

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



# نظام الوصاية على الجماعات المحلية

مذكرة مكّملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذة:

حوجو أحمد صابر

إعداد الطالب:

جبالي عصام

السنة الجامعية: 2015/2014

## مقدمة:

التنظيم الإداري في الدول يتغير ويتأثر بالواقع السياسي والاقتصادي وحتى الاجتماعي فيمكن أن يطغى عليه النظام اللامركزي كما يمكن أن يطغى عليه نظام عدم التركيز وكل ذلك رغبة من السلطات المركزية في تقريب الإدارة من المواطن لتحسين من نوعية الخدمات العمومية لذلك نجد أنها أنشأت لهذا الغرض هيئات تعرف بالجماعات المحلية وأولتها أهمية كبيرة وما يعكس هذه الأهمية ما نص عليه دستور 1996 في المادتين 15 و16 على أن كل من الولاية والبلدية تعتبران هيئتين لا مركزيتين تجسد كل منها تدخل المواطن في تسيير المرافق العمومية ومشاركته في الحياة السياسية عن طريق ممثليه المنتخبين الذين يأخذون بزمام الأمور على المستوى المحلي.

اللامركزية الإدارية هي تنظيم إداري في الدولة يقوم على تفنيت وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة وتوزيعها بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية ويتحقق ذلك عن طريق الاعتراف بإدارة محلية منتخبة مستقلة عن السلطات المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين مع إعطائها نوع من الاستقلال في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها وتوفير الموارد اللازمة لممارسة صلاحيتها لكن استقلال الهيئة المحلية لا يعني تحلل وانقطاع كل علاقة بينها وبين السلطة المركزية بل تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بسلطة الوصاية التي تمارسها هذه على تلك لضمان حسن القيام بالوظيفة الإدارية من جهة وللحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى وتقتضي سلطة الوصاية هذه أن تمارس السلطة المركزية نوعا من الرقابة على الهيئات المحلية قد تصل إلى إلغاء بعض قراراتها أن لزم الأمر ذلك .

يقول الأستاذ جورج بيردو G.BURDEAU في نظريته اللامركزية: "إن اللامركزية لا تعتبر علاج ولكنها تمكن من إدخال نوع من المرونة على الصرامة في تطبيق القانون وإذا كان هذا هو الفضل الوحيد للامركزية ليست من الحلول السهلة لذلك لا بد من الاطلاع الدقيق على الوسط الذي تمارس فيه وان هناك توزيع للنشاطات والاختصاصات التي يمكن أن تمارس على المستوى اللامركزي دون أن تتعرض سلطة الدولة للخطر لأنه من خلال هذا التوزيع والمزج يمكن تحقيق التوازن بين إرادة السلطة المركزية وإرادة السلطة اللامركزية".  
ومن خلال ما سبق تتبادر إلينا مجموعة من التساؤلات من بينها:

- ما هو واقع نظام الوصاية في الجزائر؟

- هل تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الكافية للقيام بمهامها في ظل نظام الوصاية؟

- وما درجة تأثير الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية على استقلاليتها إداريا وماليا؟

وللإجابة على مختلف هذه التساؤلات كان لا بد من تقسيم خطة العمل إلى فصلين حيث نتناول في الفصل الأول الأسس العامة للتنظيم الإداري ونستعرض استقلالية الجماعات المحلية من الناحية الإدارية والتي من بين مظاهرها وجود أجهزة محلية منتخبة لها صلاحيات محددة قانونا وتطرقنا كذلك للاستقلالية المالية من خلال التطرق إلى مختلف الموارد التي تستفيد منها الجماعات المحلية في ظل نظام الوصاية سواء كانت على الأجهزة أو على أعمال الأجهزة دون أن ننسى مدى تأثير هذه الرقابة على الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الجماعات المحلية كما تطرقنا في هذا الفصل إلى الرقابة المالية التي تخضع لها مالية الجماعات ، وذلك من خلال دراستنا لقانون البلدية.

10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 وقانون الولاية 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

# الفصل الأول

## الجماعات المحلية كمعبر عن اللامركزية

### المبحث الأول

#### الجماعات المحلية والصلاحيات المسندة لها

### المبحث الثاني

#### الاستقلال المالي والإداري للجماعات المحلية

## المبحث الأول: الجماعات المحلية والصلاحيات المسندة لها

### المطلب الأول: الولاية

عرفت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21-02-2012 بأنها<sup>1</sup>: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة..."

ويتم إنشاء الولاية بقانون ويحدد اسمها ومركزها الإداري وكذا التعديل في حدودها الإقليمية بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي وذلك حسب المادتين 9 و10 من ذات القانون.

تتميز الولاية بمجموعة من الخصائص أهمها:

1- وحدة إدارية لا مركزية إقليمية أي منحت جزء من سلطة الدولة على أساس جغرافي لا فني.

2- وحدة إدارية لا مركزية نسبية: كون أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبين في حين الوالي معين.

3- التمتع بالشخصية المعنوية: فهذه الشخصية تتمتع بها الولاية وليس المجلس الشعبي الولائي الذي يعد هيئة تعبر عن إرادتها.

4- القيام باختصاصات متعددة: حيث تضطلع الولاية كهيئة إدارية لا مركزية بالمهام الاقتصادية والاجتماعية وكذا الثقافية في إقليم الولاية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، ج.ر: 12 المؤرخة في 29/02/2012.

<sup>2</sup> فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي باتنة، 2001، ص 179-180.

تنص المادة 2 من قانون الولاية 12-07 على أن: "للولاية هيئتان هما:

-المجلس الشعبي الولائي

-الوالي

ومنه فان الولاية تشكل من هيئتان :الأولى تداولية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي  
والثانية تمثيلية وتنفيذية تتمثل في والي الولاية.مما يجعلنا نقوم بتقسيم هذا المبحث كما يلي  
الفرع الأول :المجلس الشعبي الولائي

الفرع الثاني: الوالي

## الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا ،فهي زيادة على كونها وجها من أوجه اللامركزية ، تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية ومشاركتها في التخطيط والتسيير وكذا التنفيذ، كما أنها أجهزة رئيسية للدولة تضطلع من خلالها عن آراء وانشغالات المواطنين في مختلف القضايا ،وتسهر بواسطتها على الإسراع بانجاز المشاريع والبرامج في انسجام وتعاون وتكامل لبلوغ المطامح البعيدة وتحقيق الأهداف السامية<sup>1</sup>.

ولمعالجة النظام القانوني للمجلس الشعبي الولائي سنتعرض فيما يلي إلى :تكوين المجلس الشعبي الولائي، وسير أعماله وكذا مختلف الاختصاصات المنوطة له.

### أولا: تكوين المجلس الشعبي الولائي:

باعتبار أن المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية الإدارية ومبدأ المشاركة الشعبية على مستوى الولاية ،فإن لا بد أن يتم تكوين هذا المجلس بواسطة انتقاء أعضائه عن طريق الاقتراع العام والسري والمباشر<sup>2</sup>، لعهددة مقدرة بخمس سنوات كاملة.

ويتم انتخاب الأعضاء من قوائم المرشحين الأحرار ،أو القوائم التي يقدمها الأحزاب المعتمدة وتقدم القوائم بضعف عدد المقاعد التي توزع على الدوائر الانتخابية ،ويتراوح عدد أعضاء كل مجلس ما بين 35 و55 عضو حسب عدد السكان<sup>3</sup> ،وذلك طبقا لنص المادة 82 من قانون الانتخابات 01-12-4.

<sup>1</sup> حسين فريجة، شرح القانون الإداري-دراسة مقارنة-ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص170-171.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري(النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، ج1، ط1، الجزائر، 2002، ص255.

<sup>3</sup> عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص112-113.

<sup>4</sup> القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بنظام الانتخابات ،ج.ر، العدد الأول الصادر في 14-01-2012.

يطرح النظام الانتخابي الولائي البحث في جملة من القواعد القانونية، والتي تدور أساسا حول المسائل الرئيسية التالية: الناخب، المنتخب والعملية الانتخابية.

## 1 الناخب:

تنص المادة 50 من الدستور الجزائري على انه: " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب"، بالرجوع إلى المادة 3 من قانون الانتخابات 01-12 والتي تنص على أنه: " يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع، وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به.

وعليه فإن كل من تتوفر في الشروط المنصوص عليها في المادة أعلاه وجب عليه التسجيل في القائمة الانتخابية حسب ما هو منصوص عليه في قانون الانتخابات<sup>1</sup>.

وبالرغم من إجبارية التسجيل في القائمة الانتخابية، غير أن المشرع لم يأت بالجزاء المترتب من عدم التسجيل في هذه القائمة، وكننتيجة حتمية لعملية التسجيل في القائمة الانتخابية يسلم المواطن بطاقة خاصة بالانتخابات تسمى بطاقة الناخب<sup>2</sup>.

## 2 المترشح:

بالرجوع إلى قانون الانتخابات نجده ينص على مجموعة من الحالات والشروط القانونية الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي، والتي سنوردها كما يلي:

### أ- الشروط الواجب توافرها في المترشح:

- لقد اشترط المشرع في المترشح أن يتوفر على الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من قانون الانتخابات - أي شروط الناخب- وان يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

<sup>1</sup> أنظر المادتين، 6 و8 من قانون الانتخابات 01-12.

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار الهدى، ج1، الجزائر، 2010، ص113-114.



- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
  - أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها
  - أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في القانون ولم يرد اعتباره.
  - أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.
- إضافة إلى شروط شكلية أخرى نص عليها القانون كعدم الترشح في أكثر من قائمة انتخابية واحدة عبر الوطن، ومنع الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة وغيرها<sup>1</sup>.

**ب حالات عدم القابلية للانتخاب:** حيث انه لا يجوز الجمع بين العضوية في المجلس الشعبي الولائي وبعض الوظائف المقررة قانونا<sup>2</sup>، مثل القضاء، الشرطة، الجيش وغيرها، كما انه لا يجوز انتخاب من كان يمارس في الوظائف التالية: أمين خزينة في الولاية، الولاية، رؤساء الدوائر، رؤساء المصالح المدنية بالدولة القائمون بالوظيفة بالولاية وغيرهم<sup>3</sup>.

غير أنه يجدر التنبيه إلى أن حرمان تلك الفئات ليس مطلقا، وإنما يتعلق بعاملين:

- **العامل الزمني:** بحيث لا يجوز لهذه الفئات الترشح إلا بعد مرور سنة كاملة على عملهم بذلك الإقليم.
- **العامل المكاني:** إذ لا يجوز لهذه الفئات الترشح رغم قيام الصفة لكن في إقليم غير الذي يمارسون فيه وظائفهم<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> انظر المادة:76 من قانون الانتخابات12-01.

<sup>2</sup> انظر المادة 83 من قانون الانتخابات 12-01.

<sup>3</sup> جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1998، ص51.

<sup>4</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص116.

### 3 العملية الانتخابية:

تستدعي العملية الانتخابية التحضير لها بمجموعة من الإجراءات والتي تم تحديدها بدقة من خلال قانون الانتخابات، وتتمثل أهم هذه الإجراءات في:

**3-1 استدعاء هيئة الناخبين:** وهو الإعلان الرسمي عن يوم إجراء الانتخابات، ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي خلال الثلاثة أشهر التي تسبق اليوم المحدد لإجراء الانتخابات.

**3-2 الاقتراع:** يفتح الاقتراع على الساعة الثامنة صباحا، ويختم في ذات اليوم على الساعة السابعة مساء، إذ يدوم الاقتراع يوما واحدا، وللوالي عند الاقتضاء وبترخيص من وزير الداخلية تقديم ساعة الاقتراع أو تأخير اختتامه في بعض البلديات<sup>1</sup>.

**3-3 الفرز وإعلان النتائج:** تنطلق عملية الفرز مباشرة بعد انتهاء عملية التصويت، وذلك بصورة علنية أمام الجمهور، ويجب أن تكون عملية الفرز دقيقة ومضبوطة لضمان نزاهة الانتخابات.

وبعد أن تجمع النتائج المسجلة على مستوى كل بلدية، تسلم النتائج للجنة الانتخابات الولائية التي تقوم بمراجعة النتائج النهائية وإعلانها للجمهور.

#### ثانيا: نظام سير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة مداولة، يعقد كل أربع دورات عادية في كل عام مدة كل دورة 15 يوما، ويمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار صادر عن أغلبية أعضائه أو بطلب من والي الولاية<sup>2</sup>، كما يمكن للمجلس أن يعقد دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه، أو بطلب من الوالي وذلك بموجب المادة 15 من قانون الولاية.

<sup>1</sup> انظر المادة 29 من قانون الانتخابات 12-01.

<sup>2</sup> انظر المادة 14 من قانون الولاية.

ولا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه ويمكن لعضو المجلس الذي حصل مانع من حضور الاجتماع أن يوكل كتابيا أحد زملائه الذي يختاره للتصويت باسمه.

وتكون جلسات المجلس الشعبي عننية ويحضرها الوالي، ويتناول الكلمة ويمكن للمجلس أن يعقد جلسات سرية في الحالات المتعلقة بدراسة الوضعيات التأديبية للمنتخبين أو عندما يتعلق الأمر بالكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وهذا بموجب نص المادة 26 من قانون الولاية، ويتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup>.

ويتم الإعلان عن ملخص المداولات خلال الثمانية أيام الموالية للدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور، ويجوز ويحق لكل مواطن الاطلاع على محاضر المداولات واخذ نسخة منها على نفقته<sup>2</sup>.

وبموجب المادة 23 من قانون الولاية فإن المجلس الولائي يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة، كما يمكن له تشكيل لجانا خاصة وذلك لدراسة قضايا تهم الولاية.

ويمكن لهذه اللجان الاستعانة بأي شخص من شأنه تقديم الرأي الاستشاري والمعلوما ت الواقعية والحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى اللجنة كما تقوم هذه الأخيرة بإجراء الدراسات الفنية والقانونية اللازمة وإعداد التقارير المناسبة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> حسين فريجة، مرجع سابق، ص 173-174.

<sup>2</sup> انظر المادتين 31-32 من قانون الولاية.

<sup>3</sup> لخضر لعبيدي، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 36.

### ثالثا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تقوم الولاية بوظائف متعددة ومختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها ومن بين هذه الاختصاصات ما يلي<sup>1</sup>:

- 1 **الفلاحة والرأي** : مثل توسيع وترقية الفلاحة ،الوقاية من الآفات الطبيعية ،التشجير وحماية البيئة والغابات ،والصحة الحيوانية،المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.
- 2 **الهيكل الأساسية الاقتصادية** : وذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة التالية:تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها ،الإدارة الريفية وفك العزلة.
- 3 **التجهيزات التربوية والتكوينية** :حيث تتولى الولاية انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني .
- 4 **النشاط الاجتماعي والثقافي** : حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال منها :التشغيل(خاصة بالنسبة للشباب)،انجاز هياكل الصحة العمومية ،القيام بأعمال الوقاية الصحية مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية ،إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وبعث وتنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية.
- 5 **السكن**: إذ يسهم المجلس ويشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية<sup>2</sup>
- 6 **النشاط المالي**:يقوم المجلس الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية وضبطها ويجب أن يصوت عليها على أساس التوازن ،ويقوم بالتصويت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها<sup>3</sup>

<sup>1</sup> انظر المواد من 73-101 من قانون الولاية.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي،قانون الإدارة المحلية الجزائرية،دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة،2004 ص122.

<sup>3</sup> فريدة قصير مزياني ،مرجع سابق،ص199.

## الفرع الثاني: الوالي:

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-25 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية فإنه ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، وقد أكد هذا الاختصاص النص عليه صراحة في الدستور<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لانتهاء مهامه، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

ويتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة<sup>2</sup>، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

## أولا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات المسندة إليه باعتباره ممثل في إقليم الولاية، فهو حائز لسلطة الدولة ويباشر الصلاحيات التالية:

1 ± صلاحيات سياسية : وتتمثل خاصة بمهمة الإعلام عن الحياة السياسية والإدارية وكذا الاقتصادية فهو يتصرف لهذه الغاية كما يقوم بتمثيل مختلف الوزراء ويلزم بتنفيذ التعليمات الصادرة عنهم كما يمكن له ان يطلب القيام بالتفتيش والتحقيق الضروري وفقا لما تقتضيه الأوضاع الخاصة<sup>3</sup>.

1 2 صلاحيات إدارية: يقوم الوالي بالتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية باستثناء بعض القطاعات، كما يباشر الوالي

<sup>1</sup> انظر المادة 78 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والمعدل في نوفمبر 2008.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 125.

<sup>3</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية المحلية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 276.

سلطات الضبط الإداري في كافة أنحاء الولاية ويتخذ الإجراءات المناسبة للمحافظة على النظام العام، وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن وعندما تقتضي الظروف الاستثنائية له أن يطلب تدخل الشرطة والدرك.

1 3 **صلاحيات قضائية:** يتولى الوالي سلطة الضبط القضائي طبقا للمادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة ويلزم بإخبار النائب العام فوراً بالحادث وان يحيل الأمر خلال 48 ساعة إلى السلطات القضائية المختصة<sup>1</sup>.

### ثانياً: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية

يقوم الوالي بهذه الصفة بممارسة الصلاحيات التالية:

1-2 **تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي :** وذلك بموجب إصدار قرارات ولاتية باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز الدولة (المجلس الشعبي الولائي).

2-2 **الإعلام:** يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، حيث يقدم الوالي في كل دورة عادية للمجلس الولائي تقريراً يتضمن تنفيذ مداوالات المجلس، كما يطلع الوالي المجلس سنوياً عن نشاط مصالح الدولة في إقليم الولاية<sup>2</sup>.

2-3 **تمثيل الولاية:** إن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانوناً للوالي، حيث انه يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقاً للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 202-203.

<sup>2</sup> انظر المادة 103-104 من قانون الولاية .

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 144.

2-4 ممارسة السلطة الرئاسية: إذ تنص المادة 127 من قانون الولاية على انه: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي..."، وبالتالي فإن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهرها<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: البلدية

مما لا شك فيه أن للبلدية أهمية قصوى باعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر، وهي اللامركزية التي يشترك المواطنون جميعا في تسييرها بالشكل الذي يخدم البيئ المحلية، ويحقق مطالب سكانها ويسهم في تحقيق التنمية في شتى المجالات<sup>2</sup>.

إذ تنص المادة الأولى من قانون البلدية 10-11<sup>3</sup> على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالي المستقلة وتحدث بموجب القانون" في حين تنص المادة الثانية من ذات القانون على أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

كما أقرت المادة 11 منه على أنها الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

ويتم إنشاء البلدية بموجب القانون، ولها اسم ومقر رئيسي وكذا إقليم، ويتم تغيير اسمها أو تغيير مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداومة المجلس الشعبي البلدي المعني، يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 126.

<sup>2</sup> حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1982، ص 152

<sup>3</sup> قانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جر: 37 مؤرخة في 2011-07-03.

<sup>4</sup> انظر المادتين 6، 7 من قانون البلدية 10-11.

وحسب المادة 15 من قانون البلدية فان هيئات البلدية هي:

- هيئة مداومة : ممثلة في المجلس الشعبي البلدي وسنتاوله في الفرع الأول
- هيئة تنفيذية : يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وسنتطرق إليه في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

تستلهم المجالس الشعبية البلدية مبادئها من المبدأ القائل: انه يحق للجماهير الاطلاع على كل شيء لا سيما إذا تعلق الأمر بقضايا التسيير أو التصرف في ممتلكات الشعب أو أي مساسا بالثروة الوطنية<sup>1</sup>.

وقد منح الدستور الجزائري المجلس البلدي أهمية بالغة باعتباره الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>2</sup>.

ويتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في قانون 10-11 الملغى لقانون 08-90 المتعلق بالبلدية، لا سيما الفصل الأول من الباب الأول في القسم الثاني منه في المواد من 16 إلى 61، بحيث تنظم كيفية عمل المجلس ولجانه، وكذا وضعية المنتخب فيه، بالإضافة إلى مداولاته، بينما تركت مسألة تكوينه وانتخابه لقانون الانتخابات<sup>3</sup>.

ولمعالجة النظام القانوني للمجلس البلدي سنقوم بدراسته كما يلي:

### أولاً: تشكيلة المجلس البلدي

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء منتخبين، أي الناجحين من القوائم المترشحة بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، وقد عمد المشرع الجزائري إلى معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أعضاء هذا

<sup>1</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 150.

<sup>2</sup> انظر المادة 14/ف2 والمادة 16 من الدستور الجزائري 1996 والمعدل في نوفمبر 2008.

<sup>3</sup> حسين فريجة، مرجع سابق، ص 194.



المجلس في كل بلدية بحيث يتراوح ما بين 13-43 عضو وذلك طبقاً للمادة 79 من قانون الانتخابات 12-01.

ويقوم المجلس المشكل بممارسة مهامه ووظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمس سنوات كاملة، وتمدد تلقائياً في الحالات الاستثنائية والحصار والعدوان<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لمسألة النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي فإنه يمكن الإحالة على ما أوردناه سابقاً بشأن المجلس الشعبي الولائي سواء ما تعلق بموضوع: الناخب، المنتخب، أو العملية الانتخابية.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن حالات عدم القابلية للانتخاب تعدلت -مقارنة بالوضع في الولاية- وذلك بموجب المادة 81 من قانون الانتخاب.

---

<sup>1</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 120-121.

## ثانياً: نظام سير المجلس الشعبي البلدي

لتسيير أعماله يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات، يجري خلالها مداولات، كما يشكل لجاناً متخصصة.

### 1-2 الدورات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 16 من قانون البلدية في دورة عادية كل شهرين ولا يتعدى مدة كل دورة 5 أيام وهذا خلافاً لما كان معمولاً به في ظل قانون البلدية 08-90 الملغى<sup>1</sup>.

كما يمكن للمجلس أن يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، سواء بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي<sup>2</sup>. كما يجتمع المجلس البلدي بقوة القانون في حالة وجود ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، ويخطر الوالي بذلك فوراً، وذلك بموجب نص المادة 18 من قانون البلدية.

ولصحة عقد الدورة يشترط قانون البلدية حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل عشرة أيام من موعد الاجتماع<sup>3</sup>. وذلك طبقاً للمادتين 21-23 من قانون البلدية.

### 2-2 المداولات:

تجري مداولات المجلس الشعبي البلدي وتقرر باللغة العربية (المادة 53)، وتتخذ القرارات في المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة التساوي في الأصوات يرجح صوت الرئيس (المادة 54)، وتسجل المداولات في سجل يؤشره رئيس المحكمة المختصة ويوقع عليه جميع الأعضاء الحاضرين (المادة 55)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> انظر المادة 14 من قانون البلدية 08-90.

<sup>2</sup> انظر المادة 17 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 156.

<sup>4</sup> فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 222.

وتكون مداورات المجلس -عادة- علنية، وتكون مغلقة في حالة فحص حالات المنتخبين، وفحص المسائل المتعلقة بالأمن والمحافظة على النظام العام (المادة 26).

ويحق للجمهور الإطلاع على المداورات سواء بحضوره إلى الجلسات أو عن طريق تعليقها بمقر البلدية، أو الإطلاع على محاضر المداورات أو أخذ نسخة منها<sup>1</sup>.

## 2-3 اللجان:

ينشأ المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة<sup>2</sup>، بحيث تقوم هذه اللجان بدراسة القضايا التي تهم البلدية وذلك بموجب المادة 31 من قانون البلدية، والتي حددت عددها من 3 إلى 6 لجان حسب التعداد السكاني للبلدية، وتحدث هذه اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، وهذا ما نصت عليه المادة 32 من ذات القانون.

كما نصت المادة 33 منه على أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه.

## ثالثا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداوراته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية. ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في النقاط التالية<sup>3</sup>:

**3-1 التهيئة والتنمية:** حيث تعد البلدية مخططها التنموي، وتشارك في إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، كما تسهر على حماية الأراضي الفلاحية

<sup>1</sup> حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 67.

<sup>2</sup> انظر المواد من 31 إلى 36 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 121.

والمساحات الخضراء، وتبادر أيضا باتخاذ كل إجراء من شأنه تشجيع الاستثمار وترقيته كما تساهم في حماية التربة والموارد المائية<sup>1</sup>

**3-2 التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز :** من حيث التزود بوسائل التعمير، احترام تخصيص الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة، المحافظة على التراث العمراني، المحافظة على الوعاء العقاري، ترقية برامج السكن، صيانة وترميم الأحياء والمباني...<sup>2</sup>.

**3-3 نشاطات البلدية في مجال التربية، الحماية الاجتماعية والرياضية، الشباب والثقافة الترفيهية والسياحة:** حيث تتخذ البلدية كافة الإجراءات المناسبة من أجل النهوض بتلك المجالات وترقيتها وذلك بموجب المادة 122 من قانون البلدية.

**3-4 النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** بموجب المادتين 123، 124 من قانون 10-11 فان البلدية تتكفل بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب والمياه القذرة، النفايات، نظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئ وغيرها<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتأخر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية في البلدية، وبموجب المادة 65 من قانون البلدية فإنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن الرئيس المرشح الأصغر سنا وذلك على خلاف قانون 08-90 الذي كان على ضوءه يختار الرئيس من قبل أعضاء القائمة التي فازت بأغلبية المقاعد.

<sup>1</sup> انظر المواد من 107 الى 112 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> انظر المواد من 113 الى 121 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 159.

ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي إعلان النتائج وذلك حسب نص المادة 67 من قانون البلدية<sup>1</sup>. وهناك مجموعة من الإجراءات التي أضافها المشرع في قانون 10-11 من اجل تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

أما عن انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة تنتهي مهام الرئيس لأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في: الاستقالة والإقالة والإقصاء (كما في المبحث الثاني من الفصل الثاني) ومع ذلك فقد أورد قانون البلدية أحكاما خاصة بالرئيس، حيث أن المادة 73 منه اشترطت دعوة الرئيس المستقبل المجلس للاجتماع لتقديم استقالته -والا عد متخليا عن منصبه<sup>3</sup>.

وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح استقالة الرئيس سارية المفعول من تاريخ استلامه من الوالي.

والملاحظ أن قانون البلدية لم يتطرق إلى سحب الثقة التي كان منصوبا عليها في المادة 55 من قانون 08-90 وتعرض بالمقابل إلى حالة جديدة لم تكن واردة من قبل الاستقالة أمامه، والآخر هو الغياب غير المبرر لرئيس المجلس لأكثر من شهر<sup>4</sup>.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 62 من قانون البلدية سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها (باسم البلدية)، وأخرى باسم الدولة، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

<sup>1</sup> اما على ضوء القانون 08-90 فان التنصيب يكون خلال 8 ايام التي تلي اعلان النتائج وذلك بموجب المادة 48 منه.

<sup>2</sup> المواد 66،67،68 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> انظر المادة 74 من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> انظر المادة 75 من قانون البلدية 10-11

### أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات<sup>1</sup>، إذ يقوم بتمثيل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة، ويقدم باسم البلدية ولحسابها الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال والحقوق ومنها:

- إدارة موارد البلدية والإشراف على المحاسبة البلدية
- إبرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهدايا والهبات والصفقات العمومية .
- رفع الدعاوي أمام القضاء باسم المجلس الشعبي البلدي ولحسابه.
- اتخاذ التدابير للمحافظة على طرق البلدية
- الاعتناء والمحافظة على المحفوظات والأرشيف
- إدارة ممتلكات ومتاحف البلدية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> انظر المواد من 77-84 من قانون البلدية 11-10

<sup>2</sup> حسين طاهري، مرجع سابق، ص 68.

## ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة

يتمتع رئيس المجلس بهذه الصفة بمجموعة هائلة من الصلاحيات والمهام<sup>1</sup>، والتي تعود أساسا للدولة، ويمكن إيجازها فيما يلي:

**2-1 في مجال ضبط الحالة المدنية** : يباشر رئيس المجلس الشعبي مهام ضابط الحالة المدنية ويمكن له تفويض هذه المهام لأحد الموظفين للقيام ببعض مهام الضبط في شؤون الحالة المدنية، كتلقي التصريح بالولادات والوفيات، تسجيل وقيد الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وغيرها من المهام.

**2-2 في مجال الضبط القضائي** : يتولى بهذه الصفة تنفيذ والقيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة.

**2-3 في مجال الضبط الإداري** : يتولى رئيس المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث ويتخذ الإجراءات الاحتياطية الضرورية والوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية، ويجوز له استعمال سلطة أي تجنيد الأشخاص والممتلكات<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> انظر المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 11-10

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 130-131.

## المبحث الثاني: الاستقلال في التسيير المالي والإداري للجماعات المحلية

تعد الرقابة على الجماعات المحلية ركنا من أركان الإدارة المحلية لا يمكن أن يعترف المشرع لها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من قيام أشخاص إدارية عامة مستقلة تشارك الدولة في امتيازات السلطة العامة دون أن يخولها السلطة في الرقابة على تلك الأشخاص، ويجب أن تباشر الرقابة وفقا للقانون لأنها الاستثناء من الأصل العام وهو استقلال الجماعات المحلية .

### المطلب الأول: نظام الوصاية والاستقلال الإداري للجماعات المحلية

إن تحديد نطاق الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة من القيام بها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والنصوص التي تتمثل في النظام الإداري لا سيما التشريعات المنشئة مثل قانون البلدية وقانون الولاية وذلك تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص".

حيث يعتبر الاستقلال أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية، وإنما استقلال أصيل مصدره القانون، غير أن هذا الاستقلال نسبي لا مطلق حيث أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية، وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: مفهوم الوصاية أو الرقابة الإدارية

الرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية، فهي ليست مقتصرة على الإدارة العليا وإنما تمتد على مستويات الإدارة المتوسطة والدنيا، و إن كانت تختلف بطبيعة الحال من إدارة إلى أخرى تبعا لاختلاف السلطات المخولة للرؤساء في جميع مستويات التنظيم.

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، 1986، ص72.



وقد جاء في بيان ماهية الرقابة الإدارية مجموعة من التعاريف، التي اخترنا منها أن الرقابة الإدارية هي مجموعة السلطات المحدودة، والتي يحولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، وبمعنى آخر فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني لذلك لأنه لا وصاية دون وجود نص يقرها<sup>1</sup>.

وهناك من يذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة<sup>2</sup>.

وما يمكن استخلاصه من هذين التعريفين أن كل من مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض على اصطلاح "الوصاية الإدارية"، حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وبالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصاً ناقصاً للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهمية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها<sup>3</sup>. غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية، على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيراً من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى معيارياً، ومثال ذلك العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة، والمسؤولية الإدارية، ثم أن الاصطلاح مستقر في فرنسا رغم أن لديهم ما يقابل اصطلاح "الرقابة الإدارية"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، الدار البيضاء، المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 1992، ص97.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص266.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد03، 2003، هامش 01، ص21.

<sup>4</sup> سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، هامش01، ص73.

والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية بالمقارنة مع الرقابة السياسية والبرلمانية والقضائية التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، فالرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية، وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية يشترط فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري، بداية من ركن السبب، الاختصاص، المحل، الشكل، الإجراءات وصولاً إلى ركن الهدف أو الغاية<sup>1</sup>.

كما نشير إلى أن كلا التعريفين ركزا على أهداف الرقابة الإدارية، والتي يمكن أن نجعلها فيما يلي:

\* تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها، وتعرض الدولة بذلك إلى الانهيار والتهديم.

\* ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية.

\* تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية من مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية<sup>2</sup>.

\* تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية، وكذا التحقق من تطبيق وإتباع انسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية

\* كما تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 95.

<sup>2</sup> عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 267.

<sup>3</sup> مليكة الصروخ، مرجع سابق، هامش 56، ص 97.

وبما أن اللامركزية نظام وسط فلا يترتب عليها الخضوع والتبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإدارية المستقلة لأن السلطة الرئاسية تشكل مظهرا من مظاهر النظام.

ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لان هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان ويقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. ومن هنا فان نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.

### الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية

نشير إلى أن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، وذلك أن النوع الأول تكون فيه الرقابة مقررة فقط بموجب القانون وخاضعة له، في حين أن السلطة المركزية والتي تعتبر من أسس النظام المركزي، فان الموظف فيها لا يخضع للقانون فقط، وإنما يخضع كذلك لأوامر وتعليمات رئيسه، وتتمثل سلطة هذا الأخير على مرؤوسيه في سلطتي التوجيه والتعقيب<sup>1</sup>.

وعليه تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواح أبرزها:

\* من حيث أداة ممارسة الرقابة: أن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوفا عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك انه "لا وصاية دون نص".

<sup>1</sup> عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 24.

والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية بالمقارنة مع الرقابة السياسية والبرلمانية والقضائية التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، فالرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية يشترط فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري، بداية من ركن السبب، الاختصاص، المحل، الشكل والإجراءات، وصولاً إلى ركن الهدف أو الغاية<sup>1</sup>.

كما نشير إلى أن كلا التعريفين ركزا على أهداف الرقابة الإدارية، والتي يمكن أن نجعلها فيما يلي:

\* تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها، وتعرض الدولة بذلك إلى الانهيار و التهديم.

\* ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية.

\* تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية من مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية<sup>2</sup>.

\* تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية، وكذا التحقق من تطبيق وإتباع انسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية.

\* كما تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 95.

<sup>2</sup> عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 267.

<sup>3</sup> مليكة الصروح، مرجع سابق، هامش 56، ص 97.

وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس. وهو ما أكدته نصوص الوظيفة العمومية.

**\* من حيث طبيعة الرقابة:** إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات

القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها. كما انه يراقب هذا التنفيذ.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.

**\* من حيث الطعن:** لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية. ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية. وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

**\* من حيث قواعد المسؤولية:** من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه انه هو مصدر القرار وان له حق الرقابة والإشراف، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقبل.

**الفرع الثالث: مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية:**

إن اللامركزية تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال.

**\* الرقابة على الأشخاص:**

إن استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي. فتملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات. أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصاؤهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات التي حددها القانون.

**\* الرقابة على الهيئة:**

تملك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في الحل. ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس و تجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين). ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته كما تم رسم وتبيان حالاته وإجراءاته. وتملك السلطة المركزية أيضا حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية. وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز.

**\* الرقابة على الأعمال: تتجلى في المصادقة والإلغاء والحلول.**

**-المصادقة:** أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية. وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، وقد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون.

ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائبا.

أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروف عليها هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا في الجزائر أن القرار الضمني نفس آثار القرار الصحيح.

-**الإلغاء:** إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية. وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعييب في المشروعية.

-**الحلول:** إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونا، وقد اصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول. ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.

## المطلب الثاني: الاستقلال المالي للجماعات المحلية والرقابة المالية

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة، فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى الحماية المالية العامة إيرادا وإنفاقا.

والرقابة المالية العامة لها أهمية بالغة، فأى إساءة للمال العام أو إهمال له يؤدي إلى نتائج سيئة

وعلى اثر تطور الدولة والذي أدى إلى زيادة نفقاتها، ولما كانت ندرة الموارد المالية والاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية، فلا بدا من القيام بعملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد والإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها وتوزيعها عادلا من اجل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

تلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نظرا للأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية عبر إقليم الجماعات المحلية. إضافة إلى ما سبق ذكره من مظاهر عن استقلالية الجماعات المحلية على المستوى الإداري فإنها أيضا تتمتع باستقلالية مالية حيث أن البلدية وكذا الولاية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية<sup>1</sup>. ومن بين مظاهرها نجد أنها تتمتع بموارد مالية مختلفة كالموارد الجبائية والإعانات والمنح وغيرها من الموارد، كما تقوم بوضع الميزانية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 169 من قانون البلدية 10-11 والمادة 152 من قانون الولاية 07-12.

<sup>2</sup> المادة 170 من قانون البلدية 10-11 والمادة 151 من قانون الولاية 07-12.



## الفرع الأول: موارد الجماعات المحلية

تصنف موارد الجماعات المحلية إلى قسمين أساسيين: إيرادات التجهيز والاستثمار وإيرادات التسيير، وهذه الأخيرة لها أهمية كبيرة مقارنة بإيرادات التجهيز والاستثمار. وإيرادات التسيير وهذه الأخيرة لها أهمية كبيرة مقارنة بإيرادات التجهيز والاستثمار فهي تغطي كامل نفقات التسيير وتقتطع نسبة منها لفائدة قسم التجهيز والاستثمار تعرف بالتمويل الذاتي، وعلى العموم إيرادات الجماعات المحلية مختلفة ومتعددة ونذكر منها: إيرادات الممتلكات (من خلال التصرف في الممتلكات ببيعها أو كرائها)، الإيرادات الضريبية أو الجبائية ومنها ما هو موجه للبلديات وما هو مشترك مع الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وغيره من الصناديق، والإعانات والمنح (منها إعانات الدولة التي تأتي مباشرة أو التي عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية).

## الفرع الثاني: استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية

ميزانية الإدارة المحلية هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، وبالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهما جدا وهو يلعب من الناحية السياسية دورا أساسيا لأنه يعبر حقيقة عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير بحيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها في إطار برنامجها السياسي خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها .

وقد عرفت الميزانية<sup>1</sup> . على أنها جدول للتقديرات الخاصة بإيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها السنوية وتشكل أمرا بالإذن والإرادة تمكن من حسن سير المصالح العمومية وحسب قانون المحاسبة العمومية تعرف على أنها وثيقة تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والاستثمار<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 176 من قانون البلدية 11-10 والمادة 157 من قانون البلدية 12-07.

<sup>2</sup> المادة 03 من قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

على الجماعات المحلية في إطار إعداد الميزانية أن لا تخرج عن نطاق الخطة التنموية المسطرة من طرف الحكومة وعن مختلف التعليمات والتوجيهات والمقررات الصادرة عن السلطة الوصية المتعلقة بالسياسة المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار وضعية الموارد التي في حوزتها.

يختلف تحضير ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وكذلك بتنفيذها فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها وهذا لأن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ولا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي.

إضافة إلى ذلك فإن الوالي يسعى إلى التنسيق بين السياسة الاقتصادية للدولة وبرامج التنمية للولاية التي يسعى لتنفيذها ومتابعتها ، إلى جانب البرامج البلدية للتنمية والبرامج القطاعية للتنمية.

نظرا للطابع التقني الذي يطغى على إجراءات تحضير حيث يتولى الوالي إعداد مشروع الميزانية<sup>1</sup> . ويستعين في تحضير ميزانية الولاية بإرادة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية (الأمين العام للولاية ، مدير الإدارة المحلية، مصلحة الميزانية،...)

على عكس ما هو موجود بالولاية فإن الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية على مستوى البلدية تتمثل في الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنفيذها<sup>2</sup> .

أهم فرق ما بين إعداد ميزانية الولاية وميزانية البلدية يتمثل في الشخص المكلف بالإعداد بحيث نجد على مستوى الولاية هيئة معينة م ن طرف السلطة المركزية تتمثل في الوالي بينما نجد على مستوى البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة منتخبة وهذا ما يوحي بأن البلديات تتمتع باستقلالية أكثر من الولاية في هذا المجال.

<sup>1</sup> المادة 160 من قانون الولاية 12-07.

<sup>2</sup> المادة 180 من قانون البلدية 11-10.

يجب أن يخضع مشروع الميزانية إلى تصويت المجلس المنتخب كي يكتسي طابع الميزانية بحيث يدرس المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي الميزانية دراسة معمقة مع مراعاة كل الجوانب الاقتصادية الاجتماعية، الثقافية والسياسية ثم يتم التصويت على الميزانية ويكون على أساس التوازن بحيث يكون توازن قسم التسيير توازن إجمالي بينما يكون توازن قسم التجهيز والاستثمار على أساس التوازن بالبواب والبواب الفرعي والبرامج ولا تكون الميزانية قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها.

### الفرع الثالث: أهداف الوصاية على الجماعات المحلية

\* ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها وتعرض الدولة بذلك إلى الانهيار والتهديم.

\* ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية.

\* تحقيق التعاون والتكامل حيث يسمح نظام الرقابة للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية.

\* تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية وكذا التحقيق من تطبيق وإتباع انسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية.

\* كما تهدف الرقابة إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة

\* تنفيذ خطط التنمية

\* تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها.

## الفصل الثاني

# الرقابة الممارسة من السلطة الوصية وتأثيرها على الجماعات المحلية

## المبحث الأول

### الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

## المبحث الثاني

### الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية

## الفصل الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة من طرف السلطة الوصية

بما أن الجماعات المحلية لها الحرية في تسيير شؤونها المحلية دون التشريعية القضائية، وهذا ما يسمى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، وهذا الاستقلال ليس منحة تسامح من الإدارة المركزية ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع وأحيانا الهيئة المؤسسة، وبرغم من ذلك فإن استقلال الوحدات المحلية لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية حيث مهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال، فإنها لا بد وان تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي لدولة، ولذلك يمكن القول بان هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية تحت مما يعرف بالوصاية أو الرقابة الإدارية .

وتقرير هذه الرقابة ضرورة لازمة لكي لا تتعدم وحدة الاتجاه الإداري في الدولة، ومنعا من تفتت الدولة نتيجة خلق هيئات مستقلة استقلالاً تاماً عن الدولة، فالسلطة المركزية تفرض رقابتها الوصائية عن طريق القرارات الإدارية.

ومن المقرر أن الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية مهما كانت خطورتها فإن لها حدود يجب أن لا تتخطاها.

## المبحث الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية:

إن استقلال الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، وتبتدئ هذه الرقابة في حق الحكومة في تعيين أو إيقاف أو عزل بعض أعضائها سواء المعينين أو المنتخبين وحقها في وقف أو حل المجالس المنتخبة.

### المطلب الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على الولاية

إذا كانت الرقابة على الموظفين المعينين في الولاية لا يطرح إشكالا كبيرا من الناحية العملية على اعتبار أن المعين تربطه علاقة تبعية بالجهة المعنية حيث يلزم قانونا للامتثال لأوامرها، فإن الأمر يختلف تماما عندما يتعلق بالمنتخبين، حيث تصعب الرقابة عليهم كونهم منتخبون، ولا تربطهم علاقة بأي جهة إدارية يستوجب الخضوع لها.

### الفرع الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

رغم صعوبة الرقابة على المنتخبين إلا أن هذا لا يمنع من وجود عدة صور من الرقابة حددها القانون تتمثل في الرقابة على الأعضاء، ورقابة على الأعمال، رقابة على المجلس كهيئة.

### أولا: الرقابة الإدارية على الأعضاء وتتمثل في الإيقاف والإقالة الحكومية والإقصاء

#### 1/ الإيقاف

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها وذلك حسب المادة 45 من قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 حيث أن كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس.

والحكمة التي أرادها المشرع من حالة الإيقاف المحافظة على مصداقية هيئة المداولة حيث يصدر قرار التوقيف على اثر مداولة من المجلس وبقرار مسبب.

يتمثل هذا الموضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحددة من صدور قرار مغل من وزير الداخلية تنتهي فترة التوقيف بصدور قرار قضائي نهائي تجعل من المنتخب يسترد كامل حقوقه ويلتحق بالمجلس من جديد وهنا على المنتخب المعني تسليم نسخة من القرار لرئيس المجلس والذي بدوره يبلغ وزارة الداخلية بحكم متابعة الملف

2/ الإقصاء بسبب التنافي أو عدم القابلية للانتخاب (الإقالة الحكومية في قانون 90-

09)

تنص المادة 44 من قانون الولاية 12-07 الحالي على ما يلي: "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار" وتقابلها في القانون القديم المادة 40 التي جاء فيها "يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي، منصوص عليها قانونا، مستقبلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك. وفي حالة تقصيره وبعد أعذار من الوالي يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار".

وبناء عليه، فإن قرار الإقصاء يجب أن يستند إلى الأركان التالية:

أ/ من حيث السبب:

يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكومية للعضو في أن يصبح ويعد انتخابه، في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في:

- حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، الواردة في قانون الانتخابات

- حالة من حالات التنافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له الناخب

ب/ من حيث الاختصاص:

يمكن في الواقع أن يتم إقصاء للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي، ويثبت الإقصاء بقرار من وزير الداخلية.

ج/ من حيث المحل:

خلافًا للتوقيف، يترتب عن الإقصاء للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس أي أن يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي بما له من حقوق وما عليه من التزامات.

### 3/ الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية

إذا أدين المنتخب جزائياً وبصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية فقد عضويته تماماً ويحل مكانه المرشح الذي يليه في نفس القائمة الانتخابية وفي هذه الحالة حرص المشرع على ضرورة انتظار القرار النهائي بما يوفر للمعني استخدام مبدأ التقاضي على درجتين

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي



تمارس على أعمال وتصرفات ومداومات المجلس الولائي العديد من صور الرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع.

### أولاً: الرقابة على الأعمال

تخضع مداومات المجلس الشعبي الولائي للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للقانون  
أ/ المداومات الباطلة بقوة القانون<sup>1</sup> وهي:

\* المداومات المتخذة خرقاً للدستور أو القوانين أو التنظيمات : حيث أنه من الوضع الطبيعي أن تستند مداومات المجلس الشعبي الولائي للقانون وكل خروج عن هذه القاعدة يعرض المداولة للبطلان.

\* المداومات التي تمس بثوابت الدولة رموزها وشعاراتها.

\* المداومات المحررة بغير اللغة العربية : والتي تعتبر أي مداولة تجري أو تحرر بغير العربية تحت طائلة البطلان.

\* المداومات في مواضيع تخرج عن اختصاصات المجلس : حيث أن المشرع عدد صلاحيات محددة لا يمكن تجاوزها وعليه تعتبر كل مداولة لاغية في حال تجاوز حدود تلك الصلاحيات.

\* المداومات التي تنبثق من اجتماعات غير رسمية: كل المداومات لانعقادها محكومة بأطر وضوابط إجرائية وشكلية واجبة التوفير ومن ثم فكل اجتماع خارج عن هذا الإطار لا يمكن وصفه بالمداولة وينجم عن مخالفتها البطلان.

\* المداولة المتخذة خارج المقر الرسمي للمجلس : أكدت المادة 22 من قانون الولاية 07-12 على إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي إلا في حالة القوة وبعد التشاور مع الوالي.

<sup>1</sup> المادة 53 من قانون الولاية 07-12 المؤرخ في فبراير 2012.

وعليه في حالة البطلان بقوة القانون التي ذكرناها أوجبت المادة 53 من قانون الولاية 07-12 الجديد على الوالي برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلان المداولة وحددت المادة التالية 54 من القانون نفسه أجل رفع الدعوى في 21 يوماً من اتخاذ المداولة وتجدر الإشارة إلى أنه في قانون 09-90 الملغى كان لوزير الداخلية إصدار قرار مسبب يعلن فيه عن بطلان المداولة وكان لرئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوى باسم الولاية أمام مجلس الدولة<sup>1</sup>.

تعتبر مداورات المجلس الشعبي الولائي نافذة خلال أجل لا يتعدى 21 يوماً من اتخاذ عكس القانون الملغى الذي حددها بـ 15 يوماً إلا أنه لم يشر صراحة لقيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل على قبولها وفي حالة تبين مخالفتها للقوانين والتنظيمات خلال المدة المحددة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً

**ب/التصديق الصريح:**

إذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداورات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمناً، فقد حدد قانون الولائي الملغى، بعض المداورات يشترط لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح<sup>2</sup> من طرف السلطة المختصة وهي المداورات التي تتعلق:

-بالميزانيات والحسابات

-إنشاء وإحداث مصالح ومرافق عمومية ولائية

-أو بأي موضوع آخر تنص أحكام التشريع المعمول على ضرورة التصديق

<sup>1</sup> المادة 54 من القانون الملغى 09-90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 هـ الموافق لـ 07 أفريل 1990 المتعلق

بالولائي

<sup>2</sup> المادة 50 من القانون الملغى 09-90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 هـ الموافق لـ 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية

إلا أنه وفي ظل قانون الولاية 12-07 الجديد أصبحت المداولة ويحكم المادة 55 منه لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

-بالميزانيات والحسابات

-التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله

-اتفاقيات التوأمة

-الهبات والوصايا الأجنبية

ج/البطلان النسبي: (قابلية الإلغاء<sup>1</sup> في القانون الملغى 09-09)

نصت المادة 56 من قانون الولاية 12-07 الجديد "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض ومصالحة مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع".

وعليه فالقانون الجديد قطع على رئيس المجلس وأعضاءه حضور المداولة للحفاظ على الحياد بالإضافة إلى أن المشرع حدد درجات القرابة بالنسبة للرئيس أو لأحد المنتخبين سواء كان زوج أو أحد الأصول أو الفروع وحتى الدرجة الرابعة أو حتى مجرد وكيل وبذلك أوجبت الفقرة الثانية من نفس المادة 56 انه في حالة كون المنتخب الولائي في حالة تعارض مصالحه مع مصالح الولاية أن يصرح لرئيس المجلس أما بالنسبة للرئيس نفسه فعليه التصريح علنا أمام المجلس.

<sup>1</sup> المادة 52 من القانون الملغى 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 هـ الموافق ل 07 افريل 1990 المتعلق بالولاية

كما أعطى المشروع إمكانية بطلان المداولة:

**\*من جانب الوالي:** للوالي حق إثارة بطلان المداولة نسبيا خلال خمسة عشر يوما من اختتام دورة المجلس المتعلقة بالمداولة المعنية حيث يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية وهذا في حالة ثبوت.

حالة الجمع بين المصلحة الشخصية عموما ومصلحة الولاية وهو المبين في المادة 57 من قانون الولاية 07-12 الجديد.

إلا أنه يوجد الكثير من الفقهاء القانونيين من يأخذ على ما جاءت به المادة بكون المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية الاعتبارية حتى يمكن مقاضاته وكان الأجر النص على مطالبة المجلس بإعادة النظر في المداولة.

**\*من الناخب والمكلف بالضريبة صاحب المصلحة:** بالرجوع للمادة 57 في فقرتها الثانية نجد أنها أعطت هذا الحق أيضا لكل ناخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة خلال أجل خمسة عشر يوما من تعليق المداولة وعليه أن يرسل طلبا للوالي بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام وللوالي رفع دعوى بطلان المداولة إذا اقتنع بالأسباب المقدمة وبعد التحقق في الموضوع وهذا بخلاف ما جاء به القانون الملغى الذي كان يفرض توجيه الطلب لوزير الداخلية.

**ثانيا: الرقابة على المجلس كهيئة**

وتتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي حسب الكيفية والإجراءات التي حددها المشرع.

**أ/حالات حل المجلس:** حددت المادة 48 من قانون الولاية 07-12 الحالي حالات الحل التالية:

1/حالة خرق أحكام الدستور توجب حل المجلس فورا

2/ حالة إلغاء لانتخاب جميع أعضاء المجلس

3/ حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

4/ عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يؤدي لاختلالات خطيرة تمس بالنظام العام وبمصالح المواطنين كأن تكثر الصراعات بين المنتخبين والمعنيين يصعب من خلالها المحافظة على مصالح المواطنين

5/ انعدام الأغلبية وذلك عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد الاستخلاف.

6/ في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها

7/ حالة الظروف الاستثنائية التي تمنع تنصيب المجلس المنتخب

**ب/ أداة الحل:**

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون الولاية 12-07 الحالي

إلا أنه توجد حالات تصدر فيها الحكومة مراسيم حل المجالس المحلية المنتخبة استنادا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ والتي جاء نصها "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها"

**ج/ آثار الحل:**

طبقا للمادة 49 قانون الولاية 12-07 الحالي، في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 أيام الموالية للحل مندوبية ولائية لممارسة

الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الجديد وذلك بعد إجراء انتخابات التجديد في أجل أقصاه 3 أشهر من تاريخ الحل الاستثناء

نصت عليه المادة 50 من قانون الولاية 12-07 الحالي حيث يمكن تمديد هذه الفترة:

-في حالة المساس الخطير بالنظام العام إلى حين استتباب الأمور

-إذا تم حل المجلس في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية حيث تستمر المندوبية الولائية في عملها خلال هذه المدة المتبقية أو أحالت الفقرة الأخيرة من المادة كقياس تطبيق المادة على التنظيم.

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة على الوالي

إن والي الولاية وما يمتاز به من ازدواجية وظيفية باعتباره ممثل للولاية من جهة وممثل للدولة من جهة أخرى يحتم خضوعه إلى رقابة من قبل الجهات الوصية، حيث تتجلى هذه الرقابة في صورتين:

تتمثل الأولى في الرقابة على الوالي نفسه من قبل السلطة الوصية التي تخضع لها وتكون أما سياسية أو إدارية بينما تتمثل الثانية في الرقابة على الأعمال وتكون إدارية أو قضائية.

#### أولاً: الرقابة الإدارية على الولاية

إن مفهوم الرقابة في علم الإدارة يعني "قياس وتصحيح أداء المرؤوسين لتأكد من أن الأهداف المنظمة والخطط الموضوعية لبلوغها قد تم تنفيذها بالشكل مرض

وما يستشف منه أن الرقابة الإدارية تقع على الأعمال التي يقوم بها المرؤوسين من طرف رؤسائهم خلال حياتهم الوظيفية، وإسقاطا لهذا المفهوم على الوالي فإنه يكون خاضعا لرقابة وزير الداخلية في أعماله الإدارية

من خلال الطعون التي تقدم من قبل الأفراد وحتى بدونها، فالأمر سيان حيث أن المادة 30 من المرسوم التنفيذي 266/90 تجعل من وزير الداخلية المسؤول عن الحياة الوظيفية للولاية.

### ثانيا: الرقابة السياسية

إلى جانب الرقابة الإدارية يخضع الوالي كذلك إلى الرقابة السياسية من طرف وزير الداخلية حيث تجسد في التقارير التي يكون الولاية ملزمين برفعها لهذه الجهة. إلا أنه ما يمكن ملاحظته هو أن هذه الأساليب من الرقابة "تعد أساليب تقليدية من زاوية علم الإدارة"

حيث أن ما يؤخذ عليها لا تحقق النجاعة الفعلية وتقييم الصحيح للولاية بالوقوف على مدى تحقيقهم للأهداف المسطرة في السياسة العامة

### ثالثا: الرقابة القضائية على أعمال الولاية

بالإضافة إلى الرقابة الإدارية والسياسية، تخضع أعمال الولاية لرقابة القضائية وبضبط رقابة المشروعية، حيث يقتضي مبدأ المشروعية في دولة القانون وجوب خضوع أعمال السلطة التنفيذية لرقابة، ومطابقة هذه الأعمال مع القوانين والتنظيمات ومبادئ المشروعية، فأقر المشرع الجزائري جواز خضوع أعمال السلطات الإدارية بكونها أسندت لجهة قضائية إدارية خاصة، والتي تتمثل في الغرف الإدارية الجهوية والحكمة في ذلك هو تمييز الأعمال الصادرة عن الجهات الإدارية الأخرى فاسند الاختصاص المحلي للجهات القضائية الجهوية.

### المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية

بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه تم اختيارهم بطريق الانتخاب فانه من الصعب ممارسة الرقابة على البلدية إلا أنه لا يتنافى مع تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية وتشمل الرقابة المعنيين والمنتخبين سواء

### الفرع الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على المنتخبين

إن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون كما تخضع أعمالهم وتخضع هيئة المجلس للرقابة وذلك لضمان سلامة أعمال المجلس الشعبي البلدي

### أولاً: الرقابة الإدارية على الأعضاء:

من الصور التي يتم بها أعمال الرقابة على أعضاء المجالس هي: الإيقاف والإقصاء والاستقالة التلقائية.

### 1/ الإيقاف

تشير المادة 43 من قانون البلدية 10-11 الحالي إلى "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه".



نستخلص من نص هذه المادة لا سيما الفقرة الأولى منها أن الرقابة على المنتخبين تنصب على تعرضهم لمتابعة جزائية (جنحة أو جنحة) ذات صلة بالمال العام أو صلة بالشرف أو أن المنتخب كان عرضة لتدابير قضائية كان يتعرض لإجراء الحبس المؤقت حيث يظل التوقيف إلى غاية صدور حكم نهائي بعده يمكن للمنتخب الالتحاق بالمجلس وممارسة مهامه مع ضرورة إعلامه المسبق لرئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بتسليمه القرار النهائي بالبراءة.

وتجد الإشارة أن المشرع في القانون الجديد اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني.

## 2/ الإقصاء

الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية حيث لا يكون إلا لفعل خطير فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فهو يفقد عضويته منعا المساس بمصداقية المجلس وذلك لما جاءت به المادة 44 من قانون البلدية 11-10 الحالي ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي.

## ثالثا: الاستقالة التلقائية

أضاف قانون البلدية الجديد في المادة 45 منه "يعتبر مستقila من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب يغيب بدون عذر لأكثر من دورات عادية خلال نفس السنة

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس  
حضوريا

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي  
بذلك"

وعليه فإن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية  
دون الدورات الاستثنائية خلال نفس السنة يعتبر مستقيلا وذلك لإضفاء الالتزام على  
المنتخب لحضور الجلسات وأعطى المشرع من خلال نص المادة المذكورة ضمانة سماعه  
من قبل المجلس لتبرير غيابه وان تخلف رغم صحة التبليغ لتخذ قرار المجلس في غيابه  
ويعتبر حضوريا ويخطر الولي بذلك.

### ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

من صور الرقابة الإدارية التي قررها القانون الحالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي  
ومداولاته التي تنفذ ضمنا أو تحتاج للمصادقة الصريحة أو تكون باطلة بطلانا مطلقا أو  
نسبيا

#### 1/ المصادقة الضمنية للمداولات

فيما عدى المداولات المستثناة قانونا فالأصل أن مداولات المجلس تنفذ بقوة القانون بعد 21  
يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية (المادة 56 من قانون البلدية 11-10) خلال هذه المدة  
يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة كجهة وصاية

**2/ المصادقة الصريحة للمداولات:**

تنص المادة 57 من قانون البلدية ما يلي: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

-الميزانيات والحسابات

-قبول الهدايا والوصايا الأجنبية

-اتفاقيات التوأمة

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"

حيث أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلاً للدولة وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال مدة 30 يوماً انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وأضحت المداولة عندئذٍ واجبة التنفيذ(المادة 85 من قانون البلدية 10-11) حتى ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 أعلاه

**3/ البطلان المطلق**

وهو أشد مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات الإدارية خطورة حيث يؤدي إلى إنهاء التصرف الذي صدر عن المجالس اللامركزية برمته وبأثر رجعي

وجاء في نص المادة 59 من قانون البلدية 10-11 "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي

-المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

-غير المحررة باللغة العربية

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار"

بما يعني أن المداولة تلد ميتة ولا تنتج أثرا قانونيا حيث يلغي الوالي المداولة بقرار دون تعليل ومنه نخلص أن إلغاء المداولة أو أعمال المجلس البلدي من أهم أوجه الرقابة وهو إجراء تنهي به سلطة الرقابة الوالي اثر القرار الصادر عن البلدية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة.

#### 4/ البطلان النسبي

طبقا للمادة 60 من قانون البلدية 11-10 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس أو بعض أو كل الأعضاء أما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أوصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.

وذلك للمحافظة على مصداقية المجلس وعليه في حالة وجود أي عضو بالمجلس في وضعية تعارض المصالح وجب عليه أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي أما في حالة الرئيس نفسه فعليه التصريح أمام المجلس يكون هذا الإبطال بموجب قرار من الوالي معلل ولم يذكر المشرع أي شيء بالنسبة للمدة بخلاف القانون الملغى 90-08 .

يجوز للمجلس الشعبي البلدي ممثلا برئيسه أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة (المحكمة الإدارية) في كل قرار من الوالي لإبطال مداولة

واستنادا للمادة 61 من قانون البلدية 11-10 قد أجازت لرئيس المجلس تقديم تظلم إداري أو رفع دعوى قضائية.

## ثالثا: الرقابة على الهيئة:

وبذلك بحله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها وبموجب المادة 46 من قانون البلدية 10-11 يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

\* خرق أحكام الدستور بحكم وجوب احترام النص الدستوري من جانب كل مؤسسات الدولة

\* إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي

\* في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس والتخلي عن عضويتهم

\* عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو نمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

\* عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من النصف وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف بحيث في هذه الحالة يبادر الوالي إلى إعداد تقرير ويحيله إلى وزير الداخلية الذي يعد تقريرا بدوره يحيله إلى مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل.

\* في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.

\* في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها

\* في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

يتم حل المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 35 من قانون البلدية 10-11 وكأصل عام بموجب قرار رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية.

غير أن وضع حالة الطوارئ مكن الحكومة وبموجب المرسوم الرئاسي 92-44 وبحكم الوضع الغير عادي من حل مجالس منتخبة بلدية بموجب مرسوم تنفيذي (المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11 أفريل 1992 والمرسوم التنفيذي 95-63 المؤرخ في 22 جويلية 1995)

يتم بعد صدور مرسوم الحل تعيين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية وهذا بموجب قرار صادر عن الوالي خلال 10 أيام التالية للحل وحتى تنصيب المجلس الجديد بعد إجراء الانتخابات وأحالت المادة 48 من قانون البلدية 11-10 للتنظيم لضبط هذه المسألة

وجاء في المادة 51 في حالة استحالة إجراء انتخابات لظروف استثنائية يعد وزير الداخلية تقريرا ويعرضه على مجلس الوزراء ويعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد بعد توفر ظروف إجراء الانتخابات وأحالت المادة الأمر للتنظيم.

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

إضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينها على عكس باقي أعضاء المجلس حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام حيث يعد ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى ، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين ، كما على رئيس المجلس أن يلتزم بكل توجيهات الوالي ، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة والي الولاية وإشرافه ، وهذا ما نصت عليه المادة 88 من قانون البلدية 11-10 .

بالإضافة إلى هذا فوالي الولاية يمارس سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المواد 100-101-102 من قانون البلدية 11-10 لا سيما

الحفاظ على النظام العام بعد تقاعس رئيس المجلس عن ذلك أو رفضه لتعليمات الوالي الصادرة في هذا الصدد.

### تقدير وتقييم استقلالية الجماعات المحلية في ظل الرقابة الإدارية

إن ما يمكن استخلاصه حول مدى استقلالية الجماعات المحلية وحدود الرقابة الخاضعة لها هو أن صور الرقابة على البلديات والولايات جاءت شديدة وواسعة على مستوى النصوص حيث شملت فضلا عن المنتخبين، المجلس المحلي كهيئة والأعمال. وما يلاحظ أيضا أنه علميا تتسع الرقابة أكثر إلى درجة ظهور تبعية الجماعات المحلية أمرا مسلما به في العديد من المجالات، كل هذا يجعل البلدية تخضع لرقابة واسعة قد تؤدي إلى التقليل من هامش استقلالها، وحتى الولاية تعيش حالة خضوع تام لممثل السلطة المركزية - الوالي - بسبب الازدواج الوظيفي الذي تحول لصالح وظيفة ممثل الدولة، بعيدا عن أي سمو واجب لهيئة المداولة على جهازها التنفيذي وفي اقل تقديرا توازن العلاقة بينهما.

هذا وقد تترجم هذه الرقابة على المجلس من طرف الوالي في عدة مظاهر خاصة باعتباره ممثلا للدولة حيث نذكر على سبيل المثال لا الحصر البعض منها المتمثل في: أنه يستطيع طلب إجراء الجلسة في شكل مغلق، كما يقرر تعويض النائب المستقيل أو التوفي كما يمكنه اقتراح عزل أعضاء المجلس الشعبي و اقتراح حله.

كل هذا نتج عن تبعية شبه كلية للمجلس الشعبي الولائي تجاه مسئول الهيئة التنفيذية و ممثل الدولة من جهة أخرى و بالمقابل, لا يستفيد المجلس الشعبي إلا بوسائل كل ما يمكن اعتبارها أنها رمزية, كتقديم الوالي لتقرير حول وضعية الولاية و نشاط المجلس التنفيذي إلى المجلس الولائي .

لهذا يمكننا القول بأن حمود و تحجر الأجهزة المحلية يعود جزء منه إلى التواجد الدائم و المطلق لسلطة الوصاية التي تتدخل بشكل مستمر في كل المجالات, فالمسؤولون المحليون لا يقومون بأي عمل إلا بناءا على موافقة صريحة من سلطة الوصاية.

### المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

لا تختلف الرقابة المالية عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري للجماعات المحلية, و تهدف السلطة الوصية من خلالها إلى حماية المال العام من أي إساءة في التسيير أو إهمال يؤدي إلى نتائج لا تحمد عقبها فيما بعد.

و تخضع هذه الرقابة إلى جملة من المبادئ و الأسس التي تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة و تنفرد بها دون سواها و من بينها أنها تمارس بشكل منتظم في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد أو الاعتداء على الحريات العامة, إضافة إلى عدم تداخل عمل أجهزة الرقابة بحيث لكل مرحلة من مراحل الميزانية جهاز مكلف بالرقابة عليها, لكن لا يمكن أن تتحقق هذه الرقابة على الوجه الكامل دون أن تتوفر لها مقومات لنجاحها و من بينها كفاءة نظم الرقابة في سرعة الكشف عن



المخالفات و تحفيز مسؤولية القائمين بها, إضافة إلى توفير الخبرات الإدارية و المالية عن طريق التدريب المستمر.

و على العموم نجد نوعين من الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية بحيث تكون بعد تنفيذ الميزانية و تعرف بالرقابة السابقة أو المسبقة و هي بمثابة رقابة وقائية, كما تكون بعد تنفيذ الميزانية و غلق السنة المالية من خلال الرقابة اللاحقة.

و تضم أجهزة الرقابة المالية كل من:(المراقب المالي و المحاسب العمومي, بالإضافة إلى المجالس المحلية المنتخبة و مجلس المحاسبة, المفتشية المالية).

### المطلب الأول: الرقابة الإدارية المسبقة على ميزانية الجماعات المحلية

هي التي تسبق عملية التنفيذ مما يسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ بعدم الوقوع في الأخطاء.

الرقابة ملازمة: و هي التي تتبع و تلازم عملية التنفيذ من اجل ضمان عدم الانحراف<sup>1</sup>.

قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة يعرف بالرقابة السابقة، وهي تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، وهي تهدف إلى اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها قبل أن تحدث، لكنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات وبالتالي يترتب عليها تباطؤ في تسيير المرافق العامة، إلا أنها تعتبر الحاسمة في تأدية الغرض الذي تهدف إلى تحقيقه والمتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقاً سليماً وفق كافة قواعد الإنفاق المقررة، كما تهدف إلى ضمان تطبيق القوانين التنظيمية التحقق من الشرعية المالية لمختلف الالتزامات العمومية

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ للحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة، وتتم عمليات

<sup>1</sup> محمود إبراهيم الوالي, علم المالية العامة , ديوان المطبوعات الجامعية , 1987, ص102.

المراجعة والرقابة على جانب النفقات فقد فلا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل إيرادات السنة.

هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني فهي تمارس قبل تنفيذ الجماعات المحلية وهذا ما يجعلها تحول دون الوقوع في الخطأ وتفاذي الوقوع فيها وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة.

### الفرع الأول: الرقابة الإدارية الممارسة من طرف المراقب المالي

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الجماعات المحلية بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة وقبل دخولها حيز التنفيذ، وهي من بين الوسائل التي تسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية.

وهكذا نستنتج أن الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي الذي يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية تهدف إلى منع ارتكاب المخالفات المالية التي فيها الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية

حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز لهذا يعتبر المراقب المالي بمثابة المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف لتقرير العقوبات، ويقوم في نهاية سنة مالية بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف على سبيل العرض والى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام يستعرض فيه كيفية تنفيذ الميزانية مع ذكر الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه أن وجدت في مجال تطبيق التنظيم إضافة إلى المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية وجميع الملاحظات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات وتعداد المستخدمين مع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية.

تخضع القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي وقد حصرت هذه النفقات فيما يلي<sup>1</sup>:

-قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة

-الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية

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

إن وجود مراقب مالي على مستوى كل ميزانية عمومية يسمح لوزير المالية من الاطلاع على مدى استعمال الأموال العمومية المعتمدة في مختلف الميزانيات ،كما يقوم المراقب المالي باطلاع المصالح المعنية فيما يخص العمليات التي يراها غير منطقية مع التوجيهات المالية الرسمية ومن بين المهام الأساسية للمراقب المالي<sup>2</sup>:

\* السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به

\*التحقق المسبق من توفر الاعتمادات

\* إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو رفض التأشير عليها عند الاقتضاء مع التعليل

\*تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي

إن النفقات العمومية سواء كانت مخصصة للتسيير أو التجهيز يجب ان تخضع للرقابة المسبقة وذلك بالتحقق من ما يلي:

\* صفة الأمر بالصرف

<sup>1</sup> المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها.

<sup>2</sup> المواد 58-59 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

\*المطابقة التامة للالتزامات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها

\*توفر الاعتمادات المالية أو المناصب المالية

\*التخصيص القانوني للنفقة (تسجيل النفقة في الباب الملائم وفي المادة المعنية)

\*تطابق المبلغ المحدد في الالتزام مع الوثائق الأخرى الملحقة بوثيقة الالتزام

يرفض المراقب وضع التأشيرة أما رفض مؤقت وأما رفض نهائي فيقوم بالرفض المؤقت في حالة ما إذا كان ملف الالتزام يحتوي على معلومات خاطئة مع إمكانية تصحيحها من طرف الأمر بالصرف، أو عدم وجود مستندات كافية بالنسبة للعملية، أو عدم وجود معلومات جوهرية في مستندات الالتزام، أما الرفض النهائي فيكون لعدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، أو عدم وجود الاعتمادات المالية، أو لعدم احترام الرفض المؤقت من طرف الأمر بالصرف.

### الفرع الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة من طرف أمين الخزينة

يتمتع المحاسب العمومي بصلاحيه الرقابة على تنفيذ الميزانية إذ يطلب ملف النفقة المقدمة إليه للتحقق من مدى شرعيتها وإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن المعني، أما إذا تأكد من عدم شرعيتها يمكنه أن يرفضه القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة

وفي حالة ما رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي وضع التأشير بصفة نهائية ولكن سلطته ليست مطلقة في هذا المجال لأنه يمكن للأمر بالصرف أن يستخدم إجراء التسخير تحت مسؤولية مع إمكانية رفضه من طرف المحاسب العمومي<sup>1</sup>.

يتم تعيين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم المكلف بحفظها مع إعداد حساب التسيير.

وتتقرر مسؤوليته عندما يحدث عجز في الأموال العمومية سواء تعلق الأمر بتسديده للنفقات، بحيث يكون مسؤول مسؤولية شخصية عن كل تصرفاته إذا تعلق الأمر بتسديده للنفقات العمومية في ظروف غير شرعية، أو عدم محافظته على الوثائق والمستندات المثبتة للمعاملات المحاسبية.

ومن خلال عملية الرقابة المالية يمكن:

\* التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات.

\* التأكد من عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة في الإنفاق مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد

\* مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة

<sup>1</sup> المواد 47-48 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

- \* بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته في تحقيق التنمية
- \* الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ
- ويمكن حصر الهدف من ممارسة وظيفة رقابة النفقات المستعملة فيما يلي:
- \* السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به
- \* التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات
- \* إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء و ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعى فيها طبيعة الوثيقة
- \* تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي
- \* إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات والوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

### الفرع الثالث: رقابة المجالس المحلية المنتخبة

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود سلطات إقليمية منتخبة يترك لها الإشراف على تسيير الموارد المحلية والتعبير عن إرادة المواطنين، كما أنها تمارس الرقابة في حدود القانون إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات

المتخذة على المستويين الولائي<sup>1</sup>، والبلدي<sup>2</sup> والحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هو انه يتم التصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون إذ يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا و مادة مادة ، كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات.

وبعد التحقق من خلال حساب التسيير من مطابقة النتائج المتحصل عليها مع التقديرات التي وضعت وثيقة الميزانية يمكن تدارك الاختلاف في إعداد الميزانية الإضافية للسنة الجارية ، لأن الميزانية الابتدائية لا تعطي فرصة لمناقشتها بشكل واسع وفعال على عكس الميزانية الإضافية التي تفتح لأعضاء المجالس المحلية مجال واسع للمناقشة ، ويعتبر الحساب الإداري وسيلة مراقبة يسمح للجماعات المحلية بتقويم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية وهو بمثابة رقابة الإدارة على نفسها.

وهكذا نستنتج أن رقابة المجالس الشعبية على الميزانية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها.

### المطلب الثاني : الرقابة اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

الرقابة اللاحقة هي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة وهي لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وتأخذ أشكال متعددة فقد

<sup>1</sup> المواد 160-169 قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

<sup>2</sup> المواد 180-188 القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011.

تقتصر على مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات والمراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ترتكب ، وقد تمتد لتشمل البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة ،وهي تمارس من قبل رقابية مختصة.

كما تعرف بأنها تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة تتمتع بسلطات وضمانات تجعلها في مأمن من أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه ،ويسند هذا النوع من الرقابة إلى كل من مجلس المحاسبة والمفتشية المالية لوزارة المالية

### الفرع الأول: الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوباً من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية بالرقابة البعدية الهدف منها توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية ،وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير والمتمثلة في مجلس المحاسبة وهو بمثابة هيئة قضائية تفحص الحسابات وتكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة .

وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئي س الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل



ومن بين الصلاحيات الموكلة إلى مجلس المحاسبة القيام بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلديات والولايات وفقا للتشريع المعمول به<sup>1</sup> القيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق أو بالتنقل ميدانيا أن اقتضى الأمر ذلك.

### الفرع الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية.

وهي بمثابة رقابة إدارية لاحقة تمارس على ميزانية الجماعات المحلية وتوكل هذه الرقابة إلى مفتشين تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومراقبة مدى تطابق المصاريف للاعتمادات الموجودة بكل بند من بنود الميزانية، مع مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات بالإضافة إلى الرقابة على مستندات جميع العمليات المالية وبأنها تمت طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة ضرورية.

ويمكن تلخيص أهم اختصاصات المفتشية العامة للمالية في: مهمة التحقيق من خلال مراقبة تسيير الخزينة والتحقق من الأرصدة والقيم وإجراء البحث فيما يخص العمليات التي تخضع للمحاسبة العمومية، إضافة إلى مهمة الدراسة وذلك بالتنسيق مع المصالح المعنية التقييم الاقتصادي المالي.

<sup>1</sup> المادة 175 من قانون الولاية 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمادة 210 قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011.

تأثير الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية :

إن الرقابة في ظل النظام اللامركزي رقابة وصائية بعدية ولا تكون إلا بنص قانوني ولا تكون وهي ليست مفترضة على عكس الرقابة السليمة إذ يقول الفقيه جون ريفيرو J.RIVERO " ليس هناك وصاية إدارية بدون نص قانوني وليس هناك وصاية إدارية تتعدى محتوى هذا النص القانوني " ، ويضيف الأستاذ ميشال مياي MICHEL MIAILLE : "إن عبارة الرقابة من الناحية الإدارية يمكن أن يكون لها عدة معاني ، إما أن تعني السيطرة وتأخذ بهذا المعنى اسم الرقابة التسلسلية (السليمة) ومن خلالها يتم التسيير الكامل لنشاط نظام عدم التركيز، وأما أن تأخذ معنى المراقبة وتحت اسم الوصاية فإنها تمتد فقط إلى رقابة شرعية القرارات التي تتخذها الهيئات اللامركزية"<sup>1</sup> ، حيث تعمل الوصاية الإدارية على جعل تصرفات الجماعات المحلية في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها ، كما تضمن حسن سير الإدارة ومختلف المرافق العامة وتحفيزها على تقديم أفضل الخدمات ، وبالتالي فهي ضرورية من أجل ضمان احترام تطبيق القوانين والحفاظ على المصلحة العامة، غير إن اتساع نطاقها يجعل منها قيوداً يحد من حرية تدخل هذه الجماعة القاعدية ويجعل من السلطة المركزية معرقة لتنفيذ القرارات المحلية والمفترض أنها اتخذت في إطار حر ومستقل

إن العلاقة ما بين الرقابة ومجال التدخل علاقة طردية فكلما اتسع مجال التدخل كلما ضيقت هذه الرقابة منه وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن اللامركزية في النظام الإداري الجزائري مقيدة، إذ تبقى سلطة رقابة الجهة الوصية سيدة الموقف في الفصل في تلك الأمور التي يفترض أن تسند للجماعات المحلية في نطاق تدخلها الواسع.

<sup>1</sup> ناصر لباد: القانون الإداري ، الجزء الأول، التنظيم الإداري، ص 59.

الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالها تبقى عاملا معرقلا لنشاط الجماعات المحلية وحرية مبادرتها ،ولعل هذا ناتج وبشكل أساسي من التصور القائم لدى السلطات المركزية على عجز الجماعات المحلية عن تحقيق التنمية المنشودة ولذلك يتوجب أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطات الجماعات المحلية لمنع أي تجاوز قد يرتكبه النواب المنتخبون المحليون وقمع كل محاولة تتجاوز الحدود المحدودة في القانون لهذا تبقى الرقابة بنمطها التقليدي وبأسلوبها الكلاسيكي انجح طريقة لحماية الإدارة المحلية من نفسها ولفرض حضور قوي ودائم للدولة.

نظام الوصاية الإدارية هو انعكاس لطبيعة النظام الممارس في الدولة (هل يغلب عليها الطابع المركزي أو اللامركزي) وكذلك هو انعكاس لدور هذه الأخيرة في المجال الاقتصادي والاجتماعي ،ومن ثم فهو يعكس مدى استقلالية أو تبعية الجماعات المحلية إلى السلطات المركزية في ممارسة صلاحيتها ،وفي هذا الإطار فان التنظيم الإداري في ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة يحاول أن يجمع بين التمثيل الشعبي الذي ينعكس على المستوى القانوني في شغل أجهزة تسيير الجماعات المحلية عن طريق الانتخاب بشكل عام وتقوية سلطة الدولة القائمة أصلا على مبدأ المركزية والتي يجسدها الدور الفاعل لنظام الوصاية الإدارية.

ونظام الوصاية المطبق في الجزائر هو الذي يفسر تردد المشرع في مختلف القوانين التي تحكم سير الجماعات المحلية بالإقرار بالاستقلال الإداري والمالي الذي تقتضيه مبادئ النظام اللامركزي ،إذ رغم تأكيده على مبدأ التمثيل الشعبي والتوسيع في مجال التدخل إلا انه عمل على تدعيم سلطة الجهات الوصية وهذا الوضع يبرز هيمنة السلطة الوصية على تسيير الشؤون المحلية التي هي من اختصاص الجماعات المحلية وهذا من شأنه أن يترك أثارا على أسلوب تسيير الجماعات المحلية.

فالإضافة إلى اعتبار الوالي جهة وصائية على البلديات أسندت له كل قوانين الولاية المتعاقبة وحتى القانون الأخير 07/12 مهمة التنفيذ على مستوى الولاية وهذا لا يتماشى ومبادئ الاستقلال الإداري والمالي مما يجعل الولاية صورة من صور اللامركزية الناقصة أو غير المكتملة.

يبدو أن هناك تفاوت بين الرقابة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالها بحيث عرفت الرقابة على المجالس المنتخبة تطور نوعي في تنظيمها من خلال تخفيف الضغط الذي كانت تمارسه جهات الوصاية على المجالس المنتخبة بينما بقيت الرقابة تقريبا على حالها كما كانت عليه في ظل القوانين السابقة ويمكن أن نلمس هذا التطور من خلال أحكام كل من القانون 07/12 والقانون 10/11 المتعلقين بالولاية والبلدية على التوالي، بحيث تم التقييد من سلطة الجهة الوصية في الرقابة على أعضاء المجلس أو على المجلس ككل وهذا لتسهيل عمل المنتخبين وإعطائهم نوعا من الضمانات القانونية لممارسة الاختصاصات والمهام المسندة لهم ولا يسمح باللجوء إلى حل المجالس المنتخبة إلا في حالات حددت على سبيل الحصر في قانوني الجماعات المحلية ووفق أداة قانونية متميزة.

وأهم عائق قانوني لتصرفات الجماعات المحلية وممارستها لوظائفها يتمثل أساسا في سلطة الإلغاء المباشر الممارس من قبل الهيئات الوصية وهذا يتنافى من حيث المبدأ مع الاستقلال المقرر لها قانونا ويحتم ضرورة إعادة التفكير في نظام الوصاية الممارس على الجماعات المحلية.

## خاتمة:

من خلال دراسة موضوع الجماعات المحلية، التي هي مظهر من مظاهر اللامركزية الإدارية وبالتطرق إلى مدى استقلالية الهيئات في ممارسة مهامها يمكننا أن نستخلص إن جوهر اللامركزية الإدارية يتمثل في استقلال الشخص المعنوي الإقليمي، حيث يقتضي هذا الاستقلال أن تكون له سلطة اتخاذ القرار النهائي دون الإخلال بسلطة الشخص المعنوي المركزي في التعقيب.

لكن ينبغي على هذا الأخير أن لا يلغي شخصية الشخص المعنوي الإقليمي، حتى لا يصبح مجرد تابع أو فرعا للسلطة المركزية وتزول بذلك آثار كيان اللامركزية.

وإذا سلمنا بأن جوهر اللامركزية الإدارية واستقلال الأشخاص اللامركزية في مباشرة اختصاصها دون الخضوع لما تخضع له فروع السلطة المركزية من سلطة رئاسية يباشرها الرؤساء على المرؤوسين، فإن هذا لا يمنع من وجود نوع من الرقابة للسلطة المركزية على أعمال الأشخاص الإقليمية بل يعد ضروريا للمحافظة على كيان الدولة ونظامها بالإضافة إلى التزام الأشخاص الإقليمية بواجباتها وعدم مخالفتها. إلا أنه ينبغي إلا تكون هذه الرقابة متشددة إلى درجة أن تذوب شخصية الأشخاص الإقليمية وتفقد استقلالها وبالتالي يفقد نظام الإدارة المحلية جوهره ولهذا فإن موضوع الرقابة يشكل معادلة ليست سهلة المنال، مما يستوجب معالجتها بدقة شديدة. حيث إذا أفرطنا في الاستقلال قيدنا الأشخاص الإقليمية وافقدنا الإدارة المحلية جوهرها وفائدتها، وإذا فرطنا في الرقابة وبالغنا في الاستقلال قد نتعرض المصالح الوطنية إلى الضرر، ولربما تعارضت القرارات بين السلطة المركزية والأشخاص الإقليمية بل ولربما تجاوزت تلك الأشخاص حدود صلاحيتها.

وكخلاصة عامة لهذه الدراسة وبناء على ما تقدم ومن أجل تطوير أداء هذه المجالس ولعب دورها الرئيسي لترقية التنمية المحلية في جميع المجالات فانه يكون من الواجب إبداء بعض الاقتراحات والتوصيات التي نرى انه من الضروري أخذها بعين الاعتبار لاستكمال دور المجالس المحلية وبلوغها الأهداف المنشودة منها وتتمثل في:

\* وجوب توازن بين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية وبصفته ممثلاً للدولة، مع تدعيم دوره باعتباره ممثلاً للدولة.

\* وجوب وجود الدولة على مستوى تراب البلديات للقضاء على بعض التصرفات التي برزت في الآونة الأخيرة والمتمثلة خصوصاً في أعمال شغب وقطع الطرقات والتي من شأنها المساس بالنظام العام.

\* إعادة توازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي.

\* تحويل كل صلاحيات الوالي المحلية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها.

\* يجب إيجاد آليات لتدعيم وبسط الرقابة الحقيقية للمجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة مداولة على الوالي وباعتباره جهاز تنفيذي

\* ضرورة وضع معايير للترشح تضمن تشكيل مجالس منتخبة من كفاءات قادرة على التسيير بما لا يتعارض مع النظام الديمقراطي

\* العمل على إيجاد توازن بين دور الوالي باعتباره ممثل للجماعة المحلية ودوره كممثل للدولة

\* ضرورة مراجعة اختصاصات الوالي وتقييد البعض منها باشتراط الرأي العام المسبق والإلزامي للمجلس الشعبي الولائي باعتباره جهاز مداولة وممثلاً للإدارة الشعبية.

\*كفالة تشكيل المجالس البلدية من عناصر قادرة على الوفاء بواجباتها منتخبة بالاعتماد على الخبرة والتخصص وهذا تأكيد لاستقلال تلك المجالس.

\*إسناد كل المهام التي تتصف بالمحلية إلى المجالس المحلية خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المجتمعات ومن خلالها حاجات السكان في تطور مستمر الأمر الذي يقتضي المرونة في تنظيم صلاحيات المجالس المحلية بشكل عام دون تحديد الأمر الذي قد يقف حجرة عثر أمام أداء هذه المجالس لواجباتها على أحسن وجه، فهذا الأسلوب من شأنه إعطاء حرية أكثر للمجالس المحلية للممارسة اختصاصاتها التي تتم بدورها تحت إشراف من السلطة المركزية.

\*دعم القدرات المالية للإدارة والمجالس المحلية عن طريق نصوص تشريعية تكفل توفير الدعم المالي الضروري بالإضافة إلى تخصيص كل إيرادات الضرائب المحلية لهذه المجالس.

إن الغاية من كل هذا هو البحث عن حل توقيفي دون الاستغناء على نظام الوالي وفق ما تقتضيه ظروف الإدارة المحلية وبالتالي تدعيم دوره بوصفه ممثلاً للدولة وهذا ما لا يتعارض مع تحويل بعض الاختصاصات الممارسة باسم الجماعة المحلية من الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي بغرض تحقيق توازن بين الهيئات والصلاحيات الأمر الذي يضمن للولاية مميزاتها كوحدة محلية حقيقية.

وأخيراً إن ما يمكن استخلاصه هو ضرورة وجوب خلق توازن بين المجموعات المحلية والسلطة المركزية وتنظيم العلاقة بينهما على ضوء ما تقتضيه المتطلبات الراهنة خاصة المتعلقة منها بالتعددية الحزبية التي تسمح تشكيلة هذه المجالس بشكل يضمن بقاء سلطة دون القضاء على مبدأ استقلالية وحرية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها.

## قائمة المراجع:

### أ/ الكتب والمؤلفات

- 1/ د.أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1988
- 2/ د. مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007
- 3/ د. مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 03، 2003
- 4/ د. محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، دار العلوم، عنابة، 2002
- 5/ د. محمد الصغير بعلي: المالية العامة، طبعة 2003، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2003
- 6/ أمحمد العربي سعودي: المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية- البلدية، 1516- 1962، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، دون طبعة.
- 7/ محمود إبراهيم الوالي: علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- 8/ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986
- 9/ أ. عمر صدوق: دروس في الهيئات المحلية المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1986
- 10/ عبید لخضر: المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1986.



- 11/أ.علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2011.
- 12/د.عمار عوابدي: فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- 13/د.عمار بوضياف: الصفقات العمومية في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة 2007.
- 14/د.عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة الجزائر، الطبعة الأولى، 1999.
- 15/فليح حسين: التنمية والتخطيط الاقتصادي، عالم الكتب الحديث، 2006.
- ب/الديساتير والقوانين والمراسيم:**
- 1/دستور 1996 الجريدة الرسمية العدد 67 الصادرة في 07/12/1996.
- 2/القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 2012.
- 3/ القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.
- 4/ القانون رقم 09-90 المؤرخ في 21 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990، المتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.
- 5/ القانون 08/90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 افريل 1990 المتعلق بالبلدية.
- 6/قانون 21-90 المؤرخ في 15 أغسطس 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- 7/القانون 29-90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52 المؤرخ في 02/12/1990.

- 8/الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم سنة 1969.
- 9/الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 38 المؤرخة في 23/07/1995.
- 10/ المرسوم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتعلق بتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات.
- 12/المرسم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي سنة 1983 يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافطة على النظام العام.
- 13/مرسوم رقم 30/86، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبة العموميين وكيفيةها ومحتواها، الجريدة الرسمية العدد 48.
- 14/المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 21/جويلية 1997، المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها بضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.
- 15/المرسوم التنفيذي 78/92 المؤرخ 22/02/1992، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 22/02/1992 .
- 16/ المرسوم التنفيذي 91/95 المؤرخ في 25/03/1995، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 15/04/1995 .

الفهرس:

01.....	مقدمة:
(35-04) .....	الفصل الأول:الجماعات المحلية كمعبر عن اللامركزية.....
	المبحث الأول: الجماعات المحلية و الصلاحيات المسندة لها.....
(20-05) .....	المطلب الأول: الولاية.....
05 .....	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي .....
07 .....	الفرع الثاني: الوالي.....
13 .....	المطلب الثاني: البلدية.....
15 .....	الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي .....
16 .....	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي .....
20 .....	المبحث الثاني: الاستقلال في التسيير المالي و الإداري للجماعات المحلية ... (24-35)
24.....	المطلب الأول: نظام الوصاية و الاستقلال الإداري للجماعات المحلية .....
24 .....	الفرع الأول: مفهوم الوصاية أو الرقابة الإدارية .....
27.....	الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية .....
	الفرع الثالث: مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية
30 .....	

- المطلب الثاني: الاستقلال المالي للجماعات المحلية و الرقابة المالية ..... 32
- الفرع الأول: موارد الجماعات المحلية ..... 33
- الفرع الثاني: استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية ..... 33
- الفرع الثالث: أهداف الوصاية على الجماعات المحلية ..... 35
- الفصل الثاني: الرقابة الممارسة من السلطة الوصية و تأثيرها على الجماعات المحلية**  
(65-37).....
- المبحث الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية .....(39-56)
- المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الولاية ..... 39
- الفرع الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي الولاوي ..... 39
- الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولاوي ..... 41
- الفرع الثالث: الرقابة الإدارية الممارسة على الوالي ..... 47
- المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية ..... 49
- الفرع الأول: الرقابة الإدارية الممارسة على المنتخبين ..... 49
- الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي ..... 55
- المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية .....(57-65)
- المطلب الأول: الرقابة الإدارية المسبقة على ميزانية الجماعات المحلية ..... 57
- الفرع الأول: الرقابة الإدارية الممارسة من طرف المراقب المالي ..... 58

- 61 ..... الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة من طرف أمين الخزينة
- 63 ..... الفرع الثالث: الرقابة الإدارية الممارسة على المجالس المنتخبة
- 64 ..... المطلب الثاني: الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية للجماعات المحلية
- 64 ..... الفرع الأول: الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية
- الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الممارسة من طرف المتقشية العامة للمالية على ميزانية
- 65 ..... الجماعات المحلية
- 69 ..... الخاتمة:
- 73 ..... قائمة المراجع:
- 77 ..... الفهرس:

## ملخص :

تتمثل الهيئات الإدارية المحلية بالجزائر في الولاية و البلدية و هذا ما اقره الدستور الجزائري لسنة 1996 بموجب المادة 15 منه، حيث تجسد هذه الهيئات اللامركزية الإقليمية و تمكن المواطنين من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية .

و من اجل تفعيل عمل هذه الهيئات فان المشرع قد اعترف لها بنوع من الاستقلال الإداري و المالي في أداء نشاطها، غير أن هذا الاستقلال مقيد و ليس مطلق و ذلك كي لا تحيد هذه الهيئات عن الهدف المرجو من إنشائها .

و عليه فان الهيئات الإدارية المحلية تخضع للرقابة الإدارية التي تعد مجموع السلطات و الصلاحيات الممنوحة قانونا للسلطة المركزية (وزارة الداخلية) لمراقبة مدى ملائمة أعمال الهيئات الإدارية المحلية للمشروعية القانونية .

و تتجلى مظاهر هذه الرقابة الإدارية على كل من أعمال الهيئات المحلية و أعضائها و كذا على الهيئات ذاتها ، بحيث يمكن للسلطة المركزية التصديق على أعمال هذه الهيئات أو إلغائها -دون تعليلها- متى توفرت الأسباب القانونية لذلك .

إضافة إلى هذا ما تمارس الرقابة على الأعضاء سواء بإيقافهم عن مزاولة نشاطهم لمدة معينة، أو إقالتهم، أو إقصائهم و تجريدهم من العضوية بالمجلس المحلي .

و لا تتوقف حدود الرقابة إلى هذا الحد بل تمتد إلى إمكانية حل المجلس المحلي متى توفرت الشروط القانونية ، و ذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية .