

جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف الدكتور:

بريك الطاهر

من تقديم الطلبة:

- العايب سامي
- بوسرو الحملوي
- لخشين عصام

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
بوخان صبرينة	أستاذة مساعدة	رئيسا
بريك الطاهر	أستاذ محاضر	مشرفا ومقررا
صافي عبد الله	أستاذ مساعد	مناقشا

دورة جوان 2022

# شكر و عرفان

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ

وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾ سورة النمل الآية 19.

الحمد لله رب العالمين الذي لا يبلغ وصفه الواصفون، ولا يدرك قدر عظمته المتفكرون، ويقر بالعجز عن مبلغ قدرته المعتبرون، نحمده ونشكره كثيرا عدد خلقه وكلماته وملاء أرضه وسماواته على نعمه التي لا تعد ولا تحصى، وتوفيقه لنا في إخراج هذا العمل من الظلام إلى النور.

لا يسعنا في هذا المقام إلا التوجه بخالص عبارات الشكر والثناء والامتنان إلى الأستاذ الدكتور "بريك الطاهر" الذي وافق بالإشراف علينا في إعداد هذه المذكرة، حيث لم يدخر أي جهد في توجيهنا وتأطيرنا بالرغم من انشغالاته، فجزاه الله عنا خير الجزاء وبارك له في جميع أعماله.

كما نتوجه بالشكر إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور "بريك الطاهر" مشرفا ومقررا والأستاذة «بوخنان صبرينة» رئيسا والأستاذ "صافي عبد الله" مناقشا، على قبولهم مناقشة هذه المذكرة وتكبدهم عناء المشقة، رغم انشغالهم المهنية ونرجو أن يحظى عملنا هذا بالقبول، كما لا أفوت الفرصة لأشكر جميع الأساتذة الذين كان لهم الفضل في تكويننا عبر مراحل الليسانس والماستر فبارك الله فيهم وأدامهم الله دخرا للأسرة الجامعية.

# إهداء

الحمد لله على توفيقه وهدايه و نعمه ورضاه.

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين العزيزين حفظهما الله، ووقتني لبرهما وطاعتها والإحسان إليهما.

إلى إخوتي وأخواتي وكل أصدقائي، وإلى كل زملائي بالعمل، كل باسمه.

إلى الزوجة الكريمة التي لم تدخر أدنى جهد في مرافقتي وتشجيعي طيلة سنوات الدراسة، رغم التزاماتها العائلية وانشغالها بالأولاد.

إلى أولادي قرة عيني.

- إسراء .
- عبد المعز.
- تقوى.
- عبد الجليل

إلى زملائي الذين شاركوني في إنجاز هذه المذكرة متمنيا لهم موفور من الحظ والصحة والعافية .

- الحملاوي بوسرو -

# إهداء

الحمد لله على توفيقه وهداه و نعمه ورضاه.

أهدي هذا العمل المتواضع الى الوالدين العزيزين الذي وفقني لبرهما وطاعتها والإحسان اليهما.

الوالد الشهيد على العايب

الوالدة العزيزة التي سهرت على تربيتهما.

الى زوجتي التي ساعدتني في مشواري الدراسي.

الى بنتي ريناد و ريجان

العايب سامي

# إهداء

الحمد لله ربي العالمين والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين،  
إلى من نزلت في حقهم، الآية الكريمة في قوله تعالى "ووصينا الإنسان بوالديه حسنا."  
سورة العنكبوت، الآية. 08

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أمي وأبي العزيزين حفظهما الله ورعاهما اللذان سهرا وتعبا  
على تعليمي للوصول إلى هذا المستوى.

كما أهدي هذا العمل إلى إخوتي الذين من سخت عليا نفسي ولو بالدعاء.  
إلى من قضيت معهم أحلى اللحظات وعشت معهم أجمل الأوقات زملائي الذين منحوني  
الأمل من بعيد.

كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى أوفى الأصحاب فهم كثيرون حفظهم الله لقد كانوا خير  
الأصدقاء سيظلون إلى الأبد.

كما أخصص الذكر بأعز إنسان، رفيق دربي **أحميدة ضيف** الذي كان خير عون لي أسأل الله  
أن يحفظه ويجازيه خير الجزاء.

والى الأقارب الذين ساندوني ولو بالدعاء سواء من بعيد أو من قريب.  
كما أهدي هذا العمل إلى روح الراحل الدكتور **كيفاجي الضيف**، رحمه الله وأسكنه فسيح  
جنانه.

عصام لخشين

# قائمة المختصرات

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ج ج ج

دون طبعة

د. ط

الصفحة

ص

غير منشور

غ. م

مفتمه

يعتبر أسلوب نظام اللامركزية الإدارية من أساليب الدولة الحديثة، تم اللجوء إليه بعد عجز الدول في تسيير شؤونها الداخلية من طرف سلطة مركزية واحدة، وهذا بغرض تخفيف الضغط على الإدارة المركزية من جهة، وتحسين ظروف ومعيشة السكان على المستوى المحلي والتكفل الأمثل بمتطلباتهم وانشغالاتهم من جهة أخرى، ويظهر هذا النهج من خلال إنشاء ما يعرف بالإدارة المحلية أو الإقليمية، والجزائر كغيرها من الدول انتهجت هذا التوجه من خلال إنشاء ما يعرف بالجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وهذا مباشرة بعد الاستقلال بداية من دستور 1963 لاسيما المادة التاسعة منه<sup>(1)</sup>، وكذلك دستور 1996 الذي نص على ذلك من خلال المادة 15<sup>(2)</sup>، حيث تم منح سلطات مستقلة لهذه الجماعات في تسيير شؤونها المحلية بنفسها من خلال منحها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهذا ما يميزها عن الهيئات الإدارية الأخرى، وتجدر الإشارة أنه حفاظا على تجاوز السلطة من طرف أصحاب هذه الجماعات، والحفاظ على وحدة الدولة، تم تقييد هذه الاستقلالية بوضع طرق للرقابة عليها تمارسها السلطات المركزية عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية، إضافة إلى أنواع الرقابة الأخرى كالرقابة القضائية والرقابة السياسية.

وتكمن أهمية دراستنا لهذا الموضوع في الأهمية العلمية كونه يقدم دراسة تحليلية للنظام القانوني المتعلق بالرقابة الإدارية على الجماعات المحلية خاصة من الجانب التشريعي، ومدى ملائمتها للتحويلات والتطورات الحاصلة، مع إثراء هذا المجال من الدراسة والمناقشة من خلال تقديم الاقتراحات والحلول الممكنة من أجل تحديد النقائص وإيجاد الحلول المناسبة لمختلف الإشكالات المطروحة بالطرق العلمية والأكاديمية.

كما تكمن الأهمية من الناحية العملية في دراسة نظام الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية ومدى تحقق النظام الديمقراطي من خلال مدى استقلالية هذه الجماعات في ممارسة مهامها، كما قد تمكن ممارسي هذه الوظيفة من الاستفادة من هذه المادة العلمية والاستعانة بها.

(1) أنظر المادة 09 من دستور الجزائري لسنة 1963.

(2) أنظر المادة 15 من دستور الجزائري لسنة 1996.

وقد اخترنا هذا الموضوع لأسباب موضوعية وأخرى ذاتية، فأما الأسباب الذاتية فتتمثل في كون موضوع البحث يتعلق بتخصصنا العلمي من جهة، ومن جهة أخرى رغبة منا في معرفة طرق الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية ومدى تأثيرها على استقلال السلطات المحلية في تسيير شؤونها خاصة في الوقت الراهن الذي كثر فيه تحميل المسؤولية للمنتخبين المحليين في سوء التسيير وتعطيل عمليات التنمية على المستوى المحلي.

وأما عن الأسباب الموضوعية فتتمثل في أهمية الموضوع الذي يتماشى مع موضوع الساعة، كون موضوع البحث يمس جانب مهم من حياتنا، وواقع يفرض نفسه خاصة وأن الإدارة المحلية لها دور فعال بالنسبة لتسيير شؤون المواطنين وانشغالاتهم.

كما أننا نهدف من خلال دراستنا لهذا الموضوع المهم والذي يكتسي أهمية بالغة

تتمثل في:

- التعرف على الصلاحيات المختلفة والمتعددة التي منحها القانون للجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية.

- إظهار سلطة الجماعات المحلية في وضع السياسة الاقتصادية والاجتماعية للجماعة المحلية.

- محاولة إثارة الموضوع قصد لفت انتباه السلطات المحلية والمركزية من خلال الدراسات الأكاديمية وتقديم الاقتراحات والحلول الممكنة في هذا المجال.

ولقد واجهتنا ككل الباحثين عدة صعوبات تتعلق بالمراجع وتشعب الموضوع ورغم ذلك

قمنا بدراسة الموضوع من عدة زوايا.

ومن أجل دراسة وتحليل عناصر البحث، فإن طبيعة الموضوع تحتم علينا طرح

الإشكالية التالية والمتمثلة في:

**"إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في المحافظة على استقلالية الجماعات المحلية**

**من خلال الرقابة الإدارية عليها؟"**

للإجابة عن هذه الإشكالية سنعتمد على المنهج التحليلي بصفة أساسية، وكذا المنهج

الوصفي، لأنّ موضوع بحثنا يتمحور أساسا على تحليل المواد والنصوص القانونية الخاصة

بالقواعد التي تحكم عمل الجماعات المحلية وطرق الرقابة عليها، بالإضافة إلى دراسة الأسس

النظرية والمبادئ العامة لموضوع الوصاية الإدارية.

لمعالجة موضوع البحث سنعتمد على خطة من فصلين:

- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية

- المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.
- المبحث الثاني: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية.
- المبحث الثالث: الهيئات المحلية والجهات التي لها حق ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر.

- الفصل الثاني: صور الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية في الجزائر

- المبحث الأول: الرقابة الوصائية الممارسة على البلدية.
- المبحث الثاني: الرقابة الوصائية الممارسة على الولاية
- المبحث الثالث: الرقابة المالية على الجماعات المحلية.

# الفصل الأول

## الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية

تعتبر الجماعات المحلية من الهيئات اللامركزية التي تتمتع بالاستقلالية الإدارية في تسيير شؤونها المحلية وفق الضوابط القانونية التي منحها المشرع، لكن أثناء ممارستها لمهامها تخضع في ذلك لرقابة الهيئات المركزية عن طريق ما يعرف بالوصاية الإدارية. ولمعرفة مدلول وخصائص هذا النوع من الرقابة قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، الأول: مفهوم الوصاية الإدارية، والثاني: خصائص وأهداف الوصاية الإدارية، والمبحث الثالث: تطرقنا فيه إلى الهيئات المحلية والجهات التي لها حق ممارسة الوصاية الإدارية.

### المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

لدراسة مفهوم الرقابة الإدارية سنتطرق إلى تعريف الوصاية الإدارية لغة ثم فقها، مع إبراز موقف المشرع الجزائري (مطلب أول)، ثم نحاول التمييز بين الوصاية الإدارية عن غيرها من المفاهيم كالرقابة المدنية والرقابة الرئاسية ورقابة الإشراف (مطلب ثاني)، وأخيرا سنتحدث عن مبادئ الرقابة الإدارية (مطلب ثالث).

#### المطلب الأول: تعريف الرقابة

نتطرق في البداية إلى التعريف اللغوي، ثم إلى مختلف التعاريف الفقهية، بعدها نحاول تبيان موقف المشرع الجزائري من تعريف الرقابة الإدارية.

#### الفرع الأول: لغة

الرقابة تحمل عدة معاني، ولعل أبرز المصطلحات نجد منها: الحفظ، الترصد، الانتظار، الحراسة، الخشية، كذلك الفعل رقب من أسماء الله تعالى (الرقيب) بمعنى حفظ أي هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، ويقال أيضا رقبه أو أرتقبه أي انتظره وترصده ويقال رقب الشيء يرقبه وراقبه أي حرسه، ورقيب القوم حارسهم، و هو الذي يشرف على مراقبة ويقال راقب مراقبة وراقبا حرسه لاحظته<sup>(1)</sup>.

(1) إبن المنظور: لسان العرب المحيط، إعداد و تصنيف يوسف خياط و نديم مرعشلي، بيروت، دار لسان العرب،

وقد جاءت بعض هذه المعاني في العديد من الآيات القرآنية منها في قوله تعالى: "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد"<sup>(1)</sup> كذلك في قوله تعالى: "إن الله كان عليكم رقيباً"<sup>(2)</sup> وهذا دلالة على مراقبة الله عز وجل لعباده في أعمالهم وتصرفاتهم حتى يتم محاسبتهم عليها يوم القيامة.

كما ورد في قاموسي الترجمة (فرنسية إلى عربية) المنجد أن كلمة *contrôle* تعني تفتيش، مراقبة، تفتيش تدقيق مراجعة، ضبط وفي قاموس المنهل تعني التفتيش والمراقبة والتدقيق.

### الفرع الثاني: اصطلاحاً

تعددت واختلفت تعاريف الرقابة الوصائية بين فقهاء القانون الإداري، حيث لا يمكن وضع تعريف جامع ودقيق للرقابة.

وقبل تعريف الوصاية الإدارية نشير إلى أنه هناك من يستعمل مصطلح الوصاية الإدارية، وهناك من يفضل استعمال مصطلح الرقابة الإدارية باعتبارها الأقرب إلى المعنى المقصود من الرقابة، ويستندون في ذلك إلى الاختلاف الجوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية التي تتعلق بحماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات المركزية، إذ هي كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكولة لها، كما في المجالس المنتخبة المحلية<sup>(3)</sup>.

وبالتالي فقد عرفها الأستاذ عمار عوابدي: "بأنها رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد الأنظمة القانونية بين السلطات المركزية الوصية والمؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً وفنياً في النظام القانوني للدولة وإبراز صور ثلاثة لها حيث تشمل الأشخاص والهيئات والأعمال"<sup>(4)</sup>.

كما عرفها الدكتور عمار بوضياف: "على أن الوصاية هي الأداة القانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة

(1) الآية 18 من سورة ق.

(2) الآية 01 من سورة النساء.

(3) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، دار الرابطة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص ص 232-233.

(4) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 511.

المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون<sup>(1)</sup>.

إن ممارسة الجماعات المحلية لصلاحياتها في إطار اللامركزية الإدارية لا يعني إفلاتها من رقابة السلطة المركزية فهي رقابة مشروطة، فلا بد أن تمارس هذه الاختصاصات تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية كي تحافظ على وحدة الدولة وعدم خلق مؤسسات أو هيئات مستقلة عنها، وكذلك احترام القانون ومنع اختراق أحكامه من قبل الهيئات المحلية، والملاحظ كذلك أن هذا التعريف اعتمد على المعيار العضوي لأنه حدد الجهة التي تمارس عملية الرقابة وهي السلطة المركزية ومعيار الغائي وهي أن الهدف من الرقابة الإدارية المحافظة على كيان ووحدة الدولة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من مصطلح الوصاية الإدارية

أخذ المشرع الجزائري على غرار مختلف الأنظمة بأسلوب الرقابة على الجماعات المحلية بصفة عامة وذلك بموجب قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990<sup>(3)</sup>، المتمم بموجب الأمر 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 . وكذلك بموجب قانون البلدية رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011<sup>(4)</sup>.

وإذا كان الدستور الجزائري لسنة 1976 جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى (التنفيذية-التشريعية-القضائية)، فإن الدستور الحالي خصص الفصل الأول من الباب الثالث في المواد من 178 إلى 192 للرقابة وضوابط ممارستها ومظاهرها وإجراءاتها والسلطات المختصة بممارستها، لكنه لم يعطي مفهوم لهذه العبارة ولم يحدد طبيعتها القانونية، وبالرجوع إلى قانون البلدية والولاية لا نجد أي مذلول لهذه العبارة.

كما أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفا للرقابة الإدارية، فقد يكون سببه هو أن المشرع في غنى عن إعطاء تعريفات لبعض التصورات القانونية، وذلك لتجنب التعرض

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007، ص 177.

(2) خديجة لعربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير في القانون العام، قانون الإدارة العامة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي \_ أم البواقي، 2013/2012، ص 16.

(3) أنظر القانون رقم 90-08، المؤرخ في: 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج، رقم 15، مؤرخة في 11 أفريل 1990).

(4) أنظر القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج، رقم 37 مؤرخة في 2011/07/03).

للانتقادات فيكتفي بضبط الجوانب القانونية، و يترك التعريفات لمجال الفقه، وأمام هذا الفراغ التشريعي لتعريف الوصاية يكون من الضروري اللجوء إلى اقتراحات الفقهاء<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها من المفاهيم

تتميز الرقابة الإدارية عن غيرها من المفاهيم في:

#### الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

إن أصل الوصاية الإدارية هو القانون المدني، إلا أنه في القانون الإداري له مفهوم خاص يختلف عن المفهوم السائد في القانون المدني وأهم هذه الاختلافات نجد:

- الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصايا أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى ناقص أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية أو مرفق مستقل، لأن هذه الأخيرة تتمتع بوجود قانون مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، و قررت الوصاية لحماية المصالح العامة<sup>(2)</sup>.

- يتمتع الوصي بصلاحيات مباشرة أي يعمل نيابة عن الموصي له وكأنه لصالحه، وينتج آثاره القانونية إذا كان في الحدود التي وضعها القانون، و في المقابل نجد في القانون الإداري شخصين قانونيين يملك كل واحد منها حق التصرف باسمه ولحسابه بالكيفية والإطار الذي وضعه القانون فلا يتصرف شخص لصالح شخص آخر، كما أنه يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر بصفته يمارس النيابة عنه، بينما في القانون الإداري يمارس النائب جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل<sup>(3)</sup>، كما أن الغرض من الوصاية المدنية هي حماية المال الخاص للموصي له، أما الوصاية الإدارية تهدف إلى حماية المال العام.

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

إن أهم شيء يميز السلطة الرئاسية هي صلاحية الرئيس في مواجهة رؤوسيه التي تربطهم بهم رابطة التبعية والخضوع، وهذه السلطة ليست امتياز أو حق مطلق للرئيس وإنما هو اختصاص منحه القانون حفاظاً على المصلحة العامة، وبالتالي فهي تشمل الموظفين

(1) خديجة لعربي، المرجع السابق، ص ص 12- 13.

(2) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 187.

(3) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 235.

وأعمالهم، فالمرؤوس ملزم بطاعة الأوامر الصادر إليه بصورة مسبقة، إذ أن السلطة الرئاسية تتمتع بسلطة التعقيب، التي بدورها تمتلك ثلاث سلطات تمارسها على المرؤوسين وهي سلطة الإلغاء، السحب، التعديل<sup>(1)</sup>، وتختلف الرقابة الرئاسية عن الوصائية في<sup>(2)</sup>:  
- ممارسة الرقابة الرئاسية تكون تلقائية فلا تحتاج إلى نص قانوني حتى تنشأ فهي علاقة تبعية بين الرئيس والمرؤوس.

- السلطة الرئاسية للرئيس الإداري تمنحه مركز قانوني يؤهله إلى إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسه ويراقب تنفيذها، أما السلطة الوصائية لا يمكنها فرض أوامرها وتوجيهاتها لأن الهيئة المحلية أو المرفقية تتمتع بالاستقلالية.

- في الرقابة الرئاسية لا يملك المرؤوس حق الطعن في قرار رئيسه أمام القضاء بحكم أن الرئيس يملك حق توجيه الأوامر والإشراف، وعلى المرؤوسين واجب الطاعة والتنفيذ، أما في الوصاية الإدارية يمكنها الطعن في قرارات الجهة الوصية أمام القضاء الإداري.

- في الرقابة الرئاسية الرئيس الإداري يتحمل مسؤولية أعمال مرؤوسيه، لأنه يملك حق الرقابة والإشراف والتوجيه فيعتبر وكأنه هو من قام بالعمل، في حين رقابة الوصاية لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بسبب الاستقلالية التي تتمتع بها الجهة المحلية أو المرفقية.

- الرقابة الرئاسية دائماً تكون أمام سلطة واحدة و لا يوجد تعدد للسلطات، في حين الرقابة الوصائية تكون أمام سلطة عليا وسلطة دنيا تتميز بالاستقلالية والشخصية المعنوية أي علاقة سلطة مركزية مع سلطة لامركزية .

### الفرع الثالث: التميز بين الرقابة الإدارية الوصائية ورقابة الإشراف الإداري

يرتبط الإشراف الإداري بالسلطة المركزية فهو تلك الإجراءات التي تباشرها على أعمال السلطات اللامركزية، الغرض منها حسن سير المرافق العمومية وليس تحقيق وحدة القانون مستعملة في ذلك أساليب مختلفة، كالتوجيه الغير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحة، كذلك يختلف عن الرقابة الإدارية في أن طبيعة الإشراف الإداري يمارس رقابة غير ملزمة لا من حيث الإطار ولا من حيث الأدوات عكس الرقابة الإدارية التي تتميز برقابة إلزامية، كذلك أن الإشراف يكون جراً المسؤولية الملقاة على السلطات المركزية

(1) صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص245 .

(2) عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 179 إلى 182 .

المتصلة بذلك في حسن سير المرافق بانتظام واطراد، كما أن صور وأشكال الرقابة الإدارية تكون على الأعمال أو الهيئات أو الأشخاص ويختلف بذلك عن صور وأشكال الإشراف الإداري التي كون صورته في الزيارات الميدانية للجهات المركزية للوحدات المحلية، وإصدار الدوريات التنظيمية للتوجهات غير الملزمة، كذلك الاجتماعات الدورية التي من خلالها يتم تبادل الآراء، أما من ناحية الأهداف فالرقابة الإدارية هدفها حماية المصالح العامة والمحافظة على المشروعية و وحدة الدولة عكس أهداف الإشراف الإداري الذي يهدف إلى حسن سير المرفق العام بانتظام و اطراد محقق بذلك مبدأ حسن سير الجماعات المحلية، أما سلطة التعيين فلا تعتبر من الرقابة الوصائية فهي من الإجراءات المتعارضة معها التي في أساسها سلطة رقابة لاحقة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية

لفاعلية و نجاعة نظام الرقابة لابد احترام مجموعة من المبادئ تتمثل في<sup>(2)</sup>:

#### الفرع الأول: مبدأ التكامل والوضوح

لا يمكن تصور وجود رقابة بدون معايير رقابة مستمدة من التخطيط، كما يجب أن يكون تحقيق التكامل مع سائر النظم التنظيمية الأخرى، أما التنسيق والوضوح فهو من المبادئ الرئيسية لنظام الرقابة، حيث توجد بعض النظم والأساليب الحديثة والمفيدة يجب أن تمتاز بكونها سهلة الفهم والبساطة.

#### الفرع الثاني: مبدأ سرعة كشف الانحرافات والنظرة المستقبلية

ترتبط الرقابة ارتباطا وثيقا وواضحا بعنصر الوقت، فكلما كان النظام الرقابي سريع في كشف الانحرافات في حينها كان التبليغ عنها بسرعة وتحديد أسبابها، كما انه تكون له نظرة مستقبلية من خلال النظام الرقابي الذي يشير إلى الإجراءات والتصرفات الواجب إتباعها لتصحيح الأخطاء من خلال الاهتمام بالتنبؤ بالانحرافات قبل وقوعه.

(1) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص ص248 الى 250.

(2) صبيحة سليمان - مريم دربال، الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، ص 18.

**الفرع الثالث: مبدأ الحافز الذاتي**

المقصود هو اتخاذ السبل المناسبة للمقاومة الطبيعية، وذلك من جانب العاملين بالنظم الرقابية، ومن بين الأساليب الممكن انتهاجها لتنمية الحافز الذاتي نجد أن استخدام الرقابة يكون عن النقاط الإستراتيجية مع عدم محاسبة المنفذين على الانحرافات العادية غير المؤثرة، إشراك المنفذين بالوسائل الذاتية، والتي تمكنهم من معرفة مستوى أدائهم وإشراكهم في وضع معايير الرقابة، ترك القليل من الحرية للمنفذين بما يضمن لهم المرونة في الأداء.

**الفرع الرابع: مبدأ المرونة والملائمة**

ويقصد بالمرونة استجابة الرقابة للتغيرات المتوقعة حدوثها، بحيث لا يكون هناك حاجة إلى تغير جوهري في النظام المعمول به في المؤسسة أو الهيئة، لذلك فإن نظام المرونة له حدود معينة حيث لا تؤثر على الاستقرار اللازم لفاعلية النظام وبقائه. والملائمة هي صورة تعكس طبيعة نشاط الهيئة والمؤسسة مما يتلاءم مع التنظيم الخاص والأهداف المراد تحقيقها وذلك مع تأكد عدم نمطية النظام الرقابي.

**الفرع الخامس: مبدأ الموضوعية والدقة والواقعية**

يعكس نظام الرقابة الجوانب الموضوعية وليس الشخصية، أي يجب أن يتم استعمال معايير محددة واضحة ومعلنة للمرؤوسين، كما يجب على النظام الرقابي أن يتسم بالواقعية بحيث لا تكون مجرد أقوال أي أن هذه المعلومات معبرة عن الواقع الحقيقي.

**الفرع السادس: مبدأ الإثارة والاستثناء والقبول**

أي نظام رقابي يعمل على مبدأ الاستثناء حتى يتم لفت انتباه الإدارة للانحرافات المهمة فقط، و إذا كان النظام الرقابي مقبولاً فإنه يحقق فعالية عالية في الرقابة، لأن الرقابة الصارمة تؤدي إلى استثناء ينتج عنه روح معنوية متدنية وأداء غير فعال، و لتحقيق مبدأ الإثارة في مجال الرقابة فإنه يتطلب مشاركة جميع المسؤولين في وضع نظام رقابة مساندة للإدارة العليا، و قبول وفهم العملية الرقابية من قبل كل العاملين، و الحصول على المعلومات والتغذية الاستراتيجية عن الأداء الفعلي في الوقت المناسب<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> صبيحة سليمانى - مريم دربال، المرجع السابق، ص 20.

## المبحث الثاني: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية والقيود الواردة عليها

سنتطرق في هذا المبحث إلى خصائص الرقابة الإدارية كمطلب أول، ثم أهدافها في المطلب الثاني وأخيرا في المطلب الثالث القيود الواردة على ممارستها.

### المطلب الأول: خصائص الرقابة الإدارية

للقابة الإدارية عدة خصائص تتميز بها، وسنتطرق بالشرح إلى أهمها:

#### الفرع الأول: الرقابة الإدارية رقابة ذات طبيعة إدارية

إن الجهة التي تتولى عملية الرقابة هي الجهة الإدارية التي لها صلاحية القيام بعملية الرقابة، وذلك بموجب القرارات الإدارية الصادرة عنها وهي تتمثل في السلطات التنفيذية للدولة خاصة الوزراء، هذه الصلاحية تقوم بها الجهة صاحبة الرقابة عندما ترى ضرورة لذلك وتكون من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الجهة الممارس عليها عملية الرقابة، و قد تكون عرضة لدعوى الإلغاء والتعديل أو التعويض و ذلك جراء خضوعها لرقابة القضاء الإداري<sup>(1)</sup>، كما تمارس الرقابة الإدارية بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة لوجود أي قرار إداري أي: السبب، الاختصاص، المحل، الشكل والإجراءات، و الهدف<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية رقابة استثنائية

إذا كانت السلطة الرئاسية هي خضوع أعمال المرؤوس لسلطة الرئيس، والتي تفرضها السلطات المركزية بعكس السلطات اللامركزية التي تتمتع بالاستقلالية وعدم خضوع أعمالها لهذه الهيئات المركزية إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة، و بالتالي يكمن الاستثناء في أن الرقابة الإدارية مجالها ضيق يخضع للحدود التي رسمها القانون<sup>(3)</sup>، فلا يمكن ممارستها إلا في إطار قانوني و تتم بالوسائل والأساليب التي يقرها كونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ولها صلاحية اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصها، كما لا يمكنها التنازل عليها ولا جزئيا ما دام القانون هو الذي وضع حدودها<sup>(4)</sup>.

(1) خديجة لعريبي، المرجع السابق، ص 35 - 36.

(2) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة، الجزائر، دون سنة نشر، ص 131.

(3) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 269-270.

(4) خديجة لعريبي، المرجع السابق، ص 37.

### الفرع الثالث: ارتباط الرقابة الإدارية بوجود أشخاص لا مركزية

إن وجود شخص معنوي يتمتع بالشخصية المعنوية تعتبر القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته وصائية، و بالتالي فالرقابة الإدارية عنصر أساسي في نظام اللامركزية الإدارية، فقد اختلف الفقه في وجود علاقة بين اللامركزية الإدارية والرقابة الإدارية، فهناك من اعتبرها علاقة مشروعية و هذا قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، كما تنصب كذلك على الملائمة قصد التحقق من مدى ملائمة وموافقة التصرفات الصادرة عن الهيئات اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة، لأنه قد تصدر تصرفات عن الأشخاص اللامركزية تكون صحيحة من الناحية القانونية ومستوفية لكامل الشروط الشكلية والموضوعية إلا أنها غير ملائمة، وهناك من يرى أن الرقابة الإدارية تتناول عنصر المشروعية والملائمة معا، لكن لا تنظر الجهات الوصية في عنصر الملائمة إلا بنص القانون صراحة أو سادت ظروف استثنائية معينة فرضت ذلك، و هناك من يفرق بين الصلاحية المقيدة والصلاحية المتروكة للأشخاص اللامركزية (1).

### الفرع الرابع: الرقابة الإدارية يجب أن توفق بين مبدئين (مبدأ المشروعية والاستقلالية)

**أولا- احترام مبدأ المشروعية:** الهيئات اللامركزية ملزمة أثناء ممارسة صلاحيتها في المجال الرقابي احترام الحدود التي وضعها القانون، فلا يجوز الخروج على التنظيمات و القوانين المعمول بها، كما على السلطات المركزية المكلفة بالرقابة السهر على إحترام مبدأ المشروعية الذي يعد من الأهداف الأساسية للرقابة الإدارية و بالتالي فهي المسؤولة عن مراقبة اختراق القوانين من قبل الهيئات المحلية (2).

**ثانيا- احترام الاستقلالية:** يجب على الوصاية أن تحترم استقلالية الهيئات المحلية، وأن تكون القرارات الصادر بمناسبة ممارسة الرقابة تخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية من ناحية الطعن سواء الطعن الإداري أو الطعن القضائي، كما أن البعض يميل إلى انتقاد إجراء التظلم الإداري أيا كان نوعه ولائيا أو رئاسيا، لأن الإدارة في حالة تغليب دور الخصم والحكم في نفس الوقت، لكن في حقيقة الأمر يجب الاهتمام بالهدف المنشود والنتيجة

(1) خديجة لعريبي ، المرجع السابق ، ص ص 37-38.

(2) خديجة لعريبي ، المرجع نفسه، ص ص 39-40.

المحققة من وراء تنفيذ هذا الإجراء والمتمثلة في حصول أصحاب المصلحة و ذوي الشأن عن حقهم بإتباع أبسط الإجراءات خلال مدة زمنية معينة بغض النظر عن الجهة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: أهداف الرقابة الوصائية

إن الهدف من وضع المشرع للرقابة هو لغرض تحقيق مجموعة من الأهداف والمقاصد، وتتمثل هذه الأهداف في أهداف إدارية وسياسية ومالية.

### الفرع الأول: الأهداف الإدارية

إن الهدف العام والأساسي الذي تهدف الرقابة الإدارية إلى تحقيقه هي حماية المصلحة العامة بمعناها الواسع، الذي يشمل مصلحة الدولة والأشخاص اللامركزية المحلية و الإقليمية والمواطنين وبالتالي فالرقابة الإدارية هدفها ضمان الحماية لكل من<sup>(2)</sup>:

**أولاً - حماية مصلحة الدولة:** هدف الرقابة الإدارية الأساسي هو حماية وحدة الدولة ونسيجها السياسي باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا جهاز يعمل ضمن أجهزة الحكومة المركزية، وبالتالي تكون حركة هذا الجهاز يتم ضمن أثر الدولة، كما أن الاستقلال المطلق للهيئات المحلية وانعدام أي نوع من الرقابة المركزية عليها قد يحولنا من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية.

**ثانياً. حماية مصلحة الشخص المحلي ذاته:** إن ممارسة الرقابة الإدارية من الجهة المركزي تهدف لحماية الشخص المحلي ذاته من مواجهة ممثليه القائمين عليه في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح وأموال الشخص المحلي، أو حدوث تجاوزات تضر به من جانب ممثليه أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقاً للقانون، خاصة إذا كان الشخص المحلي من المنتخبين.

**ثالثاً. حماية مصلحة المواطن:** إن غرض الرقابة المركزية من خلال رقابتها على الهيئات المحلية تهدف إلى حماية مصلحة المواطن في الوحدة المحلية كجماعة محلية بحاجة إلى تحقيق مصالحها المحلية وحديثها وكذلك كأفراد بمنع الأضرار التي قد تصيبهم من سوء الهيئات المحلية الناشئ عن الإهمال أو عدم الالتزام الجيد والإنصاف أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد.

(1) خديجة لعريبي، المرجع السابق، ص ص 40-41.

(2) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص ص 241-243.

### الفرع الثاني: الأهداف المالية

تهدف الرقابة الإدارية إلى مراجعة حسابات أعمال الوحدات اللامركزية المالية لمنع الانحراف والتجاوزات في الوسائل المالية، كمسألة فرض الضرائب التي تقوم بفرضها الجماعات والهيئات المحلية، حيث تتمثل مصلحة الدولة في هذا الجانب في حماية دافعي الضرائب من أجور ما قد تفرضه عليهم الهيئات المحلية مما يؤثر على عملية دفع الضرائب الوطنية، وكذا ما تتحمله الدولة من أعباء مالية باعتبارها ممول مركزي نتيجة لسوء الإدارة المالية لبعض المرافق المحلية، و مصلحة الدولة من الرقابة في هذا الجانب في إصلاح الخلل المالي للإدارة في بدايته مما يجنبها ضخ الأموال من الخزينة العامة لذلك المرفق، و أخيرا تتمثل مصلحة الدولة في الرقابة الإدارية في الجانب المالي بتخفيف مضار عدم التصرف في الأموال التي تتضخم في ذمة هيئات محلية بفعل التبرعات والوصايا من خلال تحريكها.

### الفرع الثالث: الأهداف السياسية

تهدف الرقابة الإدارية إلى تحقيق أهداف سياسية منها ضمان وحدة الدولة وتوحيد الاتجاه الإداري في كافة إقليمها وذلك بالتوفيق بين استقلال الهيئات المحلية والاعتبارات الخاصة بتحويل هذا الاستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصل الدولة إلى دويلات صغيرة، وذلك بتغليب المصلحة العامة القومية على المصلحة المحلية في حالة التعارض بين المصلحتين، خاصة مع تزايد الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية، و إن اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية وما يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب وبالتالي خضوعهم في قراراتهم لسياسة الحزب المنتمون إليه، وبذلك يستوجب على السلطات المركزية الرقابة للتأكد من أن الأعضاء يزاولون اختصاصاتهم لصالح الدولة وليس لصالح الحزب أو طائفة معينة من الناخبين<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: القيود الواردة عن الرقابة الإدارية

إن ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية لا يتم إلا بنص قانوني صريح، فالمشرع هو الذي لديه سلطة فرض الوصاية الإدارية وهذا من خلال النصوص التشريعية التي تمكنه من تنظيمها و تحديد شروطها و وضع قيود لها، لأن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تكون

(1) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص ص244-245.

مطلقة و إلا استغلت في الانحراف عن السياسة العامة للدولة، وخرق وحداتها العامة وبالتالي فالإجراء الأصيل هو الاستقلالية والإجراء الاستثنائي هو الرقابة، وبذلك لا بد من وضع قيود على هذه الرقابة والتي تتمثل أساسا في القيود التشريعية و أخرى بالكيفية الممارسة و أخرى في الهدف<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول: تقييد الجهات الوصية بمبدأ المشروعية

إن فرض المشرع للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية تهدف إلى تحقيق الانسجام والتوفيق بين حرية الجماعة الإقليمية في التصرف في الشؤون المحلية المتميزة وفق المهام المسندة لها قانونا وعدم تأثيرها على وحدة الدولة وخصوصا من الناحيتين القانونية والإدارية، وباعتبار الرقابة الإدارية تمارس بصفة استثنائية في حدود النص القانوني الذي يسمح بها كاستثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بأنه لا وصاية إدارية على الجماعات المحلية إلا بوجود نص قانوني يسمح بها، فإن الرقابة الإدارية مقيدة وليست مطلقة، إذ تعتبر النصوص القانونية المكرسة لها بمثابة قيد على ممارستها كما تعتبر النصوص الدستورية قيد أمام الجهة الوصية التي تكون مطالبة باحترامها أثناء ممارسة مظاهر الوصاية الإدارية، مع احترام الضوابط الموضوعية والإجرائية، وعليه فإن الجهات الوصية عليها باحترام النصوص الدستورية رغم أن الدستور لم ينص صراحة على الرقابة الإدارية كرقابة تفرض على هذه المجالس المحلية المنتخبة وتكون قيد على استقلالها، غير أن في نصوص أخرى تبين أنه لا يمكن لكل مؤسسة دستورية أن تأتي بعض الأفعال، ومن بين المؤسسات الدستورية البلدية والولاية<sup>(2)</sup>، حيث نصت المادة 17 من دستور 2020 "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية - البلدية هي الجماعة القاعدية"<sup>(3)</sup>، و كذلك المادة 17 منه نصت على "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية"<sup>(4)</sup> حيث تعتبر هاتين المادتين بمثابة قيد أمام الجهات الوصية أثناء ممارستها للوصاية على الجماعات الإقليمية، إذ يتعين

(1) صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص261.

(2) أحسن غربي، حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الثالث عشر،

العدد الثاني، جويلية 2020، الجزائر، صص 54-55.

(3) أنظر الدستور الجزائري لسنة 2020، ج ر ج ج ، رقم 82 بتاريخ: 30 ديسمبر 2020.

(4) أنظر الدستور الجزائري لسنة 2020، السابق الذكر.

أن تكون قرارات الجهة الوصية محترمة لإستقلالية الجهة محل الوصاية، فإذا كانت تشكل خطر على الاستقلالية تكون قراراتها غير مشروعة.

لقد كرس المشرع الجزائري رقابة السلطة المركزية كجهة وصية للجماعات الإقليمية وذلك من خلال العديد من المواد من قانون البلدية 11-12<sup>(1)</sup> وقانون الولاية 07-12<sup>(2)</sup> ، إلا إنها رقابة ضيقة بالمقارنة مع السلطة الرئاسية وعملية ممارسة الرقابة الإدارية التي تتم في إطار قوانين الجماعات الإقليمية وفي الحدود التي رسمتها، إذ لا يمكن أن تطغى هذه الرقابة الإدارية على حق الشخص المعنوي المستقل في ممارسة اختصاصاته بما يحولها إلى رقابة رئاسية ينجم عنها فقدان المجالس المستقلة استقلاليتها في ممارسة مهامها، إذا فالقيود المفروضة على الجهة الإدارية الوصية مستمدة من استقلالية الجماعات الإقليمية وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، و لهذا فان ممارسة الرقابة الإدارية يكون بالقدر الذي ينص عليه القانون الذي يحكم تلك الإدارة المحلية، من دون أن تلجأ الجهة إلى تفسير وتوسيع النص من أجل رقابة إضافية، إذ يتعين أن تبقى رقابة استثنائية ومن هنا برزت القيود والضوابط والضمانات التي تكفل عدم اعتداء الوصاية على الجماعات الإقليمية بما يحفظ لهذه الأخيرة استقلالها القانوني والمالي والإداري، ما يعني عدم تبعيتها في هذه النواحي للسلطات المركزية، مما يشكل أي اعتداء من قبل السلطة المركزية تصرف غير مشروع ويكون عرضة للإلغاء القضائي، كما أنه لا يسمح القانون أن تتعدى السلطة الوصية بما لها من سلطة الوصاية على الجماعات الإقليمية إلى تعديل قرارات الإدارة المحلية أو سحبها، وحتى الحلول محلها في ممارسة الاختصاصات، إلا إذا اقتضت الضرورة ذلك، كما أنه لا يمكن لجهة الوصاية مباشرة سلطتها في الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية قبل أن تباشر هذه الأخيرة لاختصاصاتها، وأي مظهر من مظاهر الرقابة تباشره الجهة الوصية قبل أن تتصرف الجماعات الإقليمية يشكل اعتداء على اختصاصات الجماعات الإقليمية، مما يجعل قرار الجهة الوصية مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي<sup>(3)</sup> .

(1) أنظر القانون رقم 10-11، المتعلق بقانون البلدية ، السابق الذكر.

(2) أنظر قانون الولاية رقم 07-12، المؤرخ في: 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية (ج ر ج ج، رقم 12، مؤرخة في 2012/02/29).

(3) أحسن غربي ، المرجع السابق، ص ص55-56.

### الفرع الثاني: التقيد بالضوابط الموضوعية والإجرائية

منح المشرع الجزائري للسلطة المركزية باعتبارها جهة وصية على الجماعات الإقليمية اختصاص الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة وأعمالها وعلى المجالس نفسها، و هذا لا يعني ممارستها لرقابة مطلقة اتجاه هذه المجالس بل هي صلاحية مقيدة، إذ لها حدودها القانونية الموضوعية وضوابطها الإجرائية، كما أنها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وعليه فهي رقابة مقيدة بما يلي<sup>(1)</sup>:

- من حق الجماعات الإقليمية إذا رأت في قرارات الجهة الوصية إجحاف وخرق للقانون أن تدافع عن تصرفاتها القانونية عن طريق رفع دعوى قضائية، وفق قواعد الاختصاص القضائي و لا سيما المواد 800 و 801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>(2)</sup> على أساس أنها أشخاص معنوية مستقلة تتمتع بحق التقاضي وهذا خلافا لما هو عليه الحال في السلطة الرئاسية.

- لا يجوز أن تمتد الوصاية الإدارية من رقابة مشروعية إلى رقابة ملائمة على القرارات والتصرفات التي تتخذها الجماعات الإقليمية ما لم ينص المشرع في قوانينها على خلاف ذلك وبشكل صريح، إذ يتعين أن تبقى الملائمة اختصاص أصيل للمجالس الشعبية المحلية. فإذا سمح المشرع برقابة الملائمة فإنه يتعين أن تكون رقابة جزئية، لأن الرقابة الشاملة تؤدي إلى جعل المجالس المحلية المنتخبة خاضعة خضوعا تاما للسلطة المركزية، وفي ذلك إهدار لمقومات اللامركزية الإدارية الإقليمية التي تقوم على ركن الاستقلالية.

- لا تملك الجهة الوصية حق مباشرة مظاهر الرقابة الإدارية القبلية على تصرفات الجماعات الإقليمية باعتبارها هيئات لامركزية مستقلة، فلا يمكنها أن توجه لها التعليمات أو الأوامر سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، على أساس أن الهيئات اللامركزية لها حرية في التصرف حيث تستند في اختصاصاتها لنصوص قانونية أقرها المشرع وليس لتفويض صادر من السلطات المركزية، فهي لها الأهلية الكاملة في التصرف وفق للفلسفة والأهداف المسطرة لها من قبل المشرع لا وفق فلسفة السلطة المركزية وإن كانت تعتبر جهة وصية عليها.

(1) أحسن غربي، المرجع السابق، ص56.

(2) أنظر المواد 800 و801 و901 من القانون رقم 09 - 08 ، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج، رقم 21 مؤرخة في 23 أبريل سنة 2008 .

- لا تملك السلطة الوصية أثناء الرقابة البعدية سلطة التعديل في تصرفات البلدية أو الولاية، كما لا تملك سلطة سحب قرارات الإدارة المحلية، إذ يشكل كل من التعديل والسحب تصرفات قانونية تتنافى والاستقلالية القانونية التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية، أما بخصوص سلطة الحل فقد تنقرر بنص قانوني للسلطة الوصية وهو ما نص عليه بالفعل المشرع في قانون البلدية في المادة 83 منه<sup>(1)</sup>، وفي قانون الولاية في المواد 168 و169<sup>(2)</sup>، غير أن تقرير المشرع لهذه السلطة لا يعني أن الجهة الوصية تتمتع بها كاختصاص أصيل، إذ تبقى سلطة استثنائية، كما يتعين على الجهة الوصية التقيد فيها بالنص وعدم الخروج عليه والإبقاء عليه في إطار الاستثناء لا الأصل، وإلا اعتبر خطرا على استقلالية الجماعات الإقليمية.

إن التصرف الذي تصدره السلطة المركزية كسلطة وصية بخصوص الحل يعد كأنه تصرف صادر عن الجماعات الإقليمية صاحبة الاختصاص، ويترتب على ذلك نتيجتان هما: أن السلطات المحلية ليست لها الصفة في الطعن بالإلغاء في مثل هذا القرار و تتحمل كامل المسؤولية عن القرارات التي تتخذها الجهات الوصية أثناء حلولها أم حلها<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثالث: خضوع قرارات الجهة الوصية لرقابة القضاء الإداري

تنص المادة 161 من دستور 1996 المعدل والمتمم<sup>(4)</sup> على مبدأ دستوري يتمثل في خضوع كل قرارات السلطات الإدارية لرقابة القضاء، وبما أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنه طبقا للمادة 50 من القانون المدني 15 تتمتع بأهلية التقاضي باعتباره نتيجة من نتائج الشخصية المعنوية وهو ما كرسته أيضا نصوص قانون البلدية وقانون الولاية، بالرجوع إلى نص المادة 82 من قانون البلدية<sup>(5)</sup> والمادة 106 قانون الولاية<sup>(6)</sup> وأيضا المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>(7)</sup>، نلاحظ أن هذه النصوص منحت أهلية التقاضي باسم البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا إذا تعارضت مصالحه أو مصالح أقاربه مع مصالح البلدية، فإن المجلس البلدي يكلف نائب له بالتقاضي للدفاع عن

(1) أنظر القانون 10-11، المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، رقم 37 مؤرخة في 03 يوليو سنة 2011.

(2) أنظر القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(3) أحسن غربي، المرجع السابق، ص 56-57.

(4) انظر القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر ج ج، رقم 14 بتاريخ: 07 مارس 2016.

(5) أنظر المادة 82 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(6) أنظر المادة 106 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(7) أنظر المادة 828 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق الذكر.

مصالح البلدية ، وخولت المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية تقديم تظلم إداري أو طعن قضائي ضد قرار الوالي الذي ترتب عنه بطلان المداولة أو قرار رفض المصادقة على المداولة.

كما منحت هذه النصوص الوالي سلطة تمثيل الولاية أمام القضاء سواء مدعي أو مدعى عليه، غير انه من غير المعقول أن يرفع الوالي دعوى قضائية ضد وزير الداخلية مطالباً بإلغاء قرار الوزير الذي يرفض صراحة الموافقة والمصادقة على مداولة المجلس الشعبي الولائي أو يطعن في مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي خلافاً لما كان منصوص عليه في قانون الولاية سنة 1990 الذي منح لرئيس المجلس حق تمثيل الولاية أمام القضاء في حالة واحدة تتعلق بقرارات الجهة الوصية التي تلغى مداولات المجلس أو ترفض المصادقة عليها وللإدارة المحلية الحق في رفع دعوى إلغاء ضد القرارات التي تصدرها الإدارة الوصية أمام القضاء الإداري إذا رأت عدم مشروعيتها<sup>(1)</sup>.

### **المبحث الثالث: هيئات الجماعات المحلية والجهات التي تملك حق الرقابة الإدارية عليها**

في هذا المبحث سنتناول في مطلبه الأول هيئات الجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وفي المطلب الثاني سنتطرق إلى الجهات التي تملك حق الرقابة على الجهات المحلية

#### **المطلب الأول: هيئات الجماعات المحلية**

لقد اعتبرت مختلف الدساتير في الجزائر البلدية والولاية شكلاً من أشكال اللامركزية الإدارية في النظام الإداري الجزائري، فمن خلال الدستور نصت المادة 17 من دستور 2020 على: "أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".

ونصت المادة 18 منه أيضاً:

"تقوم العلاقة بين الدول و الجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز"<sup>(2)</sup>. من خلال هاتين المادتين فإن الدستوري اقر نظام اللامركزية من خلال الجماعات المحلية وفكرة الاستقلالية بصفة عامة هي حجر الأساس في هذا النظام، إذ بانعدام الإدارة

(1) أحسن غربي ، المرجع السابق ، ص 57-58.

(2) المواد 17-18 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، ج ر ج ، العدد 82 ، المؤرخة 30 ديسمبر 2020.

المحلية يزول نظام اللامركزية، الذي يهدف بالأساس إلى توزيع المسؤولية مما يعطي دفع للإدارة المحلية من خلال المشاركة الشعبية (1).

### الفرع الأول: مفهوم البلدية

#### أولا - تعريف البلدية:

عرف المشرع الجزائري البلدية من خلال المادة الأولى من قانون البلدية:  
" البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. و تحدث بموجب القانون." (2)  
وأیضا المادة 2 من قانون البلدية بقولها:

"البلدية القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

أما بالنسبة لتعريف الفقه فقد عرفها محمد الصغير بعلي على أنها: "هي الشخص المعنوي الإقليمي القاعدي في الإدارة الجزائرية، حيث تنقسم الولاية إلى عدة بلديات تمارس صلاحياتها داخل حدودها الإقليمية" (3).

#### ثانيا: هيئات البلدية.

نصت المادة 15 من قانون البلدية على (4): "تتوفر البلدية على:

هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،

هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"

(1) صليحة ملباني، الرقابة المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، رسالة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص15.

(2) أنظر القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(3) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم و النشر و التوزيع، عنابة، 2013، ص12.

(4) القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

## أ: المجلس الشعبي البلدي.

هذا المجلس المنتخب والذي يعتبر جهاز مداولة للبلدية، يشرف على إدارة شؤونها

المختلفة<sup>(1)</sup>، و تقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق من خلاله إلى ثلاث نقاط مهمة:

**1 - من حيث التشكيلة:** يعتبر المجلس الشعبي البلدي الجهاز المنتخب الذي يعبر السكان من خلاله على احتياجاتهم، ويتم انتخابه من قبل المواطنين القاطنين في إقليم البلدية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لمدة 5 سنوات.<sup>(2)</sup>

**2- من حيث تسييره:** نصت المادة 16 من قانون البلدي<sup>(3)</sup> على: " يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) ولا يتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام.

كما يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة.

كما يحدد النظام الداخلي النموذجي الشعبي ومحتواه عن طريق التنظيم".

ولتسيير أعماله، يعقد المجلس دورات عادية، كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير

عادية و استثنائية حيث تكون<sup>(4)</sup>:

- الدورات العادية: يجب أن يعقد المجلس دورة كل 2 شهرين.

- الدورات غير عادية: كلما اقتضت شؤون البلدية سواء بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو من الوالي.

- الدورات الاستثنائية: بقوة القانون ينعقد المجلس الشعبي البلدي وجوبا في دورة استثنائية في حالة خطيرة وشيك أو كارثة كبرى.

**3 - من حيث الاختصاص:** يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية، وخاصة البلدية، بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة.

ومن خلال المادة 52 من قانون البلدية<sup>(5)</sup>، المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات

التقليدية للمجلس البلدي وكذلك صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي.

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 170.

(2) عامر الحاج، أسس بناء الهيكل التنظيمي في البلدية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 47، جوان 2017، ص 81.

(3) المادة 16، من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(4) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 78.

(5) أنظر المادة 52 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

حيث حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية، وهي الصلاحيات التي مارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات بالمجالات الرئيسية ومن بينها: التهيئة والتنمية و التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، وكذا نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والسياحة، كما تلعب دورا في النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية<sup>(1)</sup>.

### ب: رئيس المجلس الشعبي البلدي

#### 1 - التعيين وانتهاء المهام: نصت المادة 62 من قانون البلدية:

" ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقا لأحكام هذا القانون. يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة."

و نصت المادة 65 منه<sup>(2)</sup> أيضا: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا". وتنتهي مهامه حسب ما نصت عليه المادة 71 من قانون البلدية:

" يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة 10 أيام على الأكثر، حسب الكيفيات المنصوص عليه في المادة 65 أعلاه."

2 - الاختصاصات: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة، ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أ - تمثيل البلدية: بما أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس، حيث يتكفل ب<sup>(3)</sup>:

- يمثل رئيس البلدية في كل العمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية.
- يتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة أموال البلدية والمحافظه على حقوقها.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 82-83.

(2) المادة 65، 62، من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 92-93.

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق.

ب - تمثيل الدول: باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم البلدية، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة واردة بالقانون البلدي و العديد من النصوص القانونية الأخرى و تتعلق بمجالات شتى نذكر منها<sup>(1)</sup>:

- ضابط الحالة المدنية.

- الشرطة القضائية (الضبط القضائي).

- الشرطة الإدارية (الضبط الإداري) ويتمثل الضبط الإداري في: الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة.

**الفرع الثاني: مفهوم الولاية**

**أولاً. تعريف الولاية:**

نصت كذلك المادة 17 من دستور 2020، أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية، و بالتالي فالولاية هي هيئة دستورية محلية، عرفها المشرع الجزائري من خلال المادة الأولى من قانون الولاية<sup>(2)</sup> لسنة 2012، حيث نصت على:

" الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزة للدولة تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

شعارها هو الشعب وللشعب. وتحدث بموجب القانون".

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 93-94.

(2) القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

بناء على هذه المادة من قانون الولاية يستنتج أن الرابطة الناشئة بين الولاية كجماعة محلية إقليمية والدولة هي التي تشرف عليها وتراقب أعمالها وتصرفاتها، كذلك الطابع الخاص للولاية كون نشأتها تم عن طريق نصوص قانونية وهو ما يضفي عليها طابعا مميزا ويعطيها أساسا قانونيا قويا.

هذا و بالإضافة إلى ذلك و طبقا للمادة 09 من القانون 12-07 تملك الولاية قانونا اسم و مقر رئيس و يجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم و يعدل بذات الكيفية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: هيئات الولاية

طبقا للمادة 2 من قانون الولاية<sup>(2)</sup>، تقوم الولاية على هيئتين، هما: المجلس الشعبي الولائي و الوالي، كما أن هناك نصوص تنظيمية صدرت بينت أجهزة الإدارة العامة في الولاية أو ما يسمى بالمديريات التنفيذية، وما يهمنا في دراستنا هو المجلس الشعبي الولائي و الوالي. أ: المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين، تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار.

#### 1- عدد أعضاء المجلس ومدة عهده:

طبقا للمادة 189 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات فإن عدد مقاعد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتغير مع تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير. حددت مدة حياة المجلس بخمس سنوات طبقا للمادة 191 من الأمر 21-01<sup>(3)</sup>.

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 116-117.

(2) أنظر القانون 12-07، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(3) أنظر المادة 191، 189 من القانون العضوي رقم 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، (ج ر ج ج، رقم 17 المؤرخ في 10 مارس 2021).

## 2 - كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي رئيسا وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول تجري انتخابات في دورة ثانية يكتفي فيها بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات تسند رئاسة المجلس لأكبر الأعضاء سنا.

## 3 - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات أهمها:

- يتولى رئيس المجلس إرسال الإستدعاءات للأعضاء .
  - يتولى إدارة المناقشات وضبط الجلسة.
  - يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة.
  - يقترح اللجان الدائمة.
  - بإمكانه طلب إنشاء لجنة تحقيق.
  - يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي.
  - يتولى إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي.
  - يختار رئيس المجلس نوابه.
  - يعين أحد نوابه لاستخلافه.
  - يختار رئيسي المجلس موظفي الديوان.
  - يمثل المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.
  - يبلغ المجلس بالوضع العامة للولاية ولاسيما النشاطات المسجلة بالولاية.
- و بهدف القيام بمهامه على أفضل وجه فرض المشرع بموجب أن يتفرغ رئيس المجلس و لا يباشر أي مهمة أخرى و مكنه من تلقي تعويضا عن ذلك ، كما فرض على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل المادية و الوثائق لأداء مهامه<sup>(1)</sup>.

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص ص207الى213.

**4: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي**

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد 73 إلى 101 بما يمثل مادة (1) و هو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم .

**5: لجان المجلس**

- اللجان الدائمة: حسب المادة 33 من قانون الولاية، يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه.

- اللجان الخاصة: أجازت المادة 35 من قانون الولاية (2) للمجلس إنشاء لجنة تحقيق تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس، أو ثلث أعضائه الممارسين و تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، و يعود للمداولة أمر تحديد موضوع التحقيق و الأجل الممنوحة للجنة بغرض القيام بمهامها.

**ب: الوالي**

لمعالجة النظام القانوني للوالي، سنتطرق إلى تعيينه وانتهاء مهامه، ثم نبين الاختصاصات المسندة إليه.

**1 - التعيين وانتهاء المهام**

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 89-44 الصادر في: 1989 وغيره من النصوص وخاصة المرسوم التنفيذي رقم: 90-25 المؤرخ في: 1990/07/25 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية وذلك وفقا للمادة 92 من دستور 2020.

و لا يوجد حاليا نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية و نظامهم القانوني ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية و سياسية) جعل عملية وضع قانون أساسي له أمرا معقدا (3).

(1) أنظر المواد من 73 إلى 101 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(2) أنظر المواد 33-35 من القانون 07-12، السابق الذكر.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص113.

أما بالنسبة لانتهاه مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه .

## 2- الصلاحيات:

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، حيث يمارس الصلاحيات الأساسية التالية:

- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي.
- يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاق وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، حسب المادة 103 من قانون الولاية.
- مهمة تمثيل الولاية مسندة لقانونا للوالي في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.
- ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية، حسب المادة 127 من قانون الولاية .
- ممثل الدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة حسب المادة 110 من قانون الولاية، و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في ممارسة الضبط الإداري و الضبط القضائي<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني: الجهات التي تملك حق الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

تعتبر الرقابة الرئاسية أحد أسس السلطة المركزية وهي تعني مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون برابطة التبعية، وبالتالي العلاقة هنا تحكم جهتين ينتميان لنفس الشخص المعنوي، أما بالوصاية الإدارية فهي العلاقة تحكم شخصين معنويين مستقلين فتوجد جهة مركزية وأخرى لامركزية، حيث تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية، وبالرجوع للعديد من القوانين نجد الجهات التي تملك حق الوصاية هي رئيس الجمهورية، و الوزير الأول و الوزراء وأيضا الولاية و رؤساء الدوائر.

(1) محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق، ص ص113-114.

## الفرع الأول: رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية، فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية وباسم الدول ولحسابها وتكون سارية المفعول في جميع إقليم الدولة الجزائرية ومن أبرزها:

**أولاً: سلطة التعيين**

باعتبار الرئيس الإداري الأعلى في الدولة يختص بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية وفي بعض المناصب السامية منها الوزير الأول والوزراء والولاة طبق للمادة 91 و92 من الدستور<sup>(1)</sup> و للمرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة<sup>(2)</sup> حيث أصبح لرئيس الجمهورية مجال واسع في عملية التعيين كما أن هذه السلطة الممنوحة له لا تقبل التفويض<sup>(3)</sup>.

## ثانياً: السلطة التنظيمية

تتمثل في تمكين رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية نصت عليه المادة 91 من دستور 2020، والسلطة هنا هي استثنائية التشريع بأوامر في حالات معينة، بين دورتي المجلس الشعبي الوطني وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي الحالات الاستثنائية، وفي حالة عدم المصادقة على الميزانية في أجل أقصاه 75 يوم.

## ثالثاً: سلطة التنسيق

كونه الرئيس الإداري الأعلى للسلطة التنفيذية بالدولة يصدر تعليمات وتوجيهات وإرشادات تلتزم تقيد مختلف الأجهزة الإدارية بالدولة بها وتضمن وحدة الدولة تنسيق مصالحها عبر جميع إقليمها.

(1) أنظر المادة 77 و78 من الدستور الجزائري لسنة 2020، المرجع سابق.

(2) المرسوم الرئاسي 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

(3) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، المرجع السابق، ص 251-252.

## رابعاً: سلطة حفظ النظام العام

رئيس الجمهورية له سلطة إصدار القرارات الإدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام العام، وتسمى بلوائح الضبط الإداري على المستوى الوطني، ويتدقيق الملاحظة في مختلف اختصاصات رئيس الجمهورية والمتعلقة بالوظيفة الإدارية يتبين أن علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات المحلية تظهر من خلال ما يلي:

أ - **تعيين الولاية:** نصت المادة 92 من التعديل الدستور 2020<sup>(1)</sup> يختص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية، وطبقاً لقاعدة توازي الأشكال فهو من يختص بعزلهم، وعلى أساس أن الوالي يعتبر سلطة وصاية على البلدية فإن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه و نقله وعزله يشكل تهديداً على استقلالية الجماعات المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة، وخاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية و نقلهم و ترك هذا الاختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية و هذا باستخدام كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاية<sup>(2)</sup>.

ب - **حل المجلس الشعبي البلدي:** يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي طبقاً لنص المادة 35 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990<sup>(3)</sup> والمادة 46 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011<sup>(4)</sup>، صورة من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات المحلية، و يمارس هذا الاختصاص بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير من الوزير المكلف بالداخلي.

ج - أما صلاحيته على الجماعات المحلية في المجال التنظيمي فإن رئيس الجمهورية يقوم باتحاد المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات المحلية والمبينة لكيفية تطبيق الكثير من المواد الواردة في قانون البلدية وقانون الولاية، حيث نجد أن قانون البلدية في الفقرة الثانية من المادة 154 تنص على: "تحدد القواعد العمومية البلدية وسيرها عن طريق التنظيم" وقبلها نصت المادة 159 من نفس القانون على حق البلدية في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية، لكن

(1) أنظر المادة 92 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، السابق الذكر.

(2) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، ص ص 252-253.

(3) أنظر المادة 35 من القانون 90-08، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(4) أنظر المواد 46-11-10، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

يجب التنبيه أن المشرع لم يحدد في نص المادة طبيعة التنظيم مما يجعل احتمال كونها مراسيم رئاسية قائمة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الوزير الأول والوزراء

لوزير الأول والوزراء سلطة ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2020 وهذا ما سوف نتطرق إليه فيما يلي:  
أولا- الوزير الأول:

تقلصت الصلاحيات التي كانت ممنوحة للوزير الأول بموجب دستور 1996، حيث يتم تعيينه بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية وينتهي مهامه بطريق توازي الأشكال أي بنفس الطريقة التي تم التعيين بها، و من أهم الصلاحيات ذات الطابع الإداري سلطة التعيين وإعداد مخطط عمل الحكومة والسهر على حسن سير الإدارة العامة وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة بالإضافة إلى صلاحية التنفيذ<sup>(2)</sup>.

فالوزير الأول إذن له سلطة تنفيذ القوانين و التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بحيث يسهر على حسن سير الإدارة العمومية حسب المادة 112 من الدستور<sup>(3)</sup>، ويوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

### ثانيا: الوزراء

يمثل الوزير الدولة على مستوى الوزارة، وفي إطار ممارسته لعمله له صفتان من جهة هو رجل سياسي يساهم في رسم السياسة العامة للدولة في إطار وزارته، ومن ضمن ذلك يكون تحت سلطة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، ومن جهة ثانية يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة ضمن وزارته، في هذا الإطار هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، بحيث يملك رئيس الجمهورية والوزير الأول سلطة التعيين وأخرى تنظيمية، إلا أن رئاستهما للوزير تختلف في مفهومها وطبيعتها السياسية، فسلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ما هي إلا سلطة رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين، بمعنى أن الوزير لا يكون مرؤوسا إداريا سواء كان أمام المجلس من قبل رئيس الجمهورية و لا داخل مجال الحكومة من قبل الوزير الأول، بل يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته، فالعلاقة هنا أقرب للإشراف منها للرئاسة الإدارية.

(1) خديجة لعربي ، المرجع السابق ،ص71.

(2) صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، ص254-255.

(3) نظر المادة 112 من الدستور الجزائري 2020، السابق الذكر.

واعتبار أن الوزير كذلك لا ينبغي أن يفهم منه استقلاله المطلق بشؤون وزارته لأنه لا بد أن يخضع لمبدأ المشروعية فيراعي القوانين والتنظيمات المعمول بهما، إضافة إلى خضوعه للقرارات التي يصدرها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. وسلطات الوزير تظهر من خلال (1) :

- مباشرة الوزير مهام التنظيم الداخلي لوزارته في إطار السلطة التنظيمية ويساهم في تطبيق تنظيم أحكام المراسيم التنفيذية فيصدر قرارات تنظيمية لضمان حسن سير جهاز الإدارة - يمارس السلطة الرئاسية على موظفي وعمال الوزارة فله سلطة التعيين وسلطة الحل محل مرؤوسيه في القيام بمهامهم ويباشر سلطة الرقابة على أعمالهم ويصدر القرارات الإدارية الفردية واللوائح وكافة إجراءات التنظيم الداخلي كالتعليمات والمنشورات والدوريات على مستوى الوزارة.

- يمارس السلطة الوصائية على مختلف المؤسسات العمومية من مؤسسات ودواوين وشركات ومكاتب عامة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى الجماعات المحلية.

ومن أهم الوزراء التي تظهر بوضوح علاقتهم المباشرة بالجماعات المحلية وزير الداخلية ووزير المالية، فرغم ما لرئيس الجمهورية والوزير الأول من سلطة على الجماعات المحلية، إلا أنه ولكثرة المسائل والاختصاصات المرتبطة بمنصبهما فإنه غالبا ما يتم ترك الاختصاصات المرتبطة بالهيئات اللامركزية للوزير، مما يقلص عمليا مجالات تدخل السلطة العليا في الشؤون المحلية، وتبقى سلطته إشرافية قيادية عامة وترك سلطة الوصاية للوزير.

### الفرع الثالث: ممارسة الوصايا من قبل جهات غير مركزية (الولاية ورؤساء الدوائر)

بالإضافة إلى ممارسة الرقابة الإدارية من طرف السلطة المركزية على الجماعات المحلية، فيمكن كذلك ممارستها من طرف هيئات عدم التركيز الإداري، كالوالي ورئيس الدائرة، كذلك بعض المجالس المحلية.

(1) صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية ، السابق الذكر ، ص ص254-255.

## أولاً: الوالي

يعتبر الوالي من الموظفين السامين في الدولة، فهو يعد سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، و يستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية وهو حلقة الاتصال بالسلطة المركزية، و لرئيس الجمهورية سلطة تعيين الولاة كما هو مذكور في المادة 78 من الدستور<sup>(1)</sup> ، و بالرجوع إلى نص المادة 09 من قانون الولاية 90-09<sup>(2)</sup> التي تنص على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، ويتلقى قرارات الحكومة والتعليمات من كل وزير، ولأن الوالي في إطار عمله يتمتع بطبيعة مزدوجة سياسية وإدارية فهذا يجعل علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية.

أما القانون الحالي 12-07 فقد نص في المادة 110 منه<sup>(3)</sup> فالوالي هو ممثل الدولة على مستوى إقليم الولاية ومفوض الحكومة مما يوسع من صلاحياته ولا تكون فقط في تنفيذ قرارات الحكومة والوزراء بل أصبح له سلطة من الحكومة يقرر وينفذ باسمها، لكن مع ذلك يبقى خادع لسلطة الوزير الوصائية، وتبقى علاقته مع رئيس الجمهورية علاقة سياسية، إذن فالوالي يمارس مهام الرقابة والإشراف على جميع المجالس الشعبية المحلية الداخلية ضمن نطاق اختصاصه، ويملك هذه السلطة في إطار السياسة العامة للدولة أهمها حق الاعتراض على قرارات المجلس، وكذا يمارس التفتيش على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية والمرافق العامة الخاضعة لإشرافها<sup>(4)</sup>.

## ثانياً: رؤساء الدوائر

إن البعد الجغرافي بين السلطات المكلفة بعملية الوصاية الإدارية والهيئات المحلية تسبب في ظهور إشكالية في كيفية ممارسة الرقابة على هذه الهيئات المحلية مما استدعى منح صلاحية الوصاية لهيئات أخرى تحقق ذلك ، في هذا الشأن تم منح لرئيس الدائرة القيام بعملية الوصاية الإدارية على البلدية نيابة عن الوالي، وهذا بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة، لاسيما المادة 05 منه حيث تتم الأعمال وفق الشروط<sup>(5)</sup> التالية :

(1) أنظر التعديل الدستوري لسنة 2020 ، السابق الذكر.

(2) أنظر القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، (ج ر ج رقم 15 مؤرخة في 11 أبريل 1990).

(3) أنظر المادة 110 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(4) خديجة لعربي ، المرجع السابق، ص79.

(5) صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص256-257.

- المصادقة على مداوات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ما عدا حركاتهم الإدارية وإنهاء مهامهم.

- المصادقة على المداوات والأعمال المجالس الشعبية التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة.

تنص المادة الثانية من المرسوم 82-31<sup>(1)</sup> المؤرخ في يناير على: " يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية " ، وعليه فإن الدائرة لا تمثل هيئة أو جماعة محلية بل هي مجرد قسم إداري مساعد للولاية فلا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي القرارات والتصرفات الصادرة عن رئيس الدائرة من زاوية القانون صادرة عن الوالي و الدعوة ترفع ضد الوالي وليس رئيس الدائرة ، و هذا ما استقرت عليه بعض أحكام مجلس الدولة التي ألغت قرارات رئيس الدائرة لتجاوزها السلطة الممنوحة له. وأهم صلاحياته كما تنص المادة 09 من نفس القانون على: " يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وكذلك قرارات مجلس الولاية.

ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقه به. يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها وكذلك في أية مهمة يفوضها إليه الوالي " .

وتبعا للمواد 9، 10، 11 من المرسوم التنفيذي 94-215 على أنه يمارس رئيس الدائرة صلاحياته تحت سلطة الوالي و بتفويض منه<sup>(2)</sup>.

وأهم الصلاحيات الموكلة لرئيس الدائرة نجد:

أولا: صلاحياته بصفته ممثلا للدولة التي نصت عليها المواد 13، 15، 16، 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215<sup>(3)</sup> وهي:

(1) أنظر المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة، (ج ر ج رقم 82/04 المؤرخ في 1982/01/23).

(2) صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية المرجع السابق، ص257.

(3) أنظر المواد 9،10،11،13،15،16 من المرسوم 215-94 المؤرخ في :29/09/1990 المتعلق بقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية (ج ر ج رقم :90/38) المعدل المتمم بالمرسوم التنفيذي 94-177 المؤرخ في 1994/06/26 (ج ر ج رقم 94/42).

- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يطلعها عن الوضع العام السائد بالدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويعطي رأيا استشاريا ويقدم الحلول، كذلك يعطي رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي هيكل الدولة ومصالحها كونهم أعضاء المجلس التقني، ويحرر محاضر تلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي.

- يدرس الطلبات المقدمة إليه ويسلم عند الاقتضاء أي وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع المعمول به كالثائق الإدارية (رخصة السياقة، جواز السفر، بطاقة التعريف الوطنية).

ثانيا: صلاحيات رئيس الدائرة اتجاه البلدية، تنص المادة رقم 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215<sup>(1)</sup> على هذه الصلاحيات والمتمثلة في<sup>(2)</sup>:

- المصادقة على المداولات المجالس الشعبية حسب الشروط القانونية.

- التنسيق بين البلديات والدوائر.

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها.

- تشجيع المبادرة الفرضية والجماعية للبلديات التي ينشطها الموجهة لإنشاء الوسائل والهيكل التي تلبى الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

- تغيير تخصيص الملكية للبلدية المخصصة للخدمة العمومية.

- تعريفات حقوق مصلحة الطرقات وتوقيف السيارات والكراء لفائدة البلديات.

(1) أنظر المادة 02 من المرسوم 94-215، السابق الذكر.

(2) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 259-260.

**ملخص الفصل:**

تعتبر الرقابة الوصاية الإدارية تلك الوظيفية الإدارية المسندة للجهات المركزية للقيام بتقييم أداء وعمل الجهات اللامركزية، خاصة الجماعات المحلية في ضوء الأهداف المحددة في حسن تسيير الشؤون المحلية، ومدى التزامها بالشرعية وبالتالي تعمل على التوفيق والتنسيق بين السلطة الوصية والجماعات المحلية لخلق الانسجام بين الأنشطة الإدارية المختلفة بالدولة الواحدة ، هذه الجماعات التي تتمتع بالاستقلالية في تسيير شؤونها المحلية والتي تخضع للوصاية الإدارية التي تقيد من حريتها وتضبط حدودها للتماشي في أدائها مع السياسة العامة في الدولة وتحافظ على وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا.

# الفصل الثاني

## الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

تعتمد السلطة المركزية في رقابتها على الجماعات المحلية عدة آليات، تظهر هذه الآليات من خلال الرقابة على تشكيلة المجالس المحلية وأعضائها وأنشطتها وأعمالها، وبالتالي فالرقابة الوصائية يتم ممارستها على الأشخاص فتكون رقابة فردية، كما تمارس على المجلس ككل وأعماله فتكون رقابة جماعية.

من أجل التطرق إلى هذا الموضوع قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

- المبحث الأول: الرقابة الوصائية على البلدية.
- المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على الولاية.
- المبحث الثالث: الرقابة المالية على الجماعات المحلية.

### المبحث الأول: الرقابة الإدارية الوصائية على البلدية

تظهر صور وأشكال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية من خلال الوصاية الممارسة على:

- أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول).
- أعمال المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثاني).
- المجلس الشعبي البلدي كهيئة (المطلب الأول).

وهذا ما تضمنه القانون رقم 11-10، المؤرخ في: 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية.

وقبل التطرق إلى هذه الصور نشير إلى أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية(سلمية) لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الأشخاص

إن ممارسة أعضاء المجلس لمهامهم يخضع لعملية رقابة تضمن انضباطهم والتزامهم بوظيفتهم التمثيلية، وكذا المحافظة على نزاهة المجلس الشعبي البلدي.

على هذا الأساس وضع المشرع حدود و ضوابط للممارسة مهامهم على المستوى المحلي، حيث تضمن قانون البلدية آليات تخص جميع الأعضاء المنتخبين بالمجلس الشعبي البلدي وأخرى خاصة برئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(1)</sup>.

(1) سعاد عميرة، آليات الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني البلدية والولاية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، الجزائر، المجلد 03، العدد 1، سنة 2021، ص 37.

و باعتبار رئيس البلدية مزدوج المهام، من جهة ممثلا للدولة يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها الوالي والوزير، و من جهة أخرى كرئيس للمجلس يخضع للرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصائية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

لقد جاء في نص المادة 40 من قانون 11-10<sup>(2)</sup> الحالات تمارس فيها الرقابة الوصائية على المنتخبين المحليين والمشكلين للمجلس الشعبي البلدي حيث تنص على: " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجبا".

وبالتالي تمارس السلطة الوصائية رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي البلدي من خلال التوقيف، الإقصاء، المانع القانوني:

#### أولاً: التوقيف

هذه الحالة عالجتها المادة 43 من قانون البلدية 11-10<sup>(3)</sup>، حيث نصت على: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

من خلال نص المادة فالتوقيف هو تجميد العضوية مؤقتا لأسباب حددها القانون و لا يمكنه متابعة عهده الانتخابي بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي من الجهة القضائية<sup>(4)</sup>.

وحسب هذه المادة فان أركانها التي تتوفر من أجل عملية التوقيف تتمثل في:

(1) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد، الجزائر، 2010، ص147.

(2) القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(3) القانون 11-10، القانون نفسه.

(4) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص271.

أ. السبب: يعود السبب القانوني للتوقيف إلى إحدى الحالتين، الأولى تتمثل في المتابعة الجزائية بسبب جنائية أو جنحة ، على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف و الثانية تتمثل في التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة، مثل الوضع تحت الرقابة القضائية<sup>(1)</sup>.

ب . الاختصاص: يعود الاختصاص في إصدار قرار توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي بصفته صاحب الوصاية.

ج - المحل: حسب نص المادة السالف الذكر، فإن قرار التوقيف الذي يصدر في حق عضو المجلس الشعبي البلدي يكون مؤقتا إلى غاية الفصل في القضية المتابع فيها أمام الجهات القضائية، وفي حالة صدور الحكم نهائي ببراءته عن الجهات القضائية المختصة، فإن صفة العضوية تعود إليه بقوة القانون دون الحاجة لإثبات أخرى ومن أية جهة كانت.

د - من حيث الشكل والإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون:

1 - من حيث الشكل: يجب أن يكون قرار التوقيف معللا، بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن أمام الجهات القضائية.

2 - من حيث الإجراء: وجوب مداولة للمجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 19 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدي، كما أن مداولة المجلس غير ملزمة للوالي لأنه رأي استشاري، إلا أنه يعتبر إجراء جوهريا يترتب عنه البطلان في عدم احترامه، في حالة الطعن فيه.

هـ - من حيث الهدف (الغاية): إن قرار التوقيف يهدف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي ، أما إذا كان يهدف إلى انتقام ، أو تحقيق أغراض سياسية و حزبية ، فإنه يكون معيبا بالانحراف بالسلطة ، مما يجعله باطلا<sup>(2)</sup>.

## ثانيا: الإقصاء

الإقصاء هو إسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس تعرض لإدانته تسلبه أهليته الانتخاب يقصى نهائيا من المجلس بقوة القانون نتيجة توافر مجموعة من الأسباب

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص132-133.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص134.

الموجبة له<sup>(1)</sup>، و بالرجوع إلى المادة 44 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية<sup>(2)</sup>: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

كما يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.

وحتى يثبت صحة قرار الإقصاء يجب توافر:

أ - **السبب**: بمجرد حصول الإدانة الجزائية ضد عضو المجلس الشعبي البلدي بسبب من الأسباب التي تم ذكرتها المادة 43 السالفة الذكر، فإنه يكون عرضة للإقصاء من عضوية المجلس وبالتالي تعتبر المتابعة القضائية ضد العضو المشكل للمجلس الشعبي البلدي هي السبب الوحيد الذي نص عليه القانون في عملية إقصاء.

ب - **الاختصاص**: بصفته المكلف بالوصاية على مستوى الولاية فإن الوالي هو صاحب الاختصاص باتخاذ قرار الإقصاء في حق عضو المجلس الشعبي البلدي، هذه الصلاحية منحت له مباشرة، عكس ما كان عليه في القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، حيث بحسب المادة 33 منه<sup>(3)</sup>، فإن المجلس الشعبي البلدي هو من يعلن حالة الإقصاء عن طريق المداولة ثم يخطر الوالي بالقرار الذي بموجبه يصدر قرار الإقصاء ضد عضو المجلس الشعبي البلدي<sup>(4)</sup>.

ج - **المحل**: نصت المادة 40 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية<sup>5</sup> على الحالات التي يتم فيها زوال عضوية عضو المجلس الشعبي البلدي، و من بينها حالة الإقصاء، وبالتالي فإن العضو الذي يتم إقصائه فإنه يفقد عضويته في المجلس الشعبي البلدية بصفة نهائية ودائمة كما في حالات: الوفاة المنتخب أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية، و يترتب عن الإقصاء

(1) سعاد عميرة، المرجع السابق، ص 39.

(2) المادة 44 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(3) أنظر المادة 33 من القانون 90-08، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(4) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص-134-135.

(5) أنظر المادة 40 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، خلال شهر واحد، وفقا للمادة 41 من قانون البلدية<sup>(1)</sup>.

**د - الشكل والإجراءات:** من أجل وضع ضمانات لحماية للمنتخب في المجلس الشعبي البلدي، نص قانون البلدية على مجموعة من الإجراءات والأشكال ومنها ما تضمنته نص المادة 40 الفقرة الثانية من قانون البلدية حيث نصت على: "ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا".

نصت المادة 26 منه على أن جلسات ومداولات المجلس الشعبي البلدي تكون علنية مفتوحة للمواطنين، غير أنه يداول في جلسات مغلقة من أجل دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين و دراسة المسائل المتعلقة بحفظ النظام العام، كما يمنع العضو حضور المداولة المنعقدة بخصوص قضيته التأديبية وهذا حسب نص المادة 28 من نفس القانون البلدي، ويتم إخطار الوالي بعملية إقصاء العضو وجوبا .

**هـ - الهدف:** يهدف قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي مع مراعاة مصداقية المجلس وعدم خدشها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: انتهاء العضوية للمانع القانوني.

يشمل المانع القانوني عدة أوضاع يكون فيه عضو المجلس الشعبي البلدي.

#### أ - حالات عدم القابلية للانتخاب:

لقد أخذ المشرع بعدة حالات لعدم القابلية للانتخاب حينما استبعد من قوائم الترشح بعض الموظفين ودوي المراكز المؤثرة، ضمانا وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية.

و لقد نصت المادة 188 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات<sup>(3)</sup> على أنه :

" يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم وخلال سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص أين يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

—أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها،

(1) أنظر المادة 41 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(2) محسن شداوي، عادل بوعمران، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري : قراءة تحليلية نقدية ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي ، المجلد 11، العدد 3، 2020، ص 105.

(3) المادة رقم 188 من الأمر رقم : 01-21 ، المؤرخ في : 10 مارس 2021، تتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج رقم 17 ، مؤرخة في 2021/03/10 .

- الوالي،
- الأمين العام للولاية،
- الوالي المنتدب،
- رئيس الدائرة،
- المفتش العام للولاية،
- عضو مجلس الولاية،
- المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية،
- القضاة،
- أفراد الجيش الوطني الشعبي،
- موظفو أسلاك الأمن،
- أمين خزينة البلدية،
- المراقب المالي للبلدية،
- الأمين العام للبلدية".

من خلال نص هذه المادة يظهر أن عدم القابلية للانتخابات ليس مطلقا، فيمكن ممارسة هذه الوظيفة والترشح بعد توقفه عن العمل في المنصب الذي كان يشغله في الوظائف السابقة لكن خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي (مكان العمل السابق) أو فيها. كما يمكن الترشح لعضوية أي مجلس شعبي بلدي بنفس الدائرة التي كان يرأسها إذا كان مستقila منها قبل سنة .

#### ب - حالات التعارض (حالات التنافي)

تتجلى حالات التنافي بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، أين يستلزم على بعض الأشخاص و الموظفين ممن يحتلون مراكز نفوذ و تأثير إما الاستقالة من مناصبهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب، وذلك حسب ما تقرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم، كما تتنافى العهدة الانتخابية في مجلس شعبي منتخب مع العهدة الانتخابية<sup>(1)</sup>.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص62.

## ج - الإقالة:

تنص على هذه الحالة المادة 45 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية<sup>(1)</sup> على أنه يعتبر عضو المجلس الشعبي البلدي في حالة إقالة تلقائية من تغيب ثلاثة دورات عادية في نفس السنة بدون مبرر شرعي، ويهدف المشرع بالدرجة الأولى لدفع العضو المنتخب بأن يكون ملتزم بحضور، كما يعتبر قرار المجلس حضورياً إذا تخلف المنتخب على حضور جلسة السماع والذي يعتبر من الضمانات التي أعطاه المشرع للمنتخب، وتعلن حالة الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني و يخطر الوالي بذلك .

كما يستنتج من خلال قراءة هذه المادة أن الإقالة تكون على شاكلة قرار لها أركان، و الغاية الأساس من قرار الإقالة هي حماية المشروعية وضمان حسن سير المجلس بانتظام واطراد<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثالث: الرقابة الادارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويمثل الجهاز التنفيذي، فهو يخضع للرقابة المنصوص عليها في القانون كبقية أعضاء المجلس، ويخضع لرقابة رئاسية تمارس عليه من طرف الوالي باعتباره ممثلاً للدولة.

فرقابة الوالي تمارس على شخص و أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي ، من خلال الالتزام بكل التوجيهات الصادرة عنه، و إلزامه بإرسال كافة قراراته للوالي لبسط رقابته عليها و هذا تضمنته عليه المادة 98 فقرة 2 من قانون البلدية<sup>(3)</sup>.

وفي حال استقالة رئيس المجلس التي تجعله يفقد صفته كرئيس للمجلس لا كصفته لعضو، وطبقاً لنص المادة 73 من قانون البلدية 10-11، فإنه يتعين على رئيس المجلس المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح سارية المفعول من تاريخ تسليمها إلى الوالي.

ويعد رئيس المجلس الشعبي الوطني في وضعية تخلي عن المنصب في حالة لم يجتمع المجلس لتقديم استقالته أمامه، ويتم إثبات التخلي عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر

(1) المادة 45 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(2) محسن شداد، عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 102-103.

(3) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 266-267.

من غيابة خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو من يمثله، ويتم استخلافه بنفس إجراءات انتخاب رئيس المجلس في منصبه.

و يعتبر متخليا عن منصبه كرئيس للمجلس في حالة غيابه غياب غير مبرر لأكثر من شهر و يعلن المجلس الشعبي ذلك ، و في حالة انقضاء 40 يوم من غيابه دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية لإثبات الشغور، يقوم الوالي بجمع المجلس لإثبات ذلك و يتم استخلافه بنائب، و إذا استحال تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي بتعيين احد نواب الرئيس، و إذا تعذر ذلك يتم تعيين أحد أعضاء المجلس<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يمتلك المجلس الشعبي البلدي صلاحية تسيير شؤون البلدية من خلال التداول في مجالات اختصاصه التي حددها القانون في هذا الشأن، و تمتعه بهذه الصلاحية لا يعني الاستقلالية المطلقة في ذلك فمداولاته تخضع لرقابة السلطة الوصية التي تملك سلطة المصادقة عليها أو إبطالها إذا خالفت مقتضيات النصوص القانونية<sup>(2)</sup>.

### الفرع الأول: التصديق

"يقصد بالمصادقة، تولى جهات الوصاية طبقا للقوانين تزكية القرار الصادر عن المجالس المحلية بحيث يصبح مرتبا لآثاره القانونية، و قد تكون المصادقة وفقا لما تضمنه القانون إما صريحة أو ضمنية"<sup>(3)</sup>.

### أولا - التصديق الضمني

الأصل أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية بقوة القانون في حالة عدم المصادقة عليها من طرف الوالي، وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، مع مراعاة أحكام الموارد 57 و 59 و 60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية"<sup>(4)</sup>.

(1) سعاد عميرة، المرجع السابق، ص ص 39-40.

(2) سعاد عميرة، المرجع نفسه، ص 34.

(3) منية شوايدية، الرقابة الادارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية العدد 13، قلمة، ديسمبر 2015، ص 390.

(4) أنظر المادة 56 القانون 10،11 المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

تكون المصادقة الضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا تعتبر القرار ضمنياً بالمصادقة ويجب أن يكون قرار الرفض مسبباً وان يبلغ إلى الجهة المختصة كتابياً خلال المدة المحددة قانوناً وفوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللامركزية المشمول بالمصادقة<sup>(1)</sup>. كذلك الموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه الوالي مراسلات وتعليمات للمصالح المعنية بهدف تنفيذ المداولات، وخلال هذه المدة إذا تبين وجود خرق للقوانين يمكنه رفع دعوة قضائية أما المحاكم الإدارية لإبطال المداولات، للإشارة فإن المصادقة الضمنية بعيدة عن الواقع العملي بحيث رؤساء المجالس الشعبية البلدية لا تبادر في تنفيذ المداولات بعد انتهاء الآجال الممنوحة للسلطة الوصية، حيث ينتظرون مصادقة السلطة الوصية حتى أصبح وكأنه شرطاً في التنفيذ، وهذا ما يبين تراجع المنتخبين في ممارسة مهامهم لصالح السلطة الوصية.

**ثانياً - التصديق الصريح:** المصادقة الصريحة هو قيام الوالي باتخاذ قراره صراحة بالموافقة والمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، و تكون نافذ ومرتبطة لآثارها القانونية منذ تاريخ المصادقة، وتشمل هذه الرقابة الحالات المحددة في المادة 57 من قانون البلدية<sup>(2)</sup>، نص على: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

نظراً لأهمية بعض المداولات يشترط المصادقة الصريحة - كتابياً - عليها لكي يتم تنفيذها ومع ذلك فقد عمد المشرع، من خلال المادة 58 من قانون البلدي، إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط، وعاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوماً، بدلاً من 21 يوماً<sup>(3)</sup>.

(1) ابتسام عميرة، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الإقليم، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2012، 2013/1، ص 110.

(2) القانون رقم 10-11، المتعلق البلدية، السابق الذكر.

(3) عتيقة بلجليل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06، ص 196.

كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 99 من قانون البلدية<sup>(1)</sup> على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها إلى الوالي .

### الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)

عرفته الدكتورة ملياني صليحة: "البطلان هو العمل لقانوني الصادر من السلطة الوصية، والذي تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون، ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه"<sup>(2)</sup>.

وينقسم الإلغاء إلى نوعين بطلان مطلق وبطلان نسبي:

#### أولاً- البطلان المطلق:

تبطل بقوة القانون مجموعة من مداوات المجلس الشعبي البلدي، وذلك بالنظر إلى موضوعها والتي يشوبها عيب عدم المشروعية والمحدد على سبيل الحصر في لمادة 59 من قانون البلدية<sup>(3)</sup> ، و هي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات، و التي تمس برموز الدولة و شعاراتها، و المحررة بلغة غير العربية .

وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقيد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة، لأن ما بني باطلا يبقى باطلا<sup>(4)</sup> وكذا لأن المداولات في هذه الحالة من النظام العام يجوز إبطالها في أي وقت<sup>(5)</sup>.

- أداة البطلان : تبطل مداوات المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بموجب قرار صادر عن الوالي، و قد أغفل المشرع ضرورة إلزام الوالي بتعليل قرار إلغاء المداولة والذي يجب أن ينحصر ضمن حالات البطلان المقررة ضمن المادة 59 السالفة الذكر، لأن التعليل ضماناً لعدم تعسف الوالي من جهة، فضلاً عن انه يسهل مهمة القاضي وهو يفصل في الدعوى المرفوعة ضد الوالي بخصوص بطلان المداولة<sup>(6)</sup> .

(1) أنظر المادة 99 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(2) صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص ص287 إلى 295.

(3) المادة 59 من القانون رقم 10-11 ، المتعلق بالبلدية السابق الذكر.

(4) محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق، ص 138.

(5) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 297.

(6) سعاد عميرة، المرجع السابق، ص 179 .

و نصت المادة 61 من قانون البلدية : " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"<sup>(1)</sup>.

### ثانيا - البطلان النسبي:

نصت المادة 60 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، على أنه تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.

و الحكمة في إبطال هذا النوع من المداوات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين، و أن يبعد أعضائه عن كل شبهة وحتى يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام و يمس التنمية المحلية لا ما هو خاص، و ألزم هذا القانون بموجب المادة 60 الفقرة 3 كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بأن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و إن كان رئيس المجلس الشعبي البلدي بحالة التعارض فيصرح أمام المجلس وهذا ما نصت عليه الفقرة 4 من نفس المادة، وكأن بقانون البلدية يحاول سد كل منافذ الفساد وإبعاد رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية عن كل مواطن الشبهة<sup>(2)</sup>.

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية و تأكيدا لطابعها اللامركزي، سمحت المادة 61 منه لرئيس المجلس أن يطعن إداريا (تظلم إداري )، أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداواته، وذلك برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية رق 08-09 (المادة 801 منه)<sup>(3)</sup>.

(1) قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 291.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 139 .

### - أداة البطلان النسبي:

تبطل المداولة المذكورة بموجب قرار مغل صادر عن والي الولاية، طبقاً للفقرة 2 من المادة 60 من القانون 10-11 ولم يشر النص لمدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن<sup>(1)</sup>، وقد أغفلت هذه المادة الإشارة إلى حق المواطن المتضرر من مداولات المجلس الشعبي البلدي في الطعن، و مثل هذا الأمر من شأنه أن يؤثر على شفافية أعمال المجلس<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: الحلول

عرفته الدكتورة ملياني صليحة " هو قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي هي مطالبة بها، و لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال"<sup>(3)</sup>.

إن الهيئات اللامركزية تعمل باستقلالية لتمتعها بالشخصية المعنوية، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً للإجراءات التي حددها القانون، وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فهي تعتبر من أخطر أنواع الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية، لسماحه استثنائياً وفق إجراءات محددة قانوناً للسلطة الوصية بتسيير الشؤون

و لقد نصت المادة 101 من قانون البلدية<sup>(4)</sup> على:

"عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القانون والتنظيمات، يمكن للوالي، بعد اعذاره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار"، كما نصت المادة 100 منه أيضاً: "يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية". إن السلطات الوصائية تستطيع أيضاً أن تحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل ما<sup>(5)</sup>.

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 292.

(2) سعاد عمير، المرجع السابق، ص 180.

(3) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 306.

(4) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

(5) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 105.

- و نظرا لخطورة الحلول كإجراء إداري، فإنه يشترط لصحته تحقق الشروط التالية (1) :
- امتناع الجهة الوصية عن مباشرة الاختصاص الملزمة بأدائه قانونا.
  - وجود نص قانوني صريح يبيح العمل بإجراء الحلول، وهذا من ضمانات استقلالية الجماعات المحلية.
  - اعذرا من الوصاية للجهة المحلية بضرورة التحرك لمباشرة الصلاحيات المحددة والموكلة لها قانونا.
  - تعنت الوحدة المحلية وعدم تحركها رغم التنبيه المسبق من الوصاية.
  - وتظهر من خلال حلول جهة الوصاية محل الجهة المحلية في المجال الإداري و المجال المالي (2) .
  - بحيث تنصب سلطة حلول الوالي في (3):
  - تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس.
  - ضبط توازن الميزانية لذي إعدادها، وامتصاص عجزها لذا تنفيذها، في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقا للمواد 102، ومن المادة 183 وما بعده من قانون البلدية، والإذن بالنفقات اللازمة حسب المادة 183 من نفس القانون.
  - الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، طبقا للمادتين 94 و100 من قانون البلدية.
- المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدية كهيئة**
- لا تنحصر الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية في حدود الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة ولا على المنتخبين بل تمتد وبحسب القانون ذو الصلة لتشمل الهيئة المنتخبة ككل، بحيث يسمح القانون للوصاية حل هذه المجالس وتجريد أعضائها من العضوية، تمهيدا لانتخاب مجالس أخرى تحل محلها وذلك في توافر احد الأسباب القانونية الموجبة للحل، شريطة تقيد الوصاية بالإجراءات القانونية المقررة في هذا السياق (4).

(1) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 307.

(2) محسن شداوي، عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 121.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 140.

(4) محسن شداوي، عادل بو عمران، المرجع السابق، ص 122.

### الفرع الأول: الحل

يعتبر من أكبر و أخطر أنواع الرقابة التي تمارس على المجلس الشعبي البلدي، على هذا الأساس قيده المشرع بمجموعة من الضمانات، و قد تضمنت المادة 46 من قانون البلدية<sup>(1)</sup> الحالات التي تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي البلدي.

- **في حالة خرق أحكام دستورية:** يعتبر خرق أحكام الدستور من الأسباب الأولى في حل المجلس الشعبي البلدي ، نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة، فلا يمكن السكوت وعدم التحرك في حال خرق الدستور، لأن أحكام الدستوري واجبة الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة<sup>(2)</sup>.

- **في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس:** هذه الحالة يمكن أن تجسد في حالة مخالفة النظام الانتخابي، كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية، فالإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية لإصدار حكم للإلغاء الانتخابات.

- **في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي:** وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس، وهي حالة نادرة التحقق لاختلاف الأطياف السياسية المكونة للمجلس، وبالرجوع إلى النصوص القانونية نجد المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة، وما شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد أو عدة طلبات فردية.

- **عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي و من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم:** نظرا للصراعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية و نزاهة الجماعات المحلية، إذ يصبح المجلس الشعبي البلدي يشكل مصدر ضرر واختلال في المنطقة وهو ما أدى بالمساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم العامة، لكن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث بيان المظاهر و الآثار التي تعكسها داخل المجلس فهي تبقى من تقدير السلطة الوصية<sup>(3)</sup>.

(1) القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

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

(3) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة، 2011، ص 117.

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه: لا يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته و دوراته بأقل من الأغلبية المطلقة من أعضائه ، فبدلك يفقد أدواته القانونية التي يفصل بموجبها ما يعرض عليه ، و لا يكون ذلك إلى بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب المانع الذي يصيب العضو (وفاة ، إقصاء)، فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره، ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل<sup>(1)</sup>.

- في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية: تسمى بحالة الانسداد، فلا يمكن أن تتحد الرؤية السياسية للأعضاء في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة والجسامة يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية، الأمر الذي يستدعي حل المجلس باعتباره أصبح يعطل مصالح البلدية ، ويتم الحل في هذه الحالة بعد إعدار يوجهه الوالي دون الاستجابة له<sup>(2)</sup>.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

للمقارنة، المادة 34 من القانون البلدي السابق رقم: 90-08 نصت على الحالات:

" أ. انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف، حتى بعد القيام بعملية استخلاف،

ب . الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين "

فقد جاءت هذه المادة دقيقة من حيث الحصر و التحديد لحالات حل المجلس الشعبي البلدي ، حفاظا على مصداقية التمثيل الشعبي ، و ضمانا لاستقلالية البلدية و طابعها اللامركزي<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: الاختصاص

نصت المادة 47 من البلدية<sup>(4)</sup> على ما يلي :

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص296 .

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع سابق، ص408

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص 141.

(4) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

«يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية».

و قد أحسن المشرع صنعا حين أزال الغموض بخصوص الأداة ، التي يتم بموجبها الحل وحدد طبيعتها بشكل واضح إذ تتمثل في مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية (1).

### الفرع الثالث: الإجراءات

لقد وضع المشرع ضمانات من أجل المحافظة على التمثيل الشعبي ، تتمثل أساسا تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية، و إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال، فمن الناحية الفعلية، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي في الفترات السابقة(2).

### الفرع الرابع: الآثار

نصت المادة 48 من قانون البلدية(3)، على انه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يقوم الوالي بتعيين خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، بحيث تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، و في حالة الظروف الاستثنائية أو حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق الانتخابات، يقدم الوالي معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات. و في القانون السابق 90-08 كان الوالي يعين مجلسا مؤقتا تقتصر مهامه و سلطاته على تصريف و تسيير الأعمال الجارية و على إتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة ، ضمانا لاستمرارية المرفق العام، على اعتبار ان المجلس المنتخب (4) هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة ، و هذا ما نصت عليه المادة 19 من الدستور الجزائري 2020 " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

(1) عائشة جدي، جريدة عويينة ، الرقابة الوصائية على البلدية ، مذكرة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2020/2019، ص 39.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص 141.

(3) القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية ، السابق الذكر.

(4) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 142-143.

و قد نصت المادة 49 من قانون البلدية<sup>(1)</sup>، على أنه تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل خلال اجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراء انتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، كما نصت المادة 50 من نفس القانون أن العهدة الانتخابية للمجلس الجديد تنتهي مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبي البلدية " .

### المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية على الولاية

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية محلية غرار البلدية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة الوصائية، وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة الإداري الوصائية المبسطة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة:

- الرقابة على الأعضاء (المطلب الأول).
- الرقابة على الأعمال (المطلب الثاني).
- الرقابة على المجلس الولائي كهيئة (المطلب الثالث).

للإشارة فإن إدارة الولاية فهي تخضع للأحكام العامة في إطار السلطة الرئاسية، حيث نصت المادة 127 من قانون الولاية<sup>(2)</sup> على أن الولاية لها إدارة تخضع لسلطة الوالي ، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك.

### المطلب الأول: الرقابة على أشخاص المجلس الشعبي الولائي

#### الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي

يخضع رئيس المجلس الشعبي الولائي باعتباره عضو من أعضاء المجلس المنتخب إلى رقابة وصائية تمارس عليه من الوالي بصفته ممثلا للسلطات المركزية على مستوى الولاية، حيث بالرجوع إلى المادة 66 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية على أن رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفى أو المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني، أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل 30 يوم وفق الكيفيات المنصوص عليها في أحكام المدة 59 من نفس القانون.

(1) القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية ، السابق الذكر.

(2) قانون الولاية رقم 07-12، المؤرخ في: 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية(ج ر ج ج 12 مؤرخة في 29/02/2012).

**أولاً - الاستقالة:** في هذه الحالة رئيس المجلس الشعبي الولائي يعبر عن تخليه رئاسة المجلس، وذلك بإعلانه الصريح عن الاستقالة، مما يفقده صفة الرئيس وصفة العضو معاً، وتكون إجراءات الاستقالة بإلزام رئيس المجلس الذي يرغب في ترك منصبه أن يعلن الاستقالة أمام المجلس المجتمع، ويبلغ الوالي بذلك، ويبدأ سريان هذه الاستقالة من تاريخ تقديمها أمام المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون السابق

**ثانياً- التخلي عن العهدة:** في هذه الحالة يفقد رئيس المجلس الشعبي الولائي صفته كرئيس للمجلس، ويحافظ على صفته العضوية، حيث أنه إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عادتين في السنة دون عذر مقبول، فإن المجلس يعلن حالة تخلي الرئيس عن رئاسته للمجلس، وهذا ما نصت عليه المادة 64 من قانون الولاية السابق، ويستخلف رئيس المجلس برئيس آخر ينتخب وفق ما نصت عليه المادة 59 من قانون الولاية السابق<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي بصفتهم ممثلين الشعب على المستوى المحلي، فقد نصت المادة 40 من قانون الولاية<sup>(2)</sup> على: " تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو الحصول على مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة".

و تظهر هذه الرقابة في الصور التالية: التوقيف، الإقصاء، المانع القانوني.

(1) أنظر المادة 64 و 65 و 66 و 59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(2) أنظر القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

### أولاً- التوقيف:

الإيقاف هو التجميد المؤقت لعضو مجلس الشعبي الولائي لسبب من الأسباب التي حددها القانون تبعا للإجراءات التي رسمها، فقد أوجبت المادة 45 من قانون الولاية أن كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يتعرض لمتابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، والتي تحول دون ممارسة العضو لمهامه النيابية بشكل صحيح، ويصدر قرار توقيف المنتخب على اثر مداولة من المجلس ويعلن ذلك بقرار مغل، ومعنى ذلك أن يلتزم القرار الأسباب التفصيلية التي دفعت الى اتخاذ هذا الإجراء وهذا ضمانا للعمل الرقابي من جهة واستقلالية المجلس المنتخب من جهة أخرى ، ويؤول اختصاص التوقيف إلى الجهة الوصية الممثلة في هذا الشأن في الوزير الكلف بالداخلية، ويسري هذا التجميد ابتداء من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية وينتهي بصور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة ، وفي صدور حكم قضائي بالبراءة يستأنف المنتخب نشاطه في المجلس تلقائيا وفوريا .

### ثانيا - الإقصاء :

عرفه الدكتور عمار بوضياف: " هو إسقاط كلي و نهائي للعضوية و لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب و ينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف"<sup>(1)</sup> يأخذ الإقصاء شكلين:

#### أ - الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية (العقابي):

نصت المادة 46 من قانون الولاية<sup>(2)</sup> على أنه يقضي بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كل محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته الانتخابية، أي أن الأمر ليم يعد مجرد شبه كما هو الحال في الإيقاف بل هناك إدانة من المحكمة المختصة، أين يخضع العضو لفترة عقوبة داخل المؤسسة العقابية، و تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الجزائر، الجسور للنشر و التوزيع، 2012، ص ص 327\_329.

(2) قانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

و لصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية :

فالمشرع حصر سبب الإقصاء في حالة واحدة و هي إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب مما يفقده صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية، و يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، خلال شهر واحد، وفقا للمادة 41 من قانون الولاية .

و حماية للمنتخب الولائي، نصت المادة 40 الفقرة الثانية من قانون الولاية على مجموعة من الإجراءات و الأشكال، بحيث يكون القرار بناءا على مداولة في جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي و هذا ما نصت عليه المادة 26 من قانون البلدية، ثم يخطر الوالي بقرار المجلس .

#### ب - الإقصاء بسبب التنافي:

و يقصد به أن تتنافى المهنة او الوظيفة التي يشغلها الشخص مع العضوية بالمجالس المنتخبة المحلية، فقد نصت المادة 44 من قانون الولاية<sup>(1)</sup> على:

" يقضي بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .

أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة".

و عليه فان سبب الإقصاء يعود إلى وجود المنتخب الولائي إما في حالة من حالات

عدم القابلية للانتخاب الواردة بالمادة 190 الأمر رقم 01-21<sup>(2)</sup> المتعلق بنظام الانتخابات.

(1) المادة 44 قانون الولاية رقم 07-12، السابق الذكر.

(2) الأمر 01-21 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، السابق الذكر.

وإما في حالة من حالات التتافي أو التعارض، طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته<sup>(1)</sup>.

تبرز هذه الحالات إلى وجود بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، حيث يجب على بعض الأشخاص و الموظفين ممن يحتلون مراكز نفوذ و تأثير إما الاستقالة من مناصبهم الوظيفية أو التخلي على عضويتهم بالمجلس الشعبي المنتخب حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم، يعود الاختصاص بالتصريح بالإقصاء إلى وزير الداخلية و يكون محل الإقصاء في سحب و إلغاء مركز قانوني ، كما يترتب على الإقصاء خلافا للتوقيف استخلاف العضو المقصى عضو احتياطي من نفس القائمة التي ينتمي إليها، و يبقى هدف التوقيف الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس، من حيث استبعاد عدد معين من الأشخاص، من عضوية المجلس نظرا لطبيعة مهامهم<sup>(2)</sup>.

### ثالثا - المانع القانوني:

عضو المجلس الشعبي الولائي مثله مثل عضو المجلس الشعبي البلدي، فإن وجوده في حالة عدم القابلية للانتخاب أو حالة من حالات التعارض أو المحكوم عليه نهائيا ، يؤدي إلى فقدانه لصفة المنتخب الولائي<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداولة على مستوى الولاية، يصدر بمقتضى هذه الصفة قرارات في مجال اختصاصه المنصوص عليها قانونا، وحتى لا يتجاوز الحدود المرسومة قانونا، يجب أن تخضع أعماله للرقابة، فلا يمكن في جميع الأحوال تنفيذ موضوع المداولات دون خضوعها للرقابة و الفحص من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم<sup>(4)</sup>.

و تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساسا في وزير الداخلية العديد من صور الرقابة على أعمال الولاية في شكل: تصديق، و إلغاء ، و حلول .

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 149- 150.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص ص 62 و 150.

(3) للتفصيل أكثر حول المانع القانوني، أنظر الصفحة 2 و 1.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص ص 329- 330.

### الفرع الأول: التصديق

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، ما يميز التصديق هو أنه وسيلة استثنائية لا تكون يتم تقريره إلا بنص، ويكون كليا لا جزئيا و إلا اعتبر تعديلا والاختصاص الذي لا تملكه الوصاية، كما أنه لا يمكن أن يعلق بشرط إضافة إلى التصديق له أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار<sup>(1)</sup>، و هو صورتان:

#### أولا - التصديق الضمني:

نصت المادة 54 من قانون الولاية<sup>(2)</sup> على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية، ما عدا المداوات المستتناة قانون ومع ذلك فإن للوالي الحق اللجوء للقضاء الإداري أمام المحكم المختصة إقليميا لإلغاء المداولة خلال هذه المدة المذكورة أعلاه، على الرغم أنها تقتقد إلى خصائص القرار الإداري (خاصية الطابع التنفيذي).

وعكس مداوات المجلس الشعبي البلدي التي ليس للوالي دور في إعداد جدول أعمال جلساتها، فإن مداوات المجلس قابلة للتنفيذ إما يصادق عليها إما لا، فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي الولي يساهم في إعداد جدول أعمالها، فهي تعتبر نافذة بقوة القانون بمجرد تداول المجلس فيها، كونها قد أخذت موافقة مسبقة من الوالي<sup>(3)</sup>.

#### ثانيا - التصديق الصريح:

نظرا لخطورة بعض المواضيع التي يتداول في شأنها المجلس الشعبي الولائي فقد أشتراط المشرع المصادقة الصريحة عليها من طرف وزير الداخلية، حيث نصت المادة 55 من قانون الولاية<sup>(4)</sup> لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر فيما يلي:

- الميزانية و الحسابات .

(1) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص285.

(2) أنظر المادة 54 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(3) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص ص 288-289.

(4) أنظر القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

- التنازل على العقارات واقتناؤه أو تبادله. وهذا بغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة وقد أحسن ما فعل.
- اتفاقيات التوأمة.
- الهبات والوصايا الأجنبية.

فالهبات و الوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع و تدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية (1) .

و مع ذلك، فقد عمد المشرع، من خلال المادة 55 من قانون الولاية، إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح و ما قد يترتب عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الإداري، و ذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليه خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية.

وبالرجوع للمادة 54 من نفس القانون (2) الذي مكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي من حق الطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية، يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها.

### الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)

الإلغاء هو ذلك العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية الذي يمكنها من إزالة قرار الصادر عن السلطة اللامركزية بسبب مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة وما يميزه أنه بسيط ومجرد من كل شرط وأن لا يكون جزئي حتى لا يعبر عن التعديل الذي هو وسيلة لا تملكها السلطة الوصية في رقابتها ، كما يتميز قرار الإلغاء كونه يصدر بقرار منفصل ومميز عن القرار الصادر عن الهيئة المحلية ويكون بأثر رجعي، وله صورتان نسبي ومطلق (3).

### أولاً- البطلان المطلق:

البطلان المطلق هو إلية قانونية يمكن بموجبها لجهات الوصاية أن تزيل قرار اداري صادر عن الجهات اللامركزية نتيجة عدم وينصب البطلان المطلق على المداولات المشوبة

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ،المرجع السابق، ص336.

(2) أنظر المادة 54 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية ، السابق الذكر.

(3) صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص295.

بعبء عدم المشروعية المحددة على سبيل الحصر في المادة 53 من قانون الولاية حيث نص على ما يلي:

" تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقة للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذ خرقة لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".

و منه فان صور البطلان المطلق تتمثل في<sup>(1)</sup>:

- مخالفة القانون: و يقصد بالقانون هنا معنى واسعا ، يشمل الدستور و القانون الصادر

عن البرلمان، التنظيم الصادر عن الإدارة العامة : مراسيم رئاسية و تنفيذية ، القرارات الوزارية

التنظيمية، و يهدف سبب بطلان هذه المداولات إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج

القواعد القانونية في الدولة.

- المداولة التي تمس رموز الدولة وشعاراتها.

- عدم الاختصاص: المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- مخالفة الأشكال والإجراءات في المداولات.

### ثانيا - البطلان النسبي:

يهدف البطلان النسبي الى المحافظة على نزاهة المجلس الشعبي الولائي من خلال

شفافية عمله وحفظ مكانته وسط المنتخبين بإبعاد أعضائه عن كل شبهة، وهذا بإلزامهم بالتداول

فيما هو عام وليس ما خاص يحقق مصالحهم الشخصية وهذا ما أشارت إلي المادة 56 من

قانون الولاية<sup>(2)</sup>، حيث جاء فيها على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 152-153.

(2) أنظر القانون 07-12، المتعلق بالولاية ، السابق الذكر.

اتخاذها أعضاء من المجلس، بما فيهم رئيس المجلس، لهم مصلحة فيها أو بالنسبة لأزواجهم، أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع.

ولقد وسع المشرع في نطاق مداولات الخاضعة للبطلان النسبي، حيث لا تقتصر وضعية تعارض المصالح في رئيس المجلس وأعضائه بل تعدهم إلى أزواجهم وأصولهم إلى الدرجة الرابع ووكلائهم.

كما يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال 15 يوما من تاريخ إقرار المداولة المادة 57 من قانون الولاية الفقرة 1، و تثير هذه المادة إشكالا إجرائيا فالولاية ممثلة في الوالي طرف مدعيا، تملك الشخصية الاعتبارية، و المجلس الشعبي الولائي طرف مدعى عليه لا يملك الشخصية الاعتبارية ، فكيف يمكن مقاضاته، تظل مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، لذا كان من الأنسب مطالبة المجلس الشعبي الولائي بإعادة النظر في المداولة و مواجهته بالوقائع الثابتة والمتعلقة بتوافر حالة تعرض المصلحة سواء تعلق الأمر برئيس المجلس أو العضو المنتخب<sup>(1)</sup>.

كما يمكن المطالبة بالبطلان من قبل كل ناخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، خلال 15 يوم بعد إصاق المداولة، بموجب رسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام، المادة 57 من قانون الولاية الفقرة 2 .

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة مادة 57 من قانون الولاية الفقرة 3.

أما عن الآثار القانونية على تقديم الطلب من طرف الوالي أو الناخب أو دافع الضريبة إلغاء مداولة إداريا، فإنه يترتب تأجيل تنفيذ المداولة إلى غاية صدور القرار من وزير الداخلية أو بعد فوات الأجل الذي حدده القانون شهر واحد<sup>(2)</sup>.

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ،المرجع السابق، ص ص 138 إلى 142 .

(2) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص340.

## الفرع الثالث: الحلول

الحلول هو قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهات اللامركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي هي مطالبة بها ولم تقم بأدائها، ولب سلطة الحلول يكون في التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي أوجبت منح الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام التي يجب أن تكون بعيدة عن الخلافات المحلية، فهو من أخطر أنواع الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية لدى قيده المشرع بجملة من الشروط منها: لا وصاية بالحلول إلا بنص قانوني، لا تكون الوصاية إلا في الحالة التي لا تقوم فيه السلطة الموصى عليها بأداء وجباتها، لا يكون الحلول إلا بعد اندار السلطة الموصى عليها بدون جدوى، و هذا كما ورد في المادة 168 و 169 من قانون الولاية<sup>(1)</sup>.

نظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة مقارنة مع المجلس الشعبي البلدي ، فيمكن لوزير الداخلية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي بحيث يتخذ التدابير اللازمة في الحالات التالية<sup>(2)</sup>:

- حالة النفقات الإجبارية: عند رفض المجلس الشعبي الولائي التصويت على النفقات الإجبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، فإن وزير الداخلية كسلطة وصية يقوم بتسجيلها تلقائيا، وهذا بمعرفة وزير المالية طبقا للمادة 163 من قانون الولاية<sup>(3)</sup>.

- حالة ضبط ميزانية الولاية: عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، يقوم الوالي استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من قانون الولاية<sup>(4)</sup>، و في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

- حالة إعادة التوازن: يقوم الوزير بضبط ميزانية الولاية بتسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا إذا لم

(1) أنظر المادتين 168 و 169 من القانون 07-12 ، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(2) صليحة ملباني، المرجع السابق، ص310.

(3) المادة 163 من القانون 07-12 ، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(4) المادة 167 من القانون 07\_12\_ المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

يصوت المجلس عليها في الميزانية، كما يتدخل لإزالة العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر إذا لم يقر المجلس باتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز في تنفيذ الميزانية حسب المادة 169 من قانون الولاية.

### المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية و الإجراءات التي حددها القانون، و الحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له<sup>(1)</sup>. فهو إنهاء حياة المجلس المحلي إنهاء قانوني عن طريق الحل وتجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها وفقا للإجراءات التي نص عليها القانون<sup>(2)</sup>.

### الفرع الأول: أسباب الحل

الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة تقتصر فقط على حله و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة بطبيعة الحال، فقد نصت المادة 48 من قانون الولاية<sup>(3)</sup> على ما يلي: " يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم اثباتها ومن طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 343.

(2) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 276.

(3) أنظر القانون رقم: 07-12، المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

و عليه فالمادة حددت على سبيل الحصر حالات الحل، و هذا ما يلاحظ عليها<sup>(1)</sup>:  
 - في حالة خرق أحكام الدستور يعتبر هذا الأمر معقول وطبيعي فكيف لمجلس منتخب أن يتجاوز التشريع الأساس والقانون الأسمى في الدولة بدل أن يكون هو أول المحافظين عليه.  
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها ومن طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم، هذه الحالة تم استحدثها بموجب تعديل 2005 المذكور نظرا لما عرفته بعد المناطق من الوطن من صراعات بين المنتخبين والمعينين مما أسفر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية وبمصالح الوطن.  
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه، وهذه حالة معقولة لانعدام الأغلبية وهي أداة قانونية في التداول.  
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، هذا الأمر يستدعي حل المجلس وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات ومسألة الاندماج والتجزئة،  
 في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب قد ورد ذكر هذه الحالة بشكل يطغى عليه الإطلاق والعمومية ومن حيث تحديد طبيعة ظروف الاستثنائية.

### الفرع الثاني: الاختصاص

نصت المادة 47 من قانون الولاية، على ما يلي:  
 " يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"<sup>(2)</sup>.  
 وقد أحسن المشرع صنعا حين حصر حالات الحل أولا و ثانيا عندما اوجب اصدرا مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس<sup>(3)</sup>.

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص ص 343- 344.

(2) أنظر القانون 07-12 المتعلق بالولاية، السابق الذكر.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 345.

## الفرع الثالث: الإجراءات

حفاظ على التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي الولائي بضمانات وحماية، تتمثل أساس في تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصية مع إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال.

## الفرع الرابع: آثار الحل

نصت المادة 49 من قانون الولاية<sup>(1)</sup> ما يلي :

" في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح الوالي، خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد. تنتهي مهنة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وهذه إضافة لم تشر إليها المواد 44 و45 و46 من قانون الولاية 1990، ومن المؤكد أن المشرع قصد تنصيب مندوبية ولائية، وتنتهي مهام المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد، وقد أحالة الفقرة الثالثة من ذات المادة للتنظيم بصدد حكم هذه المسألة. و نصت المادة 50 من قانون الولاية على ما يلي :

" تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في اجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الخيرة من العهدة الجارية. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

وهذا الأجل معقول ومناسب و استثنى المشرع حالة المساس الخطير بالنظام العام، بما يعني أن أجل 3 أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات<sup>(2)</sup>. يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي<sup>(3)</sup> :

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 157.

(2) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 345-346.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 158.

1 - سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني بمعنى الحقوق والواجبات المترتبة عن العضوية، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.

2 - المندوبية الولائية:

تنتهي مهنة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد، ومبدئياً تقتصر سلطاتها على تصريف وتسيير الأعمال الجارية وعلى اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة، ضماناً لاستمرارية المرفق العام، على اعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة.

3 - إجراء انتخابات لتجديد المجلس خلال 03 أشهر الموالية للحل إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة سنة فقط.

و قصد المشرع من خلال هذا الاستثناء المحافظة على المال العام و عدم الإنفاق و بذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدأ موعد انتخابات عامة تشمل كل الوطن، لذا يكون من الأفضل المحافظة على المندوبية في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدأ انتخابات عامة (1).

### المبحث الثالث: الرقابة المالية على الجماعات المحلية

لا تختلف الرقابة المالية عن غيرها من آليات الرقابة الأخرى على النشاط الإداري للجماعات المحلية فالغرض من وضع هذه الرقابة هي حماية المال العام من أي سوء للتسيير أو التعدي أو الغش والتلاعب من طرف السلطات المكلفة بالإشراف على إنفاقه وتسييره، وبالتالي تعرف الرقابة المالية بأنها: "منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها" (2).

و نظر لأهمية الرقابة المالية من خلال الدور الذي تلعبه في الحفاظ على المال العام من كل أشكال الغش والتلاعب والانحراف التي قد تحدث من طرف السلطة المكلفة بعمليات

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص346.

(2) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية، المرجع السابق، ص318.

تسير ميزانية الجماعات المحلية، وبالتالي ضرورة الرقابة وصرامتها جعل من تعددها المفرط وتعقيد إجراءاتها قد تكون سببا في التأثير على أداء ومهام الجماعات المحلية، و رغم ذلك فإنها تبقى ركنا في تنفيذ العمليات المالية، حيث وجدت بغرض منع أي تجاوزات أثناء تنفيذ الميزانية، و تمارس على الالتزام بالنفقات العامة للدولة<sup>(1)</sup>، فبالتالي هدف الرقابة الإدارية يختلف بين الأهداف التقليدية والأهداف الحديثة.

الأهداف التقليدية تتمثل عموما في:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات، التأكد كذلك من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف، وكذا صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.

أما الأهداف الحديثة فتتمثل في:

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة ومدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة، وبيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته، والربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

كما أن الرقابة المالية تحكما عدة مبادئ، فهي تمارس بشكل منتظم في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة، دون الاعتداء على الحريات العامة أو المساس بالحقوق الفردية للأفراد، كذلك تتميز كون أجهزة الرقابة المالية لا تتداخل في عمل بعضها البعض، فلكل مرحلة من مراحل الميزانية جهاز مكلف بالرقابة عليها<sup>(2)</sup>.

وهناك مرحلتين للرقابة المالية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، الرقابة

السابقة (المطلب الأول) والرقابة اللاحقة (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية

تلعب الرقابة المالية السابقة دور كبير في حماية المال العام فتعتبر من أهم وأنجح أنواع الرقابة المالية، إذ تتولى مراقبة الأعمال والتصرفات المالية للجماعات المحلية قبل أن تدخل

(1) يحي جقيدل، أحمد بوجلال، الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مجلة دراسات التنمية الاقتصادية، المجلد 04، العدد 08، 2021، ص 140.

(2) محمد لعيرج، محمد المهدي بن السيمو، ميزانية الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2021، ص 117.

الميزانية المخصصة للجماعات المحلية حيز التنفيذ، فهي تهدف بالخصوص إلى مراقبة تصرفات السلطات التي لها حق التصرف في صرف أموال الجماعة المحلية تفاديا لوقوع الأخطاء والمخالفات والتجاوزات في الإنفاق قبل حدوثها، وبالتالي فالميزانية المحلية تخضع للموافقة المسبقة لهيئات وأجهزة الرقابة المالية، فهي لا تسمح بصرف أية نفقة إلا إذا كانت مطابقة للقواعد المالية المعمول بها (1).

وعليه فعملية الرقابة المالية السابقة تمارس من طرف المراقب المالي (فرع أول) وأمين الخزينة (فرع ثاني) وكذلك تخضع لرقابة المجالس المحلية المنتخبة والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية (فرع ثالث).

### الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

تمارس وظيفة الرقابة المالية من طرف موظفين تابعين لوزارة المالية يسمون مراقبين ماليين (2)، هذا النوع من الرقابة تحكمه نصوص المرسوم التنفيذي، 92-414 (3) المؤرخ في 1992/11/14 ، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 2010/05/09 .

#### أولا: تعريف المراقب المالي

"المراقب المالي هو عون من أعوان الدولة مكلف بالرقابة السابقة للنفقات العمومية وهو يخضع للسلطة المباشرة لوزير المالية وفق تنظيم إداري تمثله الأجهزة التالية: المديرية العامة للموازنة، المديرية الجهوية للموازنة، وأخيرا المراقبة المالية بالولاية، كما يوجد جهاز المراقب المالي على مستوى كل وزارة ومحليا على مستوى كل ولاية (4)".

#### ثانيا: مهام المراقب المالي

تتلخص مهام المراقب المالي فيما يلي (5):

- (1) عبد الصديق شيخ، الرقابة السابقة للنفقات الملزم بها على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية جامعة يحي فارس، المدينة، المجلد الثاني، العدد 10، جوان 2018، ص 461.
- (2) محمد الطاهر قادري، عبد الكريم كاكي، دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية، مجلة دراسات جبائية، العدد 02، جوان 2013، ص 150.
- (3) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 1992/11/14، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر ج ج رقم 92/82.
- (4) دحمان صمراني، هشام بن حميدة، الرقابة القبليّة لنفقات البلدية وترشيد الإنفاق العام، معارف (مجلة علمية دولية محكمة) قسم: العلوم الاقتصادية، العدد 23، ديسمبر 2017، ص 254.
- (5) صالح بجلاب، فارس فضيل، الرقابة المالية ودورها في تحقيق الرشادة المالية للنفقات العمومية المحلية – دراسة تحليلية ميدانية للقطب الرقابة لبلديات حسين داي 2019/2016، مجلة آفاق علمية، المجلد 13، العدد 4، 2021، ص 728.

- إن الهدف الأساسي الذي أوجد من أجله المراقب المالي هو حماية المال العام من مراقبة الإنفاق وترشيد النفقات واكتشاف حالات الغش والسرقة والاختلاس والتلاعب في المال العام أو سوء الاستعمال سواء كانت أصولاً نقدية أو غيرها.
- التأكد من صحة وسلامة ودقة القيود والمستندات والبيانات المالية الدورية وغير الدورية وسجلاتها حتى يمكن الاعتماد عليها لاتخاذ القرارات.
- مراقبة والتأكد من صحة وسلامة وسير العمليات المالية في الإدارات والمؤسسات العمومية وفحص دقة العمليات والبيانات المثبتة في الدفاتر والسجلات.
- تقرير عن العمليات المالية ومدى مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات، ووضع الإجراءات الوقائية الكفيلة بمنع ووقوع الانحرافات والأخطاء.
- التأكد من أن القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات السارية مراعية التطبيق من قبل جميع العاملين في المؤسسات.

إن الرقابة المالية تعتبر من بين الوسائل التي تسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية، وتهدف لمنع ارتكاب المخالفات المالية التي تقع فيها الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، ويقوم في نهاية كل سنة مالية بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، يستعرض فيه كيفية تنفيذ الميزانية مع ذكر الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن 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<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: رقابة أمين الخزينة

هو أمين خزينة ما بين البلديات سمي سابقاً بالقابض البلدي أو المحاسب العمومي، يتم تعيينه من طرف وزير المالية، ويقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم المكلف بحفظها مع إعداد حساب التسيير.

(1) ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، المرجع السابق، ص321.

**أولاً - المهام:** يتمتع أمين خزينة ما بين البلديات بصلاحيات الرقابة على تنفيذ الميزانية، إذ يطلب ملف النفقة المقدمة إليه للتحقق من مدى شرعيتها، وإذا تأكد من شرعيتها يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن بها، أما إذا تأكد من عدم شرعيتها يمكنه رفض 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 أمين الخزينة وضع التأشيرة بصفة نهائية، ولكن سلطته ليست مطلقة هنا لأنه يمكن للأمر بالصرف استخدام إجراء التسخير تحت مسؤوليته مع إمكانية رفضه من طرف أمين الخزينة حسب المواد 57 و 58 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

### ثانياً- الآثار المترتبة عن عملية الرقابة المالية:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية المرتبطة بالأموال 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.
- التأكد من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقاً للسياسة المعتمدة.
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته في تحقيق التنمية، والربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: رقابة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

#### أولاً: رقابة المجالس المحلية والمنتخبة على ميزانيات الجماعات المحلية

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح إقليمية يترك عليها الإشراف من أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إدارة المجتمع، بحيث

(1) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية، المرجع السابق، ص 323-324.

يقومون بحماية مصالح الجماعات الإقليمية نيابة عنهم ،أي تقوم بالتعبير عن إرادة الشعب الذي يقوم باختيار من يمثله(1).

فرقابة المجالس الشعبية على الميزانية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات وبين المجموع المالي لقسم التسيير والتجهيز والاستثمار، حسب النماذج المرفقة مع الميزانية وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها(2).

### ثانيا: رقابة السلطات الوصية على ميزانيات الجماعات المحلية

هذا النوع من الرقابة يمارس من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية، وباعتبار أن الوصاية الإدارية ،هي مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون(3).

فرقابة السلطات الإدارية تكون من خلال استخدام امتيازات وسلطات الرقابة من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية ،تقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريرا مرفقا بالاعتمادات المالية للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية، إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، بالإضافة إلى حق الإطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الجماعات المحلية .

وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات والمداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الإطلاع عليها، لمراقبة عدم مخالفتها لمقتضيات القوانين والتنظيمات المعمول بها.

فالوصاية دورها هام في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية من خلال قيامها في المحافظة على ميزانية متوازنة تحقق أهدافها المرجوة، والتأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية .

(1) محمد الصغير طيباوي ،السعود طيباوي ،الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر ،مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص ادارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،قسم الحقوق ،جامعة زيان عاشور، الجلفة ، 2016/2015، ص31.

(2) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية ،المرجع السابق، ص324.

(3) محمد لعيرج ، محمد المهدي بن السيمو، المرجع السابق، ص 123.

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

سميت باللاحقة لأنها تبدأ بعد انتهاء السنة المالية وغلق الحسابات الختامية للدولة، وهي تشمل جانب النفقات بالنسبة للرقابة السابقة، وتشمل أيضا الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين.

وتأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات والمراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية المرتكبة، وقد تمتد لتشمل البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة، وهي تمارس من قبل أجهزة رقابية مختصة (1).

و يقصد بها هي تلك التي يعهد بها الى هيئات مستقلة، يتمتع موظفيها من السلطات والضمانات مما يجعلها بمأمن عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه و يسند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية(2).

### الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة

نصت المادة 199 من الدستور الجزائري 2020 على: " مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس المجلس نشره ". و عليه فإن مجلس المحاسبة هو هيئة رقابية بعدية على الأموال العامة، سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية، أنشئ

(1) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية، المرجع السابق، ص 324 - 225.

(2) محمد لعيرج، محمد المهدي بن السبحو، المرجع السابق، ص 124.

بموجب القانون 80-05<sup>(1)</sup> لكي يمارس رقابة لها طابعين إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها، في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني.

يسمى البعض بالرقابة القضائية لأنها تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، 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، حيث يقوم المجلس بتفحص الحسابات وتكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية وحوادث الغش والسرقة وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا، تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل<sup>(2)</sup>.

فقد نصت المادة 210 من قانون البلدية على:

" تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول.

وكذا نصت المادة 175 من قانون الولاية على:

" يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به"

ومن بين صلاحيات المجلس:

- القيام بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها.
- تصفية حسابات البلديات والولايات وفقا للتشريع المعمول به.
- القيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق.
- التنقل ميدانيا إن اقتضى الأمر ذلك، حيث يجوز له طلب الإطلاع على كل وثيقة من شأنها تسهيل المراقبة المعمقة للعمليات المالية والحسابية للمصالح والهيئات الخاضعة لمراقبته طبقا للمادة 30 من القانون 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(1) قانون رقم 80-05 المؤرخ في 01/03/1980، المتعلق بمجلس المحاسبة (ج.ر.ج. رقم 80/20).

(2) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية، المرجع السابق، ص ص 326-327.

### الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية

هي بمثابة رقابة إدارية لاحقة تمارس على ميزانية الجماعات المحلية، توكل لمفتشين تابعين لوزارة المالية، تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 801-53، و أعيد تنظيمها أكثر من مرة، عهد لها صلاحية المراقبة المالية على كافة المؤسسات بما في ذلك مصالح الدولة والجماعات العمومية واللامركزية و كل المؤسسات ذات الطابع الإداري والاقتصادي.

فتمارس الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية بعد تنفيذها، عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، و مراقبة مدى تطابق المصاريف للإ اعتمادات الموجودة بكل بند من بنود الميزانية، مع مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات بالإضافة إلى (2) الرقابة على مستندات جميع العمليات المالية، وبأنها مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، أنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة، بالإضافة لفحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها ضرورية.

ومن أهم اختصاصات المفتشية القيام بمهمة 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، كما يقوم بعملية التقييم الاقتصادي المالي وهي المذكورة بالمادة 04 من المرسوم 53-80.

و تتمثل مهمة المفتشية في مكافحة الفساد، من خلال دورها الرقابي على إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وذلك من خلال (3):

#### - مراقبة الشروط الشكلية للصفقة:

تقوم بجمع المعلومات عنها وعن الكيفية التي تم من خلالها تحديد الحاجات العامة، وأيضا البحث في طريقة إبرام الصفقة، فإذا أبرمة عن طريق التراضي يجب تطابقها مع الحالات القانونية والاستثنائية، كما تتم مراقبة عملية تحديد الأهداف المرجوة من الصفقة، حتى

(1) مرسوم رقم 53-80 مؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية (ج.ر.ج. رقم 80/10).

(2) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية، المرجع السابق، ص 327.

(3) صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية، المرجع نفسه، ص ص 328-329.

لا ترصد اعتمادات مالية ضخمة لصفقة لا تعود بالفائدة على المواطنين ويمكنها الإطلاع على دفاتر الشروط لمعرفة مدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات.

**- مراقبة الشروط الموضوعية للصفقة العمومية:**

بالتأكد من شرعية تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وكذلك تقييم العروض والتأكد من مراعاة هامش الأفضلية للمنتج ذي الأصل الجزائري، ومعاينة محضر لجنة الصفقات المختصة والتأكد من قرار تعيين هذه اللجنة وشرعية اجتماعاتها، فإذا كان هناك بند في الصفقة ينص على مراجعة أو تحيين الأسعار فيراقب كميّات تطبيق هذا البند ومدى تطابقه مع الشروط القانونية.

## ملخص الفصل الثاني:

تتمثل آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في عدة صور، منها ما تمارس على أشخاص الجماعات المحلية، سواء على الأعضاء المنتخبين المشكلين للمجالس المحلية أو على رؤساء هذه المجالس وتظهر هذه الرقابة في الإيقاف، الإقصاء والمانع القانوني، ومنها ما تمارس على الأعمال والأنشطة وتظهر من خلال عملية التصديق، الإلغاء والحلول، ومنها ما تمارس على المجالس باعتبارها هيئة مستقلة وتظهر خاصة في الحل، هذه الرقابة التي تمارس من قبل السلطة الوصية والمتمثلة في السلطات المركزية.

كما تمارس الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية وتظهر أولاً في الرقابة السابقة التي يمارسها كل من المراقب المالي، أمين الخزينة، ورقابة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية، وثانياً الرقابة البعدية وتمارس من قبل مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

خاتمة

من خلال دراستنا للآليات التي وضعها المشرع الجزائري للرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، التي شملت الوصاية على الأعمال والتصرفات التي يقوم بها الأعضاء المشكلين للمجالس المنتخبة المحلية، سواء كان المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي خلال ممارسة مهامهم بصفتهم ممثلين للشعب على المستوى المحلي، والتي أخذت صور ثلاثة وهي: الإيقاف - الإقصاء - الإقالة. وعلى الأعمال الصادرة عن هذه المجالس المحلية والتي بدورها شملتها: عملية المصادقة والإلغاء والحلول، كما تطرقنا إلى الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية الولائية كهيئة مستقلة والآليات الممارسة عليها، والتي تتمثل إجمالاً في الحل.

كذلك الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية سواء كانت رقابة سابقة يمارسها كل من المراقب المالي وأمين الخزينة وكذا الهيئات المكلفة بالوصايا، أو الرقابة اللاحقة التي يتم ممارستها من طرف مجلس المراقبة أو المفتشية العامة للمالية.

من خلال هذه الدراسة نستنتج النتائج التالية:

- الرقابة الوصاية لا تمارس إلا في إطار القانون وأية رقابة تمارس خارج هذا الإطار تعتبر رقابة باطلة.

- الغرض من فرض الرقابة الوصائية هو الحفاظ على المشروعية وعدم إنهاكها من طرف السلطات المحلية، والحفاظ على وحدة الدولة من خلال إعداد الحكومة سياسة وطنية شاملة يخضع لها كل الإقليم بدون استثناء.

- الوصاية الإدارية السلطة على الجماعات المحلية في الجزائر تتسم بالتوسع و التشدد، إذ تعاني الجماعات المحلية من تدخل الإدارة بشكل واسع ، مما يؤثر بشكل أو آخر في دورها على المستوى المحلي.

لذا ينبغي التخفيف من حدة الوصاية الإدارية والتوجه نحو خلق توازن فعلي من شأنه منح استقلالية للجماعات المحلية وفق تسيير ذاتي يتميز بالرشاد من جهة والواقعية والفعالية من جهة أخرى، على هذا الأساس نقترح جملة من الاقتراحات نراها قد تساهم في إثراء المنظومة القانونية في هذا المجال:

- العمل على وضع شروط تولي العضوية في المجالس المنتخبة (المستوى التعليمي)، مع تمكين المنتخبين من إجراء دورات تكوينية إلزامية قبل بداية مهامهم، لترقية مستواهم خاصة في مجال التسيير الإداري والمجال القانوني.
- منح المجالس الشعبية الولائية الشخصية المعنوية، حتى تضمن استقلالية حقيقية في مواجهة جهة الوصاية على غرار المجالس الشعبية البلدية، و كبح هيمنة سلطة الوالي، و منح رئيس المجلس الشعبي الولائي قدر معين من السلطة التنفيذية تتوازى مع سلطة الوالي.
- إصلاح النظام المالي باعتباره أول ضمانات الاستقلالية، بتضمينه أحكاما خاصة بالجماعات المحلية تضمن توسيع في مداخل الجماعات المحلية، و تقلل من مواطن التدخل، و التخفيف من مظاهر الوصاية الإدارية عليها.
- ضرورة التخفيف من صلاحيات الوالي وتقييد بعضها كاختصاص الحل واختصاص الحلول اللذان يعتبران من أخطر الاختصاصات.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المصادر

ا. الدساتير:

أ- الدستور الجزائري 1963 (ج ر ج ج رقم 63/64).

ب- الدستور الجزائري دستور 1996 (ج ر ج ج رقم 96/76).

ت- التعديل لدستوري 2016.

ث- التعديل الدستوري 2020.

اا. النصوص التشريعية والتنظيمية:

1. قانون رقم 80-05 مؤرخ في 01/03/1980، يتعلق بمجلس المحاسبة (ج.ر.ج.ج رقم 80/20).

2. القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، (ج.ر.ج.ج رقم 84/06).

3. القانون رقم 90-08، المؤرخ في: 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية. (ج ر ج ج 15 مؤرخة في 11 أبريل 1990).

4. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ج ر ج ج رقم 08-21).

5. القانون رقم 11-10، المؤرخ في: 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية. (ج ر ج ج 37 مؤرخة في 03/07/2011).

6. قانون الولاية رقم 12-07، المؤرخ في: 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية (ج ر ج ج 12 مؤرخة في 29/02/2012).

7. مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01/03/1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية (ج.ر.ج.ج رقم 80/10).

8. المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23/01/1982 المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة، (ج. ر. ج. ج رقم 82/04).

9. للمرسوم الرئاسي 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

10. المرسوم 94-215 المؤرخ في: 1990/09/29 المتعلق بقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية (ج ر ج ج رقم: 90/38) المعدل المتمم بالمرسوم التنفيذي 94-177 المؤرخ في 1994/06/26 (ج ر ج ج رقم 94/42) .
11. الأمر رقم: 01-21، المؤرخ في: 10 مارس 2021، التضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (ج ر 17 مؤرخة في 2021/03/10).

## ثانيا: المراجع

### I- الكتب:

1. ابن المنظور: لسان العرب المحيط، إعداد وتصنيف يوسف خياط ونديم مرعشلي، بيروت، دار لسان العرب، 1970.
2. عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
3. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007.
4. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
5. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
6. محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
7. محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014.
8. ملياني صليحة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية الولائية، دار الرياسة للنشر والتوزيع، الأردن عمان، 2016.

### II- رسائل ومذكرات تخرج:

#### أ- مذكرات الماجستير:

1. عميرة ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الإقليم، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012/ 2013.

2. ملياني صليحة، الرقابة المحلية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.
3. لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة-، جامعة العربي بن مهيدي -أم البواقي، 2013.

ب- مذكرات الماستر:

1. سلماني صبيحة - دربال مريم، الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل-كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
2. عائشة جدي، جويدة عوينة، الرقابة الوصائية على البلدية، مذكرة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2020/2019.
3. محمد الصغير طيباوي، السعود طيباوي، الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016/2015.

III- المقالات:

1. شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، قالمة، ديسمبر 2015.
2. سعاد عمير، الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب (الرقابة على المجلس المنتخب ومداولاته)، مجلة الأبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 1، جوان 2017.
3. شداد محسن، عادل بو عمران، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، المجلد 11، العدد 3، 2020.
4. صمراني دحمان، بن حميدة هشام، الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الإنفاق العام، معاريف (مجلة علمية دولية محكمة) قسم العلوم الاقتصادية، العدد 23، ديسمبر 2017.

5. صالح بجلاب، فارس فضيل، الرقابة المالية ودورها في تحقيق الرشادة المالية للنفقات العمومية المحلية -دراسة تحليلية ميدانية للقطب الرقابة لبلديات حسين داي 2019/2016، مجلة أفاق علمية، المجلد 13، العدد 4، 2020.
6. عبد الصديق شيخ، الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية جامعة يحي فارس، المدية، المجلد الثاني، العدد 10، جوان 2018.
7. عامر الحاج، أسس بناء الهيكل التنظيمي في البلدية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 47، جوان 2017.
8. عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06.
9. غربي أحسن، حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد الثالث عشر، العدد الثاني، جويلية 2020، الجزائر.
10. محمد الطاهر قادري، عبد الكريم كافي، دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية، مجلة دراسات جبائية، العدد 02، جوان 2013.
11. محمد الأمين زروقي، توفيق صراع، الرقابة المالية السابقة وأهميتها في تحسين مردودية النفقات العمومية: دراسة حالة مديرية الطاقة والمناجم لولاية أم البواقي، مجلة دراسات جبائية، جامعة البليدة 2 لونييسي علي، الجزائر، المجلد 09، العدد 2، 2020.
12. يحي جقيدل، أحمد بوجلال، الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مجلة دراسات التنمية الاقتصادية والمجلد 04، العدد 08، 2021.

# فهرس الموضوعات

## فهرس الموضوعات

شكر وعران

إهداء 01

إهداء 02

إهداء 03

أ	.....مقدمة
4	.....الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية
4	.....المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
4	.....المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية
4	.....الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية لغة
5	.....الفرع الثاني: التعريف الفقهي للرقابة الوصائية
6	.....الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري
7	.....المطلب الثاني: تمييز الرقابة الإدارية على المصطلحات المتشابهة
7	.....الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية
7	.....الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية
8	.....الفرع الثالث: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية ورقابة الإشراف الإداري

9	المطلب الثاني: مبادئ الرقابة الإدارية.....
9	الفرع الأول: مبدأ التكامل والوضوح.....
9	الفرع الثاني: مبدأ سرعة كشف الانحرافات و النظرة المستقبلية.....
10	الفرع الثالث: مبدأ الحافز الذاتي .....
10	الفرع الرابع : مبدأ المرونة الملائمة .....
10	الفرع الخامس: مبدأ الموضوعية و الدقة و الواقعية.....
10	الفرع السادس: مبدأ الإثارة والاستثناء والقبول .....
11	المبحث الثاني: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية والقيود الواردة عليها.....
11	المطلب الأول: خصائص الرقابة الإدارية.....
11	الفرع الأول: الرقابة الإدارية رقابة ذات طبيعة إدارية.....
11	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية رقابة استثنائية.....
12	الفرع الثالث: ارتباط الرقابة الإدارية بوجود أشخاص لامركزية.....
12	الفرع الرابع: الرقابة الإدارية يجب أن توفق بين مبدئين أساسيين(مبدأ المشروعية والاستقلالية).....
13	المطلب الثاني: أهداف الرقابة الوصائية.....
13	الفرع الأول: الأهداف الادارية.....
14	الفرع الثاني: الأهداف المالية.....

14	..... الفرع الثالث: الأهداف السياسية.....
14	..... المطلب الثالث: القيود الواردة عن الرقابة الإدارية.....
15	..... الفرع الأول: تقييد الجهات الوصية بمبدأ المشروعية.....
17	..... الفرع الثاني: التقييد بالضوابط الموضوعية والإجرائية.....
18	..... الفرع الثالث: خضوع قرارات الجهة الوصية لرقابة القضاء الإداري.....
19	المبحث الثالث: هيئات الجماعات المحلية والجهات التي تملك حق الرقابة الإدارية عليها
19	..... المطلب الأول: هيئات الجماعات المحلية.....
20	..... الفرع الأول: مفهوم البلدية.....
23	..... الفرع الثاني: مفهوم الولاية.....
27	..... المطلب الثاني: الجهات التي لها حق الرقابة على الجماعات المحلية.....
28	..... الفرع الأول: رئيس الجمهورية.....
30	..... الفرع الثاني: الوزير الأول والوزراء.....
31	..... الفرع الثالث: ممارسة الوصايا من قبل جهات غير مركزية(الولاية ورؤساء أمن الدوائر)
35	..... ملخص الفصل.....
37	..... الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.....
37	..... المبحث الأول: الرقابة الإدارية الوصائية على البلدية.....
37	..... المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الأشخاص.....

38	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....
41	الفرع الثاني: انتهاء العضوية للمانع القانوني.....
43	الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
44	المطلب الثاني : الرقابة الادارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....
44	الفرع الأول : التصديق.....
46	الفرع الثاني :الإلغاء (البطلان).....
48	الفرع الثالث: الحلول.....
49	المطلب الثالث : الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدية كهيئة.....
50	الفرع الأول: الحل.....
52	الفرع الثاني: الإختصاص.....
52	الفرع الثالث: الإجراءات.....
52	الفرع الرابع: الآثار.....
53	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية على الولاية.....
53	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....
53	الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي.....
54	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....
57	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....

58	..... الفرع الأول : التصديق
59	..... الفرع الثاني :الإلغاء (البطلان)
62	..... الفرع الثالث : الحلول
63	..... المطب الثالث : الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
63	..... الفرع الأول: أسباب الحل
64	..... الفرع الثاني : الاختصاص
65	..... الفرع الثالث: الإجراءات
65	..... الفرع الرابع : آثار الحل
66	..... المبحث الثالث: الرقابة المالية على الجماعات المحلية
67	..... المطب الأول : الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية
68	..... الفرع الأول : رقابة المراقب المالي
69	..... الفرع الثاني : رقابة أمين الخزينة
70	..... الفرع الثالث: رقابة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية
72	..... المطب الثاني : الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية
72	..... الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة
74	..... الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية

76	.....ملخص الفصل الثاني
78	.....الخاتمة
81	.....قائمة المصادر والمراجع
86	.....فهرس الموضوعات
/	.....ملخص الدراسة

## ملخص الدراسة:

ان تسيير الجماعات المحلية في الجزائر يخضع للتسيير المزدوج بين السلطات المركزية من جهة وهي التي تتولى مهمة الإشراف والتوجيه والمراقبة وبين السلطات المحلية التي منحها القانون الاستقلالية لتسيير شؤونها المحلية والإقليمية من جهة أخرى ، لكن هذه الاستقلالية لم تكن بصفة مطلقة ، حيث تم تقييدها بوضع آليات للرقابة عليها تراقب أعمالها وتصرفاتها وهي ما تعرف بالوصاية الإدارية التي تتولى الهيئات المركزية، انطلاق من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول ثم الوزراء إلى الوالي كل حسب مركزه القانوني، و تمارس الرقابة على الجماعات المحلية على الأشخاص الممارسة للسلطة على المستوى المحلي وقد تتخذ ضدهم عقوبات إدارية تصل إلى حد الإقصاء أو التوقيف، كما تمارس على الأعمال والتصرفات الصادرة على الهيئات المحلية سواء على مداوات المجالس أو على تسيير ميزانيتها المحلية، و يكون المجلس المحلي المنتخب عرضة للحل في حالة توفر الأسباب القانونية لذلك ، وبالتالي فإن الوصاية الإدارية تهدف إلى محاربة الانحراف بالسلطة وسوء التسيير على المستوى المحلي، والمحافظة على المال العام ومختلف المظاهر السلبية ، وكذلك المحافظة على وحدة وتماسك الدولة، لكن المبالغة في هذه الرقابة قد تكون أحد الأسباب التي تعرقل عمل الجماعات المحلية وتحد من فعالية أدائها في تحقيق الأهداف المسطرة وتحسين الظروف المعيشية للأفراد على المستوى المحلي لذا لا بد من إعادة النظر في نظام الرقابة حيث يتماشى مع الظروف السائدة و يعطي استقلالية أكبر للجماعات المحلية لتحقيق النتائج المسيطرة وسد حاجيات ومتطلبات الأفراد تماشياً مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة .

**Résumé de l'étude :**

## Résumé de l'étude :

En Algérie, la gestion des communautés locales soumet à double gestion c'est à dire entre les autorités centrales qui se charge de la supervision, l'orientation et le contrôle d'une part et d'une autre part les autorités locales qui sont accordées par la loi à l'autonomie pour gérer ses affaires locales et régionales.

Cependant cette autonomie n'est pas absolue où elle a été limitée par des mécanismes de contrôle, donc elle doit contrôler leurs activités et leurs comportements, et par conséquent on peut parler alors de la tutelle administrative qui se charge des organes centraux à partir du président de la république, le premier ministre, les ministres et à la fin le wali, tous selon leur statut juridique.

Les communautés locales a été exercées par un contrôle sur les personnes qui exercent un certain pouvoir à l'échelle locales et est prise à l'encontre des sanctions administratives comme l'exclusion ou l'arrestation. Ce contrôle s'exerce aussi sur les activités et les comportements adoptés par les organes locales ,soit sur les délibérations du conseil ou soit sur la gestion budgétaire locales. Le conseil local peut donner des solutions dans le cas où il y'a des motifs juridiques et par la suite la tutelle administrative vise à lutter contre le détournement de pouvoir et la mauvaise gestion au niveau local ,en plus la préservation des fonds publics ,les aspects négatifs et à la fin la préservation de l'unité et la cohésion de l'État.

Cependant la surestimation de ce contrôle peut entraver l'émission des communautés locales et par la suite limiter leurs efficacité pour réaliser ses objectifs fixés et l'amélioration des conditions de vis aux individus au plan local et pour cela il faut reconsidérer le système du contrôle de sorte qu'il s'aligne avec les situations actuelles et peut donner plus d'autonomie aux communautés locales pour atteindre des résultats positifs et répondre aux besoins et aux exigences des individus conformément aux évolutions dominantes politiques ,économiques et sociales . Les communautés locales a été exercées par un contrôle sur les personnes qui exercent un certain pouvoir à l'échelle locales et est prise à l'encontre des sanctions administratives comme l'exclusion ou l'arrestation. Ce contrôle s'exerce aussi sur les activités et les comportements adoptés par les organes locaux, soit sur les délibérations du conseil ou soit sur la gestion budgétaire locales et régionales.