

جامعة أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

عنوان المذكرة

الرقابة على أعمال الجماعات المحطية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري

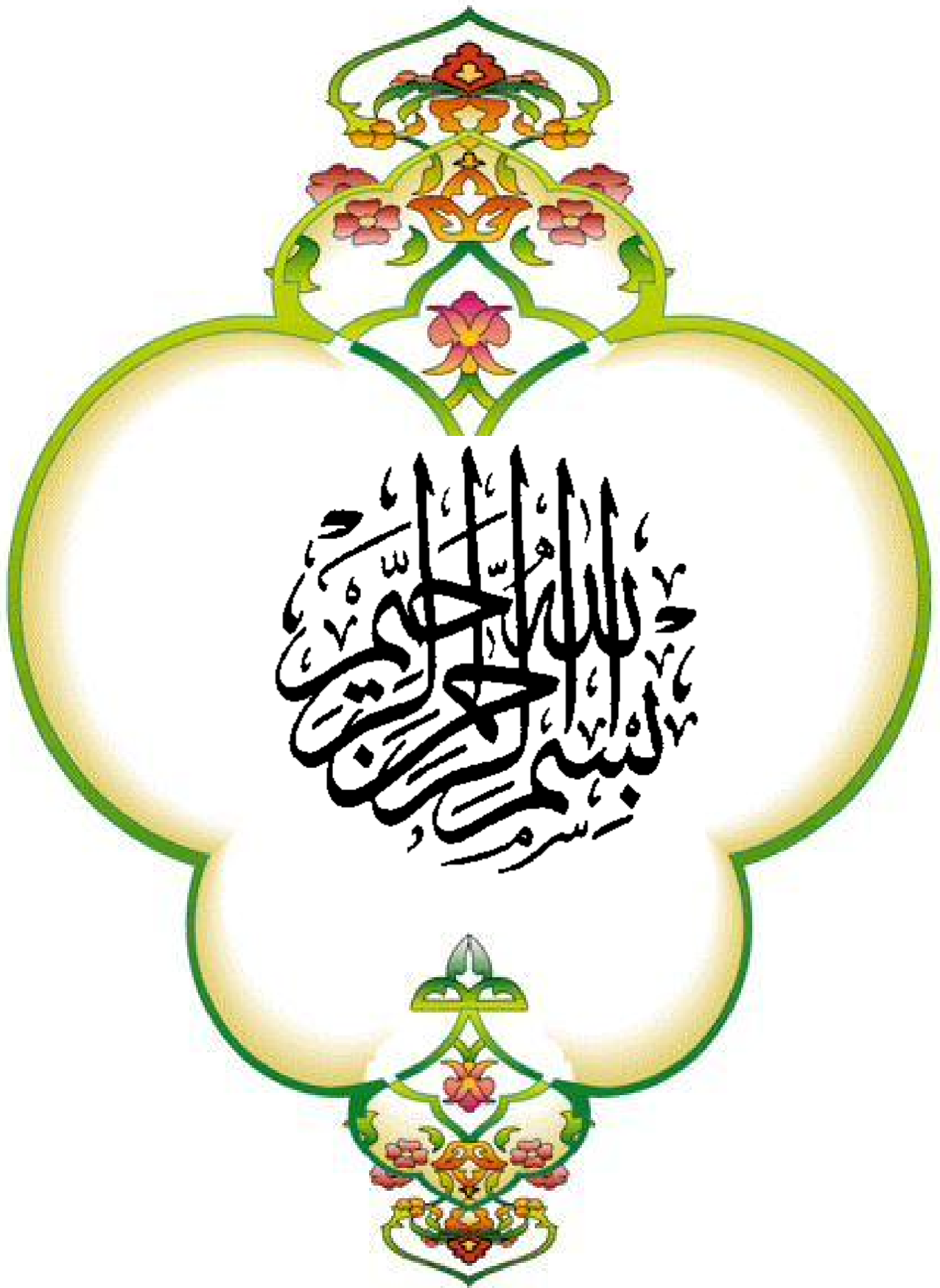
تحت إشراف الدكتور:
باحاوي عبد الله

من إعداد الطالبين :
أولاد صالح عائشة
لعقيد خيرة

لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ بجامعة أدرار	الأستاذ يامة إبراهيم
مشرفا ومقررا	أستاذ بجامعة أدرار	الأستاذ باحاوي عبد الله
مناقشا	أستاذ بجامعة أدرار	الأستاذ محمد علي

السنة الجامعية
2014 - 2013



إهداء

إلى والدي الكريمين.

إلى جدتي

إلى إخوتي و أخواتي.

إلى خالاتي وأخوالي.

إلى عمتي.

إلى صديقاتي.

إلى زميلاتي وزملائي الطلبة.

إلى كل من علمني حرفا وأنار لي درب العلم للوصول

إلى الهدف المنشود.

الشكر و العرفان

قال الله تعالى بعد بسم الله الرحمن الرحيم و من يشكر فإنما يشكر لنفسه ومن كفر فإن الله غني حميد<<سورة لقمان: الآية 12

فبعد شكر الله الذي لا يسبق شكره أحد، الذي أنعم علينا على إتمام هذا البحث، و الحمد لله الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم الذي ألهمني الصبر و مدني القدرة على انجاز هذا البحث.

أتقدم بأصدق عبارات الشكر و العرفان إلى أستاذي الفاضل الدكتور: **باحماوي عبد الله** الذي تكرم بالإشراف على هذه المذكرة فكان نعم المشرف الذي لم يبخل علينا بأفكاره

و نصائحه النبيرة.

كما أتوجه بالشكر إلى الأستاذ: **يامة إبراهيم** على قيد ترأس لجنة المناقشة فله منا كل التقدير و الاحترام. و إلى الأستاذ: **علي محمد** على قبوله مناقشة هذا العمل المتواضع و على جهده المبذول فله منا جميل الامتنان. و إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بأدرار. والشكر موصول إلى كل الزملاء الذين ساهموا بأرائهم لإثراء هذه الدراسة.

قائمة المختصرات

الرمز	الكلمة باللغة العربية
ص	صفحة
ق.إ.م.إ	قانون الإجراءات المدنية والإدارية
ق.ب	قانون البلدية
ق.و	قانون الولاية
م.ح	مجلس المحاسبة
ق.م.ح.ع	قانون المحاسبة العمومية



مقدمة

يتطلب التنظيم لكل دولة معرفة جهازها الإداري و مكوناته و اختصاصات كل منها، و غالبا ما نجد في معظم الدول أن تنظيمها الإداري يتشكل من نظامين مختلفين متكاملين هما نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية، التي تقوم على توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و بين الهيئات المحلية التي قد تكون مرفقية و قد تكون إقليمية، مبنية على أساس المشاركة الشعبية لتسيير شؤون مرافقها بنفسها بغية مواجهة احتياجات جماعاتها المحلية.

والمشرع الجزائري أرسى على أن اللامركزية الإقليمية في الجزائر تتمثل في الجماعات الإقليمية الممثلة في الولاية و البلدية، ناصا على ذلك في المادة 15 من دستور سنة 1996 بقوله أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية." فالولاية تعد امتدادا للدولة يكرسها الدستور، و هي جماعة عمومية إقليمية طبقا للمادة 01 من قانون الولاية رقم 07_12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية تحتل مكانة متميزة في التكفل بالمهام الإدارية للإقليم، و في تنفيذ السياسات العمومية في الدولة و تجسد البلدية على أنها جماعة إقليمية قاعدية للدولة و صورة حقيقية للنظام اللامركزي للتخفيف من أعباء المركزية الإدارية و تجسيد قيم الديمقراطية على المستوى القاعدي.

وأمام تطور وظائف الدولة و استحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني و في ظل اختلافات الاحتياجات و الأولويات الأمر الذي أدى إلى ضرورة المبادرة للهيئات المحلية.

إلا أن ضعف إمكانيات الجماعات المحلية أدى إلى حاجتها لمساعدات السلطة المركزية مما فتح المجال أمام تدخلها والتوسع في الرقابة الممارسة عليها، إذ يعتبر ذلك العلاقة الرابطة بين السلطة المركزية و اللامركزية عن طريق ما يعرف بالرقابة. و التي تعد الدعامة و الركيزة



الأساسية للأنظمة الديمقراطية التي تقوم من أجل المحافظة على كيان وحدة الدولة و السهر على حسن تسيير الوظائف الإدارية للدولة و تحقيق المصلحة العامة و التوازن بينها و بين المصالح المحلية، و لهذا الدور المنوط بالجماعات المحلية كان لابد من إحياء قواعد رقابية لتقوم عمل هذه الجماعات المحلية.

فالرقابة على أعمال الجماعات المحلية يكتسي أهمية بالغة سواء من الناحية القانونية بتفعيل هذه الرقابة و تكريسها قانونا، أو من الناحية العملية في مجال تطبيقها و دراسة الأساليب القانونية لها لحسن تسيير مهام الجماعات المحلية حتى تتماشى مع المتطلبات الديمقراطية وصولا إلى الآثار المترتبة عنها و الاستثناءات التي قد تنجر عن هذه الرقابة كنقطة ربط بينها و بين السلطة المركزية بالتدخل في اختصاصاتها و تسيير شؤونها بدلا عنها.

تعمل الجماعات المحلية في محيط جغرافي شعبي و سياسي يسمح لها بوجود كافة الوسائل اللازمة لممارسة اختصاصاتها و ممارسة الرقابة عليها بكل أمانة، إلا أنه و بالرجوع إلى المرحلة السابقة والمقارنة بينها و بين المرحلة الحالية، نجد أن المشرع لا يزال يكرس آليات هذه الرقابة من جهة و يسعى للمحافظة على توازن المصالح من جهة أخرى، و من هذا المنطلق نطرح الإشكالية الآتية: فيما تتمثل مظاهر الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في الجزائر؟ و التي تتفرع عنها الإشكالات التالية:

- ما مدى تأثير الرقابة على أعمال الجماعات المحلية و على استقلاليتها؟
- هل تعد الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية قيد عليها يمس باستقلاليتها و يؤثر على أهدافها؟ أم أنها مجرد أداة لتفعيل دورها فقط؟

و الأسباب الداعية لاختيارنا للموضوع الأهمية البالغة التي تكتسيها الجماعات المحلية بوصفها هيئات هامة للتدخل في مختلف جوانب الحياة، و لمعرفة نوع الرقابة الممارسة على أعمال هذه الجماعات المحلية باعتبارها الدعامة الأساسية التي يقوم عليها هيكل الجماعات

لمحلية "البلدية والولاية". و لاستبيان درجة تأثير الرقابة الوصائية على أعمال هاته الجماعات المحلية، و التحولات الرقابية التي عرفتها الجزائر و التعديل في قوانينها الخاصة مما جعل الموضوع يكتسي أهمية كبيرة جديرة بالدراسة، و لمحاولة إجلاء دور الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في الحياة المؤسساتية للدولة، و تلبية النقص الملحوظ على صعيد البحث العلمي على أساس أن هذا الموضوع لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة و التحليل، و النظر إليه من زاوية جزئية بحيث تفقده الشمولية و الحداثة.

ومن بين الدراسات المعالجة لهذا الموضوع في نظرنا رسالة ماجستير للأستاذ: بن ناصر بوطيب بعنوان "الرقابة الوصائية و آثارها على المجالس لشعبية البلدية في الجزائر" من جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2011/2010، حيث تضمنت هذه الدراسة في المبحث الثاني لها الرقابة على الأعمال و آثارها على المجالس الشعبية البلدية، و توصل الباحث في الأخير إلى أن الرقابة المفروضة على أعمال الجماعات المحلية هي رقابة مشددة إلى درجة غياب استقلاليتها و خلص إلى ضرورة التخفيف من هذه الرقابة و الدعوة إلى تفعيل الرقابة القضائية.

رسالة ماجستير للأستاذ: صالح عبد الناصر بعنوان "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية" من جامعة بن عكنون الجزائر 2010/2009، تطرق فيها إلى تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية المتمثلة في الرقابة الإدارية في الفصل الثاني و الرقابة على أعمال الجماعات المحلية كجزئية في المبحث الثالث لهذا الفصل و توصل في الأخير إلى ضرورة التخفيف من الرقابة الممارسة على أعمال هذه الجماعات المحلية و اقتصرها على النواحي الشرعية و الحد من السلطة التقديرية للسلطات الوصائية.

و في رسالة أخرى للماجستير للأستاذ: سي يوسف أحمد تحت عنوان "تحولات اللامركزية في الجزائر" من جامعة تيزي وزو الجزائر 2013/2012، متناولا فيها الرقابة



على أعمال الجماعات المحلية في جزئيات البحث و خلص في النهاية إلى ضرورة ضمان استقلالية المجالس المحلية من خلال التخفيف من الوصاية الممارسة عليها.

ولقد اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي في إبراز أنواع الرقابة الممارسة على أعمال الجماعات المحلية وجمع و تقديم مختلف المعلومات و المعطيات لتحديد طبيعة الرقابة المبسوطة على أعمال الجماعات المحلية و تحليل مضامين النصوص القانونية المؤطرة لها، كما استعملنا الأسلوب المقارن " المقارنة الداخلية " لإيضاح النقاط الجديدة التي جاء بها قانون الجماعات المحلية الجديدة ((ق،ب) رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 37 الصادرة في 03 يونيو 2011، و (ق،و) رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.))، مقارنة مع قوانين الجماعات المحلية السابقة.

و الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعدادنا لهذا البحث، ندرة الدراسات القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية، و قلة المراجع القانونية الخاصة بالتنظيم الإداري و المعالجة لموضوع الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية بصفة مستقلة، عمومية المعالجة القانونية لبعض المراجع المتناولة لموضوع بحثنا مما أرغمنا على تقليص الأفكار و صعوبة التوسع فيها وتحليل بعض المواد.

ونظرا لاتساع الموضوع و تشعبه و معالجة الإشكاليات المطروحة سابقا قمنا بتقسيم البحث إلى مبحثين يسبقهما مبحث تمهيدي ثم ختمنا في الأخير بخاتمة.

فالمبحث الأول خصصناه لدراسة رقابة المجال التنظيمي للجماعات المحلية، قسمناه إلى مطلبين: المطلب الأول تناولنا فيه رقابة الحلول و رقابة الإقصاء على أعمال الجماعات المحلية، و المطلب الثاني تناولنا فيه رقابة التصديق و رقابة الإلغاء على أعمال الجماعات المحلية.



أما المبحث الثاني فتناولنا فيه رقابة مالية الجماعات المحلية و المتمثلة في الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية كمطلب أول، ثم التطرق إلى الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية في المبحث الثاني وختمنا كلا المبحثين بملخصه تضم أهم النتائج التي توصلنا إليها.

وفي الأخير حاولنا تلخيص أهم الأفكار و المواضيع التي تطرقنا إليها عبر هذا البحث من خلال خاتمة ضمناها بأهم النتائج التي توصلنا إليها و أهم الاقتراحات التي رأينا أنها ستفيد كل مهتم بهذا البحث خلال هذه الموضوع.



المبحث التمهيدي

مفهوم الرقابة على أعمال الجماعات المحللة

المبحث التمهيدي : مفهوم الرقابة على أعمال الجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية باستقلالية تامة في ممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها منفصلة عن صلاحيات السلطة المركزية، إلا أن هذا الانفصال لا يعني عدم وجود علاقة بينهما مما يعني أن هذه الاستقلالية ليست على إطلاقها بل أنها تخضع لنظام الرقابة و التي تمارس من قبل السلطة المركزية بغية المحافظة و احترام الإدارة العامة لمبدأ المشروعية ، و لضمان حسن سيرورة الوظيفة الإدارية .

المطلب الأول: أهداف الرقابة على أعمال الجماعات المحلية.

للرقابة عدة أهداف أهمها:

1. الأهداف السياسية: وهي التي تهدف إلى تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية، خاصة في حالات التعارض بينهما، ووجدت الهيئات المحلية لإشباع الحاجات المحلية لسكان الإقليم وهناك حاجات وطنية تمس سكان الدولة ككل، وبإسناد التسيير المباشرة للعديد من المرافق الوطنية لوحدة محلية وقد يحدث تعارض بين المصالح المحلية و المصلحة الوطنية بإعطائها أهمية خاصة للمصالح المحلية وبذلك تعمل على تغليبها، مما يؤثر على المصالح الوطنية وتبين أهمية الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية في إرغام الهيئات المحلية على تفضيل المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حالة وجود تعارض بينهما.¹

ويزداد الهدف أهمية في ظل الاستقلال العضوي والوظيفي، الذي تتمتع به الجهات المحلية فهي تهدف إلى تحقيق التوازن الفعال، بين المصلحة العامة الوطنية و المصالح العامة والمحلية.

¹ محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ص 29-30.

كما تهدف إلى حماية الكيان السياسي للدولة، وحماية سكان الوحدات المحلية من انحرافات السلطة المحلية خاصة في حالة عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب.¹

2. الأهداف الإدارية:

- التأكد من وحدة الدولة من الناحية الإدارية فإذا كان استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها هو أحد أركان و مقومات هيئات اللامركزية فإن ذلك لا يعني الاستقلال المطلق لذا فإن بسط السلطة المركزية لرقابتها على هذه الهيئات يؤدي إلى صيانة و حماية وحدة الدولة إداريا و قانونيا و الحيلولة دون تفتتها أو تفككها، و يعتبر هذا الهدف هو من أحد أهم مظاهر الرقابة الإدارية.
- التزام المجالس المحلية بكافة القوانين و الأنظمة و التعليمات أثناء ممارستها أنشطاتها وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية أو المشروعية إذ أن الإدارة المحلية واجب عليها العمل في دائرة القوانين و التنظيمات و الالتزام بأحكامها، و تعتبر كل مخالفة عن ذلك هو تصرف غير مشروع يترتب عنه البطلان.²
- الكشف عن مواطن الضعف و القصور في التخطيط و التنظيم الإداري و نظم الاتصالات فيه لإزالة هذه المعوقات التي تعترضها و تعديل الخطط و تطويرها.
- المساعدة في اتخاذ القرارات السليمة الرشيدة وفقا للبيانات و المعلومات الدقيقة الحقيقية التي أسفر عنها التنفيذ.³

¹ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، ص 2011. ص 39-40.

² هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، (الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى عمان، سنة 2004، ص 143-144.

³ سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 421-422.

و تبرز أهمية الرقابة كذلك كونها تؤدي إلى توحيد النصوص القانونية بما يتفق وهدف التشريع. كما تهدف أيضا إلى التأكد من حسن قيام المرافق المحلية باختصاصاتها.

3. الأهداف المالية: فتهدف الرقابة إلى مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية، بقصد المحافظة على أموال هذه الوحدات المحلية، ومنعا أيضا لوجود أي انحراف أو تجاوز في المسائل المالية.¹

4. الأهداف التنموية: تهدف إلى تنفيذ خطط التنمية وذلك من خلال وضع خطة عامة للتنمية الاقتصادية على المستوى الوطني تبين دور الهيئات المركزية والهيئات المحلية في كيفية تنفيذها. إلى جانب وجود خطة لكل هيئة محلية، حيث يتم التأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، إلى جانب تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها، حيث أنه لكل وحدة محلية مواردها المالية لذا تتفاوت الهيئات المحلية في المركز المالي منها من تتوافر لديها موارد مالية ومنها من تتوافر على موارد محدودة، هذا ينعكس على الخدمات التي تؤديها، فتدخل السلطة المركزية لتحقيق المساواة بين مواطني الهيئات المحلية بمساعدة الهيئات الفقيرة أو التي مواردها محدودة بتقديم النصح و الإرشادات أو تقديم المساعدات المالية لسد العجز في الميزانية وفي الموارد المحلية.²

¹ محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 30.

² مزيان فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، سنة 2005، ص 259-260.

المطلب الثاني أنواع الرقابة

تختلف أنواع الرقابة وأساليبها وفقا للنظام السياسي السائد في كل بلد، ولهذا فإن الأساليب المتبعة في الرقابة وفقا لنظام الديمقراطية البرلمانية تختلف في مضمونها وأهدافها عن الأساليب المتبعة في الاتحاد السوفياتي ودول الديمقراطيات الشعبية،¹ ومنه فإن للرقابة عدة أنواع أهمها:

أولاً: الرقابة السياسية تعد الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية وفعالة على الهيئات المحلية.²

وتباشر الرقابة السياسية من خلال رقابة البرلمان وذلك عن طريق تحديد الإطار التشريعي العام للمجالس المحلية، وهيكلها التنظيمي واختصاصاتها ومواردها المالية.³ وتتمارس أيضا عن طريق المجالس المنتخبة ورقابة الأحزاب السياسية التي تهدف إلى التأكد من توافق نشاط المجالس المحلية للسياسة العامة للدولة.⁴ إن الرقابة السياسية للمجالس المحلية لم ترقى للفاعلية المطلوبة من حيث الممارسة السياسية وأن الأحزاب السياسية لا تقوم بعملية الرقابة الداخلية. كما أن نقص الوعي الثقافي والسياسي للمواطن وهذا أمام انتشار الولاءات الحزبية الضيقة وهذا ما انعكس سلبا على تسيير البلدية، ومصالح المواطنين وأثر على استقلالية الجماعات المحلية في مواجهة السلطة المركزية.

¹ عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب، سوريا، ص 41.

² محمود وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998 ص 136.

³ علي محمد، مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2011/2012، ص 235.

⁴ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 261.

ويمكن أن تكون الرقابة الشعبية مباشرة عن طريق انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية فرفض انتخابهم لفترة أخرى، ومن خلال مراقبة أعمال المجالس المنتخبة وذلك بحضور المداولات والظعن فيها، والرقابة الشعبية تمارس بواسطة مجتمع المدني من لجان الأحياء، والجمعيات بمختلف أنواعها.¹

ثانيا: الرقابة القضائية حيث انه وخوفا من مساس الجماعات المحلية بمبادئ المشروع ومقتضياتها ومن التعسف في استعمالها للسلطات العامة المخولة لها بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية العامة ولتفادي المساس بمصالح الأفراد والعامة على السواء تم إقرار مراقبتها وفق نظام متكامل ومستقل وهو النظام القضائي. حيث تعرف الرقابة القضائية على أنها تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها الإدارة والتخفيف من الأضرار التي تنجم عنها.²

إذ أنه من مظاهر الرقابة القضائية رقابة قضاء المشروع التي تتمثل أساسا في دعوى تجاوز السلطة التي تتمثل في دعوى الإلغاء و دعوى فحص وتقدير المشروع وهذه الدعوى ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة أمام الجهات القضائية المختصة.

و يطلب في عريضة دعوى فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية من القضاء المختص الكشف و الإعلان القضائي عن مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه، وتنحصر سلطات القاضي في هذه الدعوى في فحص ما إذا كان القرار المطعون فيه مشروعاً أم غير مشروع، وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به.³

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 236.

² بوعمران عادل، نفس المرجع السابق، ص 129.

³ عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة سنة 1998، ص 297.

إلى جانب رقابة قضاء المشروعية توجد رقابة القضاء الكامل، حيث أن قضاء الإلغاء رغم أهميته الكبيرة لا يكفي لحماية الأفراد، لأنه إذا كان يضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة فإنه لا يغطي ما يترتب على نفاذ القرارات المعيبة رغم رفع دعوى الإلغاء، إذا نفذت جهة الإدارة قرارا معيبا ثم ألغاه مجلس الدولة يستلزم تعويض الأضرار التي تترتب عنه ، وبذلك يكون قضاء التعويض مكملا لقضاء الإلغاء.¹

إن دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار.²

وهدف الرقابة القضائية هو حماية الحقوق والحريات وضمن تطبيق القانون أي مبدأ المشروعية، فيمكن رفع دعوى من أجل إلغاء قرار بالهدم تعسفي، وقرار نزع الملكية مخالف للإجراءات القانونية، وترفع دعاوى الإلغاء ضد القرارات المعيبة شكلا أو موضوعا كما يمكن أن تكون دعوى التعويض عن ضرر أصاب حقوق الغير جراء تصرف البلدية سواء بسبب خطأ أو بدون خطأ، ويمكن أن تكون دعوى بإلغاء صفقة عمومية أبرمت بطريقة مخالفة للقانون. ويستحسن اقتصار رقابة السلطة المركزية على القرارات ذات الأهمية، وأن يحدد القانون هذه الحالات على سبيل الحصر، وتراقب السلطة القضائية مشروعية أعمالها.³

¹ سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص11

² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الإدارية) ، نفس المرجع السابق، ص 566.

³ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 340.

ثالثا: الرقابة الإدارية

هذا النوع من الرقابة تعد رقابة داخلية خلافا لأنواع الرقابات السابقة التي تعد من الرقابات الخارجية والذاتية للإدارة.¹

بحيث يعرفها الأستاذ عبد المجيد فياض على أنها " مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة."²

ويعرفها أيضا الأستاذ عمار عوابدي "هي رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث يقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة."³

للرقابة الإدارية صور عدة تتمثل أهمها في أنها يمكن أن تنصب فيها هذه الرقابة إما على الأشخاص أو على الأعمال أو على الهيئة.

1. على الأشخاص حيث أن الاستقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي، فتملك صلاحية تعيينهم ونقلهم تأديبهم.⁴

أما بالنسبة لأعضاء المجلس المنتخبين فهم يخضعون لرقابة وصائية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية وتأخذ صور الإيقاف الإقصاء ونقلهم.⁵

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1982. ص 166.

² بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 95.

³ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 66.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 180.

⁵ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2005، ص 96

2. الرقابة على الهيئة:

تمتلك السلطة المركزية ممارسة صلاحية حل المجلس حيث يقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين.¹

إذ تعتبر هذه الوسيلة من أخطر الوسائل في مجال الرقابة كونها تهدد استقلالية المجالس المنتخبة، وقد نص قانون الإدارة المحلية على سلطة الحل في المواد من 46 إلى 51 بالنسبة لقانون البلدية و المواد من 47 إلى 50 لقانون الولاية²

حيث تم إسنادها لجهة إدارية عادية بموجب قرارات إدارية و المشرع أوجب للعمل بهذا الإجراء صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزاري صادر من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية مما يجعل من قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي مستنبت من حصانة المرسوم الرئاسي ضد الرقابة القضائية لا بوصفه عملا سياديا.³

3. الرقابة على الأعمال

يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أعمال الجماعات المحلية لغرض حماية المصلحة العامة وضمن احترام مبدأ الشرعية، إن نظام الوصاية الإدارية هو الضمان من أجل أن تعمل هذه الهيئات في الحدود التي رسمها القانون، وهذا ضمانا لحقوق الأفراد ، ووحدة الدولة.

وهذا الجانب من الرقابة على الأعمال هو مجال هاته الدراسة من خلال المبحثين التاليين

المبحث الأول: رقابة المجال التنظيمي للجماعات المحلية

المبحث الثاني رقابة مالية الجماعات المحلية

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، حصور للنشر والتوزيع، 2012، ص 45.

² د- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 175.

³ د- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة و لنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2010، ص 54.

المبحث الأول

رقابة المحال التنظيمي للجماعات المحلية

المبحث الأول: رقابة المجال التنظيمي للجماعات المحلية

إن المجالس المحلية في ممارسة صلاحياتها لا بد تتمتع بجزية واسعة للتدخل في مجالات عملها من خلال تمتعها بسلطة المبادرة، وعدم خضوع أعمالها للتعديل فهي تتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصها عن طريق المداولات كأداة قانونية تمارس بها السلطة التقريرية في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في القانون. إلا أن هذه الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية ليست بمطلقة إنما تخضع إلى رقابة إدارية صارمة على أعمالها، قد تصل إلى درجة التبعية.

ونلاحظ أن المشرع قد وسع من اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة من ناحية ومن ناحية أخرى أخضعها إلى رقابة شديدة تترجمها النصوص القانونية وتؤكدها الوسائل الرقابية التي تبناها المشرع لتوسيع مجال تدخل الوصاية خصوصا في الشؤون المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين، بحيث سمح لها بأن تحل محل الجماعة المحلية وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول، ولها حق المصادقة على أعمال الجماعات المحلية وحق إلغاء قراراتها وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المطلب الأول: رقابة الحلول والإقضاء على الجماعات المحلية

المشرع أعطى الحرية للهيئات المحلية لممارسة مهامها واختصاصاتها، دون تعليق نفاذها على تصديق الجهة الوصائية، لكن في إطار ممارستها لهذه الاختصاصات قد تتقاعس السلطة المحلية عن القيام بواجباتها التي ألزمها بها القانون فتقوم بالعمل أو تنفذ القرار بدلا عنها.

وقد اصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول إذ يسمح نظام الوصاية الإدارية بتدخل الجهات الوصية في عمل الجهات اللامركزية مع أن القاعدة العامة تقتضي استقلالية الهيئات اللامركزية، لهذا حدد مجموعة من الإجراءات القانونية التي تسمح بالحلول في هذه الحالات.

الفرع الأول: رقابة الحلول على أعمال الجماعات المحلية

في الأصل العام و طبقا لمبدأ توزيع الاختصاص على كل شخص إداري أن يتولى المهام المنوطة به، غير أنه في مواضع و حالات معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحلول محل مرؤوسيهم بحكم ما لهم من هيمنة على هؤلاء و على أعمالهم، فسلطة الحلول لم تبقى في مفهومها التقليدي و إنما تطوّرت و تغيّرت عبر الزمن بحيث أن السلطات المحلية لم تعد هي الوحيدة التي تحتكر تمثيل الجماعات اللامركزية، و إنما السلطة الوصائية أيضا، و سلطة الحلول هي من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية عن الوصائية و التي قد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية.¹

فالحلول: هو قيام الهيئة الوصية بمقتضى سلطاتها بأداء عمل هو من صميم اختصاصات الهيئة المحلية التي رفضت أو أهملت أو امتنعت عن القيام به، أي أن تحل سلطة الوصاية محل

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 174.

رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية و اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة.¹

كما يعبر عنه أيضا بالاستبداد الحكومي حيث أن السلطات لا تستطيع فقط الاعتراض على النشاط غير القانوني للمجالس المحلية ولكنها يمكن أن تحل محلها في ستر امتناعها غير الشرعي عن القيام بعمل ما.²

ولعلى جوهر ومضمون سلطة الحلول يكمن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزم منح الشخصية المعنوية للسلطات المركزية، وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية.³ التي كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل، مما يؤدي الى شلل في المرافق العامة المحلية. ولما كان حق الحلول يمثل خطرا على استقلالية الأشخاص اللامركزية إذا ما أسيء استخدامه من جانب سلطات الوصاية، فان المشرع غالبا ما يحيط استعمال هذا الحق بعدة ضمانات تمثل قيودا على السلطة المركزية، ومن بين هذه الضمانات نذكر:

- الحلول لا يكون جائزا إلا بمقتضى نص صريح يقرره، وبالتالي فان السلطة المركزية لا تستطيع أن تحل محل الأشخاص اللامركزية في مباشرة اختصاصاتها و إصدار القرارات بشأنها، إلا إذا أذن لها المشرع بذلك. بموجب نص قانوني صريح.⁴
- وجوبية إنذار الهيئة المحلية قبل القيام بممارسة سلطة الحلول،⁵ من قبل الوالي بمنحها مهلة قانونية محددة، إذ يعد الإنذار شرطا إجرائيا ضروريا لإعمال الرقابة و لا يحق لسلطة

¹ سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر "حصيلة و آفاق"، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو الجزائر، سنة 2013، ص 31.

² احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 2009، ص 205.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 181-183.

⁴ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الكويت، 1994. ص 222-223.

⁵ جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 80.

الوصاية أن تحل محل الهيئة المحلية إلا بعد التثبيت و في حالة رفض المجلس الشعبي البلدي الاستجابة للإنذار حينئذ يجوز لجهة الوصاية حينها القيام بإجراء الحلول ضمن الصلاحيات الممنوحة لها قانونا، مع تحملها المسؤولية عن كافة الأضرار الناجمة عن عملية الحلول.¹

- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف بموجب نص قانوني صريح إذ يعد الامتناع عنه أمر غير مشروع كون أن الاختصاصات منصوص عليها و مفروضة بمقتضى القوانين و التنظيمات.²

حيث نجد المشرع الجزائري قد حدد مجالات إعمالها، وتتجلى سلطة الحلول في حالتين هما الحلول الإداري والمالي وهذا ما سنقوم بتوضيحه بالتفصيل في البندين التاليين:

البند الأول:الحلول الإداري

و هي حالة تنفرد بها البلدية دون الولاية فبمقتضاها تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت أدائه حيث أنه للوالي في هاته الحالة سلطة تقديرية تتمثل في التدخل محل رئيس البلدية لاتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تحاذلا من قبل هذا الأخير تجاه الوضع على الرغم من إنذاره.³

ولقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدأ بقانون البلدية67-24 حيث نصت في المادة 233 منه على "عندما يرفض أو يجهل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات ، يجوز للوالي بعد أن يطلب القيام بذلك توليها تلقائيا."

كما يمكن أن يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي عندما يهدد النظام العام بالخطر وذلك بموجب قرار معلل.

¹ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص275.

² صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون الجزائر، سنة 2009-2010. ص 138.

³ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص115.

وجاء القانون 90 - 08 بنفس الحالات التي وردت في القانون 67-24 إلا أنه عدل في صياغتها حيث نص على سلطة حلول الوالي محل رئيس البلدية، في المادة 83 منه بقولها "عندما

يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك، توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار."

الملاحظ من خلال المادتين 233 من الأمر 67-24 والمادة 83 من القانون 90-08 أنهما نصتا على كل الشروط اللازمة لإعمال سلطة الحلول.

فنصت على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات، كما نصت على انه يجب على السلطة الوصائية إنذار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لكن ما يؤخذ على هاتين المادتين أنهما جعلتا تدخل الوالي، جوازيا في الحالة التي كان يجب فيها النص على إلزامية الوالي بذلك لكون أن هذه المسألة تخص النظام العام، وبالتالي يجب اتخاذ كافة الإجراءات لحماية المصلحة العامة والحفاظ على حسن سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد.¹

وتناول القانون الجديد 11-10 المتعلق بالبلدية هاته الحالة في المادة 100 منه ونص على انه "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية."

¹ أ-صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 137.

- بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 115.

والملاحظ أن الجديد الذي جاء به هذا القانون هو أن المشرع الجزائري وسع من صلاحيات حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري بعدما كان في النص القديم.¹ ويقتصر على الحفاظ على النظام العام الذي يشمل السكنية العامة و الأمن العام والنظافة العامة لكن النص الجديد أضاف جانب الاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعلاقات الانتخابية و الخدمة الوطنية و ذلك لما لها من أهمية لضمان استقرار و استمرارية تقديم الخدمة في الحياة الاجتماعية للمواطن، من خلال النص الجديد فإن المشرع وسع من دائرة الحلول مقارنة بما كان معمول به عليه في قانون 90-08. وهذا ما يدل على تقييد حرية واستقلالية الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها على حساب توسيع صلاحيات الهيئات المركزية.

حيث أن سلطة التقرير في مجال الضبط الإداري التي كانت لرئيس البلدية تنتقل إلى الوالي. ومنه فإن سلطة الحلول تفتح المجال للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب أو بدونه لأن مفهوم النظام العام واسع جدا وهذا إلى جانب نقص الإمكانيات بالنسبة للبلدية، وكان على المشرع أن يقيّد سلطة الحلول ويقصرها على حالة الخطر الوشيك الوقوع، أما فيما يخص نقص الإمكانيات فيمكن أن يقوم الوالي بتوفيرها دون ممارسة سلطة الحلول.² فالوالي يتمتع بسلطة الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملمزم اتخاذها قانونا، أو في حالة رفض التعليمات الصادرة في هذا الشأن بعد اعذاره ومنحه مهلة لذلك،³ حيث نصت المادة 101 من قانون البلدية بقولها على أنه "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له

¹ المادة 82 من القانون 90-08 المؤرخ في 7 ابريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة في 11 ابريل 1990 المتعلق بالبلدية، حيث نصت على انه "يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين، بموجب قرار معلل، لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة".

² علي محمد، المرجع السابق. ص 229.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، (التنظيم الإداري)، الجزء الأول، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة

بموجب القوانين والتنظيمات، يمكن للولي بعد اعدراه، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحدد بموجب الأعدار.¹

و الملاحظ أن نص هذه المادة جاء عاما بحيث أنه أجاز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات التي توكل له ذلك بعد توجيهه للاعدار و انقضاء الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا،¹ إذ لا يجوز العمل بسلطة الحلول ولا تكون مشروعة إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا بالتصرف في نطاق السلطة المقيدة، أما إذا كانت للجماعات الإقليمية سلطة تقديرية في اتخاذ القرار و مع ذلك امتنعت عنه فإنه لا يجوز لسلطة الوصاية الحلول محلها في اتخاذ القرار باعتبار أن الإعدار شرط ضروري لقيام سلطة الحلول.²

و نص قانون البلدية رقم 10-11 إلى حالة أخرى من حالات الحلول الإداري في المادة 142 منه، تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حالة تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها والمنع من إتلافها وتمثل هذه الوثائق هي: سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية.³ ويشترط لممارسة سلطة الحلول في هذا الجانب يجب أن يسبقه إهمال أو رفض التنفيذ بالرغم من منحه اجل لذلك.⁴

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 115.

² أ-صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 137.

³ انظر المادة 101 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 03 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية

⁴ سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 32.

وهذه الحالة نص عليها قانون 90-08 المتعلق بالبلدية في المادة 124 وإضافة التي جاء بها هذا القانون انه بين الوثائق التي يجب المحافظة عليها من خلال إيداعها في أرشيف الولاية وهو الذي لم يكن موضح في القانون 90-08 السابق الذكر.¹

ويرى بعض الفقهاء أنه يجب أن تمارس الرقابة على البلدية من قبل جهة مركزية واحدة وهي الوزارة المشرفة على الإدارة المحلية وان لا تكون هناك أي رقابة ولائية على البلدية.²

البند الثاني: الحلول المالي

يحق للوالي قانونا الحلول محل المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ و تسجيل النفقات الإجبارية اللازمة و إعادة التوازن للميزانية المحلية بغية تسيير ميزانية البلدية. وهي الصورة الغالبة التي تحل بها السلطة المركزية محل المجالس المحلية، حيث تتدخل سلطة الوصاية لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية بذلك.

فبالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10 نجد أنه نص على أنه في حالة حدوث إختلالات بالمجلس البلدي تحول دون التصويت على الميزانية فإنه يجوز للوالي التدخل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي و الحلول محله و ضمان تنفيذها،³ وذلك من خلال: القيام باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها شريطة أن لا يتم ذلك إلا بعد فوات المدة القانونية للمصادقة على الميزانية. إن المشرع من خلال هذه المادة قيد الوالي بمدة معينة يستوجب فيها الحلول و ضبط الميزانية نهائيا من طرف الوالي بعد هذه المدة.⁴

¹ أنظر المادة 124 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية السالف الذكر نصت على أنه "يجوز للوالي فيما يخص الوثائق التي لها فائدة خاصة محققة وتبين أن شروط محافظتها تعرضها للإتلاف أن يكلف البلدية باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مفيدة"
² عتيقة بلحيل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد في 03-04 مارس 2009 بيسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس 2010. ص 201.

³ المادة 102 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 186 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

أما إذا لم يتم التصويت عليها من قبل المجلس و كانت هذه الميزانية غير متوازنة فيما بين الإيرادات و النفقات و بعد أن يعيدها خلال خمسة عشرة(15) يوما للمجلس الذي يعيد مناقشتها وضبطها فيقوم الوالي تلقائيا بالحلول محل المجلس الشعبي البلدي بغية ضبط الميزانية.¹

وهناك حالة أخرى يحل فيها الوالي محل المجلس الشعبي البلدي وهي حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة، فان الوالي في هاته الحالة يرجعها مرفقة بملاحظات خلال الخمسة عشرة(15) يوما التي تلي استلامها، الى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام غير انه في حالة عدم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المحددة في المادة 183 خلال اجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعدار وتضبط تلقائيا من طرف الوالي.²

حيث النص القديم من قانون البلدية لم ينص على أن الوالي يقدم ملاحظات فيما يخص الميزانية غير المتوازنة، ولا على إعدار الوالي للمجلس الشعبي البلدي في حالة التصويت على الميزانية للمرة الثانية بدون توازن، أو عدم النص على النفقات الإجبارية.³ هو الشيء الايجابي الذي جاء به قانون البلدية الجديد.

حيث أن حلول الوالي لا يقتصر على المصادقة على الميزانية بل يمتد أيضا إلى تنفيذ الميزانية وذلك بالنسبة لحالة العجز المسجل في الميزانية و المكتشف عند تنفيذها فان المجلس الشعبي البلدي يقوم باتخاذ كافة التدابير الكفيلة لامتناص العجز و ضمان توازن الميزانية، غير انه يترتب على عدم أخذ الإجراءات الضرورية لتصحيح الميزانية فان الوالي يتدخل ويحل محل

¹ أنظر المادة 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

² أنظر المادة 183 من القانون 10-11 من قانون البلدية السالف الذكر.

³ أنظر المادة 155 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية السالف الذكر حيث نصت على انه "عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فان الوالي يرجعها خلال الخمسة عشر(15) يوما التي تلي استلامها الى الرئيس، الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون عشرة(10)أيام. وإذا صوت عليها مجددا من غير توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا".

المجلس الشعبي البلدي الذي يأذن بامتصاص العجز على مدار سنتين ماليتين. و ضمان توازن الميزانية الإضافية.¹

وهو نفس الاتجاه الذي ذهبت إليه أيضا المادة 156 من القانون القديم 90-08 المتعلق بالبلدية.

أما فيما يخص المجلس الشعبي الولائي فنظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية فإن حالات الحل محل المجلس الشعبي الولائي قليلة بالمقارنة مع المجلس الشعبي البلدي فهي تخضع لنفس الإجراءات باستثناء ما تعلق منها بإجراءات إبلاغ وزير الداخلية من قبل الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية.

عالج قانون الولاية رقم 90-09 السالف الذكر ما يسمى بتسجيل النفقات الإجبارية في المادة 141 حالة ما إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولائي على هذه النفقات في الميزانية الأولية أو الإضافية فإن وزير الداخلية كسلطة وصاية يقوم بتسجيلها تلقائيا بمعرفة وزير المالية²، بينما قانون الولاية الجديد فإنه لم يعالج هذه النقطة وإنما اقتصر فقط على حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي.

فعلى الوالي في هذه الحالة أن يقوم و بصفة استثنائية باستدعاء المجلس للانعقاد في دورة غير عادية للمصادقة عليها³، على أن يكون ذلك بعد فوات الأجل القانوني المحدد للمصادقة على الميزانية في المادة 167 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية وفي حالة ما إذا لم تضي هذه

¹ المادة 184 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

² -1- صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 140.

³ المادة 168 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 29 فبراير

2012 المتعلق بالولاية.

الدورة المنعقدة أية نتيجة و لم يتم التصويت على مشروع الميزانية، فعلى الوالي أن يبلغ الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ التدابير الملائمة لضبطها.¹

كما أن رقابة الحلول على ميزانية البلدية لا تقف عند حد التصويت عليها بل يمتد الأمر إلى تنفيذها وهو نفس الصرح الذي ذهب إليه أيضا قانون الولاية وذلك من خلال النص على انه في الحالة التي يظهر في تنفيذ الميزانية عجز يؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية بسبب عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية للميزانية، فعلى الوزير المكلف بالداخلية و وزير المالية في هذه الحالة القيام بكل الإجراءات اللازمة لامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.²

حيث أن التدخل في مالية الجماعات من طرف السلطة المركزية، يجعلها في حالة تبعية مطلقة وتلغي تماما مبدأ استقلاليتها. فالدولة تتدخل عموما في غالبية الجماعات المحلية من اجل تنفيذ مشاريع ذات مصلحة عامة. وبذلك فإن أي اجتهاد محلي مآله الفشل بمجرد رفض الوصاية. ومنه فإن فكرة وجود قدر من الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لا أساس لها من الصحة. وهنا نذكر أن احد المهتمين بموضوع التبعية المالية للبلدية حيث قال "البلدية في تبعيتها للسلطة المركزية من خلال الوصول الى الدعم وأثاره التي تحد من مجال مبادراتها، كالكلب المقيد الذي لا يمكنه تجاوز حدود قلاذته".³

الفرع الثاني: رقابة الإقصاء على أعضاء الجماعات المحلية

¹ عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد في 03-04 مارس 2009 مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009، ص 110.

² المادة 169 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

³ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد الثاني، جامعة الحاج لخضر، 2007، ص 107.

يكون الإقصاء النهائي من المجالس المحلية في حالة تعرض المنتخب لإدانة جزائية فهو إجراء تأديبي مقترن بعقوبة جزائية.¹ فيإلى جانب الأداة الجزائية المنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، فقد حدد قانون الولاية على غرار قانون البلدية بموجب القانون الجديد حالة أخرى ويتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وهي الحالة التي أدرجها قانون الولاية لسنة 2012، بحيث لم تعد الإدانة الجزائية الحالة الوحيدة للإقصاء المشار إليها في قانون الولاية.

من خلال ما سبق ذكره فإن الإقصاء يكون بتوفر أحد السببين:

البند الأول: الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية

حيث نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 السابق الذكر بقولها "يقصى بقوة القانون كل منتخب من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43.² يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."

وتقابل هذه المادة في قانون البلدية الملغى 90-08 المادة 33 و التي تنص على أنه " يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام

¹ بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، سنة 2010-2011. ص 96.

² المادة 43 من القانون 11-10 التعلق بالبلدية السالف الذكر 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 عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة."

المادة 32 السابقة، و يعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات هذا الإقصاء.

أما المادة 46 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية فنصت على انه " يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

ويقر رئيس المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية."

من خلال مواد قانون الجماعات المحلية المتعلقة بالإقصاء في حالة الإدانة الجزائية فإن عناصر مشروعية قرار الإقصاء وأركانه هي كالتالي:

أولاً: من حيث السبب والاختصاص

يعود سبب الإقصاء و إسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي حسب ما ورد في المادة 43 من قانون البلدية والمادة 46 من قانون الولاية، و تجدر الإشارة إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي، و هو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية، و قد أصاب المشرع في هذا الصدد لأن ما أكده يتماشى فعلا مع أحد الأركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة.¹

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 104

ثانيا: من حيث الاختصاص فإنه يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية،¹ هذا فيما يتعلق بالبلدية أما الولاية فيعود الاختصاص إلى الوزير المكلف بالداخلية

ثالثا: من حيث المحل

في حالة إدانة العضو بصفة نهائية يؤدي ذلك فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالة الوفاة أو الاستقالة.
يترتب على في هاته الحالة استخلاف العضو المقصي ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في الرتبة مباشرة.

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات

إن الإجراء الجوهري والرئيسي في قانون البلدية الملغى 90-08 يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء في جلسة مغلقة.²
وعليه فإن صلاحيات السلطة الوصية على ضوء قانون 90-08 تكمن في ملاحظة الإجراءات و تجسيدها قانونيا بقرار ولائي، مما يؤكد إرادة المشرع الجزائري لتقليص تدخل السلطة الوصية في شؤون البلدية فأراد بذلك المشرع أن يكون دور الوصاية محدود، و ذلك لإعطاء مكانة للبلدية عن طريق تحريرها من قيود الرقابة الوصائية، كما أن المشرع أراد أن تكون العلاقة بين المجالس المنتخبة المحلية و السلطة الوصائية مبنية على الحوار لا على التبعية و الخضوع.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 100.

² المادة 19 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية السالف الذكر حيث نص على "تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي علنية ويمكنه أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين:

- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والحفاظة على النظام العمومي.

يحافظ رئيس الجلسة على النظام في الجلسات ويمكنه أن يطرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إنذاره."

وبصدور القانون الجديد للبلدية 11-10 استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها وذلك من خلال ممارسة الرقابة المشددة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات الإقصاء دون أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

أما قانون الولاية فيقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار صادر من وزير المكلف الداخلية،¹ هذا ما يجعل من العلاقة الموجودة بين الجهات الوصية والمجلس الشعبي الولائي مبنية على التفاهم لا التبعية حيث إن السلطة الوصائية لا تتدخل من تلقاء نفسها وتقرر الإقصاء.

البند الثاني. الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب

جاء في المادة 44 من قانون الولاية " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا.

ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة."

من هذا النص نجد أن المشرع حرص على توفر احد السببين للقول بإجراء الإقصاء، فالأول أن سبب استبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب، والثاني أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشيح. فإن ثبت ذلك عد العضو مقصي بقوة القانون ويثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار.²

وتجدر الإشارة أن قانون الولاية 90-09 الملغى عبر عن الإقصاء المتعلق بهاته الحالة بالاستقالة الحكومية طبقا لنص المادة 40 من هذا القانون.³

¹ المادة 46 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 327.

³ المادة 40 من القانون 90-09 المؤرخ في 7 ابريل 1990 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة في 11 أبريل 1990 المتعلق

بالولاية نصت على "يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائل عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوص عليها قانونا، مستقيلا فورا. بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك.

ولقد وفر قانون الولاية رقم 12-07 السابق الذكر ضمانات أساسية للعضو المقصي بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة. وهنا تبرز معالم دولة القانون التي تقتضي الاحتكام للقضاء بصدد كل قرار. إذ قد يثير المدعي أو المقصي من المجلس للأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء ومن حقه في هاته الحالة اللجوء إلى القضاء. ولم يشر قانون 1990 لمثل هذه الضمانة.¹

يتضح من خلال ما سبق أن المشرع وسع من سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من خلال إضافة حالة جديدة للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية.

المطلب الثاني: رقابة التصديق والإلغاء على أعمال الجماعات المحلية

إن الجماعات المحلية تتمتع باستقلالية في ممارسة اختصاصاتها المنوطة بها والتي تهدف من خلالها تحقيق المصلحة العامة والمصلحة المحلية إلا أن هذه الاستقلالية ليست المطلقة حيث أن المشرع في إطار ممارستها لهذه الاختصاصات اخضع بعض قرارات ومداولات المجالس المحلية للرقابة وذلك في الحالة التي يقر القانون بضرورة خضوع بعض القرارات الصادرة عن المجالس المحلية لتزكية السلطة الوصائية حتى تنال تلك القرارات الصيغة التنفيذية

¹ وفي حالة تقصيره، وبعد اعذاره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار. "عمر بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 326.

وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة (الفرع الأول)، ومنه فإن هذه القرارات لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها.

وتقتضي سلامة مداوات المجالس المحلية خلوها من عيوب المشروعية ولتحقيق هذه الغاية أخضع المشرع هذه المداوات للإبطال من طرف السلطة الوصائية، وذلك من خلال إلغاء القرارات غير المشروعة. وحتى لا يكون هناك أي تعارض بين السلطة المحلية والسلطة المركزية فإن المشرع عادة ما يضع حالات محددة بموجها تستطيع السلطة الوصائية التدخل لإلغاء القرارات المشوبة بعيب من عيوب المشروعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة التصديق على أعمال الجماعات المحلية

الأصل العام أن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه يكون قابل للتنفيذ بذاته، إلا أن القانون قد يستثني بعض القرارات والتي يحددها على سبيل الحصر والتي لا يعتبرها نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية لكن المشرع قد يقيد الهيئة الوصاية بمدة معينة يتم خلالها التصديق، ولا تعتبر نافذة ولا تنتج أثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها.

حيث يعرف التصديق على أنه "هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصايا أن تقرر أن عملا معيناً صادراً عن جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو مساس بالمصلحة العامة"¹

كما يعرف أيضاً على أنه وسيلة كلاسيكية للرقابة تكمن بواسطتها إدارة الإشراف من التحكم في الاختصاص التقريري للبلديات"¹ كما يمكن اعتباره انه إقرار السلطة المركزية العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية.²

¹ محمد حشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، مذكرة دكتوراه علوم، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، 2010-

حيث أن الفقه انقسم بخصوص مسألة تحديد الطبيعة القانونية للتصديق الى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن التصديق هو مجرد شرط لتنفيذ العمل المنوط به، وبالتالي فهو إجراء لاحق لقرار سابق منفصل عنه وصادر عن سلطة مستقلة ومنفصلة، ومن شأن التصديق أن يرفع عقبة تعترض هذا التنفيذ ومن ثم لا يعتبر التصديق جزءاً مكملاً للقرار، والقرار المصادق عليه ينسب للجهة التي أصدرته وأن كل ما فعلته جهات الوصاية هو أنها قالت لا مانع لدي.

الاتجاه الثاني: يعتبر التصديق هو المشاركة الفعلية للجهة الوصائية في صناعة العمل الإداري، وبالتالي فهو إجراء هام من خلاله يتوصل الى صناعة عمل إداري موحد.³

الرأي الراجح: إن التصديق يعد عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر عن الهيئة اللامركزية، فهو يندمج في العمل الأخير حتى ولو نص المشرع على انه شرطاً ضرورياً لنفاذ قرار الهيئة المحلية.⁴ حيث تتحمل الهيئة المحلية المسؤولية عن أعمالها التي قد تنشأ بسبب تنفيذ القرار ولا تسأل الهيئة الوصائية رغم مصادقتها على القرار ما دام أنها قامت بالمصادقة في الحدود التي رسمها القانون.⁵

وتتخذ المصادقة على أعمال الجماعات المحلية صورتين وهما المصادقة الضمنية(البند الأول)، و المصادقة الصريحة (البند الثاني).

البند الأول: المصادقة الضمنية على أعمال الجماعات المحلية

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 105-106.

² عبد الحليم مشري، المرجع السابق، ص 108.

³ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 106-109.

⁴ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 123.

⁵ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري(دراسة مقارنة)، مطبعة جامعة عين شمس، 1979، ص 82-83.

تنفذ مداوالات المجالس المحلية بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداوالات المستثناة في المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11 والمادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12، و الشيء الجديد الذي جاء به قانون الجماعات المحلية الجديد هو أن المشرع رفع المهلة الممنوحة للوالي للمصادقة على المداوالات من خمسة عشرة (15) يوماً في القانون السابق للجماعات المحلية لسنة 1990¹ إلى واحد وعشرين (21) يوماً.²

وكذلك نجد أن تاريخ إيداع المداولة لدى الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي يعتبر هو التاريخ نفسه المسجل على وصل الاستلام الذي يتحكم فيه رئيس المجلس الشعبي الولائي والذي يرسل المداولة في غضون ثمانية (8) أيام و تدخل حيز التنفيذ بعد واحد وعشرين (21) يوماً من إيداعها،³ عكس قانون الولاية لسنة 1990 الذي كان يربط بداية الأجل بقيام الوالي بنشر و تبليغ المداولة إلى المعينين في أجل لا يتعدى خمسة عشرة (15) يوماً إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به.⁴

فإذا تبين للوالي خلال المدة القانونية أن المداولة مخالفة للقوانين و التنظيمات يقوم برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، و يؤكد أن العمل بنظام التصديق الضمني له أهمية كبرى بحيث أنه يحول دون لجوء جهة الوصاية إلى السلبية بغية منع نفاذ قرارات المجالس المحلية، و لولا تقييد المشرع للوالي بأجل المصادقة على هذه المداوالات لظلت معلقة

¹ المادة 41 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

والمادة 49 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

² أ- سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 138-141.

³ - المادة 52-2 من القانون 07-12 الولاية السالف الذكر.

⁴ المادة 49 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

لمدة طويلة في انتظار صدور قرار بالمصادقة. و منه فإن إجراء المصادقة الضمنية يعتبر كجزء للجهة الوصاية في حالة عدم التصديق بعد مرور المدة الزمنية مما يكسب المداولة قوة النفاذ.¹

البند الثاني: المصادقة الصريحة على أعمال الجماعات المحلية.

التصديق الصريح: هو إجراء تقوم به السلطة الوصائية على قرارات الهيئة المحلية حين يفرض القانون ذلك وبالتالي فإنه حتى تكتمل ولادة المداولة لا بد من امهارها بالصيغة التنفيذية حتى تنتج أثارها القانونية.²

وإن كان الأصل العام لنفاذ المداولات يتمثل في المصادقة الضمنية، فقد حدد المشرع بعض المداولات التي يشترط لنفاذها التصديق الصريح.³ وتجدر الى أن هذه المواضيع التي تتطلب المصادقة الصريحة في قانون الجماعات المحلية لسنة 1990 تقلصت حيث اقتصرت على الميزانيات والحسابات و إنشاء مصالح و مؤسسات عمومية خلافا لما جاء في الأمر 67-24 المتعلق بالبلدية السابق الذكر.⁴

و الأمر 69-38 المتعلق بالولاية السابق الذكر،⁵ الذي توسعت فيه مجالات المصادقة الصريحة وهذا ما يدل على أن المشروع يريد الحد من تدخل السلطة الوصائية في شؤون المجالس المحلية.

¹ د- بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 107.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 139.

⁴ المادة 107 من الأمر 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية ج.ر. رقم 06 الصادرة في 18 يناير 1967

⁵ المادة 57 من الأمر 69-38 المؤرخ في 2 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 23 مايو 1969.

لكن بعد صدور الموسم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة و هياكل الإدارة العامة للولاية،¹ استرجعت السلطة الوصائية صلاحياتها المتعلقة بالتصديق الصريح الذي يمارسه رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي.²

وبصدور قانون الجماعات المحلية الجديد رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية حمل اتجاهها واضحا نحو فرض رقابة مشددة على المجالس المحلية. وذلك من خلال توسيع مجالات المصادقة الصريحة، وذلك من خلال المادة 58 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية.

وهذه المداوات هي:

- الميزانيات والحسابات
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن الأملاك العقارية³

وحسنا ما فعل المشرع حين أدرج هذه المواضيع ضمن المجالات التي تحتاج الى مصادقة صريحة نظرا لأهميتها.

فبالنسبة للميزانيات والحسابات فهذه المسألة تتعدى كونها متعلقة بالخزينة العامة الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية.

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة 27 يوليو 1994.

² ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات دحلل الجزائر، ص 197

³ سي يوسف احمد، المرجع السابق، ص 138.

أما فيما يخص الهبات و الوصايا الأجنبية بما أنها صادرة من أجنبي فلا بد أن تخضع لفحص ومراقبة والتحقق من مصدر الهبة حتى يتم التأكد من خلوها من أي شبهة.

-اتفاقيات التوأمة المنصوص عليها في المادة 8 و المادة 106 من قانون الولاية والبلدية على التوالي ففي كلا القانونين أخضع هذه الاتفاقيات لموافقة من وزير الداخلية بعد اخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية للدولة،¹ وهذا لخطورتها كونها أيضا تضم طرف أجنبي وبالتالي فلا بد من التحقق من بنود الاتفاقية وفحصها من كل الجوانب و الخطورة أيضا واضحا فيما يخص التنازل عن الأملاك العقارية فحفاظا على وعاء الملكية الولائية أو البلدية أخضع هذه المداولة للمصادقة الصريحة .

كما أن أيضا التنازل عن العقارات واقتنائه أو تبادله. وهذه حالة جديدة لم تكن في قانون الجماعات المحلية لسنة 1990، وقد نص المشرع عليها بغرض المحافظة على العقار وإضفاء الشرعية على المعاملات المتعلقة به.²

وتم حذف مداولات إحداث مصالح ومؤسسات العمومية التي كان منصوص عليها في قانون الإدارة المحلية لسنة 1990 مما يطرح إشكالا.

هل هذا الأمر يعد سهوا وسقوط هذه الحالة بما يتعين معه الاستدراك و الإتمام ؟ أم أن المشروع قصد ذلك ؟

ولو كانت الثانية فما نفع بصدد مداولة تتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية أم نذهب وجهة أخرى أن المشرع بسط إجراءات إنشاء المؤسسة. ولم تعد تخضع لقرار مركزي؟¹ وبما أن

¹ -المادة 08 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

- والمادة 106 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الاولى، جسور للنشر والتوزيع، 2012. ص 336.

المشروع لم يعطى إجابة صريحة فانه يجب إخضاع المداولات الخاصة بإنشاء مصالح و مؤسسات عمومية للقانون العامة المنصوص عليها في المواد 54 و56 من قانون الولاية و البلدية على التوالي فيما يتعلق بنفادها.

ومما سبق فانه يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصاية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشروع بثلاثين (30) يوما بالنسبة لقانون البلدية وشهران (2) بالنسبة لقانون الولاية وبالتالي فان المشرع وضع حدا لمسالة تحديد أجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة. وهذا تخفيفا من شدة التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تباطؤ و تعطيل النشاط الإداري².

إن القوانين المتعلقة الجماعات المحلية (البلدية والولاية) أعطت حكما واضحا فيما يخص المصادقة الضمنية.

إلا أن مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر عن الغرفة الأولى فهرس 2248 بتاريخ 19\04\1999 قضية "د،م" ضد رئيس بلدية بوسعادة و من معه حيث نص على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية و بالتالي ينبغي إبعادها.³ و هو ما يناقض قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 08\01\1983 باعتبار أن القرار الضمني له نفس أثار التصديق الصريح و في ظل هذا التناقض نتساءل ما مدى حجية الرأي الأول أمام النص الصريح الذي لا يقبل التأويل و التغيير، كما يبين خوف المجالس المحلية من اعمل بالمصادقة الضمنية خاصة إذا علمنا أن معظم المداولات لا يصادق

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 334.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، المرجع السابق ص 171.

³ د- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 402.

عليها في الوقت المحدد¹، و يترتب على عدم المصادقة انعدام المداولة و كأنها لم تكن كما أن المجالس تتحلل من كل تعهداتها و مسؤولياتها .

الفرع الثاني: رقابة الإلغاء على أعمال الجماعات المحلية

قد تلجأ الجهات الوصائية الى ضرورة إعدام القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية متى كانت مخالفة للقانون دون أن تلجأ في ذلك الى القضاء، مستعملة في ذلك إغائها.

ويعرف الإلغاء بأنه وسيلة قانونية لإعدام قرارات المجموعة المحلية الصادرة خلافا للقانون دون اللجوء الى القضاء.²

ويعرف أيضا انه هو الإجراء الذي يتم في أطر قانونية وزمانية محددة، يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه أن تزيل قرار صادر عن هيئة لامركزية نتيجة مخالفة قانونية أو لمساس بمصلحة عامة.

وحفاظا على استقلالية المجالس المحلية وحماية لمداولاتها فقد ألزم المشرع السلطة الوصائية بمجموعة من الضوابط والحدود التي يجب مراعاتها متى التجأت الى العمل بوصاية الإلغاء وهي:

- أن أهم مبادئ الرقابة الوصائية هو انه لا وصاية خارج النص، وبالتالي فأن رقابة الإلغاء لا تكون إلا بنص ما دام أن سلامة هذا القرار مقترنة بمبدأ المشروعية .
- يجب أن تكون رقابة الإلغاء مقترنة بالضمانات الكافية القانونية كالتعليل الذي يقف على السبب من إلغاء القرار والطعن القضائي.¹

¹ أ- غزيزي محمد الطاهري، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة ورقلة، الجزائر، سنة 2011، ص، 81.

² بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، الجزائر، 2002-2003. ص 140.

- ضرورة انحصار رقابة الإلغاء في رقابة المشروعية وأن لا تتعداها الى رقابة الملائمة وانه على الجهة الوصية إلغاء القرار الصادر عن الجماعة المحلية إلغاء كلياً ولذلك فقد أثير تساؤل حول سلطة الوصاية في إلغاء القرار هل يعني إزالته من الوجود بأكمله وعليه فمن يملك الكل يملك الجزء؟ ولما كان إلغاء القرار يعني إزالته من الوجود كلياً فعليه فأن الإلغاء الجزئي للقرار يعد بمثابة تعديل للقرار وهو أمر غير جائز قانوناً.²

تمتلك الجهات الوصية الحق في إلغاء أعمال المجالس المحلية إذا تبين أنها مخالفة للقانون، أو تمس المصلحة العامة، حيث أن القانون نص على أن هنا نوعين من المداولات، الباطلة بطلان مطلق (البند الأول) الباطلة بطلان نسبي (البند الثاني).

البند الأول: البطلان المطلق لأعمال الجماعات المحلية

أقر المشرع الجزائري البطلان المطلق في قانون الجماعات المحلية في حالة توافر إحدى الأسباب التالية الواردة في كل من المادة 59 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية وهي:

- المداولات التي تخرق الدستور وغير المطابقة للقانون والتنظيمات

حتى تتمتع المداولة بقوة النفاذ يجب أن تكون مشروعة، وهذا ما يقتضي عدم مخالفة مضمونها لحكم من أحكام الدستور أو القانون أو التنظيم وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية وتكريساً لدولة القانون،³ ذلك أن المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة منوط به المحافظة على القوانين والتنظيمات لا خرقها والاعتداء عليها.

¹ بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 109_113.

² حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة، رسائل الدكتوراه، ص 185.

³ عمار بوضياف، الرقابة على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009، ص 21.

مع العلم أن المشرع لم ينص على المداولات التي تخرق الدستور في قانون الجماعات المحلية لسنة 1990 اكتفى بالمداولات التي تخرق القانون والتنظيم. إلا أن القانون الجديد للجماعات المحلية نص عليها.

-المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها: لم يرد ذكر هذه الحالة بشكل صريح في قانون الجماعات المحلية لسنة 1990. ولاشك أن غرض المشرع من هذه الإضافة النوعية هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها، خاصة و أن المجالس الشعبية الولائية والبلدية تضم ترقية متنوعة من المعينين و المنتخبين الذين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة فلا ينبغي أن تتخذ من التعددية الحزبية وحرية التعبير والانتخابية مساسا برموز الدولة وشعاراتها، بل خلاف ذلك يقتضي الأمر المحافظة عليها.¹

-مداولات غير محررة باللغة العربية: تعتبر اللغة العربية لغة وطنية و رسمية.² حيث نصت المادة 25 من قانون الولاية على انه "تجرى مداولات وإشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر، تحت طائلة البطلان باللغة العربية" وهو نفس النهج الذي سار عليه قانون البلدية.³

أضاف القانون الولاية على غرار القانون البلدية حالات جديدة خصها بالبطلان المطلق وهي:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 329.

² المادة 3 من الدستور "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية"

³ المادة 53 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر، نصت على أن "يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".

-المداولات التي تتناول موضوع لا يدخل ضمن اجتماعات المجلس : حيث أنها تعتبر باطلّة جميع القرارات و المداولات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي الولائي و لا تدخل ضمن صلاحياته، كندخله مثلا في اختصاص التشريع أو القضاء.¹

-المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: أن المجلس تحكمه قواعد وتنظيمات بشأن سير جلساته و نظام مداولاته وتأسيسا على ذلك يمنع على أعضاء المجلس من عقد اجتماعات خارج الإطار الذي بينه القانون وبالكيفية التي حددها، ومنه فانه يجب احترام عنصر الزمان والمكان لإضفاء طابع المشروعية على المداولة.²

-المداولات التي تتم خارج مقر المجلس: يتم إجراء مداولات المجلس الشعبي الولائي داخل مقرها طبقا لنص المادة 22 من قانون الولاية، وبالتالي نستشف أن كل تداول يتم خارج المكان المخصص لذلك لا يمكن اعتباره أن ما وصلوا إليه بالمداولة، و بالتالي فأن أي مداولة تخرج عن هذا الأصل تعتبر عديمة الأثر ولا وجود له من الناحية القانونية،³ باستثناء ما نصت عليه المادة 23 من قانون الولاية والمادة 19-2: على أنه في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس يمكن أن يعقد دوراته خارجه، أي في أي مكان آخر داخل إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.⁴ أو في أي إقليم آخر من أقاليم البلدية.

نجد أن المشرع الجزائري قد وسع من نطاق المداولة الباطلة بحكم القانون، مقارنة بما كان معمول به في القانون الجماعات المحلية في سنة 1990، و هذا ما يدل على إرادة المشرع في تضييق من صلاحيات الوالي، و تجسيد السلطة المركزية على المستوى المحلي.

¹ محمد الصغير بعللي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 103.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2010. ص 258

³ عمار بوضياف، الرقابة على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، المرجع السابق، ص 21.

⁴ د- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، صفحة 223.

حول القانون القديم للبلدية 90-08 للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي دون أي قيد زمني، و حول لوزير الداخلية التصريح بالبطلان بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي،¹ و قد اشترط أن يكون قرار البطلان معللا وحسنا ما فعل المشرع حين فرض تعليل قرار البطلان حتى يقف أعضاء المجالس المحلية على الأسباب التي من اجله اعدم الوالي مداولااتهم، وهذه الأسباب لن تخرج عن إحدى الحالات المذكورة وحماية المجالس المحلية من تعسف السلطة المركزية من جهة و لتمكين السلطة القضائية المختصة من ممارسة الرقابة من جهة ثانية.

غير أن القانون الجديد للجماعات المحلية حول للوالي سلطة إبطال المداوات بقرار بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي،² و لم يحدد القانون المدة القانونية التي بموجبها يصرح الوالي ببطلان المداولة، مما يعني قابليتها للإلغاء في أي وقت، و في سبيل تكريس الرقابة القضائية على المجلس الشعبي الولائي بدل الرقابة الإدارية، نص القانون الولاية الجديد 12-07 على أن إبطال المداوات يكون برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في غضون واحد وعشرون (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة من طرف الوالي إذا تبين له أن المداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، وبهذا يكون المشرع قد قيد الوالي بميعاد لإثارة البطلان عن مداولة المشوبة بعيب من عيوب المشروعية.³

البند الثاني: البطلان النسبي لأعمال الجماعات المحلية

تنص المادة 60 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على انه تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة لإبطال إذا كانت تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي

¹ صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص133

² المادة 59 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر.

³ سي يوسف احمد، المرجع السابق، ص 141.

البلدي بما في ذلك رئيس المجلس سواء وتعلق بمصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو بأصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم.

و هي نفس الأحكام الواردة في نص المادة 56 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية حيث أن النص القديم للولاية و البلدية لسنة 1990 يقتصر على الصفة شخصية لأعضاء المجلس أو كوكيله بغية الحفاظ على مصداقية المجالس وحيادها، وتحقيقا للمصالح العام وشفافية العمل الإداري.

و ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يكون في وضعية تعارض مصالح المجلس التصريح بذلك لرئيس المجلس سواء البلدي أو الولائي وأيضا في نفس الوقت ألزم أيضا رئيس المجلس سواء البلدي أو الولائي الموجود في حالة تعارض المصالح المتعلقة به، وجوبية التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي أو البلدي.¹

تبطل المداولات المتعلقة بالحالات المذكورة في المادة 60 من قانون البلدية أعلاه بقرار معلل صادر من الوالي، دون وضع قيد زمني لإبطال هذه المداولات،² مقارنة بما كان معمول به في قانون البلدية 08-90 الذي كان أكثر وضوحا حيث حدد مدة إصدار قرار البطلان بأجل شهر واحد من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الوالي.³ وعدم وضع القيد الزمني الذي يستند إليه للمداولة يعتبر مساس باستقلالية المجالس المحلية وتعطيل المصالح، حيث أن هذه المداولة قد تكون معرضة للإلغاء في أي وقت.

¹ عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 404.

² علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 143.

³ المادة 45 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية السالف الذكر، نصت على انه "يلغي الوالي المداولات بقرار معلل ويكفيه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية"

أما الولاية فتبطل مداوات المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 57 من قانون الولاية من طرف الوالي خلال خمسة عشرة (15) يوم التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة .

أما الجهة التي يعود لها حق تقديم الطلب بالنسبة لقانون البلدية لسنة 1990 في المادة 3/45 أنه يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة،¹ و المشرع من خلال هذا النص مكن لكل شخص له مصلحة اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة و المطالبة بإلغاء القرار خلال مدة شهر من تعليق المداولة، وقد اشترط المشرع على أن يكون الطعن مقمدا من طرف صاحب المصلحة، وذلك مراعاة منه لمباشرة إجراءات التقاضي التي تقتضي ذلك طبقا لنص المادة 13 قانون الإجراءات المدنية والإدارية.²

و بالنسبة لقانون الجماعات المحلية الجديد فقانون البلدية رقم 11-10 لم يحدد الشخص الذي يحق له طلب إلغاء المداولة.

بينما قانون الولاية فقد نص على أن الإلغاء لا يتم بطريقة آلية بل يقتضي ذلك رفع الطلب للسلطة المركزية إما من:

- الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية وذلك في غضون 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة المعنية.³
- أو من الناخب أو دافع الضريبة وذلك خلال خمسة عشر (15) من تاريخ تعليق المداولة متى كانت له مصلحة و ذلك بإرسال طلب الإبطال للوالي برسالة موصى عليها و

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 173.

² المادة 13 قانون رقم 08-09 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتضمن ق.إ.م.إ.م. الجريدة الرسمية رقم 21 المؤرخة في 23 أفريل

2008. فننصت على انه "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، أو مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، المرجع السابق، ص 338.

متى ثبت للوالي بوجود تعارض في المصالح، له بدوره أن يرفع دعوى أمام المحكمة المختصة لإبطال المداولة.

وحسنا ما فعل المشرع حين اخضع المداولة لنوعين من الرقابة إدارية ممثلة في الوالي وشعبية ممثلة في الناخبين ودافعي الضريبة ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام.¹

يجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يطعن في قرار الإبطال لدى الجهة القضائية المختصة المتمثلة في المحكمة الإدارية طبقا لنص المادة الأولى من القانون العضوي 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعد مراعاة الإجراءات وقواعد المقررة قانونا على أن الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله و المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالتمثيل القضائي للأشخاص العامة.²

و تأكيدا للطابع اللامركزي والاستقلال الذي تتمتع به البلدية فإن قانون البلدية منح إبطال المداولات عن طريق التظلم الإداري لكن المشرع لم يحدد طبيعته وبالتالي فإنه قد يكون إما ولائي يوجه الى الجهة مصدرة القرار المتمثل في الوالي، أو رئاسيا يوجه الى الوزير المكلف بالداخلية.³ فالتظلم إجراء إداري له منافع فهو إجراء سريع وغير مكلف من الناحية

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 339.

² المادة 828 من ق.إ.م.إ.م. السالف الذكر نصت على انه "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسات ذات الصبغة الإدارية."

³ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 144.

المالية كما انه أيضا يحسم النزاع في أجال قصيرة بعكس المنازعة القضائية التي تطول فيها الإجراءات مع ارتفاع تكاليفها.¹

أما في قانون الولاية فإن نص المادة 54 من قانون الولاية 90-09 نص على انه لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية سواء تعلق بالبطلان النسبي أو المطلق. غير أن هذا النص يثير إشكالا يتعلق بصفة التقاضي لدى المجلس الشعبي الولائي، فطبقا لنص المادة 828 ق.إ.م.إ. فإن المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي لا يملك صفة التقاضي باسمه، ولهذا كان المشرع واضحا، فنص على أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يتقاضى باسم الولاية، وتبعاً لذلك فإن حق التقاضي باسم الولاية يمارسه أصالة والي الولاية، وفي ميدان محدد ودقيق إلا هو مجال القرارات المذكورة يمارسه رئيس المجلس الشعبي الولائي، ولكن بصور قانون الولاية 12-07 يلاحظ زوال حق التقاضي لرئيس المجلس الشعبي الولائي.²

وخلاصة لما تم التطرق إليه في هذا المبحث أن نموذج الرقابة على أعمال الجماعات المحلية الذي كرسه قانون الجماعات المحلية سنة 1990 الملغى، و القانون الجديد هو ترجمة لما هو موجود في القانون الفرنسي للجماعات المحلية الصادر قبل 21-03-1982. لكن بعد صدور قانون الجماعات المحلية الفرنسي في 21-03-1982، تم التخلي عن جميع صور الرقابة الإدارية وتم تعويضها بالرقابة القضائية.

ففي الجزائر لا يزال التصديق يعد من أهم الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون ذات الطابع المحلي فالمجالس الشعبية لا تزال مجبرة على اخذ الإذن من الوالي، حتى تقوم بتنفيذ

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 406

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 342-343.

قراراتها وأعمالها، وأصبحت سلطة التصديق عبارة عن حق فيتو. بمقتضاه يحق للجهات المركزية ممارسة سلطة الرقابة على الهيئات المحلية.¹

وتملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداوات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، فنجد أن الوالي يتمتع بسلطة واسعة في مجال عملية إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي و خاصة تلك المحددة على سبيل الحصر و يتعين على الوالي في هذه الحالة رفع دعوى أمام القضاء بصفته كطرف مدعي في الدعوى لتملكه لحق التقاضي ضد رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث تنقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرف مدعى عليه، كما يمكن للوالي أيضا أن يصدر قرارات بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي، وينجر عن حق الوالي في إلغاء المداولة تكريس حق الطعن للمجلس الشعبي البلدي في قراراته و ذلك باللجوء إلى التظلم الإداري سواء كان ولائيا برفعه أمام الوالي باعتباره سلطة مصدرة القرار أو رئاسيا و الذي يوجه إلى الوزير المكلف الداخلية، أو اختيار الطعن القضائي برفع الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة لإلغاء قرار بطلان المداولة.²

بالإضافة الى توسيع مجال حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة فيما يخص مجال الضبط الإداري، ما يجعل يد رئس البلدية مغلوطة أمام السلطة التقديرية الممنوحة للوالي في هذا المجال. الى جانب إضافة حالة جديدة للإقصاء بالنسبة للولاية يتعلق الأمر بالإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب.

أن المشرع الجزائري أعطى صلاحيات واسعة للمجالس المحلية لكن في إطار ممارستها لهذه الصلاحيات أخضعها للرقابة من طرف الجهة الوصائية. حيث أن هذه الرقابة تتصف بشدتها ما

¹ بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 71-72.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 334.

يجعل من الجماعات المحلية تبعية للجهات الوصية، ويجعلها أداة في يد السلطات المركزية و يترتب أيضا على هذه الرقابة هو المساس بمبدأ استقلالية المجالس المحلية الذي يعتبر أهم مبادئ النظام اللامركزي.

المبحث الثاني

رقابة مالية الجماعات المحلية

المبحث الثاني: رقابة مالية الجماعات المحلية

عرفت الرقابة المالية على أنها مراقبة استخدام الموارد و الإمكانيات المتاحة، بغية التمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي.¹ و

عرفت أيضا على أنها التحقق من أداء العمل و تنفيذ البرنامج وفق الأهداف و القواعد والإجراءات و الأوامر التي تصدر من قبل الهيئات المختلفة في التنظيم، لتنفيذ ما تقدم باعتبارها أداة يمكن من خلالها التحقق من الأهداف و البرامج المنفذة.

تتمتع الجماعات المحلية كغيرها من المؤسسات العمومية بالاستقلال المالي لها ميزانية خاصة بها تسجل فيها النفقات والإيرادات اللازمة لسير أعمالها ومصالحها، لها نفس خصائص ومبادئ الميزانية العمومية تتكون من ميزانية أولية و أخرى إضافية دورها تعديل النفقات والإيرادات تبعا لنتائج السنة المالية السابقة.²

إلا أنه ونظر لخطورة العمليات المالية و المحاسبية التي تقوم بها الجماعات المحلية، فقد خصها المشرع الجزائري برقابة صارمة زيادة على الرقابة في مجالها التنظيمي، رقابة مالية لمراقبة مدى تطابق الميزانية مع القوانين السارية المفعول، و مدى تخصيص الإعانات و كيفية توزيعها و تتمثل هذه الرقابة أما بكونها رقابة داخلية (المطلب الأول)، أو رقابة خارجية (المطلب الثاني) ويتم تفصيل ذلك كالآتي:

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010. ص 122.

² غزيري محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 105.

المطلب الأول: الرقابة الداخلية على أعمال الجماعات المحلية

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس وجود مصالح إقليمية يتم الإشراف عليها من طرف أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إرادة الشعب، من أجل حماية مصالح الجماعات المحلية نيابة عنهم¹، حيث نصت المادة 169 من دستور 1996 على أن " المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، و يعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة"².

واللامركزية الإدارية المتمثلة في المجالس المحلية تعتبر تجسيدا للديمقراطية بغية إشباع حاجات المواطنين و محاولة الاكتفاء الذاتي و التنمية المحلية، و بالرجوع إلى قانون الولاية و البلدية نجد أن كلا المجالس المحلية المنتخبة الموجودة على مستواهما تقوم بإعداد الميزانية و التصويت عليها و باستقراء القوانين المنظمة لهذه الجماعات المحلية نجد أنه هناك العديد من الضمانات الرقابية الممارسة عليها داخليا في مجالها المالي³، و المتمثلة في إما رقابة إدارية (المطلب الأول)، أو رقابة تسلسلية تمارسها الهيئة الوصية عليها (الوالي على المجلس الشعبي البلدي، الوزير المكلف بالداخلية على المجلس الشعبي الولائي) (المطلب الثاني).

¹ حمادو دهمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، سنة 2010-2011، ص 77.

² المادة 169 من دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن تعديل الدستور الجريدة الرسمية رقم 63 الصادرة 16 نوفمبر 2008.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على مالية الجماعات المحلية

تمارس الرقابة الذاتية على مالية الجماعات المحلية باعتبارها الرقابة المسلطة عن طريق أو من قبل الجهاز التداولي للجماعات المحلية، فهي رقابة سابقة تخضع بموجبها الميزانية قبل التنفيذ إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات.¹ كما تتم المراقبة عن طريق المراقب المالي و المحاسب العمومي و هذا ما سنتناوله في البندين التاليين.

البند الأول: رقابة المراقب المالي على مالية الجماعات المحلية

المراقب المالي هو موظف مختص معين من طرف وزير المالية، تتمثل مهامه في رقابة النفقات التي تلتزم بها ميزانيات الجماعات المحلية قبل دخولها حيز التنفيذ، و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة²، و المراقب المالي يقوم بعدة مهام و من بين أهم الصلاحيات الموكلة له في إطار ممارسة مهامه الرقابية تتمثل أساسا في:

1. مراجعة الحسابات الإدارية للسنة المالية المختومة قبل التصويت على الميزانية الإضافية للسنة الجارية، و تتم هذه المراجعة بمقارنة التقديرات و النفقات و الإيرادات، مع الإنجازات و النتائج التي توصل إليها و التي يتم بموجبها تقويم التسيير المالي للجماعات المحلية قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية المضافة.³
2. مسك السجلات و تدوين التأشيريات و الرفض.

¹ حمادو دحمان، المرجع السابق، ص 83.

² غزيري محمد، المرجع السابق، ص 106_107.

-حمادو دحمان، نفس المرجع السابق، ص 83.

³ بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 123.

3. إرسال استبيان إلى الوزير المكلف بالميزانية يتضمن توضيح عن مدى تطوير الالتزام بالنفقات و تعداد المستخدمين، كما يقوم بإرسال كل سنة مالية إلى كل من الوزير المكلف بالمالية و الأمرين بالصرف تقرير يتضمن الشروط التي قام عليها التنفيذ، و الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه و جميع الاقتراحات التي تؤدي إلى تحسين شروط صرف الميزانية. يمارس المراقب المالي المهام المسندة إليه عن طريق ما يسمى بالتأشيرة، و من بين القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة هي:

1. القرارات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين كقرارات تعيينهم و تثبيتهم باستثناء القرارات المتعلقة بالترقية في الدرجة.
 2. القرارات المتعلقة بتسديد التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرفها الهيئات الإدارية مباشرة و الثابتة بموجب فواتير نهائية.
 3. الالتزامات المدعمة بسند طلب أو الفواتير الشكلية لم تتعدى المبلغ المحدد في قانون الصفقات العمومية و كذلك القرارات الوزارية المتضمنة تحويل اعتمادات أو منح تفويض يتضمن إعانات أو اعتمادات مالية.
 4. القرارات المتضمنة نفقة التسيير أو التجهيز أو استثمار القطاعات.
- إلا أنه و بالرغم من ذلك فهناك حالات يمنع فيها منح التأشيرة من قبل المراقب المالي، من أهم هذه الحالات ما يلي:

1. عدم شرعية الالتزام بالنفقة المخالفة للقوانين و التنظيمات الجاري العمل بها.
2. عدم توفر الاعتمادات المالية الممنوحة.
3. عدم تطبيق ملاحظات و اقتراحات المراقب المدونة في وثيقة الرفض المؤقتة.

و المشرع الجزائري ألزم المراقب المالي أن يصدر قراره بالتأشير أو برفضها خلال أجل عشرة (10) أيام من تاريخ استلام الملفات العادية، و بتمديده إلى عشرين (20) يوم بالنسبة للملفات التي تتطلب دراسة مدققة.¹

البند الثاني: رقابة المحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية

يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية وفق ما نصت عليه المادة 33 من (ق،مح،ع) رقم 90_21، المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35، يقوم المحاسب العمومي بممارسة مهامه عن طريق ما يسمى بالازدواج الوظيفي، فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة، إلى جانب ذلك يقوم بمهام رقابية تتمثل في الرقابة على مدى مشروعية تصرف الأمر بالصرف، بمعنى أن رقابته هي رقابة مشروعية و ليست رقابة ملائمة.

ويشمل تعيين المحاسب العمومي على مستوى الجماعات المحلية كل من أمناء الخزينة في الولاية والبلدية²(برتبة محاسب رئيسي)، و قابض الضرائب بالبلدية و الولاية (رتبة محاسب ثانوي).³

تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي الأمر بالصرف على مستوى الجماعات المحلية،⁴ و تتمثل مجالات المحاسب العمومي لمهامه وفقا لما ورد في المادة 36 من (ق،مح،ع) رقم 90_21 السالف الذكر فيما يلي:

(1) مراعاة مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

¹ حمادو دهمان، المرجع السابق، صفحة 83_85.

² محمد علي، المرجع السابق، صفحة 231.

³ المادة 205 من قانون البلدية السالف الذكر "يمارس مهام أمين خزانة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم."

⁴ عزيزي محمد المرجع السابق، ص 107.

⁵ حمادو دهمان، المرجع السابق، ص 85

⁶ و هو رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، و الوالي بالنسبة للولاية.

- (2) التأكد من أن صفة إمضاء الأمر بالصرف مطابقة مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع الذي تم إرسال عينة عنه (الإمضاء) إلى المحاسب العمومي.
- (3) مراقبة مدى توفر الاعتمادات .
- (4) مراقبة تأشيرات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة المعمول بها كتأشيرة المراقب المالي، و تأشيرة لجنة الصفقات.
- (5) مراقبة شرعية عملية تصفية النفقات التي يختص بها الأمر بالصرف و التي من خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة، على أن الإدارة لا تلتزم بالدفع إلا بعد انجاز العمل المتفق عليه من قبل الدائن القائم بالأعمال.
- (6) التأكد من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي على أن الأمر بالدفع المبرئ لذمة الإدارة يتعلق باسم الدائن الحقيقي الموجه إليه الأمر بالدفع يكتسب الطابع الشرعي، و أن المبلغ المستحق مسجل في البند الذي بشأنه تجرى عليه عملية الدفع.¹

الفرع الثاني: الرقابة التسلسلية على مالية الجماعات المحلية

تمارس هذه الرقابة من قبل موظفين مختصين، و نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية و تطبيقها و الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، يستدعي ذلك إنشاء أجهزة محلية قيام منتخبة و مستقلة تقوم بتسيير تلك المصالح و الشؤون ألا أن الاستقلالية التي تتمتع بها هذه المصالح المحلية ليست مطلقة بل تخضع لرقابة السلطة المركزية مما يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية و وحدات الإدارة اللامركزية.²

البند الأول: رقابة الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي:

¹ محمد علي، المرجع السابق، ص 231.

² _حمادو دحمان، المرجع السابق، ص 87.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، دار العلوم للنظر و التوزيع، الجزائر، سنة 2004، ص 62.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول على مالية البلدية و هو المكلف بالتصويت على ميزانيتها¹، غير أنه و بالرجوع إلى القانون نجد أنه نص على إمكانية دخول بعض المداورات حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من قبل الجهات الوصية مثل المداورات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات المتمثلة في الوالي، فهذا الأخير أن يمارس وصايته على المجلس الشعبي البلدي تلقائيا لضبط الميزانية المصوت عليها بصفة مضطربة و غير متوازنة رغم إعلامها بذلك و تأمين التوازن المالي الدقيق للميزانية الإضافية في حالة العجز عند تنفيذها، و ذلك بتدخل الوالي و امتصاصه للعجز باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإعادة هذا التوازن و تغطية النفقات لإشباع الحاجات العممة المحلية.²

و باستقراء قانون البلدية نجد أن المشرع مكن للوالي التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي البلدي عليها في الميزانية.³

البند الثاني: رقابة الوزير المكلف بالداخلية على المجلس الشعبي الولائي

نظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية فإن حالات الوصاية عليها نادرة مقارنة مع المجلس الشعبي البلدي، و بالرجوع إلى قانون الولاية نجد أنه نص على ضرورة تدخل الوزير المكلف بالداخلية في حالة حدوث عجز يؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية الناتج عن عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي للإجراءات اللازمة، القيام بكافة التدابير و الإجراءات اللازمة لامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.

و كذلك في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب وجود إختلالات داخل المجلس الولائي، فعلى الوالي أن يقوم و بصفة استثنائية باستدعاء المجلس للانعقاد في دورة غير

¹ غزيري محمد، المرجع السابق، ص 107.

² المادة 184 من قانون البلدية رقم 08_09 السالف الذكر تنص على أنه " عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه و ضمان توازن الميزانية الإضافية إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يمكن اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر."

³ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 124.

عادية، بعد فوات الأجل القانوني المحدد للمصادقة على الميزانية، و إذا لم تضي هذه الدورة أية نتيجة، ولم يتم التصويت على مشروع الميزانية ، فعلى الوالي في هذه الحالة أن يبلغ الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ التدابير الملائمة لضبطه.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية

تعرف الرقابة المالية بأنها منهج شامل يتطلب التكامل و الاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والقانونية والإدارية، بهدف المحافظة على الأموال العامة و ترشيد استخدامها، تخضع الجماعات المحلية لمجموعة من الإجراءات التي تعرف بالدورة المستديمة، إذ يحتم على تنوع الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية عدم تدخل جهة منفردة في إتمام الإجراءات، و إنما لابد أن تكون كل هيئة رقابية مكملة لدور الهيئات الرقابية التي سبقتها.¹

فالرقابة الخارجية هي التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة بهدف ضمان توفر الإعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة و تكييف الإجراءات المتخذة مع القانون، و على هذا الأساس سنتطرق إلى رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية (الفرع الأول)، ثم رقابة المتفشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

¹ محمد علي، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، الجزائر سنة 2012 ص 230.

حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، الجزائر، سنة 2011 ص 72_73.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة على أعمال الجماعات المحلية

البند الأول: تعريف مجلس المحاسبة:

هو هيئة عمومية عليا مختص بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية، يتمتع بالاستقلال المالي و الإداري و باختصاصات إدارية قضائية ذو طبيعة تقنية خاصة لممارسة المهام المسندة إليه المتمثلة في رقابة حسن استعمال الجماعات المحلية للموارد والأموال و القيم و الوسائل المادية العمومية و ترقية إجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية سير المالية.¹

فقد نص دستور سنة 1996 في المادة 170 منه على أنه " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية.

يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية... "، و يعني أن مجلس المحاسبة هو جهاز قضائي مستقل ذو طبيعة تقنية خاصة، يمارس مهامه على الجماعات المحلية بعد نهاية كل سنة مالية و قفل الحسابات بتحول الرقابة من الرقابة الإدارية إلى الرقابة قضائية في حالة معاينة المخالفات.

يتمثل هدف مجلس المحاسبة في محاربة الغش و الفساد الإداري و المخالفات المالية الصادرة عن الجماعات المحلية في إطار ممارسة مهامها.²

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، صفحة 126.

² غزيري محمد، المرجع السابق، ص 108.

المادة 02-02 من الأمر رقم 95_20 المتعلق بمجلس المحاسبة السالف الذكر " تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية."

بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 126.

البند الثاني: المهام الرقابية لمجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية

يتمتع مجلس المحاسبة بالسلطة الرقابية على الجماعات المحلية بوصفها أحد مجالات تدخلاتها بالمهام التالية:

(1) الاطلاع و التحري:

إذ يحق لمجلس المحاسبة المطالبة بالاطلاع على كل لوثائق و المستندات التي من شأنها لأن تسهل في رقابة العمليات المالية و المحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير مصالح الجماعات المحلية كالمستندات الثبوتية للحسابات الإدارية و لحسابات التسيير أو التقارير سواء التي تملكها أو التي تعدها عن حسابات الهيئة و تسييرها، إذ يقع لزاما على كل أمر بالصرف أو قابض لدى إحدى الجماعات المحلية وضع حساباته تحت تصرف المجلس عند إجراء التحري و الاطلاع وذلك بإيداعها لدى كاتبة الضبط التابعة للمجلس و بصفة دورية.¹

و إذا ما تعلق الأمر بممارسة هذا الحق بالإطلاع على وثائق أو معلومات يمكن أن يؤدي إفشائها إلى المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني، يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل الطبع السري المرتبط بالوثائق أو المعلومات والنتائج التدقيقية والتحقيقات التي قام بها.²

(2) رقابة نوعية التسيير:

و فيها يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الجماعات المحلية بتقييم استعمالها للموارد و المصالح المالية و الوسائل المادية العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف و المهام و الوسائل المستعملة و مراقبة منحها للجماعات المحلية.³

¹ المادة 60 من الأمر رقم 20_95 السالف الذكر.

² بوعمران عادل، نفس المرجع السابق، ص 127.

³ المادة 59 الفقرة 2 من الأمر رقم 20_95 السالف الذكر.

³ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 127.

و إلى جانب ذلك يقوم مجلس المحاسبة بتقييم قواعد تنظيم و عمل الجماعات المحلية بغية التأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية موثقة و له أن يقدم التوصيات التي يراها ضرورية بشأن ذلك، و ملائمة لتحسين الفعالية و التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة للمساعدات الممنوحة لها و مدى مطابقة استعمالها مع الأهداف التي وجدت من أجلها، وعند الاقتضاء فلمجلس المحاسبة القيام بجميع الإجراءات التي تؤكد اتخاذ الهيئات المحلية بالترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات الوفاء بالتزاماتها.¹

و في إطار ممارسة المجلس لمهامه عليه أن يقوم بإعداد تقرير يتضمن جميع المعينات التي قام بها و المعينات و التقييمات التي توصل إليها، و ترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح للجماعات المحلية و عند الحاجة إلى السلطات السلمية أو الوصية للسماح لها بتقديم الإجابة المطلوبة منهم و إبداء ملاحظاتهم² خلال الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة³، و يمكن له أيضا حتى يستتير أشغاله أن يعقد اجتماع ينظم فيه نقاشه يشارك فيه كل من مسؤولي أو مسيري الجماعات المحلية و يضبط من خلاله تقييمه النهائي و يصدر التوصيات و الاقتراحات التي يراها مناسبة قصد تحسين فعالية و مردودية تسيير المصالح و الهيئات المراقبة و يرسله إلى مسؤوليها و السلطات الإدارية المعنية و الوزراء.

(3) رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية:

¹ المادتين 69-2 و 70-1 من الأمر 95_20 السالف الذكر.

² المادة 73 من الأمر 95_20 السالف الذكر.

³ المادة 61 من الأمر رقم 95_20 السالف الذكر " يمكن مجلس المحاسبة إصدار غرامة مالية تتراوح بين 1000 دج و 10.000 دج ضد المحاسب المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها.

يمكن مجلس المحاسبة أن يرسل المحاسب أمرا بتقديم حسابه في الأجل الذي يحدده له .

إذا انقضى الأجل المحدد يطبق مجلس المحاسبة إكراهها ماليا على المحاسب بقدر بمائة دينار 100 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز ستين (60) يوما.

_ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 127.

يقع على مجلس المحاسبة التأكد من مدى احترام الجماعات المحلية لقواعد الانضباط في مجال تسيير ميزانيتها، إذ يمكنه أن يحمل كل مسؤول أو عون مسؤولية في حالة ارتكابه لمخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط لتسيير الميزانية و المالية، و تعتبر الأخطاء التي تكون خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و التي تلحق ضرر بالخزينة العامة أو بالهيئات المحلية، مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية¹، و يمكن للمجلس حينها أن يعاقب على المخالفات التالية:

1. خرق الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.
2. استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات المحلية لضمان الأهداف غير الأهداف التي خصصت له.
3. الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
4. الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
5. خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إحقاقها إما بتجاوزها في الإعتمادات أو بتغيير الترخيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لا لتحقيق العمليات الموجودة من أجلها.
6. الرفض غير المؤسس للتأثيرات و العراقيل الصريحة من طرف هيئات المراقبة القبلية أو تلك الممنوحة المخالفة للشروط القانونية.²

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 127.

² المادة 80 من الأمر رقم 95_20 المتعلق بمجلس المحاسبة السالف الذكر.

— بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 128_129.

7. عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات و الاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
8. التسيير الخلفي للأموال و القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
9. التسبب في إلزام الجماعات المحلية دفع غرامة تهيديية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
10. الاستعمال التعسفي لإجراء القابض بمطالبة المحاسبين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو تنظيمية.
11. اختراق أعمال التسيير التي تتم وفق قواعد إبرام العقود وتنفيذها وفق ما ينص عليه قانون الصفقات العمومية.
12. عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة.
13. تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى المجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنها.
14. تهاون الجماعات المحلية في القيام بالتزاماتها مما ترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية وفق الشروط التي أقرها التشريع.
- و تتم المعاقبة على المخالفات السابق ذكرها من طرف مجلس المحاسبة بغرامة صادرة عنه في حق مرتكبيها على أن لا يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي التي يتقاضاها العون المعني المرتكب للمخالفة، و لا يجوز لمجلس المحاسبة أن يجمع بين الغرامات المحكوم بها على المخالف إلا في حدود المبلغ الأقصى من المرتب السنوي الإجمالي¹، إلا أنه يمكن الإعفاء العون مرتكب المخالفة من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تذرع بأمر كتابي من مسؤولية

¹ المادة 89 من الأمر رقم 20_95 السالف الذكر.

السلميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، و في هذه الحالة تنتقل مسؤوليته إلى هذا الأخير ويحل محله.¹

أما إذا كانت المخالفة التي ارتكبها العون تدخل في مجال أحكام المادة 88 من الأمر 20-95 (م.ح)، فعلى رئيس الغرفة أن يقوم بتوجيه تقرير إلى رئيس مجلس المحاسبة يتضمن تفصيل عن المخالفة المرتكبة و الذي يبلغ بدوره الناظر العام بذلك، فإذا رأى هذا الأخير وبعد تلقيه لكافة المعلومات التي طلبها عن ذلك أنه لا مجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء.

أما إذا أقر الناظر العام المتابعة فيقوم بتحرير جميع الاستنتاجات التي توصل إليها كتابيا ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق، و على رئيس مجلس المحاسبة في هذه الحالة بتعيين مقرر من بين المستشارين يكلفهم بدراسة الملف على أن يكون التحقيق حضوريا بإعلام و اطلاع المتبع بذلك برسالة موصى عليها، و يمكن لهذا الأخير الاستعانة بمحامي أو مساعد يختاره بعد أدائه لليمين أمام مجلس المحاسبة.²

و على المقرر أن يقوم بكل الأعمال التي يراها ضرورية و التي تدخل في مجال التحقيق ويمكنه الاستماع إلى كل عون قد تقحم مسائلته كتابيا أو شفويا، و يحتتم المقرر تحقيقه بتحرير تقرير مرفقا بجميع الاستنتاجات التي تم التوصل إليها فيرسل الملف إلى رئيس مجلس

¹ المادة 93 من الأمر رقم 20_95، : "يمكن إعفاء مرتكب المخالفات المذكورة في المادتين 88 و 91 من هذا الأمر، من عقوبة مجلس المحاسبة، إذا تدرّج بأمر كتابي من مسؤولية السلميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، و في هذه الحالة تحل مسؤوليتهم محل مسؤوليته."

² المادة 96 من الأمر رقم 20_95 "إذا فتح التحقيق عملا بالمادة 95 أعلاه، يطلع الشخص المتابع بذلك فورا برسالة موصى عليها، ويمكنه الاستعانة في الإجراءات الموالية، مع مراعاة أحكام المادة 59 أعلاه، بمحام أو أيّ مساعد يختاره. يؤدي هذا المساعد اليمين، أمام مجلس المحاسبة حسب الصيغة التي يؤدي بها المحامي ويستفيد من الحقوق الممنوحة للدفاع."

المحاسبة فإذا ثبت من نتائج التحقيق أنه لا مجال للمتابعة فيقرر الناظر العام بحفظ الملف ويبلغ بهذا القرار إلى كل من رئيس مجلس المحاسبة والعون محل المتابعة.

أما إذا كانت الوقائع من شأنها أن تبرر بإحالة الملف على غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية و على الناظر العام إرسال الملف مصحوبا باستنتاجاته المكتوبة والمعللة إلى رئيس هذه الغرفة الذي بدوره يقوم بتعيين قاضيا مقررًا من بين القضاة الغرفة لتقديم اقتراحاته حول الملف، و تحديد تاريخ الجلسة و يعلم كل من رئيس مجلس المحاسبة و الناظر العام بذلك ويمكن للشخص المتابع أو محاميه أو مساعديه الاطلاع على ملفه خلال أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة،¹ و كل تغيب للعون المتابع عن الجلسة رغم استدعائه مرتين لا يمنع الغرفة من البث في القضية، و يبلغ القرار المتوصل إليه إلى كل من الناظر العام و المعني و وزير المالية لمتابعة التنفيذ بالطرق القانونية و كذا السلطات السلمية و الوصية التي يخضع لها العون المعني.²

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية

البند الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية:

هي رقابة لاحقة تهدف إلى الرقابة على التسيير المالي و الحسابي في مصالح الجماعات العمومية اللامركزية، و هي جهاز تفتيشي تابع لوزارة المالية مباشرة، يقتصر عملها في مجال تكييف الإجراءات المتخذة مع القوانين عن طريق معاينة ميدانية الجماعات المحلية

¹ المادة 99 من نفس الأمر "يمكن الشخص المتابع أو محاميه أو مساعده الاطلاع، لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، على الملف الذي يعينه كاملا بما في ذلك الاستنتاجات الكتابي للناظر العام، في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء.

يكون هذا الأجل قابلا للتمديد مرة واحدة بطلب من المعني من بمثله.

يمكن المعني أو ممثله تقديم مذكرة دفاعية.

² المادة 100 من نفس الأمر السالف الذكر

المبرجة لإجراء الرقابة المالية على ميزانيتها بعد إعلام مسؤوليها بغية التأكد من أن أهداف قد تم وفقا للأهداف المسطرة ووضعها بصفة سليمة للتأكد من مدى احترام القواعد القانونية و المحاسبية من طرف مدعي الميزانية و منفيها، و وثائق الميزانية المحلية خاصة الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف و التحصيل. بمدى مطابقتها لبنود الميزانية،¹ فهي لا تتدخل في مجال تسيير الإدارات والهيئات التي تجرى مراقبتها، بمعنى أن رقابتها لا تتعدى رقابة الملائمة.

فعلى مستوى الجماعات المحلية تكون رقابة المفتشية العامة للمالية من الناحية العملية حيث تقوم بإعداد تقرير تقدمه للوزير المكلف بالمالية يتضمن نتائج الرقابة التي توصل إليها مدعما بالاقترحات و الآراء حول مدى كفاءة الوحدة المحلية في استعمال أموالها العامة و تحسين سير المصالح التابعة لها.²

و تتمثل أهداف رقابة المفتشية العامة للمالية و في إطار الصلاحيات التي تتمتع بها المفتشية العامة خلال مساهمتها في العمل التنموي و من خلال الزيارات التفتيشية و التقنية لمصالح البلدية و الولاية لتنفيذ ميزانيتها بغية تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

- التقيد بالقوانين و الأنظمة و التعليمات المالية من قبل الموظفين .
- المحافظة على الأموال العامة و ترشيد استخدامها.³

البند الثاني: المهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية

تقوم المفتشية العامة للمالية باعتبار أن رقابتها هي رقابة تقويمية أكثر منها ردعية في حالة وجود نقائص أو تأخير هام في محاسبة الجماعات المحلية التي تمت مراقبتها من قبل أن تأمر

¹ بلعباس بلعباس، دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق الجزائر، سنة 2002-2003، ص 155.

² غريزي محمد؛ آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، الجزائر، سنة 2010، صفحة 109.

³ حماو دحمان، المرجع السابق، ص 89.

المحاسبين بأشغال ضبط هذه المحاسبة و إعادة ترتيبها في الحال، عكس ما هو مقرر لمجلس المحاسبة التي تحول الملف إلى النائب العام المختص إقليميا و إلى السلطة الوصية، و رفع تقرير ضبط الأشغال إلى الوزير المكلف بالمالية¹، طبقا لما ورد في المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 53-80 المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية.²

و تنصب مهام المفتشية العامة للمالية على القيام بالمهام التالية:

1. إجراء تحقيق حول مصالح الصندوق و لمحاسبة و النقود و الموارد و مراقبة التدبير المالي للجماعات المحلية.
2. التحقق من سلامة التسيير المحاسبي و مراقبة تسيير الصناديق.
3. ممارسة حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها محاسبوا الهيئات المحلية، و مراجعة الأموال و القيم و السندات على اختلاف أنواعها التي يجوزها المسيرين و المحاسبون.
4. التدقيق في عين المكان بغية التأكد من أن أعمال التسيير الذاتي ذات الأثر المالي على مستوى الجماعات المحلية قد تمت محاسبتها وفق أسس و معطيات صحيحة و كاملة و لإثبات الخدمة المنتهية فعلا عند الاقتضاء.

و يحق لمفتشي المالية العاميين طلب تقديم أية معلومة يرونها ضرورية في أداء عملهم الرقابي بصفة كتابية أو شفوية، كما لهم الحق أيضا في تقييم أية وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها، و على المسؤولين العاميين في الجماعات المحلية في هذه الحالة الالتزام و

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 126.

² المادة 11 "يمارس المفتشون حق المراجعة لمجموع لعمليات التي يقوم بها محاسبون العموميون و محاسبو الهيئات المشار إليها في المادة 2...".

² شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "دراسة حالة البلدية"، مذكرة ماجستير في القانون العام، الجزائر، سنة 2011، ص 122.

الاستجابة لطلبات هؤلاء المفتشين و الإجابة على كل الطلبات المقدمة لهم¹، إذ لا يمكن لهم التحجج بالسر المهني، و بانتهاء عملية التفتيش و كل امتناع أو عرقلة لمهام المفتشية يشكل خطأ جسيم تسبب فيه أحد أعوان مسؤولي البلدية أو الولاية يعرضه إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة المكلفة، و تنتهي عملية الرقابة التفتيشية العامة للمالية بتحرير تقرير شامل يحتوي على جميع الملاحظات الخاصة بهم حول مالية الجماعات المحلية، و معاينتهم والتوصيات والاقتراحات التي من شأنها تعمل على تحسين وتنظيم الجماعات المحلية محل الرقابة، والعمل على تطوير مناهج الضبط المالي و المحاسبي و يقدم هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المحلية للإجابة عليه خلال أجل أقصاه شهران، كما لهم حق الاعتراض على ما ورد في هذا التقرير استنادا على وثائق ومستندات ثبوتية.²

و إلى جانب المهام السالفة الذكر للمفتشية العامة للمالية فإنها تقوم بمهام عادية ودائمة على مستوى الولاية تحت سلطة الوالي تتمثل أساسا في:

1. القيام باستمرار عمل وهيكل وأجهزة الولاية قصد اتقاء النقائص و اقتراح التصحيحات اللازمة و كل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها و تحسين نوعية الخدمة لصالح المواطنين.
2. السهر الدائم على احترام التشريع و التنظيم المعمول به.
3. القيام بأي تحقيق يبرر وضعية خاصة ترتبط بمهام و أعمال الأجهزة الممركزة و اللامركزية.

² بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 126.

المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المتعلق بتحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 22-02-1992

4. حق التدخل على مستوى الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال قرره الوالي و إعداد ملخص دوري عن أعمالها.¹

و من خلال ما تمت دراسته سابقا نستخلص أن الرقابة المالية على أعمال الجماعات المحلية هي رقابة لاحقة على تنفيذ الميزانية، فحتى يتم التوصل إلى تحقيق الأهداف المسطرة للجماعات المحلية لتحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي، ألزم المشرع الجزائري بخضوع ميزانية هذه الجماعات لرقابة تمارس من قبل موظفين مختصين، بداية من المصادقة على الميزانية إلى غاية تحقيق أهدافها و ذلك بترشيدها و استخدام مواردها بشكل دقيق و سليم، و مراقبة مدى مشروعية القرارات الصادرة عن الأمر بالصرف على مستوى الجماعات المحلية.

إلا أنه و لظروف غير عادية يمكن أن تصدر عن الجماعات المحلية تصرف يؤثر في منهج سير هذه الجماعات و يهدد بكيانها نتيجة امتناعه أو رفضه للقيام بالإجراءات اللازمة و لتجنب الوقوع في ذلك المشرع الجزائري أقر للسلطة الوصية عن الجماعات المحلية بالتدخل و تغطية الخطأ الصادر عنها وفق الشروط التي حددها القانون، فيجوز للوالي في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذه للإجراءات اللازمة و التدخل لتغطية العجز في الميزانية أو التصويت على مشروع الميزانية²، كما أقر القانون أيضا للوزير المكلف بالداخلية التدخل في مهام الوالي بعد إعلامه بذلك من طرفه لتغطية و معالجة الاختلالات داخل المجلس الشعبي الولائي.

و القانون نص على أن كل عمل مخالف لما هو مقرر في القوانين التنظيمية لهذه الجماعات و يندرج تحت المخالفات المنصوص عليها في الأمر 95_20 (م، ح) تسلط عليه عقوبات متمثلة في الغرامة التهديدية صادرة عن مجلس المحاسبة باعتباره هيئة قضائية، و يمكن

¹ شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 121_122.

² المادة 184 من قانون البلدية السالف الذكر "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه و ضمان توازن للميزانية الإضافية، إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذاها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر."

للعضو المعني المتبع من قبل هذه الهيئة الطعن في قراراتها، بتوجيه طلب المراجعة إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه مدة سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار.

تخضع ميزانية الجماعات المحلية للمراقبة المستمرة لمجالسها المنتخبة و لمراقبة السلطة الوصية للمصادقة عليها و رقابة المفتشية العامة للمالية لمعاينة وثائق الميزانية ومدى مطابقتها لبنود الميزانية ، إلا أن تدخل السلطة المركزية و بسط رقابتها على الجوانب المالية للجماعات المحلية من قبل الجهاز الخارجي للرقابة "المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة" نتج عنها انعدام الثقة بين السلطة المركزية و المجالس المنتخبة للجماعات المحلية في تسيير ماليتها المحلية، و هو ما يؤثر سلبيا على فاعلية هذه المجالس، وبالتالي على استقلالية الجماعات المحلية الذي من شأنها المؤدي إلى البطء في إنجاز أعمالها و التأخر في تلبية حاجيات المواطنين، لأن اتساع الرقابة بسبب التبعية المالية للسلطة المركزية تؤدي إلى تمويل المشاريع المحلية عن طريق مساعدات الدولة لتغطية العجز في نفقاتها، و إلى تعطيل الكثير من المشاريع خشية تعرضها إلى متابعات مجلس المحاسبة من جانبها.¹

¹ محمد علي، المرجع السابق، ص 232.



خاتمة

بصدور قانون الجماعات المحلية 67-24 المتعلق بالبلدية، والقانون 69-38 المتعلق بالولاية أخضع المشرع أعمال الجماعات المحلية لرقابة مشددة بحكم المنهج الاشتراكي ونقص الهياكل الإدارية المؤهلة.

إلا أن صدور قانون الجماعات المحلية لسنة 1990، الذي جاء في مرحلة تبني الجزائر للتعددية الحزبية، حذا المشرع من تدخل السلطات المركزية في أعمال الجماعات المحلية من خلال التخفيف من الرقابة المشددة التي كانت سائدة أثناء سيادة الحزب الواحد.

ليأتي قانون الجماعات المحلية الجديد الذي حمل اتجاهها واضحا نحو فرض رقابة مشددة على أعمال الجماعات المحلية بحيث منح سلطات واسعة للسلطات المركزية. من خلال هذه الدراسة توصلنا الى النتائج التالية

1. إن قرارات الهيئة المحلية لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة من طرف الهيئة الوصية والتي قد تكون صريحة أو ضمنية تستشف من خلال مرور مدة زمنية دون رد الهيئة الوصية بالتصديق، وقد وسع المشرع من مجالات المصادقة الصريحة. هذا ما يدل على إرادة المشرع من تدخل السلطة المركزية وتبعية أكثر للسلطات المركزية.
2. تقوم الهيئة المركزية بمراقبة مدى ملاءمة القرارات لمبدأ الشرعية من خلال إلغاء القرارات المخالفة للقانون، وقد يكون مطلق أو نسبي.
3. قيام المشرع بإلغاء بعض الضمانات القانونية التي يمكن من خلالها الوقوف على الأسباب الداعية لإلغاء قرارات الجماعات المحلية، والتي من بينها تعليل القرارات.

4. عدم تفعيل النصوص القانونية الخاصة بالطعن القضائي، هذا دلالة على قلة الوعي لدى ممثلي الجماعات المحلية وتجنب الدخول في نزاعات مع الهيئات الوصية.
5. تحل الهيئة الوصية محل الجماعات المحلية في حالة امتناعها عن عمل يوجبه القانون. وقد يكون هذا الحل إدارياً وقد يكون مالياً.
6. أن رقابة الإقصاء قد تكون في حالة الإدانة الجزائية لعضو المجالس المحلية سواء البلدية أو الولاية وقد تكون بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
7. ضعف وسائل الرقابة الممنوحة للمنتخبين المحليين.
8. توسيع صلاحيات الوالي وتوسيع مجال تدخله محلياً اثر سلباً على أداء المجالس المنتخبة.
9. إن الرقابة المالية الإدارية المسلطة على أعمال الجماعات المحلية يترتب عنها تعطيل المبادرة المحلية مما يؤثر على استقلاليتها.
10. الوسائل المستعملة في مجال الرقابة على أعمال الجماعات المحلية تظهر مدى شدتها ومنه فان استقلال الجماعات المحلية مرتبط بمدى تدخل الهيئات المركزية.
11. المشرع بتطبيقه لهذه الرقابة المشددة قد مس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية مما جعل من نظام اللامركزية نظام صوري مقارنة بالتبعية المطلقة للجماعات المحلية مما يجعل النظام قريب الى نظام عدم التركيز الإداري بالرغم من وجود معالم اللامركزية فيه

التوصيات

1. توسيع من مجالات المصادقة الضمنية على حساب المصادقة الصريحة التي تؤدي تعطيل المرافق وتباطأ في العمل، خصوصاً في الجانب المالي.
2. تفعيل دور مجلس المحاسبة الرقابي وهذا ما نص عليه الدستور حيث يقوم المجلس بالرقابة البعدية على أموال الجماعات المحلية والمرافق العمومية.

3. ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وان يترك تقدير الملائمة

للمجالس المحلية المنتخبة قدر الإمكان.

4. التضييق من سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي واقتصارها على

الاستثنائية فقط.

5. تفعيل النصوص المتعلقة بالرقابة القضائية، حيث أن الواقع العملي يثبت عدم فعاليتها،

حيث انه في القليل النادر أن ترى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو البلدي يقاضي الوالي

بشأن المداولات وهذا راجع الى تخوف الجماعات المحلية من خلق نزاعات بينها وبين الهيئة

الوصية.

6. تدعيم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية ببعض الضمانات القانونية مثل تقييد

السلطات المركزية بمدة حتى لا تقوم بالمماطلة وتعطل نشاطات المجالس المحلية وأيضا ضرورة

القيام بتسبيب وتعليل القرارات الصادرة عن الجهة الوصائية للوقوف على الأسباب التي

دعت الجهة الوصية من ممارسة الرقابة.

منح الحرية للجماعات المحلية في طلب المداخل الميزانية وعدم اقتصارها على الضرائب.

7. إعطاء المنتخب المحلي دوره في الرقابة

8. توضيح مهام الدائرة التي في كثير من الأحيان تمثل جهاز يعيق سير البلديات لعدم

وضوح دورها من الناحية القانونية.

فَلِلَّهِ الْمَالُ
الْمُتْرَكُ

قائمة المراجع

الكتب و المؤلفات:

1. احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية "ترجمة محمد عرب صاصيلا"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2009.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الكويت، سنة 1994.
3. بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2010.
4. جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة 1988.
5. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، (الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا) الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، سنة 2004.
6. حسين مصطفى حسن، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 1982.
7. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2006.
8. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مطبعة جامعة عين شمس الإسكندرية، سنة 1979.
9. سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض)، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1996.

10. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر سنة 2005.
11. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2004.
12. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة.
13. محمود وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 1998.
14. ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات دحلب، الجزائر، بدون سنة.
15. عبد الله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) "القضاء الإداري"، منشورات جامعة حلب، سوريا، بدون سنة.
16. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة و نشر و التوزيع، الجزائر سنة 2010.
17. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، (التنظيم الإداري)، الجزء الأول، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2010.
18. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية و التطبيق)، الطبعة الأولى جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2010.
19. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2012.
20. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2013 .

21. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 1998.

22. عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الادارية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة سنة 2004.

المراجع القانونية

(1) الدستور الجزائري

دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

(2) القوانين و الأوامر

• القوانين

1. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل 1990 المتعلق بالبلدية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 الصادر في 11 ابريل 1990.

2. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 ابريل 1990 المتعلق بالولاية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 بتاريخ 11 أبريل 1990.

3. القانون رقم 90_21، المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالحاسبة العمومية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35.

4. القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37.

5. القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالحاكم الإدارية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37.

6. قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 21 المؤرخة في 23 افريل 2008.

7. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 37 بتاريخ 03 يونيو 2011.

8. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.

• الأوامر

1. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 06 بتاريخ 18 يناير 1967.

2. الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 2 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 44 بتاريخ 23 مايو 1969.

3. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-05-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادرة بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 39.

(3) المراسيم:

• المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 80_53، المؤرخ في 01-03-، 1980 المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد 10، المؤرخة في 04-03-1980.

• المراسيم التنفيذية

2. المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22-02-1992، المتعلق بتحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15، المؤرخة في 22-02-1992.

3. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 48 الصادرة 27 يوليو 1994.

الرسائل الجامعية

• رسائل الدكتوراه

1. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، سنة 2005.

2. محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية ، مذكرة دكتوراه علوم (تخصص علم اجتماع التنمية)، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2010-2011 .

3. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة ،رسائل الدكتوراه. بدون بلد النشر، بدون سنة.

• رسائل الماجستير

1. بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري مذكرة ماجستير، جامعة بن عكنون الجزائر، سنة 2002 -2003.

2. علي محمد، مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2011-2012 .

3. حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، سنة 2010-2011.

4. بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، 2010-2011.

5. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر "حصيلة و آفاق"، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو - الجزائر، سنة 2012-2013.
6. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون الجزائر، سنة 2009-2010.
7. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية " دراسة حالة البلدية"، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، سنة 2010-2011.
8. غزيري محمد الطاهري، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر، سنة 2010-2011.

● المقالات

1. بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد الرابع، جامعة باجي مختار عنابة الجزائر، بدون سنة.
2. مصطفى بن لطيف، المؤسسات الإدارية و القانون الإداري، مناظرة الدخول إلى المرحلة العليا، بدون مجلة النشر، تونس، سنة 2007.
3. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد في 03-04 مارس 2009 مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009.
4. عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية العدد الثاني، جامعة الحاج لخضر الجزائر، 2007.

5. . عمار بوضياف، الرقابة على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغربية" المنعقد في 03- 04 مارس 2009 مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009.
6. عتيقة بلحبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغربية" المنعقد في 03-04 مارس 2009 بيسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس 2010 .



الفهرس

الإهداء

الشكر والعرفان

قائمة المختصرات

مقدمة.....أ

01.....المبحث التمهيدي: مفهوم الرقابة على أعمال الجماعات المحلية.

02.....المطلب الأول: أهداف الرقابة.

05.....المطلب الثاني: أنواع الرقابة.

10.....المبحث الثاني: رقابة المجال التنظيمي للجماعات المحلية.

12.....المطلب الأول: رقابة الحلول والإقصاء على الجماعات المحلية.

12.....المطلب الثاني: رقابة الحلول على أعمال الجماعات المحلية.

14.....البند الأول: رقابة الحلول الإداري علة أعمال الجماعات المحلية.

18.....البند الثاني: رقابة رقابة الحلول المالي على أعمال الجماعات المحلية.

21.....الفرع الثاني رقابة الإقصاء على أعضاء الجماعات المحلية.

22.....البند الأول: الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية.

24.....البند الثاني: الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب.

26.....المطلب الثاني رقابة التصديق والإلغاء على الجماعات المحلية.

- 26..... الفرع الأول: رقابة التصديق على أعمال الجماعات المحلية.
- 28..... البند الأول: المصادقة الضمنية على أعمال الجماعات المحلية.
- 29..... البند الثاني: المصادقة الصريحة على أعمال الجماعات المحلية.
- 33..... الفرع الثاني: رقابة الإلغاء على أعمال الجماعات المحلية.
- 34..... البند الأول: البطلان المطلق على أعمال الجماعات المحلية.
- 37..... البند الثاني: البطلان النسبي على أعمال الجماعات المحلية.
- 43..... المبحث الثاني: رقابة مالية الجماعات المحلية.
- 45..... المطلب الأول: الرقابة الداخلية على مالية الجماعات المحلية.
- 46..... الفرع الأول: الرقابة الإدارية على مالية الجماعات المحلية.
- 46..... البند الأول: رقابة المراقب المالي على مالية الجماعات المحلية.
- 48..... البند الثاني: رقابة المحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية.
- 49..... الفرع الثاني: الرقابة التسلسلية على مالية الجماعات المحلية.
- 49..... البند الأول: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي.
- 50..... البند الثاني: رقابة الوزير المكلف الداخلية على المجلس الشعبي الولائي.
- 51..... المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على مالية الجماعات المحلية.
- 51..... الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة على الجماعات المحلية.
- 51..... البند الأول: تعريف مجلس المحاسبة.

52.....	البند الثاني: المهام الرقابية لمجلس المحاسبة على الجماعات المحلية.
58.....	الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية.
58.....	البند الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية.
59.....	البند الثاني: المهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية على الجماعات المحلية.
65.....	خاتمة.
69.....	قائمة المراجع.
75.....	الفهرس.