

جامعة أحمد دراية – أدرار-



كلية : الحقوق والعلوم السياسية
قسم : الحقوق

نطاق الرقابة الإدارية للوالي على البلدية

مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

- الدكتور علي محمد

إعداد الطالبين:

- شنيني علي
- شويف سارة

لجنة المناقشة

رئيسا
مشرفا ومقررا
مناقشا

أستاذ محاضر (أ) جامعة أدرار
أستاذ محاضر (ب) جامعة أدرار
أستاذ محاضر (ب) جامعة أدرار

الدكتور : غيتاوي عبد القادر
الدكتور : علي محمد
الدكتور: بن زيطة عبد الهادي

السنة الجامعية: 2017/2016

بسم الله الرحمن الرحيم

" و قل اعملوا فسيرى الله عملكم و رسوله
و المؤمنون و ستردون إلى عالم الغيب و الشهادة
فينبئكم بما كنتم تعملون "

صدق الله العظيم

الآية 105 من سورة التوبة.

إهداء

الينبوع الذي لا يمل العطاء إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة من قلبها

إلى والدتي العزيزة .

إلى من سعى وشقى لأنعم الراحة والهناء الذي لم يبخل بشيء من اجل دفعي

في طريق النجاح الذي علمني أن ارتقي سلم الحياة بحكمة وصبر

إلى والدي العزيز.

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي إلى أخواتي الغاليات

و أخي الغالي.

إلى من علموني حروفا من ذهب وكلمات من درر وعبارات من أسمى

وأجلى عبارات في العلم إلى من صاغوا لي من علمهم حروفا

ومن فكرهم منارة تنير لنا مسيرة العلم والنجاح إلى أساتذتي الكرام.

أهدي هذا العمل المتواضع راجية من المولى عز وجل أن يجد القبول والنجاح.

نشوييف سارة

إهداء

إلى من حصد الأشواق لي محمد لي طريق العلم و المعرفة،
إلى القلب الكبير، إلى والدي الزعيم رحمه الله ، و أدخله فسيح جناته،
إلى من نذرت عمرها في أداء رسالة صنعتها من أوراق الصبر،
و طرقتها في ظلام الدهر، أمي الغالية أمّ الله في عمرها بالصالحات.
إلى الشمعة التي أنارت حياتي
و أدخلت الفرحة إلى قلبي ، زوجتي الغالية ،
إلى إخوتي وأخواتي الأعماء كل باسمه،
إلى كل من ساندني طوال فترة الدراسة الجامعية،
إلى كل مواطن يسعى لصالح البلاد و العباد،
اللهم لا تجعل الغرور يصيبني إذا نجحت و لا أحزن إذا فشلت.

ثنيني علي



كلمة شكر وعرقلان

الشكر لله عز وجل الذي علم بالقلم وعلم الإنسان ما لم يعلم

والحمد لله على حسن توفيقه في انجازنا لهذه المذكرة

الشكر الجزيل لأستاذتي المشرفة الدكتور * علي محمد * الذي لم يبخل علينا يوماً بتوجيهاته.

كما نتقدم بالشكر الخالص إلى أساتذتنا أعضاء لجنة المناقشة الموقرة، التي سنلتزم بكل توجيهاتهم

وانتقاداتهم العلمية و الموضوعية.

كما نشكر كافة الأساتذة الكرام بجامعة أدرار الذين رافقونا طيلة مشوارنا الدراسي،

لأنه ليس هناك أجمل من كلمة شكر وعرقلان بالجميل بعد إتمام هذا العمل.

و الشكر موصول كذلك إلى كل من وقف إلى جانبنا وأمدنا بالعون والنصيحة من قريب أو بعيد، ولو بكلمة

طيبة أو ابتسامة مشرقة.

فلهم جميعاً فائق الاحترام والتقدير

وشكراً

الحفزة

إن ظهور فكرة التنظيم الإداري يرجع إلى تغير وظائف الدولة المتواصل نتيجة اتساعها الجغرافي والبشري والتحول في طبيعة الاحتياجات لمواطنيها والوسائل اللازمة والضرورية لتلبية هذه الاحتياجات المشتركة إضافة إلى ظهور إيديولوجيات مختلفة، فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، وتتبع الدول في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

ويعني النظام الإداري المركزي حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة تفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة أو أقاليمها، أما النظام الإداري اللامركزي فيقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بمهامها في كل أجزاء الإقليم، فلا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير كل شؤون العامة للدولة وإشباع الحاجات المحلية للمواطن عن طريق جهازها المركزي وحده نظرا لكثافة وتشعب الاختصاصات.

ويعتبر مبدأ استقلالية الهيئات المحلية من أهم ركائز النظام اللامركزي، وهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية ومنحها بعض الاختصاصات بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، وتكون هذه الهيئات مسؤولة عن قراراتها، فالاستقلال يقصد به أن يكون للجماعات المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون خضوعها في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، فحتى تعمل الجماعات المحلية بصورة منتظمة ومستمرة لا بد أن تستقل بأدائها الإدارية التقريرية والتنفيذية.

ومن المعلوم أن المشرع الجزائري انتهج في تنظيمه للإدارة العامة أسلوب التنظيم المركزي و اللامركزي، حيث جعل أسلوب اللامركزي يتكون من هيئات لا مركزية

إقليمية وأخرى مصلحة، وما يعيننا في دراستنا وبحثنا هذا هو أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي لاشتماله على أحد الجماعات الإقليمية المتمثل في البلدية.

وإذا كانت العلاقة بين الإدارية المحلية والهيئات المركزية مرتبطة بالمركزية في نظام الإدارة المحلية الجزائرية من خلال الوالي، وعلى اعتبار أن عماد اللامركزية هو استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية، وفي إطار هذه العلاقة القائمة بين الوالي والهيئات المحلية المنتخبة لابد من معرفة مدى تمتع المجالس البلدية بالاستقلالية في ممارسة مهامها، ونطاق الرقابة الإدارية التي يمارسها هذا الأخير على المجالس المنتخبة، فهناك من يدعو إلى ضرورة تشديد الرقابة الإدارية على البلدية بداعي عدم كفاءة أعضاء الهيئة المنتخبة وكثرة الفساد الإداري، مع اشتراط مرافقة الهيئة الوصية للإدارة المحلية من خلال الدعم التقني والمالي، وهناك إتجاه آخر يدعو إلى ضرورة تخفيف الرقابة الإدارية بهدف ضمان استقلالية الجماعات المحلية لممارسة مهامها، وإعطائها هامش المبادرة بأعمال دون تقييد من السلطة الوصية، مع اشتراط خضوع أعمالها للرقابة القضائية لضمان مبدأ المشروعية.

وموضوع دراسة نطاق نظام الرقابة الإدارية للوالي على البلدية، يكتسي أهمية بالغة وهذا راجع إلى الدور المهم الذي تلعبه البلدية على جميع الأصعدة وإلى اهتمام الدولة بها من خلال تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية في الحكم في ظل احترام مبدأ المشروعية، وكذا التحديات التنموية الراهنة في ظل تدهور أسعار النفط والمسؤولية الملقاة على عاتق البلديات للنهوض بالاقتصاد المحلي، وارتفاع الأصوات المطالبة بتغيير النظام القانوني للبلدية من خلال توسيع صلاحياتها والحد من تدخل سلطة الوصاية في الشؤون المحلية، وتحديد نطاق الرقابة الممارسة من طرف الوالي على المجالس الشعبية البلدية وكشف جوانب قصور القوانين المنظمة لهذا النظام وكذا معوقات الوصول إلى نظام لا مركزي فعال.

ومن هنا تنبع أهمية هذه الدراسة التي تمكننا من تحقيق مجموعة من الأهداف، من أهمها الوقوف على واقع و نظام الإدارة المحلية في الجزائر وعلاقتها بالسلطة الوصية من خلال دراسة و تحليل مختلف القوانين التي تنظمها، واستنتاج المفارقة بين النصوص النظرية وواقع الممارسات.

وقد واجهتنا بعض الصعوبات في جمع المعلومات المتعلقة بالممارسات العملية لسلطة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي في إطار الرقابة الإدارية.

ومن خلال ما سبق ارتأينا إلى طرح الإشكال التالي: ما مدى ملاءمة نظام الرقابة الإدارية للوالي على البلدية مع متطلبات استقلاليتها في ممارسة مهامها؟

ولإلمام بجوانب الموضوع ومعرفته أكثر، انتهجنا المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن باعتبارهم الأنسب للموضوع من خلال تحليل النصوص القانونية التي عاجلت هذا الموضوع، ومقارنتها بالقوانين السابقة بهدف معرفة وتحديد دوافع التعديلات التي أحدثها المشرع على القوانين التي نظمت العلاقة بين الوالي والمحلس البلدية.

وبناء على ما تم عرضه ومن أجل الإجابة على إشكالية البحث، قمنا بتقسيم هذا الموضوع إلى خطة مفصلة مقسمة الى فصلين، خصصنا الفصل الأول لدراسة الإطار النظري للرقابة الإدارية ومتطلبات استقلالية هيئات البلدية، حيث تطرقنا في المبحث الأول لمفهوم الرقابة الإدارية، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه العلاقة التي تربط الوالي بمختلف هيئات البلدية.

في حين كان الفصل الثاني موضوعا لدراسة فعالية الرقابة الإدارية للوالي على هيئات البلدية، حيث تناولنا في المبحث الاول نطاق الرقابة الادارية على اعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعماله، أما المبحث الثاني فتناولنا نطاق الرقابة الادارية على المجلس الشعبي البلدي. وأخيرا حاولنا تلخيص النتائج المتوصل إليها من خلال هذا البحث في خاتمة تكون بمثابة حصيلة للفصلين.



الفصل الأول

الرقابة الإدارية ومتطلبات استقرارية هيئات البلدية

الفصل الأول: الرقابة الإدارية ومتطلبات استقلالية هيئات البلدية

تتمتع الهيئات المحلية بصلاحيات لأجل أداء مهامها وإدارة المرافق العامة و تنفيذ القوانين والمحافظة على الأمن والنظام، ولها أن تصدر اللوائح والقرارات الإدارية الفردية تقيدها بما حقوق وحرية الأفراد، فوجود سلطات محلية منتخبة تتمتع بصلاحيات واضحة ومحددة بالقانون هو من أهم مظاهر استقلالية الجماعات المحلية¹.

فالاستقلالية المفترضة في النظام اللامركزي، ليس كما هو عليه الحال عليه في النظام الفدرالي الذي يكون فيه لكل دولة دستور لها الخاص وتشريعها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز الذي يحدده الدستور الإتحادي²، ففي النظام اللامركزي لا تعدو توزيعا لوظائف إدارية بين أشخاص إدارية إقليمية متعددة وبين الشخص المعنوي المتمثل في الدولة عن طريق السلطة المركزية، ولذلك فإن الهيئات اللامركزية تشكل حلقات مرتبطة ضمن التنظيم الإداري، ولا ينبغي أن تظهر كل حلقة فيه بشكل مستقل عن نسق النظام الإداري في الدولة³.

ولا شك أن موضوع الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة يحظى بمكانة بالغة الأهمية كونه المعيار الذي تستطيع الدول من خلاله تقييم أداء الإدارة العامة فيها، وتبين مدى التزامها بمبدأ المشروعية وحفاظها على المصلحة العامة، فقد أحال قانون البلدية صلاحية الوصاية إلى الوالي بوصفه ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على المستوى المحلي، فدراسة العلاقة بين كل من الوالي والمجالس الشعبية البلدية تتمثل في فكرة الرقابة الإدارية⁴.

ولغرض إعطاء صورة واضحة عن هذا الموضوع ينبغي علينا في هذا الفصل عرض الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية وذلك في المبحث الأول، أما المبحث الثاني سنعرض فيه المركز القانوني لكل من الوالي ورئيس المجلس البلدي، والعلاقة التي تربط الوالي كسلطة وصائية بهيئات البلدية.

¹ مزيان فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، الصفحة 252.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة 1، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، الصفحة 31.

³ كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار هومة، الجزائر، 2017، الصفحة 31.

⁴ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011، الصفحة 2.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

تعتبر الاستقلالية أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وهذه الاستقلالية ليست منحة من السلطة المركزية، وإنما هي أصيلة مصدرها القانون، فهي تعتبر نسبية لا مطلقة، حيث أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية، وهو ما يعرف باسم الرقابة الإدارية¹.

كما أن تحديد مفهوم الرقابة الإدارية وخصائصها وأهدافها والسلطات الإدارية المختصة للقيام بها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والنصوص التي تتمثل في النظام الإداري لا سيما التشريعات المنشئة مثل قانون البلدية وذلك تطبيقاً لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"². وعلى هذا الأساس سنحاول في هذا المبحث إبراز مفهوم مصطلح الرقابة الإدارية، وتمييزها عن المصطلحات المشابهة لها، وكذا إبراز الأهداف المرجوة من ممارستها، من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريفات الرقابة الإدارية وبيان خصائصها

لقد تعددت التعريفات المتعلقة بالرقابة الإدارية، وإن كانت في غالبيتها تدور حول الصلة التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية، فمن خلال فروع هذا المطلب سنحاول تعريف الرقابة الإدارية لغويًا وفقهياً، وكذا استنتاج خصائصها وعرض مختلف نماذجها في النظامين الإنجليزي والفرنسي.

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة، الجزائر، 2010، الصفحة 102.

² سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس، مصر، 1986، الصفحة 72.

الفرع الأول: تعريفات الرقابة الإدارية

يمكن تعريف الرقابة الإدارية من خلال الإمام بجانبها اللغوي والفقهية وذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً: التعريف اللغوي

الرقابة في معاجم اللغة العربية مصدر للفعل راقب يراقب وتعني الحراسة والملاحظة بانتباه، والرقابة على سلوك فلان تعني اطلاع السلطات الرسمية على ما يحظره القانون واتخاذ التدابير المناسبة بشأنه، والرقابة على الأسعار هي تدخل الحكومة أو البنوك المركزية في سعر الصرف، والرقابة الصحفية هي اطلاع السلطات على الصحف قبل نشرها وتوزيعها¹.

ويقابلها في معاجم اللغة الفرنسية *Contrôle* وفي الإنجليزية *Control*، ويرى بعض الفقهاء أن الأصل اللغوي للمصطلحات الأجنبية تعود إلى اللغة اللاتينية والتي تنقسم فيها الكلمة إلى قسمين *Contra* وتعني في المواجهة، فيما يعني الجزء الثاني *Roll* السجل والقائمة، وهي الوظيفة التي كانت تطلق على القوائم التي كانت تتضمن بعض الأسماء التي يتم بموجبها التحقق من جدية الأسماء الواردة في قائمة أخرى².

ثانياً: التعريف الفقهي

إن الرقابة الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني، لأنه لا وصاية دون وجود نص يقررها³.

وعرفها الدكتور عمار عوابدي على أنها "رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية وبين المؤسسات الإدارية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً في النظام الإداري للدولة"⁴.

¹ لويس معلوف، المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة 31، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1986، الصفحة 939.

² قاسي بن يوسف، الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، الصفحة 25.

³ مليكة الصروخ، القانون الإداري، الطبعة 02، مطبعة النجاح للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، المغرب، 2010، الصفحة 97.

⁴ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، الصفحة 95.

وتعرف أيضا بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية على الجهات والهيئات اللامركزية، أو هي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية على الإدارات والهيئات اللامركزية¹.

كما عرف ماسبتول ولاروك Maseptiol et Laroque، الوصاية الإدارية بأنها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة².

ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون³.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح الوصاية الإدارية أثار جدلا في الفقه، فذهب البعض إلى إبداء معارضة شديدة لهذا المصطلح وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية والاعتقاد أن الجماعات المحلية مثل القاصر⁴.

بالإضافة إلى أن كل من مصطلح الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية، حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها بالنظر إلى اشتقاقها من الوصاية المدنية التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها⁵.

¹ علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة 1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2002، الصفحة 226.

² مزياني فريدة، المرجع السابق، الصفحة 42.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، الصفحة 37.

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الطبعة 1، الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، الصفحة 248.

⁵ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، الجزائر، 2003، الصفحة 21.

ونخلص مما تقدم أن التعريفات السابقة لم تكن شاملة وواضحة بشأن تحديد مفهوم الرقابة الإدارية، مما دفع بعض الفقهاء إلى وضع ضوابط ينبغي أن يشملها تعريف الرقابة وهي:

✓ صدور الرقابة الإدارية أساساً من السلطة الإدارية المركزية مع إمكانية صدورها أحياناً من الهيئات المحلية.

✓ أن تفرض هذه الرقابة على المرافق العامة اللامركزية الإقليمية والمرفعية.

✓ الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا إذا نص عليها المشرع.

✓ بيان الأسلوب المتبع في الرقابة الإدارية سواء كان على الهيئات أم على أعمالها فضلاً عن بيان الوسائل المتبعة في ذلك كالتصريح والتصديق والإلغاء والإيقاف والحلول.

✓ ينبغي أن تستهدف الرقابة احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة.

وعلى ضوء هذه الضوابط عرف الدكتور سامي حسن نجم عبد الله الرقابة الإدارية بأنها تلك الرقابة التي تباشرها السلطة الإدارية المركزية في مواجهة الهيئات اللامركزية الإدارية، حيث تنصب هذه الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها أو على أعضائها أو على أعمالها كالتصديق والإيقاف والحلول وفي الحدود التي يرسمها المشرع بغرض تحقيق المصلحة العامة واحترام مبدأ المشروعية¹.

¹ سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقها في العراق والدول المقارنة، الطبعة 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2014، الصفحة 160.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

من جملة التعريفات السابقة نخلص إلى أن الرقابة الإدارية تمتاز بالخصائص التالية:

أولاً: الرقابة الإدارية تحدث بالقانون

بناءً على ذلك فإن الرقابة الإدارية تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، حيث لا بد من حصر سلطات الرقابة الإدارية وذلك احتراماً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية، فإطلاق يد الجهات الوصية من شأنه أن يؤدي إلى تدخلها في كل صغيرة وكبيرة مما يخنق الهيئات اللامركزية ويعيق عملها، فالرقابة الإدارية لا تمارس إلا في الحدود المرسومة لها قانوناً ولا تتعداها وإلا كانت هذه التصرفات محل طعن بالإلغاء¹.

ثانياً: رقابة ذات طبيعة إدارية

هذه الميزة تعني أن الرقابة الإدارية تصدر من جهة إدارية ومن ثم تحدث بقرارات إدارية وهذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب جهة الوصاية أو بطلب من ذوي الشأن².

ثالثاً: الرقابة الإدارية رقابة إستثنائية

تمتاز الرقابة الإدارية أيضاً بأنها رقابة استثنائية وضيقة تباشر في حدود القانون، لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية فهي تتمتع بالشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرارات في حدود اختصاصاتها، فلا يجوز للشخص اللامركزية أن يتنازل ولو جزئياً عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً إلى نصوص قانونية لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية³.

¹ عميور إيتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013، الصفحة 62.

² يوسف جراي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2016، الصفحة 26.

³ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة 1، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983، الصفحة 105.

رابعاً: الرقابة الإدارية رقابة خارجية

توصف الرقابة الإدارية بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية التي توصف بأنها رقابة داخلية ذاتية، فهي تنشأ بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهات الوصائية¹.

نستنتج من جملة هذه الخصائص أن الرقابة الإدارية تكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة بها لا بد أن يتم بواسطة القانون، كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية، حيث يجب على السلطات المركزية أن تحرك وتستخدم هذه الامتيازات من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الإدارية فقط ولا يجب أن تخرج عنها².

¹ صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين التبعية والإستقلال، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2011، الصفحة 94.

عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، الصفحة

244.

الفرع الثالث: نماذج الرقابة الإدارية

تفاوتت حدود الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى على حسب نظام الرقابة الإدارية المطبق، حيث يعتبر النظامان البريطاني والفرنسي أكثر النماذج شيوعاً في العالم¹، ومن هذا المنطلق سنتعرض لخصائص كل منهما من خلال التطرق للنقاط التالية:

أولاً: الرقابة الإدارية في النظام الانجليزي

إن نظام الإدارة المحلية في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة، يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، فلا يمكن للهيئات اللامركزية أن تمارس أي اختصاص أو نشاط غير الذي أورده المشرع، فإذا ما أريد توسيع اختصاصاتها فلا بد من إصدار تشريع يحدد لها الاختصاص الجديد².

كما أن للحكومة البريطانية سلطة محدودة في رقابتها الإدارية على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الرقابة في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصها، إذ يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء من أجل إجبار الهيئة المعنية احترام القانون، كما يحق لها أيضاً أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات وإعداد تقارير سنوية عنها، فالغرض من إجراء التفتيش هو التأكد من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاءة، وهذا التفتيش دوري يقوم بهم مثلوا الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية³، غير أن نظام الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في إنجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة المركزية فازدادت الرقابة الإدارية التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تقليص حدود الاستقلال المحلي⁴.

¹ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، الصفحة 23.

² هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة 1، دار الثقافة، الأردن، 2004، الصفحة 13.

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق، الصفحة 47.

⁴ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، الصفحة 105.

ويمكننا حصر الصور المستحدثة للرقابة الإدارية الممارسة في هذا النظام في ما يلي:

✓ الرقابة الإدارية عن طريق المنح المالية:

تعتبر المنح المالية التي تقدمها الحكومة المركزية مصدرا هاما لموارد المجالس المحلية في إنجلترا إضافة إلى الضرائب المحلية، وتشكل هذه المنح فرصة غير مباشرة للسلطة المركزية في مراقبة الإنفاق المحلي وتوجيهه، وتنظم المنح قوانين مالية الحكم المحلي، وقد صدر آخرها سنة 2012.

وتنقسم المنح الحكومية للمجالس المحلية إلى نوعين، منح عامة وأخرى خاصة تمنح لدعم هذه المجالس في أداء خدمات معينة كالشرطة أو الإسكان وغيرها، وتشترط هذه الأخيرة موافقة الوزير لمنحها، ولا شك أن سياسة وطريقة أداء الخدمات يعتبر عاملا حاسما في موافقته على صرف المنحة الخاصة للمجلس المعني¹.

✓ الرقابة الإدارية عن طريق اللوائح:

منحت القوانين الأساسية للوزير اختصاصات يمكن له بموجبها توجيه تعليمات لمجلس محلي فشل في أداء واجباته أو تحويل مهامه لهيئة أخرى، أو حتى الحل محلّه والقيام بهذه الواجبات بنفسه، ويعتبر قانون تخطيط المدينة والريف لسنة 1990 مثالا للرقابة عن طريق اللوائح على المجالس المحلية، بحيث مكن لوزير الداخلية وضع لوائح تحدد كيفية تنفيذ أحكام قانون تخطيط المدينة والريف والقواعد التي على هيئات التخطيط المحلية إتباعها.

وما يمكن ملاحظته هنا هو أنه وإن كانت الرقابة الإدارية في النظام الإنجليزي أخف ثقلا إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة الأخرى².

ثانيا: الرقابة الإدارية في النظام الفرنسي:

تعد الرقابة الإدارية في هذا النظام شديدة وتؤثر على استقلالية الهيئات المحلية، فقد انتقدت من قبل الفقه ورجال الإدارة، إلا أنه بصدور القانون المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم تغير وضع الرقابة على الهيئات المحلية، حيث وسع من

¹ كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 223.

² عميور إبتسام، المرجع السابق، الصفحة 80.

de la république اختصاصات المجالس المحلية وقلص من سلطة المحافظ commissaire الذي يعد ممثل السلطة المركزية في المحافظة، فالقانون الصادر في 02 مارس 1982 والمعدل بالقانون الصادر في 22 جويلية سنة 1982 خفف الرقابة الإدارية والمالية على أعمال الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية وأسندت مهمة الرقابة إلى جهة القضاء الإداري والغرفة المحلية للمحاسبات¹.

ويتسم الاتجاه الحديث بتخفيف الرقابة الإدارية وتفعيل رقابة القضاء حيث تعتبر قرارات الهيئات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها وعلى ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء القرارات المحلية التي يراها غير شرعية إذا لم تغير أو تعدل الهيئات المحلية القرارات المخالفة للقانون، كما أن تحريك دعوى الإلغاء ضد قرارات الجماعات المحلية المخالفة للقانون ليس فقط حكرا على السلطة المركزية وإنما هو حق أيضا للأشخاص الطبيعية القانونية، وحرصا على سلامة ممارسة حق اللجوء إلى القضاء تلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان حول كيفية ممارسة السلطة المركزية للرقابة اللاحقة على أعمال الهيئات المحلية².

ويظهر مما سبق أثر البيئة السياسية والاقتصادية وحتى السياق التاريخي للمنظومتين في بنية كل نظام وخصائصه، وعلاقة وحداته مع السلطة المركزية، كما أن الرقابة على الوحدات المحلية في النظام الإنجليزي ليست بتلك الصرامة التي تتصف بها رقابة السلطة المركزية في فرنسا، ولاشك أن الطابع المركزي الحاد الذي لازم فرنسا عبر مختلف مراحل تطور نظامها الدستوري و الإداري يبرر ذلك، غير أنه من الواضح لدينا ذلك التطور والديناميكية التي يشهدها النظامان بهدف الوصول إلى نظام محلي قادر على إشباع الحاجات المحلية بالجودة والفعالية المطلوبة، ولذلك فقد تم التخفيف مثلا من قاعدة عدم جواز خروج المجالس المحلية عن اختصاصها المحدد حصرا بالقانون وأصبح من الممكن لهذه المجالس القيام بكل ما من شأنه تحقيق الرفاهية لمجموع السكان، وفي الوقت ذاته خفف المشرع الفرنسي

¹ عبد الخليم بن مشري، المرجع السابق، الصفحة 110.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، الصفحة 39.

من الرقابة الإدارية ابتداء من سنة 1982، وتبنى مبدأ التسيير الحر للجماعات الإقليمية، وكرس مبادئ الديمقراطية الحوارية¹.

والملاحظ أن المشرع الجزائري تأثر بالنموذج الفرنسي من خلال تبنيه للرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية حيث شملت الرقابة على الأعضاء والأعمال والهيئة².

المطلب الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

لتحديد مفهوم الرقابة الإدارية بصفة دقيقة ينبغي تمييزها عن الوصاية المدنية من جهة، وعن الرقابة الرئاسية من جهة أخرى، وذلك حسب الفروع التالية:

الفرع الأول: التمييز بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية

إن مصطلح الوصاية هو تعبير مستمد من القانون المدني، حيث يعني النظام الذي يوضع لحماية مصلحة القصر بسبب فقدانهم أهلية التصرف، فهذا التعبير غير موفق للدلالة على الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات المحلية، وعلى أساس هذا الإسقاط نوضح الفوارق الجوهرية بين النظامين فيما يلي:

أولاً: إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزية سواء كان في شكل إدارة محلية (بلدية) أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعا تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي وهي الدولة³.

ثانياً: إن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصى عليه)، بينما غاية الوصاية الإدارية هو حماية المال العام والمصلحة العامة⁴.

¹ كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 256.

² لعور بسمة، التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، 2013، الصفحة 13.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 37.

⁴ عميور إبتسام، المرجع السابق، الصفحة 65.

الفرع الثاني: التمييز بين الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أبرزها:

أولاً: من حيث أداة ممارسة الرقابة

لا تمارس الرقابة الإدارية ولا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون، حيث يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه "لا وصاية دون نص"، وهذا خلاف للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس¹.

ثانياً: من حيث طبيعة الرقابة

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارات أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزية الذي لا يمكن الهيئة الوصية من حيث الأصل فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية².

ثالثاً: من حيث الطعن

إن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات المحلية المشمولة بالرقابة، وعلى هذا الأساس يمكن للهيئة المحلية الطعن أمام القضاء في قرار الوصاية، أما في الرقابة الرئاسية فلا يملك المرؤوس الطعن في قرار رئيسه أمام القضاء بحكم أن الرئيس يملك التوجيه والأمر والمرؤوس عليه واجب التنفيذ، فالهيئات اللامركزية تمارس أعمالها بصفتها شخص معنوي مستقل، مما يترتب عنه أن أعمالها تنسب إليها وتحمل مسؤوليتها

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، الصفحة 39.

² خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، لبنان، 1981، الصفحة 96.

رغم الوصاية عليها، فالرقابة الإدارية تقبل الطعن أمام القضاء وهذا لا يمكن حدوثه في الرقابة الرئاسية¹.

رابعاً: من حيث قواعد المسؤولية

تعد من متطلبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل². ونتيجة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة كأصل عام لرقابة رئيسه التسلسلي، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثنى من الرقابة الرئاسية، وفي المقابل فإن الجماعات المحلية المشمولة بالرقابة تتمتع بجانب من الاستقلالية في تسيير شؤونها³.

¹ ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015، الصفحة 177.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، الصفحة 41.

³ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء 1، الطبعة 2، منشورات صادر الحقوقية، لبنان، 1998، الصفحة 117.

المطلب الثالث: أهداف الرقابة الإدارية

تتعدد وتنوع أهداف الرقابة الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الرقابة الإدارية تبعاً لتطور الدولة، حيث أصبحت تعتمد على جملة من الوسائل والآليات، التي يسعى من خلالها المشرع لتحقيق أهداف وغايات مختلفة ويمكن إجمال هذه الأهداف حسب الفروع التالية¹:

الفرع الأول: الأهداف السياسية للرقابة الإدارية

تتجلى الأهداف السياسية للرقابة الإدارية فيما يلي:

أولاً: الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة

تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية و الوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها، وتعريض الدولة بذلك إلى الانهيار والتهديم².

ثانياً: تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية

وجدت الهيئات المحلية لإشباع الحاجات المحلية لسكان الإقليم وهناك حاجات وطنية تمس سكان الدولة ككل، وبإسناد مباشرة العديد من المرافق الوطنية للوحدات المحلية وعند حدوث تعارض بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية، تتدخل السلطة المركزية لإرغام الهيئات المحلية على تفضيل المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حال وجود تعارض بينهما³.

ثالثاً: حماية حقوق و حريات الأفراد

ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إصراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة⁴، بالإضافة إلى أنها تحمي

¹ حمدي سليمان سحيمات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة مقارنة تحليلية تطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، الصفحة 120.

² عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، الصفحة 104.

³ مزياني فريدة، المرجع السابق، الصفحة 254.

⁴ عميور إبتسام، المرجع السابق، الصفحة 74.

الغير المتعامل مع هذه الإدارات المحلية، فالجهات الوصية قد تتدخل وتجبر الجهات المحلية على الوفاء بالتزاماتها، وفي بعض الحالات تتولى بنفسها الوفاء بجميع التزامات الجهات اللامركزية¹.

الفرع الثاني: الأهداف الإدارية للرقابة الإدارية

يمكن حصر هذه الأهداف من خلال النقاط التالية:

أولاً: تأكيد الوحدة الإدارية في الدول

حيث أن السلطة المركزية تتولى رسم السياسة الإدارية العامة، ويتعين على جميع السلطات اللامركزية أن تكون كل أعمالها وتصرفاتها في حدود هذه السياسة، أي لا يجوز لها الخروج عنها.

ثانياً: التأكد من حسن إدارة المرافق المحلية

يتحقق ذلك بالتنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية مما يحقق الانسجام في نشاط الدولة الواحدة، فالوصاية تعمل على التأكد من أن الهيئات اللامركزية تؤدي مهامها بالشكل الصحيح، تعمل على تقديم المشورة والدعم والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل والعقبات، التي تقف حائلاً في وجه الهيئات اللامركزية والأهداف التي ترجوها².

الفرع الثالث: الأهداف المالية للرقابة الإدارية

تهدف الرقابة الإدارية إلى المحافظة على الموارد والنفقات المالية للهيئات المحلية من قبل الجهات المركزية، وذلك بقصد حماية أموال هذه الهيئات المحلية من أي انحراف أو تبديد أو إنفاق غير مشروع في مشاريع لا تخدم الصالح العام، ومع ذلك ما تزال الانتقادات موجهة إلى الجهات المحلية لأنها تكلف الخزينة العمومية أموال كبيرة نتيجة التبذير والتعامل الغير عقلاني مع الموارد المالية³.

¹ بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، الصفحة 40.

² ملياني صليحة، المرجع السابق، الصفحة 173.

³ بن ناصر بوطيب، نفس المرجع، الصفحة 40.

المبحث الثاني: علاقة الوالي هيئات البلدية

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بالقانون، فهي تمثل القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية¹.

حيث نصت المادة 15 من قانون البلدية على هيئاتها وهيكلتها تتمثل في² :

✓ هيئة مداولة: مجلس الشعبي البلدي.

✓ هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

✓ إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تعزيزا لمكانة الأمين العام وباعتباره يخضع للسلطة الرئاسية للهيئة الوصية والمتمثلة في رئيس الدائرة والوالي، يمكن أن يشكل سلطة موازية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما يعتبر تعدي وتضييق على صلاحيات المنتخبين³.

والجدير بالذكر قبل التطرق لعلاقة الوالي بهذه الهيئات، والغوص في مدى تأثيره في تشكيل وسير عمل المجالس المنتخبة (المطلب الثاني)، وكذا علاقته برئيس المجلس الشعبي (المطلب الثالث)، وجب علينا التطرق في المطلب الأول للمركز القانوني لكل من الوالي ورئيس المجلس البلدي في التشريع الجزائري.

¹ المادة الأولى و 2 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 35 الصادرة بتاريخ 2011/07/03.

² المادة 15 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

³ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012، الصفحة 112.

المطلب الأول: المركز القانوني للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري سيتم التطرق في الفرعين الموالين للمركز القانوني لكل من الوالي ورئيس المجلس البلدي من خلال التطرق لمعالجة المشرع الجزائري لكلا الوظيفتين وذلك حسب الفروع التالية:

الفرع الأول: المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري

يعد الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية، فله ازدواجية المهام والصلاحيات، فهو ممثل الدولة وفي نفس الوقت ممثل الولاية، فهو الواسطة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية.

والوالي هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية لجميع الإعتمادات سواء إعتمادات الولاية أو إعتمادات الدولة في الولاية¹.

وتنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-230 على أنه يعين الولاية من بين:

✓ الكتاب العام للولاية.

✓ رؤساء الدوائر.

غير أنه يمكن أن يعين 5% من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة².

وقد منح قانون الولاية رقم 07-12 الوالي سلطات بصفة ممثلا للولاية وسلطات بصفة ممثلا للدولة، ولقد نظم هذه الصلاحيات من المادة 102 إلى المادة 126، وتجدر الإشارة إلى أن الوالي لا يستمد صلاحيته فقط من قانون الولاية بل حتى من قوانين أخرى ونصوص تنظيمية أيضا³، وتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

¹ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2006، الصفحة 19.

² المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 1990/07/25، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمنصب العليا في الإدارة المحلية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة في 1990/07/28.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، الصفحة 238.

1- سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية¹:

- ✓ يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
- ✓ يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- ✓ يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها.
- ✓ يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها.
- ✓ يسهر الوالي على حسن سير المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية.
- ✓ يتولى الوالي تقديم بيان سنوي للمجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، ويمكن أن ينتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلى القطاعات المعنية.

2- سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة²:

- يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة وبهذه الصفة يتولى الوالي مايلي:
- ✓ ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثنى من ذلك:
 - العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي
 - وعاء الضرائب وتحصيلها.
 - الرقابة المالية.
 - إدارة الجمارك.
 - مفتشية العمل.
 - مفتشية الوظيف العمومي.
 - المصالح التي يتجاوز نشاطها إلى طبيعة وخصوصية إقليم الولاية.

¹ إشارة إلى هذه الصلاحيات المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية رقم 07-12، مؤرخ في 2012/02/21، الجريدة الرسمية عدد 12 صادرة بتاريخ 2012/02/29.

² إشارة إلى هذه الصلاحيات المواد من 110 إلى 123 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

✓ يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم.

وبموجب المادة 114 من قانون الولاية فالوالي مسؤول على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة ولأجل ذلك وضعت تحت تصرفه وإشرافه مصالح الأمن¹.
ويتم إنهاء مهام الوالي طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه².

الفرع الثاني: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية فهو المسؤول الأول عن البلدية، فطبقا لنص المادة 15 من قانون البلدية 10/11 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يرأس الهيئة التنفيذية، وينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية من بين أعضائه ويمارس السلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة.

ونصت المادة 65 من قانون البلدية: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا"³.

وبالمقارنة مع قانون البلدية لسنة 1990 نستنتج أن قانون 2011 جاء أكثر دقة بذكر عبارة متصدر القائمة بينما لم يورد قانون 1990 هذه العبارة واكتفى بذكر يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد.

ولقد كان القانون العضوي للانتخاب 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والذي ألغي بموجب القانون الحالي 10-16 ينظم كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بشكل مختلف تماما عما تضمنته المادة 65 من قانون البلدية⁴، إذ نصت المادة 80 منه على: " في غضون الأيام الخمسة عشر الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية.

¹ المواد 114، 118، من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية.

² محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014، الصفحة 89.

³ المواد 62 و 65 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

⁴ كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 140.

يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الإنتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين على المرتبة الأولى والثانية يجري دور ثاني خلال الثماني وأربعين ساعة الموالية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات¹.

ولذلك طرح غدات الانتخابات المحلية لسنة 2012 إشكال حول كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب تعارض حكمي كل من قانون البلدية 11-10 وقانون الانتخاب السابق 12-01، حيث وجهت وزارة الداخلية للولاية برقية²، تقضي فيها بأن المادة 80 من قانون 12-01 هي التي تطبق وكذا حل الاشكال العملي الذي أغفلته المادة 80 وهو وجود قائمة واحدة تحوز على أكثر من 35% من المقاعد، حيث إذا لم يحصل المترشح المقدم من هذه القائمة على أغلبية الأصوات في الدور الأول، ينظم دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية ويمكن جميع القوائم تقديم مترشح، ويعلن الفائز بأغلبية الأصوات رئيسا³.

أما في ظل القانون العضوي للانتخاب الحالي 16-10 لم ينظم مسألة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويبدو أن المشرع أدرك أن هذه المسألة يجب أن تنظم ضمن أحكام

¹ المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الإنتخابات، المؤرخ في 12/01/2012، الجريدة الرسمية عدد 1 الصادرة بتاريخ 14/01/2012، (ملغى).

² تعليمة من طرف وزير الداخلية رقم 3538 المؤرخة في 05 ديسمبر 2012، بخصوص تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي 12-01، (ملغى)، والمادة 59 من قانون الولاية 12-07.

³ سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة و آفاق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013، الصفحة 119.

قانون البلدية وليس ضمن قانون الانتخاب، ولذلك تصبح المادة 65 من قانون البلدية 11-10 هي المرجع في تحديد كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي¹. ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون 11-10 المتعلق بالبلدية بازدواجية الاختصاص، حيث يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل للبلدية ثلاثة اختصاصات أساسية وهي تمثيل البلدية، رئاسة المجلس الشعبي البلدي، وتولي الهيئة التنفيذية للمجلس²، أما اختصاصه كممثل للدولة فقد نصت المادة 85 من قانون البلدية 11-10 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل الدولة، وعليه بهذه الصفة يسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، كما يتوجب عليه أيضا تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية³.

وتنتهي مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هذه إما بالاستقالة وتمثل في التعبير الصريح كتابتا عن لرغبته هذه، ويقدمها أمام أعضاء المجلس، أو تخليه عن المنصب وهي صورة ضمنية للاستقالة بحيث لا يعبر فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إرادته بصورة صريحة، وإنما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه، كالغياب بدون مبرر، وتنتهي مهمته أيضا بالوفاة، والإقصاء بسبب صدور حكم أو قرار نهائي يقضي بإدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 44 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية⁴.

¹ كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 141.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 218.

³ المواد 85، 88 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁴ علاء الدين عشني، شرح قانون البلدية رقم 11-10، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2011، الصفحة 374.

المطلب الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي

يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹، ويعالج المجلس البلدي الشؤون التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداولات وفي إطار الدورات²، فباعتبار الوالي ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى المحلي، يملك صلاحيات تمكنه من التدخل في سير وعمل المجالس البلدية.

وبناءً على ذلك سنحاول التطرق إلى تشكيلة المجلس الشعبي البلدي وسير عمله وكذا صلاحياته وإبراز مختلف أوجه تدخل الوالي فيه، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: دور الوالي في انتخاب و تشكيل المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخين لعهدتها مدتها 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، وتجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء العهدة الجارية³، وطبقاً للمادة 80 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات يتم تشكيل المجلس الشعبي البلدي على النحو التالي⁴:

- ✓ 13 عضواً في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
- ✓ 15 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
- ✓ 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة.
- ✓ 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 50000 نسمة.
- ✓ 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة.
- ✓ 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200001 نسمة.

⁴ المادة 17 من دستور 1996، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 2016/03/07.

² المادة 52 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 50

الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

⁴ المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بالانتخابات.

وتنص المادة 66 من قانون الإنتخابات على توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت كل قائمة من تطبيق الباقي للأقوى، ولا تحسب القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها¹.

فموجب قانون الانتخابات الجديد تم رفع عدد المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية بين 13 و43، وتم رفع عدد نواب الرئيس للسماح لهذه المجالس العمل في إطار استقرار أفضل وتفادي التزاغات التي غالبا كان مصدرها تعيين نواب رئيس المجلس ورؤساء اللجان².

ويلعب الوالي دورا مهما في تنظيم الانتخابات المحلية، بداية من المرحلة التحضيرية فهو يشرف على توزيع الناخبين على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين، وذلك باعتبار الوالي المسؤول الأول على سير الانتخابات في الولاية، ولذلك يمكنه الاستعانة بكافة الإمكانيات التي منحها له القانون كتسخير القوة العمومية وإنشاء مراكز ومكاتب تصويت وتعيين وتسخير الموظفين للإشراف عليها، ووفقا لما أقره المشرع فإن الهيئة الانتخابية تستدعى بموجب مرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ الانتخابات، وتبدأ عملية التصويت على الساعة الثامنة، على أن تغلق صناديق الاقتراع على الساعة السابعة مساء من نفس اليوم، لكن المشرع حول للولاية، بترخيص من وزير الداخلية، إمكانية تقديم ساعة الافتتاح أو تأخير ساعة الاختتام في الدوائر الانتخابية التابعة لهم، وتقديم افتتاح التصويت بثلاثة أيام 72 ساعة بقرار وترخيص من وزير الداخلية وبناء على طلب من الوالي، بغرض تسهيل الممارسة الديمقراطية وتمكين الناخبين من أداء واجبهم خاصة في بعض المناطق³.

وفي إطار إنشاء اللجنة الانتخابية البلدية المتكونة من ثلاثة أعضاء، بحيث يرأس اللجنة عضو معين من سلك القضاء، وعضوين يعينهما الوالي من بين ناخبي البلدية، ماعدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة⁴.

³ المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بالانتخابات.

² علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 86.

³ المواد 25، 27، 32، 33 من قانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات.

⁴ المادة 152 من قانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات.

ويقوم الوالي بموجب قرار بتعيين الأعضاء الأصليين وكذا الإضافيين لمكاتب التصويت، ودعما لشفافية الاقتراع نص القانون على الإعلان الواسع لقائمة أعضاء مكاتب التصويت في مقر الولاية، والدائرة والبلدية، ومكاتب التصويت، كما نص القانون على إمكانية الطعن فيها إداريا و قضائيا¹.

الفرع الثاني: تدخل الوالي في سير عمل المجلس الشعبي البلدي

لتسير المجالس المحلية أعمالها تعقد عدة دورات، تجرى خلالها مداوالات، كما تشكل لجان متخصصة، وقد أتاح قانون البلدية الجديد للوالي وسائل يأتربها على سير عمل المجلس خاصة فيما يتعلق بنظام تسيير اجتماعات المجلس البلدي، وكذا ما يتعلق بالمداوالات من حيث المصادقة أو رفع دعوى البطلان من قبل الوالي²، وهو ما سنتطرق له ضمن مايلي:

أولاً: الدورات

إن المجالس الشعبية البلدية تعقد دورات عادية، كما يمكن أن تجتمع -حسب القانون- في دورات غير عادية (استثنائية).

أ- الدورات العادية:

يعقد المجلس الشعبي ست (06) دورات في السنة، أي بمعدل دورة كل شهرين على ألا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام³، بعدما كان في ظل القانون 08/90 يعقد أربع (04) دورات في السنة أي دورة كل ثلاثة أشهر⁴، وعليه فإن المشرع قد رفع عدد الدورات وقلص في المدة بينهما وهذا لضمان التواصل المستمر بين المنتخبين، والإطلاع الدائم على شؤون البلدية والمواطنين، وكذا تفعيل دور المجلس كهيئة، والحيلولة دون هيمنة وتفرد رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة اتخاذ القرارات⁵.

¹ المادة 30 من قانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات.

² فاتح بوطيقي، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، الصفحة 77.

³ المادة 16 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ المادة 14 من القانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية، المؤرخ 7 أبريل 1990، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، (ملغى).

⁵ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 88.

ب- الدورات غير العادية:

أتاح المشرع للمجلس الشعبي البلدي عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك، أن يعقد دورات استثنائية أو غير عادية سواء بطلب من رئيس المجلس أو ثلثي أعضاء المجلس أو الوالي، ولم يحدد المشرع مدة هذه الدورات.

أما في حالة الظروف الاستثنائية والخطر الوشيك يجتمع المجلس الشعبي وجوبا ويخطر الوالي فوراً، كما أن المجلس الشعبي البلدي يعقد دوراته بمقر البلدية، أما في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية، كما يمكنه أن يجتمع في مكان خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، والحقيقة أن الفقرة 3 من المادة 19 من قانون البلدية 10-11 لم تبين لنا بوضوح سبب اجتماع المجلس البلدي خارج مقره الرئيسي أو خارج إقليم البلدية، وإن كان ذلك إجراءً جوازياً، خلافاً للفقرة الثانية من نفس المادة والتي نصت صراحة أن سبب انعقاد الدورة خارج مقر البلدية هو القوة القاهرة وهذا سبب وجيه، لذا يستحسن تعديل الفقرة الثالثة من المادة 19 على نحو يبين فيه سبب انعقاد المجلس البلدي خارج إقليم البلدية².

ثانياً: المداولات

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات، ولقد نظم المشرع هذه المداولات بعدة قواعد يجب احترامها من قبل رئيس وأعضاء المجلس البلدي، وهي خاضعة للرقابة الإدارية الممارسة من قبل الوالي، وتتمثل القواعد المنظمة للمداولات فيما يلي:

✓ جلسات ومداولات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة لكل مواطني البلدي ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، غير أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يداول في

جلسة مغلقة استثناءً إذا كان محلها:

- دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين.

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

¹ المواد 18، 17، 19، من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، الصفحة 189.

وبهذا يمكن لجمهور المواطنين الإطلاع على مجريات الجلسة سواء بالحضور الشخصي، أو عن طريق تعليقها في الأماكن المخصصة للملصقات خلال الأيام الثمانية الموالية لدخول المداولة حيز التنفيذ، وهذا باستثناء المداولات التي تتعلق بالحالات التأديبية للمنتخب أو المتعلقة بالمحافظة على النظام العام كما سبق ذكره¹، ويجب أن تجرى وتحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي وأشغاله باللغة العربية، وتتخذ مداولات المجلس بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات لدى الولاية في أجل 08 أيام ولا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوالي عليها²، وعلى الوالي مراقبة مدى التزام مداولات المجلس الشعبي البلدي بالقانون لاسيما احترام الشروط الشكلية وكذا النصاب القانوني بالنسبة لعملية التصويت³، أما في حالة الظروف الاستثنائية والخطر الوشيك يجتمع المجلس الشعبي وجوبا ويخطر الوالي فورا⁴.

وعموما يمكن القول أن المشرع الجزائري اشترط صحة وسلامة المداولات، خلوهما من عيوب اللامشروعية، إضافة إلى أن القرار أو المداولة منفصلة عن قرار الوالي وبالإمكان تنفيذها، إلا أنه عمليا يصعب تحقيق ذلك لأن الوالي هو الذي يترأس الولاية، وهو من يملك الوسائل المالية أي تمويل البلدية وغيرها للتنفيذ، هذا من جهة إلى جانب عدم شجاعة الهيئة التنفيذية للبلدية وتحملها للمسؤولية في التنفيذ، ذلك أنها تظل تتحمل مسؤولية المداولات والتصرفات التي قامت بها والقرارات التي نفذتها حتى ولو صودق عليها، فالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تحول المسؤولية منها إلى الجهة الوصية فكيف الحال وإن لم تتم المصادقة عليها، كما أن المسؤولية نتيجة التنفيذ تقع على البلدية لا على الوالي، ومن المفروض أن تكون المسؤولية جماعية⁵.

¹ المادة 26 و30 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² المواد 53، 54، 55 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ علي محمد، محاضرات السنة الثانية ماستر قانون الإداري، جامعة أدرار، 2017، الصفحة 30.

⁴ المادة 18 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁵ بلهوارى سمية، علاقة الوالي بالهيئات المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016، الصفحة 36.

وإضافة لما نص عليه قانون البلدية بخصوص المصادقة كتقنية يمارسها الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي، يلعب رئيس الدائرة دورا مهما في ممارستها أيضا من خلال الصلاحيات التي منحه إياها المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، حيث أخضعت المادة 10 منه صلاحيات البلدية المالية والإدارية لتصديق رئيس الدائرة¹، وبالرجوع إلى الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدائرة للقيام بمهامه في ممارسة الرقابة على البلديات، وذلك تحت سلطة الوالي فإنه من الناحية العملية نجد أنه يقوم بتوجيه البلديات فيما يخص التسيير والجوانب التقنية، كما يقوم بالتنسيق بين البلديات، إلا أن خضوع رؤساء الدوائر للوالي وعدم إمكانية اتخاذ القرار في الوقت المناسب إلا بعد الرجوع إليه، أدى إلى بيروقراطية إدارية كان لها انعكاس سلبي على التنمية المحلية واستقلالية البلدية، والدائرة ليست جماعة إقليمية محلية فهي تقسيم إداري فقط، وبالتالي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولا تملك أهلية التعاقد ولا حق التقاضي، وترتبط أهمية دور الدائرة بمدى تكليف الوالي لرئيس الدائرة، فهناك بعض الولاية يقوم بتفويض جزء من صلاحياته لرئيس الدائرة فتؤدي الدائرة دورا تنمويا، وهناك بعض الولاية لا يمنحون تفويض رؤساء الدوائر وبالتالي تبقى الدائرة دون فعالية².

ثالثا: اللجان

لكي يمارس المجلس مهامه وصلاحياته المتعددة عليه تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص وذلك بإنشاء لجان من بين أعضائه المنتخبين لتساعده في القيام بمهامه³.

أ- اللجان الدائمة:

تنشأ وتحدد اللجان الدائمة بمداوات مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، حيث جاء قانون البلدية الجديد أكثر ضبطا وتنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي إذ ورد في المادة 31 ما يلي⁴: "يشكل المجلس

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23/07/1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية عدد 48، صادرة بتاريخ 27/07/1994.

² علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 70.

³ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق، الصفحة 31.

⁴ المادة 32، 31 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي:

- ✓ الاقتصاد والمالية.
 - ✓ الصحة والنظافة وحماية البيئة.
 - ✓ تهيئة الاقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.
 - ✓ الري والفلاحة والصيد البحري.
 - ✓ الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب"
- وبينت المادة عدد اللجان حسب التعداد السكاني للبلدية.

ب- اللجان المؤقتة:

يمكن للمجلس أن يتشكل من بين أعضائه لجان مؤقتة يتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تهم الهيئة المحلية، ويحدد رئيس المجلس عدد أعضائها واختصاصاتها ومدة أشغالها ويترأسها عضو من المجلس، تخصص كل لجنة بدراسة الموضوعات والقضايا التي تدخل في اختصاصاتها والمحالة إليها ثم تعد تقريرها ويحال على الرئيس لإدراجه في جدول الأعمال وبذلك تعرض على المجلس ليقوم بمناقشتها والمصادقة عليها¹.

كما يمكن لهذه اللجان الإستعانة بأي شخصية محلية في المسائل التي تتطلب قدرا معيناً من الخبرة في المجالات المتخصصة².

وتجدر الإشارة أنه كان بإمكان المشرع إدراج لجنة التربية والتعليم لما للقطاع من أهمية بالغة، إلى جانب اقتراح لجنة لتوزيع السكن الريفي والاجتماعي لتقوم بالدراسة والإحصاء، كما انه لا أهمية للفقرة الثانية من المادة 31 التي تحدد عدد اللجان، فكان بالإمكان ترك المجال للمجلس لتحديد عددها وفقاً لطبيعة البلدية وخصوصياتها.

بالإضافة إلى عدم جدوى ربط عدد اللجان بعدد السكان، كما أنه من الناحية العملية نجد انعدام فاعلية هذه اللجان بسبب صعوبة التنسيق بين أعضاء اللجنة من جهة، وعدم الاهتمام والإلتزام بعملها لكون القانون في حد ذاته لم يحدد الكيفية والآليات التي يتم بها

¹ المادة 33 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

² المادة 36 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

تطبيق النص، إلى جانب الصراعات الحزبية الضيقة ووقوع حالات الانسداد في بعض الأحيان ما يستدعي تدخل السلطة الوصية للحفاظ على السير الحسن للمجلس¹.

ويمكن سرد بعض الملاحظات المتعلقة بتنظيم لجان المجلس في مايلي:

✓ يتم إنشاء اللجان عن طريق مداولة، مع مراعات التناسب في تمثيل كل المكونات السياسية للمجلس، إلا أن قانون البلدية لم يوضح كيفية أعمال قاعدة التمثيل النسبي لتشكيل اللجان، فمن الناحية العملية يصعب تطبيق قاعدة التمثيل المتناسب بسبب صغر حجم المجالس فكيف يمكن تمثيل عضو واحد ينتمي لحزب ما على مستوى كل اللجان التي يحتويها المجلس، علما أن مشاركته في كل اللجان تتنافى مع العمل الصارم والجاد، فمن الأفضل أن يكون التمثيل شمولي أي ليس من الضروري تمثيل كل المجموعة السياسية في كل لجنة بل يكفي أن يظهر هذا التمثيل في مجموع اللجان.

✓ لم يتطرق قانون البلدية 10-11 لكيفيات حل اللجان، فالتفكير المنطقي يقودنا لاستنتاج أن الحل يتم إما بإرادة المجلس المنتخب، أو بإنتهاء مهامها كاللجنة المؤقتة، أو بانتهاء عهدة المجلس الانتخابية، كما تحل اللجان بحل المجلس من طرف الوالي.

✓ لم يحدد المشرع في قانون البلدية 10-11 عدد أعضاء كل لجنة، بل ترك هذه المسألة للمجلس البلدي وهو أمر منطقي فحجم اللجنة يرتبط باعتبارات تختلف من مجلس لآخر، كحجم المجلس وصلاحياته ونوع اللجنة وطبيعة المهام الموكلة لها.

✓ نشير أيضا إلى أن قانون البلدية 10-11 لم يشير إلى مسألة العضوية لأكثر من لجنة، فعضوية المنتخب في أكثر من لجنة يشنت قدراته ويقلل من فعالية أدائه، كما أن مسألة تنظيم اللجان لم تكن بدقة اللازمة التي يفرضها عملها وصلاحياتها، هذا ما يقلل من فعالية عملها، ومنه فعالية المجلس الشعبي البلدي².

¹ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 97.

² بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08، أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، رسالة ماجستير،

جامعة الجزائر، 2006، الصفحة 112.

الفرع الثالث: تدخل الوالي في الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في النقاط التالية:

أولاً: في مجال التهيئة والتعمير والتنمية

تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدته، ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانوناً، بالتنسيق مع مخطط الولاية، وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة، كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء¹.

وتلعب البلدية دوراً هاماً في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على مراقبة مطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها²، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، إضافة إلى حماية التراث العمراني³.

وتعتبر البلدية هيئة أكثر أهلية لجمع المعلومات والمعطيات التي تعتبر أساس إعداد وثائق التعمير، بالرغم من أن البلدية تجد مشاكل نظراً لعدم توفرها على الموارد المالية والبشرية للاضطلاع والقيام بدورها على أحسن وجه، فقانون التعمير يلزم الإدارة بإشراك البلدية في مناقشة ودراسة المشاريع والتجهيزات وتصاميم التهيئة التي ستقام على أراضيها إلا أن هذا التدخل يظل غير كافي لأن إعداد ودراسة المشاريع تكون بمثابة إبداء رأي فقط، فالمصالح المركزية هي التي تقوم بهذا الدور، فيتحتم على المشرع أن يرقى ويطور دور البلدية في مجال استعمال الأراضي العمرانية خصوصاً وأنها تعتبر المسؤول الأول على سياسة التهيئة العمرانية. كما أن أغلب مخططات التهيئة المصادق عليها تقوم بتحديد العديد من مساحات لانجاز المشاريع ذات النفع العام (مدارس، طرقات، مساحات خضراء)، إلا أن البلدية

¹ المادة 107 و108 من قانون البلدية رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² المادة 90 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ المادة 114 من قانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

تعرف مشاكل بخصوص تنفيذ هذه المشاريع، منها الجانب المالي بحيث لم يدرج ضمن دراستها لتوفير الإعتمادات المالية الضرورية واللازمة لتنفيذ هذه المخططات، إضافة إلى صعوبة إيجاد الوعاء العقاري مما يجعل هذه المشاريع تعبير عن نوايا لا تعرف تطبيقها على أرض الواقع¹.

كما أن رسم خيارات وتوجهات التهيئة والتعمير، في إطار استراتيجية تحدها الدولة من خلال أدوات التهيئة والتعمير، أهمها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)، ومخطط شغل الأراضي (POS)، وفي هذا السياق نص قانون التهيئة والتعمير على وجوب تغطية كل البلديات بمخططات التهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي، وعلى أن يكون إعداد مشاريع هذه المخططات، بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وان يتم إعدادها عن طريق مداولة، على أن تطبق الأجهزة التابعة للدولة والجماعات المحلية كل التدابير اللازمة لتعد أو تكلف من يعد، أدوات التهيئة والتعمير المنصوص عليها في التشريع، كما تسهر على إيجاد ذلك بانتظام وعلى تنفيذه².

وللارتقاء بمستوى ومردود هذه الأدوات وجب على البلدية إشراك قطاعات متدخلة في التهيئة والتعمير، التي تستشار وجوبا، كالتعمير والفلاحة والتنظيم الإقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية..، والتي تعتبر هيئات تابعة لسلطة الوصاية، ومن جهة أخرى فإن هذه الإدارات تتماطل في أداء مهامها مما يفقد هذه المخططات كفاءة الاستجابة للأهداف والخيارات المقررة³.

كما أن المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)، تكون على ثلاث مستويات:

✓ من الوالي المختص إقليميا يعد مشاورا المجلس الشعبي الولائي للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة.

¹ زهرة أبرباش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، الصفحة 43.

² المواد 30، 33 من القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل و المتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14/08/2004، الجريدة الرسمية 51 الصادرة بتاريخ 15/08/2004.

³ محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية 9-10، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2008، الصفحة 34.

✓ من الوزير المكلف بالتعمير والجماعات المحلية، بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 200 ألف 500 ألف نسمة.

✓ بمرسوم تنفيذي، بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 500 ألف نسمة¹.

من الناحية النظرية يلاحظ أن هذا المسار المتدرج لصناعة قرار المصادقة من الهيئة الوصية، يندرج في مسعى الدولة لضمان تناسق أدوات التهيئة والتعمير، لكن في الحقيقة ما هو إلى تضيق لصلاحيات البلدية في مجال التهيئة والتعمير.

بالإضافة إلى ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية فيما يتعلق بالموارد البشرية والهياكل التقنية للبلدية، التي لا تمكن من إنجاز دراسات مخططات التهيئة والتعمير، حيث تلجأ إلى الوصاية، التي تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو مديريات الولاية للسكن والتعمير، للتكفل بهذه الدراسات والإشراف على مراحلها وبالتالي تتحول صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى هذه الأطراف، ويبقى دور المجالس الشعبية البلدية مختصر في المناقشة والإثراء فهي لا تملك في معظم الحالات إلا الموافقة عليها، أو الطعن المحتشم لبعض تفصيلاتها، وبذلك يصبح دور البلديات شكليا، يؤثر سلبا على واقعية ونجاعة المنتج التخطيطي وقدرته على التعبير عن تطلعات وتوجهات البلدية².

وبخصوص إصدار رخصة التجزئة ينص القانون رقم 15-19³ على إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلا للدولة في حاله مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، وتتم دراسة الملف على مستوى الشباك الوحيد، وفي حالة عدم وجود مخطط شغل أراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، أو إذا كان تسليم رخص التجزئة من إختصاص الوالي أو الوزير المكلف بال عمران، تتم دراسة الطلب على مستوى الشباك الوحيد للولاية، ويعد تسليم رخصة

¹ المادة 27 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² محمد الهادي لعروق، المرجع السابق، الصفحة 35.

³ المواد 14، 15، من القانون رقم 15-19، المؤرخ في 2015/01/25، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية رقم 07، الصادرة بتاريخ 2015/02/12.

التجزئة من اختصاص الوالي بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية المحلية، والمشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل أراضي مصادق عليها.

مما سبق يتضح بأن المجالس الشعبية البلدية لا تتمتع بالحرية الكافية لاختيار التجهيزات المناسبة وتحديد أولويات إنجازها، حيث يقتصر دورها على تنفيذ مخطط وطني فرض عليها من السلطة الوصائية، هذا ما أدى إلى تقييد صلاحيتها في هذا المجال، فلا بد على المشرع أن يرد الاعتبار للجماعات المحلية باعتبارها المنشط الرئيسي للتهيئة العمرانية¹.

ثانيا: اختصاص في المجال الاجتماعي والثقافي

لقد خول للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم يد المساعدة لها، كما عليها إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وفق المعايير الوطنية وتوفير النقل المدرسي، كما للبلدية وفي إطار الإمكانيات المتوفرة لها اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية الطفولة والرياض وتقديم المساعدة للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة، وكذا المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وتشجيع الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والصحة².

وبالرجوع للناحية العملية فإن المجلس الشعبي البلدي له اختصاصات واسعة في هذا المجال لكنها مرتبطة بميئات الوصاية في التحسيد وخاصة الوالي فهو الجهة التي تمول البلدية وبالتالي يقوم بتحديد الأولويات في البرامج، فهو غير مقيد باقتراحات وأراء المجلس، كما أن الميزانية تخضع لرقابته ولا يمكن تنفيذها دون مصادقته³.

ثالثا: اختصاص في المجال المالي

يتولى المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 180 سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية مادة بمادة وبابا باب⁴.

¹ نجلاء بوشامي، المرجع السابق، الصفحة 182.

² المادة 122 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 186.

⁴ المواد 180 و 181 و 182 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

وغني عن البيان أن الدولة هي من تدعم البلديات مالياً، فهذا الدعم له أثر على إستقلاليتها، وما يلاحظ في المدة الأخيرة أن عدداً كبيراً من البلديات تعاني من ظاهرة الديون، حيث فرض على السلطة المركزية التدخل من أجل التكفل بهذا الملف حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات¹.

كما يمكن للوالي التدخل عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، حيث يقوم باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، لكن المشرع أكد أن هذه الدورة لا تنعقد إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائياً.

وتنص أحكام المادة 185 أنه "إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائياً لسبب ما قبل بدء السنة المالية، يتم العمل بالإرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرافها إلا في حدود جزء من اثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة"².

كما يمكن للوالي التدخل تلقائياً لضبط ميزانية البلدية، في حالة تصويت المجلس الشعبي عليها بصفة غير متوازنة أو أهمل تسجيل النفقات الإلجبارية في الميزانية (نفقات أجور المستخدمين، مستحقات النواب، الخ...)، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال (15) يوم التي تلي استلامها إلى الرئيس، الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10) أيام، ويقوم الوالي بإعذار المجلس الشعبي البلدي إذا صوت على الميزانية مجدداً بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإلجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها أي أن لا تكون متوازنة ولا تنص على النفقات الإلجبارية خلال أجل (08) أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه فإن الميزانية تضبط تلقائياً من طرف الوالي³.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق، الصفحة 203.

² المواد 186 و 185 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

³ المادة 183 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

رابعاً: اختصاص في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في المجالات التالية:

- ✓ توزيع المياه الصالحة للشرب.
- ✓ صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- ✓ جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- ✓ مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
- ✓ الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- ✓ صيانة الطرق البلدية
- ✓ إشارة المرور التابعة لشبكة الطرق¹.

لقد أعطى قانون البلدية صلاحيات واسعة للبلدية في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق غير أن أكثر هذه المواد تحيلنا على القوانين والنصوص الخاصة، بالإضافة إلى ضعف البلدية من الناحية البشرية والمادية ما يجعلها عرضة لتدخل السلطة الوصية في صلاحياتها، كما أن ضعف التنسيق والمرافقة بين البلدية والمديريات التنفيذية الخاضعة لسلطة الوالي، أثر سلباً على أداء الهيئات المحلية، كما أن القوانين التي تصب في هذه الصلاحيات متعددة ومتناثرة، وبالنظر إلى ضعف وقلة خبرة وكفاءة رؤساء البلديات مما يجعل هذه الترسانة من القوانين غير فعالة ومجسدة على أرض الواقع².

ومن ناحية أخرى يتضح لنا أن هناك بعض المشاريع المصنفة التي لها ضرر على البيئة والصحة لا تخضع لموافقة المجلس الشعبي البلدي، وإنما تخضع لموافقة الوالي أو الوزير المكلف بالبيئة مع أنها لا تكتسي الطابع الوطني كالحاجر ومحطات البترين³.

¹ المادة 123 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

² محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد6، 2009، الصفحة 151.

³ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 181.

المطلب الثاني: علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي

تظهر هذه العلاقة بجلاء من خلال أحكام قانون البلدية، ولعل أبرزها يظهر من خلال إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يمارسها كمثل للدولة تحت سلطة الوالي¹. وسنوضح ذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: دور الوالي في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

بخصوص تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، يكون من بين المنتخبين وفقا للقواعد سابقة الذكر، حيث يتم إعداد محضر التنصيب ويرسل إلى الوالي، كما خول المشرع في قانون 10-11 للوالي القيام باستدعاء المنتخبين قصد تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر يوما تلي إعلان نتائج الانتخابات، وذلك في حفل وأثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله، كما يتم إعلان ذلك للعموم عن طريق الإعلان بمقر البلدية وملحقاتها². أما عند حدوث استثناء يتعذر معها رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية فإن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية أو أي إقليم خارج البلدية يعينه الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي³.

ويعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد خلال ثمانية أيام التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من المحضر إلى الوالي مع إخطار المجلس الشعبي بذلك وإذا حدثت عملية تجديد لرئيس المجلس الشعبي البلدي يلزم الرئيس الذي جددت عهده بتقديم عرض حال عن وضعية البلدية⁴.

وما يجدر الإشارة إليه في هذا الخصوص هو أن الوالي من الناحية العملية يلعب دور كبير في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن كان دوره لا يظهر بوضوح فيما يتعلق بعملية التعيين والتي تكون بطريقة غير مباشرة وذلك بالعمل والحث وإيعاز أعضاء القائمة الفائزة لتعيين شخص بحد ذاته منهم أو بفرضه، وكمثال عملي على ذلك ما حدث في بلدية

¹ سعيدي شيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية، سيدي بلعباس، الجزائر، 1995، الصفحة 141.

² المواد 67 و 66 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 19 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ المادة 68 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الجلفة لسنة 1997 حيث أن الوالي فرض شخص ضمن القائمة الفائزة وفعلا تم تنصيبه من طرف ديوان الوالي رغم رفض أعضاء القائمة الفائزة ذلك¹.

الفرع الثاني: خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال ممارسته لصلاحياته لسلطة الوالي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي يتصرف أحيانا باسم البلدية وأحيانا باسم الدولة تحت سلطة الوالي²، وللتمييز بين صلاحيات الرئيس تمثيلا للبلدية وتلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة فوائد نذكر منها:

✓ تحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة ولحسابها.

✓ حينما يمثل الرئيس البلدية، يخضع إلى الرقابة الإدارية من طرف الوالي، أما حينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي³. وهذا ما نتولى بيانه في النقاط التالية:

أولا: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية

يعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة حين تمثيله للبلدية، صلاحيات كبيرة وموسعة بهذا الشأن، بعضها يمتد إلى تنفيذ قرارات المجلس وأخرى كرئيس للبلدية، فهو يتابع الشؤون العامة للمواطنين وتنفيذ برامج التنمية المحلية على مستوى الإقليم، وتتمثل أهمها في:

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيسا للبلدية:

✓ يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية¹.

² بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، الصفحة 75.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، الصفحة 39.

³ محمد الصغير بعلبي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، الصفحة 136.

- ✓ ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف ويتخذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، ويتابع تطور المالية البلدية.
- ✓ يبرم العقود المختلفة ويقبل الهدايا والوصايا.
- ✓ يبرم المناقصات والمزايدات كما يتولى مراقبة حسن تنفيذها.
- ✓ التقاضي باسم البلدية ولحسابها، واتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- ✓ المحافظة على أرشيف البلدية وحقوق الأملاك العقارية والمنقولة، واتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
- ✓ يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها².

2- رئيس المجلس الشعبي بصفته رئيسا للهيئة التداولية:

يتولى الرئيس إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي، من حيث التحضير للدورات، والدعوة للانعقاد، وضبط وتسيير الجلسات³.

يبدو أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة في مجال تمثيله للبلدية، إلا أن المشرع قيدها من خلال إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال قراراته إلى الوالي خلال 48 ساعة، ويتم إلصاقها في المكان المخصص للجمهور بعد إصدار وصل استلام من من الوالي وذلك بغرض بسط رقابته عليها، وكما أن القرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مرور شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الاستعجال لا يمكنه تنفيذ القرارات إلى بعد إعلام الوالي بذلك⁴، ما يدل على جواز سحبها وإلغائها أو تعديلها من قبل الوالي خلال هذه المدة⁵.

¹ المواد 77، 78 من قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

² المواد 81، 82 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 79 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ المادة 99 من قانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

⁵ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 143.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة

لقد وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان في كثير من النصوص منها قانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الانتخابات وقوانين أخرى¹، ويمكن إيجاز صلاحياته المحددة فيما يلي:

✓ تمثيل البلدية على المستوى المحلي

انطلاقا من نص المادة 85 من قانون البلدية 10-11، يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تمثيل السلطة المركزية على مستوى إقليمه، ومن هذا المنطلق يكلف على وجه الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، كما يعمل طبقا لنص المادة 88 من قانون البلدية 10-11، وتحت اشراف الوالي على تبليغ وتنفيذ القوانين و التنظيمات عبر كامل إقليم البلدية، كما يكلف بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما طبقا لنص المادة المذكورة أعلاه.

✓ في مجال ضبط الحالة المدنية

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه، أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية، استلام تصريحات الولادة و الزواج و الوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية².
إلا أن الملاحظ بهذا الشأن أن المشرع الجزائري وإن كان قد أفرد رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة دون سواه ومنحه سلطة التفويض فإنه قيد هذه السلطة بمصادقة الوالي عليها على الرغم من أنها اختصاص أصيل لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة يمارس من خلالها الصلاحيات المخولة له باسم الدولة وتحت مسؤوليته³.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، الصفحة 213.

² المواد 85، 88، 86، 87، من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية.

³ بلهوارى سمية، المرجع السابق، الصفحة 59.

كما أنه يخضع لرقابة نص عليها قانون الحالة المدنية بحيث أنه يحق لكل من الوالي أو من يمثله من رؤساء الدوائر، ومدير التنظيم والشؤون العامة والمفتش العام القيام بزيارات ميدانية إلى مقرات البلديات وتتم من أجل المعاينة والتفتيش¹.

✓ في مجال الضبط الإداري:

يمارس الضبط الإداري عن طريق القرارات التنظيمية العامة ويقصد بها إصدار لوائح وقواعد عامة ومجردة مثل تنظيم المرور، تنظيم المحلات التجارية، ومنع التلوث. وتتخذ عدة صور منها منع تربية المواشي داخل التجمعات السكنية، اشتراط رخصة مسبقة أو تنظيم النشاط.

كما يمارس الضبط الإداري عن طريق القرارات الفردية². ويتولى تحت سلطة الوالي مايلي³:

- ✓ المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
 - ✓ المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.
 - ✓ المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
 - ✓ السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
 - ✓ اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
 - ✓ القضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة.
 - ✓ تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعاً لمختلف الشعائر الدينية.
- ونص هذه المادة على قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي، هو تقييد لصلاحيه رئيس البلدية واستقلالته عن الوالي بصفته هيئة منتخبة تكرر النظام اللامركزي والذي يقوم على استقلالية الجماعات المحلية¹.

¹ المادة 23 من القانون رقم 08-14 المؤرخ في 9 أوت 2014، المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 49 المؤرخة في 20 أوت 2014.

² علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 224.

³ المادة 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

وتجدر الإشارة إلى إمكانية حلول الوالي محل رؤساء المجالس البلدية، وإتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام بشرط تقاعس رئيس المجلس البلدي عن القيام بذلك أو يرفض تعليمات الوالي الصادرة بهذا الشأن وبعد إنذاره ومنحه مهلة لذلك.

✓ في مجال الضبطية القضائية:

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، وهذا ما أقره المشرع في نص المادة 92 من قانون البلدية 10-11 على أن: " لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية"².

كما نص على هذه الصفة في المادة 04 من قانون الإجراءات الجزائية بنصها على: " يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية: "رؤساء المجالس الشعبية البلدية..."³.

مما سبق يتميز رئيس المجلس الشعبي البلدي بازدواجية الاختصاص فيمارس صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية وأخرى بصفته ممثلا للدولة وفي هذه الأخيرة خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على الأمن العام والضبط الإداري وتنفيذ التنظيمات، يخضع رئيس المجلس للسلطة السلمية للوالي كغيره من الموظفين ويلتزم بتوجيهات الوالي ويخضع كافة أعماله للرقابة⁴.

وعلى الرغم من كثرة الصلاحيات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أنها تظل شكلية لا تمارسها المجالس الشعبية البلدية فعلا، ويعود سبب ذلك إلى مبدأ الإختصاص العام الذي تبناه المشرع، حيث نتج عنه غموض الصلاحيات مما استلزم تنظيمات توضح كيفية ممارستها، لكن في الواقع إما أن تصدر هذه التنظيمات دون تنازل السلطة المركزية فعلا عن الإختصاص الممنوح للمجالس المحلية، وهو ما يؤدي إلى حدوث تداخل بين الصلاحيات ومنه جمود المجالس المنتخبة في انتظار الموافقة الصريحة للسلطة المركزية، أو لا يصدر هذا

¹ علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 224.

² المواد 100، 101، 92 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

³ المادة 04 من الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 18/06/1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، بالأمر رقم 15-02، المؤرخ في 23/07/2015، الجريدة الرسمية عدد 40 صادرة في 23/07/2015.

⁴ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 98.

التنظيم أصلا فتؤول الصلاحيات لعدم التطبيق، ومن جهة ثانية يحتاج تجسيد هذه الصلاحيات إمكانيات ووسائل لطالما افتقرت إليها البلديات، وإلى قدر من الاستقلال¹.

الفرع الثالث: دور الوالي في إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة على سبيل الحصر في قانون البلدية، فهناك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس وهي إنتهاء العهدة المقدرة بخمس سنوات، الاستقالة، التخلي، الوفاة، الإقصاء وهناك حالة وحيدة تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي حالة سحب الثقة، وسوف يتم التطرق إلى هذه الحالات وكذا مجال تدخل الوالي فيها من خلال النقاط التالية²:

أولاً: الاستقالة

يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي استقالته صراحة وكتابة أمام المجلس، ويخطر الوالي بذلك فوراً، ويتم إثبات ذلك بموجب مداولة ترسل إلى الوالي من باب الإعلام ومن منطلق سريان الأثر القانوني للاستقالة التي تصبح سارية المفعول بمجرد إرسال المحضر للوالي³. ولقد أصاب المشرع ثانية حينما حدد مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول مما نستنتج أن الرئيس بإمكانه سحب الاستقالة قبل مضي المدة، وحتى إن قدمها يظل يباشر مهامه ولا يجوز الانقطاع عن أداء واجبه تحت حجة تقديم الاستقالة للمجلس⁴.

ثانياً: التخلي

عبرت المادة 74 من قانون البلدية عن التخلي بنصها على أنه يعد متخليا عن المنصب، رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقاً للمادة 73 لتقديم استقالته أمامه، وفي هذه الحالة يتم إعلان حالة التخلي في أجل 10 أيام من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة ثلاثين يوماً خلال دورة عادية للمجلس وبحضور الوالي أو ممثله ويتم استخلافه⁵.

¹ بوشامي نجلاء، المرجع السابق، الصفحة 183.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق، الصفحة 37.

³ بلعباس بلعباس، المرجع السابق، الصفحة 56.

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، الصفحة 217.

⁵ المواد 74، 75، من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

كما نصت المادة 75 من نفس القانون على أنه يعتبر في حالة تحل عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، حتى وإن لم تكن نيته الاستقالة وفي هذه الحالة يناط بالمجلس الشعبي البلدي إعلان حالة التخلي فور تحقق مدة الغياب الغير مبرر كإجراء مقرر للمجلس دون غيره، إلا أنه في حالة التقاعس من قبل المجلس عن إثبات الحالة يظهر دور الوالي الذي يقوم بعد مرور أربعين يوم عن الغياب بجمع المجلس الشعبي البلدي وإعلان حالة التخلي.

وبذلك يكون المشرع من خلال قانون 10-11 وسع نطاق الرقابة الإدارية مقارنة بسابقه، واتجه نحو تكريس منطق الموظف أكثر منه منتخب وإن كانت الغاية من ذلك ضبط الحضور لدورات المجلس وضمن سيرها¹.

ثالثا: الوفاة

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوفاة كما نصت المادة 40 على ذلك من قانون البلدية، وتنص كذلك المادة 41 من نفس القانون على استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي².

رابعا: الإقصاء

حالة الإقصاء هو إجراء لاحق لقرار التوقيف والذي يكون للوالي سلطة اتخاذه، بسبب تعرض رئيس المجلس لمتابعة جزائية، بسبب جريمة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول بينه وبين ممارسة مهامه³.

خامسا: سحب الثقة

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بسحب الثقة منه من طرف ثلثي أعضائه طبقا للمادة (55) من قانون البلدية⁴.

¹ رواجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10-11، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2013، الصفحة 44.

² المواد 40 و 41 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 43 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ المادة 55 من القانون 08-90، المتعلق بالبلدية.

وقانون البلدية السابق لم يحدد أسباب سحب الثقة وهو ما فسح المجال للتعسف في استعمالها ضد بعض رؤساء البلديات، وفتح المجال للوصاية في اعتمادها، كما جاء مشروع القانون بتقييد إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدم إمكانية اللجوء خلال السنة الأولى من العهدة ولا خلال السنة الأخيرة منها، كما لا يمكن إدراج طلب مرفوض لسحب الثقة خلال نفس السنة وهذا ضمان لاستقراره¹.

¹ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 107.



الفصل الثاني

فعالية الرقابة الإدارية للموالي على هيئات البلدية

الفصل الثاني : فعالية الرقابة الإدارية للوالب على هئاء البلدية

تمثل المجالس الشعبية البلدية مظهرًا من مظاهر الممارسة الديمقراطية وصورة من صور المشاركة، وباعتبار أن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، ولا تعني أيضا الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها للرقابة الإدارية.

لهذا تتميز هذه الرقابة عن السلطة الرئاسية بكونها رقابة مشروعية، مشروطة وبعدية، غير أن المشرع غالبا ما تجاهل هذه المبادئ في النصوص القانونية المنظمة لها، لدرجة أنها تكاد تقترب من مفهوم السلطة الرئاسية، والملاحظ كما رأينا سابقا أن المشرع الجزائري تأثر بالنموذج التقليدي الفرنسي في الرقابة على الهئاء المحلية، فكانت هذه الأخيرة شديدة، وفضلا عن ذلك حولت بالممارسة عن جوهرها، فأصبحت أداة لهيمنة السلطة المركزية على البلديات، وهذا ما نسعى إلى إظهاره من خلال هذا الفصل.

والمتمس من قانون البلدية 11-10، أن الرقابة الإدارية تعتبر من أهم الأنواع وأكثرها تأثيرا على البلدية، إذا ما قورنت بالأنواع الأخرى من الرقابة (الرقابة السياسية، الرقابة القضائية، الرقابة الشعبية، الرقابة الوقائية، الرقابة اللاحقة)، حيث منح قانون البلدية صلاحية الوالي في الرقابة على الهئاء المحلية بوصفه ممثلا للدولة على المستوى المحلي، وطبقا لأحكام هذا القانون، تنصب الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس وأعماله وعلى المجلس في حد ذاته. وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى هذه الصور بالتفصيل من خلال مبحثين، نستعرض فيهما نطاق هذه الرقابة على أعضاء المجلس البلدي وأعماله، وذلك في المبحث الأول، أما في المبحث الثاني سنعرض نطاق الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

المبحث الأول: فاعلية سلطة رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعماله
تخضع البلدية في ممارسة صلاحياتها ووظائفها التنفيذية إلى رقابة تمارس على أعمالها وأعضائها، فالهدف من ذلك التأكد من صحة الأعمال وأنها غير مخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها، وتتجلى مظاهر الرقابة على أعمال المجالس البلدية في التشريع الجزائري في إخضاع نظام المداولات إلى المصادقة أو البطلان أو الحلول، كما أن الرقابة على الأشخاص تتخذ حالات عديدة، حيث تتخذ شكل التوقيف، الإقصاء، الإقالة، وهذا ما سنفصل فيه في هذا المبحث من خلال المطالب الموالية¹.

المطلب الأول: فاعلية سلطة الرقابة الادارية للوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
تختلف الهيئات المحلية فيما بينها من حيث القدرات المالية والموارد المتاحة لها، ويمتد التمييز ليشمل مستوى الكفاءة والفعالية التي يتميز بها أعضاء الهيئات المحلية، والذي ينعكس بدوره مباشرة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفهم، لذا كان لزاما أن تلجأ السلطات المركزية إلى عملية الرقابة بغية ضبط عمل الإدارة المحلية²، وحدود سلطة الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي تتجسد في الأشكال التالية :

- حدود سلطة الوالي في التوقيف .
- حدود سلطة الوالي في الإقصاء .
- حدود سلطة الوالي في الإقالة

1 قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987، الصفحة 111.

2 عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية ادرار، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تلمسان، الجزائر، 2012، الصفحة 39.

الفرع الأول : حدود سلطة الوالى فى التوقيف

يقصد بالتوقيف تجميد العضوية فى حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه، فإذا وجد مانع من حضور أعمال ومداومات المجلس الشعبي البلدى، على المجلس إيقاف العضو¹، حيث نصت المادة 43 من قانون البلدية رقم 10-11 على ما يلى :

"يوقف بقرار من الوالى كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب محللة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار فى ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة"².

وهذا التوقيف لا يمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالى إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة، اذ يلزم تسبب قرار التوقيف من جانب الوالى للحفاظ على حقوق العضو، ويفترض فى قرار الوالى أن لا يكون معيبا بعيب الانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا³.

و نصت المادة 32 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على :

"عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالى بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدى وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"⁴.

وبالمقارنة بين نص المادة 43 لقانون البلدية لسنة 2011، ونص المادة 32 من قانون

البلدية لسنة 1990 نستنتج ما يلى :

✓ المادة 43 لم يرد فيها عبارة قرار مسبب على عكس المادة 32 التي ذكرت ذلك، وقد أصاب المشرع حين اشترط من الوالى تسبب القرار فهذا الشرط يعتبر تضيق للرقابة الإدارية الممارسة من طرف الوالى على أعضاء المجلس، وكذا يعد ضمانا قانونية تمكن الجهة الإدارية

¹ قصير مزيان فريدة ، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الجزائر، 2011، الصفحة 241.

² المادة 43 من القانون البلدية رقم 10-11.

³ عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الادارية عن اعمال الادارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ال صفحة 196.

⁴ المادة 32 من قانون البلدية رقم 90-08، (الملغى).

أو القضائية المختصة أو حتى أعضاء المجلس الشعبي وكذا المنتخب المعني بالإيقاف من معرفة سبب إصدار الوإالي لقرار التوقيف¹.

✓ المشرع في قانون البلدية 11-10 حصر حق إصدار القرار بيد الوإالي وهو غير ملزم بأخذ رأي المجلس الشعبي البلدي كما كان منصوص عليه في المادة 32 من قانون 90-08، وبالتالي هنا تشديد لرقابة الوإالي على المجلس.

✓ من خلال نص المادة 43 من قانون 11-10 يتبين أن عبارة "صدور حكم نهائي" تظهر إشكالا في التعبير، لاسيما بعد صدور حكم البراءة من المجلس القضائي، وطعن النيابة العامة بالنقض، فبالرجوع إلى نص المادة، يمكن للعضو المعرض للتوقيف أن يستأنف مهامه دون إنتظار حكم المحكمة العليا لأن ذلك لا يتعارض مع نص المادة، على أساس أن المشرع لم ينص على "صدور حكم نهائي مستوفي جميع طرق الطعن"².

✓ من خلال المادة 43 من قانون 11-10، نلاحظ أن المشرع ألغى عبارة "يمكن توقيفه"، المنصوص عليها في المادة 32 من القانون 90-08 والهدف من ذلك تقييد السلطة التقديرية للوإالي في إيقاف المنتخب عن ممارسة مهامه، وكذا إلزام الوإالي أن يصدر قرار التوقيف وجوبيا متى توفرت حالاته، بينما أبقى في نص المادة 43 عبارة "أن تحول دون ممارسة العضو لمهامه"، وبمفهوم المخالفة، أنه إذا تعرض العضو لمتابعة لا تحول دون قيامه بمهامه فإنه لا يوقف، فبرغم من سعي المشرع في القانون 11-10 لتقييد السلطة التقديرية للوإالي لتوقيف العضو المنتخب المرتكب للأفعال المنصوص عليها في نص المادة، إلا أنه في هذه الفقرة أبقى على جانب معين منها، فعدم تقييد السلطة التقديرية للوإالي يفسر لصالح العضو المنتخب³.

¹ كمال جعلاب ، المرجع السابق، ص157.

² علي محمد، محاضرات القانون الإداري، القيت على طلبة سنة أولى ماستر مهني، غير منشورة، 2016، ص30.

³ بوشامي نجلاء، المرجع السابق، الصفحة 204.

ومن الناحية العملية نجد في العديد من الحالات عدم تفعيل الولاية للمادة 43 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية للحد من تحايل وفساد أعضاء المجلس والتي تستوجب بصفة قطعية التوقيف التحفظي، حيث أن العديد من المنتخبين مارسوا مهامهم بشكل طبيعي رغم تعرضهم لمتابعات قضائية بالتهم المنصوص عليها في المادة 43، كما أن تطبيق هذه المادة من طرف الولاية جعل العديد من أعضاء ورؤساء البلديات يتابعون قضائيا دون وجه حق¹. ويلاحظ مما سبق، توجه المشرع نحوى تقييد تدخل السلطة الوصية في مجال توقيف أعضاء الهيئة المنتخبة، بهدف الحد من تدخلها في شؤون وصلاحيات البلدية، وكذا جعل العلاقة بين الوالى والهيئة المحلية تقوم على المرافقة والتشاور لا التبعية والخضوع، فبالرغم من كل هذه التعديلات إلا أنها تعتبر محاولة ناقصة على المستوى القانوني والعملية².

¹ توقيف رئيس مجلس بلدية تميمون عهدة 2012/2017، في مارس 2015، بتهمة إبرام صفقات مخالفة للتشريع وتبديد المال العام، حيث تمت تبرئته من طرف محكمة الإستئناف بمجلس قضاء أدرار من جميع التهم المنسوبة إليه، غير أن النيابة العامة طعنت بالمعارضة أمام المحكمة العليا ما جعل رئيس البلدية لا يستأنف مهامه، و نشير أيضا إلى أن رئيس بلدية بن عكنون عهدة 2007/2012، تعرض لمتابعة قضائية بتهمة جناية التزوير واستعمال المزور في محررات رسمية، وذلك بتاريخ 12 نوفمبر 2014، إلى ان هذا الأخير زاول مهامه بشكل عادي، حيث أنه وبتاريخ 25 ديسمبر 2014 ترأس دور للمجلس الشعبي البلدي تضمنت عدة نقاط أعمال، أهمها ميزانية البلدية للسنة الجارية وكذا السكنات الإجتماعية، المصدر: لقاء مع رئيس مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات لبلدية تميمون بتاريخ 2017/05/15.

² بلهوارى سمية، المرجع السابق، الصفحة 25.

الفرع الثاني : حدود سلطة الوالم في الإقصاء

يعتبر الإقصاء إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة الإدانة الجنائية للعضو المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس بمصداقية المجلس البلدي لذا يتعين إبعاده، ومن ثم وجب أن تسقط عنه ويستخلف بالمرشح الموالم في نفس القائمة¹.

وعلى اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداومات المجلس وقيامه بوظائفه الإنتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب².

ونصت المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 فقد نصت على انه :

" يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي محل إدانة جزائية نهائية"³.

كما نصت المادة 33 من قانون البلدية السابق 08-90، على ما يلي :

" يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. يصدر الوالم قرار إثبات الإقصاء"⁴.

فمن خلال المادتين السابقتين، نستنتج أن المشرع، حصر آلية الإقصاء في حالة واحدة، وهي تعرض العضو لإدانة جزائية، أي أن الأمر ليس مجرد شبهة بل هناك إدانة من المحكمة المختصة، وإذا أدين العضو بصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية فلا يتصور تمتعه بالعضوية، ووجب أن تسقط عنه ويحل محله المرشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في الرتبة مباشرة⁵.

ولم توضح المادة 44 من قانون 11-10 الجهة التي تعلن إقصاء العضو، فصلاحيّة

السلطة الوصية في هذه المادة تظهر فقط في ملاحظة تطبيق الإجراءات وتجسيدها قانونا،

¹ سي يوسف أحمد، المرجع السابق، الصفحة 25.

² عميور إيتسام، المرجع السابق، الصفحة 98.

³ المادة 44 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁴ المادة 33 من القانون رقم 08-90، المتعلق بالبلدية.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، الصفحة 328.

عكس ما هو عليه الشأن في نص المادة 33 من القانون الملغي 90-08، والتي أشارت صراحة إلى إعلان المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء، ولحل إشكال تحديد الجهة المخولة لها إعلان الإقصاء، يمكن العودة إلى القواعد العامة من خلال نص المادة 40 من قانون 11-10، فمن خلالها نستشف أن قرار الوالي يتم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر فيها زوال صفة المنتخب بالإقصاء¹.

فكان على المشرع من خلال هذه المادة أن يوضح صراحة الجهة التي تعلن الإقصاء وكذا الشروط والآليات، كأن يجتمع المجلس وجوبا عند صدور الحكم النهائي بإدانة أي عضو جزائيا، ويقرر حالة الشغور بمداولة يذكر في حيثياتها مراجع هذا الحكم، ثم يقوم في المرحلة الثانية بعملية التعيين إذا كان الأمر متعلق برئيس المجلس أو استخلاف عضو آخر².

والملاحظ أيضا أن المشرع لم ينص صراحة في نص المادة 71 من قانون 11-10 على مسألة استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصي، فقد إقتصر هذه المادة فقط على حالة الوفاة والاستقالة والتخلي عن المنصب، أو حالة المانع القانوني، ذلك أن حالة الإقصاء تفقد رئيس المجلس الشعبي البلدي صفته كعضو وكرييس في آن واحد، وخلافا لذلك نصت المادة 51 من قانون 08-90 على استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المقصي، ولا يعقل أن لا تطبق أحكام الاستخلاف في هذه الحالة³.

وفي موضوع استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي لم يضبط المشرع الجزائري كل من مصطلح المانع القانوني الوارد في المادة 41 وكذا المانع المؤقت الوارد في المادة 72،

¹ إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014، الصفحة 159.

² بلعباس بلعباس، المرجع السابق، الصفحة 139.

³ يعيش تمام آمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 33، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، الصفحة 296.

وعدم وضوح الآليات التي يتم بها الإستخلاف، ما يمكن أن يطرح إشكال في تعيين المستخلف¹.

كما أن قانون البلدية لم يبين الصفة القانونية للمستخلف، ما جعل هذا الأخير يصطدم بعراقيل عند ممارسته لصلاحياته وخاصة الأمر بالصرف، فالواقع العملي نجد أن أمين الخزينة يرفض تأشيرة المستخلف بداعي أن قانون البلدية لم يشر إلى صلاحياته فهو بذلك لا يملك صفة رئيس البلدية الفعلي، كما أن المرسوم التنفيذي رقم 13-91²، لم يحدد الراتب والعلاوات الممنوحة لمستخلف رئيس البلدية، ما جعل هئئات الرقابة البعدية ترفض التأشير، بداعي أن القانون المذكور أعلاه لم يحدد ذلك.

مما سبق يمكن القول أن الإقصاء هو إجراء خطير تملكه الوصاية لتضغط به على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، فعلى المشرع أن يحصره في إطار الأهداف المتوخى منه، ومنع استعماله لأغراض شخصية أو للمساس بالمصلحة العامة، مع وجوب احترام عضوية المنتخب المحلي³.

¹ المواد 41 و 72 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

² المرسوم التنفيذي رقم 13-91، المؤرخ في 25 فبراير 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة

لهم، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 27 فبراير 2013.

³ فاتح بوطييق، المرجع السابق، الصفحة 111.

الفرع الثالث :حدود سلطة الوالي في الإقالة

أضاف المشرع في قانون البلدية 11-10 صورة جديدة للرقابة على الأعضاء تتمثل في حالة الإقالة إذ نصت المادة 45 منه على أنه يعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبولا لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة¹.

ففي المادة 45 من قانون البلدية 11-10، هناك إضافة نوعية تتمثل في إشارتها إلى تغيب العضو المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، فههدف المشرع هو دفع المنتخب للالتزام بحضور جلسات ودورات المجلس ومنعه من الغياب.

وحسنا فعل المشرع أيضا حين وفر للمنتخب المتغيب ضمانا تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غياباه².

ومن الملاحظ أن المادة 45 أشارت بوضوح للمتغيب عن الدورات العادية، ولم تشر للدورات الاستثنائية فهي غير مشمولة بالنص، كما أن نص هذه المادة لم يحدد بوضوح الإجراءات والمسالك التي ينبغي المرور عليها في إعلان الاستقالة التلقائية للعضو المتغيب³. فهذه المادة تنص على "قرار المجلس" وليس على مداولة، وهو ما يطرح التساؤل حول شكل الإعلان الذي يصدره المجلس الشعبي البلدي بشأن العضو المتغيب وإجراءاته، كما أن المادة 45 لم تتضمن في الوقت ذاته أي إشارة إلى كيفية وشروط التصويت على القرار الذي يصدره المجلس، ويبدو أن المشرع قد منح للمجلس الشعبي البلدي سلطة تقدير الأعداد المقبولة وغير المقبولة، فيكون بذلك إعلان الاستقالة التلقائية للعضو المتغيب مبنيا على سلطة تقديرية للمجلس بعد سماع العضو وتقدير العذر الذي يقدمه، وليس حكما تلقائيا بقوة القانون⁴.

¹ كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 158.

² المادة 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

³ عمار بوضيف، شرح قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، الصفحة 286.

⁴ كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 158.

إضافة إلى أن المشرع الجزائري لم يضبط بدقة عبارة التغيب عن حضور المداوولات، فهل التغيب المعتد به يكون بثلاث دورات متتالية أم متقطعة، في المقابل نجد أن المشرع التونسي والمغربي كانا أكثر ضبطا للعبارة، حيث جاء في القانون الأساسي للبلديات التونسي من خلال الفصل 44، إلى أن "كل عضو بلدي تخلف عن الحضور اثر دعوته ثلاث مرات متتالية"، أما المشرع المغربي فكان أكثر صرامة في ضبط العبارة، من خلال نص المادة 67 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية حيث أشار إلى "أن كل عضو لم يلي الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية أو خمس دورات بصفة متقطعة"¹.

غير أن هناك رأي يدعي أن إقالة العضو ليس بالحل المناسب للحد من تغيب المنتخبين عن اجتماعات المجلس، لأن وظيفة المنتخب المحلي هي وظيفة تمثيلية، فالرابطة التي تجمع العضو بالمجلس هي نتيجة للانتخابات وليس علاقة وظيفية أو عمل يستلزم فيه التغيب بدون عذر التعرض لعقوبات تأديبية قد تصل للطرد.

وفي هذا الإطار رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يحكم بإقالة المنتخب المتغيب للطابع المميز لوظيفة التمثيل.

كما أن إلزام المنتخبين - عن طريق الإقالة - حضور اجتماعات المجلس لا يجي فيهم روح المسؤولية والمصداقية في تمثيل ناخبيهم، فقد يحضر المنتخب دون أن يناقش أو يقدم رأيه.

فمن الأفضل في هذه الحالة تفعيل دور الرقابة الشعبية بدل الرقابة الإدارية ليتمكن المواطنون من مراقبة مدى التزام منتخبهم بالحضور في اجتماعات المجلس، هكذا يكون القرار الأخير لهم في الانتخابات المقبلة، إذ يمكن معاقبة المنتخب المقصر بعدم إنتخابه مرة أخرى².

ومما سبق نستنتج أن سلطة الوالي في استعمال الاقصاء مقيدة بنص القانون، ويجعل حدود الرقابة الادارية ملائمة للاستقلالية في عمل أعضاء المجلس الشعبي البلدي³.

¹ صيرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016، الصفحة 214.

² بوشامي نجلاء، المرجع السابق، الصفحة 83.

³ علي محمد، محاضرات القانون الاداري القيت على طلبة سنة الأولى ماستر مهني، المرجع السابق، الصفحة 40.

المطلب الثاني :فاعلية الرقابة الادارية للوإالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله، مما جعل القانون يفرض على الوإالي أن يمارس رقابته عليها¹، بهدف التأكد من سلامة وصحة الأعمال الصادرة عن المجلس ومدى مسيرتها للقوانين والأنظمة وملاءمتها للواقع العملي²، إذ تتجلى حدود هذه الرقابة في الأشكال التالية:

➤ حدود ممارسة الوإالي لسلطة التصديق .

➤ حدود ممارسة الوإالي لسلطة الإلغاء .

➤ حدود ممارسة الوإالي لسلطة الحلول.

الفرع الأول : حدود ممارسة الوإالي لسلطة التصديق

إن التصديق هو إجراء لاحق على القيام بالعمل ويعرف انه إجراء لاحق يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر بأن قرارا أو عملا معيناً صادرا عن أحد المجالس المحلية يمكن أن يوضع للتنفيذ على أساس أنه يتفق مع القانون ويخدم المصلحة العامة³.

وغني عن البيان أن التصديق على العمل من جانب سلطات الوصاية لا يضيف جديدا إلى العمل المتخذ إذ ينسب العمل إلى الشخص اللامركزي، ذلك لصدوره منذ البداية مكتملا لعناصره، غاية ما في الأمر أنه يكون غير نافذ إلا بعد التصديق عليه من جانب السلطة المركزية ويأخذ قوة نفاذه بحصول التصديق عليه، فالتصديق يعد في الحقيقة كالشرط الواقف يترتب على تحقيقه إعطاء العمل القانوني قوة النفاذ، ويترتب على ذلك ما يلي:

✓ إن العمل الخاضع للتصديق له أثر رجعي من تاريخ صدوره من طرف البلدية، وليس من تاريخ المصادقة عليه من طرف الوصاية.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، الصفحة 142.

² عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر و تونس و المغرب، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، 2012، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر، الصفحة 05.

³ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، الصفحة 155.

✓ إن المجلس البلدي هو الذي يتحمل مسؤولية الأضرار الناجمة عن قراراته المتخذة، وليس للوصاية أية مسؤولية في ذلك بالرغم من مصادقتها عليه.

✓ إن التصديق لا يصح العمل الصادر عن المجلس البلدي من العيوب التي تكتنفه¹.

✓ لا يلزم الجهة المحلية التي أصدرت العمل المصادق عليه من السلطة الوصية بالتنفيذ فقد تعدله أو تلغيه أو تسحبه.

والبواقع أن في تحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصية لمباشرة عملية التصديق على مداولات البلدية يعتبر أمرا بالغ الأهمية بالنسبة لهذه الهيئة، وإلا لأصبح لجهة الوصاية سلطة تقديرية واسعة في تعليق تنفيذ هذه الأعمال، مما ينقص بالضرورة من استقلالها، هذا بالإضافة إلى تحديد جزاء على سكوت الجهة الوصية وهو نفاذ هذه المداولات، أمر له أهميته أيضا حتى لا يكون تحديد الميعاد بلا أثر محدد².

وعليه عندما تفوت الآجال المحددة دون أن يصادق الوالي على المداولة تعتبر أعمال المجلس الشعبي البلدي محصنة بالمصادقة الضمنية³.

فالتصديق إما أن يكون ضمنيا أو صريحا وهذا ما سنتطرق إليه في النقاط التالية:

أولاً: المصادقة الضمنية

وهي استنتاج موافقة الرئيس على عمل المرؤوس بعد سكوت الأول عن إبداء موقفه صراحة خلال مدة زمنية معينة، وللتببيه في هذا الشأن أن سكوت الرئيس عن إبداء رأيه خلال مدة زمنية محددة لا يفسر دائما مصادقة، وإنما قد يكون رفضا لعمل المرؤوس، متى اشترط القانون صورة المصادقة الصريحة⁴.

¹ يوسف جرادي، المرجع السابق، الصفحة 37.

² شيحا إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999، الصفحة 232.

³ بلعباس بلعباس، المرجع السابق، الصفحة 140.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، الصفحة 47.

ونصت المادة 43 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على المصادقة الضمنية، حيث حددت مدة المصادقة بثلاثون يوما، فإن لم تصدر السلطة الوصية قرار في ذلك تعتبر المداولات مصادق عليها ضمنيا¹.

في حين نصت المادة 56 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية على :
"مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها"².

نلاحظ من خلال هذه المادة أن الأصل بالنسبة للمداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية فبمجرد انقضاء المدة يعتبر تصديق ضمني وتكون قابلة للتنفيذ³، فيما عدا المداولات المستثناة قانونا في نص المادة 56 من قانون البلدية الجديد، أي بمجرد انقضاء 21 يوما من تاريخ الإيداع و30 يوما بالنسبة للمداولات المنصوص عليها في المادة 57⁴.

كما نلاحظ أن المدة القانونية للمصادقة الضمنية تتباين من خلال القوانين حيث حددها نص القانون الجديد بمرور 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية، بعدما كانت 15 يوم ضمن قانون البلدية لسنة 1990 حسب مادته 41⁵.

وقد بررت لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني رفع مدة أجل المصادقة، بسبب بطء التعاملات الإدارية التي لا بد أن تكون معقولة ومتناسبة مع الآجال المحددة، وكذا منح الفرصة لجميع الأطراف لنفاذ المداولات أو الطعن فيها، ناهيك عن بعد المسافات بين مقر البلديات ومقر الولاية من جهة، وشساعت أقاليم بعض الولاية

¹ المادة 43 من قانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، (ملغى).

² المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية 2011.

³ قصير مزياي فريدة، المرجع السابق، الصفحة 242.

⁴ المواد 56، 57، من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

⁵ المادة 41 من قانون 90-08، المتعلق بالبلدية، (ملغى).

خاصة الجنوبية منها، فبرغم من كل هذه الأعذار كان من المفروض تخفيض هذه المدة، أو منح الوالي حق الطعن في شرعيتها أمام القضاء.

ومن الناحية العملية نجد أن التصديق يعيق المبادرات المحلية، ويستلزم أخذ وقت طويل عن طريق إرسالها إلى الدائرة ومن الدائرة ترسل إلى الولاية، مع الأخذ بعين الاعتبار حجم العمل في الولاية، وكذا عدد البلديات في الولاية ونقص الإطارات البشرية وهذا ما جعل البعض يطالب بالرقابة اللاحقة بدل الرقابة الإدارية السابقة لضمان حسن سير المصالح العمومية¹.

كما أن تصديق السلطة الوصية لا يعدو أن يكون مجرد رقابة مشروعية لا ملائمة، حيث أنه ليس من حق الهيئة الوصية تعديل أو إبداء ملاحظات حول مضمون المداولة، فالقانون لا يعطي السلطة المركزية سوى الموافقة على أعمال الهيئات اللامركزية أو رفض الموافقة عليها².

والملاحظ من الناحية العملية أن البلدية لا تطبق قاعدة التصديق الضمني كآلية تفسر لصالحها، كما أن الهيئة الوصية لا تلتزم بإطار مشروعية المداولات، وإنما تتعداه إلى رقابة الملائمة والأمثلة الموالية توضح هذه الممارسات التي تعتبر تعدي على استقلالية الهيئات المحلية.

✓ **المثال الأول:** قامت إحدى بلديات ولاية عنابة بعقد صفقة مع مؤسسة لتجديد محطات ضخ مياه الأمطار لتفادي الفيضانات في موسم الشتاء وقد صادق عليه المجلس الشعبي البلدي بموجب المداولة رقم 21 المؤرخة في 2003/08/09، وقامت البلدية بإرسال هذه المداولة إلى الدائرة للمصادقة عليها فلم تتلق أي رد، ورغم ذلك لم تطبق البلدية قاعدة التصديق الضمني، بل قامت بتذكير رئيس الدائرة مرة أخرى بتاريخ 2003/12/21، بموجب المراسلة رقم 5144.

¹ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، الصفحة 198.

² محمد الشافعي ابوراس، القانون الإداري، المطبعة الجامعية جامعة بنها، مصر، 2007، الصفحة 174.

فتفضل هذا الأءير بالرد على البلدية بتاريخ 2004/04/25، بعدم المصادقة ويطلب منها تعديل الصفة بإضافة محطة أخرى، وقامت البلدية فعلا بتعديل المداولة والصفة وأرسلتها مرة أخرى للمصادقة، وظلت تلتمس ذلك من السلطة الوصية مراسلة إياها عدة مرات طالبة منها الفصل في هذه الوضعية " .

يشرفني أن أعلمكم أنه إلى حد الآن لم نتلق أي رد إيجابي فيما يخص إجراءات المصادقة على الصفةبالرغم من المراسلات المتتالية " .

انتهت هذه المرحلة من 2003 إلى 2005/11/21، بموجب مراسلة من رئيس

الدائرة ورد فيها " أعيد لكم مداولة المجلس البلدي رقم 21 المتضمنةمؤشر عليها بالموافقة "1 .

✓ المثل الثاني: أنشأت إحدى البلديات وكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية التابعة لها، وتطبيقا للمادة 42 من قانون البلدية 90-08²، أرسلت المداولة للمصادقة عليها بتاريخ 2004/08/11، جاء رد رئيس البلدية بتاريخ 21 سبتمبر 2004 أي بعد مرور أكثر من 30 يوما دون المصادقة على أساس أن " الوضعية المالية للبلدية غير قادرة على تحمل هذه الأعباء، كما أن إنشاء مثل هذه الهياكل أظهرت عدم قدرتها على تسيير مرافق البلدية " .

فريس الدائرة اعتمد رقابة الملائمة وليس المشروعية، لذا تم رفض المصادقة على المداولة، كما أن البلدية لم تطبق نص المادة 43 من القانون 90-08³، بمرور مدة 30 يوما، بل أرسلت السلطة الوصية بتاريخ 2004/10/18، توضح لها أسباب إنشائها لهذه الوكالة آملة أن تتلقى منها ردا إيجابيا، ورغم ما استندت إليه البلدية من أسباب وجيهة، فإن

¹ بوشامي نجلاء، المرجع السابق، الصفحة 218.

² نصت المادة 42 من قانون البلدية الملغى 90-08، على إمكانية البلدية إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، وهو ما لم يتم النص عليه في المادة 57 من القانون 11-10.

³ المادة 43 من القانون 90-08، المتعلق بالبلدية، (ملغى).

السلطة الوصية لم ترد على مراسلة البلدية، وأعادت هذه الأخيرة الرد بموجب مراسلة أخرى بتاريخ 2005/12/11.

راسل رئيس الدائرة البلدية بتاريخ 2006/01/02 ليؤكد موقفه المعلن في المراسلة الأولى وهو رفض المصادقة على المداولة.

✓ **المثال الثالث:** قام والى ولاية عنابة بإلغاء مداولة صادرة عن مجلس شعبي بلدي تتضمن منح إعانات مالية للمساجد مسببا قراره بالضيق المالي لميزانية البلدية، فقد يكون تسبب الوالى منطقيا، لكن كان أولى به مادام القانون يمنحه سلطة الرقابة على الميزانية أن لا يصادق عليها وهي تحتوي فصلا مخصصا للإعانات، إذا كان يرى بأنها عاجزة¹.

إن عجز المنتخبين على إستعمال قاعدة التصديق الضمني يعتبره البعض تهربا من مسؤولياتهم، والبعض الآخر فسره على أساس ضعف المستوى العلمي للمنتخبين، ما جعل السلطة الوصية تتغول بصفة كبيرة في شؤون البلدية من خلال سلطة التصديق.

والجدير بالذكر أن السلطة الوصائية لا تسبب غالبا قراراتها، فهي تنقي الكشف عن الدوافع التي جعلتها ترفض المصادقة، تفاديا لرقابة القضاء عليها والذي يوجب عنصر التسبب، وفي المثال الموالى يتضح لنا عدم تسبب الوصاية لقرار رفض المداولة.

✓ **المثال الرابع :** صادق المجلس الشعبي البلدي على إحداث مؤسسة بلدية ذات طابع اداري (روضة أطفال) تسمى " الحرية ". أرسلت المداولة للمصادقة عليها بتاريخ 2005/03/28².

رد رئيس الدائرة بتاريخ 2005/03/31، " أعيد لكم هذه المداولة دون المصادقة .. ". يتضح مما سبق أن المصادقة الضمنية عكس الصريحة، منحت هامشا من السلطة التقديرية لهيئة البلدية للتصرف والمبادرة بأعمال، على أساس أن حق الرفض أو التصديق

¹ بوشامى نجلء، المرجع السابق، الصفحة 220.

² بلهوارى سمية، المرجع السابق، الصفحة 39.

على أعمال البلدية تفقده الهيئة الوصية بمرور المدة المحددة في القانون، فمن الناحية النظرية نجد أن المشرع ضيق من صلاحيات الوالي تجنباً لتعسفه ومساسه باستقلالية البلدية، أما الواقع العملي يثبت عكس ذلك، حيث نجد أن المداولات المصادق عليها ضمناً ترفض من طرف هبئات الرقابة القبليّة كالمراقب المالي وأمين الخزينة، بحجة عدم تضمينها على تأشيرة الوالي، فبرغم من أن هذا الرفض لا أساس له من الناحية القانونية، إلى أن البلدية عجزت على مواجهة هذا الواقع، ما يفترض على المشرع ضبط العلاقة بين الأجهزة المحلية وهبئات الرقابة القبليّة، من خلال وضع آليات واضحة، دون المساس بمبدأ المحافظة على المال العام¹.

ثانياً: المصادقة الصريحة

يتمثل التصديق الصريح في إمهار مداولات المجلس الشعبي البلدي بالصيغة التنفيذية حتى تنتج أثارها بأن يقوم الوالي بالتصديق المعلن صراحة بموافقتة على هذه المداولات، وبالتالي فهي إستثناء من الأصل المتمثل في التصديق الضمني².

حيث نصت المادة 42 من القانون الملغى رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على المصادقة

الصريحة في المادة 42 بقولها :

"لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي .

- الميزانيات والحسابات

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية"³.

أما قانون البلدية الجديد رقم 11-10 فقد نص في المادة 57 على ما يلي :

"لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي

عليها:

- الميزانيات والحسابات .

¹ علي محمد، محاضرات القانون الإداري القيت على طلبة سنة الأولى ماستر مهني، المرجع السابق، الصفحة 35.

² اسماعيل فريجات، المرجع السابق، الصفحة 162.

³ المادة 42 من قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية (ملغى).

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- التنازل عن الأملاك العقارية.

- اتفاقية التوأمة.¹

نستنتج من هذه المادة أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلاً للدولة وان موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر²، غير أن الوالي مقيد بمدة زمنية، حيث أنه إذا لم يصادق على المداولة خلال 30 يوماً من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، تعتبر المداولة مصادقا عليها³.

ومن خلال نصي المادتين السابقتين يمكن إبداء الملاحظات التالية:

✓ إن المشرع الجزائري حصر المداولات التي يلزم القانون البلدي المصادقة عليها مسبقاً وصرحة⁴.

✓ كما أن قانون البلدية رقم 11-10 وسع من مواضيع المداولات التي تستلزم التصديق الصريح للوالي، كحالة قبول الهبات والوصايا وحالة اتفاقيات التوأمة وحالة التنازل عن الأملاك العقارية، غير أن القانون الجديد لم يشر لحالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، مما يطرح إشكالية بخصوص هذه الحالة⁵.

فهناك من فسر نية المشرع الجزائري في وجوب التصديق الصريح للوالي، على أساس خطورة المواضيع التي تناولها هذه المداولات، فموضوع الميزانية مثلاً أمر بالغ الأهمية فهي تتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية ومن جهة أخرى بالخزينة العامة، لذا وجب أن تدرس مداولة المجلس التي صادف فيها على الميزانية من جميع الجوانب حيث يتم التدقيق في

¹ المادة 57 من قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية.

² عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، الصفحة 402.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، الصفحة 141.

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، الصفحة 196.

⁵ حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و

العلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2014، الصفحة 215.

الأرقام ذات الأمر بالنسبة للحسابات، أما فيما يتعلق بالهبات والوصايا الأجنبية التي أدرجها بمناسبة هذا القانون فيستوجب التحقيق في مصدرها والتأكد من خلوها من أي شبهة قد تثار في هذا الجانب، وذات الأمر ينصرف بالنسبة لاتفاقيات التوأمة مع الأطراف الأجنبية، فمن حق الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة أن يحقق في بنود الاتفاقية ويفحصها من جميع الجوانب دون المساس باستقلالية المجلس، أما فيما يتعلق بالتنازل عن الأملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها نظراً لطبيعتها، وحفاظاً على الوعاء العقاري للبلدية¹.

لكن على الرغم من كل ذلك، يلاحظ أن المشرع الجزائري يتجه نحو التخفيف من شدة التصديق الصريح حينما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني وذلك بفوات الأجل المحدد للتصديق الصريح، إلا أن الإشكال الممكن إثارته هو الفرق بين التصديق الصريح والضميني إذا كان كل منهما يصبح نافذاً بفوات الأجل، كما أنه في حال المصادقة أو عدم المصادقة خلال الأجل يكون الأمر محسوم وواضح، أما إذا لم تتم المصادقة بعد فوات الأجل فهل تصبح هذه المداولة نافذة وهل يمكن القول أنها لا تكون محل قبول بدون تأشير الوالي أم أنها تعاد للوالي ليؤشر عليها بقوة القانون لأنه ترك الآجال تمر².

وفي هذا الصدد وبالرجوع إلى أحكام القضاء بخصوص هذه المسألة، نجد أن مجلس الدولة في القرار الصادر عن الغرفة الأولى (فهرس 224) بتاريخ 19/04/1999 في قضية د.م ضد رئيس بلدية بوسعادة، ينص على "عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية، ولا يمثل مضمونها أي حجة، وبالتالي ينبغي إبعاده"³.

وهذا ما يناقض قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 08/01/1983، حيث اعتبرت أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح⁴.

¹ إسماعيل فريجات، المرجع السابق، الصفحة 162.

² بلهوارى سمية، المرجع السابق، الصفحة 36.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، الصفحة 286.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 10-11، نفس المرجع، الصفحة 281.

هذا الإشكال الذي أوجده هذا التناقض في الأحكام، كان بالإمكان تفاديه من خلال إعتبار الوآلي هو صاحب الدعوى الأصلية أمام القضاء كآلية للرقابة، لضمان استقلالية المجلس البلدي عن سلطة الوآلي، وتمكين المجلس البلدي من الدفاع عن قراراته أمام القضاء بدل مواجهة سلطة الوآلي، فعدم وجود آلية قضائية لإلغاء مداوالات المجلس الشعبي البلدي رغم أن هذه الأخيرة تعد قرارات إدارية، جعل سلطة الوصاية تهيمن على الشأن المحلي، ما أدى إلى المساس باستقلالية هذه الهيئات¹.

وما يمكن قوله أن التصديق الصريح المتعلق بالمداوالات المذكورة على سبيل الحصر في قانون البلدية 10-11، تقنية تهيمن بها الجهة الوصية على سلطة قرار المجلس الشعبي البلدي لأنه من ناحية المداوالات المستثناة، هي من أهم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي التي تمكنه من تنفيذ سياسته، ومن ناحية أخرى، هي رقابة سابقة لم يحدد المشرع نطاقها، تاركاً كامل الحرية للوآلي للمصادقة عليها أو رفضها².

¹ محمد السعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، أسس التنظيم الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1997، الصفحة 261.

² حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية كخيار استراتيجي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية و الاعلام، الجزائر، 2012، الصفحة 65.

الفرع الثاني : حدود ممارسة الوالى لسلطة الإلغاء

يقصد بالإلغاء الإجراء الذى يتم بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزىل قرارا صادرا عن هئىة لامركزية لمخالفته إحدى القواعد القانونية¹.

كما يعنى أيضا إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجلس الشعبى البلدى والذى تتخذ فى شكل مداولات²، وبذلك هو وسيلة لاحقة تبتغى إنهاء وإعدام أعمال الهئىات المحلية، بالمقابل لا تملك الوصاية من أمرها أن تمارس الإلغاء الجزئى أى أنها لا تعدل هذه القرارات، فهذا الأمر يعد مساسا باستقلال الجماعات المحلية³.

والملاحظ أن حق الإلغاء مثل حق رفض التصديق، فكلاهما لا يكون إلا لعدم المشروعية دون عدم الملائمة ما لم ينص المشرع صراحة على المشروعية والملائمة، ويرى البعض أن سلطة الوصاية تملك رقابتها على أعمال الهئىات اللامركزية من وقف وإلغاء حتى ولو كانت هذه الأعمال مشروعة متى قدرت أن ملائمة النشاط الإدارى تقتضى ذلك، والواقع أن موضوع الملائمة يجب أن يبقى من الإختصاصات الأصيلة للهئىة اللامركزية التى تمتد إليها رقابة السلطة الوصائية، تأسيسا على أنها هئىات أصلا مستقلة تتمتع بأهلية تصريف شؤونها الذاتية بنفسها، فرقابة الملائمة بوصفها رقابة على السلطة التقديرية للهئىات اللامركزية ينطوي على مساس بإستقلالية الهئىات المذكورة، إذ يقوم هذا الإستقلال أصلا على أساس حرية العمل أى تقدير الملائمة من جانب الهئىات اللامركزية، ومن أجل ذلك ينبغى على المشرع احتراماً لهذا الاستقلال حصر الرقابة الإدارية فى رقابة المشروعية⁴.

¹ هانى على الطهراوى، المرجع السابق، الصفحة 155.

² عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية فى غدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011، الصفحة 82.

³ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإدارى الجزائرى، الطبعة 1، دار الكتاب اللبنانى، لبنان، 1983، الصفحة 114.

⁴ صالح فؤاد، المرجع السابق، الصفحة 88.

وقد أثير جدل عن جواز الإلغاء الجزئي للقرار اللامر كزي من جانب السلطة الوصية، وقد قيل في ذلك أن من يملك الكل يملك الجزء، وبالقياس على ذلك، من يملك صلاحية الإلغاء الكلي يملك الإلغاء الجزئي، والصحيح هو أن الإلغاء الجزئي لا يجوز بحسب الأصل لأنه يعتبر بمثابة التعديل في القرار اللامر كزي، وكما نعلم أنه لا يجوز للسلطة الوصائية تعديل القرار اللامر كزي لأن الملاءمة ينبغي أن تكون دائما للهيئة اللامر كزية احتراماً لاستقلالها¹.
والبطلان على خلاف التصديق والحلول، ذلك أنه هو التقنية الوحيدة التي يراقب فيها الوالي مدى مشروعية أعمال المجلس الشعبي البلدي وله صورتان بطلان مطلق، وبطلان نسبي².

أولاً: البطلان المطلق

تنص المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 على:

"تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي .

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار"³.

مما يعني أن المداولة تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني⁴.

أما المادة 44 من قانون البلدية الملغى لسنة 1990 نصت على ما يلي :

"تعتبر باطلة بحكم القانون :

- مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعاً خارجاً عن اختصاصه.

- المداوات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية، ولاسيما المواد 2،3،9 وللقوانين

¹ يوسف جرادي، المرجع السابق، الصفحة 45.

² بالهوارى سمية، المرجع السابق، الصفحة 43.

³ المادة 59 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، الصفحة 289.

والتنظيمات.

- المداوولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

يصرح الوالي بموجب قرار معلل ببطلان المداولة القانوني¹.

وبالمقارنة بين نص القانون الحالي ونص القانون الملغى نستنتج الملاحظات التالية:

المداوولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات وجاءت متشابهة في كلا القوانين، ألا أن المادة 44 من قانون 1990 جاءت أكثر تحديدا عن مثيلتها في القانون البلدي الجديد.

إذ لم يكتف المشرع بذكر عبارة المداوولات المخالفة للقوانين والتنظيمات كما جاء في القانون 10-11، بل ذكر صراحة الأحكام الدستورية وخص بالتحديد المواد 02 و 03 و 09 وهي المداوولات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية والمداوولات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية أو الجهوية.

وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية يلزم على المجلس الشعبي البلدي التقيد بها، وأيضا المداوولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

وللإشارة أن المادة 09 من دستور 2008، تحمل رقم 10 في دستور 2016².

أما عن أداة البطلان فطبقا للمادة 59 من قانون البلدية 2011، يكون البطلان بموجب قرار، أما نص المادة 44 من قانون 1990 نصت أن يكون القرار معللا وهنا الفرق بين القانونين، إذ أن التعليل يساعد أعضاء المجلس الشعبي البلدي على معرفة الأسباب التي أعدم الوالي بها مداولتهم ليتمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها ويمكن للرأي العام معرفة أسباب الإلغاء³.

¹ المادة 44 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية.

² القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، الصفحة 290.

ثانيا: البطلان النسبي

يهدف البطلان النسبي للمحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله وحفظ مكانته وسط المنتخبين، بإبعاد أعضائه عن كل شبهة وإلزامهم فقط بالتداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية، ومنعهم عن كل ما هو خاص يحقق مصالحهم الشخصية، فإذا قدرت السلطة الوصية بعد معاينة الوقائع أن عضوا أو أكثر من المجلس الشعبي البلدي شارك في اتخاذ المداولة وله مصلحة شخصية في الموضوع المطروح أو كان وكيلا عنها، جاز لها إلغاء مداولة المجلس¹. وهو ما عبرت عليه المادة 45 من القانون 08-90².

ونصت المادة 60 من قانون 10-11، على أن مداولات المجلس الشعبي البلدي القابلة للإبطال، إذا كان موضوعها يمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين³.

والجديد في قانون 10-11 ومقارنة بقانون 08-90، ما ورد في المادة 60 الفقرة 03 حين ألزم المشرع كل عضو في المجلس الشعبي البلدي الذي يكون في وضعية معارض للمصالح أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي الفقرة 04 من نفس المادة أدرجت حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك أمام المجلس، وأكد على هذا الأمر قبل ذلك، في المادة 28 من نفس القانون⁴.

ولم يشر نص المادة الجديد لمدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحسن، ولعل نية المشرع في عدم وضعه لمدة معينة لتحسين المداولة هو رغبته في الحد من أعمال المجلس المشوبة بعيب

¹ ملياني صليحة، المرجع السابق، الصفحة 215.

² المادة 45 من القانون 08-90، (ملغى).

³ المادة 60 من القانون رقم 10-11 لمتعلق بالبلدية .

⁴ المواد 60 و 28 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

المشروعية، وخلافا لنص المادة 45 من القانون 90-08، التي أوردت مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، فخلال هذه المدة يصدر الوآلي قرار البطلان المعلل، وفي هذا الإطار يطرح نص المادة الجديد إشكال حول المدة التي تستوجبها المداولة المشوبة بعيب البطلان النسبي لتحصن من الإلغاء، فنص المادة 45 من القانون السابق كانت أكثر دقة في هذا الجانب¹.

ولقد أجازت المادة 61 لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن قضائيا أمام المحكمة الإدارية في القرار الصادر من الوآلي موضوعه إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها، وحسن ما فعل المشرع عند إعطاء المجلس حق التقاضي، لمواجهة هيمنة السلطة الوصية على على قرارات البلدية، فهذا الإجراء من شأنه تدعيم الاستقلال المحلي².

¹ المادة 45 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية ، (ملغى).

² عميور إبتسام، المرجع السابق، الصفحة 111.

الفرع الثالث : حدود ممارسة الوالي لسلطة الحلول

الحلول هو قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به¹، ففي المجال المتعلق بالنظام العام في بلديات الولاية أو بعضها يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لإصدار القرارات نيابة عنه²، غير أن الحلول يعد إجراء استثنائي لذا يجب أن تتوفر الشروط التالية:

✓ أن تكون البلدية ملزمة بالتصرف قانونا ويكون الامتناع عنه عمل غير مشروع.

✓ أن تقوم سلطة الوصاية بإعذار الهيئة المحلية قبل الحلول ومنحها مهلة محددة، فإن رفضت الاستجابة، تحل سلطة الوصاية تلقائيا محلها.

وتجدر الإشارة إلى أن البلدية هي من تتحمل الأضرار اللاحقة بمناسبة ممارسة السلطة الوصية لإجراء الحلول، على أساس أنها تباشر العمل باسم الهيئة المحلية، وبذلك تكون المسؤولة في دفع التعويضات التي أصابت الغير على عاتق البلدية³.

أولا: نصت المادة 81 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على:

"يمكن الوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك"⁴.

ونظم قانون البلدية الحالي 11-10 سلطة حلول الوالي محل رؤساء البلديات بشكل أكثر تفصيل بموجب المادة 100، التي منحت للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال تقاعسه عن اتخاذ إجراءات الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، زيادة على التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

¹ سي يوسف احمد، المرجع السابق، الصفحة 31.

² فريجة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجلفة، الجزائر، 2014، الصفحة 84.

³ مزياني فريدة، المرجع السابق، الصفحة 275.

⁴ المادة 81 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، (ملغى).

كما منحت المادة 101 للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انقضاء اجل الاعذار في حالة رفضه القيام باتخاذ القرارات والمهام الموكلة إليه¹.

غير أنه ما يمكننا تسجيله من ملاحظة حول المادة 100 السابقة الذكر، أن عبارة "كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن.."، لها مدلول واسع وغير مضبوط، مما يوسع المجال لسلطة الوالي في حرية تفسيرها وإعطائها المدلول المناسب حسب تقديره، كما يجعل مجال حلولة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي واسعاً، وبالمقابل قد يؤدي هذا الإجراء إلى تضيق استقلالية البلدية في مجال ممارسته لمهامه كممثل للدولة².

ثانياً: يمارس الوالي أيضاً من خلال المادة 154 من القانون 90-08، سلطة الحلول لفرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية رفض المجلس تسجيلها، وفي المادة 155 من نفس القانون، نص على حلول الوالي لضبط ميزانية البلدية في حال رفض المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة، كما يمكن للوالي في حالة عجز الميزانية وعدم اتخاذ المجلس الشعبي البلدي التدابير الضرورية لامتناص هذا العجز اتخاذ التدابير اللازمة من خلال الإذن بامتناصه في مدى سنتين ماليتين أو أكثر وفقاً للمادة 156 من ذات القانون³.

أما بالنسبة لقانون 11-10 يحل الوالي محل المجالس البلدية لضبط الميزانية أو التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية، في حالة ما قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت عليها بطريقة غير متوازنة أو امتنع عن تسجيل النفقات الإجبارية، حسب المادة 183 الفقرتين 03 و04، أما في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرار يحل محل الحوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 203 الفقرة 02 من هذا القانون⁴.

¹ المواد 100 و 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

² مليان صليحة، المرجع السابق، الصفحة 221.

³ كمال جعلاب، المرجع السابق، الصفحة 221.

⁴ المواد 183، 203 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

ويجدر القول أن الرقابة الإدارية المشددة المستوحاة من النموذج الفرنسي أدت إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية، وهذا يعد مساسا بحريتها في المبادرة، ولضمان عدم انحراف الهيئات المحلية في الجانب المالي وحب تفعيل دور القضاء كما ذكرنا سابقا، والتخفيف من شدة الرقابة القبلىة التي تعيق مبادرات المجلس، وتفعيل دور الرقابة البعدىة كرقابة مجلس المحاسبة من خلال تمكينه من القيام بدوره الرقابى بشكل مستقل¹.

وهكذا نجد أن هذا النوع من الرقابة الإدارية يعد آلية شديدة في يد الوصاية، لمنع التجاوزات التي قد ترتكبها الهيئة المحلية بمخالفة القوانين والتنظيمات المتعلقة بالمجال المالي، ويعد اللجوء لهذا الإجراء مضيقا إلى حد كبير لما يمثله من خطورة على مبادئ اللامركزىة، وهنا نجد خرقا كبيرا للقاعدة الأساسية للامركزىة التنظيم الإدارى، التي تقضى الاستقلالية في التسيير، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير، فهو أقرب إلى أسلوب عدم التركيز².

¹ على محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإدارى الجزائرى، المرجع السابق، الصفحة 202.

² مليانى صليحة، المرجع السابق، الصفحة 223.

المبحث الثاني :فاعلية سلطة رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

تتمثل الرقابة الادارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في صورة واحدة تتمثل في الحل وهو يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة¹.

وسنفضل هذه الصورة في مطلين : ففي المطلب الأول سنتطرق إلى أسباب الحل والجهة المختصة به، أما في المطلب الثاني : سنعرض إجراءات الحل وأثاره.

المطلب الأول:أسباب الحل والجهة المختصة به

إن سلطة حل المجلس الشعبي البلدي ليست بالمطلقة، لكن المشرع قيدها بمجموعة من الشروط والإجراءات²، باعتبار أن هذا الإجراء وسيلة خطيرة تهدد عضوية المنتخبين المحليين، والملاحظ أن قانون البلدية الجديد 10-11، وسع من نطاق أسباب حل المجلس الشعبي البلدي مقارنة بالقانون السابق حيث أورد فيه الحالات التالية:

✓ حالة خرق أحكام الدستور.

✓ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

و سوف يتم التعرض من خلال هذا المطلب إلى أسباب حل المجلس الشعبي البلدي

(الفرع الأول)، ونتعرض للجهات المختصة بالحل (الفرع الثاني).

¹ عميور ابتسام، المرجع السابق، الصفحة 90.

² علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، الصفحة 53.

الفرع الأول: أسباب حل المجلس الشعبي البلدي

أجاز قانون البلدية حل المجلس، فهذه الآلية الخطيرة جعلت المشرع يحددها على سبيل الحصر، وذلك حتى لا يفتح المجال للسلطة التقديرية لجهة الوصاية، ما يؤدي إلى عدم استقرار أوضاع البلدية، والحالات تعددت في قانون البلدية 11-10 من خلال المادة 46¹، حيث نصت على:

- ✓ خرق أحكام الدستور، فالأحكام الدستورية تسمو على كل القوانين.
- ✓ إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء.
- ✓ في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- ✓ في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- ✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

فبالنسبة للحالة الأولى فهي غير مبررة، إذ تملك السلطة الوصية ما يسمح لها بمراقبة تلك الخروقات دون اللجوء إلى الحل، وذلك عن طريق الإلغاء إذا تعلق الأمر بالمداولات والقرارات، أو عن طريق الحل، كما أن المشرع أوجب الوالي إعدار المجلس قبل الحل، في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس، من شأنه إعاقا السير العادي لهيئات البلدية².

¹ المادة 46 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² سي يوسف أحمد، المرجع السابق، الصفحة 128.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل

وبالنظر إلى خطورة إجراء الحل فان قانون البلدية يشترط أن يتم الحل بموجب مرسوم يصدر من مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية وهذا حسب المادة 35 من قانون 90-108¹، أما قانون البلدية 11-10، فقد نص على آلية الحل في المادة 47، فقد اشترط المشرع لإعمال أداة الحل صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية، وهذا ما يجعل من قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي²، كما نجد أن قرار الحل رئاسي، ما يمكن اعتباره ضمانا أخرى لاستقلالية المجالس المحلية، حيث نجد أن دور الوالي يقتصر فقط من خلال التقارير التي يرفعها لوزارة الداخلية فهو بمثابة مستشار فقط³.

لقد أراد المشرع أن يحمي استقلالية المجالس البلدية من خلال تحديده لحالات الحل حصرا، غير انه بإقراره للحالة الرابعة يكون قد فتح المجال واسعا للسلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى ارتأت ذلك⁴، ومن جهة أخرى وحفاظا على استقرار الأوضاع في البلدية اشترط المشرع في حالة حل المجلس ضرورة إجراء انتخابات جديدة في مهلة أقصاها 6 أشهر تبدأ من تاريخ حل المجلس، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة، وأثناء هذه الفترة يعين الوالي متصرفا ومساعدين في العشرة الأيام التالية لتاريخ الحل، توكل لهم مهمة تقتصر على أعمال الإدارة العادية لتسيير شؤون البلدية، ويكون ذلك تحت سلطة الوالي⁵.

¹ عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، الصفحة 113 .

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، الصفحة 141.

³ عميور إبتسام، المرجع السابق، الصفحة 95.

⁴ بلهوارى سمية، المرجع السابق، الصفحة 31.

⁵ المواد 49، 48، 51 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني: إجراءات الحل وأثاره

إن حل المجلس الشعبي البلدي لتجسيده يجب إتباع إجراءات محددة في القانون، كما انه يرتب مجموعة من الآثار وهذا ما نعرضه في فرعين، ففي الفرع الأول نعرض إجراءات الحل أما الفرع الثاني سنعرض أثار الحل.

الفرع الأول: إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي

حفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية، تتمثل أساسا في:

- ✓ تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية.
- ✓ إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال أما من الناحية الفعلية فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي في الفترات السابقة¹.

الفرع الثاني: أثار حل المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 48 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على:

"في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال العشرة 10 أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"².

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يأتي :

- ✓ سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.

- ✓ يعين الوالي متصرفا ومساعدين لتسيير شؤون البلدية، ونص القانون السابق كان الوالي يعين مجلسا مؤقتا تقتصر مهامه وسلطاته على تصريف وتسيير الأعمال الجارية وعلى اتخاذ القرارات

¹ المادة 47 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية.

² المادة 48 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية.

التحفظية المستعجلة، ضمانا لاستمرارية المرفق العام، على اعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة.

✓ إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل، إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهرا، وفقا للمادة 49 لقانون البلدية 10-11¹. يتبين من خلال صور الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الوصائية على البلدية، مدى هيمنة الوالى من خلالها على أعمال البلدية، ومدى شدة الرقابة الإدارية الممارسة من طرف الهيئة الوصية على حساب الهيئة المحلية، مع أن جوهر اللامركزية لا يتعلق بإضعاف سلطة البلدية، وإنما مرافقتها وإعطائها الحرية في ممارسة مهامها، بهدف دعم التنمية المحلية بما يساهم في دعم التنمية الشاملة للدولة.

ولقد قدمت المادة 61 من قانون 10-11² إضافة جديدة تتعلق بالتظلم، فأجازت لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقدم تظلما إداريا أمام الجهات المختصة طلبا في إعادة النظر في القرار محل التظلم، ولم تحدد هذه المادة طبيعة التظلم كونه ولائي أو رئاسي، وطالما تم إطلاق النص فالمطلق يفسر على إطلاقه، مع الإشارة أن مثل هذا الإجراء قد احتواه قانون البلدية لسنة 1967 في مادته 108³، حددت الجهة التي يكون أمامها الطعن الإداري وهو وزير الداخلية، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لدى استعماله لهذا الإجراء التقيد بكافة الشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، والتي من بينها آجال التظلم الذي حددته المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأربع أشهر من تاريخ التبليغ أو النشر للقرار، كما يكون أمام الجهة المختصة وإن لم يحددها قانون البلدية 10-11 كما

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، الصفحة 143.

² تنص المادة 61 على "إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، ان يرفع تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالى الذي يثبت بطلان أو رفض مصادقة على مداولة".

³ المادة 108 من الأمر رقم 67-24، مؤرخ في 18/01/1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 44 صادرة بتاريخ 1969/05/23.

أشرفنا سابقا، فبالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، إشرطت المادة 830 منه ان يكون التظلم أمام الجهة مصدرة القرار¹.

في حال لم تبث فيه خلال الميعاد المقرر، تلجأ البلدية إلى طريق التقاضي، فبرغم من الإمكانات التي منحها المشرع للبلديات للجوء إلى القضاء الإداري لوقف تجاوزات السلطة الوصية، إلا أن ذلك يظل دون جدوى لأن البلديات تفضل الطريق الإداري بدلا من القضائي وذلك لتجنب الدخول في صراع مع السلطة الوصية من جهة، وعدم فعالية القضاء الإداري الذي يتسم بإجراءات طويلة ومعقدة مع نتائج غير مؤكدة لصالح البلدية من جهة أخرى².

كما أن السلطة الوصية لا تتقيد في غالب الأحيان برقابة المشروعية، فهي تصادق أو ترفض المصادقة بناء على الملائمة خاصة أن قانون البلدية لا يلزم السلطة الوصية بتسيب رفضها للمصادقة على المداولات وهو ما يمنحها سلطة تقديرية واسعة لرقابة أعمال المجلس البلدي، وكنتيجة لذلك تتقلص رقابة القاضي الإداري لأنه يختص برقابة المشروعية فقط، بمعنى أنه لا يناقش ملائمة التصرف، وإنما يبحث فقط في مدى مطابقة التصرف القانوني بمعناه الواسع، فضلا عن أن ليس للقضاء الإداري أن يوجه الأوامر إلى الإدارة³.

إن الإتجاهات الحديثة للقوانين المقارنة كالقانون الفرنسي، تسعى نحوى عصرنة وتطوير دور البلدية وكذا ضبط علاقتها مع السلطة الوصائية، فبدءا من قانون 2 مارس 1982 المذكور سالفا وجميع التعديلات التي طرأت عليه، حاول المشرع الفرنسي التخفيف من شدة الرقابة الإدارية كآلية، لما لها من أثر جسيم على فلسفة وجوهر الأسلوب اللامركزي⁴، وقرر

¹ القانون 08-09، الموافق 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21، المؤرخة في 2008/04/23.

² بلهوارى سمية، المرجع السابق، الصفحة 46.

³ نجلاء بوشامي، المرجع السابق، الصفحة 183.

⁴ بالهوارى سمية، نفس المرجع، الصفحة 48.

في الوقت نفسه وضع ضمانات ليحمي بها مبدأ مشروعية قرارات هذه الهيئات المحلية، ومن أمثلة هذه الضمانات الإلغاء القضائي، بمعنى أنه إذا أرادت السلطة المركزية إلغاء قرار صادر عن هيئة لا مركزية، فإنه يكون عليها أن تلجأ إلى القضاء ثم يكون حكم هذا الأخير بإلغاء القرار أو برفض طلب الإلغاء، ومن ثم يصبح دور السلطة الوصائية يقتصر على مرافقة وتوجيه الإدارة المحلية بما لا يمس استقلالها، وكذا مراقبة مشروعية قراراتها عن طريق القضاء¹.

بالإضافة إلى أن المشرع الفرنسي خفف من الرقابة المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على ميزانيات البلدية، من خلال تقليص المتدخلين في الرقابة القبلية، حيث أسند مهمة تقدير حسابات الميزانية إلى رقابة الغرف الجهوية للمحاسبة وهي هيئات لها طابع قضائي.

وعليه نجد أن الغرفة الجهوية للمحاسبة لها رقابة بعدية و توجيهية بالأساس، ولذلك تقوم هذه الهيئات بتخصيص جزئ من تقريرها السنوي إلى مراقبة طريقة التسيير المحلي، وتعطي ملاحظات متعلقة بطرق التسيير التي تراها ملائمة وتطلب منها بالمقابل تقديم ملاحظات².

¹ محمد الشافعي ابوراس، المرجع السابق، الصفحة 174.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، الصفحة 51.



درختی نغمه

نخلص من دراستنا لهذا الموضوع أن من أبرز مقومات نجاح الإدارة المحلية تكمن في تحديد العلاقة بين الوالي كسلطة وصائية والبلدية كهيئة مرفقية، فاستقلال الهيئات المحلية يعد أصل وجوهر هذا النظام، وخضوع الإدارة المحلية للرقابة الإدارية يعتبر استثناء لا بد أن ينص عليه القانون، وكل تجاوز لنطاقها المرسوم يترتب عليه الطعن في قراراتها بعدم مشروعيتها، وبهذا الإجراء وتحت إطاره يمكن للبلدية أن تحافظ على نطاق استقلاليتها وسلامة أعمالها التي تقوم بها والتي أنشأت من أجلها.

ويتضح من خلال دراستنا أن الإدارة المحلية تعاني من رقابة إدارية شديدة، حيث أن المشرع الجزائري أخذ بالأسلوب الفرنسي التقليدي الذي يتميز بتشديد الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، علما أن هذا الأخير يسير نحو التخفيف من نطاق هذه الرقابة.

ويظهر كذلك أن المشرع الجزائري عزز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية البلدية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، مما يؤكد نية الدولة في إبقاء الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة، فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات المحلية للاضطلاع بدورها التنموي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها.

ومن خلال ما سبق ذكره نخلص للنتائج التالية:

✓ الرقابة الإدارية هي آلية توفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة والمحافظة على مبدأ المشروعية، فهي ليست تلقائية، وإنما تحكمها نصوص قانونية.

✓ كما تهدف الرقابة الإدارية للحفاظ على مشروعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية، وعلى عدم خروجها وتناقضها وتضاربها مع المصلحة العليا للدولة ومقتضيات ومتطلبات الوظائف والمرافق السيادية والوطنية في الدولة.

✓ الرقابة الإدارية من أركان النظام اللامركزي في الدولة البسيطة ومظهر من المظاهر المميزة له عما يشابهه من الأنظمة الأخرى.

✓ الرقابة الإدارية هي شكل من أشكال التعاون والتكامل والعمل المشترك بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية.

✓ النموذج الفرنسي والانجليزي هما اكثر النماذج استعمالا في التنظيم الإداري، وقد نشأت هذه النماذج نتيجة الاختلاف الجاري حول نطاق الرقابة الإدارية وكيفية ممارستها، حيث يمنح النموذج الانجليزي إستقلال واسع للهيئة المحلية، مقارنة بالنموذج الفرنسي، الذي إتسم في بادئ الأمر بالشدّة، حيث شملت الرقابة على الأعضاء، والهيئة ككل وأعمالها، إلا انه تراجع تدريجيا من خلال التخفيف من شدة الرقابة الإدارية، وتعويضها برقابة القضاء.

✓ إن خضوع الإدارة المحلية (البلدية) للرقابة الإدارية ما هو إلا تجنب للأخطاء التي قد تقع فيها من جهة، ومن جهة أخرى حماية لحقوق الأفراد وحرّياتهم من تلك الأخطاء التي تمس حقوقهم، علاوة على تحقيق مصلحة الإدارة في نفس الوقت وذلك للمحافظة على انتظام سير المرافق العامة التي تمثل أحد أوجه النشاط الإداري.

✓ كما أن الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية تستهدف ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية القومية وبين المصالح العامة المحلية، وكما أنه أمر حتمي وضروري لوحدة التنظيم الإداري.

✓ والملاحظ أن كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي هما هيئتا تنفيذ، لكن الوضع بالنسبة للوالي المعين من السلطة المركزية هناك شروط خاصة وعامة لالتحاقه بهذا المنصب وأهمها المستوى العلمي والكفاءة، وهما شرطان غير مطلوبان لتولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

✓ كما أن هناك فرق شاسع بين النظرية والتطبيق في إرساء نظام إداري قوي، حيث أن المشرع أقر مبدأ النظام الديمقراطي من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالجهاز التداولي والتنفيذي للبلدية، في حين نجد أن تطبيقها على أرض الواقع يصطدم بعراقيل من بينها الرقابة الإدارية الشديدة الممارسة من طرف الوصاية، مما أبقى حال البلدية دون الآمال المعلقة عليها وأصبحت تدور في حلقة فارغة مما عرضها للانتقادات.

✓ جعل المشرع الجزائري من صلاحيات الجماعات المحلية نظرية، إذ بدل أن يمنحها ضمانات تجعلها تمارس صلاحياتها باستقلالية، أبقى على الرقابة الإدارية التي تمارسها الوصاية بنطاق واسع، ما أدى إلى جمودها وعدم تحقيقها للأهداف التي وجدت من أجلها، فمن الناحية العملية تصدر السلطة المركزية التنظيمات دون أن تتنازل فيها عن الإختصاصات الممنوحة للمجلس، أو لا تصدرها أصلا فتؤول الصلاحيات إلى عدم التطبيق، وكثيرة هيا النصوص الواردة بقانون البلدية التي تحيلنا إلى التنظيمات التي أفرغت قانون البلدية من محتواه.

✓ كما ان صلاحيات الهيئة التنفيذية للبلدية تفوق حجم الإمكانيات المالية و البشرية التي توجد تحت تصرفها، ومن جهة أخرى نجد أن رئيس البلدية لا يعين الأمين العام للبلدية، وبالتالي وضع له موظف لا يستطيع تعيينه أو عزله أو ممارسة الرقابة عليه وهذا ما يؤثر على استقلالية البلدية.

✓ يظهر رئيس البلدية من خلال الصلاحيات المسندة إليه والتي تتسم بالازدواجية باعتباره ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى خلق له وضعاً حرجاً وهو ما أدى إلى وقوع رئيس المجلس بين ضغط الشعب باعتباره ممثلاً له وبين ضغط الإدارة.

✓ ويظهر أن اختصاصات الوالي كمثل للدولة أكثر اتساعاً من تلك التي يمارسها باسم الجماعات المحلية، مما جعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية، فدائماً يظهر بمظهر ممثل السلطة حتى حين يمارس مهامه كمثل للولاية، والسبب ليس راجعاً فقط لاتساع صلاحياته لكن أيضاً لغموض الاختصاصات التي يمارسها باسم الجماعات المحلية، فهو ممثل للدولة لكن في الوقت نفسه هو وحده المسير والمنظم للمداورات وهو المكلف بتنفيذها، بالإضافة لسلطته الوصائية على البلدية التي تعد تضيق على استقلالية البلدية.

وختاما لهذه الدراسة فانه نظرا للدور الفعال الذي تلعبه البلدية على المستوى المحلي فإننا نقدر الإقتراحات التالية:

✓ التخفيف من شدة الرقابة الإدارية واشتمالها فقط على رقابة المشروعية والحد من السلطة التقديرية لسلطة الوصاية، والعمل في إتجاه مرافقة الهيئات البلدية بدل خنقها وعرقلة آدائها.

✓ تدعيم الاستقلالية المالية للبلدية والتخفيف من شدة الرقابة القبلية الممارسة على أعمال البلدية وفق شروط محددة وممنهجة، كتقليص عدد المتدخلين في هذه الرقابة، وتفعيل دور الرقابة البعدية كرقابة مجلس المحاسبة، لما لها من أهمية بالغة في الحد من الفساد المالي، فالهدف من ذلك هو تفعيل المبادرة المحلية.

✓ الغاء الازدواج الوظيفي للوالي وذلك بحصر مهامه فقط في تمثيل الدولة وتحويل مهامه كمثل للولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي من أجل تخفيف هيمنة الوالي على جميع السلطات.

✓ تحديد المشرع بدقة مجال العلاقة بين الوالي كهيئة رقابة والبلدية، لتفادي الغموض السائد في قانون البلدية، وعدم ترك هذه المهمة للتنظيمات.

✓ من عوامل إختلال نظام الهيئات المحلية يعود إلى عدم كفاءة أعضاء المجالس المنتخبة، ولهذا نقترح إعادة النظر في الشروط المتعلقة بالترشح، وذلك بتحديد مستوى علمي كافي لتسيير شؤون المجتمع المحلي.

✓ إصلاح نظام الانتخابات، من خلال الحد من تدخل الإدارة في العملية الانتخابية، بهدف إعطاء مصداقية لتنتائجها، وتفعيل دور القضاء من خلال وضع إجراءات تمكن المتقاضين الطعن في الحكام والقرارات بأجال كافية وعلى درجتين من التقاضي.

وفي الأخير لا بد على المشرع الجزائري أن يسير نحو تخفيف الرقابة الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية لأنها تهدر الاستقلال المحلي، إلى جانب تفعيل دور الرقابة

القضائية على البلدية لأنها تعتبر الضامن الحقيقي لحماية مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحرريات الأفراد، أملا في تحقيق المصلحة العامة.



الحمد لله

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة الداخلية و الجماعات المحلية

برقية عاجلة جدًا.

المرسل : السيد وزير الداخلية و الجماعات المحلية - الأمانة العامة.

المرسل إليهم : السيدة و السادة الولاية.

05 ديسمبر 2012

المرسل إليهم للإعلام :

- السيد الوزير الأول .

- السيد مدير الديوان لرئاسة الجمهورية.

- السيدة رئيسة مجلس الدولة.

№ 3 5 3 8

النص رقم : / 2012.

ردًا على التساؤلات المطروحة بخصوص كفيات تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات والمادة 59 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية و المتضمنتين على التوالي كفيات انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي الولائي فف لاسيما في حالة وجود - من بين القوائم الحائزة على مقاعد - قائمة واحدة حائزة على نسبة 35% و أكثر من المقاعد (ما بين 35% و 50%) فف يشرفني أن أوضح لكم فيما يلي الكيفية التي يجب العمل بها لتفادي أي انسداد محتمل :

في حالة عدم انتخاب المترشح المقدم من طرف القائمة الحائزة على نسبة 35% و أكثر من المقاعد (ما بين 35% و 50%) بالأغلبية المطلقة للأصوات قف يعد محضر بذلك قف و يتم تنظيم انتخاب آخر بحلال الثماني و الأربعين (48) ساعة الموالية قف و في هذه الحالة يمكن جميع القوائم الحائزة على مقاعد تقلص مترشح قف و يعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات قف.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها :

- يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الأصغر سنا (وفقا لأحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات) قف.

- يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الأكبر سنا (المادة 59 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية) قف.

أطلب منكم إفادتي بكل الصعوبات المحتملة التي قد تعترض سبيل تنفيذ هذه الإجراءات قف إمضاء وزير الداخلية و الجماعات المحلية دحو ولد قابلية قف و انتهى.

وزير الداخلية والجماعات المحلية
دحو ولد قابلية



8562

وزارة الداخلية
مديرية الشؤون المحلية
05 DEC. 2012

نموذج مداولة : المصدر موقع بلدية سوقر ولاية تيارت "http://apcdesougueur.unblog.fr"

جمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية تيارت

دائرة السوقر

بلدية السوقر

الرقم: 2012/

نسخة من سجل المداولات

دورة استثنائية

(جلسة يوم 2012/12/19)

الموضوع: تشكيل مختلف لجان البلدية

في اليوم التاسع عشر من شهر ديسمبر من عام ألفين وإثنى عشر على الساعة الرابعة مساء، اجتمع المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية تحت رئاسة محي الدين عدة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على الاستدعاء الثاني الموجه يوم 2012/12/18.

السادة الحاضرون:

- إسم ولقب العضو..... عضو بالمجلس

الغائبون بعذر:

الغائبون بدون عذر:

بعد الحصول على النصاب القانوني عين السيد : س. ر متصرف رئيسي وأمين عام للبلدية كاتباً للجلسة.

- عدد الموافقون:

- عدد الرفضون:

- عدد الممتنعون:

رئيس المجلس الشعبي البلدي يشرح للأعضاء الحاضرين وجوب تكوين لجان تتكفل بالقضايا المختلفة و المنوطة بهم وفقاً لترتيبات القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلقة بالبلدية ولاسيما من المادة 31 إلى المادة 36 منه ويطلب منهم التداول و المباشرة في التكوين .

أعضاء المجلس الشعبي البلدي

بعد سماع عرض رئيسه و بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية ولا سيما من المادة 31 إلى المادة 36 و بمقتضى محضر التصيب المجلس الشعبي البلدي ورئيسه المؤرخ في 2012/12/06 .

قرروا بالإجماع على:

- تشكيل لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصات البلدية وهذا في القطاعات التالية:

لجنة الصفقات العمومية:

سيتم إنشاؤها طبقاً للمادة 137 من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 2010/10/07 المتضمن قانون الصفقات العمومية المعدل والمتمم .

لجنة الإقتصاد والمالية والاستثمار:

- السيد: ب.ع..... رئيساً للجنة

- السيد: س.ب..... عضو باللجنة

لجنة الصحة و النظافة و حماية البيئة:

- السيد: ن.ح..... رئيساً للجنة

- السيد: ك.ن..... عضو باللجنة

لجنة تهيئة الأقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية:

- السيد: ن.ح..... رئيساً للجنة

- السيد: ك.ن..... عضو باللجنة

لجنة الري و الفلاحة و الصيد البحري:

- السيد: ن.ح..... رئيساً للجنة

- السيد: ك.ن..... عضو باللجنة

لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية و الرياضية والشباب :

- السيد: ن.ح.....رئيسا للجنة.
- السيد: ك.ن.....عضو بالجنة.

ويرجى من سلطة الوصاية المصادقة على هذه المداولة المحررة بالسوق في اليوم والشهر والسنة المذكورين اليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه

رئيس المجلس الشعبي البلدي

نسخة مطابقة للسجل

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية عنابة
دائرة عنابة
الرقم... 1/1

عنابة في 25/04/2004

رئيس دائرة عنابة
إلى
رئيس المجلس الشعبي
بلدية

28 فبراير 2004
0440
S. G

الموضوع : ف/ي الصفقة المبرمة بين بلديتكم و شركة الصيانة
المرجع : مراسلتكم رقم 5144 بتاريخ 2003/12/21
المرفقات : الملف

ردًا على مراسلتكم المذكورة بالمرجع أعلاه و المتعلقة بالصفقة المبرمة بين
بلديتكم و شركة الصيانة. ، أعيد لكم المداولة رقم 21 المؤرخة
في 2003/07/09 دون المصادقة طالبا منكم إضافة على المداولة و كذا الصفقة
المحطة رقم 03

رئيس الدائرة
عن الواسي و تم تهنيط منه
الامين العام



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

بلدية

مديرية الأشغال و الصيانة
مكتب الصفقات العمومية

رئيس المجلس الشعبي البلدي
إلى
السيد/ مدير الإدارة المحلية لولاية عنابة
عن طريق
السيد/ رئيس دائرة عنابة

324/236/05

الموضوع : ف/ي وضعية الصفقة التسوية المبرمة
مع مؤسسة
" تجديد محطات الضخ رقم 04-03-01 "

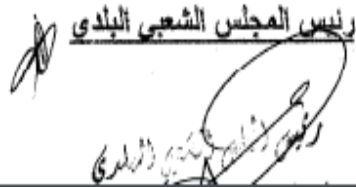
المرئيات : نسخة من حافظة الإرسال تحت رقم 2004/0925
بتاريخ 2004/09/18

سيدي ،

يشرفني أن أعلمكم أنه إلى حد الآن لم نتلقى أي رد إيجابي فيما يخص إجراءات المصادقة على الصفقة التسوية المذكورة بالموضوع أعلاه تحت رقم 2003/05 بمبلغ 9.895.941,90 دج موضوع مداولة المجلس الشعبي البلدي رقم 21 جلسة 2003/07/09 بالرغم من المراسلات المتتالية ، مرفق الإرسال الأخير عبر الدائرة المشار إليه أعلاه .

و عليه نطلب منكم التدخل على مستوى مصالحكم للفصل في هذه الوضعية حتى تتمكن من تسوية مستحقات المؤسسة و غلق العملية المسجلة بالمخطط البلدي للتنمية نهائيا .

تقبلوا منا فائق الإحترام و التقدير .

رئيس المجلس الشعبي البلدي


الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية عنابة
دائرة عنابة
الرقم: 199

عنابة في: 02/08/2004

رئيس دائرة عنابة
إلى
السيد: رئيس المجلس الشعبي

تاريخ الإيداع	24 سبتمبر 2004
رقم التسجيل	01553
التوجيه	CAB

الموضوع : ف/ي إنشاء وكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية.
المرجع : جدول إرسالككم رقم 0799 بتاريخ 2004/08/11
المرفقات : (02) نسخ من المداولة .

ردا على مراسلتكم المذكورة بالمرجع ، المتعلقة بإنشاء وكالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية التابعة لبلديتكم، أعيدكم المداولة رقم 32 المؤرخة في 2004/08/04، دون المصادقة ملفتا انتباهكم أن من جهة الوضعية المالية للبلدية غير قادرة على تحمل مثل هذه الأعباء، ومن جهة أخرى إنشاء مثل هذه الهياكل أظهرت عدم قدرتها على تسيير مرافق البلدية و أحسن مثال على ذلك هو مؤسسة تسيير و تنمية و ترقية المنشآت الاقتصادية المنحلة (EGICCA).

رئيس الدائرة

ع. عمارة كريب
عن السيد
الأستاذ
البلدية



Amara Kribou
Cmge



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

النصوص القانونية و التشريعية:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية سنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 14، صادرة بتاريخ 2016/03/07.
- 2- القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.
- 3- القانون العضوي رقم 10-16، المؤرخ في 25/08/2016، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28/08/2016.
- 4- الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 18/06/1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، بالأمر رقم 15-02، المؤرخ في 23/07/2015، الجريدة الرسمية عدد 40 صادرة في 23/07/2015.
- 5- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06، صادرة بتاريخ 18/01/1967.
- 6- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07/04/1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة رسمية عدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.
- 7- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل و المتمم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14/08/2004، الجريدة الرسمية 51 الصادرة بتاريخ 2004/08/15.
- 8- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 23/04/2008.
- 9- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة بتاريخ 03/07/2011.
- 10- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21/02/2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 29/02/2012.
- 11- القانون رقم 14-08، المؤرخ في 09/08/2014، المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة بتاريخ 20/08/2014.

12- من القانون رقم 15-19، المؤرخ في 25/01/2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية رقم 07، الصادرة بتاريخ 12/02/2015.

المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25/07/1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة في 28/07/1990.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23/07/1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية عدد 48 صادرة بتاريخ 27/07/1994.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 13-91، المؤرخ في 25/02/2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 27/02/2013.

الكتب :

- 1- حمدي سليمان سحيمات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة مقارنة تحليلية تطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- 2- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة 1، منشورات عويدات، لبنان، 1981.
- 3- سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، الطبعة 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2014.
- 4- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس، القاهرة، مصر، 1986.
- 5- شيحا إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999.
- 6- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة 1، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983.
- 7- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 8- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

- 9- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية رقم 11-10، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 10- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 11- علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة 1، دار وائل للنشر، الأردن، 2002.
- 12- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 13- عمار بوضيف، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الطبعة 1، الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- 14- عمار بوضيف، شرح قانون الولاية رقم 12-07، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 15- عمار بوضيف، شرح قانون البلدية رقم 11-10، الطبعة 1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 16- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 17- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
- 18- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 19- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الجزائر، 2011.
- 20- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 21- محمد السعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، أسس التنظيم الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1997.
- 22- محمد الشافعي ابوراس، القانون الإداري، المطبعة الجامعية جامعة بنها، مصر، 2007.
- 23- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

- 24- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 25- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 .
- 26- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 27- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 28- مليكة الصروخ، القانون الإداري، الطبعة 2، مطبعة النجاح للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، المغرب، 2010.
- 29- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999.
- 30- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 31- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء 1، الطبعة 2، منشورات صادر الحقوقية، لبنان، 1998.

الرسائل:

رسائل دكتوراه:

- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005.

رسائل الماجستير:

- 1- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2013.
- 2- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 3- بلهوارى سمية، علاقة الوالي بالهيئات المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016.

- 4- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011.
- 5- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006.
- 6- حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية كخيار استراتيجي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية و الاعلام، جامعة الجزائر، 2012.
- 7- حمدي مريم ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، 2014.
- 8- رواجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10-11، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2012.
- 9- زهرة أبرباش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
- 10- سعدي شيخ، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية، سيدي بلعباس، الجزائر، 1995.
- 11- سي يوسف احمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 12- صالح عبد الناصر، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011.
- 13- صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016.
- 14- عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية ادرار، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.
- 15- علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011.
- 16- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012.

- 17- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011.
- 18- فاتح بوطيق، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.
- 19- فريجة حوة، توزيع الاختصاص في مجال الضبط الإداري على المستوى المحلي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجلفة، الجزائر، 2014.
- 20- قاسي بن يوسف، الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- 21- قيمقاني رابع، نظام الوصاية الإدارية على البلديات، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987.
- 22- لعور بسمة، التنظيم القانوني للجماعات المحلية وأثره في تحقيق التنمية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، 2013.
- 23- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مسيلة، الجزائر، 2015.
- 24- يوسف جرادي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016.

المقالات والمنشورات:

- 1- بكر قباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، لبنان، 1984.
- 2- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مداخلة قدمت خلال الملتقى الخامس حول: دور الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03/04/2009، من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر.
- 3- عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مداخلة قدمت خلال الملتقى الخامس حول: دور الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03/04/2009، من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر.

4- عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر و تونس و المغرب، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد1، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر، 2012.

5- محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير

الجماعات المحلية 9-10 جانفي 2008، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة، الجزائر.

6- محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد6، مداخلة

قدمت خلال الملتقى الخامس حول: دور الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي

03/04/2009، من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم

الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر.

7- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد

03، 2003.

8- يعيش تمام آمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية

للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 33، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014.

معاجم وقواميس:

- المنجد في اللغة والإعلام، دار المشرق، الطبعة 31، بيروت (لبنان)، 1986 .

المحاضرات

- علي محمد، محاضرات القانون الإداري، أُلقيت على طلبة سنة أولى ماستر مهني، غير منشورة،

2016 .

المقابلات

- مقابلة مع رئيس مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات لبلدية تميمون، بتاريخ

2017/05/15.



لا فخرى

الفهرس

مقدمة :

- 05..... الفصل الأول : الرقابة الإدارية ومتطلبات استقلالية هيئات البلدية.
- 06..... المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية .
- 06..... المطلب الأول : تعريفات الرقابة الإدارية وبيان خصائصها.
- 07..... الفرع الأول : تعريفات الرقابة الإدارية.
- 10..... الفرع الثاني : خصائص الرقابة الإدارية.
- 12..... الفرع الثالث : نماذج الرقابة الإدارية.
- 15..... المطلب الثاني : تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.
- 15..... الفرع الأول : التمييز بين الرقابة الإدارية و الوصاية المدنية.
- 16..... الفرع الثاني : التمييز بين الرقابة الإدارية و السلطة الرئاسية.
- 18..... المطلب الثالث : أهداف الرقابة الإدارية .
- 18..... الفرع الأول: الأهداف السياسية للرقابة الادارية .
- 19..... الفرع الثاني: الأهداف الإدارية للرقابة الادارية.
- 19..... الفرع الثالث: الأهداف المالية للرقابة الادارية .
- 20..... المبحث الثاني : علاقة الوالي بهيئات البلدية .
- 21..... المطلب الأول : المركز القانوني للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري،.
- 21..... الفرع الأول : المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري،.
- 23..... الفرع الثاني : المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري،.
- 26..... المطلب الثاني : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي .
- 26..... الفرع الأول : دور الوالي في انتخاب وتشكيل المجلس الشعبي البلدي،.
- 28..... الفرع الثاني : تدخل الوالي في سير عمل المجلس الشعبي البلدي،.
- 34..... الفرع الثالث : تدخل الوالي في الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة .
- 40..... المطلب الثالث: علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي .
- 40..... الفرع الأول : دور الوالي في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي،.

41	الفرع الثاني: خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال ممارسته لصلاحياته لسلطة الوالي....
46	الفرع الثالث: دور الوالي في إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
50	الفصل الثاني : فعالية الرقابة الإدارية للوالي على هيئات البلدية
51	المبحث الأول : فعالية سلطة رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعماله.....
51	المطلب الأول : فعالية سلطة الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....
52	الفرع الأول : حدود سلطة الوالي في التوقيف.....
55	الفرع الثاني : حدود سلطة الوالي في الإقصاء
58	الفرع الثالث: حدود سلطة الوالي في الإقالة.....
60	المطلب الثاني : فعالية الرقابة الإدارية للوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....
60	الفرع الأول : حدود ممارسة الوالي لسلطة التصديق.....
70	الفرع الثاني : حدود ممارسة الوالي لسلطة الإلغاء.....
75	الفرع الثالث : حدود ممارسة الوالي لسلطة الحلول.....
78	المبحث الثاني: فعالية سلطة رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.....
78	المطلب الأول: أسباب الحل والجهة المختصة به.....
79	الفرع الأول: أسباب حل المجلس الشعبي البلدي.....
80	الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل.....
81	المطلب الثاني: إجراءات الحل وأثاره.....
81	الفرع الأول: إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي
81	الفرع الثاني: أثار حل المجلس الشعبي البلدي.....
85	الخاتمة.....
90	الملاحق.....
98	قائمة المراجع.....