

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة غارداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

## متطلبات الرقابة الادارية على الجماعات المحلية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي  
في مسار الحقوق، تخصص: قانون إداري.

إشراف الدكتور:

– محمد عجيلة

إعداد الطالب :

– محمد لمين مرسلي

### أعضاء لجنة المناقشة

الرقم	اللقب والاسم	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
1	د/ عجيلة محمد	أستاذ محاضر (أ)	جامعة غارداية	رئيسا
2	أ/ الأخضري إيمان	أستاذة مساعدة (ب)	جامعة غارداية	مشرفة ومقررة
3	أ/ زرباني عبد الله	أستاذ مساعد (ب)	جامعة غارداية	عضوا مناقشا
4	أ/ خنان أنور	أستاذ مساعد (أ)	جامعة غارداية	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 1436-1437هـ / 2015-2016 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَمَا شَهِدْنَا إِلَّا بِمَا عَلَّمْنَا وَمَا كُنَّا

لِلْغَيْبِ حَافِظِينَ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمَ

(سورة يوسف الاية 81)

# شكر وعرّفان

الحمد والشكر لله أوله وأخره على فضله ومنتته الواسعة في إتمام هذه المذكرة، وأسجد  
حمدا وشكرا أن منّ عليّ بنعمة الصرحة والتوفيق إلى طريق العلم والمعرفة، وما توفيقني  
إلا بالله عليه توكلت وهو رب العرش العظيم.

كما أتقدم بالشكر الجزيل بعد الله سبحانه وتعالى، إلى الأستاذ المشرف والموجه

الدكتور عجيبة محمد على قبوله الإشراف على هذه المذكرة.

وإلى جميع معلمي وأساتذتي أينما كانوا وحيثما وجدوا

فهم رسل الفكر والعلم وقمة البذل والعطاء في كل زمان ومكان

فلهم جزيل الشكر والتقدير على دوام النصح وسعة البال.

إلى كل من وقف إلى جانبي من أجل إعداد هذه المذكرة داعيا الله سبحانه وتعالى

أن يجازيهم خير الجزاء.

# الإهداء

إلى مبلغ الرسالة ومعلم البشرية المبعوث رحمة للعالمين سيّدنا " محمد "

عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم

إلى أعز الناس إليّ والداي العزيزين أطال الله عمرهما

إلى جدتي واخوتي وكل أفراد عائلتي دون استثناء

إلى كل من تقاسم معي حلاوة القيام بهذا العمل وساهم في من قريب أو بعيد

إلى جميع أصدقائي في هذا الوجود

إلى كل إنسان آمن بربه واعتز بوطنه وترسّخت فيه المثل العليا وأحب العلم وأهله

إلى الدماء الزكية التي سقت أرض الجزائر الطيبة.

**محمد لمين بن أحمد مرسلني**

## ملخص الدراسة :

تُعد الرقابة الادارية مسألة جوهرية وذات قيمة قانونية في التنظيم الإداري للدولة بشكل عام ، وتبني هذه الأخيرة لإسلوب اللامركزية الإدارية ينتج عنه تعدد الأشخاص الإداريين فيها، على غرار الجماعات المحلية التي تُمارس عليها الرقابة الادارية من طرف السلطة المركزية وذلك حفاظا على المصلحة العامة و الوقوف على مشروعية أعمالها ، حيث تعتمد في ذلك على مجموعة من الآليات والوسائل لإحقاق هذه الرقابة، و تشمل هذه الرقابة الأعضاء في هذه الجماعات المحلية بصفة فردية في صورة رقابة على الأعضاء ، وبصفة جماعية في صورة رقابة على الهيئة ، وأيضا تشمل هذه الرقابة الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات، حيث يجب مراعاة التوازن بين حق هذه الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها المخولة لها بموجب القانون، وتبعيةها للسلطة المركزية ، كما أن إنشاء الجماعات المحلية يقتضي الاعتراف بها ، وإعطاءها الأساس القانوني لها ، وذلك بمنحها الشخصية المعنوية التي تجعل منها مناطا لتحميل بالالتزامات والتمتع بالحقوق، إضافة الى مراعاة توافر المصالح المحلية المتميزة ووجود هيئات محلية مستقلة تعنى بهذه المصالح.

### **- الكلمات المفتاحية :**

الرقابة الادارية، الجماعات المحلية، اللامركزية الادارية، الشخصية المعنوية.

### **Résumé de l'étude:**

Le contrôle administratif est une question fondamentale a valeur juridique à l'organisation administrative de l'Etat en général, ce dernier en adoptant le type de la décentralisation administrative, résultant en une multiplicité de personnes administrateurs où à l'instar de collectivités locales sur lesquels l'autorité centrale exerce un contrôle administratif, afin de préserver l'intérêt public et la légitimité de leurs travaux, où Il dépend d'un ensemble de mécanismes et de moyens pour réaliser ce contrôle pour assurer un équilibre entre le droit des collectivités locales dans l'exercice de leurs pouvoirs et de subordination à l'autorité centrale, qui vise les membres de ces collectivites locales avec une recette individuelle dans une forme de contrôle sur les membres et d'une recette collective dans une forme de contrôle sur l' instance ainsi ce contrôle comprend des travaux fournes de ces instances, et que la présence de collectivités locales nécessite la jouissance de caractère la personnalité morale qui les rendent charger obligations et jouir des droits, en plus de prendre en compte la disponibilité des intérêts locaux en suspens et l'existence d'organismes locales indépendants concernés par ces intérêts.

### **-Mots clés:**

Contrôle administratif, les collectivités locales, la décentralisation administrative, la personnalité morale.

مقدمة

## مقدمة :

تنحصر أساليب التنظيم الإداري من الناحية القانونية في الدولة الحديثة في أسلوبين رئيسيين : الأسلوب المركزي، حيث تتركز الوظيفة الإدارية بكل مظاهرها بيد الحكومة المركزية في الدولة، والأسلوب اللامركزي الذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى تتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي وتعتمد كل دولة في تنظيم أجهزتها الإدارية الأسلوب الذي يتلائم مع النظام السياسي الذي تنتهجه والفلسفة السياسية التي تعتنقها، وسواء اعتمدت الدولة أسلوب المركزية أو اللامركزية في إدارة شؤونها فإنها بالضرورة تعطي للإدارة وجودها القانوني المتمثل في إكتسابها الشخصية المعنوية التي تجعلها مناطا للتحميل بالالتزامات وإكتساب الحقوق مما يؤهلها إلى القيام بتصرفات وأعمال سواء كانت هذه الأعمال قانونية أو مادية، وهو الشيء الذي يجعل منها طرفا فاعلا في شتى المجالات سواء على المستوى الإداري أو الإجتماعي أو الإقتصادي وغيرها من المجالات وذلك بحسب طبيعة نشاط هذه الإدارة .

إن موضوع الجماعات المحلية يجد مدخله في إعتقاد الدولة أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية في العاصمة وهيئات أخرى تتمتع بنوع من الإستقلال في المجال الإداري ، حيث ان وجود هذه الهيئات جاء نتيجة الأدوار المتزايدة للدولة الحديثة ومتطلبات الحياة اليومية للمواطنين و التنمية المحلية، حيث أنه من الصعب التحكم بكل هذه العوامل وأخرى من قِبَل السلطة المركزية وحدها، هذا ما برر وجود أشخاص معنوية أخرى إلى جانب الدولة تعمل على إدارة وتصريف بعض الشؤون المحلية أو القطاعية وذلك حسب نشاط هذه الأشخاص المعنوية، فاللامركزية الإدارية تعطي بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص، ويتحدد إختصاص هذه الهيئات بإحدى صورتين الأولى: على أساس إقليمي، حيث تمارس إختصاصاتها على إقليم معين، والثانية على أساس مصلحي بمعنى أن يتقرر لها إدارة مرفق معين، وتبعاً لهذا التقسيم فمجال دراسة الجماعات المحلية يكون في إطار اللامركزية الإقليمية، حيث تقوم هذه الأخيرة على عناصر هي: وجود هيئات محلية مستقلة ومنتخبة و وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية بالإضافة إلى خضوع هذه الهيئات إلى الرقابة الإدارية من طرف السلطة المركزية .

إن خضوع الجماعات المحلية للرقابة الإدارية يعد أحد دعائم اللامركزية الإقليمية، حيث بدونه يختل المعنى

الحقيقي لـ اللامركزية الإدارية ونصبح في صورة أخرى وهي اللامركزية السياسية أو (الفيدرالية) ، وما يجعل هذا العنصر متميزاً عن باقي العناصر الأخرى هي طبيعة الرقابة الممارسة على هذه الأجهزة كونها رقابة إستثنائية وكذلك

النظام القانوني الخاص بما الذي يختلف في جوهره عن الرقابات الإدارية الأخرى، بل وحتى على مستوى التسمية فإن مصطلح الرقابة الإدارية كان محل اختلاف بين الفقهاء بين مؤيد لمصطلح الوصاية الإدارية ومعارض له، ما جعل هذا النوع من الرقابة محل كثير من الدراسات سواء القانونية أو السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية وغيرها من المجالات، وكذلك يعد عنصر الرقابة على الجماعات المحلية في كثير من الدراسات حجر الزاوية فيها، إذ عادة ما يرتبط هذا العنصر بمدى استقلالية الجماعات المحلية وأيضاً طبيعة العلاقة بينها وبين السلطة المركزية، وكذلك صلاحيات المجالس المنتخبة المكونة لها ودورها في التنمية المحلية، هذا على مستوى أهمية هذا العنصر أما من جانب القواعد والأسس التي تحكم هذا النوع من الرقابة فنجدها تهدف أساساً إلى احترام مبدأ المشروعية وقواعد التخصيص التي يجب أن لا تحيد عنها الجماعات المحلية حيال ممارستها لإختصاصاتها واحترام المصلحة العامة (مصالح المواطنين المحليين ومصصلحة الدولة) ولتكريس هذه المبادئ فالرقابة الإدارية تنصب على ثلاث أمور: إما على الجماعات المحلية في حد ذاتها وإما على أعمالها وإما على أعضائها، هذه أوجه الرقابة المطبقة على الجماعات المحلية بوجه عام.

إن موضوع دراستنا هذه يبرز العناصر المكونة للجماعات المحلية بشكل عام والمفاهيم المتعلقة بها، وأيضاً دراسة مكونات الرقابة الإدارية من حيث أساليبها وسائلها ومظاهرها، وهذا على ضوء التشريع الجزائري حيث أفرد هذا الأخير للعمل الرقابي الوسائل القانونية والمادية سواء تعلق الأمر بالقوانين أو إنشاء الأجهزة المختصة في الرقابة، حيث أن ما يؤكد هذا مثلاً تخصيصه فصلاً كاملاً للرقابة في دستور سنة 1996، وكذلك إحتواء مختلف قوانين الجماعات المحلية عبر مختلف المراحل التي مرت بها الدولة على نصوص قانونية تُعنى بالعملية الرقابية، أما ما يخص مجال دراستنا فتمحور أساساً على دراسة الأحكام الواردة في قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 وقانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 مع المقارنة مع قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 وأحياناً مع قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969.

#### - اشكالية الموضوع:

انطلاقاً مما سبق تقديمه وبعد التطرق إلى مداخل ومحددات موضوع متطلبات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية يمكن بلورة الأفكار السابقة وصياغتها وفق الإشكالية التالية : ماهي الآليات والوسائل التي اعتمد عليها

المشرع في إحقاق سلطته الرقابية على الجماعات المحلية ؟

حيث يتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية :

- ما هو مفهوم الرقابة الإدارية ؟

- ما هي القواعد والأسس المكونة للجماعات المحلية ؟
- ما هي الأجهزة المختصة بممارسة الرقابة الإدارية ؟
- فيما تتمثل مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ؟
- أهمية الموضوع :

إن موضوع متطلبات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية له أهمية بالغة، حيث ان الرقابة تعد مسألة جوهرية لا بد منها حيث أقرها المشرع في شتى قوانينه المتعلقة بالجماعات المحلية، وقد نص دستور سنة 1996 عليها في المواد 159 إلى 170، أما على المستوى العملي فنجد أن أعمال الرقابة الإدارية له عدة مبررات، إذ بها تبسط السلطة المركزية يدها على الجماعات المحلية وتضامن بها الوحدة الترابية للدولة، وكذلك الحفاظ على حقوق المواطنين المحليين كون هذه الرقابة تستند إلى مبدأ المشروعية ، وحماية المصلحة العامة ومراقبة أعمال الجماعات المحلية ومحاربة ظاهرة الفساد التي تعاني منها بعض المجالس المحلية .

#### - أهداف الموضوع :

تهدف دراسة موضوع متطلبات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية إلى إبراز نوع الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية وهو ما يصطلح عليه بالوصاية الإدارية في بعض الدراسات، وكذلك إعطاء الإطار العام الذي تتواجد فيه الجماعات المحلية وإبراز مكوناتها والتعريف بأطراف الرقابة الإدارية، سواء السلطة المركزية والأجهزة التابعة لها المخولة بممارسة الرقابة وكذلك الجماعات المحلية وهيئاتها المكونة لها، وإبراز مظاهر الرقابة الإدارية سواء تعلق الأمر بالهيئات نفسها أو أعضائها، أو أعمالها وكذلك النتائج المترتبة عنها وهذا من خلال معاينة النصوص القانونية خاصة قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 .

#### - أسباب اختيار الموضوع :

إن سبب اختيارنا لهذا الموضوع يعود لأمرين اثنين :

#### - أسباب موضوعية :

- أن الدراسة تتمحور حول الجماعات المحلية وهذه الأخيرة لا تزال محل اهتمام كثير من الأوساط سواء تعلق الأمر بالمشرع نفسه أو الباحثين في القانون الإداري أو علم السياسة أو علم الاجتماع وغيرها من العلوم فالجماعات المحلية أو الإدارة المحلية لها عدة مآخذ وتكتسي دراستها طابع التجديد والمرونة، إذ كثيرا ما نلاحظ تغيرات على هذا المستوى سواء على الصعيد القانوني أو الهيكلي أو حتى على مستوى المفاهيم المعتمدة.

- الدور المتزايد الذي تقوم به الجماعات المحلية على المستوى المحلي سواء تعلق الامر بالمصالح المحلية للمواطن وعلاقتها المباشرة مع حقوقه الخاصة وكذلك انعكاسات أعمال هذه الجماعات المحلية على التنمية المحلية .

- الوقوف على نجاعة وفعالية الرقابة الادارية على الجماعات المحلية ومدى إلمام المشرّع بكامل صورها ، خاصة في ظل قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12 الجديدين .

- أسباب ذاتية :

- محاولة الإلمام بالأمر القانوني والتعرف على الإشكالات التي يطرحها هذا الموضوع ومرد ذلك السعي إلى الحصول على زاد من المعرفة القانونية، خاصة في ظل بساطة التصور، حيث أن البلدية والولاية واقع معاش يتكرر يوميا مع المواطن المحلي وكذلك إيجاد تفسير لواقع الجماعات المحلية بين الواقع الموجود والنصوص القانونية المكرسة.

- إهتمامنا الشخصي بموضوع الجماعات المحلية ، وإقتراح الدكتور المشرف علينا عنوان المذكرة هذه، خاصة وانه يوافق المسار الاكاديمي الذي نسلكه في تخصص القانون الإداري ، وخصوصا موضوع الرقابة على الجماعات المحلية حيث يعد هذا البحث ثمرة بحوث سابقة قدمناها خلال اطوار دراستنا الجامعية .

- الدراسات السابقة :

حظي موضوع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية بنصيب وافر من الدراسات من طرف الباحثين وهذا ما

يعكس أهمية هذا الموضوع، ومن بين الدراسات الكثيرة والتي اعتمدنا عليها في بحثنا نذكر منها :

- بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة ، 2010/2011.

أهم النقاط التي تطرق إليها: مفهوم الرقابة الوصائية وسائلها وصورها وموقوفاتها، الرقابة الوصائية على المجالس

البلدية وأثر هذه الرقابة عليها، أما عن الإشكالية المطروحة فجاءت حول مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة

وصورها وصور الرقابة التي تخضع لها المجالس البلدية، وأهم ما توصل إليه هو :

- المجالس البلدية تخضع إلى رقابة شديدة تفقدها صفة الاستقلالية

- أن هذه الرقابة تفقد اللامركزية أبعادها وأهدافها.

- تأثر المشرع بالنموذج الفرنسي القديم في ممارسة الرقابة المشددة.

- صالح عبد الناصر ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير

في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2009/2010.

- حيث تناول فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية كمطلب ديمقراطي وأوضح من خلالها مفهوم وعناصر الاستقلال ثم تطرق إلى الرقابة الوصائية على اعتبارها علاقة تبعية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية وأوضح من خلالها المفهوم والصور والسلطات المخولة بممارسة الرقابة الوصائية و أثار التساؤل التالي لمعالجة أفكاره .
- هل تمكنت القوانين الحالية المتعلقة بالجماعات الإقليمية من تحقيق فكرة التوازن بين مبدأي استقلالها وتبعيةها للرقابة الوصائية ؟
- وكان أهم ما توصل اليه :
- أنه لقيام نظام محلي فعال يجب وضوح العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الاقليمية، حيث يكمن في استقلاليتها.
- تأمين الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية عن طريق الانتخاب .
- تدعيم الاستقلال المالي وذلك بتمكين الموارد المالية الذاتية والعمل على خلق نوع من التوازن والتناسب بين اختصاصات الجماعات الإقليمية والموارد المالية .
- أن الجماعات الإقليمية في الجزائر تعاني من رقابة وصائية شديدة ، بحيث نجد المشرع الجزائري يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم التقليدي في الرقابة.
- أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، 2013/2012 .
- وتتلخص محاور الدراسة حول كيفية ممارسة الآليات الرقابية على أعضاء المجالس المحلية سواء كانت في صورة عقوبات فردية أو في شكل عقوبة جماعية تشمل كافة الأعضاء، وكذا النتائج المترتبة عن كل حالة، ثم التطرق إلى أوجه الرقابة الممارسة على أعمال المجالس المحلية وطبيعة هذه الرقابة وانعكاس هذه الآليات الرقابية على استقلالية الجماعات المحلية وعلى دورها التنموي، وجاءت الاشكالية على النحو التالي :
- ماهي الآليات التي تبنها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على المجالس المحلية؟ وماهي أهم المستجدات التي جاء بها كل من قانون البلدية والولاية في ما يتعلق بسلطة الرقابة وما مدى انعكاسها على استقلالية المجالس المحلية ؟
- وأهم ما توصلت إليه الدراسة :
- اتجاه المشرع إلى تشديد رقابته من خلال تعزيز دور الجهات المكلفة بعملية الرقابة.
- أنه يجب منح الأعضاء المنتخبين ضمانات أكبر ومجالاً أوسع لمواجهة قرارات الجهات الوصية .
- ضرورة اقتضار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وأن يترك تقدير الملائمة للمجالس المحلية قدر الإمكان.

### - المنهج المتبع في الدراسة :

تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال بيان العناصر المكونة لنظام الرقابة الإدارية ووصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية والولاية وتحليل نظام الرقابة الإدارية من خلال استقراء النصوص المتعلقة بالرقابة الإدارية .

### - صعوبات البحث :

إن أهم معوق اعترضنا في إنجاز هذا العمل هو قلة المراجع المتخصصة في موضوع الرقابة الإدارية بشكل مستقل عن باقي العناصر الأخرى المكونة للجماعات المحلية وهذا مالا يتوافق والشروط الشكلية للمذكرة من حيث حجم المذكرة بالإضافة إلى وجود تداخل وتشابه بين المفاهيم المحيطة بعنصر الرقابة الإدارية الشيء الذي أدى أحياناً إلى تكرار بعض المفاهيم والعناصر، بالإضافة الى غياب دراسات معمقة ووافية تتناول موضوع الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر خاصة مع صدور قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12 الجديدين .

### - خطة الدراسة :

قسمنا الدراسة إلى فصلين اثنين: الأول يتضمن مفاهيم حول الرقابة الإدارية والجماعات المحلية، حيث تطرقنا من خلاله في مبحثين: الأول حول ماهية الرقابة الإدارية، والمبحث الثاني إلى الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية. أما الفصل الثاني فخصصناه إلى دراسة الرقابة الإدارية على الولاية والبلدية في الجزائر في مبحثين اثنين ، وذلك بإبراز الاطار التشريعي والتنظيمي للولاية والبلدية والاجهزة المكونة لهما وصلاحياتها ثم ابراز مظاهر الرقابة الادارية على هيئتا المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي.

# الفصل الأول

مفاهيم حول الرقابة الإدارية

والجماعات المحلية

## الفصل الأول: مفاهيم حول الرقابة الإدارية والجماعات المحلية

يلتقي مضمون الرقابة الإدارية مع موضوع الجماعات المحلية في تجسيد اللامركزية الإقليمية، حيث تقوم على جملة من المبادئ والقواعد المحددة لنشاطها وطبيعتها عملها، وإبراز فحوى هذه العلاقة لا بد من التطرق إلى عدة جوانب في دراسة الرقابة الإدارية من حيث المفاهيم والمعايير المكرسة لتحديد نمط هذه الرقابة وصولاً إلى التمييز بينها وبين الرقابات الأخرى المطبقة ثم بيان صورها، وكون الجماعات المحلية المجال الذي تطبق فيه الرقابة الإدارية وجب الوقوف على العناصر المكونة لها من خلال دراسة نظرية الشخصية المعنوية واللامركزية الإدارية .

### المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية .

تعددت المفاهيم التي قيلت بشأن الرقابة بشكل عام، وتنوعت بحسب الزاوية التي ينظر إليها وخصوصية كل دراسة، وسنتطرق في هذا المبحث إلى تعريف الرقابة بشكل عام وإبراز مختلف التوجهات المتبعة في ذلك ثم دراسة الرقابة الإدارية على وجه الخصوص وتمييزها عن باقي الصور المشابهة لها.

### المطلب الأول: المفهوم العام لوظيفة الرقابة .

نوضح في هذا المطلب معنى الرقابة لغة واصطلاحاً والمعايير المعتمدة في تحديد نوع الرقابة وبيان أهدافها .

### الفرع الأول: معنى الرقابة .

أولاً: معنى الرقابة لغة : تعني الرقابة لغة المراقبة والملاحظة والحراسة ، وهي مشتقة من الفعل راقب وراقبه ، أي حرسه ولاحظه،<sup>1</sup> وتعني أيضاً المحافظة والإنتظار فالرقيب يعني الحافظ والمنتظر، وقوله تعالى: ﴿ إِنْ لَمْ يَكُنْ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ﴾ [النساء: الآية 04]. أي مطلعاً حفيظاً لأعمالكم.<sup>2</sup>

والمعنى اللغوي لكلمة رقابة في اللغة الانكليزية CONTROL، وقد حملت أكثر من معنى يدور معظمها حول التفتيش والمراجعة، وقد وجد للرقابة في قواميس اللغة الفرنسية أكثر من معنى يدور جميعها حول السلطة أو السيادة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2010، ص:13.

<sup>2</sup> - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، ط3، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، مصر، 2006، ص: 18.

<sup>3</sup> - محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص:72.

ثانياً: المعنى الإصطلاحي للرقابة :

للرقابة مفاهيم متعددة ومتنوعة تختلف حسب الزاوية التي يُنظر إليها، ونورد فيما يلي بعض التعريفات الموضحة لعملية الرقابة :

1- " أنها مجموعة الإجراءات التي تضعها الدولة للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة ودراسة الانحراف في التنفيذ لكي تعالج نواحي الضعف و القصور على الخطأ لمنع تكراره "

2- " التأكد من أن كل شيء أُقيم وفقاً للقواعد التي وضعت و التعليمات التي أعطيت "

3- " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية و في الوقت المحدد لها "

4- " عملية متابعة دائمة و مستمرة تقوم بها السلطة نفسها أو بتكليف غيرها وذلك للتأكد من أن ما يجري عليه العمل وفقاً للمخطط الموضوع والسياسات المرسومة والبرامج المعدة، وفي حدود القوانين والقواعد والتعليمات المعمول بها لتحقيق أهداف معينة.<sup>1</sup>"

5- وعرفها فايول " بأنها التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها "

6- كما عرفها فواد العطار بأنها " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها "

ويمكننا القول أن الرقابة تعني: "التحقق والتأكد من إلتزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها."<sup>2</sup>

- من خلال التعريفات السابقة يمكن تحديد أهم أسس عملية الرقابة وهي:

1- جهات معينة تقوم بواجب الرقابة .

2- الرقابة هدف يتناسب مع موضوع الرقابة التي يمارسها سواءً كانت إدارية أو قضائية أو غيرها .

3- التأكد من مطابقة التنفيذ للقواعد والتعليمات .

<sup>1</sup> - بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2010، ص: 28.

<sup>2</sup> - محمد حسين عبد العال، مرجع سابق، ص: 72.

4- التحقق من الأهداف التي تحققت بكفاية عالية .

5- كشف الانحراف في التنفيذ عن الهدف الموضوع .

6- علاج نواحي الخطأ و القصور و منع تكراره مستقبلا<sup>1</sup> .

### الفرع الثاني: الإتجاهات المحددة لتعريف وظيفة الرقابة .

مما تقدم يتبين وجود ثلاثة إتجاهات فيما يتعلق بتعريف الرقابة.

- الإتجاه الأول: يهتم بوظيفة الرقابة و أهدافها.

- الإتجاه الثاني : يهتم بإجراءات عملية الرقابة .

- الإتجاه الثالث: يهتم بأجهزة الرقابة.

أولاً: أصحاب الاتجاه الأول : يهتم أصحاب الاتجاه الأول بالجانب الوظيفي للرقابة و يركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، فهم يهتمون بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة، فيرى بعض الكتاب أن الرقابة تعني العمل على تحقيق أهداف معينة تسعى الوحدة إلى إنجازها بينما يعتمد فريق آخر أن أساس الرقابة هو تحديد العمل المطلوب أدائه من كل فرد داخلها إذ في هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة . ووفقا لهذا الاتجاه يعرف الدكتور " عبد الله طلبة " الرقابة بأنها " عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن " ، وعرفها الدكتور " عبد الحميد شمس " بأنها "مراقبة النشاط الذي تقوم به الإدارة المتابعة لتنفيذ السياسات الموضوعة والعمل على إصلاح ما قد يعثرها من ضعف حتى تمكن تحقيق الأهداف المنشودة."

ثانياً: أصحاب الاتجاه الثاني : ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الرقابة من حيث كونها إجراءات و يركزون على

الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة ، فلكي تتم عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات على أوجه النشاط المختلفة كشروط أساسي للقيام بالرقابة على أن تُعد بشكل يمكن الاستفادة منها في متابعة النشاط ومراجعة نتائج الأعمال وفحصها ووفقا لهذا الاتجاه عرّف الرقابة بأنها " مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة<sup>2</sup> .

وعرفها الدكتور " عبد السلام بدوي " بأنها مجموعة من العمليات التي تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى

<sup>1</sup> - بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، مرجع سابق، ص: 28 .

<sup>2</sup> - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005، ص: 20، 21.

نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة.

**ثالثاً: الاتجاه الثالث:** يهتم أصحاب هذا الاتجاه بالأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى الفحص والمتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج، فالرقابة تعني هنا أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الوحدات لأهدافها بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوصية باتخاذ القرارات المناسبة.

ووفقاً لهذا الاتجاه عُرفت الرقابة بأنها عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة التي تضمن سير العمل وأن توفر لها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف والبرامج الموضوعية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: مفهوم الرقابة الإدارية.

تتميز الرقابة الإدارية على أنها رقابة صادرة عن الجهاز التنفيذي في الدولة، حيث لها خصوصية من حيث المعنى وأيضاً في الصور المختلفة لإعمال هذه الرقابة.

### الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية وأنواعها.

#### أولاً: تعريف الرقابة الإدارية.

يُقصد بها من الجانب الإداري " الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تُكوّن الجهاز التنفي ذي والإداري للدولة ليشمل المرافق العامة المركزية وكذلك المرافق العامة اللامركزية بهدف ضمان إحترام القانون وحماية المصلحة العامة، وتعني الرقابة الإدارية بالمفهوم القانوني: الرقابة التي تمارس من قِبَل الإدارة على نفسها، فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قِبَل أجهزة مركزية مستقلة أم كانت رقابة ذاتية تمارس من داخل الجهاز الإداري.<sup>2</sup> ولقد تضمنت الكثير من الدساتير نصوصاً خاصة بالرقابة على أعمال الإدارة مع اختلاف طبيعة هذه النصوص من دولة لأخرى، وقد عالجت بعض نصوص القانون الإداري الرقابة الإدارية لضمان وجود أساس قانوني للرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الأشخاص المعنوية العامة سواء كانت مصلحة أم إقليمية فالقانون هو الذي يضع القواعد الكفيلة بتحسين أداء الإدارة ورفع كفاءتها وفعاليتها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص: 23.

<sup>2</sup> - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص: 14.

<sup>3</sup> - نفس المرجع، ص: 16.

وكذلك تعني الرقابة من الناحية القانونية بأنها " عبارة عن حق دستوري يُخوّل صاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة كما تحمل الرقابة معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي إلى أهداف التنظيم الإداري الذي تتطلبه الدولة".<sup>1</sup>

وترتيباً على ذلك يمكن القول أن المعنى القانوني للرقابة الإدارية يعني " الرقابة التي تقوم هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح " .

وكذلك يقتضي تحديد المدلول القانوني للرقابة الإدارية التمييز بين مجال الدراسة في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، ذلك لأن الرقابة الإدارية من أهم الموضوعات التي يشترك فيها كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة فالرقابة الإدارية من وجهة نظر علم الإدارة العامة تعني: " مجموع المبادئ والأساليب التي تطبق على المنظمة الإدارية فهو يركز إهتمامه على هذه المبادئ والأساليب بحيث يسعى إلى تعزيز المبادئ والأساليب التي تطور أعمال الجهاز الإداري وتزيد من كفاءته وفاعليته ، فعلم الإدارة يدرس الرقابة الإدارية من النواحي الفنية والوصفية، أما الرقابة الإدارية من وجهة النظر القانونية فتعني مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على المنظمة الإدارية، فالقانون الإداري يضع القاعدة القانونية التي يجب على الأجهزة الإدارية التقيد بها والالتزام بنصها.<sup>2</sup>

ثانياً: تحديد أنواع الرقابة.

اختلفت الإتجاهات في تحديد أنواع الرقابة، فذهب إتجاه إلى تقسيم أنواع الرقابة على أساس المعيار الشكلي أي الهيئة التي تقوم بها وعلى هذا الأساس تنوعت الرقابة حسب الجهة القائمة بها ولكل نوع خصائصه ووسائله الخاصة به، وذهب إتجاه آخر إلى تقسيم الرقابة على أساس موضوعي ويبحث أنصار هذا الإتجاه في طبيعة العمل نفسها هي التي تحدد الجهة القائمة بالرقابة ، ويضرب مثلاً لذلك الرقابة المسبقة التي تمارسها جهات الوصاية بالنسبة للقرارات التي تصدر من الجهات المشمولة بالوصاية والتي تتطلب التصديق عليها قبل إدخالها حيز التنفيذ وكذا رقابة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لمشروعات القرارات قبل اعتمادها من السلطة المختصة.<sup>3</sup>

ولقد قسّم الفقه الإداري الرقابات ا لإدارية إلى صور متعددة : فهي حسب مداها ونطاقها تنقسم إلى رقابة إدارية (رئاسية) ورقابة إدارية (وصائية)، وهي بحسب مصدرها تنقسم إلى رقابة إدارية (داخلية) ورقابة إدارية

<sup>1</sup> - عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص: 19.

<sup>2</sup> - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص: 18.

<sup>3</sup> - محمد حسين عبد العال، مرجع سابق، ص: 102.

(خارجية)، وهي بحسب وقت ممارستها تنقسم إلى رقابة إدارية (ملازمة) للعمل الإداري و أخرى (لاحقة) للعمل الإداري، وهي بحسب موضوعها أو محلها تنقسم إلى رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال ، إلا أن هذا التعدد في صور الرقابة الإدارية لا يعني الفصل التام بين هذه الصور بل أن جميع هذه الصور متداخلة فقد تكون الرقابة خارجية و وصائية ولاحقة وعارضة في نفس الوقت.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها.

تنقسم الرقابة من حيث الجهة القائمة بها لقسمين أساسيين وهي الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ويستند هذا التقسيم إلى إختلاف المعيار المتبع في هذا الشأن ويذهب البعض من الفقهاء إلى أن تقسيم الرقابة إلى داخلية وخارجية مرجعه مكانة الجهة أو السلطة التي تتولى عملية الرقابة ف إذا كان طرفي الرقابة يضمهما تنظيم واحد و السلطة واحدة كانت داخلية أما إذا كان الرقيب منفصل عن الوحدة كانت الرقابة خارجية.<sup>2</sup>

أولاً: الرقابة الداخلية.

هي الرقابة التي تقوم بها الإدارة على أعمالها بصورة تلقائية أو تباشرها الإدارة من تلقاء نفسها وذلك بإعادة النظر في قراراتها، إما بالسحب أو التعديل أو الإلغاء للقرار نظراً لعدم مشروعيته أو عدم ملاءمته وعزفها الدكتور **عمار عوابدي** بلُها: " رقابة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها وذات أعمالها" وتختلف الرقابة الإدارية الداخلية باختلاف التنظيم الإداري الذي تأخذ به الدولة ، إما أن يكون تنظيم مركزي أو تنظيم لا مركزي،<sup>3</sup> وتتخذ الرقابة الداخلية صوراً مختلفة من حيث الشكل والمضمون ، فمن حيث الشكل تتمثل في صورتين أساسيتين هما: الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، ومن حيث المضمون فقد إمتدت تلك الرقابة لكافة صور النشاط بالوحدة وتعدّها مرحلة تقييم الأداء والفعالية.<sup>4</sup>

### - صور الرقابة الداخلية:

تختلف صور الرقابة الإدارية باختلاف التنظيم الإداري الذي تأخذ به الدولة ، إما أن يكون تنظيمياً مركزياً أو تنظيم لا مركزي، ففي حالة الأخذ بنظام المركزية الذي يقوم على توحيد النشاط الإداري وجعله ينبثق من مصدر واحد، أي أن النظام المركزي يقوم على فكرة التدرج الهرمي في الأجهزة الإدارية أين يخضع موظفي الحكومة للرقابة

<sup>1</sup> - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص: 46 .

<sup>2</sup> - محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، مرجع سابق، ص: 121.

<sup>3</sup> - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، 2010/2011، ص: 34 .

<sup>4</sup> - محمد حسين عبد العال، نفس المرجع ، ص: 122.

الرئاسية، حيث تكون الدرجات الدنيا خاضعة للدرجات العليا ، فالرئيس يباشر رقابة قبلية ورقابة بعدية على أعمال وقرارات رؤوسيه، كما له صلاحية تعديل أو إلغاء هذه القرارات ، أما التنظيم اللامركزي الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية، وليس تركيزها مما ينتج عنها تعدد الأشخاص المعنوية في الدولة، ولكل منها ذمة مالية وكيان قانوني مستقل، لكن هذا الإستقلال نسبي وفي حدود إدارة وتسيير الشأن المحلي، فالجماعات المحلية تخضع لرقابة وإشراف الجهات الوصية في إطار ما يُسمى بالرقابة الوصائية.<sup>1</sup>

إن شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة ، فالرقابة الرئاسية تجري ضمن إدارة مركزية أو غير مكمزة بين سلطة عليا وسلطة تابعة لها ، أما الرقابة الوصائية فلها تجري أساساً ضمن إدارة لا مركزية بين سلطة الوصاية وسلطة لا مركزية ، مثال ذلك الرقابة التي يمارسها وزير الداخلية على مداوات المجلس الشعبي الولائي.<sup>2</sup>

**أ) الرقابة الرئاسية :** عُرِفَت الرقابة الرئاسية مع بداية عهد التنظيم وتقسيم الوظائف إلى درجات يعلو بعضها بعضا بداية من الوزير وهو الرئيس الإداري لمجموع الإدارات والمرافق التابعة لوزارته، وتم تعريف الرقابة الرئاسية **بُئها: " السلطة التي يمكن بمقتضاها إلغاء أو إيقاف التصرفات القانونية أو التصديق عليها أو التصريح بها "**<sup>3</sup>، حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال رؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي.<sup>4</sup> وهذه السلطة ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي إختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.<sup>5</sup>

**- سمات الرقابة الرئاسية :** تتميز الرقابة الرئاسية بخصائص معينة منها: أنها رقابة إدارية مركزية وأنها رقابة مفترضة ورقابة شاملة.

**- أنها رقابة إدارية :** مستمدة من القائمين عليها والسلطات المخولة لهم سواء كانت سلطات رئاسية مركزية أو سلطات رئاسية محلية فهي نابعة أساساً من أعضاء الهيكل الوظيفي لتلك الوحدات.

**- أنها رقابة مفترضة:** إفتراض الرقابة الرئاسية بئتي من أنها مستمدة أساساً من القانون وتطبق بقوة القانون ولاخيار للرئيس الإداري في إعمالها ولا في إغفالها.

<sup>1</sup> - بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص: 35 .

<sup>2</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص: 115.

<sup>3</sup> - محمد حسين عبد العال، مرجع سابق، ص: 123 .

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ، 2005، ص: 25 .

<sup>5</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دارجسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2010، ص: 15

- أنها رقابة شاملة : شمولية الرقابة الرئاسية تعني أنها تمتد لكافة الأعمال والتصرفات بالإضافة إلى ذلك فإنها تشمل على المشروعية والملاءمة.<sup>1</sup>

### - مظاهر الخضوع للرقابة الرئاسية:

من تعريف الرقابة الرئاسية نستنتج أن السلطة الرئاسية تخوّل الرئيس جملة من الإختصاصات على أشخاص مرؤوسيه و البعض الآخر على أعمالهم.

- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس : وتتجلى في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه ولما كانت هذه السلطة ليست إمتيازاً للرئيس وإنما هي نوع من الإختصاص يمارسه في حدود القانون، فإنه من حق المرؤوس أن يتظلم إدارياً من قرارات الرئيس وأن يطعن فيها قضائياً متى أصيبت بعيب إساءة إستعمال السلطة.

- سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه : إلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله. وتأخذ هذه الإختصاصات مظهرين. فالبعض منها يمكن رده إلى سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه، والبعض الآخر يعود إلى حقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال.<sup>2</sup>

ب) الرقابة الادارية ( الوصاية الادارية ) : يشمل هذا الأسلوب ممارسة السلطة التنفيذية الرقابة على المؤسسات والهيئات العامة في الدولة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وبا لإستقلال المالي والإداري، وتحدد هذا النوع من الرقابة وتُشير إلى أبعاده التشريعات العامة في الدولة ،<sup>3</sup> وفيما يلي نذكر بعض التعريفات المتعلقة بمفهوم الرقابة الإدارية على هذه الوحدات المحلية ، حيث عرفها شارل ديباش بأنها : " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانوناً لحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية"<sup>4</sup>، وعرفها الدكتور محمود حلمي بأنها: " مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع إنحراف وتخاذل وتعنت وإساءة إستعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة "<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، مرجع سابق، ص: 126، 127 .

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 17.

<sup>3</sup> - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص: 39.

<sup>4</sup> - Charl Desbache, **Institution Administratif**, 2ème édition , Dalloz , Paris, France, 1972, p73.

<sup>5</sup> - بوضياف عمار، نفس المرجع ، ص: 249.

وعرفها ماسبتول بأنها " مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة."<sup>1</sup>

و يمكن تعريف الرقابة الإدارية بلُغتها: "رقابة المشروعية أو الملائمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقية بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال."

إن الصفة الرقابية للرقابة الإدارية (الوصائية) لا تكون إلا بنص إعمالا لقاعدة " لا وصاية الا بنص " ولا رقابة وصائية فيما يجاوز حدود النص والرقابة ا لإدارية تمتد من حيث مجالها لكافة الوحدات اللامركزية محلية أو مرفقية وفي مجال اللامركزية تختلف تلك الرقابة من دولة إلى أخرى تبعا لإختلاف النظم المعمول بها في تلك الدول. فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الجهات اللامركزية عند ممارستها لإختصاصها وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية والأهداف التي أنشئت هذه الجهات لتحقيقها، وتهدف الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) إلى :

- التحقق من مشروعية تصرفات الوحدات المحلية ومدى خضوعها لمبدأ الشرعية<sup>2</sup>.
- المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حتى لا تصبح الوحدات اللامركزية دولا ضمن الدولة الواحدة.<sup>3</sup>

يعتمد بعض الفقهاء مصطلح الرقابة الإدارية ( la controle administrative ) مبتعدين بذلك عن مصطلح الوصاية الإدارية (la tutelle Administrative)، حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظراً لإختلاف الجوهر بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية وهي بذلك مؤهلة لإكتساب الحقوق والتحميل بالالتزامات، بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ بالمصطلح (الوصاية الإدارية) على اعتبار أن القانون الإداري قد إستعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص ولكنها إكتسبت في القانون الإداري معنا مغايرا مثل : العقود الإدارية ، والمسؤولية الإدارية ، وغيرها من المفاهيم.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - Roland Maspétiol, Pierre Laroque, **La tutelle administrative**, Recueil Siery , Paris ,France ,1930 ,p10.

<sup>2</sup> - محمد حسين عبد العال، مرجع سابق، ص: 135، 136.

<sup>3</sup> - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص: 63 .

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص: 21.

ويُصطلح على الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الاستقلال الإداري والمالي بالوصاية الإدارية وذلك تمييزاً لها عن السلطة الرئاسية في نطاق الأجهزة الحكومية المركزية، ويرجع مصطلح الوصاية الإدارية أساساً للقانون الخاص، حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني ف اعتبر الإدارة المركزية (جهة الوصاية) بمثابة الوصي، كما اعتبر الإدارة اللامركزية الجهة الخاضعة للوصاية بمثابة الموصى عليه رغم أن هناك فارقاً بين الوصاية الإدارية في هذا المجال والوصاية في القانون الإداري.<sup>1</sup>

- **أطراف الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) :** تقوم الرقابة الإدارية بين شخصين معنويين الأول وهو السلطة الوصية، وغالباً ما يكون الشخص المركزي والثاني هو المشمول بالرقابة وهو الشخص اللامركزي .

- **الشخص المركزي :** وهو المتولي للرقابة وتولية عملية الرقابة تقوم إستناداً إلى أن المشرّع هو الذي يعهد إليه بممارستها وعلّة إسنادها له ترجع إلى ما يتمتع به من تخصص أكثر وأشمل وأدق في مواجهة المشاكل.

- **الشخص اللامركزي:** وهو المشمول بالرقابة ويتمثل في رؤساء المرافق الإقليمية والمصلحية وتقوم اللامركزية على أساس تقسيم الإقليم الجغرافي إلى وحدات تمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية ، واللامركزية لا تعني خروج تلك الوحدات عن النسيج العام للدولة، وهي تختلف عن اللامركزية السياسية.<sup>2</sup>

### - مظاهر الخضوع للرقابة الإدارية :

تتجلى مظاهر الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي إما على :

1- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها .

2- على الأشخاص و الأعضاء في تلك الهيئات .

3- أو على التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة اللامركزية .

**1- الرقابة على الهيئات ذاتها :** إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من إختصاص القانون، حيث

يتم عادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية ، فإلن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يحول السلطات

المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة

ويحوّّل لسلطة الوصاية ان تقوم بالحل والإزالة والإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب) وهو

من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي.<sup>3</sup>

1 - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص : 62 .

2 - محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، مرجع سابق، ص : 186 .

3 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص : 29.

**2- الرقابة على الأشخاص:** تكون الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أجهزة الأشخاص الإداريين فعالة إلى هذا الحد أو ذاك، وذلك حسبما تكون عليه هذه الأجهزة معينة أو منتخبة وحسبما إذا كانت خاضعة لسلطة تأديبية تابعة للرقابة الرئاسية أو للرقابة (الوصاية) الإدارية.<sup>1</sup>

تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية كما لها أيضا وفق إجراءات معينة ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين، وتمثل مظاهر هذه الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية.<sup>2</sup>

#### أ) الرقابة على المعينين :

إن الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا كبيرا على المستوى العملي أو التطبيقي ذلك أن المعين تربطه بالجهة القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع ويلزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها، كما أن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان لآخر وتأديبه إن إقتضى الأمر ذلك، ومن هنا فإن قوانين الوظيفة مثلا زودت الإدارة المستخدمة بجملة من الوسائل القانونية تستعملها بغرض إخضاع الموظف لرقابتها وإشرافها، فالوالي مثلا كمسؤول يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ويتلقى تعليمات من جميع الوزراء ليعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية ويلزم بتنفيذها .

#### ب) الرقابة على المنتخبين :

خلافا للمعينين تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الإشكالات ، ذلك أنه إذا كان من حيث الأصل يسهل التحكم في المعين ومراقبته والإشراف عليه فإنه على خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين لأن هؤلاء لا يعينون ولا تربطهم بأية جهة إدارية رابطة الخضوع والتبعية ولا ينقلون وما إلى ذلك من السلطات التي تمارسها الجهة القائمة بالتعيين حيال فئة المعينين غير أن ذلك لا يعني أن الفئة المنتخبة لا تخضع لأي ضرب من الرقابة، بل تخضع لها بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون.<sup>3</sup>

#### 3- الرقابة على الاعمال : تتجلى في المصادقة والإلغاء والحلول .

**- بالنسبة للتصديق والإلغاء:** تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداومات وتصرفات تلك الإدارة يجب اطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفي ذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها

<sup>1</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص: 116.

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 30 .

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 177.

وبالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون ضمنا لإستقلال الإدارة اللامركزية وفي نفس السياق فان سلطة الإلغاء المحدودة والمخولة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية يمكن طلب مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية ولائيا أو رئاسيا أو أمام الجهة القضائية المختصة برفع دعوى قضائية لإلغائها .

- **بالنسبة للحلول** : يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل محل ومكان الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي أصلا من صلاحيات و إختصاصات هذه الأخيرة ، والحلول من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية وهو ما يتمثل أساساً في ما يلي :

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية القيام بعمل معين كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية .

- تقاعس وإمتناع الإدارة اللامركزية رغم إعدارها وتنبهها للقيام بذلك العمل.<sup>1</sup>

- **التمييز بين الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) و الرقابة الرئاسية:**<sup>2</sup>

تختلف الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) عن الرقابة الرئاسية من عدة نواح أبرزها:

**1- من حيث أداة ممارسة الرقابة :** إنّ رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوفا عليها قانونا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس و لا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه "لا وصاية دون نص" ، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص قانوني فهي تمارس بصفة تلقائية.

**2- من حيث طبيعة الرقابة :** إنّ الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية و هذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات و الممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن لسلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها و توجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية.

**3 - من حيث الطعن :** لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية و هذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنّه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر

<sup>1</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 32 .

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص : 38.

و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

**4- من حيث قواعد المسؤولية :** من موجبات السلطة الرئاسية أن يُسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف و التوجيه ، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل<sup>1</sup> ، وذلك حتى في حال مصادقة سلطة الوصاية عليها والمسؤولية التقصيرية عن هذه الأعمال تتحملها الهيئات المحلية ، كما أنه من حقها أن تعدل عن قراراتها فيما بعد إذا رأت ملاءمة ذلك.<sup>2</sup>

**ثانياً: الرقابة الخارجية .**

وهي الرقابة التي تتولاها جهة مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال، وهي في غالب الأمر لاحقة وقد تكون هذه الرقابة قضائية أو تشريعية<sup>3</sup>.

ويمكن تعريفها على أنها: "عملية الفحص الفني المحايد من طرف خارج التنظيم الإداري بغرض التحقق من سلامة التصرفات ومدى الكفاءة في تحقيق الاهداف"، ويضيف البعض أن الرقابة الخارجية هي " تلك التي تتولاها أجهزة مستقلة تماما عن الوحدات الخاضعة للرقابة بحيث تستهدف التأكيد من مدى تحقيق تلك الوحدات لمسؤولياتها والإستخدام الأمثل للقوى العاملة."<sup>4</sup>

**- صور الرقابة الخارجية :** في الغالب تنحصر صور الرقابة الخارجية في صورتين هما : الرقابة القضائية والرقابة السياسية .

**1- الرقابة السياسية :** تمارس الرقابة السياسية من طرف القائمين بشؤون السياسة وتهدف إلى التأكد من إحترام الإدارة للأهداف المسطرة لها من طرف السلطة السياسية، مثل الرقابة التي يمارسها البرلمان عند تقديم السلطة التنفيذية (الإدارة) مشاريع ميزانية الدولة للمصادقة عليها كل سنة.<sup>5</sup>

ويندرج تحت معنى الرقابة السياسية الرقابة البرلمانية أو التشريعية والرقابة الشعبية ورقابة الرأي العام، كما يندرج تحت الرقابة السياسية أنواع أخرى من الرقابة مثل: رقابة الأحزاب السياسية، ورقابة وسائل الإعلام و غيرها .

<sup>1</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 39.

<sup>2</sup> - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص: 79 .

<sup>3</sup> - عوف محمود الكفراوي ، الرقابة المالية في الإسلام ، مرجع سابق، ص: 34 .

<sup>4</sup> - محمد حسين عبد العال ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، مرجع سابق، ص: 145 .

<sup>5</sup> - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، بدون سنة نشر، ص: 74.

أ) الرقابة البرلمانية ( التشريعية): وهي التي تتولاها الهيئة التشريعية، وتباشر السلطة التشريعية هذه المهمة بطرق مختلفة، إما عن طريق الاستجواب والأسئلة لممثلي السلطة التنفيذية وقد يترتب عن إتباع هذا الأسلوب في الرقابة مسؤولية الوزراء وطرح الثقة بالوزارة، وإما بتكوين لجان متخصصة من بين أعضاء البرلمان<sup>1</sup>، وتختلف رقابة السلطة التشريعية قوة وضعفاً وفقاً للنظام السياسي القائم، فهي واضحة وقوية في النظام البرلماني على عكس الحال في النظام الرئاسي.<sup>2</sup>

ب) الرقابة الشعبية: هي رقابة تقوم بها الأجهزة السياسية والمنظمات الشعبية المختلفة للدولة على أعمال السلطة والأجهزة الإدارية المختلفة في النظم الإدارية للدولة، وللرقابة الشعبية صور مختلفة أهمها:

- 1- رقابة المجتمع المدني: عن طريق الإتحادات والجمعيات المحلية.
- 2- رقابة الأحزاب السياسية: وذلك بتقديم النصح والتوصيات.
- 3- وقد تكون على شكل مظاهرات ومسيرات وإستفتاءات.
- 4- رقابة الرأي العام: وتؤدي دوراً هاماً في تكوين الرأي العام ورفع مستواه السياسي والعمل على مراقبة الإدارة مراقبة حقيقية لمناقشة أعمالها وإنتقادها إذا ما أرتكبت أخطاء.<sup>3</sup>

2- الرقابة القضائية: تعني الرقابة القضائية رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، وهي إحدى أساليب الرقابة المتاحة للإفراد على أعمال الإدارة، وهي تتميز عن غيرها من الأساليب الأخرى في أنها لا تتحرك تلقائياً، أي أن القضاء لا يمارس إختصاصاته إلا بناء على دعوى تسمى الدعوى الإدارية التي ترفع من كل صاحب مصلحة، وللرقابة القضائية صور عديدة وتتمثل في:

- دعوى فحص المشروعية - دعوى الإلغاء- دعوى التفسير - دعوى التعويض.<sup>4</sup>
- و تعتبر الرقابة القضائية الوسيلة الأكثر فعالية لمراقبة أعمال السلطات الإدارية بحيث تُمكن المتقاضين متابعة هذه السلطات أمام جهاز خارجي عنها وهو القضاء الإداري الذي يجبرها على احترام القانون.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - عوف محمود الكفراوي، مرجع سابق، ص: 36.

<sup>2</sup> - محمد رسول العموري، مرجع سابق، ص: 46.

<sup>3</sup> - سعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية (دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات SONACOME) رسالة مكملة لنيل شهادة ماجستير تخصص إدارة وتنمية الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة منتوري - قسنطينة، الجزائر، 2008، ص: 40.

<sup>4</sup> - نفس المرجع، ص: 41.

<sup>5</sup> - خلوفي رشيد، مرجع سابق، ص: 75.

## المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية.

تعتبر الجماعات المحلية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة التي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيها لقلّة مردوديتها أو طول آجالها من هذا المنظور فالجماعات المحلية هي تعبير جغرافي محدد إقليمياً، تجمع سكاني محدد عددياً ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة، وبغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان إمتداد وإتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة، وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى.<sup>1</sup> وفيما يلي نورد بعض التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، حيث أن هذه المفاهيم هي نفسها بالنسبة للجماعات المحلية على إعتبار أن مجال الدراسة هو التنظيم الإداري للدولة .

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر، كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب، ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن إختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية فيعرفها الكاتب البريطاني لثرام مودي (Modie Grame) أمّها: " مجلس منتخب تتكّز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة " ويعرّفها العطار بأنّها: " توزيع الوظيفة الإداريّة بين الحكومة المركزيّة وهيئات منتخبة أو محلية تباشر إختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابها"، وأهم ما يميز هذا التعريف أنه لُكّز على الجانب الإنتخابي، والتكّيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزيّة.<sup>2</sup>

وعرفها الشيخلي بأنّها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزيّة والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق

<sup>1</sup> - بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث، العدد 10، جامعة تلمسان- الجزائر، 2012، ص:1.

<sup>2</sup> - محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف) ، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18- 20 أغسطس 2003، ص: 8.

القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبيّن أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.

وينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها "أسلوب الإدارة بمقتضاها يُقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية إعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"

وفي ضوء التعريفات أعلاه وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شخصية معنوية، ووُجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية<sup>1</sup>.

### المطلب الأول: الأساس القانوني لقيام الجماعات المحلية.

إن وجود الجماعات المحلية في الدولة يقتضي الاعتراف بها وذلك بمنحها الشخصية المعنوية التي تعد أساس قانوني لوجودها وإدارة شؤونها المحلية .

### الفرع الأول: نظرية الشخصية المعنوية كأساس قانوني لوجود الجماعات المحلية.

تكتسي هذه النظرية أهمية بالغة في القانون، إذ أن عجز الإنسان عن القيام بمتطلبات الحياة الإدارية لإنهاء شخصيته بالوفاة كان لابد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى، وهي أشخاص معنوية .  
اتفق الفقه على تعريف الشخصية المعنوية على أنها: " مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين، تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي"<sup>2</sup>، والأشخاص المعنوية توجد في كل من القانون العام والقانون الخاص، إلا أن لفكرة الشخصية المعنوية أهمية خاصة في مجال القانون الإداري، ذلك أن روابط القانون الإداري يكون على الأقل أحد أطرافها شخصاً معنوياً، وأيضاً أنه لممارسة الإدارة لنشاطها يستلزم قيام نظام قانوني يسمح بتركيز نتائج تصرفاتها في هيئة معينة وتعلقها بشخص قانوني معين<sup>3</sup> .

وللشخص المعنوي أركان يتكون منها وهي: مجموعة الأشخاص وأموال، والغرض، وإعتراف القانون له بالشخصية القانونية، فالركن الأول هو مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال كشركات المساهمة، ولا بد

<sup>1</sup> - محمد محمود الطعمنة، مرجع سابق، ص: 9.

<sup>2</sup> - تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، الجزائر، 2014/2015، ص: 23.

<sup>3</sup> - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص: 131.

من وراء إنشاء الشخص المعنوي غرض مشروع أي يسمح به النظام العام، أما الاعتراف فهو ترخيص السلطة المختصة بوجوده وبالوسيلة القانونية اللازمة فالولاية والبلدية وُجِدت بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية مثلا.<sup>1</sup>

### - موقف الفقه من نظرية الشخصية الاعتبارية :

يختلف فقه القانون وتباينت مواقفه إزاء نظرية الشخصية المعنوية، فهناك من يعترف بوجودها وهناك من ينكرها.

### أولاً: النظريات المعترفة بوجود الشخصية المعنوية.

هناك من يعترف بوجود الشخصية الاعتبارية على سبيل الافتراض وهناك من يقر بوجودها فعليا.

**1- نظرية الافتراض أو المجاز:** يرى أصحاب هذه النظرية أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا مجاز وإفتراض ليس لها أي أساس من الواقع لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية حتى تتمكن الهيئات من تحقيق أغراضها والإنسان وحده من يتمتع بالشخصية الحقيقية.

تعرضت هذه النظرية لعدة إنتقادات كون أن فكرة الإفتراض لا تولد شخصا ولا تنشئ حقا كونها تستند إلى فكرة إرتباط الحق بوجود الإنسان وإرادته، بينما أثبت الواقع أن الإنسان قد يوجد ولكن دون إرادة كالصغير والمجنون، وبالتالي ليس له أن يرتب حقوق كونه معدوم الإرادة.

**2- نظرية الشخصية الحقيقية:** ومفادها أن الشخصية الاعتبارية حقيقة واقعية تقوم بمجرد توافر العناصر المكونة لها، وهي وجود جماعة من الأشخاص أو الأموال لديهم إرادة مشتركة لتحقيق هدف معين ولا يملك المشرع إلا الإعتراف بها متى توافرت عناصرها<sup>2</sup>، وما يُحسب لهذه النظرية أنها تأخذ بالحسبان بعض المعطيات الإجتماعية التي تُستخدم كأساس لها وأنها توضح أكثر أصل الشخصية الاعتبارية، غير أنها تقع في الخطأ عندما تود أن تبرهن صحتها مستعينة بالنظرية العضوية التي تعتبر الفرد مجرد خلية ضمن مجموعة .

**3- نظرية الحقيقة التقنية :** يستلهم أصحاب هذه النظرية في تفسير الشخصية المعنوية من النظريتين السابقتين، حيث أن الشخصية المعنوية تمثل فعلا حقيقة، إلا أنها ليست حقيقة عضوية وإنما تفترض فقط الإعتراف القانوني أي القابلية لأن تكون موضوعا للحق، فالشخص الإعتباري عندهم ليس وهما قانونيا وإنما هو حقيقة نابعة من العالم ومن التقنية القانونية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص:33.

<sup>2</sup> - تياب نادية، مرجع سابق، ص: 24.

<sup>3</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق، ص: 94، 95.

ثانياً: النظريات المنكرة للشخصية المعنوية.

لم تلق فكرة الشخصية المعنوية قبولا لدى الكثير من الفقه ومن أهم زعماءها ليون دوجي، إذ أنكر تماما وجود شخص غير الإنسان، يُعاب على النظرية أن تطبيقها ينجم عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء، وأختلف المنكرون لفكرة الشخصية المعنوية في تقديم بديل عنها واهم هذه البدائل هي :

**1- نظرية الغرض:** إنطلق القائلون بهذه النظرية من فكرة أن الشخص الحقيقي هو الإنسان وأن الشخص المعنوي ما هو إلا مجاز وإفترض، فهم يرون أنه يجب الإستغناء عن فكرة الشخصية المعنوية وإستبدالها بفكرة الغرض من تجمع الأشخاص أو الأموال، إلا أنه ما يعاب على هذه النظرية أن الحقوق والالتزامات والذمة المالية المستقلة لا تستند إلا لشخص يعترف به القانون .

**2- نظرية الملكية المشتركة :** إنطلق أصحاب هذا الاتجاه من فكرة أن الشخصية القانونية حكر على الشخص الطبيعي دون سواه لذلك رأى هؤلاء أن الشخص المعنوي ليس هو صاحب الحق، بل الأشخاص الطبيعيون الذين يتكون منهم وما يؤخذ على هذه النظرية أن تطبيقها ينجر عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراء، كما أن فكرة الملكية المشتركة عرفت ذيوعا قبل أن تظهر فكرة الشخصية المعنوية.<sup>1</sup>

**ثالثاً: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية.**

يبدو موقف المشرع الجزائري واضحاً بالرجوع إلى نص المادة 49 من القانون المدني، إذ تبنى صراحة نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وأثر قانوني فالدولة كشخص معنوي يحتاج مجموعة من الأشخاص الاعتبارية كالولاية البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بهدف مساعدتها والقيام بأعباء الوظيفة الإدارية، وعلى ما سبق فقد جاءت صياغة المادة 49 منه بعد تعديلها بموجب القانون 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 على ما يأتي " الاشخاص الاعتبارية هي : الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدينة والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، وكل مجموعة من أشخاص وأموال يمنحها القانون شخصية قانونية " <sup>2</sup>

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الاولى ، دار جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر ، 2012، ص: 73.

<sup>2</sup> - المادة 21 من القانون 10/05، المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1426 الموافق ل 20 يونيو 2005، المعدل والمتم للأمر 58/75 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 26 يونيو 2005 ، العدد 44، ص: 21.

رابعاً: أنواع الأشخاص المعنوية .

يوجد تصنيفان لتمييز أنواع الأشخاص المعنوية فالأول تصنيف تقليدي يميز بين الشخص الاعتباري العام والشخص الاعتباري الخاص، إلا أن هذا التصنيف تراجع حالياً ليحل محله تصنيف جديد يركز على التمييز بين الشخص الاعتباري من النموذج التجميعي والشخص الاعتباري من النموذج التأسيسي.

- أنواع الأشخاص المعنوية العامة في التصنيف التقليدي : إن هذا التصنيف يقوم على أساس التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية التقنية أو القائمة على أساس الخدمات .

### 1- الأشخاص المعنوية الإقليمية :

وهي الأشخاص الاعتبارية التي تمارس إختصاصها في مجال جغرافي معين يشمل هذا النوع الدولة والولاية والبلدية.

أ) **الدولة:** وهي على رأس الأشخاص الاعتبارية وهي الشخص المعنوي الأم الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى، فهي التي تمنح لها الشخصية ، أما شخصيتها فهي مستمدة من طبيعة وجودها دون حاجة إلى وجود نص قانوني يعترف بهذه الشخصية .

ب) **الجماعات الإقليمية أو المحلية (الولاية والبلدية) :** وهي تطبق اللامركزية الإقليمية التي يتعدد فيها الإختصاص على أساس إقليمي، فلا يتعدى إختصاصها النطاق الجغرافي المحدد للمواطنين حق إدارة شؤونهم المحلية والشخصية المعنوية تكون للوحدة الإدارية المحلية وليس للمجلس الذي يدير شؤونها.

2- **الأشخاص المعنوية (الخاصة) المرفقية:** وهي التي يتحدد إختصاصها على أساس مصلحة أو مرفقي، أي يتقرر لها إدارة مرفق عام أو بعض المرافق المحددة والصورة العامة لهذا النوع هي المؤسسات العامة<sup>1</sup> ، وتنقسم هذه المؤسسات إلى نوعين هما:

- **المؤسسات العامة الوطنية :** وهي مؤسسات تحدتها الدولة وتشرف على سيرها، لها نشاط يتجاوز حدود إقليم الولاية الواحدة أو البلدية الواحدة.

- **المؤسسات المحلية :** وتنشأ بقرار من الهيئات المحلية (الولاية أو البلدية) وعادة ما يرتبط نشاطها بالتنمية المحلية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية ، مرجع سابق، ص: 31.

<sup>2</sup> - تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص: 26.

- أنواع الأشخاص المعنوية في التصنيف الحديث :

هذا التصنيف معروف في القانون الخاص، فالتجمع يعني مجموعة من الأفراد الذين تجمعهم بعض سمات الإنسجام والإستقرار ويعترف له بأنه يشكل موضوعا للحق، وعند تفحص مختلف أنواع الأشخاص المعنوية نلاحظ أنه يمكن أن يدخلوا ضمن هذا التصنيف الذي يميز بين التجمعات والمؤسسات .

**1- الأشخاص المعنوية من النموذج التجمعي:** مثاله الجماعات المحلية والتجمعات المهنية التي تشكّل منظمات إجتماعية سياسية والتي تؤمّن لها على المستوى القانوني الحماية والتمثيل المستقل، ونظراً لوجود تضامن بين مواطني البلدية أو أعضاء المهنة الواحدة فان مصلحة جماعية تظهر لديهم وترجم بوجود الشخصية المعنوية كرابطة قانونية ومن بين الأشخاص المعنوية ذات الشكل التجمعي: الجماعات المحلية، الجمعيات، النقابات المهنية، التجمعات الحرفية والغرف المهنية.

**2- الأشخاص المعنوية من النموذج التأسيسي:** ويتألف هذا الصنف بشكل أساسي من المؤسسات العامة إذ أن المؤسسة تتميز هنا بكون المستفيدين منها غير مرتبطين بها كما هو الحال في النموذج التجمعي مثاله مرضى المستشفى وطلبة المعهد رغم أنهم متواجدون ظرفياً وموضوعياً في نفس الوضع بإعتبارهم منتفعين فهم لا يشعرون بأنهم معنيين كما هو الحال مع مواطني البلدية أو أعضاء النقابة المهنية، وينتج عن هذا أن أعضاء المؤسسة المنتفعين لا يشاركون في إيجادها ولا في إدارتها.<sup>1</sup>

خامساً: آثار اكتساب الشخصية المعنوية (النتائج المترتبة عن الشخصية الاعتبارية)<sup>2</sup> .

إذا تمّ الإعتراف بالشخص المعنوي، فيتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان وفي الحدود التي يقررها القانون فيكون لها على وجه الخصوص:

- ذمة مالية مستقلة : يتمتع الشخص الاعتباري بذمة مالية مستقلة عن الدولة وعن الأشخاص المكونين له
- الأهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون، تمكنه من إكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات في حدود الهدف الذي يسعى لتحقيقه، يمارسه عنه من يمثلونه من الأشخاص الطبيعية .
- حق التقاضي: للشخص المعنوي أهلية التقاضي، إذ يمكن أن تكون مدعياً أو مدعى عليه، كما يجوز أن تُقاضي الأشخاص المعنوية بعضها البعض ويمارس هذا الحق عن طريق شخص طبيعي أو ما يطلق عليه " الممثل القانوني".

<sup>1</sup> - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق، ص:101.

<sup>2</sup> - تياب نادية، مرجع سابق، ص: 27 .

- موطن مستقل: للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له وعادة هو المكان أو المقر الذي يوجد فيه مركز إدارته وللموطن أهمية خاصة فعلى أساسه تتحدد الجهة القضائية المختصة.
  - نائب يعبر عنه: ليس للشخص المعنوي وجود ماديا ملموسا، لذا وجب تمثيله بشخص طبيعي يقوم بالتصرفات ويتقاضى باسمه وحسابه.
  - المسؤولية المدنية والجزائية: يترتب عن قيام الشخصية الاعتبارية مساءلتها أمام الغير على أساس قواعد المسؤولية المدنية والجزائية.
  - بالنسبة للمسؤولية المدنية: يشترك كل الأشخاص الاعتبارية مهما كان نوعها العامة أو الخاصة بتحمل تبعات أعمالها في مواجهة الأفراد بتعويض الأضرار التي تسببها للغير
  - بالنسبة للمسؤولية الجزائية: بعد تعديل قانون العقوبات سنة 2004 ، نص المشرع على وجوب تحميل الشخص المعنوي الخاص للمسؤولية الجزائية دون الشخص المعنوي العام.
- سادساً: نهاية الشخص المعنوي:

مصير الشخص المعنوي كمصير الشخص الطبيعي مآله الزوال، فإنتهاء الشخصية المعنوية عموما يعود لإسباب عديدة منها:

- 1- إنتهاء الأجل المخصص لها إذا كانت محددة بأجل أو بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله.
  - 2- الحل الإتفاقي الذي يكون بإرادة الأطراف المؤسسين.
  - 3- الحل الإداري الذي يكون بقرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة.
  - 4- الحل القضائي الذي يكون برفع دعوى أمام القضاء كما ينقضي الشخص المعنوي يفقد ركن من أركانه، وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون.<sup>1</sup>
- وعن الآثار المترتبة على نهاية الشخص المعنوي فكما هو الحال بالنسبة لوفاة للشخص الطبيعي وما يتعلق عن ذلك من تركة وميراث فإن الشخص المعنوي يطرح التساؤل عن مآل حقوقه وإلتزاماته، فالأصل أن تبقى الشخصية المعنوية بقدر إنتهاء عملية التصفية، حيث تسدد ديونه وتحول باقي حقوقه الى الجهة التي يقررها سند إنشاءه أو وفقا لما يقضي به إجراء الحل أو طبقاً للقانون<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - تياب نادية، مرجع سابق، ص: 27 .

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 18.

## الفرع الثاني: أسلوب المركزية الإدارية كبديل عن عدم إكتساب الشخصية المعنوية .

إن قيام الجماعات المحلية كوحدات إدارية إلى جانب الدولة و إعتراف المشرّع لها بالشخصية المعنوية لا ينفي وجود بعض الأجهزة على المستوى المحلي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، أو أنها تابعة للسلطة المركزية، ذلك أن تطبيق اللامركزية الإدارية لا يكون على الاطلاق في أغلب الحالات، وإنما تكون نسبية نتيجة رغبة السلطة المركزية في الإحتفاظ ببعض الصلاحيات لها على المستوى المحلي، ومن الأمثلة العملية على ذلك "الدائرة" و "الولاية" باعتبارها دائرة إدارية غير ممرّكة في التنظيم الإقليمي الجزائري ، و"الدائرة" و"المقاطعة" في التنظيم الإقليمي الفرنسي، ويرتكز إعتقاد المركزية الإدارية أساساً في صورة عدم التركيز الاداري بإنتداب ممثلين للسلطة المركزية على المستوى المحلي وسنحاول التطرق إلى مختلف جوانب هذا العنصر بإعتبار أن مفاهيمه مترابطة ومتكاملة.

### أولاً: مفهوم المركزية الإدارية .

يُقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة،<sup>1</sup> ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة. فالمركزية الادارية إذن تقوم على إستقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

ويتخذ النظام المركزي شكل الهرم ، إذ توجد في قمته الوزراء وفي قاعدته يوجد الموظفين العموميين ، وتعدد وحدات الجهاز الإداري لا يهدر المفهوم العام للمركزية طالما كانت الوظيفة الإدارية في النهاية في يد السلطة الموحدة بالمركز، وأن هذه الوحدات المتعددة مرتبطة فيما بينها برباط التبعية العضوية وخاضعة لرئاسة عليا واحدة<sup>2</sup> غير أنّه لا ينبغي أن يُفهم من أنّ تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو إجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة، وغاية ما في الأمر أنّ هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي و قانوني مستقل.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 13.

<sup>2</sup> - يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، كلية القانون، جامعة النبلين، ام درمان، السودان، 2011، ص: 41.

<sup>3</sup> - بوضيف عمار، نفس المرجع والصفحة .

- أركان المركزية الإدارية :

من المفهوم السابق ذكره نستنتج أنّ النظام المركزي يقوم على دعامتين هما : تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية، وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية.

**1- تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية:**

طالما إستأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إداريا، فإنّه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به، وهذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم، وسواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم، وعلاى هذا الأساس فإن المركزية لا تعني تركيز الوظيفة في القمة ولكنها تسمح بإنحدار بعض مظاهر هذه الوظيفة من قمة السلم الإداري تجاه القاعدة ولوحدات الجهاز الإداري أن تمارس جزءاً من هذه الوظيفة في حدود إختصاصها على أن تخضع هذه الوحدات فيما بينها لفكرة التبعية الإدارية للوحدة التي تعلوها.<sup>1</sup>

**2- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري و السلطة الرئاسية:**

طالما كانت مجموع الوحدات الإدارية و المرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقرارها وسلطتها، فإن هذا الخضوع والسلطة يتجسد في سلم إداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع، وهذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس فيكون له حق المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو إستبدالها دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض. كما يملك الرئيس الإداري أي الوزير سلطة إدارية على الشخص المرؤوس أو الموظف تبدأ بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل و الترقية و التأديب، وهو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعا في شخصه وأعماله للرئيس الإداري ونتيجة لهذه السلطة المزدوجة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس إستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء التي يرفعها المرؤوس ضد أعمال يقوم بها الرئيس الإداري وإستثنى من ذلك القرارات التي تمس الجانب الوظيفي (التأديب، الحرمان من الترقية...)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق، ص: 42.

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 14.

ثانياً: صور المركزية الإدارية.

إنّ المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري و بين تحويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

### 1- التركيز الإداري أو المركزية الكاملة أو المتطرفة:

يُعرّف التركيز الإداري على أنه "تركيز كل السلطات الإدارية في يد الرئيس ويمتنع على باقي الممثلين والموظفين أن يمارسوا أية سلطة في تصريف الشؤون الإدارية، بل يجب الرجوع إلى هذا الرئيس في كل صغيرة وكبيرة".<sup>1</sup> يمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدودا (الدولة الحارسة) حيث كان بالإمكان حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط الإداري في عمومياته وجزئياته بيد الوزراء أو القابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل من ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر والتعليمات الوزارية فهم "كصناديق البريد" على حد تعبير الأستاذ "ديباش" يستلمون الأوامر من السلطة المركزية وينفذونها ويرفعون إقتراحاتهم إلى السلطة المركزية وينتظرون الرد عليها.<sup>2</sup>

### 2- عدم التركيز الإداري أو المركزية المعتدلة :

يُعرف عدم التركيز الإداري على أنه: "صورة من صور المركزية بمقتضاه يستقل ممثل السلطة المركزية بتصريف بعض الأمور الإدارية دون الرجوع للسلطة المركزية على أن هذا الإستقلال لا يمنع السلطة المركزية من ممارسة السلطة الرئاسية الكاملة على هذا الموظف"<sup>3</sup>، ويتم نقل الإختصاص بأحد الطرفين :

1- بنص تشريعي يرد في القانون أو مرسوم يمنح غير الوزير بصورة مباشرة إختصاص معين ويستمد صاحب

الإختصاص صلاحياته في هذه الحالة من النص مباشرة فلا يملك الوزير المساس به .

2- قد يتم نقل الإختصاص بفعل الوزير نفسه فيعهد هو بممارسة بعض الإختصاصات إلى من هم أقل منه

ويسمى هذا بتفويض الإختصاص ومن تم فإنه يحق للوزير في هذه الحالة أن يعدّل في أي وقت عن هذا التفويض

كلياً أو جزئياً.<sup>4</sup>

1 - صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص: 115.

2 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص: 55.

3 - حلمي محمود، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978، ص: 26.

4 - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص: 38.

كما أنه قد تحدث الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض، غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الإقليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الإستقلال والإنفصال التام عن السلطة المركزية، بل أن سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة الخاصة يتم تحت إشراف الوزير المختص<sup>1</sup>.

ثالثاً: تقدير المركزية الإداري.

### 1- مزايا النظام المركزي .

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي:

أ) من الناحية السياسية: إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية و فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح و تحكّمها في زمام الأمور.

ب) من الناحية الإدارية: يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام. لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثمّ فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً و غيرها من المناطق.

إنّ النظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانساً في العمل بحكم تركيز السلطة، فشروط الإنتفاع بخدمة ما وإجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة، لذلك أشار Charles Brun أنّ عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى وضوح في العمل وتوحيد لمنطه .

ج) من الناحية المالية: إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في مجال إقتصاد المال لأنّه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة، خاصة وأنّه ثبت أنّ الإستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلباً على الوعاء المالي للدولة.<sup>2</sup>

### 2- عيوب النظام المركزي:

رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا سبق ذكرها، إلا أنّه يعاب عليه خاصة:

أ) من الناحية السياسية: إنّ تفرد الوزراء بسلطة إتخاذ القرار، وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية، وبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و بشأن كل صغيرة و كبيرة، إلا أن ذلك سيبتعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية.

<sup>1</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 25.

<sup>2</sup> - نفس المرجع ، ص: 27.

ب) من الناحية الإدارية : إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب الإجراءات وكثرة الملفات و تركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج عنه إنتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي ، فضلا عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني : اللامركزية الإدارية كإطار تفسيري لواقع الجماعات المحلية .

إن اللامركزية الإدارية تعد الإطار التفسيري لوجود الجماعات المحلية وقيام عناصرها، حيث بمقتضاها يتحدد مدى فاعلية هذه الأخيرة ومكانتها في التنظيم الإداري للدولة، وسنعكف في هذا المطلب على تبيان مفهوم اللامركزية الإدارية و إبراز العناصر المكونة لها .

#### الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

أولاً: تعريف اللامركزية الادارية.

تُعرف اللامركزية الإدارية على أنها " طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة، تباشر إختصاصاتها في هذا المجال تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية ."<sup>2</sup>

كما يُقصد باللامركزية الإدارية: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة خاصة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ولا تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً."<sup>3</sup>

وإن اللامركزية الإدارية جانبين : جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ، ص: 28.

<sup>2</sup> - جعفر آنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988 ، ص:18.

<sup>3</sup> - زغدود علي، الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية، ط2، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص: 18.

<sup>4</sup> - بوضياف عمار، نفس المرجع والصفحة.

ثانياً: صور اللامركزية: تأخذ اللامركزية الإدارية في العمل صورتين هما:

### 1- اللامركزية الإقليمية.

تُعرّف اللامركزية الإقليمية بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي، وهذا يعني أن يتخصص في شؤون كل إقليم من إقليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر إتصالاً بمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، ويعمل على تحقيق المصالح العامة على المستوى المحلي بإعتباره أكثر معرفة لإحتياجاته من الحكومة المركزية.<sup>1</sup>

ويُعدّ الانتخاب من أهم مقومات اللامركزية الإقليمية، حيث يعد ركناً أساسياً لإستقلال الشخص اللامركزي، أي تتمتع بالشخصية المعنوية أي أن يكون للهيئة التي تتمتع بها ذمة مالية مستقلة وأهلية التصرفات القانونية ضمن الحدود التي يعينها إنشاؤها أو التي يقرها القانون.<sup>2</sup>

### 2- اللامركزية المرفقية أو (المصلحية):

قد تستدعي الظروف أحيانا أن تكون طريقة إختيار أعضاء بعض الهيئات المحلية هي التعيين وليس الانتخاب وذلك لأسباب فنية أو تقنية، فهناك بعض المرافق تتطلب بعض المهارات والخبرات الفنية والتقنية، التي يصعب توفرها في الأعضاء المنتخبين لإدارة هذه المرافق.

ويمكن تعريف اللامركزية المرفقية بأنها: "توزيع العمل طبقاً لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشروعات التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المرفقية هي عبارة عن أجهزة إدارية خاصة مستقلة عن الدولة ولها شخصيتها المعنوية وميزانيتها الخاصة وتباشر إختصاصاتها بنفسها وتُسيّر حسب إجراءات خاصة".<sup>3</sup>

ثالثاً: التمييز بين اسلوب اللامركزية الادارية والصور المشابهة لها .

### 1- اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري:

إن عدم التركيز الإداري يعد أسلوباً تقنياً للحكم ليس له قيمة ديمقراطية، لأنه يُبقي سلطات هامة بيد السلطة المركزية، أما اللامركزية فإن لها قيمة ديمقراطية لأنها تهدف لجعل الحد الأقصى من الشؤون يدار بواسطة المواطنين أو بواسطة ممثليهم.<sup>4</sup>

1- نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 172.

2- قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1981، ص: 84.

3- زغدود علي، مرجع سابق، ص: 21.

4- محيو أحمد، القانون الاداري والمؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص: 107.

إن عدم التركيز الإداري يشكل صورة من صور النظام المركزي يحوّل بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها ، وهذا الأسلوب المتطور و المرن لفكرة المركزية تم إعماله عندما ثبت أنه من المتعذر عمليا تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة (المركزية المتوحشة كما أطلق عليها)، لذا تعين على الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحيتها إلى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم. وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية، إنما هو إستقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة و كبيرة تحدث في كل جزء أجزاء الإقليم كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تحوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم ، وهذا خلافا لإستقلال الوحدات الإدارية و المحلية فهو إستقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص منه أو أن تفرض تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

وتبعا لذلك فإنها تربط مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية، مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الإداري، وإنما تربطهم بها فكرة الرقابة الوصائية ، غير أن التركيز الإداري كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية ، وربما تُحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الأمر عندنا في نظام الدائرة.<sup>1</sup>

## 2- اللامركزية و الفدرالية:<sup>2</sup>

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي و النظام الفدرالي بالنظر لما يلي :

- من حيث مجال الدراسة : إن النظام اللامركزي يشكل صورة من صور التنظيم الإداري ، وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة و يهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

- من حيث نطاق المشاركة : إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام هو " قانون المشاركة" ويعني إشتراك كل دولة عضو في الدولة لإتحادية بتكوين الإرادة العامة، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ) ، بينما الهيئات المحلية كصور من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إدارة الدولة بذات الوصف الأول.

<sup>1</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص:30.

<sup>2</sup> - نفس المرجع ، ص:31.

- من حيث المنظومة القانونية : إنّ من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستوراً الخاص وتشريعاتها الخاصة و هيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز ، بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني و إنّ تعددت تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة.

- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها : إنّ توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية و الدول الأعضاء، أي تحديد ما يُعد من الشؤون الوطنية الاتحادية، وما يُعد من شؤون الدولة المتحدة، يتم عن طريق الدستور لإتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع لارادة الدولة.

### 3- التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي:

هناك جدلاً واسعاً بين الكُتّاب والباحثين العرب حول مصطلح الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي حيث يعتقد بعضهم بوجود إختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفدرالية ، وهناك رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين يتلخص باعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحيات أو تحويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي.

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثير من الباحثين، ويدعو إلى عدم التفريق بين المصطلحين، ويرونه إختلاف في التعبير، بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً، وأهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى، وهنا لا بد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الادارة المحلية بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية (مجالس المديرية والمجالس البلدية) يتم إختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي بالرغم من وجود الرجال الحكماء في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي وذلك حتى سنة 1974.<sup>1</sup>

ويختلف تنظيم الادارة اللامركزية على أساس إقليمي باختلاف النظام السياسي للدولة ، والنظام القانوني الذي يحكم الإدارة المحلية في كل دولة، والذي يحدد إختصاص وصلاحيات الهيئات المحلية ، فالإدارة المحلية في النظام البريطاني تتميز بكونها الأقدم نشأة مقارنة بالدول الأخرى كما تتميز بإتساع الإختصاصات الممنوحة لها والتي

<sup>1</sup> - عبد الرزاق إبراهيم الشحلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 52/14، كلية الحقوق جامعة بغداد، العراق ، 2008، ص: 25.

تختلف الواحدة فيها عن الأخرى ولو كانت من نفس المستوى وأخيراً تتميز الإدارة المحلية في بريطانيا بتعدد مستويات الإدارة المحلية التي تشمل: الإقليم، المدن الكبرى، المدن المتوسطة، المراكز الحضرية، المراكز الريفية، والقرى الريفية، كل هذا إضافة إلى العاصمة لندن التي لها نظام محلي خاص، أما عن الإدارة المحلية في النظام الفرنسي فتتميز بوحدة البناء القانوني وعمومية إختصاصات هذه الهيئات وفعالية الوصاية الإدارية الممارسة عليها من طرف السلطة المركزية،<sup>1</sup> ويشمل التنظيم اللامركزي في فرنسا حالياً: البلدية، المحافظة، الإقليم (الجهة) وهي كلها تتمتع بالشخصية المعنوية، إضافة إلى هذه الهيئات توجد هيئتان لا تتمتعان بالشخصية المعنوية وهما الدائرة توجد بين البلدية والمحافظة، والمقاطعة بين البلدية والدائرة بالإضافة إلى أقاليم ما وراء البحر.<sup>2</sup>

#### رابعاً: مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية.

##### 1- مزايا اللامركزية: للنظام اللامركزي مزايا عديدة من النواحي الإدارية والسياسية والاجتماعية

##### - من الناحية الإدارية :

- تخفيف العبء على الإدارة المركزية، خاصة بعد التوسع الكمي في وظائف وإختصاصات الدولة.
  - اللامركزية الإدارية قادرة على أن تواجه تنوع الحاجات في مختلف مناطق وأقاليم الدولة بسرعة ومرونة أكثر.
  - أنها لا تخل بوحدة النظام الإداري، لأنها تحت المراقبة التامة للإدارة المركزية بالرغم من تعدد الأشخاص المعنوية.
  - تسمح اللامركزية بتجربة كل ما هو جديد من أساليب وإختبار نجاعتها وتعميمها على باقي المناطق في حالة ما ثبت نجاحها .
  - تعمل اللامركزية على تدعيم وتجسيد مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وفق ما تقتضيه مصلحتهم العامة.
  - تحقق اللامركزية التوزيع العادل للموارد والضرائب العامة على كافة المرافق والأقاليم في الدولة.<sup>3</sup>
- من الناحية السياسية :

- إن اللامركزية هي تكريس لمبادئ النظام الديمقراطي في الدولة، لاسيما على المستوى المحلي.
- اللامركزية مدرسة للناخبين والمنتخبين على حد سواء فهي تمكن الناخبين من إختيار من يمثلهم والتمييز بين أفضلهم، خاصة إذا تكررت العملية عدة مرات وهي عملية تدريب لأعضاء المجالس المحلية على الممارسة السياسية للديمقراطية في إدارة الشؤون المحلي .

<sup>1</sup> - نواف كنعان، القانون الاداري ، مرجع سابق، ص: 172، 173 .

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير ، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 22.

<sup>3</sup> - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، 1983، ص: 131 .

- اللامركزية أقدر على مواجهة الأزمات، خاصة في أوقات الحروب والأزمات فلا يختل النظام بمجرد إختلال أمن العاصمة والحكومة المركزية.

- تعد اللامركزية ضرورة ملحة من ضرورات العصر الحديث، حيث أصبحت تدل على التقدم والرقى الحضاري والإقتصادي، فأغلب الدول المتطورة تنتهج النظام اللامركزية في إدارة شؤونها المحلية.<sup>1</sup>

- من الناحية الاجتماعية : يترتب على النظام اللامركزي من الناحية الاجتماعية ظهور نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة فتتظافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود ، فالمجلس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد و يحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات و تمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا جهدهم إتحد من أجل التنمية المحلية.<sup>2</sup>

## 2- عيوب اللامركزية:

يمكن حصر الإنتقادات الموجهة للنظام اللامركزي في جوانب ثلاث:

### - من الناحية السياسية:

عاب البعض عن النظام اللامركزي أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف و الاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة و تمتعها بالشخصية المعنوية.<sup>3</sup>

إن هذه الاستقلالية لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع مثلا، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل ولا تستطيع فقط إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركة المسائل الوطنية للسلطات المركزية ، ويجب أن لا يغيب عن أيضا أن الموارد المالية للهيئات المحلية تعتمد عليها وتمنحها السلطة المركزية، ومن ثم فإننا نرى أن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تشكل أي خطر من الناحية السياسية.

### - من الناحية الإدارية:

عاب بعض الفقهاء على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية ، كما قد ينجر عنه أيضا تدني وهبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظراً لتولي الهيئات المحلية أعضاء عن طريق الإنتخاب وقد لا تكون لديهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري .<sup>4</sup>

1- حلمي محمود، موجز مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 37 .

2- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 42 .

3- نفس المرجع ، ص: 44 .

4- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 38.

وإذا كنا مقتنعين من أن النظام المركزي يكفل عدالة أكثر من الناحية الإدارية، ويضمن تجانسا للعمل الإداري بحكم وحدة الجهة المختصة بالفصل في الملفات وإصدار القرار، وبحكم وحدة التصور والمنهج والإجراءات، فإن ذلك لا يعني العمل بالنظام المركزي تحت هذه الحجج الإدارية، بل إن هذه العدالة التي تسعى النظم القانونية إلى تحقيقها يمكن توفيرها عن طريق وضوح التشريعات عامة والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية خاصة، كما يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية، وكذلك عقد لقاءات بين الفترة والأخرى تضم المنتخبين المحليين لتكون بمثابة فرصة و منبر لطرح بعض الحلول بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة ودرء مخاطر الاختلاف وانعكاساته.

### - من الناحية المالية:

لعلّ أهم نقد وُجّه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أنّ الإعراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على إختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمّل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة، وهو ما ينقل في النهاية سلطة الأمر بالصرف من علو درجة الهرم إلى مستويات أخرى كثيرة (ولاية، بلدية، مؤسسة) و يفترض أن ينجم عن تعدد الأمرين بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة أو الإفراط في صرف النفقات العامة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.

إن العناصر الأساسية المكونة للامركزية الإدارية تتمثل في الآتي:

- 1 -الإقرار بمصالح محلية تتميز عن المصالح القومية العامة.
- 2 -وجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تستقل بإدارة تلك المصالح.
- 3 -توافر الرقابة على هذه الهيئات المحلية في مباشرة إختصاصاتها من قبل السلطة المركزية.

### أولاً: وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية.

مضمون فكرة اللامركزية هو إقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية من إختصاص السلطة التنفيذية وإسناده إلى هيئات إقليمية ويتفرع عن ذلك تمتع هذه الوحدات أو الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة، ويكون لهذه الهيئات ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة وأهلية قانونية خاصة بها<sup>2</sup>، ويختلف مدى المصالح المحلية التي تسند إدارتها إلى الهيئات اللامركزية باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والإقتصادية لكل دولة.

<sup>1</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص:45.

<sup>2</sup> - يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص:51.

وتطبيقا لفكرة توزيع الإختصاص هذه تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والإقتصادي والتعليم العالي وغيرها، تاركة بقية المهام لتسيّر وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

ولقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، فقبل أنه متى إتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية، ونتيجة لهذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية.<sup>1</sup>

بالرغم من تعدد المعايير المميزة للمصالح، فإن هناك من الفقه من يرى أن تحديد ما يعتبر من الشؤون المحلية مسألة ذاتية تتعلق بمدى نية وإرادة المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية تخفيفا للعبء على الجهاز المركزي من جهة، وتحقيقا للديمقراطية بتقريب الخدمات مراكز اتخاذ القرار من المواطنين من جهة ثانية، ويرتبط الأمر في هذا بمدى تطور نظام الإدارة المحلية، ومدى قدرة أجهزتها على القيام بهذا الحد أو ذاك من الإختصاصات وما ويؤكد القول بأن المسألة تتعلق بالمشرع، عدم وجود مصالح بطبيعتها محلية وأخرى بطبيعتها قومية فليس هناك من الخدمات ما يوجد منذ الأزل محليا وآخر قوميا فالمشرع (الدولة) هو الذي يخطي هذه الصفة أو تلك على نشاط ما مراعاة لجملة من الظروف والإعتبارات الخاصة بالدولة والمجتمع.<sup>2</sup>

**ثانياً: وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، تستقل بإدارة المصالح المحلية.**

يجب أن تُعهد إدارة الهيئات المحلية لسلطة إدارة محلية تتولى تمثيلها في ممارسة الإختصاصات الإدارية التي يقرها القانون، وإذا كان الفقه الإداري يسلم بضرورة تمتع السلطات المحلية بقدر من الإستقلال في مواجهة السلطة المركزية إلا أن الخلاف يثور حول كيفية تحقيق هذا الإستقلال، ويتمثل هذا الإستقلال من ناحيتين هما:

**الأول:** كيفية إختيار الهيئات التي تعبر عن الشخص اللامركزي .

**الثاني:** عدم خضوع الشخص اللامركزي للسلطة الرئاسية وخضوعه للرقابة (الوصاية) الإدارية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 33 .

<sup>2</sup> - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2010/2009، ص: 45.

<sup>3</sup> - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص: 41 .

ولإجابة عن هذا التساؤل لا بد من التفرقة بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، فالراجح في اللامركزية الإقليمية أنها تقوم على أساس الانتخاب فهي إمتداد للديمقراطية، أما الحال في اللامركزية المرفقية فالراجح فيها التعيين وهذا لإعتبارات فنية وليست سياسية.

ذهب اغلب الفقهاء إلى أن ذلك الإستقلال يتطلب أن يتم تكوين السلطات الإدارية المحلية عن طريق الانتخاب، ويعتبر شرطاً لازماً لإستقلال السلطات المحلية بإعتبار أن الانتخاب وحده هو الذي يكفل تحقيق الإستقلال ولأن اللامركزية تعد من دعائم الديمقراطية في مجال الإدارة .

ويرى فريق آخر من الفقه بعدم إعتبار الانتخاب شرطاً لازماً لإستقلال السلطات المحلية ويمكن تكوين الهيئات المحلية عن طريق التعيين بالضمانات الكافية للأعضاء المعينين وإستقلالهم في ممارسة عملهم بعيداً عن سيطرة الإدارة المركزية وهيمنتها،<sup>1</sup> ويسوق أنصار هذا الرأي إعتبارات الأخذ بوسيلة التعيين ، أن الانتخاب قد يأتي بأعضاء لا تتوافر فيهم الكفاية المنشودة وفي ذلك إضرار بمصالح الإقليم وبالتالي بمصالح الدولة.

فالعبرة لضمان الإستقلال لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الإختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وإنما العبرة أساساً تكون في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي، هذه الأخيرة التي ينبغي أن تتكون من منتخبين حتى نضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية، لذلك قال **موريس هوريبو** " إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب ليس بهدف إختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين."

فالمركية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة، ولكن الوطن بحاجة أيضاً إلى حريات سياسية تفرض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة السياسية و الناخبون لا تكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الإنتخابات المحلية، وكأنّ بهذا الفقيه يريد القول أنه أياً كانت مزايا النظام المركزي، سواء في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها أو تحقيق العدالة بين الجمهور، أو تجسيد العمل الإداري بكيفية ونمط واحد، إلا أن النظام اللامركزي يكفه شرفاً وفخراً أنه يجسّد فكرة الديمقراطية بإشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة، ومما لاشك فيه أنّ الانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية ، هذه الأخيرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر مجلس منتخب لأن القول بخلاف ذلك مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإقليم، وهو ما يفقد في النهاية الغاية من وجود هيئات محلية مستقلة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الاداري، مرجع سابق، ص52.

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 34، 35 .

ثالثاً: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية .

إذا كان الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتسيير المصالح والشؤون المحلية فإن هذا الإستقلال لن يكون مطلقاً، بل سيكون محدوداً في نظام اللامركزية الإدارية إلا إنتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية ، أي تحول الدولة من دولة موحدة الى دولة اتحادية ، وعليه يستلزم الأمر حتماً قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الادارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصائية إدارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي<sup>1</sup> .

فرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية ضرورة يُجمع عليها أهل الفقه حرصاً على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة ، وتأتي أهمية الرقابة على السلطات المحلية من ناحية أخرى للحد من ميل هذه السلطات إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية.

وعلى أية حال فلننا نستطيع أن نتميز في نطاق الرقابة الإدارية ومداهها بين أسلوبين إداريين، إحداهما متبع في انكلترا والدول الأخرى التي تأثرت بها، والآخر متبع في فرنسا وسائر الدول الأخرى ونوضح ذلك فيما يأتي:

### 1- الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي:

إن قدم تجربة الإدارة المحلية في بريطانيا أدى إلى تدعيم إستقلال إختصاصات الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي، والسلطات المركزية ترعى إستقلال هذه الهيئات وتقدم لها العون والمشورة، والرقابة في هذا النظام القصد منها ليس الحد من حريق الهيئات المحلية إنما هو التحقق من توفير أكبر قدر من الفاعلية لنشاطها وإدارتها للمرافق المحلية التي تدخل في إختصاصها، كما أن هذا النظام يحدد إختصاص الهيئات المحلية على سبيل الحصر مما يعني تمتعها بقدر وافر من الحرية في مباشرة الإختصاصات الموكلة لها ، وتعتمد الرقابة هنا على عدة وسائل أهمها :

1- رقابة القضاء: إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي تقوم على قاعدة القضاء الموحد ومعنى هذه القاعدة أن تخضع الدولة كالأفراد للقانون العادي وللمحاكم العادية وإن هذه الرقابة لا تقف عند حد إلغاء الأوامر الإدارية الفردية والتنظيمية المخالفة للقوانين واللوائح ولكنها تمتد إلى أبعد من ذلك، حيث لا يعرف النظام الإنجليزي قاعدة إستقلال الإدارة في مواجهة القضاء، فللقاضي أن يصدر الأوامر والنواهي الملزمة للإدارة.

2- تفتيش أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصح إليها وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 28.

<sup>2</sup> - يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق، ص: 52 .

- 3- التظلم إلى الوزير: وتتفعل هذه الرقابة في تعقيب السلطة المركزية على ما تتخذه الهيئات المحلية من قرارات في بعض المسائل التي تؤثر في حقوق الأفراد ويكون للأفراد حق التظلم إلى الوزير المختص في شأن هذه القرارات.
- 4- للسلطة المركزية حق الحلول محل الهيئات المحلية إذا قصرت هذه الأخيرة في أداء واجباتها وتلتزم صورتين :
- الصورة الأولى: إذا قَدَّر الوزير المختص أن سلطة محلية قد قصرت في أداء الواجب المفروض عليها أو مباشرة عمل معين فله أن يصدر أمراً بذلك فإذا مانعت السلطة المحلية عن تنفيذ هذا الأمر فإن للوزير أن يلجأ إلى المحكمة العليا لإستصدار أمر قضائي بإلزام السلطة المحلية بأداء ذلك الواجب.
- الصورة الثانية: تمثل فيما تنص عليه بعض التشريعات إن من حق الوزير المختص إذا رأى هناك قصور من قبل السلطة المحلية أن ينقل الوزير الإختصاص من السلطة المحلية إلى سلطة محلية أخرى أو إلى الوزير نفسه.<sup>1</sup>
- إن حصر معالم إختصاص الإدارة المحلية في النموذج الإنكليزي ينجر عنه معرفة الإدارة لإختصاصاتها بشكل دقيق كما أنه يعود بالفائدة على جهة الإدارة المحلية بعدم إتقائها بإختصاصات عامة وشاملة، وأيضاً فإن الحصر يقضي على ظاهرة تنازع الإختصاص بين الأجهزة المركزية و الهيئات المحلية، إلا أنه يعاب على هذا النموذج أنه يعدم روح المبادرة لدى الهيئات المحلية.<sup>2</sup>

## 2- الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي:

- يطلق على الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي (الوصاية الإدارية) وهي في قواعدها على العكس من الرقابة الموحدة في النظام الإنكليزي حيث تختص المجالس المحلية كل في حدود نطاقه الإقليمي بكل مرافق هذا الإقليم إلا ما إستثنى بنص خاص يمنح لإختصاص به صراحة للسلطات المركزية وتخضع الهيئات المحلية لنوع من الرقابة أكثر دقة وإحكام عنه في النظام الإنكليزي ، وتمارس السلطة المركزية وفق هذا النظام رقابتها على الهيئات المحلية في إحدى صورتين فقد تنصب هذه الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها وقد تتناول أعمالها.
- أ- الرقابة على الهيئات المحلية وأعضائها: وتمثل هذه الرقابة في حق السلطات المركزية على كافة أعضاء هذه الهيئات المحلية توقيع جزاءات تأديبية في حالة إرتكابهم المخالفات الإدارية .
- ب- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية: وتمثل هذه الرقابة فيما تملكه السلطات المركزية من حقوق في مواجهة أعمال الهيئات المحلية وإجراءات تنفيذها وتمثل هذه الصورة من الرقابة على ما يلي:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 53 .

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 64.

<sup>3</sup> - يوسف حسين محمد البشير، نفس المرجع ، ص: 54 .

- 1- أن تخضع أعمال الهيئات المحلية لضرورة الحصول على إذن سابق أو تصديق لاحق من السلطة المركزية.
- 2- للسلطة المركزية الإختصاص في حالات معينة بإلغاء قرارات الهيئات المحلية، ويكون هذا مقررًا فقط في حالة عدم مشروعية قرار الهيئات المحلية، غير أنه في حالات أخرى قد يمتد إختصاص السلطة المركزية إلى إلغاء قرارها.
- 3- حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء الواجبات التي تمتنع الهيئات المحلية عن القيام بها رغم إلتزامها القيام بذلك قانوناً ويطلق على تصرف السلطة المركزية في هذه الحالة إصطلاح الحلول.

وحق الحلول من قبل السلطة المركزية لا يكون إلا في حالة إمتناع الهيئات المحلية عن القيام بعمل مفروض عليها قانوناً، أي أن الحلول لا يكون إلا لعدم مشروعية إمتناع الهيئة المحلية عن التصرف، وممارسة السلطة المركزية لحقها في الحلول محل الهيئات المحلية ليس جائزاً إلا في الحالات التي يخوّها القانون بذلك صراحة.<sup>1</sup>

إن ما يحسب للنموذج الفرنسي في الإدارة المحلية في أنه يتماشى والحياة الطبيعية للجماعات السكانية ويفسح للإدارة سبل المبادرة والإقدام على أي عمل يخدم شؤون الإقليم ، إلا أنه يُعاب عليه الخشية من تجاوز الإختصاص من قبل الإدارة المحلية وحدوث صداما بين الهيئات المحلية ذاتها أو تقسيم آخر نتيجة عدم الوضوح في تقسيم الصلاحيات، كما أن هذا النموذج يرهق الإدارة المحلية عند القيام بمهامها نتيجة الإطلاق وعدم الوضوح في تحديد الصلاحيات.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - يوسف حسين محمد البشير، مرجع سابق، ص : 55 .

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص:63.

## خلاصة الفصل الاول :

من خلال دراسة مفهوم الرقابة الإدارية يتضح لنا ان هذا المفهوم واسع وتتعدد زوايا دراسته، حيث يمكن أن نعرّف الرقابة بشكل عام بأنها " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها" و تبين وجود ثلاثة إتجاهات فيما يتعلق بتعريف الرقابة.

- الإتجاه الأول: يهتم بوظيفة الرقابة و أهدافها.

- الإتجاه الثاني : يهتم بإجراءات عملية الرقابة .

- الإتجاه الثالث: يهتم بأجهزة الرقابة

أما فيما يخص الرقابة الإدارية فيمكن تعريفها على أنها " الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكوّن الجهاز التنفيذي والإداري للدولة ليشمل المرافق العامة المركزية وكذلك المرافق العامة اللامركزية بهدف ضمان إحترام القانون وحماية المصلحة العامة " و تندرج الرقابة الإدارية من حيث الجهة القائمة بها تحت الرقابة الداخلية ، حيث تمارس وفق أسلوبين، إما رقابة رئاسية وإما رقابة إدارية وصائية (الوصاية الإدارية) هذه الاخيرة تمارس على الوحدات اللامركزية في الدولة، أما الرقابة الخارجية فيمكن إجمالها غالباً في صورتين: رقابة سياسية ورقابة قضائية. ولممارسة الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) على الجماعات المحلية ينبغي أن يعترف المشرع لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو ما يجسده أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والوحدات المحلية ويسمح بتعدد الأشخاص الإداريين في الدولة، وتقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي:

- الإقرار بمصالح محلية تتميز عن المصالح القومية العامة.

- وجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تستقل بإدارة تلك المصالح.

- توافر الرقابة على هذه الهيئات المحلية في مباشرة إختصاصاتها من قبل السلطة المركزية.

# الفصل الثاني

الرقابة الإدارية على الولاية

والبلدية في الجزائر

## الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية والبلدية في الجزائر.

إن الولاية والبلدية تمثلان الجماعات المحلية في الجزائر، وبذلك فهي تخضع للرقابة الإدارية من طرف السلطة الوصية، وبالذات الهيئة المنتخبة أي المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي، سواء تعلق الأمر بالأعضاء و الأعمال و الهيئة كاملة، أما الأشخاص المعينون في إدارة الولاية والبلدية فهم لا يخضون لهذا النوع من الرقابة وإنما تطبق عليهم أحكام الرقابة الرئاسية وذلك بحكم التبعية والخضوع لرؤسائهم الإداريين، فالوالي مثلا يخضع للرقابة الرئاسية للسلطة المركزية لأنه معيّن من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وكذلك الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا للدولة فهو يخضع للرقابة الرئاسية من طرف الوالي وللسلطة المركزية في الدولة وتشتمل عناصر الدراسة في هذا الفصل على مبحثين لكل من الولاية والبلدية نتطرق من خلالهما إلى التعريف بهما وإبراز الأجهزة المكونة لهما وسيرها ثم نتطرق إلى مظاهر الرقابة الإدارية المطبقة عليهما.

### المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الولاية .

نتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مكونات الولاية من حيث الإطار التشريعي سواء النصوص الدستورية والقوانين المتعلقة بالولاية وأيضا الجانب التنظيمي لها من حيث الهيئات المكونة لها وسيرها وأهم صلاحياتها، ثم نتطرق إلى إبراز مظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي .

### المطلب الأول: الإطار التشريعي والتنظيمي للولاية .

قيام الولاية كوحدة إدارية محلية يستدعي تزويدها بالوسائل القانونية والمادية اللازمة لمباشرة إختصاصاتها حيث لا بد من إعتراف القانون بها ومنحها أجهزة وهيكل خاصة بها تعمل على إدارة شؤونها المحلية .

### الفرع الأول: الإطار التشريعي للولاية.

إن الوجود القانوني للولاية يجد أساسه في النصوص الدستورية والقوانين المتعلقة بالولاية على وجه الخصوص .

– **أولاً: النصوص الدستورية:** إن مختلف الدساتير التي مرّت بها الدولة الجزائرية نصت على وجود الولاية بإعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما أشار إليه دستور سنة 1963 في المادة 09 منه ودستور سنة 1976 في المادة 36 منه، ودستور 1989 في المادة 15 منه، ودستور 1996 في المادة 15 أيضا منه <sup>1</sup>. حيث نصت المادة 15 على ما يلي: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 142.

<sup>2</sup> - المادة: 15 من دستور 1996 المعدل، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، العدد 76، ص: 10.

- ثانياً: النصوص القانونية .

نصّت مختلف القوانين المتعلقة بالولاية على تعريف الولاية ومكوناتها وفيما يلي نستعرض التعاريف التي جاءت بها

### 1- الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية:

عرّف هذا الأمر الولاية في المادة الأولى منه " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و إستقلال مالي، ولها إختصاصات سياسية وإقتصادية وإجتماعية وثقافية. وهي تكوّن أيضا منطقة إدارية للدولة" وجاء في نص المادة 02 منه : " تُحدث الولاية بموجب قانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم ، وكل إلغاء للولاية يجري ضمن نفس الشروط "<sup>1</sup>.

### 2- القانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية :

عرّف الولاية في المادة الأولى منه: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و لإستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة ، تنشأ الولاية بقانون . " ونصت المادة 02 منه على أنه : " للولاية إقليم وإسم ومقر "<sup>2</sup>.

### 3- القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية:

جاء تعريف الولاية في هذا القانون بصيغة مغايرة لما سبق من تعريفات في القوانين السابقة للولاية والتي جاءت مقتضبة، حيث أبرز خصائص الولاية ومجال صلاحياتها ونصت المادة الأولى منه " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكّل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية والتضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية ا لإقتصادية والإجتماعية والثقافية وكذا حماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المحولة لها بموجب القانون. شعارها بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب قانون "<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادتان الأولى والثانية من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 07 ربيع اول سنة 1389 الموافق ل 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 23 مايو 1969، العدد 44، ص:521.

<sup>2</sup> - المادتان الأولى والثانية من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 ابريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 11 ابريل 1990 ، العدد 15، ص: 504، 505.

<sup>3</sup> - المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12، ص:08.

- ثالثا: خصائص الولاية.

الولاية و حسبما جاء في الدستور وعلى غرار البلدية جماعة إقليمية، ومن ثمَّ فهي تتمتع من الناحية القانونية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ولها مجموعة من الخصائص هي:

- أنها وحدة إدارية لا مركزية إقليمية: تعتبر الولاية وحدة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال، مُنحت جزء من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي.

- أنها وحدة إدارية لامركزية: حيث تعتبر حلقة وصل بين المصالح والحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة، وتعمل الولاية على تحقيق التنسيق والتعاون بين وظائف وإختصاصات البلديات وبين مهام السلطة المركزية في الدولة و تقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة.

- أنها وحدة إدارية لامركزية نسبية: و ذلك لأن أعضاء المجلس الشعبي للولاية يتم إنتخابهم، بينما والي الولاية يعين بمرسوم من قبل السلطة الإدارية المركزية و تشترك الدولة كوحدة إدارية مركزية في تحقيق و إنجاز المصالح المحلية - للولاية إختصاصات متعددة: حيث تضطلع بالمهام الإقتصادية والإجتماعية والثقافية في إقليم الولاية<sup>1</sup>.

- رابعا: قراءة في مضمون قرار حل محافظة الجزائر الكبرى .

إن قرار حل محافظة الجزائر الكبرى جاء على إثر ترأس الرئيس " عبد العزيز بوتفليقة " إجتماع مجلس الوزراء، بحيث كان أهم ما تضمنه جدول أعماله مشروع أمر رئاسي صادر بين دورتي البرلمان يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها تبعا لقرار المجلس الدستوري رقم 2 المؤرخ في 27 فبراير 2000 القاضي بعدم دستورية نظام المحافظة<sup>2</sup>. وأسس قراره على أن المشرّع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية وحدد قواعد خاصة لتنظيمها وسيورها وعملها يكون قد خالف أحكام الدستور لاسيما المواد : 15 الفقرة الأولى، المادة 18 الفقرة الثانية، المادة 78 البند التاسع، المادة 79 الفقرة الأولى المادة 101 الفقرة الثانية<sup>3</sup>، وجاء هذا بعد الإخطار الذي قام به الرئيس بوتفليقة في وقت سابق إلى المجلس الدستوري، ولقد جاء القرار الذي إتخذه رئيس الجمهورية بناء على أحكام المادة 124 من دستور 1996 التي تحوّل صلاحية التشريع بموجب أوامر خارج دورات البرلمان، حيث بادر الرئيس إلى إصدار الأمر 01/2000 في أول مارس

<sup>1</sup> - مجيدي فتحي، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور- الجلفة، الجزائر، 2010/2009، ص: 234.

<sup>2</sup> - خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص الإدارة و المالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1- الجزائر، 2002/2001، ص: 98.

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 193، 192.

2000 في الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 2000 حيث أعلنت المادة الأولى منه على أن ولاية الجزائر تخضع إلى الأحكام المطبقة على جميع الولايات.

للإشارة فإذ مدينة الجزائر إبان الإستعمار كانت مسيرة بنظام إستثنائي و بالتالي بخصوصية في تنظيمها الإداري ثم بعد إسترجاع السيادة الوطنية إحتفظت الجزائر بهذا النظام بدءا بنظام 1967 ثم نظام 1977 و صعودا إلى نظام محافظة الجزائر الكبرى عام 1997 ، ومن خلال النصوص القانونية التي تشكل النظام العام لمحافظة الجزائر الكبرى نجد أن هنالك إعتراف صريح بوجود قانون خاص لتسيير ولاية الجزائر<sup>1</sup> ، و هذا ما بينه الأمر 15/97 من خلال نص المادة 2 منه التي نصت " ولاية الجزائر جماعة إقليمية تخضع لقانون خاص يحدده هذا الأمر ".

### الفرع الثاني: أجهزة الولاية وصلاحياتها في قانون الولاية 07/12

إن قانون الولاية الجديد أشار إلى الهيئات المسيرة للولاية من خلال المادة 02 وأعتبرها تتكون من هيئتين هما :

المجلس الشعبي الولائي، الوالي.

- أولاً: المجلس الشعبي الولائي.

#### 1- تشكيل المجلس وسيره:

يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين ( 35،39، 43،47، 51، 55) وهذا العدد يتحكم فيه عدد سكان الولاية، ويتكوّن المجلس بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة لمدة 05 سنوات، وتوزّع المقاعد في المجلس على أساس النسبة التي تحصلت عليها كل قائمة كما أشارت إليه المواد من 66 إلى 68 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بلانتخابات.<sup>2</sup>

أما عن رئيس المجلس الشعبي الولائي فإنه ينتخب من بين أعضاء المجلس، وذلك في غضون ثمانية أيام الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، وذلك وفقاً للأحكام الواردة في المواد ( 58، 59، 60، 61) من القانون 07/12 ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة خلال شهر مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر ومدة كل دورة 15 يوماً على الأكثر، كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية وذلك بطلب من رئيس المجلس أو من الوالي أو من ثلث أعضاء المجلس.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - خيرة مقطف، مرجع سابق، ص:96.

<sup>2</sup> - انظر للمادة 65 من القانون العضوي رقم 01/12 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 ، العدد الأول ، ص:17.

<sup>3</sup> - انظر للمادتين:14،15 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 ص:10.

وتجري مداولات وأشغال المجلس بلغة وطنية وتحرر باللغة العربية، كما أنّ مداولات المجلس تكون علانية، ويمكن

للمجلس أن يتداول في جلسة مغلقة في حالتي:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية .

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.<sup>1</sup>

- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

يأشر المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات التي تدخل في مجال اختصاصاته، وتتخذ المداولات

بالأغلبية البسيطة لإعضاء المجلس الشعبي الولائي.<sup>2</sup>

أما بالنسبة لإختصاصات هذا المجلس فمتنوعة وحددتها المادة 77 من قانون الولاية 07/12 بقولها :

"يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين

والتنظيمات ويتداول في مجال :

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- السياحة .

- الإعلام والاتصال .

- التربية والتعليم العالي والتكوين .

- الشباب والرياضة والتشغيل .

- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية .

- الفلاحة والري والغابات .

- التجارة والأسعار والنقل .

- الهياكل القاعدية والاقتصادية .

- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها.

- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي

- حماية البيئة .

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - انظر للمادتين: 25، 26، من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12، ص: 11.

<sup>2</sup> - نفس المصدر، انظر المادة 51، ص: 13.

<sup>3</sup> - نفس المصدر، المادة 77، ص: 16.

### 3- اللجان :

يشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة وخاصة وذلك عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وذلك بناء على إقتراح من رئيس المجلس أو الأغلبية المطلقة لأعضاءه، ويشكل المجلس هذه اللجان في المسائل التابعة لمجال اختصاصاته.<sup>1</sup>

#### - ثانيا: الـوالي.

يعتبر الوالي في النظام الجزائري وحسب المادة 02 من قانون الولاية 07/12 هيئته من هيئات الولاية إلى جانب المجلس الشعبي الولائي، والوالي موظف من الموظفين الإداريين الساميين يعينه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 78 من دستور 1996م.

- **صلاحيات الوالي:** ينبغي الإشارة إلى أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة مثل قانون الأملاك الوطنية وقانون الإنتخابات وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الضرائب وغيرها، ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل السلطة المركزية نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الرئيس الإداري للولاية.<sup>2</sup> وللوالي صلاحيات كممثل للدولة وأخرى كممثل للولاية.

**1- الوالي كممثل للدولة:** أشارت إليها المواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية 07/12 وفيها يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وإحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية ، كما يقوم بتنشيط ومراقبة عمل مصالح الدولة المتواجدة عبر تراب ولايته، ويحافظ على النظام العام، ولهذا الغرض وضع تحت تصرفه مصالح الأمن وخوّل له المشرّع الحق في إستدعاء تشكيلات من الشرطة والدرك للتدخل عندما تقتضي الظروف ذلك، كما يسهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.<sup>3</sup>

**2- الوالي كممثل للولاية :** أشارت إليها المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية 07/12 فالوالي بصفته ممثلا للولايي فإنه يقوم بما يلي:

<sup>1</sup> - انظر للمادتين 33 و 34 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 ، ص:11.

<sup>2</sup> - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص:174.

<sup>3</sup> -انظر للمواد 110 الى 123 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 ، ص:19،20.

- ينفذ الوالي مداورات المجلس الشعبي الولايتي ويطلع المجلس الشعبي الولايتي سنويا على نشاط القطاعات الغير ممرزة بالولاية

- يمثل الولاية أمام القضاء.

- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها .

- إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولايتي عليها .

- يؤدي كل أعمال الإدارة للأمالك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.<sup>1</sup>

- ثالثاً: إدارة الولاية .

تنص المادة 127 من قانون الولاية 07/12 بقولها " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح الغير ممرزة للدولة جزءا منها ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك."<sup>2</sup>

و تتوفر الولاية على عدد من الأجهزة والهياكل التي تساعد الوالي في تسيير شؤون الولاية وأهمها:

**1- الأمانة العامة للولاية :** جهاز يتكون من عدة مصالح ، يتضمن كل منها مكاتب حسب أهمية الولاية

يرأسها أمين عام يسهر على العمل الإداري ويضمن إستمراريته.

**2- المفتشية العامة للولاية :** جهاز يتكون من مفتش عام يساعده مفتشين مساعدين، وتنشأ هذه المفتشية

كجهاز داخل إدارة الولاية تحت السلطة الرئاسية للوالي .

**3- مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية :** تنشأ داخل إدارة الولاية أجهزة ومصالح تتمثل أساساً

في المديرية التالية :

- مديرية التقنين والإدارة : وقد حددت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 217/94 بالتفصيل صلاحياتها

- مديرية الإدارة المحلية : وتتمثل مهمتها الأساسية في التنسيق بين الولاية والبلديات وممارسة الوصاية عليها.<sup>3</sup>

**4- الديوان :** وهو هيئة مساعدة للوالي تخضع لسلطته المباشرة، يشرف على إدارتها رئيس ديوان يساعده ما بين

5 إلى 10 ملحقين بالديوان ، وذلك حسب أهمية الولاية .

<sup>1</sup> - انظر المواد 102 إلى 109 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12، ص: 18، 19.

<sup>2</sup> - نفس المصدر ، المادة 127 ، ص 20.

<sup>3</sup> - بعلي محمد الصغير ، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 117 .

5- رئيس الدائرة : هو موظف سامي في الإدارة الإقليمية حسب المرسوم 230/90 وهو يقوم بمساعدة الوالي بإعتباره ممثلاً للدولة، وهو ما جاء في المادة 07 من هذا المرسوم المعدل بالمرسوم 305/91، من مهامه تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وقرارات مجالس الولايات، ينشط وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقه به ويتولى كل مهمة يفوضه بها الوالي، ولرئيس الدائرة إدارة تساعده تتكون من كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة المتواجدين في البلديات.

6- مجلس الولاية : بالرجوع لنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 215/94 المحدد لأجهزة إدارة الولاية وهيكلها نجد أنها تنص على إنشاء مجلس الولاية بقولها : "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها " إذن فمجلس الولاية يعتبر إطاراً قانونياً للتنسيق بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية التي تتولاها ما يسمى بالمصالح غير ممرضة للدولة على مستوى الولاية .<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على الولاية .

تخضع الولاية لنفس أوجه الرقابة المطبقة على البلدية ، وتقسم إلى رقابة على الأعضاء ، ورقابة على الأعمال ورقابة على الهيئة أي المجلس الشعبي الولائي.

#### الفرع الأول : الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي وعلى الهيئة ككل .

تتمثل في إجراءات الإقصاء، الإقالة، التوقيف بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي وإجراء الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي كهيئة .

#### أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي .

1- الإقصاء: الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، ولا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نُسب للعضو المنتخب، وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الإستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الإستخلاف ، ولقد أقر بغرض المحافظة على مصداقية المجالس المنتخبة .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - بعلي محمد الصرغير ، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق ، ص: 123.

<sup>2</sup> - بوضيف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: 180 .

ولقد أدرج قانون الولاية 07/12 حالة جديدة في الإقصاء وهي حالة العضو المنتخب الذي يوجد تحت

طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً، وهي الحالة عبر عليها قانون الولاية 09/90 بالإقالة الحكيمة ونظمت أحكامها المادة 40 منه.<sup>1</sup>

أ) الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب : تنص المادة 44 من قانون الولاية 07/12 على أنه " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتبث أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة".<sup>2</sup>

من خلال نص المادة يتبين أن سبب الإقصاء يرجع إلى وجود المنتخب في إحدى حالتين :

1- وجود المنتخب في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في المادة 85 من قانون الانتخابات 01/12.

2- وجود المنتخب في حالة تنافي أو تعارض طبقاً للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في وظيفته الأصلية أما من حيث الإختصاص في التصريح بالإقصاء فإنه يعود للوزير المكلف بالداخلية<sup>3</sup>، ولقد وقر قانون الولاية 07/12 ضماناً أساسية للعضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو بسبب حالة التنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة، إذ قد يثير العضو المقصى من المجلس الولائي للأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء ومن حقه اللجوء إلى القضاء، ولم يشر قانون الولاية 09/90 لمثل هذه الضمانة سابقاً.<sup>4</sup>

ب) الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية : تنص المادة 46 من قانون الولاية 07/12 على أنه: " يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".<sup>5</sup>

1 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، 2013، ص: 327.

2 - المادة 44 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12، ص: 12.

3 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 150.

4 - بوضياف عمار، نفس المرجع، ص: 327.

5 - المادة 46 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12، ص: 13.

ويعود سبب الإقصاء في هذه الصورة إلى حالة وحيدة وهي تعرض العضو المنتخب لإدانة جزائية، أي أن الأمر لم يعد مجرد شبهة بل هناك إدانة من المحكمة المختصة، إذ لا يتصور تمتع العضو المنتخب بالعضوية بعد إدانته بصفة نهائية وخضوعه لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية.<sup>1</sup>

ويترتب عن الإقصاء في كلا شكله فقدان صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية وأيضا إستخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه مباشرة وذلك خلال شهر واحد وفقا للمادة 41 من قانون الولاية 07/12.<sup>2</sup>

ويهدف قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي في حالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية، ويرتبط الإقصاء في حالة التناهي أو عدم القابلية للإنتخاب إلى الحفاظ على فعالية وإستقلالية المجلس الولائي من خلال إستبعاد عدد معين من الأشخاص الموظفين من عضوية المجلس الولائي نظراً لطبيعة مهامهم.<sup>3</sup>

**2- الإيقاف :**

الإيقاف هو تجميد مؤقت للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعاً للإجراءات التي رسمها.<sup>4</sup> ونظمت أحكامه المادة 45 من قانون الولاية 07/12 ، ونصت على مايلي : " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة ، و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية " <sup>5</sup> من خلال نص المادة أيضا يتبين أن سبب التوقيف يعود إلى المتابعة القضائية التي يتعرض لها المنتخب الولائي بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف وأن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصفة صحيحة .<sup>6</sup>

كما أن هذا النص يثير الانتباه من زاويتين :

1 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص: 329.

2 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 148.

3 - نفس المرجع ، ص: 149، 151 .

4 - بوضياف عمار، نفس المرجع ، ص: 327.

5 - المادة 45 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 ل 21 فبراير 2012 الموافق ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12 ، ص: 13 .

6 - بعلي محمد الصغير، نفس المرجع ، ص: 146 .

- 1- أن الإيقاف لا يمتد إلى المخالفة لعدم ذكرها في النص .
- 2- أن النص المذكور ورد فيه عبارة "يمكن" وكأن المشرع جعل الأمر جوازيًا بالنسبة للمجلس الولائي وهو نفس الإتجاه الذي ذهبت إليه المادة 41 من قانون الولاية 09/90 السابق.<sup>1</sup>
- ويصدر قرار توقيف العضو على إثر مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويعلن عنه بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية وهذه ضمانات إدارية كون قرار التوقيف جاء مسببًا، وفي حالة صدور قرار قضائي نهائي يقضي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه في المجلس تلقائيًا وبهذا الإجراء أزال المشرع كل الحواجز للإلتحاق بالمجلس الشعبي الولائي دون إجراءات بيروقراطية، أما عن مدة التوقيف فتبدأ من تاريخ صدور قرار الوزير المكلف بالداخلية وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة، كما أن الهدف من قرار الإقصاء هو المحافظة على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.<sup>2</sup>

### 3- الإقالة :

تُعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين، ولقد عبّر عنها المشرع في قانون الولاية 07/12 بمصطلح "التخلي عن العهدة" وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 43 بقولها "يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث ( 3 ) دورات عادية خلال نفس السنة ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"<sup>3</sup>، أما بخصوص رئيس المجلس الشعبي الولائي فنصت المادة 64 على أنه " إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول فإنه يعلن في حالة تخل عن العهدة من طرف المجلس"<sup>4</sup>

وبمقارنة قانون الولاية الحالي 07/12 مع قانون الولاية 09/90 نجد ان المادة 40 منه لم تتضمن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة، حيث نصت على سببين هما : وجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً، ومن خلال النصين يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من إنعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللحد منها جعل لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن

1 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 328.

2 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 147.

3 - المادة 43 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 ، ص : 12 .

4 - نفس المصدر ، المادة 64 ، ص : 15.

يطال أي عضو، ومن هنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى إنضباط المنتخبين ومنح المجالس المحلية صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب.<sup>1</sup>

- جدول يلخص اشكال الرقابة الادارية على اعضاء المجلس الشعبي الولاىي.

آثار الرقابة	موضوع الرقابة	رقم المواد في قانون الولاية 07/12	أشكال الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولاىي
			<b>الإقصاء</b>
- إقصاء العضو المنتخب بموجب قرار من وزير الداخلية وزوال عضويته نهائيا . - إستخلاف العضو المقصى بأخر منتخب يليه من نفس القائمة في أجل أقصاه شهر.	- وجود المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للإنتخاب - وجود المنتخب في حالة تناف منصوص عليها قانونا - التعرض للإدانة الجزائية	46.44	
			<b>التوقيف</b>
- توقيف العضو المنتخب بقرار معلل من وزير الداخلية طيلة فترة المتابعة القضائية - التعرض لعقوبة الإقصاء في حالة الإدانة أو إستئناف مهامه تلقائيا في حال براءته	- المتابعة القضائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لإسباب مخلة بالشرف	45	
			<b>الإقالة</b>
- ثبوت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولاىي - فقدان صفة العضوية بموجب قرار من وزير الداخلية وإستخلاف العضو	- التغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة بالنسبة للعضو ، ودورتين عاديتين بالنسبة لرئيس المجلس.	64.43	

- جدول رقم : 01 من اعداد الطالب بالاعتماد على قانون الولاية 07/12.

<sup>1</sup> - أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، 2012/2013، ص: 09.

ثانياً: الرقابة على الهيئة (حل المجلس الشعبي الولائي) .

تتمثل الرقابة على الهيئة في صورة واحدة وهي إجراء الحل الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة المحلية قائمة<sup>1</sup>، والحل من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية لمساسه مبدأ الديمقراطية والإختيار الشعبي، الأمر الذي يستلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظاً على أحد أركان النظام اللامركزي والمتمثل في إستقلالية الهيئات المحلية.<sup>2</sup>

ورجوعاً للمادة 48 من قانون الولاية 07/12 نجدها قد حددت على سبيل الحصر حالات الحل، حيث نصت على أنه "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي :

- في حالة خرق أحكام دستورية .
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي .
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لإختلالات خطيرة تمّ إبتائها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانيتهم .
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه .
- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .
- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."<sup>3</sup>

ويترتب على حل المجلس الشعبي الولائي النتائج التالية :

- 1- سحب صفة العضوية بالمجلس الشعبي الولائي عن جميع الأعضاء الذين كان يتشكل منهم: أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية.<sup>4</sup>
- 2- تعيين المندوبية الولائية : طبقاً لنص المادة 49 من قانون الولاية 07/12 يعين وزير الداخلية بناء على إقتراح الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانوناً لحين تنصيب مجلس جديد ، ومن المؤكد أن المشرع قصد الإبتعاد عن ظاهرة شغور الجلس فععمل على تنصيب مندوبية ولائية، وتنتهي مهام المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.<sup>5</sup>

1 - بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009 ، ص: 112.

2 - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص: 72.

3- المادة 48 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12 ، ص: 13.

4 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 158.

5- بوضيف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 345 .

3- إجراء إنتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال ثلاثة أشهر الموالية للحل، وأستثنى المشرع بموجب المادة 50 من قانون الولاية 07/12 حالة المساس الخطير بالنظام العام بما يعني أن أجل 03 أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الإنتخابات، كما إستثنى المشرع حالة تجديد المجلس الشعبي الولائي إذا تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.<sup>1</sup>

أما عن أداة الحل فتنص المادة 47 من قانون الولاية 07/12 " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية " <sup>2</sup>، وكانت المادة 45 من قانون الولاية 09/90 تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء، وهو ما لم يشر إليه النص الجديد.<sup>3</sup>

- جدول يلخص شكل الرقابة الادارية على هيئة المجلس الشعبي الولائي.

آثار الرقابة	موضوع الرقابة	رقم المواد في قانون الولاية 07/12	أشكال الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي
			<b>الحل</b>
- حل المجلس بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية	- حالة خرق أحكام دستورية	47	
- سحب صفة العضوية عن كل أعضاء المجلس	- حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس	48	
- تعيين وزير الداخلية لمندوبية ولائية لتسيير شؤون الولاية	- حالة إستقالة جماعية لإعضاء المجلس الشعبي الولائي	49	
- اجراء انتخابات لتجديد المجلس خلال اجل اقصاه 06 اشهر من تاريخ الحل ويستثنى هذا الاجراء في السنة الاخيرة من العهدة الانتخابية	- الإبقاء على المجلس يكون مصدرا لإختلالات خطيرة تم اثباتها او من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين	50	
	- عندما يكون عدد المنتخبين اقل من الاغلبية المطلقة		
	- حالة اندماج بلديات او ضمها او تجزئتها		
	- حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب		

- جدول رقم: 02 من اعداد الطالب بالاعتماد على قانون الولاية 07/12.

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 346 .  
<sup>2</sup> - المادة 47 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 12، ص: 13.  
<sup>3</sup> - بوضياف عمار، نفس المرجع، ص: 345 .

### الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي .

تمارس جهة الرقابة أو الوصاية والمتمثلة أساساً في وزير الداخلية العديد من صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي وتتم في شكل تصديق وإلغاء وحلول<sup>1</sup>.

أولاً: المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي (التصديق).

التصديق هو العمل القانوني الصادر من الجهات المركزية والذي تُقر بمقتضاه أن العمل أو القرار الصادر من الجهات اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة ويجوز تنفيذه.<sup>2</sup>

وتأخذ المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي أحد الشكلين: مصادقة ضمنية ومصادقة صريحة .

أ) المصادقة الضمنية : أورد المشرع في قانون الولاية 07/12 في المادة 54 منه مبدأ عاماً تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية،<sup>3</sup> وإذا تبين للوالي خلال مدة 21 يوماً أن مداولة ما مخالف للقوانين والتنظيمات فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

غير أن المادة لم تشر لما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمناً على قبوله بمضمونها على عكس ما أشارت إليه المادة 49 من قانون الولاية 09/90 السابق، كما يلاحظ أن المشرع وسع من أجل الممنوح للوالي إلى 21 يوماً بعد أن كانت 15 يوم في قانون 09/90.<sup>4</sup>

ب) المصادقة الصريحة :

تنص المادة 55 من قانون الولاية 07/12 على أنه: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (2) مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- إتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الاجنبية ."<sup>5</sup>

1 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 151.

2 - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية واثرا على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص: 46.

3 - بعلي محمد الصغير، نفس المرجع والصفحة.

4 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 335 .

5 - المادة 55 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 ، ص: 14.

إن مايلفت الانتباه هو أن المشرع قد وسّع من مجال المواضيع الخاضعة لتأشيرة الجهات الوصية وهو نفس الإتجاه الذي سلكه في قانون الولاية 38/69، في حين نجد أن قانون الولاية 09/90 إتجه إلى تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي إقتصرت على موضوعين إثنين في المادة 50 منه وهما :

- الميزانيات والحسابات

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية .

هذه الأخيرة تم إستبعادها من قائمة المداولات الخاضعة للرقابة الصريحة في قانون الولاية 07/12<sup>1</sup>. ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 55 من قانون الولاية 07/12 إلى التخفيف من شدة هذا التصديق وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري وذلك حينما ألزم الوزير المكلف الداخلية بالمصادقة على المداولات في أجل أقصاه شهران من تاريخ إيداعها بالولاية.<sup>2</sup>

ثانياً: بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي (الإلغاء) .

يُعرّف الإلغاء بأنه ذلك الحق الذي يعطي للجهات الوصية الحق برفض وإلغاء قرار صادر عن جهات لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة شريطة أن يؤسس الإلغاء على نص قانوني يخوّلها حق الإبطال على أن يتم ذلك في مواعيد محددة قانوناً، وعملية الإلغاء عملية لاحقة تتم بعد عملية التنفيذ من الجهات اللامركزية، كما لا يمكن لجؤ الجهات الوصية إلى هذه الآلية إلا إذا نصّت على ذلك قاعدة قانونية صريحة وواضحة والإلغاء أو البطلان نوعان: بطلان نسبي وبطلان مطلق.<sup>3</sup>

أ) البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي :

تعتبر باطلة بقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية 07/12 حيث نصّت على ما يأتي : " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة بالغة العربية،
- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن إختصاصاتها،

<sup>1</sup> - أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مرجع سابق، ص: 26.

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 152.

<sup>3</sup> - بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص: 47.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه إذا تبين للوالي أن مداولة ما

أُخذت خرقاً لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.<sup>1</sup>

وعليه يمكن رد الأسباب التي تبطل المداولات إلى:

1- **مخالفة القانون** : ويقصد بالقانون المعنى الواسع (الدستور، القانون، التنظيم) وإقرار هذا السبب لبطلان

مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى إحترام مبدأ المشروعية وضمنان تدرج القواعد القانونية في الدولة .

2- **المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها** .

3- **عدم الاختصاص** : وهي المداولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن إختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

4- **مخالفة الشكل والإجراءات** : أي المداولات الغير محررة باللغة العربية بإعتبارها اللغة الرسمية للدولة طبقاً

للمادة (3) من دستور 1996، والمداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي وأيضاً

المتخذة خارج مقره،<sup>2</sup> كما حملت المادة 53 من قانون الولاية 07/12 حكماً جديداً مفاده أن حالات بطلان

المداولات بقوة القانون أنه يتعين على الوالي رفع شكوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل إقرار

بطلان المداولة، أما الوضع في قانون الولاية 09/90 كان يُعلن عن بطلان المداولة بقرار مسبب من وزير

الداخلية، وكان بإستطاعة رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقاً للمادة 54 من نفس القانون رفع دعوى باسم الولاية

أمام مجلس الدولة، أما في القانون الحالي 07/12 صار الأمر يعرض على المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً وعن

أجل رفع الدعوى أمام المحكمة فقد حددته المادة 54 الفقرة الثانية منها وفسحت مجال 21 يوماً التي تلي إتخاذ

المداولة لرفع الدعوى حينما تكون المداولة مشوبة من حيث المشروعية لمخالفتها الدستور أو القانون أو التنظيم.<sup>3</sup>

**ب) البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي الولائي :**

دعماً لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخاً لشفافية العمل الإداري نصت المادة 56 من قانون الولاية 07/12 على

القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس لهم مصلحة فيها

بصفة شخصية، أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - المادة 53 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 ، ص: 14.

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 153.

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 332، 333 .

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير، نفس المرجع ، ص: 154.

وألزمت الفقرة الثانية من المادة 56 على عضو المجلس الشعبي الولائي أنه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وإذا تعلق الأمر بالرئيس وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك علناً أمام أعضاء المجلس، وتمثل هذه إضافة نوعية في قانون الولاية 07/12.<sup>1</sup>

أما عن مسألة من له الحق في إثارة البطلان النسبي للمداولة فالمادة 57 من قانون 07/12 أشارت إلى ذلك بحيث يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوماً من تاريخ إقرارها، كما يمكن المطالبة ببطلان المداولة من قبل كل ناخب أو مكلف الضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال 15 يوماً بعد إصاق المداولة، وذلك بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل إستلام.

وعن القضاء المختص فالوالي يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 57 من قانون 07/12.<sup>2</sup>

ومن خلال النص الجديد يبدو أن المشرع اتجه أكثر نحو تكريس لا مركزية التسيير، ففي ضوء المادة 53 من قانون الولاية 09/90 كان الطلب يوجه لوزير الداخلية، أما الوضع في القانون الحالي 07/12 فالطلب يوجه من قبل الناخب أو المكلف بالضريبة صاحب المصلحة إلى الوالي.<sup>3</sup>

### ثالثاً: الرقابة على الأعمال السلبية للمجلس الشعبي الولائي (الحلول) .

نجد على المستوى العملي أن الجماعات المحلية قد تمتنع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها، إما بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال وهو الأمر الذي يعرض المصالح العامة المحلية للخطر، مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر عن طريق قواعد إستثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي إمتنعت عنه هذه الأخيرة، ويُعرّف الحلول بأنه سلطة تمكّن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلا عن الهيئات المحلية، والمراد بالحلول هو قيام السلطة المركزية مقام الهيئة المحلية لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التي لم تلتزم بها الهيئة المحلية أو أهملتها.<sup>4</sup>

ويشترط لكي يكون الحلول مشروعاً توافر شرطين أساسيين هما:

- 1- الإثبات الرسمي لإمتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل، ويكون ذلك بتوجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل المعني
- 2- النص الصريح للقانون على جواز الحلول في مثل هذه الحالة .

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 339

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 154.

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، نفس المرجع، ص: 342 .

<sup>4</sup> - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية واثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص: 46.

وهناك من يرى بأن الصورة الغالبة للحلول في أداء العمل هي حالة النفقات الإلزامية وإعادة توزيع الميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة المركزية بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية وإعادة توزيع الميزانية بعدما تنبّه الهيئة المحلية بذلك وترفض هذه الأخيرة،<sup>1</sup> ويترتب عن سلطة الحلول مجموعة من النتائج أهمها:

- 1- تشكل سلطة الحلول إنتزاع لحق المبادرة التي تتمتع به الهيئات المحلية .
- 2- تتحمل الهيئات المحلية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول بالرغم من أن القرارات اتخذتها السلطة المركزية وهذا ما يترتب عنه:

- عدم قبول الطعون التي تتقدم بها الهيئات اللامركزية ضد قرارات الإدارة المركزية أثناء فترة الحلول.

- تكون الهيئات المحلية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول على إعتبار أن السلطة المركزية تصرفت بإسم ولحساب الهيئات المحلية.<sup>2</sup>

إن سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميّز السلطة الرئاسية، لدى فقد يسمح بها إستثناء في نظام

الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) كما ورد ذلك في نص المادتين 168 و 169 من قانون الولاية 07/12 حيث تنص المادة 168 على ما يأتي " عندما لا يصوّت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يقوم إستثناءا بإستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه غير أن هذه الدورة لا تعقد إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق احكام المادة 167 أعلاه، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة الى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها."

وتنص المادة 169 ايضا "... إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بإمتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات."<sup>3</sup>

وسلطة حلول وزير الداخلية ووزير المالية تنصّ على ضبط الميزانية لدى إعدادها وإمتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مرجع سابق، ص: 109.

<sup>2</sup> - بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص: 47.

<sup>3</sup> - المادتان 168 و 169 من قانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 ، ص: 24.

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 154.

- جدول يلخص اشكال الرقابة الادارية على اعمال المجلس الشعبي الولايتي:

اشكال الرقابة على اعمال المجلس الشعبي الولايتي	رقم المواد في قانون الولاية 07/12	موضوع الرقابة	آثار الرقابة
المصادقة الضمنية	54	المداولات التي لا تتطلب مصادقة صريحة	- نفاذ المداولة بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وفي حالة مخالفتها للقوانين والتنظيمات فإن الوالي يرفع دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة لإقرار بطلانها
المصادقة الصريحة	55	- الميزانيات والحسابات - التنازل عن العقار أو تبادله أو إقنتائه - إتفاقيات التوأمة - الهبات والوصايا الأجنبية	- لا تنفذ المداولات إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها وذلك في اجل أقصاه شهران من تاريخ إيداعها لدى الولاية
البطلان المطلق	53	- المداولات المتخذة خرقا للدستور والمخالفة للقوانين والتنظيمات - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها - الغير محررو باللغة العربية - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصها و المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس والمتخذة خارج مقره.	- رفع دعوى من طرف الوالي إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا قصد إبطال المداولة
البطلان النسبي	57,56	- المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس بما فيهم الرئيس لهم فيها مصلحة سواء شخصية أو لزوجهم أو لاصولهم أو فورعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء	- إلزامية التصريح من طرف العضو في حالة تعارض مصالحه مع مصالح الولاية - إمكانية إلغاء المداولة برفع دعوى من الوالي إلى المحكمة الادارية المختصة إقليميا خلال 15 يوم من اختتام الدورة وكذلك المطالبة بما من كل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك
الحلول	168 169	- عدم تصويت المجلس على مشروع الميزانية بسبب احتلال داخل المجلس - ظهور عجز في الميزانية وعدم إتخاذ المجلس التدابير التصحيحية اللازمة	- تولي وزير الداخلية و وزير المالية ضبط الميزانية وإمتصاص عجزها في حال عدم قيام المجلس بذلك.

- جدول رقم :03 من إعداد الطالب بالإعتماد على قانون الولاية 07/12.

## المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على البلدية.

تتضمن عناصر الدراسة في هذا المبحث تبيان الأساس التشريعي للبلدية في مختلف القوانين، ثم التطرق إلى الأجهزة المكوّنة للبلدية وتنظيمها وإبراز أوجه الرقابة الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الأول: الإطار التشريعي والتنظيمي للبلدية .

نستعرض في هذا المطلب النصوص الدستورية والقوانين المتعلقة بالبلدية وأيضاً الأجهزة المكوّنة للبلدية وسيرها.

#### الفرع الأول: الإطار التشريعي للبلدية .

أولاً: النصوص الدستورية .

- دستور 1996: مختلف الدساتير نصّت على أن البلدية جماعة إقليمية، والمادة 15 من دستور 1996 جاءت محددة للجماعات الإقليمية وهي البلدية والولاية، وأوضحت أن البلدية هي الوحدة الإدارية الدنيا في التنظيم الإداري، حيث عبّر عنها في الشطر الثاني من المادة 15 بقوله "... البلدية هي الجماعة القاعدية".<sup>1</sup>

ثانياً: النصوص القانونية .

#### 1- الأمر رقم 24/67 المتضمن قانون البلدية:

يُعد هذا الأمر أول قانون للبلدية بعد إستقلال الجزائر، وعرّف البلدية في المادة الأولى منه على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وتحدث البلدية بموجب قانون".

وأضافت المادة الثانية في نفس القانون أن: " للبلدية إسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين".<sup>2</sup>

#### 2- القانون رقم 08/90 المتضمن قانون البلدية:

جاء تعريف البلدية في المادة الأولى منه على النحو التالي : " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتحدث بموجب قانون" وجاء أيضا في نفس القانون في المادة الثانية منه بأنه "للبلدية إقليم وإسم ومركز".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة: 15 من دستور 1996 المعدل ، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 7 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996 ، العدد 76 ، ص: 10.

<sup>2</sup> - المادتان الأولى والثانية من الأمر 24/67 المؤرخ في 07 شوال 1386 الموافق ل 18 يناير 1967 ، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967 ، العدد 06 ، ص: 93.

<sup>3</sup> - المادتان الأولى والثانية من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 ابريل 1990 ، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 11 ابريل 1990 ، العدد 15 ، ص: 488.

### 3- القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية:

عرّف المشرّع البلدية من خلال المادتين الأولى والثانية من القانون حيث نصّت المادة الأولى: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون". ودعّمت المادة الثانية منه التعريف السابق بالتأكيد على طابع اللامركزية والديمقراطية في تسيير البلدية وجاء نص المادة على النحو التالي " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان ممارسة المواطنة، وتشكّل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"<sup>1</sup>.

#### ثالثا: إنشاء البلدية.

يتم إنشاء البلدية طبقاً للمادة الأولى من قانون البلدية 10/11 بموجب قانون، كما أن تغيّر إسم البلدية أو تغيير مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على قرار من الوزير المكلف بالداخلية وبعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك ، ويتم أيضا ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الشعبي الولائي ومداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: هيئات البلدية وصلاحياتها في قانون البلدية 10/11.

تنص المادة 15 من قانون البلدية 10/11 بقولها: " تتوفر البلدية على هيئة مداولة هي : المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي..."<sup>3</sup>

#### أولاً: المجلس الشعبي البلدي.

يُعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إقليمية لا مركزية و عليه فإن دراسة المجلس الشعبي تقتضي أن نتطرق لتشكيله ولقواعد سيره ونظام مداولاته ولصلاحيته .

<sup>1</sup> - المادتان الأولى والثانية من القانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص:04.

<sup>2</sup> - نفس المصدر، انظر المادتان 07 و 09 ، ص: 7، 8.

<sup>3</sup> - نفس المصدر، المادة 15، ص:15.

**1- تشكيل المجلس الشعبي البلدي :** يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية بلسلوب الإقتراع النسبي على القائمة وذلك لمدة خمس سنوات، وذلك مع مراعاة الشروط المذكورة في المادة 78 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات<sup>1</sup>.

ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية حيث يتراوح بين (13، 15، 19، 23، 33، 43 ) ، أما عن إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه ينتخب من بين أعضاء المجلس وذلك خلال 15 يوماً الموالية لإعلان نتائج الانتخابات.<sup>2</sup>

## 2- تسيير المجلس الشعبي البلدي:

تسير مختلف أعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال عقد دورات، تجري من خلالها مداولات، كما تلعب اللجان المتخصصة دوراً كبيراً في حسن سير أعمال المجلس.

### أ) الدورات :

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته العادية كل شهرين على أن لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام ، ويمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو من ثلثي الأعضاء أو الوالي ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجيه الإستدعاءات إلى أعضاء المجلس كتابيا وإلى مقر سكناهم، مرفوقة بجدول الأعمال قبل عشر أيام من موعد الإجتماع ويمكن تخفيض هذه المدة في حالة الاستعجال ويدون الرئيس هذه المداولات في سجل مداولات البلدية، كما يجب أن ينشر أو أن يعلق جدول الأعمال عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، كما لا يمكن أن يصح إجتماع المجلس الشعبي البلدي إلا إذا أستوفى النصاب القانوني أي حضور الأغلبية وإذا لم يتحقق هذا الشرط، بعد استدعائين متتاليين بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل تكون المداولات المتخذة صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين<sup>3</sup>.

وهكذا تشكل دورات المجلس الشعبي البلدي الفضاء الفعلي لمناقشة الشؤون المحلية ومعالجة المشكلات العالقة لسكان البلدية، فهي همزة الوصل التي يلتقي من خلالها الأعضاء لممارسة الدور الذي أنتخبوا من أجله.

<sup>1</sup> - انظر للمادة 65 من القانون العضوي رقم 01/12 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 ، العدد الأول ، ص:17.

<sup>2</sup> - نفس المصدر ، انظر أحكام المادتين 79، 80، ص:19.

<sup>3</sup> - انظر المواد من 17 الى 23 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص: 8،9.

ب) المداولات:

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصاته عن طريق المداولات، و يعتبر المجلس الشعبي البلدي الهيئة الرسمية المكلفة بالمداولات في البلدية، والأصل في هذه المداولات هو العلنية، وهذا حتى يتمكن المواطنون من حضور جلسات المجلس ومتابعتها ومناقشة أعمالها وهذا بهدف تطبيق وتحسيد مبدأ الرقابة الشعبية، التي لا يمكن أن تتم إلا بتمكين سكان البلدية من مراقبة ومتابعة منتخبيهم وحثهم على القيام بواجباتهم والوفاء بالتزاماتهم تجاه المواطنين وهو ما أشارت إليه المادة 26 من قانون البلدية 10/11 بقولها :

" تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة ويمكن أن يتداول في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين :

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين .

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام ."<sup>1</sup>

وتطبيقا لهذا أعطى المشرع الجزائري الحق لأي شخص أن يطلع على مداولات المجالس الشعبية البلدية والحصول على نسخة منها على نفقته الخاصة إذا أراد ذلك وهو ما أشارت إليه المادة 14 من قانون البلدية 10/11 بقولها " يمكن كل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية ، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته...".<sup>2</sup>

و في إطار الصلاحيات الممنوحة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية سلطة ضبط نظام المداولات والمحافظة على النظام داخل الجلسة، حيث أجاز المشرع لرئيس المجلس بأن يطرد أي شخص غير منتخب يمكن أن يعرقل سير المناقشة في الجلسة وهذا بعد إنذاره وفق ما جاء في المادة 27 من قانون البلدية 10/11، وكذلك مكن المشرع الرئيس من الإستعانة بصفة إستشارية بكل شخصية محلية أو خبير أو ممثل جمعية معتمدة قانونا في تقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس وذلك ما نصت عليه المادة 13 من قانون البلدية 10/11.<sup>3</sup>

ج) اللجان البلدية:

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة متخصصة تقوم بدراسة المسائل التابعة لمجال إختصاصه لاسيما المتعلقة بالشؤون المالية والإقتصادية والإستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة ، تهيئة

<sup>1</sup> - المادة 26 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص:9.

<sup>2</sup> - نفس المصدر ، المادة 14 ، ص:8.

<sup>3</sup> - نفس المصدر ، انظر المادتان 13،27، ص:8،9.

الإقليم والتعمير والسياحة الصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري ، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب، وتُحدث اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء بناء على إقتراح من رئيس المجلس.<sup>1</sup>

ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي .

### 1- إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

نصّت المادة 80 من قانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات على أنه يتم إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس وينصّب خلال مدة لا تتعدى 15 يوماً بعد الإعلان عن نتائج الإنتخابات وذلك وفق الأحكام التي بينتها نفس المادة،<sup>2</sup> ويبدو أن المشرّع الجزائري أغفل العديد من الثغرات في قانون الإنتخابات الجديد 01/12، خاصة ما تعلق بالمادة 80 التي تؤطر كفاءات إنتخاب رئيسي المجلس البلدي والولائي، وذلك بعد ظهور نتائج إنتخابات المجالس المحلية لسنة 2012 وهذه الطريقة التي تعتبر جديدة مقارنة بالمواعيد الإنتخابية السابقة، فإن كانت وضعية القائمة صاحبة أغلبية المقاعد المطلقة واضحة، وهي صاحبة الأحقية في الرئاسة، فإن نسبة الـ35 بالمئة التي تعتبر الشرط المؤهل لرئاسة منصب الرئاسة والتي فرضت تنافس قائمتين بعدد من المجالس وجدت السند لها في التحالفات بين الأحزاب، لتبقى وضعية واحدة عالقة دون إجابة أو سند قانوني في التعامل معها، وهي حالة وجود قائمة واحدة فقط تحوز الـ35 بالمئة، ومن بين الأسئلة التي فرضت نفسها هي وضعية وجود قائمة واحدة فقط حصلت على نسبة 35 بالمئة من عدد المقاعد، هل للقائمة أن تطرح مرشحها فقط دون أن تنازعها قائمة أخرى الترشح؟ هل يجوز للقائمة صاحبة الرتبة الثانية في الترتيب أن تطرح مرشحاً لها رغم عدم تحقيقها نصاب الـ35 من المئة.<sup>3</sup>

### 2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة إختصاصات بعضها لإعتبره ممثلاً للبلدية وبعضها لإعتبره ممثلاً للدولة، ومن هنا نلاحظ الإزدواجية الوظيفية التي يباشرها.

<sup>1</sup> - انظر المادة 31 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص:9.

<sup>2</sup> - انظر المادة 80 من القانون العضوي رقم 01/12 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 ، العدد الأول ، ص:19.

<sup>3</sup> - بلعمري سمية، وزارة الداخلية تتجنب الإفتاء في "ثغرات" المادة 80، <http://www.echoroukonline.com>، 2015/06/15.

- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة:
- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، لدى فهو يعكف على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما .
- يتمتع رئيس البلدية بصفة ضابط الحالة المدنية ، فإليه يعود أمر إطفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، ويجوز له أن يفوض هذا الإختصاص إلى نوابه أو إلى أحد الإداريين على أن يبلغ النائب العام والوالي بذلك.
- يتمتع رئيس البلدية بصفة ضابط الشرطة القضائية.
- يباشر رئيس البلدية بإعتباره ممثلاً للدولة عملية التصديق على الوثائق، ويجوز له نقل هذا الإختصاص لأحد نوابه أو للمصالح الإدارية، وعادة ما ينقله إلى رئيس مصلحة الحالة المدنية.
- يتولى رئيس البلدية نشر القوانين والتنظيمات وإتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية.
- يتولى رئيس البلدية إتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام وعلى رأسها الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فيحق له إتخاذ كل إجراء من شأنه ضمان تدعيم الجانب الوقائي وكذا ضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.<sup>1</sup>
- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية:**
- يتولى رئيس البلدية بإعتباره ممثلاً للبلدية طبقاً للمادة 60 من قانون البلدية الصلاحيات التالية:
- رئاسة المجلس الشعبي البلدي، والسهر على تنفيذ مداواته .
- يمثل البلدية في كل المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية والإحتفالات والأعمال المدنية والإدارية وفقاً للشروط المنصوص عليها في التنظيم والتشريع المعمول بهما .
- تسيير وإدارة الموارد البلدية بالإئناق ومتابعة تطور المالية البلدية، وينفذ الميزانية وهو الأمر بصرفها .
- التقاضي بإسم البلدية ولحسابها .
- يتولى إبرام عقود إقتناء الأملاك وقبول الهدايا والهبات والوصايا، وإبرام الصفقات العمومية والمناقصات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها .
- الإعتناء والمحافظة على المحفوظات والأرشيف و إتخاذ التدابير للمحافظة على طرق البلدية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - انظر المواد من 85 إلى 95 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص:15، 16.

<sup>2</sup> - نفس المصدر ، انظر المواد من 77 إلى 83 ، ص:14.

### المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية .

تتجلى هذه الرقابة في ثلاث مظاهر: رقابة على الأشخاص أي أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورقابة على المجلس الشعبي البلدي ككل، ورقابة على الأعمال الداخلة ضمن إختصاصاته والتي يباشرها .

#### الفرع الأول: الرقابة الادارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى الهيئة ككل.

تتخذ الرقابة على الأعضاء شكل الإيقاف، والإقصاء، والإقالة، والحل بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي. أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

#### 1- الإيقاف:

تنص المادة 43 من قانون البلدية 10/11 بقولها " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة . في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية".<sup>1</sup>

من خلال النص نستنتج أن سبب الإيقاف هو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وضعها كونها تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام ، كأن يتعلق الأمر بجريمة إحتلاس أموال عمومية كون المنتخب مثلاً مسيراً في مؤسسة عمومية، أو لأسباب تتعلق بالشرف أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية، كأن يتعرض مثلاً لإجراء الحبس الإحتياطي، ويسجل على نص المادة أنه لم يرد فيها عبارة "قرار مسبب" كمثيلتها في قانون البلدية 08/90 في مادته 32 عندما إشتطت تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر على المستوى القانوني، ذلك لأن التسبب يعطي سواء للجهة الإدارية المختصة أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو العضو ذاته معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين.<sup>2</sup>

وتستمر حالة التوقيف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة، فإن ثبتت براءة العضو الموقوف فإن العضوية تعود بقوة القانون دون الحاجة لمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو قرار من الوالي، أما إذا ثبتت إدانته فإن العضو يجد نفسه أمام عقوبة الإقصاء.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 43 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 ، العدد 37 ، ص: 11 .

<sup>2</sup> - بوضيف عمار ، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 284، 285 .

<sup>3</sup> - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية واثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص: 54 .

وعقدت المادة 43 أعلاه الإختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصاية، أما عن موضوع ومحل قرار التوقيف يتمثل في عدم تمكن العضو المنتخب من ممارسة مهامه الإنتخابية مؤقتاً ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.<sup>1</sup>

## 2 - الإقصاء :

تنص المادة 44 من قانون البلدية 10/11 بقولها "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."<sup>2</sup>

إن الإقصاء هو السحب الكلي والنهائي للعضوية من المجالس الشعبية البلدية، ولا يكون هذا الإقصاء إلا نتيجة لفعل خطير يرتكبه العضو وبعد إدانته من قِبل جهات قضائية مختصة، لدى فمّن غير المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته، ورجوعاً للمادة 43 من قانون البلدية 10/11 نجد المشرّع حدد الأسباب المؤدية لهذا العقوبة وهي: تعرض العضو المنتخب للمتابعة القضائية بسبب جنابة أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة .

كما يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوالي، وبالمقارنة مع المادة 33 من قانون البلدية 08/90 نجدها قد أشارت صراحة إلى أن المجلس الشعبي البلدي هو من يعلن هذا الإقصاء ولم يشر النص الجديد لذلك.<sup>3</sup> أما عن النتائج المترتبة عن عقوبة الإقصاء فإن صفة العضوية تزول بصورة دائمة ونهائية، كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب، أو إستقالته، أو إنتهاء العهدة الانتخابية، (المادة 40) من القانون 10/11، ويتم أيضا إستخلاف العضو المقصى بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب، كما نصت عليه المادة 41 من القانون نفسه، حيث أن أجل الإستخلاف يتم في أجل شهر واحد وذلك بقرار من الوالي.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 133 .

<sup>2</sup> - المادة 44 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص: 11 .

<sup>3</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص:285.

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير، نفس المرجع ، ص: 135.

يتضح مما سبق أن المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في قانون البلدية 10/11 بشئ من الإقتضاب ويظهر بجلاء طغيان سلطة الوالي في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس الشعبي البلدي بحرمانه من الصلاحيات التي كان يتمتع بها في قانون البلدية 08/90<sup>1</sup>.

**3 - الإقالة (الإستقالة التلقائية):**

نصت المادة 45 من قانون البلدية 10/11 بقولها " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تعيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة ، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك."<sup>2</sup>

إن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة يتم معالجتها، وإنما قد سبق أن تعرض لها المشرع في الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية المادة 90 منه وإستثنائها في قانون البلدية 08/90<sup>3</sup> وأطلق عليها مصطلح الإستقالة التلقائية، وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في قانون البلدية 10/11، ومن المؤكد أن هدف المشرع من هذا الإجراء هو دفع المنتخب أكثر على الإلتزام بحضور جلسات ودورات المجلس، وذلك لمحاربة ظاهرة الغياب و التي بدأت تشق طريقها نحو التوسع، ووفر المشرع للمنتخب البلدي المتغيب ضمانا تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، وفي حالة تخلفه عن الحضور فإن قرار المجلس يعد حضوريا ويخطر الوالي بذلك، كما أن التغيب عن الدورات الإستثنائية لم تشر إليه المادة 45 من قانون البلدية 10/11 صراحة فهي غير مشمولة بهذا النص،<sup>4</sup> ويسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية نظراً لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده.

أما فيما يتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي فأوردت المادتان 74 و75 من القانون 10/11 حالة خاصة به إذ عبّرت عنها بحالة "التخلي عن المنصب" وتتخذ صورتين هما :

<sup>1</sup> - أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مرجع سابق، ص: 12.

<sup>2</sup> - المادة 45 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص: 11.

<sup>3</sup> - أمير حيزية ، نفس المرجع ، ص: 09.

<sup>4</sup> - نفس المرجع ، ص: 17.

أولاً: حالة إستقالة الرئيس ولم يجمع المجلس لتقدم إستقالته أمامه وتضمنت أحكامها المادة 74، حيث يتم إثبات التخلي عن المنصب في أجل عشرة ( 10) أيام بعد شهر من غيابه في دورة عادية للمجلس بحضور الوالي أو من يمثله، ويستخلف طبقاً لأحكام المادة 65 من نفس القانون 10/11.

ثانياً: الغياب الغير مبرر للرئيس لأكثر من شهر، ونصت عليه المادة 75، حيث يعلن المجلس حالة التغيب وفي حالة إنقضاء 40 يوماً ولم يتم إجتماع المجلس في جلسة إستثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات الغياب ويتم إستخلاف الرئيس في مهامه طبقاً لأحكام المادة 72، ويعوض منصبه وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من القانون 10/11.<sup>1</sup>

- جدول يلخص أشكال الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

أشكال الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي	رقم المواد في قانون البلدية 10/11	موضوع الرقابة	آثار الرقابة
التوقيف	43	- المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لإسباب مخلة بالشرف - محل تدابير قضائية الجزائية	- توقيف العضو بقرار من الوالي طيلة مدة المتابعة القضائية - التعرض لعقوبة الإقصاء في حالة الإدانة الجزائية - إستئناف العضو الموقف مهامه تلقائياً في حال براءته
الإقصاء	44	- الإدانة الجزائية للإسباب المذكورة في المادة 43 من قانون البلدية 10/11	- تثبيت عقوبة الإقصاء بقرار من الوالي - سحب صفة العضوية وإستخلاف العضو المقصى بآخر منتخب يليه مباشرة من نفس القائمة
الإقالة	75.74.45	- تغيب العضو المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة - تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر بدون عذر مقبول	- إعلان الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي واحطار الوالي بذلك - زوال صفة العضوية للعضو المتخلي وإستخلافه

- جدول رقم: 04 من إعداد الطالب بالإعتماد على قانون البلدية 10/11.

<sup>1</sup> - انظر المادتان 74 و75 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37، ص: 14.

ثانياً: الرقابة على الهيئة (حل المجلس الشعبي البلدي).

تتمثل الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في صورة واحدة وهي الحل أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة، ولم يعد قانون البلدية يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان عليه الحال في الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية في مادته 112.<sup>1</sup>

وطبقاً للمادة 46 من قانون البلدية 10/11 "يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
  - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
  - في حالة إستقالة جماعية للأعضاء المجلس،
  - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم،
  - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
  - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له،
  - في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
  - في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".<sup>2</sup>
- أما عن أداة الحل فقد نصت المادة 47 من نفس القانون 10/11 على ما يأتي " يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".<sup>3</sup>
- وعن الآثار المترتبة عن حل المجلس الشعبي البلدي فينتج عنه:
- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأعضاء الذين كان يتشكل منهم.
  - تعيين الوالي لمتصرف ومساعدين له لتسيير شؤون البلدية وذلك وفق ما نصت عليه المادة 48 من نفس القانون 10/11، وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد،
  - إجراء إنتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال ستة ( 06 ) أشهر الموالية إلا إذا تبقى على التجديد العادي مدة تقل عن إثنا عشر (12) شهراً وفقاً للمادة 49 من قانون البلدية 10/11.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 140.

<sup>2</sup> - المادة 46 من القانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص: 11 .

<sup>3</sup> - نفس المصدر و الصفحة ، المادة 47 .

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير، نفس المرجع ، ص: 143.

ولقد قدّم القانون 10/11 إضافة جديدة بخصوص أحكام الحل وآثاره، إذ جاء في المادة 51 أنه في حالة ظهور ظروف إستثنائية تحول دون إجراء الإنتخابات يُعد وزير الداخلية تقريراً ويعرضه على مجلس الوزراء، ويعين الوالي متصرفاً لتسيير شؤون البلدية ويوضع تحت سلطته، ويمارس مهامه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد بعد توفر ظروف إجراء الإنتخابات، وأحالت هذه المادة الأمر للتنظيم لضبط هذه المسألة.<sup>1</sup>

- جدول يلخص شكل الرقابة الإدارية على هيئة المجلس الشعبي البلدي :

شكل الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي	رقم المواد في قانون البلدية 10/11	موضوع الرقابة	آثار الرقابة
الحل	46	- حالة خرق أحكام دستورية	- حل المجلس الشعبي البلدي
	47	- في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس	بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية
	48	- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس	
	49	- عندما يكون ا لإبقاء على المجلس مصدر إحتلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم	- تعيين الوالي لمتصرف ومساعدين له خلال 10 ايام لتسيير شؤون البلدية
		- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41	- إجراء إنتخابات لتحديد المجلس خلال مدة اقصاها 06 اشهر ويستثنى هذا الإجراء في السنة الاخيرة من العهدة الإنتخابية
		- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له	
		- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،	
		- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.	

- جدول رقم : 05 من إعداد الطالب بالإعتماد على قانون البلدية 10/11.

<sup>1</sup> - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 299 .

## الفرع الثاني: الرقابة الادارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي .

تتولى الجهات الوصية المصادقة على المداولات إذا ما إتفقت مع القوانين والتنظيمات وتلغيتها في حال مخالفتها لها مع إمكانية حلول الجهات الوصية محل البلديات في حال إهمال البلديات أو عجزها عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة<sup>1</sup>.

### أولاً: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي (التصديق) .

تأخذ المصادقة أحد الشكلين: إما مصادقة ضمنية أو مصادقة صريحة.

#### 1 - المصادقة الضمنية:

أورد المشرع في قانون البلدية 10/11 في المادة 56 منه مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية<sup>2</sup>، حيث نصت المادة 56 بقولها "... تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد فوات واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية".<sup>3</sup>، فالمداولات إذا تم إيداعها لدى الولاية ومضت عليها فترة 21 يوماً فإنها تعد مصادق عليها ضمناً، ولقد مدد المشرع في الفترة الممنوحة للوالي لممارسة سلطته في الرقابة بالمقارنة مع المادة 41 من قانون البلدية 08/90 التي كانت تنص على أجل 15 يوماً فقط.

#### 2- المصادقة الصريحة :

إن بعض المداولات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقريرها إلا بعد المصادقة صراحة عليها من قبل الجهات الوصية، ونصت في هذا الشأن المادة 57 من قانون البلدية 10/11 بقولها: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- إتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية واثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص: 60 .

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 137.

<sup>3</sup> - المادة 56 من قانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37، ص: 12.

<sup>4</sup> - نفس المصدر و الصفحة، المادة 57.

يتضح من نص المادة 57 أن الجهة المخولة بالمصادقة هي الوالي بإعتباره ممثلاً للدولة وأن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها في المادة على سبيل الحصر، ومن خلال نص المادة 58 من نفس القانون نجد أن المشرع إتجه إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري وذلك حينما عاد مرة أخرى إلى المصادقة الضمنية مع تمديد الفترة إلى (30) يوماً بدلاً من (21) يوماً.<sup>1</sup> إن هذه المدة التي حددها المشرع للجهات الوصية للمصادقة على المداولات أو رفضها كان سعيًا منه لتمكين البلديات من مباشرة أعمالها بعد إنقضاء هاته المدة دون الحاجة إلى رد صريح من الجهة الوصية (الوالي) وحفاظاً منه على السير الحسن لأعمال المجالس الشعبية البلدية.<sup>2</sup> و بالمقارنة مع المادة 42 من قانون البلدية 08/90 نجد أن القانون الجديد للبلدية 10/11 قدّم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل وهي حالات قبول الهبات والوصايا الأجنبية، وحالة إتفاقيات التوأمة، وحالة التنازل عن الأملاك العقارية، غير أن القانون الجديد إستبعد حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية المنصوص عليها في قانون البلدية 08/90.<sup>3</sup>

ثانياً: بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي (الإلغاء).

كقاعدة عامة يمكن للجهة الوصية (الوالي) إلغاء المداولات اللامشروعة للمجلس الشعبي البلدي، ويتم إلغاء المداولات، إما لبطلانها المطلق أو النسبي .

### 1 - البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي :

تنص المادة 59 من قانون البلدية 10/11 بقولها " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير محررة باللغة العربية،

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.<sup>4</sup>

1 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 138.

2 - بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص: 62 .

3 - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 288 .

4 - المادة 59 من القانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37 ، ص:12.

من خلال نص المادة يتضح أن أسباب بطلان المداولة يكون إما لمخالفتها القانون بمفهومه الواسع سواء كان دستور أو قانون أو تنظيم، وذلك حفاظاً على مبدأ المشروعية، والمداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وأيضاً المداولات الغير محررة باللغة العربية بإعتبارها لغة رسمية للدولة طبقاً للمادة 03 من دستور 1996.<sup>1</sup>

وبمقارنة نص المادة 59 من قانون البلدية 10/11 بنص المادة 44 من قانون البلدية القديم 08/90 نجد أن المشرع لم يشر في النص الجديد إلى حالي بطلان المداولات التي تتناول موضوعاً خارجاً عن إختصاصاته والمداولات التي تجري خارج الإجماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، ففي حالة بطلان المداولات التي تتناول موضوعاً خارجاً عن إختصاصاته فقد نصّت المادة 104 من القانون 10/11 على أنه: " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من هذا القانون "<sup>2</sup>، حيث نصّت المادتان على أن البلدية تمارس كل الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون وفي كل المجالات وبصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه مع التأكيد على ضرورة توفر الموارد المالية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها.

أما عن حالة بطلان المداولات التي تجري خارج الإجماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي فلقد رخص المشرع للمجلس الإجماع في دورة غير عادية، وذلك ما نصّت عليه المادة 17 وكذلك ما تضمنته المادتان 18 و19 من القانون الجديد 10/11.<sup>3</sup>

وفيما يخص أداة البطلان فيعلن بموجب قرار من الوالي، أما في النص القديم 08/90 في المادة 44 منه أشارت إلى عبارة " قراراً معللاً صادر عن الوالي "، وقد حول القانون الجديد 10/11 التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقييد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة لأن ما بني على باطل يبقى باطل.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 138.

<sup>2</sup> - المادة 104 من القانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37، ص: 17.

<sup>3</sup> - ارجع المشرع سبب الاجتماع خارج المقر في المادة 18 إلى حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، أما في المادة 19 فلقد رخص المشرع للمجلس الاجتماع في مكان اخر من إقليم البلدية في حالة القوة القاهرة المعلنة التي تحول دون دخوله إلى مقره، ويكون الاجتماع خارج إقليم البلدية في مكان يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

<sup>4</sup> - بعلي محمد الصغير، نفس المرجع، ص: 139.

2- البطلان النسبي لمدونات المجلس الشعبي البلدي :

نصت المادة 60 من قانون البلدية 10/11 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس لهم مصلحة فيها، وهذا إما بصفة شخصية، أو بالنسبة لأزواجهم، أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، وهذا دعماً لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخاً لشفافية العمل الإداري. كما يعود الإختصاص للوالي بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل دون التقيد بمدة معينة خلافاً للقانون السابق 08/90 في مادته 45 الذي كان يحدد ذلك بأجل شهر من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية وإلا كان قراره باطلاً لعدم الإختصاص الزمني،<sup>1</sup> ولعل فتح المشرّع للمدة وعدم تقيد الوالي بمجال زمني كان هدفه محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية.

وجاء نص المادة 60 من قانون البلدية 10/11 أكثر تفصيلاً مقارنة بنص المادة 45 من قانون البلدية 08/90، خاصة وأنه فصل في درجة القرابة، والجديد أيضاً في القانون 10/11 حيث أنه ألزم بموجب الفقرة (03) من المادة 60 منه على أن أي عضو من المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأن يصرح بذلك إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإذا تعلق الأمر بالرئيس نفسه يصرح أمام المجلس بذلك، وهذا ما نصت عليه الفقرة (04) من نفس المادة.<sup>2</sup>

إن البلدية ليست مجردة من وسائل الدفاع إتجاه الإلغاء الذي تصدره السلطة الوصية، بحيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها وذلك وفق الأشكال والشروط الجاري العمل بها في المادة 61 من قانون البلدية 10/11،<sup>3</sup> وقدمت هذه المادة إضافة جديدة تتعلق بالتظلم، فأجازت لرئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يرفع تظلماً إدارياً ولم تحدد طبيعة التظلم كونه تظلم ولائي أو تظلم رئاسي.<sup>4</sup>

إلا أنه يسجل على المادة 61 إستبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداولة وهو الحق الذي كرّسه قانون البلدية 08/90، فمن جهة يعتبر المشرّع البلدية إطاراً لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية تجسيدا لأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية، في حين يتراجع المشرّع عن منح هذا الحق في القانون الحالي.<sup>5</sup>

1 - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 139.

2 - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 291، 292.

3 - لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، ط2، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، بدون سنة نشر، ص: 105.

4 - بوضياف عمار، نفس المرجع، ص: 293.

5 - أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مرجع سابق، ص: 30.

ثالثاً: الرقابة على الأعمال السلبية للمجلس الشعبي البلدي (الحلول) .

إن السلطات الوصية تستطيع أن تحل محل السلطات البلدية عند إمتناعها عن القيام بعمل ما، وهذا طبقاً للمواد 101، 100، 102 من قانون البلدية 10/11 حيث نصّت المادة 100 مثلاً على أنه: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية، أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية"، كما نصت المادة 101 بقولها " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات يمكن الوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الأجل المحددة بموجب الإعدار." <sup>1</sup>

ومن بين الحالات التي أجاز فيها أيضاً قانون البلدية 10/11 للسلطة الوصية الحلول محل السلطات البلدية ما جاء مثلاً في المادة 183 التي تتعلق بحلول الوالي لفرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية قد رفض المجلس تسجيلها. <sup>2</sup>

وسلطة حلول الوالي تنصب أساساً على المواضيع التالية:

- تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس.
- ضبط توازن الميزانية عند إعدادها، وإمتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقاً للمواد 102، 183، 184، 185، 186 من قانون البلدية 10/11.
- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام طبقاً للمادتين 94 و 100 من قانون البلدية 10/11. <sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادتان 101، 100 من القانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 ، العدد 37 ، ص:17.

<sup>2</sup> - لباد ناصر ، الاساسي في القانون الاداري ، مرجع سابق ، ص:106.

<sup>3</sup> - بعلي محمد الصغير ، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص: 140 .

- جدول يلخص أشكال الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي :

آثار الرقابة	موضوع الرقابة	رقم المواد في قانون البلدية 10/11	أشكال الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
نفاذ المداولة بعد 21 يوم من تاريخ ايداعها لدى الولاية	المداولات التي لا تتطلب مصادقة صريحة	56	المصادقة الضمنية
المصادقة الصريحة من طرف الوالي في مدة 30 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الميزانيات والحسابات</li> <li>- قبول الهبات والوصايا الاجنبية</li> <li>- اتفاقيات التوأمة</li> <li>- التنازل عن الاملاك العقارية للبلدية</li> </ul>	58، 57	المصادقة الصريحة
- بطلان المداولة بقرار من الوالي	<ul style="list-style-type: none"> <li>- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،</li> <li>- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،</li> <li>- غير محررة باللغة العربية</li> </ul>	59	البطلان المطلق
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بطلان المداولة بقرار معطل من الوالي</li> <li>- إلزامية التصريح من طرف العضو المنتخب في حال تعارض مصالحه مع مصالح البلدية</li> <li>- إمكانية رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية من طرف رئيس المجلس أمام الجهات القضائية المختصة ضد قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس بما فيهم الرئيس لهم فيها مصلحة سواء شخصية أو لأزواجهم أو لأصولهم أو فورعهم الى الدرجة الرابعة أو كوكلاء</li> </ul>	61، 60	البطلان النسبي
- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي والقيام بـعمله	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تسجيل النفقات الإلزامية في ميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس.</li> <li>- ضبط توازن الميزانية عند إعدادها، وإمتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس</li> <li>- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام.</li> </ul>	100، 101، 102	الحلول

- جدول رقم: 06 من اعداد الطالب بالاعتماد على قانون البلدية 10/11 .

## خلاصة الفصل الثاني :

من خلال معطيات الفصل الثاني يتبين لنا أن الجزائر تبنت اللامركزية الإدارية كأسلوب في إدارة الوحدات المحلية وعبرت عنها بالجماعات الإقليمية والتي تتجسد في وحدتين أساسيتين هما: البلدية والولاية، حيث نصت عليهما مختلف دساتير الجمهورية وأنشأت بهذا الصدد قوانين تحدد الأحكام المتعلقة بهما وفق متطلبات كل فترة، وكان آخرها قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12، وتحظى البلدية والولاية بأجهزة وهيئات تباشر بموجبها الصلاحيات المخولة لها قانوناً، فالبلدية لها هيئتان هما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وللولاية هيئتان أيضاً هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي .

إن الرقابة الإدارية تمارس على الأجهزة المنتخبة أي المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، أما الرقابة الرئاسية فتمارس على الأشخاص المعيّنين، وتتجلى مظاهر الرقابة الإدارية على المجالس المنتخبة المحلية في ثلاث صور هي:

- المجالس المنتخبة ككل، أي المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي.
  - الأعضاء المشكلة للمجالس المنتخبة البلدية والولائية.
  - الأعمال والتصرفات الصادرة عن المجالس البلدية والولائية.
- ويعتمد المشرع الجزائري على مجموعة من الآليات لممارسة هذه الرقابة على المجالس المنتخبة البلدية والولائية وهي:
- إجراء الحل بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية والولائية.
  - الإقصاء، الإيقاف، الإقالة بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية.
  - المصادقة، الإلغاء، الحل بالنسبة للأعمال الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية والولائية.
- أما عن السلطات المخولة بممارسة هذه الرقابة فهي تمارس أساساً من طرف الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي والوزير المكلف بالداخلية فيما يخص المجلس الشعبي الولائي.

خاتمة

## خاتمة :

من خلال دراستنا لموضوع متطلبات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية تبين لنا أن الرقابة الإدارية تُلخص العلاقة القائمة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الدولة، وترجم معنى اللامركزية القائمة على توزيع الوظيفة الإدارية، إذ لا يمكن تصور وجود اللامركزية دون وجود الرقابة الإدارية، فالرقابة الإدارية عنصر مهم ومؤثر في الجماعات المحلية، ذلك أن إستقلالية هذه الأخيرة لا تكون على الإطلاق، بل تحدّها علاقة التبعية للسلطة المركزية أضف إلى ذلك ما للرقابة الإدارية من أثر على فعالية الجماعات المحلية وقيامها بالدور المنوط بها على أحسن الأوجه، وتستهدف في ذلك أساساً عدم خروج ممارسات الجماعات المحلية عن مبدأ المشروعية وإحترام القانون وأيضاً مراعاة المصلحة العامة التي تراعي الموازنة بين المصالح المحلية والوطنية وحفظ حقوق المواطنين المحليين .

إن ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية يقتضي وضوح الإطار القانوني والتنظيمي لممارسة هذا العمل الرقابي والذي يتمحور حول عنصرين مهمين هما: التمتع بالشخصية المعنوية و قيام اللامركزية الإدارية فإكتساب الشخصية المعنوية يجعل للجماعات المحلية الأهلية للتمتع بالحقوق والتحميل بالإلتزامات وهذا يؤدي بها إلى مباشرة إختصاصاتها مبادأة وتجعل منها ضماناً في مواجهة تعسف السلطة المركزية وهذا نتيجة للأثار المترتبة عن إكتسابها للشخصية المعنوية، أما بخصوص اللامركزية الإدارية فهي التعبير المكاني لوجود الجماعات المحلية وأركانها المميزة لها التي تتمثل في وجود مصالح محلية تختلف في جوهرها عن المصالح الوطنية وقيام أجهزة مستقلة بذاتها مع ضرورة خضوعها للرقابة من طرف السلطة المركزية، فهذه العناصر تعتبر اللبنة الأساسية للجماعات المحلية، إلا أن هذا الإجماع لا ينفي وجود وجهات نظر مختلفة حول تحقيق هذه الأركان فإستقلالية الجماعات المحلية تكمن في الإستقلال الوظيفي والعضوي لها وهذا ما أدى إلى إعتبار إنشاء هذه الأجهزة يتأرجح بين أسلوب الإنتخاب والتعيين مع وجود مبررات تحكم كل أسلوب، فالإنتخاب تعبير عن الديمقراطية التي تعني تولى السكان المحليين لإدارة شؤون إقليمهم وبذلك فهي تجسد الصورة المثلى ل اللامركزية ، أما بخصوص أسلوب التعيين فهو الأمثل والأنجع للسلطة المركزية خاصة وأنه يقوم على إعتبرات فنية وأخرى سياسية، حيث يتم بموجبه القيام بالشؤون المحلية بمرودية وفعالية أكثر وكذلك الحفاظ على وحدة الدولة وترابطها بتواجد السلطة المركزية عن طريق ممثليها على المستوى المحلي بإعتماد أسلوب عدم التركيز الإداري ، وهو ما يفسر وجود بعض الأجهزة على المستوى المحلي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، أما بخصوص المصالح المحلية المتميزة فاختلفت وجهات النظر حول طبيعة هذه المصالح والفكرة العامة فيها هي أنها متى إتصلت هذه المصالح بإقليم معين فهي مصالح محلية وفي حال تعدي هذه المصالح حدود الإقليم الواحد وتغطيتها لعدة أقاليم كنا أمام مصالح وطنية، ولتجاوز هذه المعضلة وجب تحديد

إختصاصات الجماعات المحلية وفق قواعد قانونية واضحة ومحددة، وهذا لتحرير الجماعات المحلية من أعباء ليست من صميم صلاحياتها ولتفادي الصدام بينها وبين السلطة المركزية ، وهذا مما يؤثر سلباً على مردودية أعمالها أما عن مسألة الخضوع للرقابة فنجد أنها تمارس وفق نموذجين شائعين هما: الأسلوب الفرنسي والأسلوب الإنكليزي، فالأسلوب الفرنسي يقوم على إطلاق الإختصاص للوحدات المحلية وفرض رقابة شاملة على كافة أوجه نشاطها، حيث تخضع الهيئات الإدارية اللامركزية لرقابة دقيقة ومحكمة ، كما أن للرقابة الإدارية في ظل النظام الفرنسي صورتان رئيستان فهي إما أن تنصب على الهيئات اللامركزية نفسها وإما أن تتناول أعمالها، أما الأسلوب الإنكليزي فيقوم على مبدأ تحديد إختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر، و تمارس الهيئات المحلية في إنكلترا سلطات واسعة وحرية كبيرة في إدارة الشؤون المحلية مع الخضوع لرقابة من البرلمان والقضاء بصفة أساسية ورقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية.

أما فيما يخص المشرع الجزائري فلقد أقر اللامركزية الإدارية من خلال النصوص الدستورية خاصة المادتين 15 و16 من دستور سنة 1996 وقوانين الولاية والبلدية المتعاقبة آخرها قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 وإعترف لها بالشخصية المعنوية، وأهم ما يمكن إستنتاجه هو:

- أن المشرع الجزائري يمارس رقابة شاملة على الجماعات المحلية سواء تعلق الأمر بالهيئات نفسها أو أعضائها أو أعمالها، وبهذا فهو يطبق الأسلوب الفرنسي في الرقابة الإدارية.
- أن أوجه ومظاهر هذه الرقابة تتلخص في ممارسة الإقصاء والإقالة والتوقيف فيما يخص الأعضاء، وإجراء الحل بالنسبة للمجالس المحلية، والمصادقة على المداولات أو إبطالها والحلول فيما يخص الرقابة على الأعمال.
- أن السلطات المخولة بممارسة الرقابة الإدارية تتمثل أساساً في الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي ووزير الداخلية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، إلا أن هذا لا ينفي وجود سلطات أخرى تمارس هذه الصلاحية مثل رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيس الدائرة.
- أن المشرع أخضع أعضاء المجالس المحلية لكافة صور الرقابة وبيّن الأسباب المؤدية لها على سبيل الحصر وكذلك إجراء الحل الذي يخص المجالس المحلية، حيث وضّح أسبابه وأداته، أما عن الرقابة على الأعمال فالمشرع نجده قد منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية لكن بالمقابل نجده أخضعها للرقابة المشددة.
- أن الجماعات المحلية ليست في مستوى واحد من حيث الصلاحيات والوسائل القانونية المتاحة لها بالمقارنة مع السلطات المخولة بممارسة الرقابة الإدارية، وهذا ما يؤدي إلى تحوّل العمل الرقابي إلى معوّق لدور الجماعات المحلية.

- أن ما يلاحظ على قانون البلدية والولاية الحاليين إتجاه المشرّع إلى السلطة القضائية عن طريق المحاكم الإدارية كطرف مستقل عن الجهاز الإداري بممارسة بعض أوجه الرقابة وذلك من خلال إقرارها بطلان مداوات المجالس المحلية.

من خلال الإستنتاجات المتوصل إليها يمكن لنا على ضوء ما سبق إقتراح بعض النقاط التي من شأنها أن تجعل العمل الرقابي عاملاً إيجابياً ودافعاً نحو تفعيل دور الجماعات المحلية وإكسابها مكانتها المهمة في التنظيم الإداري للدولة:

- تدعيم النصوص الدستورية المكرّسة لـ اللامركزية الإدارية بضمانات وآليات توضح طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والجماعات المحلية في الدولة وتحديد الأدوار المنوطة بها بشكل دقيق وواضح .
- تزويد الهيئات الخاضعة للرقابة الإدارية بوسائل وضمانات كافية لمباشرة الصلاحيات الموكلة لها وبما يكفل لها حق الرد والظعن عن القرارات الصادرة عن الجهات الوصية .
- إعادة النظر في مسألة الإزدواج الوظيفي لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث أن هذا التداخل يمس بجوهر اللامركزية ويغلب صورة عدم التركيز الإداري.
- إعتراف المشرّع بالشخصية المعنوية للمجلس الشعبي الولائي وإعادة النظر في طريقة إختيار الوالي على أسس ديمقراطية، لأن واقع الولاية يوحي بأنها هئية من الهيئات الغير ممرّزة للدولة أكثر مما يدل على أنها جماعة إقليمية .
- ضرورة التخفيف من شدة الرقابة المطبقة على أعمال الجماعات المحلية وهذا بقصد تحرير الإدارة المحلية من التعقيدات البيروقراطية، وإيجاد بدائل عنها بتفعيل الرقابة الشعبية والرقابة القضائية .
- إعادة ضبط إختصاصات الجماعات المحلية بما يتلائم والدور التنموي لها والموارد المالية المخصصة لها .
- إعادة النظر في النظام الإنتخابي بما يكفل وجود أشخاص من ذوي الكفاءة والقدرة على التسيير الأمثل للمجالس المحلية .

# قائمة المصادر والمراجع

**1- المصادر القانونية :**

**أ- الدستور**

- دستور 1996 المعدل، المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، العدد 76.

**ب- النصوص التشريعية**

**• الأوامر**

1. الأمر 24/67 المؤرخ في 07 شوال 1386 الموافق ل 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967، العدد 06 .
2. الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 07 ربيع أول الموافق ل 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 23 مايو 1969، العدد 44.

**• القوانين**

**أ- القوانين العضوية :**

- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 ، العدد الاول.

**ب- القوانين العادية :**

1. القانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 ابريل 1990، المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 11 ابريل 1990 ، العدد 15.
2. القانون رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 ابريل 1990، المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 11 ابريل 1990 ، العدد 15.
3. القانون رقم 10/05 المؤرخ في 13 جمادى الاولى 1426 الموافق ل 20 يونيو 2005 المعدل والمتمم للامر 58/75 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 26 يونيو 2005 ، العدد 44.

4. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، العدد 37.
5. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12

## 2- المؤلفات :

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006.
- 2- بسام عوض عبد الرحيم عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، الطبعة الاولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- 3- جعفر آنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988.
- 4- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الادارية، الطبعة الاولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 5- حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2010.
- 6- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات ، بيروت ، لبنان، 1981 .
- 7- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية ، تنظيم واختصاص القضاء الاداري ، الجزء الأول، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر، بدون سنة نشر.
- 8- صالح فؤاد، مبادئ القانون الاداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، 1983.
- 9- علي زغودو، الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية، ط2، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 10- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الاولى ، دار جسور للنشر والتوزيع، المحمدية ، الجزائر، 2010 .
- 11- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الاولى، دارجسور للنشر والتوزيع، المحمدية ،الجزائر، 2012.
- 12- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الاولى، دارجسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2013
- 13- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007 .

- 14- عوف محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام ، ط3، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 15- محمدالصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- 16- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- 17- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- 18- محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، مصر، 2004.
- 19- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان 2005 .
- 20- محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1978.
- 21- ناصر لباد، الاساسي في القانون الإداري، ط2، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، دون سنة نشر.
- 22- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.

### 3- الرسائل والمذكرات :

#### أ- رسائل الماجستير :

1. خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا ( دراسة نظرية تحليلية )، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص الإدارة و المالية، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر 1 الجزائر، 2001/ 2002 .
2. صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر1، الجزائر، 2009/2010.
3. بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية واثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2010/2011.
4. سعيد بلوم ، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية (دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات (SONACOME)، رسالة مكملة لنيل شهادة ماجستير تخصص إدارة وتنمية الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة منتوري- قسنطينة، الجزائر، 2008.

ب- مذكرات ماستر :

1. أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر اكايمي في القانون الاداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،الجزائر، 2013/2012 .

4- المجالات:

1. بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر مجلة الباحث، العدد 10، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.
2. بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، 2009.
3. عبد الرزاق ابراهيم الشيخلي، اتجاهات مقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، دراسة تحليلية، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 52/14، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العراق، 2008 .
4. محمّد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة والأهداف)، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18 - 20 أغسطس 2003 .

5- المحاضرات:

1. مجيدي فتحي، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور- الجلفة الجزائر، 2010/2009.
2. نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 2015/2014.
3. يوسف حسين محمد البشير، مبادئ القانون الإداري، كلية القانون، جامعة النيلين، أم درمان، السودان 2011.

6- المراجع باللغة الاجنبية .

1. Charl Desbache, **Institution Administratif**, 2ème édition , Dalloz , Paris, France,1972.
2. Roland Maspétiol, Pierre Laroque, **La tutelle administrative**, Recueil Sirey Paris, france,1930.

7- المواقع الالكترونية .

-http: www.echoroukonline.com

# فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الشكر

الإهداء

ملخص الدراسة

أ - و ..... مقدمة

الفصل الأول: مفاهيم حول الرقابة الإدارية والجماعات المحلية

08 ..... المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

08 ..... المطلب الأول: المفهوم العام لوظيفة الرقابة

08 ..... الفرع الأول: معنى الرقابة

08 ..... أولاً: معنى الرقابة لغة

09 ..... ثانياً: المعنى الاصطلاحي للرقابة

10 ..... الفرع الثاني: الاتجاهات المحددة لتعريف وظيفة الرقابة

10 ..... أولاً: أصحاب الاتجاه الأول

10 ..... ثانياً: أصحاب الاتجاه الثاني

11 ..... ثالثاً: أصحاب الاتجاه الثالث

11 ..... المطلب الثاني: مفهوم الرقابة الإدارية

11 ..... الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية وأنواعها

11 ..... أولاً: تعريف الرقابة الإدارية

12 ..... ثانياً: معيار تحديد أنواع الرقابة

13 ..... الفرع الثاني: أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها

13 ..... أولاً: الرقابة الداخلية

20 ..... ثانياً: الرقابة الخارجية

22 ..... المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

23 ..... المطلب الأول: الأساس القانوني لقيام الجماعات المحلية

23	الفرع الأول: نظرية الشخصية المعنوية كأساس قانوني لوجود الجماعات المحلية .....
24	أولاً: النظريات المعترفة بوجود الشخصية المعنوية .....
25	ثانياً: النظريات المنكرة للشخصية المعنوية .....
25	ثالثاً: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية .....
26	رابعاً: أنواع الاشخاص المعنوية.....
29	الفرع الثاني: أسلوب المركزية الإدارية كبديل عن عدم اكتساب الشخصية المعنوية ....
29	أولاً: مفهوم المركزية الادارية .....
31	ثانياً: صور المركزية الادارية .....
32	ثالثاً: تقدير المركزية الادارية .....
33	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية كإطار تفسيري لواقع الجماعات المحلية .....
33	الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية .....
33	أولاً: تعريف اللامركزية الادارية.....
34	ثانياً: صور اللامركزية الادارية .....
34	ثالثاً: التمييز بين اللامركزية الادارية والصور المشابهة لها.....
37	رابعاً: مزايا وعيوب اللامركزية الادارية .....
39	الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية .....
39	أولاً: وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية .....
40	ثانياً: وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، تستقل بإدارة المصالح المحلية ...
42	ثالثاً: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية .....
42	- الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الانجليزي.....
43	- الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي.....
45	خلاصة الفصل الاول.....
<b>الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية والبلدية في الجزائر</b>	
47	المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الولاية .....

47	المطلب الأول: الإطار التشريعي والتنظيمي للولاية .....
47	الفرع الأول: الإطار التشريعي للولاية .....
47	أولاً: النصوص الدستورية.....
48	ثانياً: النصوص القانونية .....
49	ثالثاً: خصائص الولاية .....
49	رابعاً: قراءة في مضمون قرار حل محافظة الجزائر الكبرى .....
50	الفرع الثاني: أجهزة الولاية وصلاحياتها في قانون الولاية 07/12.....
50	أولاً: المجلس الشعبي الولائي.....
52	ثانياً: الوالي.....
53	ثالثاً: إدارة الولاية .....
54	المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على الولاية .....
54	الفرع الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي وعلى الهيئة ككل...
54	أولاً: الرقابة الادارية على اعضاء المجلس الشعبي الولائي .....
54	1 - الاقصاء .....
56	2 - الايقاف.....
57	3 - الاقالة .....
59	ثانياً: الرقابة الادارية على الهيئة (حل المجلس الشعبي الولائي).....
61	الفرع الثاني: الرقابة الادارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....
61	أولاً: المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي (التصديق).....
62	ثانياً: بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي (الإلغاء).....
64	ثالثاً: الرقابة على الأعمال السلبية للمجلس الشعبي الولائي (الحلول) .....
67	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على البلدية.....
67	المطلب الأول: الإطار التشريعي والتنظيمي للبلدية .....
67	الفرع الأول: الإطار التشريعي للبلدية .....
67	أولاً: النصوص الدستورية .....

67	..... ثانياً: النصوص القانونية
68	..... ثالثاً: انشاء البلدية
68	..... الفرع الثاني: هيئات البلدية وصلاحياتها في قانون البلدية 10/11
68	..... أولاً: المجلس الشعبي البلدي
71	..... ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي
73	..... المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية
73	..... الفرع الأول: الرقابة الادارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى الهيئة ككل....
73	..... أولاً: الرقابة الادارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....
73	..... 1- الايقاف
74	..... 2- الاقصاء
75	..... 3- الاقالة
77	..... ثانياً: الرقابة الادارية على الهيئة (حل المجلس الشعبي البلدي).....
79	..... الفرع الثاني: الرقابة الادارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....
79	..... أولاً: المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي (التصديق).....
80	..... ثانياً: بطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي (الإلغاء) .....
83	..... ثالثاً: الرقابة على الأعمال السلبية للمجلس الشعبي البلدي (الحلول).....
85	..... خلاصة الفصل الثاني.....
89-87	..... خاتمة.....
91	..... قائمة المصادر والمراجع.....
96	..... فهرس المحتويات.....