

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



منظومة الوصاية وتأثيرها على إستقلالية الجماعات المحلية

في التشريع الجزائري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

حقوق تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ الدكتور

- لحرش عبد الرحيم

إعداد الطالبان:

- أولاد هدار إلياس

- شريف محمد الأمين

الموسم الجامعي: 2022م/2023م





ومن هذا المنطق نشكر الله تعالى ونحمده حمدا طيبا على توفيقه لي ومدته لي بالعون والصبر

لإنجاز هذا البحث الذي نتمنى أن يكون فيه فائدة لكل من إطلع عليه فإن أصبت فمن الله

وإن أخطأت فمن نفسي والله تعالى ولي التوفيق

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ المشرف

"لحرش عبد الرحيم"

على توجيهاته ونصائحه القيمة كما أشكر جميع أساتذة قسم الحقوق

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الخاص إلى كل من ساعدني من قريب وبعيد





الدعاء

إلى والدي الكريمين اللذين أسعى دائما لإسعادهما في هذه الحياة وما زلت

أنعم بدعمهما لي دائما

والدعاء لي بالتوفيق والنجاح حفظهما الله لي وأدامهم وأطال بعمرهما.

إلى كل إخوتي كل باسمه وتمنيتي لهم بالنجاح والسداد في مسيرتهم الدراسية والعملية

وإلى كل أقاربي وكل من ساعدني على إتمام هذا العمل سواء من بعيد أو قريب،

وإلى أصدقائي وزملائي بالعمل ورفقائي الطلبة بالجامعية

إلياس



إهداء

الى سندي وأعلى وأحن ما في الوجود أمي العزيزة

إلى عماد أكتافي أبي الكريم

إلى جواهر البيت إخوتي واخواتي وإلى جواهرهم الصغار أولاد إخوتي،

إلى أصدقائي وزملائي في الدراسة ولكل من ساعدني من قريب او بعيد ولو بكلمة طيبة تشجع النفس.

إليكم جميعا أهدي ثمرة عملي المتواضع

محمد الأمين

مقدمة

إن من بين الموضوعات الهامة التي تعالجها دراسة مبادئ القانون الإداري نظرية أو فكرة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، وتسليط الضوء على دراسة تلك النظرية يؤثر في الواقع على كل موضوعات القانون الإداري نظرا لصلة ذلك بكل أجزاء هذا القانون. ونجد أن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية (الولاية والبلدية) كما أنهما يعتبران دعامتين للدولة في تنمية الاقتصاد الوطني وتوحيد السياسات العامة المسطرة من قبل الدولة، ومن أجل ذلك منحها المشرع الشخصية المعنوية والذمة المالية وتمتعها بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها.

وحتى تقوم هذه الهيئات بدورها بفاعلية لا بد أن تخضع لرقابة تقيدها وتحدد اختصاصاتها وتشرف عليها وتتمثل هذه الرقابة في الوصاية الإدارية وقد لاقى موضوع تحديد مفهوم الوصاية الإدارية جدلا كبيرا بين فقهاء القانون الإداري وذلك لوجود أنظمة رقابية شبيهة بالوصاية الإدارية، وكذلك لارتباط الرقابة الوصائية بجملة من المحددات الإدارية والقانونية والسياسية، لذا نجد اختلاف كبير بين الفقهاء بخصوص التسمية الأصح للوصاية الإدارية لأن كل فقيه ينظر إليها من زاوية اختصاصه.

إلا أن استقلال الجماعات المحلية لا يعني الانفصال التام عن السلطة المركزية بل هو مرتبط بها من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على هذه الهيئات من أجل حسن سير عمل هذه الهيئات ومدى قدرتها على تلبية متطلبات وحاجيات المواطنين، وعلى هذا الأساس فإن لموضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وأثرها. على استقلالية هذه الجماعات أهمية بالغة تتمثل في: اهتمام جميع الدول بموضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وكيفية التأثير على هذه الهيئات، وهذا نظرا للدور المهم الذي تقوم به الجماعات المحلية على المستوى المحلي من خلال منحها اختصاص التكفل بإدارة وتسيير الشؤون المحلية للمواطنين، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده هو الآخر أولى اهتماما كبيرا بموضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية باعتبار أن الجماعات

المحلية لها دور كبير في تحقيق التنمية المحلية كما تهدف الى توحيد السياسة العامة للدولة وبناء على ذلك فهدف المشرع من فرض الرقابة على هذه الهيئات هو تحقيق مبدأ المشروعية. وتكتسي هذه الدراسة أهميتها البارزة من حيث مدى المقاربة الشاملة لواقع حال المجالس المحلية في الجزائر وعلاقتها بسلطة الوصاية، سواء المركزية منها أو اللامركزية والتي كانت ومازالت محط اهتمام العديد من الدارسين في هذا المجال.

كما تتجلى أهمية الدراسة في الأبعاد القانونية المكّسة لنشاط الجماعات المحلية ومدى مقاربتها للأطر اللامركزية في التسيير الجوّاري، فضلاً عن دراسة مراحل تطور رؤية المشرع في التخفيف أو التشديد من قيود الرقابة التي أدت إلى العديد من الاختلالات، التي ظلت في حاجة لمعالجة قانونية جادة من قبل المشرع.

تنقسم الأسباب الدافعة إلى اختيار هذا الموضوع الى اسباب ذاتية وأخرى موضوعية تتمثل الاولى في: الرغبة والاهتمام الشخصي في البحث في موضوع الوصاية الادارية واثرها على استقلالية الجماعات المحلية.

أما الثانية فتكمن في: تبيان آثار الوصاية الادارية على الجماعات المحلية باعتبار ان هذه الهيئات هي هيئات تتمتع بالحرية في تسيير شؤون المحلية للمواطنين من خلال تلبية حاجياتهم ومتطلباتهم وبالتالي تأثيرها على هذه الشؤون.

وبالرجوع الى أهداف الدراسة نجدها سعت إلى: تبيان آليات الوصاية الادارية التي من خلالها تمارس هذه الرقابة، وكذا تحديد مواطن تأثير الوصاية الادارية وانعكاسها على استقلالية الجماعات المحلية.

ولعل أهم الأسباب التي دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع هو محاولة الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها وانعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية وعلى الإطار المعيشي للمواطنين.

ويمكن الإشارة إلى أن الدراسات السابقة حول موضوع البحث قد تم تناوله كدراسة مستقلة في رسالة ماجستير للأستاذ بن ناصر بوطيب بعنوان " الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس

الشعبية البلدية في الجزائر"، والتي تضمنت دراسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية والتي توصل من خلالها الباحث إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة إلى درجة أنها تعيق عجلة التنمية على المستوى المحلي كذلك مذكرة ماستر أكاديمي للطالبة أمير حيزية بعنوان "الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية الولاية الجديدين" والذي توصلت الباحثة من خلالها إلى أن ممارسة هذه الرقابة المشددة تتناقض مع مبدأ إستقلالية هذه الأجهزة وكذلك مذكرة ماستر أكاديمي للطالب لبري نجيب بعن وأن "الرقابة على الجماعات المحلية" حيث توصل الباحث إلى ضرورة إعادة النظر في النظام الانتخابي للمجالس المحلية وعدم كفاية الهيئات والمؤسسات التي تقوم بالرقابة المالية وعدم نجاعتها في الحفاظ على المال العام.

وتتمحور هذه الدراسة في أساليب ممارسة الرقابة الإدارية والمالية ودورها في الحفاظ على أداء الجماعات المحلية وحمايتها من الفساد الإداري عن طريق إقرار آليات الرقابة الإدارية من رقابة أعمال هذه الجماعات أو رقابة على أشخاصها أو على الهيئة بحد ذاتها والقضاء على الفساد المالي وذلك عن طريق الأجهزة والهيئات المكلفة بالرقابة المالية.

وقد واجهتنا بعض الصعوبات اثناء إعداد هذه المذكرة يمكن تلخيصها في: قلة الدراسات المتخصصة في موضوع آثار الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية كموضوع مستقل بذاته.

تتعلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسة مفادها: هل استطاع المشرع الجزائري تحقيق الموازنة بين الرقابة الوصائية واستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية تساؤلات فرعية تساهم الإجابة عنها في تحليل عناصر الموضوع واستيفاء جوانبه وجزئياته نوجزها فيما يلي:

- ما المقصود بنظام الرقابة الوصائية والى ماذا تهدف؟
- إذا كانت الرقابة الوصائية قد كرسها المشرع بموجب القوانين فما هي الهيئات القائمة بها

والضوابط التي تحكم ممارستها؟

• ماهي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على الجماعات الإقليمية من خلال القانونون11- 10 لسنة 2011 المتعلق بالبلدية والقانونون 07/12 لسنة 2012 المتعلق بالولاية؟

ولدراسة موضوع الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في الجزائر ومحاولة الإجابة على الإشكاليات المطروحة، تم الاعتماد على ما جاء به المشرع الجزائري في قوانين الجماعات المحلية، معتمدين في ذلك على المنهج الوصفي التحليلي من خلال حديثنا على استقلالية الجماعات المحلية والوصاية الادارية كاستثناء على هذه الاستقلالية كذلك ذكر آليات الرقابة الوصائية، بالإضافة الى استقراء بعض المواد القانونية في كلا من قانوني الولاية والبلدية التي لها علاقة بهذا الموضوع.

ولمعالجة هذه الإشكالية بتقسيم البحث إلى فصلين وخصصنا الفصل الأول الاطار المفاهيمي للوصاية الإدارية والجماعات المحلية، المبحث الأول تطرقنا فيه إليها ماهية وأهمية الوصاية الإدارية وتطرقنا ايضا إلى خصائص وأهداف الوصاية الإدارية.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة، فالمبحث الأول تناولنا الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، وفي المبحث الثاني تناولنا الرقابة المالية على الجماعات المحلية، وقد ختمنا كل فصل بخلاصة تضم أهم النتائج التي توصلنا إليها.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

والجماعات المحلية

تمهيد

تعتبر الوصاية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر من أهم الأساسيات والأولويات التي اعتمدها النظام الجزائري في تسيير الشؤون العامة للبلاد، نظرا لما لها من تأثير على القضايا السياسية والاقتصادية، ودورها الفعال في تحقيق التنمية المحلية، باعتبار أن الجماعات المحلية تستجيب للمشاركة الشعبية وهو الأمر الذي يحقق الرقابة الشعبوية ويؤدي إلى التأثير في القرار المحلي.

وقد خصت الجزائر نظام الجماعات المحلية في منظومتها التشريعية وأولتها أهمية كبرى من خلال الاعتراف الدستوري لها، وترجمت ذلك في منظومتها القانونية حسب كل فترة تاريخية للبلاد، وتم منح العديد من الصلاحيات في ذلك أملا في تحقيق أهدافها، حسب المكانة التنظيمية لها في التنظيم الإقليمي للبلاد (البلدية والولاية)، وسنتطرق لذلك من خلال هذا الفصل في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الوصاية الإدارية

المبحث الثاني: الجماعات المحلية

المبحث الأول: الوصاية الإدارية

تعد الوصاية الإدارية ركنا مان أركان اللامركزية تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقق جملة مان المقاصد والاهداف ونظرا لأهمية الكبيرة التي تحويها الوصاية الادارية لاذنا نجد أن الانظمة المختلفة قاد نصت عليها من خلال مختلف القوانين المؤطرة للهيئات المحلية.

المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية

يعد التحديد المفاهيمي لمصطلح الوصاية الإدارية على المجالس المحلية من الموضوعات التي أثارت جدلا واسعا بشأنها، ولذا كان من المصطلحات التي انشغل بها الفقهاء، وللتدليل على ذلك يكفي الوقوف على بعض التعريفات.

الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

للتعرف على الوصاية الإدارية سنتطرق إلى تعريفها من الناحية الفقه العربي، ثم من ناحية الفقه الفرنسي.

أولاً: تعريف الوصاية لدى الفقهاء العرب:

الوصاية الإدارية هي: "مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة."

ومن هنا فإن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية تضمن وحدة الدولة، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية كفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.¹

وتعرف ايضا: "الوصاية انها عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة."²

¹/ بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص168.

²/ علي خاطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2000، ص226.

ثانيا: تعريف الوصاية الإدارية في الفقه الفرنسي:

بأنها: الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون.

كما عرفها الفقيه شارل ديباش: أنها تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً.¹

يلاحظ أن جميع هذه التعاريف تشترك في النقاط التالية:

1/ أن الرقابة الوصائية هي وظيفة إدارية مطلوبة في جميع مستويات الإدارة، إذ لا تقتصر على الإدارة العليا فقط، بل تمتد إلى الإدارة الدنيا، فتمتع الجماعات المحلية بالحرية في تسيير شؤونها المحلية لا يعني إفلاتها من رقابة السلطة المركزية.

2/ أن الهدف من الرقابة الوصائية هو المحافظة على وحدة الدولة وتكريس دولة القانون وحماية المصلحة العامة.²

الفرع الثاني: أهمية الوصاية الإدارية

تكتسي الوصاية الإدارية أهمية بالغة في عمل الهيئات الإدارية المختلفة حيث أن الفقهاء والمشرعين قد انتبهوا لأهمية هذه الرقابة منذ بداية تشكل التنظيم الإداري الحديث، ففي بداية القرن 18 دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورتيه سواء التقليدية المتطرفة أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضاً.

وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد

¹ / Charles Debbache, *institutions administrative*, 2 édition, paris, 1972, p73.

² / عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984 ص 266.

إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه.¹

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون الهيئات مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية لأجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية.

وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر في البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية لعمله، ليشمل كذلك إيجاد سبل التحقيق والتفوق، أي أنها تحولت إلى دور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي.²

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق للسياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما جري في الواقع.³

¹ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص24

² إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013، ص86.

³ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، مرجع سابق، ص26.

المطلب الثاني: خصائص وأهداف الوصاية الإدارية

من خلال عرضنا للتعريفات والأهمية، يتبين لنا أن نظام الوصاية الإدارية هو نمط له خصوصية تميّزه عن باقي الأنظمة الرقابية الأخرى، فلا مجال للحديث عن وصاية إدارية إل إذا تعلق الأمر بوجود مجالس، أو هيئات محلية منتخبة من طرف قاطنة تلك الهيئات ومصالح متميّزة بطبيعتها عن المصالح العامة، ومن هنا كان حتمياً توافر مجموعة من الأهداف لتفعيل نظام الوصاية الإدارية.

الفرع الأول: خصائص الوصاية الإدارية

بالاعتماد على تعريف الوصاية الإدارية من الناحية الفقهية، والعناصر الأساسية التي تقوم عليها الوصاية الإدارية تظهر جليا جملة من الخصائص التي تتميز بها الوصاية الإدارية عن غيرها من المفاهيم الأخرى.

أولاً: رقابة ذات طبيعة إدارية:

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي، وحصولها بموجب قرارات إدارية والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية.

وتمارس هذه الرقابة على الأعضاء والمجالس الشعبية بصفة كلية، وعلى الأعمال الصادرة عن الهيئات الإدارية المحلية عن طريق سلطة التصديق أو عدم التصديق عليها وليس للسلطة المركزية حق تعديل هذه الأعمال، على عكس السلطة الرئاسية التي يجوز فيها تعديل أعمال وقرارات المرؤوس، وعلى عكس الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية والتي تقتصر على رقابة الشرعية وذلك بناء على طلب من ذوي الشأن.¹

¹ / مريم بن محفوظ، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس 2015-2016 ص 18.

ثانيا: الوصاية الإدارية رقابة استثنائية:

تتميز الوصاية الإدارية بأنها رقابة استثنائية تباشر في حدود القانون، فهي رقابة قانونية لا تمارس إلا إذا وجد نص قانوني يقرها صراحة خاصة وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون وبالنسبة للحالات المحددة فيه ذلك أن الأصل هو استقلال الهيئات المحلية والاستثناء هو الوصاية الإدارية التي لا تمارس إلا بموجب نصوص قانونية صريحة تطبيقا لقاعدة لا وصاية الا بنص.

ونتيجة لذلك ينبغي تفسير النصوص المتعلقة بالوصاية تفسيراً ضيقاً كونها استثناء يرد على الأصل العام، وهو استقلال الهيئات اللامركزية سواء تعلقت النصوص بأمر شكلي أو موضوعية.¹

ثالثاً: قاعدة التفسير الضيق للنصوص القانونية:

إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصاية الإدارية طالما أنها تؤدي إلى الخروج عن الأصل العام، فإنها تخضع لقاعدة التفسير الضيق بحيث لا يمكن تأويل تلك النصوص بما لا تحتمل من معاني، ويستوجب تفسيرها دوماً وفق الإرادة الصريحة للمشرع، وعدم وضع قيود على استقلال الهيئات اللامركزية لم يرددها المشرع، وعليه لا يمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشرع وتحميل النص مالم يحتمل.²

و تأسيساً على ما جاء في هذه القاعدة فإنه إذا أسندت الوصاية الإدارية للسلطة الإدارية المركزية في الدولة فلا يمكن تفسير النص، حيث يتم نقل أو تفويض الصلاحية للسلطة اللامركزية التابعة لها لأن في ذلك خروجاً على قواعد تفسير النصوص القانونية المتعلقة بإنشاء

¹ / سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 84

² / مريم بن محفوظ، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07 نفسه ص 19.

رابعاً: عدم جواز تعديل السلطات الوصية لعمل السلطات الإدارية اللامركزية:

لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية، وقت التصديق عليها في الحالات التي يشترط القانون ضرورة الحصول على مصادقة السلطات الوصية، فهذه السلطات إما أن تصادق أولاً على التصرفات الصادرة من السلطات اللامركزية دون محاولة التعديل، لأن أي محاولة للتعديل تعتبر حلاً من قبل السلطات الوصية وهذا مخالف لنظام الوصاية.¹

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

سعى المشرع إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، يمكننا إجمال الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها نظام الوصاية الإدارية، من زوايا سياسية إدارية، وأخرى مالية.

أولاً: من الناحية السياسية:

1/ الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فإن دور الوصاية الإدارية في هذا السياق هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الدولة، والجماعات المحلية.

2/ التأكد من مدى التزام الجماعات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات حيال ممارستها لصلاحياتها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية، حيث يفعل نظام الوصاية الإدارية إمكانية إلغاء جميع التصرفات المادية أو القانونية، إذا ما شابها عيب من عيوب المشروعية، وذلك حفاظاً على حقوق الأفراد وحررياتهم.

¹ / شادية رحاب وأحمد زاوي، "الوصاية الإدارية كإحدى المعينات القانونية للجماعات الإقليمية"، مجلة البحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، باتنة، 2018، ص 82.

3/ حماية المصالح المحلية المشتركة؛ فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية سكان الجهات المحلية، خصوصاً عند إساءتها، أو تجاوزاتها في أداء مهامها، ومن هنا تتبدى بوضوح أهمية رقابة الوصاية كأداة ضرورية لحماية مصالح الأفراد بشكل مباشر.¹

ثانياً: من الناحية الإدارية

1/ التأكيد على وحدة الدولة وضمان عدم تفككها، فالاستقلالية التي تمنحها السلطة المركزية للهيئات المحلية، لينبغي أن تمارس على إطلاقها، فلا بد من أن تمارس الدولة سلطتها في الرقابة درءاً لأي خطر قد يهدد وحدة الدولة إدارياً، أو سياسياً.²

2/ كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها؛ وذلك لأن الإدارة وأثناء قيامها بعملها قد تقع في الخطأ، وهنا يبرز دور رقابة الوصاية في العمل على كشف هذه الأخطاء، وإيجاد الحلول المناسبة لها والعمل على تصويبها.

3/ التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية، فرقابة الوصاية تعمل على التنسيق فيما بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة، وبين السياسات المحلية فيما بينها، الأمر الذي من شأنه أن يصب في خدمة المصلحة العليا للدولة.

4/ المساعدة على مراقبة الموظفين، والعمل على إبراز الجوانب الإيجابية في عملهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية، وهذا ما من شأنه أن يساهم في حسن سير الإدارة العامة بجودة وكفاءة عالية.³

¹ / عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 11، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 103.

² / حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998، ص 24.

³ / نفسه، ص 25-26.

ثالثاً: من الناحية المالية

1/ التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصّصت من أجلها الأموال العامة، من صحة الدفاتر والمستندات، وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة للهيئات المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي، والحد من تبذير المال العام.

2/ ضرورة مرافقة الرقابة لجميع مراحل إعداد ميزانية الهيئات المحلية كي تكون أكثر فاعلية، لكون هدف الرقابة هو التحقق من استخدام الاعتمادات المالية المقررة للأهداف التي خصصت لأجلها.¹

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة، فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك فقد أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة، بما يصون مبدأ المشروعية، وسلامة التصرفات؛ ذلك لأن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة.

¹ / عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداونت المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد

القضائي، العدد: 06 جامعة محمد ، خيضر، بسكرة، 2009 ، ص 17

المبحث الثاني: الجماعات المحلية

إن الجماعات المحلية لا ترتكز على فئة واحدة من المستخدمين بل تتنوع وتتمايز، من حيث القوانين والحقوق وكل هذا من أجل ضمان السير الحسن للمرفق العمومي والعمل على تقديم الخدمة العمومية.

المطلب الأول: الولاية

لقد شكلت الولاية دعامة أساسية لفرض الهيمنة الإستعمارية الفرنسية إبان العهد الاستعماري فكانت بذلك جزء لا يتجزأ من الوجود الإستعماري ومخططاته، إلى غاية زوال المستعمر وبقاء الحال على ما هو عليه، إلى أن تبلورت معالم جديدة لوضع أسس لنظام قانوني ولائي، يكون له الدور الواعد في عملية بناء الدولة الجزائرية الحديثة، ورافدة من روافد التنمية الشاملة للبلاد.

الفرع الأول: تعريف الولاية

تعتبر الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة، وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون وخضعت الولاية لأنظمة وقوانين مختلفة منذ نشأتها من العهد الاستعماري إلى آخر قانون للولاية سنة 2012.

عرفتها المادة الأولى من قانون الولاية رقم 90-90¹ بأنها: "جماعة عمومية تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وفي المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07/12² تعرف الولاية بأنه: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"³.

¹ / قانون الولاية 90-90، الجريدة الرسمية، العدد 15، بتاريخ 17 افريل 1990.

² / قانون الولاية 07-12، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012.

³ / المادة 01 من قانون الولاية 07-12

وطبقا للمادة 09 من قانون الولاية رقم 12-07 فإن للولاية اسم وإقليم ومقر رئيسي، ويتحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي¹.

وهي أيضا الدائرة غير المركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.²

الفرع الثاني: التطور التاريخي لنظام الولاية

إن نظام الإدارة المحلية في الجزائر مر بعدة مراحل منذ العهد العثماني إلى يومنا هذا وبالتحديد إلى آخر قانون للولاية رقم 12-07 لسنة 2012، ويمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين قد مر بهما التنظيم الإداري للولاية: هما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.³

أولا: الولاية قبل الاستقلال:

إن مرحلة ما قبل الاستقلال جمعت عهدتين وهما العهد العثماني والعهد الاستعماري. التنظيم الإداري إبان العهد العثماني المحلي في الجزائر: كانت إدارة العثمانيين سطحية وتهتم بشؤون المجتمع، وكان هم هذه الإدارة السعي إلى ضمان السيطرة المستمرة للدولة على جميع مرافق البلاد خاصة مرفق الأمن، وقد تميزت هذه المرحلة في بلادنا والتي دامت ثلاث قرون (1518-1830)، وقد مرت بأربع مراحل لكل مرحلة تنظيما خاصا.

1/ مرحلة الدايات: (1535-1588): لقد عرفت هذه المرحلة نظاما مركزيا شديدا حيث سيطر القادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم والإدارة في البلاد ويعود ذلك إلى عدة عوامل أهمها الصراع الخارجي مع القوى الصليبية من جهة والصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم.

¹ / المادة 09 من قانون الولاية 12-07

² / جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار هومة لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 166.

³ / محمد الصغير بعلبي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2014، ص 55.

2/ مرحلة الباشاوات: (1588-1659): ظل النظام مركزيا في هذه المرحلة ولكن الباشاوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية والسبب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين لمدة 03 سنوات غير قابلة للتجديد وتعيينه لا يحتاج لولاء الشعب.

3/ مرحلة الآغات: (1659-1971): ظل النظام مركزيا بالطابع العسكري الذي عرف به الحكام في هذه المرحلة، ولعل ما يميز هذا النظام أنه بمثابة محاولة لإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، لكن هذا النظام كان نظام غير واقعي يحمل أسباب زواله في ذاته.¹

4/ مرحلة الدايات: (1830-1971): في هذه المرحلة تأكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في الجزائر، وتولد فيها تنظيم إداري محلي في إطار محدود وإلى جانب السلطة المركزية فكانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من الدايات وديوانين: ديوان خاص وديوان عام. **ثانيا: الولاية بعد الاستقلال:**

1/ المرحلة الانتقالية: 1962 - 1969: ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية، وفي هذه الفترة عمدة السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي تمثلت في دعم مركز وسلطات كامل العمالة (الوالي) ومن جهة أخرى ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي حيث تم إحداث لجان عمالية وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1967، وقد تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) إلى غاية صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية.

2/ مرحلة قانون الولاية لسنة 1969: صدر قانون الولاية الأول بموجب أمر حمل رقم 69-38 مؤرخ في 23 مايو 1969، والسر في صدوره في شكل أمر وليس قانون أن الدولة في تلك المرحلة لم تكن تحتوي على برلمان منتخب فكان مجلس الثورة يمارس مهمة التشريع ومهمة

¹ / فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 170.

التنفيذ في ذات الوقت، كما أن الأوامر لها ذات قيمة القانون من حيث الحجية، ولقد صدر قانون الولاية الأول¹

مع ميثاق للولاية تضمن مقدمة وجوانب تاريخية تتعلق بالتنظيم الإداري أثناء العهدة الاستعمارية وأعلن الميثاق عن المبادئ الأساسية للنظام الإداري الجديد وأهداف هذا النظام.

3/ مرحلة قانون الولاية لسنة 1990 : صدر قانون الولاية الثاني بموجب القانون 09/90 بتاريخ 07 أبريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990 وجاء هذا القانون في ظل مرحلة جديدة عرفتها الجزائر أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه وهو ما يعني أن التركيبة للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة، أما المادة 15 من القانون جاءت لتعلن أن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وحصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي، فيما أشار الأمر 69 للمجلس التنفيذي إلى جانب المجلس الشعبي الولائي والوالي، ولم يشير قانون 1990 لأي حكم يتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الولائي خلافا لأمر 1969 وصار وضع وتنظيم هذه الأحكام من اختصاص قانون الانتخابات قانون الولاية وفي ظل هذا القانون ازداد عدد دورات المجلس الشعبي الولائي إلى أربعة بعدما أن كانت ثلاثة.²

4/ مرحلة قانون الولاية لسنة 2012 : صدر قانون الولاية الثالث 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق ل 21 فبراير سنة 2012 ونشر في العدد 12 من الجريدة الرسمية وتضمن 181 مادة.

ولعل أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها القانون الخاصة بالتنظيم الإداري في الولاية يمكن حصرها في النقاط التالية:

¹ / محمد الصغير بعليل، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 57.

² / فريجة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 172.

- يبين القانون الجديد للولاية في المادة الأولى منه أن الولاية جماعة إقليمية للدولة بها يؤكد الارتباط العضوي بين الولاية والدولة.¹
- أشار قانون 07/12 بوضوح لآثار تعديل الحدود الإقليمية للولاية وأحال على التنظيم ولا إشارة في القانون السابق لحكم مماثل في الموضوع.
- حاول القانون الجديد أن يكرس فكرة توحيد الأنظمة الداخلية عبر الوطن للهيئات المنتخبة وجاءت المادة 130 من القانون 130 من القانون 07/12 صريحة بالإحالة للنظام الداخلي النموذجي الذي سيتكفل التنظيم بسياقه وتحديده.
- أدخل قانون الولاية لسنة 2012 هيكلًا جديدًا من هيكل المجلس أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي أعلنت المادة 28 عن تشكيله وأحالت للتنظيم فيما يخص مهامه.
- تضمنت المادة 58 من قانون الولاية لسنة 2012 الإعلان عن هيكل مؤقت سمي بالمكتب المؤقت للإشراف على الانتخابات الخاصة برئيس المجلس الشعبي الولائي.
- جاء هذا القانون معلنا عن إلغاء أحكام القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المعدل والمتمم.²

الفرع الثالث: صلاحيات أو اختصاصات الولاية

جاءت مواد قانون الولاية 07-12 صريحة بالنسبة لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في حين لم تتم ذلك بالنسبة لرئيسه، مما يعد تعزيزًا للمجل وإضعافًا لرئيسه، وهو ما سنتعرض لتفصيله ضمن فرعين:

أولاً: قانون الولاية 07-12 يعزز صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

عالج المشرع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ضمن 28 مادة، من المادة 73 إلى غاية المادة 101 وهو دليل على تعزيز مكانة السلطة الشعبية في تسيير الشأن المحلي، ويمكن تقسيم صلاحياته إلى صلاحيات تقليدية وصلاحيات جديدة .

¹ / عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري (قانون 07-12)، الجزائر، صبور للنشر والتوزيع، 2012، ص 123.

² / لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، المطبوعة الجامعية، 2008، الجزائر، ص 122.

1/ الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي الولائي : تنقسم إلى صلاحيات ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع مالي:

أ/ الصلاحيات ذات الطابع الإداري:

- قبول أو ريبض الهبات أو الوصايا الممنوحة للولاية.¹
- إبرام الصفقات العمومية مع شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص.²
- إنشاء مصالح عمومية ولائية في الميادين المحددة قانونا.³

ب/ الصلاحيات ذات الطابع المالي:

أعطت المادة 160 من قانون الولاية 07-12 الحرية الكاملة للمجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة على ميزانية الولاية أو عدم ذلك، لكن المادة 165 منه أوجبت على المجلس التصويت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، كما تلزمه التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق عليها، أما المادة 55 منه نصت صراحة أن الميزانية لا تتنفذ إلا بعد أن يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية خلال أجل أقصاه شهران.

وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 169 من قانون الولاية.

2/ الصلاحيات الحديثة للمجلس الشعبي الولائي : تنقسم إلى صلاحيات اجتماعية واقتصادية وصلاحيات استشارية.

أ/ الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي: جاءت في المواد من 80 إلى 101 من قانون الولاية 07-12 ونقسمها إلى:

¹ / المادة 133 من قانون الولاية 07-12، المرجع السابق، ص 20.

² / المادة 135 ، المرجع السابق، ص 21.

³ / المادة 141 ، المرجع السابق.

- في مجال التنمية الاقتصادية: وضع ومناقشة وإبداء الاقتراحات، المصادقة على مخطط التنمية على المدى المتوسط، تحديد المناطق الصناعية، تسهيل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي تشجيع الاستثمار، وإنعاش نشاطات المؤسسات العمومية.¹

حذف قانون الولاية 07-12 صلاحية المجلس الشعبي الولائي في مراقبة مخطط الولاية كما أكد على إنشاء بنك معلومات على مستوى كل ولاية لجمع الإحصائيات،² وألزم الولاية بوضع جدول سنوي يبين فيه النتائج المحصل عليها في كل القطاعات،³ وهذا ما يعد تكريسا للتسيير المركزي على حساب اللامركزية الإدارية.

- في المجال الاجتماعي والمدرسي والثقافي: جاءت في المواد 92-93-94-101 من قانون الولاية 07-12 للمجلس الشعبي الولائي حق المبادرة في: التكفل بالفئات المحرومة الاجتماعية مد يد المساعدة في مجال الصحة، التشغيل، السكن، التعليم، المساهمة في عملية تجديد، إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية، والحفاظ على الطابع العقاري.

ب/ الصلاحيات ذات الطابع الاستشاري: من خلال نص المادة 79 من قانون الولاية 07-12 للمجلس الشعبي الولائي إبداء آرائه وملاحظاته فيما يخص القوانين والتنظيمات، وما يخص شؤون الولاية مع إرسالها إلى الوزير المختص مباشرة في أجل أقصاه 30 يوما وهي آراء استشارية لا تلزم وزير الداخلية.

بالنظر إلى الصلاحيات سألقة الذكر نجدها تدخل في صميم الشأن المحلي، ما يعزز الثقة بين المجلس الشعبي الولائي ومواطني الولاية ويحقق رضاهم من جهة، لكن غياب صلاحيات الرقابة والمتابعة يجعل المجلس الشعبي الولائي يظهر كجهة اقتراح واستشارة أكثر منه صاحب قرار، ما يجعله عاجزا عن تحقيق التنمية والاستجابة لحاجيات المواطن المحلي بالإضافة إلى كون غياب الرقابة يسهم في إضعاف الجماعات المحلية الممثلة للامركزية.⁴

¹ / المادة 82 ، من قانون الولاية 07-12، المرجع السابق.

² / كانت هاته الرقابة موجودة في ظل قانون الولاية 09-90 ، المرجع السابق.

³ / الفقرة الأولى من المادة 81 من قانون الولاية، 07-12، المرجع السابق، ص21.

⁴ / رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، الجزائر، 2001 ، ص43

الفرع الرابع: هيئات الولاية

نصت المادة 02 من قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 29 فيفري 2012 على أن الولاية تتكون من هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي - الوالي.

أولاً: المجلس الشعبي الولائي

حسب نص المادة 02 من القانون العضوي رقم 07-12 إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يدارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه.

1/ تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس من مجموعة المنتخبين تم إختيارهم وتركيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المتشّحين المقترّحين من قبل الأحزاب أو المتشّحين الأحرار ، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين.¹

2/ عدد أعضاء المجلس: المادة 189 من الأمر رقم 01-21² العضوي المتعلق بالانتخابات

فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتّواح عدد سكانها 250001 و 650000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتّواح عدد سكانها 650001 و 950000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتّواح عدد سكانها 950001 و 1150000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتّواح عدد سكانها 1150001 و 1250000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة.³

^{1/} عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص113

^{2/} الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

^{3/} جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، المرجع السابق، ص 172.

ومن القانون 21-01 العضوي المتعلق بالانتخابات، وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا فإن عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كما يلي:

-12 مجلسا ولائيا يتكون من 35 عضو.

-26 مجلسا ولائيا يتكون 39 عضو.

-8 مجالس تتكون من 43 عضو.

-مجلس واحد يتكون من 47 عضو.

-مجلس واحد يتكون من 55 عضو.¹

ويضمن هذا العدد:

1/ تمثيلا أكثر ومشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الإقليم خاصة بعد الدخول في نظام التعددية الحزبية.

2/ يمكن هذا العدد المجلس من إنشاء لجانه.

بالنسبة لمسألة تكوين المجلس الشعبي الولائي يمكن الإحالة على ما ورد سابقا بشأن المجلس الشعبي البلدي سواء ما تعلق بموضوع الناخب أو المنتخب أو العملية الانتخابية وذلك باستناد والرجوع إلى الأحكام الوارد بقانون الانتخابات والمشتكة بين جميع الاستشارات الانتخابية أو تلك المتعلقة بالمجالس الانتخابية.

مع ذلك يمكن الإشارة هنا إلى أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح بين 35 و55

عضوا على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.²

¹ / جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، المرجع السابق، ص 173.

² / لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 135.

ثانيا: تسيير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

1/ انتخاب الرئيس: ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي للفترة الانتخابية من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى، وبخلافه تجرى دورة ثانية يتم الانتخاب فيها بالأغلبية النسبية على أن يعلن رئيسا اكبر المترشحين سنا في حالة تساوي الأصوات وهو ما أشارت إليه المادة 25 من قانون الولاية.

وتتمثل اختصاصات ومهام الرئيس في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكلا للوالي وهو ما سيتم التطرق إليه لاحقا.

2/ دورات المجلس ومداولاته:

أ -الدورات: يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى استثنائية، بالنسبة للدورات العادية يعقد 04 دورات في السنة مدة الواحدة 15 يوما على الأكثر، وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة، والا عدت باطلة وهي أشهر: "مارس، جوان سبتمبر ديسمبر"، ولا يمكن جمعها.¹

أما بخصوص الدورات الاستثنائية فيمكن للمجلس أن يعقدها عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس أو الوالي، تختتم هذه الدورة باستفاد جدول أعمالها، وعند حصول كارثة طبيعية أو تكنولوجية يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون.²

ب -المداولات: لكي تتم مداولات المجلس بصورة شرعية يجب أن يضم اجتماع المجلس أغلبية الأعضاء فإن لم يحصل هذا الأمر وجهت دعوة ثانية للأعضاء لعقد اجتماع بعد خمسة أيام كاملة على الأقل، حينذاك يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعه ويتداول في القضايا المعروضة عليه مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

¹ / المادة 14 و 15 ، من قانون الولاية، رقم 12-07 ، المرجع السابق.

² / المواد 19 و 20 و 21 من قانون الولاية، نفسه.

وفي حال تعذر الحضور على احد الأعضاء يمكن له أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء من اختياره ليصوت نيابة عنه، إلا انه من اجل تجنب كل إساءة استعمال لهذا الأمر فقد نص القانون على أن العضو الواحد لا يستطيع أن يحمل معه إلا إنابة واحدة ولدورة واحدة في العام.

تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي وبما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقررات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي.

وفي حال حدوث قوة قاهرة تحول دون الدخول إلى المجلس يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

القاعدة العامة أن تكون جلسات المجلس علنية، واستثناءا يمكن أن يتداول المجلس في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

-الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.¹

ج- اللجان: لقد خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات الاقتصاد والمالية والتهيئة العمرانية والتجهيز والشؤون الاجتماعية والثقافية، ويجب أن يراعي في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس كما يمكن للجنة الاستعانة بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة.²

¹ / محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 150.

² / عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 113.

المطلب الثاني: البلدية

تعتبر البلدية قاعدة الهرم الإداري والمعبرة عن صور اللامركزية، وهي هيئة تتضمن تحقيق الصالح العام وخدمة المواطن، والتي تعتبر من الجماعات المحلية.

الفرع الأول: تعريف البلدية

تعتبر هذه المؤسسة الإدارية من أهم المؤسسات التي يبنى عليها النظام الاجتماعي ككل فهي من ناحية تمثل سياسة الدولة وسياسة الولاية وتعبّر عنهما وتنعكس برامجهما وتتوسط مباشرة بينهما وبين المواطن على مستواها الإقليمي، ومن ناحية أخرى تمثل المجتمع على المستوى المحلي وتطلعاته واحتياجاته.

والبلدية كإدارة عمومية، هي تنظيم اجتماعي ذو علاقات اجتماعية معينة تتسم بالتنظيم والتسلسل الهرمي السلطوي؛ ويمكن تعريفها من الناحية القانونية والسياسية بأنها "تجمع سكاني وفضاء جغرافي محدد إقليميا، وبأنها وحدة إدارية" وهي تعتبر في الجزائر قاعدة التعبير السكاني عن طريق الانتخاب وتستجيب البلدية إلى بعدين اثنين وهما:

- بكونها تعبر عن السلطة وامتداد الدولة من خلال تسيير المصالح العامة.

- بكونها تعبر عن مجموعة منظمة لتسيير المصالح والأعمال والنشاطات المحلية.¹

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 17 أفريل المتعلق بقانون البلدية على أن البلدية هي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية" ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية وهذا ما ورد في المادة 9 من دستور 1963

¹ / عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية، المرجع السابق، ص 19.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية والجماعات المحلية

والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989 والمادة 15 من دستور 1996¹.

كما تنص المادة الأولى من قانون البلدية على مايلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون." وتضيف المادة الثانية من نفس القانون "للبلدية إقليم واسم ومركز." إن عدد بلديات التراب الوطني حسب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد السالف الذكر، هو 1541 بلدية وهو العدد الحالي.²

كما عرفت المادة الثانية من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بقانون البلدية بأنها: "القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية."

وقد نصت المادة 11 من نفس القانون على أن: "البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري."

والبلدية كونها عنصر من عناصر المعيار العضوي والذي يقوم عليه الاختصاص القضائي الإداري للمحاكم الإدارية، فهي تشمل كل من جهاز المداولة، وجهاز التنفيذ، وهذا ما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10.³ ويمكن شرح كل عنصر من عناصر التعريف كالتالي:

¹ / عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 27

² / ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 136.

³ / قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد رقم 11.

- 1/ البلدية هيئة دستورية: وذلك طبقا للمادة 16 الفقرة 01 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.¹
- 2/ البلدية جماعة إقليمية لامركزية الإدارية: البلدية هي تجسيد للامركزية الإقليمية وصورة من صور الديمقراطية الإدارية المحلية، لأنها تسمح للمواطنين بتسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم من خلال انتخاب ممثليهم في المجالس الشعبية البلدية ،وقد نصت المادة 17 من الدستور صراحة عن ذلك" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية الإدارية."
- 3/ البلدية مكان لممارسة المواطنة وإطار مشاركة المواطن في الشؤون العمومية :أدخل المشرع المقاربة التشاركية في التسيير المحلي، من خلال اعتبار البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، اذ تم النص على بعض الآليات في هذا الشأن منها المواد: 11-12-13-14 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، وقد تم تأكيد هذا التوجه في التعديل الدستوري الأخير 2016 في المادة 15 منه 03" تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية."²

¹ / المادة 16 من دستور 1996، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 76، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 25 المؤرخ في 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

² / نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث جامعة قاصدي مرياح ورقلة، العدد 2012، 10، ص 163.

الفرع الثاني: نشأة وتطور نظام البلدية

كانت البلديات في الجزائر خلال فترة الاستعمار تسيير وفقا للقانون الجاري به العمل من طرف المستعمر حيث مرت البلديات بعدة مراحل بدءا بمكاتب العرب سنة 1844 ثم البلديات المختلطة سنة 1868 وبعدها البلديات ذات التصرف التام بمقتضى قانون 05 أفريل 1884 وبعد ذلك جاء نظام النقابات ما بين البلديات عملا بقانون 1956، إلا أنه في سنة 1957 ونتيجة لثورة التحرير أنشأ الاستعمار بلديات يرأسها جزائري بدلا من فرنسي ثم عرفت البلدية مرحلة أخيرة أثناء الاستعمار تمثلت في إنشاء المجالس البلدية المختلطة سنة 1958.¹

وتجدر الإشارة أن المهمة الأساسية للبلدية آنذاك كانت تتمثل في الإشراف السياسي على السكان وخدمة الجيش الاستعماري حيث كانت تقوم بجباية الضرائب من السكان وذلك لتغطية الإنفاق على تسيير البلدية ومتطلباتها من ناحية والمساهمة في أعباء الجيش الاستعماري من ناحية أخرى.

أما بعد الاستقلال فقد مرت البلدية أيضا بعدة تطورات مع تطور مفهوم البلدية واتساع نطاق نشاطها والمهام الموكلة لها وعملت الإدارة الجزائرية على التخلص من آثار النظام الفرنسي وبدأ الاهتمام أكثر بنظام الإدارة المحلية في الجزائر.

بناء على ما سبق، يمكن تقسيم المراحل التي مرت بها البلدية في الجزائر بعد الاستقلال إلى ما يلي:

أولاً: البلدية في المرحلة الانتقالية (1962-1967) :

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها وهذا بحكم مغادرة الأوروبيين لأرض الوطن وقد شلت كل البلديات تقريبا عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني وحتى البشري في بعض الأحيان.²

¹ / لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص31

² / حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص135

وقد أدى ذلك الفراغ بالسلطة إلى إنشاء لجان خاصة تتولى مهام تسيير البلديات يقودها رئيس معين عهدت إليه مهام رئيس البلدية، كما بادرت السلطة بالموازاة مع ذلك إلى تخفيض عدد البلديات بالنصف ليصل إلى 676 بلدية حتى يتسنى تسييرها وإدارتها بالوسائل البشرية والمادية المتاحة.

ثانيا: مرحلة أول قانون بلدي بعد الاستقلال

تعددت الأسباب التي دفعت السلطة بعد الاستقلال إلى ضرورة الإسراع في التفكير في إصدار قانون البلدية و أهمها:

- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة

التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.

- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي.

- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وأنها تميزت بمشاكل كثيرة.

- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية بحكم اقترابها أكثر من الجمهور وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا.

وانطلاقا من هذه الأسباب ومن تجربة الفترة الانتقالية، وافق مجلس قيادة الثورة الجزائرية 24

المتعلق والحكومة على ميثاق البلدية في أكتوبر 1966 وبتاريخ 18 جانفي 1967 صدر

الأمر رقم 67 بقانون البلدية وهو الأول في الجمهورية الجزائرية.¹

وتميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي واليوغسلافي، حيث يبدو

التأثر بالنظام الفرنسي في تشكيل المجالس الشعبية أما اختصاصات البلدية الاقتصادية

والاجتماعية فقد كانت قريبة بالنموذج اليوغسلافي وذلك بسبب وحدة المصدر الإيديولوجي

(النظام الاشتراكي) ونظام الحزب الواحد.

¹ / أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص183.

تضمن هذا القانون هئتين لتسيير البلدية هما:

- **المجلس الشعبي البلدي:** يتكون من أعضاء يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر من القائمة التي يضعها الحزب.

- **الهيئة التنفيذية البلدية:** تتكون من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونائب أو أكثر يتم انتخابهم من المجلس الشعبي البلدي حسب عدد سكان البلدية.¹

ثالثا: مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 :

ثاني قانون للبلدية هو قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990²، الذي أتى في مرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية.

وفي ظل هذا القانون كان هناك هئتان للبلدية هما:

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

رابعا: مرحلة قانون البلدية لسنة 2011:

يعتبر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 12 جوان 2011³ ثالث وآخر قانون للبلدية والذي أتى بعدة مستجدات أهمها:

- توسيع مجال الرقابة الوصائية على البلدية خاصة في مجال حل المجلس الشعبي البلدي أو إلغاء المداومات أو سلطة الحلول.

- تم التركيز على الديمقراطية التشاركية من خلال إضافة محور يتعلق بمشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية.

¹ / مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986، ص 38.

² / قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد رقم 15، الصادرة سنة 1990.

³ / قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد رقم 37، الصادرة بتاريخ 22 جويلية 2011.

- أصبح هناك ثلاث هيئات لتسيير شؤون البلدية:
- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية يرئسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹

الفرع الثالث: اختصاصات أو صلاحيات البلدية

بالرجوع لنصوص القانون نلاحظ ممارسة المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم في كل من المجال المالي، المجال الاقتصادي، المجال الاجتماعي التهيئة العمرانية، حيث نجده يتولى رسم النسيج العمراني مع احترام النصوص القانونية العقارية خاصة ما تعلق، بالأموال العقارية .

كما أوكل للبلدية كل الصلاحيات سواء الاقتصادية، الاجتماعية، أو الثقافية المتعلقة بالتنمية المحلية.

وعموما تتدخل البلدية بواسطة الصلاحيات المخولة لها قانونا في مجالات عديدة نذكر منها:

أولا: اختصاصات في المجال الاقتصادي:

يقوم المجلس الشعبي البلدي بالمبادرة بكل عمل من شأنه تشجيع الاستثمار وتطوير وازدهار النشاطات الاقتصادية التي تتماشى وطاقات البلدية ومخططها التنموي، حيث أن للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يهدف إلى تنظيم تنمية الأعمال التجارية والمهنية والخدمات وتسهر زيادة على ذلك على توفير احتياجات السكان، ففي هذا الإطار مثلا نجدها تنظم وتراقب الأعمال التجارية في الأسواق البلدية لاسيما بتخصيص أماكنها و مراقبة تطبيق الأسعار القانونية.

أما في ميدان السياحة فتساهم في إطار صلاحياتها بتحديد مناطق التوسع السياحي لاسيما تخصيص الأراضي و استصلاحها و بعبارة أخرى اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع

¹ / نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر، المرجع السابق ص163.

قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين بالقطاع، وموازية لذلك تقوم بأي عمل يستهدف تسهيل وسائل النقل في المناطق الجغرافية التابعة لها بحيث تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية، وهذا من شأنه تطوير السياحة وحتى الصناعة المحلية.¹

ثانيا: اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز:

يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية بما يتماشى والنصوص التنظيمية السائدة خاصة المتعلقة بتشريعات العقارات ،وبناء على ذلك أقر المشرع بضرورة ممارسة البلدية الرقابة الدائمة للتأكد من أن عمليات البناء مطابقة للمعايير العقارية و احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

كما تساهم البلدية في حماية الأملاك العقارية الثقافية والمحافظة عليها والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، كما يعود على البلدية المحافظة على النظافة العمومية وصيانة الطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب، وكذا مكافحة الأمراض المعدية.²

ثالثا: اختصاصات في المجال الاجتماعي والثقافي

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

¹ / عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 216.

² / محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 136.

لقد أدى هذا الدور النشط والفعال للبلدية في مختلف المجالات إلى تطور المالية المحلية منذ عدة عقود حيث أصبح ضروريا لضمان تمويل المصالح الإدارية وتنفيذ الميزانية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية وغيرها ، وبذلك تندمج المالية المحلية في السياسة الاقتصادية المسيرة من طرف المنتخبين المحليين والسلطات الحكومية المعنية.¹

إن السبب الرئيسي لهذا التطور ناتج بدون شك عن التغيير الذي عرفته الدولة تجاه المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وانعكاسه على الجماعات المحلية التي أصبحت تقوم بعمليات المقاول والمهندس والمعلم... الخ

الفرع الرابع: هيئات البلدية

بحسب ما تنص عليه المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10، فإن الهيكل التنظيمي لإدارة البلدية في الجزائر يتشكل من هيئتين، هيئة مداولات وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة تسهر على السير الحسن لمصالحها ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس اقلس الشعبي البلدي.

أولاً: المجلس الشعبي البلدي

المجلس الشعبي البلدي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالبلدية وينتخب المجلس وفقا للمادة 65 من القانون العضوي 21-01 المتعلق بقانون الانتخابات لمدة 5 سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة، ويتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء ويختلي عدد أعضائه من بلدية إلى أخرى تبعا للإحصاء العام للسكان في كل بلدية.² حدد القانون العضوي الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات منه، أن المجلس الشعبي البلدي

¹ / عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، المرجع سابق، ص 216

² / محمد حسن غواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع

ينتخب لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، وتجري الانتخابات دائماً في ظرف 3 أشهر التي تسبق انقضا العهدة الجارية.¹

أما عن الشروط الواجب توافرها في المترشح سواء للعضوية أو لرئاسة المجلس الشعبي البلدي فهي نوعان :شروط موضوعية، وشروط شكلية، وللتأكيد من تحقيق هذه الشروط يقتضي اعمال الرقابة بنوعيتها :الرقابة الادارية، والرقابة القضائية.

-آلية تشكيل المجلس الشعبي البلدي

المجلس الشعبي البلدي يتشكل من مجموعة أعضاء يتم انتخابهم من طرف سكان البلدية وتعتبر الكثافة السكانية هي المعيار الذي بموجبه يتحدد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي لكل بلدية، وهذا العدد حدده المشرع بحد أدنى 6 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة و بحد أقصى يتمثل في 43 عضواً بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 200.001 نسمة .²

هذا في ظل قانون 01-21 القانون العضوي المتعلق بالانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي وحسب المادة 187، كما يلي:

- 13 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000.1 نسمة.
- 43 عضواً في البلديات التي تتساوى عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة.³

¹ / المادة 187 من القانون العضوي 01-21 ، المتعلق بالانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي

² / كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول العربية، دراسة مقارنة مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة، 2010، ص 94.

³ / قانون 01-21 القانون العضوي المتعلق بالانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي.

وبما أن المجلس الشعبي يتشكل من بين أعضائه لجان دائمة ومؤقتة، فإن الحد الأدنى للتشكيلة 13 عضوا في القانون المعمول به يفتح الباب للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي، كما يدعم من جهة أخرى نظام التعددية الحزبية .

لكن بالرغم من تحديد المشرع لعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه بالمقابل لم يضع شروطا للعضوية في هذه المجالس، بل اكتفى بتحديد سن الترشح، وعدم وجود المرشح في حالة من حالات التنافي التي تمنع عليه الترشح.¹

في هذا اقال يظهر جليا السبب الذي جعل العديد من الفقهاء ينتقدون تشكيل المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب فقط، وذلك أن تشكيل المجلس عن طريق التعيين يضمن توفر الكفاءات والاطارات التي تحوز الشهادات العليا، والتي تكون أكثر تخصصا مما يضمن التسيير الحسن للبلدية

ثانيا: سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي الاختصاصات المخولة له وفقا للمواد من 16 إلى 30 من القانون 10-11 في دورات يعقدها لهذا الغرض حيث يجتمع في دورة عادية كل شهرين وفي دورات استثنائية كلما تطلبت احتياجات البلدية ذلك، بطلب من رئيس المجلس أو من ثلثي أعضائه أو من الوالي ولا تكون مداورات المجلس البلدي مقبولة إلا عند حضور أغلبية الأعضاء في البداية لكنها تصبح مقبولة بعد استدعائين متتاليين للأعضاء ومهما كان عدد الحضور ويصادق على المداورات بأغلبية الأصوات، وتكون جلسات المجلس علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، إلا أنها تكون مغلقة في حالتين هما:

- عند دراسة مسائل تأديبية خاصة بالأعضاء

-دراسة مسائل تتعلق بالأمن والنظام العام.

¹ / محمد حسن غواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 104.

وحتى يستطيع المجلس أداء مهامه بصفة عادية ، أجاز له المشرع إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية المواد (31-36 من القانون 10-11) وتشكل اللجان بمداومات للمجلس تعكس التمثيل السياسي وهذا ما يفتح الباب للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي.¹

تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها، وتعد اللجنة نظاما داخليا لها وتصادق عليه ويمكن لرئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص مؤهل يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة، و تتمثل هذه اللجان في نوعين أساسيين هما: اللجان الدائمة واللجان المؤقتة.

1/ اللجان الدائمة:

- الاقتصاد، المالية والاستثمار.
- الصحة، النظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب.

2/ اللجان المؤقتة:

خول القانون للمجلس إنشاء لجان مؤقتة من بين أعضائه تتولى القيام بمهام يحددها المجلس وتهم الشأن المحلي بشكل عاجل كوجود حالة طارئة، وتشكل هذه اللجان بناء على طلب من الرئيس وتختص كل لجنة بدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصاتها وتقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس ويعتبر عمل هذه اللجان استشاريا تحضيريا وذو طبيعة فنية، إذ تنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشأت من أجله.²

¹ / عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص173

² / المادة 31 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ثالثاً: الهيئة التنفيذية للبلدية

تتمثل الهيئة التنفيذية للبلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي و نائب أو أكثر يساعده في مهامه وتكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس البلدي، ويتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بإزدواجية في الاختصاصات، فتارة يمارسها بوصفه ممثلاً للبلدية مجسداً للمركزية الإدارية وتارة أخرى يمارسها بوصفه ممثلاً للدولة مجسداً لعدم التركيز الإداري.¹

1/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية:

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كافة التظاهرات الرسمية والاحتفالات كما يمثلها في كافة أعمال الحياة المدنية والإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة بالإضافة إلى كافة الأعمال التي تتم باسم البلدية ولحسابها في مجال إدارة الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وذلك تحت مراقبة المجلس المنتمى إليه، ومن أهم هذه الأعمال:

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق و متابعة تطور مالية البلدية.
- إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- رفع الدعاوي أمام القضاء باسم البلدية ولحسابها.
- القيام بجميع الإجراءات القاطعة للتقادم ولسقوط الحق.
- إبرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهبات والوصايا.
- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تمتلكها البلدية.
- السهر على حسن سير جميع المصالح البلدية والإشراف على شؤون موظفي البلدية.
- اتخاذ الإجراءات الضرورية المتعلقة بالطرق وصيانتها.
- المحافظة والعناية بالمحفوظات.

¹ / عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص176.

- الإشراف على الشرطة البلدية والسهر على تنفيذ التدابير الوقائية الاحتياطية في نطاق البلدية.¹

2/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة لرئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية، فهو مكلف باختصاصات أخرى يكلف بها تحت إشراف السلطة العليا وبذلك يكون ممثلا للدولة في نطاق البلدية، ويحمل رئيس المجلس صفة ضابط الحالة المدنية وصفة ضابط الشرطة القضائية و يتولى تحت سلطة الوالي في أعمال عديدة أهمها.

*السهر على توفير النظام العام والأمن العمومي ومحاكمة كل الأعمال المخلة بها.

*نشر وتنفيذ القوانين واللوائح والأنظمة في دائرة البلدية.

*مراجعة القوائم الانتخابية.

*التصديق على التوقيعات.

*السهر على تنفيذ الإجراءات الخاصة بالوقاية و التدخل فيما يخص الإسعافات و القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية.

*تأمين نظام الجنائز والمقابر والحفاظ على النظافة العمومية.

*العمل على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير.²

¹ / هبة حماز، البلدية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص ادارة مالية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند اولحاج، البويرة، 2015 - 2014 ص 63.

² /عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 369.

خلاصة الفصل الأول:

وفي الأخير نستخلص أن يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرّها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم، قصد حماية المصلحة العامة، ومنه فإن نظام الوصاية هو أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة، وذلك عبر إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.

كما تعد الجماعات المحلية باعتبارها الأقرب إلى المواطنين من خلال قدرتها على التعرف على مختلف احتياجات السكان المحليين عبر تحديد الأوجه الأولية للإنفاق مما يحقق نوعا من الفعالية في التنظيم والتسيير، ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت لها والتي مست مختلف المجالات بما يتوافق ومتطلبات التنمية المحلية بأبعادها المتنوعة.

الفصل الثاني:

تطبيقات الرقابة الوصائية
على الجماعات المحلية

تمهيد

إن مسار الرقابة الوصائية في النظام الجزائري ارتبط دوماً بطبيعية و متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات الاقليمية، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967 الصادر في ظل حكم الحزب الواحد اتجاه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية مشدد بحكم الأوضاع التي عاشتها الجماعات المحلية من نقص للهياكل الادارية وانعدام الإطارات المسيرة.

وبتبني دستور 1989 للتعددية الحزبية كأحد المظاهر المميزة للنظام السياسي الجزائري كان لا بد من تكييف قانون الجماعات المحلية مع هذه المرحلة، فحاول المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة هذه الرقابة بتقليص تدخل السلطة الوصائية في تسيير الشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي

لكن الواقع العملي أثبت فشل هذا النظام القانوني في احتواء معضلة العجز في التسيير وتحقيق التنمية ليأتي القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية لسد هذه النقائص إذ يندرج القانونين في إطار إصلاح الجماعات المحلية الأشمل وإصلاح هيكل الدولة وارساء دولة الحق والقانون، وتكريس مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية وكذا ترقية حقوق المرأة وتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي.

المطلب الأول: الرقابة على أشخاص هيئات الجماعات المحلية

تمارس الرقابة الوصائية بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة أي قرار إداري وهي السبب والمحل، الاختصاص، الشكل والإجراءات والغاية والهدف.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على البلدية كجماعة إقليمية قاعدية

الرقابة على البلدية أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية، وذلك بسبب أن الجهاز المسير للبلدية هو جهاز منتخب، أما على رأس الولاية نجد الوالي وهو شخص معين إلى جانبه مسؤولين تنفيذيين يسهل ممارسة الرقابة عليهم، أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف بحيث أن الأعضاء منتخبون مما يصعب ممارسة الرقابة عليهم.

وعلى الرغم من هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة، ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية، وتنقسم الرقابة على أعضاء المجالس المحلية إلى رقابة على الأعضاء المعيّنين ورقابة على الأعضاء المنتخبين¹.

-الرقابة على الأعضاء المعيّنين: مبدئياً لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكالا على المستوى العملي فكل موظف مهما كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة لتبعية اتجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية، فالأمين العام للبلدية مثلا عندما يتلقى تعليمات من سلطة الوصاية(الوالي) يلتزم بتنفيذها في حدود صلاحياته.

وتجدر الإشارة إلى أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية (السلمية) pouvoir hiérarchique لرئيس المجلس الشعبي البلدي كما نص على ذلك القانون المتعلق بالبلدية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.²

أما بالنسبة لأعضاء المجلس المنتخبين البلديين فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية وهي الولاية.

¹ / بوضيف عمار، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص298.

² / بعلي مجد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2004، ص132.

-الرقابة على الأعضاء المنتخبين: كما سبق القول فإن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكالات على المستوى العملي، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس الشعبي البلدي المنتخب، غير أن هذا لا يعني اعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة بل أن هؤلاء كأعضاء يخضعون لأنواع مختلفة من الرقابة حددها القانون

أولاً: الإقالة (الاستقالة الحكيمة)

تعد الإقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفة فردية، وذلك بحسب نص المادة 45 من قانون البلدية الحالي التي تنص على (يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة).

وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة سماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضورياً كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به.

ومن خلال تحليل نص المادة 45¹ نجد أن المشرع أولى أهمية بالغة لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللحد منها أقر لها عقوبة الإقالة، وإذا كانت المادة 45 من قانون البلدية 10/11 حصرت سبب الإقالة في التغيب عن حضور دورات المجلس العادية، بدلاً من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من القانون 08/90 والمتعلقة بحالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب كسبب للإقالة، الأمر الذي يدعو إلى البحث عن مصير المنتخب الذي يثبت أنه في حالة تنافي أو أنه غير قابل للانتخاب².

ولم يرد نص الإقالة مطلقاً في قانون 1990، وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في قانون البلدية لسنة 2011.³

¹ / المادة 45 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

² / أمير حيزيه، الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة ماستر، كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح 2013. ص 09 .

³ / عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

ثانيا: التوقيف

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب بالمجلس البلدي، ويرجع سبب الإيقاف إلى حالة قانونية تتمثل في المتابعة القضائية التي تحول دون ممارسة المنتخب لمهامه الانتخابية ضمنا لمصادقية المجالس المحلية¹

نصت المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ... من الجهة القضائية المختصة"²

ومن هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية هو المتابعة الجزائية التي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجناية أو جنحة، ويظل التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم النهائي بالبراءة، فان تحققت هذه الأخيرة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

ويلاحظ على المادة 43 من القانون 10/11 أنه لم يرد فيها عبارة قرار مسبب من الوالي كمثليتها سنة 1990 وهي المادة 32³، ولقد أحسن المشرع صنعا في هذه المادة عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي من أجلها تم إيقافه.

ثالثا: الإقصاء

يقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، ولا يكون الا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة جزائية نهائية للمنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة.

¹ / بعلي محمد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص135.

² / المادة 43 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ / كانت المادة 32 من القانون البلدي السابق 08/90 تنص على المتابعة الجزائية بصورة مطلقة، مهما كان نوع الجريمة (جناية، جنحة، مخالفة).

ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط العضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس يتعارض مع مصداقيته كهيئة¹.

وبالرجوع إلى قانون البلدية 10/11 نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في المادة 44 منه والتي تنص على " يقصى 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 قرار².

مما تقدم يتضح أن المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في القانون 10-11 بشيء من الاقتضاب، أين يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بتعزيز سلطة الوالي وتقليص دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في ظل قانون البلدية 90-08.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

ينبغي التذكير أن استقلال الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، فهي تخضع للرقابة سواءا تعلق الأمر بالأعضاء المعيّنين أو فئة المنتخبين. ولقد اتبع المشرع الجزائري في اختيار أعضاء الجماعات الإقليمية أسلوب الانتخاب بالنسبة للبلدية، وجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين بالنسبة للولاية³.

كما أن الرقابة على المعيّنين تختلف على الرقابة على المنتخبين، ذلك أن المعين تربطه بالجهة الوصية القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع، ويلزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها كما أن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقّيته ونقله من مكان إلى آخر وتأديبه إن اقتضى الأمر، فالوالي كمسؤول يخضع لسلطة وزير الداخلية ويتلقى التعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، ويلزم بتنفيذها⁴.

¹ / عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

² / كانت المادة 33 من القانون البلدي السابق رقم 08/90 تنص على مايلي: "يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء ويصدر الوالي قرار الإقصاء.

³ / فريجة حسين: شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 109.

⁴ / عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 264.

أولاً: الإقالة

وهي الحالة التي يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي الولائي وبعد انتخابه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي، فيقوم الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي الولائي ثبت عليه ذلك، وهذا ما جاء به قانون الولاية 07-12 حيث نصت المادة 40 منه (تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك). فيقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإخطار الوالي وفي حالة تقصيره وبعد أذاره من الوالي يقر وزير الداخلية بحكم القانون هذه الاستقالة بقرار، ويكون قرار فقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة¹.

ويرجع سبب الإقالة حسب المادة 43 من قانون الولاية التي نصها كما يلي: (يعلم في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب دون عذر مقبول في أكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة)، والمشرع اكتفى بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي ودون باقي الإجراءات السابق ذكرها في حالة الإقالة في قانون البلدية، مما يطرح السؤال عن سبب حرمان أعضاء المجالس الولائية من نفس الضمانات المكرسة في قانون البلدية².

ثانياً: الإيقاف

الإيقاف هو تجميد لعضوية المنتخب بالمجلس الولائي لسبب من الأسباب التي حددها القانون، وتبعاً للإجراءات التي رسمها، ونظمت المادة 45³ من القانون 07-12 المتعلق بالولاية بنصها (يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنحة أو جناية لها علاقة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة)، ولقد استثنت المادة 45 حالة التعرض للتدابير القانونية، مقارنة بتوقيف عضو المجلس الشعبي البلدي، ويثير هذا النص الانتباه من زاويتين:

¹ / المادة 40 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق .

² / محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 134 .

³ / المادة 45 من القانون رقم 07/12، المرجع السابق.

1/ أن المشرع اشترط في المتابعة الموجبة للإيقاف أنها تمنع المنتخب من حضور أشغال المجلس، وهذا مايفهم صراحة من عبارة لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.
2/ أن النص ورد فيه عبارة يمكن وكأن المشرع جعل الأمر جوازيًا بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ولا تؤيده فيما ذهب إليه طالما ثبتت المتابعة وحصل المانع الذي يحول دون الحضور إلى أشغال المجلس ووجب توقيفه¹.

ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف :

- أن المشرع أراد من خلال حصر أسباب المؤدية إلى التوقيف إلى إزالة الغموض الذي كان يعتري هذه الحالة في ظل قانون الولاية السابق.

- من المسائل كذلك التي تفتت الانتباه مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي والضمانات التي منحها قانون الولاية للمنتخب، والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهات القضائية المختصة.

ثالثًا: الإقصاء

ويقصد به إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإقصاء لا يكون إلا نتيجة لفعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، كثبوت إدانة العضو المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة.

وبالرجوع إلى القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية نجده قد نظم هذه الرقابة في نص المادة 46 منه حيث نصت على مايلي: يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية².

بالرجوع كذلك إلى نص المادة 44 من نفس القانون نجدها نصت على: (يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم الانتخاب (...).

¹ / عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 266.

² / المادة 46 من القانون رقم 07/12 ، مرجع سابق.

ويقر المجلس الشعبي الولائي بذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار ويمكن أن يكون هذا القرار محل طعن أمام مجلس الدولة.

ونص قانون الولاية على أن المنتخب في المجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة¹.

ويستنتج من نص المادة 44 من القانون 07-12 أن قرار الإقصاء يعود لسببين، الأول وجود المنتخب في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من قانون الانتخابات، والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية².

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها المجالس المحلية، ويعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصائية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالا وتقع رقابة السلطة الوصائية على أعمال المجالس المحلية سواء كان العمل مخالفا للقانون أو غير ملائم، أي تجمع بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة. وفي هذا الشأن يقول الاستاذ احمد محيو عن أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية "بما أن هدف الوصاية يكمن في شرعية أو ملاءمة قرارات السلطات اللامركزية فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة أعمالها"³.

وتكون الرقابة الوصائية على بعض أعمال المجالس المحلية، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها بل تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف وأنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج التي تضعها السلطة المركزية⁴. والقاعدة العامة أن المجالس المحلية هي التي تعمل أولا وأن قراراتها نافذة بذاتها، وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة، وقد تتصرف الرقابة الوصائية إما إلى الأعمال الايجابية في شكل التصريح أو التصديق أو الإلغاء.

¹ / المادة 41 من القانون 07/12، المرجع السابق.

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

³ / أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979 ص 181.

⁴ / حلمي عادل محمود: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر، القاهرة 1980، ص 307.

كما تتصرف إلى الأعمال السلبية، بحيث إذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الأحيان أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء ذلك العمل¹.

الفرع الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرته للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق، وقد يمنح القانون سلطة الوصاية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن المجالس المحلية.

أولاً: رقابة التصديق

تعني المصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بان القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية وقد تكون المصادقة صريحة أو ضمنية بحسب ما ينص عليه القانون.

تعني المصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بان القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية وقد تكون المصادقة صريحة أو ضمنية بحسب ما ينص عليه القانون.

فالقاعدة العامة أن قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية فخارج دائرة المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية والبطلان النسبي في المادة 61 من قانون البلدية والمادة 56 من قانون الولاية تكون مداولات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية سواء تعلق الأمر بمداولات المجلس البلدي أو الولاوي².

¹ / محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق نص 282.

² / محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 164.

والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية صراحة على بعض المداولات لتصبح نافذة والتي تتناول المواضيع التالية:

-الميزانيات والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية .

-اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية.¹

لكن يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع(بثلاثين) يوما في المادة 58 من قانون البلدية و(شهرين) في المادة 55 من قانون الولاية، وبذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسألة عدم تحديد اجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من وزير الداخلية، إن أول ما يلفت الانتباه إليه هو أن المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة لتأشيرة الجهات الوصية على غرار المشرع الفرنسي،² نفس الاتجاه الذي سلكه في ظل قانون البلدية 67-24 وقانون الولاية 69-38³

في حين نجد أن قانون البلدية والولاية لسنة 1990 اتجه إلى تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي اقتصرت على موضوعين نصت عليهما المادتان 42 و 50 من قانون البلدية والولاية على التوالي وهما:

-الميزانيات والحسابات.

-إحداث مؤسسات عمومية بلدية.

هذه الأخيرة تم استبعادها من قائمة المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة في كل من قانوني البلدية والولاية الحاليين مما يطرح إشكالية مصير المداولة التي يكون موضوعها إنشاء مؤسسة رغم أن قانون البلدية والولاية يمنحان المجالس المحلية الحق في إنشائها⁴ .

¹ / المادة 57 من قانون البلدية، والمادة 55 من قانون الولاية.

² / Patrik franssaix: droit administrative Ellpses, Edition Marketing's A, 2002 p 11

³ / المادة 108 من البلدية 67-24، والمادة 57 من قانون الولاية 69-38.

⁴ / أشار قانون البلدية في المادة 153 والمادة 146 من قانون الولاية على إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

يلاحظ أيضا تمديد المشرع لفترة إيداع المداوولات التي لا تحتاج إلى مصادقة صريحة لدى جهة الوصاية من 15 يوما إلى 21 يوما.¹

ثانيا: رقابة الإلغاء (البطلان)

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصايا أن تزيل قرارا صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما:
أولا البطلان المطلق: رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من مداوولات المجالس المحلية إذا ما ثبت توفر احد الأسباب المذكورة في قانون البلدية أو الولاية.²
والتي تتمثل في الأسباب الآتية:

- المداوولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: بهدف المحافظة على مبدأ المشروعية وهي حالة سبق وان أشار المشرع إليها في قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع أن قانون الولاية السابق اكتفي بالمداوولات المخالفة للقوانين والتنظيمات دون المداوولات المخالفة للدستور إلا انه استدرکها في القانون الحالي.

- المداوولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قوانين الجماعات المحلية خاصة وأن المجالس الشعبية تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة وقد تتخذ من حرية التعبير ذريعة للمساس برموز الدولة وهي ثابته وطنية لا يمكن المساس بها.

- المداوولات غير المحررة باللغة العربية: ويتجه المشرع إلى التشديد حين ألزم المجالس المحلية بتحرير المداوولات التي تدخل ضمن اختصاصها باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة واحد رموزها.³

- المداوولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس: حيث لا يتصور أن تنفذ مداولة تتناول موضوعا خارجا عن نطاق اختصاص المجلس الشعبي الولائي كأن يتناول

¹ / المادة 56 من قانون البلدية، والمادة 54 من قانون الولاية 69-38.

² / بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2010 ص 109.

³ / حيث تنص المادة 25 من قانون الولاية 12-07 على انه "تجري مداوولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر، تحت طائلة البطلان باللغة العربية".

موضوعا يتعلق قطاع العدالة أو الدفاع مثلا وهي مجالات تحكمها نصوص خاصة ولا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي¹

-المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: إذ أن عقد المداولات خارج أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة حتى وإن حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولة من اختصاص المجلس.²

-المداولات المتخذة خارج مقر المجلس: كأصل عام يتم إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي ومنه فإن أي مداولة تتم بعيدا عن مقر المجلس تكون في حكم العدم ولا وجود لها من الناحية القانونية.

نشير في النهاية أن الأسباب الثلاث الأخيرة ينفرد بها قانون الولاية ولم يتم التطرق لها في قانون البلدية وهذا دليل على أن المشرع وسع في نطاق الإلغاء الوجوبي (البطلان المطلق) للمداولات بإضافة أسباب جديدة خصّ بها المشرع المجلس الشعبي الولائي تحديدا.³

كذلك خول المشرع للوالي سلطة إبطال المداولات الغير مطابقة للقوانين والتنظيمات قرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 59 من قانون البلدية ويلاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان.

وبالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي يتعين على الوالي حسب المادة 53 من قانون الولاية رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في غضون واحد وعشرون يوما لإقرار بطلانها ويكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية، وفي الوضع السابق أي في ظل قانون 1990 كان لوزير الداخلية سلطة بطلان المداولات بقرار مسبب من دون تحديد اجل لإعلان البطلان.⁴

¹ / عمار بوضياف : شرح قانون الولاية، 12-07 ، المرجع السابق، ص 331.

² / وقد استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على "انه يجوز إبطال هذه المداولات من قبل الوالي متى وقع خارج الأجل القانونية"قرار بتاريخ: 24-10-1993 تحت رقم 89903 المجلة القضائية العدد الثاني لسنة 1994، ص 201.

³ / حيث تنص المادة 22 من قانون الولاية على "تجري مداولات المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي".

⁴ / تنص المادة 51 من القانون 90-09 المتعلق بالبلدية على "تبطل بحكم القانون : المداولات التي تخرق القانون والتنظيم - مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته - المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي - يعلن عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية".

ثانيا: البطلان النسبي: بالرجوع إلى نص المادة 60 من القانون 11-10 تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي بما فيهم رئيس المجلس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعمًا لنزاهة التمثيل وتحقيقًا للصالح العام سواء تعلقت المصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم وهي نفس الأحكام الواردة في المادة 56 من قانون الولاية والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها . ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك لرئيس البلدية أو رئيس المجلس الولائي كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي في حالة تواجدهما في وضعية تعارض مصالح متعلقة بهما إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.¹

تبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية أعلاه بقرار معلل يصدره الوالي وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكن من جهة أخرى لم يشر إلى المدة الممنوحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 54 من القانون 90-08 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة² وهذا يعتبر مساس باستقلالية المجلس ببقاء المداوات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعل دور المجالس المحلية.

في مقابل حق جهة الوصاية إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا. وهي إضافة جديدة في قانون 11/10 رغم كون التظلم لم تحدد طبيعته هل هو تظلم ولائي أم رئاسي، إذ يعد بمثابة قناة للحوار تساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة.

¹ / محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، د ت ص 173.

² / تنص المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 على انه "... يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية".

ونظرا لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 للمجلس الشعبي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتكون جهة الاختصاص هي المحاكم الإدارية بحيث تتولى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها والحكم الصادر من طرفها يكون قابل للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة¹ إلا انه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداولة وهو الحق الذي كرسه القانون 90-08 وهو أمر فمن جهة يعتبر المشرع البلدية إطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة تجسيدا لأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية في حين يتراجع المشرع عن منح هذا الحق في القانون الحالي.²

وتبطل مداوات المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 57 من طرف الوالي بحكم السلطة المخولة له خلا خمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة في حل تم إثبات وجود مصلحة ذاتية لأحد الأعضاء أو المقربين منهم.³

إلا أن نص المادة 57 يثير إشكالا إجرائيا حول طرفي الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الولاية كجهة ادعاء ممثلة في الوالي والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه وطبقا لنص المادة 838 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر سنة 2008 نجدها نص صراحة على أهلية التقاضي المتعلقة للهيئات العامة ومنها الولاية التي يمثلها الوالي بينما المجلس الشعبي الولائي محروم من حق التقاضي لكونه لا يملك الشخصية الاعتبارية وعليه يبقى حل هذا الإشكال من اختصاص المشرع.

ويمكن لأي ناخب أو دافع ضريبة تكون له مصلحة ذلك أن يطالب بإبطال المداولة جلال خمسة عشر يوما من إصاق المداولة ويرسل الطلب إلى الوالي برسالة موصى عليها ومتى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح له أن يرفع دعوى أمام المحكمة المختصة للإبطال المداولة.⁴

¹ / المادة 3 من قانون البلدية 90-08 مرجع سابق .

² / عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 293.

³ / المادة 61 من قانون الولاية 12-07 مرجع سابق.

⁴ / عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 341.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية

يقتضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها إلا أنه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها. وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية عمد المشرع إلى إحاطتها بجملة من الضمانات والشروط، ونظرا لخطورة سلطة الحلول على استقلالية الجماعات المحلية تم أعمالها قانونا ووفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون البلدية والولاية .

أولا: سلطة الحلول

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول.

ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود وضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.

- امتناع البلدية ولجؤها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها.

- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص.

- لممارسة الحلول لا بد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى

وصايتها وإلى ضرورة القيام بالتزاماتها في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير¹.

ثانيا: حالات الحلول

نظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع أعمالها في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت.

¹ / بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 182 .

وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكنها أن تتدخل في صورة حلول مالي.

1/ الحلول الإداري: أقر قانون البلدية 11-10 بموجب المواد 100، 101، 142، بسلطة

الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية.

حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية حسب المادة 100

باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار قديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري فإن

نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي

البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد اعذاره أن

يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار.¹

يلاحظ على النص انه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس

هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات

ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعذار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام

بما هو مفروض عليه قانونا.²

ويشير نص المادة 142 من قانون البلدية إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري

تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة

الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات

الكفيلة للمحافظة عليها.

¹ / بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري ، المرجع السابق، ص 115.

² / ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، مطبعة صارب الجزائر ، 2004، ص 47 .

ما يلاحظ على نص المادة أن المشرع قام لأول مرة ببيان أهم الوثائق التي يجب أن تودع في أرشيف الولاية من خلال عبارة... (لا سيما)... وهو مالم يوضحه في قانون البلدية لسنة 1990 واكتفى بعبارة... (التي لها فائدة خاصة محققة....)¹.

2/ الحلول المالي: الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102 183-184-186 من قانون البلدية، والمواد 168 169 من قانون الولاية، والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.²

يحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير انه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا.³

¹ / تنص المادة 124 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية على "يجوز للوالي فيما يخص الوثائق التي لها فائدة خاصة محققة وتبين أن شروط محافظتها تعرضها للإتلاف أن يكلف البلدية باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مفيدة."

² / مسعود شيهوب، المرجع السابق ص 201 .

³ / ناصر لباد ، القانون الإداري ،النشاط الإداري ،المرجع السابق، ص 53.

المطلب الثالث : الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية كهيئة

يعد الحل الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء ولكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية وهو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها، ونظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في كل من قانون البلدية والولاية حتى لا يترك مجال للسلطة التقديرية لجهات الوصاية، وحرصا على استقرار الأوضاع ومصالح المواطنين نص أيضا على الإجراءات والنتائج المترتبة عن الحل

الفرع الأول: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

وتظهر من خلال آلية الحل والإيقاف، هذه الأخيرة التي لم ينص عليها القانون 10-11 وتتمثل الرقابة الوصائية الإدارية على المجلس البلدي كهيئة في صورة واحدة حسب القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، وهي جزء الحل والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونا مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية¹.

وإذا كان إنشاء وإلغاء الهيئات اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنه ينشئ بالعادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية².

أولا : حالات و أسباب الحل

1/ حالة خرق أحكام دستورية: وهو وضع جد عادي فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت وعدم التحرك عند خرق مجلس بلدي للتشريع الأساس، فجزء مخالفة النص الدستوري هو الحل لان النص الدستوري واجب الاحترام من كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أن المداولة طبقا للمادة 59 من قانون البلدية تعد باطلة بقوة القانون.

2/ إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي: إن إلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة على أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لقانون الانتخابات، مما يؤدي بالسلطة القضائية إلى

¹ / بن مشري عبد الحليم ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة ،. العدد السادس، 2009، ص112.

² / محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق، ص22 .

إصدار قرار إلغاء الانتخابات ، وما بني على باطل فهو باطل ، لذا وجب التصريح بحل المجلس جراء إلغاء الانتخابات¹

3/ حالة الاستقالة الجماعية: وهي الحالة التي يتقدم فيها جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بطلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فان تم ذلك تعين حل المجلس مع الإشارة إلى أن قانون البلدية لم يحدد الجهة التي يقدم لها الطلب وما شكلها.

4/ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة في التسيير البلدي أو تمس مصالح المواطنين وطمأنينتهم، وجدير بالذكر أن هذه الحالة استحدثت بموجب الأمر رقم 03/05².

5/ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 السالفة الذكر، أي بعد استخلاف الأعضاء الموجودين في حالة وفاة أو استقالة أو إقصاء أو حصول مانع قانوني³.

6/ حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي: والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.

7/ حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: لأن المشرع قد يعمد إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، وتم النص على هذه الحالة في قانون البلدية 08/90 القديم.

8/ حالة الظروف الاستثنائية: و التي تحول دون تنصيب المجلس البلدي المنتخب.

ثانيا: أداة الحل

يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية وهو ما جاء في نص المادة 47 من القانون 10/11، ومن أجل المحافظة على التمثيل النزيه والاختيار الشعبي أحيطت عملية حل المجلس البلدي بضمانات وحماية من قبل المشرع الجزائري تتمثل أساسا في :

- اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.
- إلزامية تقديم تقرير من الوزير المكلف بالداخلية كجهة وصاية.

¹ / محمد بوضياف ، شرح قانون البلدية، المرجع السابق ،ص 295 .

² / الأمر رقم 03/05 المؤرخ في 18 يونيو 2005 المتمم للقانون 08/90 المتعلق بالبلدية ج. ر عدد 50 2005.

³ / المادة رقم 41 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية .

لكن من الناحية الفعلية فقد تم حل مجالس شعبية البلدية بموجب مرسوم تنفيذي¹.

ثالثا: الإيقاف

والملاحظ أن قانون البلدية 10/11 قد حذا حذو قانون البلدية السابق حيث لم ينص على إيقاف المجلس، كما كان منصوص عليه في قانوني 1967، 1969 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، حيث اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل. ويتبين من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على استقلالية المجالس المنتخبة، وكذا المساس بمبدأ الديمقراطية، لذلك نجد المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بمجموعة من القيود والضمانات، وقد تم ذكرها على سبيل الحصر².

الفرع الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

تتم الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في صورة واحدة حاليا وهي إجراء الحل والذي يعني إنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية³. ونظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجلس الولائي، بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على حصر الأسباب المؤدية إلى تفعيل هذه الآلية وذلك بموجب نص المادة 48 من القانون 07-12. إذن فالرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة تتمثل في حله بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي إليه⁴.

وكان قانون الولاية لسنة 1969 المادة 44 منه يخول السلطة المركزية حل المجلس الشعبي الولائي أو توقيفه وتعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا، بينما لا يخول قانون الولاية الحالي 07/12 للسلطة المركزية توقيف المجلس الشعبي الولائي. حيث يسمح لها فقط بحله وحتى لا يترك مجال السلطة التقديرية واسع لجهة الوصاية وحرصا على استقرار الأوضاع ومصالح المواطنين نظم المشرع في المواد 47-48-49-50 من

¹ / انظر المرسوم التنفيذي رقم 106/93 المؤرخ في 05 ماي 1993، المتضمن حل عدة مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد37.

² / عميور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم، المرجع السابق، ص 94.

³ / محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص156.

⁴ / عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص133.

القانون 07-12 حالات وأسباب الحلول التي نتناولها في الفرع الأول والجهة المختصة بالحلول في الفرع الثاني وآثار ونتائج هذه السلطة في الفرع الثالث.

أولاً: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

كما هو الحال في قانون البلدية سابقا نص قانون الولاية 07-12 على مجموعة من الحالات التي تشكل أسباب حل المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب نص المادة 48 منه والمتمثلة في:

- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس، وهي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات المكونة للمجلس.¹
- حالة خرق أحكام دستورية: إذ تعد ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل وهذا أمر منطقي ونظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام، وبديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه هو الحل.

- إلغاء انتخابات جميع الأعضاء: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي قد تعود بالأساس إلى مخالفة أحكام قانون الانتخابات، كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.²

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة: وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من القانون 07/12، أو حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.³

- حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس، ويصبح الإبقاء عليه مصدر لاختلال خطير تم إثباته ومن طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، ويطلق على هذه الحالة اصطلاح حالة الانسداد، ولقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذا الاختلاف وطبيعته صراحة وذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.⁴

- حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي الولائي.

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

² / عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص 102.

³ / محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 156.

⁴ / بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 117.

ثانيا: الجهة المختصة بالرقابة

تنص المادة 47 من القانون 07-12 على ما يأتي: (يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية).
وحرصا على استقرار الأوضاع اشترط القانون 07-12 ضرورة إجراءات انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في اجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام¹ .
ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية²، وتنتهي الفترة الانتخابية للمجلس المنتخب الجديد عند انتهاء الفترة الباقية، وإجراء التجديد العام.
وحفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس بضمانات وإجراءات تتمثل في تقديم تقرير من وزير الداخلية كجهة وصاية، وإصدار مرسوم رئاسي عن رئيس الجمهورية ينشر في الجريدة الرسمية³.

¹ / سيبوط عليّة، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، 2013، ص47.

² / المادة 50 من القانون 07/12 , مرجع سابق.

³ / محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص156.

المبحث الثاني: الرقابة المالية على الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة المالية وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن تنفيذ الميزانية من حيث تحقيق الأهداف التي تم رسمها في الجماعات المحلية، وتسعى إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بالمدخل والنفقات.

المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة على الجماعات المحلية

تعرف الرقابة المالية على أنها: " تلك الرقابة التي تأتي قبل إصدار القرار المتعلق بالأذن بالصرف، قبل إبرام العقود والصفقات العمومية وتنفيذها"، والهدف من هذه الرقابة هو ضمان تحقيق مشروعية الدقة في الحسابات وكذا اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها ذلك قبل حدوثها، ولذلك فإن هناك من يطلق عليها الرقابة الوقائية والتي تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال وتتم هذه العملية عن طريق المراقب المالي والمحاسب العمومي بالإضافة إلى رقابة المجالس المحلية والسلطة الوصية¹.

الفرع الأول : المراقب المالي

أولاً: تعريفه: هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية وتعتبر مهمته الأساسية هو التأثير على مشروع الالتزام والذي يتم تحريره من قبل الأمر بالصرف، كما يمارس المراقب المالي اختصاصات رقابية على المالية المحلية فهو يمثل الهيئة المركزية لها، ولذلك يعتبر المراقب المالي موظفاً تابع لوزير المالية حسب الكيفيات والشروط القانونية².

ثانياً: مجال ممارسة رقابة المراقب المالي على الجماعات المحلية

توجد للمراقب المالي مهام رقابية في كل من الإدارة المركزية والولاية وميزانيات المؤسسات التابعة للسلطة المركزية أو الميزانيات الملحقة.

وميزانيات البلديات والولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات ذات طابع الإداري المماثلة، كذلك فهو يراقب

¹ / عبد الحليم بودفار وحبيب بوتعية ، بودفار، عبد الحكيم وبوتعية حبيب، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص: القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، 2015، ص 6.4

² / ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 / 2014 ص 63.

الميزانيات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع التجاري والصناعي والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة.¹

وحسب المواد 5 و6 و7 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414² قد بينت المؤسسات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي فيما يخص النفقات وذلك قبل التوقيع عليها .

فحسب المادة 5 تخضع القرارات المتضمنة التزاميا بالنفقات والمبينة فيما يلي:

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

-الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

-الجداول الأصلية الأولية والتي تعد في بداية السنة والجداول المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.³

وحسب المادة 6 و7 من نفس المرسوم.

-نخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التجهيز والتسيير والاستثمار.

-كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى مبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.

-كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفلا بالالتحاق أو تحويل اعتمادات.

كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورة نهائية.⁴

حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي 92-414 وفضلا عن الاختصاصات التي سندها القانون الخاص فيتكفل المراقب المالي بالمهام التالية:

-يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعة ذلك حسب كل باب من أبواب الميزانية.

¹ / عبد الحليم بودفار وحيب بوتعية ، بودفار، عبد الحكيم وبوتعية ، حبيب مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري المرجع السابق، ص 69.

² / الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 82، المؤرخ في 13/11/1992 معدل ومتمم.

³ / لونيبي عبد اللطيف، دور الرقابة المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 26 .

⁴ / المادة 6 و7 من المرسوم التنفيذي 92-414.

- كذلك يمسك سجلات تدوين التأشيرات والرفض.
- يمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة.
- وطبقا للمادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ف دور محاسبة الإلتزامات بالنفقات في مجال نفقات التسيير.
- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.
- الارتباط وتحويل الاعتمادات.
- التفويضات بالاعتمادات التي تمنح الأمرين بالصرف والثانويين... الإلتزامات التي تمت .
- ولكن وقبل أن يؤشر المراقب المالي يجب عليه أن يتحقق من التخصص القانوني للنفقات بحيث ذلك لا يكفي وجود الإعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة كما يتوجب عليه مراقبة مدى مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة وذلك في الوثائق المرفقة معه، مع التأكد أيضا من وجود التأشيرات والترخيصات.¹
- كما أقرت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 حالات رفض منح التأشير من المراقب المالي وهي كالاتي:
- عدم مطابقة اقتراح الإلتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- وتعتبر الحالات المذكورة في هذه المادة من بين الإجراءات الأساسية التي يمكن للأمر بالصرف تصحيحها.²
- كما يجب على المراقب المالي كل سنة مالية أن يرسل تقرير لوزير المالية وذلك على سبيل العرض ويتضمن ما يلي:
- ظروف تنفيذ النفقات العامة والصعوبات المحتمل أن تواجهه في تطبيق التشريع والتنظيم.
- النقائص المحتملة في تسيير الأموال العمومية.³

¹ / عباس، على، الرقابة الإدارية في منظمة الأعمال، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، 2008، ص 307.

² / المادة 12 من المرسوم التنفيذي 92-414.

³ / عبد العال، محمد حسين، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مصر، دار الفكر، الجامعي، 2004 ص 237.

- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية، ولذلك فالمراقب المالي هو المسئول عن تسيير المصالح الموضوعة تحت سلطته.

وقد حدد المشرع الجزائري المدة التي يصدر فيها المراقب المالي قرارا بالتأشيرة أو الرفض وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ إسلام المراد مراقبته وخلال عشرين يوما بالنسبة للملفات المعقدة التي تتطلب دراسة مطولة ودقيقة.

الفرع الثاني: المحاسب العمومي

أولاً: تعريفه: وهو كل شخص يعين من قبل وزير المالية بموجب القانون ويتم تعيينه من أجل القيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة.

ويعتبر محاسباً عمومياً كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويجوز أموالاً وقيماً.

ثانياً: مهام المحاسب العمومي: إن مهام المحاسب العمومي في مجال الرقابة متعددة، وذلك طبقاً للمادة 33 من القانون رقم 90-21¹ المتعلق بالمحاسبة العمومية فإنه يعتبر محاسباً عمومياً كل شخص يعين وفقاً للقانون من أجل القيام بالعمليات التالية:

-تحصيل الإيرادات ودفن النفقات.

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم، أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

-تداول الأموال والسندات والقيم².

كما تنص المادة 35 من نفس القانون على أنه يجب على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة لتحصيل الإيرادات.

وفضلاً عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة إلغاءات سندات الإيرادات

والتنبؤات، وكذلك عناصر الخصم التي يتوفر عليها³.

وطبقاً للمادة 36⁴ من قانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية فإنها تنص

على أنه يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي:

¹ / الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة

² / المادة 33 من قانون رقم 90-21، نفسه .

³ / المادة 35 من قانون رقم 90-21، المرجع السابق.

⁴ / المادة 36 من قانون رقم 90-21، المرجع السابق.

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- شرعية عمليات لتصفية النفقات.
- توفر الإعتمادات أي التأكد من أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.
- مراقبة الديون إذا لم تسقط آجالها وأنها محل المعارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع: هو أن يبرئ الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم.
- تأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي: المقصود هو أن الأمر بالدفع والذي يبرئ ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي.
- كما تنص المادة 37¹ من القانون رقم 90-21 والمتعلق بالمحاسبة العمومية على مايلي:
- يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بدفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونا وذلك بعد التحقق من كل الإلتزامات .

كما أنه يعتبر المحاسبون العموميون مسؤولون شخصيا وماليا على العمليات الموكلة لهم وذلك وفقا للمادة 38 من نفس القانون.²

ثالثا: رقابة السلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

وتدخل هذه الرقابة ضمن رقابة الهيئات الوصية في مجال الميزانية والتي تكمن في رقابة الوالي ورقابة السلطة المركزية.

1/ رقابة الوالي على الميزانية المحلية: تعتبر الرقابة التي يمارسها الوالي هنا هي رقابة الحلول لأنه يحل محل المجالس المنتخبة، بحيث يضمن الوالي المصادقة على ميزانية البلدية وتنفيذها وذلك في حالة تأخر المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه.

وطبقا للمادة 183 من قانون البلدية فإنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذ لم تكن متوازنة ففي حالة إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإنه يمكن للوالي أن يرجعها وذلك بعد أن إرفاقها بملاحظات، وهذا خلال 15 يوم إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي من قبل الوالي، وإذا تم التصويت على ميزانية غير متوازنة مرة

¹ /المادة 37 من قانون رقم 90-21، المرجع السابق .

² / المادة 38 من قانون رقم 90-21، المرجع السابق .

أخرى أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت عليها وذلك ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة في أجل أقصاه ثمانية أيام التي تلي تاريخ الإصدار، فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي.

كما تنص المادة 184 من قانون البلدية 10-11¹ إذا تم اكتشاف وجود عجز في ميزانية البلدية، فإنه يجب اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية وذلك من قبل المجلس الشعبي البلدي، وإذا لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة من قبل المجلس فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز وذلك على سنتين ماليتين أو أكثر.

وحسب المادة 186 من نفس القانون فإنه إذا لم يتم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، فإنه يمكن للوالي أن يستدعي المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية وذلك من أجل المصادقة على ميزانية البلدية. في حالة عدم توصل هذه الدورة الغير عادية إلى نتيجة إيجابية أي عدم المصادقة على الميزانية، فعلى الوالي أن يضبطها.

أما بالنسبة لميزانية الولاية فالوالي هو المسؤول عن إعدادها ومن تم يقوم بعرضها على المجلس الشعبي الولائي من أجل المصادقة عليها وذلك طبقا للمادة 160 من قانون الولاية ومن خلال ما تقدم فإنه يتضح الدور الرقابي للوالي في المجال المالي الذي يمارسه على الجماعات المحلية في الجزائر سواء كان ذلك في ميزانية البلدية والولاية من خلال الآليات القانونية التي منحها له المشرع الجزائري مما يمنح السلطة المركزية القدرة على التأثير والتوجيه والرقابة على ميزانية الجماعات المحلية عن طريق ممثلها على المستوى المحلي وهو الوالي.

2- رقابة السلطة المركزية على ميزانية الولاية: إذا كان الوالي يمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مجال الميزانية فان وزير الداخلية أيضا يمارس رقابة حلول، حيث يستطيع له أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي حيث يقوم بضبطها.

وطبقا للمادة 168 من قانون الولاية 07-12 ففي حالة إذا لم يتم ضبط ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم بدعوة المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية استثناء من أجل المصادقة عليها، إما في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى

¹ / المادة 184 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق.

المصادقة على مشروع الميزانية فيقوم الوالي بإبلاغ الوزير المكلف بالداخلية والذي يقوم باتخاذ الإجراءات والتدابير الملائمة من أجل ضبط الميزانية.¹

كما تنص المادة 169 من قانون 07-12 على أنه عند تواجد أي عجز في تنفيذ الميزانية فيجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ كل التدابير والإجراءات اللازمة من أجل امتصاص هذا العجز لضمان توازن الميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، فإذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الضرورية التصحيحية فيقوم الوالي بإبلاغ الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز وذلك على مدى سنتين أو عدة سنوات.²

المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات المحلية

وسميت بالرقابة اللاحقة ذلك أنها تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة بحيث لا تشمل جانب النفقات فقط بل تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة أيضا، من أجل التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين، بحيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ عدة أشكال فقط تقتصر على المراجعة الحسابية والمستخدمة بجميع العمليات من أجل كشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تمتد لتشمل مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة

أولا: تعريفه:

يعتبر مجلس المحاسبة جهاز من أجهزة الدولة وهو أعلى جهاز مكلف بالرقابة المالية في الجزائر، وقد أسندت لهذا المجلس صلاحيات واختصاصات واسعة في المجال المالي، فبالنظر إلى طبيعة الطابع القضائي الذي يأخذ به مجلس المحاسبة في أعماله حيث يتولى بذلك الرقابة اللاحقة الخاصة بجميع النفقات العمومية للدولة، وبالأخص نفقات الجماعات المحلية حيث نصت القوانين على ذلك، وكذلك صدور قانون خاص لمجلس المحاسبة مما

¹ / المادة 168 من قانون الولاية 07-12، المرجع السابق

² / المادة 169 من قانون الولاية 07-12، المرجع السابق

يجعله مجلس مستقل استقلال تنظيمي إداري ومالي بالإضافة إلى انه يعد نظامه الداخلي بنفسه.¹

ثانيا: مجال ممارسة اختصاص مجلس المحاسبة:

وقد تضمن قانون البلدية والولاية نصوص تخضع ماليتها لرقابة مجلس المحاسبة حيث تتم عن طريق عرض حسابات كل من ميزانتي الولاية والبلدية عليه، إذ يتمتع هذا المجلس بحق الاطلاع وسلطة التحري حول كل وثيقة يراها مناسبة تسهل عملية قيامه بالرقابة المالية المحلية وعليه يتعين على الأمرين بالهيئة المحلية تقديم حساباتهم إليه.

كما تنص المادة 175 من قانون الولاية 12-07 على أنه يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به.²

تتم عملية الرقابة عن طريق التدقيق وتفحص الحسابات والمستندات المثبتة التي يحوزها الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، ويتم إيداع كل منها على التوالي : الحساب الإداري وحساب التسيير لدى مجلس المحاسبة، وأيضا يمكن للمجلس أن يرسل مقررين يتولون القيام بفحوصات وتحقيقات ميدانية وذلك على مستوى الهيئة الإقليمية من أجل فحص المستندات المثبتة للعمليات المراد الاطلاع عليها.³

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية

أولا: تعريفها

وتعتبر المفتشية العامة من بين الهيئات التي تمارس الرقابة اللاحقة وهي بذلك تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية، وتعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي وذلك لمصالح الدولة والجماعات المحلية والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي وكل هيئة تستفيد من إعانة الدولة

¹ / قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط2 ، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع 2010، ص 278.

² / المادة 175 من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

³ / قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص 280.

وتتخذ رقابتها على الجماعات المحلية رقابة لاحقة، وتتم بعد تنفيذ العمليات المالية والمتعلقة بالنفقات والإيرادات في الجماعات المحلية والمبرمجة ضمن العمل السنوي.

ثانيا: صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على ميزانية الجماعات المحلية بعد تنفيذها، وتكون هذه الرقابة عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية بالإضافة إلى تحصيل الإيرادات العامة بطريقة سليمة، كما أن جميع العمليات قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة. كما تعمل المفتشية العامة للمالية على فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة، والتأكد من استخدام الموارد الاقتصادية وأن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخداما حسنا.

كما توجد صلاحيات متعددة للمفتشية العامة للمالية والتي أوردها المرسوم التنفيذي رقم 272-08¹ والذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة وذلك في المادتين 2 و3 واللتان أقرتا أنه يمكن للمفتشية العامة إن تمارس رقابتها على المالي والمحاسبي وذلك لصالح الدولة والجماعات المحلية ومختلف الأجهزة والهيئات التي تم ذكرها في المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي.² ونصت أيضا المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 أنه يمكن للمفتشية العامة إن تقوم بتفتيش دوري للمصالح والإدارات والهيئات الموضوعة تحت السلطة ووصاية الوزير المكلف بالمالية وتدفق في عملها الرقابي ومدى فاعليته.³ كما تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التحقيق أو الخبرة وذلك حسب المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08.⁴

¹ / الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المرسوم التنفيذي رقم (272-08) المؤرخ في 2008/09/06 ، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

² / المادة 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، نفسه.

³ / المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، نفسه.

⁴ / المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، نفسه

تتم عملية الرقابة على أساس وجود الوثائق والمستندات اللازمة التي تثبت بعد تنقل بعثة المفتشين إلى مقر الهيئة الإقليمية، ويكون إما بعد إشعار مسبق أو بصورة مفاجئة، حيث تتولى البعثة التي أوكلت لها مهمة التفتيش ومراجعة ومعاينة المستندات، والتحقق مع الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين والمسيرين، مراجعة السندات والقيم والأموال ومختلف المواد التي تكون في حوزة المحاسبين والمسيرين وبالخصوص العمليات التي يؤديها هؤلاء بخصوص نفقات وإيرادات الجماعات المحلية، أما في حالة وجود تأخر أو نقص في القيام بالمهام المحاسبية فيجوز للمفتشين الأمرين بضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها في الحال.

كما يجب على البعثة أن تقدم تقريراً كتابياً عن المعاينة تذكر فيها النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير وكذا الاقتراحات والتوصيات الخاصة بذلك ويتم إرسال هذا التقرير إلى الهيئة الوصية، وعلى مسؤولي الجهات التي تمت مراقبتها الرد في ظرف شهر واحد على الملاحظات التي تضمنها التقرير، وكذا التدابير التي اتخذت لمعالجة الأخطاء الواردة فيه وبعد ذلك يحال التقرير النهائي إلى الهيئة الوصية وكذا مجلس المحاسبة.¹

المطلب الثالث: تأثير الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية

تتمتع الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية باختصاصات تتعلق بالحفاظ على المال العام، لكن هذه الأجهزة الرقابية قد تعثرها بعض العيوب التي من شأنها أن تكون سبباً في تهديد الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر لذلك سنتناول في هذا المطلب تأثير الرقابة المالية السابقة واللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الأول: تأثير الرقابة المالية السابقة على الجماعات المحلية

مما لا شك فيه أن الرقابة المالية القبلية (السابقة) تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، لذلك اعتبرت هذه الرقابة الوقائية، تمكن من اكتشاف الأخطاء، وذلك قبل وقوعها والعمل مباشرة إلى تصحيحها وتداركها في حين.

أيضاً تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات.

¹ / عباس على، الرقابة الإدارية في منظمة الأعمال، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، 2008، ص 137

والملاحظ هنا أن رقابة المراقب المالي في الغالب مقتصرة فقط على الجانب الشكلي للنفقات لكن دون أن تتعداه إلى الرقابة التي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها كما يعتبر حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي. والجدير بالذكر أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل أي تخص عمليات الإنفاق دون الإيرادات العامة.¹

الفرع الثاني: تأثير الرقابة المالية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية

إذا أردنا الحديث عن تأثير الرقابة المالية اللاحقة من منظور النصوص القانونية فإننا سنجدها مثالية وخيالية، وتعتبر الطريقة الأمثل لمراقبة ميزانية الجماعات المحلية ، لكن من الناحية العملية نجدها معيبة بشكل عام تمكن من اكتشاف الأخطاء والانحرافات التي قد يقع فيها الموظفون المسؤولون عن أموال الهيئة المحلية، وهذا عند تنفيذهم للميزانية ، ومراجعتها دون تدخل الهيئة المركزية، وكذا تحصيل الخسائر المالية التي لحقت بالإدارة الناتجة عن الأخطاء والمخالفات المرتكبة وتجنبها مستقبلاً²

وعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ لا يمكن الاستغناء عنه، لكن ورغم هذا الدور الذي تلعبه إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها ونجد: -ما يلاحظ أن المفتشية العامة للمالية ينحصر دورها الرقابي في إعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البث أو إصدار أي أحكام أو قرارات.

-قد يتشابه دور المفتشية العامة للمالية من مجلس المحاسبة في ممارسة الرقابة.

كما نجد الصلاحيات الممنوحة لمجلس المحاسبة موسعة لذلك فهي تتعدى رقابة الحسابات لتشمل تسيير الأمرين بالصرف، وهذا ما يعكس الطبيعة الرقابية لعمله باعتباره متخصص في الرقابة المالية، إلا أنها غير كافية حيث لا تشمل كل مراحل تنفيذ الميزانية ، إذ

¹ / قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية المرجع السابق، ص 345.

² / ديدامون، محمد وعبد العال، محمد، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مصر، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2010 ، ص 293.

ما هي إا رقابة بعدية لا تجنب وقوع الأموال العامة محل تلاعب، إضافة إلى أنها تأتي في فترة زمنية يصعب فيها تحديد المسؤولية نظرا لتعاقب المسؤولية في الهيئة الإقليمية.¹ كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله وانطوائه على نفسه حيث أنه يكون بعيد كل البعد عن التطور الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير والغش والفساد.

كما لم يقدم مجلس المحاسبة في مجال الرقابة المالية ما كان ينتظر منه، حيث تشكل المركزية الشديدة للمجلس مشكل في كثافة وتنوع الملفات، هذا ما أدى إلى ضعف فعالية الرقابة المالية لمجلس المحاسبة، ما يستدعي العودة إلى النموذج الفرنسي الذي تبني نظام لامركزية لمجلس المحاسبة، فحل مشكل في كثافة الملفات إضافة إلى ضيق مجال الرقابة على المراحل التي تمر عليها الميزانية، وجعلها تشمل مرحلة التنفيذ لتحقيق فعالية الرقابة الصارمة والدقيقة على أموال الجماعات المحلية.²

إن استقلالية الجماعات المحلية مرهون بمدى فعالية الضمانات التي كرسها المشرع والتي تقف أمام الاستخدام التعسفي للسلطة، هذا إلى جانب تفعيل أجهزة الرقابة المالية لحماية أموال الجماعات المحلية من مختلف الاختلاسات والتلاعبات حرصا على صرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها من خلال الرقابة الإدارية للمفتشية العامة وكذا رقابة شبه قضائية لمجلس المحاسبة.³

الخلاصة

¹ / عبد العال، محمد حسين، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004 ص374.

² / قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية مرجع سابق، ص 347.

³ / رادف، أحمد، الوصاية على أعمال المجالس البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، عدد 1 2010،

تناولنا في الفصل الثاني والذي خصصناه لتطبيقات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية أي الاستثناء من الأصل العام، حيث قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول آليات الرقابة الوصائية على البلدية كجماعة إقليمية قاعدية، وتطبيقاتها على الولاية في المبحث الثاني، وهي آليات الرقابة على الأعضاء المتمثلة في التوقيف والإقصاء والإقالة واليات الرقابة على الأعمال المتمثلة في التصريح والتصديق والحلول وأخيرا آلية الرقابة الهيئات والمتمثلة في صورة واحدة وهي الحل.

وما يمكن ملاحظته هو أن المشرع الجزائري اخضع الجماعات الإقليمية إلى رقابة دقيقة وعهد بها إلى سلطات وصائية محددة قانونا، بالرغم من انه منح لها اختصاصات واسعة ويبدو أنه قد تأثر في تنظيمه للرقابة الوصائية على الجماعات المحلية بالأسلوب الفرنسي القديم الذي وصف بالشدة والصرامة.

وفيما يخص الرقابة على الأعضاء فقد حدد المشرع حالات ممارسة هذه الرقابة على سبيل الحصر في كل من قانوني البلدية والولاية، كما أن الوقائع لا دخل للسلطات الوصائية في تقديرها أما فيما يخص الرقابة على الهيئة ككل، وخاصة ممارسة رقابة الحل، فانه بالرغم من تحيد المشرع لأسباب وحالات ممارسة سلطة الحل على سبيل الحصر، وحدد الأداة القانونية لممارسة هذه السلطة إلا انه من الناحية العملية فقد تم حل مجالس محلية بموجب مراسيم تنفيذية(المرسوم 106/93).

خاتمة

إن أهم ما يميز الجماعات المحلية هي الاستقلالية الممنوحة لها، فهي بمثابة المبدأ العام الذي تسند اليه الهيئات اللامركزية اختصاصاتها على المستوى المحلي، وبالتالي فغياب الاستقلالية من شأنه أن يؤدي الى عرقلة وتقييد مهام هذه المؤسسات، الامر الذي يجعل مباشرة هذه المهام يتوقف على مدى موافقة السلطات المركزية من عدمه فالاستقلالية تعتبر مصدر وجود الجماعات المحلية، وعليه ومن هذا المنطلق فان الجماعات المحلية تختلف عن هيئات عدم التركيز الاداري كون هذه الأخيرة لا تتمتع بأي حرية واستقلالية وبالتالي فهي هيئات تابعة تبعية مطلقة للسلطة المركزية سواء من حيث مباشرة اعمالها أو موظفيها.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية، مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة ولا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب.

فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات المحلية في الاضطلاع بدورها التنموي على مستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها.

مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية خاصة الرقابة المسطرة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل وما تمثله من خطورة على المجالس المحلة باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

وفي الأخير يمكن القول أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وحاولت الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى كل النتائج وهي كالتالي:

-إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.

- ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.
- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.
- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية المحلية.
- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.
- ضبط الرقابة الوصائية من جهة وتفعيل دور رقابة القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة
- محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة وزيادة فعالية أدائها.
- لا بد من إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكبر.
- بعد عرض النتائج التي توصلنا إليها في بحثنا تحليل واقع الرقابة على الجماعات المحلية يمكن أن نورد بعض التوصيات و الاقتراحات التي نرى أنها هامة وأساسية لتدعيم الرقابة على الجماعات المحلية وتتمثل فيما يلي:
- التقليل من شدة الوصايا الادارية والتخفيف من صرامتها وتحويلها إلى رقابة مشروعة ومعقولة تتلائم مع منطق وفلسفة اللامركزية، حيث تقتصر على مدى مطابقتها القوانين من عدمه وليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع والمصادقة عليها.
- إقامة دورات وندوات وطنية ودولية لمناقشة موضوعات الرقابة وكل ما يتعلق بها، كذلك - العمل على تحسين مستوى المراقبين بإقامة الدورات التدريبية وتوفير المراجع المعقدة.
- الاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي، وتبادل الخبرات والمعلومات الخاصة بالرقابة، حيث يجب اختيار القائمين بعملية الرقابة وفق شروط الكفاءة والأمانة.

- العمل على توحيد المنظومة الرقابية، سواء التعلق الأمر بالهيكل أو المنظومة التشريعية المتمثلة في مجموعة النصوص القانونية، وهذا قصد عدم الوقوع في إختلالات وتضارب في تطبيق هذه النصوص، من خلال إصدار النصوص التطبيقية للقوانين، مع العمل على الكف عن استيراد النصوص القانونية الجاهزة، التي لا تتلاءم مع طبيعتنا ولا أنظمتنا السائدة مع إعطاء أهمية بالغة للتقارير المنجزة من قبل الهيئات والأجهزة المكلفة بالرقابة، من خلال متابعة كل من يتم إثبات تورطه في مخالفة القوانين والأنظمة التي تحكم العمل الإداري.

- تعزيز الرقابة المالية من خلال تنشيط وتفعيل الأجهزة الرقابية عن طريق إصدار قوانين جديدة لضمان حسن استخدام المال العام.

- المتزامنة والبعديّة، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية خصوصا مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وذلك بتوفير الوسائل المادية والبشرية لهذه الهيئات لتمكنها من القيام بدورها.

- كذلك يجب أن تكون الرقابة المالية رقابة مستمرة ودائمة حتى تستطيع محاربة السلوكات والممارسات التي تسيء استعمال المال العام وتكشف الإختلالات في الوقت المناسب، وتقوم بتصحيحها، كما يجب أن تسفر هذه الرقابة على تسليط عقوبات صارمة على المخالفين حتى تضمن فعالية ومردودية البرامج التنموية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القوانين العضوية:

- قانون الولاية 90-09، الجريدة الرسمية، العدد 15، بتاريخ 17 افريل 1990.
- قانون رقم 90-21 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة
- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أفريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد رقم 15 ، الصادرة سنة 1990
- المرسوم التنفيذي 92-414، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 82، المؤرخ في 13/11/1992 معدل ومتم.
- الأمر رقم 03/05 المؤرخ في 18 يونيو 2005 المتمم للقانون 08/90 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المرسوم التنفيذي رقم (08-272) المؤرخ في 06/09/2008 ، الذي يحدد صلاحيات المتفشية العامة للمالية، عدد 50 2005.
- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد رقم 37 الصادرة بتاريخ 22 جويلية 2011.
- قانون الولاية 12-07 ، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012 .
- القانون العضوي رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن المتعلق بالانتخابات.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 اوت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية
- المرسوم رقم 08 - 272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.
- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية.

- الأمر رقم 01-21 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.
- القانون 08 /90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 15.
- ثانيا: الكتب**
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996
- بعلي محمد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004.
- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2010.
- بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، دار هومة لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2014.
- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986
- حلمي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر، القاهرة 1980.
- حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998.
- ديدامون، محمد وعبد العال، محمد، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية مصر، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2010.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول الجزائر، 2001

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس القاهرة، 1986.
- عباس على، الرقابة الإدارية في منظمة الأعمال، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، 2008.
- عبد العال، محمد حسين، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مصر، دار الفكر، الجامعي 2004 .
- عباس على، الرقابة الإدارية في منظمة الأعمال، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، 2008 .
- علي خاطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، ط1 ، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2000 .
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984 .
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري (قانون 07-12)، الجزائر، صبور للنشر والتوزيع، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، ط1 ، الجزائر، 2012 .
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2010.
- قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2، المطبوعة الجامعية، الجزائر، 2008 .
- لخضر عبيد، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985
- محمد الصغير بعيلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر 2014.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، د ت .

- محمد حسن غواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع .
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986.
- ناصر لباد، القانون الإداري النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر 2004.
- ثالثا: البحوث الجامعية
- إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر 2013.
- أمير حيزيه، الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة ماستر كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح 2013.
- سبيوط علية، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2013.
- عبد الحليم بودفار وحبيب بوتعية ، بودفار، عبد الحكيم وبوتعية حبيب، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص: القانون العام الداخلي كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل، 2015.
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988.
- لونيبي عبد اللطيف، دور الرقابة المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.
- مريم بن محفوظ، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس 2015-2016.

- ناصر ياسين، **المراقب المالي في التشريع الجزائري** ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2013 . 2014 .

- هبة حماز، **البلدية في القانون الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص ادارة مالية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند اولحاج، البويرة 2015 - 2014

ثالثا: المقالات العلمية

- بن مشري عبد الحليم ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة ، العدد السادس، 2009.

- رادف، أحمد، **الوصاية على أعمال المجالس البلدية**، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية، عدد 1 ، 2010.

- شادية رحاب وأحمد زاوي، " **الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية**"، مجلة البحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12 ، باتنة، 2018 .

- عبد الحليم بن مشري، **نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 11، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.

- عمار بوضياف، **الرقابة الإدارية على مداولت المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي**، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد :06 جامعة محمد ، خيضر، بسكرة،. 2009

-محمد العجمي، **موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي**، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس جامعة محمد خيضر بسكرة.

رابعا: اللغة الأجنبية

- Charles Debbache, **institutions administrative**, 2 édition, paris, 1972

- Patrik franssaix: **droit administrative Ellpses**, Edition Marketing's A, 2002

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
	الشكر والعرفان
	الإهداء
أ-ث	المقدمة
41-6	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للوصاية الإدارية والجماعات المحلية
7	التمهيد
15-8	المبحث الأول: الوصاية الإدارية
10-8	المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية
9-8	الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
10-9	الفرع الثاني: أهمية الوصاية الإدارية
15-11	المطلب الثاني: خصائص وأهداف الوصاية الإدارية
13-11	الفرع الأول: خصائص الوصاية الإدارية
15-13	الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية
40-16	المبحث الثاني: الجماعات المحلية
26-16	المطلب الأول: الولاية
17-16	الفرع الأول: تعريف الولاية
20-17	الفرع الثاني: التطور التاريخي لنظام الولاية
22-20	الفرع الثالث: صلاحيات أو اختصاصات الولاية
26-23	الفرع الرابع: هيئات الولاية
40-27	المطلب الثاني: البلدية
29-27	الفرع الأول: تعريف البلدية
33-30	الفرع الثاني: نشأة وتطور نظام البلدية
35-33	الفرع الثالث: اختصاصات أو صلاحيات البلدية

40-35	الفرع الرابع: هيئات البلدية
41	الخلاصة
-42	الفصل الثاني : تطبيقات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية
43	تمهيد
64-44	المبحث الأول: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية
50-44	المطلب الأول : الرقابة على أشخاص هيئات الجماعات المحلية
47-44	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على البلدية كجماعة إقليمية قاعدية
50-47	فرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
64-50	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية
56-51	الفرع الأول: الرقابة على الأعمال الايجابية
59-57	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية
64-60	المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية كهيئة
62-60	الفرع الأول: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
64-62	الفرع الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
76-65	المبحث الثاني: الرقابة المالية على الجماعات المحلية
71-65	المطلب الاول: الرقابة المالية السابقة على الجماعات

	المحلية
68-65	الفرع الأول: المراقب المالي
71-68	الفرع الثاني: المحاسب العمومي
74-71	المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات المحلية
72-71	فرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة
74-72	فرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية
76-74	المطلب الثالث: تأثير الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية
75-74	الفرع الأول: تأثير الرقابة المالية السابقة على الجماعات المحلية
76-75	الفرع الثاني: تأثير الرقابة المالية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية
77	خلاصة
81-79	الخاتمة
88-83	قائمة المراجع
92-90	فهرس المحتويات
94	الملخص

المخلص

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية، وهذا نتيجة للاعتراف لها بالشخصية المعنوية من قبل المشرع الجزائري، إذ تمس هذه الاستقلالية جميع جوانب الهيئات ومنها الجانب العضوي والجانب المالي وكذا الموضوعي، وذلك من أجل القيام بوظائفها بكل حرية والتكفل بالإدارة وتسيير الشؤون المحلية من خلال تلبية متطلبات ورغبات المواطنين في سبيل تحقيق التنمية المحلية، فاستقلال الجماعات المحلية يعتبر المعيار الحقيقي الذي بواسطته تستطيع هذه الجماعات النهوض بأعباء التنمية المحلية.

ورغم تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية إلا ان المشرع أخضعها لرقابة السلطات الوصية وهي ما تعرف بالوصاية الادارية وهذا من أجل الحفاظ على وحدة الدولة وامنها لان الاستقلال المطلق للجماعات المحلية يؤدي الى خلق دولة داخل دولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى مراقبة مدى مشروعية اعمال هذه الهيئات من خلال تطابقها لمبدأ المشروعية.

الكلمات المفتاحية:

الوصاية الإدارية، الجماعات المحلية، الاستقلالية، الرقابة الوصائية، البلدية، الولاية.

Résume :

Local groups enjoy independence, and this is a result of their recognition of their moral personality by the Algerian legislature, as this independence affects all aspects of the bodies, including the organic side, the financial side, as well as the substantive one, in order to carry out its functions freely and take care of the administration and conduct of local affairs by meeting the requirements and desires of citizens in The way to achieve local development, the independence of local groups is the real criterion by which these groups can carry out the burdens of .local development

Although the local groups enjoyed independence, the legislator subjected them to the control of the guardianship authorities, which is what is known as administrative guardianship. while conforming to the .principle of legality

:key words

Administrative guardianship, local groups, autonomy, guardianship control, municipality, state.