



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



UNIVERSITE  
Abdelhamid Ibn Badis  
MOSTAGANEM

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:.....

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم: القانون الخاص

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

## الإستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون العام

تحت إشراف الدكتور :

بن عيسى قدور

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالبة:

شايب الذراع فايزة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

عيساني رفيقة

الأستاذة

مشرفا مقرر

بن عيسى قدور

الأستاذ

مناقشا

برزوق الحاج

الأستاذ

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقشت يوم : 2020/10/17

## شكر و تقدير

الحمد لله تمت بحمده الصالحات، واصلي وأسلم على أفضل خلق الله  
ورسولنا وحبينا وشفيعنا محمدا صلى الله عليه وسلم.

أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان الى استاذي بن عيسى قدور الذي تكرم  
بإشرافه على هذه المذكرة، ولم يدخر جهدا لتقديم النصح والتوجيه لإنجاز هذا  
العمل.

كما أتوجه لأعضاء اللجنة المناقشة كل باسمه لتفضلهم بمناقشة هذا العمل،  
وعلى جهودهم المبذول وتقديمهم التوجيهات القيمة.

كما أتوجه بالعرفان والامتنان الى الاساتذة الكرام لما قدموه من جهد ووقت  
طيلة المشوار الدراسي.

## إهداء

أهدي عملي هذا، إلى والدي الكريمين حفظهما الله

و أطالفي عمرهما على الصحة و الطاعة.

إلى والعائلة الكريمة

إلى إخوتي حفظهما الله.

إلى كل من ساندوني بمحبتهم و دعواتهم لي دوما بتوفيق

و نجاحي إلى عائلتي و زملائي.

إلى من اتسعت دائرة سعادتني بوجودهم.

إلى كل من يعرفني ويحب العلم و يسعى إليه .

# مقدمة

انتهجت الدولة الجزائرية أسلوب إداري، الذي يحقق لها مصالحها مع ظروفها الداخلية، شأنها شأن العديد من الدول التي أخذت بهذا الأسلوب، وهو أسلوب المركزي واللامركزي، حيث لجأت الدولة إلى الأسلوب المركزي بحصر الوظيفة في يد السلطة العليا، التي لها كافة الصلاحيات، ومع توسع حجمها وازدياد واجباتها، وتوسع خدماتها تحولت إلى استعمال أسلوب آخر، وهو أسلوب اللامركزية الإدارية لضمان تفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيق مشاركة المواطنين في الإدارة لإدارة مرافقهم وخدماتهم.

تعتبر اللامركزية أسلوب حيوي تطلبه العديد من الشعوب لما تمتاز به من المرونة وسرعة في اتخاذ القرارات، كما أنها اتصال مباشر بين المواطن ومراكز الإدارة، فتكون الإدارة أقرب إلى المواطن ومستعدة للاستجابة لمطلبه، كما تقدم فرصة لمشاركته الفعالة في صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشأنه الذاتي والمحلي، من خلال إشراك مواطني إقليم المحلي بإدارة أنفسهم، عن طريق المجالس الشعبية الإقليمية المنتخبة من قبلهم، مما يسهل لمواطنين المحليين سرعة إنجاز معاملاتهم الإدارية التي تتطلب تدخل السلطة المركزية، والتخفيف من معاناة التي كان يعاني منها مواطني الأقاليم من جهة، وتخفيف من أعباء السلطة الإدارية المركزية التي كانت ملقاة على كاهلها من جهة أخرى، فضلا عن تنمية شعور مواطنين الأقاليم بأهميتهم عند إشراكهم في إدارة شؤون أقاليمهم، مما يعزز روح المواطنة، وينمي الوعي الديمقراطي لديهم بوجود رقابة وصائية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية.

وتعتمد الدولة على مزج في تنظيمها الإداري لأجهزتها الإدارية بين أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية، من أجل الوصول إلى تنظيم إداري يحقق أهدافه، فجاء نظام عدم التركيز بإعطاء سلطات خاصة لموظفي الحكومة الإقليميين والتي بفضلها يستطيعون البت النهائي في بعض الأمور دون الرجوع إلى السلطة المركزية، وهذا لقدرتها على مواجهة متطلبات إدرية المتطورة، فأستت تنظيمات مركزية ضرورية للمحافظة على تماسك الدولة

ووحدتها، فحين تشرك اللامركزية الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية في ممارسة وظيفتها الإدارية في حدود معينة ذلك من خلال تبنيها في كل دساتيرها، بمبدأ اللامركزية الإقليمية، حيث يقوم هذا المبدأ على فكرة الاستقلالية، وتتمثل هذه الهيئات الإقليمية المحلية في كل من الولاية والبلدية التي تعتبر جزء لا يتجزأ من الدولة إذ تعتبر تابعة لها، كما لهما امتداد إقليمي مع منحهما الاعتراف بالشخصية المعنوية، مما اتبع ذلك من حق امتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، كما تمتاز بممارسة امتيازات السلطة العامة في اتخاذ القرارات.

إن صدور كل من قانون الولاية، وقانون البلدية جاء لتفعيل دور الجماعات الإقليمية مع إبقاء على نظام الوصاية الإدارية، التي هي عنصر أساسي في نظام اللامركزية الإدارية، حيث جعل الاستقلال المنشود للجماعات الإقليمية ليس مطلقاً بل محدود، حيث يستلزم قيام علاقة بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية في صورة رقابة إدارية.

ونظراً للدور الكبير الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، إلى جانب التوجه الدولي نحو الاهتمام بالإدارة المحلية من أجل التطبيق السليم لمبدأ الديمقراطية، الذي يعتبر من أهم مبادئ الدستورية، وقد اشارت المادتين 16 و 17 من الدستور 1996 المعدل والمتمم في 2006 بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 اعتبار الجماعات الإقليمية للدولة، هي البلدية والولاية وان المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وتشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.

كما صدرت نصوص قانونية ذات الصلة بالإدارة الإقليمية أهمها قانون البلدية الذي شهد عدة إصلاحات كانت آخرها القانون رقم 10/11 الصادر في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية، إلى جانب قانون الولاية الذي شهد هو الآخر عدة إصلاحات آخرها ما صدر تحت رقم 07/12 بتاريخ 12 جانفي 2012 والمتعلق بالولاية.

فتطور القانوني والسياسي في الجزائر يدفعنا إلى دراسة علمية لمستجدات الفكر القانوني المرتبط بالإدارة الإقليمية، وعلى هذا الأساس فإن البحث حول استقلالية إدارية للجماعات الإقليمية ضمن الأطر القانونية والتنظيمية وحجم الصلاحيات المعطاة لها، والإمكانات المتاحة لها، ودرجة المشاركة الشعبية في السلطة اللامركزية مع إضفاء الرقابة التي تمارس عليها.

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان درجة استقلالية الجماعات الإقليمية من الجانب الإداري عن طريق الكشف عن الدور الجوهري والمهم للجماعات الإقليمية، عبر دراسة تنظيمها الإداري وسير عملها، إلى جانب الصلاحيات المخولة لها في اتخاذ القرارات الخاصة بها ضمن إطارها المحلي، إلى جانب معرفة قوة الضغط على الجماعات الإقليمية من قبل السلطة المركزية عبر الوصاية الإدارية.

وقد كان الدافع من وراء اختياري لهذا الموضوع، هو الدور الفعال الذي أضحت تقوم به الجماعات الإقليمية، وازدياد الاهتمام بها في عصرنا الحالي، من خلال عدة إصلاحات قانونية تماشياً والظروف التي تعيشها الدولة سواء داخليا أو خارجيا، كما تعد باعثة على الديمقراطية الحكم الراشد للإدارة، واعتبارها الأسلوب الأمثل في تمكين الأفراد من حكم أنفسهم بأنفسهم.

أما عن أهمية الدراسة تكمن في محاولة معرفة نظام الجماعات الإقليمية من خلال تفكيك أسسه وتسيير عمله، كما هي الدراسات السابقة لهذا الموضوع مع مسابرة التغييرات التي طرأت عليها لتغيير الواقع بشأنها، إلى جانب تحليل الجانب الإداري للإدارة الإقليمية في الجزائر للمساهمة في تطوير، ودعم الجهود الرامية إلى تطوير إداري الشامل.

وقد اتبعت منهجين في دراستي للموضوع وهما: منهج المقارن وتم مقارنة بين قانوني السابقين لكل من البلدية والولاية مع القانوني الحاليين لهما لمعرفة الإصلاحات الجديد التي

طرت على الإدارة الإقليمية، إلى جانب منهج تحليلي الذي نتوخى منه تحليل نصوص القانونية مع تحديد مدى استقلالية الإدارة للجماعات الإقليمية ضمن رقابة صارمة من قبل السلطة الوصائية الإدارية الضاغطة عليها.

ولذا وفي إطار القواعد القانونية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية وفي ظل المبادئ الديمقراطية، ووفق مقتضيات الحكم الراشد، استوجب علينا طرح الإشكالية التالية: ما هو إطار الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية بالجزائر في ظل الرقابة الإدارية؟

واقضى تقديم الموضوع ان نتناوله في فصلين، فالفصل الأول تطرقت إلى دراسة تنظيم وهياكل وصلاحيات الجماعات الإقليمية، أما الفصل الثاني فتطرقت إلى تدخل سلطة الوصية في قرارات الجماعات الإقليمية.

وعليه نتطرق للموضوع بالخطة التالية:

**الفصل الأول: استقلالية الإدارة للجماعات الإقليمية.**

**المبحث الأول: الجماعات الإقليمية تنظيما ووظيفيا.**

المطلب الأول: تنظيم وسير عمل الولاية.

المطلب الثاني: تنظيم وسير عمل البلدية.

**المبحث الثاني: صلاحيات الجماعات الإقليمية.**

المطلب الأول: صلاحيات للولاية.

المطلب الثاني: صلاحيات للبلدية.

**الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات الإقليمية.**

**المبحث الأول: الوصاية الادارية.**

المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية.

المطلب الثاني: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.

المبحث الثاني: الوسائل القانونية الوصائية على الهيئات الإقليمية.

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أجهزة الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية.

الفصلا الأول:

النظام القانوني والإداري

للجماعات الإقليمية

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

إن منح الشخصية المعنوية لجهاز معين أو هيئة، ينجر عنه منحه الاستقلالية سواء كانت إدارية أو مالية، ليتمكن من تسيير أموره بنفسه، وعلى هذا الأساس تكون الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال منح الأجهزة الاستقلال القانوني، حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها، وهو ما يترتب عنه حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية الناتجة عن قراراتها.

وبما أن الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية) ذات استقلال محلي، الذي لا يمتد استقلالها إلى الوظيفة التشريعية، أي سن القوانين الخاصة التي تنظم المجتمع المحلي، كما أن السلطة القضائية تبقى خاضعة للسلطة المركزية بصفة مطلقة، إلا أننا نقصد بالاستقلالية في الوظيفة التنفيذية وهي ما يطلق عليه بالاستقلال الجزئي، والذي يمارس ضمن قواعد قانونية محددة.

وعليه سنتطرق من خلال هذا الفصل إلى دراسة استقلال الجانب الإداري للهيئات المحلية، بالتطرق إلى دراسة استقلال الجانب الإداري للولاية في المبحث الأول، استقلال إداري للبلدية في المبحث الثاني.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

### المبحث الأول: استقلالية الجماعات الإقليمية تنظيما ووظيفيا.

بحسب ما تنص عليه المادة 02 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21<sup>1</sup> فإن الهيكل التنظيمي للإدارة، الولاية في الجزائر يتشكل من هيئتين، هيئة منتخبة تتمثل في المجلس الشعبي الولائي وهيئة معنية تتمثل في الهيئة التنفيذية تحت إشراف الوالي وإدارة تسهر على تحسين سير المصالح تكون تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الولائي.

نصت المادة 15 من قانون رقم 10/11 الصادر بتاريخ 2011/06/21<sup>2</sup> يشرح الهيكل التنظيمي للإدارة البلدية في الجزائر والذي يتشكل من هيئتين، هيئة مداولات وهي المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة تسهر على سير الحسن لمصالحها ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الأول: تنظيم وسير عمل الولاية.

تعتبر الولاية كوحدة إدارية لامركزية، وهي تعتبر حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية، ولها شخصية معنوية حاصلة بذلك على استقلالها المالي والإداري في قيامها على الجانب المحلي، لذا سنتطرق إلى دراسة استقلال إداري للولاية من ناحية التنظيم وسير عمل المجلس الولائي.

<sup>1</sup>: القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، سنة 2012.

<sup>2</sup>: القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/21، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.

# الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

الفرع الأول: تنظيم الولاية.

تنشأ الجماعات المحلية الإقليمية بموجب قانون صادر عن البرلمان وفق التنظيم الإقليمي للبلاد، أي أنه لا يتم إنشاء بلدية أو ولاية وفق لرغبة السكان المحليين، إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به الهيئة التشريعية.

أولاً: إنشاء الولاية.

نجد أن إنشاء الولاية يحدث بواسطة قانون ولكن تحديد اسم الولاية ومركزها الإداري وكذا تعديل الحدود الإدارية للولاية يتم بموجب مرسوم فقط.

إن عملية إنشاء وحدات ولائية من ولايات أو نظام الولاية ككل في الدولة الجزائرية تتضمن عدة عناصر أساسية هي الغرض من إنشاء الولاية، هيئة الولاية، ووسائل الإنشاء المختلفة والفنية والمادية اللازمة لإنشاء الولاية بشكل جزئي أو إنشاء نظام الولاية ككل وهي:

- **مرحلة التقرير:** وهي مرحلة انعقاد الإدارة ونية السلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

- **مرحلة التحضير:** وهي تتحصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارة اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ قرار - قانون - إنشاء الولاية.

- **مرحلة التنفيذ:** وهي مرحلة الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل ودافع مطبق ونظرا لان عملية التنفيذ تمتاز بالاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق هدف الولاية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>: عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007، ص 253، 254.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

عرفت الولاية عدة إصلاحات من أول صدور قانون لها في سنة 1969 بموجب الأمر 38-69 المؤرخ في 23 مايو 1969<sup>1</sup> المتضمن لقانون الولاية والذي اعتبر الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة<sup>2</sup>

وعرفت المادة الأولى من قانون 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990<sup>3</sup> على أن: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ الولاية بقانون"<sup>4</sup>.

أنت المادة الأولى من قانون 07-12 المؤرخ في 29 فيفري 2012<sup>5</sup> على أنها: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة قضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة...".

التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة بالتعريف السابقة للقانونين 38/69 و09/90، وقد اعتبرت الولاية بأنها جماعة إقليمية تابعة للدولة وهذا لإبراز الرابط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية<sup>6</sup>.

أخذ قانون 09/90 بالشخصية المعنوية التي نتج عنها الاستقلال الإداري والمالي، مع توسع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي باتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي في حدود القانون، أما قانون 07/12 فقد حذى نفس الأمر باعتراف بالاستقلالية الإدارية والمالية

<sup>1</sup>: الأمر 38/69 المؤرخ 1969/05/22، يتضمن قانون الولاية، جريدة الرسمية عدد 44، سنة 1969.

<sup>2</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص115.

<sup>3</sup>: قانون 09/90 مؤرخ في 07/04/1990، المتضمن قانون الولاية، جريدة الرسمية، عدد 15، سنة 1990.

<sup>4</sup>: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 183.

<sup>5</sup>: قانون 07/12 مؤرخ في 21/02/2012، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية، عدد 12، سنة 2012.

<sup>6</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص116.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

للولاية، فنصت المادة الأولى من قانون 07/12 على أن الولاية تتدخل في كل صلاحيات واختصاصات المخولة لها قانوناً.

جاء قانون 07/12 لسد الثغرات القانونية ومعالجة الإختلالات التي ظهرت مع التطبيق، خاصة في صلاحيات هيئات الولاية المزدوجة التمثيل محاولة لفك تشابك في صلاحيات بين هيئاتها.

أكدت المادة الأولى من قانون 07/12 على ارتباط العضوي للولاية بالدولة، وإفصاحها على أنها وحدة إدارية غير ممرضة من جهة الوالي وتجسيدا للمزج بين التعيين والانتخاب الأعضاء المجلس الشعبي الولائي، أما من ناحية التشكيلة فقد أخذت نفس تشكيلة القانون 09/90 التي نصت عليها المادة الثامنة منه، فاعتبرتها المادة الثانية من قانون 07/12 بان للولاية هيئتان وهما: - المجلس الشعبي الولائي. - الوالي.

والجديد في قانون 07/12 هو استحداث هيكل جديد وهو مكتب المجلس الشعبي الولائي في مادة 28 من نفس القانون سالف الذكر، والتي بينت تشكيله.

ساير قانون 07/12 استخدام تكنولوجية الإعلام في التبليغ وإعلام الجمهور بما جاء في المواد 17 و 18 منه، كما تطرق إلى الكوارث التكنولوجية وجعلها مدعاة للتداول المغلق في مادته 26 ولأول مرة<sup>1</sup>.

أدخل قانون 07/12 عدة أحكام جديدة فيما يخص بدورات المجلس ومداولاته مع إضافة عدد اللجان، كما أعطى الحق لأعضاء المجلس مساءلة ممثلي الدولة على مستوى المحلي كتابياً، وأعطى الوالي الحق بالتوجه إلى القضاء الإداري لإبطال مداوات غير متطابقة مع القانون أو التنظيم، وهذا ما لا نجده في قانون 09/90 مع تجديد في كيفية انتخاب رئيس المجلس ونوابه، وتوسيع إنشاء المصالح العمومية الولائية.

<sup>1</sup> - المواد 17-18-26 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

ثانيا: تشكيل المجلس بالنسبة للولاية.

جاءت المادة 12 من القانون 07-12 باعتبار مجلس الشعبي الولائي، هو هيئة مداولة في الولاية يعقد أربعة دورات عادية مدة كل منها خمسة عشر يوما وتتعد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، يونيو، سبتمبر، وديسمبر ولا يمكن جمعها.

تكون مجلس عن طريق الانتخاب أو الاقتراع العام المباشر والسري، وبالتالي فان المجلس يتشكل من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب والمترشحين الأحرار وذلك لمدة خمس سنوات، وهو ما نصت عليه المادة 65 من القانون 01-12 المتعلق بنظام الانتخاب<sup>1</sup>.

ويغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغيير عدد السكان الولاية الناتج عن عملية إحصاء الوطني للسكن والسكان حسب المادة 82 من قانون الانتخابات رقم 12-01 وهي كالتالي:

35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها 250 ألف نسمة.

39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.

43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 115.000 نسمة.

51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 115.001 و 125.000 نسمة.

55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 125.000 نسمة.

<sup>1</sup>: المادة 65 الفقرة الأولى من القانون 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بقانون الانتخاب، الجريدة الرسمية، العدد الأول سنة 2012، ص 17

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

وفي ظل الأصوات المنادية للانفتاح وفتح المجال امام كل شرائح المجتمع في صنع القرار خاصة السكان المحليين وتسيير شؤون مؤسساتهم لجا المشرع إلى تأكيد على الزامية تحقيق نسبة تتراوح من 30 الى 35 من المترشحين النساء حسب عدد المقاعد.

وأعتمد قانون الانتخابات 01-12 أن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة وتجري الانتخابات خلال ثلاثة (3) أشهر السابقة لانقضاء المدة السياسية.

توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق الباقي الأقوى ولا يجوز عضوية شخص واحد في عدة مجالس شعبية ولائية<sup>1</sup>.

إن تشكيل المجلس الولائي من خلال القانون رقم 07/12 والمتعلق بالولاية، وقانون 01/12 المتعلق بالانتخاب نجد انه توجد استقلالية إدارية في اختيار أعضاء المجلس الولائي باختيار رئيس المجلس ونوابه من قبل المواطنين وهذا تدعيما للديمقراطية بمشاركتهم، رفعا للوعي سياسي لديهم.

### ثالثا: هياكل المجلس الشعبي الولائي.

يقوم المجلس الشعبي الولائي باختصاصات ووظائفه باعتباره الهيئة المنتخبة والمجسدة لمبدأ المشاركة الشعبية في إدارة وتسيير الشؤون المحلية على مستوى الولاية. فقانون الولاية الأخير أبرز الدور الفعال لهياكل وأجهزة المجلس في تحقيق أهداف التنمية المحلية مع إعطاء الاعتبار للمنتخب، وتتمثل هذه الأجهزة في:

<sup>1</sup>: عثمانى سارة، النظام القانوني للولاية في الجزائر، مذكرة تخرج شهادة ماستر، جامعة سعيدة، 2017/2018، الجزائر، ص ص 55، 57.

# الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

## 1- رئيس المجلس الشعبي الولائي.

أعطى قانون الولاية الجديد 07-12 لرئيس المجلس أهمية خاصة لماله من مكانة رفيعة ومن دعم منصبه السياسي، حيث وفر له ضمانات قانونية أثناء انتخابه التي تتم بطريقة سرية، إحتراما لإرادة وتوجه كل منتحب ولائي، وقناعاته الشخصية خلال ثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

حرص المشرع على أن يشرف على عملية اختيار رئيس المجلس مكتب مؤقت يسمى بمكتب المجلس، وهو هيئة مؤقتة تتكون من منتخب الولائي أكبر سنا، يساعده منتخبان من الأعضاء سنا يقوم باستقبال ترشيحات لرئاسة المجلس، وإعداد قائمة مترشحين، فيعتبر هذا المكتب ضمانا أقرها المشرع الجزائري بموجب قانون الولاية 07-12 الجديد، وتزول هذه الهيئة وتحل قانونا بمجرد انتخاب رئاسة المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد<sup>1</sup>.

وفي حالة عدم حصول على أي قائمة بالأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمين بالفائزين على الأقل 35% تقديم مرشح عنها.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة المئوية المطلوبة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مترشح عنها ويعلن رئيس للمجلس الولائي كل مترشح حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

أما في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الأكبر سنا وفي نهاية عملية اختيار الرئيس يعد مكتب المجلس محضر النتائج النهائية يسلمه إلى الوالي، وينشر في اللوحات المخصصة للإعلانات في مقر الولاية، وسائر البلديات التابعة لها حسب ما نصت عليه المادة 59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>1</sup>: المواد من 58 إلى 67 من قانون رقم 07/ 12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يكون المشرع قد وضع كل احتمالات لتفادي أي مشاكل أو عوائق تحول دون تعيين رئيس المجلس الشعبي الولائي.

وخلال ثمانية أيام (08) من تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي يتولى اختيار نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للموافقة عليهم ويتم اختيارهم حسب المقاعد المجلس الشعبي الولائي المتكونة من: (المادة 62 من قانون 07-12 للولاية).<sup>1</sup>

- نائبان بالنسبة للمجالس الشعبية المتكونة من 35-39 منتخب.

- ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية التي يصل عدد منتخبها ما بين 43-47 منتخب.

- ستة (06) نواب بالنسبة للمجالس التي يصل عدد منتخبها ما بين 51-55 منتخب.

وهذا ما يميز قانون الولاية 07/12 عن القانون 09/90 الذي لم يحدد عدد نواب الرئيس بل اكتفى بنص على أن يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدا له أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للموافقة عليهم.

أعتمد قانون 07/12 في اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي باختيار الأعضاء لقائمة المرشحين والتصويت عليها يدل صراحة على استقلالية في تحديد رئيسهم.

أعتمد المشرع الجزائري تنظيمه للمجلس الشعبي الولائي على أسلوب الانتخاب في كل من جهاز التداولي، أما الجهاز التنفيذي فيعين من السلطة الوصية.

<sup>1</sup>-المادة 62 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

### 2- مكتب المجلس الشعبي الولائي:

أدخل قانون الولائي لسنة 07/12 هيكلًا جديدًا من هياكل المجلس وأطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup>.

ويعد هذا المكتب الهيئة الإدارية المنتخبين فقط، ضمانًا لاستقلالية إدارية وحصانة المجلس باعتباره هيئة شعبية منتخبة تعمل على تحقيق مصالح شعبية محلية لسكان الولاية، وهو يتكون من:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسًا.

- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء.

- رؤساء اللجان الدائمة أعضاء<sup>2</sup>.

ينتخب مكتب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على اقتراح رئيس المجلس يتكون من موظفين ملحقيين بديوان رئيس المجلس ومساعد مكتب المجلس الشعبي الولائي.

وطبقًا للمادة 28 من قانون الولاية الجديد فإن مهام هذا المكتب وكيفية سيره تحدد عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي، ويمكن إيجازه فيما يلي:

- تمثيل المجلس الشعبي الولائي خلال جلسات المشتركة بين الوالي والهيئة التنفيذية الثلاثية والمجلس الشعبي الولائي.

- قيادة وتنظيم وإدارة عملية سير جلسات ومداوات المجلس الشعبي الولائي.

- تنسيق أعمال المجلس.

<sup>1</sup>: ناجي عبد النور، تفعيل دور الإدارة المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، جامعة عنابة، الجزائر، ص ص 6-9.

<sup>2</sup>: المادة 28 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

- تحقيق تنسيق أعمال واختصاصات المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة الوالي، تطبيق قرارات المجلس النافذة والسارية وكتابة التقارير<sup>1</sup>.

### 3- لجان المجلس الشعبي الولائي:

خول القانون للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الشأن المحلي سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة<sup>2</sup>.

#### أ- لجان الدائمة:

ينشأها المجلس من بين أعضائه الدائمة لدراسة المسائل المتعلقة بالهيئة المحلية تختص بالمجالات التالية: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية، الشؤون الاجتماعية والثقافية، وتتولى كل لجنة دراسة الأمور المعروضة عليها، ويكون مكتب متكون من رئيس ومقرر يعين من قبل رئيس اللجنة، وهي أكثر اتساعا من حيث مجال اختصاصاتها من لجان البلدية وهذا لإتساع مسؤولياتها.

فقد جاء المادة 33 من قانون الولاية محددة لجان الدائمة كما يلي:

"يتشكل الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصاتها ولتسيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي، والتكوين العلمي.

- الاقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 145.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص 109.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

- الإتصال وتكنولوجيات والإعلام.

- تهيئة الإقليم والنقل.

- التعمير والسكن.

- الري، والفلاحة، والغابات، والصيد البحري، والسياحة.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية، والشؤون الدينية، والتوقف، والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية، والتجهيز الاستثمار، والتشغيل.

يبدو أن عدد اللجان ارتفع في القانون الأخير عن القانون السابق المتعلق بقانون الولاية، حيث اعتمد أسلوب رفع عدد اللجان وتفصيل موضوعاتها واختصاصاتها، بهدف تحكم اللجنة في مجال معين، أو مجالات محددة بما يؤدي في النهاية لرفع مستوى أدائها<sup>1</sup>. كما أن الهدف من وجود هذه اللجان هو من أجل تكملة عمل المجلس الشعبي الولائي، وتقديم مساهمات مفيدة جدا لنشاط المجلس وتثمين أعمالها من جهة، ومن جهة أخرى تمكن المجلس من التفرغ لدراسة كل المسائل الجوهرية التي تخص مصالح مواطني إقليم الولاية.

تسعى اللجان الدائمة الولائية إلى الوصول إلى نتائج أحسن في القضايا المنظور فيها، بتقديم تقارير موسعة لبعض المشاكل التي تعترض سبيل المجالس البلدية عند قيامها بأداء خدماتها، والتوسع فيها يكون عن طريق تأليف لجنة للقيام بدراسة موسعة لهذه المشاكل، وتقديم تقارير إلى المجلس الذي له القرار النهائي، فرغم من استقلالية في اختيار أعضاء اللجان وتحديد عددهم من قبل المجلس الشعبي الولائي إلا أنها تبقى استقلالية

<sup>1</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 215.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

محددة في تقديم تقاريرها دون المصادقة عليها، ليكون للمجلس الدور الفعال في تسيير شؤون الولاية لاتخاذ القرارات.

### ب- لجان مؤقتة أو الخاصة:

وهي عكس لجان الدائمة الولائية فهي يتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تهم الهيئة المحلية.

وتختص كل لجنة بدراسة القضايا التي تدخل في اختصاصها فتعد تقريرها وتحيله إلى رئيس المجلس ليتم إدراجه في جدول الأعمال لمناقشته من قبل المجلس وبهذا يجوز للمجلس عند الاقتضاء إنشاء لجان خاصة لأغراض معينة تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي وثلاث أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين<sup>1</sup>.

إن اللجان الدائمة أو الخاصة، تتشكل حسب المادة 34 الفقرة الأولى من قانون الولاية 07-12 من أعضاء يتم تعيينهم باقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو بالأغلبية المطلقة لأعضائه عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، كما يجب أن يضمن تشكيل هذه الجان تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>.

يهدف إلى المحافظة على استقرار المجلس الشعبي الولائي، وتكريس التعددية الحزبية في المجالس المنتخبة من جهة، وتعميم مبدأ المشاركة من جهة أخرى، وهو يتماشى وديمقراطية الإدارة المحلية.

<sup>1</sup>: المادة 35 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المادة 01/34 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يوجد لجنة تحقيق نصت عليها المادة 35 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية، تعمل كجهة رقابة تمارس على مختلف أجهزة الدولة في الولاية، تعمل على جمع المعلومات والإيضاحات عن أعمال الجهات الإدارية، وتقوم بتقديم تقارير، أو ممثل رجال الإدارة أمامها، يتم إنشائها بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو بطلب من ثلث (3/1) أعضاء الممارسين، تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين بمداولة تحدد موضوع التحقيق والآجال الممنوحة لذلك، على أن يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي، ووزير الداخلية بذلك، فيما تساعد السلطات المحلية للجنة في الوصول لغايتها بتمكينها بما يلزم لإنجاز عملها على احسن الصور، على أن تقدم اللجنة حصيلة أعمالها للمجلس الشعبي الولائي بما انطوى على النتائج<sup>1</sup>.

تختص اللجان المؤقتة تقصي الحقائق حول موضوع معين وتنتهي بانتهاء الغرض الذي أنشأت لأجله، مع تقديمها التقارير إلى المجلس الشعبي الولائي، الذي يدرس الموضوع ويناقشه ليتخذ القرار بشأنه.

فالدور الإيجابي يكشف الحقائق بجمع البيانات لكشف أدنى انحراف وتجاوزات التي يضطلع عليها ممثلي المواطنين لإقامة المسؤوليات وهذا ما يهيم في محاربة أشكال الفساد.

رغم وجود استقلال إداري الذي نشهده في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية المطلقة والقائمة التي اختيرت والأصوات التي تحصل عليها في جهة رئيس المجلس الشعبي الولائي وفي جهة النواب الذي زاد عددهم، وهو ما يعتبر زيادة في الاستقلالية في اختيار الأعضاء المنتخبين سواء من ناحية أعضاء اللجان أو أعضاء مكتب المجلس الشعبي الولائي.

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الوادي، الجزائر، 2014/2013، ص 106.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

كما نجد استقلالية اللجان في عدم تحديد عدد أعضاء لكل لجنة وتركها للمجلس الذي يحدد حجمها، إلا أنه حدد مجالها بقوة القانون لجان الولاية الدائمة المحددة في مادته 33 من قانون 07/12.

### 4- الهيئة التنفيذية الولائية (الوالي).

طبقا للمراسيم الرئاسية والتنفيذية للتعيين في الوظائف العليا للإدارة العليا المحلية فإن يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى رئس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وفيما يخص إنهاء مهامه فهذا إجراء لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي وهو مطابق لإجراءات تعيينه<sup>1</sup>.

يعتبر الوالي جهاز النظام عدم التركيز والموظف السامي والوحيد على مستوى المحلي وهو ما نصت عليه المادة 110 من قانون 07-12 الوالي باعتباره ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.

كما يعتبر الوسطة الحتمية بين الإدارة الإقليمية والسلطة المركزية، بالرجوع إلى مختلف القوانين المتعلقة بالولاية من قانون 69-38 إلى قانون 12-07 نجده لم يتطرق إلى كيفية تعيين الوالي بل أرجعها إلى ضوابط قانونية التي تخضع لها تعيين الولاة فنجد بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم.

ويتم تعيين الوالي طبقا للشروط العامة والمتمثلة في كل من الجنسية الجزائرية والتمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن، وأن يكون المترشح في وضعية قانونية اتجاه الخدمة

<sup>1</sup>: بسمه عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، جامعة عنابة، الجزائر، العدد4، 2010، ص 286.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

الوطنية مع التمتع باللياقة البدنية وشروط السن لممارسة الوظيفة طبقا للمادة 78 من الأمر 06-03<sup>1</sup>.

أما شروط الخاصة فانه على المستوى العلمي والتكوين الإداري، حيث اشترط المشرع للالتحاق بالوظائف العليا في الدولة، بما فيها وظيفة الوالي إثبات تكوين العالي، أو مستوى من التأهيل حسب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226<sup>2</sup>، مع انتمائه لإحدى الفئات المذكورة في المادة 13 من المرسوم 90/230<sup>3</sup> وهي:

- الكتاب العاميين للولايات.

- رؤساء الدوائر.

### الفرع الثاني: سير عمل المجالس الشعبية الولائي.

ينظم قانون الولاية رقم 12-07 أحكام سير المجلس الشعبي الولائي في الفصل الأول من الباب الثاني تحت عنوان "المجلس الشعبي الولائي"، كما أضافت 12 مادة جديدة تخص سير المجلس الشعبي مقرنة مع أحكام قانون الولاية القديم رقم 90-09، وهذا ما يدل على وجود مستجدات قانونية تخص بالفعل سير عمل المجلس الشعبي الولائي، من حيث الدورات ونظام المداورات.

### أولا- دورات المجلس الشعبي الولائي:

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية، وغير عادية، بقوة القانون، ومن بين مظاهر المستجدات التي جاء بها قانون 12-07 الجديد والمتعلق بالولاية نجد أن:

<sup>1</sup>: الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن قانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup>: المرسوم التنفيذي رقم 90/226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتها، الجريدة الرسمية، العدد 31.

<sup>3</sup>: المرسوم التنفيذي رقم 90/230 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الدولة.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

المجلس الشعبي الولائي يجري أعماله من خلال عقد أربع (04) دورات عادية في السنة، ومدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر، بحيث تعقد هذه الدورات وجوبا في خلال الأشهر التالية: (مارس - يونيو - سبتمبر - ديسمبر)، بصفة متفرقة، ولا يجوز جمعها طبقا للمادة 14 من قانون الولاية الحالي، وهي نفسها المكرسة في قانون الولاية 90-09 السابق، كما يوجه رئيس المجلس إستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي قبل عشرة (10) أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال<sup>1</sup>.

يمكن المجلس الشعبي الولائيان يعقد دورات استثنائية غير عادية، بطلب من رئيسه، أو ثلث (3/1) أعضائه، أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة غير العادية بعد استنفاد جدول الأعمال، وهذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 15 من قانون الولاية الحالي، كما نجد الفقرة الثالثة من نفس المادة تلزم المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

وتعتبر هذه الفقرة شيء إيجابي، لان المجلس الشعبي الولائي وجد في خدمة المواطن المحلي، سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية لا غير، فالمشرع قد أحسن صنعا حين الزم المجلس الشعبي الولائي بانعقاد في ظروف استثنائية وطارئة، وهذا من باب مسايرة الوضع ومتابعة المنتخبين للمستجدات، والتدخل في الوقت المناسب، وإشعار سكان المنطقة أن المجلس يتابع كل تطورات، ويتداول ويصدر قراراته لمواجهة الوضع.

### ثانيا - نظام المداولات المجلس الشعبي الولائي:

يجري المجلس الشعبي مداولاته وأشغاله باللغة العربية، كما تحرر محاضر تحت طائلة البطلان باللغة العربية وهي اللغة الوطنية<sup>2</sup>، وهذا ما يستخلص من خلال المادة 25

<sup>1</sup>: محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص33.

<sup>2</sup>: المواد من 25 الى 32 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

من قانون الولاية 07-12، كما تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية كأصل عام خارج دائرة الاستثناء، المقرر بموجب المادة 26 في فقرتها الأولى من نفس القانون.

أما الفقرة الثانية والثالثة من المادة 51 من نفس القانون نجدتها كقاعدة عامة، قد نصت على أن مداوات المجلس تتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الحاضرين، أو الممثلين عند التصويت، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي، أما الفقرة الأولى للمادة 52 من نفس القانون تؤكد على أن مداوات المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي يجب أن تسجل، وتحرر حسب ترتيبها الزمني، وذلك في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة إقليمياً.

نرى أن الفقرة الثانية من نفس المادة فجاءت على صفة الالتزام، بحيث تلزم جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو الممثلين عند التصويت أن يوقعوا على مداوات المجلس أثناء الجلسة، ويرسل مستخلص من المداولة في اجل ثمانية (08) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام<sup>1</sup>.

أما المادة 19 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، نجدتها تؤكد على أن اجتماعات المجلس الشعبي الولائي لا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة، لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن مداوات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد أعضاء الحاضرين.

أما في حالة حصول عضو المجلس الشعبي الولائي على مانع يحول دون حضوره لاجتماعات المجلس، يمكنه أن يوكل كتابياً أحد زملائه الذي يختاره للتصويت نيابة عنه، ولا يجوز لنفس العضو أن يحمل في المجلس أكثر من وكالة واحدة، بحيث لا تصح إلا بجلسة

<sup>1</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 229.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

أو دورة واحدة طبقا للمادة من قانون الولاية 07-12، وزيادة على ذلك تكون جلسات المجلس عنية طبقا للمادة 26 في فقرتها الأولى.

تتوسع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس، وإضفاء شفافية المداولات على دورات المجلس، وهي من أهم مؤشرات الحكم الراشد، كما يمكن أن تكون الجلسة مغلقة في حالتين حصرهما نفس القانون وهما "دراسة مسائل تأديبية خاصة بالأعضاء، ودراسة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية"، وهذه الأخيرة حالة جديدة ام تتم الإشارة إليها في قانون الولاية رقم 09-90 لسنة 1990.

أما في حال وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر المجلس الشعبي الولائي، يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان اخر داخل إقليم الولاية، ولكن بعد التشاور مع الوالي، وهو ما نصت عليه المادة 23 من قانون الولاية رقم 07-12، بالتالي تجرى مداولات المجلس الشعبي الولائي بحضور الوالي، أو ممثليه بحيث يمكنه التدخل أثناء أشغال بناء على طلبه، أو بطلب من أعضاء المجلس، وهذا ما أكدته المادة 24 من قانون الولاية رقم 07-12.

ولقد أجاز قانون الولاية بموجب المادة 27 لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وبهدف المحافظة على نظام الجلسة طرد كل شخص غير منتخب يخل بحسن سير مداولات بعد تجديد إنذاره، ويتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين المحلفين بديوانه، وخلال ثمانية (08) أيام التالية للمصادقة على المداولة بصفة نهائية من قبل الوالي<sup>1</sup>، وبخولها حيز التنفيذ اوجب القانون نشر مستخلص المداولة في أماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وبمقرات الولاية والبلديات، وبكل وسيلة إعلام أخرى، وهذا ما نجده من خلال المادة 31 من نفس القانون سالف الذكر، حتى تمارس عليها السلطة الشعبية رقابتها.

<sup>1</sup> المادة 27 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

أما الفقرة الأولى من المادة 32 من قانون الولاية رقم 07-12 لا نجدها تعطي الحق لكل شخص في الاطلاع على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي، وان يحصل على نسخة منها كاملة أو جزئية علة نفقته، وكل هذا من اجل معرفة كل ما دار في المداوات التي أجراها المجلس، ومعرفة قائمة غيابات الأعضاء، وهذا ما يؤدي إلى ممارسة المواطنين رقابة حقيقية على اعمل منتخبيهم<sup>1</sup>.

تعتبر المداوات تشكل مظهرا من مظاهر استقلال المجلس الشعبي الولائي، وصورة من صور مشاركة الشعب في تسيير شؤون الإقليم وإرساء ودعم الديمقراطية التشاركية. تتجلى استقلالية أثناء المداولة في المجلس الشعبي الولائي في استقلالية رئيس المجلس الشعبي الولائي، في عقد الجلسة حسب ما ينص عليه القانون في دوراته العادية وغير العادية مع احترام الشروط القانونية المفروضة عند عقد الجلسة من تحرير المداولة باللغة العربية التي عقدها بجلسة علنية وأحيانا تكون سرية إذا ما تعلقت بحالات تأديبية أو حالة الكوارث الطبيعية وتكنولوجية، مع احترام النصاب القانوني للأعضاء في عقد هذه الجلسة.

كما تتجلى الديمقراطية التشاركية لمواطنين في اطلاعهم على الجلسات المداولة العلنية، وهو ما يمكنه من بسط رقابتهم على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

تكون الاستقلالية الإدارية ضمن أعمال القانونية النهائية الصادرة من المجلس الشعبي الولائي في حدود اختصاصاته المحددة في القانون، وحدود مبدأ المشروعية القانونية لتصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها، وعلى الوالي أن ينفذها عبر أجهزة التنفيذية كأصل عام، إلا أن هذه الاستقلالية تكون مقيدة خاضعة لرقابة وصائية في حالات مستوجبة لمصادقة صريحة، فهي موقوفة النفاذ والسريان من قبل السلطة الوصية.

<sup>1</sup> -المادة 32/ 01 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يشترط القانونو تحت طائلة البطلان أن تحرر المدا ولا تباللغة العربية، إلا أنها جاز أن تجر بلغة وطنية، م  
يفهم منها إمكانية إجرائها باللغة الأمازيغية بكتتوعاتها اللسانية، استنادا للمادة 44 القرة الثانية  
والثالثة من قانون 07-12، أما الفقرة الرابعة  
فوجدها أعطت الحق للعضو المنتخب بالمعنى بالقرار تقديم الطعن القضائي بقرار الإقصاء أمام مجلس الدولة، فبأجلأ  
قصاه 4 أشهر متتاريا للتبليغ<sup>1</sup>،  
وما  
يلاحظ من خلال هذا الفقرة أنها المتلزم بالجهة الوصية بتسبب بقرار الإقصاء، وهذا ما يعقد من مهمة  
القاضيا لإداري فيمراقبت هذا القرار<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: تنظيم وعمل وسير البلدية.

تعتمد البلدية إلى تحقيق استقلالها الإداري وتجسيد للديموقراطية، كما انها هي ذات  
صلة المباشرة بين الإدارة العامة والشعب في محاولة تحقيق متطلبات التنمية بجميع جوانب  
الحياتية للمواطن المحلي، لذا سنتطرق في دراستنا إلى تنظيم الإداري للبلدية، وكيفية سير  
عمل المجلس الشعبي البلدي.

### الفرع الأول: تنظيم البلدية.

لقد نصت المادة 15 من قانون البلدية 11-10 على أن البلدية تتوفر على:

- هيئة التداولة والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة التنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ادارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

<sup>1</sup>: المادة 4/4/3، 2 من قانون الولاية 07-12.

<sup>2</sup>: بلال بلعالم، (واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولايتي في قانون الولاية الجديد رقم 07-12)،  
مجلة صوت القانون، العدد الأول، أبريل 2014، ص 158.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

أولاً: إنشاء البلدية.

يتم إنشاء البلدية بموجب قانون و تعين حدودها الإدارية بموجب مرسوم صادر من طرف رئيس الجمهورية بناء على تقرير من وزير الخارجية<sup>1</sup>.

كما أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية، وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراع من المجلس الشعبي البلدي

أما فيما يخص ضم وفصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة يتم بناء على قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأي كل من والي الولاية والمجالس الشعبية بالإضافة إلى هذا فان حقوق والتزامات البلديات المنظمة تحول كلها إلى البلدية التي ضمت إليها، والشئ نفسه عند فصل جزء عن البلدية أو عدة بلديات فإن كل بلدية تأخذ حقوقها وتحمل الالتزامات عليها<sup>2</sup>.

حيث يتم اعتماد القانون كوسيلة لإنشاء البلدية ويعتبر مانعا من استعمال هذه الوسيلة بيد السلطة المركزية لاستعمالها في صالحها على حساب المجتمع المحلي.

تنشأ البلدية لأول مرة بموجب قانون صادر عن البرلمان وفق تنظيم الإقليمي للبلاد أي انه لا يتم إنشاء بلدية أو أكثر وفق رغبة السكان المحليين إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به الهيئة التشريعية وقد شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء البلديات منذ الاستقلال أولها سنة 1974 بموجب الأمر الصادر في 02 جويلية 1974 الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية، وأخرها سنة 1984 والذي أنشأ 48

<sup>1</sup>: انظر، عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص279.

<sup>2</sup>: سمية عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية بالجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04، 2004، ص262.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

ولاية و 1540 بلدية وهي البلديات الحالية<sup>1</sup>، وتم إضافة ولايات منتدبة إلى جانب بلدياتها ولم ينص المشرع على طريقة لإنشاء البلدية بخلاف بقية التشريعات المقارنة.

إن الاعتماد على وسيلة إنشاء القانون تبدو قاصرة لعدم استيعابها متطلبات السكان المحليين وضمان التقسيم الجهوي العادل بين المناطق مع إعاقة تفعيل دور الجماعات المحلية<sup>2</sup> لخلق تنمية محلية متوازنة.

معظم بلديات الشمال في المدن الكبرى تعاني إيجاد المساحة اللازمة للتوسع في المشاريع التنموية مقارنة ببلديات الجنوب التي تعاني من ضعف في إمكانياتها المالية رغم شساعة أراضيها التي يصعب التحكم فيها مما ضاعف من عملية الزحف نحو البلديات والولايات الكبرى على حساب البلديات والولايات الصغرى.

### مميزات قانون البلدية الساري العمل بها:

- إعتبار الأمين العام هيئة من هيئات البلدية وفق المادة 15 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية الأمر الذي يعدوإعلاءمكانةممثلالمركزيةعلمستوبالبلدية.<sup>3</sup>
- إلغاء تقنية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يقلل من التأثير المتبادل بين المجلس ورئيسهاالذي تعزز موقعه.

<sup>1</sup>: الأمر 69/74 المؤرخ 12 جمادى 1394 الموافق لـ 02 جويلية 1974 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية، العدد 55 لسنة 1974، ص 751.

القانون رقم 09/84 المؤرخ في 02 جمادى الأولى 1404 الموافق لـ 04 فيفري 1984 يتعلق بتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06 لسنة 1984، ص 139.

<sup>2</sup>: عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر، شهادة ماجستير، تخصص قانون كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010، ص 63.

<sup>3</sup>: محمد زغداوي، (المجموعة الإقليمية في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق، العدد 35، جامعة منتوري قسنطينة، 2011، ص 196.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

- استحداث ضمن إدارة البلدية نظام المندوبيات والملحقات البلدية، حسب المواد 133 إلى 138 من قانون البلدية.

### • تنظيم البلدي في ظل القانون رقم 10/11.

جرت عملية مراجعة و تكييف القانون الذي ينظم الجماعات المحلية، وتم ادراج العديد من الإصلاحات و التحديات ما اسفر عنه صدور قانون البلدية الجديدة رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يوليو 2011<sup>1</sup>.

والذي يهدف إلى إقحام التسيير التساهمي قصد إشراك المواطن أكثر في تسيير شؤون بلديته وأحداث وترقية التعاون بين البلديات وتكييف الإطار القانوني وتوضيح العلاقات بين الهيئات المنتخبة، بحيث أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي مؤطرة بشكل جيد يضمن مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين.

وبذلك فالبلدية حسب القانون الجديد، تشكل الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية على مستوى المحلي والتسيير الجوارى، اذا يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باستعمال مختلف الوسائل الإعلامية المتاحة<sup>2</sup>.

### ثانيا: تشكيل المجلس الشعبي البلدي.

يتألف المجلس من أعضاء ليتم اختيارهم جميعا بواسطة الانتخاب العام المباشر والسري بحسب التعداد السكاني لكل بلدية طبقا للمادة 79 من قانون الانتخاب وهي كالآتي:

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها من 10000 نسمة.

<sup>1</sup> : القانون 10/11 المؤرخ في 22 يوليو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37.

<sup>2</sup>: مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية - دراسة حالة بلدية ادرار، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2012/2013، ص50.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

- 15 عضو في البلديات التي تتراوح عدد سكانها ما بين 10001 - 20000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي تتراوح ما بين 20001 - 50000 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي تتراوح ما بين 50001 - 100000 نسمة.
- 33 عضو في البلديات التي تتراوح ما بين 100001 - 200000 نسمة.
- 43 عضو في البلديات التي تفوق أكثر من 2000001 نسمة.

يشرف إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة حيث يعبر عن إرادة الجمهور ومشاركته في اتخاذ القرارات وهو يعد أعلى هيئة في البلدية.

اعتمد المشرع الجزائري في تشكيل المجلس الشعبي البلدي على انتخابهم المواطنين سكان البلدية لمدة خمس سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة بالاقتراع العام السري، وهذا ما يوضح لنا مدى اعتماد المشرع على تطبيق مبدأ الاستقلالية في اختيار تشكيل أعضاء المجلس على أساس الديمقراطية التشاركية سواء كان رئيسا للمجلس الشعبي البلدي أو عدد نوابه من بين الأعضاء وتسيير شؤون البلدية ومراقبة أعمالهم.

**ثالثا: هياكل البلدية.**

### 1- الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي).

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية وهو يعتبر همزة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية.

• **تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للقانون 10-11 كآآتي:

يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما التي

تلي إعلان النتائج<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>: المادة 64 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح أو المترشحة الأصغر سنا<sup>1</sup>.

يرسل محضر تنصيب رئيس مجلس شعبي البلدي إلى الوالي الذي يعلن عن ترسيمه عبر الملصقات بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية المنصوص عليها في هذا القانون<sup>2</sup>.

ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثلا خلال 15 يوما على أكثر تلي إعلان نتائج الانتخابات<sup>3</sup>.

عند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية تطبق أحكام المادة 19 من هذا القانون.

يعد محضر بين رئيس المجلس السابق ورئيس المجلس الجديد خلال ثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه وترسل نسخة عن هذا المحضر إلى الوالي<sup>4</sup>.

يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهده عرض حال عن وضعية البلدية أمام المجلس أعضاء المجلس المنتخب.

ويساعد رئيس مجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم كالأتي:

- نائبان بالنسبة للبلديات ذات مجلس الشعبي البلدي المتكون من 7-9 مقاعد.

- ثلاثة نواب بالنسبة للبلديات ذات مجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقعدا.

<sup>1</sup>: المادة 65 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>: المادة 66 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup>: المادة 67 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>4</sup>: المادة 68 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

-أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات مجلس شعبي بلدي المتكون من 15 مقعدا.

-خمسة نواب بالنسبة للبلديات ذات مجلس شعبي بلدي المتكون من 23 مقعدا.

-ستة نواب بالنسبة للبلديات ذات مجلس شعبي بلدي متكون من 33 مقعدا<sup>1</sup>.

### اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ما يلاحظ على اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي أننا نجد تضارب بين أحكام المادة 65 من قانون 10/11 والمادة 80 من القانون العضوي 10/12 المتعلق بالانتخابات بحيث اعتبرت المادة 65 أن اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشحاً لأصغرنا.

بينما اعتبرت المادة 80 من قانون 01-12 المتعلق بالانتخابات تفصيل في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تعتبر الأحق بالتطبيق، برغم من ذلك فهي عاجزة عن التكفل بكافة الحالات المتوقعة مما يدفع بالإدارة إلى التدخل لحل الإشكال الذي أغفلته المادة 80 من قانون الانتخاب، وقد لقيت تطبيقها الميداني تفسير مخالف لمضمونها مما خلق جدلا قانونيا وإداريا واسعا وجب إصلاحه بدقة وسرعة.

### 2- الهيئة المداولة.

تتكون إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي نصت المادة 125 من قانون البلدية الجديد، على انه يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها.

<sup>1</sup>: المادة 69 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

لقد حاول المشرع تنظيم المصالح والعمال حسب حجم البلدية لكون بلديات مقر الولاية تختلف عن البلديات الأخرى، كما أن هناك بلديات لها أنشطة اقتصادية أو فلاحية تختلف عن باقي البلديات.

3- إدارة التي ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة وإشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي: لقد مكن قانون البلدية للأمين العام مقعدا مرموقا في البلدية، حيث كلف بصلاحيات تجعل منه مزاحم لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بان يتولى تحت سلطة هذا الأخير ضمان تحضير اجتماعات المجلس، وتنشيط الإدارة، وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية، بنص المادة 129، والمادة 29 بضمان أمانة جلسات المجلس، والمادة 180 التي مكنته من إعداد الميزانية وعرضها على المجلس الشعبي البلدي، وفي مواد أخرى منها 125-126-134-190، مع تبين كيفية تعيينه، وتبيان حقوقه وواجباته، عن طريق التنظيم بالمواد 127-128، مما يشكل تراجعا واضحا في مفهوم اللامركزية والتسيير الحر للجماعات الإقليمية.

أستحدث المشرع الجزائري ضمن إدارة البلدية، نظام المندوبيات والملحقات البلدية، وافرد لها فصلا كاملا من المادة 133 إلى غاية المادة 138 من قانون البلدية رقم 11-10<sup>1</sup>.

### 4- لجان المجلس الشعبي البلدي:

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان لدراسة مواضيع معينة، وتقديم التوصيات المقترحة بشأنها، فتتشكل لجان المجلس من:

#### أ- اللجان الدائمة:

اللجان الدائمة هي تلك التي تنشأ مع بداية العهدة الانتخابية للمجلس وتستمر مداد المجلس مستمرا على الأقل في عمله وتنتهي حتى إعادة التنظيم، أي أنها جهاز دائم رغم

<sup>1</sup>المواد من 133-138 قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

أعضائها قد يتغيرون، تعكف على دراسة وبحث الشؤون الدائمة التي تعرض على المجلس الشعبي البلدي كالمالية والشؤون الاجتماعية والفلاحة وغيرها، وعملية تكوين اللجان في المجلس هي من الأعمال الأولى التي يمارسها الأعضاء، فبعد أن يفرغ المجلس من انتخاب الهيئة التنفيذية، يشرع في اختيار رؤساء وأعضاء اللجان المختلفة للجهاز الإداري المحلي للمجلس<sup>1</sup>.

وقد خصصت المادة 31 من قانون 10-11 اللجان الدائمة، وكان المشرع واضحا في تحديد مجالاتها وأنواعها وإعدادها لكل مجلس بلدي رابطا ذلك بعدد السكان.

يتم تشكيل اللجان باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي والأغلبية المطلقة للأعضاء بموجب المداولة، على أن تعكس التمثيل النسبي وان يتم تحديد عددها بالتناسب مع عدد السكان، إلا أن البلديات التي لم تغطي كافة الميادين بإمكانها دمج أكثر من ميدان في لجنة واحدة، كما يجوز تفتيت ميدان واحد إلى تخصص أكثر من لجنة، وهذا بحسب طابع البلدية بالتوافق مع عددها المحدد قانونا.

لم يتطرق القانون النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي إلى عدد الأعضاء لكل لجنة وترك ذلك للمجلس، وهو مسلك مؤيد على اعتبار أن حجم اللجنة تربطه اعتبارات أخرى، كعدد أعضاء المجلس، ونوع اللجنة والاختصاص الموكل لها وما يتوافق مع وجهة نظر المجلس في كل ذلك.

يراعى في تشكيل اللجان التمثيل العاكس للتشكيل السياسي للمجلس، وهذا ما يضمن تعزيز المشاركة بشكل متساو، وقد توخى مشرع إيجاد توافق بين الأعضاء من خلال توزيع المسؤوليات، مما يخلق الاستقرار داخل المجلس وهذا ما يتماشى وديمقراطية الإدارة البلدية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> فريجات إسماعيل، مكانة الجماعة المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 100، 101.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة 1، الجزائر، 2012، ص 194.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

كما تفتح باب للاستعانة بأشخاص ليسوا من الأعضاء على سبيل الاستشارة والاستفادة من خبراتهم وتخصصهم.

تنتخب اللجنة من بين أعضائها رئيسا ونائبان للرئيس ومقررا، ولا يمكن لأي عضو أن يرأس أكثر من لجنة واحدة، كما لا يجوز للعضو أن يكون له عضوية في أكثر من لجنتين دائمتين، وقد تم تحديد عدد الأعضاء والعدد القانوني للجان الموافق له حسب المادة 32 الفقرة الثانية من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

تجتمع اللجنة بمقر البلدية كأصل عام واستثناءا تسري عليها احكام المادة 19 من قانون البلدية، وبإمكانية اجتماعها خارج مقر البلدية، للظروف التي تجعل من المجلس يجتمع خارج المجلس المخصص لذلك.

تتعدد اللجنة في جلسات غير معلنة، مما يعني انها غير متاحة للجمهور لمتابعة أشغالها، مما يفهم انه لا يسمح بنشر وقائع اجتماعات اللجان، إلا إذا ضمنت في وقائع اجتماعات المجلس لتدون جلساتها وتحفظ في سجلات خاصة بذلك.

بطلب من رئيسها أو من أغلبية أعضائها وبعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، تجتمع اللجان لتدارس النقاط المدرجة بجدول أشغالها، في الزمان والمكان المقررين بناء على استدعاء من رئيس اللجنة، يوجه للأعضاء في آجال كافية وبنصاب قانوني تعتمده اللجان وفقا لنظامها الداخلي، تدون الإستدعاءات في محاضر اللجنة على أن تكون برمجة أشغالها بالتنسيق مع الأمانة العامة للبلدية، يمسك أمانة الجلسة موظف من البلدية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>: المادة 02/36 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

تجري أشغال اللجان خلال الفترات الفاصلة بين الدورات المجلس، على أن تضبط كل لجنة رزنامتها بما لا يتعارض واجتماعات المجلس في دوراته العادية، وفي حال دورات غير العادية تجمد أشغال اللجنة الجارية على أن تستأنف بعد اختتام هذه الدورة.

تختص لجان الدائمة في دراسة وبحث شؤون الدائمة التي تعرض على المجلس الشعبي البلدي كالمالية والشؤون الاجتماعية وغيرها والتي تختص بها البلدية في إطار قانون 10/11.

تعمل اللجان البلدية الدائمة وفق نظامها الداخلي الذي تعده في اول جلسة على المجلس ليصادق في القانون 07/12، على غرار ما كانت عليه سابقا في قانون 09/90 حيث كانت تعد وتصادق عليه دون العودة إلى المجلس الذي كان له دور كجهة رقابية، وهنا نجد تقليص دور اللجان بعدما كانت لها دور المصادقة لتسحب منها.

رغم استقلالية في تحديد حجم اللجنة واختصاص من قبل ريس المجلس الشعبي البلدي إلا أن اختصاصها قد تقلص ليصبح لها دور دراسة المواضيع المنوطة بها وتقديم تقارير حولها.

### ب- اللجان الخاصة أو المؤقتة:

تعرف على أنها تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص<sup>1</sup>، فهي تشمل اللجان التي يتم تأليفها بواسطة المجلس بين الحين والآخر لأغراض طارئة عرضت عليه، كلجنة الاحتفالات، والملاحظ أن هذه اللجان تنتهي بانتهاء العمل المسند اليها وتقديمها التقرير اللازم.

<sup>1</sup>: علاء الدين عيشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر 2011، ص 32.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

تتشكل اللجنة الخاصة ببناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، عن طريق مداولة المجلس التي تحدد موضوعها، وتاريخ نهاية المهمة والآجال الممنوحة لها، يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه، كما انه يراعي في تشكيلها التنسيب مع التكوين السياسي للمجلس، وهذا ما يعطي رئيس المجلس في موقعه أكثر امتيازاً ونفوذاً.

تقدم اللجنة الخاصة بنتائج أشغالها أو تقريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ونظراً لطريقة تشكيلها وما تعلق بموضوعها أو الآجال المحددة لها<sup>1</sup>.

تختص هذه اللجان بتقديم النتائج لأشغالها أو تقريرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ولها أن تحصل على كافة الحقائق والمعلومات بأي قضية كانت، وبالنظر لدورها الفعال في إنهاء موضوع الذي أنشئت لأجله إلا أن استقلاليتها معدومة كونها مرتبطة بموضوع يكون سبب إنشائها وبانتهاء منه، ويرفع تقرير حوله ينتهي وجودها، ورغم استقلالية في عملها إلا أنها تخضع لرقابة من رئيس المجلس وليس من المجلس نفسه الذي أنشئها وحدد موضوعها وأجالها، وهذا ما يثير الشك حول أعمالها وما قد يخفيه من فساد وتجاوزات مع إضعاف المجلس البلدي.

### الفرع الثاني: عمل مجالس الشعبية البلدية.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية، كما يجوز له الانعقاد في دورات غير عادية أيضاً، هذا بتحقق الظروف الداعية لذلك، ليتداول في الشأن المحلي في حدود اختصاصاته.

### أولاً- دورات المجلس الشعبي البلدي:

يحق للمجلس الشعبي البلدي في دورات عادية وأخرى استثنائية.

<sup>1</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195، 196.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

### أ-الدورات العادية:

يعقد المجلس الشعبي البلدي جلساته في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام لتصبح ستة دورات في السنة<sup>1</sup>

حيث زاد عدد اللقاءات التداولية على حساب طول مدة الدورة، ليجعل العضو على اتصال أكثر مع المجلس بغية تناول المصالح المحلية وباهتمام أكبر، إلا انه استمر في إغفال تاريخ انعقاد هذه الدورات، ليرتك الأمر لرئيس المجلس الحرية الكاملة في ذلك ولو أنها محددة بدورة في كل شهرين.

يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي الإستدعاءات لدورات المجلس، وتدون بسجل مداوات الهيئة التنفيذية، تسلم مرفقة بمشروع جدول الأعمال<sup>2</sup>، بواسطة ظرف محمول إلى الأعضاء بمقر سكنهم، قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام.

لا تصبح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، فالنصاب لازم لعقد الجلسات، فان لم يجتمع المجلس لعدم اكتمال النصاب، تعد المداوات المتخذة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين فيها، بعد الاستدعاء الثاني المرسل بفارق خمسة (05) أيام كاملة علة الأقل، وهذا رغبة في عدم تعطيل الشؤون المحلية.

يمكن لكل عضو حصل له مانع حال دون حضوره الجلسة أو الدورة بأكملها، أن يوكل كتابيا عضو اخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه، ولا يجوز لأي عضو أن يحمل أكثر من وكالة، يتم إعداد هذه الأخيرة بسعي من الموكل أمام أية سلطة مؤهلة، ويتم

<sup>1</sup>: المادة 16 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>: المادة 20 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

تحديد مضمونها صراحة من حيث الجلسة أو الدورة المحررة من اجلها، والتي لا تصح إلا من خلالها<sup>1</sup>.

### ب- الدورة غير العادية (الاستثنائية):

يجوز للمجلس الشعبي البلدي الانعقاد في دورة استثنائية طالما اقتضت شؤون البلدية لذلك، تتم بطلب من رئيسه، وبطلب من (3/2) ثلثي أعضاء المجلس، أو بطلب من الوالي، فما يلاحظ هنا قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في التأثير على المجلس المنتخب من حيث إمكانية الدعوة للاجتماع، فين يتطلب نصاب محدد وكبير ليتمكن أعضائه من ذلك مقارنة مع اجتماع مجلس الشعبي الولائي بالثلث بدل الثلثين، إلا انه ملزم للانعقاد بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية والمرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى على أن يخطر الوالي بذلك، بغية تتبع الأوضاع السائدة والتدخل بقرارات، وتتبع أحوال المواطنين في التصدي لذلك الخطر<sup>2</sup>.

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة السبل والتدابير ليلبغ أعضاء المجلس بذلك، بتسليم الاستدعاءات على جناح السرعة على إلا يقل عن يوم واحد<sup>3</sup>.

### ثانيا- مداولات المجلس الشعبي البلدي:

المداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر المجالس المحلية قراراتها وتتدخل لمعالجة الصلاحيات المسندة لها.

يجتمع المجلس بمقر البلدية للتداول كأصل عام، إلا انه في حال قوة القاهرة المعلنة التي تحول دون الدخول للمكان المخصص لذلك، جاز له الاجتماع في مكان آخر من إقليم

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 93.

<sup>2</sup>: المادة 17 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>3</sup>: المادة 03/21 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

البلدية، وله أن يجتمع خارج إقليم البلدية بمكان يعينه الوالي، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>.

يتداول المجلس بداية بالموافقة على مشروع جدول الأعمال، كما يجوز له تعديل أو إضافة أية نقطة فيه.

تكون مداولات وإشغال المجلس علانية، إذ يحق لمواطني البلدية متابعة أشغالها، ولكل مواطن معني بموضوعها، إلا أنه يرد على هذه القاعدة استثناء الذي يتمثل في إمكانية المداولة بشكل مغلق، عند دراسة حالات تأديبية للمنتخبين، أو ما يتعلق بالمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام<sup>2</sup>.

تسير الجلسة وضبط مناقشاتها منوط برئيسها، إذ له الحق في طرد كل شخص ليس عضواً، أخل بالسير الحسن للجلسة بعد إنذاره، ويتولى فيها الأمين العام ضمان أمانة الجلسة تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>.

النصاب القانوني للجلسات هو الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، في حين أن التصويت على المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين، مع ترجيح صوت الرئيس في حال التساوي، إلا أنه اشترط الأغلبية المطلقة في التداول حول الميزانية وضبطها طبقاً للمادة 180 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، إلى جانب التصويت على نواب الرئيس طبقاً للمادة 70، والمادة 32 التي أكدت على التصويت بالأغلبية المطلقة على لجان المجلس الشعبي البلدي.

تجرى وتحرر المداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية وجوباً، على أن توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، بعد

<sup>1</sup>: المادة 19 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية

<sup>2</sup>: المادة 26 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية

<sup>3</sup>: المادة 27 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

تدوينها في سجل خاص، ومرقم، ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتودع لدى الوالي بسعي من رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال ثمانية (08) أيام من التصويت مقابل وصل الاستلام<sup>1</sup>.

تعلق المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات، وأعلام الجمهور وتنتشر بكل وسيلة إعلامية خلال ثمانية (08) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ باستثناء ما تعلق موضوعها بالحالات التأديبية للأعضاء، أو تلك المتعلقة بالنظام العام، حتى يتمكن مواطنو البلدية وكل من له مصلحة من الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

إن اعتماد على وسيلة إنشاء القانون تبدو قاصرة لعدم استيعابها متطلبات السكان المحليين وضمان التقسيم الجهوي العادل بين المناطق مع إعاقة تفعيل دور الجماعات المحلية<sup>2</sup> في إدارة تنمية المحلية في خلق تنمية متوازنة حيث يلاحظ أن معظم بلديات الشمال في المدن الكبرى تعاني إيجاد المساحة اللازمة للتوسع في المشاريع التنموية مقارنة ببلديات الجنوب التي تعاني من ضعف في إمكانياتها المالية رغم شاسعة أراضيها التي يصعب التحكم فيها مما ضاعف من عملية الزحف نحو البلديات والولايات الكبرى على حساب البلديات والولايات الصغرى.

تتسع الاستقلالية الإدارية في مداولات المجلس الشعبي البلدي في اتساع صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي عند موافقته على مشروع جدول الأعمال التي يتداولها المجلس، ومع تسيير الجلسة التي يتم ضبطها ومناقشتها من قبله، مع تمتعه بجميع صلاحيات التي تخوله تسيير الجلسة دون مخالفة أو تجاوز من قبل الأعضاء المنتخبين.

<sup>1</sup>: المادة 53 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>: عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المرجع السابق، ص 63.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يتم ترجيح صوت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تساوي الأصوات، وهنا تظهر الاستقلالية دون تدخل من جهة الوصية، ومع هذا لا بد من احترام القانون.

### المبحث الثاني: الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة.

تتدرج صلاحيات الجماعات المحلية ضمن الاختصاصات المحلية التي تتميز عن الاختصاصات المركزية حيث يحدد حجم هذه الاختصاصات ومدى استقلالية الجهات المحلية السلطة المركزية، فالمجالس المحلية كقاعدة عامة مسؤولة عن إدارة كافة الشؤون المحلية ضمن إطارها المحلي بموجب القانون الذي يمنح هذه الصلاحيات أو يسحبها بوجه عام إلا ما استثني بنص قانوني والموجودة في كل من قانون الولاية وقانون البلدية.

### المطلب الأول: الصلاحيات للولاية.

تقوم الولاية بوظائف متعددة ومختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها وهو ما نصت عليه المادة 76 من قانون الولاية حيث مكن المجلس الولائي من التدخل في كافة شؤون الولاية ورسم خطوط أساسية في الميادين المختلفة ونذكر من بين صلاحياته ما يلي<sup>1</sup>:

### الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي.

تتعد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي وتتوسع على حسب متطلبات سكان الولاية نذكر منها:

يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة ورد ذكرها في المادة 77 من قانون الولاية 07-12 تتمثل في:

<sup>1</sup>: المواد من 73 الى 101 من قانون الولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
  - السياحة.
  - الإعلام والاتصال.
  - التربية والتعليم العالي، والتكوين.
  - الشباب والرياضة والتشغيل.
  - الفلاحة والري والغابات.
  - التجارة والأسعار والنقل.
  - الهياكل القاعدية والاقتصادية.
  - التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة، والتي يجب ترفيتها.
  - التراث الثقافي والمادي، وغير المادي، والتاريخي.
  - حماية البيئة.
  - التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية.
  - ترقية المؤهلات النوعية المحلية<sup>1</sup>.
- وعليه فان اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، وتهيئة إقليم الولاية، وحماية البيئة، وكذا دراسة وضبط الشؤون العامة للولاية.

<sup>1</sup> المادة 77 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يمارس المجلس في المجال الاقتصادي والفلاحي الصلاحيات التالية، سيناقد مخطط التنمية للولاية في المجال الاقتصادي ويبيد اقتراحات بشأنه، حيث يعتمد هذا المخطط كإطار للترفيه والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية يقوم بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط.

يعمل المجلس على تطوير الري ومساعدة البلديات تقنيا وماليا في هذا المجال واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات، الجفاف، ويعمل على إنجاز أشغال التهيئة وتطهير مجاري المياه وبيادر بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية والحيوانية وتشجيع التدابير اللازمة للوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية<sup>1</sup>.

يسند إلى المجلس الشعبي الولائي دورا هاما تحفيزيا لنشاط الاقتصادي، ولاستجلاب المستثمرين بتهيئة ما يليق من ظروف لاسيما الهياكل القاعدية، دفعا لعجلة التنمية الاقتصادية، وخلقاً للثروة وتوفيراً لمناصب الشغل، وهذا العنصر قد سبق تناوله من قبل القانون 09/90.

أما العنصر الفلاحي فان استقلالية في اتخاذ القرارات الخاصة به جاء نتيجة لقانون 07/12 حيث لمجال الفلاحة دور الفعال في ترقية النشاط الفلاحي.

للتنمية الاجتماعية دور كبير في تقدم المجتمع حيث يستفيد سكان الأقاليم منها فللمجلس الولائي صلاحية إنجاز مؤسسات وهياكل صحية التي تتجاوز إمكانيات البلدية كما يساهم في التنسيق مع المجالس البلدية في كل الأنشطة الاجتماعية الهادفة إلى مساعدة الطفولة وذي الاحتياجات الخاصة والمعوزين والتكفل بالمرضى والمتشردين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>: المواد من 84 الى 87 من قانون 07/12 المتعلق بقانون الولاية.

<sup>2</sup>: المادة 97 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يعمل المجلس على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان من خلال مساهمته في انجاز برامج السكن والمساهمة في عمليات تحديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية، كما يشارك في برنامج القضاء على السكن الهش ودون إهمال لفئة الشباب حيث يشجع المجلس بمساهمته في ابرام برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات المتعاملين الاقتصاديين<sup>1</sup>.

يعتبر هذا الاختصاص متناول سابقا مع زيادة استقلالية في صلاحياته لتوسع المجال الاجتماعي.

في مجال الثقافة نجد مساهمة المجلس الولائي في إنشاء هياكل قاعدية ثقافية والرياضية والترفيهية، كما نجد مساهمته من خلال تقديم مساعداته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب.

كما يقوم بمهمة ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالمنطقة وذلك بالتنسيق مع البلديات.

وبما أن الدولة الجزائرية تحاول رفع تحديات لتطوير السياحة واعتمادها كمصدر هام لتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها لما تجابه من عملات أجنبية فان المشرع لم يغفل عن تطوير المرافق العمومية المعنية بالإدارة السياحية<sup>2</sup>.

ف نجد اطلاق المجلس بازدهار السياحة بالولاية من خلال السهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتميئتها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك.

تعتبر مجال السياحة والثقافة صلاحية مستحدثة في قانون 07/12 ذا استقلالية صلاحياته الواسعة والتي تغطي هذين المجالين.

<sup>1</sup>: المواد من 84 الى 87 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: فريجة حسين، شرح قانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 180

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يباشر المجلس الشعبي الولائي تحت هذا العنوان - التهيئة العمرانية والتجهيز - العديد من الصلاحيات منها ما يلي:

-المبادرة بالأعمال المرتبطة بالأشغال، تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها وتصنيفها حسب شروط والمعايير المعمول بها والقيام بكافة الأعمال والإجراءات التي من شأنها فك العزلة عن الأرياف وتميئتها.

-يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية الهياكل لاستقبال الاستثمارات.

يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية وتقدم الميزانية بعد ذلك للسلطات المختصة للمصادقة عليها ويصوت عليها كل باب على حدى وكل مادة على حدى.

كما نجد المجلس يبت في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية، كما منحه القانون إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستقلة عن طريق الاستغلال المباشر طبقا للمادة 145 من قانون الولاية<sup>1</sup>.

إتساع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في العديد من المجالات وهو ما يعكس توسعات اهتمامات الدولة الجزائرية الحديثة لتلبية متطلبات واحتياجات السكان التي باتت تتزايد باستمرار.

### الفرع الثاني: اختصاصات الوالي:

يعتبر الوالي في الولاية القائد الإداري لها، وحلقة اتصال بينها وبين السلطة المركزية، يتمتع بازواجية في الاختصاص، فهو بذلك ممثلا للدولة على المستوى المحلي، كما انه

<sup>1</sup>: قانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/29 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

ممثلاً للولاية وينفذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، ويمتد اختصاصه على كامل إقليم الولاية.

يحوز الوالي على اختصاصا عديدة ومتنوعة، موجودة في قانون الولاية ومتفرقة على نصوص أخرى<sup>1</sup>، أبرزها اختصاصات إدارية ومالية وسياسية ورقابية، وأخرى تتصل الضبطية الإدارية والقضائية.

### 1- الوالي ممثلاً للولاية:

يحوز الوالي وظائف ومهام كثيرة تارة كمثل للولاية كجماعة محلية، وتارة للولاية كهيئة إدارية، ونحصرها في نقطتين على التوال وهما:

#### أ- الوالي كجهة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

بهذه الصفة فالوالي يمثل الولاية كهيئة لامركزية، وتظهر في علاقته بالهيئة التداولية كهيئة تنفيذية لها، ونلخص اهم الوظائف في:

بموجب المادة 102 من قانون الولاية 07-12 فالوالي يسهر على نشر وتنفيذ المداورات المجلس الشعبي الولائي، والمادة 124 منه أيضا تحيلنا إلى الأداة والمتمثلة في القرارات التنفيذية التي يصدرها الوالي ترجمة للمداورات بغية تنفيذها، وفي هذا الشأن لا تخفى سطوة الوالي ومكانته الوزنة على علاقته بالمجلس الشعبي الولائي، بل له اليد في هذه المداورات، فهو يتوالى اشتراك في اعداد جدول الأعمال، مما يتيح له التدخل في اختيار المواضيع تقديمًا وتأخيرًا، وبالنظر إلى موقعه السياسي والإداري يجعل من المجلس الطرف الأضعف، ليخضع له ويستجيب لملاحظاته، كما بإمكانه استدعاء المجلس لعقد المجلس

<sup>1</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 238.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

لعقد دورة استثنائية، ويحضر جلسات المجلس دون التصويت فيه، مع قدرته على اخذ الكلمة.

يقدم الوالي تقريرا بداية كل دورة يتضمن تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي السابقة، ويطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في إقليم الولاية<sup>1</sup>. يستمر الوالي وبانتظام في اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بين دورات، ما تم تنفيذه وفقا لتوصيات المجلس الشعبي الولائي في إطار القانون<sup>2</sup>.

ب-الوالي ممثلا للولاية:

يتولى الوالي تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ومختلف التظاهرات الرسمية، كما يقوم بإدارة أملاك الولاية والحقوق منها ممتلكات الولاية<sup>3</sup>، فالتمثيل هنا لا يسند إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي لما له أهمية كبيرة، فهو السلطة صاحبة الاختصاص والعمل لصالحها.

يمثل الولاية امام القضاء كمدعية أو مدعى عليها<sup>4</sup>.

يعد مشروع الميزانية، ويعرضها لمصادقة المجلس الشعبي الولائي، ثم يتولى تنفيذها، وهو الامر بالصرف على مستوى الولاية<sup>5</sup>.

يبرم العقود والصفقات باسم الولاية.

<sup>1</sup>: المادة 103 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المادة 104 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup>: المادة 105 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>4</sup>: المادة 106 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>5</sup>: المادة 107 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يتولى الوالي الاشراف على المصالح التابعة للولاية، كما يمارس السلطة السلمية المقررة على جميع الموظفين في الولاية، فهو رئيس الإدارة العامة بالولاية.

يقدم الوالي بيانا للمجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية، مع إمكانية أن تذييل بمناقشة، ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات ترفع إلى وزير الداخلية، وللقطاعات المعنية بحسب المادة 109 من قانون الولاية، ومناطق الامر احاطة المجلس الشعبي الولائي علما بنشاط الولاية سنويا، فهي وسيلة إعلامية وان كانت مفيدة لتتوير الأعضاء وإشاعة الشفافية، فهي بدون قيمة قانونية مادامت لم تسند بإمكانية توجيه لائحة.

### 2-الوالي ممثلا للدولة:

بصفة تمثيلة للدولة كجهة عدم تركيز، يعتبر أحد أبرز أعوان الدولة، وبهذا تظهر مكانته في النظام الإداري من خلال موقعه، فهو أحد اهم اقطابه وأكثر قربا من المركز كونه يدعم تركيز السلطة، فجاءت المادة 110 من قانون الولاية" الوالي ممثلا للدولة على مستوى الولاية، فهو مفوض الحكومة" وعليه فالوالي يمارس<sup>1</sup>:

### 1-الوظائف السياسية:

باعتباره مفوض الحكومة وممثلا لكل وزير على مستوى الولاية، فهو السلطة الأولى فيها، وهو وسيط الحكومة، أي بمثابة الوساطة السياسية بين الدولة والمواطن، لذا من يقوم بإعلام السلطة المركزية والوزراء على انفراد بالحالة الاقتصادية والإدارية والاجتماعية، والسياسية في الولاية، ويساهم في رفع الانشغالات المحلية، مما يكون له الدور في رسم السياسة العامة للحكومة، ويمكن له وضع مصلحة الاستعلامات والامن تحت تصرفه لتقوم بالتحريات والاستقصاءات، واعداد التقارير اللازمة.

<sup>1</sup> المادة 110 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

فالاختصاصات السياسية للوالي لها الأثر الكبير في تحديد السياسات ورسم الاستراتيجيات، من خلال اعتباره هيئة إعلامية للحكومة بإخبارها بوضع مصالحها، واثارة انتباهها على مدى تقبل المواطنين لسياسات الحكومة، كما يبلغ عن انشغالاتهم لترسم الحكومة قراراتها وفقا لما يراه مناسباً كونه الأقرب إلى واقع الإقليم في حالة الازمات<sup>1</sup>.

### ب- الاختصاصات الإدارية:

للوالي اختصاصات عدة في هذا الجانب من أهمها:

- ينشط وسنسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء القطاعات التالية:

. العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

. وعاء الضرائب وتحصيلها.

. الرقابة المالية.

. إدارة الجمارك.

. مفتشية العمل.

. مفتشية الوظيفة العمومية.

. المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر لطبيعتها أو خصوصية إقليم الدولة.

وهو ما نجده في المادة 111 من قانون الولاية الحالي، ونرى اخراج هذه القطاعات مرده إلى أن هذه الأنشطة تخضع أصلاً لتعليمات السلطة المركزية، ويستحسن ادارتها مركزياً، كما أن

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 129.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

نشاطها يتعدى إقليم الولايات، كما أن دور الوالي في الاتصال، والتنسيق، والرقابة يستوجب اعلامه بالتعينات المتعلقة بالرؤساء المصالح الخارجية للدولة، وبكل ما يتصل بتقلاتهم الإدارية.

- يمثل الوالي السلطة الإدارية في الولاية، فيسهر على تنفيذ القانون واحترامه، وكذا احترام رموز الدولة وشعاراتها على مستوى اقليمه<sup>1</sup>، أي تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، والتنظيمات الصادرة عن السلطة التنظيمية، كما انه مكلف بتطبيق التعليمات الواردة اليه من السلطة المركزية التي يتلقاها، كذلك من الوزراء اعتبارا انه ممثلهم المباشر.

- يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات.

- يعد الوالي الامر بالصرف، فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.

- يباشر الوالي دور في نطاق القانون مهمة الوصاية الإدارية على البلديات، والمؤسسات العمومية التي لا يتعدى اختصاصها نطاق الولاية، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية في الولاية، كما ينسق العمل بين رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية عندما يمثلون الدولة ويخضعون لسلطته الرئاسية.

- يوفر الوالي الحماية للأفراد والممتلكات من جراء الكوارث الطبيعية، أو اعتداءات الأشخاص، والتي لا تأخذ طابعا عسكريا، مما ينجر عليه أن الوالي مسؤول عن إعداد وتنفيذ إجراءات الدفاع والحماية المدنية في الأمور التي ليس لها طابع عسكري، ويسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات وتحيينها وتنفيذها، لذلك له أن يستعين بجميع المصالح لبلوغ ذلك<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>: المادة 113 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المواد 117، 118، 119 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

### ج- الاختصاصات الضبطية:

يعهد للوالي كما هو الشأن لرئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات تتعلق بالضبط الإداري، والضبط القضائي.

• **الضبط الإداري:** بما أن الوالي امتداد للسلطة المركزية، وصاحب اختصاصات الشامل على مستوى الولاية، فحين مباشرته لمهامه يكلف بحماية حقوق الافراد وحررياتهم<sup>1</sup>، فقد نصت المادة 114 من قانون الولاية الحالي على أنه: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"، وبالتالي فان الإجراءات التي تهدف إلى صيانة الأمن، والسكينة العامة، والصحة العامة، لأداء مهامه يتمتع بالسلطة اللائحة يصدر من خلالها قرارات إدارية، وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن لتسهيل تطبيقها، من خلال تنسيق أنشطتها وإعلامه بكل ما تعلق بالنظام العام على مستوى الولاية.

فالسطة المقررة للوالي ليست مطلقة بل مقيدة بالأهداف التي أدت إلى إتاحتها للإدارة، وكونها تحتل تعديها على حريات الأفراد، مما يفترض انها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، والوالي يلعب دورا هاما في حالة الظروف الاستثنائية، مما يؤدي إلى تمدد صلاحياته، وحتى يجابه الوضع الجديد يستعين بقوات الشرطة والدرك الوطني، عن طريق التسخير وهذا تطبيقا لأحكام المرسوم الرئاسي 92-44 المتعلق بالطوارئ<sup>2</sup>.

• **الضبط القضائي:** يعتبر الوالي من رجال الضبطية القضائية طبقا للمادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، إلا انها قيدت بحدود، مما يفيد انه لا يتصف بذلك إلا إذا توفرت دواعي ذلك، أي يشترط لكي يباشر ذلك ما يلي:

- ممارسة الوالي الضبطية القضائية في حالة جناية أو جنحة ضد امن الدولة.

<sup>1</sup>: المادة 113 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ في 29 فيفري 1992 المتضمن الإعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية، العدد 10.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

- توفر حالة الاستعجال حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية.

- عدم علمه بان السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع الجريمة.

فيجوز للوالي في حالات إستعجاليه، أن يقوم بكافة التصرفات اللازمة لإثبات ومتابعة الجرائم المرتكبة ضد امن الدولة بنفسه، أو يوكله لكتابة ضبط الشرطة القضائية.

وعليه فان اختصاص الوالي في مجال الضبط القضائي نوعي ومحدد زمنيا، لأنه ملزم بتبليغ وكيل الجمهورية في مدة أقصاها 48 ساعة، لتتولى بذلك السلطات القضائية متابعة الامر بعد تسليمها كل الوثائق المدفوعة في الملف.

تتسع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي لتعدد الاختصاصات والمجالات التي تباشرها هذه الهيئة، والتي نظمها قانون 07/12 المتعلق بالولاية وبذلك تتسع مظاهر الاستقلالية الإدارية باتساع القرارات المتخذة من قبل المجلس الشعبي الولائي بخصوص هذه المجالات.

أما بالنسبة إلى الوالي وصلاحياته التي تمتد عبر كل إقليم الولاية ولمختلف اختصاصات التي منحها قانون 07/12 فان استقلالية إدارية تتوسع ضمن سلطات الوالي بازدواجية مهامه إلا أننا نلاحظ توسع صلاحياته واستقلالية اتخاذ قراراته نجدها أكثر في اختصاصات الوالي في جانبه الضبطي أهمها الضبط الرقابي على البلديات والمؤسسات العمومية التي لا يتعدى اختصاصها نطاق الولاية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: الصلاحيات البلدية.

تحوز البلدية على صلاحيات متنوعة وعديدة، ضمنها قانون البلدية تحت رقم 10-11، إلى جانب نصوص قانونية أخرى متفرقة، وهي منقسمة على هيئتين مهمتين في البلدية،

<sup>1</sup> فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 131.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

وهما المجلس الشعبي البلدي، ورئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما سنحاول دراسته من خلال الفروع التالية.

### الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

إن علاقة المباشرة ما بين البلدية والمواطنين وارتباطهم بها وتمثيلها للدولة على المستوى القاعدي فإن البلدية ملزمة بالتكفل ببعض الأمور، كما تكون مطالبة بان تصبح هيئة تنظيم ورقابة من أجل تحقيق الإنجازات التي تهم المواطن بالدرجة الأولى وتدفع حركية الإقليم وتنميته من جهة أخرى.

ولمجلس الشعبي البلدي صلاحيات التي حددها له قانون البلدية 10/11 الذي يمس مختلف الجوانب من شؤون إقليم البلدية نذكر منها:

يقوم المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي بمبادرة لكل عمل من شأنه تشجيع الاستثمار، وتطوير وازدهار النشاطات الاقتصادية التي تتماشى وطاقت البلدية، ومخططها التنموي

حيث أن للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يهدف إلى تنظيم تنمية الأعمال التجارية والمهنية والخدمات، وتسهر زيادة علة ذلك بتوفير احتياجات السكان من خلال تنظيم ومراقبة الأعمال التجارية في أسواق البلدية، لاسيما بتخصيص أماكنها ومراقبة تطبيق الأسعار القانونية.

كما أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي، إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>: المواد من 82 الى 149 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

أما في ميدان السياحة، فتساهم في إطار صلاحياتها بتحديد مناطق التوسع السياحي، لاسيما تخصيص الأراضي واستصلاحها، واتخاذ كل تدابير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية، وتشجيع المتعاملين المعنيين بالقطاع، إلى جانب تسهيل وسائل النقل في المناطق الجغرافية التابعة لها بحيث تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط المحلية، وهو من شأنه تطوير الصناعة والسياحة المحليتين<sup>1</sup>.

يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط التنموي يخص البلدية، ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد أخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية، و ما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة، أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية<sup>2</sup>.

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

كما تساهم البلدية في حماية الأملاك العقارية الثقافية، والمحافظة عليها، والانسجام الهندسي للتجمعات السكانية، كما يعود على البلدية المحافظة على النظافة العمومية، وصيانة الطرق ومعالجة المياه القذرة، وتوزيع المياه الصالحة للشرب إلى جانب مكافحة الأمراض المعدية.

<sup>1</sup>: المادة 98 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: محمد الصغير بعلي، القانوني الإداري، التنظيم الإداري، ص 158.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

وعلى صعيد آخر فقد حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني، والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف، وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية، وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة وغير المغطاة على اختلاف أنواعها.

وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى (مصالح الأمن)<sup>1</sup>.

لقد خول المجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم يد المساعدة لها، كما عليها إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وفق المعايير الوطنية وتشجيع النقل المدرسي، كما للبلدية وفي إطار الإمكانيات المتوفرة لها اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية الطفولة والرياض وتقديم المساعدة للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة وكذا المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وتشجيع الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والصحة<sup>2</sup>.

لقد أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، ومد يد المساعدات إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن.

وألزم البلدية مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية.

يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة على ميزانيات البلدية التي تتم سنويا سواء كانت الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر التي تسبق سنة تطبيقها، أو الميزانية الإضافية التي يصادق عليها قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها، ويتم المصادقة على الإعتمادات المالية بابا باب ومادة مادة وفي حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة فان الوالي

<sup>1</sup>: عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (نظرية وتطبيق)، المرجع السابق، ص 139. 140.

<sup>2</sup>: المواد من 97، 98، 99 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

خلال 15 يوما من تاريخ استلامها ثم طرحها من جديد للمداولة، وإذا صوت على الميزانية مجددا دون موازنة تضبط من طرف الوالي تلقائيا<sup>1</sup>.

يبدو بأن المشرع قد اتبع عند تحديده لاختصاصات المجالس المحلية المنتخبة طريقة تركز على وضع الإطار العام مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، كما أن الصلاحيات الموكلة للمجالس المحلية المنتخبة هي التزامات واجبة التنفيذ حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة وهو ما يعكس الدور المحتشم لبعض الجماعات الإقليمية في بعض الاختصاصات على أرض الواقع.

كما نجد أن اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة تهتم بالشؤون المحلية في إطار حدودها الإقليمية بنص قانوني والمتمثلة في قانون البلدية وقانون الولاية وهذا كونها الأقرب إلى حل مشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها وهو ما كرست لأجله اللامركزية حيث نجد أن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكاناتها ويبقى دور السلطة الوصية مقتصرًا على الرقابة البعيدة والمتعلق بالمشروعية لا بالملائمة.

اتسعت استقلالية الإدارية لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي من خلال اتساع صلاحياته وتنوعها، والتي نظمها قانون 10/11 المتعلق بالبلدية ضمن أربع فصول من الباب الثالث تحت عنوان (صلاحيات البلدية) من المادة 103 إلى المادة 124.

فالاستقلالية إدارية ازدادت بالنسبة لاختصاصات السابقة الذكر في قانون 09/90، كما ظهرت استقلالية إدارية على اختصاصات جديدة الظهور كاختصاص السياحة والثقافة وغيرها المحددة قانونًا.

<sup>1</sup>: المادتين 164، 165 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

أما من ناحية استقلالها الإداري في اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فهي تتسع من ناحية التداولية باستدعاء الأعضاء لعقد جلسة إلى إعداد مشروع جدول الأعمال الدورات وتنفيذ المداولات المجلس، كما يعد مشروع للميزانية مع اقتراح نوابه ولجان التي يعرضها للمصادقة.

وتظهر أكثر استقلالية الإدارية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيله للدولة سواء من ناحية أن يكون ضابطا للحالة المدنية فيتولى بقوة القانون العقود المتعلقة بالحالة المدنية إلا أنها تكون تحت رقابة النائب العام وهذا حماية للصالح العام<sup>1</sup>.

ومن ناحية أخرى يكون ضابطا للشرطة القضائية فتقتصر سلطاته في مساعدة النائب العام في مباشرة سلطته حال وقوع جريمة متلبس بها، ومن ناحية أخرى يكون ضابطا إداريا بفرض مجموعة تدابير ضرورية للمحافظة على النظام العام وهنا نجد توسع كبير في استخدام سلطاته وصلاحياته في هذا المجال.

ويمكن استنتاج الاستقلالية للمجالس المحلية المنتخبة في التدخل الإراديللمجلس، كون المجلس المنتخب مسؤول عن مداولاته حتى وان كانت خاضعة لمصادقة جهة إدارية أخرى، حيث كأصل عام يجتمع في دورات عادية واستثنائية كلما دعت الضرورة لذلك دون انتظار إذن من السلطة الوصية.

### الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي شخصية سياسية محلية، يتمتع بازدواجية التمثيل، فهو يمثل البلدية ويمثل الدولة عند ممارسته لصلاحياته، فهو يتصرف باسم البلدية ولصالحها حين يمارس اختصاصات تعود أصلا لها، في حين يكون ممثلا للدولة عندما

<sup>1</sup>فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 119.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

يتولى ممارسة اختصاصات بطبيعتها مكفولة للدولة، وتحت سلطة الوالي لذا سنتولى بيان صلاحياته كمثل للبلدية أولا، وحين تمثيله للدولة ثانيا كما يلي:

أولا: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية.

يعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة حين تمثيل للبلدية، صلاحيات كبيرة وموسعة بهذا الشأن، بعضها يمتد إلى تنفيذ قرارات المجلس، وأخرى كرئيس للبلدية، فهو يتابع الشؤون العامة للمواطنين وتنفيذ برامج التنمية المحلية على مستوى الإقليم وتتمثل أهمها في<sup>1</sup>:

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيسا للبلدية:

- يمثل جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

- ينفذ ميزانية البلدية، وهو الامر بالصرف ويتخذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، ويتابع تطور المالية البلدية.

- يبرم العقود المختلفة، ويقبل الهدايا والوصايا.

- يبرم المناقصات والمزايدات، كما يتولى مراقبة حسن تنفيذها.

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها، واتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والاسقاط.

- يمارس السلطة السلمية على الموظفين، وسلطة تنصيب العمال والموظفين.

- المحافظة على ارشيف البلدية، وحقوق الأملاك العقارية والمنقولة، واتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

<sup>1</sup>فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 119،

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

- يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها<sup>1</sup>.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للهيئة التداولية:

- يستدعي المجلس لعقد دوراته، وينسق العمل داخله، وينبئهم عن وضعية البلدية.

- يعد مشروع جدول أعمال الدورات، ويترأسها، ويدير النقاش.

- ينفذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، ويطلع أعضائه على ذلك.

- يعد مشروع الميزانية، ويقترح نواب المجلس رئيس المجلس واللجان، ويعرضها للمصادقة.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة (جهة عدم التركيز).

يحوز الرئيس على صلاحيات عدة في هذا المجال، فهو ممثل الدولة على مستوى البلدية، في حين لا يتمتع المجلس التنفيذي (الهيئة التنفيذية) بالتمثيل المزدوج الذي يتمتع به رئيسه<sup>2</sup>، وقد وردت في نصوص متفرقة كقانون الحالة المدنية، وقانون الإجراءات الجزائية، ونحاول تلخيص أهمها:

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للحالة المدنية:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون بصفة ضابط الحالة المدنية، وهو ما أكدته المادتين الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية، كما أكدته المادة 86 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، فيقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام، على انه يستطيع وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين، والى كل موظف بلدي، ويرسل قرار التفويض بالإمضاء إلى الوالي، والنائب

<sup>1</sup>: المواد من 77 الى 83 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>: فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 120.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

العام، قصد استقبال التصريحات بالولادة والوفيات و الزواج، وتدوين العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، كما يعد ويسلم هذه العقود ويصادق على كل توقيع يقوم به موطن، والتصديق بالمطابقة الأصل للنسخ والوثائق بنص المادة 87 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

### 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للشرطة القضائية:

يكتسب رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابطا للشرطة القضائية، بموجب المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، وكذا المادة 92 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

على إثر ذلك يعد مساعدا للنائب العام، ويباشر سلطاته في حال وقوع جريمة متلبس بها، ويتضمن معاينة الجرائم واكتشاف مرتكبيها، وتجميع الأدلة وحمايتها، اذ يكون دورهم فاعل في هذا الشأن لمعرفةهم بالأهالي وقربهم من موقع الجريمة، لاسيما المناطق التي لا تتوفر على أجهزة الشرطة أو الدرك الوطني.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الاختصاص ليس بصفته شانا محليا، بل مصلحة عامة للدولة<sup>1</sup>، إلا أن الجانب العملي يثبت انه دوره نظري كونه ينتشر الأمن الوطني بنوعيه (الشرطة والدرك الوطنيين) بكل وربوع الدولة الجزائرية.

### 3- رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا إداريا:

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي ووفقا للقانون 10-11 المتعلق بالبلدية، فهو مكلف باتخاذ الإجراءات الضرورية لحفظ النظام العام طبقا للمادة 94 من ذات القانون، التي تبرز أهم صلاحياته في المحافظة على النظام العام، وأمن الأشخاص وممتلكاتهم، كما يسند له

<sup>1</sup>: احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجزائرية، طبعة الخامسة، جامعة الجزائر، 2009، ص 208.

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

ضبطية الطرق المتواجدة داخل إقليم البلدية، ويحمي التراث التاريخي والثقافي، ورموز ثورة التحرير الوطني، مناط به أيضا السهر على احترام المقاييس والتعليمات بشأن العقار، والسكن، والتعمير، وحماية التراث الثقافي المعماري، كما يسهر على نظافة العمارات، وتسيير المرور في الشوارع، والطرق، الساحات، ويتخذ ما يجب من احتياطات وتدابير الوقائية لمكافحة الأمراض المتنقلة والمعدية بما في ذلك منع تشرذ الحيوانات الضارة المؤذية، ويسهر على سلامة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، مع احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، كذلك يعهد إليه ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات والتقاليد وتبعا لمختلف الشعائر الدينية.

يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة بحسب التشريع والتنظيم المعمول به، يمارس رئيس المجلس هذه المهام تحت سلطة الوالي لا المجلس الشعبي البلدي، مما يستتف أن هذا النشاط ليس محليا، وقد مكنه القانون من سلطة التسخير التي تساعده على أداء مهامه لمجابهة المخاطر ودرئها<sup>1</sup>.

### 4- اختصاصات أخرى:

يقع على عاتق الرئيس المجلس وتحت سلطة الوالي تامين تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يسهر على احترام وتطبيق التشريع التنظيم المعمول بهما داخل إقليم البلدية، والمشاركة في إعداد الانتخابات، إحصاء السكان بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصاء، ويساهم بإحصاء الشباب المعني بالخدمة الوطنية، بما معناه قيامه بمهام تعود أساسا للدولة، ويظهر دوره بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات، والتدخل المنتاسب

<sup>1</sup>فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص121

## الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

والسريع لمواجهة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، ويتخذ تدابير الأمن بحسب الظروف في حالة الخطر الجسيم والوشيك، ويعلم الوالي بذلك فوراً<sup>1</sup>.

إن الاستقلالية الإدارية تمتاز باتخاذ القرارات من قبل المجالس المنتخبة، كما تكون عن طرق انتخاب الأعضاء المنتخبين للمجالس المنتخبة الإقليمية، أن ممارسة رؤساء المجالس المنتخبة لصلاحياتهم المنصوص عليها في القانون 07/12 والقانون 10/11 باستقلالية في عقد الجلسات المداولة لها كما تفرض احترام وضبط سير الجلسات.

تتوسع الاستقلالية الإدارية لدى اللجان المحلية للجماعات الإقليمية حسب ما يحدده القانون من اختصاص لكل لجنة، إلا أنها تكون ضمن حدود إقليم معين سواء كان في البلدية أو الولاية.

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، 121.

# الفصل الأول: النظام القانوني والإداري للجماعات الإقليمية

## خلاصة الفصل

من خلال ما سبق تناوله من دراسة موضوع مدى استقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية، نلاحظ أن مسألة الاستقلالية وبالتحديد الجانب الإداري منها، تمت معالجتها من خلال نصوص قانونية متعددة، بحيث نصت كلها إلى إعطاء الجماعات الإقليمية قدرا من الاستقلال، بالاتخاذ القرارات الإدارية المناسبة إقليميا كونها الإدارى بذلك.

كما تتجلى الاستقلالية في تسيير المجالس الإقليمية المنتخبة، واعتماد المشرع الجزائري لأسلوب الانتخاب الديموقراطي للأعضاء المنتخبين في سبيل اختيار الأفضل والأنسب، لتسيير شؤون الوحدة المحلية تطبيقا لمبدأ الملائمة، إلا أننا لا نلمسه في تعيين الوالي كونه همزة وصل بين الإدارتين المركزية والمحلية، كما لهذا المنصب حساسية خاصة مرتبطة بالدولة لذا نلاحظ التعيين بدل الانتخاب، على عكس باقي أعضاء منتخبين في كل من المجالس المنتخبة أو حتى رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلى جانب توسع سلطات واختصاصات الوالي الذي نجده يستعمل سلطة الوصاية الإدارية على البلدية.

كما يمكن ملاحظة أن مسألة الاستقلالية هي مسألة نسبية، كون أن الهيئات المحلية غير قادرة لوحدها على تنمية نفسها بنفسها دون تدخل الدولة من جهة، ومن جهة ثانية لا بد للهيئات المحلية أن تبقى دائما تحت سلطة الدولة، أي السلطة المركزية لمنع خروجها عن السياسة العامة للدولة، وحفاظا على وحدة ترابها وسلامة ترابطها.

الفصل الثاني:

الرقابة الوصائية الإدارية على

الجماعات المحلية

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

تقوم الجماعات الإقليمية ضمن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية مع الاستقلال الإداري والمالي الذي ينتج عنه تحمل مسؤولية، فلها حقوق والتزامات، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا لوجود رقابة إدارية من قبل الدولة، حيث تكون هذه الجماعات مجبرة على إتباع السياسة العامة للدولة، وضمن الإطار القانون، حيث يتم تنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية العامة للدولة والإدارة المحلية الإقليمية من خلال تحديد اختصاصاتها ومواردها المالية المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف السلطة الوصية التي تشكل رقابة الإدارية، والتي تعتبر عنصر هام في تكوين اللامركزية، لذا سنتطرق في دراستنا لهذا الفصل في معرفة ماهية هذه الرقابة ضمن المبحث الأول، وما مدى تأثيرها على استقلالية الجماعات الإقليمية بالمبحث الثاني.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

### المبحث الأول: للوصاية الإدارية.

تعد الوصاية الإدارية ركن من أركان اللامركزية تمارسها الدولة على الجماعات الإقليمية، بغرض تحقيق جملة من مقاصد والأهداف، ونظرا لأهمية الرقابة الوصائية، نجد أن الأنظمة القانونية مختلفة تنص الوصاية الإدارية لتأطير الجماعات الإقليمية. وعليه سنتطرق في دراستنا هذه إلى تحديد ماهية الوصاية الإدارية في المطلب الأول، كما حددنا أهميتها وأهدافها في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: ماهية الوصاية.

تختلف صور تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية في الدول العالم المختلفة، بحيث أن أهم أهداف الأساسية للدولة هي توفير أداة سليمة وضمان تقديم الخدمات العامة للمواطنين على أحسن وجه وفي أقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنة، ولتحقيق هذا الهدف يستلزم تنظيم علاقة بين السلطات المركزية وسلطات المحلية على أسس علمية، والمعروف أن اللامركزية هي إدارة ذاتية غير أنها لا تؤدي إلى الاستقلال التام وان كان استقلال الأجهزة التي تقوم عليها يعتبر أساس وجود اللامركزية. ولإحداث التوازن بين السلطتين المركزية واللامركزية الإدارية تم إنشاء فكرة الوصاية الإدارية.

### الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.

حاول فقهاء قانون الإداري بتحديد مفهوم الوصاية الإدارية، فمنهم من عرفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> إيتسامعيمور ، النظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، المرجع السابق، ص 61

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

أهم ما يميز هذا التعريف هو تحديد الجهة الوصية وهو الجهاز العام المركزي على الجهات الموصي عليها وهي الهيئات اللامركزية لتحقيق الهدف والمتمثل في حماية المصلحة العامة، إلا أنه لم يحدد مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية<sup>1</sup>.  
تم تعريف الوصاية الإدارية على أنها تلك السلطات الإدارية والممنوحة بموجب قوانين نافذة المصلحتين العامة والمحلية.

تعرف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها ودعم تعارضها مع المصلحة العامة.

أما "شارل ديباش" فقد عرفها بان تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على أن لا تتم هذه الوصاية إلى في الحالات المحددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة.

تعني الوصاية الإدارية خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية لرقابة الأجهزة المركزية، وخولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارس السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها وذلك للتأكد من تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغايات والأهداف التي أنشأت لتحقيقها تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>: عادل محمود حمدي، مجموعة الرسائل الدكتوراه، الاتجاهات المعاصر في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة الأولى، جامعة عين شمس، مصر، 1973، ص 152.

<sup>2</sup>: هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 1، الأردن، 2004، ص 124.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

أن مفهوم الوصاية الإدارية يرتكز على جملة من الأمور التي تتمثل أساسا في الصفة الرقابية الوصائية الإدارية و صدور الوصاية أساسا عن السلطة المركزية مع إمكان صدورها عن بعض الجهات اللامركزية وانصراف هذه الوصاية إلى المرافق العامة المحلية، وبصفة استثنائية للوصاية الإدارية وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي حدود وبالقيود المقررة في القانون، وكذلك إمكان انصراف الوصاية الإدارية إلى الأعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل معينة لمباشرة هذه الوصاية.

أما في الجزائر حالات محددة قانونا في تولي ممارسة مهمة الرقابة الوصائية، إذ أن موضوع الرقابة ذو أبعاد إدارية ومالية اين يتولى ممثل الولاية- الوالي- ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية، كما هو الحال في ممارسة وزير الداخلية الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية الولائية.

يمكن استخلاص خصائص الوصاية الإدارية من خلال التعاريف سألقة الذكر التي نذكر منها ما يلي:

**أولا: رقابة ذات طبيعة إدارية.**

إذ أنها تبأشر من طرف جهة إدارية وتكون بموجب قرارات إدارية الصادرة عن جهة وصية تكون خاضعة لرقابة قضائية عن طريق دعاوى الإلغاء.

**ثانيا: رقابة تحدث بموجب قانون الذي يحدد شروط عملها.**

تمارس الوصاية الإدارية وفق حالات والأشكال المحددة قانونا، وفي هذا السياق يقول الفقيه (جون ريفيرو "J-riviro") "لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني".<sup>1</sup>

<sup>1</sup>: عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 3، الجزائر، 1990، ص 266.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

فالرقابة الوصائية الإدارية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، وهو احتراماً لمبدأ الاستقلالية الجماعات المحلية في تسير الشؤون المحلية، فإطلاق يد الرقابة الوصائية من شأنه أن يؤدي إلى تدخل الجهات الوصية في كل صغيرة وكبيرة، مما يخنق الهيئات اللامركزية ويعيق عملها، فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا في حدود المرسومة لها قانوناً ولا تتعداها وإلا كانت هذه التصرفات محل طعن بالإلغاء<sup>1</sup>.

### ثالثاً: رقابة استثنائية.

أن القاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال-الإداري والمالي- وتمارس سلطاتها وفق هذا الأمر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من وجود نص يوضحها ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية<sup>2</sup>.

### رابعاً: رقابة خارجية.

إن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة المركزية الوصية والسلطة اللامركزية الخاضعة للوصايا، فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد وإنما تكون خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية.

<sup>1</sup>: ابتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة 2012/2013، ص 62.

<sup>2</sup>: عمار عوابدي، القانون الإداري -التنظيم الإداري-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 246.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.

نجد تشابه كبير بين مصطلح الوصاية الإدارية وغيرها من الأنظمة الأخرى في القانون فإقتضت دراستنا إلى التطرق للفصل بينها وبين الأخيرة حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية، تمييز وبينها وبين الرقابة الرئاسية، وتمييز بينها وبين الإشراف الإداري.

أولاً: تمييز الوصاية الإدارية الوصاية المدنية.

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث اخذ من مفهوم الوصي والموصي عليه في القانون المدني، غير أن له في مجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، فنجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية التي تتمتع بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية المصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري<sup>1</sup>.

إن الوصاية المدنية يتصرف الموصي فيها بإسم ولحساب القاصر بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال بإسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص بالموصى عليه بينما الوصاية الإدارية هو حماية المال العام والمصلحة العامة.

نجد اعتراض البعض عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المواد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار

<sup>1</sup>: عيمور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، المرجع السابق، ص 65.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

الكثير من مصطلحات القانون الخاص ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير ومثال ذلك العقود الإدارية الملكية في الأموال العامة، المسؤولية الإدارية.

ونجد أن المشرع الفرنسي هو من استعمل الرقابة الإدارية بدل من الوصاية الإدارية في دستور سنة 1946<sup>1</sup>.

### ثانيا: تمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية.

إن الرقابة على الهيئات اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لا بد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولاً، حيث تعرف على أنها "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة"<sup>2</sup>.

قدم الفقه في إطار تمييز الوصاية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواحي:

1- تعتبر الرقابة الوصائية الإدارية رقابة استثنائية لا بد لممارستها من وجود نص صريح يقررها صراحة وذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقررها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات المحلية ويمس استقلالها، أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون أو بصفة تلقائية من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية.

<sup>1</sup>: عمار بوضياف، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2، الجزائر، 1990، ص 177.

<sup>2</sup>: حمدي سليمان سحيماتالقبيلات، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 74.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

2- تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملائمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري<sup>1</sup>.

3- تقوم السلطات المركزية الوصية بالتصديق على القرارات الهيئات اللامركزية برمتها أو رفضها دون تعديل أما في الرقابة الرئاسية فتملك حق التعديل والإلغاء وحتماالسحب، كما هو الحال بالنسبة لسلطة الحلول إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناء وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية.

4- أما من حيث المسؤولية فنجد أن الوصاية الإدارية تسال الهيئات المحلية عن أعمالها وتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، لاعتبارها مستقلة فيإتخاذها لقراراتها، أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فان الرئيس يسال عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار وان له حق الرقابة والإشراف والتوجيه.

5- يرى البعض أن الرقابة الرئاسية تتميز عن الرقابة الوصائية فيما تملكه الأولى من سلطة التعيين والتأديب على موظفيها على خلاف الرقابة الوصائية التي نجد فيها هذين السلطتين ولكن هذا الرأي مردود عليه على أساس أن هذين السلطتين موجودتين في كلا من الرقابتين لكن الاختلاف يكمن في اختلاف مداها باختلاف نوع الرقابة<sup>2</sup>.

6- شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة، فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو غير متمركزة بين سلطة عليا وأخرى تابعة، أما الرقابة الوصائية فتجري أساس بين سلطة الوصائية وهيئة لامركزية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>: فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 136.

<sup>2</sup>: عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 141.

<sup>3</sup>: احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 115.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

7- لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها وذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من مميزات الرقابة الرئاسية، حيث سلطة التوجيه والأمر تتعارض مع منطوق الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية.

غير أنه هناك من يرى أن سلطة التوجيه والأمر لا تقتصر على الرقابة الرئاسية، بل تتواجد أيضا في الوصاية الإدارية وإن كانت ليس لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد<sup>1</sup>.

**ثالثا: تمييز بين السلطة الوصائية الإدارية والإشراف الإداري.**

إن مفهوم الإشراف الإداري يتمثل بأنه مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق الوحدة وحدة القانون أو كفالة المصلح التي تقوم الدولة برعايتها وتتضمن هذه الإجراءات توجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي، والتعيين والتأديب، أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية<sup>2</sup>.

ومن خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير انتظام المرافق التي تنشؤها دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة.

تختلف الوصاية الإدارية عن الإشراف الإداري من حيث ما يلي:

<sup>1</sup>: عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 143.

<sup>2</sup>: حمدي سليمان سحيماتالقبيلات، المرجع السابق، ص 57..

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

### 1- سلطة إصدار دوريات بها توجيهات غير ملزمة:

للسلطة المركزية الحق في توجيه الإرشادات والتوجيهات للهيئات اللامركزية وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات ونجد أن لهذه التعليمات ليس لها أي قوة إلزامية كونها من قبيل النصائح ولا تحتاج الهيئات المركزية لممارستها وجود نصوص قانونية وتتضمن هذه المنشورات توجيهات تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسير المرافق وهذا الإجراء لا يعد إجراء وصائي بل إجراء إشرافي، ففي الوصاية الإدارية لا نجد مثل هذه الدوريات كون وسائل الوصاية محددة في نصوص قانونية ولا نجد من ضمنها إساءة النصائح أو التوجيهات.

### 2- سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي:

إن الوصاية الإدارية تعتبر قيوداً على استقلال الهيئات اللامركزية فلا بد أن يكون منصوص عليها في القانون بنصوص تحدد مجال هذه الوصاية وحدودها ووسائلها. فإذا حدث وأن صدر قانون بمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة المركزية مثلاً دون تحديد الغرض من الرقابة، فهذا الموضوع قد اختلف فيه الفقهاء فمنهم من يرى أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقاً على الهيئات اللامركزية، لأن هذه النصوص لا تنشئ رقابة وصائية، وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية<sup>1</sup>.

ولعل هذا الرأي منطقي كون الوصاية الإدارية قيد الاستقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها، ولا بد أن تكون الوصاية الإدارية محددة بنص قانوني حيث يبين الأعمال التي ترد عليها الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، وعلى ذلك فإنه

<sup>1</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 69.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح أو طلب بعض البيانات مراعية في ذلك الصالح العام.

إن هذه الإجراءات لا تعدو أن تكون وصاية إدارية إذ يمكن اعتبارها إجراءات إشراف إداري لا غير.

### 3- سلطة التأديب والتعيين:

إن من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارس بها السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئة المركزية تعيين كل أو بعض أعضاء الهيئة اللامركزية أو أعضاء التنفيذ وحق العزل وتتضمن أيضا سلطة التأديب هؤلاء الأعضاء.

بما أن سلطة التعيين والتأديب لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية إذا كانت تمارس في الحالات التالية:

• إذا نص المشرع أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية، وعليه فإن الهيئات اللامركزية تحتفظ باستقلالها كاملا إذا ما احتفظت لنفسها حق اختيار أعضائها وحق تأديبهم أيضا، فلا يكون هناك مجال لاستعمال وسائل وصائية في هذا النوع قبلها<sup>1</sup>.

• إذا كانت قرارات الهيئات المركزية الخاصة بالتعيين والتأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن قرارات التي تخضع لرقابة وصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية.

<sup>1</sup> عادل محمود ، المرجع السابق، ص155.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

ينتهي الرأي إلى أن التعيين ووسيلة التأديب ليست من وسائل الوصاية الإدارية بل من وسائل الإشراف الإداري<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: طبيعة نظام الوصاية.

تتميز الوصاية الإدارية بأنها ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية لا الملائمة، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أن ما يميز الرقابة أنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود القانون، وتهدف إلى حماية المصلحة العامة والمتمثلة في مصلحة الدولة التي تعد السبب الرئيسي لوجود هذه الرقابة، ومصلحة الهيئات اللامركزية وذلك في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم وعجزهم عن حماية مصالحها وأموالها وكذا من تدخل السلطات المركزية في مجال اختصاصاتها المحددة قانوناً، كما تهدف إلى حماية مصلحة كافة المواطنين.

فالرقابة الوصائية تكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها، وأهدافها، ووسائلها، وإجراءاتها، لا بد أن تتم بواسطة قوانين وتشريعات، لاسيما المتعلقة بالهيئات المحلية كقانون الولاية والبلدية.

وتعتبر الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في قوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات المركزية الوصية أن تستخدم امتيازات ووسائل سلطات أخرى، للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما أن السلطات المركزية الوصية لا بد أن تحرك وتستخدم امتيازات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية فقط، ولا يجب أن تخرج عنها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>: عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 155.

<sup>2</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 64.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

### المطلب الثاني: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.

تكتسي الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية أهمية بالغة ولعل ما يعكس هذه الأهمية الأهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية، ولهذا سنتطرق أولاً إلى أهمية الوصاية الإدارية، ثم نتطرق إلى أهدافها ثانياً.

#### الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية.

برزت أهمية الرقابة بعد العدول عن النظام المركزي بصورتيه التقليدي المتطرف أو المعتدل والمسمى بعدم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضاً.

تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور الدولة من دولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تتجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه<sup>1</sup>.

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي حيث تكون هذه الهيئات مرتبطة بالسلطة المركزية التي تبشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصلح المحلية التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية.

<sup>1</sup> عيمور إبتسام ، المرجع السابق، ص71.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة وضمان عدم انجرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية<sup>1</sup>.

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 والذي ينحصر في البحث عن الأخطاء والانحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله ليشمل توضيح سبل التصحيح والتفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصارها على الدور العلاجي.

ونظرا لانتساع نطاق الإدارة العامة، وتعدد مجالاتها كثرة التعليمات الإدارية، وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى الاهتمام بالوصاية على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة، وفي أسرع وقت ممكن، وبأسرل الطرق، وتبرز أهمية الوصاية الإدارية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة تزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع.

إن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين العناصر الخاصة بالعملية الإدارية بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، كما لا يمكن التحقق من الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.

<sup>1</sup>: عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص24.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

### الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.

تتعدد وتتوسع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعاً لتطور الدولة فلم يعد تقتصر على التأكد من النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها بل تجاوز ذلك لتأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة<sup>1</sup>.

يمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية في نقاط التالية حسب الزاوية المنظور إليها والأهداف التي تبتغيها هذه الوصاية وهي كالتالي:

#### أولاً: الأهداف الإدارية.

إن الغرض من تحقيق الوصاية الإدارية هو الجانب الإداري فنجدها تبتغي مجموعة من الأهداف نذكر منها:

1- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فالاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة ادريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة<sup>2</sup>. من خلال إعتبار الجهة المركزية جهة وصية الجهات الإقليمية و هذا يفرض سيسة عامة على جميع الجهات المحلية عبر كامل التراب الوطني وأي قرار وأي بمساس بها يعد مخالف لنظام العام واجب إلغائه وهو ما تأكد المادة 43 من قانون 7/12 المتعلق بالولاية والمادة 59-60 من قانون 10-11 المتعلق بالولاية .

<sup>1</sup>: حمدي سليمان سحيما تالقييلات، المرجع السابق، ص 22.

<sup>2</sup>: هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 143.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

والتي تتم عبر حلول الجهة الوصية محل الجهة الإقليمية المحلية حيث نجد حلول الوالي محل البلدية عند تقصيرها لمهامها في حفظ الوثائق ذات أهمية كما يحل بغية ضبط الميزانية وهذا ما أكدته المواد 99-102 من 10-11.

ونجد الحلول كذلك في قانون 07-12 حيث يجلب الوزير المكلف بالداخلية محل رئيس المجلس الشعبي الولائي عند ضبطه لميزانية الولائية لنفقات إجبارية وهو ما نصت عليه المادة 163 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية .

2- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها، حيث يتم توقيف العضو وإحالاته للعدالة أو إقصائه بعد إدانته حسب المواد 46-54 من قانون ولاية والمواد 41-43 من قانون البلدية.

3- كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة، أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.

4- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد، والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين، وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة، وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية، وفي هذا المجال يرى الأستاذان "لاروك" و"ماسبتبول" أنه على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية.

5- الوقوف على المشاكل، والمعوقات، والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل، وإزالتها وذلك تسهيل على الهيئات المحلية

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال ولوجود قوة القاهرة ، تحول دون إجتماع مجلس المادة 23 و 19 من قانون البلدية طرد كل شخص يخل سير الحسن للمدولات المادة 27.

6-التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة، وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة، وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة أخرى، وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة<sup>1</sup> و يتم ذلك من خلال إختصاصات الممنوحة لكل من الولاية و البلدية .

### ثانيا: الأهداف السياسية.

يمكن تلخيصها بما يلي:

- 1- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من اجل المصلحة العامة للدولة الواحدة، وهو ما نجد من خلال تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي الذي يعد المفوض الخصومة بين الجهة الوصية(الوزارة) و الجهة المحلية(الولاية).
- 2-التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا ما يعرف بمبدأالمشروعية، فلا بد على الإدارة الالتزام بالقوانين عند أدائها لمهامها وفي حالة مخالفتها اعتبر تصرفها غير مشروع، وهذا حسب المادة 163 من الولاية الذي يتناول حلول.

<sup>1</sup>: محمد محمود الطعمنة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، القاهرة، مصر، 2005، ص 11.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

3- ضمان حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها ونشاطاتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إلى إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز، والحد من الانحراف في استعمال السلطة.

4- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات، وهذا ما حمل البعض على القول بان الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها<sup>1</sup>، وهذا بالإطلاع الرأي الإجتماعات المجالس المنتخبة و القرارات الصادرة عنها وهو ما نجده في المادة 26 قانون البلدية و الماد23 و27 من قانون الولاية.

### ثالثا: الأهداف المالية.

بحسب القانون تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي، وهذا الاستقلال كاستقلال الإداري فهو ليس مطلقا وإنما يخضع كذلك للرقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية تحقيقها في الجانب المالي ما يلي:

1- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة، والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي، والحد من تبذير المال العام.

<sup>1</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 74

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

2- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع المراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساساً هو التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها<sup>1</sup>.

إن المشرع حين يفرض الوصاية من جهة معينة، فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، ويهدف تحقيق ذلك إخضاع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية، ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة.

إن الوصاية الإدارية قد تحقق في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية، بالتزامها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير، بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

### الفرع الثالث: مظاهر الرقابة الوصائية.

تتجلى مظاهر الرقابة الوصائية الإدارية في ثلاثة مجالات وهي:

#### أولاً: الرقابة على الأشخاص.

تملك السلطات المركزية المختصة أوممثلهم على مستوى المحلي بالنسبة للمنتخبين صلاحية وقفهم أو إقصائهم من المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وفقاً للكيفيات والإجراءات المحددة قانوناً.

والتي نجدها في نصوص قانونية متعلق لكل من التوقيف والإقصاء والإقالة، حيث وازن المشرع بين الإقالة، حيث وازن المشرع بين الإستقلالية والرقابة، فأعطه الإستقلالية في إختيار الاعضاء المجالس المنتخبة الإقليمية ومنحهم صلاحيات مقررة في ك من قانون

<sup>1</sup>: حمدي سليمان سحيماتالقبيلات، المرجع السابق، ص 24.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

الولاية والبلدية لتقديم خدمات عمومية المصالح العام من جهة ومن جهة أخرى فرض رقابة صارمة على أعمالهم التي تكون خارج إطار القانون إما بتعسفهم في استعمال السلطة أو تحقيقهم لمصالحهم الشخصية على حساب المصالح العام

ثانيا: الرقابة على الهيئة.

إن إنشاء وحدات الهيئات المحلية من اختصاص القانون، حيث يتم بموجب القانون الصادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون يخول السلطات المركزية حل هذه الهيئات وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين ونظرا لخطورة الحل فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته وتبيان حالاته وإجراءاته<sup>1</sup>.

حيث حددته المادة 48-50 من قانون 12-07 المتعلق قانون الولاية و المواد 46-54 من قانون 11-10 المتعلق قانون البلدية وقد وسع المشرع الجزائري من نطاق الرقابة الإدارية على إستقلالية الجماعات الإقليمية عبر الحلول

ثالثا: الرقابة على الأعمال.

وتتمثل رقابة على الأعمال في كل من التصريح-المصادقة-،والإلغاء، والحلول.

### 1-المصادقة (التصريح):

• مفهوم المصادقة:

هو العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون، ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وأنه يجوز تنفيذه.

<sup>1</sup>: محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 22.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

نصت قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها للتركية من السلطة المركزية وهذا عبر إجراء المصادقة وهذا بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملاءمتها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون، وضمانا لاستقلال الإدارة المحلية<sup>1</sup>.

والتصديق لا يكون جزئيا، فلا يجوز لسلطة الوصية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية، وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة، ولا يجوز للسلطة الوصية أن تضيف شيئا على القرار، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على شرط واقف أو فاسخ، لان التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته الرفض<sup>2</sup>.

والمصادقة تكون إما ضمنية أو صريحة وفق ما ينص عليه القانون، فنكون أمام المصدقة الصريحة عندما تلجا الجهة الوصية إلى إصدار قرار صريح تفصح صراحة عن تزكيتها للقرار الصادر أو رفضه عن الجهة التابعة لها وصائيا، أما المصادقة الضمنية فنكون عندما تلتزم سلطة الوصية الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها بمرور المدة القانونية التي أتاحها القانون للجهة الوصية على إفصاح عن قرار اتجاهه.

ورغم تصديق السلطة الوصية على قرارات الهيئات اللامركزية فتبقى هذه الأخيرة متحملة لكامل المسؤولية المترتبة عن هذه الأعمال، وبالرجوع أو التخلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت ذلك وفقا لما تملكه الإدارة من سلطة تقديرية في حالة الملائمة، و هو مانصت عليه المادة 55 من قانون 07-12 و المادة 57 من قانون 10-11.

### 2- الإلغاء:

تتمثل في السلطة التي يمنحها القانون للهيئات المركزية في إبطال القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والمشوبة بعيب عدم المشروعية وهذا في حالات معينة حددها وحصرها

<sup>1</sup> محمد حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 3، الجزائر، 1992، ص 154.

<sup>2</sup>: عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 170.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

القانون، وهذا حتى لا يحدث اصطدام المتكرر بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية مما يعطل تحقيق الحاجات العامة للجمهور والإخلال بالمصلحة العامة حيث حددت المادة 53 من قانون 07-12 و المادة 59 من قانون 10-11 أسباب البطلان وبذلك يحدد نطاق الرقابة الإدارية عبر الإلغاء.

### 3- الحلول:

يقصد بالحلول هو حلول السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتصمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من اجل تحقيق المصلحة العامة، فلا يستخدم هذا الإجراء الخطير إلا في حالات نادرة للتوفيق بين ما تطلبه الهيئات المحلية من استقلال وبين متطلبات المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية.

ولا حلول إلا إذا الزمه قانون الإدارة المحلية بالقيام بعمل معين خاصة إذا تعلق الأمر بالمسائل التي تمس بالنظام والأمن العموميين لذا وجب على السلطة الوصية أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة وهذا باستخدام الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون<sup>1</sup> فنجد أن الرقابة الإدارية تتوسع في هذا المجال بغرض قيود على الإستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية .

### المبحث الثاني الوسائل القانونية الوصائية الإدارية على الهيئات الإقليمية.

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات الإقليمية بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وإلا تتجاوزها وهذا تحقيقا لأهداف الوصاية

<sup>1</sup>:محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 65.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

الإدارية، كما أن الوصية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة وذلك تفاديا لسوء استعمال أموال الجماعات الإقليمية<sup>1</sup>.

والرقابة تتعلق الأشخاص المسيرين للمرافق العامة سواء كانوا أشخاص معينين أو منتخبين، فالفئة المعينة لا تطرح الرقابة إشكالا، كونها تخضع لعلاقة التبعية لجهة المعينة، وهي تعمل على ترقية ونقل المعينين من مكان لآخر، وكذا لتأديبهم، فهي علاقة تخضع لرقابة رئاسية، على غرار الفئة المنتخبين التي نجد صعوبة في ممارسة الرقابة عليهم، كونهم لا يخضعون لعلاقة التبعية بالجهة المعينة، بل تخضع لما حدده لها القانون، وهذا لا يتنافى وتمتعها بالشخصية المعنوية واستقلالها في القيام بصلاحياتها.

لذا سنقسم المبحث إلى شطرين، فالأول نتحدث فيه عن الرقابة على الأجهزة الجماعات الإقليمية، أما الشطر الثاني فإننا سنتناول الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية.

### المطلب الأول: الرقابة الوصائية الإدارية على أجهزة الجماعات الإقليمية.

تمارس السلطة المركزية رقابة وصائية على المجالس الشعبية المنتخبة-البلدية والولاية- وبالرجوع للقانون فإن الرقابة تختلف من حيث تدرج سلطة المركزية المختصة بالرقابة، كما تختلف الرقابة من حيث وسائلها والجهة الموصى عليها.

وتتخذ الرقابة الوصائية على الأجهزة شكلين، حيث نجد أن السلطة الوصية تمارس رقابتها على المجلس كهيئة، كما تمارس على الأعضاء هذه الهيئة بصفة فردية.

### الفرع الأول: الرقابة الوصائية الإدارية على الهيئة ككل.

<sup>1</sup> عيمورابنتسام الوصاية الإدارية و دورها في دينامكية الأقاليم ، المرجع السابق ، ص90.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

تتمثل الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة في صورة إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية القائمة.

إن إنشاء وإلغاء وحدات اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنه ينشئ بالعادة بموجب القانون الصادر عن السلطة التشريعية، فان ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة<sup>1</sup>.

تعتبر هذه الرقابة من أخطر السبل التي تستعملها السلطة المركزية أثناء مهامها، كونها تمس بالتسيير المركزي حيث كان في القوانين السابقة يخول للسلطة المركزية حل المجلس أو تعطيله لمدة لا تتجاوز شهر بينما اقتضت الرقابة الوصائية الحالية في قانون 07-12 الحالي على المجلس الشعبي الولائي كهيئة على حله وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع إبقاء الشخصية المعنوية قائمة للولاية ولا يتم هذا إلا وفق أسباب وحالات تتمثل في:

### أولا: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي.

تتمثل حالات وأسباب حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي حسب المادة 48 من قانون الولاية الجديد في:

- حالة خرق الدستور.
- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الإختلالات الخطيرة تم إثباتها ومن طبيعته المساس بمصالح المواطنين.

<sup>1</sup>: محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 22.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من أغلبية المطلقة.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية دون تنصيب المجلس المنتخب<sup>1</sup>.

### ثانيا: الجهة المختصة.

يتم توضيح الأسباب القانونية التي أدت إلى حل المجلس الشعبي الولائي باعتبارها وسيلة رقابة وصائية عليه.

لا يمكن تحديد الجهة المختصة التي لها الحق في إصدار قرار كل باعتبار أن المجلس هيئة لا مركزية منتخبة، أي الجهة التي تعبر عن الديمقراطية الجماعات المحلية حيث يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وبالتالي لرئيس الجمهورية الحق في حل المجلس الشعبي الولائي وفق مبدأ توازي الأشكال، وحماية وضمانا للتمثيل والإرادة الشعبية<sup>2</sup>.

### ثالثا: الإجراءات المتخذة.

ليس من السهل القيام بعملية الحل نظرا للمشاكل التي قد تتجر عن ذلك بالرغم من أن العملية كانت قانونية وأن الهيئة هيئة منتخبة تضم شرائح متعددة من المنتخبين السياسيين ينتمون لأحزاب مختلفة ولذلك أحاط الشرع عملية الحل بضمانات تتمثل في الحفاظ على التمثيل والإختيار الشعبي وتتمثل في:

- تقديم تقرير من وزير داخلية للهيئة الوصية.

- إصدار مرسوم رئاسي منشور في الجريدة الرسمية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>: المادة 48 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المادة 47 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup>: محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 127.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

ولأن مرحلة الحل قد تعيق عملية التنمية المحلية فإنه يترتب عنه الآثار التالية:

- يعتبر حل المجلس الشعبي الولائي المساس بأكبر هيئة عملية منتخبة ولذلك فإنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، المندوبية الولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها - بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب مجلس جديد، وتنتهي مهام المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

وهذه أحد الضمانات التي قدمها المشرع حفاظا على سير المرافق والهيئة المنتخبة ثم تأتي مرحلة تجديد المجلس الشعبي الولائي بشكل قانوني عن طريق تحري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام<sup>1</sup>.

ويترتب عن حل المجلس ما يلي:

- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم أي إلغاء مركز قانوني دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية.

- تقتصر صلاحيات المندوبية الولائية على تسيير الأعمال الجارية واتخاذ القرارات المستعجلة ضمانا لاستمرارية المرافق العامة على اعتبار أن المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة.

- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال ثلاثة (03) أشهر موائية للحل إلا إذا بقي على التجديد العادي مدة سنة فقط<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>: المادة 50 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 129.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

رابعاً: الرقابة على الهيئة لمجلس الشعبي البلدي.

تتمثل هذه الرقابة فيما تملكه الوصاية بنص القانون حق حل المجلس الذي يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، أي إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي وإزالته قانونياً<sup>1</sup>، فالحل يستهدف الوجود القانوني للمجلس، مما ينجر عنه فقدان الأعضاء صفة العضوية التي يحملونها، وهذا بموجب المادة 46 من قانون البلدية 10-11 والتي حصرت حالاته كما يلي:

**1- خرق أحكام دستورية:** صيانة لدولة القانون فالواجب على كل المؤسسات خضوعها للنظام القانوني للدولة، فهي مطالبة أن لا تأتي ما يخالفه نصاً أو مضموناً، نذكر أن المداومات التي تخلفه باطلة بطلاناً مطلقاً، وذلك بنص المادة 54 من القانون 10-11 سالف الذكر.

**2- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس:** عندما تصدر الجهات القضائية قرارها بهذا الشأن، فالأمر يعني أن هناك خروقات كبيرة رافقت العملية الانتخابية مما يستدعي إلغائها ومن ثمة الطعن في شرعية أعضائه المكونين له، فالنتيجة مجلس غير شرعي.

**3- الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس:** تتحقق حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس، بما يعني إفراغ محتواه البشري.

**4- وجود إختلالات خطيرة في التسيير يمس بالمصالح المواطنين وطمأنينتهم.**

كان المشرع واضحاً وحريصاً على حماية مصالح المواطنين وطمأننتهم، فالباعث على ذلك كونه أصبح مصدر خلاف أثرت على سير المرفق وراحة المواطنين والإبقاء عليه يزيد الوضع تفاقماً.

<sup>1</sup>: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 106.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم.

يكون المجلس فقد الأداة التي تحكم بها سير أعماله، فلا فائدة من بقائه وهو لا يوفر النصاب القانوني اللازم.

6- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير البلدية وبعد الإغذار:

لتعدد الأحزاب السياسية المشكلة للمجلس، فلا يتصور أنهم على رأي واحد وهذا اختلاف أما الخلاف قد تجاوز مسالة الرأي، مما يؤثر على السير المنتظم والعادي للبلدية مع الإغذار الوالي لهم لتحقيق الوفاق والتقارب ولم تحصل الاستجابة.

7- اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: وضع يتحدد إثر تقسيم إقليمي جديد، تكون نتائجه ضم وإضافة بلديات أو تجزئتها إلى بلديات أخرى، فيكون حل المجلس نتيجة طبيعية لذلك<sup>1</sup>.

8- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: لا يمكن تنصيب المجلس المنتخب لظروف استثنائية والحكم هو الحل، إلا أن تحديد هذه الظروف ساد عليها الغموض، حيث لم ينحاز المشرع للتحديد والدقة، والابتعاد عن المصطلحات الفضفاضة.

أحاط المشرع إجراءات الحل وشكليات التي يلزم إتباعها، وقد حرص على حصرها وإن تم إيجاد غموض في تفصيلها، كما اقترن الحل بتجديد انتخاب المجلس، وذلك بالعودة للناخبين ويحسن القول أن الحل لا يؤثر على الشخص المعنوي، بل يقتصر الأمر على تغيير أشخاص تلك الهيئة.

يعود أمر حل المجلس إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير المكلف بالداخلية طبقا للمادة 47 من قانون 11-10 حتى لا يطعن في نية الحكومة

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 167

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

واتهامها بإهدار المبادئ الديمقراطية لكون المجلس منتخب، على أن يعين الوالي خلال عشرة (10) أيام بعد حل المجلس متصرفاً ومساعدين عند الاقتضاء، وتوكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد حسب المادة 48 من قانون سالف الذكر.

حل المجلس يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وفي حالة الظروف الاستثنائية تحول دون إجرائها، ويعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريراً لمجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفاً يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد، مع السعي إلى تنظيم الانتخابات في حال توفرت الظروف المناسبة<sup>1</sup>.

أحيطت عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية من قبل المشرع تتمثل أساساً في:

- اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي.

- إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصائية<sup>2</sup>.

تعتبر كل من الحالات لحل المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في:<sup>3</sup>

- يكون حل المجلس عندما يكون المجلس مصدر لإختلالات خطيرة تم إثباتها من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

<sup>1</sup>: المادة 51 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 108.

<sup>3</sup>: بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية الولائية في إطار القانون رقم 07-12، المرجع السابق، ص 103.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

- حالة إدماج بلديات أوسعها أو تجزئتها.

- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وهي حالات من مجالات حل المجلس والمنصوص عليها في المادة 48 من قانون

الولاية 07-12.

### الفرع الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الأشخاص.

اتباع المشرع الجزائري في اختيار أعضاء الهيئات الإقليمية بأسلوب الانتخاب، حيث جعلها بين أسلوب الانتخاب والتعيين بالنسبة للولاية بالرغم من أن التعيين لا يتحلى بمبدأ للاستقلال لأن صلاحيات هذه الهيئة تكون محدودة ولذلك نجد أن الرقابة تكون في البداية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة مداولات تحرك كل المشاريع المنتظرة من قبل المواطنين، لذا فهي تعد من أخطر الوسائل التي تمتلكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس<sup>1</sup>.

ولا تكون هذه الرقابة إلا بوجود نصوص قانونية التي حددها القانون في مادته 40 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، ولذلك نجد أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذين يخضعون إلى الرقابة الإدارية الوصائية عليهم من طرف وزير الداخلية وتأخذ في الواقع الصور الآتية:

### أولاً: التوقيف.

هو تجسيد العضوية بصفة مؤقتة وذلك بسبب من الأسباب التي حددها القانون، ووفق إجراءات حددتها النصوص القانونية، فقد نصت المادة 54 من قانون 07-12 بأنه "يمكن أن يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة

<sup>1</sup>: علاء الدين عيشي، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

قضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو الأسباب المخلة بالشرف، ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، ويمكن التوقيف بموجب قرار معطل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة<sup>1</sup>، من خلال هذه المادة نجد أن السبب الوحيد لتوقيف العضو المنتخب من المجلس الشعبي هي المتابعة الجزائية<sup>1</sup>.

وبناء عليه فإنه لاشرط صحة التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

### 1- من حيث السبب:

يرجع سبب الإيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنحة أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو بالأسباب المخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

ونجد أن المشرع الجزائري قد عدد هذه المتابعات التي يمكن أن توقف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي على غرار ما كان سائد في ظل قانون 90-09 الذي اقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة واسعة تحتمل الكثير من التأويل في حين ربط القانون 12-07 المتابعة بشرط أن تكون جنحة أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف، ولا يمكن للنائب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح.

**2- من حيث الاختصاص:** كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة التوقيف مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائياً بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبيت بقرار من الوزير.

**3- من حيث المحل:** يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من

<sup>1</sup>: المادة 54 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 45 الفقرة الثالثة من قانون الولاية على أنه "وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا وفوريا".

**4- من حيث الشكل والإجراءات:** لم تشر المادة إلى أشكال وإجراءات معينة إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع الإجراءات من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، غير أنه من حيث الشكل لا بد، أن يكون قرار التوقيف مكتوبا ومعللا<sup>1</sup>.

**5- من حيث الهدف:** يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان يهدف إلى الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية فإنه يكون معيب بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا وغير مشروع<sup>2</sup>.

أما التوقيف بالنسبة لعضو بالمجلس الشعبي البلدي فقد جاءت المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، موضحة أن الوالي هو مختص بإيقاف كل عضو من أعضاء المجلس، إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، نظير تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة تتعلق بالمال العام، أو ارتكاب فعل مخل بالشرف، أو أنه أصبح في وضع لا يمكنه معه الاستمرار في متابعة إشغال المجلس، كوجود ضمن تدابير الحبس الاحتياطي، مما لا يتصور معه تمتعه بالصفة الانتخابية مع وجوده وهو داخل المؤسسة العقابية، ولو بعنوان الحبس المؤقت<sup>3</sup>.

يستأنف العضو الموقوف ممارسة مهامه الانتخابية، عند حصوله على حكم نهائي بالبراءة بقوة القانون فوريا وتلقائيا، مما يعني أن توقيفه قبل ذلك يبقى متواصلا إلى حين تحقق براءته، والعودة إلى وضع لا يتناقض وممارسة حقه كعضو في المجلس، وتظهر

<sup>1</sup>: المادة 2/45 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 117.

<sup>3</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

أهمية الوصاية على الأعضاء هنا في رغبة المشرع محاربة الفساد على جميع المستويات وتغليظ إثمهم، مما يخص الجميع إلى عدم التعرض للمال باي شكل من الأشكال، كذا تأكيده على حفظ الشرف والحرص على طهارة ونظافة ساحة الأعضاء المفترض بقوتهم، من جانب آخر يصبح العضو الموقوف في المركز لا تتوفر فيه شروط انتخابه ولو مؤقتا، وبما أن أعضاؤه منتخبون ولا حيلة للمنتخبين لمحاسبتهم فتتدخل الوصاية لتحقيق مطامحهم كونهم لا يملكون الوسيلة الكافية لذلك.

يتم التوقيف بقرار من الوالي دون أن يشترط تسببيه، كما كان في المادة 32 من القانون 90-08 الملغى، إلا أنه ما يسجل على هذه المادة أن أمر التوقيف فيها كان جوزيا، ولكن المادة 43 من القانون 11-10 جعلت سلطة الوالي مقيدة ويستند إلى توفير شروطها لا غير، ومن حسنات المادة 43 أنها حددت مجال تدخل الوالي بتضييق حالاتها من جهة، وحدت إمكانية تدخل الوالي وفرض سلطته التقديرية من جهة أخرى، ما يجعلها أكثر دقة وضمانا للأعضاء في مواجهة الوصاية<sup>1</sup>.

### ما يلاحظ على المادة 45

استبعدت المخالفات وهو ما نستشفه صراحة من خلال بسبب جنائية أو جنحة معالما مضمون الفقرة الأولى من المادة 43 من قانون رقم 11-10 وهو نفسه مضمون الفقرة الأولى للمادة 45 من قانون 12-07، مع إضافة عبارة جديدة وهي "... أو كان محل تدابير قضائية" وهذا ما يدل على أن هذه الفقرة قد وسعت من مجال إيقاف المنتخب الولائي<sup>2</sup>.

### ثانيا: الإقصاء.

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 158.

<sup>2</sup>: بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار القانون رقم 12-07، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 99.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

بسبب عقوبة جزائية (إقصاء عقابي) والإقصاء هو الإسقاط الكلي والنهائي للعضوية على العضو الذي تعرض لإدانة جزائية، حسب بيان المشرع بقوله "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup> كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقره المجلس الشعبي الولائي، ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"، ولصحته يجب توفر الشروط التالية:

**1- من حيث السبب:** أن السبب الوحيد للإقصاء إلى ادانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية تمنعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

**2- من حيث الاختصاص:** ويعود الاختصاص للجهة الوصية (وزير الداخلية).

**3- من حيث المحل:** هو زوال وفقدان صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية.

يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها خلال شهر واحد<sup>2</sup>.

**4- من حيث الشكل والإجراءات:** يتم الإقصاء بقرار من المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك<sup>3</sup>.

**5- من حيث الهدف:** يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

وقد تطرق قانون الولاية 07-12 إلى حالتين اثنتين هما:

**أ- وجود المنتخب في إحدى حالات عدم قابلية الانتخاب أو التنافي مع العهدة:**

<sup>1</sup>: المادة 46 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المادة 41 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup>: المادة 2/40 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

القابلية للانتخاب أي القابلية أو الصلاحية أن يكون المرشح عضواً في المجلس الشعبي الولائي، أما حالات التنافي فتظهر بعد الانتخاب ويصبح صاحبها في تعارض مع مهامه الانتخابية للمجلس الشعبي الولائي، فنصت المادة 44 من قانون الولاية على أنه "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب أو حالة تنافي منصوص عليها قانوناً، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار".

يشترط لصحة قرار الإقصاء إلى وجود المنتخب الولائي إما:

- في حالة من حالات عدم الانتخاب.

- في حالة التنافي أو التعارض.

لقد حدد قانون الولاية كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً، قد تناولها القانون 90-09 الملغى في المادة 40 تحت عنوان الإقالة الحكيمة، في حين لم يشر إليها القانون الولاية الساري المفعول.

يثبت الإقصاء من الوزير المكلف بالداخلية ما أقره المجلس الشعبي الولائي بمداولة، على أن يكون القرار المركزي محل طعن أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المقصى.

• **المانع القانوني:** وهذه الحالة غامضة وغير محددة، فلم يحددها المشرع وام يقدم بشأنها فقهاء القانون الإداري أي توضيح سوى أنه ورد في قانون الانتخابات بشأن الأشخاص الذين يدخلون في حالات عدم قابلية للانتخاب، أو حالات التعارض، أو المحكوم عليهم نهائياً، فان ذلك يؤدي إلى فقدان صفة المنتخب الولائي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>: المادة 83 من قانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخاب.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

### ب- إدانة جزائية نهائية للمنتخب.

يتحقق الإقصاء في هذه الحالة عند تعرض هذا العضو لإدانة جزائية نهائية تسلبه أهلية الانتخاب، فالإتهام أو الشبهة استوجب التوقيف، أما الإدانة النهائية من الجهة القضائية المختصة يصبح معها الإبعاد النهائي إجراء تلقائيا حفاظا على صدقية ورفعة المجلس.

يعود أمر الفصل في الإقصاء للمجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة، تطبيقا للقانون أي لا تقدير للمجلس في ذلك حال توفر ما يستوجب تفعيله، وبمقتضى قرينة البراءة وحرصه على احترام عضوية المجلس أي إرادة الناخبين، ارجع المشرع إقصاء العضو حتى الحكم وبصفة نهائية، ثم يستصدر وزير الداخلية القرار الذي يكشف عما تداول فيه أعضاء المجلس، بعدها يستخلف العضو المقصى بالعضو الأخير المنتخب الذي يليه مباشرة من نفس القائمة، في اجل لا يتجاوز شهر واحد كما ورد بالمادة 41 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

أما الإقصاء عضو بالمجلس الشعبي البلدي فانه جاء في نص المادة 44 من قانون البلدية 10-11 بما يلي " 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 قرار"، فالأصل في إنهاء الحياة التمثيلية للعضو هي الطريقة التي أتى بها، ألا وهي الانتخاب، إلا أنه ما قد يطرأ من إحداث قد تزعزع مركز الأعضاء القانوني، ويصبحون عرضة للمسالة الجنائية بما ورد في المادة 42 من ذات القانون، وتثبت إدانتهم بحكم أو قرار نهائي، يكون مدعاة إلى تجريهم من العضوية بشكل نهائي ودائم، فهو بذلك إجراء تأديبي وعقابي للعضو، على خلاف التوقيف الذي لا يعدو أن يكون إجراء احترازي تحفظي، يذكر أن العضو المقصى يستخلف بمن يليه في نفس القائمة في آجالا يتجاوز

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

شهرًا واحدًا بقرار من الوالي<sup>1</sup>، والهدف هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي<sup>2</sup>.

يثبت الإقصاء بقرار من الوالي، ولم توضحها المادة 44 صراحة إلا أنه بالعودة إلى المادة 40 من قانون البلدي، نستشف أن قرار الوالي يتم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر زوال صفة المنتخب بالإقصاء<sup>3</sup>.

تعد وسيلة الإقصاء أداة رقابية مقررة لإسقاط العضوية عن النائب نتيجة توفر أحد الأسباب المذكورة قانونًا، ولعل هذا النوع من الرقابة له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، وعليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة في الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال الحفاظ على النخبة من النواب، وأحسن الأشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق الاستخلاف العضو المقصى بأخر يليه مباشرة في القائمة حفاظًا على اختيار المواطن<sup>4</sup>.

والرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدية، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرًا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو مركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع بازدواجية المهام، حيث يعد ممثلًا للدولة من جهة، وممثلًا للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي الولاية كغيره من الموظفين.

<sup>1</sup>: المادة 41 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 101.

<sup>3</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 170.

<sup>4</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 102.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يلتزم بكل التوجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثل للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها وهذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية<sup>1</sup>. كما أن الوالي يمارس سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المواد 100-101-102 من قانون البلدية، لاسيما الحفاظ على النظام العام بعد نقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ذلك أو امتناعه بعد إعدار الوالي له في هذا الصدد.

### ثالثا- الإقالة (الاستقالة الحكيمة):

#### 1- الإقالة عضو الولائي بالمجلس الشعبي الولائي:

تعد رقابة الإقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على الأعضاء المجلس الشعبي الولائي، حيث نصت المادة 43 من قانون الولاية الحالي بالقول " يعلن عن حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"، بداية بالربط مع المادة 40 المحددة لحالات زوال صفة العضو بالمجلس، لم يرد ضمنه التخلي عن العهدة، وذكرت حصرا حالة الوفاة، الاستقالة، الإقصاء، أو الحصول مانع قانوني.

كان يرمي للاستقالة التلقائية، فبناء على الصياغة والأحكام الواردة نجد أنه غير المصطلح لا غير، وأن تجريد العضو من صفة المنتخب، مردها إلى محاربة الغياب لأعضاء المجلس واللامبالاة في الالتزام بالمشاركة في الأشغال ومتابعتها، فيعد متخليا عن العهدة كل عضو تغيب أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة دون مسوغ مقبول، بما يعني أن الدورات الاستثنائية غير مشمولة به، وإذا علمنا أن المجلس يعقد أربع (04)

<sup>1</sup>: المواد 42، 43، 44، من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

دورات عادية خلال السنة، فتصبح مدة غيابه أو تخليه تفوق السنة كاملة، مما يعد عدم رغبة في تحمله المسؤولية اتجاه منتخبيه من جهة، ولا متابعة أشغال المجلس من جهة ثانية<sup>1</sup>.

يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي للعضو المعني به، دون تقديم له أي ضمانات للدفاع عن نفسه، على خلاف قانون البلدية الذي أتاح له فرصة لسماع أقواله، ويتم بمداولة من المجلس يخطر بها الوالي فوراً، ويثبت بقرار فقدان صفة المنتخب من الوزير المكلف بالداخلية، مع إمكانية الطعن في هذا القرار المركزي أما مجلس الدولة<sup>2</sup>.

### 2- اقالة عضو البلدي بالمجلس الشعبي البلدي:

إن الرقابة المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية معينة، حيث نصت المادة 45 من قانون البلدية على ما يلي: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة".

وبنا على ما جاء في المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة إلبالأركان التالية:

أ- من حيث السبب: يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين:

• أن يكون الغياب متكرر عن الحضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

• أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 169.

<sup>2</sup>: المادة 40 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

ب- من حيث الاختصاص: حسب المادة 45 الفقرة الثالثة من قانون البلدية يرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي وذلك بمثابة عقوبة للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة وغير المبررة.

ج- من حيث المحل: على إعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداورات المجلس وقيامه بوظائفه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي أي تجميد صفة العضو المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب، كما يترتب عن الإقالة عملية استخلاف العضو المقال بعضو آخر وذلك تطبيقا لنص المادة 41 من قانون البلدية<sup>1</sup>.

د- من الشكل: على اعتبار العضو المنتخب مستقिला تلقائيا وعند توافر الأسباب نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو، وبعدها يتم اصدار القرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب مع اخطار الوالي بذلك.

ه- من حيث الهدف: يتمثل الهدف بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس، وضمان حضور أعضائه للمداورات من شأنه عرقلة السير الحسن للمداورات.

وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب، وبالرجوع إلى قانون البلدية القديم نرى أن المشرع قد غير من سبب الذي كان عدم قابلية العضو للانتخاب قانونا أو وجوده في حالة التنافي، ليعود ويتبنى الحالة، والتي كانت تعتبر العضو المتغيب عن ثلاث دورات للمجلس دون عذر مقالا، في حين نجد أن قرار الإقالة حينها كان يصدر عن الوالي مع تمكين العضو المنتخب المقال من تقديم طعن خلال عشرة (10) أيام من تبليغ أمام المحكمة المختصة.

<sup>1</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 98.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

وفق المشرع وإلى حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس الشعبي البلدي نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن المنتخب، في حين يرى البعض ضرورة أن يكون التصريح في مثل هذه الحالة بموجب قرار قضائي يتضمن المنع من الانتخاب لمدة معينة وذلك من أجل إضافة المكانة اللازمة على مهمة التمثيل.

إن الإقالة وبالشكل المذكور في القانون يساهم وبشكل لافت تحقيق ديناميكية للأقاليم إذا ما قلنا بالدور الفاعل للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال، أن هذا النوع من الوصاية يبيث روح المسؤولية في نفوس النواب ويجعلهم يقدرين مدى المسؤولية الموكلة إليهم وما على السلطة الوصية هنا سوى الإقرار بهذا الغياب وتوقيع الجزاء المترتب عن ذلك<sup>1</sup>.

إن إجراء الإقالة من شأنه تفعيل المجالس وتحسين أدائها، وإيلائها ما تستحق من عناية، ومحاربة الظواهر السلبية التي عادة ما اتسمت بها هذه الهيئات حين تتصدى للشأن المحلي، ومن الناقل أن القانون ضمن للمنتخب المتغيب تبرير موقفه والدفاع عنه بسماعه أمام المجلس، واعتبر قرار المجلس حضوريا إذا تغيب المعني عن حضورها مع صحة التبليغ، ويسند إعلان هذا القرار إلى المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة ويخطر الوالي بالقرار، فالمجلس هنا يكشف عن قرار الإقالة بعد عدم قناعته بما قدمه العضو المتخلف، والذي حكم على نفسه بإنهاء عضويته طواعية على أساس علمه بما بدر منه، وأما جهله بذلك فثمة الطامة الكبرى لتصبح فكرة تعيين الأعضاء لا بد منه<sup>2</sup>.

**المطلب الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على أعمال المجالس الإقليمية.**

<sup>1</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 99.

<sup>2</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 160.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

يعد هذا النوع من الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، وهي الأكثر رقابة استعمالاً لما لها من تأثير، وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالفاً للقانون أم كان غير ملائم، وتبرز مظاهر وصور تلك الرقابة في إجراءات المصادقة والإلغاء والحلول.

وستنطلق إلى هذه الإجراءات وكيفية تطبيقها على كل من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي.

### الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

تخضع أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي إلى وصاية وزير الداخلية، في حين قرارات الوالي كمثل للدولة خاضعة لرقابة السلطة المركزية<sup>1</sup>، وتأخذ صور الوصاية في الإجراءات التصديق والبطان والحلول، وهو يشبه كثيراً مع المجلس الشعبي البلدي وهي كما هي:

#### أولاً - التصديق.

ينصرف إلى عدم ممانعة الوصاية على المداولة، ويأخذ إحدى الشكلين أما التصديق الضمني أو التصديق الصريح.

#### 1- التصديق الضمني:

تصبح بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة وسارية المفعول بعد 21 يوماً من إيداعها الولاية، وهذا ما قضت به المادة 54 من قانون الولاية، والتي لم تشر إلى نشرها أو تبليغها للمعنيين من الوالي، بما يدل ضمناً على قبولها مضمونها.

<sup>1</sup>: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 132.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

يبقى للوالي الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة، إذا ما تبين له أن المداولة المخالفة للقوانين والتنظيمات لإقرار بطلانها خلال هذه المدة.

### 2-المصادقة الصريحة:

تولت المادة 55 بيان المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من الوصاية، بالنص عليها" لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه (02) شهرين مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي<sup>1</sup>:

-الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- إتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

يستفاد منها أنها حملت أحكاما جديدة، لم ينطبق لها القانون السابق 90-09 واحتفظت ببند الميزانيات والحسابات، وعلة الأمر في الأولى أو فيما يتعلق بمصدر الهبات والوصايا واتفاقية التوأمة، هو وجود الطرف الأجنبي فيها، مما يستدعي التأكد والبحث الدقيق قبل الترخيص بقبول أولي، وإما الاتفاقيات التوأمة فالولاية ليست مستقلة في التواصل مع الخارج بحرية، والرقابة هي من تعطي الحق للمركز من الاطمئنان إلى الجهة الأجنبية، ولها أيضا تفحص بنودالاتفاقية المبرمة بينهما، أما بخصوص التصرف في العقار، فالهدف منه الحفاظ على الوعاء العقاري وإضفاء الشرعية على المعاملات العقارية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 55 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية

<sup>2</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 363.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

إلا أننا نسجل سكوت المشرع في حال استنفذت مدة شهرين، ولم يقر الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق عليها، وبما أن المشرع نص صراحة على مصادقة الوصاية فسكوتها يدل على رفض لها، مما يبعد فرضية ضمنية قبولها بحكم استنفاد هذه المدة، وكان الأفضل سد هذه الثغرة عقاباً للوصاية على تقاعسها.

وتجسد هذه المادة التصديق الصريح من خلال ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة سواء كانت ضمنية أو صريحة توجي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة، ونجد ذلك واضحاً خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة، إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضائها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل والتقرير أمام المجالس المحلية ومنحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة في اتخاذ القرار كاملة، مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الاستقلالية الكاملة، وعليه فالتصديق هو تلك الوسيلة القانونية والتي تسبق تنفيذ القرار والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي يؤدي إلى تنفيذه وتسبب في ضرر للغير، كما هي وسيلة تحمي الإدارة والمتعامل معها في أن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون<sup>1</sup>.

تم تحديد الجهة المخولة بها بالمصادقة الصريحة في المادة 55 من قانون 07-12 استدراك للنقص الذي كان موجوداً بالمادة 50 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية مع تحديد المدة بدقة والمتمثلة في شهرين لأن عدم تحديد هذه المدة قد تؤدي على نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي من جهة، وعرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي من جهة أخرى.

<sup>1</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 105.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

ثانيا: البطلان (الإلغاء).

البطلان وسيلة لاحقة لان سلطة الوصايا لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيم لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من السلطة الوصية بالإلغاء إلا بسيطا ومجردا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتع عن إصداره<sup>1</sup>، فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن الهيئة لامركزية من طرف جهة الوصية وذلك لمخالفة القانون.

ويتمثل البطلان في مداوات المجلس الشعبي الولائي من طرف الوصاية، على أن يستند لنص قانوني يخول لها ذلك من خلال مواعيد محددة، وذلك من اجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية، قد يكون مطلقا أي إلغاء بقوة القانون، أو نسبيا أي قابل للإبطال.

-لم ترد مداولة غير محررة باللغة العربية بشكل صريح في المادة 51 من قانون 90-09 بما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد 12-07.

- أما المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس لعدم حصر الاختصاصات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي بموجب مواد قانون الولاية رقم 12-07 وهذا راجع لطبيعة أنصلاحيات المجلسات تمارسها لإفيا طار مبدأ وحدة الدولة.<sup>2</sup>

- أما المداوات المتخذة خارجا لاجتماعات القانونية للمجلس: فإن ما أضافته المادة 22 من قانون الولاية 12-07 هي قاعدة غير مكرسة في قانون الولاية السابق 90-09 بوجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر المجلس يمكن عقد دورة مكان آخر من إقليم الولاية بعد تشاور مع الوالي، وهو ما أكدته المادة 23 من قانون 12-07 وهذه المداولة لا تنتج أي أثر وتقع باطله.

<sup>1</sup>: عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 177.

<sup>2</sup>: المادة 43 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

- كما أضافت الفقرة الثانية من المادة 53 منقانون 12-07 قاعدة جديدة متمثلة في حالات البطلان بقوة القانون، "يتعين على الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".

### 1- البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون المداولات التي وردت بنص المادة 53 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية:

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات: لا مشروعية لأي عمل قام مخالفا للدستور أو القانون أو التنظيمات، أي المنظومة القانونية السارية المفعول، فلا حياة لها ويجعلها عرضة للإبطال المحقق (عيب مخالفة القانون).

- الماسة برموز الدولة وشعاراتها: توخى المشرع منها صيانة وتوفير الحماية لرموز الدولة وشعاراتها من كل سوء، وترفيعها إلى مرتبة الثوابت المشتركة، ومن المواطنة الحفاظ عليها.

- غير محررة باللغة العربية: مؤكدة عليها المادة 23 من قانون الولاية 12-07، كما أعاد إلى تأكيد عليها في المادة 53 الفقرة الثالثة منه، وتوعد المداولات المحررة بغيرها بالبطلان المطلق، فالمشرع من شدة حرصه قد أطنب في ذلك<sup>1</sup>.

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها: تعد باطلة إذا ما تجاوزت اختصاصها الموضوعي (عيب عدم الاختصاص)، كان يتداول المجلس في موضوع خارج عن صلاحياته يخص قطاع العدالة.

<sup>1</sup>المواد 23-03/53 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: نظم قانون الولاية قواعد تسيير المجلس من حيث دوراته ومداولاته، فهذه الشكليات والإجراءات لا سبيل لمخالفتها، مما يستتبع تعرض أي عمل للبطلان المطلق ولا يحدث أي أثر قانوني، كتداول خارج الاجتماعات القانونية.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: تجري كافة أعمال المجلس ولجانه داخل المقرات المخصصة للمجلس، إلا بحدوث قوة قاهرة المؤكدة والمنصوص عليها في المادة 23 من قانون الولاية، وكل تجاوز يحنك إلغاء المداولة بحكم القانون<sup>1</sup>.

وعليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

أ- **عدم الاختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة، وخارجة عن صلاحياته، واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

ب- **مخالفة القانون:** ويقصد بالقانون هنا معنى واسع يشمل كلا من الدستور، القانون، التنظيم وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي، إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة وضماننا وسعياً لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

ج- **مخالفة الشكل والإجراءات:** حيث تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً المداولات التي تجري خارج الدورات العادية، والاستثنائية، والاجتماعات، والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره أو غير المحررة باللغة العربية.

وإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً<sup>2</sup>.

### 2- البطلان النسبي:

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 333.

<sup>2</sup> المادة 53 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي، وجعل المجلس يقوم بأشغاله في حياد تام وخدمة المصالح المحلية لا الشخصية، تصدى قانون الولاية 07-12 في المادة 56 منه، بحظر أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصالحهم بأسمائهم، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، وألزمت كل عضو في المجلس الشعبي الولائي بالتصريح لرئيس المجلس، وهذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام المجلس الشعبي الولائي.

كما نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معنى بقضية موضوع المداولة، أما باسمه الشخصي، أو كوكيل، وفي كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب، أو مكلف بالضريبة في الولاية، وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

يتولى الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإبطال المداولة المخالفة لأحكام المادة 57 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، وعليه تطرح من جديد إشكالية التمثيل القضائي للمجلس الشعبي الولائي أمام القضاء، إلا أنه من شأنه أن يبعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي الجهة الحيادية المستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها<sup>1</sup>.

وسعت المادة 56 في فقرتها الأولى من قانون الولاية رقم 07-12 من مجالس المداولات المجلس الشعبي الولائي مقارنة بالقانون السابق 90-09 بهدف المحافظة على مصداقية الهيئة التداولية وإضفاء صفة الشفافية في أعمالها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 57 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup> المادة 56 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

### ثالثا: الحلول.

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، وذلك تنفيذاً لسياسة العامة للدولة أو فرض القانون للقيام بها، ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم مشروع محلي، وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص، فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة الأعمال الموكلة للهيئة المحلية.

ويقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم أخطارها مسبقاً من جانب السلطة الوصية، أو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية.

فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل دون تدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً للإجراءات التي حددها القانون، وبما لا يتعارض مع استقلال وحرية الهيئة المحلية، فإن هناك حالات تتقاسم فيها الهيئات اللامركزية عن العمل أو ترفض أداء الخدمات أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة، في هذه الحالة وتلك فإن العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية، وذلك ما هو الاحترام المشروع<sup>1</sup>.

يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يرفض اخذ القرارات الملزمة قانوناً، فهذا الحلول محدود وضيق ويتناول الجانب المالي أي الميزانية لخضوع أوجه الحلول الأخرى تلقائياً بفعل الرقابة الرئاسية للحكومة المركزية على ممثليها داخل الولاية، وقد نص قانون الولاية في المادة 163 منه، والتي أمرت بتسجيل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً النفقات الإلزامية، التي لم يصوت عليها المجلس

<sup>1</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 109.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

الشعبي الولائي وفقا للتنظيم الجاري به العمل، كما يظهر أيضا ما ذهبت إليه المادة 168 أنه إذا لم يصوت المجلس بسبب اختلال بداخله وبالرغم من قيام الوالي باستدعاء أعضائه في دورة استثنائية للمصادقة عليها، يتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير الملائمة لضبطها، وفقد جاءت المادة 169 بإمكانية تدخل الوصاية إذا عجز المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير التصحيحية، لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، يتولى أخذها الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالداخلية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز<sup>1</sup>.

لم ينص قانون الولاية 07-12 بصفة صريحة أو ضمنية على سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي كما فعل قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، إلا أننا نستشف الحلول في المادة 168 في فقرتها الثالثة من قانون 07-12، حيث حملت أحكام جديدة لم تكن موجودة في قانون الولاية القديم رقم 09-90، وعلى سبيل المثال نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملائمة لضبط ميزانية الولاية في دورة غير عادية وبسبب وجود اختلال داخل المجلس<sup>2</sup>.

ونجد حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في امتصاص العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية باتخاذ تدابير تصحيحية ضرورية لذلك، فهو ما نصت عليه المادة 169 الفقرة الثانية من قانون الولاية رقم 07-12<sup>3</sup>.

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

تمارس السلطة المركزية الوصاية على مداورات المجلس الشعبي البلدي، وتعتبر من أهمها وأكثرها خطرا على استقلالية القرار البلدي تجاه المركز، فنحن أمام إجازة أعمال

<sup>1</sup>: المادة 163، 168، 169، من قانون الولاية 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المادة 3/168 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup>: المادة 2/169 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

البلدية بحيث تتصرف إلى رقابة مشروعية ورقابة ملائمة، بوسائل مختلفة تتمثل في التصديق، البطلان أو الإلغاء، والحلول.

### أولاً: التصديق.

التصديق هو عمل قانوني صادر عن سلطة الوصاية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وأنه يجوز تنفيذه، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية بخصوص قرار بلدي أو ولائي لاعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة<sup>1</sup>.

فالتصديق إذن هو صلاحية مداوات المجلس وقابليتها للتنفيذ، بما يفيد أنه لا تكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها (الوصاية)، ويكتسي التصديق أهمية قصوى تتمثل في تلافي الأخطار الناجمة عن تطبيقه، فهو وسيلة وقائية تستطيع السلطة المركزية حماية الأشخاص والهيئات من تنفيذ البلدية لقراراتها المعيبة، والصادرة عن عدم دراية وخبرة، أو لسوء قصد بعض الأعضاء<sup>2</sup>.

ويظهر التصديق بمظهرين أحدهما ضمني والآخر صريح:

**1- التصديق الضمني:** نظراً لتمتع البلدية بحق المبادأة في اتخاذ ما يلزم من قرارات تتعلق بالشأن المحلي، إلا أن مداوات المجلس ليست قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية، على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد 21 يوماً من إيداعها لديها، إلا ما استثنى منها بنص يستوجب غير ذلك، وهو ما صرحت به المادة 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، بما معناه أنه باستكمال المدة الزمنية السابقة، والتي تم تمديدتها بعد أن كانت 15 يوماً في القانون السابق ولم يتم الاعتراض عليها، فهي مجازة وقابلة للتنفيذ، إذا ما رأى

<sup>1</sup>: عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169.

<sup>2</sup>: علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 55.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

المجلس صلاحية ذلك، لان التصديق في الأخير هو الإذن بالتنفيذ وليس إجبارا على التنفيذ، بالرغم من هذا تبقى قيда على الوصاية حتى تنتبه لأعمال البلديات التي هي مكلفة بها، وإلا عوقبت بتملص هذه الأعمال من رقابتها بعد المدة طبعاً، بالتالي فالمصادقة الضمنية هي بمثابة الجزاء الذي يسلط على الهيئة المكلفة بالوصاية في الحالتين القصدية أو الغير قصدية، أي حين تعمدتها السلبية وتجازى به أيضا نظير رعوتها وإهمالها، في حال السكوت غير القصدي<sup>1</sup>.

### 2- التصديق الصريح:

يتمثل في إمهار مداولات المجلس الشعبي البلدي بالصيغة التنفيذية، حتى تنتج أثارها وتكتمل ولادتها، بأن يقوم الوالي بالتصديق المعلن صراحة بموافقة على هذه المداولات، وبالتالي فهي إستثناء من الأصل المتمثل في التصديق الضمني، وقد حددها القانون في المادة (57) من القانون (11/10) المتعلق بالبلدية كآآتي: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>: عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشرة التوزيع، عين مليانة، الجزائر، 2010، ص 107.

<sup>2</sup>: علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

بالنظر إلى مواضيع المداولات التي كانت محل مصادقة صريحة من الوالي، لما تنطوي عليه من أهمية كالميزانية التي تبنى عليه خريطة البلدية مستقبلا، مع ضرورة التأكد من حسن تشييدها بما يتفق والقوانين سارية المفعول ومدى مطابقتها للمعايير المعمول بها.

وذا الأمر بالنسبة للحسابات التي تعد مدخلا للكشف عن الفساد، فالتدقيق فيها أمر في غاية الأهمية، أما فيما يتعلق بالهبات والوصايا الأجنبية قد إدرجها بمناسبة هذا القانون، فمنطقي أن يتم التعرف والتأكد من مصدرها، وما من شأنه أن يؤثر على المجلس كهيئة أو أعضائها ويضر بالمصلحة العامة، يذكر أن قبول هذا النوع من الهدايا يتم بموافقة مسبقة من وزير الداخلية، كذلك التوأمة مع الأطراف الأجنبية ينضوي تحت حماية كيان الدولة من خلال الاطلاع على بنود هذه التوأمة، ونرى أنه لا يأتي على استقلال المجلس في شيء مما التزمت الوصايا بحدودها، وتحرت في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة والمحلية أيضا، أما فيما يتعلق بالتنازل عن الأملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها أمر مهم ولازم حفاظا عليها، ولب القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أحييت للمصادقة الصريحة، بل لطبيعتها ولاعتبارها من الموضوعات الداخلة في اختصاصات السلطة المركزية أصلا<sup>1</sup>.

أقر المشرع بأن هذا التصديق الصريح يتحول إلى تصديق ضمني إذا تجاوز (30) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، ونكون أمام موافقة ضمنية نظير سكوت الوالي وعدم إعلان قراره، لتكون المداولة قابلة بعدها للتنفيذ، بما يفترض خلوها من عيوب اللامشروعية، وسلم بصحتها وسلامتها، وذلك حماية للمداولات المتخذة من المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية، وتعطيل المصالح المحلية للبلديات<sup>2</sup>.

ضرورة خضوع المداولات للمصادقة مهما كان شكلها توجي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس الشعبية المحلية والمنتخبة، ونجد

<sup>1</sup>: عمار عوابدي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 192.

<sup>2</sup>: المادة 58 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضائها من طرف المجالس المحلية، وهذا يبين التضييق في منح السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات من طرف هذه الأخيرة، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة، بل هي عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة.

### ثانيا: البطلان (الإلغاء).

يقصد بالإلغاء هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية، أن تزيل قرار صادرا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، وبذلك فهو وسيلة لاحقة تبتغي إنهاء وإعدام هذا القرار، وبالمقابل فلا تملك الوصاية من أمرها أن تمارس الإلغاء الجزئي أي أنها تعدل في القرار، ويعد هذا مساسا باستقلال الجماعات المحلية، وينقسم إلى بطلان مطلق، وبطلان نسبي.

### 1- البطلان المطلق:

تنص المادة 59 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

-المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

-التي تمس بالرموز الدولة وشعاراتها.

-غير المحررة باللغة العربية.

-يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار."

يصرح الوالي ببطلان المداوات التي تخالف شكلا، أو ما ورد في المادة سالفة الذكر بقرار دون أن يشترط تسببيه أو تقييده بمدى زمني، كما نجد أن المشرع حرص على حمل

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة وإتباع أحكامه وتدرج قواعده، على نحو يضمن عدم مروقها عنه ويبقيها ضمن إطار الدولة مخافة الانزلاق، فالدستور أولاً في مقدمة القوانين الذي لا يمكن أن يوتي ما يخالفه نصاً في جميع أحكامه، لاسيما ما تعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، كما أعقب ذلك برسم ضوابط محددة فيما يتعلق برموز الدولة وشعاراتها، وكل مل يسيء إلى مجدها وما خلده الأمة، وما سطرته في ماضيها المشرق، وشدد على استعمال اللغة العربية تذكيراً منه باللغة الوطنية الرسمية على اعتبار أن المادة 53 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، قد تطرقت لذلك بوجه الوجوب بالقول: " يجب أن تجرى وتحرر مداولات وإشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية"<sup>1</sup>.

وإن من الأسباب المبينة في المادة 59 من قانون البلدية الحالي أرجعت سبب بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية، واحترام التدرج الهرمي في الدولة وذلك باحترام كل من الدستور، القانون، التنظيم، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية...<sup>2</sup>.

### 2- البطلان النسبي:

بموجب المادة 60 القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، تكون بعض المداولات المجلس الشعبي البلدي محلاً للإبطال، إذا ما شاب موضوعها ما يرمي إلى انحراف عن المصلحة العامة، والانجرار وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء، أو كلهم بما فيهم رئيس المجلس بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولها أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم،

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 163.

<sup>2</sup>: عيمور ابتسام، المرجع السابق، ص 111.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

وذلك بتعارض مصالحهم ومصالح البلدية، كل ذلك تنزيها للمجلس وأبعاده عن الشبهة وحفاظا على مكانته ومصداقية أعماله، وأي تهاون في هذا الشأن من الوصاية يجعل من صورة المجلس تهتز لدى جموع الناخبين، وبصورة الدولة لذا يجب حمل الأعضاء وجعلهم يتداولون فيما يخص الشأن المحلي، لا للمصالح الذاتية في مسلك مؤيد ومحمود لمحاربة الفساد بدءا بأسبابه، لذلك فقد ألزم المشرع كل عضو بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وجد هو أو احدهم في وضع يتعارض مع مصالح متعلقة به، وبالربط مع المادة 28 من نفس القانون نجدها قد أوجبت على رئيس المجلس الشعبي البلدي التأكد من ذلك ومنعت صراحة على كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات.

تعود مسالة إبطال المداولة إلى الوالي بقرار معطل منه، بحسب المادة 60 الفقرة الثانية من قانون البلدية الحالي، مع أنه لم يرد المدة التي يحق له فيها ذلك، أين أثار إشكال حول تحديد المدة الزمنية على غرار القانون السابق حيث أعطى مدة شهر واحد، ونرى ضرورة مراجعتها حماية لكل الأطراف، وإن تتحرى الوصاية ذلك في أجل معين، ومدىها بسلطات إضافية فوق سلطاتها تجعل من استقلال البلدية شيئا مذكورا<sup>1</sup>.

### 3- الطعن القضائي:

إذا كان القانون قد أعطى الحق للوصاية أن تراقب أعمال البلدية، فإن لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنازعة أي قرار موضوعه إبطال أو عدم المصادقة على المداولة معترف به، كون البلدية مستقلة من جهة والوصاية لا تعني سلب القرار المحلي من جهة ثانية، فيتعين ضمان حقوق كل الأطراف، لاسيما الطرف الأضعف (البلدية) بأنه إذا ما بان

<sup>1</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 164.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

أن هناك تجاوز أو إساءة استعمال للوصاية من الوالي، أن يعرض النزاع على جهة مستقلة وهو القضاء الإداري، وهذا ما أورده المادة 61 من قانون البلدية، والتي أتاحت له إمكانية رفع تظلم إداري كطريق آخر لحسم النزاع<sup>1</sup>.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية التي تتصدى لقرارات الوالي السابقة بموجب المادة 800 من قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تكون الولاية طرفاً فيها، مع إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية القابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

### ثالثاً: الحلول.

يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يتم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية، وبعد الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية، حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه، ويكون تدخل الجهات الوصية طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون سيما ما جاءت به المواد 100-101-102 من قانون البلدية الحالي، ولأن الحلول إجراء استثنائي، لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة أحاطه بها، حتى لا تصبح مبرراً للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات ومن بين هذه الشروط:

-توفر الأساس القانوني، فلا حلول إلا بنص يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة، فإنه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحلول<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 293.

<sup>2</sup>: فريجات إسماعيل، المرجع السابق، ص 166.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

- أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك نركن إلى السلبية.

- عذار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتبنيها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلا لذلك فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول ولا تمنع في المساس باستقلالها.

وتظهر سلطات حلول الوالي في قانون البلدية وتتجلى في:

يتخذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، في جميع البلديات أو بعضها، وعلى الأخص الاختصاصات العائدة أصلا كالحالة المدنية والانتخابات والخدمة الوطنية<sup>1</sup>.

امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له، بموجب القوانين والتنظيمات مدعاة للحلول محله بعد إعداره<sup>2</sup>.

تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات أهمية خاصة كسجلات الحالة المدنية، والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية، تجعل الوالي يودعها تلقائيا في أرشيف الوالي، بعدما تبين له أن ظروف حفظها تعرضها للإتلاف<sup>3</sup>.

يستعمل الوالي سلطة الحلول بغية تنفيذ وتسجيل النفقات الإلزامية، كنفقات أجور المستخدمين مثلا، والتي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي ميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجلس على ميزانية مضطربة وغير متوازنة، للمرة الثانية أي بعد

<sup>1</sup>: المادة 100 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>: المادة 101 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup>: المادة 142 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

إبداء ملاحظاته عليها وإعطائه مهلة للتراجع والتصويت وفق المادة 183 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

يتدخل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي بغية ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها، بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيحات الضرورية، كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود احتلالا داخل المجلس، في الدورة غير العادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض<sup>1</sup>.

تتحمل البلدية مسؤولية هذه القرارات التي صدرت عن الوالي، لأنها تنسب لها لا للوصاية، والحلول على خطورته فهو إجبار البلدية على القيام بالتزاماتها وفقا للقوانين.

وعليه تتجلى أهمية الحلول في حال إهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعرض الهيئة المحلية لعدم الانتظام أو التوقف، مما يلحق الضرر بالسكان المحليين إذ أن الهدف من الحلول هو العمل على احترام مبدأ المشروعية، والحكمة من إقرار هذا الإجراء تمكن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعترافا بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بالمسائل تمس النظام العام والأمن العام، لذا وجب على السلطة الوصية أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة، وهذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون.

<sup>1</sup>: المادة 186 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية.

### خلاصة الفصل.

النظر إلى آليات الرقابة الإدارية الوصائية على الإدارة الإقليمية بالجزائر، نلاحظ أن المشرع قد عمد على الإكثار منها، ونوع في أساليبها بغرض مواكبة التطورات الداخلية والخارجية تجسيدا لمبدأ المشروعية والديمقراطية التي تعمل الإدارة ساعية، وما على موافقة بين ما يصدر عنها من قرارات تحمل مسؤوليات اتجاه أخطائها سواء الإلغاء أو التصحيح، أو أية وسيلة أخرى.

## الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات المحلية

إن الرقابة الوصائية لها هدف أساسي بإعطاء الجهة الإدارية فرصة ذاتية لملاحظة قراراتها قبل إلغائها بواسطة جهة خارجية غير جهة الإدارة، ونلاحظ في الرقابة الوصائية ما يلي:

وجود ضغط كبير تمارسه الجهات الوصائية على الهيئات والأشخاص، فهي مجال لرقابة الهيئات بتقييد سلطة جهة الوصية في حل المجالس المنتخبة إلى ما حدده القانون ضمن حالات معينة ومحصورة وبوسيلة المرسوم الرئاسي.

أما بالنسبة للأشخاص فحالات الرقابة محددة على سبيل الحصر بالإقالة، أو الإيقاف لوجود متابعة قضائية أو الإقصاء، وهي رقابة قانونية ضرورية لتدعيم سلطة القانون.

أما الرقابة على الأعمال فلا زالت موجهة على المداولات المجالس الشعبية الإقليمية والتي خاضعة تحت الموافقة الصريحة من طرف السلطة الوصائية خاصة في مواضيع ذات الأهمية.

تتميز الوصاية الإدارية بأنها ترمي حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية، إذ لفرض السلطة الوصائية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أنها تتميز باستثنائية وضعيتها في ممارستها ضمن حدود قانونية، والتي تهدف إلى حماية المصالح العامة، والمتمثلة في مصلحة الدولة، إلى جانب مصلحة الهيئات اللامركزية في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالحها، مع حماية مصالح كافة مواطنيها.

خاتمة

في نهاية دراستنا خلص لدينا إن الإدارة الإقليمية، هي سلطة المشاركة المواطنين في اتخاذ القرار المحلي، باعتبارهم جزء من الهيكل الإداري العام في الدولة، وهو وسيلة لربط أفراد المجتمع المحلي بالدولة عبر تحويل طاقاته إلى عمل يخدم صالحه الشخصي والصالح العام.

ويعتبر نظام الإدارة المحلية الإقليمية هو نظام أملتة ظروف عدة من أهمها زيادة أعباء الحكومة المركزية بشكل تعجز عن تنفيذها لوحدها، كما يعتبر مظهر من مظاهر

الديمقراطية الذي يعمل على تحقيق مبدأ إشراك الشعب في إدارة شؤونه بنفسه، وهو ما طبقته الجزائر باعتبار الولاية والبلدية التعبير الصادق عن اللامركزية الإدارية بالجزائر.

جاءت عدة إصلاحات على قانوني الولاية والبلدية منذ استقلال الدولة الجزائرية، واعتراف باستقلالها المحلي تماشياً مع التطور الحاصل في المجتمع من عدة نواحي، مع محاولة إيجاد حلول للصعاب التي تواجهها، وقد صدر قانون البلدية سنة 2011، وقانون الولاية لسنة 2012 معاصراً للإصلاحات السياسية التي باشرتها الدولة في 2011.

إن المؤسسات الديمقراطية تشكلاً وتسيراً، في تحوز على اختصاص كامل للشؤون المحلية، وندرك من خلال القوانين إن الجماعات الإقليمية المؤهلة إلا أنه يعتمد على الإدارة السياسية لصنع القرار والمؤسسات التي تقوم بتطبيقها ميدانياً، ولكن بالجانب العملي نجد إن حبر على الورق، لعدم توافر ما يضمن تحقيق نجاحه إلى جانب الرقابة الصارمة التي ترصدها، مع غياب المشاركة الشعبية الحقيقية والفعالة.

ومن المعوقات التي أثرت على حسن سير الهيئات وأدائها لرسالتها الأساسية هي:

- ضعف التسيير والإدارة مرده إلى نوعية التأطير البشري ومؤهلاته من المستخدمين والمنتخبين، كما تعاني الإدارة من أنها تقليدية وتخضع تحت وطأة البيروقراطية التي أثرت على مستوى الخدمات.

- عدم فعالية المشاركة الشعبية وقلتها في تطوير الأداء ومرافقتها لهذه الجماعات تتج عنه انحسار فضاءاتها وغياب الوعي لدى المواطنين في مساءلتها والرقابة عليها.

- نظرة الإدارة المركزية للجماعات الإقليمية نظرة تبعية وأبوية، من خلال تبين رقابة وصائية مشددة، تكبلها وتعيق تقدمها بمراقبة أعمال المجالس وأعضاء هذه المجالس، وتدخلاتها المباشرة وغير المباشرة في أعمال وقرارات هذه الجماعات، لتجهض عملها وتمس باستقلالها.

- ولأجل ضمان استقلال الجماعات الإقليمية وتكريس اللامركزية الحقيقية فإن الامر يتطلب:
- تقليل من شدة الوصاية الإدارية وتخفيف من صرامتها، وتحويلها إلى رقابة مشروعية تتلاءم وفكرة الاستقلالية، بتطبيق القوانين من عدمها على أرض الواقع.
  - الاعتماد على الرقابة القضائية لمجابهة الخروقات التي ترتكبها السلطات المحلية في ظل وجود فضاء إداري مستقل.
  - ضرورة عمل الأحزاب على تقديم المرشحين في المجالس المنتخبة بالاعتماد على مقاييس موضوعية، ومحاولة التقليل للخلافات السياسية ورفع المستوى الثقافي والأخلاقي، والمساهمة في خدمة المواطن المحلي بضمير ومهنية.
  - على السلطات المعنية إن تعمل على تنظيم دورات تدريبية لأعضاء المجالس الشعبية لاطلاعهم على كيفية المشاركة، وتدريبهم على الأساليب المثلى للإدارة المحلية.

## قائمة المصادر المراجع

1/ القوانين

- 1\_ القانون رقم 01/12 المؤرخ في 12 /01/2012، يتعلق بقانون الانتخاب، الجريدة الرسمية، العدد 01، سنة 2012.
- 2\_ القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، سنة 2012.
- 3\_ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 21/06/2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.
- 4\_ القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1994، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، سنة 1990.
- 5\_ القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04/02/1984، المتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06، سنة 1984.

5/ الاوامر

- 1\_ الامر 38/69 المؤرخ في 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة في 23/05/1969.
- 2\_ الامر رقم 69/74 المؤرخ في 02/07/1974، المتعلق بإصلاح التنظيم الاقليمي للولايات، الجريدة الرسمية، العدد 55، سنة 1974.
- 3\_ الامر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن قانون الاساسي العام للتوظيف العمومية.

6/ المراسيم

ا / المراسيم الرئاسية

1\_ المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 1992/01/29، المتضمن اعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في 1992/02/09.

ب / المراسيم التنفيذية

1\_ المرسوم التنفيذي رقم 226/90، المؤرخ في 1990/07/25، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتها، الجريدة الرسمية، العدد 31.

2\_ المرسوم التنفيذي رقم 230/90، المؤرخ في 1990/07/25، الذي يحدد احكام القانون الاساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة في 1990/07/31.

2/ الكتب

الكتب الخاصة :

1\_ حمدي سليمان سحيماتالقبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، دون طبعة، 1998.

2\_ عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليانة، الجزائر، دون طبعة، 2010.

3\_ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية، مجموعة رسائل دكتوراه، دار الفكر العربي، جامعة عين شمس، مصر، طبعة الاولى، 1973.

4- علاء الدين عيشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليانة، الجزائر، دون طبعة، 2011.

- 5-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2012.
- 6-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2012.
- 7-عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 1988.
- 8-محمد الصغير بعلي، الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، دون طبعة، 2004.
- 9-محمد حسين، الادارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1992.
- 10-هاني علي الطهراوي، قانون الادارة المحلية: الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، طبعة الاولى، 2004.

**الكتب العامة :**

- 1\_احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009.
- 2\_ فريجة حسين، شرح قانون الاداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 2010. احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009.

- 3\_ علاء الدين عيشي، المبادئ العامة للقانون الاداري وتطبيقاته، دار الهدى، الجزائر، دون طبعة، 2009.
- 4\_ عمار بوضياف، دروس في القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة الثانية، 1990.
- 5\_ عمار عوابدي، القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1990.
- 6\_ عمار عوابدي، القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 2007.
- 7\_ محمد الصغير بعلي، قانون الاداري، التنظيم الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2002.
- 8\_ محمد محمود الطعمنة، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، مصر، دون طبعة، 2005.

### 3/ المقالات والمجلات :

- 1\_ بسمة عولمي، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر، موضوع منشور في مجلة اقتصاديات شمال اقريقيا جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، العدد 04، 2010.
- 2\_ ناجي عبد النور، تفعيل الادارة المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، عنابة، الجزائر، دون سنة النشر.

### 4/ الرسائل الجامعية

#### 1/ رسائل الماجستير

- 1\_ فريجات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري، مذكرة تخرج ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم الاداري، جامعة الوادي، سنة 2013\_2014.
- 2\_ عزيز محمد الطاهر، اليات تفعيل دور البلدية في الادارة المحلية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2010.
- 3\_ عيمور ابتسام، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الادارة العامة وقانون تسيير الاقاليم، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012\_2013.
- 4\_ مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة بلدية ادرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، 2012\_2013.
- 5- بلال بلغال، إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار القانون 12-07، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه دولة ومؤسسات عمومية ، كلية الحقوق، بن عكنون ، جامعة الجزائر 2012، 1-2013.

#### ب / رسائل الماجستير

- 1\_ عثمانى صارة، النظام القانوني للولاية بالجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، تخصص الجماعات المحلية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2017\_2018.

# الفهرس

## الفهرس

الصفحة	العنوان
	كلمة شكر
	خطة البحث
أ	مقدمة
<b>الفصل الأول: استقلالية تنظيم الجماعات الإقليمية</b>	
08	المبحث الأول: الجماعات الإقليمية تنظيما ووظيفا
08	المطلب الأول: تنظيم وسير عمل الولاية
08	الفرع الأول: تنظيم الولاية
21	الفرع الثاني: سير عمل المجلس الشعبي الولائي
25	المطلب الثاني: تنظيم وسير عمل البلدية
25	الفرع الأول: تنظيم البلدية
34	الفرع الثاني: سير عمل المجلس الشعبي البلدي
39	المبحث الثاني: صلاحيات الجماعات الإقليمية
39	المطلب الأول: صلاحيات للولاية
39	الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي
43	الفرع الثاني: اختصاصات الوالي
49	المطلب الثاني: صلاحيات للبلدية
49	الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

54	الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
58	خلاصة الفصل الأول
<b>الفصل الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات الإقليمية</b>	
61	المبحث الأول: الوصاية الإدارية
61	المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية
61	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
64	الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة
70	الفرع الثالث: طبيعة نظام الوصاية الإدارية
71	المطلب الثاني: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها
71	الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية
73	الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية
76	الفرع الثالث: مظاهر الوصاية الإدارية
79	المبحث الثاني: اليات الرقابة الوصائية على الهيئات الإقليمية
79	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أجهزة الجماعات الإقليمية
80	الفرع الأول: الرقابة الوصائية الإدارية على الهيئة ككل
85	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على الأشخاص
96	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية
96	الفرع الأول: الرقابة الوصائية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
103	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
112	خلاصة الفصل الثاني
114	خاتمة.
117	قائمة المصادر والمراجع
122	فهرس المحتويات

## ملخص المذكرة

إن الجماعات الإقليمية هي الأسلوب اللامركزي الذي تبنته الدولة الجزائرية لتحقيق التنمية الاقتصادية وتجسيدها للديمقراطية الشعبية، كما أنها تعتبر الخلية الأساسية للدولة، والركيزة الهامة في التنظيم الإداري، حيث جاءت لتدعيم الإمكانيات البشرية والمادية الملقاة على عاتقها وتحقيق الآمال المعلقة عليها، بتدعيمها بدعامات قانونية التي تعينها على حسن وتمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية التي ينتج عنها تمتعها بالاستقلالية الإدارية والذمة المالية المستقلة عن ذمة الدولة، في أداءها لمهامها وتحمل التزاماتها ومسئولياتها اتجاه الغير، فنجد في الاستقلالية الإدارية أنها تكمن في كل من الأجهزة الإدارية الإقليمية، والتي تتمثل في كل من المجالس المنتخبة ورؤساء المجالس، إلى جانب الوظائف الممنوحة لكل من الولاية والبلدية، لأجل أداء مهامها وتسيير مرافقها، والتي حددها قانوني الولاية تحت رقم 07/12، وقانون البلدية تحت رقم 10/11، إلى جانب بعض القوانين المتفرقة والمتصلة بهما كقانون الإجراءات الجزائية وغيرها.

جاءت الوصاية الإدارية نتيجة لفكرة استقلالية الجماعات الإقليمية في إدارة شؤونها المحلية، وقد فرض المشرع رقابة صارمة عليها أثناء ممارستها لمهامها وفق نصوص قانونية محددة، للحفاظ على وحدة الدولة، وضمان سير الجماعات ضمن السياسة العامة للدولة، والمرسومة من السلطة المركزية، والتي أثرت على عدة جوانب الإدارة المحلية سواء على الأجهزة أو الأعضاء أو حتى الأعمال، لذا صار من الضروري تكيف الرقابة والصلاحيات الممنوحة للمجالس الإقليمية التي هي ادرى بحاجيات اقليمها، وتخفيف الوصاية الإدارية دون الخروج عن أهدافها المرجوة منها.

الكلمات المفتاحية: 1/ الاستقلالية الإدارية. 2/ الجماعات الإقليمية.

3/ الولاية. 4/ البلدية.

5/ الوصاية الإدارية. 6/ المجالس الإقليمية المنتخبة.

## **Thesis Summary**

Regional communities is the decentralized method adopted by the Algerian government in order to realize the economic development. It is also considered as the main cell of the government and the essential column of the administrative management, as it came to support the human and material resources at the expenses of the government and realize the hopes based on it by providing juridical supports to it. Regional institutions enjoy the corporate body, therefore they enjoy the administrative autonomy and the independent financial liabilities from the government liabilities when they do their tasks and bear their responsibilities toward the others. So, we find that the administrative autonomy is found in the regional administrative institutions which are city councils and presidents of the councils, in addition to the functions given to the province and the commune in order to do their tasks and manage their facilities which were determined by the province law number 07/12, and commune law number 10/11, as well as some different related laws like the penal code and others.

Supervision by a higher authority came as a result of the idea of independent regional communities in the management of their local affairs. The legislator has imposed strict control over the regional communities during doing their tasks according to specific legal texts, in order to maintain the country's unity, and guarantee that the regional communities stay within the general country's policy, which was determined by the central authorities. This strict control has influenced some sides of the local administration, either the bodies, members or even tasks. Thus, it has become necessary to adapt the control to the powers given to the regional councils which know best the needs of their regions. It has also become necessary to limit the supervision of the higher authority without diverting from its desired aims.

### **Key words :**

1. Administrative anatomy.
2. Regional communities.
3. Province.
4. Commune.
5. Supervision by a higher authority.
6. Regional city councils