

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية
المرجع:

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الرقابة الادارية والوصايا المركزية على أعمال المجالس المنتخبة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: إدارة محلية

الشعبة: العلوم السياسية.

تحت إشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة):

د.محمد حسان دواجي

زحاف نعيمة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

الأستاذ(ة) عباسي عبد القادر

مشرفا مقرر

الأستاذ(ة) محمد حسان دواجي

مناقشا

الأستاذ(ة) بوجعفة رشيدة

السنة الجامعية: 2021/2020

تاريخ المناقشة : 2021/07/12

شكر و عرفان

الحمد لله من قبل ومن بعد

الحمد لله ظاهراً وباطناً

الحمد لله وأخيراً

ثم الشكر لكل من أمي وأبي وعائلتي

أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة عبد الحميد ابن باديس -مستغانم

كما لا يفوتني تقديم الشكر الجزيل لأستاذي المشرف دواجي وأعضاء لجنة الموقعين

الإهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين

-أهدي ثمرة جهدي إلى من قال فيهما الله عزوجل " وأخفض لهما جناح الذل من
الرحمة وقل ربي، إرحمهما كما ربياني صغيراً

-إلى مشعات حياتي أغلى إلا عزاء وإخوتي وأخواتي إلى كل من لم يبخل علي في
إتمام وإنجاز هذا العمل المتواضع

**ومن لم نستطع ذكره في هذا المقام فإنه يبقى محفوظاً في ذاكرة
الأيام**

إن تعدد وظائف الدولة وتوسع وتشعب التزاماتها اتجاه رعاياها وكثرة أعباءها أمر يرجع إلى تعدد متطلبات العصر الأمر الذي أدى بها إلى تبني آليات لتخفيف العبء على إدارتها المركزية، وهذا الأمر لا يتحقق إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، والذي يعرف بنظام اللامركزية الذي يعد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري حيث أصبح هذا النظام يحمل صيغة عالمية، وذلك بتبنيه من قبل معظم دول العالم، والجزائر كغيرها من الدول أخذت بهذا النظام أي نظام اللامركزية وعملت على تحقيق إدارة محلية تتماشى على متغيرات العصر، وقد كان ذلك عبر مراحل بدأ من تطبيق نظام اللامركزية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا .

فيقصد باللامركزية الإدارية حصر كل الوظيفة في يد الأجهزة الوظيفية، أي تركيز وحصر كل الأعمال الوظيفية الإدارية في يد السلطة العليا، بحيث لها كافة الصلاحيات والاختصاصات ولا يبيث في شأن من شؤونها دون الرجوع إليها.

- أما المقصود باللامركزية منذ الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية الدولة بين أجهزة المركزية والسلطات اللامركزية الإقليمية، أي إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تباشر هذا القسط من الوظيفة العامة في حدود نطاق إقليمها .

تعتمد الجزائر في تنظيمها الإداري على المزج بين المركزية واللامركزية، من أجل الوصول إلى تنظيم إداري يحقق أهدافه، فأسست تنظيمات مركزية ضرورية للمحافظة على تماسك الدولة ووحدتها، في حيث تشرك اللامركزية الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية غي ممارسة وظيفتها الإدارية في حدود معينة .

فأقام تطور وظائف الدولة وإستحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني في ظل إختلاف الإحتياجات والأولويات الأمر الذي أدى لضرورة ترك المبادرة للهيئات المحلية .

وعليه تتمثل هذه الهيئات الإقليمية المحلية في الولاية والبلدية، والتي تعتبر من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية باعتبارها همزة وصل في النظام الجزائري بين الإدارة المركزية واللامركزية، وما يتعين في مجال دراستنا وحثنا هذا هو إستقلالية هذه الهيئات.

إن إستقلال الهيئات المحلية هو إستقلال أصيل مستمد من القانون له مفهوم واسع ويحمل عدة معان، ليتحدد مضمونه بمجال إستعماله ويرتبط مضمونه بالجماعات المحلية إنطلاقا من خلافاتها بالجهة الوصية، وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية، وإجتماعية، إقتصادية في إطار وحدة الدولة، فهي إذن إستقلالية نسبية أو من خصصة الأهداف المسطرة لها، فالإستقلالية حق للجماعات المحلية في إتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للقيام بإختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعا من الرقابة الإدارية، أو ما يصطلح عليه السلطة الوصية الإدارية التي تعتبر عنصرا من عناصر تكون اللامركزية ذاتها فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولاوصاية بدون لامركزية .

وللرقابة دور في التنمية والإصلاح الإداري في الدولة وضرورة العمل بشفافية عند التعامل في قضية الرقابة حيث أصبحت إحدى الأسس المتنامية التي يجب أن تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة المستقلة.

كما يتمثل دور المجالس المنتخبة في تحقيق التنمية لتطوير المجالات الإقتصادية والإدارية والإجتماعية والثقافية والبدئية والإنتقال بها إلى أفضل حال وبذلك تعمل على تحقيق وتوفير الحاجات المحلية والسعي بمشاركة المواطنين في رسم سياسات المجتمع بإعداد مخططات للتنمية، إلا أن المجالس المنتخبة تواجه عراقيل تجد من مخططاتها وتؤثر سلبا على أدائها تتمثل هذه العراقيل أساسا في علاقتها بالسلطة المركزية وفي الرقابة على الميزانية وعلى خطط التنمية والمشاريع وفي محدودية التمويل المحلي .

إشكالية الدراسة:

إن تركيز الدراسة على التنظيم الإداري الجزائري وعلى نظام الرقابة التي تتولى ممارستها السلطة المركزية على المجالس المحلية وما يثيره هذا النوع من الرقابة بإختلاف أنواعها سواء كانت إدارية وصائية او مالية من إشكاليات يضعنا أمام إشكالية رئيسية مفادها :

-مامدى تأثير التسيير المركزي للمالية على عمليات التنمية المحلية ؟

وتتفرع هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية أبرزها :

-ما المقصود بالرقابة الإدارية وما هي أهم مظاهرها وأنواعها ؟

- ما المقصود بالمجالس المنتخبة, وماهي هياكلها والمرحل التي مرت بها النظام القانوني لهذه

المجالس ؟

-ما هي أهم صور الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية في الجزائر؟

-ما مدى إنعكاس هذه الوصاية على فعالية المجالس المحلية ؟

-ما مدى تأثير الرقابة على الميزانية الجماعات المحلية على عملية التنمية على المستوى المحلي؟

فرضيات الدراسة:

وفي محاولة الإجابة عن الإشكالية المطروحة يمكن صياغة جملة من الفرضيات التالية:

- كلما منح للهيئات المحلية صلاحيات وإختصاصات أوسع في رسم السياسات المحلية كلما أعطاهما ذلك إستقلالية أكثر في تنفيذ قراراتهما .

- كلما توفرت الموارد المالية الذاتية لذا الجماعات المحلية كلما قلت تبعتها للسلطة المركزية

- تشديد الرقابة على المجالس المحلية يعرقل مسار أعمالها

مبررات إختيار موضوع البحث:

من بين الأسباب التي دفعتني إلى إختيار هذا الموضوع :

- محاولة الوقوف على حجم الرقابة الإدارية ومدى تأثيرها على أعمال الجماعات المحلية
- الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي أدت إلى تعثر أداء المجالس المحلية
- محاولة البحث عن العلاقة التي تربط المجالس المحلية بالإدارة المركزية والطبيعة هذه العلاقة .
- محاولة فهم مسار التنمية المحلية والتعمق في أهم العراقيل التي تعيق تطور البلديات والولايات على حد سواء.

➤ بالإضافة إلى رغبتها في تناول مواضيع ذات طابع علمي لطالما شغلتنا كمواطنين وباحثين وهي أساليب تحسين أداء المجالس المحلية والقضاء على سوء التسيير فيها سواء كان إداري أو مالي

أهداف الدراسة:

نسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها :

- ✓ تسليط الضوء على موضوع الرقابة الإدارية والجماعات المحلية .
- ✓ السعي لتحديدها إذا كانت هناك علاقة موجودة بين متغيرين الإثنين، الرقابة الإدارية والمجالس المحلية المنتخبة .
- ✓ الوقوف على نظام الجماعات المحلية على الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين السارية التي تنظم كل من البلدية والولاية .
- ✓ توضيح آليات الرقابة الإدارية على المجالس المنتخبة ومجال تطبيقاتها على ضوء قانون البلدية والولاية الحالي.
- ✓ تحديد أهم الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الإدارية من جهة والكشف عن مدى فعاليتها على أداء المجالس المنتخبة من جهة أخرى وكذلك علاقتها بالتنمية المحلية.

أهمية الدراسة:

يكسي موضوع الرقابة الإدارية والوصايا المركزية على أعمال المجالس المنتخبة أهمية كبيرة من الناحية النظرية والتطبيقية

● من الناحية النظرية: نجد أن موضوع تنظيم الإدارة المحلية حظي باهتمام كبير لدى المختصين والباحثين والأكاديميين، وذلك لقربها المباشر من الأفراد المحليين الذي غالبا ما تسعى هذه المجالس لحل مشاكلهم وتحسين مستوى معيشتهم باعتبار هذه الأخيرة حلقة وصل بين المواطن والجهات المركزية باعتبار الجماعات المحلية عماد التنظيم الإداري في الجزائر .

● من الناحية التطبيقية: تكمن أهمية الموضوع قيد الدراسة من الجانب التطبيقي كون الجماعات المحلية وهيئاتها، تعد من أهم وأكثر التنظيمات الإجتماعية حساسية وفاعلية في التعبير الفعلي عن المشاركة الرسمية مع الدولة في إحداث التنمية المحلية التي تسعى إليها.

صعوبات الدراسة:

أمر طبيعي أن يتعرض البحث لصعوبات، غير أن هذه الأخيرة كانت بمثابة الدافع للإستمرار والبحث ومن اهم الصعوبات التي واجهتني في إعداد البحث :

❖ قلة المراجع والدراسات السابقة في موضوع البحث خاصة من قبل الباحثين الجزائريين, مما

جعل هذه الدراسة تشوبها الكثير من النقائص

❖ صعوبة تناول الموضوع نظرا لتدخله وتناوله مواضيع وتخصصات مختلفة

❖ تشتت وتشعب نصوص القانون الإداري وتناثرها وتنوع مجالاته بدءا بالنصوص الدستورية،

القانونية والتنظيمية وصولا إلى القرارات الوزارية مما يجعل مهمة البحث فيها والتعمق فيها صعبة للغاية .

❖ شمولية الموضوع وعمقه مما صعب حصره في عدة فصول لأنه موضوع قابل للبحث

وخصب

الدراسات السابقة:

ويمكن الإشارة الى ان الدراسات السابقة حول الموضوع البحث قد تم تناوله كدراسة مستقلة في رسالة ماجستير للاستاذ بن ناصر بوطيب بعنوان "الرقابة الوصائية واتها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر" والتي تضمن دراسة الرقابة الوصاية على المجالس البلدية والتي من خلالها الباحث إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة لدرجة أنها تعيق عجلة التنمية على المستوى المحلي، وكذلك مذكرة ماستر أكاديمي لطلبة أمير حيزية بعنوان "الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين" والذي توصلت الباحثة من خلالها إلى أن ممارسة هذه الرقابة المتشددة يتناقض مع مبدأ إستقلالية هذه الأجهزة, كذلك رسالة ماجستير للباحثة إبتسام عميور بعنوان "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم" وقد تطرقت إلى دراسة الرقابة الوصاية على المجالس المحلية وأثرها على إستقلاليتها وتوصلت الباحثة من خلالها إلى ضرورة التخفيف من صرامة الوصاية الإدارية وتحويلها إلى رقابة مشروعة ومعقولة تتلائم مع منطق وفلسفة اللامركزية وهو ذات الأمر الذي حاولنا الكشف والتحري عنه من خلال هذه الدراسة .

المناهج المستخدمة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة نظرية الرقابة الإدارية وأساليبها وآلياتها على المجالس المنتخبة وكذا وصف طبيعة الرقابة الوصائية الواردة في النصوص القانونية المرتبطة بقانون البلدية والولاية الحاليين وتحليلها وإستقراء النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة عن هذه الرقابة، كما اعتمدنا على المقارنة بين بعض صور الرقابة الإدارية وذكر نقاط التشابه والاختلاف بالإضافة إلى بعض النصوص في المجالات التي استدعت ذلك.

تقسيمات الدراسة:

والإلمام بالموضوع قيد الدراسة والإجابة عن الإشكالية المطروحة فقد قسمنا البحث الى فصلين, بحيث تضمن الفصل الأول الإطار المفاهيمي للدراسة والذي بدوره تضمن مبحثين أساسيين,

حيث تناول المبحث الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الادارية والوصاية المركزية، والمبحث الثاني الايطار المفاهيمي للمجالس المحلية المنتخبة.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة أثر الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة, وقسمناه إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول الرقابة على المجلس الشعبي البلدي والمبحث الثاني تطرقنا فيه إلى الرقابة على المجلس الشعبي الولائي.

وإنتهت المذكرة بخاتمة تضمنت أهم النتائج المنتقاة من الدراسة مع ذكر توصيات نھيب أن تأخذ بعين الاعتبار راجية كذلك أن أكون توفقت ولو بالقدر اليسير في إرساء ووضع لبنة ولو ضئيلة بالنسبة لهذا الموضوع في نفس الوقت.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للدراسة

تمهيد الفصل الأول:

- تعتبر الإدارة إحدى الوظائف الإدارية الرئيسية إذ لا بد من وجودها في المنظمات والمؤسسات التي تسير نحو الأهداف المسطرة والسعي إلى تحقيقها وكذلك لتحقيق الجودة.
- ووظيفة الرقابة الإدارية ليست منفصلة عن باقي الوظائف الإدارية الأخرى، على غرار الوظائف الأخرى من تخطيط وتنظيم وتوجيه، بل هي مكملتها وهذا لما لها من أهمية في متابعة في متابعة وقياس أداء الأفراد، ومحاولة كشف عن نقاط القوة والضعف وتصحيح الانحرافات والإبتعاد عنها وتأكيد على وصول المنظمة للأهداف المرسومة والمخططة لتحقيقها
- أما المجالس المنتخبة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، تمثل الأساس للتسيير والإدارة، وهي مرتبطة بذلك بين المواطن والإدارة المركزية وهذا في تنفيذ المشاريع المسطرة وفي توفير الخدمات المختلفة.
- وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى ماهية كل من الرقابة الإدارية والمجالس المنتخبة بحيث يتضمن المبحث الأول ماهية الرقابة الإدارية، يتكون من أربعة مطالب من مفهوم الرقابة الإدارية وخصائصها وأنواعها وأساليبها وأهميتها وأهدافها ومن صور الرقابة الإدارية ومقارنتها.
- أما المبحث الثاني يتضمن ماهية المجالس المحلية المنتخبة يتكون أيضا من أربعة مطالب من تعريف البلدية ومراحل تطورها وصلاحياتها وهيئاتها ومن تعريف بالولاية ومراحل تطورها وصلاحياتها وهيئاتها.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية والوصايا المركزية

وتعتبر الرقابة الإدارية عنصر هام وأساسي من عناصر العملية الإدارية وذلك بسبب إتساع نشاط الإدارة وتعدد أجهزتها، فالرقابة تعمل على كشف أوجه القصور والانحرافات في المنظمة الإدارية كما تعمل على كفاءة النظام والاستقرار داخل الوحدة الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وخصائصها:

للقوف على مفهوم الرقابة الإدارية لابد من تحديد مفهوم الرقابة الإدارية محصورة من صور الرقابة ثانيا.

الفرع الأول: تعريف الرقابة:

*تعددت تعاريف الرقابة وتنوعت آراء الفقهاء فيما بين المشتغلين بالقانون الإداري والمشتغلين بعلم الإدارة العامة، حيث عرفها كل منهم حسب زاوية تخصصه إذ لابد علينا التطرق إلى المفهوم اللغوي والإصطلاحي للرقابة

-فمن حيث مدلولها اللغوي تزخر اللغة العربية بمفاهيم متعددة للرقابة، فمن مشتقات الكلمة نجد "راقب" وتحمل صفة "الرقيب" وهي من أسماء الله الحسنى وتعني "الحافظ" الذي لا يغيب عنه شيء "ورقيب القوم" هو الحارس أفراداً أما "رقيب الجيش" فهو طليعهم الذي يترصده خطوات العدو¹

- أما عن تعريف الإصطلاحي فقد اختلفت بين فقهاء القانون الإداري وعلماء الإدارة العامة فليس من السهل تقديم مفهوم موحد للرقابة من الناحية الإصطلاحية، حتى علماء الإدارة العامة أنفسهم اختلفوا فيما بينهم حيث عرفها كل واحد منهم حسب تخصصه وكذلك تعددت هذه الأخيرة من حيث آلياتها، ومصادرها القانونية فكل نوع منها له مدلوله الإصطلاحي مثل الرقابة الدستورية.

¹-محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر الجزائر، 2014، ص19

ونفس الشيء الرقابة السياسية والمالية والبنكية والبعض الآخر نظر إليها من منظور إدارة الأعمال¹ ومع ذلك فمن الممكن إيجاد تعريف وظيفي موحد وشامل لمختلف أنواع الرقابة وهو كالتالي: الرقابة وظيفة مؤسساتية يقررها القانون وتمارسها هيئة يتم إنشاؤها بموجب قانون وأيضا تتمتع بالسلطة العمومية بإعتبارها تؤدي خدمة عمومية هدفها ضمان حسن تسيير مؤسسات الدولة في إطار إحترام الدستور والقوانين، كما يتمتع موظفوها أي المراقبون بحماية قانونية قصد التصرف والعمل بكل حرية ولكن في حدود القانون²

-وعرفها هنري فيول: تنطوي الرقابة على التحقق عما إذ كان كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة وأن غرضها هو إشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء ويقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها، وهي تطبق على كل الأشياء والناس والأفعال³

-أما عن مدلول الرقابة (Censure blame) تقوم أساسا على التدقيق في جميع وسائل النشر وإعطاء الترخيص لها وخصوصا في ظروف الحرب حيث تصبح الظروف إستثنائية تخضع خلالها أخبار الحرب للمراقبة ويمكن للدولة أن تصدر كل منشور ترى فيه ما يسيئ إلى قضية الدفاع عن الوطن، وكذلك الرقابة على المسارح العامة التي تخضع للترخيص من ققبل وزير التربية وشروط تعليق الرخصة وسحبها

ونستنتج من خلال التعاريف السابقة أن الرقابة لها معاني الحرس والإشراف والحفظ والأمانة والإستطلاع.

الفرع الثاني: تعريف الرقابة الإدارية:

مفهوم الرقابة الإدارية كغيره من المفاهيم الإدارية لم يحظى بتعريف جامع يتفق عليه الباحثون والمختصون في مجال العلوم الاجتماعية عموما والسياسة خصوصا حيث إعتد كل منهم في

¹-محمد حسين عبد العال، الرقابة الإدارية على الإدارة والقانون الإداري "دراسة تطبيقية مقارنة"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص72

²-محمد سعيد بوسعدية، المرجع السابق ص23

³-بشير العلاق، مبادئ الإدارة، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص129

تحديد مفهوم الرقابة على الخلفية والبيئة الثقافية والإجتماعية التي ينتسب إليها وعليه هناك تعريفات كثيرة سوف نتطرق إلى البعض منها:

1/ عرفها جوري تيري: بأنها قدرة المدير على التأثير على سلوك الأفراد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة.¹

2/ الرقابة الإدارية هي متابعة الأعمال أولاً بأول للتعرف على مدى قدرتها على تقويم الخطأ الناتج عن الأعمال، وعادة من يقوم في هذه المراقبة وحدات تكون داخل تنظيم الرقابة السابقة واللاحقة في الإدارة، والرقابة هي قسم لا ينفصل عن الإدارة والتخطيط والتوجيه لأنها من وظائفها.

3/ هي وظيفة التي تعنى بتنظيم وتوجيه الجهود الخاصة بالعمل وفقاً للخطة الموضوعية من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف المرغوبة¹

4/ عرفها محمود عساف في كتابه أصول الإدارة بأنها الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من الأهداف قد تحققت إن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة.²

5/ كما تعرف على أنها تلك التي تمارس الإدارة، ذاتها على أعمالها للتحقق من مدى مطابقتها للقانون وأحسانا تكون غاية رقابة الإدارة لأعمالها ليس فقط التحقق من مشروعيتها بل أيضاً التحقق من مدى ملاءمتها المصلحة العامة فكما ترى الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، فالإدارة تراقى نفسها بنفسها هذه الرقابة هي إما تأكيد سلامة العمل وصحته إما سحب العمل، أو إلغائه أو تعديله نظراً لعدم مشروعيته أو عدم ملاءمته.³

6/ ولقد عرف " محمد ماهر عليش " الرقابة الإدارية بأنها عملية تسعى إلى التأكد من ان الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بثقة وعناية وأن النتائج المحققة

¹-هني محمد عياصرة، مروان محمد أمين أحمد ، القيادة والرقابة والإنتصال الإداري، ط1، دار الحامة، عمان، 2007، ص16.

²-محمد محمود مصطفى الرقابة الإدارية، ص1 در البداية، ناشرون وموزعون، عمان 2012، ص89.

³-محمد رفعت عبد الوهاب القضاء الإداري، ط1، منشورات الجبلي الحقوقية، لبنان، 2005، ص78.

تطابق تماما ما تتوقعه الإدارة وما تصبوا إليه والرقابة الإدارية هي عملية مستمرة ومتجددة وتتم بمقتضاها التحقق من الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بفرض التقييم الصحيح.¹

7/ وعرفها فقهاء القانون الإداري وعلى رأسهم الأستاذ علي خاطر الشطناوي، أنها سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أولا مركزي على هيئات وأشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمال، أعضاء شخص لا مركزي يهدف تحقيق المصلحة العامة²

8/ كما تكلمت كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية عن فكرة المراقبة، على حساب فكرة الرقابة الإدارية، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح عن فكرة الرقابة في نص المادة 184 أنه "تستهدف المراقبة ضمان تسيير أجهزة الدولة في نطاق إحترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد" كما أكد التعديل الدستوري لسنة 2016، هة الآخر في المادة 15 منه على أن تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعتبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية³

- أما بخصوص المواثيق الوطنية فالميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة وهذا ما نلاحظه في إحدى فقراته والتي تنص على أن الرقابة يجب أن تمتد إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها وتطبيقها تطبيقا حقيقيا والسهر على إحترام حقوق الإنضباط والشرعية وتحرار البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري⁴

¹- علي عباس، الرقابة الإدارية وأعمال ، ط1، مكتب الراشد للنشر، الأردن، 2001، ص135.

²- علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، ط2، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص225.

³- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016.

⁴- الميثاق الوطني لسنة 176 الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1946. يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية ج.د.ش العدد 61 في 30 يوليو 1976 ص 319.

- الرقابة هي تلك الوظيفة الإدارية التي تقوم على المتابعة المستمرة والفحص الدقيق لما ينجز من أعمال وما يتحقق من أهداف للتأكد من مطابقتها لما هو مخطط مسبقا وإتخاذ الإجراءات الصحيحة كلما إقتضى الأمر في الوقت المناسب.

- كما يقصد بها تتبع ما تم إنجازه من أعمال وما تحقق من أهداف ومقارنته بما ينبغي أن يتم أو يتحقق حسب الخطة هي تلك العملية الإدارية التي تقوم بقياس الواقع الفعلي بالخطة الموضوعة وعند وجود أي إنحراف تقوم بوضع الإجراءات اللازمة من أجل الوصول إلى الهدف المحدد¹ فمن خلال التعريفات السابقة نجد أن علماء الإدارة أجمعوا على التعميمات التالية.

- أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء عن طريق مقارنته بالمعايير التي تم وضعها في الخطة ثم تصحيح الإنحراف

- أن الرقابة ليست وظيفة مستقلة، ومنفصلة عن الوظائف الإدارية الأخرى.

- إن وضع خطة وتحديد أهدافها شرطان أساسيان يصعب على المدير أن يقوم بعمله بدونها.

- أن الرقابة في منظمات الأعمال وظيفة إدارية ضرورية لكل مستوى من التنظيم.

- أن الرقابة واجبة وضرورية لجميع الأنشطة للتأكد التام من أن العمل يسير بدقة ونحو تحقيق الأهداف المسطرة²

الفرع الثالث: خصائص الرقابة الإدارية

إن للرقابة الإدارية عدة خصائص نذكر منها:

1- المرنة: وهذا يعني أن تكون وسائل الرقابة الداخلية وخطواتها قابلة للتغير والتبديل حسب ظروف العمل وما يطرأ من مستجدات في المؤسسة أثناء الممارسة.

2- الملائمة : وهذه الخاصية مهمة في نجاح الرقابة حيث يشترط أن تتناسب مع طبيعة العمل المكلف به من قبل المؤسسة والتي تؤدي إلى إختلاف في الخطط والبرامج في ضوء ظروف المؤسسة وأهدافها وتمويلها مثال نظام الرقابة في المؤسسات الضخمة يجب أن يكون مناسباً لكي تتم

¹ - محمد سرور الحريري، الإدارة الحديثة، ط1 دراسة الوراق للنشر التوزيع، الأردن 2014، ص68-69

² - محمد محمود مصطفى المرجع السابق، ص91.

السيطرة على العاملين وعلى الوحدات التي يعملون بها العاملون في المؤسسات الصغيرة يكون نظام الرقابة سهل وبسيط يستوعب صغر المؤسسة ولا يكون زائد عن الحاجة المطلوبة.

3- **الوضوح:** وهي أن تكون الوسائل المستخدمة في عملية الرقابة واضحة وتمنع الوقوع في تناقض وإزدواجية مع الأجهزة المشابهة في العمل وأن تعمل على تحديد هذه الوسائل بشكل يسمح لجميع الأجهزة الخاضعة للرقابة للإلمام بها لأن الهدف هو التوجيه والإرشاد والتصحيح ليس النظر في العيوب فقط¹

4- **قلة التكاليف** النظام الرقابي الجيد هو الذي يمتاز بقلة التكاليف أي أنه يأخذ في اعتباره الناحية الاقتصادية بمعنى أن يساوي النظام الرقابي تكلفته، فالهدف الأساسي من وجوده هو ضبط العمليات والنشاطات المختلفة في المؤسسة للحد قدر الإمكان من إهدار التكاليف.

5- **الدقة:** يجب أن يكون الجهاز الرقابي في المؤسسة دقيق وسريع في تحديد الأخطاء قبل حدوثها هذا يساعد على إيجاد الحلول بشكل مناسب، دون وجود عوائق تعيق حركة المؤسسة بشكل صحيح.

6- **فعالية:** تطبيق هذه الخاصية على الجهاز الرقابي يكون قائم بجميع أعماله مع اكتشاف للخطأ ومعالجته نحو الصواب، فيكون الجهاز الرقابي بذلك فعال يحقق الغاية التي وضعها لها.

7/ **التنبؤ بالمستقبل:** يقصد به أن لا يقتصر النظام الرقابي المستخدم على إكتشاف الانحرافات الحالية أو المتزامنة وإنما يكون قادراً على التنبؤ بالانحرافات في وقت يمكن معه إتخاذ الإجراءات العلاجية اللازمة لمواجهتها والإستعداد لها، لأن المدير الناجح هو الذي يسعى جاهدا لتطوير النظام الرقابي وإمكانه من التنبؤ بالانحرافات بوقت يسمح له بالقيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة قبل حدوث المشكلة أو الانحراف²

¹ - عبد الرزاق سالم الرحاحلة وناصر جمال خضور، مفاهيم حديثة في الرقابة الإدارية " 1 دار الإعصار العلمي للنشر والتوزيع عمان 2012، ص42.

² - معني محمود عياصرة، مروان محمد بني أحمد القيادة والرقابة والإنتصال الإداري، ط1، دار المجاهد للنشر والتوزيع، عمان 2008، ص 72-73.

8- السرعة: النظام الرقابي الفعال هو الذي يتصف بالسرعة في إكتشاف الإنحرافات قبل حدوثها والإبلاغ عنها والسرعة في توصيل المعلومات الازمة والملائمة والدقيقة التي يحتاجها المدير لمعالجة الإنحرافات وتصحيحها قبل تفاقمها.

9- التحليل: لا تقتصر مهمة النظام الرقابي على إكتشاف الخطأ فحسب، بل في تحديد أسبابه والعوامل والظروف التي أدت إلى حدوثه وإقتراح الحل المناسب والسبل الكفيلة التي يجب إتباعها لعدم الوقوع فيه ثانية ويحلله ويحدد المسؤول عنه وأسبابه ونتائجه وكيفية علاجه.

10- الموضوعية: ويقصد بها أن يستعد النظام الرقابي عن العوامل الشخصية عند قيامه بقياس تقييم الأداء لتكون عملية الحكم وتقييم الإنجاز موضوعية وسليمة، لهذا يجب على الأنظمة الرقابية أن تتميز بالموضوعية والمعايير الموضوعية قد تكون معايير كمية مثل التكاليف، أو ساعات العمل للوحدة، أو تاريخ الإنتهاء من المعايير، كما قد تكون معايير نوعية مثل، برامج من التحسينات في الجودة والنوعية¹

11- التركيز على الإستراتيجية: أي أن النظام يجب أن يركز على العوامل والنقاط الإستراتيجية والأنشطة والعمليات والأحداث الحرجة والمعقدة التي قد تهدد سلامة وأمن وممتلكات المؤسسة.²

● ومن بين الخصائص التي يجب أن تتوفر في نظام الرقابة الفعال نذكر:

- التعاون: الإعتماد على التعاون الوثيق بين من يقوم بالرقابة، ومن يخضع لعملية الرقابة حتى تنجح العملية الرقابية.

- الإتصال: جمع المعلومات عن الخطة ومعايير الرقابة والمعلومات من أجل عملية التنفيذ وعن الإنحرافات وعلى من يجمع هذه المعلومات من الآخرين أن يتصل بهم.

3- التكامل: أن يتكامل نظام الرقابة مع باقي الأنظمة الإدارية في المؤسسة وخاصة مع نظام التخطيط.

¹ عمر وصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة التخطيط التنظيم الرقابة، د، د، ن عمان 2007، ص 400

² الصباح عبد الرحمان مبادئ الإدارة الرقابية، دار زهران، عمان 1997، ص 107.

4-التوقيت الملائم: توفير البيانات في الوقت المناسب عند ظهور الحاجة لإستخدامها.¹

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وأساليبها

الفرع الأول: أنواع الرقابة الإدارية

أولاً: من حيث مصدرها: وتصنف الرقابة من حيث مصدرها إلى نوعين هوما

1/ الرقابة الداخلية: وتعني الرقابة التي تعمل داخل إطار البيئة الإدارية وعلى مستوى الدائرة الواحدة ومن الأمثلة على ذلك وحدات الرقابة الداخلية المتخصصة على الدائرة التي توجد بها وأيضاً ما يعرف بالرقابة الهرمية التي يمارسها الرئيس على المرؤوسين على شكل قواعد وإجراءات وتعليمات خاصة بالعمل المعني

2/ الرقابة الخارجية: يقصد بها الرقابة الإدارية من خلال أجهزة متنقلة خارج التنظيم وتعدد الجهات الخارجية التي تقوم بالرقابة وذلك بحسب طبيعة النشاط التي تقوم به المنظمة ومن أهم الجهات التي تقوم بهذه الرقابة جهاز المحاسبة، بحيث يلعب مراقب الحسابات الخارجي دوراً ملحوظاً فيها

ثانياً: من حيث زمن حدوثها: فيعد الحديث عن الرقابة من حيث زمن حدوثها نلاحظ وقوعها في ثلاث أنواع هي:

✓ الرقابة الوقائية: هذا النوع يعمل على أساس التنبؤ بالخطأ وإكتشافه قبل حدوثه أي متابعة العمل من قبل المدير أو الرئيس المباشر عن طريق حضوره ومتابعته للتنفيذ أولاً بأول والإطلاع على سير العمل ولا ينتظر حتى تأتية المعلومات عن وقوع الخطأ أو الإنحراف والرقابة على المدخلات أحد الأمثلة عن الرقابة الوقائية.

¹ نعيم ابراهيم الظاهر، أساس الادارة المبادئ والتطبيقات الحديثة، ط1، علم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص197

✓ **الرقابة النهائية:** وهي الرقابة التي تتم بعد إنجاز العمل بحيث يقارن الإنجاز الفعلي مع الأداء المخطط وذلك بالتعرف على الأخطاء والانحرافات ومعرفة أسبابها لتفادي حدوثها في المستقبل¹

ثالثاً: من حيث تنظيمها:

✓ **الرقابة المفاجئة:** هو ذلك النوع من الرقابة الإدارية الذي يتم بصورة مفاجئة وبدون سابق من أجل مراقبة العمل وضبطه دون إتخاذ ترتيبات مسبقة من المدير أو رئيس المباشر قصد الإطمئنان على حسن سير العمل.

✓ **الرقابة الدورية:** وهي التي تنفذ كل فترة زمنية أي حسب جدول زمني منتظم حيث يتم تحديدها يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً أو سنوياً.

✓ **الرقابة المستمرة:** وهي النشاطات الرقابية ذات السمة الدائمة والتي تهدف إلى تحقيق نوع من الرقابة الآتية من ساعة إلى أخرى ومن يوم إلى آخر وطبيعة حياة منظمة²

رابعاً: من حيث مستوياتها الإدارية: وتصنف الرقابة وفق هذا المعيار ضمن ثلاث أنواع:

✓ **الرقابة على مستوى الفرد:** يسعى هذا النوع من الرقابة إلى تقييم أداء الأفراد العاملين ومعرفة مستوى كفاءتهم في العمل وسلوكهم وذلك بمقارنة أدائهم مع المعايير الخاصة بذلك.

✓ **الرقابة على مستوى الوحدة الإدارية:** يهدف هذا النوع إلى قياس وتقييم الإنجاز الفعلي لإدارة واحدة أو قسم من أقسامها لمعرفة مدى كفاءة أدائها لمهامها وتحقيق الأهداف المطلوبة منها.

✓ **الرقابة على مستوى المؤسسة ككل:** هو المستوى الثالث للرقابة في منظمات الأعمال والغرض منه تقييم الأداء الكلي للمؤسسة ومعرفة مدى كفاءتها في تحقيق الأهداف العامة التي

¹ - زكرياء الدوري، نجم الغراوي بلال خلق السكارنة ، شقيق شاعر العملة، محمد عبد القادر مبادئ ومداخل الإدارة ووظائفها في القرن 21، دار البازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2010 ص 263-264-264

² - حنان نصر الله، هالة نصري، عيد عريج، مبادئ في العلوم الإدارية، ط1، دار زهران، عمان، 2013، ص 225.

تعمل من أجل تحقيقها ومن بين تلك الأدوات الرقابية المستخدمة لهذا الغرض مثلا نسب

الربحية ومقدار حصة المؤسسة في السوق التجاري وقدرتها التنافسية¹

خامسا: من حيث المعايير: وتتضمن الرقابة على أساس الإجراءات والنتائج.

✓ الرقابة على أساس الإجراءات: تقوم الرقابة على أساس القواعد والإجراءات بقياس

التصرفات التي تصدر عن المنظمات العامة، ومطابقتها بمجموعة القوانين والقواعد والضوابط

والطرق والإجراءات ويركز هذا النوع من الرقابة على التصرفات التي تصدر من وحدات الإدارة

العامة ومن العاملين فيها، وليس على ما تحققه هذه التصرفات من نتائج نهائية.

✓ الرقابة على أساس النتائج: تقوم الرقابة على أساس النتائج بقياس النتائج النهائية التي تحققها

المنظمات العامة، وفق المعايير يمكن قياسها موضوعيا، فهذا النوع من الرقابة لا يتابع.

سادسا: من حيث نوعية الإنحراف: وتصنف الرقابة وفق هذا المعيار إلى نوعين:

✓ رقابة إيجابية: ويقصد بها تحديد الإنحرافات الإيجابية لمعرفة أسبابها وتدعيمها ومن ثم الاستفادة

منها بشكل أكثر في المستقبل.

✓ رقابة سلبية: ويقصد بها الكشف عن الأخطاء والإنحرافات السلبية وتحديد معرفة أسبابها

ومسبباتها والعمل على تصحيحها فوراً وإتخاذ الإجراءات لمنع تكرار حدوثها في المستقبل.²

الفرع الثاني: أساليب الرقابة الإدارية (أدواتها وسائلها)

تعدد حاجات المؤسسة وتعدد ظروفها ومجالات نشاطها متعددة بذلك أدوات ووسائل الرقابة

فكما تختلف الحاجة إلى الأنظمة الرقابية في المشروعات كبيرة الحجم إلى هذه الأنظمة في

المشروعات الصغيرة

¹ -علي عباس، أساسيات علم الإدارة، مرجع سابق، ص182.

² -محمد محمود مصطفى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص 99-100-107.

-تختلف وسائل وأدوات الرقابة وفقا للإختلاف نوع وحجم النشاط وبعض الأدوات أو الوسائل تستخدم في حالات المشروعات الصغيرة ذات المهام المحددة وبعضها أدوات وسائل الرقابة يستخدم في أداء المنشأة الكلي فقط ويستخدم بعضها في الأنشطة المستخدمة.

ومن اهم وأبسط أدوات ووسائل الرقابة الإدارية:

1/الملاحظة الشخصية: يتمكن عن طريقها تحديد مدى تقدم العمل ومدى إتفاقه مع المستوى المطلوب ومن ثم تشجيع العاملين أو تصحيح الوضع أن لم تكن نتيجة مرضية الملاحظة الشخصية تحتاج إلى تواجد شخصي حتى يرى بعينه ما يجري.

2/من وسائل الرقابة الداخلية، التقارير وإرسالها إلى رؤساء أو إبلاغها في التلفون.

3/ من وسائل الرقابة ايضا: إستخدام الأوامر الشفوية المكتوبة أو إتباع بعض إجراءات الهياكل التنظيمية المربوطة بالنشاط المطلوب.

-الغرض من إستخدام الوسائل السابقة هو تغيير سلوك الأفراد لأن السلوك الإنساني بالقدر الكافي فلا فائدة من إستخدامها لهذه الأدوات.

-لهذا قد يرتبط إستخدام أي أداة من هذه الأدوات في نظام التحفيز أو التأديب أو التاديب أو أنظمة لتنمية العلاقات الإنسانية بين العاملين لدعم التغيير المطلوب

فيما يلي شرح الاثر الأساليب السابقة إستخدامها :

1/أداة التقارير: تعتبر من الوسائل الرقابية المعروفة في كل المنظمات وإن كانت تختلف من حيث الطول ومن حيث القصر والأهداف، وقد تقتصر بعض التقارير على كلمة واحدة أو كلمتين كما قد تبلغ طول بعضهما إلى عشرات المجلدات.

-الهدف من التقارير هو إعطاء المعلومات على الأداء الكلي للمؤسسة في فترات زمنية مختلفة إلى إعطاء المعلومات عن بعض النواحي. الإستراتيجية وإعطاء معلومات ملخصة عن الأنشطة.

2-الملاحظات الشخصية: هذه الملاحظات عند الإنتاج الفعلي للسلع والخدمات توجد بوجود الرؤساء والمرؤوسين معا ومما يتيح الفرصة للتصحيح أثناء العملية الإنتاجية ويتوقف على مهارة

المديرين في المؤسسة وعلى مستوى النظام السائد في مكان العمل، إلى جانب السياسات الإدارية المنتجة.

وهذه الملاحظة تقوم على مساعدة العامل الذي أخطأ عن طريق مناقشة للوصول إلى حل الذي يؤدي إلى تطوير وتحسين الأداء.¹

المطلب الثالث: أهمية الرقابة وأهدافها.

الفرع الأول: أهمية الرقابة الإدارية:

هذه الوظيفة من أهم الوظائف للقائد الإداري إذ بواسطتها يستطيع التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة، أي أنها وظيفة مراعاة وكذلك وظيفة تعمل على إظهار نقاط الضعف وكشف الأخطاء الموجودة بالتنظيم حتى يمكن إصلاحها والعمل على منع تكرارها.

والرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في كل المستويات الإدارية وليست مقصورة على الإدارة العليا فقط وإن كانت تختلف من موثع لآخر حسب إختلاف السلطات المخولة للمديرين في المنظمة، وتبرز أهمية الرقابة في صلتها الوثيقية بما فيها مكونات العملية الإدارية² وتتخلص أهم نقاط أهمية الرقابة الإدارية فيما يلي:

أولاً: الرقابة لتشجيع الإدارة على تحقيق الأهداف: السبب في ذلك أن الرقابة يبرز فيها الوقوف على تنفيذ الخطط وتقوم الرقابة في الوقت المناسب إلى توجيه الإدارة إلى ضرورة إتخاذ القرارات المناسبة من أجل تفادي أي خطأ يقع عند تنفيذ الخطط.

ثانياً: الرقابة تساهم في تغيير وتعديل الخطط والبرامج: وذلك عن طريق النظر إلى الظروف التشغيل الفعلي أو النظر إلى العوامل التي تؤثر بشكل مهم تطبيق الخطط وتعديل الخطط تكون عن طريق تحديد الإجراءات اللازمة لوضع الأمور في طريقها الصحيح قبل أن تكبر دائرة الإنحراف بشكل لا يمكن بعده من تحقيق الخطط المرجوة .

¹توفيق جميل، مذكرات في إدارة الأعمال ، ط1 دار النهضة العربية، بيروت ، 2012، ص85

² محمد محمود مصطفى، مرجع سابق، صص 101-102

ثالثا: الرقابة في سير العمل: الرقابة تضمن لنا نتائج سليمة في العمل لأنها تمنع الأجهزة المسؤولة على مدى ما حققته الوحدات الإقتصادية أو القطاعات النوعية من أهداف إقتصادية وصناعية وذلك كله عن طريق الرقابة الداخلية أو الخارجية معا.

رابعا: الرقابة تحقق العدالة: العدالة المرجوة من الرقابة تكمن في معرفة المقصرين من العاملين للعمال الذين يبذلون جهد لرفع مستوى الخطط التي وضعتها الإدارة والرقابة إذا تمت من قبل الأجهزة المسؤولة فإن ذلك يوفر لنا إنتاجية سريعة بكلفة قليلة.

خامسا: الرقابة تنير الطريق أما الإدارة في معرفة مستوى العمل: لأنها تقوم بتوزيع المديرين متابعة العمال سواء كان ذلك عن أسبوعيا أو شهريا. 15

سادسا: الرقابة فيها تجويد الأداء وتصحيح الأخطاء ومنع الإنحرافات: ويتم ذلك عن طريق الجودة في الإنتاج بأقل تكلفة وبمستوى الأسعار التي وضعتها السلطة الإدارية أو التنفيذية، وتقوم بتصحيح الخطأ الذي يقع في العملية الإنتاجية عن طريق النظر إلى سرعة الإنتاج وجودة السلع بأقل وقت اي في النهاية يشجع المسؤول على تحسين الإنتاج.

سابعا: التنسيق بين المجموعة الواحدة: التي تقوم على تحقيق أقصى نتائج سليمة وتنفيذ للخطط بشكل سليم وسريع وشف موطن الضياع بطريقة سريعة وذلك من خلال التنسيق الذي يتم عن طريق الرقابة.¹

وتبرز أهمية الرقابة الإدارية للأسباب التالية:

أ- منع حدوث الأخطاء

ب- التأكد من حسن سير العمل.

ج- تشجيع النجاح الإداري

د- إكتساب الخبرة وتطوير الأداء. هـ- الشعور بالمسؤولية وتعزيز إلتناء الأفراد للمنظمة²

¹-معن محمود عياصرة، مروان محمد بني أحمد ، مرجع سابق، ص72-73

²-نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سابق، ص197.

✓ الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية:

نظراً للأهمية البالغة التي تعرفها الرقابة الإدارية، فهي تسعى بذلك لتحقيق جملة من الأهداف ويمكن تلخيص الأهداف التي تحققها لنا الرقابة الإدارية بما يلي:

1- حماية الصالح العام : وهي محور الرقابة، وذلك بمراقبة النشاطات، وسير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.

2- توجيه القيادة الإدارية أو السلطة المسؤولة إلى التدخل السريع، لحماية الصالح العام، واتخاذ مايلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء من أجل تحقيق الأهداف.

3- يتحمل أن تكشف عن عملية الرقابة من عناصر وظيفية أسهمت في منع الانحراف، أو تقليل الأخطاء، وهذا يؤدي إلى مكافأة هذه العناصر وتحفيزها معنوياً ومادياً¹.
عدم احترام القانون الداخلي للنظام العام.

-إكتشاف مستوى القيام بالعمل الإداري بشكل صحيح عن طريق كشف الأخطاء وتصويبها.
-مخالفة التقارير و التعليمات.

-ارتكاب جريمة من جرائم الوظيفة.

- كما تهدف إلى تدعيم التنظيم والمحافظة على المعنويات بين العاملين

- فحص الشكاوى وإجراء تحقيقات في المخالفات التي تكشف عنها العملية الرقابية.

- كشف عيوب الإجراءات الإدارية و العملية و الفنية و المالية التي أدت إلى عرقلة سير العمل.

- التحقق من توافق من النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة.

- الوصول إلى أكبر عدد من المعلومات التي أساسها نستطيع تنظيم ومعرفة كيفية سير العمل .

-أن يكون هناك أداءً مخططاً له.

-المحافظة على حقوق العاملين في المؤسسة من أجل إبراز المجتهد إلى الساحة الإدارية.

¹-محمد محمود مصطفى، مرجع سابق ص 94-95.

-تحقيق نوع من النمطية او التوافق باداء العاملين كما هو الحال في دراسة الوقت والحركة وإعداد

جدول العمل

-القيام بتوجيه أداء الأفراد وتحفيزهم.¹

- التأكد من أن العمليات المختلفة في داخل المؤسسة قد تمت وفق الأسس والقواعد واللوائح التي

وضعت لها يجب تحقيق الأهداف التالية:

-المحافظة على أموال المؤسسة من السرقة أو الإختلاس أو الضياع.

-إكتشاف أوجه الخطأ والغش أو التلاعب في البيانات المحاسبية للمؤسسة.

-ضمان تنفيذ السياسات الإدارية عن طريق التنسيق والتعاون بين أقسام المؤسسة.

-تنمية ورفع الكفاءة الإنتاجية لعمل المؤسسة .

-تنمية ورفع الكفاءة الإنتاجية لعمل المؤسسة.²

-ومن الخطأ الاعتقاد أن الأهداف الرقابة تنحصر في كشف الأخطاء تمهيد المعاقبة المسؤولين

عنها، وهذا، وهذا الاعتقاد أن الأهداف الرقابة تنحصر في كشف الأخطاء تمهيداً المعاقبة

المسؤولين عنها، وهذا الاعتقاد يبعث الرهبة في نفوس العاملين من عملية الرقابة، ولا يقوم على

أساس سليم فالرقابة تهدف إلى رفع الكفاءة الإدارية وتحقيق الصالح العام عن طريق

-الوقوف على مدى تحقيق أهداف الإدارة وما تم إنجازه من أعمال وما لم يتم وأسباب ذلك.

-معرفة مشكلات الإدارة لدراستها ووضع الحلول المناسبة لها.

-تخفيض التكاليف العمل العام بالإستغناء عن النفقات غير الضرورية ورد المبالغات إلى الحدود

اللازمة³

ومن كل هذا يمكن القول أن الهدف الاساسي للرقابة الإدارية هو تحقيق مصلحة الإدارة بنفسها،

عن طريق المحافظة على حسن سير المرافق العامة وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح، إلترم حدودها،

¹-أبو أصبح صالح خليل، إدارة المؤسسات الإعلامية في الوطن العربي، دار رام للدراسات والنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2013،ص17.

²-سامي عارف ، أساسيات الوصف الوظيفي، ط1، دار زهران، عمان، 2007، ص205

³-ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، مصر 2004، ص438.439.

وضمنان نزاهة الموظفين وكفاءتهم وحماية حقوق وحرقات الأفراد من إعتداء رجال الإدارة أو المسؤولين والعمل على تحقيق أهداف المؤسسة التي وضعت من أجل تنفيذها.

- كما أن من أهدافها الكشف عن مواطن الضعف أو الخلل في سير عمل المؤسسة من أجل معالجته أو وضع حد له¹

وتهدف الرقابة عمومياً إلى ثلاثة أهداف رئيسة:

- الهدف الإصلاحي: يقوم على ركيزتين هما: تشخيص الإنحراف أو الخطأ ووصف العلاج الملائم أو الحل المناسب لتقويم هذه الأخطاء.

- الهدف التشجيعي: يتمثل في التحضير، إذ تسعى الرقابة نحو ترسيخ مبدأ الرعاية الكاملة والمتساوية لحقوق ومزايا العاملين، ومعاينة المقصرين في واجباتهم.

- الهدف العقابي: ذلك عبر تحديد المسؤولية وتحديد جوانب الخلل الحاصل لتفادي التكرار ووقف ضياع الجهد، لكن مع عدم التعسف والظلم ذلك من شأنه تضييع الهدف الإيجابي للرقابة²

المطلب الرابع: صور الرقابة الإدارية

وتنقسم الرقابة الإدارية بحسب التنظيم الإداري إلى صورتين: تنظيمات إدارية مركزية، وتنظيمات إدارية مركزية، تنظيمات إدارية لا مركزية حيث طبق مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية في أجهزة الإدارية المركزية من خلال رقابة السلطة الرئاسية فيها على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، في حين يطبق مفهوم الرقابة الإدارية في الأجهزة الإدارية اللامركزية، وذلك من خلال تحديد المشرع لجهة الوصاية المركزية والجهة اللامركزية الخاضعة لوصايتها.

¹- سامي عارف، مرجع سابق ص203.

²- ثابت عبد الرحمان إدريس الإدارة الإستراتيجية، دار الجامعية، مصر 2003 ، ص431.430

الفرع الأول: الوصاية الادارية

ان الحديث عن الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية يتطلب من البحث في الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الإستقلال والمالي زما يعرف بالهيئات اللامركزية وتعرف الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ذات الإستقلال الإداري والمالي بالوصاية الإدارية¹

-يرجع مصطلح الوصاية الإدارية أساسا للقانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، فإعتبر الإدارة المركزية لجهة الوصاية) بمثابة الوصي، كما إعتبر الإدارة المركزية لجهة الخاضعة للوصاية (بمثابة الموصى عليه.

عرفها الأستاذ ناصر لباد " أن الرقابة الوصائية تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروط عملها فهي لا تمارس إلا في الحالات وفقا للأشكال التي ينص عليها القانون"²

وترجيح المصلحة العامة العليا وهي تختلف عن السلطة المركزية التسلسلية وتعطي الحق بإبطال القرارات غير الشرعية كما تمنح حق الحلول محل السلطة المختلفة أو العاجزة³

كا يقصد بها أيضا مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقبلية حقها في إتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون⁴

2- خصائص الرقابة الوصائية:

1-إن الصفة الرقابية للوصاية لا تكون إعمالا لقاعدة أنه لا وصاية بنص ولا رقابة وصائية فيما يتجاوز حدود النص، والرقابة الوصائية تمتد من حيث مجالها لكافة الوحدات اللامركزية محلية أو

¹-حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية-دراسة تحليلية وتطبيقه، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص62.

²-علي خاطر، الشطناوي، الإدارة الحلية، مرجع سابق ص225.

³-موريس نخلة، روجي البعلبكي، صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، مرجع شابق ص 17-28

⁴-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 201.ص36

مرفقية، وفي مجال اللامركزية المحلية تختلف تلك الرقابة من دولة إلى أخرى تبعاً لإختلاف النظم المعمول بها في تلك الدول.

2-القرارات والأوامر الصادرة عن السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية هي قرارات والأوامر وتعليمات غير ملزمة.

3-إن السلطة المركزية في إطار الوصاية الإدارية ليس لها إلا ان توافق على عمل الهيئات المركزية ذلك أن الهيئات اللامركزية تملك الحق في التصرف ابتداءً، ثم يأتي دور السلطة المركزية بعد ذلك للتصديق على قراراتها.

4-إن القرارات الصادرة من قبل هيئة الرقابة في إطار الرقابة الوصائية قابلة لمختلف طرق الطعن سواء كان بالتنظيم أو عن طريق الإلغاء أمام المحاكم الإدارية.

5-الرقابة الوصائية هي رقابة هي رقابة خارجية نظراً للإستغلال المراتفق العامة اللامركزية المسمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها.¹

3-التمييز بين الوصاية الإدارية والإنحراف الإداري:

أ-التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية: فمن حيث الطبيعة يمكن القول أن الوصاية على القاصر يفهم منها أنها تعاون في تحقيق الأعمال الصادرة عن القاصر، وأن إرادة الوصي لا تلبث أن تنصهر في إرادة القاصر لإحداث عمل واحد، بالإضافة إلى قيم الوصي بتمثيل القاصر أو مساعدته.² رغم أن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني، إلا أنه في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف إختلاف كبيراً عن مفهومه السائد في القانون الخاص

-إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص المركزي سواء كان على شكل إدارة محلية أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعاً كما رأينا وإستناداً للمادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذا الإستقلال يمكنها من صلاحية

¹-محمد حسين عبد العال، المرجع سابق ص169.

²-عوايدي عمار، مبدأ التخرج فكرة السلطة الرئاسية، دار الهومة الجزائر 1998، ص269.

تسيير شؤونها بيدها دون رجوع للسلطة المركزية. بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف بإسمه وحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، ولا يتصرف شخص باسم والمصلحة الشخص الآخر يمارس الوصي في مجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر، طالما كان نائباً قانونياً عنه بينما في الوصاية الإدارية بأي النائب المباشر جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت اهليته مفقودة بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.¹

- كما ان هدف الرقابة يختلف في الوصاية على القاصر تهدف إلى حماية مصلحة القاصر وحده وتحقيق مصالحه الشخصية، بينما الغرض من الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة يكون لتحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: التمييز بين الوصاية الإدارية والإنحراف الإداري

الإشراف يختلف في مفهومه عن مفهوم الرقابة الوصائية، حيث يقصد به " مجموع من الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على شخص الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها ويكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها²

ومن خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مرتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق العامة دون الحاجة إلى قانون يقرر لها هذه الرقابة.

- ومنه نجد أن الوصاية الإدارية لا تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكلمتهما فالرقابة الوصائية لا تقرر إلا بنص قانوني ويختلفان أيضاً من حيث الهدف المراد تحقيق ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين.

¹-عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 36-37

²-يوسف سعد الخوري، قانون العام الإداري العام، جزء 1، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، 1999، ص 117

*السلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة: فسلطة إصدار التوجيهات غي إلزامية لا يمكن إعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا في صدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن التوجيهات من السلطة الرئاسية تكون إلزامية¹

كما لا يمكن إعتبارها رقابة وصائية لأن إستقلال الجماعات المحلية لا يجيز توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية، فهذا السلطة ليست من الرقابة الوصائية فليست من السلطة الرئاسية فهي أيضا إشراف الإداري، وليس لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقيمتها الإستشارية بحتة، وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بما أو لا تؤخذ بما قرارها بعد ذلك صحيح، ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذ كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها² سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي، يرى بعض الفقهاء أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تحول للسلطة المركزية حقا

حق 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 إلتزام في مواجهة السلطة المركزية ويعتبر هذا الرأي منطقيا كونه الوصاية الإدارية قيد على إستقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في إتخاذ قراراتها المحلية، ولا بد أنتكون الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، وما عدا ذلك فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح أو طلب لبعض البيانات مراعية في ذلك الصالح العام. فلا يجوز لسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون³

¹ - إبراهيم عبد العزيز، شيخة، مبادئ أحكام القانون الإداري، ط1، دار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص232.

² - محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، دار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص324.

³ - عمار عايدي، القانون الإداري التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000، ص269.

-سلطة التأديب والتعيين:

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا يعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصاية إذ كانت تمارس في الحالات التالية:

-إذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب هيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل إستقلال وحرية للهيئات المركزية.

-إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين والتأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية وينتهي هذا الرأي إلى التعيين والتأديب ليس من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري، والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الإنتخاب.¹

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الرئاسية.**أولاً: مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية.**

الرقابة الرئاسية هي مجموعة من المهام والصلاحيات والاختصاصات المخولة قانوناً لكل رئيس قصد مواجهة مرؤوسيه ومصالحه الإدارية بطريقة تنظيمية وعقلانية، من شأنها أن تجعب هؤلاء يرتبطون به برابطة تبعية والخضوع في إطار القانون والتنظيم، وهكذا يجد كل شخص طبيعي أو معنوي نفسه تحت رقابة سلطة رئاسية وهكذا دواليك إلى غاية قمة التسلم الرئاسي فلموظف العادي يخضع لرقابة سلطة رئيس مصلحة وهذا الأخير يخضع لرقابة سلطة المدير الفرعي المركزي فالأمين العام للوزارة، فالوزير المعنى بالقطاع وتقوم السلطة الرئاسية بمراقبة مصالحها ومرؤوسيه عن طريق توزيع الصلاحيات وذلك باتخاذ كل أشكال النصوص التنظيمية كالقرارات والمقررات والتعليمات

¹-عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة مطابع النيل، القاهرة، دون سنة تاريخ، ص169.

والتوجيهات والمناشير التي يتم متابعتها قصد مراقبة مدى تنفيذها من عدمه ويكون ذلك متبوعا بعقوبات وتوبيخات إدارية مما يزيد الرقابة الإدارية متانة وتمسكا.

كما يملك صاحب السلطة الرئاسية الحق في إلغاء مختلف أشكال التنظيمات أو تعديلها أو تأجيل تنفيذها أو إيقاف العمل بها مؤقتا مع واجب احترام مبدأ توازي الأشكال، وتشير إلى أن الرقابة الرئاسية تمارس في ظل النظام المركزي وعدم التركيز واللامركزية المصلحية، وهذا يعني أن الرقابة على الهيئات اللامركزية المنتخبة تتم عن طريق ممارسة الوصاية الإدارية¹

وتخص الرقابة الرئاسية كل من المرؤوسين وأعمالهم وتتجلى رقابة الرئيس على شخص المرؤوس في تعيينه وترقيته ونقله وتأديبه وإنهاء مهامه، غير أن هذه السلطة الرقابية التي يتمتع بها الرئيس، محاطة بضوابط قانونية ما دام المرؤوس حق التظلم أو الطعن قضائيا إذ شعر بالمساس في حقوقه أو إساءة في استعمال السلطة ونشير هنا إلى أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حدد الضمانات والحقوق الأساسية الممنوحة للموظفين في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة كما حدد هذا القانون للجان التي تسمح للموظفين تسيير حياتهم المهنية، أما رقابة الرئيس على أعمال المرؤوس فتتجلى في التوجيه والمتابعة والتعقيب والتصحيح وذلك عن طريق التعليمات والأوامر الشفهية منها والكتابية. إذ من واجب المرؤوس أن ينبه الرئيس عن الأوامر غير الشرعية ويلعب دور المستشار القانوني²

ثانيا: خصائص الرقابة الإدارية: تتميز الرقابة الرئاسية بجملة من الخصائص

تتلخص في ثلاث نقاط كالتالي:

- 1- الرقابة الرئاسية رقابة إدارية: وهي تعني أنها تصدر عن جهة إدارية فهي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية أو الملائمة حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها.

¹ -محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، مرجع سابق.

² المرجع نفسه، ص 74

2- الرقابة الرئاسية رقابة مفترضة: وإفترض الرقابة الرئاسية يأتي من أنها مستمدة أساسا من القانون وتطبق بقوة القانون ولاختيار للرئيس الإداري في أعمالها فتقارير الكفاية وهي إحدى أساليب الرقابة الرئاسية تختص السلطة الإدارية بوضعها واعتمادها في ضوء النصوص القانونية التي تفرض ذلك.

3- الرقابة الرئاسية رقابة شاملة: وشمولية الرقابة الرئاسية تعني أنها تمتد لكافة الأعمال والتصرفات وليس هذا فحسب فهي تمتد في نطاق التصرف والعمل الواحد إلى كافة المراحل والإجراءات التي يمر بها كل منها حتى تتوفر له مقومات الصحة والسلامة وبالإضافة إلى ذلك فإنها تشمل على المشروعية والملائمة.¹

الفرع الثالث: مقارنة بين الرقابة الإدارية الرئاسية و الرقابة الإدارية الوصائية

تستند الرقابة الإدارية الرئاسية إلى ما للرئيس الإدارية من صلاحيات و سلطات في توجيه المرؤوسين و الإشراف عليهم، فالسلطة الرئاسية تحوّل الرئيس الإداري سلطة الرقابة على مرؤوسيه، و على ما يصدر عنهم من أعمال في إطار تدرج الهرم الإداري و تعرف الرقابة الرئاسية بأنها "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه التابعين له رئاسيا و التي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم و إلغاء و تعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا و ذلك بمقصد تحقيق التجانس في الحكومة و حماية المصالح الجماعية اللازمة". أما الوصاية الإدارية فهي الرقابة التي تمارسها الدولة أو السلطات المركزية على الهيئات العامة اللامركزية في الحدود المقررة في القانون، في حين أن مجال تطبيق الوصاية الإدارية التنظيمات اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية و من هنا نلاحظ اختلاف طرفي كل من الرقابة الإدارية لرئاسة و الرقابة الإدارية الوصائية، فطرفي الأولى هما الجهة التي تمارس الرقابة و هي الرئاسة الإدارية العليا و الثاني الجهات الخاضعة للرقابة الرئاسية و هم المرؤوسون، أما في الوصاية الإدارية: فهما السلطة المركزية جهة الوصاية و أن كان ذلك لا يمنع من وجود هيئات لامركزية تملك حق الرقابة و الوصاية الإدارية، و الثاني هو

¹أحمدى سليمان القبيلات المرجع نفسه، ص 50

الجهة الخاضعة للوصاية و هي الهيئات العامة اللامركزية و هي أشخاص اعتبارية ذات استقلال إداري و مالي.¹

و يمكن إجمال مظاهر الاختلاف بين الرقابة الإدارية و الرئاسية و الوصاية الإدارية فيما يلي :

1. تعتبر الوصاية الإدارية استثناء على الحاصل العام، و هذا يعين أنها لا تفترض و لا يمكن ممارستها إلا بناء على نص قانوني يقرها صراحة و لا تعمل إلا في حدود هذا النص و أي خروج على حدود النص يؤدي إلى بطلان عمل جهة الوصاية، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها صراحة قد يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الأجهزة اللامركزية و يهدم استقلاليتها، و كذلك تطبيقا لقاعدة: "أن لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النصوص".

2. لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها ذلك أن توجيه الأوامر و واجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية و التدرج الرئاسي و هذا ما لا يتفق مع الاستقلال الإداري و المالي الذي يعتبر عنصرا أساسيا و هاما من عناصر وجود الإدارات اللامركزية

3. من خصائص الرقابة الإدارية الرئاسية أن يحق للرئيس الإداري توجيه مرؤوسيه و مراقبة أعمالهم و تعديلها و إلغائها و الحلول محلهم في أداء أعمالهم أيضا، وله علاوة على كل ذلك إيقاع العقوبة التأديبية الملائمة عليهم طبقا للأنظمة المعمول بها، إلا أن الأمر يختلف في الوصاية الإدارية ذلك أن الهيئات اللامركزية تملك الحق في التصرف ابتداء ثم يأتي دور السلطة المركزية بعد ذلك للتصديق على قراراتها في الحالات التي تكون فيها هذه القرارات خاضعة للتصديق.

4. إن الهيئات اللامركزية تمارس أعمالها بصفتها ممثلة لشخص معنوي عام مستقل مما يترتب عليه أن هذه الأعمال تنسب إليها و تتحمل المسؤولية عنها رغم الوصاية أو الرقابة عليها من السلطة المركزية و من هنا فإن الرقابة الإدارية التي تمارس من قبل هيئة الرقابة في صورة قرارات إدارية تخضع لمختلف طرق الطعن سواء كان منها النظم بالطرق الإدارية أو عن طريق الطعن بها بالإلغاء أمام

¹حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 74 - 75.

المحاكم الإدارية. وعلى العكس في إطار الرقابة الرئاسية لا يجوز للمرؤوسين الطعن في قرارات رئاسية تأديبية¹ تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية، في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية نظرا لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها

6. تمتاز الرقابة الرئاسية بالشمول و الاستمرارية، في حين أن الوصاية الإدارية تتصف بالانحسار و الجزئية و العرضية.²

7. بما أن الهيئات اللامركزية تتطرق ابتداء باعتبارها ممثلة لشخص معنوي مستقل فإن أعمالها تنسب إليها و تتحمل المسؤولية عنها حتى لو أجرت السلطة المركزية رقابتها عليها.³

¹ المرجع نفسه، ص ص 75 - 76.

² المرجع نفسه، ص ص 78 - 79.

³ <http://bu.umc.edu.dz>

المبحث الثاني: مفاهيم حول المجالس المحلية المنتخبة

المطلب الأول: مفهوم البلدية ومراحل تطورها

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب اللامركزية الإدارية، و التي تشكل البلدية نواتها القاعدية، هذه الأخيرة مرت بعدة تغيرات و تطورات مست مفهومها و كيفية إنشائها و حددت صلاحياتها، نتيجة تزايد الضغوط الجماهيرية المطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية، و تضخم وظائف الدولة و تشعب مسؤولياتها و ثقل أعباء التنمية و بروز حتمية المشاركة الشعبية في تنفيذ برامج التنمية المحلية.

فعرفت الجزائر عدة دساتير تطرقت إلى البلدية كهيئة إقليمية محلية تجسد أسلوب التنظيم اللامركزي الإداري، و تشرك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية. كما سن المشرع الجزائري عدة نصوص قانونية متعلقة بالبلدية، حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة في كل فترة.

كما أن للعامل التاريخي دور بارز في التطور الذي عرفته البلدية، و الذي أثرت فيه الظروف التي مرت بها البلاد خلال الحقبة الاستعمارية و حتى فترة ما بعد الاستقلال.

الفرع الأول: مفهوم البلدية.

إن كلمة بلدية مشتقة من كلمة بلدة أو جزء من البلد، و هذا الأخير يقصد به كل مكان في الأرض عامرا كان أم خاليا.

لقد اختلفت الآراء حول تعريف البلدية فالبعض يعرفها على أنها هيئة محلية ذات حدود معلومة و هي الجزء الأصغر في التنظيم الإداري على مستوى الولاية، و البعض الآخر عرفها على أنها القاعدة الأساسية في التقسيم الإداري الجزائري.

لقد تغير تعريف البلدية من دستور إلى آخر و من قانون إلى آخر، وسيظهر هذا التغيير خلال التعريفات التي سنتطرق لها.

أولاً: تعريف البلدية:

عرفت الجزائر عدة دساتير انطلاقاً من دستور سنة 1963 ثم دستور سنة 1976 فدستور 1989 وصولاً إلى دستور سنة 1996، حيث تطرقت هذه الدساتير إلى البلدية كخلية أساسية في الجماعات المحلية و اختلفت النصوص التعريفية لها.

-دستور سنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 حيث نصت المادة 09 منه على: تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها . و تعتبر البلدية أساساً المجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية¹.

-دستور سنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 حيث نصت المادة 36 منه على: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"².

-دستور سنة 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 حيث نصت المادة 15 منه على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولايق و البلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية"³.

-دستور سنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 حيث نصت المادة 15 منه على "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية"⁴.

إن المقصود بالإقليمية هي أنه لكل بلدية إقليم يبين حدودها الجغرافية وتربتها والتي لها الصلاحيات الكاملة في إستغلالها داخل الحدود المخصصة لها.

كما تعددت القوانين المنظمة للبلدية، وإختلف مفهومها فيها حسب الظروف السياسية والاقتصادية و الإجتماعية التي ميزت كل فترة جاء فيها كل قانون.

¹ دستور الجزائر لسنة 1963. المؤرخ في 10 سبتمبر 1963. الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1963

² دستور الجزائر لسنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976. الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

³ دستور الجزائر لسنة 1989. المؤرخ في 23 فيفري 1989. الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

⁴ دستور الجزائر لسنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996. الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996

-قانون البلدية رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 حيث عرف البلدية : " هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية الأساسية¹ . ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف العديدة للبلدية في ظل الفلسفة الاشتراكية آنذاك .

-قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 حيث عرف البلدية في المادة 01 منه: " هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، و تحدث بموجب القانون² . أي أن البلدية هي الوحدة اللامركزية الأساسية بإعتبارها مرفقا عموميا، فقد منحها القانون الشخصية المعنوية و الذمة المالية أي أنها تتمتع بإستقلال مالي الذي هو من خصائص الشخصية المعنوية.

-قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 حيث عرف البلدية في المادة 01: "هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون.³

و بإعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية فقد نص نفس القانون على : " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشكل طار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁴ .

ثانيا: انشاء البلدية: تنشأ البلدية بموجب القانون، و ذلك ما نصت عليه المادة 01 من القانون 1110 المتعلق بالبلدية صراحة البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب القانون ."

ولبلدية إقليم جغرافي معين ولها مساحة وحدود معينة، ويقطن بها عدد معين من السكان. وتختلف هذه المعايير من بلدية إلى أخرى، ويعود الاختلاف إلى مجموعة من العوامل الطبيعية

¹ القانون 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1967. المتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية عدد 06 الصادرة بنفس التاريخ

² القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990. المتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بنفس التاريخ

³ القانون 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011. المتعلق بالبلدية. الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

⁴ المادة 02 من القانون 11-10. المتعلق بالبلدية.

والإجتماعية. بالإضافة إلى أن البلدية يجب أن يميزها إسم ومقر رئيسي، وذلك ما نصت عليه المادة 06 من نفس القانون: البلدية إسم وإقليم ومقر رئيسي ."

الفرع الثاني: التطور التاريخي للبلدية.

إن البلدية بإعتبارها مرفقا عاما يتأثر دائما بالأيدولوجية السائدة في فترة ما وفي بلد ما، فهو يتغير إذا يتغير المكان و الزمان، و تنطبق هذه الملاحظة على الجزائر، سواء إعتبرنا المرحلة الإستعمارية أو التي بعد الإستقلال¹.

من هذا المنطلق نجد أن البلدية منذ إحتلال الجزائر، عرفت عدة تغيرات، سواء تعلق الأمر بتسميتها أو بنظام تسييرها وحتى هيئاتها وذلك ما سنتطرق له من خلال وضعيتها في مرحلة الإستعمار، و وضعيتها بعد الإستقلال إلى يومنا هذا.

أولا: مرحلة الاستعمار.

منذ إحتلال الجزائر على يد المستعمر الفرنسي، عرف التنظيم الإداري بصفة عامة والتنظيم البلدي بصفة خاصة عدة مراحل، بحيث أن الإتجاه العام السائد آنذاك، هو ربط النظام الإداري الجزائري (المستعمرة بنظام مركزي قوي، لا يترك مجالا فيها للنظام اللامركزي بالظهور إلا على نطاق ضيق جدا، حيث نجد أن المؤسسة العسكرية الفرنسية كان لها حضور قوي أمام الإدارة المدنية و ذلك لوجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية . وعليه أستعملت البلدية آنذاك كأداة لتحقيق مآرب الإستعمار و وسيلة للوصول إلى أهدافه وهو توسيع الإستعمار و تنظيمه.

كما إعتد المستعمر الفرنسي على تقسيم البلاد إلى أقاليم مدنية وأخرى عسكرية تهدف إلى قهر الجزائريين وتجريدهم من أملاكهم لفائدة المعمرين بإستعمال القوة العسكرية ومنذ عام 1844م أقام الإحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية، مسيرة من طرف ضباط الإستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة مقاومة الجماهير، وكانت هذه المكاتب

¹ محمد أمين بوسامح، المرفق العام في الجزائر - ترجمة رجال بن اعمر و رجال مولاي إدريس. ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1995، ص3.

تؤدي أساسا دورا قمعيا يتمثل في حفظ النظام و إستيفاء الضرائب والعدل و إحصاء السكان و المخابرات .

وبعد الإستتباب النسبي للوضع بالجزائر عمدت السلطات الإستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق، فمنذ 1868م أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:

في البلديات الأهلية:

لقد أقيمت في المناطق الآهلة بالسكان الجزائريين والتي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام، حيث ليس لسكانها أي دور في إدارتها أو تسييرها، وترتكز خاصة في مناطق الجنوب الصحراء، وفي بعض المناطق الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880م.¹

وقد جرت عدة محاولات من طرف السلطات الاستعمارية لتنظيم بلديات الأهالي، فسميت بالدوار، بحيث قسمت القبيلة إلى دواوير التي اعتبرت أولى المحاولات التنظيمية البلدية، فعلق أحد الكتاب (D. Benkezouhchouban) وقد تم التعيين القانوني تحت تعبير الدوار - بلدية - بجماعة التي هي في نفس الوقت هيئة للتمثيل والتنفيذ، ولكن ومع الأسف ليس لها أي شبه بالجماعة التقليدية ". ثم ظهرت البلدية في ثوب الفرع، لأنها تعتبر فرع إداري للوحدة العسكرية المتواجدة بمقر الإقليم العسكري.

- **البلديات المختلطة:** وهي البلديات المشكلة من العنصر الأوروبي والعنصر الوطني والتي تقع في الجنوب أين يقل العنصر الأوروبي والمجالس البلدية بها، ولا ينتخب الرئيس بل يتم تعيينه، ويحكم إنشاء هذه البلديات القانون الصادر في 8 فيفري 1937م، وقد أنشأ في مكان تلك البلديات عدة مراكز رئيسية انتزعت من إختصاصات القيادة، وأصبحت تدار بواسطة الأوروبيون وحدهم² وتتكفل بتسيير البلديات المختلطة هيتان هما:

¹ محمد الصغير بعلي . قانون الإدارة المحلية دار العلوم والنشر والتوزيع : الجزائر . 2004. ص 36

² على زغودود الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية الطبعة 2 المؤسسة الوطنية للكتاب. الجزائر 1984 . ص 36

- المتصرف الإداري: ويعتبر العنصر الفعال في البلدية وهو موظف من الإدارة الإستعمارية، يجمع كل الصلاحيات في يده ويساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية (القواد)¹.
- اللجنة البلدية: تتكون من أعضاء فرنسيون منتخبون لمدة 6 سنوات مرسوم 26/04/1933 من طرف الفرنسيين ونسبة تمثيل الجزائريين هي 1%.

-بلديات كاملة الصلاحيات:

وتعرف أيضا بالبلديات ذات التصرف التام، وتوجد أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، وكانت هذه البلديات تدار من طرف مجلس بلدي ورئيسه، اللذان ينتخبان من طرف السكان المحليين بالبلدية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون الفرنسي الصادر في 5 أفريل 1884م، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

-المجلس البلدي : وهو الهيئة التي أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم، يتكون من أعضاء يرسمون بواسطة الانتخاب، ولأول مرة يعطى للجزائريين حق الترشح والانتخاب، على أن لا تتجاوز نسبتهم الثلث، كما لا يستطيع الجزائري أن يكون رئيس بلدية أو أحد مساعدي رئيس البلدية. إن البلديات الكاملة الصلاحيات، قد تدعمت قانونيا، و أصبحت مركز تمثيل مزدوج للمصالح المحلية والسلطة المركزية².

- العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه، ويهدف إلى قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية، كما دعمت السلطات الإستعمارية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

-الأقسام الإدارية الخاصة S.A.S في المناطق الريفية.

- الأقسام الإدارية الحضرية S.A.U في المدن .

وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي وتتحكم فعليا في إدارته وتسييره .

ثانيا:مرحلة الاستقلال (بعد 1962): لقد عانت الجزائر بعد الإستقلال مباشرة من حالة الفراغ الإداري نتيجة لإنعدام الأطارات الجزائرية القادرة على تسيير الشؤون الإدارية، إضافة إلى العجز

¹عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري دار ربحانة:الجزائر.دون سنة.ص136

²محمد العربي سعودي المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر البندية - الولاية ديوان المطبوعات الجامعية ص19

المالي، الشيء الذي أدى إلى الإسراع في وضع حلول عاجلة للإصلاح الإداري الشامل، حيث حاول مجلس الثورة إعطاء قيمة حقيقية للبلدية كمؤسسة وتحديد مبادئها الأساسية، وذلك من خلال تقليص عدد البلديات وإعادة تنظيم أجهزتها لتسهيل عملية إدارتها وتسييرها .

- المرحلة الانتقالية (من 1962م إلى 1967م):

- لقد تعرضت البلدية بعد الإستقلال إلى نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى، ومن أجل سد الفراغ الذي تركته الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الإستقلال، تم تعيين لجان خاصة يرأسها رئيس، يقوم بدور رئيس البلدية في إنتظار إعداد قانون بلدي جديد، كما عرفت هذه المرحلة أهم إجراء تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات، حيث تم دمج البلديات بعد أن كان عددها 1500 بلدية سنة 1962م إلى 676 بلدية فقط في 16 ماي 1963م. وعرفت هذه المرحلة بمرحلة التجميع. كما تم إنشاء لجان أخرى لتدعيم البلديات في المجال الإقتصادي والإجتماعي:¹

- لجنة التدخل الإقتصادي والإجتماعي،

- المجلس البلدي للتنشيط الإقتصادي².

- مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

كرس دستور 10 سبتمبر 1963م رسميا وعلنيا المكان الهام للبلدية وشكل المرجعية الأساسية في إصدار قانون بلدي جديد يتناسب مع الظروف الإجتماعية و الإقتصادية والسياسية التي عرفتھا الجزائر خلال تلك الفترة، حيث أعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والإجتماعي في البلاد.³

فبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965م، جاء المرسوم 18 جانفي 1967 الذي إشتمل على ميثاق البلديات وتوضيح دور المجالس البلدية. ونتيجة لبعض الأخطاء التي

¹ أحمد مجبو. محاضرات في المؤسسات الإدارية. ترجمة محمد عرب صاصيلا. ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ص 136

² عبيد لخضر. التنظيم الإداري للجماعات المحلية. ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر. دون سنة. ص 11

³ أحمد بوضياف. الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية. المؤسسة الوطنية للكتاب: الجزائر. 1989. ص 312

وردت في قانون البلدية لسنة 1967م والتي نجم عنها بعض القصور في دور المجالس الشعبية البلدية، حاولت السلطات آنذاك إجراء بعض التعديلات سنة 1981م، إلا أن المبادئ الأساسية لذلك القانون بقيت على حالها، وهي قيام التنظيم البلدي على ثلاث هيئات هي المجلس الشعبي البلدي ورئيسه والمجلس التنفيذي¹.

- مرحلة قانون البلدية 08-90 سنة 1990م: هذه المرحلة كرسها دستور 1989م والذي أقر بتجسيد مبادئ الديمقراطية والسماح بالتعددية الحزبية، وبالتالي فالقانون القديم لم يكن في المستوى التغيرات التي عرفتها الساحة السياسية، فتم إلغاء إحتكار الحزب الواحد للمجالس الشعبية البلدية، وأعتبر قانون البلدية الجديد محاولة من السلطات العليا لإعادة بناء النظام الإداري المحلي على أسس ديمقراطية وتعددية ولا مركزية إدارية².

فأهم تغيير جاء به القانون 08-90 هو إلغاء المجلس التنفيذي للبلدية و إقتصار هيئات البلدية على المجلس الشعبي ورئيسه.

-مرحلة قانون البلدية 10-11 سنة 2011م : عرف هذا القانون أهمية بالغة من السلطات العليا في البلاد التي حاولت سد نقائص القانون السابق 08-90 من خلال الإصلاحات التي شملت الجماعات المحلية وإصلاح هياكل الدولة، وزيادة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية الإقليمية التي تتناسب و إحتياجاتهم في كل القطاعات كما ساهم هذا القانون في زيادة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية البلدية وترقية حقوقها

المطلب الثاني: هيئات البلدية.

عرف المشرع الجزائري البلدية، بالإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في التسيير³ لما لها من دور فعال في تجسيد طموحات و متطلبات و حاجيات السكان المقيمين بها، ولتحقيق ذلك وجب تنظيمها

¹ أحمد محيو. محاضرات في المؤسسات الإدارية. المرجع السابق، ص 136

² محمد إبراهيم صلاح. واقع ممثلون و تمثيلات المحلية بالجزائر. ترجمة داود محمد. مجلة إنسانيات. وهران. العدد 16 المجلد VI.1 جانفي - أبريل 2002. ص 5.

³ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية. دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع: الجزائر. 2011، ص 40

و هيكلتها، و هذا ما نصت عليه المادة 15 من القانون 10-11 ب: تتوفر البلدية على هيئة مداولة و هي المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي".¹ الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي.

يعرف المجلس بشكل عام على أنه: "جماعة منتخبة أو هيئة تشكل جهازا إستشاريا أو تشريعا، لإتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل في إختصاصاتها¹، كما يعف أيضا على أنه: " إجتماع عدد من الأفراد تنظمهم مصلحة واحدة أو عمل واحد يدعون لتداول الرأي و إصدار القرارات و القيام بمهمة معينة²، و يتضح هنا أن هذا التعريف لا يركز على مسألة الإلتخاب بل يؤكد على المصلحة الواحدة و العمل المشترك الذي يجمعهم وإتخاذ القرار بشأنه.

ومن بين أهم المجالس على المستوى المحلي في الجزائر المجلس الشعبي البلدي " الذي يعرفه أحد الباحثين على أنه : "الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية للبلدية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، كما يعتبر أقدر الأجهزة عن التعبير عن المطالب المحلية³

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية، كما جعله قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، فقام القانون 10-11 المتعلق بالبلدية بتنظيم كيفية عمل المجلس ولجانه ونظام مداولاته، وترك مسألة تكوينه وإنتخابه للقانون العضوي الصادر في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الإنتخابات.

- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء منتخبين أي الناجحين من القوائم المترشحة، بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، وإعتمد المشرع

¹أحمد زكي بدوي. معجم مصطلحات العلوم الإجتماعية. مكتبة لبنان. بيروت: لبنان. 1993، ص200

²محمد علي محمد و آخرون. قاموس علم الإجتماع. دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية: ج م ع. 1995، ص35

³حسين مصطفى حسين الإدارة المحلية المقارنة الطبعة 2. المطبوعات الجامعية: الجزائر. 1982، ص55

الجزائري على معيار التعداد السكاني للبلديات ل تحديد عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي¹، ويقوم المجلس المنتخب بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة² بممارسة وظائفه طيلة العهدة المحددة ب 05 سنوات، غير أن العهدة النيابية الجارية يمكن تمديدها في الحالات الإستثنائية والحصر والعدوان.

تجدر الإشارة إلى أن قانون الإنتخابات الجديد 01-12 زاد في تشكيلة المجالس الشعبية المنتخبة بغية السماح بتمثيل الإتجاهات السياسية المختلفة و يوفر العدد الكافي العضوية للجان المختلفة مي يحقق ربط الجمهور بالمجلس المحلي.

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

يرتبط مدى إتساع الصلاحيات والإختصاصات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي بطبيعة الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية السائدة في البلاد.

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، فهو يمثل أبناء المنطقة المحلية في تجسيد هذه الإنشغالات والطموحات.

ويساهم المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمن وكذلك الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه³.

فالتمتعن في قانون البلدية 10-11 يجد أن إختصاصات المجلس الشعبي البلدي جاءت مطلقة وعمامة كما وردت متناثرة على أطراف المنظومة التشريعية والتنظيمية المختلفة⁴.

سنحاول حصر أهم إختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجالات التالية:

¹ المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2012، المتعلق بنظام الانتخابات

² المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2012، المتعلق بنظام الانتخابات

³ المادة 03 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

⁴ عادل بوعمران البلدية في التشريع الجزائري. دار الهدى للنشر و التوزيع: عين مليلة: الجزائر. 2010. ص 78

أولاً: التهيئة والتنمية:

من المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي إعداد برامج السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده، و يصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة¹ للإقليم وكذلك المخططات التوجيهية القطاعية. كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة من خلال وضع المخططات التنموية والعمرانية على الصعيد المحلي، والمشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء². كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة أو عمل ما من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي³.

لهذا الغرض يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها تشجيع المتعاملين الإقتصاديين وتشجيع الإستثمار وترقيته خاصة في مجالات الصحة والسكن والشغل .

ثانياً: التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: يلعب المجلس الشعبي البلدي دوراً هاماً في مراقبة إحترام تخصيصات الأراضي و قواعد إستعمالها والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن ومكافحة البناءات الهشة غير القانونية⁴، وذلك بإشترط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة⁵، إضافة إلى حماية التراث العمراني⁶ بالعمل على:

- المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظراً لقيمتها التاريخية والجمالية.

- حماية الطابع الجمالي والمعماري وإنتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.

¹المادة 108 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²المادتين 109 و 110 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³المادة 111 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

⁴المادة 114 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

⁵المادة 115 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

⁶المادة 116 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت والتجهيزات والتجمعات السكنية والشوارع والفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية.¹

كما تساهم إلى جانب الدولة في التحضير والإحتفال بالأعياد الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية.²

ثالثا: مجال التربية والحماية الإجتماعية والنشاطات الثقافية: تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وتعمل على صيانتها كما تعمل على توفير النقل المدرسي وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والعمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية والمدرسية في حدود إمكانياتها.

كما تساهم في تقديم المساعدات للهياكل المكلفة بالشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية و كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين بإستغلالها من خلال الشهر على تطبيق القوانين و الأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة و لها في سبيل تحقيق ذلك أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية و المناطق التاريخية والأثار.³

وتشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الإجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الإحتياجات الخاصة.

رابعا: النظافة وحفظ الصحة و الطرقات: جاء قانون البلدية 11-10 المتعلق بالبلدية في نص مادته 123 على أن مهام البلدية الأساسية في مجال الصحة و النظافة العمومية و الطرقات:

توزيع المياه الصالحة للشرب و صرف معالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية، كما يتعين عليها مكافحة الأمراض المعدية والأوبئة ومكافحة نواقلها، والحفاظ على صحة الأغذية ومكافحة

¹ المادة 120 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية

² المادة 120 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية

³ حسين فريجة. الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية. مجلة الإجتهد القضائي. كلية الحقوق و العلوم السياسية. جامعة بسكرة.

التلوث، بالإضافة إلى صيانة الطرقات وإشارات المرور التابعة لشبكة الطرقات المتواجدة داخل إقليمها.

الفرع الثالث: لجان المجلس الشعبي البلدي.

قد فرض القانون للمجلس الشعبي البلدي حق تشكيل لجان من بين أعضائه المنتخبين لمساعدته في أداء مهامه ومعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه في الإدارة أو الإعداد أو التحضير أو التنفيذ¹، ويتم تنصيب هذه اللجان عن طريق المداولة ويجب أن تتضمن تشكيلتها على تمثيل نسبي يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي²، و فور تنصيبها يتم إختيار رئيسها من بين أعضائها.³

وتجتمع بناء على إستدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، و يمكن اللجوء إلى الإستعانة بأي شخص يستطيع بحكم إختصاصه تقديم معلومات مفيدة الأشغال للجنة. اللجان نوعان دائمة ومؤقتة

أولاً: اللجان الدائمة: وهي المذكورة بنص المادة 31 من القانون 10-11 ويتراوح عددها من 03 إلى 06 لجان بالنظر للتعداد السكاني بالبلدية، وتسهر على المسائل التالية:

- الإقتصاد والمالية والإستثمار .
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

¹خالد سمارة الزغبي. تشكيل المجالس المحلية و أثرها على كفاءتها في الإدارة المحلية، الطبعة 3.دون دار نشر. 1993. ص 304.

²المادة 35 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

³المادة 36 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية

ثانيا: اللجان المؤقتة: وهي لجان ينشئها المجلس تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كالتحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو بتجاوزات في إحدى المصالح التابعة للبلدية.¹ وعلى الرغم من أهمية اللجان في كونها أدوات يتم بموجبها تحقيق قاعدة توزيع العمل والتخصص وتوفير الجهد و الوقت للأعضاء وتوزيع مجال المشاركة، إلا أن جل أعمالها ذات طبيعة إستشارية وقتية فهي إستثنائية للمجلس وغير ملزمة فبإمكانه العمل بما توصلت إليه كما بإمكانه رفضه. وعليه فهي لا تعدو أن تكون إلا مجرد جهات إستشارية وفقا لمبدأ التنظيم الإداري وهو كل ما تأخذ به جل النظم الإدارية²

الفرع الرابع: سير عمل المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي ممارسة المهام الموكلة إليه، بموجب النظام التداولي، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات، ولا يوجد مجال للعمل الفردي، كما تتم هذه المداولات بأسلوب ديمقراطي حديث إذ تخضع جميع القرارات قبل صدورها إلى عمليات البحث والتقصي وجمع البيانات.

ويحكم نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي العديد من القواعد أهمها:

أولاً: الدورات: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02). ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام³ أي ستة دورات عادية في السنة، و يمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو 3/2 ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي.⁴

تجدر الإشارة إلى أن القانون الجديد 10-11 المتعلق بالبلدية زاد في عدد الدورات العادية إلى 06 دورات في السنة عكس القانون القديم الذي حددها ب04 دورات، مرة كل ثلاث أشهر.

¹أحمد بوضياف، الهيئات الأساسية الاستشارية في الادارة الجزائرية، مرجع سابق، ص340

²حسين مصطفى حسين، الادارة المحلية المقارنة، مرجع سابق، ص158

³المادة 16 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴المادة 17 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ويعقد المجلس دوراته بمقر البلدية إلا في حالة قاهرة معلنة تحول دون ذلك، فيمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكنه أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

ثانيا: المداولات: إن أول مسألة يبدأ بها مداولات المجلس الشعبي ال بلدي هي مشروع جدول أعمالها الذي يكون بالتشاور مع الهيئة التنفيذية²، والقاعدة أن تجري المداولات وتحرر باللغة العربية وتكون مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحا. لا تصح إجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، إذ لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الإستدعاء الأول لعدم إكمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق (05) خمسة أيام على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين³.

وتكريسا لمبدأ الديمقراطية والشفافية وتجسيديا لمبدأ الرقابة الشعبية، فإن جلسات المجلس تكون علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة⁴، إلا في حالي . دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين. دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

وفي إطار الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، سلطة ضبط نظام المداولات والمحافظة على النظام داخل الجلسة، حيث أجاز المشرع الجزائري للرئيس طرد أي شخص غير منتخب يعرقل سير المناقشة في الجلسة وهذا بعد إنذاره.

¹المادة 19 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²المادة 20 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³المادة 23 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴المادة 26 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية، نظرا لحساسية منصبه و كونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة، والمسؤول الأول للبلدية و يمثل الهيئة التنفيذية به من جهة أخرى.

فتعدد القوانين المتعلقة بالبلدية والتي كان آخرها القانون 10-11، الذي جاء بصلاحيات وإختصاصات تتماشى مع المعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية الجديدة السائدة في البلاد، وهذا ما إنعكس بدوره على طريقة إختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وإختصاصاته وسلطاته وكيفية إنهاء مهامه.

الفرع الأول: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لقد حدد المشرع الجزائري شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن قانون البلدية، و تنصيب المجلس الشعبي البلدي بنص المادتين 64 و 65، و تتمثل هذه الشروط في:

- أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين.
- في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء.

والملاحظة أن المشرع في هاتين المادتين من قانون البلدية 10-11 كان أكثر تحديدا في إسناده رئاسة المجلس الشعبي البلدي مقارنة بالقانون القديم، إلا أنه ترك نوعا من الغموض في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة، و ذلك ما أدى به إلى إستدراك الأمر بنص المادة 80 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالإنتخابات والتي نصت على: "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الإنتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهد الإنتخابية، ويقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة و ثلاثين بالمائة، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح، ويكون الإنتخاب سريا و يعلن رئيسا المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية، يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، و يعلن فائزا المتحصل على أغلبية الأصوات

تجدر الإشارة إلى وجوب إقامة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة وفعالية بمقر البلدية وذلك لتسهيل تواصله مع سكان البلدية والتكفل بإنشغالاتهم ومصالحهم بأحسن صورة¹، ولإضفاء صبغة الرسمية و الإعلان علة تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم ذلك عن طريق الإلصاق بمقر البلدية و ملحقاتها ومندوبياتها، ومن خلال أيضا حفل رسمي بحضور كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ولمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في أداء المهام المنوطة له، حدد المشرع عدد النواب الذين يعملون إلى جانبه بنائين (02) إلى ستة (06) نواب، بحسب المقاعد الممنوحة لكل بلدية وفقا لتعدادها السكاني، و يتم إخطار باقي الأعضاء بمهام النواب الجدد والمصادقة عليهم.²

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن مجمل الإختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، تسير في إتجاهين أساسيين، ففي الإتجاه الأول يمارس إختصاصاته و صلاح ياته بوصفه ممثلا للمجموعة المحلية التي هي البلدية وسكانها ويكون خاضع بموجبها السلطة الوصاية الإدارية، أما الإتجاه الثاني في مارس إختصاصاته بوصفه ممثلا للدولة، أي ممثل البلدية كهيئة لامركزية قاعدية تمثل سلطة لعدم التركيز الإداري ويكون حينها خاضعا لسلطة الرئاسة التي يمارسها عليه رؤساؤه في السلم الإداري بدءا بالوالي إلى الوزراء المعنيين. ولهذا نجد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي واسعة ومتشعبة بإختلاف المجالات.

¹ المادة 63 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² المادة 63 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

أولاً: صلاحياته بصفته ممثلاً للدولة.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة، بمجموعة كبيرة من الصلاحيات والمهام والتي تعود أساساً للدولة والتي يمكن حصرها في:

1- في مجال ضبط الحالة المدنية:

لقد بينت المادتان الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية من هم الأشخاص الذين يعتبرون كضابط الحالة المدنية، حيث أضفتنا على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون، وذلك بمجرد تنصيبه .

كما أعطى قانون البلدية 10-11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً¹.

إلا أن تزايد المشاكل اليومية و إستحالة أن يباشر بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية وكذلك بالنسبة لنوابه، فقد خول له القانون أن يفوض هذه المهام إلى موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقبته ومسؤوليته²، وتمثل صلاحياته في هذا المجال في:

- إستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.

- إعداد و تسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها .

مع الملاحظة أن القرار المتضمن التفويض بالإمضاء يرسل إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً.

¹ المادة 87 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 92 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

2- في مجال الضبط القضائي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، بحيث تعتبر هذه الصفة من إختصاص وكلاء وضباط الضابطة القضائية العاملين تحت سلطة النائب العام للجمهورية، الذين يرتبطون مباشرة بوزير العدل وقانون الإجراءات الجزائية، حيث حدد الأشخاص المخولين لممارسة هذه المهام و هم ضباط الدرك، صف الضباط وعناصر الدرك، مفوض الشرطة، ضابط الشرطة، مفتشو الأمن الوطني ورؤساء المجالس البلدية¹.

3- في مجال الضبط الإداري:

تعتبر إختصاصات الضبط الإداري من أهم الإختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد يستعين بسلك الشرطة البلدية، كما يمكن له عند الضرورة تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف. كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إحترام حقوق وحریات المواطنين² بالخصوص على:

- السهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات.
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، و معاينة كل مساس بالسكينة العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- السهر على نظافة العمارات وضمن سهولة السير في الشوارع والطرق العمومية.
- إتخاذ الإحتياطات والتدابير اللازمة لمكافحة الأمراض المعدية والمتنقلة والوقاية منها .

¹أحمد محيو. محاضرات في المؤسسات الإدارية. مرجع سابق. ص 456

²المادة 94 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل

فورا على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد .

كما أقر المشرع الرئيس المجلس بتسليم رخص البناء والهدم والتجزئة .

ثانيا: صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية.

باعتبار أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، فرييس المجلس الشعبي البلدي هو أنسب شخص

لتمثيلها، في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية، و في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

كما يمثلها أمام الجهات القضائية في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع صالح

البلدية، أين يعين المجلس أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو في إبرام العقود.¹

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة جميع أعمال وإجتماعات المجلس البلدي من حيث

التحضير للدورات والدعوة للإنعقاد وضبط تسيير الجلسات، كذا يسهر على حسن سير جميع

المصالح والمؤسسات العمومية البلدية²، بالإضافة إلى الإعلان عن مداولات وأشغال المجلس .

أما في مجال المحافظة على أموال البلدية وحقوقها، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مراقبة

المجلس بمايلي:

- التقاضي بإسم البلدية ولحسابها .

- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية .

- إبرام عقود إقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات و قبول الهبات والوصايا.

- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

- إتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

- إتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

¹المادة 84 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²المادة 83 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

- السهر على المحافظة على الأرشيف.

- إتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

الفرع الثالث: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة على سبيل الحصر في قانون البلدية، فهناك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس وهي إنتهاء العهدة الإنتخابية المقدر ب 05 سنوات، الإستقالة، الإقصاء، و التخلي و الوفاة.

أولاً: الإستقالة.

وتتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الإستقالة من رئاسة المجلس الشعبي البلدي، و يقدمها أمام أعضاء المجلس و تخطر السلطة بموجب مداولة ترسل إليه¹، ويسري الأثر القانوني للإستقالة التي تصبح سارية المفعول بمجرد إرسال محضر المداولة للوالي.

ثانياً: الإقصاء.

و هو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف، و هذا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف، إذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية جاء بصيغة الأمر مخاطباً الوالي الذي وجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. و بالتالي يقضي بقوة القانون، كل منتخب في المجلس كان محل إدانة جزائية نهائية ويثبت الوالي ذلك الإقصاء بموجب قرار².

ثالثاً: التخلي:

وهو الصورة الضمنية للإستقالة، بحيث يكون سلوك رئيس المجلس الشعبي البلدي معبراً عن تخليه عن منصبه، أي لا يكون بصورة صريحة و يكون التخلي إما بوضع رئيس المجلس الشعبي البلدي

¹ المادة 40 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 44 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

إستقالته، ولكن دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 73 من القانون 11-10 من دعوة المجلس للإجتماع، و هذا ما نصت عليه المادة 74: "يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه... و إما يكون التخلي بسبب الغياب غير المبرر لأكثر من شهر واحد، و ذلك ما نصت عليه المادة 75 من نفس القانون: "يعتبر في حال تخل عن المنصب، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر و يعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي... و يتم إثبات الغياب (في الحالتين)، و بالتالي إثبات التخلي من طرف والي الولاية في آجال عشرة (10) أيام بالنسبة للحالة الأولى و أربعين (40) يوما في الحالة الثانية.

رابعا: الوفاة

وهي مسألة طبيعية تمس كل شخص، وقد نصت المادتين 40 و 41 من القانون الجديد للبلدية، على أنه تزول صفة المنتخب بالوفاة وتنتهي عهده الإنتخابية تلقائيا، و يقرها المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة يخطر بها الوالي وجوبا، كما يتم إستخلاف المنتخب المتوفى في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي .

المطلب الثالث: الولاية ومراحل تطورها

الفرع الأول: مفهوم الولاية في الدساتير الجزائرية وبعض القوانين

اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية متمثلة في الولاية والبلدية حيث سعى المشرع للرقى والتنظيم الإداري لمواكبة التغيرات التي تشهدها أقاليم الوطن فالولاية هي الركيزة والنواة الأساسية للتنمية المحلية.

أولا: في الدساتير الجزائرية

-دستور 1963م مادة 09: تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى قانون تحديد مهامها واختصاصها.¹

¹ مرسوم رئاسي 96 - 38 المؤرخ في 7/12/1996 متضمنا دستور جزائري، جريدة رسمية، عدد 74.

- دستور 1976م المؤرخ في 11/22/1976م: ذكرها في المادة 36 منه "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية"¹.

أما بالنسبة لدستور 1989م المؤرخ في 22 رجب 1409 هـ الموافق ل 28 فيفري 1989م، فقد أشار إليها بقوله "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية، البلدية" وهذا ما أبقا عليه تعديل 1996م المؤرخ في 27/12/1996

كما أشار القانون المدني في المادة 49 فقرة 1 الأشخاص الاعتبارية للدولة هي الولاية البلدية.

ثانيا: في القوانين المتعلقة بالولاية

عرفت في الأمر 69 - 38 المؤرخ في 23 ماي 1969م مادة 01 "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة"³ وعرفها القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 7 أبريل 1990، الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بشخصية معنوية واستعمال مالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة.⁴

أما بالنسبة للقانون الجديد رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق ل 21 فيفري 2012م فقد خصها بتعريف خاص "الولاية هي جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية وذمة مالية مستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير مكرزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة".

تساهم مع الدولة في إدارة وهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب وتحدث بموجب قانون⁵.

¹ مادة 49 من أمر 75 - 58 صادر بتاريخ 26/09/1975 متضمن قانون مدني، جريدة رسمية، عدد 78.

² دستور الجزائر لسنة 1963، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963

³ أمر رقم 69 - 38 مؤرخ في 23 ماي 1969م، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 49

⁴ أمر رقم 90 - 09 مؤرخ في 07 ماي 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15

⁵ نص المادة 1 من قانون 12 - 07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق ل 21 نوفمبر 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة

الرسمية، العدد 12، ص 16

الفرع الثاني: مراحل تطور الولاية "لحظة تاريخية"

وقد مرت الولاية بمرحلتين أساسيين في تطورها إلى الوصول إلى ما هي عليه الآن وتتمثل هاتين المرحلتين التي مر بها التنظيم الولائي بالجزائر:

- مرحلة الاستعمار.

-مرحلة الاستقلال.

1- مرحلة الإستعمار

لقد أنبني التنظيم الإداري الثورة على مبدأ القيادة الجماعية وعدم السماح لأي شخص أن ينفرد باتخاذ القرارات معبرية تؤثر في تغيير مجرى الأمور ولهذا فإن إستراتيجية الثورة من الناحية التنظيمية قامت على أساس إنشاء مجلس الولاية الذي يعتبر قمة التنظيم والقيادة يسيره مجاهدون أهم مستويات محترمة من التعليم والتكوين السياسي ويعمل تحت الإشراف المباشر للقائد العام للولاية وهو عبارة عن هيئة للدراسات والتنظيم ووضع التصورات وجميع المعلومات الواردة وتحليلها والإستفادة منها قبل وأثناء اتخاذ القرارات الحاسمة وتزويد القيادة السياسية للبلاد بالمعلومات والمعطيات من خلال التقارير المرسلة إليها للتعرف الميداني على وضعية الثورة من حيث النجاحات والصعوبات والمعوقات لإتخاذ القرارات المناسبة حول مستقبل الثورة.¹

- مرحلة الاستقلال

عمدت السلطات العامة بعد الاستقلال إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي العمالات تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

¹محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 29.

- الفترة الأولى

تم إحداث لجان عمالية (جهوية) لتدخل الاقتصادي والاجتماعي C.D.L.E.S تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) الذي تقول إليه رئاسة اللجنة.

والحقيقة أن تلك اللجان في حالة قيامها لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يجوز قانونا وفلا سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.¹

- المرحلة الثانية

وبعد الانتخابات البلدية الأولى لسنة 1967م تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (والي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي A.D.E.S والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من:

الحزب، النقابة والجيش.

وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة فقد كان مجرد هيئة استشارية وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية فقد بقي حائزة الأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والميادين، الأملاك الشاغرة vacants biens إعداد وتنفيذ الميزانية، الحفاظ على النظام العام... إلخ.²

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 69/38 المؤرخ في 23 ماي 1969م والمتضمن القانون الولاية وهو النص الذي يبقى مشكلا المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال. طبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية:

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 114 وما يليها .

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 116

1- المجلس الشعبي الولائي: هو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

- المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل تحت سلطة الوالي من مديري ومسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية " المديریات " .

2- الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها ويعين من طرف رئيس الدولة.

وقد اهتم دستور 1976م لهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية إلا أن تغيير المعطيات السياسية والاقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب 1979م أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين: الأولى: توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين حيث أصبح للمجلس وظيفة " مراقبة " على مستوى إقليم الولاية تجسيد الأحكام دستور 76 التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية¹.

الثانية: تدعيم وتأکید الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث تشكيلها، إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب وفي ظل نظام الأحادية السياسية تشترط الإنخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل من رشح لعضوية هذا المجلس وباقي المنتخبة.

تسيورها: وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية، وهو مجلس التنسيق الولائي.

-المرحلة الانتقالية 1962 - 1969م:

ورثت الجزائر غداة الإستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجره الأوروبيون غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون المشهور 31/12/1962 م الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية وفرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ وأنشأت بعض المؤسسات الاستشارية

¹محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 118

كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي وذلك بناء على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني والملاحظة أن هذه المجالس ضمت ممثلين عن السكان غير أنهم كانوا معينين من قبل المحافظ ولم تكن تملك سلطة التداول غير أن الدراسات أثبتت أن هذه المجالس لم تنصب في أغلب المناطق.¹

ضرورة الإصلاح:

هناك عدة عوامل كثيرة دفعت السلطة إلى الإسراع في إصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها ولقد شجع على ذلك تضافر عوامل عديدة نذكر منها:

1- صدور قانون البلدية سنة 1967م هما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر.

2- من الناحية السياسية اتضح بجلاء المنحنى الإيدولوجي للدولة وهو ما فرض القيام بإصلاح في مجال قانون الولاية يتماشى مع الدولة المستقلة ونهجها السياسي.

3- إن الفراغ الذي عاشه الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة والأخرى فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح ليضع حدا لنصوص المرحلة الانتقالية وليعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة لقانون الولاية (النصوص الانتقالية) في كثير من المناطق كما أشرنا إلى ذلك سابقا.

4- إن فكرة الدولة المستقلة فرضت مسألة انفصالها قانونيا عن فرنسا بعد ثبت وتعزز الانفصال السياسي فلا يصح أبدا للافتخار بوجود دولة مستقلة ثم القول فيما بعد بتبعيةها قانونا للتشريع الفرنسي فكان صدور قانون الولاية محل مظهرها من مظاهر الاستقلال القانوني.²

¹ أعمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، طبعة الأولى، 2010م، ص146.

² أعمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص145.

المطلب الرابع: صلاحيات وهيئات الولاية (المجلس الشعبي الولاىي):

الفرع الاول: صلاحيات الولاية

يمارس المجلس الشعبى الولاىي اختصاصات فى إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات و يتداول فى المجالات التالية:¹

1- التنمية الاقتصادية:

يعد المجلس الشعبى الولاىي مخطط التنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة فى إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ويعتمد هذا المخطط فى إطار للترقية و العمل من اجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

ينشأ على مستوى كل ولاية بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية و تعد الولاية جدولاً سنوياً يبين النتائج المحصل عليها فى كل القطاعات ومعدلات نمو كل قطاع.

فى إطار المخطط المذكور فى المادة 80 أعلاه يقوم المجلس الشعبى الولاىي بما يأتي: يحدد المناطق الصناعة التى سيتم إنشاؤها ويساهم فى إعادة تأهيل المناطق الصناعية و مناطق النشاط فى إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبد رأيه فى ذلك.

- يسهل استفادة المتعاملين مع العقار الاقتصادى.

- يسهل وشجع تمويل الاستثمارات فى الولاية².

2- الفلاحة والري:

يبادر المجلس الشعبى الولاىي ويضع حيز التنفيذ كل عمل فى مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضى الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفى كما يبادر المجلس الشعبى الولاىي بالاتصال مع المصالح التقنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية فى مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.

¹ المادة 77 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

² المادة 82 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

- يساهم المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية، في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.¹

3- الهياكل القاعدية الاقتصادية

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها²

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح التقنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات.

- كما يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة

4- النشاط الاجتماعي والثقافي والسكن:

يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل. يتولى المجلس الشعبي الولائي إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.

- حماية الأم والطفل.

- مساعدة الطفولة.

- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.

- التكفل بالمشردين والمختلين عقليا³.

الفرع الثاني: هيئات الولاية

للولاية هيئتان هما:

¹ المادة 86 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

² المادة 88 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

³ المادة 96 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

- المجلس الشعبي الولائي.

- الوالي¹.

أولا: المجلس الشعبي الولائي:

- إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسيير شؤونهم.

- ويتشكل المجلس الشعب الولائي من مجموعة من المنتخبين تم اختارهم من قبل سكان الولاية من بين المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار.²

- ويتراوح عدد أعضائه بين 35 و 55 عضوا، على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.³

- **نظام سير المجلس الشعبي الولائي:** يعمل المجلس الشعبي الولائي في إطار قانوني عن طريق المداولات وتحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي، والدراسة هذا التنظيم سنتطرق إلى دورات المجلس ومداولاته واللجان التي يشكلها.

1- دورات المجلس الشعبي الولائي:

طبقا للمادة 14 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) وما على الأكثر.

- تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها.

- كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجمع في دورة غر عادية بطلب من رئيسه أو ثلث

1/3 أعضائه أو بطلب من الوالي.

- تختتم الدورة غر العادية باستنفاد جدول أعمالها.⁴

¹ المادة 26 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 09

² عمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 145.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الادارة المحلة الجزائرية، المرجع السابق، ص 118.

⁴ المادة 17 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 10

- ولكي تكون دورات المجلس صحيحة يجب توافر الشروط الآتية:

أ- الاستدعاء: يرسل الرئيس الاستدعاء للدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني و تكون مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل.

وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.

ب. جدول الأعمال: يحدد جدول أعمال الدورة و تاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب، ويلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولا سيما الإلكترونية منها وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.¹

ج- الأغلبية المطلقة: طبقا للمادة 19 من قانون رقم 12/07 المتعلق بالولاية لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل، تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين. يمكن عضو المجلس الشعبي الولائي الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء من اختياره، يصوت نيابة عنه. وتقدم الوكالة إلى مكتب الدورة، ولا تصح إلا لجلسة أو دورة واحدة.²

2- مداولات المجلس الشعبي الولائي: جري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات و

تخضع إلى القواعد التالية:

¹ المادتين 16-18 من نفس القانون، ص10

² المادتين 20-21 من نفس القانون، ص10

أ- **العلنية:** حسب المادة 26 من قانون رقم 12/07 المتعلق بالولاية تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، و يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين¹.

ب. **التصويت:** يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه باستثناء الحالات المنصوص عليها في القانون، وتتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا وتحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم و مؤشر عله من رئيس المحكمة المختص إقليميا، وتوقع هذه المداولات وجوبا أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية (8) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي الى الوالي مقابل وصل إستلام.²

ج- **اللغة العربية:** تجري مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية، وتحرر باللغة العربية حسب المادة 25 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.³

3- **اللجان:** يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة المجال إختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الاقتصاد والمالة.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.

¹ المادة 26 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 11

² المادتين 51-52 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 13

³ المادة 25 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 11

- تهيئة الإقليم والنقل.

- التعمير والسكن.

الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون البيئية والوقف والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية¹.

- تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة الأعضاء

المجلس الشعبي الولائي بناء على إقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة الأعضاء، ويجب أن يضمن

تشكيل هذه اللجان تمثلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي.

- يرأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها.

ثانيا: الوالي:²

- إن النصوص القانونية والتنظيمية وعلى الرغم من كثرتها و تنوعها إلا أنها لم تضع تعريف محدد

لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه فقد جاء في المادة 92 من القانون

رقم 90-09 المتعلق بالولاية بأن "الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة في مستوى الولاية"،

وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 110 من قانون الولاية رقم 12/07 المؤرخ في 21 فبراير 2012

حيث نصت على "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة.³

كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90/230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي

الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية المعدل والمتمم بأن الوالي هو ممثل الدولة

ومندوب الحكومة في الولاية، كما تم تعريف الوالي بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري، و بأنه الواسطة

الحتمية بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية و انه لحل القانون و الميدان بالولاية و الميدان بالولاية،

¹المادة 33 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 11

²علاء الدين حسني، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص85

³المادة 110 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 19

و عميد الوساطة بين مختلف المؤسسات و الأطراف. و طبقا للمادة 78 من دستور 1996 يعين الوالي بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية¹.

- و تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90/230 على ان يعين الولاة من بين الكتاب العامون، رؤساء الدوائر، و يمكن 5 من خارج هاذين السلكين. و باعتبار منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة فانه يخضع لمجموعة من الشروط العامة و الخاصة تتمثل في:

1- **الشروط العامة:** لقد حدد المشرع من خلال المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية الشروط العامة المطلوبة للالتحاق بمنصب من المناصب و التي تتمثل فيما يلي:

- **الجنسية الجزائرية:** تعد الجنسية الرابطة القانونية و السياسية بين الفرد والدولة التي ينتمي اليها وقد اقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة، ولم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية والمكتسبة²

- **التمتع بالحقوق المدنية و الخلق الحسن:** و محتوى هذا الشرط أن يكون الفرد متمتعا بكافة الحقوق السياسية و المدنية و ان يكون حسن السيرة³

- **السن و اللياقة البدنية:** يشترط في المترشح للوظيفة العامة إن يكون بالغ سن الرشد على الأقل (سن 18 سنة) مع مراعاة متطلبات خصوصية السلك و الوظيفة المراد الالتحاق بها، هذا بالإضافة إلى شرط اللياقة البدنية و المؤهلات الصحية.

- **الخدمة الوطنية:** تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية و ذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو انه موضوع تحت الطلب للخدمة⁴

¹ اعمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، المرجع السابق، ص 260.

² علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري، المرجع السابق، ص 208-219

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 219

⁴ المادة 75 من الامر 03-06 المؤرخ في 15 يولو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

2- **الشروط الخاصة:** لقد ميز المشرع بين الوظائف العادية و الوظائف العليا في الدولة من خلال كفاءات الالتحاق، وذلك بموجب المواد من 10 إلى 18 من قانون الوظيفة العمومية، و في ظل غياب التنظيم الجديد المتعلق بالوظائف العليا، نرجع لنصوص التنظيمات السابقة على قانون الوظيفة العامة الاستنباط الشروط الخاصة بالوظائف العليا في الدولة فإلى جانب العامة السابق ذكرها و التي يجب توفرها في الشخص المرشح لمنصب الوالي، يجب توفر شروط اخرى خاصة و تتمثل في:

- **الكفاءة و النزاهة:** يعتبر هذان الشرطان من البديهيات في إطار الوظيفة العامة و ذلك نظرا للمهمة الخاصة الملقاة على عاتق الموظف السامي فالشخص المرشح لمنصب والي لا بد أن يثبت توافر هذه الشروط فيه.

- **المستوى العلمي و التكوين الإداري:** بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل، أو تكوينا يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا. - الخبرة في المجال الوظيفي: إضافة إلى شرط التكوين العلمي و المهني فقد أضاف المشرع الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة في المؤسسات أو الإدارات العمومية.

- **انتهاء مهام الوالي:** إن إنهاء المهام قد يكون إما نتيجة أسباب قانونية أو أسباب تأديبية أو بسبب الفصل الإداري يعتبر الطريق التأديبي.

1- الأسباب القانونية لانتهاء مهام الوالي:

أ- **التقاعد:** لا يمكن لمتولي الوظيفة البقاء في الخدمة دائما بل حددت التشريعات سنا قصوى لمتولي الوظيفة، و جب عند بلوغها تركه الوظيفة عن طريق التقاعد والذي يعد إجراء من قبل الإدارة تتخذه أليا أو بناء على طلب متول الوظيفة لإنهاء علاقته الوظيفية.

ب. **الوفاة:** تعد الوفاة سبب طبيعيا في انتهاء مهام أي شاغل للوظيفة فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها.

ج- الاستقالة: و هي سبب من اسباب انتهاء المهام و يقصد بها ترك الموظف السامي وظيفته العليا بإرادته واختياره دون أي ضغط عليه و هي تصرف اداري و تعبير عن رغبة الموظف السامي ترك الخدمة

- الانتهاء التأديبي لمهام الوالي: لقد جاء في الأمر الرئاسي 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حسب نص المادة 160 منه بان كل تخل عن الواجبات المهنية، أو مساس بالانضباط، وكل خطأ أو مخالفة بمناسبة أو أثناء تأديته المهام، يعد خطأ مهني يعرض صاحبه أي الموظف السامي لعقوبة تأديبية.

الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي: يعرف الفصل غير تأديبي بأنه:

- سبب من الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة و تنتهي بالتالي علاقته بالسلطة الإدارية للدولة كما تؤدي إلى قطع علاقة الموظف بالوظيفة العامة بسبب عدم الصلاحية اللازمة لضمان حسن سير الوظيفة العامة دون أن يكون الموظف قد ارتكب خطأ تأديبي يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه.

- صلاحيات الوالي:

أ. صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية:

- يمثل الوالي في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

- ويؤدي باسم الولاية طبقاً لأحكام هذا القانون كل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.¹

- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.

- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي عليها وهو الأمر بصرفها.

¹ المادة 105 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 19.

- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية و مؤسساتها العمومية و حسن سيرها و يتولى تنشيط ومراقبة نشاطها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما. . كما يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها.

ويقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة، ويطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية¹

ب- صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

- ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير انه يستثنى²:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي.

- وعاء الضرائب و تحصيلها.

- الرقابة المالية.

- إدارة الجمارك.

- مفتشية العمل.

- مفتشية الوظيفة العمومية

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته و خصوصيته إقليم الولاية.

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم

الولاية

في مجال الضبط الإداري: الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة والسكينة

العمومية³

¹ المادة 108 من نفس القانون، المرجع السابق، ص 19.

² المادة 111 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق، ص 19.

³ المادة 114 من نفس القانون ، ص 19.

وقد نصت المادة 05 من المرسوم رقم 83-373 الذي يحدد صلاحيات الوالي ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام¹ على انه: " توضع لدى الوالي في اطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، لممارسة سلطاته في ميدان حفظ النظام العام و الأمن في الولاية المصالح الآتية:

* مصالح الأمن الوطني.

* مصالح الدرك الوطني.

و تعمل هذه المصالح على رفع تقارير دورية أي الوالي تبين فيها الوضعية العامة في الولاية و هذا طبقا للمادة 09 من ذات المرسوم التنفيذي 83-373 و هذا ما ذهبت اليه المادة 115 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.²

في مجال الضبط القضائي:

قد خول المشرع الوالي سلطة ضبط القضائي بموجب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية³، إذ يقوم بنفسه بموجب ذلك اتخاذ ميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة، و إذا قام باستعمال هذا الحق فانه يجب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية و يقدم له جميع الأشخاص المضبوطين و الأشياء المحجوزة.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 03-373 مؤرخ في 28 ماي 1983، يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام، جريدة رسمية عدد 22 الصادرة في 31 ماي 1983. : المادة 115 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، ص 19

² المادة 115 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، ص 19.

³ المادة 28 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 ونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 48

خلاصة الفصل الأول:

إن أهم ما توصلنا إليه من خلال هذا الفصل أن عملية الرقابة تعتبر آخر مرحلة من مراحل العملية الإدارية وتعمل على اكتشاف الأخطاء والانحرافات ثم تصحيحها بما يتماشى والخطط المسطرة . وعليه فالرقابة هي نظام كغيره من الأنظمة لها مدخلات ومخرجات وتغذية عكسية فمداخلها تتمثل في محصلات ونتائج العمل والأداء ومخرجاتها تتمثل في تعديل الفجوة والانحراف وتقييم الخطأ, أما التغذية العكسية هي مختلف النماذج أو المعايير الجديدة أو التعديلات الخطط للأداء الحالي والمستقبلي إذ كانت هناك أخطاء أثناء تأدية المهام والاستمرار في نفس كيفية الأداء، إذ كان هناك تطابق بين الأداء المخطط له والأداء الحقيقي الفعلي.

وتوصلنا أيضا إلى التعرف على المجالس المحلية المنتخبة من ولاية وبلدية من حيث النشأة ومراحل تشكيلها وتطورها من مرحلة إلى أخرى والصلاحيات المخولة لها بل إعتبرها هذه الأخيرة همزة وصل بين المواطن والجهات المركزية.

الفصل الثاني

أثر الرقابة الإدارية على المجالس المحلية

المنتخبة

تمهيد الفصل الثاني:

تعتبر المجالس المحلية المنتخبة أحد أهم مؤسسات تفعيل الديمقراطية المحلية من خلال تحفيز الأفراد المحليين على المساهمة أو المشاركة في العمل أو المهام الحوارية التي تهدف أساسا إلى إنعاش التنمية المحلية المستدامة ويتور الإنصال حول وجود مسؤولين تعينهم الدولة كالوالي ورئيس الدائرة والمنتخبين السكان المحليين وهؤلاء السكان يطالبون دائما المنتخبين بالإسكان والتعليم والصحة ومختلف المرافق والمنتخبين يجدون أنفسهم مكبلين بنظام الوصاية التي تمارس عليهم.

-ورغم الإعتراف بإستقلال المجالس المحلية المنتخبة بإعتبارها هيئات لامركزية فهذا لا يعني إعفائها من مقص الرقيب, بل لا بد من الرقابة عليها من قبل السلطة المختصة

وحيث تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على البلدية (المبحث الأول) وتأخذ عدة صور والرقابة الإدارية على الولاية (المبحث الثاني) وعلى أعضاء وأعمالا لمجلسين وعلى المجلس كهيئة.

المبحث الأول: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

إن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكالات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب . غير أن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين و عدم خضوعهم للرقابة، بل إن هؤلاء كأشخاص يخضعون الأنواع من الرقابة حددها القانون كما تخضع أعمالهم و تخضع هيئاتهم أيضا .

وإن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي، ومن المفيد التذكير أن خضوع البلدية للرقابة لا يصطدم و فكرة تمتعها بالشخصية المعنوية، فالرقابة هي صمام الأمان وبواسطتها يحفظ مبدأ المشروعية و يضمن سلامة أعمال المجلس البلدي.¹

الفرع الأول: الإقالة

حتى و إن كان المشرع لم يشر إليها صراحة، إلا أنه أشار إلى سببها و المتمثل في حصول مانع قانوني حيث يمكن للوصاية في هذه الحالة إقالة أي عضو تبين مثلا بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التناهي. و لقد نصت المادة 45 من قانون البلدية 10-11: " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا² يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، و يخطر الوالي بذلك " .

الفرع الثاني: الإيقاف

نصت المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل

¹ أعمار بوضيف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية الجزائر، 2012، ص283، 284.

² المادة 45 من قانون البلدية 10-11، مرجع سابق.

تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة¹.

المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف الانتخابية . من هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجديد العضوية أو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام كان يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية، كون المنتخب مثلا مسيرا في مؤسسة عمومية أو إدارة عامة أو لأسباب تتعلق بالشرف أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كأن تعرض لإجراء الحبس المؤقت. فهنا لا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية و هو داخل المؤسسة العقابية، وبعنوان حبس مؤقت. ويظل التوقيف مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة . فان تحققت هذه الأخيرة فمن حق المنتخب التحاق فورا بالمجلس البلدي وممارسة مهامه، ومن الطبيعي أن يسلم لرئيس المجلس البلدي القرار النهائي الذي يثبت براعته كإجراء إداري و وثيقة إثبات الوضع الجديدة.²

ونسجل على نص المادة 43 من قانون 11/10 المعدلة أنه لم يرد فيها عبارة قرار مسبب كمثيلتها عن نص المادة 32 من قانون 90/08 ولقد أحسن المشرع صنعا في هذه المادة عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين.³

وقد تم تحديد مدة التوقيف بشهر إذا كان القرار من الوالي، وبثلاثة أشهر إذا كان القرار من وزير الداخلية ولم يشر إطلاقا إلى عملية استشارة المجلس الشعبي البلدي على خلاف قانون البلدية 90/80 الذي يجعل المدة مستمرة إلى غاية صدور الحكم القضائي (عدم تحديد المدة) ونص

¹ المواد 45 - 43 من قانون البلدية 11/10 المرجع السابق .

² عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق ، ص 285 .

³ العبادي إسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2005، ص 92.

على استشارة المجلس الشعبي البلدي بالرغم من عدم الزاميتها القانونية في اتخاذ القرار من قبل الوالي.

يجب أن يكون الغرض من قرار التوقيف هو الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي أما إذا كان يهدف إلى انتقام أو تحقيق أغراض سياسية و حزبية فانه يكون معييا بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا.¹

الفرع الثالث: الإقصاء

وفقا للمادة 44 من قانون البلدية: يقضي بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه . يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار².

يعود السبب الوحيد للإقصاء على إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي طبقا للقانون الإجراءات الجزائية.

وبالتالي يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية، كما أنه لا يختلف محل الإقصاء عن محل موضوع الإقالة التماثل الأثر المباشر و الحال المترتب عنهما وهو فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها .

ويستلزم قبل صدور القرار تحريك المجلس و إعلانه في جلسة مغلقة عن هذا الإقصاء وهو إجراء وجوبي يجب على الوالي احترامه قبل إصداره للقرار. فالغاية لإسقاط عضوية العضو المدان مراعاة مصداقية المجلس.³

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، ص 97.

² المادة 44 من قانون البلدية 11-10، مرجع سابق.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، ص 98.

ويعد الإقصاء امتدادا وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكيد الاتهام والإدانة، وقد تم تحديد صلاحية الوالي في ملاحظة هذا الإجراء وتحسينه قانونا بقرار على خلاف الأمر 67-24 فإن العزل يكون للسلطة الوصائية وبموجب مرسوم .

ونرى أن الإقصاء في المادة 44 من القانون 11-10 لم تعدل في المادة 33 من قانون 80/90 إلا من حيث المعنى باستبدال يقضي نهائيا من المجلس ب يقضي بقوة القانون نهائيا الاستقامة المعنى.

إذا أمعنا النظر في كل من الإقالة والإقصاء، فإنهما يؤديان إلى نفس النتيجة المتمثلة في إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس، غير أنهما يختلفان من حيث أن الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي بإقرار عقوبة جزائية مما يحول دون بقاء العضو في المجلس¹.

من الناحية الإجرائية فقد أوجب المشرع وبالربط مع المادة 33 من قانون البلدية السنة 1990 نجدها قد أشارت صراحة أن المجلس البلدي هو من يعلن هذا الإقصاء ولم يشر النص الجديد لذلك.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

كجهة وصية فإن الوالي يقوم بالعديد من أنواع الرقابة على أعمال البلدية حيث تتولى هذه الجهة الوصية المصادقة على المداولات إذا اتفقت مع القوانين والنصوص، أو إلغائها في حالة مخالفتها للقانون مع إمكانية حلول سلطات الوصية محل البلديات في حال إهمالها أو عجزها عن قيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة²، وهذا ما نحاول أن نثبت في هذا المطلب.

الفرع الأول: التصديق (المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي):

يعرف التصديق على أنه: "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والتي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وانه يجوز تنفيذه ."

¹ محمد الصغير بعللي، قانون الإدارة المحلية، ص 101.

² بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2010، ص 64

فالتصديق إذن هو: "القرار الإداري الذي يصدر عن سلطة الوصاية والذي يعطي القرار الصادر عن السلطة اللامركزية فعاليتها القانونية المطابقة للقانون واتفاقه مع المصلحة العامة وتراقب سلطة الوصاية شرعية القرار المعروض عليها أي خرق للقانون، كما تراقب ملاءمته في عدم تعارضه مع الصالح العام وتوافقه مع الظروف التي اتخذ فيها.

إن القانون الجزائري يخضع بعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية لوصاية التصديق من جانب السلطة المركزية إذ أن هذه القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التصديق عليها. وقد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا بحسب ما نص عليه القانون¹.

1- المصادقة الصريحة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها، وتتعلق هذه المداولات بالمواضيع الآتية:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية².

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية، والملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة وما قد ينجر عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أن المداولات تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوم.

¹ شهر كرميش، استقلالية البلدية في ظل القانون 11-10، مذكرة ليسانس أكاديمي، كلية الحقوق محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 137، 138.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، ص 137، 138.

2 - المصادقة الضمنية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

لقد نص القانون البلدي طبقاً للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداوات المستثناة قانوناً كما سبق وأشارنا إليها في المادة 57 وتكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا يعتبر القرار ضمناً بالمصادقة ويجب أن يكون قرار الرفض مسبباً وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابياً خلال المدة المحددة قانوناً وقوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة.

فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللامركزي المشمول بالمصادقة وتملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو ضمه دون أن تعدل في قرارات أو مداوات المجالس الشعبية البلدية.¹

الفرع الثاني: إلغاء (البطلان) أعمال المجلس الشعبي البلدي:

على خلاف التصديق فالإبطال أو (الإلغاء) هو التقنية أو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل بمقتضى سلطاته الإستثنائية المحددة قانوناً قراراً صادراً عن جهة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، وعليه فإنه لا يجوز لجهة الوصاية إلغاء قرار لهذه الهيئة بمجرد إضراره بمصلحة فردية أو مجرد عدم اتفاقه مع مصلحة فردية أو مجرد عدم اتفاقه مع مصلحة ذاتية تتولاها الهيئة المذكورة وإلا كان ذلك مساساً بمبدأ استقلالية الهيئة اللامركزية وأهلية تصرف في شؤونها المحلية بنفسها²، والبطلان يأخذ صورتان أما بطلان مطلق أو بطلان نسبي:

1- البطلان المطلق لأعمال المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 59 من قانون البلدية: تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي، بما يعني أن المداولة تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني وذلك لأحد الأسباب الآتية:

¹ ابتسام عميور، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص110

² شهير كرميش، المرجع السابق، ص22

أ- مخالفة القانون:

ويقصد بالقانون هنا معنى واسعاً، يشمل كلا من: الدستور، القانون (الصادر عن البرلمان)، التنظيم الصادر عن الإدارة العامة): المراسيم الرئاسية والتنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية... وإقرار هذا السبب لبطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمنان مبدأ المشروعية .

ب- المداوات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها

ج- المداوات المحررة بغير اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة، طبقاً للمادة 3 من الدستور . وقد خول القانون البلدي للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقيد بمواعيد وآجال معينة كقاعدة عامة، لان ما بني على باطل يبقى باطلا.¹

لكنه بالمقابل لم يشترط ايضاً على الوالي تسبب قراره بعدما كان منصوص عليه في ظل القانون السابق 90/08، وهو ما سيشكل بالتأكيد صعوبة لأعضاء المجلس أو لرئيسه في التوجه إلى القضاء لمخاصمة قرار الوالي، وذلك لغياب التسيب أو التعليل الذي يمكنهم من معرفة سبب البطلان، لاسيما بالنسبة لمداوات التي تتخذ خرقاً للقوانين والتنظيمات. حيث تعتبر بذلك (خرقاً للقوانين والتنظيمات عامة وغير محددة بدقة، لتبقا لسلطة التقديرية في ذلك للوالي حول ما إذا كانت تلك المداوات تشكل خرقاً أم لا، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يشكل للقاضي الإداري صعوبة في ممارسة الرقابة على ذلك القرار² .

2 - البطلان النسبي لأعمال المجلس الشعبي البلدي:

بالرجوع إلى نص المادة 60 من القانون 10-11 تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي بما فيهم رئيس المجلس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعم نزاهة التمثيل وتحقيقاً للصالح العام سواء تعلقت المصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، ص 138، 139.

² شهير كرميش، المرجع السابق، ص 25.

حتى كوكلاء عنهم¹، حيث يثبت إبطال هذا النوع من المداولات بموجب قرار من الوالي معلل دون التقيد بمدة معينة، خلافا للقانون السابق (المادة 80) الذي كان يحدد ذلك بشهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وإلا كان قراره باطلا لعدم الاختصاص الزمني.

ويجوز لرئيس المجلس أن يطعن في قرارات الوالي إداريا (تظلم إداري)، أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته، وذلك برفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، طبقا لقانون الإجراءات المدنية وذلك عن طريق دعوى الإلغاء.²

الفرع الثالث: الحلول محل المجلس الشعبي البلدي:

يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التي لم يتم بما لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية، ويعد الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه، ويكون تدخل الجهات الوصية طبقا للإجراءات التي يحددها القانون سيما منها ما جاءت به المواد 100-101-102 قانون البلدية، ولأن الحلول يعد إجراء استثنائيا يجب أن يتوفر على مايلي:

- وجود نص

صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين .

- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا ويكون امتناعه عمل غير المشروع.

- أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول ومنحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول والمساس باستقلالها وتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول³ وسلطة حلول للوالي تأخذ شكلا: حلول إداري وحلول مالي.

1- الحلول الإداري محل المجلس الشعبي البلدي:

¹ حيزية امير، الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2013، ص 29.

² محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 139

³ ابتسام عمور، المرجع السابق، ص 112

أقر قانون البلدية 11/10 بموجب المواد 100، 102، 142 سلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، هذه الحالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية حسب نص المادة 100 واتخاذ جميع التدابير الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكنية العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطنية، والحالة المدنية.¹

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل رئيس البلدية بالنسبة للقواعد الضبط الإداري فإن نص المادة 101 من القانون البلدي جاء عاما عندما نص على امتناع ورئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار، ويلاحظ على النص أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح الرئيس البلدية للقيام بما مفروض عليه قانونا، ويشير نص المادة 142 من قانون البلدية إلى صورة أخرى منصور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق الخاصة في أرشيف الولاية والوثائق التي تكتسي أهمية خاصة من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها.²

2 - الحلول المالي:

الصورة الغالبة في الجانب المالي هي النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة الوصية بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك، وتحويل النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية للوالي حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 183 و 186 من قانون البلدية، والتي تحدف معظمها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها، ويحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة الإختلالات قد يعرفها المجلس الشعبي

¹ حيزية اميرة المرجع السابق، ص 36

² نجيب لبري، الرقابة على الجماعات المحلية، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، ورقلة، 2004، ص 12

البلدي الذي يحول دون تصويت على الميزانية التدخل وضمن المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حال عدم التوصل إلى المصادقة على ميزانيات التدخل الوالي وتطبيقها نهائياً.¹

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى حلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية لم تنص على النفقات الإلزامية، يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية في حالة ما أفضت لرددا عن تصويت على ميزانية غير متوازنة ولم تنص على النفقات الإلزامية، وبعد إعداد المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائياً لضبط الميزانية.²

الرقابة على الهيئة: وتكون بإنهاء حياتها إتماماً قانونياً ويتمثل في حلها وتجرید أعضائها من الصفة التي يحملونها، وطبقاً للمادة 34 من قانون البلدية المتممة هي الأخرى بموجب الأمر 03-05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 يحل المجلس البلدي في الحالات التالية:

1. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف وهذه حالة طبيعية كما رأينا فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل.

2. في حالة الاستقالة الجماعية: وهنا يمكننا أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس أياً كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية

¹ حيزية امير، المرجع السابق، ص 36

² نجيب لبري، المرجع السابق، ص 13

المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس مع الإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة الاستقالة الجماعية. وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يحجر طلب استقالته بصفة فردية. 3. في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية: .

إن الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسة في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطل مثلاً مصلحة من مصالحها تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما سينعكس سلباً على الجمهور.

والملاحظ أن جميع هذه الحالات المذكورة تماثل الحالات الواردة في قانون.

4- في حالة ضم بلديات لبعضها أو بتجزئته: وهذه حالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيلاً في قانون الولاية، وهي أيضاً حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت و مستقر، فلأسباب موضوعية قد يلجأ المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها. ومن ثم قد تضم بلدية إلى أخرى وهو ما يعني حل المجلسين معاً، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم . مجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضاً أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين إذن لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل و انتخاب مجلس بلدي جديد.

5. عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاحتلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته وهي نفس الحالة الواردة في قانون الولاية التي تؤكد أن المجلس البلدي هنا صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لذا وجب حله¹.

¹عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية، ط1، الوسام العربي للنشر والتوزيع، 2013، ص81،80

ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص، ثم أنه أحسن أيضا حينما فرض اتخاذ مرسوم الحل على مستوى مجلس الوزراء بما له من خطورة كبيرة.

أداة الحل: كأصل تمام و تطبيقا للمادة 35 من قانون البلدية يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب المرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية وهو ما ترجمه المرسوم الرئاسي 02-254 المؤرخ في 20 يوليو 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو على سبيل المثال.

غير أن وضع حالة الطوارئ مكن الحكومة، وبموجب المرسوم الرئاسي 92-44 المذكور، وبمحكم الوضع الغير عادي آنذاك من حل مجالس منتخبة بلدية بموجب مرسوم تنفيذي. من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 92-142 بتاريخ 11 أبريل 1992، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 95-63 المؤرخ في 22 يوليو 1995.

وإذا تم صدور مرسوم الحل البحر عن ذلك تشكيل مجلس مؤقت يعينه الوالي خلال 10 أيام التالية للحل¹.

و تقتصر سلطات المجلس المؤقت على الأعمال الجارية وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل المحافظة على أملاك البلدية و حمايتها. وتحري انتخابات جديدة على مستوى المنطقة خلال 6 أشهر بغرض تشكيل المجلس الجديد وفقا للقواعد السابق بيانها.

و بالمجلس المؤقت يتميز المجلس البلدي عن الولايتي إذ أن حل مجلس شعبي ولائي لا يستلزم إنشاء مجلس مؤقت بل لا بد من إجراء الانتخابات التشكيل المجلس الولايتي الجديد وهو ما أشارت إليه المادة 45 من قانون الولاية.

¹ أعمار بوضيف، الوجيز في القانون الاداري، المرجع السابق، ص300

المطلب الرابع: الرقابة على أموال البلديات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

تخضع المجالس الشعبية البلدية إلى جانب الرقابة على الأشخاص واللجان والرقابة على الهيئات الرقابة على الموارد المالية والموارد وهذه الأخيرة تعد أساس الحياة بالنسبة للعلاقة الجهات المركزية بالبلديات فكلما اعتمدت البلديات على مواردها الذاتية في تمويل ميزانيتها كلما زادت مساحة استقلاليتها على السلطة المركزية. وتعد الموارد المالية من أهم المواضيع التي تكثر التساؤلات حولها فما هي مصادر تمويل البلديات في الجزائر وماهي الجهات التي تتولى ممارسة الرقابة عليها وما أثر كل ذلك على اداء المجالس الشعبية البلدية.¹

الفرع الأول: الرقابة على الموارد البشرية

تخضع الموارد المالية للبلديات إلى رقابة متعددة من قبل الجهات الوصية والتي تتمثل في الوالي أو من قبل جلس المحابة أو المفتشية العامة للمالية وهذا النوع من الرقابة غالبا ما يكون بعديا وباستثناء الرقابة الوصائية التي يمارسها الوالي، سنحاول تبين لجهات التي تتولى ممارسة الرقابة على الميزانية من قبل الجهات الوصية

أولا: الرقابة على الميزانية من قبل الجهات الوصية (الوالي)

تخضع البلدية الرقابة الوالي أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها تمارس هذه الرقابة صورتين: إما بالإلغاء أو الحلول وهذا ما نصت عليه المواد 156، 155، 42... بحيث نجد أن الوالي يمارس رقابة مالية على أموال البلديات، فالمداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات أو أحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية فإنها تتطلب الحصول على الموافقة من قبل الوالي، ولا يمكن للبلدية الشروع في تنفيذ ميزانيتها إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي أي أن الوالي له الحق في ممارسة الرقابة الوصائية وبصورة قبلية على أموال المجالس الشعبية البلدية وله الحق في إلغاء النفقات والإيرادات الغير قانونية بقرار معلل.²

¹أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 151.

²أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 160، 161.

كما أن الوالي يمارس الحق في الحلول وفقا لنص المواد 155، 154، 156 التي أعطت للوالي سلطة التدخل وإدراج النفقات الإلزامية التي لم يوصت عليها المجلس الشعبي البلدي، وهذا تضمنته المادة 154، وقد نصت المادة 155 من القانون 90/08 أنه في حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها إلى البلدية خلال 15 يوما التي تلي استلامها فإن أعاد المجلس التصويت عليها فإن الوالي يتدخل تلقائيا ويعمل على ضبط توازن ميزانية البلدية وقد حول قانون البلدية في مادته 156 من القانون 90/08 للوالي الحق في التدخل في حالة تبين أن هناك عجزا أثناء تنفيذ الميزانية لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي أي إجراءات ضرورية فإن الوالي يتولى هذه الإجراءات لامتنع العجز في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر.

وعليه فإن الوالي يباشر الرقابة القبلية للموارد المالية للبلديات ويتولى مباشرة الرقابة البعدية كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وهذا ما سندرسه في النقطة الثانية والثالثة.

ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة

جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 على مجلس المحاسبة ما يلي:

يتصدر هذه المؤسسات مجلس المحاسبة الذي يراقب أوج انفاق الأموال العمومية واستعمال وحماية لأموال الدولة في التسبب والتلاعب والاختلاس ويسهر على حسن التسيير والاستعمال الأمثل لوسائل الانتاج الجماعية من خلال المتابعة الدقيقة والتحري الكامل على الحسابات وتدقيقها ولاشك أن هذه المهمة النبيلة التي يضطلع عليها مجلس المحاسبة تستوجب الدقة في اختيار قضائه ومحاسبية من بين ذوي الاختصاص والكفاءة والنزاهة والالتزام بمبادئ الثورة كما يتوجب حمايتهم من الضغوط المادية والمعنوية وعليه فإن مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية ويعد هذا المجلس تقريرا سنويا ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة هذا ما نصت عليه المادة 60 من دستور 1989. وبحسب نص المادة 176 من القانون 90/08 فإن مجلس المحاسبة هو الذي يتولى مراقبة الحسابات الإدارية ويراجعها يقوم بتصفية حسابات البلدية حيث يخصص المجلس في كل سنة جزءا من تقريره لتسيير

البلديات وذلك على أساس الوثائق المقدمة إليه، وعن طريق الزيادات المفاجئة أو بعد التبليغ وله الحق في الاطلاع والتحري.

ويتولى مجلس المحاسبة مهمة تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بملاحظاته حول إدارته وتسييره وتقارير الزيادات الميدانية والغرف الجهوية للمحاسبة التي بدورها على المحاسب البلدي تمارس رقابة التسيير والحسابات الإدارية البلدية.¹

ثالثا: رقابة المفتشية العامة للمالية أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 80/53

المؤرخ في 01 مارس 1980 وهي عبارة عن هيئة إدارية تتولى ممارسة الرقابة اللاحقة على ما يلي:

1- تراقب التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية.

2- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

3- المؤسسات الاشتراكية ووحدتها وفروعها والخدمات الاجتماعية

4- ويمكن أن تشمل رقابة المفتشية العامة للمالية ويحدد برنامجا للعمل خلال الشهر

الأول من كل سنة، وتبلغ المفتشية لمجلس المحاسبة تقريرها السنوي وعليه فالمفتشية العامة للمالية تمارس رقابتها على البلديات وفقا لبرنامج دوري وعادة ما يكون في بداية السنة المالية.

الفرع الثاني: أثر الرقابة على أموال البلديات في المجالس الشعبية البلدية

نظرا لقلّة وضعف المداخيل والإيرادات الجبائية التي تعد من أهم الموارد المالية بالنسبة للبلديات، جعل ميزانيات هذه الأخيرة في حالة عجز دائم، خاصة مع تطور أعباء البلديات والتوزيع غير الموضوعي الذي تعتمده الدولة في تقسيم الإيرادات الجبائية وهذا ما جعل البلديات في الغالب ما تكون من قبل الجهات المركزية أو تتولى الجهات المركزية تحديد الشروط القانونية والإيرادات الواجب اتباعها بغية الاستفادة من هذه المساعدات هو الحق في الإشراف والتوجيه وهذا ما يمس بفكرة حرية البلديات في تسيير شؤونها المحلية، ويوصف بالاستقلالية الجماعات المحلية فإن كانت الموارد المالية التي تعتمد عليها البلديات في تحقيق تنميتها وإدارة مشاريعها تقوم على ما توجه الجهات

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 162

المركزية من مساعدات مالية، فإن ذلك يفتح الباب أمام التدخل الواسع للجهات المركزية في الشؤون المحلي، أين تصبح الدولة صاحبة القرار في تحديد واختيار المشاريع والحاجيات التنموية لسكان المجالس الشعبية البلدية وهذا صورة من صور الوصايا، بل انتهاء الوصاية الحقيقية لأن جميع الإعانات البلديات تشهد على وجود توجيه لهذه الإعانات وفقا لما يخدم سياسة الدولة ومصالحها وهذا ما يثبت عدم حيادية هذه المساعدات لأنها من الناحية الواقعية زادت من تبعية البلديات للجهات المركزية و عملت على تضيق الخناق على فكرة استقلالية المجالس الشعبية البلدية لأن المشرع جعل الجهات المركزية والوالي هم المسؤولين عن تنفيذ ومراقبة المخططات التنموية للمجالس الشعبية البلدية مما يحول البلدية إلى جهة تنفيذ فقط كما أن اشتراط بعض الإجراءات والشروط للاستفادة من بعض المساعدات من شأنه أن يحولها إلى وسيلة من وسائل التدخل في الأنشطة التنموية ومثال ذلك الرقابة التي تمارسها الجهات التنفيذية على المشاريع والتقارير الدورية التي تلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بأرسالها إلى الجهات الوصية والتي تتضمن نسب استهلاك الاعتماد المالي، وسبب انجاز المشاريع أو تحديد أوجه الصرف¹.

وهذا ما يعكس في الأخير التواجد المستمر لإرادة الجهات المركزية أثناء تنفيذ المشاريع التنموية على المستويات المحلية، وهذا ما يجعل الجماعات المحلية في الجزائر تأخذ صور علم التركيز الإداري ويبعدها عن فكرة اللامركزية الإدارية، وعلى المشرع الجزائري التخلي على هذا النوع من الوصاية لصالح السلطات المحلية ما هو الحال في النظام القانوني للجماعات المحلية.

وإلى جانب الرقابة المالية نجد الرقابة السياسية وهذان النوعين من الرقابة لم نجد لها ما يدل عليهما في قانون البلدية لكن الممارسة الفعلية تثبت وجوده هذين النوعين من الرقابة.

والإدارة المحلية من بين أهم الأجهزة الأكثر تأثرا بالنظام السياسي في البلاد وقد تأثرت البلدية الجزائرية منذ الاستقلال بالتيارات السائدة في البلاد حيث عرفت في فترة الحزب الواحد هيمنة كاملة للجهات السياسية على المجالس الشعبية، فكان أعضاء هذه المجالس لا يستوفون التزكية من

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 164 ص 165.

الحزب وتراجع هذا النوع من الوصاية بعد تبني التعددية الحزبية في الجزائر، فأصبح النظام السياسي يميل برأيه السياسية لأن أغلب البلديات التي أعقبت انتخابات 1990 كنت مشكلة من احزاب معارضة للنظام السياسي وتمكنت البلديات من تحقيق استقلالية من الناحية السياسية وتراجعت حينها الرقابة الوصائية بصورة عامة واستمرت هذه الاستقلالية للبلديات إلى غاية 1999 أين عادت الوصاية الجمهورية والذي تم اعتماده من قبل حزب جبهة التحرير الوطني، مما أفضى عليه الطابع السياسي وهذا ما يمس باستقلالية المجالس الشعبية البلدية وهذا النوع من الوصاية الذي ستتسع مساحته يوما بعد يوم من شأنه أن يهدد فكرة استقلالية الجهات اللامركزية ويجعله مجرد أداة لتحقيق برامج واهداف النظام السياسي على المستوى المحلي.

المبحث الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي

تمارس السلطة المركزية وصايتها على المجلس الشعبي الولائي وتظهر في ثلاث صور تتمثل في:

- الرقابة على الأشخاص (الأعضاء).

- الرقابة على الأعمال.

- الرقابة على المجلس

المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس

لقد إتبع المشرع الجزائري في إختيار أعضاء الهيئات الإقليمية بأسلوب الانتخاب حيث جعلها بين أسلوب الانتخاب والتعيين بالنسبة للولاية بالرغم من أن التعيين لا يتحلى بمبدأ الاستقلال 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 وبالتالي فهي تعد من أخطر الوسائل التي تمتلكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس.¹

ولا تكون هذه الرقابة إلا بوجود نصوص قانونية حددها المشرع بقوله: " تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة يخطر الوالي بذلك، ويثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب عملطن أمام مجلس الدولة ولذلك نجد أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذين يخضعون إلى رقابة إدارية وصائية تمارس عليهم من طرف وزير الداخلية وتأخذ في الواقع الصور الآتية:

التوقيف، الإقصاء، المانع القانوني.²

الفرع الأول: التوقيف

هو تجسيد العضوية بصفة مؤقتة وذلك بسبب من الأسباب التي حددها القانون ووفق إجراءات حددتها النصوص القانونية، " يمكن أن يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب

¹علاء الدين عشي، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته، الجزائر، دار الهدى، 2009م، ص 149.

²المادة 40 من القانون 07-12 متعلق بالولاية

يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب المخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يمكن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة من خلال المادة نجد أن السبب الوحيد لتوقيف العضو المنتخب من المجلس الشعبي في المتابعة الجزائية.¹

يشترط لصحة قرار التوقيف أن يكون على الأركان التالية:

- من حيث السبب: السبب القانوني لتوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة على شرط أن تنصل الجريمة على المال أو الشرف، أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.

- من حيث الاختصاص: يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية كجهة وصية على أن يكون ذلك القرار معللا.²

- من حيث المحل: يحتمل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة والإحالة لقرار التوقيف، وهو تعطيل عضوية المنتخب، أي عدم تمكنه من أداء مهامه كمنتخب لفترة محددة ومدة التوقيف مؤقتة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوزير وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

- من حيث الهدف، الشكل والإجراءات: من حيث الشكل يجب أن يكون القرار مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي.

- من حيث الإجراءات: وجوب إجراء مداولة المجلس الشعبي الولائي.

- من حيث الهدف أو الغاية: يسعى للحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي أما إذا كان يهدف إلى الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية فإنه يكون معيب بالإنحراف بالسلطة، مما يجعله باطلا وغير مشروع.³

¹ المادة 54 من القانون 07-12 متعلق بالولاية

² محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 195.

³ محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 117

الفرع الثاني: الإقصاء

الإقصاء بسبب عفوية جزائية (إقصاء عقابي) والإقصاء هو الإسقاط الكلي والنهائي للعضوية على العضو الذي تفرض لأدائه جزائية، حسب بيان المشرع بقوله:

"يقصي بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزئية نهائية لها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائية ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ولصحته يجب توفر الشروط التالية:¹

- من حيث السبب: هو السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته طبقا لقانون الإجراءات الجزائية تمنعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص للجهة الوصية (وزير الداخلية).

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

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

- من حيث شكل الإجراءات، ومن خلال النص يتبين أنه يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك".

- من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي³

¹ المادة 46 من قانون 07-12، المتعلق بالولاية

² المادة 41 الفقرة 2 من نفس القانون

³ المادة 44 من نفس القانون

2- الإقصاء بسبب عدم قابلية الانتخاب أو التنافية:

يقضي بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانوناً، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يشترط لصحة قرار الخاص بالإقصاء إلى وجود المنتخب الولائي إما:

- في حالة من حالات عدم الانتخاب.

- في حالة من حالات التنافي أو التعارض.

الفرع الثالث: المانع القانوني:

هذه الحالة غامضة وغير محددة لم يحددها مشرع ولم يقدم بشأنها فقهاء القانون الإداري أي توضيح سوى أنه ما ورد في قانون الانتخاب بشأن الأشخاص الذين يدخلون في حالات علم قابلية للانتخاب أو حالات التعارض أو المحكوم عليهم نهائياً فإن ذلك يؤدي لفقدان صفة المنتخب الولائي.¹

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الإيجابية عن طريق المداولات التي تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حال مطابقتها للقوانين أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات أو محل الحل حيث يمكن للجهات الوصية الحلول بدل المجلس في حالة إهماله وعجزه عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة.

¹ المادة 83 من القانون العضوي 12-01 متعلق بالانتخابات.

الفرع الأول: التصديق

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرتها للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصها كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق.

أولاً: تعريف التصديق

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالف للقانون أو كان غير ملائم.

فالتصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يقضي بوجود أن يكون القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه¹. كما يعرف التصديق أنه "الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة"²

والرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر عن الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري النفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلاً للطعن فيه لأنه لا يرتب ضرراً في الحال³.

¹ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مطابع نيل، مصر، دون تاريخ، ص 169

² عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2010-2011، ص 234

³ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 170

ثانياً: أنواع التصديق

التصديق لا يكون جزئياً، فلا يجوز للسلطة الوصية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة، فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً على القرار كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض.

والتصديق نوعان:

1. التصديق الضمني

التصديق الضمني يكون عندما تلتزم السلطة الوصية الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها¹. فيكون التصديق ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها، وتعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها ضمناً نافذة ما لم يطلب الولي إلغائها خلال 15 يوماً من تاريخ انتهاء دوره في المجلس²، وهذه المدة حددها القانون، وانتهاء هذه المدة كفيلاً بأن يفسر موقف سلطة الإشراف على أنه قبول وموافقة على العمل أو القرار المعروض عليها، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا، القرار الضمني نفس آثار القرار الصريح³.

فالقاعدة العامة تقضي باعتبار مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوماً من إيداعها بالولاية⁴، وهذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية، والتي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار،

¹ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 169

² المادة 57 من قانون الولاية 07-12

³ طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 44.

⁴ المادة 57 من قانون الولاية 07-12

بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار¹.

2. التصديق الصريح

التصديق الصريح يكون عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها للقرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائيا².

فيكون التصديق صريحا عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق، بحيث يتعين على السلطة الوصية إصدار قرارها سواء بالقبول أو الرفض.

فقد تضمنت المادة 55 من قانون الولاية المصادقة الصريحة إذ نصت على الا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي والمتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات

- التنازل عن العقار واقتنائه وتبادلته

- اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية

- الهبات والوصايا الأجنبية³.

وتجسد هذه المادة التصديق الصريح، ومن خلال ذلك ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة والتي توحى باتساع مجال الرقابة⁴ الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة؛ ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضاءها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، دون طبعة، 2011، ص 184

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 40.

³ المادة 55 من قانون الولاية 07-12

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 41.

والتقرير أمام المجالس المحلية ومنحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الإستقلالية الكاملة .

وعليه فالتصديق إذن هو تلك الوسيلة الوقائية التي تسبق تنفيذ القرار والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يؤدي تنفيذه إلى تسبب ضرر للغير، فهي وسيلة تحمي الإدارة والمتعامل معها في آن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون.¹

الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)

تتجه السلطة الوصية في أعمال رقابتها للعديد من الوسائل لعل أهمها القيام بإلغاء قرارات المجالس في حالات نص عليها القانون 07-12

أولاً: تعريف الإلغاء

الإلغاء هو إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، فحتى لا يحدث اصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوية بعيب في المشروعية². فالإلغاء وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالف للقانون أو متعارض مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطاً ومجرداً، ولا يكون مقترناً بشرط فاسخ أو واقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قراراً بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره³. فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من

¹المادة 55 من قانون الولاية 07-12.

²عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 40.

³عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 177.

طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفة القانون، ولا يتم هذا الإلغاء إلا في الحالات المحددة قانونا ويمكن أن تكون مداوات المجلس المحلي باطلة بطلانا مطلقا أو نسبيا.

ثانيا: أنواع البطلان

1. البطلان المطلق

الجهة الوصية إبطال القرارات أو المداوات التي تعتبر باطلة بطلانا مطلقا حيثأوردتها المادة 53 من قانون الولاية 12-07:

- المداوات المتخذة خرقا للدستور وير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .
- المداوات غير المحررة بالغة العربية.
- المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولاىي.

- المداوات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولاىي¹.
- وعليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص

حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداوات التي يتخذها المجلس الشعبي الولاىي إذا ما كانت متجاوزة أو خارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

ب. مخالفة للقانون

ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع، ويشمل كلا من الدستور، القانون والتنظيم. وإقرار هذا السبب لبطلان مداوات المجلس الشعبي الولاىي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمنان تدرج القواعد القانونية في الدولة وضمنا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

¹ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 123.

ج. مخالفة الشكل والإجراءات

حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا 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 إقليمياً¹.

2. البطلان النسبي

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي نصت المادة 56 من قانون الولاية 07-12 على أنه يمكن أن تلغي المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل²، وفي 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. ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات. وما يلاحظ من خلال الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية والقانون 09-90 أن البطلان المطلق أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية، وهذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة من قبل السلطة الوصية من خلال استغلال الأبطال في قمع كل المداولات والقرارات التي تتخذها الجماعات المحلية، إلا أنه من خلال قانون الولاية الجديد 12-07 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يفتح أمام المحكمة الإدارية التي يشتكي لديها من طرف السلطة الوصية، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 200

² المادة 56 من قانون الولاية 07-12

الفرع الثالث: 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 القيام بها ومع ذلك تخاذلت الإدارة عن القيام بها ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص¹. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية.

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

ويعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائياً ووفق إجراءات محددة قانوناً بأن تحل السلطة الوصية ممثلة في وزير الداخلية محل الجماعات الإقليمية المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقاً خطيراً للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون. وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز سلطة الرئاسة فقد يسمح بها استثنائياً² في نظام الوصاية الإدارية كما ورد في المادتين 168 و 169 من قانون الولاية 12-07

فالمادة 168 من قانون الولاية نصت على أنه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه.

¹ محمد الديداموني، مرجع سابق، ص 187

² محمد الصغير بعللي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 154

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها¹ كما نصت المادة 169 من قانون الولاية على أنه "عندما يظهر تنفيذ الولاية عجزا فيه² المادة 168 من قانون الولاية 07-12 فيجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية، إذا لم تتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهم الإذن من بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية"².

وسلطة حلول وزير الداخلية تنصب على ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك. وبالرغم من ذلك نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير كبير على ممارسة استقلالية للجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقا لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها والكيفية المناسبة لذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقا لهذا المبدأ ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك.³

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة:

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون. والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له. ورجوعا للمادة 44 من قانون الولاية المعدلة بموجب الأمر رقم: 04-05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتمم لقانون الولاية لسنة 1990. والذي جمع كل حالات الحل كما يلي⁴ :

¹ المادة 168 من قانون الولاية 07-12

² المادة 169 من قانون الولاية 07-12

³ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 155

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص80

- 1- في حالة إلغاء مائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي .
 - 2- في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس وهذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وجب حل المجلس وتحديدته.
 - 3- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من النصف حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف وهذه حالة بدورها معقولة لانعدام الأغلبية وهي أداة قانونية أساسية في التداول.
 - 4- في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس : وهو أمر طبيعي لأن المجلس ليس مجالاً أو مكاناً للصراع العلن والمعرقل لاسير الحسن لأعماله.
- وان كان الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر وارد، غير أنه لا ينبغي أن يرقى إلى خلاف يؤثر سلباً على هيئة المداولة. فان ثبت ذلك كان المجلس عرضة للحل. وهنا يفترض في هذه الحالة أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف ونطاقه وآثاره ليتولى وزير الداخلية بدوره تحرير تقرير في الموضوع يعرضه أمام مجلس الوزراء بغرض استصدار مرسوم الحل
- 5- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدراً للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواد وسكينته. وهذه حالة تم استحداثها بموجب تعديل 2005 المذكور نظراً لما عرفته بعد المناطق من الوطن من صراعات بين المنتخبين والمعينين مما أسفر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية ومصالح المواطن.
- أداة الحل:** وفقاً للمادة 45 من قانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويؤخذ على النص المذكور عدم تحديده الطبيعة المرسوم أداة الحل (رئاسي أو تنفيذي). وإن كان ضمناً أشار إلى ذلك خاصة عند ذكر مجلس الوزراء. مما يعني أنه رئاسي وليس تنفيذي. وقد أحسن المشرع صنعا حين حصر حالات الحل أولاً وثانياً عندما أوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس وثالثاً عند فرض أيضاً الإعلان عن تاريخ الانتخاب في المنطقة أو المناطق المعينة بمجرد الإعلان عن الحل. وتجدر الإشارة أن مدة حياة المجلس المنتخب الجديد

تكون فقط للفترة المتبقية من حياة المجلس الأول. وهذا حتى لا يعرف نظام الانتخابات والتجديد العام للمجالس خلافا كبيرا.

غير أنه ورجوعا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجدها مكنت الحكومة من تعليق نشاط المجالس المنتخبة أو حلها بقولها عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبته أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها " وهي المادة التي نتج عنها ظهور الكثير من المراسيم التنفيذية المتضمنة حل المجالس المنتخبة¹.

المطلب الرابع: ضبط المجال المالي لميزانية الولاية

البلوغ لولاية هدفها في تحقيق التنمية المحلية يجب أن تراعي المحافظة على سلامة المالية أثناء تنفيذها لميزانيتها وذلك باحث عن مجموعة من المبادئ والضوابط تتمثل في ضبط ميزانية الولاية.

الفرع الأول: إصلاح ميزانية الولاية

تعتبر الميزانية الولاية أداة تنمية محلية، وهي ضرورية وأساسية للقيام بالتنمية المحلية وذلك عن طريق موادها المالية، ولكي تقوم ميزانية الولاية بأدائها بطريقة صحيحة ومشروعة وبصفة ناجحة، يجب أن تخضع لمبدأ التوازن بين النفقات والادارات

1- تحقيق التوازن لميزانية الولاية

تواجه الولاية صعوبات كبيرة في التحكم في توازن الميزانية وذلك راجع إلى أسباب تتمثل في الضغوط الاتفاقية الذي تقابله انخفاض في المدخرات الخاصة والادارات الضريبية، وهذا ما يؤثر سلبا على التنمية المحلية والقضاء على هذا العائق ومن أجل الحفاظ على التوازن المالي يجب إتباع تدابير لعقلنة الأموال لتحقيق تنمية في شتى المجالات:

¹ أعمار بوضيف، مرجع سابق، ص 82-83

2- ترشيد النفقات:

يقصد به اتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تحقيق الأهداف المحددة وذلك باستخدامها على أحسن وجه دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير المصلحة المقررة لها، والعمل على تأهيلها بتحقيق المنفعة العامة باقل المصاريف وبأعلى نوعية وجودة للسلع والخدمات، وهذا ما يؤدي إلى رفع المردودية النفقة¹.

3- تثمين الادارات:²

التحقيق الغرض والمبتغى المنشود في تجسيد التنمية المحلية يجب تزويد ميزانية الولاية بموارد مالية والعمل على تنويعها وتطويرها لسد احتياجات الطلب الاجتماعي، وذلك عن طريق العمل على استغلال العقلاني لمختلف املاك الولاية لما لها من مدخول وريح يعود على ميزانية الولاية حيث تمثل ارادات هامة لتغطية مختلف النفقات، واطاحة الفرص التوظيف رؤوس الأموال والقيام بمشاريع استثمارية من اجل زيادة الدخل والرفع من قيمة الارادات عن طريق تهيئة المناخ المناسب للاستثمار، الاهتمام بالمجال السياحي، والعمل على تثمينها باعتبار السياحة مصدر للتمويل الذاتي، العمل على تطوير القدرات الفنية والاقتصادية للمشروعات التي تقوم بها الولاية واعداد دراسات فنية لها لإصلاح المنظومة الجباية.

تتميز مالية الولاية بعدم الاستقلالية وهذا ما أدى إلى انعدام حرية أخذ القرارات، خاصة تلك المتعلقة بالتنمية، وفتح المجال للتدخل المركزي الذي أصبح يشغل مكانة الأصل بعدما كان مجرد استثناء في حالات خاصة وقد كلف الولاية ثمنا باهظا أدى الى زعزعة جوهر اللامركزية ن وعليه ونظرا للخطورة التي تسببها اختلالات النظام الجبائي والتي تتمثل في اللامركزية المفرطة والتهرب الضريبي وعدم فعالية النظام الجبائي، وعليه فان ترشيدها واصلاح المنظومة الجباية، للولاية أصبح أمر حتمي من اجل القضاء على العجز التبعية اللذان تتخبط فيهما إذ لا بد من حل لاصلاحها

¹ عمر حماد آبودوح، ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص38

² حياة بن سماعيل ، وسيلة سبتي " دراسة حالة زائر ودول النامية " ، دراسة مقدمة في إطار الملتقى الدول حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات ، المنعقدة بجامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 22 فيفري ص80

عن طريق عصنة الجباية المحلية، ومكافحة الغش والتهرب الضريبي، اللتان أدتا إلى استنزاف الخزينة والمداهيل.

الفرع الثاني: عصنة النظام الجبائي المحلي

يمكن للمنظومة المالية المحلية أن تقضي على تعقيدها عن طريق استراتيجية شاملة وموضوعية، وذلك بتعديل نسب الضرائب المخصصة للولاية وتأسيس ضرائب جديدة حيث أن على الدول التنازل عن بعض الضرائب كانت تستحوذ عليها لصالح الولاية ويجب تدعيمه بما أرجع نسب الضرائب والرسوم المخصصة للولاية وذلك بزيادة رفعها إلى المستوى بسيط، جبائي نظام إرساء مع الجباية نظام اعداد في ولاية المطلوب الجزائري الإداري بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الادارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة، فاللامركزية لا تعني تنازل الدولة وابتعادها عن مهامها وصلاحياتها على المستوى المحلي بل الهدف منها هو السماح بالتركيز على مسؤوليتها والتكفل بأكثر قوة بمهامها وسيادتها الوطنية وعليه تقوم الدولة بتحويل بعض من صلاحياتها إلى هيئات ادارية الجماعات الإقليمية تكون هذه الهيئات مستقلة عنها قانونا، والغرض منها هو تقريب المواطن من الادارة وتسهيل توصيل احتياجات بطريقة سريعة فالجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من اقليم الدولة وتعتبر من الهيئات الاساسية للتنظيم الاداري للدولة، فهي تعبير جغرافي محدد اقليميا تجمع سكاني محدد عدديا ووحدة ادارية مصغرة عن الدولة وبالتالي أضحت اللامركزية لا تعد مجرد نظام التوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والمحلية بل هي وسيلة لتحقيق التنمية المحلية تتمثل الجماعات الاقليمية في الجزائر في كل من الولاية والبلدية وقد خصها المشرع وقانون الولاية الجزائري بقوانين خاصة بها من خلال تشريع قانون البلدية ويعتبر ران الأساس القانوني في اعمال وتجسيد مختلف المهام والصلاحيات المنطوق بها بموجب حيث أنه لا يمكن تامين أي سياسة لا مركزية مستقلة وثابتة بدون الكفاءات البشرية والضرائب هي التي تحدد الجهة المختصة في النظر في جريمة الغش الضريبية إن المشرع الجزائري من أجل قمع جريمة الغش والتهرب الضريبي ومكافحتها اقر لها عقوبات جزائية وجباية سواء للفاعل او الشريك كما انه اقر مسؤولية

الشخص المعنوي وهذا يعتبر كضمانة كما اشار اليه دستور 1993 بنصه في المادة 22 على ما يلي " كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبي¹ .

الفرع الثالث: مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

تشكل ظاهرة الغش والتهرب الضريبي معوقا أساسيا للتنمية الاقتصادية وبالتالي تؤثر على التنمية الاجتماعية حيث لا يمكن اشباع حاجات المواطنين المتزايدة، ونظرا لخطورة هاتان الظاهرتان يجب الاعتماد على إجراءات صارمة لمكافحتها، وذلك عن طريق نشر الثقافة الجبابة لدى المواطنين مع التنمية القيم الأخلاقية أمر ضروري ذلك لان العلاقة الضريبة من شأنها أن تنقل الفرد من حالة الرعاية إلى المساهمة فيصبح معنيا، بالتالي إبراز حقه في المراقبة والمسائلة لأنه هدره يؤثر على مصالحهم مباشرة وذلك تطبيقا للشعار " أنا مساهم بالضريبة فانا معني بالمال العام، أسأل، أحاسب، وأشاركك مساهما بالضريبة فأنما معني بالمال العام، أحاسب، أشارك " لهذا فالثقافة الجبابة الراشدة في كل مكان وفي كل وقت هو ما يحول هذه الثقافة الى قيم أخلاقية والى مبادئ أساسية لتأسس الحكم الراشد وذلك باتباع سيادة اعلامية رشيدة والاهتمام بالعلاقات الإنسانية عن طريق تصرفات الموظفين بالإدارة الضريبة اتجاه المكلفين الرقابة على ترشيدات المعنيين بأداء الضريبة : لقد خول المشرع للإدارة الضريبة سلطات واسعة لتأكد من التصريحات ومكافحة الغش والتهرب الضريبي عن طريق حق الاطلاع، حق معاينة المجالات المهنية، حق التفتيش، وحق اجراءات تحقيق معمق في الوضعية الجبابة الشاملة متابعة جريمة الغش والتهرب الضريبي وفرض عقوبات مالية صارمة وتعتبر هذه الجريمة خاصة نظار العلاقة القائمة بين المكلف بالضريبة وادارة الضرائب ولها خاصية تحريك الدعوى للإدارة مرحلة الأولى للإنفاق، وهي إجراءات الالتزام ونجد المحاسب العمومي يقوم أيضا برقابة التأشيرة التي يمنحها لأفضل ابقاء جهاز واحد لرقابة مالية القبالية وجهاز

¹عبدو بودريالة محمد عبديو ، المرجع السابق ص 122

لرقابة مالية بعدية و هذا من اجل الحفاظ على مالية الولاية و قدرتها على تحقيق التنمية المحلية المنشودة و بذلك يحل التوازن النوعي محل التوازن الكمي¹

و يجب تفعيل دور الرقابي لمجالس المحاسبة و توسيعه من خلال خلق غرف ولائية تتكفل بتشديد الرقابة على المالية المحلية على أن يكون أعوان هذه الغرف من الخارج الولاية ويتم استبدالهم كل ثلاثة سنوات لمصداقية أكثر²

¹دارسي مسعود السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي" رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير جامعة الجزائر 2005 ص 418

²طبيبي سعاد "الرقابية على الميزانية المحلية" مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع ادارة مالية كلية الحقوق جامعة، 2001، ص28

خلاصة الفصل الثاني:

إن أهم ما توصلنا إليه من خلال هذا الفصل هو أن المشرع الجزائري قد مس نوعا ما باستقلال الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيق رقابة إدارية مشددة على كل من البلدية والولاية حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية منفردين ومجمعين في شكل مجالس، كما تعدت الرقابة الإدارية إلى إهمال هاته المجالس لعمالها ومن كانت السلطة الوصائية متواجدة دائمة ومتخللة في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة إختصاصاتها أو تنفيذ برامجها محليا.

وبرغم كل هذه السياسات الموجهة لهذه الرقابة إلا أن أمر وجودها لا بد منه لاسيما في الدول النامية التي تفتقر معظم أنظمتها إلى الديمقراطية الأمر الذي يحتم وجود هذه الرقابة سعيا بها للقضاء على الفساد الإداري والمالي الذي تعاني منه أغلب هذه الدول .

ومما سبق نرى ضرورة تفادي المشرع الجزائري التشديد أكثر في هذه الرقابة من أجل الوصول إلى لا مركزية حقيقية لاصورية والوصول إلى تطبيق مبادئ الديمقراطية.

إن أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد تعدى نوعا ما على استقلالية الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيق رقابة إدارية مشددة على كل من الولاية والبلدية، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، منفردين أو مجتمعين، كما تعدت الرقابة أيضا في حالة إهمال هاته المجالس لعملها، ومن ثم كانت السلطة المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها محليا .

إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الإستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحظى الجماعات المحلية بسلطة حقيقية تمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية .

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

من خلال قانون البلدية /11/10 المؤرخ في 2011/6/22 وقانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 فإن المشرع إهتم بالتنمية المحلية في جميع مجالاتها إجتماعية وثقافية وإقتصادية وفنية وإدارية، إلا أن مشكلة تشديد الرقابة الوصائية عليها عرقل نوعا ما حركة هذه التنمية بالإضافة إلى محدودية التمويل المحلي والرقابة الصارمة على ميزانية الجماعات وكان من أهم أسباب تراجع التنمية على المستوى المحلي .

وقد لاحظنا وعلى الرغم من شدة هذه الرقابة وتأثيرها على سير هذه الجماعات إلا ان لها دور بالغ الأهمية ويتضح من خلال تدخل السلطات العليا من حين إلى آخر لتصبح عمل هذه الجماعات، هذا من الجانب الإداري من خلال آليات هذه الرقابة سواء كانت على الأشخاص منفردين أو مجتمعين أو الرقابة على الأعمال هذه الجماعات، اما عن الجانب المالي فالمشروع الجزائري أقر جملة من التدابير الوقائية من الفساد المالي منها الرقابة القبليّة للمراقب المالي ورقابته تهدف إلى منع إرتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها معدوا الميزانية وكذلك المحاسب العمومي وأن المشروع الجزائري بإقراره هذه الأليات والتدابير الوقائية يكون قد تبنى سياسة وقائية من الفساد المالي وكذلك إرساء مبادئ لإحداث تنمية محلية .

ومن النتائج المتوصل إليها:

❖ أن الرقابة الإدارية لها دور كبير في ضبط عمل هذه الجماعات والكشف عن الانحرافات الحاصلة على الرغم من شدتها .

❖ إن تطبيق آليات الرقابة الإدارية يساعد على تصحيح وشرشيد عمل هذه الجماعات من أجل النهوض وتحقيق التنمية المحلية والتي من أسبابها نجاح العمل الإداري وخلوه من العيوب

❖ إن الرقابة التي تفرضها الجهات المركزية على أعمال أشخاص وهيئات المجالس المنتخبة هي رقابة متشددة إلى درجة ذوبان فكرة إستقلالية هذه المجالس.

❖ إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات 'دارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية إتخاذ القرارات.

ومن بين أهم التوصيات والإقتراحات نذكر :

● ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالإختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.

● تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة بحيث تتمكن من إتخاذ قراراتها دون

اللجوء إلى السلطة المركزية

- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل النهوض بالتنمية .
- يجب إعادة النظر كذلك في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكثر.
- قيام رؤساء المجالس بمحاربة تبذير المال والبحث عن الموارد جديدة لمصالحهم والسهر على الاستعمال الأمثل والعقلاني للإمكانات المالية .
- زيادة في عدد أعضاء الأجهزة الرقابية للمالية للتخفيف الضغط عليها وقيامها بدورها على أكمل وجه .
- ضرورة رفع الوعي لدى المواطنين لتتولد فيهم رغبة المشاركة لتسيير شؤون المحلية ليصل بهم الوعي والنضج إلى الفترة على إختيار الشخص المناسب ووضعها في الكيان المناسب لتغلب على المشاكل التي تعرقل سير المجتمع المحلي لأن الغرض من الإدارة المحلية هو تعزيز أنماط الإتصال بين الإدارة والمواطن.

• الكتب:

1. علي عباس، الرقابة الإدارية وأعمال، ط1، مكتب الرائد للنشر الأردن، 2001.
2. الصابح عبد الرحمان، مبادئ الرقابة الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع عمان، 1997.
3. بشير العلاق مبادئ الإدارة دار البازوري الأردن 2008.
4. ثابت عبد الرحمان إدريس الإدارة الإستراتيجية، الدار الجامعية، مصر 2003.
5. حسام إبراهيم حسن، إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، ط1. دار البداية للنشر والتوزيع عمان، 2014.
6. حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي الرقابة الإدارية المفهوم والدراسة، ط1 2012.
7. حمدي سلمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية) ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2010.
8. عبد الرزاق سالم ناصر جمال خضور، مفاهيم حديثة في الرقابة الإدارية ط1، دار الإعصار العلمي للنشر والتوزيع، عمان 2012.
9. علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، ط2، دار وائل للنشر الأردن 2008.
10. علي عباس أساسيات علم الإدارة ط1. دار المسيرة للنشر، عمان 2004.
11. ماجد راعب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية دار الجامعة الجديدة، مصر 2004.
12. محمد حسين عبد العال الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري "دراسة تطبيقية مقارنة دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2004.
13. محمد رفض عبد الوهاب القضاء الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2005.
14. محمد سرور الحريري، الإدارة الحديثة، ط1، دراسة الوراق للنشر والتوزيع الأردن. 2014.

15. محمد سيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقبة الجزائري دار القصة للنشر، الجزائر 2014.
16. محمد محمود مصطفى، الرقابة الإدارية، ط1، دار البدية ناشرون وموزعون عمان 2012.
17. معن محمود عياصرة، مروان محمد بني أحمد القيادة والرقابة والإتصال الإداري، ط1 دار المجاهد للنشر والتوزيع، عمان 2008
18. مهني محمد عياصرة، مروان محمدين بن أحمد، القيادة والرقابة ط1، الإتصال الإداري، دار الجامعة، عمان 2007.
19. عمار بوضياف شرح قانون البلدية، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
20. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع عناية، 2004.
21. عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائريين النظرية والتطبيق، ط1، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
22. أبو الطيب بن ناصر رقابة السلطة المركزية على البلديات، ط1، دار الراية للنشر والتوزيع الأردن، 2015.
23. علاء الدين علشي، شرح قانون البلدية، 10، 11، المتعلق بالبلدية، ط1، دار الهدى عين ميلة الجزائر 2011.
24. محمد الصغير بعلي الإدارة المحلية الجزائرية دار العلوم للنشر والتوزيع عناية 2013.
25. علاء الدين العشي المبادئ العامة للقانون الإداري والتنظيم الإداري وتطبيقاته دار الهدى الجزائر 2009.
26. طاهري حسين القانون الإداري، والمؤسسات الإدارية، ط1 دار الخلدونية للنشر والتوزيع 2007.
27. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية، أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر القانوني للنشر والتوزيع، مصر 2011.

28. محمد الصغير بعلي القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع عناية 2012.
29. عادل محمود حمدي الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة دون تاريخ.
30. محمد عمر أبو دوح ترشيد الإنفاق العام وعجز الميزانية الدولة، دارالجامعية، مصر
31. حسام إبراهيم حسن، إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، ط1، دار البداية للنشر والتوزيع عمان 2014.
32. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية دار الجامعة الجديدة، مصر 2004.
33. ثابت عبد الرحمان إدريس الإدارة الإستراتيجية، الدار الجامعية، مصر 2003.
34. هني محمد عياصرة مروان محمد محمدين أحمد، القيادة والرقابة، ط1، الإتصال الإداري دار الحامة، عمان 2007.
35. عبد الرزاق سالم وناصر جمال خضور، مفاهيم حديثة في الرقابة الإدارية، دار الإعصار العلمي للنشر والتوزيع، عمان 2012.
36. عبد الكريم ماروك، المسير في شرح قانون البلدية، ط1، الوسام العربي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013

القوانين:

37. دستور الجزائر لسنة 1963، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في سبتمبر 1963.
38. دستور الجزائر سنة 1996، المؤرخ في 12/07، الجريدة الرسمية، رقم 76 بتاريخ 1989/03/01
39. دستور الجزائر سنة 1989، المؤرخ في 12/07، الجريدة الرسمية، رقم 76 بتاريخ 1996/12/08

40. دستور الجزائر سنة 1989، المؤرخ في 23/02/1989، الجريدة الرسمية، رقم 09 بتاريخ 1989/03/01

41. دستور الجزائر سنة 1976، المؤرخ في 22/11/1976، الجريدة الرسمية، رقم 94 بتاريخ 1976/11/24

42. قانون البلدية رقم 11-10، المؤرخ في 20 ربيع 1432، الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة الرسمية العدد 37، مؤرخ في يوليو سنة 2011.

43. المرسوم الرئاسي 96-38 المؤرخ في 1-12-1996 متضمنا دستور جزائري جريدة رسمية العدد 74.

44. أمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية العدد رقم 44 المؤرخة في 23 ماي 1969.

45. قانون الولاية رقم 07،12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد رقم 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

46. قانون رقم 90-09- مؤرخ 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية العدد 15، صادرة بتاريخ 11 أبريل 1990 المعدل والمتمم.

المقالات العلمية:

47. عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الإجتهد القضائي، ع6، جامعة بسكرة، 2009.

المجلات:

48. عبدو بودريالة محمد عبدة الإصلاح الضريبي مجلة الفكر البرلماني، مجلة الأمة، العدد 3، الجزائر 2003.

المذكرات:

49. العبادي إسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية، في الجزائر رسالة الماجستير، جامعة محمد خيضر 2005.
50. شهر كرميش، إستقلالية البلدية في ظل القانون 10-11، مذكرة ليسانس، أكاديمي كلية الحقوق، جامعة ورقلة 2014،
51. جموعي بن تركي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 10 المتعلق بالبلدية مذكرة ماستر كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2015.
52. أمير جيزية، الرقابة على الجماعات المحلية في ظل القانون البلدية والولاية الجديدين مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق جامعة ورقلة 2013.
53. بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية، البلدية مذكرة ماجيستر كلية الحقوق جامعة ورقلة 2010.
54. عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية، بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية أطروحة الدكتوراة في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة 2010-2011.
55. حياة بن سماعيل وسيلة بيئي، دراسة حالة الجزائر ودول ملتقى الدول حول سياسات التمويل وأثرها على الإقتصاديات والمؤسسات المنعقدة بجامعة محمد خيضر بسكرة، 22 فيفري
56. دارسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصاد رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر 2005.
57. طيبي سعاد، الرقابة على الميزانية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع إدارة مالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2001.

الفهرس

اهداء

شكر

أ.....	مقدمة
01.....	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للدراسة
03.....	المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية والوصاية المركزية
03.....	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية وخصائصها
10.....	المطلب الثاني: أنواع الرقابة الإدارية وأساليبها
14.....	المطلب الثالث: أهمية الرقابة الإدارية وأهدافها
18.....	المطلب الرابع: صور الرقابة الإدارية ومقارنتها
28.....	المبحث الثاني: مفاهيم حول المجالس المحلية المنتجة
28.....	المطلب الأول: البلدية ومراحل تطورها
35.....	المطلب الثاني: صلاحيات وهيئات البلدية
43.....	المطلب الثالث: الولاية ومراحل تطورها
49.....	المطلب الرابع: صلاحيات وهيئات الولاية
66.....	الفصل الثاني: أثر الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتجة
67.....	المبحث الأول: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي
68.....	المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
69.....	المطلب الثاني : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
69.....	المطلب الثالث: الرقابة على المجلس كهيئة
72.....	المطلب الرابع: الرقابة على أموال البلديات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

81.....	المبحث الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي
86.....	المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
86.....	المطلب الثاني : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
89.....	المطلب الثالث: الرقابة على المجلس كهيئة
97.....	المطلب الرابع: ضبط المجال المالي لميزانية الولاية
99.....	خاتمة
104.....	قائمة المراجع والمصادر

ملخص المذكرة:

يقصد بالرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة الرقابة الممارسة على المجلسين البلدي والولائي, حسب ما نص عليه قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 وقانون الولاية 07/12 المؤرخ في 2012/02/21, وقد تضمننا هاذين القانونين جملة من الإجراءات والآليات التي تتم بموجبها الرقابة الإدارية وهو الأمر الذي يميزها على الأنواع الأخرى من الرقابة, وذلك على إعتبار هذه الرقابة تمس كل من أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي والولائي وعلى الهيئة ككل ويتمثل دور المجالس المنتخبة في تحقيق التنمية عن طريق رسم سياسة المجتمع بإعداد مخططات محلية للتنمية "ألا أنها تواجه عراقيل من بينها علاقتها بالسلطة المركزية والرقابة الصارمة على ميزانية المجالس وكذلك في محدودية التمويل المحلي .

الكلمات المفتاحية:

الرقابة الإدارية – المجالس المنتخبة – الرقابة على الأعمال .

Note Summary:

Administrative control over the elected local councils means the control exercised over the municipal and state councils, as stipulated in the Municipal Law 11/10 of 22/06/2011 and the State Law 12/07 of 02/21/2012.

These two laws included a number of procedures And the mechanisms by which administrative oversight is carried out, which is what distinguishes it from other types of oversight, given that this oversight affects both the members and works of the municipal and state people's council and the authority as a whole. However, it faces obstacles, including its relationship with the central authority and strict control over the councils' budget, as well as the limited local funding.

key words :

Administrative control - elected councils - business oversight.