الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية — **ميدان الحقوق والعلوم السياسية**

قسم الحقوق — **تخصص قانون:إداري**

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي بعنوان

الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

إعداد الطالب: — **تحت إشراف الدكتور:**

بلاعدة رابح — **زيتوني محمد**

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
بوخروبة عبد المالك	أستاذ محاضر أ	رئيسا
زيتوني محمد	أستاذ محاضر أ	مشرفا ومقررا
عطوي خالد	أستاذ محاضر أ	ممتحنا

السنة الجامعية: 2023/2022

* ملحق بالقرار رقم ....1082.... المؤرخ في ..... 27 ديسمبر 2020

الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،

السيد(ة): رابح بلاعدة الصفة: طالب، أستاذ، باحث طالب

الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 101484343 والصادرة بتاريخ 2016/10/24

المسجل(ة) بكلية / معهد الحقوق فرع العلوم قسم الحقوق. قانون اداري

والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).

عنوانها: الرقابة القضائية على الجماعات المحلية.

أصرح بشرفي أني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2023/06/06

توقيع المعني (ة)

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

شكر وعرفان

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل

ثم الشكر والعرفان إلى الأستاذ المشرف:الدكتور زيتوني محمد

الذي بذل جهدا معتبرا في إشرافه وإرشاده لي طيلة مراحل

انجاز هذه المذكرة.

ولا يفوتني أن أتقدم بخالص الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة

الذين تكرموا بمناقشة هذه المذكرة.

كما أتوجه بالشكر إلى كل الأساتذة والطاقم الاداري

بجامعة محمد بوضياف كلية الحقوق والعلوم السياسية،

الذين ساهموا في إيصالي إلى هذه المرحلة العلمية.

وأتقدم بجزيل الشكر إلى كل من ساعدني في

إنجاز هذا العمل، من قريب أو بعيد.

بسم الله الرحمن الرحيم

إهـــــــــــــداء

إلى كل من ساعدني في إعداد هذا العمل.

إلى والدي الكريمين.

و إلى أولادي.

إلى أحبائي إخوتي و أخواتي.

إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة.

إلى أستاذي الفاضل زيتوني محمد.

إلى كل زملائي في الدراسة وكل من علمني حرفا أنار لي درب العلم للوصول إلى الهدف المنشود.

مقـــــدمة

نصت المادة 17 من دستور 2020 على أن الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي البلدية والولاية، وأكدت المادة 19 من نفس الدستور دائما على أنه: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، من خلال هذين النصين نقف على أن كل من البلدية والولاية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر،والتينعني بها توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية،بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، مع اخضاعها لرقابة السلطة المركزية بقصد الحرص على احترام القانون فقط.

ظهرت اللامركزية كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، وعلى ذلك تسمى اللامركزية في الكثير من البلدان بالحكم المحلي وتخفيف العبئ الملقى على الإدارة المركزية.

بناء على ما تقدم نقول بأن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، ويمكننا قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية،عن طريق ما يسمى بالرقابة الوصائية.

أولا- أسباب اختيار موضوع البحث:

تمحورت أسباب اختيار موضوع بحثنا المتمثل في" **الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية** " في أسباب ذاتية وموضوعية.

- **الأسباب الذاتية:** أهمها هي اكتشاف ومعرفة نظام الوصاية أو الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في التشريع الجزائري والآليات الإدارية والقضائية للرقابة التي حددها المشرع الجزائري في تفعيل نظام الرقابة على المجالس المحلية،

- **الأسباب الموضوعية:** تتمثل في إبراز الإطار القانوني العام لنظام الرقابة على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري من حيث معرفة المواد والمراسيم القانونية التي تسير الجماعات المحلية، وكذا معرفة كيفية أو ماهي الآلية التي تكرس ضمان هذه المجالس.

ثانيا- أهمية موضوع البحث:

تكمن أهمية موضوع بحثنا في محاولة إبراز دور المشرع الجزائري في تحديد نظام الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية،وما مدى فعالية ونجاعة الأطر القانونية التي وضعها المشرع الجزائري من أجل الحرص على رقابة المجالس المحلية من جهة وضمان تسييرها من جهة أخرى ومعرفة دور القضاء ومساهمتها،والهيئات المسؤولة على الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية.

- **الأهمية العلمية:** تظهر الأهمية العلمية بخصوص موضوعنا"الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية"، وذلك بدراسة الوضع القائم وفقا للنصوص القانونية السارية وإيجاد البدائل النظرية لمواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

- **الأهمية العملية:**تكمن أهمية الموضوع من جانبها العملي في دراسة الأساليب القانونية الناجعة لتسيير وإدارة المجالس الشعبية البلدية والولائية وإلقاء مزيدا من الضوء على دورها في تحقيق التنمية.

ثالثا- أهداف موضوع البحث:

يمكن تلخيص أهداف موضوع الدراسة في العناصر التالية:

- تحديد مفهوم الرقابة على جماعات الملحية.
- معرفة الآليات المخصصة لتسيير الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.
- تحديد كيف تتم عملية الرقابة الوصائية؛

- تحديد مهام هيئات الرقابة على الجماعات المحلية.

- تحديد كيفية ضمان هذه الرقابة.

رابعا- الدراسات السابقة" أدبيات البحث":

حول موضوع البحث قد تم تناوله كدراسة مستقلة في رسالة ماجستير للأستاذ بن ناصر بوطيب بعنوان "**الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر**"، والتي تضمنت دراسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية والتي توصل من خلالها الباحث إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة إعاقة تقدم التنمية المحلية وان الصلاحيات التي تتمتع بها الجهات المركزية تتعارض وفكرة استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر وتبقي بعيدة عن المفاهيم الحديثة .كما أن رسالة دكتوراه لفريدة مزياني بعنوان"**المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**"والتي تطرقت فيها إلى الرقابة الوصائية في سياق جزئيات البحث أين تعرضت فيه إلى مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية والولائية وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية لأنها تهدر الاستقلال المحلي ولا تضمن سيادة مبدأ المشروعية لأن مصدر القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ وترى أن رقابة الادارة في ممارساتها لنشاطاتها يجب أن يعهد للرقابة القضائية لأنها قادرة علي حماية مبدأ المشروعية وحقوق وحريات الأفراد.

خامسا-المشكلة البحثية" الإشكالية:

تتمثل إشكالية البحث التي تسلطت على نظام الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، وفي القانون الولائي والبلدي في:

- **مامدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلال الجماعات المحلية والآليات التي تبناها المشرع الجزائري لإعمال سلطته الرقابية؟**

كما يمكن طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- **كيف تتم عملية الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية؟**
- **ماهي آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية وما هو نطاقها؟**

سادسا- المنهج المتبع في البحث:

اعتمد موضوع بحثنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال تحليلنا للنصوص القانونية من خلال استقرائها في قوانين البلدية والولاية،ووصف مختلف آليات الرقابة على الجماعات المحلية.

فاعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي، وذلك من خلال عرض مفاهيم تخص الرقابة الوصائية، وبالرجوع إلى مختلف المراجع التي استنبطنا منها أهم المفاهيم العامة من دراستنا باعتبار أن المنهج الوصفي يبدأ بوصف الظاهرة، وذلك بدراسة الحقائق كما هي عبر تنظيم المعلومات وتنظيمها وتصنيفها ثم التعبير عنها كيفيا وكميا للوصول إلى فهم العلاقة بين الظاهرة والظواهر الأخرى للتمكن من وضع استنتاجات تعمق وعياً بطبيعة الواقع وعوامل تطوره[1].

خطواته[2]:

- تحديد المشكلة" الموضوع" من خلال طرح السؤال الرئيس والأسئلة الفرعية.
- فرض الفروض واختبارها في الواقع.
- استخلاص نتائج وقواعد عامة خلال العملية البحثية.

بالإضافة إلى المنهج التحليلي

---

[1]. زيتوني محمد، **محاضرات في مادة منهجية البحث العلمي**، موجهة لطلبة السنة أولى ماستر علوم سياسية تخصص الادارة المحلية، المركز الجامعي أحمد بن يحي الونشريسي- تيسمسيلت، معهد العلوم القانونية والادارية، 2019، 15.

[2]. **المرجع نفسه**، 18.

سابعا- هيكلة الدراسة" التقسيم العام للموضوع:

ومن أجل الإجابة على إشكاليتنا المطروحة ومعالجتها قمنا بتقسيم دراستنا إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول: تشديد الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية؛حيث أخذنا في المبحث الأول آليات الرقابة على أعضاء المجالس المحلية أما المبحث الثاني فتناولنا فيه آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية أما بخصوص الفصل الثاني فتناولنا توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية؛وذلك من خلال مبحثين المبحث الأول طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية أما المبحث الثاني فتناولنا فيه آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية وأنتهى هذا البحث بخاتمة "خلاصة واستنتاجات وتوصيات واقتراحات".

ثامنا- صعوبات البحث:

- عند دراسة ومحاولة معالجة إشكالية موضوع البحث المتمثلة في نظام الرقابة على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري واجهنا عدة صعوبات أبرزها قدم القوانين، وعدم تحينيها، صعوبة مواكبة التطورات الحاصلة في الجماعات المحلية.

- ضيق الوقت كان عائق جدي بالنظر لظروفنا الخاصة.

الفصل الأول

تشديد الرقابة على أعضـــاء المجـــالس المحـــــلية

تعتبر الرقابة ضرورة لتحقيق الارتباط والوحدة بين الهيئات الإقليمية وبين الدولة، فلا يعقل أن يمنح المشرع هيئة لامركزية تمثل إقليما معينا سلطات إدارية حقيقية وتشارك الدولة في امتيازات السلطة العامة ولا يمنح في الوقت نفسه للدولة(السلطات الوصائية) سلطات فعلية لمنع أعمال الهيئات اللامركزية غير المشروعة والتي تتعارض مع المصلحة العامة.

حيث سنتناول في هذا الفصل من البحث، مبحثين، المبحث الأول بعنوان آليات الرقابة المعتمدة بشكليها الفردي والجماعي ليتم توضيح صورها وأشكالها، والمحيط الذي تعمل فيه الرقابة بنمط يسمح لها بفاعلية إجرائية على المجالس المحلية، لننتقل إلى المبحث الثاني إلى توضيح أثارها على أداء أعضاء المجالس المحلية.

المبحث الأول: آليات الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

تستخدم الدولة عدة آليات للرقابة على أعضاء المجالس المحلية فمنها الرقابة الفردية والرقابة الجماعية كما هنا الرقابة على البلدية والرقابة على الولاية، وفي هذا المبحث سنتناول في المطلب الأول الرقابة الفردية وفي المطلب الثاني الرقابة الجماعية.

المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على المجالس التي يمثلونها[1]، لهذا أتى المشرع الجزائري بعدة آليات رقابة أهمها آليات الرقابة الفردية التي سنتناولها في هذا المطلب الذي قسم إلى ثلاثة فروع **الفرع الأول** (الإقالة) **الفرع الثاني** (التوقيف) **الفرع الثالث** الإقصاء.

الفرع الأول: الإقالة

نتناول في هذا الفرع الإقالة بالنسبة للمجلسين المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، من حيث المواد المتعلقة بها في القوانين الموجهة للقطاع، وحالات تطبيق الإقالة والضرورة لها عمليا.

أولا- الإقالة في المجلس الشعبي البلدي:

تمثل هذه الحالة إضافة نوعية[2] لقانون البلدية 2011 على خلاف القانون القديم 08/90 حيث نصت المادة 45 من القانون رقم 10/11، بقولها"يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس

[1]. محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**(الجزائ: دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر2004) 101

[2]. قصير فريدة مزياني، **مبادئ القانون الإداري**، ط.1(الجزائر: مطبعة قرفي ، 2001) .138

الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة[1].

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".فالمشرع من خلال هذه المادة أراد إلزام الأعضاء لحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية هذا من جهة، كما وفر للمنتخب المتغيب ضمانة تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه من جهة أخرى .

ثانيا- الإقالة في المجلس الشعبي الولائي:

لقد تطرق قانون الولاية إلى الإقالة في مادته 44 إذ يقصى بقوة القانون كل منتخب ثبت أنه موجود تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة من حالات التنافي ، كأن يكتشف بعد الانتخاب أنه من الشخصيات التي لا يمكنها الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي والمنصوص عليها في المادة 190 من القانون العضوي[2]21-01 الذي يلغي ويعوض قانون الانتخاب السابق 16-10 والتي نصت : يعتب غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف ...أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها والوالي والوالي المنتدب والمفتش العام للولاية والأمين العام للولاية ورئيس الدائرة والقضاة والمدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية وعضو مجلس الولاية . ويقر المجلس الشعبي الولائي هذه الإقالةبموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية ذلك بموجب قرار.

---

[1]. انظر المادة 90 من قانون البلدية 67-24.

[2]. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 17 ،10 مارس 2021، **المادة 190 من القانون العضوي 21-01، المتعلق بالانتخاب،** المؤرخ في 26 رجب 1442. الموافق 10 مارس 2021.

الفرع الثاني: التوقيف

سنتناول في الفرع الثاني التوقيف الذي يعتبر من أهم آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية الولائية والبلدية، بما هو حالة استثنائية خاضعة للقوانين المحلية، إذ يكون للوالي كهيئة وصية على تنفيذ القرارات كامل الصلاحية في تطبيق هذا القرار عبر الآليات القانونية الموضحة في هذا السياق.

أولا- التوقيف في المجلس الشعبي البلدي:

نصت عليه المادة 43 من قانون البلدية 11-10"يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكّنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".[1]

فمن خلال هذه المادة نستنتج أن الإيقاف هو إجراء تحفظي يكون بسبب متابعة جزائية، والتي حدّدها المشرع إما كونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية، أو لأسباب تتعلق بالشرف أو إذا كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كالحبس المؤقت، ويبقى التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم النهائي، فإذا تحققت البراءة فإن العضو المنتخب يلتحق فورًا بالمجلس لممارسة مهامه، بعد أن يسلم العضو المعني وثيقة القرار النهائي لإثبات البراءة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا- التوقيف في المجلس الشعبي الولائي:

نصت عليه المادة 45 من قانون الولاية 12-07"يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها

[1]. المادة 43-11-10 المتعلق بالبلدية.

صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة"[1].أما إذا صدر حكم نهائي ببراءته فإن العضو المنتخب يلتحق فورًا بالمجلس لممارسة مهامه.

الفرع الثالث: الإقصاء

نتطرق في الفرع الثالث الإقصاء، إذ أنه هو أيضا حالة تسري فيها تطبيق القوانين ، لكنه يختلف عن الإقالة، فهو يعتبر من أهم آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية الولائية والبلدية.

أولا- الإقصاء في المجلس الشعبي البلدي:

خلافا للإيقاف الذي هو إجراء تحفظي فإن الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة تؤدي إلى إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حدّدها القانون. وهذا لا يكون إلا نتيجة فعل خطير، فعندما تثبت إدانة العضو من قبل القضاء فإنه لا يمكنه الاحتفاظ بالعضوية، لأن هذا يعتبر مساساً بمصداقية المجلس الشعبي البلدي[2]، وقد نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية11-10، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي على خلاف ما نصت عليه المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990 والتي ذكرت أن إعلان الإقصاء يكون من قبل المجلس الشعبي البلدي[3].

---

[1]. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 12، المؤرخ في 29 فيفري 2012، **المادة 45 من القانون العضوي للولاية 12-07،المتعلق بالولاية،** المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق21 فبراير 2012 .

[2]. عمار بوضياف،**الوجيز في القانون الإداري**، ط. 2(الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع،2007)، 399.

[3]. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 15 المؤرخ في 1990/4/11، **القانون 08/90 المتعلق بالبلدية،** المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق 1990/4/7، المادة 33.

ثانيا- الإقصاء في المجلس الشعبي الولائي:

تطرقت له المادة 46 من قانون الولاية، عندما يكون هناك حكم جزائي نهائي بالإدانة، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بمداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ثالثا- التخلي عن العهدة:

سميت هذه الحالة في قانون البلدية بالاستقالة التلقائية في حين أطلق عليها في قانون الولاية التخلي عن العهدة، وقد نصت عليها المادة 43 من القانون رقم 12-07 بقولها "يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من(03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بمداولة ويبلغ الوالي بذلك فورًا.

المطلب الثاني: الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي والمجلس الولائي في صور وأشكال متعددة ومن بينها الرقابة على المجلس كهيئة في حد ذاتها والتي تأخذ صورة حل المجلس.

والحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، ومنه نتناول أسباب الحل في (الفرع الأول) وفي (الفرع الثاني) الإجراءات والنتائج المترتبة عنه[1].

الفرع الأول: أسباب الحل.

نتناول في هذا الفرع أسباب الحل سواء للمجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي، حيث أن الأسباب التي تؤدي إلى الحل ينبغي أن تكون موضوعية وفي الصالح

[1]. بوعمران عادل، **البلدية في التشريع الجزائري**(الجزائر عين مليلة: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع،2010) 116.

العالم، حفاظا على سير مؤسسات الدولة وعدم إقحامها في النزاعات الجانبية، لهذا ان الحل آخر وسيلة يتخذها الوالي، حسب قانون البلدية والولاية.

أولا- أسباب الحل في المجلس الشعبي البلدي:

لقد تم الاعتماد في قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22جويلية2011، على تحديد وحصر الحالات والأسباب التي يجب أن تحل فيها المجالس الشعبية البلدية وذلك حرصًا على المحافظة على استقرار المجالس الشعبية البلدية وهذا وفقا لما جاءت به المادة 46 من القانون البلدي 11-10 حيث أنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي حسب الحالات التالية[1]:

- في حالة خرق أحكام دستورية: نظرا لسمو الدستور وهو أولى بالاحترام وبديهي أن يكون الحل جزاء مخالفة أحكامه
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون توضيح أسبابها وقد تعود الى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس: وتكون بتخلي جميع الاعضاء عن عضويتهم في المجلس وهي حالة نادرة وذلك لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم؛ وهي حالة تم استحداثها بموجب تعديل 2005 المتعلق بقانون البلدية والولاية نظرا للصراعات بين المنتخبين التي تؤدي الى المساس بمصداقية ونزاهة الجماعات المحلية.

[1]. المادة 46 من قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 الجريدة الرسمية الصادرة في 23 جويلية 2011.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41؛ لا يحق أن يستمر المجلس الشعبي المنتخب في عقد دوراته وقد فقد نصف أعضائه.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له؛ويطلق على هذه الحالة اصطلاح حالة الانسداد وقد حدد المشرع درجة الاختلاف وطبيعته صراحة وذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وذلك لأسباب موضوعية يعمد المشرع الى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات او الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: الحالة جائت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطة المخولة لها صلاحية الحل.

ثانيا- أسباب الحل في المجلس الشعبي الولائي:

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها وهو أخطر الآليات الرقابية حيث عمل المشرع على تحديد وحصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في المادة 48 من قانون الولاية والمتمثلة فيما يلي : "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي[1]:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

[1]. المادة 48 من قانون الولاية 07/12.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41

في حالة اندماج عدة بلديات أو ضمها أو تجزئتها .

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

إذا فكل الأسباب التي تحدثت عنها المواد المتعلقة بحل المجالس المحلية، بينت أن أسباب الحل يكون فقط للأسباب الموضوعية وفي الحالات القاهرة التي يتعذر فيها مواصلة العمل على مستوى الطاقم البلدي أو الولائي، وهو مراعاةَ للمصالح العامة للمواطنين والدولة، حيث ينبغي أن تتواصل كل أعمالهم وألا تتوقف بسبب عجز المجلس المحلي عن الاتفاق.

الفرع الثاني: أحكام حل المجالس المحلية

نتطرق في هذا الفرع الى الجهات المختصة لحل المجالس المحلية سواء البلدية أو الولائية والإجراءات اللاحقة بعدها.

أولا- أحكام الحل بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي:

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما تنص عليه المادة 47 من قانون البلدية 10/11 على أنه[1]: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

فالملاحظ في هذا النص يدرك أن المشرع قد اشترط آلية الحل أن تكون بمرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وهذا ما يجعل من قرار الحل قراراً محصنا من الطعن القضائي، لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي[2]، بحيث تدارك الخطأ الذي وقع فيه في نص المادة 35 من قانون 08/90 التي كانت تنص على "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءًا على تقرير من طرف وزير الداخلية، وذلك بإزالته للإبهام والغموض الذي كان تعريه هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل، وعليه فقط قطع الشك باليقين وأشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيًا لا تنفيذيًا مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق.

في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي بعد 10 أيام التي تلي حل المجلس، متصرفًا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد[3]"، واحالت المادة 48 من القانون 11-10 للتنظيم ضبط هذه المسألة .

ثانيا- أحكام الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي:

---

[1]. المادة 47 من القانون 11-10.

[2]. علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**،الجزء الأول التنظيم الإداري(الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009)، 148.

[3]. بوضياف، 410.

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما تنص عليه المادة 47 من قانون الولاية 12-07 على أنه"يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"[1].

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد"[2] ، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من القانون 12-07 من قانون الولاية .

تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المنحل خلال أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلاّ في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.

[1]. المادة 47 من القانون 12-07.

[2]. بوضياف، 341.

المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المنتخبة

رغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات المحلية إلا أن ذلك لم يمنع من خضوعهم لرقابة صارمة تترجمها الآليات الرقابية التي تمتلكها سلطة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية والتي تتباين من حيث درجة ممارستها على الأعضاء منف ردين أين نجد أن عضو المجلس الشعبي يملك بعض الضمانات لمواجهة قرارات السلطة الوصية (المطلب (الأول) في حين يفتقر الأعضاء حق، الدفاع عن مراكزهم ضد قرار حل المجلس(المطلب الثاني).

المطلب الأول: آثار آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة

إن نظام الرقابة الممارس على أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة لا يمكن أنيخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه إذ سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أثر آلية من الآليات الرقابية المسلطة على أعضاء المجالس المحلية منفردين من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

إن أي تغيب و لمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المنتخب المحلي لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها[1]، الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة بالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها نجد عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس وهو جزء يسير من الضمانات التي يحضى بها مقارنة بعضو المجلس الولائي والذي لا

[1] بوحنية قوي،" فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر،" **مجلة فكر ومجتمع**، ع.9(2011): 46.

يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه،وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية ويوسع من سلطة الوصاية.

كما يسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهوحق كرسه المشرع في قانون 67-4 [1]، نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحرياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو أمر أكده المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996ودستور 2020 والتي جاء فيها ": الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويكفل الحماية القانونية، ورقابةعمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية.وهي ذات المادة التي كرستها الدساتير اللاحقية، بما هي مبدأ عمل الدولة الجزائرية، التي يعتبر فيها الدستور هو الوثيقة العليا التي يحتكم لها الجميع.

الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف.

ويظهر أيضا أثر الرقابة المشددة على أعضاء المجالس المحلية في حق التوقيفبسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرعمداها وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده منالمجلس في أي وقت دون أن يتمكن من فعل أي شيء.

[1]. انظر المادة 90 من قانون البلدية لسنة 1967

إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 11-10 خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل[1]، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي.

وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمش فيه دور المجلس البلدي وتتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية. وعلى عكس السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي[2]، نجد وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات في القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مما يتيح مجالا أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين وهو أمر يدعونا إلى البحث عن سبب هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة لجهات الوصاية – الوالي، و وزير الداخلية – خاصة وأن أسباب الإقالة متماثلة في كلا القانونين ويترتب عنها نفس النتائج إما الحكم بالبراءة أو الإدانة القضائية تكون نتيجتها الإقصاء من المجلس.

الفرع الثالث: أثر الإقصاء.

وهي من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء وتتمثل في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائيا يقابله في قانون الولاية انعدام تسبيب قرار وزير الداخلية المتعلق بالمنتخب في حالة الإقصاء، بسبب الإدانة الجزائية أو حالة الإقصاء الجديدة المتعلقة بوجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة التنافي المنصوص عليها في القانون 21-01 ولسيما المواد 188المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس الشعبية البلدية ، والمادة 190 من نفس

[1]. انظر المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011

[2]. بلفتحي عبد الهادي،**المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري**،مذكرة ماجستير(جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011)، 117.

القانون المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية الولائية [1]، وفي الوقت نفسه لا يوجد أي مادة في قانون البلدية الحالي 10/11 تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء بينما قانون الولاية يكيفها على أنها حالة موجبة للإقصاء[2].

ومما سبق فإن هذا الأمر يطرح احتمالين أولهما إما أن المشرع أسقط سهوا هذه الحالة في قانون البلدية وتداركها في قانون الولاية وهنا نكون أمام حالة مبهمة وهي لماذا يتعرض عضو المجلس الولائي لهذه العقوبة بينما يفلت منها عضو المجلس البلدي؟، وما هو العمل في حالة توفر نفس الشروط المنطبقة على عضو في المجلس الشعبي البلدي – حالة التنافي عدم القابلية للانتخاب –؟ والاحتمال الثاني أن المشرع كان يدرك ذلك، وهنا لابد من إعادة النظر في قانون البلدية وإدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سالفا حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات. لان الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية وضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية الرقابةالوصائية.

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية والولاية الحاليين على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائيةعلى الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة السلطة الوصائية بتوسيع صلاحياتها الرقابية وهذا ليس في صالح المنتخبين المحليين ولا في صالح النهوض بالتنمية المحلية والتي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي ودفع عجلة التنمية إلى الأمام.

---

1. المواد 188، 190 من القانون 21-01 المتعلق بتنظيم الانتخابات.

2. تنص المادة 43 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على"يقصى بقوة القانون،كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر منثلاث (03)دورات عادية خلال نفس السنة تناف منصوص عليها قانونا.

المطلب الثاني: آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية

تبرز معالم الرقابة المشددة على الأعضاء المنتخبين بشكل واضح في النظام القانوني للبلدية والولاية من خلال آلية الحل كوسيلة تهدد وبشكل دائم احتفاظ المنتخبين المحليين بصفتهم النيابية والبقاء في مراكزهم القانونية، إذ لم يعد الأمر مجرد عقوبة فردية تستند إلى مبدأ شخصية العقوبة وإنما أصبح الأمر يهدد الوجود القانوني لجميع الأعضاء رغم إحاطة المشرع عملية الحل بضمانات وإجراءات تبدأ من تاريخ إعلان الحل إلى غاية تنصيب مجلس جديد[1](الفرع الأول)، تتجلى أيضا مسألة الانعكاس السلبي لآلية الحل على المشاريع التنموية وعلى أداء المجالس المنتخبة في تجسيدها ومتابعتها خصوصا إذا كانت على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للمواطنين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين

رغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها والمتمثلة في الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات[2]، يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل وتنهي الوجود القانوني للمجالس استنادا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر وهذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية وعامل لزعزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.[3]

كما أن الأسباب المذكورة في نصوص قانون البلدية والولاية تشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الوصاية على المجالس والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في

---

[1]. المادة 49 من قانون البلدية11-10 والمادة 50 من قانون الولاية 12-07

[2]. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخ في 2012/1/14، **القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات(** المؤرخ في 18 صفر 1433، الموافق 12 جانفي 2012، المادة 65)، 17.

[3]. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 51، 20 يوليو 2005، **المرسومين الرئاسيين رقم05-254، رقم 05-255المتعلقين بحل المجالس الشعبية البلدية والولائية،** المؤرخين في 13 جمادي الثانية 1426، الموافق 20 يوليو 2005.

عدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها خاصة وان المشرع يسير نحو سياسة التوسع في حالات الحل تؤكده القوانين الحالية. وهذا بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلى.

من جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيودا فضفاضة[1] لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخول لها سلطة الحل.كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

ومنه نستنتج أن سلطة الحل تبقى من أخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهةا لوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناءا على مرسوم رئاسي هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي[2].

الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على التنمية المحلية

تعد المجالس المحلية النواة الرئيسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة، وهذا بحكم قربها من المواطن، كما أنها تمثل عنصر الاستقلالية والرشاد في التسيير[3]، ومنه فهي محط أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية محلية تضمن لهم إطارا معيشيا مقبولا، إلا أنه في ظل وجود رقابة الحل الممارسة من طرف سلطة الوصاية والمنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، يصبح الكلام عن تنمية محلية مجرد نظرية يفندها الواقع المعاش والحالة المزرية التي تعيشها معظم بلديات وولايات الوطن.

---

[1]. سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري– دراسة مقارنة**(القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، د س ن)، 293

[2]. عشي، 148

[3]. سرير عبد الله رابح،" المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية،" **مجلة المفكر**، مج 6،ع. 7(نوفمبر 2011): 74

وللوصول إلى تنمية حقيقية على المستوى المحلي يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لتحقيق ذلك والتي من أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فإن تحقيق الجماعات المحلية لدورها التنموي أصبح أمرا غاية في الصعوبة، لهذا ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للجماعات المحلية و من أجل منح المكانة اللائقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل[1]. والتخفيف من حدة تدخل الوصاية ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية إعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس المحلية.

[1]. المادة 47 من قانون البلدية 11-10،والمادة 48 من قانون الولاية 12-07.

خلاصة الفصل الأول:

في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين لا تزال الرقابة الوصائية تسجل حضورها في كافة عناصر الحياة القانونية لأعضاء المجالس المحلية، كما أن المشرع لا يزال أيضا يُفعل نفس الآليات الرقابية التي اعتمدها في القوانين السابقة والمتمثلة في(الإقالة التوقيف، الإقصاء، الحل).

ويلاحظ من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لأوجه الرقابة المسلطة على الأعضاء اتجه المشرع إلى تشديد رقابته من خلال تعزيز دور الجهات المكلفة بعملية الرقابة وتحديدا سلطة الوالي على أعضاء المجالس البلدية مما يجعله الفاعل الأساسي وذلك عندما منحه القانون سلطة الانفراد بتوقيف عضو المجلس البلدي من منصبه دون أن يعلل قراره ومن دون استشارة المجلس في ذلك، كما تبرز أيضا معالم تفوق السلطة الوصية في عدم تسبيب قرارات وزير الداخلية بخصوص حالة الإقصاء التي يتعرض لها منتخبو المجالس الولائية وتوسيع نطاق الإقصاء من جهة أخرى.

وعلى العموم نخلص في دراسة مظاهر الرقابة على أعضاء المجالس المحلية ما يلي – يجب منح الأعضاء المنتخبين ضمانات أكبر لمواجهة قرارات الجهات الوصية ومن جهة أخرى تجنب هذه الأخيرة الوقوع في دائرة التعسف في استخدام السلطة يجب إعادة النظر وبدقة في الحالات الموجبة للحل، بحيث ينفي عنها كل تأويل أو تفسير تتخذه السلطة الوصية كذريعة للحل.

الفصـــل الثـــانـــــي

تـــــوسيع الرقـــــابة الوصائية على أعمال المجالس المحـــــــلية

الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في الجزائر تتم وفقًا للقانون والنظم المعمول بها في البلاد. يوجد في الجزائر هيئة مستقلة تسمى المجلس الشعبي الوطني(البرلمان)، والتي تتولى مهام الرقابة على العمل الحكومي والإداري بما في ذلك المجالس المحلية.

المجالس المحلية في الجزائر تشمل المجالس البلدية والمجالس الولائية. تتمتع هذه المجالس بالاستقلالية الجزئية في إدارة الشؤون المحلية واتخاذ القرارات ذات الصلة بمنطقتها أو ولايتها. ومع ذلك، تخضع المجالس المحلية للرقابة والمراقبة من قبل الجهات الحكومية المختصة، حيث هناك رقابة سلبية ورقابة إيجابية.

سنتناول في هذا الفصل مبحثين، أين يرتكز المبحث الأول على تحديد طبيعة الأعمال التي تخضع للرقابة الوصائية، أما في المبحث الثاني فيتعلق بآثار الرقابة الوصائية على أداء أعمال المجالس المحلية.

المبحث الأول: طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية

تشتغل الرقابة الوصائية على مجموعة أعمال، يتم بموجبها تفعيل الآليات القانونية والدستورية لحفظ السير العام لمؤسسات الدولة وعدم فقدان المصالح العامة والخاصة المتعلقة بالتسيير الجزئي للمجالس المحلية، لذلك سنتطرق في المطالب القادمة إلى طبيعة هذه الأعمال.

المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية.

تتمثل في كافة الأعمال الايجابية، التي تقوم بها المجالس المحلية في جميع التصرفات وذلك عن طريق المداولات، المتخذة في الدورات العادية وغير العادية، وتخضع هذه المداولات لرقابة وصائية، من خلال اقرار العمل الذي تقوم به المجالس الشعبية المحلية، عن طريق سلطة التصديق، كما يمنح القانون سلطة الوصاية الحق في إلغاء (الإبطال)،القرارات الصادرة عن هذه المجالس .

الفرع الأول: رقابة التصديق

هي إحدى أشكال الرقابة المستمرة، والتي تتم بصورة دائمة، والغرض منها التحقق الكلي من مصداقية التصديقات الصادرة عن عمل المجالس المحلية، فهذا العمل بالرغم من وضوحه، إلا أنه يكون دائم ومستمر.

أولا- التصديق بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي:

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يُخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة

وأنه يجوز تنفيذه، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية، بخصوص قرار بلدي لاعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة[1].

فالتصديق هو إيذان بصلاحية مداولات المجلس وقابليتها للتنفيذ، بما يفيد أنه لا تكون قابلة للتنفيذ، أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة (الوصاية) الوالي عليها، ويكتسي التصديق أهمية قصوى تتمثل في تفادي الأخطار الناجمة عن تطبيقه، فهو وسيلة وقائية تستطيع السلطة المركزية حماية الأشخاص والهيئات من تنفيذ البلدية قراراتها المعيبة، الصادرة عن عدم دراية وخبرة أو لسوء قصد بعض الأعضاء وينقسم إلى قسمين:

أ/ المصادقة الصريحة على مداولات المجلس البلدي:نصت المادة 57 من قانون البلدية11-10[2]" ، لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها، المداولات المتضمنة ما يأتي:الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، اتفاقيات التوأمة.

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية 11-10 وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة 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 المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوما.

ب/ المصادقة الضمنية على مداولات المجلس البلدي: نص القانون البلدية 11-10 طبقا للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة

[1]محمد العجيمي،" موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟،"**مجلة الاجتهاد القضائي**،مج. 5ع.6(أفريل 2010): 165.

[2]. **المادة 57 من قانون البلدية، 10/11.**

وسارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداولات المستثناة قانونا كما سبق وأشرنا إليها في المادة 57[1]، وتكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهذا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة ويجب أن يكون قرار الرفض مسببًا وأن يبلغ الى الجهة المختصة كتابيًا خلال المدة المحددة قانونا وفوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة، وتملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو رفضه دون أن تعدل في قرارات أو مداولات المجالس الشعبية البلدية[2].

إن ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة مهما كان شكلها – بعد فوات المدة المقررة قانونا وذلك لفحص مشروعيتها بالنسبة للأمور العادية وإذا لم تكن المصادقة صريحة فإنها تكون ضمنية بعد فوات 30 يوما – توحي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة ونجد ذلك واضحًا خاصة عندما لا تكتسي هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلاّ بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضائها من طرف المجالس المحلية، وهذا يبين التضييق في منح السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات من طرف هذه الأخيرة، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة، بل هي عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة.

ثانيا– التصديق في المجلس الشعبي الولائي:

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه[3].

---

[1], **المادة 57 من قانون البلدية، 10/11.**

[2]. العجيمي، 166.

[3]. **المرجع نفسه.**

والرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق، وكذلك فإن هذا القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلا للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضررًا في الحال، فهو في التطبيق العملي مثل ما يشبه الرخصة المسبقة، فالمجالس المحلية لا تتحرك إلاّ عندما تشعر مسبقا بموافقة سلطة الوصاية[1].

والتصديق لا يكون جزئيًا فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفق الموافقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئًا على القرار كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلاّ الرفض.

والمصادقة الصريحة تكون في الحالات التي يشترط فيها القانون لنفاذ قرارات ومداولات المجلس الشعبي الولائي مصادقة السلطة الوصية والمتمثلة أساسًا في وزارة الداخلية.وتنقسم إلى قسمين؛ المصادقة الصريحة والمصادقة الضمنية.

أ/ المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الولائي: نصت المادة 55 من قانون الولاية 12-07 على:"لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلاّ بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02)[2]. وتتضمن ما يأتي؛ الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه وتبادله، اتفاقية التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية .

[1]. العجيمي، 167.

[2]. المادة 55 من قانون الولاية 07/12.

ب/ المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الولائي:المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي الولائي ، تكمن حين سكوت جهة الوصاية متمثلة في الوالي عن ابداء أي رأي سواء بالمصادقة او الرفض من تاريخ ايداعها لدى الولاية وهو ما نصت عليهالمادة 54 من قانون الولاية 12-07على أنه تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد21 يوم من اداعها بالولاية[1] ، واذا تبين للوالي أنها غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لا قرار بطلانها.

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

الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)

سنتطرق في هذا الفرع إلى رقابة الإلغاء أو ما يعرف بالبطلان في المجلسين المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي.

أولا- رقابة الإلغاء على المجلس الشعبي البلدي:الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قرار صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، ويتجسد البطلان في حق السلطة الوصية في إبطال أعمال المجلس الشعبي البلدي في حالات معينة وتتمثل هذه الحالات في نوعين: البطلان المطلق والبطلان النسبي[2].

[1].سعاد عمير،"**آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية"مجلة ضياء للدراسات القانونية** مج03.ع01.(سبتمبر 2021).25.

[2]. بوعمران، 109.

أ/ البطلان المطلق: تؤكد المادة 59 من قانون البلدية 10/11 تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية[1]:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

حيث يتم الإعلان عن بطلان المداولات في الحالات السالفة الذكر بموجب قرار غير معلل من طرف الوالي.

وعليه فإن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية واحترام التدرج الهرمي في الدولة وذلك باحترام كل من الدستور، القانون، المراسيم الرئاسية والتنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية.

يُصرح الوالي ببطلان المداولات التي تخالف شكلاً أو موضوعًا ما ورد في المادة السابقة بقرار دون أن يشترط تسبيبه أو تقييده بمدى زمني، فالمداولات وُلدت ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني، إلا أن ترك الأمر هكذا دون تعليل أو تفسير من الوالي شأنه أن يضفي عنها ضبابية، ويجعل جميع الأطراف ليست على بينة منه، ويفترض أن السلطة الوصية تعسفت في استعمال الرقابة، مما يُعَد تراجعًا عن المادة (44) من القانون السابق (90-08) المتعلق بالبلدية.

إن المتفحص لهذه المواضيع، يجد أن المشرع حرص من خلالها على حمل البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة، واتباع أحكامه وتدرج قواعده، على نحو يضمن عدم خروجها عنه ويبقيها ضمن إطار الدولة مخافة الانزلاق واللاحيادية. فالدستور أولاً في مقدمة القوانين والذي لا يمكن أن يؤتى ما يخالفه نصًا ولا روحًا في جميع أحكامه، لاسيما

[1]. المادة 59 من قانون البلدية 11-10.

ما تعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، كما أعقب ذلك برسم ضوابط محددة فيما يتعلق برموز الدولة وشعاراتها؛ وكل ما يُسيء إلى مجدها وما خلدته الأمة وما سطرته في ماضيها المشرق، وشدّد على استعمال اللغة العربية تذكيرًا منه باللغة الوطنية الرسمية على إعتبار أن المادة(53) من القانون(10/11) المتعلق بالبلدية، قد تطرقت لذلك على وجه الوجوب بالقول:"يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية"[1].

فوجوب استعمال اللغة العربية في تحرير المداولات أمر عادي باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، ولكن بعد تعديل الدستور مارس 2016 واعتبار اللغة الأمازيغية لغة وطنية ورسمية فهناك إشكال في هذه النقطة، هل يتم التداول باللغتين أم الاكتفاء باللغة العربية على أنها اللغة السابقة دستوريا؟ وهذا الإشكال لا يزال مستمرا إلى حد الساعة بعد تكريس المواد المتعلقة بالأمازيغية بما أنها لغة وطنية ورسمية.

ب/ البطلان النسبي:دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخًا لشفافية العمل الإداري، فقد نص القانون البلدي 11-10 طبقًا للمادة 60 منه تكون مداولات المجلس الشعبي أو بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معنيين[2].

تعود مسألة إبطال المداولة إلى الوالي بقرارٍ معللٍ منه، بحسب المادة (2/60) من قانون البلدية الحالي، مع أنه لم يُورد المدة التي يحق له فيها ذلك فهل كان يقصد أن تبقى على إطلاقها حال ما تناهى وتبادر إلى علمه بأنها مخالفة للقانون، مما سيُثير إشكالات في التطبيق، وكان الأجدر تحديد مدة زمنية على غرار القانون السابق 90-08 في المادة (45)

---

[1]. المادة 53 من القانون 11- 10.

[2]. محمد الصغير بعلي،**القانون الإداري- التنظيم الإداري -النشاط الإداري**(الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2015)،173.

حين أعطت مدة (01) شهرًا واحدًا، ونرى ضرورة مراجعتها حماية لكل الأطراف وأن تتحرى الوصاية ذلك في أجل معين، أفضل من مدها بسلطات إضافية فوق سلطاتها تجعل من استقلال البلدية شيئًا مذكورًا[1].

كما أنه يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع دعوى قضائية ضد الوالي، أو لجوئه لمنازعة قضائية للتحقيق في مدى إبطال المداولة ويتمثل ذلك في الطعن القضائي.

إذا كان القانون قد أعطى الحق للوصاية أن تراقب أعمال البلدية، فإن لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنازعة أي قرار موضوعه إبطال أو عدم المصادقة على المداولة معترف به أيضًا ولا مراء ولا نقاش فيه، كون البلدية مستقلة من جهة والوصاية لا تعني سَلب القرار المحلي من جهة ثانية، فيتعين ضمان حقوق كل الأطراف، لاسيما الطرف الأضعف (البلدية) بأنه إذا ما ظهر أن هنالك تجاوزًا أو إساءة استعمال للوصاية من الوالي، أن يعرض النزاع على جهة مستقلة وهو القضاء الإداري، هذا ما أوردته المادة (61) من قانون البلدية، والتي أتاحت له أيضًا إمكانية رفع تظلم إداري كطريق آخر لحسم النزاع.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية، التي تتصدى لقرارات الوالي السابقة بموجب المادة (800) من القانون (09/08) المؤرخ في (2008/02/25) والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تكون الولاية طرفا فيها، مع إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية القابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

ثانيا- رقابة البطلان على المجلس الشعبي الولائي: البطلان وسيلة لاحقة لان سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطًا ومجردًا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة

[1]. بوضياف، 405.

اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارًا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره، فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون، وينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

أ/ البطلان المطلق: تعتبر باطلة بطلانا مطلقا وبحكم القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية[1]:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

ولإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.

ب/ البطلان النسبي: سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل وفي كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من

[1] .المادة 53 من قانون الولاية 12-07

قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إلصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام[1].

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 كأن يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية وهذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة من قبل السلطة الوصية من خلال استغلال سلطة الإبطال في قمع كل المداولات والقرارات التي تتخذها الجماعات المحلية، إلاّ أنه ومن خلال قانون الولاية الجديد 07/12 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الحكم وهذا ما يخفف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف السلطة الوصية ويفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية

يعتمد هذا الشكل من الرقابة على تسليط الضوء بصفة مباشرة على أداء وسير المجالس المحلية أثناء الحالات غير العادية المبينة نصا وتشريعا في مفهوم الحلول، حيث تستمر المجالس بالسير على نحو أقل من الصلاحيات المكتبسة لدى المجالس العادية.

الفرع الأول: سلطة الحلول.

إن سلطة الوصايا لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية بل تراقب ايضا الاعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح

[1]. المادة 57 من قانون الولاية 12-07

على هذا العمل القانوني بالحلول وسنتطرق لسلطة الحلول في المجلس الشعبي البلدي والولائي.

أولا- سلطة الحلول في المجلس الشعبي البلدي: الحلول هو قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به، ويمارس وفق شروط محددة التي من خلالها سنحاول التعرف على الإجراءات المتبعة وفقا لحالات معينة منها ما حدّدها القانون أو في حالة امتناع هذه المجالس عن القيام بأعمالها، كما أن إخضاع المشرع سلطة حلول جهة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة يفسر أساسا بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية، لذا تم إعمالها قانونا في وضعيات ومجالات محددة حصرًا حيث أن تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل[1].

لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة، حتى لا تصبح مبررا للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات، ومن بين هذه الشروط[2]:

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلاّ بنص، يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فإنه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحلول.
- أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كُلفت قانونا، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركن إلى السلبية.
- إعذار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلاً لذلك فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمانع في المساس باستقلالها.

[1]. بوضياف، 181.

[2]. بوعمران، 114.

ثانيا- سلطة الحلول في المجلس الشعبي الولائي: الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، وذلك تنفيذاً للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها- ومع ذلك تقاعست 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 الاختصاص، فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل الأعمال الموكلة للهيئة المحلية[1].

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

فالقاعدة العامة أو الهيئات اللامركزية تعمل بداية، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، وبما لا يتعارض مع استقلال وحرية الهيئة المحلية، فإذا كان هناك حالات تتقاعس فيها الهيئات اللامركزية عن العمل أو ترفض أداء الخدمات أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة في هذه الحالة وذلك فإن العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية وذلك ما هو إلاّ احترام المشروعية[2].

ويمكننا الاستنتاج أن الحلول في قانون الولاية الجزائري من خلال نص المواد 163، 168و 169 على التوالي، دون اختلاف في الحالات التي تم النص عليها في ظل القانون 09/90، والمتمثلة في حالات[3]:

- عدم تسجيل نفقات إجبارية في ميزانية الولاية.

---

[1]. بوضياف، 182.

[2]. بوعمران، 115.

[3]. المواد 163، 168، 169 من القانون 90 – 09 قانون الولاية 12-07 .

- حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية،
- حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية وعدم قياس المجلس الشعبي الولائي بامتصاص هذا العجز وضمان التوازن.

ففي هذه الحالات يتدخل الوزير المكلف بالداخلية ويحل محل المجلس الشعبي الولائي.

ويعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية(وزارة الداخلية) محل الجماعات الإقليمية(المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير، فممارسته أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية، غير أنه يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين والتنظيمات خاصة المتعلقة منها بالجانب المالي، إذ تعتبر هذه الوسيلة أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الانهيار والتوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة لها قانونا[1].

لكن بالمقابل نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير على استقلالية الجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقا لمبدأ الملاءمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها وكيفية ذلك، 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.

الفرع الثاني: حالات الحلول

نظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع إعمالها في مجالات تتسم بأهميتها وخطورتها في نفس الوقت. وسنتناول في هذا الفرع حالات

[1]. قصير فريدة مزياني، **مبادئ القانون الإداري**(الجزائر: دار قرفي، 2001)، 145.

الحلول منها الحلول الاداري والمالي ونشرحها بالتفصيل وفقا لما تنص عليه قوانين الإدارة المحلية.

أولا- الحلول الإداري:

ويتمثل الحل الإداري في سلطة الضبط الإداري، لذا فقد أقر قانون البلدية 10/11 من خلال المواد 100-101-142، حيث تتضح السلطة التقديرية للوالي في التدخل محل رئيس البلدية حسب المادة 100 من قانون البلدية، يمكن للوالي اتخاذ التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العامة وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية[1].

ومن خلال هذا تظهر أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري، وهذا الأمر الذي لم يكن موجودا في القانون القديم 08/90.

كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملزم اتخاذها قانونا، ويتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني.[2]

ثانيا- الحلول المالي:أقر القانون للوالي الحق في الحلول محل مجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية ومن خلال المادة 102 من قانون البلدية 10/11 على أنه:"في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون". ويقوم الوالي أيضًا بضبط الميزانية لدى

---

[1]. بوعمران، 115.

[2]. ناصر لباد، **القانون الإداري: النشاط الإداري**، ج. 2(الجزائر: مطبعة صارب، 2004) 31.

إعدادها وهذا ما نصت عليه المادة 183 من قانون البلدية حيث نصت على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذ لم تنص على النفقات الإجبارية[1].

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام. يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددًا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية. وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ الإعذار المذكورة أعلاه تضبط تلقائيًا من طرف الوالي".

وكما يقوم الوالي بتغطية عجزها لدى تنفيذها في حالة عدم قيام المجلس بذلك وهذا طبقا للمادة 184 من قانون البلدية11-10.وتظهر سلطات حلول الوالي في النقاط التالية[2]:

- يتخذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، في جميع البلديات أو بعضها، وعلى الأخص الاختصاصات العائدة أصلا للدولة كالحالة المدنية والانتخابات والخدمة الوطنية.
- امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، مدعاة للحلول وخاصة بعد إعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات الأهمية الخاصة كسجلات الحالة المدنية، والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية، تجعل من الوالي يودعها تلقائيا في أرشيف الوالي، بعدما تبين له أن ظروف حفظها تُعرضها للإتلاف.

---

[1]. حمدي سليمان القبيلات،**الرقابة الإدارية والمالية – دراسة تحليلية وتطبيقية**، ط. 1(الأردن:دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010)، 19.

[2]. المرجع نفسه، ص 19-20

- يستعمل الوالي سلطة الحلول بُغية تنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية، كنفقات أجور المستخدمين مثلاً، والتي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجلس على ميزانية مضطربة وغير متوازنة، للمرة الثانية أي بعد إبداء ملاحظاته عليها، وإعطائه مُهلة للتراجع والتصويت وفق المادة (183) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.
- يتدخل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي بغية ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها، بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيحات الضرورية، كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس، في الدورة غير العادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض.
- تتحمل البلدية مسؤولية هذه القرارات التي صدرت عن الوالي، لأنها تُنسَب أخيرا لها لا للوصاية، وتتحمل الحلول على خطورته، فهو إجبار البلدية على القيام بالتزاماتها وفقًا للقوانين.

المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية

الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وأن تتمتعبحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذاالاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بينالسلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات المحلية.

إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال و قرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار(المطلب (الأول) كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من اخطر أنواع الرقابة وأشدها تأثيرا علىاستقلالية المجالس المحلية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس المحلية

إن سلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية لا تسمح للمجالس الشعبيةبمباشرة أعمالها واتخاذ قرارتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية(الفرع الأول)، والى جانبسلطة المصادقة تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية إما لمخالفتهاقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة(الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر سلطة التصديق

إن الواقع العملي يشير إلى أنّ التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو حق فيتو شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة السلطة المركزية الهيئات المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها[1].

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطي إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بان الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها اذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ.

كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضاضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية[2]، ففي قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18-01-1983 والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19-04-1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث اقر في نص الحكم الصادر في قضية م د ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لايكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية وبالتالي ينبغي إبعادها،ويضاف إلى جملة الأسباب السالفة الذكر الشروط المفروضة على قابض البلدية إذ لايمكنهعدمالمصادقة على الأمر بالصرف إلا إذا

---

[1]. عبد الحليم بن مشري،" نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر،" **مجلة الاجتهاد القضائي**، م. 5، ع. 6(أفريل 2010): 108.

[2]. غزيز محمد الطاهر، **آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر**، مذكرة ماجستير(جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011)، 82.

كانت المداولات مصادق عليها من قبلالجهات الوصية وبالإيجاب تحديدا حسب قانون المالية[1].

الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء

تتسع سلطة الوصاية لتشمل أيضا حالة الإلغاء، التي تشرف عليها السلطة التنفيذية، بعد تطبيق آليات الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيس الدائرة، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه.

أولا- توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس: تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجالس المحلية، فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرارا بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 56 دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون 1990 والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل[2].

وتظهر أيضا سلطة الوالي ولأول مرة في إمكانية إلغائه لمداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب المادة 54من القانون 12-07 باللجوء إلى القضاء وطلب إبطال أي مداولة غير المطابقة لأحكام المادة 53. ومنه تنقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه. في الوقت الذي كان يعلن عن بطلان المداولة في ظل قانون الولاية لسنة 1990 من طرف وزير الداخلية بقرار مسبب[3].

---

[1]. بن ناصر بوطيب، **الرقابة الوصائية وآثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر**، مذكرة ماجستير(جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2011)، 58.

[2]. بوعمران، 109.

[3]. المادة 51 من القانون 90 -09 المتعلق بالولاية.

إن رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي وان كان يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات إلا انه يثير جملة من الإشكالات القانونية ولإجرائية.

فمن الناحية القانونية لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية وعليه لايمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه، لأنه وبالرجوع إلى نص المادة 828 من قانونالإجراءات المدنية والإدارية نجدها لا تنص صراحة على أهلية التقاضي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ومن الناحية الإجرائية نجد أن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء كطرف مدعي والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه وهو لا يملك الشخصية الاعتبارية بعكس الولاية ومنه يظل مشكل التمثيل القضائي مطروحا وهذا سيؤدي من دون شك إلى توتر العلاقة بين الوالي كممثل للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية ، ومن جهةأخرى سيرتب ظهور النزاع إلى العلن فقدان سكان الإقليم ثقتهم في ممثل السلطة المركزية(الوالي) وفي المنتخبين المحليين كذلك[1].

كما أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية بعكس قانون الولاية والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارته إما من جهة إدارية (الوالي)،أو سلطة شعبية(الناخبين المحليين) أو دافع الضريبة[2].

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي نفس الإشكالات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداولات الباطلة بقوة القانون، كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبة صاحب المصلحة مرتبط بالسلطة التقديرية

[1]. بوضياف، 332.

[2]. المرجع نفسه 336.

للوالي ومدى اقتناعه بثبوت التعارض ومن ثم إعمال وسيلة الدعوى للمطالبةبالبطلان[1]. كما أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام مسهاتعديكبير.

يبقى في الأخير الإشارة إلى حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقا لأحكام قانون البلدية قد مكنت رئيس البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري- والذي لم يبين المشرع طبيعته - أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي، ومن جهة أخرى يسجل غياب حق التقاضي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي مما يبعث على طرح التساؤل التالي: ما مدى مشروعية تمثيل المجلس الشعبي الولائي كطرف مدعى عليه وهو لا يتمتع بأهلية التقاضي؟ في حين يحرمه القانون من حق الطعن القضائي.

ومنه إما أن يسمح له بحق الطعن القضائي أو يمنح الشخصية المعنوية وهذا أمر مستبعد وغير وارد في ظل دولة القانون وإذا كان القانون الجزائري ما زال يعرف مثل هذه التناقضات في نظامه القانوني، نجد أن المشرع الفرنسي بحكم اللامركزية المحلية في فرنسا القانون رقم: 82 /2013 المؤرخ في:02 مارس 1982 حيث استبدل مصطلح الرقابة أو الوصاية بمصطلح أخر هو رقابة المشروعية وهو ما جاء في الفصل الرابع من هذا القانون[2].

المطلب الثاني: أثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية.

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس البلدي(الفرع الأول) وباعتبار

[1]. المادة 57 من قانون الولاية 12-07.

[2]. جمال ونوقي، "**آليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري**"، (الجزائر.مجلة القانون والمجتمع) مج 09. ع02. (سبتمبر 2021):369.

السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي(الفرع الثاني) .

الفرع الأول:أثر سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي والمنصوص عليها قانون البلدية، فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والى الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمركز القانوني لرئيس المجلس البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلا للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلا للبلدية وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالى الولاية كغيره من الموظفين. كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها، هذا ما نصتعليه المادة 98 من قانون البلدية[1].

وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا انه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلاليته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا

[1]. المادة: 43،44،45 من قانون البلدية 11-10

علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية[1].

الفرع الثاني: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية والتي يمكن تبريرها بفكرة"كل من يمول يراقب، انجر عنها سلبيات كثيرة مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلولة وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديدها للموارد المالية وتحصيلها وانفاقها وحتى في اتخاذ القرارات[2]، فإن لها في مقابل ذلك فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها ، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسا باستقلاليتها .. فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية[3] لتمكنها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية، ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها

---

[1]. بوعمران، 117

[2]. عبد القادر موفق،" الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر،" **مجلة أبحاث اقتصادية وادارية**، م 1، ع. 2(2007): 106،107.

[3]. بسمة عولمي،" تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر،" **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مج. 3**، ع. 4(جوان 2006): 277.

يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية. وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي تجرد فيه المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها[1].

[1]. مزياني فريدة،**المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**، رسالة دكتوراه(جامعةمنتوري قسنطينة كلية الحقوق2005)، 43.

خلاصة الفصل الثاني:

بعد تناولنا الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية يمكننا استخلاص أن السلطة المركزية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحولت فيه الجماعات المحلية – في الواقع العملي – إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي استقلال حقيقي في التسيير ولا تملك أي حرية في اتخاذ القرارات التي تراها ضرورية لتصريف شؤونها المحلية.إذ يلاحظ أن المشرع قد دعم سلطة الوصاية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة إفراغ استقلالية الجماعات المحلية من محتواها وأصبحت مظاهر التبعية شبه المهيمنة على العلاقة بين جهات الوصاية والمجالس المحلية. وصلت إلى حد إحجام الجماعات المحلية عن استخدام الوسائل القانونية لضمان استقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة.

ومما سبق يمكن القول أن الرقابة سالفة الذكر لا بد من ربطها بضمانات أكثر فاعلية ووضوح لحسن سير عمل المجالس المحلية، ومثال ذلك:

- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليل قرارات الإلغاء.
- منح مجال أوسع للطعن القضائي.
- ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وترك السلطة التقديرية للمجالس المحلية.
- ضرورة تفعيل سلطة الحلول في الجانب المتعلق بحلول الوالي محل رؤساء البلديات في أداء مهامها إلا في أضيق الحدود.

خـــــاتمة

بصدور قانون الجماعات المحلية 67-24 المتعلق بالبلدية، والقانون 69-38 المتعلق بالولاية، أخضع المشرع أعمال الجماعات المحلية لرقابة مشددة بحكم المنهج الاشتراكي ونقص الهياكل الإدارية المؤهلة.

إلا أن صدور قانون الجماعات المحلية10/11 والقانون 07/12، اللذان جاءا في مرحلة تبني الجزائر للتعددية الحزبية، حد المشرع من تدخل السلطات المركزية في أعمال الجماعات المحلية، من خلال التخفيف من الرقابة المشددة التي كانت سائدة أثناء سيادة الحزب الواحد، ليأتي قانون الجماعات المحلية الجديد الذي حمل اتجاها واضحا نحو فرض رقابة مشددة على أعمال الجماعات المحلية بحيث منح سلطات واسعة للسلطات المركزية.

من خلال هذه المذكرة توصلنا إلى النتائج التالية :

1. إن قرارات الهيئة المحلية لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة من طرف الهيئة الوصية والتي قد تكون صريحة أو ضمنية تستشف من خلال مرور مدة زمنية دون رد الهيئة الوصية بالتصديق، وقد وسع المشرع من مجالات المصادقة الصريحة، هذا ما يدل على إرادة المشرع في التقليل من تدخل السلطة المركزية وتبعية أكثر.

2. تقوم الهيئة الوصية بمراقبة مدى ملائمة القرارات لمبدأ الشرعية من خلال إلغاء القرارات المخالفة للقانون، وقد يكون مطلق أو نسبي.

3.إلغاء المشرع بعض الضمانات القانونية التي يمكن من خلالها الوقوف على الأسباب الداعية لإلغاء قرارات الجماعات المحلية والتي من بينها تعليل القرارات.

4. عدم تفعيل النصوص القانونية الخاصة بالطعن القضائي هذا دلالة على قلة الوعي لدى ممثلي الجماعات المحلية وتجنب الدخول في نزاعات مع الهيئات الوصية.

5. تحل الهيئة الوصية محل الجماعات المحلية في حالة امتناعها عن عمل يوجبه القانون، وقد يكون هذا الحلول إداريا وقد يكون ماليا.

6. أن رقابة الإقصاء قد تكون في حالة الإدانة الجزائية لعضو المجالس المحلية، سواء البلدية أو الولاية وقد تكون بسبب حالة التنافي، أو عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

7.توسيع صلاحيات الوالي وتوسيع مجال تدخله محليا،أثر سلبا على أداء المجالس المنتخبة، حيث أن الرقابة المالية الإدارية المسلطة على أعمال الجماعات المحلية، يترتب عنها تعطيل المبادرة المحلية، مما يؤثر على استقلاليتها.

8. الوسائل المستعملة في مجال الرقابة على أعمال الجماعات المحلية تظهر مدى شدتها ومنه فإن استقلال الجماعات المحلية مرتبط بمدى تدخل الهيئات المركزية.

10. المشرع بتطبيقه لهذه الرقابة المشددة، قد مس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية مما جعل من نظام اللامركزية، نظام صوري مقارنة بالتبعية المطلقة للجماعات المحلية مما يجعل النظام قريب إلى نظام عدم التركيز الإداري، بالرغم من وجود معالم اللامركزية فيه.

الاقتراحات:

1.التوسيع من مجالات المصادقة الضمنية على حساب المصادقة الصريحة التي تؤدي إلى تعطيل المرافق، وتباطأ في العمل، خصوصا في الجانب المالي.

2. ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وان يترك تقدير الملائمة للمجالس المحلية المنتخبة قدر الإمكان.

3. التضييق من سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي واقتصارها على الاستثنائية فقط.

4. تفعيل النصوص المتعلقة بالرقابة القضائية، حيث أن الواقع العملي يثبت عدم فعاليتها، فنادرا ما نرى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو البلدي يقاضي الوالي بشأن المداولات وهذا راجع إلى تخوف الجماعات المحلية من خلق نزاعات بينها وبين الهيئة الوصية.

5. تدعيم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية ببعض الضمانات القانونية مثل تقيد السلطات المركزية بمدة حتى لا تقوم بالمماطلة، وتعطيل نشاطات المجالس المحلية وأيضا ضرورة القيام بتسبيب وتعليل القرارات الصادرة عن الجهة الوصائية، للوقوف على الأسباب التي دعت الجهة الوصية من ممارسة الرقابة.

6. منح الحرية للجماعات المحلية في طلب مداخيل الميزانية، وعدم اقتصارها على الضرائب.

7. إعطاء المنتخب المحلي دوره في الرقابة، وتوضيح مهام الدائرة التي كثيرا ما تمثل جهاز يعيق سير البلديات، لعدم وضوح دورها من الناحية القانونية.

8. لا بدمن إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكبر.

قائـــمة المـــراجـــــع

قائمة المراجع باللغة العربية

أولا: الوثاق الرسمية

أ/ الدساتير

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية. ع 76 المؤرخ في 1996/12/08 . **المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996**،الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق 1996/12/07.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية. ع 82 المؤرخ في 2020/12/30 . **المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020**،الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 30 ديسمبر2020.

ب/ القوانين:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية،ع 06،المؤرخ في 08 شوال 1386، القانون 24/67 المتعلق بالبلدية. المؤرخ في: 08 شوال 1386 الموافق 18 جانفي 1967.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية ع. 15، المؤرخة في 1990/04/11. **القانون 08/90 المتعلق بالبلدية.** المؤرخ في12 رمضان 1410. الموافق 07 أفريل .1990.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية،ع 15،المؤرخ في 11 أفريل 1990.القانون 90-09 المتعلق بالولاية. المؤرخ في: 12 رمضان 1410 الموافق 07 أفريل 1990.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 37 المؤرخة في 2011/07/03 القانون 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 2011/06/22، المتعلق بالبلدية.المؤرخ في 20رجب 1432 الموافق22جويلية2011.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية،ع. 01، المؤرخ في 14 جانفي 2012.القانون العضوي01/12 المتعلق بالانتخابات. المؤرخ في: 18صفر1433 الموافق 12 جانفي 2012.

6. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية،ع. 12،المؤرخ في 29 فيفري 2012.القانون 07/12 المتعلق بالولاية. المؤرخ في: 28 ربيع الأول 1433 الموافق 21فيفري 2012.
7. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية،ع. 50،المؤرخ في 28أوت2016.القانون العضوي 10/16 المتعلق بالانتخابات الموؤرخ في: 22 ذو القعدة 1437 الموافق25أوت 2016.
8. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية،ع. 17،المؤرخ في 10 مارس 2021.القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام بالانتخابات الموؤرخ في: 26 رجب 1442 الموافق لـــ 10مارس 2021.

ج/ المراسيم الرئاسية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية. ع. 51، المؤرخة في 20يوليو2005، المرسوم الرئاسي 05-254. المتعلق بحل المجالس الشعبية البلدية. المؤرخ في 13 جمادي الثانية 1426 الموافق 20 يوليو 2005.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية. ع. 51، المؤرخة في 20يوليو2005، المرسوم الرئاسي 05-255. المتعلق بحل المجالس الشعبية الولائية. المؤرخ في 13 جمادي الثانية 1426 الموافق 20 يوليو 2005.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية. ع 82 المؤرخ في 2020/12/30 . المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020،الصادربموجب المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 30 ديسمبر2020.

ثانيا- قائمة الكتب:

1. بوعمران عادل." **البلدية في التشريع الجزائري**". الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع. 2010.
2. حمدي سليمان القبيلات."**الرقابة الإدارية والمالية**"- دراسة تحليلية وتطبيقية -ط.2. عمان الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع. 2010.

3. محمد الصغير بعلي." **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** "الجزائر:دار العلوم للنشر والتوزيع. 2004.
4. محمد الصغير بعلي."**القانون الإداري- التنظيم الإداري -النشاط الإداري**-" الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.
5. ناصر لباد." **القانون الإداري: النشاط الإداري"الجزء الثاني** الجزائر: مطبعة صارب، 2004.
6. سليمان محمد الطماوي."**الوجيز في القانون الإداري** " – **دراسة مقارنة**- مصر: دار الفكر العربي للطباعة والنشر.
7. عمار بوضياف" **الوجيز في القانون الإداري.**" ط. 2، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع،2007.
8. علاء الدين عشي." **مدخل القانون الإداري**"" **التنظيم الإداري**" **ج . 1**. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع .2009.
9. علاء الدين عشي." **مدخل القانون الإداري**" – "**التنظيم الإداري**"، ج. 1. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
10. قصير فريدة مزياني." **مبادئ القانون الإداري**". الجزائر: مطبعة قرفي. 2001.

ثالثا-المجلات والدوريات:

1. بسمة عولمي،" تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر،" **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مج. 3،** ع. 4(جوان 2006): 277.
2.بوحنية قوي. فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، **مجلة فكر ومجتمع**. ع. 09. جويلية 2011.
3. جمال ونوقي." آليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري". **مجلة القانون والمجتمع،** مج 09. ع02. سبتمبر 2021. 358-388.
4. محمد العجمي." **موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي**" ؟، **مجلة الاجتهاد القضائي**، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع. 06. أفريل 2010 . 161-190.
5. سعاد عمير." آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية". **مجلة ضياء للدراسات القانونية**.ع. 01. سبتمبر2021 .23-43.
6. سرير عبد الله رابح."المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية". **مجلة المفكر**. ع. 01. نوفمبر 2011. 73- 93.

7. عبد الحليم مشري. **نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر،مجلة الاجتهاد القضائي.** جامعة محمد خيضر بسكرة ع. 06.أفريل 2010. 101-120.

8. عبد القادر موفق."الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر." **مجلةأبحاث اقتصادية وإدارية**،ع. 02 جوان2007..95-110.

رابعا- الرسائل الجامعية:

أ/ أطروحات الدكتوراه:

1. قصير مزياني فريد."**المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريعالجزائري**".أطروحةدكتوراه.جامعة منتوري قسنطينة. كلية الحقوق. 2005.

ب/ رسائل الماجستير:

1. بلفتحي عبد الهادي.**المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري.** رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011.

2.غزيز محمد الطاهر.**آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر،** رسالةماجستير،جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كليةالحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2011.

3.بن ناصر بوطيب. **الرقابةالوصائية وآثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر.** رسالة ماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلومالسياسية 2011.

فهـــــــرس المحتـــويات

فهرس المحتويات

المقدمة ـــــــــــــــــــــــــــــــــــــــ (ا- هـ)

الفصل الأول: تشديد الرقابة على أعضاء المجالس المحلية ـــــــــــــــــ 25-07

المبحث الأول: آليات الرقابة على أعضاء المجالس المحلية ـــــــــــــــــ 17-09

المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية ـــــــــــــــــ 12-09

الفرع الأول: الإقالة. ـــــــــــــــــ 10-09

الفرع الثاني: التوقيف. ـــــــــــــــــ 11-10

الفرع الثالث : الاقصاء ـــــــــــــــــ 13-12

المطلب الثاني : الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية ـــــــــــــــــ 17-13

الفرع الاول : أسباب الحل ـــــــــــــــــ 16-13

الفرع الثاني : أحكام حل المجالس المحلية ـــــــــــــــــ 17-16

المبحث الثاني : آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المنتخبة ـــــــــــــــــ 25-18

المطلب الأول: آثار آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة ـــــــــــــــــ 21-18

الفرع الاول : أثر سلطة الإقالة ـــــــــــــــــ 19-18

الفرع الاول : أثر سلطة التوقيف ـــــــــــــــــ 20-19

الفرع الاول : أثر الاقصاء ـــــــــــــــــ 21-20

المطلب الثاني : آثار آليات الحل على أعضاء المجالس المحلية ـــــــــــــــــ 24-21

الفرع الاول : أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين ـــــــــــــــــ 23-22

الفرع الثاني : أثر سلطة الحل على التنمية المحلية ـــــــــــــــــ 24-23

الفصل الثاني : توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية ـــــــــــــــــ 50-26

المبحث الاول : طبيعة الاعمال الخاضعة للرقابة الوصائية ———— 42-28
المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الايجابية———— 37-28
الفرع الاول : رقابة التصديق ———— 32-28
الفرع الثاني : رقابة الالغاء (البطلان)———— 37-32
المطلب الثاني : الرقابة علة على الاعمال السلبية ———— 42-37
الفرع الاول : سلطة الحلول ———— 40-37
الفرع الثاني : حالات الحلول ———— 42-40
المبحث الثاني : آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية ———— 50-43
المطلب الاول : أثر سلطة التصديق والالغاء على أعمال المجالس المحلية 47-43
الفرع الاول : أثر سلطة التصديق ———— 44-43
الفرع الثاني : أثر سلطة الالغاء ———— 47-45
المطلب الثاني : أثر سلطة الحلول على آداء المجالس المحلية ———— 49-47
الفرع الاول : أثر سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي ———— 48-47
الفرع الثاني : أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية———— 49-48
الخاتمة ———— 54-51
قائمة المراجع ———— 59-55
فهرس المحتويات ———— 62-60

مـــلخـــــص

ملخص

جاء موضوع الدراسة الموسومة بعنوان الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في الجزائر، وقد توصلنا من خلال هاته المذكرة أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيقه للرقابة المشددة المستمدة من النموذج الفرنسي، وطبقها على المجالس المحلية، حيث أن ومن خلال الرقابة الوصائية على أعمال هاته الأخيرة لم يحترم استقلالية هذه الهيئات. وعلى هذا الأساس حاولنا من خلال موضوع البحث المتمثل في الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية ، قمنا بتخصيص الفصل الأول لتشديد الرقابة الوصائية وذلك بإظهار آلياتها حيث تأخذ عدة أشكال تتمثل في الإقالة والتوقيف أو تتخذ شكل الإقصاء النهائي وكذلك الحل على الأعضاء، والمصادقة والإلغاء على أعمال المجالس المحلية والحلول محل الجهات المحلية خاصة سلطة الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المبحث الأول ، وآثارها في المبحث الثاني وفي الفصل الثاني تطرقنا بالتفصيل في توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، من خلال طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة في المجالس المحلية في المبحث الأول ، وجاء المبحث الثاني ليتناول آثار الرقابة على أعمال المجالس المحلية.

الكلمات المفتاحية

المجالس المحلية ، الجماعات المحلية ، اللامركزية ، الرقابة الوصائية ، الإقالة ، التوقيف ، الإقصاء ، الحل ، المصادقة ، الإلغاء ، الحلول

Abstrat·

Our study, entitled "Observational surveillance of communities in Algeria", found that Algerian legislature had infringed the principle of the independence of decentralized bodies by applying strict control derived from the French model and applying it to local councils. The supervision of the latter's work did not respect the independence of these bodies. On this basis, we have tried through our study of the topic of tutorial control over the work of local councils. We have devoted Chapter I to tightening vigilante control by demonstrating its mechanisms where it takes several forms of dismissal, arrest or final exclusion as well as solution to members, Endorsement and cancellation of the work of local councils and replacement of local authorities, especially the authority of the Wali to replace the President of the Municipal People's Council in the first research and its implications in Research II and Chapter II elaborated on the expansion of tutorial control over the work of local councils, Through the nature of supervised work in local councils in the first research The second study dealt with the effects of oversight on the work of local councils.

Keywords. Local councils, communities, decentralization, probation, removal, exclusion, solution, validation, abolition, solutions