

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

بعنوان

# الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية

تحت إشراف الدكتور:

بوضياف الخير

من إعداد الطلبة:

رداوي علاء الدين

بوقفة صلاح الدين

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
د. دراج عبد الوهاب	أ.د.	جامعة المسيلة	رئيسا
د. بوضياف الخير	أ.د.	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
د. كباهم سامي	أ.د.	جامعة المسيلة	ممتحنا

السنة الجامعية: 2025\_2024





ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في 27 صفر 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: داويج علاء الدين الصفة: طالب / باحث / أستاذ / باحث  
الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم 209184378 والصادرة بتاريخ 07 - 05 - 2023  
المسجل بـ كلية / معهد الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم قاتون إداري  
والمكلف بـ إنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).  
عنوانها: الرقمنة الوصائية على أعمال الجمعيات المحلية

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

التاريخ: 2023.05.26

توقيع المعني (5)

مقرر رئيس المجلس الشعبي البلدي  
ويستويض منه العون المنهوض  
ببوصلاح خالد



نظرا للمصادقة على استمارة السيد:  
داويج علاء الدين  
رقم هوية: 209184378



ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في 27 خفر 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 (1) بوقفة صلاح الدين الصفة: طالب. أستاذ. باحث ..... طالب  
الحامل (2) لبطاقة التعريف الوطنية رقم ٤٥٥٩٣٩١١٤١ والصادرة بتاريخ ٢٠٢٥/٠٧/١٣  
المسجل (3) بكلية / معهد الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق - قانون إداري -  
والمكلف (4) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة/التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة/دكتوراه)،  
عنوانها: الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية

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

التاريخ: ٢٠٢٥/٠٥/٢١ ...

توقيع المعني (٥)



عن رئيس المجلس الشعبي البلدي  
وتفويض من السيد بوقفة صلاح الدين  
بوصلاح خالد

## شكر وعرفان

نشكر الله القدير على فضله علينا وتوفيقه لإنجاز هذا البحث.

ولقول رسول الله صلى الله عليه وسلم ( ان الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه )

وبهذا نتقدم بالشكر الجزيل والامتنان لكل من منحنا وقته الثمين أو أفادنا بعلمه الغزير وتوجيهاته القيمة وملاحظاته

الصائبة والتي بفضل الله تعالى أنجزت هذه المذكرة.

وكما نتقدم بالشكر الجزيل والثناء الخالص والتقدير الصادق للدكتور الفاضل بوضياف الخير المشرف على هذه المذكرة

على ما أولانا به من اهتمام، ونصح، وإرشاد، وإفادته لنا من مكتبته المعرفية، فجزاه الله خيراً ما جرى به دكتورنا عن طلابه

كما نشكر لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة مذكرتنا

وفي الأخير لا يفوتنا أن نتقدم بكل شكر والامتنان لكل من ساهم في إنجاز هذا البحث ولو بالدعاء

وأخيراً نسأل الله العظيم أن نكون قد وفقنا في إنجاز هذه المذكرة.

رداوي علاء الدين

بوقفة صلاح الدين

## إهداء

إلى روح ابي العزيزة:

الذي غادرني وأنا صغير، تاركاً في قلبي أثراً لا يزول،  
إلى من كان وجوده في حياتي حلماً تمنيت تحقيقه، رحمك الله  
وأسكنك فسيح جنانه.

إلى أُمي الحبيبة:

التي عوضتني حنان الاب واحتضنتني بكل حب وعطاء،  
إلى من كانت صبرا يمشي على الأرض، أنت سر نجاحي وكل  
إنجازي.

إلى أستاذي الفاضل:

بوضياف الخير، شكراً لجهودك وتوجهاتك القيمة.

## رداوي علاء الدين

## إهداء

أسدي هذا العمل المتواضع الى من وضعني في الأمام  
وربني و علمني الصواب الى والديا العزيزين  
والى جميع اخوتي واصدقائي  
والى من ساندني  
في انجاز  
هذا العمل

بوقفة صلاح الدين



# مقدمة

تُعد الرقابة الوصائية على المجالس المحلية إحدى الركائز الأساسية في نظام الإدارة المحلية الحديثة، حيث تهدف إلى تحقيق التوازن بين استقلالية هذه الجماعات في إدارة شؤونها المحلية وضرورة الحفاظ على المصلحة العامة وضمان التزامها بالقوانين والأنظمة المعمول بها، حيث تُعنى الجماعات المحلية بتقديم الخدمات الأساسية، وإدارة الموارد المحلية، وتنفيذ المشاريع التنموية التي تلبي احتياجات المجتمع.

إن منح الجماعات المحلية صلاحيات واسعة في إدارة شؤونها، تبرز الحاجة إلى وجود آليات رقابية تضمن عدم تجاوز هذه الصلاحيات أو إساءة استخدامها، مما قد يؤدي إلى إهدار المال العام أو الإضرار بالمصلحة العامة، هنا تأتي أهمية الرقابة الوصائية، التي تُعتبر أداة لضمان الشفافية والمساءلة، وتعزيز الحكم الرشيد على المستوى المحلي.

فالرقابة الوصائية هي شكل من أشكال الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية أو الإقليمية على الجماعات المحلية، بهدف التأكد من أن قراراتها وأعمالها تتماشى مع القوانين والأنظمة الوطنية، وتصب في مصلحة المواطنين، وتختلف طبيعة هذه الرقابة من دولة إلى أخرى، فقد تكون رقابة سابقة تُمارس قبل تنفيذ القرارات، أو رقابة لاحقة تُطبق بعد التنفيذ لتقييم مدى مشروعيتها وفعالية الإجراءات المتخذة.

كما تعتبر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية من أهم الآليات التي تضمن حسن سير الإدارة المحلية وتحقيق التوازن بين استقلالية هذه الجماعات ومقتضيات المصلحة العامة. وقد تطور مفهوم الرقابة الوصائية عبر الزمن، وتنوعت أشكالها وأساليبها، لتواكب التطورات التي تشهدها الدولة الحديثة.

• الإشكالية:

كيف كرس المشرع الجزائري الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية؟

• التساؤلات الفرعية:

1. ما هي الآليات القانونية والمؤسسية التي تحكم الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات

المحلية؟

2. ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه تطبيق الرقابة الوصائية في الجماعات المحلية؟

• أهمية الدراسة

تظهر أهمية هذه الدراسة كونها تبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بالرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، حيث تُعد هذه الرقابة أداة أساسية لضمان التزام الجماعات المحلية بالقوانين والأنظمة المعمول بها، وحماية المصلحة العامة، ومنع تجاوز الصلاحيات أو سوء استخدامها، كما تسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في الإدارة المحلية، مما ينعكس إيجابًا على تحقيق التنمية المحلية المستدامة وضمان توفير الخدمات للمواطنين بكفاءة وفعالية، بالإضافة إلى أن هذه الدراسة تُسلط الضوء على الإطار القانوني والمؤسسي لهذه الرقابة في التشريع الجزائري، وتقييم مدى فعاليته في تحقيق أهدافه، مما يساهم في تقديم مقترحات وتوصيات لتعزيز نظام الرقابة الوصائية وتطويره بما يتناسب مع التحديات المعاصرة ومتطلبات الحكم الرشيد.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى تكريس المشرع الجزائري الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية أي إبراز الجانب القانوني والتشريعي لتكريس الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية من وجهة المشرع الجزائري من خلال التطرق إلى أهم المواد والقوانين التي

تضمن حمايته وكيفية تنظيمه، وهذا ما يدفعنا إلى إبراز موقف المشرع الجزائري من هذه القضية.

#### • أسباب اختيار الموضوع:

من بين المبررات الذاتية لدراسة هذا الموضوع هي الرغبة والميل الشخصي للبحث والتعمق في دراسة هذا الموضوع، أما المبررات الموضوعية فتتمثل في التعرف على مدى ضمان وحماية المشرع الجزائري أعمال الجماعات المحلية عبر الرقابة الوصائية بإتباع الإجراءات القانونية، وباعتبار الرقابة الوصائية تكتسب أهمية بالغة في الآونة الأخيرة، وهذا فضلا عن قلة المراجع المتخصصة مما يشجع على إضافة لبنة جديدة لرصيد المعرفة في هذا المجال.

#### • منهج الدراسة

وللإجابة على إشكالية الدراسة وتساؤلاتها الفرعية، نستعين بالمنهج الوصفي، من خلال جمع المعلومات والمفاهيم والتعاريف النظرية المتعلقة بالرقابة الوصائية والجماعات المحلية وتفسيرها بغية استخلاص مجموعة من النتائج المرتبطة بها، بالإضافة إلى المنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية والمراجع الفقهية التي تناولت الموضوع، من أجل بيان النقائص والاختلالات التي تشوب الموضوع ومحاولة اقتراح حلول لها.

#### • تقسيمات الدراسة

وبغية الإجابة على إشكالية الموضوع وتحقيق أهدافه، تم اعتماد التقسيم الثنائي للأفكار، وذلك في فصلين حيث تناول الفصل الأول مدخل لرقابة الوصائية والجماعات المحلية، وتضمن مبحثين، عالج الأول الجماعات المحلية من خلال التطرق إلى تنظيمها وصلحياتها، أما المبحث الثاني فكان بعنوان أساسيات حول الرقابة الوصائية

أما الفصل الثاني، فموسوم بـ: بمجالات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة، الذي بدوره تضمن مبحثين تناول الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي

البلدي أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي وانتهاء بخاتمة تضمنت خلاصة وحوصلة وجيزة لما تم تناوله في الموضوع، متبوعة بالنتائج المتوصل إليها من خلال دراسة الموضوع، مشفوعة باقتراحات تساهم في علاج النقائص والاختلالات التي يعاني منها الموضوع.

# الفصل الأول: أساسيات حول الرقابة الوصائية والجماعات المحلية

## المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية

تحظى الجماعات المحلية باهتمام متزايد كإدارة في معظم بلدان العالم، بسبب أفضلية نظام الجماعات المحلية كونه أكثر تحقيقا للمشاركة الشعبية الديمقراطية وأكثر كفاءة في إشباع الحاجات المحلية ولهذا أُلقيت على عاتق السلطات المحلية مهام جديدة كانت أساسا من المهام التي تضطلع بها السلطات المركزية، وغدت السلطات المحلية ركيزة كبرى من ركائز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

### المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية

يؤيد تعريف الجماعات المحلية استقلالها في العمل الذي تمارسه دون الرجوع للإدارة المركزية، بينما توجد نظرة أخرى بهذا الصدد حيث تلتزم الجماعات المحلية بالرجوع إلى الإدارة المركزية حتى يكون العمل نافذا أو قابلا للتنفيذ.

إن الخلاف في وضع تعريف موحد للجماعات المحلية يرجع إلى الاختلاف في تحديد اختصاصها في العمل المناط إليها وسلطتها على هذا العمل من دولة إلى أخرى، فيعرفها البعض على أنها عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها، وتطلع بتصريف شؤونها المحلية بشرط توفير عناصرها وعدم خضوعها لرقابة صارمة من طرف السلطة المركزية واللامركزية هي إصدار قرارات إدارية من قبل أعضاء غير الخاضعين للسلطة المركزية غالبا ما يكونون منتخبين من المواطنين المعنيين بها.<sup>1</sup>

**الجماعات المحلية:** هي هيئات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتُشكل جزءًا من التنظيم الإداري للدولة. تهدف إلى إدارة المصالح المحلية وتلبية احتياجات المواطنين في نطاقها الجغرافي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> صلاح الدين فوزي: الإدارة المحلية في التشريع المصري نحو إدارة أفضل، دار النهضة العربية 1992 ص 279

<sup>2</sup> قانون البلديات الجزائري، المادة 1، ص 3

تُعرف الجماعات المحلية (أو الحكومات المحلية) بأنها وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع للإشراف العام للدولة. تتمثل مهمتها في إدارة الشؤون المحلية وتقديم الخدمات العامة للسكان ضمن نطاق جغرافي محدد (بلدية، ولاية، إقليم، إلخ). تُعتبر الجماعات المحلية جزءًا من النظام اللامركزي الذي يعتمد على توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية.<sup>1</sup>

تعتبر الجماعات المحلية كإدارة أسلوب إداري من أساليب الحكم الديمقراطي الذي يتضمن تجزئة السلطة التنفيذية المركزية وإعطاء جزء منها إلى وحدات محلية تستجيب لمطالب السكان المحليين وتعكس تطلعاتهم نحو حياة أفضل، وبازدياد وظائف الدولة أضحت الحاجة الملحة إلى ضرورة إيجاد أسلوب إداري يقوم بالمهام ذات الطابع المحلي تخفيفا للعبء الثقيل على كاهل الدولة، ولكي تعبر بصدق عن سياسة اللامركزية وجب تزويدها بالوسائل المادية القانونية والتنظيمية حتى يتسنى لها اتخاذ القرار واستقلالية المبادرة.

إن انتشار مبادئ الديمقراطية يعتبر الاتجاه إلى اللامركزية الإقليمية من خلال بناء هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مما يضمن إشراك الشعب في حكم نفسه ومشاركته في التسيير وحل المشاكل ذاتيا لأنه الأدرى والأكثر إحساسا والأوسع تفهما والأقدر على تحديد الاحتياجات كما وكيفا ونوعا وفق نظام الأولوية<sup>2</sup>، وقد حدد الدستور الجزائري حسب المادة 16 و 17 منه الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، الجماعة القاعدية يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية هي العمومية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>الدكتور خالد الوزني، "الإدارة المحلية في الوطن العربي"، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، 2010، ص 78.

<sup>2</sup>الدكتور محمد فؤاد، "الإدارة المحلية واللامركزية"، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 2015، ص 45.

<sup>3</sup>المواد 1 و 2 من القانون 10 - 11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد

البلدية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.<sup>1</sup>

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة وتشكل بهذه الصفة فضاء تنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والجمعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: أهداف ومبادئ الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية صورة مصغرة للنظام السياسي للدولة فرضى المواطن على أدائها مؤشر قوي على شرعية هذا النظام وتعلقه الشديد بالأحداث المحلية الخاصة بالانتخابات المحلية وغيرها مما ينعكس إيجابا على حياته اليومية.

### الفرع الأول: أهداف الجماعات المحلية

تعتبر الجماعات المحلية المرآة الحقيقية للحكومة التي تهتم بسكانها أي تكشف العلاقة بين الشعب والحكومة وبالتالي تكمن أهداف الجماعات المحلية في النقاط التالية:

- 1- تدريب القيادات على العمل التنفيذي والشعبي والسياسي على المستوى المحلي والوطني.
- 2- المشاركة الفعلية في السلطة تطبيقا لمبدأ الديمقراطية.

<sup>1</sup> المادة الأولى من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 72 لسنة 2012

<sup>2</sup> قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2016.

- 3- الوصول إلى رفاهية المجتمعات المحلية بتحقيق التنمية الشاملة في جميع المستويات.
- 4- ضمان العدالة في توزيع الخدمات الضرورية الأساسية وعدالة توزيع التمويل بناء على تخطيط علمي سليم تشارك فيه المحليات.
- 5- تحقيق أهداف التنمية وزيادة الرفاهية عن طريق تقسيم العمل لتحسين أداء وظائف الدولة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مبادئ الجماعات المحلية:

تحكم الجماعات المحلية ثلاثة مبادئ هامة وهي:

- 1- مبدأ فكرة العمل لصالح الجماعات وتأمين مصالحها الخاصة وضمان حريتها وتمكين أفرادها من استغلال طاقتهم بالكامل، وتحديد أولويات وانشغالات الوحدات الإقليمية في إشباع الحاجات المحلية الخاصة المادية والمعنوية.
- 2- مبدأ التكامل بين الشعب والحكومة لأن هذه الأخيرة لا تحقق أهدافها وغايتها إلا بمساندة ودعم الشعب، كما أن الجهود المحلية لا تستطيع تحقيق أهدافها على أكمل وجه دون مساندة الحكومة، لذا هذا التكامل يكمن في نقطة التقاء التطلعات الشعبية والحكومية بواسطة الجماعات المحلية.
- 3- مبدأ ملاءمة نظام الجماعات المحلية كإدارة مع المجتمع وليس العكس وإلا كان سببا في فشلها ومنعها من تحقيق أهدافها وعائقا أمام عملية الإصلاح والتطور.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> خالد الوزني، مرجع سابق، ص 51.

<sup>2</sup> محمد فؤاد، مرجع سابق، ص 96.

### المطلب الثالث: أهمية وأسس الجماعات المحلية

تُعتبر الجماعات المحلية (أو الحكومات المحلية) عنصراً أساسياً في بناء الدولة الحديثة، حيث تلعب دوراً محورياً في تحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة للمواطنين على المستوى المحلي.

#### الفرع الأول: أهمية الجماعات المحلية

تحتل الجماعات المحلية مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، لأنها تتميز بقربها من المواطنين، أي نابعة من الشعب، مما يجعلها أكثر إدراكاً لطبيعة الظروف والحاجات، ويمنحها دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، ومن ثم تعتبر الإدارة المحلية بمثابة قناة تنقل مشكلات المواطنين وحاجاتهم من جهة وتقوم بإيجاد حلول لهذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جهة أخرى.<sup>1</sup>

إن هذه الوضعية تجعل من الضروري استغلال الإمكانيات المادية والتعليمية والبشرية المتاحة استغلالاً عقلانياً، عن طريق خلق وسائل عمل وضبط تقنيات التنظيم والتسيير بشكل يحقق تخفيف وتبسيط وتسوية الشكليات والإجراءات الإدارية، فهي وسيلة إعلامية ناجحة من الدرجة الأولى للنهوض بالمجتمع وتحقيق التنمية.<sup>2</sup>

ونذكر أهميتها في النقاط التالية:

#### أولاً: اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية

• تُسهم الجماعات المحلية في تفعيل مبدأ اللامركزية الإدارية، مما يُعزز مشاركة المواطنين في صنع القرارات المحلية ويدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المناطق المختلفة.

<sup>1</sup> احمد صقر عاشور: الإدارة العامة دار النهضة العربية، مصر 1986، ص 179.

<sup>2</sup> منال طلعت محمود التنمية والمجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 136.

• فإن اللامركزية تُساعد في تقريب الخدمات من المواطنين وتلبية احتياجاتهم بشكل أكثر فعالية.<sup>1</sup>

وتنص المادة 17 من الدستور 2020 على أن "الدولة تعمل على ترقية اللامركزية"<sup>2</sup>، ويفهم من هذه المادة أن المبدأ العام هو توسيع صلاحيات الجماعات المحلية، لكن هذه الترقية لا تعني التخلي الكامل عن الرقابة. يأتي هذا المبدأ ليؤكد على توجه الدولة نحو إعطاء صلاحيات أوسع للمجالس المنتخبة المحلية، مع ضرورة الإشراف لضمان السير الحسن للمرفق العام وحماية المال العام.

### ثانيا: تحسين الخدمات العامة

• تُقدم الجماعات المحلية خدمات أساسية مثل النقل المحلي، الصرف الصحي، جمع النفايات، والإشراف على المرافق العامة، مما يُسهم في تحسين جودة الحياة اليومية للمواطنين.

• الكفاءة في تقديم الخدمات المحلية تعتمد على قدرة الجماعات المحلية على التخطيط والتنفيذ.<sup>3</sup>

### ثالثا: تعزيز المشاركة المجتمعية

• تُشجع الجماعات المحلية على مشاركة المواطنين في صنع القرارات من خلال الانتخابات المحلية والاستشارات العامة، مما يُعزز الديمقراطية التشاركية.

• إن المشاركة المجتمعية تُسهم في بناء الثقة بين المواطنين والحكومة.<sup>4</sup>

### رابعا: تحقيق التنمية المستدامة

<sup>1</sup> علي عبد القادر، "الإدارة المحلية والتنمية"، دار النهضة العربية، 2018، ص 45

<sup>2</sup> المادة 17 من الدستور 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

<sup>3</sup> محمد حسنين، "الحكم المحلي وتحديات التنمية"، المركز العربي للأبحاث، 2019، ص 78

<sup>4</sup> فاطمة الزهراء، "دور الجماعات المحلية في تعزيز الديمقراطية"، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد 12، 2020، ص 112.

- تُسهم الجماعات المحلية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على المستوى المحلي، مثل توفير الطاقة النظيفة، تحسين البنية التحتية، وحماية البيئة.
- الجماعات المحلية هي الأقدر على فهم الاحتياجات البيئية والاجتماعية للمجتمعات المحلية.<sup>1</sup>

### خامسا: تعزيز الاستقرار الاجتماعي

- تُسهم الجماعات المحلية في تعزيز التماسك الاجتماعي من خلال توفير فرص العمل المحلية ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- إن الجماعات المحلية تلعب دوراً رئيسياً في تقليل الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين المناطق.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: أسس إدارة الجماعات المحلية

هناك أساسان رئيسيان لنظام إدارة الجماعات المحلية هما الديمقراطية واللامركزية، من الأسباب التي أدت إلى الأخذ بنظام الجماعات المحلية هو اتساع دور الدولة، التفاوت بين أقاليم الدولة والأخذ بأنظمة الحكم الديمقراطي.

يجمع فقهاء القانون الإداري على أن نظام إدارة الجماعات المحلية لا يمكن اعتباره لا مركزياً إلا إذا اجتمعت له الأسس التالية والتي تعتبر من المقومات والأركان التي تستند عليها اللامركزية الإدارية وهي متمثلة في النقاط التالية:<sup>3</sup>

**أولاً: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح العامة للدولة**

<sup>1</sup> أحمد السيد، "التنمية المستدامة والحكم المحلي"، دار المعرفة، 2021، ص 56.

<sup>2</sup> إيلي محمود، "دور الحكومات المحلية في تحقيق الاستقرار الاجتماعي"، مؤسسة الأبحاث الاقتصادية، 2017، ص 89

<sup>3</sup> خاطر شطاوي، قانون الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع عمان، الأردن 2002 ص 97.

قد تكون هذه المصالح الإقليمية تتطلب أن تديرها هيئات محلية بدلا عن الممثلين المحليين للسلطة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البث في القضايا ذات الأهمية الوطنية ومن ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية، كما يجب أن تشمل هذه الصلاحيات شتى الميادين.

### ثانياً: وجود هيئات محلية مستقلة ومنتخبة

يتعلق الأمر هنا بالعنصر الشخصي المتمثل في الهيئات التي تتولى القيام على هذه المصالح، وهو ما يتطلب اختيار أعضاء الهيئة التنفيذية بواسطة الانتخابات وكما هو وارد في المادة 17 من الدستور الجزائري "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية".<sup>1</sup>

### ثالثاً: الوصايا أو الرقابة الإدارية

إن استقلال الجماعات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي لأن هذه الهيئات مرتبطة بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الرقابة، من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء، وفعالية للمصالح المحلية.

توضح المادة 18 من الدستور 2020 و أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. وتقوم على مبدأ التدبير الحر لشؤونها في إطار أحكام القانون"، يُعد "التدبير الحر" حجر الزاوية في استقلالية الجماعات المحلية، لكن القيد المهم هنا هو "في إطار أحكام القانون"، هذا الإطار القانوني هو الذي يحدد طبيعة ومدى الرقابة الوصائية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 17 من دستور 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

<sup>2</sup> المادة 18 من دستور 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

فالقانون هو الذي يضع الضوابط والإجراءات التي تضمن أن هذا التدبير الحر لا يخرج عن المصلحة العامة أو يتعارض مع التشريعات السارية. بعبارة أخرى، الاستقلالية ليست مطلقة، بل هي مقيدة بالقانون الذي يحدد صلاحيات السلطة المركزية في مجال الوصاية.

إن الهدف من الرقابة الإدارية يكمن في الحد من خروج الهيئات التنفيذية المحلية عن السياسة العامة للدولة وضمان عدم انحرافها أو تقصيرها في أداء مهامها.<sup>1</sup>

### المطلب الرابع: مصادر تمويل الجماعات المحلية

تختلف مصادر تمويل الجماعات المحلية بين الموارد الجبائية والتحصيلات الغير الجبائية إضافة إلى موارد مالية أخرى إضافية.

#### الفرع الأول: الموارد الجبائية

بداية يجب أن ننوه أن مصطلح الجباية المحلية أو الموارد الجبائية المحلية لا نعني به سلطة الجماعات المحلية أو استقلاليتها في خلق الضرائب والرسوم أو تحديد وعائها لأن ذلك من الصلاحيات الحصرية للسلطة التشريعية طبقاً للمادة 122 الدستور الجزائري لسنة 1996. ويتشكل مجموع الموارد الجبائية للجماعات المحلية من (24) ضريبة ورسم منها ضرائب ورسوم يعود تحصيلها كلياً للجماعات المحلية وأخرى يعود تحصيلها جزئياً للجماعات المحلية.

#### أولاً: الضرائب والرسوم العائدة كلياً للجماعات المحلية

ضمن هذه الموارد نجد ثمانية (08) رسوم رئيسية:

◀ **الرسم على النشاط المهني:** وهو أهم مورد إيجابي للجماعات المحلية حيث يمثل أكثر من 50% من مجمل الموارد الجبائية، تم إنشاء هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة

<sup>1</sup> أعمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوالات المجالس الشعبية البلدية في التشريع الجزائري والتونسي"، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 03-04 ماي 2009، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06، ماي 2009، المرجع السابق ص24.

1996، حيث يفرض على رقم ويوزع عائده ما بين البلديات والولايات وصندوق التضامن للجماعات المحلية وفق التقسيم الآتي: الأعمال بنسبة 2%، 65% للبلديات 29.5% للولايات و 5.5% للصندوق التضامن للجماعات الإقليمية ويعتبر مجمل التحصيل لهذا الرسم متواضعا نتيجة للتهرب الضريبي والتصاريح الكاذبة والمغلوطة عن حجم النشاط التجاري والصناعي.<sup>1</sup>

◀ **الرسم العقاري** : يتكون هذا الرسم من رسمين فرعيين، الأول يخص الملكيات المبنية والثاني خاص بالملكيات غير المبنية ويفرض بنسب 2 و 3، 7 و 10% على كل الملكيات المتواجدة ضمن إقليم البلدية المعنية وتوجه عائداته كليا لفائدة البلديات.<sup>2</sup>

وتمثل موارد هذا الرسم نسبة قليلة جدا من مجمل الموارد الجبائية وذلك راجع إلى سببين الأول وهو عدم استكمال عملية مسح الأراضي على المستوى الوطني مما أدى إلى غياب المعلومات المتعلقة بالملكيات والثاني وهو عزوف أصحاب الملكيات عن دفع هذه الرسوم.<sup>3</sup>

◀ **رسم رفع القمامات المنزلية**: هو رسم يفرض على الملكيات المبنية الواقعة في المناطق التي يتم فيها رفع القمامات المنزلية من طرف البلدية ويعود تحصيل هذا الرسم كليا لفائدة البلدية.

تحديد مبلغ الرسم سنويا من طرف المجالس الشعبية البلدية بموجب مداولة في حدود المبالغ التي يثبتها قانون المالية.

يعتبر ناتج هذا الرسم ضعيف جدا وذلك بسبب عزوف جل المواطنين عن دفع الرسم.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 21 من الأمر 95 - 27 المؤرخ في 30/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82 لسنة 1995.

<sup>2</sup> المادة 08 من الأمر 08 - 02 المؤرخ 24/07/2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 42 لسنة 2008

<sup>3</sup> فراري محمد تمويل التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراة تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ص 8

<sup>4</sup> المواد 11 و 12 من القانون 01/21 المؤرخ في 22/12/2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 79 لسنة 2001

◀ **رسم السكن:** هو رسم يفرض على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدوائر وكذا مجموع بلديات ولاية الجزائر، عنابة وقسنطينة ووهران. ويحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز في كل ثلاثي.

◀ **رسم الإقامة:** تتم عملية تحصيل هذا الرسم عن طريق المؤسسات الفندقية بعد أن تقوم البلدية بإحصاء دقيق لوعاء هذا الرسم ثم التصويت على مبلغه عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي حيث يدفع هذا الرسم من طرف المؤسسات الفندقية ومراكز الإيواء لخزينة البلدية المعنية.<sup>1</sup>

◀ **حقوق الحفلات والأفراح:** يعتبر من أقدم الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر حيث يعود تأسيسه إلى سنة 1965 والذي سيدفع للبلدية مقابل رخصة تمنحها لإقامة الحفلات والأفراح على إقليمها، وتوجه موارده إلى ميزانية البلدية لتكفل بنفقات المساعدات الاجتماعية.

◀ **الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:** هو رسم تم تأسيسه بالموازاة مع الرسم الخاص على الرخص العقارية، بهدف تنظيم عمليات الإعلان والإشهاريات المهنية المطبوعة والمخطوطة والمدهونة والمضيئة والصفائح المهنية، وتوجه عائدات هذا الرسم كليا لفائدة ميزانيات البلديات المعنية.<sup>2</sup>

◀ **الرسم على الرخص العقارية:**

<sup>1</sup> كمال جلاب، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر-بريطانيا-فرنسا"، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص164،

<sup>2</sup> الأمر 08 - 02 المؤرخ 24/07/2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 42 سنة 2008

هو رسم تم تأسيسه في إطار إصلاحات الجبائية التي عرفت الجباية المحلية سنة 2000، حيث يفرض بمناسبة طلب مختلف الرخص العقارية من مصالح البلدية رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم وشهادة المطابقة.

### ثانياً: الضرائب والرسوم العائدة جزئياً للجماعات المحلية

تستفيد الجماعات المحلية (الإقليمية) من عائدات مجموعة من الضرائب والرسوم التي تتقاسمها مع هيئات أخرى.

◀ **الرسم على القيمة المضافة:** يفرض هذا الرسم على العمليات المؤداة في الداخل وكذا عمليات الاستيراد ويعتبر من أهم الموارد الجبائية في الدولة وتستفيد البلديات من ناتجه على نسبة 10% ويستفيد صندوق التضامن للجماعات المحلية من 10% بينما تستفيد الدولة من 80%<sup>1</sup>

◀ **الرسم الصحي على اللحوم رسم الذبح:** هو رسم نوعي يفرض بمناسبة الذبح أو استيراد اللحوم وحدد مبلغه ب 10 دج/كلغ منها 8.5 دج توجه للبلدية والباقي لصندوق حماية الصحة الحيوانية، أما اللحوم المستوردة فإن هذا الرسم يفرض لدى مصالح الجمارك التي تقوم بتحويله إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية حيث يعاد توزيعه في إطار التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.

◀ **الضريبة على الممتلكات:** هي ضريبة تصاعدية تفرض على الأشخاص الذين يملكون أملاك داخل الجزائر (أملاك عقارية، حقوق عقارية، ممتلكات منقولة....) ويوجه عائدها بنسبة 20% لفائدة البلديات.

وتعتبر عوائد هذه الضريبة ضئيلة جداً بالنظر إلى الصعوبات التي تميز وعائها (صعوبة إحصاء الممتلكات).

<sup>1</sup>المواد 34 و55 من القانون السابق لقانون 90-36 المؤرخ في ديسمبر 1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 57 لسنة 1990.

◀ **الضريبة الجغرافية الموحدة:** تأسست بموجب قانون المالية لسنة 2007 وتوجه مواردها إلى ميزانية البلديات بنسبة 40% والولاية 5% وصندوق التضامن للجماعات المحلية بنسبة 5% وذلك طبقاً لأحكام قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

◀ **قسمة السيارات:** تأسست قسمة السيارات بموجب قانون المالية لسنة 1997 تفرض على كل شخص يملك سيارة وذلك حسب نوع السيارة وأول سنة لسيرها. عائدها ويوجه بنسبة 20% لفائدة ميزانية الدولة و80% لفائدة صندوق التضامن للجماعات المحلية.

◀ **الضريبة على الدخل الإجمالي ضمن المداخل العقارية:** تأسست بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ويوجه 50% منها لفائدة البلديات وتعتبر مواد هذه الضريبة مهمة بالنسبة للبلديات الحضرية على الخصوص التي تعرف نشاطات إيجار العقارات ذات الطابع السكني وذات الطابع التجاري بكثافة إلا أنها على العموم تبقى منخفضة جداً وذلك بسبب عدم تسوية وضعية العقارات غياب عقود (الملكية إضافة إلى التصاريح الكاذبة بقيمة الإيجار).<sup>1</sup>

◀ **الرسوم المتعلقة بالحفاظ على البيئة:** تستفيد البلديات من ناتج ستة (6) رسوم متعلقة بحماية البيئة وهي:

- 1- رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة والخطيرة بنسبة 25% لفائدة البلديات.
- 2- رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج بنسبة 25% لفائدة البلديات.
- 3- الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي بنسبة 25% لفائدة البلديات.
- 4- الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذي المصدر الصناعي بنسبة 50% لفائدة البلديات.

<sup>1</sup> فراري محمد مرجع سابق ذكره ص 24.

5- الرسم على العجلات المستوردة والمنتجة محليا بنسبة 40% لفائدة البلديات.

6- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضيرها بنسبة 35% لفائدة البلديات وتعتبر هذه الرسوم ذات مردود ضعيف جدا نظرا لحدائتها وعدم التحكم في وعائها كما تعرف صعوبات كثيرة بمناسبة دفعها لميزانية البلديات.<sup>1</sup>

← **الرسوم المتعلقة بالنشاطات المنجمية:** تستفيد الجماعات المحلية من خلال صندوق التضامن للجماعات المحلية من ناتج الضرائب المتعلقة بالنشاط المنجمي ويتعلق الأمر بكل من:

1- الضريبة على الأرباح المنجمية: بنسبة 9% لفائدة صندوق التضامن للجماعات المحلية

2- الرسم المساحي بنسبة 50% لفائدة صندوق التضامن للجماعات المحلية.

3- رسم الاستخراج بنسبة 20% لفائدة صندوق التضامن للجماعات المحلية.

وتتولى مصالح الطاقة والمناجم إحصاء وتحصيل هذه الضرائب والرسوم بالتنسيق مع مصالح الضرائب المستوى المحلي والمركزي.

### الفرع الثاني: الموارد الغير الجبائية

تتمثل الموارد الغير الجبائية للجماعات المحلية في موارد التسيير الناتجة عن التصرف في الأملاك والممتلكات الخاصة بها وكذا الموارد الناتجة عن الاقتطاع الذي تقوم به الجماعات المحلية من إيرادات التسيير وتوجهه لقسم التجهيز من أجل تمويل البرامج التنموية التي تقررها مجالسها المنتخبة.

### أولاً: موارد الاستغلال للجماعات المحلية

<sup>1</sup> هاني علي الطهراوي، "قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 148.

تقدم الجماعات المحلية خدمات لمختلف الأشخاص الطبيعية والمعنوية تتلقى مقابلها موارد طبقا لقانوني البلدية والولاية.

وقد نص قانون البلدية في مادته 175 على أن البلدية تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها العمومية المحلية مساهمة مالية للمتفرقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها. يمكن تصنيف الخدمات المقدمة من طرف البلدية الى:

◀ **مبيعات المنتجات أو الخدمات كل المنتجات ملك للبلدية والتي تقوم ببيعها ومنها:**

1. الحطب بالنسبة للبلديات التي تملك غابات.
2. المياه الصالحة للشرب بالنسبة للبلديات التي تسييرها بنفسها.
- بالإضافة إلى كل الخدمات التي يمكن أن تقدمها البلدية ومنها:
  1. خدمات إبادة الحشرات من طرف مكاتب الصحة للبلدية<sup>1</sup>
  2. الخدمات التي تقدمها البلدية داخل المذابح.
  3. خدمات روض الأطفال التي تملكها البلدية.
  4. الخدمات التي تقدمها البلدية بمناسبة رحلات الراحة.
  5. حقوق الدخول إلى المتاحف والملاعب البلدية.

◀ **النسخ الإدارية:** ويتعلق الأمر بالمداخيل التي تتلقاها الجماعات المحلية نتيجة تسليم

نسخ من المداولات والمحاضر والقرارات والعقود.....

<sup>1</sup> إبراهيم ملاوي-سعايدية حورية، "إصلاح نظام الجماعات المحلية وميراثه: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّة لخضر، الوادي، ص39.

◀ **خدمات العمال المدفوعة الأجر:** هي موارد الخدمات التي يقدمها عمال البلدية بمناسبة المراقبات التي يقومون بها على اللحوم والمواد الغذائية والتي تكون سنويا محل مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي.

◀ **الأتاوى التابعة للمذابح:** يمكن للمجالس المحلية أن تحدد بمداولة مجموعة من الأتاوى مقابل الخدمات التي تقدمها البلدية داخل المذابح كخدمات التبريد والتخزين والغرف.

◀ **الرسوم الجنائزية:** هي رسوم يمكن للبلدية أن تقرضها مقابل الخدمات التي تقدمها في المقابر.

◀ **رسوم حظائر الحجز** وهي موارد متأتية من حظائر الحجز للبلديات.

كما تتلق الجماعات المحلية نواتج متأتية من:

1- توظيف أموال البلدية لشراء أسهم وسندات وفوائد القروض والديون.

2- مداخيل الخدمات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمسيرة عن طريق عقود امتياز بواسطة محاسبة ذاتية مستقلة.<sup>1</sup>

### ثانياً: موارد الأملاك والممتلكات للجماعات المحلية

تحوز الجماعات المحلية على مجموعة من الأملاك والممتلكات تتولى بصفة سيادية وضعها تحت التصرف مقابل موارد مالية تدرج في ميزانيتها.

وقد أعطى كل من قانون البلدية والولاية الأهمية البالغة لموارد الأملاك من خلال ترتيبها مباشرة بعد الموارد الجبائية، كم ألزم المجالس المحلية بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة من اجل تامين الأملاك المنتجة للمداخيل وجعلها لا أكثر مردودية.

وتتمثل مداخيل الممتلكات للجماعات المحلية في:

<sup>1</sup> عبد المنعم فوزي المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972، ص 428.

◀ مداخل الممتلكات العقارية وتتمثل في حقوق كراء السكنات الأماكن المخصصة للاستعمال التجاري سواء كانت مساحات أو محلات مبنية، المسالخ حظائر السيارات، الأكشاك...

◀ مداخل الممتلكات المنقولة: وهي حقوق كراء المركبات عتاد الأشغال العمومية والعتاد المتعدد.

◀ مداخل ملحقات الممتلكات: وهي إتاوات استغلال أملاك محلية كحقوق الطرقات، حقوق التوقف أثناء المعارض والرسوم على الأرصفة.

### ثالثاً: الاقتطاع من إيرادات التسيير لنفقات التجهيز والاستثمار.

يعتبر الاقتطاع من إيرادات التسيير لنفقات التجهيز والاستثمار أحد سبل التمويل الذاتي لميزانية الجماعات المحلية ويعود لسنة 1967 أين صدر مرسوم ينظم هذا الاقتطاع تطبيقاً لقانون البلدية 1967. وقد حدد المرسوم في مادته الأولى الحد الأدنى للاقتطاع الإجباري بـ 10% وخص برفع هذا الاقتطاع بمرسوم وزاري مشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية وتوجه موارد هذا الاقتطاع لتمويل البرامج التنموية (المشاريع) على المستوى المحلي<sup>1</sup>. ولم تعرف نسبة هذا الاقتطاع تطوراً منذ نشأتها فقد بقيت بنسبة 10% كحد أدنى نظراً للوضعيات المالية الصعبة لمعظم بلديات الوطن، وهو الحال بالنسبة لسنة 2019.

وهو ما تُشير إليه المادة 19 من دستور 2020 إلى أن "الجماعات الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"<sup>2</sup>، إن إضفاء الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة يعزز من استقلالية الجماعات المحلية ويمكّنها من ممارسة صلاحياتها بفعالية، إلا أن هذا الاستقلال المالي لا يعني التخلي عن أي شكل من أشكال الرقابة على كيفية إنفاق

<sup>1</sup> حسن صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية دار المحمدية، 2000، ص 34.

<sup>2</sup> المادة 19 من دستور 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

الأموال العمومية أو تحصيلها، فالوصاية المالية، وإن لم تذكر صراحة، هي جزء لا يتجزأ من الرقابة الوصائية لضمان سلامة الإجراءات المالية وحسن تدبير الموارد.

### المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية

تُعد الرقابة الوصائية أداة أساسية في الإدارة العامة لضمان التوازن بين استقلالية الوحدات المحلية وضرورة الالتزام بالقوانين والسياسات العامة. تعتمد هذه الرقابة على آليات متنوعة تشمل الرقابة القبلية والبعدية، وتركز على مشروعية وملاءمة القرارات.

### المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية

الرقابة الوصائية هي آلية إدارية وقانونية تهدف إلى مراقبة وتوجيه أعمال الهيئات المحلية أو الإدارات التابعة لضمان التزامها بالقوانين واللوائح والسياسات العامة. تُعتبر هذه الرقابة أداة لتحقيق التوازن بين استقلالية الوحدات المحلية وضرورة الحفاظ على المصلحة العامة. الرقابة الوصائية هي عملية مراقبة وتوجيه تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية أو الإدارات التابعة لضمان التزامها بالقوانين والسياسات العامة دون المساس باستقلاليتها الإدارية والمالية<sup>1</sup>.

### الفرع الأول: تعريف قانوني:

وفقاً للقوانين الإدارية، الرقابة الوصائية هي "الرقابة التي تمارسها السلطة الأعلى على قرارات وأعمال السلطة الأدنى لضمان مشروعيتها وملاءمتها للأهداف العامة"<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: تعريف إداري:

تُعرف الرقابة الوصائية في الإدارة العامة بأنها "عملية تهدف إلى ضمان أن تكون قرارات وأعمال الوحدات المحلية متوافقة مع الأهداف العامة للدولة ومبادئ العدالة والكفاءة"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> د. محمد فؤاد عبد الباسط، "الإدارة المحلية والرقابة الوصائية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 45

<sup>2</sup> د. علي محمد علي "القانون الإداري والرقابة على الأعمال الإدارية" منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 123

ويرجع تعريف الرقابة الوصائية في أصوله إلى قواعد القانون المدني، وليس القانون الإداري حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية كالقصر مثلا أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية.

وفي الجزائر يتولى ممارسة هذه الرقابة رئيس الجمهورية في حالات محددة، وزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات بالإضافة إلى وزير المالية إذا كان موضوع الرقابة ذو أبعاد مالية وكذلك الوزراء المعنيون بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه.<sup>2</sup>

ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية الوالي ممارسة الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي أن الغاية من وجود هذا النوع من الرقابة هو العمل على التنسيق والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية، بغية الحفاظ على الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية على المستوى الدولة.

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذا بهذا التعبير عن القانون الخاص. وقد أيد الفقهاء خصوصا في القديم هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1871.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> د. خالد عبد الرحمن: "مبادئ الإدارة العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2020 ص 89

<sup>2</sup> عثمان خليل عثمان اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، دراسة مقارنة مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة طبعة 1939 ص 58.

<sup>3</sup> عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية رسالة دكتوراه جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973، ص 120.

فالوحدات المحلية حين تطبقها التشريعات والقوانين قد يحدث وأن تعددت التفسيرات والتأويلات لهذه التشريعات وهنا يتضح دور السلطات المركزية في توحيد تفسير النصوص القانونية بما يتفق وهدف التشريع وتختلف الجهات التي تتولى ممارسة هذا النوع من الرقابة بحسب نظام كل دولة.

ويرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسئء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل احترام مبدأ الشرعية ولصيانة المصلحة العامة، واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة.

ويعرف "ريفيرو" الرقابة الوصائية بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة في القانون". وهو تعريف ناقص على أساس أنه وإن كان قد أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانوناً، إلا أنه لا يتضمن أي إشارة إلى وسائلها ومهمتها.<sup>1</sup>

ويعرف الفقيه البلجيكي Jacques Dembour الرقابة الوصائية بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بمقتضى القانون من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة، في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين".

ويحتوي هذا التعريف على جملة من المزايا، فقد أشار إلى طرفي الرقابة، فضلاً عن استناد هذه الرقابة إلى نص مع ضرورة تقييدها، كما أنه يبرز مهمة الوصاية، إلا أن هناك من انتقده على أساس أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة.

<sup>1</sup> صليحة ملياني، "الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية"، دار الراجية للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص 85

وقد عرف "Maspétiol et Laroque" الرقابة الوصائية بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزيين وأعمالهم، وذلك بقصد حماية المصلحة العامة".<sup>1</sup>

ويمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يرتكز على أمور أساسية وهي:

✓ صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.

✓ انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.

✓ الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود بالقيود المقررة في القانون.

✓ إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.

✓ استهداف احترام مبدأ الشرعية، وحماية المصلحة العامة.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة الوصائية

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال، كونه استقلال نسبي كما قدمنا وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية.

<sup>1</sup> عبد الحميد بن عيشة، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري - دراسة مقارنة -

المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 01، مارس 2018.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائري، 1984، ص 270.

وبالتالي فهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبيّنه في الآتي:

### الفرع الأول: احترام مبدأ الشرعية:

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية. هذا فضلا عن الرقابة القضائية.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تنقرر بنص صريح.

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين.

<sup>1</sup>قمقاني رابح، نظام الوصايا الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، التنظيم السياسي والإداري، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، 1987، ص 92.

**أولاً: مصلحة الدولة**

توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية. وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية.

**ثانياً: مصلحة الأشخاص اللامركزية**

من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقاً لما يقره القانون وخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين

**ثالثاً: مصلحة المواطنين<sup>1</sup>**

تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئة عن الإهمال أو عدم التزام الحياد والإنصاف. وتعتبر الرقابة الوصائية، فكرة قانونية محضة لأن القوانين والتشريعات هي من يتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارسها وإجراءاتها ووسائلها ونطاقها وذلك وفق القاعدة المعروفة، أنه لا وصاية إلا بنص وعليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة الوصائية ووسائلها محددة على سبيل الحصر في القانون، وذلك لكي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحل، فلا يجوز لها استخدام امتيازات ووسائل غير تلك الوسائل والامتيازات التي خولها لها المشرع، ومنه فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جداً لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال، يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود

<sup>1</sup> سامية رايس، "الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، العدد 12، ديسمبر 2016، ص 257.

اختصاصها، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية أو التدخل في الشؤون الخاصة بها والتي تحمل طابعا محليا

وما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتلخص فيما يلي:

✓ عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية، التي تحكم وتنظم الإجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة.

✓ عدم جواز حل السلطات المحلية المركزية محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات المختلفة.

✓ أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو النقصان، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل لأن أي محاولة تعديل تعد حلول، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساسا.

✓ كما أن نفاذ القرارات والعقود الإدارية، وجميع التصرفات التي تتخذها الجهات اللامركزية تكون باطلة أو مقبولة من تاريخ صدورها من الجهات اللامركزية لا من تاريخ مصادقة السلطات المركزية عليها.

وخلاصة القول أن الرقابة الوصائية هي رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرع لها.

فالرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية، فالسلطة الرئاسية كما سبقت الإشارة علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه، أما في النظام اللامركزي فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> وناس يحي - عصام نجاح، "حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة"، مجلة الحقيقة، كلية الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، العدد 08، لسنة 2016، ص 31.

ولا يمكن اعتبار منح هذا الاستقلال من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره القانون أو الدستور ويقود هذا الاستقلال إلى أعضاء الرئيس الذي يملك الوصايا من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ المرؤوسين لتوجيهات المرؤوس في الأحوال التي يحددها القانون.

كما تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية في أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها، فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك.

### المطلب الثالث: أشكال الرقابة الوصائية

تتخذ الرقابة الوصائية مظاهر متعددة، وتتمثل أساسا في الرقابة على الأعمال التي تصدرها الجهات اللامركزية، كما تشمل حتى أشخاص الجهات اللامركزية بالإضافة إلى أنها قد تشمل حتى الأجهزة في ذاتها، وسنحاول تبين أهم مظاهر الرقابة الوصائية فيما يلي:

#### الفرع الأول: الرقابة على الأعمال

تمتلك السلطات المركزية حق بسط الرقابة على أعمال الجهات اللامركزية وذلك من خلال التصريح بالمصادقة والإلغاء والحلول وتهدف هذه الرقابة كما يرى الأستاذ أحمد محيو أن هدف الرقابة الوصائية يكمن في تأمين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه لا يمكن الوصول إليه إلا عن طريق مراقبة الأعمال.<sup>1</sup>

#### أولا- التصريح:

ذلك الإجراء الذي يمكن للجهات الوصية بأن تقرير مقدا أن المشروع أو القرار الذي تجمع الجهات اللامركزية اتخاذه لا يخالف القواعد القانونية ولا يمس المصالح العامة، مما

<sup>1</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد حرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979 ص42.

يوجب عدم صدور القرار أو المشروع إلى غاية صدور التصريح بمثابة الاستئذان من السلطات المركزية ويعتبر التصريح من حيث الأصل، شهادة من الجهات الوصية على العمل أو القرار الصادر من الجهات اللامركزية مما يجعل التصريح بمثابة رقابة سابقة ورقابة تلقائية، إذ تقوم بها الجهات اللامركزية من تلقاء نفسها.

### ثانيا- التصديق:

التصديق هو العمل القانوني الصادر عن الجهات اللامركزية، والذي تقر بمقتضاه أن العمل أو القرار الصادر من الجهات اللامركزية لا يخالف القانون، ولا تتعارض مع المصلحة العامة ويجوز تنفيذه، والتصديق هو عبارة عن عمل قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الجهات اللامركزية والتصديق هو ما يعطي الشرعية للأعمال الجهات اللامركزية، حتى تنطلق في تنفيذها ولا يجوز للجهات المركزية أن تعدل قرارات السلطة سواء أكان بالزيادة أو بالنقصان لأن ذلك يعتبر حلول وهذا مخالف أساسا لفكرة اللامركزية، كما أن السلطة المركزية ملزمة أن تمارس اختصاصها بالتصديق خلال الآجال القانونية التي حددها المشرع، وإلا اعتبر سكوتها تصديقا التصديق الضمني وقد أخذت معظم الدول بفكرة التصريح الضمني حتى تبقى الجهات اللامركزية تحت رحمة السلطات المركزية.<sup>1</sup>

### ثالثا- الحلول:

يعرف الحلول أو سلطة الاستبدال، بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدل من الجهات اللامركزية، والمراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مهام الجهات المحلية، لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية، التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية أو أهملتها ويهدف الحلول للحفاظ على احترام مبدأ المشروعية، وحماية المصلحة العامة، فتتخذ السلطات الوصية القرارات ذات النفع العام، على حساب مسؤولية الشخص اللامركزي وبعد هذا النوع من الرقابة

<sup>1</sup> محمد الصالح كشحة، "سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد 16، جوان 2017، ص 405.

من أخطر صور الرقابة التي تمارس على أعمال الجهات اللامركزية، كونها تنتهك مبدأ استقلالية الجهات اللامركزية وسلطة الحلول في أغلب التشريعات تحدد على سبيل الحصر، كي لا تتعسف المركزية في استعمال هذا الحق الذي يفرض فكرة استقلالية الهيئات المحلية<sup>1</sup> ويترتب عن سلطة الحلول مجموعة من النتائج أهمها:

1. تشكيل سلطة الحلول انتزاع لحق المبادرة الذي تتمتع به الجهات المحلية.
2. تتحمل الجهات اللامركزية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول بالرغم من أن القرارات اتخذتها السلطات المركزية في هذه الحالة تختلف عن باقي صور الرقابة الوصائية، حيث أن السلطات المركزية قامت بالعمل باسمها ولحسابها والأمر الذي يجعل إمكانية الفصل بين أعمال السلطة المركزية وأعمال الجهات اللامركزية أمراً شبه مستحيل، وهذا ما يترتب عليه.

✓ عدم قبول الطعون التي تتقدم بها الجهات اللامركزية ضد قرارات الإدارة الوصية أثناء فترة الحلول.

✓ تكون الجهات اللامركزية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول على اعتبار أن الجهات الوصية تصرفت باسم ولحساب الجهات اللامركزية.

#### رابعاً- البطلان

يعرف البطلان بأنه ذلك الحق الذي يعطي الجهات الوصية الحق برفض وإلغاء قرار صادر عن جهات لا مركزية لأنه مخالف للقاعدة القانونية أو يمس المصلحة العامة شريطة أن يؤسس للإلغاء على نص قانوني يخول لها حق الإبطال على أن يتم ذلك في مواعيد محددة قانوناً ، ومنه فالإلغاء هو المكنة التي تخول للجهات الوصية حق إلغاء الأعمال التي تعتبرها غير مشروعة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 118.

<sup>2</sup> محمد صغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، طبعة 2005، ص 171.

## الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص الأعضاء

تمارس الجهات المركزية رقابة على أشخاص الجهات المحلية سواء المعينين أو المنتخبين فالمعينون يخضعون لفكرة السلطة الرئاسية حيث هي من تتولى عملية نقلهم وتأديتهم، وكذلك المنتخبين يخضعون لرقابة تطرح العديد من الإشكاليات لأن المساس بالمنتخب يعد تعديا على استقلالية الجهات اللامركزية.

### أولا - الإقالة "الاستقالة الحكيمة"

هي تجريد المنتخب من صفة العضوية نتيجة تخلف شرط من شروط الانتخاب أو وقوعه في حالة من حالات التنافي ومنه فعلمية الإقالة تكون لسببين أساسيين هما:

◀ إذا كان المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب في قانون البلدية حددت المادة 98 من قانون الانتخابات 1997 الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية.

◀ إذا كان المنتخب في حالة من حالات التنافي أو التعارض وذلك وفقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله ووظيفته والإقالة تصبح حدا نهائيا للعضوية في المجالس المحلية ويتم استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي<sup>1</sup>.

### ثانيا - التوقيف:

هو تجميد عضوية أحد الأعضاء نتيجة تعرض هذا الأخير إلى متابعات جزائية تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية والسلطات المركزية هي التي تتولى مهمة توقيف هذا العضو، في قانون البلدية الجزائري حيث أن الوالي هو من يمارس هذا الحق وعلى الجماعات الوصية أن تسبب قرار التوقيف وتعلله حتى تتمكن الجهات القضائية.

<sup>1</sup> أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 299.

وأعضاء المجلس نفسه وما الأسباب الحقيقية لتوقيف هذا العضو وبناء عليه، فإنه يشترط لصحة القرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:<sup>1</sup>

✓ من حيث السبب: السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو: المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.

✓ من حيث الاختصاص: لقد عقدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية.

✓ من حيث المحل: يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

✓ من حيث الشكل والإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل، معللا أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف المتابعة الجزائية حفاظا على حقوق العضو.

كما يجب أن يتخذ، من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي؛ لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.

### ثالثا - الإقصاء .

هو اسقاط كلي ونهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية، ولا يتم إقصاء العضو إلا في الحالات الخطيرة جدا كإدانة العضو من قبل محكمة مختصة فمن الناحية المنطقية لا يمكن تصور بقاء عضوية المنتخب وهو يلاحق من قبل هذه الجهات القضائية و الإقصاء هو إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية وتتولى السلطات المركزية مهمة إقصاء هذا العضو، وفق الشروط والإجراءات التي يحددها القانون.

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:

<sup>1</sup> أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 301

- ✓ من حيث السبب: يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.
  - ✓ من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية.
  - ✓ من حيث المحل: لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتمثيل الأثر المباشر والحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالات: وفاة المنتخب أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية.
  - كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.
  - ✓ من حيث الشكل والإجراءات: الإجراء الرئيسي والجوهري، يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء.<sup>1</sup>
- الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات.**

تخضع الجهات اللامركزية في حد ذاتها لرقابة الجهات المركزية، فالمشرع أعطى الحق للسلطات المركزية بإمكانية حل الهيئات اللامركزية أو إيقافها تماما على ضوء، وما جاء به قانون البلدية 10\_11 وقانون الولاية 07\_12 من التشريع الجزائري لأن رقابة السلطات المركزية تختلف من دولة إلى أخرى، وقد حددت الحالات التي يحل فيها المجالس المحلية وهي في حالة الاستقالة الجماعية للأعضاء المشكلين لمجلس المحلي أو حالات الخلافات الخطيرة التي تنشأ بين الأعضاء أو عندما يقل عدد المنتخبين عن نصف الأعضاء وأخيرا في حالات تظلم المجالس المحلية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد صغير بعلي القانون الإداري والتنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة طبعة 2002، ص 168.

<sup>2</sup> عبد الفتاح حسن، "الإدارة المحلية في مصر"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 45.

## المطلب الرابع: الفرق بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية والرقابة المدنية

الرقابة المدنية	الرقابة الرئاسية	الرقابة الوصائية
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تركز على قيام الوصي بمهمة تمثيل القانوني للقاصر.</li> <li>✓ تهدف إلى حماية مال الموصي عليه</li> <li>✓ تتم بوسيلة واحدة وهي أن يحل الوصي محل القاصر وعديم الأهلية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تمارس الرقابة من الرئيس إلى المرؤوس أو بين سلطة عليا وسلطة أدنى كرقابة وزير داخلية على الوالي.</li> <li>✓ الموظف يخضع مباشرة لرئيسه</li> <li>✓ الرقابة الرئاسية رقابة تلقائية لا تحتاج إلى نص</li> <li>✓ الرقابة الرئاسية رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تمارس الرقابة بين سلطة وهيئة لا مركزية كرقابة وزير الداخلية على مداوات المجلس الشعبي الولائي وكرقابة الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي.</li> <li>✓ الموظف غير تابع لرئيسه ويوجد نوع من الاستقلالية في اتخاذ القرار.</li> <li>✓ الرقابة الوصية فيجب أن تحدد بنص قانوني، يحدد نطاقها وإجراءاتها.</li> <li>✓ عمل الوصاية فهي لأعمال الهيئات المحلية فقط.</li> <li>✓ لا تركز على تمثيل وتهدف إلى حماية المال العام والمصلحة العامة</li> <li>✓ تتم بوسائل متعددة منها الإقضاء والإيقاف.</li> </ul>

المصدر: محمد عبد المنعم، "النظم السياسية المقارنة"، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2015،

ص 78.

جدول مقارنة بين الأنواع الثلاثة:

المعيار	الرقابة الوصائية	الرقابة الرئاسية	الرقابة المدنية
الجهة الممارسة	سلطة مركزية (مثل الوزير أو الوالي)	رئيس أو سلطة عليا	مدنيون (غير عسكريين)
الجهة	هيئات لا مركزية	مرؤوسون	مؤسسات عسكرية أو

الخاضعة	(مثل المجالس)	(موظفون أو هيئات أدنى)	أمنية
التبعية	غير مباشرة (استقلالية نسبية)	مباشرة (تبعية كاملة)	غير مباشرة (في حالة الوصاية)
الأساس القانوني	تحتاج إلى نص قانوني	تلقائية (لا تحتاج إلى نص)	تحتاج إلى نص قانوني (في الوصاية)
الهدف	حماية المال العام والمصلحة العامة	ضمان تنفيذ السياسات العامة	حماية مال الموصي عليه أو المصلحة
الوسائل	إقضاء، إيقاف، تعديل القرارات	توجيهات مباشرة، تعديل القرارات	حل الوصي محل القاصر

من خلال الجدول يمكن القول:

1- الرقابة الوصائية: هي شكل من أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات الإدارية المحلية أو الجهات التابعة لها. تهدف هذه الرقابة إلى ضمان التزام الوحدات المحلية بالقوانين واللوائح والسياسات العامة للدولة. تتميز الرقابة الوصائية بأنها قد تصل إلى حد إلغاء أو تعديل القرارات الصادرة من الجهات المحلية إذا كانت مخالفة للقوانين.

مثال: في مصر، تمارس وزارة التنمية المحلية رقابة وصائية على المحافظات والوحدات المحلية.

2- الرقابة الرئاسية: هي نوع من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية، وخاصة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة، على الوزارات والهيئات التابعة لها. تهدف هذه الرقابة إلى ضمان تنفيذ السياسات العامة للدولة بشكل فعال ومنسق. تتميز الرقابة الرئاسية بأنها قد تشمل إصدار توجيهات مباشرة أو إجراء تعديلات في الهيكل الإداري.

مثال: في الولايات المتحدة، يمارس الرئيس رقابة رئاسية على الوزارات الفيدرالية.

3-الرقابة المدنية: الرقابة المدنية تشير إلى سيطرة المدنيين على المؤسسات العسكرية والأمنية لضمان خضوعها للسلطة المدنية وعدم تدخلها في الشؤون السياسية. تهدف هذه الرقابة إلى حماية الديمقراطية ومنع الانقلابات العسكرية أو الاستخدام غير القانوني للقوة. ،مثال: في الهند، يتم ممارسة الرقابة المدنية على الجيش من خلال وزارة الدفاع التي يترأسها مدنيون.

## ملخص الفصل الأول:

يتناول الفصل الأول مفهومي الجماعات المحلية والرقابة الوصائية، حيث تُعدّ الجماعات المحلية (مثل البلديات والولايات في الجزائر) وحدات إدارية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتُسهم في تحقيق التنمية المحلية وتعزيز المشاركة الديمقراطية. تتنوع مصادر تمويلها بين الموارد الجبائية (كالضرائب والرسوم) والموارد غير الجبائية (كإيرادات الأملاك والخدمات)

أما الرقابة الوصائية، فهي آلية تمارسها السلطة المركزية (كوزارة الداخلية أو الوالي) لضمان التزام الجماعات المحلية بالقوانين والسياسات العامة دون المساس باستقلاليتها. وتشمل رقابة على الأعمال (مثل التصديق أو الإلغاء)، والأعضاء (كالإقالة أو التوقيف)، والهيئات (كحل المجالس المحلية)، وتختلف هذه الرقابة عن الرقابة الرئاسية التي تربط الرئيس بمرؤوسيه والرقابة المدنية التي تركز على حماية المال العام

كما يُبرز الفصل أهمية التوازن بين استقلالية الجماعات المحلية وضرورة الحفاظ على وحدة الدولة وسيادة القانون، مما يجعل الرقابة الوصائية أداةً لضمان الشرعية والمصلحة العامة.

## الفصل الثاني:

مجالات وحدود الرقابة الوصائية على أعمال المنتخبين

تعد الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المنتخبة أحد الركائز الأساسية لضمان مشروعية وفعالية العمل العام في النظام الإداري المحلي. فمن خلال هذه الرقابة، يتم تحقيق التوازن بين استقلالية الهيئات المحلية في تسيير شؤونها وضرورة خضوعها للمراقبة القانونية والإدارية لضمان التزامها بمبادئ الشرعية والشفافية.

في هذا الإطار، يتناول هذا الفصل مجالات وحدود الرقابة الوصائية على أعمال المنتخبين، سواء على مستوى المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي، حيث تُحدد القوانين والتنظيمات الإدارية نطاق هذه الرقابة وآليات ممارستها. وتأتي هذه الرقابة في سياق ضمان احترام مبدأ المشروعية دون المساس بالاستقلالية الوظيفية للهيئات المحلية.

## المبحث الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تعد الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية ركيزة أساسية لضمان شفافية الأداء، وتحقيق المصلحة العامة، وتعزيز مبادئ الحكم الرشيد. فالمجلس الشعبي البلدي، كمؤسسة محلية منتخبة، يلعب دورًا محوريًا في إدارة الشؤون البلدية وتنفيذ السياسات التنموية، مما يستدعي وجود آليات رقابية فعالة لضمان التزامه بالقوانين واللوائح، وحسن استخدام الموارد العامة.

### المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الأعمال الإيجابية والأعمال السلبية

تُعتبر الجماعات الإقليمية لاسيما البلدية بمثابة النواة الأولى الدافعة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي وذلك من خلال مختلف البرامج التنموية التي تسطرها وتطبقها للسياسة الوطنية التنموية، وبهدف تحقيق ذلك تقوم البلدية بأعمال مادية وقانونية باستغلال أموال عمومية مما يفرض ضرورة خضوع أعمال المجالس الشعبية البلدية لرقابة من طرف السلطة الوصائية، حيث سنتطرق في هذا الإطار؛ للرقابة الممارسة على الأعمال الإيجابية للمجالس الشعبية البلدية وذلك عبر آليات التصديق والإلغاء، وكذا الرقابة على الأعمال السلبية بموجب آلية الحلول

### الفرع الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية

تتمثل الأعمال الإيجابية في كافة التصرفات التي تقوم بها المجالس الشعبية البلدية وذلك عن طريق المداورات المتخذة في الدورات العادية وغير العادية له، وتخضع هذه المداورات لرقابة وصائية من خلال إقرار العمل الذي تقوم به المجالس الشعبية البلدية عن طريق سلطة

التصديق، كما يمنح القانون سلطة الوصاية حق إلغاء (إبطال) القرارات الصادرة عن هذه المجالس.<sup>1</sup>

### أولاً: التصديق

صّرحَت المادة 56 من قانون البلدية على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي غير قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية أي الوالي من أجل المصادقة عليها وذلك في أجل 21 يوماً، حيث أنه وفي حالة عدم المصادقة الصريحة عليها في الأجل هذا، تعتبر هذه المداوات قابلة للتنفيذ بقوة القانون، وبالتالي يمكن اعتبار ذلك بمثابة تصديق ضمني من طرف الوالي، حيث أن السكوت يعتبر بمثابة رضا وقبول.

كما حددت المادة 57 على سبيل الحصر بعض المداوات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة الصريحة للوالي عليها، وتتمثل هذه المداوات في :

- 1- الميزانيات والحسابات؛
- 2- قبول الهبات والوصايا الأجنبية؛
- 3- اتفاقيات التوأمة؛
- 4- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

وفي حالة عدم مصادقة الوالي للمداوات المتضمنة المواضيع أعلاه في أجل 30 يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مزغيش وليد، (الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر -دراسة في الآليات ومآلها، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس العدد الثاني، جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية الجزائر، 2022، ص901.

<sup>2</sup> بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010، ص116.

## ثانياً: الإلغاء (البطلان)

الإلغاء اجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قرارا صادرا عن المجالس الشعبية المنتخبة (المجالس الشعبية البلدية في إطار دراستنا هذه) نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، وهذا التدخل يأخذ صورتان؛ إما بطلان مطلق أو بطلان نسبي.

## 1- البطلان المطلق

حددت المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية الحالات التي تؤدي إلى إبطال المداولات بقوة القانون، حيث تبطل بقوة القانون المداولات:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات؛
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها؛
- غير المحررة باللغة العربية. ويعاين الوالي بطلان المداولة بموجب قرار.<sup>1</sup>

## 2-البطلان النسبي

تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال طبقا للمادة 60من القانون رقم 10-11-11 المتعلق بالبلدية في حالة تعرض مصالح أعضاء المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، حيث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج الموضوع محل تعارض المصالح، وألا تعد المداولة باطلة وذلك بموجب قرار معلل من الوالي.

<sup>1</sup>بوتهلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية10-11، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي،2014ص 106.

حيث يجب على كل عضو موجود في وضعية تعارض المصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة وجود هذا الأخير في وضعية تعارض المصالح عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي الذي يرأسه.<sup>1</sup>

ونشير في الأخير، أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها.

### الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية (سلطة الحلول)

تأخذ الأعمال السلبية للمجالس الشعبية البلدية شكل تقاعس هذه الهيئة المنتخبة في القيام بالمهام القانونية المنوطة لها، مما يؤدي إلى ضرورة حلول الجهة الوصية محل المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهامه.

يعتبر إجراء الحلول من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية التي تلجأ إليها سلطة الوصاية تجاه المجلس الشعبي البلدي، ويعرف الحلول على أنه قيام سلطة الوصاية بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانوناً محل الجهة المركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو بإعجاز أو عن إهمال نظراً لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية بصفة عامة والمجالس الشعبية البلدية في إطار دراستنا هذه؛ قيد المشرع أعمالها في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت، وعملياً يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكنها أن تتدخل في صورة حلول مالي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ابتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إدارية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر 2013. ص 129.

<sup>2</sup> جمال زيدان إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2014، ص 20.

## أولاً: الحلول الإداري

رقم أقر القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في المواد، 101، 110، و 142 سلطة الوالي في الحلول الإداري محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية البلدية بحد ذاتها في حالة وجود تقصير في القيام ببعض المهام.

تُنظم المادة 100 حلول الوالي محل البلدية في مجال الضبط الإداري، حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما أكدت المادة 101 على إمكانية الوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اعذاره في حالة امتناع هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، حيث جاء هذا النص عام وواسع، إذ أن تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرارات الداخلة في الاختصاصات المنوطة له قانوناً تُمكن الوالي من الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.<sup>1</sup>

ويشير نص المادة 142 إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري، وتتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها، لاسيما سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة الجزائر 2010، ص 145-146.

<sup>2</sup> جمال زيدان، مرجع سابق، ص 21.

## ثانياً: الحلول المالي

تُحوّل نصوص قانون البلدية لاسيما المواد 186، 184، 183، 102 منه للسلطة الوصية حق التدخل أي الحلول وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذه المواد بهدف ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

استناداً للمادة 102 يحق للوالي التدخل لضمان المصادقة على الميزانية وتنفيذها في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت عليها، حيث يقوم الوالي وفقاً للمادة 186 باستدعاء المجلس الشعبي البلدي لدورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، غير أنه لا تُعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وفي حالة عدم التوصل إلى حلّ والمصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائياً

يمتد الحلول المالي للوالي إلى ضرورة السهر على وجود توازن في ميزانية البلدية، فوفقاً للمادة 183 فإنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية، حيث في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإنّ الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام، وفي حالة عدم ضبط الميزانية في هذه المداولة الثانية يتم اعدار المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي، حيث على المجلس ضبط الميزانية والتصويت عليها في أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ الإعدار وألا قام الوالي بضبطها تلقائياً.<sup>1</sup>

كما يمتد حلول الوالي إلى مرحلة تنفيذ الميزانية طبقاً للمادة 184، ففي حالة ما إذا ترتب عجز في تنفيذ ميزانية البلدية؛ فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير

<sup>1</sup> بن الناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر. مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2011. ص 80-81.

اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية، حيث إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات الصحيحة الضرورية فإنه يقوم الوالي باتخاذها باعتباره السلطة الوصية، حيث يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

### المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يمارس الوالي سلطات الوصاية على المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة، ويدر الإشارة إلى أن الرقابة التي مورست بموجب قانون البلدية لسنة، 1990 والتي تمارس حالياً في ال القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، لم تخرج عن تطبيق بعض أنماط الرقابة والمتمثلة أساساً في: التوقيف، الإقصاء، والإقالة.<sup>1</sup>

#### الفرع الأول: الإيقاف

تنص المادة 43 من قانون البلدية على ما يلي: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا نكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى اية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية، ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف، من خلال نص المادة 43 من قانون البلدية 10/11 بمقارنتها بنص المادة 32 من قانون البلدية القديم 08/90 ما يلي:

نلاحظ أن المشرع قد أحسن صنعا في نص المادة 43 عندما حدد أسباب المتابعة القضائية وحصرها في الجنائية أو الجنحة المتعلقة بالمال العام، أو لأسباب لمخلة بالشرف، لكن نسجل على هذه المادة اتسامها بالغموض، حيث وسعت من سلطة الوالي في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، فبمجرد تعرض المنتخب البلدي لمتابعة قضائية، ويرو أنها

<sup>1</sup>ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، لمجبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، الطبعة الثانية، سطيف، 2007ص

تحول دون الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة يصدر قرارا بتوقيفه، وهذا راجع للسلطة التقديرية التي يتمتع بها الوالي.

كما أن المشرع لم يفرق ما إذا كانت هذه المتابعة القضائية التي تعرض لها المنتخب البلدي مرتبطة أو بمناسبة أدائه لعمله كمنتخب، أم أنها خارجة عن ذلك، فإذا تحققت الحالة الأولى ووقع التوقيف بسببها نكون أمام حالة طبيعية ومنطقية، أما إذا توفرت الوضعية الثانية فمجرد المتابعة ليست حجة قاطعة على عجز المنتخب البلدي عن أداء المهام المنوطة به، ضف إلى ذلك أنه حتى أثناء مرحلة المتابعة، يحق لعضو المجلس الشعبي البلدي أن يوكل عضوا آخر من المجلس ليصوت نيابة عنه، وهذا الحق كرسه قانون البلدية بموجب نص المادة 24 منه<sup>1</sup>.

نلاحظ أن نص المادة 43 جاء خاليا من أي شكليات أو إجراءات، في حين أن قانون البلدية 08/90 في مادته 32 استوجب تسبيب القرار من جانب الوالي، وهذا ما يشكل ضمانا قانونيا يسمح للجهة الإدارية، أو أعضاء المجلس المعني، معرفة أسباب إصدار الوالي لقرار إيقاف عضو معين، ولذلك يعاب على المشرع الجزائري إلغائه لإجراء التسبيب الذي يحافظ على حقوق العضو المعني.

### الفرع الثاني: الإقصاء

خلافا للإيقاف فإن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي، لأسباب حددها القانون، فلا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر اللجوء إليه، والمتمثل في تعرض العضو المنتخب لإدانة من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 44 من قانون البلدية 10-11 بقولها:

<sup>1</sup> بن الناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 82.

يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43<sup>1</sup>.

نلاحظ من خلال نص المادة، 44 أنه كان يجب على المشرع أن ينص على وجوب اجتماع المجلس الشعبي البلدي، بعد صدور حكم نهائي يدين العضو جزائياً، ليعلن عن هذا الإقصاء بموجب مداولة، ثم يتم تطبيق أحكام الاستخلاف، إذا ما تعلق الأمر بأي عضو منتخب كما سبق شرحه، أما إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي فيتم تطبيق أحكام المادة 71 من قانون البلدية 11/10، والتي نسجل عليها غموضاً بدورها لأنها حصرت حالات استخلاف الرئيس في حالة الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب أو حدوث مانع قانوني، ولم تنص على وضعية الإقصاء، وإذا كانت حالتها الوفاة والاستقالة واضحة ولا تحتاج لشرح، فإن حالة التخلي عن المنصب فُصل فيها بحكم المواد 74 و 75 من قانون البلدية وهي لا تشتمل على حالة الإقصاء.

يفهم من نص المادة 71 أن المشرع ترك فراغ قانوني فيما إذا تم إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن سيستخلفه بالمقابل نجد أن قانون البلدية 08/90 نص صراحة على حالة إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 51 منه<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: الإقالة

تعد الإقالة من أهم الآليات الرقابية التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين ويقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بصفة منفردة كل واحد على حدا ويريدهم من العضوية في المجلس.

<sup>1</sup> عبد العزيز دربيل وعبد الكريم شاوشي، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، (في ظل القانون 11 - 10)، مذكرة ماستر في الحقوق تخصص إدارة الأعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2015، ص 111.

<sup>2</sup> عبد العزيز دربيل وعبد الكريم شاوشي، مرجع سابق، ص 112.

لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في القانون 10/11 مثلما كان معمول به في ظل قانون سنة 1990، إلا أنه أشار إليها باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية، وهذا ما نصت عليه المادة 45 بقولها: "يعتبر مستقila تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا، ما يمكن ملاحظته من نص المادة 45 أن قرار الاستقالة التلقائية يصدره المجلس الشعبي البلدي، ولسبب تغيب العضو لثلاث دورات عادية، وعلى خلاف ذلك، نرى أن المشرع بالرجوع لنص المادة 31 من قانون البلدية لسنة 1990، قد غير سبب الإقالة الذي كان عدم قابلية العضو للانتخاب قانونا أو وجوده في حالة من حالات التنافي، وأن قرار الإقالة حينها كان يصدر عن الوالي.

من المؤكد أن هدف المشرع من هذا الإجراء، هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور الجلسات ودورات المجلس، وقد أحسن المشرع في ذلك وهذا لمحاربة ظاهرة الغياب، كما نجد أنه وفق أيضا حين وفر للمنتخب المتغيب ضمانة تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، ومن الضروري الإشارة إلى أن المادة 45 المذكورة، أشارت للتغيب بوضوح عن الدورات العادية ولم تشر للدورات الاستثنائية فهي غير مشمولة بالنص.<sup>1</sup>

كما يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي، كبقية المنتخبين بالمجلس الشعبي البلدي، للإقالة وذلك تطبيقا لنص المادة 45 من قانون البلدية 10/11، كما أن الغياب المتكرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة أكثر من شهر، يستوجب على المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة، إعلان حالة التخلي فور تحقق مدة الغياب غير المبررة، كإجراء مقرر للمجلس دون غيره، أما إذا تقاعس المجلس عن إثبات حالة التخلي، يقوم الوالي بعد مرور مدة أربعين 40

<sup>1</sup> مريم بن محفوظ، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس 2015-2016، ص 73-74.

يوما من الغياب، بجمع المجلس البلدي وإعلان حالة التخلي، ثم يتم تطبيق قواعد الاستخلاف المنصوص عليها في مادة 72 بتعيين نائب رئيس، وإذا استحال ذلك يقوم المجلس البلدي بتعيين أحد الأعضاء.

### المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة ككل

تحدد الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في آلية وحيدة تتمثل في إمكانية حل المجلس المنتخب، وفقا للشروط المحددة قانونا، ذلك بعد إلغاء آلية الوقف أو تعليق عمل المجلس لفترة محددة، كما كانت في ظل الأمر 67-24، وبالتالي فالحل إجراء خطير، لأنه ينتج عنه إنهاء حياة المجلس وتجريد أعضائه من صفة العضوية نهائيا، إذ هو رخصة للسلطات المركزية، تستخدمها إذا ما قدرت أن المجالس قد انحرفت بالسلطة أو حل بها من الأسباب والعوامل ما يجعلها عاجزة عن أداء مهامها التمثيلية<sup>1</sup>.

ورغم خطورة هذا الإجراء لمساسه بمبدأ الديمقراطية، وتعيده على إرادة الناخبين، غير أن المشرع قد وسع من نطاق حل هذه المجالس المنتخبة وكذلك التضييق من استقلالية البلدية، من خلال الجهة التي تخلف المجلس الذي تم حله وكذلك الاختصاصات الممنوحة لها، بالإضافة إلى الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة جماعية، نجد كذلك أن جهات الوصاية، لها حق الرقابة على أعمال المجلس المنتخب، من خلال عدة آليات، وتتمثل في سلطة المصادقة والبطلان والحلول<sup>2</sup>

ونص المشرع على حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده، في المواد من المواد 46 إلى 51 من قانون البلدية، وهي الوسيلة الوحيدة لممارسة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي، وأزالته قانونيا وتجريد أعضائه من

<sup>1</sup> أميرة رزيق، "حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009، ص63.

<sup>2</sup> بوحانة ثابتي، "مستقبل وآفاق البلدية في الجزائر في ظل القانون 10-11"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد 04، 2012، ص240.

الصفة التي يحملونها، ونظرا لكون الحل من أخطر الآليات الرقابية، فقد عمل المشرع على تحديد وحصر الأسباب المادية لتفعيل هذه الآلية في المادة 46 من قانون البلدية 10/11 وهي:

#### الفرع الأول: خرق أحكام الدستور:

في حال خرق المجلس الشعبي البلدي للدستور لا يتصور موقف السكوت، وعدم التحرك، وهذا نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة، فجزء مخالفة النص الدستوري هو الحل، لأن النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية، والتنفيذية والقضائية، وواجب الاحترام من جانب كل المجالس المنتخبة ومنها المجلس الشعبي البلدي.

#### الفرع الثاني: إلغاء انتخاب جميع الأعضاء:

وردت هذه الحالة مبهمة، أدرجها المشرع دون توضيح أسباب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي، والتي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي، كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية. فالإلغاء الانتخابيات، يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات مما أدى بالسلطة القضائية لإصدار قرار إلغاء الانتخابات<sup>1</sup>.

#### الفرع الثالث: في حالة الاستقالة الجماعية:

يقدم أعضاء المجلس الشعبي البلدي مجتمعين طلب الاستقالة وإنهاء عضويتهم في المجلس وبالرجوع إلى النصوص القانونية، نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة، كما أنه لم يحدد شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحزر استقالته بصفة فردية، وهي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من قانون البلدية 09-08.

<sup>1</sup>بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015. ص 251-252.

**الفرع الرابع: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:**

ظهرت هذه الحالة بموجب الأمر 03/05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتمم للقانون 08/90 المتعلق بالبلدية، وهي حالة طبيعية تم استحداثها بموجب قانون البلدية 2011، وهذا نظرا للصراعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية ونزاهة الجماعات المحلية، إذ أن المجلس الشعبي البلدي أصبح يشكل مصدر ضرر واختلال في المنطقة وهو ما أدى بالمساح بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة.

وهذه الحالة جاءت غامضة، من حيث بيان المظاهر والآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة وإنما تبقى من تقدير السلطة الوصية.<sup>1</sup>

**الفرع الخامس: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف المنصوص عليها في المادة 41:**

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 إلى بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب المانع 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.

**الفرع السادس: في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية:**

يطلق على هذه الحالة مصطلح الانسداد، فلا يتصور أن يستمر بأن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من

<sup>1</sup>بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 252-253.

الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية، فإذا تعطلت مثلا مصلحة من مصالحها تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس، لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما سينعكس سلبا على المواطنين، لذا أفردت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل، ويتم الحل في هذه الحالة بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس الشعبي دون الاستجابة له.

#### الفرع السابع: في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها:

وفي كلتا الحالتين سواء بضم بلدية إلى بلدية أخرى، أو تجزئة بلدية إلى بلديتين أو أكثر، فإنه يترتب على ذلك تلقائيا حل المجلس البلدي أو المجلسين البلديين السابقين، وإعادة انتخاب مجلس بلدي جديد.

#### الفرع الثامن: في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

هي حالة جديدة أضيفت إلى قانون البلدية الجديد، فإذا طرأت ظروف استثنائية يستحيل معها تنصيب المجلس الشعبي البلدي وجب المبادرة بإجراء الحل<sup>1</sup>.

#### الفرع التاسع: الجهة المختصة بالحل.

يؤول الاختصاص بحل المجلس الشعبي البلدي إلى رئيس الجمهورية نظرا لخطورة هذا الإجراء ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي، ويتخذ بناء على تقرير وزاري صادر عن الوزير المكلف بالشؤون الداخلية، حيث نصت المادة 47 من قانون البلدية 10/11 على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي ويديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."

يفهم من نص المادة 47 أن المشرع قد حدد الأداة التي يتم بموجبها الحل، وحدد طبيعتها في مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، خلافا لما كان سائدا في قانون البلدية لسنة

<sup>1</sup> بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 253.

1990، حيث نص على أن الحل يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، فلم يحدد طبيعة المرسوم أداة الحل أهو مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي<sup>1</sup>.

ويترتب على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من النتائج تتمثل فيما يلي: <sup>2</sup>

- 1- سحب صفة العضوية بالمجلس عن كل الأشخاص الذين كان يتشكل منهم أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية، دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.
- 2- تعيين الوالي متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسير شؤون البلدية مؤقتا خلال العشرة أيام التي تلي الحل، وتنتهي مهامهم بقوة القانون عند تنصيب المجلس الجديد
- 3- أثناء ذلك تجرى انتخابات لتجديد المجلس في أجل لا يتعدى الستة أشهر الموالية للحل بشرط ألا تكون آخر سنة العهدة الانتخابية وهذا ما نصت عليه المادة 49.
- 4- في حالة الظروف الاستثنائية أو حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق الانتخابات، يقدم الوالي اقتراحا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات، وهذا ما جاء به قانون البلدية 10/11 والذي تضمنته المادة 51 منه على أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية، فإن الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤون البلدية، وذلك بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، وتنتهي مهام المتصرف بمجرد تنصيب المجلس الجديد، وتنظيم انتخابات المجلس البلدي متى توافرت الظروف المناسبة.

<sup>1</sup> طاهري حسين القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر الطبعة الأولى، الجزائر، 2007، ص 289

<sup>2</sup> مريم بن محفوظ، قارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 88.

### المطلب الرابع: أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس الشعبية البلدية

تثير الرقابة المفروضة على أعمال المجالس الشعبية البلدية، العديد من التساؤلات حول أثر هذا النوع من الرقابة، على أداء المجالس الشعبية البلدية، علمنا أن رقابة السلطة مع المركزية على الجهات اللامركزية هي من أحد مقومات النظام اللامركزية، وذلك مقابل الاستقلال الذي تتمتع به.

والإشكالية التي تثار في ما إذا كانت الجماعات المحلية مجبرة على أخذ الإذن من الجهات المركزية قبل القيام بأي عمل، أو اتخاذ أي قرار، لأن التشريعات والقوانين قد منحت الجهات المركزية الحق في المصادقة أو إلغاء البلديات، إذ رأت في ذلك داعي، هنا تثار تساؤلات حول طبيعة النظام المنتهج، هل هو صورة من صور التركيز أم نحن أمام نظام لا مركزي، وسنحاول الإجابة على هذه التساؤلات من الإجابة على أثر المصادقة والإلغاء على أعمال المجالس الشعبية البلدية<sup>1</sup>

### الفرع الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال المجالس الشعبية البلدية

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة أنه يجوز تنفيذه، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية بخصوص قرار بلدي لا اعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مزياي فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، قسنطينة، كلية الحقوق جامعة منتور قسنطينة، رسالة دكتور، الجزائر، 2005، ص 222.

<sup>2</sup> عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ص 124.

وتعد سلطة التصديق بمثابة الإذن، أو الرفض التي يجب تتحصل عليه البلديات من الجهات المركزية حتى تباشر تنفيذ أعمالها وقراراتها، وعليه فالجماعات المحلية لا يمكنها التحرك بمقتضى هذه السلطة، حتى تشعر مسبقا بموافقة السلطات المركزية.

وقد نص القانون 10-11 على هذه الآلية من خلال احكام المواد 56 و 57، إن المشرع قد أخذ بهذه النصوص التشريعية الفرنسي، التي صدرت قبل سنة 1982، التي كانت سارية المفعول قبل صدور قانون في 21 مارس 1982، أين كانت البلدية الفرنسية تخضع لرقابة المحافظ، أو مساعديه أو المجلس العام أو اللجنة الدائمة، فيما يخص القرارات ذات الطبيعة الهامة المتعلقة بالجوانب المالية، وبعد صدور القانون المنظم للجماعات المحلية في فرنسا في 21 مارس 1982، ثم التخلي عن جميع صور الرقابة الوصائية، وتم تعويضها بالرقابة القضائية.

وأصبحت قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، وعلى ممثل الدولة اللجوء الى القضاء، اذا رأى عدم شرعية بعض القرارات، وقد أورد المشرع الفرنسي استثناءات على هذه القاعدة العامة، بحيث أن بعض الموضوعات يجب أن ترفع إلى ممثل الدولة فيما يتعلق:<sup>1</sup>

- 1- إجراءات الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
- 2- القرارات التنظيمية أو الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الإداري.
- 3- القرارات ذات الطابع اللائحي.
- 4- كل اتفاق يتعلق بإبرام عقد إداري أو قرض.
- 5- كل اتفاق يتعلق بمنح امتياز أو إيجار أحد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي التجاري.

<sup>1</sup> حمدي سليمان، القبيلات الرقابة الإدارية والمالية، دراسة تحليلية وتطبيقية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010. ص 237

6- القرارات الفردية المتعلقة بالتعيين أو الترقية في الدرجة أو الجزاءات أو التسريح الذي يتعلق بموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية.

وممثلا الدولة في هذه الاستثناءات ليس له الحق الا في فحص شرعية القرارات دون الملائمة، وفي حالة اتضاح عدم شرعية هذه القرارات له مدة شهرين من تبليغه بالقرار للطعن فيه، امام القضاء الإداري، وبعد مرور 20 يوم من اطلاق المجلس علنية الطعن في القرار فإذا لم يعدل المجلس القرار فإنه يباشر الدعوى القضائية، وممثل الدولة لا يملك حتى الحق في وقف تنفيذ القرار المحلي، لأنها من اختصاص القضاء الإداري<sup>1</sup>.

وخلاصة القول أن قانون الإدارة المحلية الفرنسية قد تساوى بين البلديات وممثل الدولة في المراكز وجعل القضاء بينهم. في حالة المنازعات.

بالعودة إلى المشرع الجزائري، نجد أن قانون البلدية بعد حوالي 32 سنة من تبني فرنسا لقانون الجماعات المحلية الجديدة (1982) إلا اننا نجد ان المشرع لا يزال يكرس هذا النوع من الرقابة على أعمال المجالس الشعبية، ولا يزال التصديق من أهم الكيفيات المتقدمة جدا، للتدخل في الشؤون ذات الطابع المحلي، فالبلديات الجزائرية لا تزال مجبرة على أخذ الإذن من الوالي، حتى تبادر بتنفيذ قراراتها وأعمالها واصبحت سلطة التصديق عبارة عن حق فيتو، وبمقتضاه يحق للجهات المركزية والإدارية المشتركة للجماعات المحلية معها السلطات المحلية.

وهنا ننهي إلا أن هذا النوع من الرقابة المسبقة والمشددة على أعمال الجهات المحلية، يجعلها أمام صورة من صور عدم التركيز الإداري لا إدارة محلية، وهذا ما جعل الحركة التنموية تراوح مكانها عكس البلديات في باقي الدول والنظم المقارنة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، دار الرابة للنشر والتوزيع، ط1الأردن، عمان، ص، 2015. ص134

<sup>2</sup>عمار بوضياف: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريع التونسي والجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة. 2012، ص44.

## الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء على المجالس الشعبية البلدية

يعد حق السلطة المركزية في إعدام وإبطال قرارات ومداولات المجالس الشعبية البلدية الصادرة خلافا للقانون، دون الحاجة للجوء على الجهات القضائية، هو صورة من صور سمو الجهات المركزية على المجالس الشعبية البلدية، خاصة إذا ما تعلق الأمر بأعمال وقرارات ذات الطابع المحلي، فتمودج الإلغاء الذي جاء به الأمر، 24-67 وكرسه قانون البلدية الجديد-90 08، وكذلك القانون 10-11 وتقنياته المختلفة، هو ترجمة حرفية لما كان عليه القانون الجماعات المحلية بفرنسا قبل صدور قانون 21 مارس 1982، حيث يقوم هذا النوع من الرقابة، على إلغاء القرارات ومداولات الجماعات المحلية.<sup>1</sup>

وإذا كانت هذه القرارات أو المداولات مخالفة للقوانين أو التنظيمات المعتمدة، أو في حالة ما كانت قرارات المجلس المحلي، تتناول مواضيع تخرج عن دائرة اختصاصها، أو إذا ما تعلقت المداولات أو القرارات بمصالح شخصية لأعضاء المجلس المحلي، غير أن المشرع الفرنسي بعد صدور قانون الجماعات المحلية لسنة 1982 تراجع عن سلطة الإلغاء، واكتفى فقط بالطعن القضائي، فإذا تبين لممثل الدولة أن قرارات مداولات الجماعات المحلية خارج إطار الشرعية فإن السبيل الوحيد الذي كفله له القانون هو اللجوء الى الجهات القضائية الإدارية، لإبطال هذه القرارات والمداولات في اطار ما يعرف بدعوى الإلغاء.<sup>2</sup>

هي اداة للمشرع الجزائري قد كرس في قانون البلدية 10-11 سلطة الإلغاء، بمقتضى نصوص المواد 56 و57 ومكن الوالي من إمكانية إلغاء المداولات والقرارات التي تخرج عن اختصاص المجلس، وكذلك المداولات المخالفة للقوانين أو المداولات التي تتضمن خرق صرحا للدستور لاجتماعات البلدية أو المداولات التي يكون لها علاقة بمصالح أحد الأعضاء، أو مست بأحد رموز الدولة أو شعاراتها أو حررت محاضر المداولات بغير اللغة العربية، والملاحظ

<sup>1</sup> شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، دون دار نشر، الج ارثر، 2002، ص 129.

<sup>2</sup> شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 130-131.

أن هذه السلطة التي منحت للجهات المركزية فهي أداة للترشيد أعمال المجالس المحلية، أم لعرقلة نشاطات الجماعات المحلية، فالواقع يثبت من خلال بعض التجارب العالمية في الإدارة المحلية، يتضح أن فرد أنواع من الرقابة لا يزيد إلا في عرقلة وتيرة التنمية فالنموذج الإنجليزي مثلا الذي تتمتع فيها الجماعات المحلية باستقلال واسع اتجاه الجهات المركزية، نجد أنها قد قطعت أشواطاً كبيرة لحكم في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، إلى درجة أنهم تجاوزوا فكرة الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي، والمشروع الجزائري لا يزال يعطي الحق للوالي في إلغاء المداولات دون العودة إلى الجهات القضائية، ولعل هذا هو ما يجعل أداء البلديات في الجزائر لا يزال هزيعاً، مقارنة ببعض التجارب العالمية المقارنة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>فاطمة الزهراء تيشوش - خديجة بقشيش، "الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية الإدارية"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، العدد 03، 2016، ص 385.

## المبحث الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع أعمال المجلس الشعبي الولائي لعدة آليات رقابية تهدف إلى ضمان مشروعيتها ومواءمتها للقوانين واللوائح التنظيمية، كما تهدف إلى تقييم أدائها ومدى تحقيقها للمصلحة العامة. وتأتي هذه الرقابة في إطار النظام اللامركزي الذي يقيم توازناً بين استقلالية الهيئات المحلية وضرورة خضوعها لرقابة السلطات المركزية

### المطلب الأول: الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

نصت مواد 42 و43 و44 و45 و46 من قانون الولاية رقم 07-12 على ثلاث صور الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتتمثل في: الإقصاء، والتوقيف، والاستقالة لذا سنعالج هذه الحالات بالتفصيل على النحو الآتي:

#### الفرع الأول: الإقصاء

نظم قانون الولاية رقم 07-12- أحكام الإقصاء في المادتان 44 و46، فنجد الفقرة الأولى من المادة 44 تؤكد على أنه يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي إذا ثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو وجد في حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً، ومع العلم أن الإقصاء لا يكون إلا بقرار صادر من طرف وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية والثالثة، أما الفقرة الرابعة نجدها أعطت الحق للعضو المنتخب المعني بالقرار تقديم الطعن القضائي في قرار الإقصاء أمام مجلس الدولة، في أجل أقصاه أربعة أشهر من تاريخ تبليغ هذا القرار، وما يلاحظ من خلال هذه الفقرة أنها لم تلزم الجهة الوصية بتسبيب قرار الإقصاء، وهذا مما يعقد من مهمة القاضي الإداري في مراقبته لهذا القرار خاصة وأن الجزائر لا يوجد فيها قضاة إداريين متخصصين، بل فيها قاضي إدارة، و ليس قاضي إداري بالمعنى الكلمة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> راجع حسين فريجة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 109

والجدير بالملاحظة أن الفقرة الأولى من المادة 40 من قانون الولاية رقم 10-09-2008، اعتبرت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً من بين حالات الاستقالة على خلاف الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون الولاية رقم 12-07، التي جعلت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً، من بين حالات الإقصاء، ومنه أن الإقصاء هو أقصى عقوبة من الاستقالة وبالتالي نستنتج أن الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون الولاية رقم 12-07- شددت من الرقابة الوصائية في هذا الجانب.

بالإضافة إلى ذلك، إذا كان أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي محل إدانة جزائية نهائية بسبب ارتكابه جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، فيقضى بقوة القانون، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية بناءً على مداولة المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 46 بفقراتها الثلاثة من قانون الولاية رقم 12-07، لكن ما يلاحظ من الفقرة الثانية من نفس المادة من خلال مصطلح " إدانة جزائية نهائية أنها توفر الحماية القانونية للمعني بالقرار، وتعمل أيضاً مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث استبعد المشرع صراحة حكم المحكمة حتى ولو كان يدين العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، وانتظار القرار النهائي الذي يصدر عن المجلس القضائي، وزيادة على ذلك يبدو بأن المشرع أصاب عندما جعل قرار إقصاء الذي يصدره وزير الداخلية يكون بناءً على مداولة المجلس الشعبي الولائي من خلال عبارة " يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة". الواردة في الفقرة الثانية من المادة 46، وهذا ما يؤدي إلى استبعاد القرار الإداري الانفرادي. ومع العلم أنه لا يوجد هناك أي اختلاف بين أحكام المادة 46 بفقراتها من قانون الولاية رقم 12-07، وأحكام المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10، فيما يخص مسألة الإقصاء بين القانونين.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> فودال جورج، القانون الإداري، ترجمة بيار دلفوليه، منصور القاضي، الجزء 2، الطبعة الأولى المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 18

وفي حالة إقصاء المنتخب، يجب استخلافه في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، وهذا ما أكدته المادة 41 من قانون الولاية الجديد.

وفي الأخير يمكن القول أن قانون الولاية رقم 12-07 كسابقه، عالج الإقصاء بشيء من الاختصار والاقتضاب، لذا كان من المفروض عليه أن يتناوله بشيء من التفصيل، بحيث أصبح الإقصاء يشكل إحدى الوسائل الضاغطة، بيد الأجهزة المركزية اتجاه الجماعات الإقليمية، وهذا ما قد يمس باستقلالية هذه الجماعات.

### الفرع الثاني: التوقيف

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية المنتخب، لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعاً للإجراءات التي رسمها، ونظمت أحكامه بموجب المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 ومن خلال هذه المادة نستنتج أن قرار توقيف العضو المنتخب يكون بناء على جملة من الشروط:<sup>1</sup>

#### أولاً: من حيث السبب

يكون توقيف العضو المنتخب بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، لا يمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صريحة، وهذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07،<sup>2</sup> لكن ما يلاحظ من، الفقرة أنها استبعدت بصفة صريحة "المخالفة" وهذا ما نستنتجه صراحة من خلال عبارة " بسبب جنائية أو جنحة " ومع العلم أن مضمون الفقرة الأولى من المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 هو نفسه مضمون الفقرة الأولى من

<sup>1</sup>حمادو دحمان ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقاوي، تلمسان، 2010/2011. ص 219-220.

<sup>2</sup>يحيوي حكيم، دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010/2011. ص 96.

المادة 45 السالفة الذكر، إلا أنها أضافت عبارة جديدة وهي "...أو كان محل تدابير قضائية.."<sup>1</sup> وهذا ما يدل على أن هذه الفقرة وسعت من مجال إيقاف المنتخب الولائي.

وتجدر الإشارة أن الفقرة الأولى من المادة 41 من قانون الولاية رقم 90-09 لم تحدد بدقة نوع المتابعة القضائية، وهذا ما لاحظناه من عبارة إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية..". ويفهم من منح السلطة التقديرية للجهة الوصية في توقيف العضو المنتخب أو عدم توقيفه، وهذه السلطة التقديرية قد تشكل خطر على مناصب أعضاء المجلس الشعبي الولائي، مما يؤدي إلى المساس باستقلالية الولاية. وفي الأخير إذا صدر حكم قضائي نهائي من طرف المجلس القضائي، يقضي ببراءة المنتخب، فإن هذا الأخير يستأنف ممارسة مهامه الانتخابية مباشرة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 وعليه هذه الفقرة تعتبر جديدة وغير منصوص عليها في المادة 41 من قانون الولاية رقم 90-09.<sup>2</sup>

### ثانياً: من حيث الاختصاص

إن الفقرة الثانية من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07، وأيضا الفقرة الثانية من المادة 41 من قانون الولاية رقم 90-09، نجدها تحدد بصفة صريحة الجهة المخولة بإصدار قرار توقيف العضو المنتخب، والمتمثلة بالأساس في الوزير المكلف بالداخلية.

### ثالثاً: من حيث المحل

يتمثل موضوع محل قرار التوقيف، في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه الانتخابية كأن لا يحضر لأشغال المجلس مثلاً، وهذا ما نصت عليه صراحة في الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 من خلال عبارة "لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة"، ومنه لا يمكن تصور المنع هنا خارج إطار الحبس.

### رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات

<sup>1</sup>المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10

<sup>2</sup>يحيياوي حكيم، مرجع سابق، ص 97.

انطلاقاً من الفقرة الأولى والثانية من المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 يتضح لنا أن قرار توقيف المنتخب الولائي، يتم وفقاً لإجرائيين هما:

1- الإجراء الأول: يجب أن يتم توقيف العضو المنتخب بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، والحكمة التي أرادها المشرع تحقيقها هو المحافظة على مصداقية هيئة التداولية.

2- الإجراء الثاني: يثبت قرار توقيف العضو المنتخب بموجب قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وما يمكن ملاحظته من كلمة "يمكن أن المجلس الشعبي الولائي له الحرية الكاملة في توقيف العضو المنتخب حتى وإن كان محل متابعة قضائية تحول دون حضوره لأشغال المجلس، وهنا لا نؤيد المشرع فيما ذهب إليه، طالما ثبت وجود متابعة قضائية تجعل عدم إمكانية حضور العضو أشغال المجلس لذا وجب توقيفه، ومنه يجب حذف كلمة "يمكن واستبدالها بكلمة "يجب"، وهذا بهدف تثمين وتقوية مكانة المجلس الشعبي الولائي على حساب السلطة المركزية (وزير الداخلية) هذا من جهة، ومن جهة أخرى جعل قرار توقيف العضو المنتخب الصادر من طرف وزير الداخلية يصدر بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup>.

بالإضافة إلى ذلك نجد أن كلمة " قرار معلل " الواردة في نفس الفقرة المذكورة أعلاه، تشكل ضماناً قانونية للمعني بالقرار بحيث أن التسبب له فوائد عدة للمعني بالأمر، وللرأي العام، وللوزير مصدر القرار، ولشرعية الأعمال الإدارية

### الفرع الثالث: الاستقالة

"نظم قانون الولاية رقم 07-12 أحكام الاستقالة بموجب المادتان 42 و 43، بحيث نجد الفقرة الأولى والثانية من المادة 42 تؤكد على أن استقالة العضو المنتخب تكون سارية إذا قرر

<sup>1</sup> يحيوي حكيم، مرجع سابق، ص 97-98.

أعضاء المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، على خلاف ما كان معمول به في الفقرة الثانية والثالثة من المادة 39 من قانون الولاية رقم 90-09، بحيث كانت استقالة العضو المنتخب في ظل هذا القانون تكون سارية من تاريخ استلام رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستقالة أو بعد شهر من تاريخ إرسالها إليه، ومنه نستنتج أن المجلس الشعبي الولائي ليس له أي قرار أو رأي بشأن استقالة العضو المنتخب، خاصة من خلال عبارة " يعلم الرئيس، المجلس الشعبي الولائي في أقرب فرصة..". الواردة في الفقرة الثالثة من المادة 39 من قانون الولاية رقم 90-09، والجدير بالملاحظة أن استقالة العضو المنتخب في المادة 42 من قانون الولاية رقم 12-07 جاءت مضبوطة ودقيقة، لكنها تمتاز بالصعوبة، وهذا من أجل المحافظة على مبادئ حسن وسير الولاية بانتظام في أداء مهامها من جهة، ومن جهة أخرى تفادي حدوث ظاهرة كثرت الاستقالات المقدمة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وهذا تماشياً مع سياسة مبدأ اللامركزية.

وفي الأخير نصت المادة 43 من قانون الولاية رقم 12-07 على مسألة جديدة فيما يخص الاستقالة لم تكن موجودة في قانون الولاية رقم 90-09، ومفادها يعتبر كل عضو مستقلاً إذا تغيب بدون مبرر في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، و يجب التنبيه إليه أن المادة 37 من الأمر رقم 6-38 المتعلق بالولاية نصت صراحة على هذه المسألة، لكن ليس في ثلاث دورات، بل في دورتين فقط، وهنا نلاحظ أن المشرع كرس في قانون الولاية رقم 12-07 الإصلاحات القانونية التي هي مكرسة في الأمر رقم 69-38 السالف الذكر<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> حمادو دحمان، مرجع سابق، ص 227.

## المطلب الثاني: آليات الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية بصفة إنفرادية وجماعية

نفس الشيء بالنسبة للبلدية لقد خصص المشرع نصوصا تشريعية تضبط آليات الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي وحددها على سبيل الحصر، وأيضا نفس الشيء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، فإن إستقلالية أعضاء المجالس الشعبية الولائية لا تنفي فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية يخضعون له،<sup>1</sup> لذا يجب تحديد آليات هاته الرقابة والتي تتمثل في:

الفرع الأول: آليات الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية بصفة إنفرادية:

نص عليها قانون الولاية رقم 07/12 وحصرها في ثلاثة صور:

**أولاً: التخلي عن العهدة:** وهي حالة جديدة نص عليها المشرع في قانون الولاية رقم 07/12 مقارنة بقانون الولاية رقم 09/90 في مادته 43 بقولها " يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة. يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"<sup>2</sup>.

وبالعودة إلى المادة 40 من قانون الولاية رقم 07/12 المحددة لحالات زوال صفة المنتخب الولائي، لا وجود لحالة التخلي ضمن حالات زوال صفة المنتخب الولائي والتي ذكرتها حصرا في حالة الوفاة، الإستقالة، الإقصاء، حصول مانع قانوني، مما يجربنا للتساؤل عن قصده في ذلك، لكن وبالمقابلة بين هذه المادة والمادة 45 من قانون البلدية رقم 10/11 السالف ذكرها، يتبين لنا عدم وجود تناسق بينهما وإن كان قانون البلدية رقم 10/11 قد صنف

<sup>1</sup> فريجات إسماعيل، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية الولائية) مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016، ص 52-53.

<sup>2</sup> مادة من قانون الولاية رقم 09/90

صورة التغيب ضمن حالة الإستقالة التلقائية، فإن قانون الولاية رقم 07/12 وضعها في نطاق التخلي عن العهدة دون أن يوضح معناها.

ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي للعضو المعني، دون تمتعه بحق الدفاع وتبرير غيابه وكذا بدون النص على الجهة أو السلطة التي يجب إخطارها من طرف المجلس.

**ثانياً: الإيقاف:** عالج المشرع في قانون الولاية رقم 07/12 في مادته 45 منه بنصها على أنه " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية"<sup>1</sup>.

وانطلاقاً مما سبق فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يوجد العضو في حالة المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه الانتخابية بصفة صحيحة، ويعود اختصاص إعلان قرار توقيف العضو المنتخب إلى وزير الداخلية كجهة وصية، وأن يتمثل محل القرار أي قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة مؤقتاً، حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة، وإذا صدر القرار الجهة القضائية المختصة يقضي ببراءة العضو، يعود العضو المنتخب إلى ممارسة نشاطه كعضو عادي منتخب في المجلس الشعبي الولائي.

**ثالثاً: الإقصاء:** عالج المشرع في قانون الولاية رقم 07/12 في حالتين هما:

**1- الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو الوجود في حالة تنافي:** القابلية للانتخاب أي القابلية أو الصلاحية أن يكون الشخص المرشح عضواً في المجلس الشعبي الولائي، أما حالة

<sup>1</sup> فريجات إسماعيل، مرجع سابق، ص 53.

التنافي فتظهر بعد الإنتخاب ويصبح صاحبها في تعارض مع مهامه الإنتخابية للمجلس الشعبي الولائي، عالجه المشرع في المادة 44 من قانون الولاية رقم 07/12 والتي نصت على أنه " يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة".

ونظرا لخطورة هذا الإجراء الذي يؤدي إلى تجريد العضوية - بعد إثباته بقرار من الوزير المكلف بالداخلية وبعد إقراره من طرف المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة- منح له المشرع في المادة 04/44 إمكانية تقديم طعن أمام مجلس الدولة وفقا للشروط والإجراءات الواردة في ق إ م إ رقم 09./08

**2- الإقصاء بسبب إدانة جزائية نهائية:** عالجه المشرع في المادة 46 من قانون الولاية رقم 07/12 بنصها على أنه "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: آليات الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية بصفة جماعية:**

تأخذ هذه الرقابة شكلا واحدا وهو الحل. ونظرا لكون هذا الإجراء من أخطر الوسائل الرقابية التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي، قام المشرع بحصر

<sup>1</sup> فرجات إسماعيل، مرجع سابق، ص 54-55

الأسباب المؤدية للحل، وحرصا على إستقرار الأوضاع ومصالح المواطنين نصا أيضا على الآثار المترتبة على الحل.

**أولاً: الأسباب المؤدية إلى حل المجلس الشعبي الولائي:** إنطلاقا من فحوى الحل الذي يعني القضاء على المجلس الشعبي الولائي وإنهاء مهامه بإزالته قانونا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة المحلية قائمة، فقد عمل المشرع على حصر الشروط الموجب للحل منها ما هو موضوعي ومنها ما هو شكلي.

**ثانياً: الشروط الموضوعية:** لا يمكن حل المجلس إلا إذا قامت أحد الأسباب الواردة في المادة 48 والتي تتمثل في: حالة خرق أحكام دستورية، حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يكون عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام الإستئناف طبقا للمادة 41، في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".

**ثالثاً: الشروط الشكلية:** توصف حالة حل المجلس الشعبي الولائي بالخطورة، ولا يمكن إسنادها لجهات إدارية عادية وبموجب قرارات إدارية، بل إشتراط المشرع لإعمال آلية الحل، صدور مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده وزير الداخلية طبقا للمادة 47 من قانون الولاية رقم 07/12.<sup>1</sup>

**رابعاً: النتائج المترتبة على حل المجلس الشعبي الولائي:** في حالة الحل يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية

<sup>1</sup> برازة وهيبة، "مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01. 2011. ص106.

لممارسة الصلاحيات المخولة إياه بموجب القوانين المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الشعبي الجديد، على أن تنتهي مهمتها أي المندوبية الولائية بقوة القانون فور إنتخاب وتنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد طبقا للمادة 49 من قانون الولاية رقم 07/12. ويتم تجديد المجلس الشعبي الولائي المنحل في أجل أقصاه 03 أشهر إبتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، أين تمدد المدة إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الإنتخابات طبقا للمادة 01/50، وهذا من أجل المحافظة على إستقرار الأوضاع وعلى مستقبل الجماعات الإقليمية. غير أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال إجراء هاته الإنتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية طبقا للمادة 02/50 من ذات القانون

### المطلب الثالث: تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

يتضح لنا من خلال أحكام المواد 47 و 48 و 49 و 50 من قانون الولاية رقم 07-12، أن الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ككل، تتمثل في صورة واحدة فقط، وألا وهي الحل، ويعتبر الحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له، لذا نجد أن أحكام المادة 48 قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في ست حالات، وتتمثل فيما يلي:

**الفرع الأول: حالة خرق أحكام دستورية:** وهذا أمر معقول وطبيعي، فكيف يتسنى لمجلس شعبي ولائي أن يتجاوز القانون الأسمى في الدولة، بدل أن يكون هو أول المحافظين عليه، وعليه فإن المجلس الشعبي الولائي بهذه الممارسة لا يستحق الاستمرار والبقاء، لذا يتعين حله<sup>1</sup>، مع العلم أن هذه الحالة غير مكرسة في أحكام قانون الولاية رقم 90-09<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس:** يتضح لنا من خلال عبارة "إلغاء انتخاب جميع الأعضاء" أنها جاءت بصفة العمومية، بحيث لم تحدد بدقة طبيعة إلغاء انتخاب، هل إلغاء انتخاب يكون دائم أم مؤقت؟، لكن هذا الإشكال لا يطرح في أحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، " في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع في حالة استقالة جماعية لأعضاء

<sup>1</sup>برازة وهيبة، مرجع سابق، ص 107.

المجلس الشعبي الولائي: فهذه الحالة هي نفسها مكرسة في أحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09

**الفرع الثالث: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:** و يتضح لنا من عبارة " مصدر اختلالات خطيرة" أنها جاءت غامضة وغير واضحة، بحيث يجب على المشرع تكملة عبارة " عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الاختلالات خطيرة، تعرقل السير العادي له، وهنا تكون عبارة واضحة أما عبارة " من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم" هي جديدة غير مكرسة في أحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، وهذا أمر منطقي بحيث نجد أن المجلس وجد من أجل حماية مصالح المواطنين وخدمته لا غير، وفي حالة المخالفة لا يستحق البقاء أو الاستمرار.

**الفرع الرابع: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة** وتجدر الإشارة أن المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، استعملت عبارة " عندما يصبح عدد أعضاء المنتخبين أقل من نصف الأعضاء"، وعليه فإن هناك اختلاف بين مصطلح الأغلبية المطلقة" ومصطلح " نصف الأعضاء"، وبالتالي مصطلح " الأغلبية المطلقة أوسع بكثير من مصطلح " نصف الأعضاء"، ومنه نستنتج أن قانون الولاية رقم 12-07، شدد من حل المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة.<sup>1</sup>

**الفرع الخامس: حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها:** وهذا الأمر يستدعي حل المجلس وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات مع العلم أن هذه الحالة غير منصوص عليها في قانون الولاية رقم 90-09

**الفرع السادس: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:** فهذه الحالة جديدة بحيث نجدها غير مكرس في قانون الولاية رقم 90-09، وما يتضح لنا من خلال

<sup>1</sup>برازة وهيبة، مرجع سابق، ص 108-109

مصطلح ظروف استثنائية" أنها أعطت للسلطة الوصية، السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الولائي لأن النص لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية.

وعليه نستنتج أن المادة 48 من قانون الولاية رقم 07-12، وسعت من مجالات حل المجلس الشعبي الولائي، بحيث ذكرت ثلاث حالات جديدة سبق وأن أشرنا إليها سابقا.

أما المادة 47 من قانون الولاية رقم 07-12، نجدها تعطي الحق لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي حل المجلس الشعبي الولائي، بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهنا نلاحظ أن هذه المادة حددت بدقة طبيعة المرسوم، على خلاف أحكام المادة 45 من قانون الولاية رقم 09-90، لم تحدد طبيعة مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي، وما يلاحظ أن المرسوم الرئاسي يتميز بحصانة ضد الرقابة القضائية، لأنه من أعمال السيادة 16 مع العلم أن المادة 47 من قانون الولاية رقم 07-12، لم تأتي في مكانها، بحيث يفترض ذكر حالات حل المجلس الشعبي الولائي أولا، ثم ذكر أداة حل هذا المجلس ثانيا، وهذا ما فعله المشرع في القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية 17 بحيث نجد أحكام المادة 46 منه ذكرت حالات حل المجلس الشعبي البلدي، وأما المادة 47 نجدها ذكرت أداة حل هذا المجلس، لذا يجب أن ترد أحكام المادة 48 من قانون الولاية رقم 07-12 المتعلق بحالات حل المجلس الشعبي الولائي، قبل أحكام المادة 47 من نفس القانون المتعلق بأداة حل هذا المجلس<sup>1</sup>.

أما المادة 49 من قانون الولاية رقم 07-12، فجاءت بحكم غير مكرس في قانون الولاية السابق، بحيث نجدها تلزم وزير الداخلية بتعيين مندوبية ولائية، بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي، والغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية وممتلكاتها وأمنها هذا من جهة ومن جهة أخرى منعا لتسيب الأمور وأعمال

<sup>1</sup> عبد المجيد جبار التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 3، 1998، ص 65.

المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي، وتنصيب المجلس الجديد،<sup>1</sup> لكن ما يمكن ملاحظته من خلال أحكام هذه المادة، أنها لا تفعل مبدأ المشاركة، بحيث نجد أن الوالي هو الذي له الحق في اقتراح تشكيل مندوبية ولائية، دون أن يمنح هذا الاقتراح إلى سكان إقليم الولاية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المندوبية قد لا تضم أي عضو منتخب، وهذا لا يتماشى مع مبادئ اللامركزية.<sup>2</sup>

ويجب أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي، في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، وهذا ما أكدته أحكام الفقرة الأولى من المادة 50 من قانون الولاية رقم 07-12، وهذا من أجل المحافظة على استقرار الأوضاع والمحافظة على مستقبل الجماعات الإقليمية هذا من جهة، ومن جهة أخرى قصد الابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس الشعبية الولائية.<sup>3</sup> وأما بالنسبة لأحكام الفقرة الثانية من نفس المادة، نجدها تؤكد أنه لا يمكن تجديد عملية المجلس الشعبي الولائي، خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية، وهو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها، إلى غاية إجراء الانتخابات العامة، وقصد المشرع من خلال هذا الاستثناء هو المحافظة على المال العام، وعدم الإنفاق وبذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة، تشمل كل الوطن، لذا يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية، وعدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة وهذا حل مناسب وموضوعي.

<sup>1</sup>المادة 49 من قانون الولاية رقم 07-12

<sup>2</sup>عبد المجيد جبار، مرجع سابق، ص 67.

<sup>3</sup>المادة 50 من قانون الولاية رقم 07-12

## المطلب الرابع: مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

نظم قانون الولاية رقم 07-12- الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس من خلال أحكام المواد 53 و54 و55 و56 و57، وتتمثل صور هذه الرقابة في المصادقة والإلغاء والحلول.

### الفرع الأول: المصادقة

يتبين لنا من خلال أحكام المادتين 54 و55 من قانون الولاية رقم 07-12، أن هناك نوعين من وهي المصادقة الضمنية، والمصادقة الصريحة.

#### أولا: المصادقة الضمنية المصادقة،

بالرجوع إلى أحكام الفقرة الأولى من المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12، نجدها تؤكد بصفة صريحة على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية بعدما كانت بمرور خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداعها في الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من قانون الولاية رقم 09-90، غير أن النص الجديد لم يشر بما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين، بما يدل ضمنا على قبوله بمضمونها، وهو ما أشارت إليه أحكام المادة 49 من قانون الولاية رقم 09-90<sup>1</sup>.

وما يجب التنبيه إليه أنه لأول مرة في الفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12 نجدها تعطي الحق للوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، لإقرار بطلانها التي تكون غير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

<sup>1</sup> أعمار بوضياف شرح قانون البلدية -11-10، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 285.

## ثانيا: المصادقة الصريحة

نصت المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12- على أنه لا تنفذ مداوات المجلس إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي: الميزانيات والحسابات، لقد وردت هذه الحالة في قانون الولاية رقم 09-90 مع العلم أن هذه الحالة بطبيعتها تفرض تدخل السلطات المركزية، لذلك استثناها المشرع، وحسنا ما فعل. التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله، وهذه حالة جديدة بحيث لم ينص عليها قانون الولاية رقم 09-90، والغرض من ذلك هو المحافظة على الوعاء العقاري، وإضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية. الهبات والتوأمة، فهذه الحالة الأخرى، لم ينص عليها قانون الولاية رقم 09-90، وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع، وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس، بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

إن المداولة المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولأئية تنفذ بقوة القانون، ولا يحتاج تنفيذها إلى المصادقة الصريحة، كما كان معمول به في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 09-90. مع العلم أن المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12، قد استدركت النقص الذي كان موجودا في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 09-90، بحيث نجدها حددت بدقة المدة المخولة للسلطة الوصية وتتمثل في شهران، لأن عدم تحديد هذه المدة، قد يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى عرف قلة السير العادي لمجلس الشعبي الولائي.<sup>1</sup>

وبالإضافة إلى ذلك نجد أن المادة 50 من قانون الولاية رقم 09-2009 جاءت مبهمة بحيث لم تحدد الجهة الوصية المخولة للمصادقة على مواضيع المداوات المنصوص عليها في هذه المادة، وهذا ما يفتح مجالا واسعا لتأويل تعدد الأشخاص المسؤولين للقيام بهذه المهام، مما

<sup>1</sup> أعمار بوضياف شرح قانون الولاية 07-12، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 331

يؤدي إلى التنازع في الاختصاص، ولكن بالعودة إلى المادة 55 نجد أن المشرع قد حدد بكل وضوح الجهة المخولة للمصادقة على مواضيع مداورات المجلس الشعبي الولائي، والمتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الإلغاء

عالج قانون الولاية رقم 12-07- الإلغاء في المواد 53 و56 و57، لكن بتفحص هذه المواد نجد أن المشرع قد استعمل مصطلح البطلان على غرار مثلا عبارة " تبطل بقوة القانون" الواردة في المادة 53، بدل من مصطلح الإلغاء، لذا كان على المشرع في مجال القانون الإداري أن يستعمل مصطلح الإلغاء بدل البطلان، بدليل أن مصطلح البطلان يستعمل أكثر في القانون المدني، بينما الإلغاء يستعمل أكثر على صعيد المنازعات الإدارية، وكذا على المستوى القضائي فنجد على سبيل المثال دعوى الإلغاء، وليس دعوى البطلان. ومع العلم أن هناك نوعين من الإلغاء وهما الإلغاء بقوة القانون والإلغاء النسبي، وهذا ما نستنتجه من خلال هذه المواد.

### أولا: الإلغاء بقوة القانون

تطرقت أحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07، بكل وضوح إلى حالات إلغاء مداورات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وتتمثل في:

#### 1- المداورات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات

<sup>1</sup>بسمة عولمي، «تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر»، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 04، 2018، ص 25-26.

والجدير بالملاحظة أن هذه الحالة هي نفسها مكرسة في الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، وهذا سبب معقول فالمدولة التي تصطدم مع القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها، ولا يمكن أن يكتب لها التنفيذ أو المصادقة.

## 2- المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها

لم تنص أحكام المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90 على هذه الحالة بصفة صريحة والغرض من هذه الإضافة هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها، فلا ينبغي أن نتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي قناعا للمساس برموز الدولة وشعاراتها، بل يقتضي الأمر المحافظة عليها<sup>19</sup>، لكن مصطلح رموز الدولة وشعاراتها مصطلح واسع، وهذا لا يتماشى مع سياسة اللامركزية الإدارية<sup>1</sup>.

## 3- المداولات غير المحررة باللغة العربية

لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، وهذا ما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد، وهذا تماشيا من جهة مع أحكام مضمون المادة الثالثة من دستور 1996 بحيث اعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، ومن جهة أخرى مع أحكام المادة 25 من قانون الولاية الجديد، بحيث فرضت أن تجرى مداولات المجلس الشعبي الولائي باللغة الوطنية، ويجب أن تحرر وتحت طائلة البطلان باللغة العربية.

## 4- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس

والجدير بالملاحظة أن هذه الحالة، كرستها أحكام الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، وهذا أمر طبيعي فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي مثلا، أن يتجاوز حدود صلاحياته، كأن يتداول في مسألة تخص قطاع العدالة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع

<sup>1</sup> مسعود شيهوب "المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 118-119.

لأنها لا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي، لكن الإشكال الذي يطرح أنه لا يوجد هناك أي معيار للتمييز بين الاختصاصات المحلية والاختصاصات الوطنية

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد أن الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، بموجب مواد قانون الولاية رقم 07-12 ليست واردة على سبيل الحصر، وهذا راجع بطبيعة الحال إلى أن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، لا تمارس إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة.<sup>1</sup>

وما يجب التنبيه إليه، أن حالة بطلان المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس المكرسة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية الجديد، والتي نجدها غير مكرسة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11، حيث هذا الأخير حذفها، لذا يبقى اختلاف بين أحكام هاتين الفقرتين فيما يخص أحكام هذه المسألة مثير للتساؤل والجدل.<sup>2</sup>

#### 5- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

يتضح لنا من خلال أحكام مواد قانون الولاية رقم 07-12، وكذا أحكام قانون الولاية رقم 09-90، خاصة تلك المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات المجلس سواء تعلق الأمر بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها، أنها جاءت ملزمة، ومنه في حالة مخالفتها يترتب عليها بطلان المداولة لأن الإجراءات والأشكال من النظام العام.

#### 6 - المداولات المتخذة خارج مقر المجلس

يتضح لنا من خلال أحكام المادة 22 من قانون الولاية رقم 07-12، أنها أضافت حكم غير مكرس في قانون الولاية السابق، بحيث نجدها تلزم المجلس الشعبي الولائي أن يجرى أشغاله ومداولاته في مقر المجلس الشعبي الولائي. مع العلم أنه في حالة القوة القاهرة التي

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 119-120.

<sup>2</sup> راجع بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار القانون رقم 12/07، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر رقم 01، 2012/2013، ص 82

تحول دون الدخول لمقر المجلس، يمكن عقد دورة في مكان آخر من إقليم الولاية لكن بعد التشاور مع الوالي، وهذا ما أكدته أحكام المادة 23 من نفس القانون،

وبالتالي فكل مداولة تتم خارج هذا المقر لا تنتج أي أثر، وتقع باطلة أي لا وجود لها من الناحية القانونية. بالإضافة إلى ذلك نجد أن الفقرة الثانية من المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12-2، أضافت حكما جديدا، مفاده أنه في حالات البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطلان المداولة، وهذا ما يجسد لنا مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث نجد هذا المبدأ غير مكرس في أحكام الفقرة الثانية من المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، بدليل أن بطلان المداولة يكون بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية.

لكن الفقرة الثانية من المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12، تطرح إشكال قانوني، بدليل أن المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية، حسب أحكام المادة 49 من القانون المدني، المعدل والمتمم هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ليست له صفة التقاضي بحكم المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فكيف يكمن إذن أن ترفع دعوى قضائية ضده تتعلق ببطلان المداولة؟<sup>1</sup>، بالإضافة إلى ذلك نجد أن أحكام المادة 54 من قانون الولاية رقم 09-90، تعطي الحق بصفة صريحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أن يرفع دعوى قضائية باسم الولاية ضد قرار وزير الداخلية المتعلق ببطلان المداولة، مع العلم أن أحكام هذه المادة غير مكرسة في قانون الولاية رقم 07-12، مما يمكن القول أن رئيس المجلس الشعبي الولائي فقد حق التقاضي، ولعل السبب في ذلك يعود إلى فكرة الشخصية المعنوية وانعدامها بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

وعليه هذه الفقرة تحتاج إلى ضبط فيما يخص صفة التمثيل القضائي، بدليل أن رفع دعوى قضائية من قبل الوالي ضد المجلس سيترتب عنها تشنج العلاقة بين الوالي والمجلس

<sup>1</sup>المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12

الشعبي الولائي، بحيث ان نشوب النزاع وظهوره للعلن، سيكون حديث موطني الولاية، مما يفقد ثقة هؤلاء، إما في الوالي أو في المجلس الشعبي الولائي، لذا يكون من الأفضل حسم هذا النزاع خارج دائرة القضاء، وذلك عن طريق منح الوالي الفرصة للمجلس الشعبي الولائي لإعادة النظر في هذه المداولة المخالفة للقوانين والتنظيمات بصفة ودية، من أجل استدراك الخطأ والعدول على المداولة السابقة، بدل عرض الأمر على القضاء مباشرة، وفي حالة إذا تمادى المجلس الشعبي الولائي في الخطأ، صار الاحتكام للقضاء الإداري أمراً مقضياً<sup>1</sup>

وفي الأخير يمكن القول أن المادة 53 بفقرتيها الأولى والثانية من قانون الولاية رقم جاءت في غير مكانها، بحيث نجدها تطرقت إلى البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي، وبعد ذلك نجد أن المادتين 54 و 55 من نفس القانون تعرضت إلى المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة، وأما المادتين 56 و 57 نجدها تطرقت إلى البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي الولائي، لذ يفترض من الناحية المنهجية، أن تأتي المادة 53 بعد أحكام المادتين 54 و 55، بدليل أن لها علاقة مباشرة بأحكام المادتين 56 و 57، كما فعل المشرع في قانون البلدية رقم 10-11، فنجده تطرق إلى الإلغاء المطلق والإلغاء النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي بموجب أحكام مواد المتابعة 59 و 60 و 61 منه.

### ثانياً: البطلان النسبي

نظم قانون الولاية رقم 07-12، أحكام البطلان النسبي في المادتين 56 و 57، فقد نجد أحكام الفقرة الأولى من المادة 56 تنص بصفة صريحة على أنه " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع." وما يمكن ملاحظته أن هذه الفقرة، وسعت من مجالات إبطال مداولات المجلس، بحيث نجدها أضافت الأصول والأزواج والفروع إلى غاية

<sup>1</sup> راجع بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 84.

الدرجة الرابعة مقارنة بنص المادة 52 من قانون الولاية رقم 90-09، والغرض من ذلك هو على مصداقية الهيئة التداولية، وإضفاء صفة الشفافية في أعمالها حتى لا تغطي المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وأما الفقرة الثانية من المادة 56 فنجدها تلزم كل عضو من أعضاء المجلس، بتقديم التصريح إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، إذا كان في وضعية تعارضه مصالح المجلس، وأما الفقرة الثالثة نجدها هي الأخرى تلزم رئيس المجلس الشعبي الولائي، بتقديم تصريح إلى المجلس الشعبي الولائي إذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، مع العلم أن هاتين الفقرتين لم ينص عليهما قانون الولاية رقم 90-09، وهذا شيء إيجابي، لكن ما يلاحظ من خلال هاتين الفقرتين أنها لم تتص على الحلول التي يمكن أن يلجأ إليها رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة عدم تقديم أي عضو هذا التصريح، أو الحلول التي يلجأ إليها المجلس الشعبي الولائي،

وفي حالة عدم تقديم رئيس المجلس الشعبي الولائي هذا التصريح، كما نجد الفقرة الأولى من المادة 56 من قانون الولاية رقم 12-07، تعطي للوالي الحق في بطلان مداولة المجلس أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال خمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة المعنية، إذا ثبت توافر حالة الجمع بين المصلحة الشخصية أو مصلحة الزوجة أو أحد الأصول والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة مع مصلحة الولاية مع العلم أن هذه الفقرة تثير إشكالا إجرائيا، بحيث نجد أن الولاية ممثلة في الوالي طرفا مدعيا، والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه مع العلم أن الوالي له أهلية التقاضي طبقا لأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بينما المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية، وبالتالي ليست له أهلية التقاضي، فكيف يتم مقاضاته، لذا تظل مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص 60-61.

أما الفقرة الثانية من المادة 56 من قانون الولاية رقم 07-12، تعطي الحق بصفة صريحة للمنتخب أو المكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك أن يطلب ببطان مداولة المجلس وفقا لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة، خلال خمسة عشر يوما بعد إصاق المداولة، وتجدر الإشارة أن هذه الفقرة استعملت مصطلح "منتخب"، بينما الفقرة الثالثة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 09-90، استعملت مصطلح "ناخب"، وبالتالي هناك اختلاف بين المصطلحين، بحيث نجد أن مصطلح "الناخب" أوسع بكثير من مصطلح "المنتخب"، ومنه نستنتج أن قانون الولاية رقم 07-12، قيد من مبدأ المشاركة بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن "هذا المبدأ قد تم تقييده أيضا من خلال أحكام الفقرة الثانية من المادة 56 من هذا القانون، في عبارة "مكلف بالضريبة في الولاية" بعدما كان يحق لكل شخص دافع الضريبة بغض النظر عن انتمائه لأي ولاية أن يطالب ببطان مداولة المجلس، وهذا ما نستنتجه صراحة من عبارة "دافع ضريبة" الواردة في الفقرة الثالثة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 09-90، ويبدو جليا من أحكام قانون الولاية الجديد، أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لامركزية في التسيير، بدليل نجد أن الفقرة الثالثة من المادة 57 من قانون الولاية الجديد، تلزم المنتخب أو المكلف بالضريبة صاحب المصلحة أن يوجه طلبه المتعلق بإلغاء المداولة وفقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 56 إلى الوالي، وليس إلى وزير الداخلية وفقا لما تقتضيه الفقرة الرابعة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 09-90<sup>1</sup>.

### ثالثا- الحلول

يعتبر الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية، بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها التي رفضت القيام به مع العلم أن سلطة الحلول هذه لا تمارس إلا إذا توفر شرطين:

<sup>1</sup>قانون الولاية رقم 09-90.

1-الشرط الأول: لا بد من وجود نص قانوني صريح، يفرض على المجلس المنتخب المحلي القيام بعمل معين.

2-الشرط الثاني: دعوة السلطة التنفيذية هذا المجلس إلى القيام بهذا العمل ومنه إذا امتنع المنتخب المحلي عن أداء مهامه، كان للسلطة الوصية بوصفها القائمة على التنفيذ، أن تحل محل هذا المجلس في أداء هذا العمل.

وعلى هذا الأساس نجد أن وزير الداخلية يمارس سلطة الحلول على المجلس الشعبي الولائي بموجب أحكام قانون الولاية رقم 12-07، كما نجد أن أحكام قانون البلدية رقم 11-10 تنص على سلطة الحلول التي يمارسها الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي كالتالي:<sup>1</sup>

#### -سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية رقم 11-10

نظم قانون البلدية رقم 10-11 سلطة الحلول بموجب أحكام المواد 100 إلى 102 من الفصل الثالث من القسم الثاني من قانون البلدية رقم 11-10، بحيث تخول أحكام المادة 100 للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، باتخاذ كافة الإجراءات الرامية للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، بشرط إذا تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك، والجدير بالملاحظة أن الوالي وحده من يقدر درجة الأمن والنظام العام، وهذا ما يوسع من سلطة الحلول، مما يؤدي بالمساس بمبدأ اللامركزية 22.مع العلم أن هذه المادة وسعت من سلطة الحلول بدليل أنها أضافت عبارة " التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية" وهو لم يتم تكريسه في المادة 81 من قانون البلدية رقم 90-08.

أما المادة 101 من قانون البلدية الجديد تعطي للوالي أيضا سلطة الحلول في حالة إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام باتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين بعد

<sup>1</sup> عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، 2010/2011. ص 152-153.

إنذاره، كما منح المشرع أيضا للوالي سلطات واسعة في رقابة المسائل المالية للبلدية، وخول له الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في اتخاذ التدابير المالية اللازمة، وهو ما تم النص عليه في المادة 102 من قانون البلدية الجديد، المتعلقة بتنفيذ ميزانية البلدية، وكذلك المادة 203 التي تتعلق بتغطية النفقات الإجبارية للبلدية.

### -سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية رقم 12-07-

والجدير بالملاحظة أن قانون الولاية رقم 12-07، لم ينص بصفة صريحة أو بصفة ضمنية على سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في عنوان واضح في أحد فصوله مثلا، كما فعل ذلك كما رأينا سابقا في قانون البلدية رقم 11-10، ومع ذلك وزير الداخلية يمارس سلطة الحلول محل المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نستنتجه صراحة من خلال أحكام مواد 163 و168 و169 من قانون الولاية رقم 12-07. إن المادة 163 تؤكد بصفة صريحة على وجوب قيام السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي.

مع العلم أن مضمون هذه المادة، هو نفسه مضمون المادة 141 من قانون الولاية القديم. أما أحكام المادة 168 بفقراتها فنجدها حملت أحكام جديدة غير مكرسة في قانون الولاية القديم، على سبيل المثال نجد الفقرة الثالثة من المادة 168 تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة مصادقة عدم المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية في دورة غير عادية، وبسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي.<sup>1</sup> وأما الفقرة الثانية من المادة 169 فتؤكد في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الضرورية لامتناع العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتصاص هذا العجز على

<sup>1</sup> عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 154-155.

مدى سنتين أو عدة سنوات مالية مع العلم أن مضمون هذه الفقرة، نفسه مكرس في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من قانون الولاية رقم 90-09

أما المادة 212 فتتظم آليات الرقابة الوصائية بشكل أكثر تفصيلاً، حيث تخضع قرارات المجالس المحلية لرقابة الملائمة والشرعية من قبل السلطات الوصية (كالولاية ورؤساء الدوائر)، مع إمكانية الطعن القضائي في هذه القرارات كضمانة لحقوق المجالس المحلية، وتحليل هذه المواد يظهر أن الدستور 2020 حافظ على النهج التقليدي في الرقابة الوصائية الذي يجمع بين حماية الاستقلال المحلي وضمان سيطرة الدولة، حيث تُمارس الرقابة عبر مستويين: رقابة شرعية على القرارات لضمان مطابقتها للقوانين، ورقابة ملائمة تتدخل في جدوى القرارات مما يوسع سلطة الوصاية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص 193.

## ملخص الفصل الثاني:

تتمثل الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المنتخبة (المجالس الشعبية البلدية والولائية) في آليات قانونية تهدف إلى ضمان التزام هذه الهيئات بمبادئ الشرعية والشفافية مع الحفاظ على استقلاليتها النسبية في التسيير، وتشمل هذه الرقابة عدة مستويات، حيث تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة الوالي من خلال آليات مثل التصديق، حيث يجب عرض المداولات عليه للمصادقة خلال 21 يومًا وإلا اعتُبرت نافذة تلقائيًا، مع ضرورة المصادقة الصريحة على بعض القرارات الحساسة كالميزانيات والهبات والتنازل عن الأملاك، كما يمكن للوالي إلغاء المداولات المخالفة للقانون سواءً كان البطلان مطلقًا (كمخالفة الدستور أو التعدي على رموز الدولة) أو نسبيًا (كتعارض المصالح)، وفي حال تقاعس المجلس البلدي عن أداء مهامه، يحق للوالي التدخل عبر سلطة الحلول الإداري (كالتدخل في الضبط الإداري أو الحالة المدنية) أو الحلول المالي (كضبط الميزانية عند عجز المجلس عن المصادقة عليها أو تحقيق التوازن المالي)، كما تمتد الرقابة إلى الأعضاء أنفسهم، حيث يُوقف العضو المنتخب في حالة متابعته قضائيًا بتهمة تمس الشرف أو المال العام، ويُزال بقوة القانون في حالة إدانته نهائيًا، أو يُقال عند التغيب غير المبرر عن الدورات. وفي الحالات الاستثنائية، يُحل المجلس البلدي بمرسوم رئاسي عند خرق الدستور أو الاستقالة الجماعية أو حدوث اختلالات خطيرة. أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، فتخضع مداولاته للمصادقة الضمنية أو الصريحة من الوزير المكلف بالداخلية، مع إمكانية إلغائها إذا خالفت القانون أو تضمنت تعارض مصالح، كما يتمتع الوزير بسلطة الحلول في الشؤون المالية أو الإدارية عند تقاعس المجلس الولائي، ويُحل المجلس بمرسوم رئاسي في حالات استثنائية كالإخلال بالنظام العام أو اندماج البلديات.

# الخاتمة

في الختام، تتضح الأهمية البالغة للرقابة الوصائية كآلية أساسية لضمان حسن سير أعمال الجماعات المحلية وتقيدها بالقوانين واللوائح المعمول بها. إن هذه الرقابة، بما تتضمنه من أدوات متنوعة وإجراءات محددة، لا تهدف إلى تفويض استقلالية هذه الوحدات الترابية أو التدخل في صلاحياتها الذاتية، بل تسعى إلى تحقيق التوازن الدقيق بين منحها القدر اللازم من حرية التصرف في تدبير شؤونها المحلية وبين ضرورة خضوعها لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

لقد تبين أن فعالية الرقابة الوصائية تتوقف على عدة عوامل مترابطة، بدءًا من وضوح النصوص القانونية المنظمة لها وتحديد الدقيق لحدود سلطات الهيئات المركزية والإقليمية المكلفة بممارستها، مرورًا بتوفير الآليات والإجراءات الكفيلة بضمان الشفافية والمساءلة في أعمال الجماعات المحلية، وصولًا إلى وجود قضاء إداري نزيه ومستقل يضطلع بدوره في حماية حقوق هذه الجماعات من أي تعسف أو تجاوز في استعمال السلطة.

إن التحديات التي تواجه الرقابة الوصائية في الواقع العملي متعددة، وتتطلب معالجة مستمرة وتطويرًا دائمًا لأدواتها ومناهجها. فالتطورات المتسارعة التي تشهدها المجتمعات المحلية، سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو التكنولوجي، تستدعي مواكبة هذه التغيرات بأساليب رقابية حديثة وفعالة، قادرة على التعامل مع التعقيدات المتزايدة في إدارة الشأن المحلي.

علاوة على ذلك، فإن تعزيز ثقافة الحوار والتعاون بين الهيئات الوصائية والجماعات المحلية يمثل عنصرًا حاسمًا في تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة. فبدلًا من أن تُنظر إلى هذه الرقابة كأداة للوصاية والتسلط، يجب أن تُفهم على أنها آلية للمشاركة والتكامل، تهدف إلى تبادل الخبرات وتعزيز القدرات المحلية وتوجيه الجهود نحو تحقيق التنمية المستدامة والرفاهية للمواطنين.

## أهم النتائج المتوصل إليها:

• لقد كرس التشريع الجزائري، من خلال قوانين البلدية والولاية وغيرها من النصوص ذات الصلة، نظامًا للرقابة الوصائية يهدف إلى ضمان مشروعية أعمال الجماعات المحلية وملاءمتها للمصلحة العامة.

• تنوع آليات الرقابة: تتعدد آليات الرقابة الوصائية لتشمل الموافقة المسبقة، والتصديق، والإلغاء، وحل المجالس المنتخبة في حالات محددة، مما يوفر أدوات متنوعة للسلطة المركزية لممارسة دورها الرقابي.

• تبرز أهمية تحقيق توازن دقيق بين منح الجماعات المحلية الاستقلالية اللازمة لإدارة شؤونها بكفاءة وفعالية، وبين إخضاعها للرقابة الوصائية لضمان التزامها بالقانون وتوجيه أعمالها نحو تحقيق المصلحة العامة.

• يلعب الوالي دورًا محوريًا في ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي على مستوى الولاية، مما يجعله حلقة وصل أساسية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

• تتأثر قدرة الجماعات المحلية على تحقيق أهدافها واستقلاليتها بمدى كفاية وتنوع مصادر تمويلها، مما يستدعي ضرورة تطوير هذه المصادر وتعزيز آليات الرقابة على استخدامها.

في نهاية المطاف، يمكن القول إن الرقابة الوصائية الفعالة ليست مجرد ضرورة قانونية وإدارية، بل هي أيضًا ركيزة أساسية لبناء دولة القانون وتعزيز الديمقراطية المحلية. إنها تساهم في ضمان حسن استخدام الموارد العمومية، ومكافحة الفساد وسوء الإدارة، وتعزيز ثقة المواطنين في المؤسسات المحلية المنتخبة. لذلك، فإن تطوير آليات الرقابة الوصائية وتفعيل دورها يمثل استثمارًا استراتيجيًا في مستقبل الجماعات المحلية وفي بناء مجتمع أكثر عدلاً وتنمية وازدهارًا.

## التوصيات:

- تفعيل آليات الرقابة المالية مثل تدقيق الحسابات بشكل دوري من قبل هيئات رقابية مستقلة (كالديوان العام للمحاسبة أو هيئات الرقابة المالية الإقليمية)
- إلزام الجماعات المحلية بنشر تقارير دورية عن مشاريعها وميزانياتها لتمكين المواطنين والإعلام من الرقابة المجتمعية.
- مراجعة القوانين المنظمة للرقابة الوصائية لتوضيح صلاحيات الدولة تجاه الجماعات المحلية وتجنب التعسف أو التدخل المفرط.
- منح صلاحيات أوسع للجماعات المحلية مع وضع ضوابط رقابية تمنع الانحراف أو الفساد.
- تفعيل الرقابة اللاحقة بدل الرقابة المسبقة للحد من البيروقراطية مع الحفاظ على المراقبة.

# قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

❖ النصوص القانونية

أ. الديساتير

1. قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 لسنة 2016.
2. المادة 17 من دستور 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.
3. المادة 18 من دستور 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.
4. المادة 19 من دستور 2020 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

ب. القوانين، الأوامر، والمراسيم التشريعية

1. قانون رقم 90-36 المؤرخ في ديسمبر 1990، قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 1990.
2. الأمر 95 - 27 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية العدد 82 لسنة 1995.
3. القانون 10 - 11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011.
4. القانون 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 72 لسنة 2012.
5. الأمر 08 - 02 المؤرخ 24 يوليو 2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية العدد 42 لسنة 2008.

6. القانون 01/21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية العدد 79 لسنة 2001.

7. المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10.

8. المواد 49، 50، 53 من قانون الولاية رقم 12-07.

❖ الكتب

1. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1986.

2. أحمد السيد، التنمية المستدامة والحكم المحلي، دار المعرفة، 2021.

3. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.

4. علي عبد القادر، الإدارة المحلية والتنمية، دار النهضة العربية، 2018.

5. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق.

6. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 11-10، دار جسر، 2011.

7. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 12-07، دار جسر، 2012.

8. عبد الفتاح حسن، الإدارة المحلية في مصر، دار النهضة العربية، 2010.

9. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1972.

10. خالد عبد الرحمن، مبادئ الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، 2020.

11. خاطر شنطاوي، قانون الإدارة المحلية، دار وائل، عمان، 2002.

12. فودال جورج، القانون الإداري، ترجمة بيار دلفولفيه، لبنان، 2001.

13. محمد فؤاد، الإدارة المحلية واللامركزية، دار النهضة العربية، 2015.

14. محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم، 2005.

15. محمد صغير بعلي، النشاط الإداري، دار العلوم، 2002.

16. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مجبر الدراسات السلوكية، 2007.

17. علي محمد علي، القانون الإداري والرقابة على الأعمال الإدارية، منشورات الحلبي،

2018.

18. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، مكتبة سيد عبد الله وهبة، 1939.

19. صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية في التشريع المصري نحو إدارة أفضل، دار النهضة العربية، 1992.

#### ❖ الأطروحات والمذكرات الجامعية

1. بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي، ماجستير، جامعة قسنطينة، 2011/2010.

2. بوتهلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين، ماجستير، جامعة الوادي، 2014.

3. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دكتوراه، جامعة طنطا، 1973.

4. عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، دكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2011/2010.

5. قمقاني رابح، نظام الوصايا الإدارية على البلديات، ماجستير، جامعة الجزائر، 1987.

6. مريم بن محفوظ، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي، ماستر، جامعة بومرداس، 2015-2016.

7. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية، دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.

#### ❖ المقالات والدراسات

1. فاطمة الزهراء، "دور الجماعات المحلية في تعزيز الديمقراطية"، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد 12، 2020.

2. مزغيش وليد، "الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، العدد الثاني، 2022.

3. مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003.
4. برازة وهيبية، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، 2011.
5. عمار بوضياف: "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريع التونسي والجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2012.
6. فريجات إسماعيل، "الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، 2016.
7. بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، 2018.
8. عبد الحليم مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة.

#### ❖ المحاضرات

أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.

# فهرس المحتويات

جدول المحتويات	
V	شكر وعران
VI	إهداء
2	مقدمة
6	الفصل الأول: أساسيات حول الرقابة الوصائية والجماعات المحلية
7	المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية
7	المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية
9	المطلب الثاني: أهداف ومبادئ الجماعات المحلية
9	الفرع الأول: أهداف الجماعات المحلية
10	الفرع الثاني: مبادئ الجماعات المحلية:
11	المطلب الثالث: أهمية وأسس الجماعات المحلية
11	الفرع الأول: أهمية الجماعات المحلية
13	الفرع الثاني: أسس إدارة الجماعات المحلية
15	المطلب الرابع: مصادر تمويل الجماعات المحلية
15	الفرع الأول: الموارد الجبائية
20	الفرع الثاني: الموارد الغير الجبائية
23	المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية

24.....	المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية
27.....	المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة الوصائية
28.....	الفرع الأول: احترام مبدأ الشرعية:
28.....	الفرع الثاني: حماية المصلحة العامة
31.....	المطلب الثالث: أشكال الرقابة الوصائية
31.....	الفرع الأول: الرقابة على الأعمال
34.....	الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص الأعضاء
36.....	الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات.
37.....	المطلب الرابع: الفرق بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية والرقابة المدنية
41.....	الفصل الثاني: مجالات وحدود الرقابة الوصائية على أعمال المنتخبين
43.....	المبحث الاول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
43.....	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الأعمال الايجابية والأعمال السلبية
43.....	الفرع الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية
46.....	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية (سلطة الحلول)
49.....	المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
53.....	المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على الهيئة ككل
58.....	المطلب الرابع: أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس الشعبية البلدية
58.....	الفرع الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال المجالس الشعبية البلدية
61.....	الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء على المجالس الشعبية البلدية

63.....	المبحث الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
63.....	المطلب الأول: الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
63.....	الفرع الأول: الاقصاء
65.....	الفرع الثاني: التوقيف
67.....	الفرع الثالث: الاستقالة
69.....	المطلب الثاني: آليات الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية الولائية بصفة إنفرادية وجماعية
73.....	المطلب الثالث: تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي
77.....	المطلب الرابع: مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
77.....	الفرع الأول: المصادقة
79.....	الفرع الثاني: الإلغاء
90.....	الخاتمة
95.....	قائمة المصادر والمراجع
99.....	فهرس المحتويات

### الملخص:

تناولت هذه الدراسة في فصلها الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية ، حيث تهدف إلى إبراز دور الجماعات المحلية كإدارة ديمقراطية فعالة في تلبية الحاجات المحلية وتحقيق التنمية الشاملة، مع التركيز على أهمية استقلاليتها المالية والإدارية وأهدافها ومبادئها، حيث اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي ومنهج المقارن ، حيث توصلنا إلى أن الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية، ضرورية لضمان التزام هذه الجماعات بالقوانين والسياسات العامة، مع التأكيد على أنها رقابة قانونية محددة بنصوص لا تؤثر على استقلاليتها النسبية، وتتخذ أشكالاً متعددة منها الرقابة على الأعمال والأشخاص، وتهدف إلى حماية مبدأ الشرعية والمصلحة العامة، بالإضافة لمجالات وحدود الرقابة الوصائية على أعمال المنتخبين " الرقابة الإدارية والقانونية التي تمارسها السلطات المركزية على أعمال المجالس المنتخبة، سواء على مستوى المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، بهدف ضمان مشروعية وفعالية العمل العام والتزامها بمبادئ الشرعية والشفافية مع الحفاظ على استقلاليتها الوظيفية.

**الكلمات المفتاحية:** الرقابة الوصائية، الجماعات المحلية، المجلس الشعبي البلدي والولائي.

### Abstract:

In its two chapters, this study dealt with custodial oversight of the work of local groups, as it aims to highlight the role of local groups as an effective democratic administration in meeting local needs and achieving comprehensive development, with an emphasis on the importance of their financial and administrative independence, goals and principles, as we relied on the descriptive analytical approach and the comparative approach, where we concluded To ensure that the guardianship control exercised by the central authority is necessary to ensure the compliance of these groups with laws and public policies Emphasizing that it is legal oversight defined by texts that do not affect its relative independence, and takes multiple forms, including oversight of businesses and individuals, and aims to protect the principle of legitimacy and the public interest, in addition to the areas and limits of guardianship oversight over the actions of elected officials."The administrative and legal oversight exercised by the central authorities over the actions of elected councils, whether at the municipal or state popular council level With the aim of ensuring the legitimacy and effectiveness of public work and its commitment to the principles of legitimacy and transparency while preserving its functional independence.

**Keywords:** tutelary control, local authorities, municipal and state people's council.