

جامعة زيان عاشور - الجلفة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

## الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر

\*\*\*\*\*

تخصص : دولة ومؤسسات

اشراف الأستاذ : عباس عبد القادر

اعداد الطالبة : قعفازي زخروفة

### لجنة المناقشة :

رئيسا	* الأستاذ / الدكتور : بشار رشيد
مقرا ومشرفا	* الأستاذ / الدكتور : عباس عبد القادر
مناقشا	* الأستاذ / الدكتور : جمال عبد الكريم

تاريخ المناقشة : 07 جوان 2014

## الإهداء

اهدي هذا العمل المتواضع :

\* إلى روح والدي الغالي رحمة الله عليه .

\* إلى أمي الغالية حفظها الله وأمد في عمرها .

\* إلى جميع إخوتي وأخواتي (ع ، ر ، ب ، ق ، ن ، م).

\* إلى كل أساتذتي الذين نهلت العلم منهم منذ الصغر إلى

يومنا هذا .

\* إلى كل الأصدقاء والزملاء .

أهديكم هذا العمل راجية من المولى العلي القدير أن يجعله

زيادة في كل خير ، فان أصبت فبتوفيق من الله وان

أخطئت فمني ومن الشيطان .

زخروفة ....

# الشكر

(من لا يشكر الناس لا يشكر الله)

يسعدني ويشرفني أن ارفع خالص شكري وامتناني إلى :

أستاذي ومشرفي : **عباس عبد القادر** على قبوله أن يكون مشرف هذا البحث وعلى مساعدته وتوجيهاته لي ، وأتمنى أن يجعل الله جهده معي في ميزان حسناته.

كما لا يفوتني في هذا المقام أن اشكر كل أساتذتي الكرام

الذين لم يدخروا جهدا في سبيل تنوير طريقنا.

وكما أخص بالشكر أساتذة لجنة المناقشة على تشريفهم لي

بقبول مناقشة هذا البحث.

وآخر شكر أرفه لكل من ساعدني في انجاز البحث من إخوة وأصدقاء وزملاء.

وحمدا لله الذي وفقنا وهدانا لهذا ولولاه ما كنا لنهتدي.

من يهده الله فهو المهتدي ومن يضل فلا هادي له.

فسبحان الله الذي أعطى كل شيء قدره.

مقدمتہ

تأخذ الدول في بداية نشأتها بالمركزية الإدارية بهدف فرض سلطتها وسيطرتها على جميع مرافق الدولة وعلى الأخص المحلية منها ، لضمان وحدة إقليم الدولة وسكانها .

ومع تحول الدول من حارسه إلى متدخلة ، كان لزاما عليها الاعتراف لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة وهذا لمساعدتها - أي الدولة - في أداء مهامها ، ولذا يقوم التنظيم الإداري في أي دولة على أساس قانوني يتمثل في الشخصية المعنوية باعتبارها سندا لعملية تنظيم وتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية بين مختلف هيئات وأجهزة الإدارة العامة بالدولة ، وعلى أساس فني (تقني) يتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية ، والملاحظ أن الاختلاف بين الدول والأنظمة يكمن في مدى الأخذ بالمركزية أو اللامركزية تبعا ومراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات : السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وتعتبر اللامركزية الإقليمية أوضح صورة للامركزية الإدارية لذا قام بتعريفها العديد من الفقهاء واختلفوا في وصفها إلا أن جل التعريفات تدور حول عنصرين أساسيين : فيعرفها الأستاذ Waline : " بأنها نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين " ، ويعرف الأستاذ Debbasch اللامركزية الإقليمية : " بأنها اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات إدارية في بعض المجالات " ، ونرى أن التعريف الأول أدق واسلم إذ انه يأخذ بعين الاعتبار الاعتبارات السياسية والقانونية معا<sup>1</sup>. فاللامركزية تتمثل دون شك في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات من السلطات المركزية فلا تعد هذه السلطات هي المختصة بإدارة الشؤون المحلية كما كانت سابقا ، وتقوم اللامركزية على فكرة جوهرية تتمثل في الاعتراف بقدرة ومقدرة سكان الوحدات المحلية على إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم خاضعين لسلطة ورقابة الدولة ، ففكرة التمتع بقدرة معين من الاستقلال الإداري المحلي هو أساس اللامركزية الإقليمية .

1 - علي خطار الشطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للنشر ، عمان ( الأردن ) ، الطبعة الأولى 2003 /

ومن خلال المادة 15 والمادة 16 من دستور 1996 نجد أن كل من البلدية والولاية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر .

حيث تمارس ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون ، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بقصد احترام القانون فقط .

وظهور اللامركزية جاء كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة ، وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية .

**أسباب الدراسة :** ترجع أسباب دراستي لهذا الموضوع إلى :

\* اعتبار ذاتي : حيث كان لدي اعتقاد أن البلدية ما هي إلا إدارة لاستخراج الوثائق الإدارية التي يحتاجها جميع المواطنين (من الولادة إلى ما بعد الوفاة) ، وذلك لتكوين ملفاتهم الإدارية المختلفة ، ولم أكن اعلم أن للبلدية مهام واختصاصات كثيرة إلا بعد أن اشتغلت بإحدى فروع بلدية الجلفة ولحسن الحظ توضح لدي الكثير من الغموض من خلال علاقة العمل التي تربطني بالمعينين والمنتخبين على حد سواء .

حيث تشكلت عندي فكرة عامة على وحدتي البلدية والولاية ، والتي أكاد اجزم أن جل المواطنين لا دراية عندهم عن أهمية المجالس المحلية المنتخبة .

ومن خلال هذا البحث ارتأيت أن أوسع من دائرة معرفتي بالإدارة المحلية وانقل الصورة الحقيقية لجهازي البلدية والولاية لكل طالب علم ، وهذا للعمل سويا على اختلاف درجاتنا الاجتماعية والثقافية ، على تثبيت ما هو حسن ومفيد واستبعاد كل ما يشكل عرقلة للتنمية المحلية .

\* أسباب موضوعية : أرى أن البحث في الإدارة المحلية لجدير بالاهتمام والعناية من طرف الباحثين في القانون الإداري بشكل خاص ، لأنه يكاد يكون ملزما على دارسي القانون الإداري ، التعمق بالدراسة والتحليل للهيئات المحلية لارتباطها الوثيق والمتصل بحياة المواطن اليومية .

(ب)

ولأن الجزء الأهم في القانون الإداري هو الإدارة اللامركزية التي تتجه الحركة التشريعية إلى تغييرها تبعا للظروف المحيطة بالبلد ، فتغير المعطيات يغير المفاهيم وبالتالي تغير القوانين ولذا فموضوع الإدارة المحلية يبقى ينتظر الباحثين والمهتمين للبحث المعمق والجاد فيه .

**أهمية الدراسة :** إن درجة وعي وفهم المواطن الجزائري البسيطة للقوانين جعلت منه يظن انه بمجرد مشاركته في انتخاب أعضاء المجالس المحلية (البلدية والولاية) سوف تحل جميع مشاكله ولكن الواقع عكس ما يظن ، لأن المنتخب وبغية وصوله إلى نيل عضوية أحد المجالس يلجأ إلى إعطاء وعود واهية للمواطنين مستغل فهمهم المحدود لصلاحيات البلدية والولاية ، بالإضافة إلى أن المنتخبين المحليين أنفسهم لا يتمتعون بالقدر الكافي لفهم قانوني البلدية والولاية ، وبعد تعيينهم يصطدمون بالواقع من جهة وبالقانون من جهة أخرى فلا يقدرّون على الإيفاء بما صدر منهم من وعود ومن هنا يحدث الخلاف بينهم وبين المواطن .

ولذا تكمن أهمية دراسة موضوع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في إبراز وتوضيح حدود صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة من خلال التعريف بالبلدية والولاية وبالرقابة الإدارية المفروضة عليها التي ترسم أطر عملها ، لكي لا تحيد عن السياسة العامة للدولة ، فعلم المواطن المسبق لكيفية إجراء المداولات والتصديق عليها ، يساعد المنتخب من جهته للضغط على الإدارة المركزية من اجل التوسيع من صلاحياته قصد رفع الغبن عن المواطن وإحلال الأمن والاستقرار في البلاد .

وعليه يمكن القول أن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها ، ويمكن قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية وعلى هذا الأساس نطرح اشكاليتنا على النحو الآتي :

**الإشكالية :** هل المشرع الجزائري حافظ على قاعدة اللامركزية في ظل ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ؟

وبصدد البحث لمعالجة هذه الإشكالية وجدت أن هناك عدة دراسات سابقة تطرقت لنفس الموضوع اذكر منها على سبيل المثال : الملتقى الوطني الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية " .

واعتمدت لدراسة هذا الموضوع المنهج الوصفي من خلال التعريفات ، أما المنهج التاريخي فهو مهم جدا في مثل هاته الدراسات إذ من خلاله نتعرف على التطورات الحاصلة عبر حقب زمنية معينة ، كما استعنت في بعض الأحيان بالمنهج المقارن .

وللإشارة واجهت العديد من الصعوبات منها الندرة الكبيرة في المراجع والكتب .

وبالرغم من كل الصعوبات إلا أنني عقدت النية في أن يكون هذا البحث مفيدا وذا قيمة علمية تستحق الاطلاع عليه ، ولعله يكون مفتاح لدراسات أخرى ، تأت ثمارها كل حين .

وعليه قمت بتقسيم هذا البحث إلى ثلاث فصول : الفصل الأول تناولت فيه ماهية التنظيم الإداري المحلي في الجزائر تعريفا وتفصيلا لكل الهيئات المشكلة للبلدية والولاية وقوفا على أهم المحطات التاريخية التي بها .

أما الفصل الثاني خصصته لمفهوم الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية بشكل عام مع إبراز مبرراتها والهدف المرجو من وراء فرضها .

والفصل الثالث والأخير قمت بتوضيح الآليات التي من خلالها تمارس السلطة المركزية الرقابة على الجماعات المحلية الجزائرية .

وختام هذا البحث جمعت فيه أهم الاستنتاجات وبعض الاقتراحات المستنبطة أساسا من دراسات سابقة والتي أمل من خلالها أن تكون محل دراسة في المستقبل القريب إن شاء الله .

لذا إن وفققت فبفضل ومنة من الله ، وان لم أصب فعلى الأقل حاولت وعلى الله توكلت .



# الفصل الأول

## الفصل الأول : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر

إن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ، ما هو إلا أسلوب من أساليب توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة .

ويأخذ هذا التنظيم المحلي صورتين هما :

- اللامركزية المرفقية : (وتتجسد في انفصال مرفق معين عن الدولة ، وتمتعه بقدر من الاستقلال ، ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية).
  - اللامركزية الإقليمية : (تتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة ، وإشباع حاجات أفراده).
- حيث تعد هذه الأخيرة - اللامركزية الإقليمية - أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية .  
- ويقصد باللامركزية الإقليمية ، أن تمنح السلطات المركزية إلى الإدارة اللامركزية ، سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة ، وإدارة مرافقه ومصالحه المحلية ، مع تمتعها بالشخصية المعنوية ، والاستقلال المالي والإداري .

وتستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية ، التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في تسيير شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم ، لأنهم أدري من غيرهم بواجباتهم ، واقدر على إدارة هذه المرافق وحل مشاكلها وهذا عن طريق مجالس منتخبة من السكان ، وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية<sup>1</sup>.

- وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري ، بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم ، وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة ، الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسر للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، أكتوبر 1431 هـ ، 2010 م / ص 41 و 42 .

<sup>2</sup> - نسرین شريقي ، مريم عمارة ، سعيد بوعلي ، (تحت إشراف مولود ديدان ) ، سلسلة مباحث في القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دار بلقيس للنشر ، بدون طبعة ، بدون سنة / ص 76 .

وعليه فالإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر ، أو كما تسمى بالإدارة المحلية ، أو المجموعات المحلية ، إنما تقوم على وحدتين هما : البلدية والولاية <sup>1</sup> .  
- ونظرا لأهمية اللامركزية الإقليمية لكيان الدولة وقوامها فهي عادة ما تبنى على أساس دستوري :

حيث نصت المادة 15 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2008 على أن <sup>2</sup> :  
" الجماعات الإقليمية للدولة هي : البلدية والولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية "  
كما نصت المادة 16 منه على ما يلي :  
" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "

ومما سبق فإن التنظيم المحلي في الجزائر الذي يتجلى أساسا في الإدارة اللامركزية الإقليمية إنما يقوم على وحدتين هما : البلدية و الولاية .  
ولذلك سنركز في دراسة هذا الفصل على التنظيم الإداري على المستوى المحلي في الجزائر واقصد دراسة التنظيم الإداري لكل من البلدية والولاية ، انطلاقا من الحقبة الاستعمارية وصولا إلى آخر قانون صدر لتنظيم البلدية 10-11 ، وقانون الولاية 07-12 .  
ولذا سيكون هذا الفصل مقسم على النحو الآتي :

- **المبحث الأول : التنظيم الإداري للبلدية**

- **المبحث الثاني : التنظيم الإداري للولاية**

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، سنة 2004 /

ص 6 .

<sup>2</sup> - مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في الموافق لـ 10 ابريل 2002 ، والقانون رقم 19-2008 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 ، يتضمن التعديل الدستوري .

## المبحث الأول : التنظيم الإداري للبلدية

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة ، حيث تتمتع بعدة ميزات نذكر منها أنها مجموعة إقليمية ، يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية ، أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية .

وهي مقاطعة إدارية للدولة ، مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية البلدية<sup>1</sup> .

وقبل الولوج في تفاصيل التنظيم الإداري للبلدية كوحدة أساسية للإدارة المحلية سنلقي نظرة لمعرفة كيف كانت البلدية قبل أن تكتمل على صورتها الحالية ، أي بمعنى أننا سنتطرق إلى نشأة البلدية تاريخيا بدءا من مرحلة الاستعمار إلى ما بعد الاستقلال وصولا إلى يومنا هذا .

## المطلب الأول : التطور التاريخي للبلدية

قبل الاستقلال كانت البلدية أداة لتحقيق طموح ولخدمة الإدارة الاستعمارية المدنية أو العسكرية وفرض سيطرتها وتلبية مصالح الأقلية الأوروبية ، وكانت تسير وفق القوانين الفرنسية ، وبعد الاستقلال وعقب مصادقة مجلس الثورة على ميثاق البلدية ، تم منح القيمة الحقيقية للبلدية وحدد مبادئها ، ولميثاق البلدية أهمية بالغة ، لأنه يعد بمثابة الأعمال التحضيرية التي توضح نصوص القانون<sup>2</sup> .

## الفرع الأول : البلدية في الفترة الاستعمارية (ما بين 1830م و1962م)

كانت البلدية أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها وخدمة للمحتل الفرنسي خاصة ، فمنذ 1844 م أقام الاحتلال الفرنسي ، على المستوى المحلي ، هيئات إدارية عرفت بـ : "المكاتب العربية" ، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش والسيطرة على مقاومة الجماهير .

---

1 - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، الطبعة الرابعة ، سنة 2010 / ص 135 .

2 - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، بدون طبعة ، بدون سنة / ص 210.

وبعد الهدوء النسبي للوضع بالجزائر ، عمدت السلطات الفرنسية الاستعمارية إلى تكيف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق .

- وهكذا ومنذ 1868 ، أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات هي :

أ – **البلديات الأهلية** : وجد هذا الصنف أصلا في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية إلى غاية عام 1880 م .

ب – **البلديات المختلطة** : وقد كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيين بالقسم الشمالي في الجزائر .

**المتصرف** : هو الذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب .

**لجنة البلدية** : ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية (عدد خيمات) هي : الدوار .

ج – **البلديات ذات التصرف التام** : وقد أقيمت أساسا في أماكن ومناطق المكثفة من الفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية<sup>1</sup> .

ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي ، الصادر في 5 أفريل 1884 ، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما : المجلس البلدي والعمدة .

وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي وتتحكم فعليا في إدارة وتسيير البلديات .

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري – النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون طبعة سنة 2013 / ص 131 و 132 و 133 .

ولما كانت البلدية في هاته المرحلة أداة لخدمة الإدارة الفرنسية سواء كانت مدنية أو عسكرية فإنها كانت بعيدة كل البعد من أن تحقق طموحات الجزائريين ، لذلك لم يمكن للشعب الجزائري ليعتبرها مؤسسة تهتم بقضاياهم ومشاكلهم ومخصصة لخدمته .

وهو ما ترتب عليه وجود هوة كبيرة بين الإدارة المحلية والسكان <sup>1</sup>.

### الفرع الثاني : البلدية بعد الاستقلال ابتداء من عام 1962م :

تلقت البلدية ، غداة الاستقلال ، نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى ، فإما أن تختفي الأجهزة بسبب مغادرة المسؤولين فيها ، وإما يجب أن تحل كإجراء إداري .

ومن أجل ملء هذا الفراغ عينت لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية و بانتظار إعداد قانون بلدي جديد ، حدثت بعض الترتيبات المحدودة المدى في الوقت الذي بدأت تظهر فيه على المستوى النظري بفكرة جعل البلدية خلية أساسية <sup>2</sup>.

لذا البلدية ومن لحظة الاستقلال إلى يومنا هذا لم تسر على نفس النهج ، فقد تغيرت في عدة محطات قبل أن تصبح على ما هي عليه اليوم .

### البلدية في المرحلة الانتقالية 1962م – 1967م :

أثبتت الدراسات أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني بل وحتى البشري في بعض الأحيان .

وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى تمثلت في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي ، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي .

---

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية 1428 هـ - 2007 م / ص 172 .

2 - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون طبعة ، بدون سنة / ص 177 و 178 .

تضم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان وتقنيين ويتمثل دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية.

أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش ، وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا .

- **التفكير في إنشاء البلدية :** لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي .

وانطلاقا من النصوص المرجعية ومن تجربة الفترة الانتقالية ، تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني ، لإعداد مشروع قانون البلدية ، الذي طرح بقوة خاصة بعد أحداث 1965م ، وعرف امتدادا واسعا وشرحا مستفيضا وإثراء لا مثيل له من جانب الحزب ، وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967م<sup>1</sup> .

أ - **مرحلة قانون البلدية لسنة 1967م :** إن التركيب العام للبلدية ، كما يبدو في القانون ، يستمد سماته من نموذجين اليوغسلافي والفرنسي ، لكن هذا لا ينعكس من كونه يكتسي طابعا خاصا يجعل من البلدية الجزائرية مؤسسة مختلفة .

وإن التأثير بالنموذج اليوغسلافي يبدو ، بشكل رئيسي ، في مجال المبادئ ، فالمادة الأولى من أمر 18 جانفي 1967م تنصت على أن :

" البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية " وبالمقارنة مع البلدية اليوغسلافية نجد تشابها ظاهرا في التعريف والوظائف ولكن الميثاق البلدي نص على أن : " البلدية ليست نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة لها والمشطوبة من اختصاص السلطة المركزية " <sup>2</sup> .

1 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 273 .

2 - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق / ص 184 و 185 .

وفي سبيل التخفيف من هذا الاستقلال تمت الاستفادة من النموذج الفرنسي فيما يتعلق بإقرار نظام خاص موحد ومطبق في كل البلديات باستثناء مدينة الجزائر<sup>1</sup>.

ب – **مرحلة قانون البلدية لسنة 1990م** : هذه المرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 م ، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية .

ومن خلال صدور هذا القانون (رقم 90-08) رسم للبلدية معالم جديدة تمثلت في هيئاتها واختصاصاتها ، وأهداف تساير التطورات المختلفة المجالات<sup>2</sup>.

ج – **مرحلة قانون البلدية لسنة 2011م** : جاء قانون البلدية رقم 11-10 كإصلاح لثغرات قانون البلدية 90-08 ، وكذا نتاج للوضع الاقتصادي والاجتماعي الحالي .

#### **المطلب الثاني : تعريف البلدية وهيئاتها**

قبل تعريف البلدية قانونا وفقها وللتذكير فانه حسب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد نجد أن عدد بلديات التراب الوطني هو (1541) بلدية وهو العدد الحالي ، أما هيئات البلدية فهما :

المجلس الشعبي البلدي (كهيئة مداولة) ورئيس المجلس الشعبي البلدي (كهيئة تنفيذية) .

#### **الفرع الأول : تعريف البلدية**

- عرفت المادة الأولى من قانون البلدية الصادر سنة 1967م أن :

" البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية "

---

1 - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق / ص 185 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 274 .



- عرفت البلدية المادة الأولى من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 17 افريل سنة 1990 بقولها 1 : " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون " .

والمادة الثانية من نفس القانون نصت على انه : " للبلدية إقليم واسم ومركز " .

- أما المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 فعرفت البلدية على النحو التالي 2 :

" البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون " .

وتضيف المادة الثانية من نفس القانون بقولها أن :

" البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية "

- من خلال التعريفين السابقين نلاحظ أن المشرع قام باستبدال مصطلح – الاستقلال المالي – بمصطلح – الذمة المالية – أما مضمون المادة لم يتغير في كلا القانونين .

- أما المادة الثانية من قانون البلدية 11-10 فنجد أنها كرست بعدا جديدا وهو البعد الديمقراطي.

ومن التعريف الفقهي للبلدية نجد أن الأستاذ طاهري حسين عرف البلدية بأنها :

" الخلية الأساسية في تنظيم البلد فهي قريبة من المواطنين في حياتهم الاجتماعية بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكلة الإداري وتتمتع بالشخصية المعنوية فهي شخص معنوي عام شخص لا مركزي " .

---

1 - القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتضمن قانون البلدية .

2 - القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية ( الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 03 / 07 / 2001 ) .

- وعرفت الأستاذة قصير مزياني فريدة البلدية بأنها :

" هيئة إدارية لامركزية إقليمية ، تتمتع بالشخصية المعنوية العامة في النظام الإداري الجزائري ، والمجلس الشعبي البلدي هيئة يعبر عن إرادة البلدية " ، ومنه تنشأ البلدية ، ويتم تغيير اسمها و / أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد اخذ رأي الوالي ومدولة المجلس الشعبي البلدي المعني ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك " .

- للبلدية في النظام الإداري الجزائري اختصاصات متعددة سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية لأن البلدية تعد الخلية الأساسية للدولة الجزائرية في الميادين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية .

- تخضع البلدية لنظام الرقابة السياسية والإدارية ، إذ تباشر السلطات السياسية والإدارية المركزية رقابة سياسية وإدارية شديدة على البلدية ، لان البلدية تعد وحدة سياسية وإدارية واجتماعية واقتصادية ، وتعد لامركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية.

- إن البلدية ملزمة بتعيين وتحديد حدودها الإدارية ، ويتم تعديل الحدود الإقليمية كفصل جزء من بلدية ما وضمه إلى بلدية أخرى يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي واخذ رأي المجالس الشعبية البلدية المعنية .

والبلدية الجديدة الناتجة عن ضم بلدية ما أو جزء من بلدية إلى بلدية أخرى تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها ، وفي حالة فصل جزء من بلدية أو عدة أجزاء من تراب بلدية تأخذ كل بلدية حقوقها وتحمل ما عليها من التزامات <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 213 و 214 .

## الفرع الثاني : هيئات البلدية

نصت المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10 على هيئات البلدية وهيكلها بقولها : " تتوفر البلدية على :

- هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي .
- هيئة تنفيذية : يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما .

**1 - المجلس الشعبي البلدي :** يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة أدارية لامركزية إقليمية<sup>1</sup> .

وتقتضي دراسة هذا الهيكل التطرق لتشكيلته وقواعد عمله ونظام مداولاته واختصاصاته .  
أ - **تشكيل المجلس :** يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر ، وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية<sup>2</sup> .  
وحفاظا على مصداقية العملية الانتخابية ابعد المشرع طوائف معينة وحرمها من حق الترشح وتم حصر هذه الطوائف في المادة 98 من قانون الانتخابات وهم :  
(الولاية ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العامين للولايات ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ، القضاة ، أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن ، محاسبو الأملاك البلدية مسئولو المصالح البلدية) .  
- يطرح النظام الانتخابي البلدي جملة من القواعد تدور حول الناخب والمنتخب والعملية الانتخابية .

<sup>1</sup> - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 214 .

<sup>2</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 274 و 275 .

- فالناخب هو الشخص المسجل في القائمة الانتخابية والتي تتضمن أسماء جميع المواطنين الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت ، ولا بد من توفر جملة من الشروط في الناخب وهي : (التمتع بالجنسية الجزائرية ، بلوغ سن 18 سنة ، التمتع بالحقوق الوطنية ، عدم وجود إدانة جزائية بالحجر ، مناهضة ثورة أول نوفمبر 1954 ، الإفلاس ، التسجيل بالقائمة الانتخابية - أما بالنسبة للمنتخب فلا بد من توفر الشروط الموضوعية أما الشروط الشكلية فهي ضرورة اعتماد الترشيح من طرف حزب واحد ، الامتناع عن الترشيح في أكثر من قائمة واحدة عبر التراب الوطني ، إثبات الخدمة الوطنية )<sup>1</sup>.

- **العملية الانتخابية** : هي مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخابات فلا بد من إعداد القائمة الانتخابية والاقتراع وما يتبعه من فرز إلى غاية إعلان النتائج وما قد يترتب عنها من نزاعات .

فالقائمة الانتخابية يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك الوعاء أو الهيئة الانتخابية وأحاطها المشرع بالحماية الضرورية دعما لمصادقية العملية الانتخابية ، ومن هذه الحماية مراجعة القوائم الانتخابية سنويا تحت مراقبة لجنة إدارية تتكون من قاضي رئيسا لها ، وعضوية المجلس الشعبي البلدي وممثل الوالي<sup>2</sup>.

- بعد إجراء الانتخابات وإعلان الناجحين من القوائم المرشحة حيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها .

- وقد عمد المشرع الجزائري إلى معيار التعداد السكاني لتحديد أعضاء المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية طبقا للمادة 97 من قانون الانتخابات .

كما نصت المواد من 31 إلى 36 من قانون البلدية 11-10 على لجان المجلس الشعبي البلدي بحيث نصت المادة 31 على انه : "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي :

- الاقتصاد والمالية والاستثمار - الصحة والنظافة وحماية البيئة - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية .

- الري والفلاحة والصيد البحري - الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب .

<sup>1</sup> - أنظر للقانون الأساسي للمنتخب البلدي بدءا من المادة 37 إلى المادة 45.

<sup>2</sup> - المادة 85 من قانون الانتخابات .

## ب – دورات المجلس الشعبي البلدي ونظام مداولاته :

### الدورات :

- يعقد مجلس دورات عادية كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية واستثنائية<sup>1</sup>. وهذا ما نصت عليه المادة 16 من قانون البلدية 10-11 بقولها : "يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام".
- يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة.
- يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم "
- كما أن المادة 17 من نفس القانون نصت على تنظيم الدورات غير العادية بقولها : "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشتمل في دورة غير عادية كل ما اقتضت شؤون البلدية ذلك ، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي".
- ونصت المواد : 18 و 19 و 20 و 21 و 22 و 23 على الشروط الواجب توافرها والكيفية اللازم احترامها لصحة عقد الدورة الاستثنائية بدءا من الاستدعاء الذي يرسله رئيس البلدية إلى مقر سكنى العضو وتحضير جدول الأعمال ولا يمكن عقد الدورة الاستثنائية بدون حضور أغلبية الأعضاء.
- المداولات :** يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحكمها قواعد نص عليها القانون البلدي بدءا من المادة 52 وهي : - العلانية : إلا في حالتين : - فحص حالات المنتخبين الانضباطية - فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العام .
- لغة المداولات : تجرى وتحرر المداولات باللغة العربية.
- التصويت : تتخذ المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات.
- الوكالة : يسمح القانون التصويت بالوكالة بين الأعضاء ولكن باحترام الشروط التالية:
- حصول عذر قانوني للعضو الموكل - لا يحمل الوكيل أكثر من وكالة واحدة.
- تصح الوكالة لجلسة أو دورة واحدة.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري – النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 165 .

### ج- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 104 من قانون البلدية 10-11 عن الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته بقولها : " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من هذا القانون " وهذه الصلاحيات تتجلى في المجالات الأساسية الآتية :

1 -التهيئة والتنمية : من المادة 107 إلى المادة 112 من القانون 10-11 .

- تعد البلدية مخططها التنموي وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية من الحفاظ على البيئة مع الحفاظ على البيئة .

2- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: من المادة 113 إلى المادة من قانون البلدية الحالي.

- تزود البلدية بكل أدوات التعمير مع التأكد من احترام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها .

- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء .

- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية .

- المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.

- وعلى البلدية أيضا أن تحافظ على وعائها العقاري ، وكذا الحفاظ على الأملاك التابعة للأملاك العمومية للدولة.

3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية و الرياضية والشباب و الثقافة و التسلية والسياحة - حيث نصت المادة 122 من قانون البلدية على أهم المجالات التي ترعاها البلدية في المجال الاجتماعي والثقافي.

4- النظافة وحفظ الصحة وطرقات البلدية : المادة 123 نصت على أنه يجب على البلدية ضمن اختصاصاتها أن : " تسهر وبمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية مثل:

- توزيع المياه الصالحة للشرب - صرف المياه المستعملة وعالجتها.

- مكافحة ناقل الأمراض المتنقلة - صيانة طرقات البلدية .

وتنفيذ البلدية وصلاحيتها يكون حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها المصالح التقنية للدولة.

## 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أ - تعيينه : نصت المادة 65 من قانون البلدية الجديد رقم 10-11 على أنه :

"يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات الناخبة وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا ."

ويتم تنصيب الرئيس في مدة أقصاها 15 يوما من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع ، في حفل رسمي يحضره أعضاء المجلس الشعبي البلدي بدعوة من الوالي الذي يتولى رئاسته على أن يعلن محضر التنصيب للعموم بالإلصاق في مقر البلدية و بمختلف الملحقات الإدارية البلدية. وبعد التعيين يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من نوابه يتراوح ما بين نائبين (2) وستة نواب (6) حسب أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المادة60).

وعلى الرئيس بعد تنصيبه أيضا أن :

- يتفرغ لأداء مهامه - لا يجمع بين مناصبين ، حالة التنافي - عليه الإقامة في البلدية.

ب - انتهاء مهامه : إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء العهدة (5 سنوات) تنتهي مهام الرئيس

للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في :

الاستقالة : المادة 73 من قانون البلدية 10-11 التي نصت على أنه :

"يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للإجماع لتقديم استقالته.

وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي .

تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداءا من تاريخ استلامها من

الوالي

يتم إلصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية "

**التخلي :** نصت الفقرة الثانية من المادة 74 من نفس القانون على أنه : "يتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله ."

كما نصت المادة 75 على أنه :

"يعتبر في حالة تخل عن المنصب ، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي أكثر من شهر، ويعلن ذلك مكن طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حالة انقضاء أربعين (40) يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية ، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

أما الفقرة الأخيرة من هذه المادة فتحدد كيفية تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي بقولها:

"يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون".

**ج- صلاحياته :** لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات مزدوجة فالقانون أعطاه صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية وصلاحيات بصفته ممثلا للدولة<sup>1</sup>.

**صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية :**

- التمثيل : يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في :

- جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية (المادة 77)

- وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية (المادة 78)

- كما يمثلها أمام الجهات القضائية إلا ما تعارض مصلحته مع مصلحة البلدية فيوكل رئيس

المجلس الشعبي البلدي أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد .

---

<sup>1</sup> - للتفصيل أكثر في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي راجع المواد من 77 إلى 82 من قانون البلدية الجديد



- رئاسة المجلس : نصت المادة 79 من قانون البلدية على أنه يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة : - يستدعيه ويعرض عليه مسائل الخاضعة لاختصاصه .

- يعد مشروع جدول أعمال دورات ويترأسها .

- تنفيذ ميزانية البلدية : المادة 81 من القانون البلدي نصت على أنه :

"ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف "

- الحفاظ على أملاك و ممتلكات البلدية وإدارتها.

- توظيف مستخدمي البلدية و الإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم.

**صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة :**

المادة 85 من القانون : 10-11 على أنه : " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على

مستوى البلدية وبهذه الصفة ، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق

التشريع والتنظيم المعمول بهما "

كما أن له صلاحيات على مستوى 1 :

- **الحالة المدنية :** فهو ضابط الحالة المدنية ، وبهذه الصفة ، يقوم بجميع العقود المتعلقة

بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً ، وله أن يفوض إمضاءه للمندوبين

البلديين و المندوبين الخاصين وإلى كل موظف قصد : - استقبال تصريحات بالزواج

والولادة والوفيات - تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية - إعداد وتسليم كل

العقود المتعلقة بالتصريحات والتصديق على كل التوقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب

تقديم وثيقة الهوية ، وكذا التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية

منها .

---

1 - أنظر المواد تحديدا من المادة 85 إلى غاية المادة 95 من قانون البلدية 10-11 التي تفصل أكثر في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة .

- الضبطية القضائية :

المادة 92 من قانون البلدية نصت على أنه :

"الرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية "

- الضبط الإداري :

- أي عليه الحفاظ على النظام العام المتمثل في :

- الحفاظ على الأمن العام .

- الحفاظ على الصحة العامة.

- الحفاظ على السكينة العامة.

- تنفيذ القوانين والتنظيمات :التمثلة في :

المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر التراب البلدي <sup>1</sup>.

## المبحث الثاني : التنظيم الإداري للولاية

كما هو الحال بالنسبة للإدارة البلدية ، فإن الإدارة الجهوية الجزائرية تنطلق أيضا من التنظيم الفرنسي ، لهذا فإن من الضروري والمفيد أن نتعرف على هذا التنظيم من أجل فهم الإدارة الجزائرية .

فسنلظ الضوء على الولاية من خلال من خلال مسارها التاريخي ، أي من الحقبة الاستعمارية أي ما بعد الاستقلال ، ثم نتدرج في تفاصيل التنظيم الإداري للولاية من خلال مطالبين : **المطلب الأول** سنتطرق فيه إلى التطور التاريخي للولاية ، أما **المطلب الثاني** اخصصه للتفصيل أكثر في التنظيم الإداري للولاية الحالي<sup>1</sup> .

### المطلب الأول : التطور التاريخي للولاية

على غرار المنهجية المتبعة في دراسة النظام القانوني للبلدية سنعمل إلى دراسة النظام القانوني للولاية انطلاقا من نشأتها من تطورها التاريخي وذلك عبر مرحلتين أساسيتين هما المرحلة الاستعمارية ومرحلة ما بعد الاستقلال .

#### الفرع الأول : الولاية خلال الفترة الاستعمارية من 1830م إلى 1962م :

في عام 1845م تم تقسيم البلد إلى ثلاث أقاليم بصفة تعسفية لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين<sup>2</sup> .

وبعد التعديلات التي طرأت على التنظيم العمالي (الولائي) لأهداف فنتج عنه :

- إخضاع مناطق وإقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية وتقسيم الشمال إلى ثلاث ولايات (الجزائر ، وهران ، قسنطينة) ، وبهذا شكلت العمالات مجرد صورة لعدم التركيز الإداري ولم تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية .

---

<sup>1</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق / ص 217.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 199.

- خضوع عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) للسلطة الرئاسية للحاكم العام مع تمتعه بصلاحيات واسعة يساعده نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة ، إلى جانب عامل العمالة تم أحداث هيتين أساسيتين هما :

أ - **مجلس العمالة** : يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة له اختصاصات : إدارية وقضائية<sup>1</sup>.

ب - **المجلس العام** : يتشكل عن طريق أعضائه من أعيان البلد بالي أن تم اعتماد نظام الانتخابات عام 1908م ، الذي أنشا هيتين انتخابيتين ( المعمرين والأهالي) لتحدد نسبة التمثيل للأهالي بـ 5/2 من مجموع مقاعد المجلس سنة 1944م بعد أن كانت النسبة الربع 1/4 سنة 1919م .

وهذا دليل على إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم وتحطيم مؤسسات الدولة الجزائرية<sup>1</sup>.

### **الفرع الثاني : الولاية بعد الاستقلال ابتداء من عام 1962م**

في الفترة الأولى من الاستقلال ، تم إحداث لجان عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي ، تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة الذي تؤول إليه رئاسة اللجنة ، وفي الفترة الثانية وبعد الانتخابات البلدية الأولى سنة 1967م تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي اقتصادي واجتماعي ، والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية بالعمالة مع ممثل عن كل من : الحزب ، النقابة والجيش ، ولكن هذا المجلس كان فقط هيئة استشارية بالرغم من دوره في الاقتراح ومناقشة المشاكل الاجتماعية بالعمالة ، وبالرغم من أن عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة وللعمالة في عدة مجالات : إعداد وتنفيذ الميزانية ، الحفاظ على النظام العام ... الخ<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق / ص 113 .

<sup>2</sup> - الأمر رقم 38 /69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية .

بقي الوضع هكذا إلى أن تم صدور الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية<sup>1</sup> ، وهذا الأمر نص في مادته الثالثة على أن : " يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها وال "

وهذا النص الذي يشكل التنظيم الولائي الذي يقوم على ثلاثة أجهزة أساسية هي :

- المجلس الشعبي الولائي : وهو هيئة منتخبة.

- المجلس التنفيذي للولاية : يتشكل تحت سلطة الوالي من مديري و مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية.

- الوالي :

حائز لسلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها ، ويعين من طرف رئيس الدولة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني : تعريف الولاية وهيئاتها

قبل تعريف الولاية نذكر بأن ، عدد ولايات التراب الوطني حسب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 ، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد ، 48 ولاية ، وهو العدد الحالي.

للولاية أساس دستوري فمختلف الدساتير ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وهذا ما أشار إليه دستور 1963 في الماد 9 منه ، ودستور 1976 في المادة 36 منه التي نصت على أن : " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية" أما المادة 15 من دستور 1989 والمادة 15 من دستور 1996 فنصتا على أن : "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية "

وللولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي والوالي .

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق / ص 114.

## الفرع الأول : تعريف الولاية

- عرفت الولاية المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1969 : " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي " .

- وعرفتها المادة الأولى من قانون الولاية رقم : 90-09 بأنها : " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " .

- كما عرفت الولاية المادة الأولى من القانون رقم 12-07 الجديد بأن : " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .

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

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين ، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ، شعارها هو "بالشعب وللشعب" وتحدث بموجب قانون " 1 .

- وتضيف المادة 09 من نفس القانون أن : " للولاية اسم خاص بها وإقليم ومقر رئيسي يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي " .

ويتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها ، يتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون منها" ، ومن هنا تنشأ الولاية بقانون ويحدد اسمها ومركزها الإداري ، والتعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي ألولائي<sup>2</sup> .

---

أنظر لقانون الولاية لسنة 1969 في الجريدة الرسمية رقم 44 .

أنظر لقانون الولاية لسنة 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 .

1 - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 . 07 . 2012 (جريدة رسمية رقم 12 مؤرخة في 29 . 02 . 2012) .

2 - قصير مزياي فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 181 .

**مراحل إنشاء الولاية :** إن عملية إنشاء الولاية تمر بثلاث مراحل هي :

**مرحلة التقرير :** ففي هذه المرحلة تتجه إرادة السلطة العامة المختصة إلى إنشاء الولاية بعد القيام بالدراسات والمداولات والمناقشات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية أما **مرحلة التحضير :** تتميز في تحضير وتجهيز وإعداد الوسائل اللازمة القانونية والبشرية والمادية والإدارية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية .

**مرحلة التنفيذ :** تعد مرحلة التنفيذ المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق ، وان عملية التنفيذ تتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة ورقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية .

وبهذا يتشكل إقليم الولاية من أقاليم البلديات التي تتكون منها ، وقد تحدث تعديلات في الحدود الإقليمية للولايات المتمثلة في فصل جزء من تراب ولاية ما إلى ولاية أخرى يتم بقانون بعد استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية .

وفي حالة إجراء تعديلات إقليمية في ولاية ما وتم فيها ألقاق أكثر من عشر السكان يجب أن تنظم فيها انتخابات جزئية ، أما في حالة تعديل الحدود الإقليمية فان حقوق الولايات والتزاماتها تعدل ، فتأخذ كل ولاية حقوقها وتحمل ما عليها من التزامات <sup>1</sup>.

### **الفرع الثاني : هيئات الولاية**

نصت المادة الثامنة من القانون السابق للولاية رقم : 90-09 على انه : " يتولى شؤون الولاية المختلفة هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة والوالي ، وكذا هيئة ثالثة هو المجلس التنفيذي " .

و تتكون الولاية حسب نص المادة 02 من قانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية ، من هيئتان هما : - هيئة منتخبة وتتمثل في المجلس الشعبي الولائي .

- وهيئة معينة تتمثل في الهيئة التنفيذية تحت رئاسة الوالي .

<sup>1</sup> - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 181 و 182.

**1 – المجلس الشعبي الولائي :** هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه.

- والمجلس الشعبي الولائي هو هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام وهو هيئة المداولة والمراقبة طبقاً للمادتين : 12 ، 51 والمعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية ، كما يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية ، ومنه يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار وعليه فان المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين <sup>1</sup> ، وهناك فئات تحرم من الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الولائي حسب القانون العضوي 12-01 في مادته 89 وهم :

(الولاية ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العام للولايات ، القضاة ، أعضاء الجيش الشعبي الوطني موظفو أسلاك الأمن ، محاسبو أموال الولايات).

وهم غير قابلين للانتخابات خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص <sup>2</sup> ، وعدد أعضاء المجلس يكون طبقاً للمادة 99 من الأمر رقم 97 – 07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المعدل والمتمم المتعلق بالانتخابات.

حيث يوجد في 26 ولاية بها مجالس متكونة من 39 عضو ، بمعنى آخر أن هذا التمثيل الواسع يسمح للطبقة السياسية المشاركة أكثر في تسيير شؤون التقليم خصوصاً بعد تكريس نظام التعددية الحزبية ، ويمكن هذا العدد المجلس من إنشاء لجانته وتوزيع العمل فيما بين أعضائه.

---

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 132 و 233 و 234 .

<sup>2</sup> - النظام الانتخابي ، تجده في المادة 07 من قانون الولاية لسنة 69 ، توزيع المقاعد داخل المادة 92 القانون العضوي 04 لسنة 2001 .

- شروط المنتخب توجد في المادة 93 من الأمر 07/97.



## أ - تشكيلة المجلس الشعبي الولائي :

يتكون المجلس الشعبي الولائي وفق المادة 28 من القانون رقم 07-12 من :

### 1 - رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه :

بعد إعلان نتائج الانتخابات وخلال الثمانية (8) أيام ، يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا ، قصد انتخاب رئيس له من بين أعضائه للعهد الانتخابية (المادة 58 فقرة 1 من قانون الولاية).

تم عملية الانتخاب بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة للأصوات ، وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات تجري دورة ثانية بين المرشحين الحائزين المرتبين الأولى والثانية ، فيتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية النسبية ، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا (المادة 59 من قانون الولاية ) الذي يناط له تسيير شؤون المجلس .

وعندما ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي ، يختار هذا الأخير وخلال 8 أيام التي تلي تنصيبه نواب من بين أعضائه ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة على المجلس الشعبي الولائي .

ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي الاختصاصات التالية : (تعيين مساعد أو أكثر ، يرأس أشغال المجلس ويتولى إدارة المناقشات ، يسهر على احترام النظام والانضباط خلال انعقاد الجلسات ، يقوم بإرسال الاستدعاء لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضائه ، اختيار موظف يتولى أمانة المجلس إرسال مستخلص مداورات المجلس الشعبي الولائي خلال اجل 8 أيام إلى الوالي)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - نسرين شريقي ، مريم عمارة و سعيد بوعلي تحت إشراف مولود ديدان ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 106.

2 - اللجان : يتشكل المجلس الشعبي الولائي ، حسب نص المادة 33 من قانون رقم : 12-07 على اللجان الدائمة : (لجنة التربية والتعليم العالي والتكوين المهني ، لجنة الاقتصاد والمالية ، لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة ، لجنة الاتصال وتكنولوجيات الأعلام ، لجنة تهيئة الإقليم والنقل ، لجنة التعمير والسكن ، لجنة الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة ، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والشباب ، لجنة التنمية المحلية ، التجهيز والاستثمار والتشغيل)<sup>1</sup>.

ب - دورات المجلس الشعبي الولائي ونظام مداولاته : - الدورات : يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى استثنائية .

دورات عادية : وتكون أربعة خلال السنة ومدة الواحدة 15 يوما تمتد إلى 7 أيام أخرى. دورات استثنائية : وتكون عند الحاجة إلى ذلك وتعقد بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس أو الوالي .

- المداولات : نصت المادة 51 على نظام المداولات بقولها : " يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته ، باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون ، تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا" ، أما المادة 52 والمادة 53 من نفس القانون فنصت على الجانب الشكلي لكيفية تحرير المداولة وتوقيعها وإيداعها.

والقاعدة العامة لمداولات المجلس الشعبي الولائي هي العلانية إلا في حالتين : - فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين - فحص المسائل المرتبطة بالأمن والنظام العام . وتتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة ، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي<sup>2</sup>.

---

1 - نسرين شريقي ، مريم عمارة و سعيد بوعلي تحت إشراف مولود ديدان ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق/ص107.

2- محمد صغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري - دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، سنة 2002 / ص 189 .

**اختصاصات المجلس الشعبي الولائي :** طبقا للمادة 77 من قانون الولاية 12 – 07 التي نصت على اختصاصات المجلس الشعبي الولائي : " يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال : (الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ، السياحة الإعلام والاتصال التربوية والتعليم العالي والتكوين ، الشباب والرياضة والتشغيل ، السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية ، الفلاحة والري والغابات ، التجارة والأسعار والنقل ، الهياكل القاعدية والاقتصادية ، التضامن مابين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي ، حماية البيئة ، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ترقية المؤهلات النوعية المحلية ).

- أما المادة 78 من نفس القانون فنصت على أنه : يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ، ويعلم الوالي بالنشاطات المحلية أو الجهوية أو الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم ويتداول قبل المصادقة على كل أداة مقررة في هذا المجال لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية .

- وأما المادة 79 فنصت على انه : " يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات ، ويمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في اجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

**2 – الوالي :** **1 – تعريفه :** الوالي هو خليفة المحافظ الذي يجسد مؤسسة يعود تاريخها للعهد النابليوني ، وهو يحفظ من هذا الأصل سمة أساسية : إذ انه يعتبر ممثل السلطة بالمعنى الأقوى للكلمة .

وفي ظل غياب نظام الوالي كانت نصوص النظام القديم للمحافظ هي المطبقة حتى تاريخ جويلية 1975، ومنذ ذلك الحين وضع لهذه الهيئة الهامة نظام خاص أصبح الوالي بموجبه إداري وسياسي<sup>1</sup>.

---

للتفصيل أكثر في اختصاصات المجلس الشعبي الولائي ، أنظر للمواد من المادة 73 إلى المادة 101 من قانون الولاية الأخير رقم 07-12.

1 - أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق /ص 272.

ومنه يعتبر الوالي شخص معنوي عام ، يرأس الولاية ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ، كما يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية ، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة ورجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف .

## 2 - تعيين الوالي وانتهاء مهامه : أ - تعيين الوالي :

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10 افريل 1989 ، والمرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25 جويلية 1990 .

- ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد تأكد اختصاص رئيس

الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في المادة 78 من دستور 1996 المعدل<sup>1</sup>، ونص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم : 99-240 المؤرخ في 21 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، ينعد الاختصاص في تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية وبموجب مرسوم رئاسي ، يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية .

- ولا يوجد حاليا نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة<sup>2</sup> ، حتى بعد صدور قانون الولاية الأخير رقم 07-12. **ب - انتهاء مهامه :** تتم إنهاء مهام الوالي طبقا لقاعدة توازي الأشكال أي من له صلاحية التعيين له صلاحية إنهاء المهام أيضا ، بمعنى أن يتم إنهاء مهام الوالي بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

## 3 - صلاحيات الوالي : يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ، حيث يحوز على

سلطات بصفته ممثلا للولاية ، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة .

---

<sup>1</sup> - المادة 78 من دستور 1996 نصت على أنه يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية : (الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور ، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة ، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء رئيس مجلس الدولة ، الأمين العام للحكومة ، محافظ بنك الجزائر ، القضاة ، مسئولو أجهزة الأمن ، الولاية).

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري ، المرجع السابق / ص 193 و 194 .

أ - سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية : بهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات التالية :

- نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها : أسندت المادة 102 من قانون الولاية ، للوالي مهمة نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها ، وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ.

- الإعلام : يلزم قانون الولاية في المادتان 103 و 104 الولي بضرورة اطلاق وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاط الولاية وذلك عن طريق تقديم تقرير حول تنفيذ المداوالات المتخذة خلال الدورات السابقة ، عند افتتاح كل دورة عادية - اطلاق المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية من جهة ومن جهة أخرى تقديم بيان سنوي حول نشاطات الولاية (المادة 109 من قانون الولاية).

- اطلاق وبرنامج رئيس المجلس الشعبي الولائي عن مدى تنفيذ مداوالات المجلس.

- تمثيل الولاية : خلافا للوضع في البلدية ، التي تمثل من طرف رئيس المجلس الشعبي

البلدي ، فان مهمة تمثيل الولاية مسندة لقانونا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي

الولائي ، وهو ما نصت عليه المادة 105 من قانون الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية

والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول ، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان

مدعي أو مدعى عليه وهو ما نصت عليه المادة 106 من نفس القانون .

- إدارة أملاك الولاية : يؤدي الوالي طبقا للمادة 105 فقرة 2 من قانون الولاية ، كل أعمال

إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس

الشعبي الولائي.

- إعداد الميزانية : يتولى الوالي طبقا للمادتين : 107 و 160 من قانون الولاية ، مهمة

إعداد مشروع ميزانية الولاية وتنفيذها بعد عرضه على المجلس الشعبي الولائي للتصويت

والمصادقة عليه ، وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون باعتباره الأمر بالصرف في

الولاية .

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، التنظيم الإداري - النشاط الإداري ، المرجع السابق / ص 214 .

- ممارسة الرقابة على موظفي الولاية : يقوم الوالي طبقا لنص المادة 108 من قانون الولاية بسلطة السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ومراقبة ما تقوم به من أنشطة إدارية ومالية في حدود الولاية ، فضلا عن صلاحية رقابة بعض موظفي الولاية كمرابطته لأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي لما يمارس الصلاحيات المخولة إليه بموجب أحكام المادتين : 87 و 88 من قانون البلدية .

ب - سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة : بالإضافة إلى السلطات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلا للولاية ، فإنه يتمتع بصلاحيات أكثر أهمية باعتباره ممثل للدولة على مستوى الولاية ومفوض للحكومة ، بحيث تشمل أهم هذه السلطات الموكله للوالي بهذه الصفة في : - السهر على تطبيق سياسة الدولة على مستوى الولاية وتنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء - تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط للولاية - السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات والتقاضي باسم الدولة خاصة في دعاوى القضاء الكامل - ممارسة سلطات الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال حماية حقوق المواطنين وحررياتهم والسهر على سير المصالح العمومية سيراً عادياً ومنتظماً وكذا حسن سير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمحافظة على النظام العام والأمن العام والسكينة العمومية ، بحيث سخرت تحت تصرفه مصالح الأمن ومصالح الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية ، ولهذا ينبغي على رؤساء الأمن إعلامه بصفة فورية بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العمومي على مستوى الولاية كما يمكنه تسخير وحدات الأمن الوطني المتخصصة وتشكيلات الدرك الوطني المتواجدة على مستوى إقليم الولاية في الحالات الاستثنائية ، وهو ما نصت عليه المادتين 2 و 5 من المرسوم رقم : 83-373 المؤرخ في 28 مايو سنة 1983 الذي حدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام - السهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها من خلال تسخير الأشخاص والممتلكات - السهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - نسرین شریقی ، مریم عماره و سعید بوعلی تحت إشراف مولود ديدان ، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص110.

# الفصل الثاني

## الفصل الثاني : نظام الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية وقانونية وإدارية لتقنين و توزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية ، وليس أسلوبا من أساليب تجزئة السيادة الوطنية والسلطات الدستورية والسياسية والتشريعية والقضائية في الدولة .

إذ أن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم ، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون <sup>1</sup> .

ومن ثم كان حتميا وجود نظام رقابة إدارية ( وصاية ) التي تمارسها في حدود القانون والنصوص – السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية – من اجل ضمان الحفاظ على وحدة الدولة وعدم تعريضها للانحياز والتهديم <sup>2</sup> .

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

ومن هنا سنبين مفهوم الرقابة الإدارية ، مظاهرها ومبرراتها ووسائل ضبطها من خلال :

**المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية .**

**المبحث الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية ومبرراتها .**

**المبحث الثالث : وسائل ضبط الرقابة الإدارية .**

---

<sup>1</sup> - عبد الحليم مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ( الملتقى الدولي الخامس حول : " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية " ، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل ) ، العدد السادس / ص 102 .

<sup>2</sup> - عمار عوابدي ، القانون الإداري – النظام الإداري – الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، المطبعة الجهوية بقسنطينة ، الطبعة الثالثة بدون سنة / ص 242 .



## المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

يعتبر الاستقلال أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية ، وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية ، وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون غالبا غير أن هذا الاستقلال نسبي لا مطلق ، حيث أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية<sup>1</sup> .

ونجد أن الوصاية تسعى من جهة أولى لجعل الأشخاص العامين الذين يخضعون لها يحترمون الشرعية ومن جهة ثانية تسهر على تلمين الإدارة الجيدة للمجموعات اللامركزية ولفهم أكثر لماهية الرقابة الإدارية (الوصاية) سيكون من خلال :

### المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها.

لقد جاء في بيان ماهية الرقابة الإدارية مجموعة من التعريفات ، المختلفة تصب كلها لإبراز مفهوم الرقابة الإدارية وخصائصها .

### الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية

لتعريفها يجب تمييزها عن الرقابة التسلسلية :

**أولا :** شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة فالرقابة التسلسلية تكون ضمن إدارة مركزية أو إدارة غير ممرزة أي بين سلطة عليا وسلطة تابعة لها ، أما الرقابة الوصاية فإنها تكون ضمن إدارة لامركزية بين سلطة الوصاية وسلطة لامركزية .

**ثانيا :** أسس وشكلي الرقابة : الرقابة التسلسلية توجد آليا داخل كل إدارة مركزية لا تحتاج لنص قانوني تعمل به أما الرقابة الوصائية فيجب أن يتم العمل بها بشروط ينص عليها قانون يحدد الأشكال والحالات التي يجب أن تمارس في نطاقها هاته الرقابة وهذا وفقا على ما ينص عليه القانون<sup>2</sup> .

---

1 - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، مطبعة جامعة عين شمس ، سنة 1986 ، بدون طبعة / ص 72.

2 - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق / ص 115.

ومن هذا التمييز تنتبثق عدة تعريفات للرقابة الإدارية (الوصاية) نذكر منها :

- الرقابة الإدارية هي مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة ، وبمعنى آخر فان الرقابة الوصائية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني لذلك لأنه لا وصاية دون وجود نص يقرها <sup>1</sup>.

- وهناك من يذهب إلى " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية ، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية ، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة ، ومن ثم ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة .

وما يمكن استخلاصه من ما سبق أن كل من مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض على اصطلاح "الوصاية الإدارية" حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها ، وبالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية ، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية ، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصاً ناقصاً للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها ، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها ، وهذه الرقابة المقررة من طرف السلطة المركزية ضرورة لازمة ، حتى لا تخل وحدة الاتجاه الإداري في الدولة ، مما يكفل الانسجام في تسيير مصالحها وإدارة شؤونها <sup>2</sup>.

---

إن اصطلاح " الوصاية الإدارية " عبارة عن ترجمة حرفية للاصطلاح الوارد في فرنسا " *tutelle administrative* " لكن بعض الفقهاء يسميها " بالرقابة الإدارية " لان هناك اختلاف بين الرقابة الإدارية والوصاية في القانون المدني ، لأنه يتعلق بهيئات محلية ليست أشخاص ناقصة الأهلية ، بل تخضع فقط لرقابة السلطة المركزية ، والهدف منها تحقيق المصلحة العامة وحماية السلطة المركزية ، رغم أن اصطلاح " الوصاية الإدارية " مستقر في فرنسا لكننا نفضل استعمال " الرقابة الإدارية " لان الوصاية تتعلق بناقص الأهلية .

<sup>1</sup> - مليكة الصروخ ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الدار البيضاء (المغرب ) ، مطبعة النجاح الجديدة ، الطبعة الثانية سنة 1992 / ص 97 .

<sup>2</sup> - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، بدون طبعة ، سنة 1984 / ص 266 .

## الفرع الثاني : خصائص الرقابة الإدارية

### أولاً : رقابة ذات طبيعة إدارية

تباشر الرقابة جهة إدارية متخصصة وتحدث بقرارات إدارية وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على ذوي الشأن .

### ثانياً : رقابة استثنائية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة استثنائية وضيقة في حدود القانون ، لأن الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصاتها ، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئياً عن صلاحياته المقررة في القانون .

ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً إلى نصوص قانونية صريحة ، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية .

### ثالثاً : رقابة خارجية

إن الرقابة الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما : السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة ، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد كما يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية

للقابة الإدارية صور مختلفة أوضحها اثنتان : الأولى تلك الرقابة التي أخذ بها النظام الانجليزي ، والثانية المعمول بها في النظام الفرنسي .

### الفرع الأول : الرقابة في النظام الانجليزي

إن الأسلوب الإنجليزي في تحديد اختصاص الهيئات اللامركزية يستند إلى بيان هذه الاختصاصات على نحو محدد على وجه الدقة ، حيث يقوم المشرع بإيراد هذا الاختصاص على سبيل الحصر ، وهذا الأسلوب من أكثر النظم حرية ذلك أن الهيئات اللامركزية تتمتع بسلطة كبيرة داخل دائرة اختصاصها المحدد لها ، ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يتولاها كل من البرلمان والقضاء والحكومة .

<sup>1</sup> - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 138 و 139.

أولاً : للبرلمان الانجليزي أن يعدل نظم الدارة اللامركزية سواء بالعمل على توسيعها أو إنقاصها هذا من الناحية النظرية أما من الناحية العملية الواقعية فان التقاليد الإنجليزية تحول دون المساس باستقلال الهيئات اللامركزية .

وعلى ذلك فلذا ما تدخل البرلمان الانجليزي فإنما يكون غالباً لصالح تلك الهيئات بلق يمنحها اختصاصات أوسع لم تكن لها من قبل .

وللقضاء الانجليزي رقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذ يجوز اللجوء إليه لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون وعدم مخالفة أحكامه ، هذا مع ملاحظة أن المقصود بالقضاء هو القضاء العادي ذلك انه لا يوجد في انجلترا قضاء إداري مستقل كما هو الحال في فرنسا والدول التي حذت ومنها مصر والأردن ، فالقضاء العادي هو جهة الاختصاص الوحيد في كافة المنازعات سواء العادية أو الإدارية في انجلترا ، كذلك فان للحكومة المركزية في انجلترا رقابة على الهيئات اللامركزية وهي رقابة ضئيلة إذا ما قورنت بالرقابة المقررة في ظل النظام الفرنسي وذلك على النحو التالي 1 :

ثانياً : للحكومة المركزية التفتيش على ائعمال الهيئات اللامركزية وإسداء النصح والإرشاد لها وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال ، تلك التقارير التي يتوقف عليها مبلغ المكافآت التي تمنحها الخزانة العامة سنوياً للهيئات المحلية لمساعدتها على القيام بأعمالها وتأدية خدماتها ، وفي بعض الحالات الاستثنائية يكون للحكومة رقابة اشد على الهيئات اللامركزية وذلك في مجال اشرف الحكومة على الهيئات المحلية عند إصدار هذه الأخيرة للوائح المحلية أو عند مباشرتها لبعض الأعمال والتصرفات ، كالتصرف في الأملاك البلدية والقروض التي تعقدها تلك الهيئات ، كذلك قد تظهر رقابة السلطة المركزية عند اشتراط ضرورة تصديقها أو إذنها لتلك الهيئات اللامركزية عند مباشرتها لبعض الأعمال المحلية ، و للحكومة المركزية أن تلجأ إلى القضاء العادي إذا ما خالفت الهيئات اللامركزية قواعد القانون ، لذلك تقوم الحكومة بالطعن في أعمال تلك الهيئات المخالفة للقانون أمام القضاء لإجبارها على الالتزام بأحكامه.

---

1- سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 148.

## الفرع الثاني : الرقابة في النظام الفرنسي

تخضع الهيئات اللامركزية في النظام الفرنسي لرقابة أشد من الرقابة التي تخضع لها الهيئات في ظل النظام الإنجليزي .

وتتفق صور الرقابة في ظل النظام الفرنسي مع النظام الإنجليزي وإن اختلفت في مداها ، فهناك رقابة المشرع ، والقضاء ، والحكومة المركزية.

و الذي يعنينا هنا هو رقابة الحكومة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية ، ولهذه الرقابة صورتان :

فهي إما أن تكون رقابة على الهيئات اللامركزية نفسها ، أو على أعمال تلك الهيئات .  
أولاً : الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية

- تتجلى هذه الرقابة بالنسبة لتكوين الهيئات بالنسبة لتكوين الهيئات اللامركزية بأن يكون للحكومة الحق في تعيين بعض أعضائها ، وذلك إلى جانب الأعضاء المنتخبين ، أو في تعيين رئيس المجلس المحلي.

مع ملاحظة أن مبدأ تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية لا ينفي استقلال هذه الهيئات إزاء السلطة المركزية ما دام أن الجانب المنتخب يغلب الجانب المعين في المجالس الممثلة لهذه الهيئات اللامركزية.

- كما تحتفظ السلطة المركزية لنفسها بسلطة تأديبية إزاء أعضاء المجالس الممثلة للشخص اللامركزي ، بأن يكون لها حق إيقاف أو عزل بعض أعضاء هذه المجالس.

وتنصب السلطة التأديبية أصلاً على الأعضاء المعينين بحكم كونهم موظفين في الحكومة المركزية وقد تمتد كذلك في بعض الأحيان للأعضاء المنتخبين ، ولكن الحكومة لا تملك سلطة تقديرية في هذا المجال بل هي مقيدة بنصوص وأحكام القانون .

وللحكومة الحق في مجال المجالس المحلية الممثلة للشخص اللامركزي ، بأن تحل المجلس بأكمله بحيث يكون هذا الإجراء موجهاً إلى المجلس ذاته أي إلى جميع أعضائه سواء المنتخبين أو المعينين.

## ثانيا : الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية

وتشمل الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية و الأعمال

السلبية التي تمتنع عن أدائها.

- بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية الإيجابية فإنها تتمثل في

الإذن و التصديق.

\* ومعنى الإذن حصول الهيئات اللامركزية على موافقة السلطة المركزية قبل قيامها

بمباشرة اختصاص معين ، لذا فالإذن سابق على القيام بالعمل.

\* أما التصديق فهو لا حق على العمل الذي قامت به الهيئة اللامركزية، ومعنى ذلك أن

العمل الذي قامت به الهيئة اللامركزية لا يكون نافذا إلا بعد موافقة السلطة المركزية.

وعلاوة على الإذن و التصديق فقد تتمثل رقابة السلطة المركزية أحيانا في إيقاف أو إبطال

قرارات الهيئات اللامركزية المخالفة للقوانين.

- أما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية فإنها تتمثل

في فكرة "الحلول حيث يمكن للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة

اللامركزية في أداء العمل المفروض عليها إذا امتنعت عنه تلك الهيئة أو أهملت القيام به".

حقيقة أن مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية يتضمن حق تلك الهيئات في الامتناع عن

القيام ببعض الأعمال ، ولكن إذا كان من شأن هذا الامتناع أو الإهمال أن يؤدي إلى

تعريض المرافق المحلية للخطر ، فإنه يباح للسلطة المركزية الحلول محل الهيئات

اللامركزية في أداء بعض الأعمال التي أجبها القانون ضمانا لحسن سير المرافق المحلية.

---

<sup>1</sup> - سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 149 و 150 و 151.

## المبحث الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية ومبرراتها

بعد أن عرفنا ماهية الرقابة الإدارية وعلى من تقع ، وما هي خصائصها ، وصورها في المبحث الأول ، فسيكون هذا المبحث مخصص لمعرفة مظاهر الرقابة الإدارية ومبرراتها .

### المطلب الأول : مظاهر الرقابة الإدارية

تتجلى في النظام اللامركزي في الرقابة الإدارية المبسطة المنصبة إما على :

#### الفرع الأول : الرقابة على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها

إذا كان إنشاء وحل وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية فإن ذات القانون المشترك لتلك الوحدات في يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

#### أولا : الإيقاف

يمكن للإدارة المركزية ، طبقا للشروط و الإجراءات القانونية ، أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي لفترة محددة لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

#### ثانيا : الحل

كما يخول القانون للسلطة المركزية أن تقوم بالحل ز الإزالة و الإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية ، وهو من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية و الاختيار الشعبي ، الأمر الذي استلزم إحاطة بجملة من القيود و الشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي ، والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري ، المرجع السابق / ص 68 .

## الفرع الثاني : الرقابة على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية

### أولا : الرقابة على الأشخاص

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص المعيّنين بالوحدات اللامركزية ، كما لها أيضا وفق إجراءات معينة ، ممارسة رقابتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين.

تتمثل أهم مظاهر الرقابة على الأشخاص و الأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية :

- توقيف العضو بالإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام

- الإقامة لأسباب عملية كتولي العضو لمهام إدارية في جهة أخرى .

- العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون .

### ثانيا : الرقابة على الأعمال

منذ البداية ، يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية ، إذا ما كانت تمس وتهدر الطابع اللامركزي لتلك الهيئات ، سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة.

أ - الرقابة السابقة (سلطة التوجيه) :

الأصل أن الهيئات اللامركزية ، بما لها من استقلال هي التي تعمل وتتصرف طبقا للقوانين التي تحكمها ، تفعيلات للمبادرة والتحرك الذاتي.

وعليه يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبلية لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

ب - الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب) :

إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال مرؤوسه ، نظرا لمسؤولية الرئيس على المرؤوس لتلك الأعمال .

فإن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي بالضرورة استبعاد كل رقابة تتنافى مع ذلك .



\* فالنسبة لسلطة التعديل :

لا تخول للسلطة المركزية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية ، لأن ذلك يشكل من شأنه المس باستقلالها ، ولهذا فليست للسلطة المركزية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها.

\* بالنسبة للتعديل و الإلغاء :

نصت القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية ، أن قرارات ومداولات وتصرفات يجب إطلاع السلطة المركزية عليها قبل تنفيذها و ذلك لمراقبة مدى مشروعيتها ، و منه التصديق عليها أو إلغائها ، والتصديق هنا لا يعني عدم تحمل الهيئة اللامركزية لمسئوليتها قائمة كما يحق للهيئة المركزية الرجوع والتخلي عن القرارات المصادق عليها كما يمكن للسلطة المركزية طلب مراجعة القرارات المصادق عليها و الطعن فيها إما ولأئيا أو رئاسيا أمام الجهة القضائية المختصة .

\* بالنسبة للحلول :

بما أن الحل هو أخطر السلطات المخولة للسلطة المركزية تجاه الوحدات اللامركزية فاستدعى الأمر تقييده بشروط تتمثل في :

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية .

- تقاعس و امتناع الإدارة اللامركزية رغم أعضارها وتنبيهها، عن القيام بذلك العمل<sup>1</sup> .

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري ، المرجع السابق / ص 69 و 70 .

## المطلب الثاني : مبررات الرقابة الإدارية

تمتاز الرقابة الإدارية بإنهاء رقابة مشروعية حيث يتم تحديد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات أي القوانين المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية كقانون البلدية وقانون الولاية و القوانين المتعلقة بالمؤسسات العامة.... الخ ، وهي تنصب أساسا على :

### الفرع الأول : احترام المشروعية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية إذ يحدد نطاق الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية .

- تستهدف الرقابة الإدارية ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها إذ عليها احترام القانون و الالتزام بقاعدة التخصص و ذلك بالنسبة للامركزية الإقليمية (البلدية والولاية)<sup>1</sup> .

يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن ترفض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها.

وتطبيقا لقاعدة – لا وصاية بدون نص – فإنه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون ، وتتحدى سلطات الرقابة الإدارية في رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء كل في حدود اختصاص وزارته و الولادة.

فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستعمل وسائل و امتيازات غير تلك المقررة في القوانين.

ويجب على السلطات الإدارية المركزية أن تستخدم وسائل الرقابة الإدارية من أجل تحقيق أهداف الرقابة.

---

<sup>1</sup> - قصير مزياتي فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق /ص 135.

كما تمتاز الرقابة الإدارية بأنها استثنائية وضيقة تمارس في حدود القانون ويترتب عن الرقابة الإدارية عدة نتائج هي :

- عدم التوسع في تفسير النص القانوني المنظم للرقابة الإدارية.
- لا يحق للسلطة المركزية التدخل في شؤون الهيئات و المؤسسات الإدارية اللامركزية .
- لا يجوز للسلطة الإدارية المركزية أن تحل محل السلطات الإدارية اللامركزية للقيام بأعمالها ، ولا يجوز لها أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها ، فلها أن تصادق أو لا تصادق عليها دون التعديل فيها.
- تسري القرارات والعقود الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة من تاريخ صدورها لا من تاريخ التصديق عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية.

#### الفرع الثاني : احترام المصلحة العامة

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المصلحة العامة وتتمثل في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة كافة المواطنين .

#### أولاً : مصلحة الدولة

إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية وذلك بتعزيز هيبتها كشخصية معنوية ، وإيقاف كل حالة تجاوز وتدخل بمصالح و أهداف الدولة الوطنية من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية و الإدارية والمالية .

ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة ، وذلك بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة ، لذا وجدت الرقابة الإدارية من أجل حمايتها ،

وتقتضي مصلحة الدولة من الناحية الإدارية وجود الرقابة الإدارية لضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية ، ولمنع تغليب المصالح المحلية على المصالح القومية الوطنية.

فلا يمكن للهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة ولكن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية لأن دولتنا هي دولة موحدة ، وما هذه اللامركزية إلى وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجمهير الشعبية في السلطة ، تستلزم مصلحة الدولة من الناحية المالية وجود الرقابة على الهيئات اللامركزية التي تزودها الدولة بالإعانات المالية.

### ثانيا : مصلحة الهيئات اللامركزية

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية مصلحة الهيئات الإدارية اللامركزية في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الهيئة اللامركزية أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم وفقا لنصوص القانون فوجدت الرقابة من أجل حماية مصلحة الهيئات اللامركزية ومجالسها المحلية من الاستبداد والأهمية التي تفرضها السلطة المركزية.

### ثالثا : حماية مصلحة المواطنين

تستهدف الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات اللامركزية أو عدم التزام الحياء وموجهها نحو التعسف و الاستبداد بحقوق وحرريات المواطنين.

إن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات اللامركزية ، بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التساوي وفرض التكافل الإداري<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>- قصير مزياي فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 137 و 138.

## المبحث الثالث : وسائل ضبط الرقابة الإدارية

إذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية (الوظيفة التنفيذية ، التشريعية ، القضائية... الخ) فإن الدستور الحالي قد خصص الفصل الأول من الباب الثالث (المواد من 159 إلى 170) على الرقابة ، إذ نصت المادة 162 منه على أن :

"المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور ، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها " <sup>1</sup> .

إن رقابة السلطة المركزية للهيئات اللامركزية ، ليست مطلقة بل هي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية ، بحيث لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها أو تتعدها <sup>2</sup> .

ولذا كان لزاما البحث عن آليات أخرى للرقابة تدعم بها استقلالية القرار المحلي من جهة ، وتكون أداة فاعلة لمنع التجاوزات والخروقات في إطار تنفيذ صلاحيات المجالس المحلية .

وعليه تتمثل وسائل ضبط الرقابة الإدارية (الوصاية) على الإدارة المحلية في الرقابة السياسية والرقابة الشعبية عن طريق منظمات المجتمع المدني وكذا الرقابة القضائية .

وبالتالي سيكون هذا المبحث مقسم إلى :

**المطلب الأول : الرقابة السياسية**

**المطلب الثاني : الرقابة الشعبية**

**المطلب الثالث : الرقابة القضائية**

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 183 و 184.

<sup>2</sup> - سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 151.

## المطلب الأول : الرقابة السياسية

هي الرقابة التي يقوم بها البرلمان من جهة إصدار القوانين التي تنظم اختصاصات الهيئات المحلية ، ومساءلة الحكومة وخاصة الوزير المكلف بالشؤون المحلية حول نشاط هذه الهيئات .

حيث يمكن للبرلمان تضيق أو توسيع صلاحيات المجالس المحلية ، ومن جهة أخرى تمارس الأحزاب السياسية هذا النوع من الرقابة بغرض التأثير على سياسة الحكومات خاصة من طرف أحزاب المعارضة ضد الأغلبية الحاكمة ، وقد عرفت الجزائر هذا النوع من الرقابة حتى في عهد الحزب الواحد وقبل الدخول في التعددية الحزبية ، وكانت الرقابة السياسية تمارس عن طريق هياكل الحزب ، كالقسم والمحافضة والجهاز المركزي للحزب .

حيث كان أعضاء المجالس المنتخبة المحلية بما فيهم الرئيس مناضلين في حزب جبهة التحرير الوطني ، بل إن الترشح في المجالس المنتخبة مشروط بالانتماء إلى الحزب وهو ما يعبر عنه بوحدة التمثيل من القاعدة إلى القمة ، وبالتالي فالرقابة السياسية كانت تلقائية بحكم النظام السياسي القائم آنذاك والمتميز بوحدة النظام والسلطة .

وبعد تبني التعددية السياسية والحزبية وأصبح المجلس الواحد يضم عدة انتماءات سياسية ، لم يعد الحزب الوحيد بهيكله هو المراقب الوحيد للمجالس المحلية ، بل أصبح متساويا مع باقي الأحزاب ورغم الدور الرقابي الذي كان يقوم به الحزب الواحد من حيث متابعة منتخبه بصفة مباشرة ومستمرة ، فإن القانون الحالي لا يشير إلى أي آلية تمكن الحزب السياسي الذي ينتمي أعضاء المجالس المنتخبة له ، من مراقبة هؤلاء الأعضاء أو مساءلتهم ، بل الأكثر من ذلك فإن استقالة أي عضو من الحزب الذي ينتمي إليه والذي بواسطته نال مقعدا في أحد المجالس المحلية ، لا يؤثر البتة على وضع هذا المجلس ، ويمكن للعضو أن ينتمي إلى أي قائمة حزبية أخرى .

---

<sup>1</sup> - عزيز محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة ماجستير بور قلة ، سنة 2009 - 2010 / ص 85.

غير أن الدستور الحالي نص في الفصل الأول من الباب الثالث المتعلق بالرقابة على إمكانية الأحزاب السياسية ممارسة الوظيفة الرقابية ولكن بطريقة غير مباشرة وهو عن طريق البرلمان الذي يتشكل من غالبية الأحزاب الفاعلة وحتى الصغيرة منها بموجب قانون الانتخابات الحالي ، فمكّن البرلمان من آلية الرقابة طبقاً لأحكام المادة 161 من الدستور التي نصت على أنه :

"يمكن لغرفة البرلمان ، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" .

حيث يمكن لأعضاء البرلمان تشكيل لجنة تحقيق حول نشاط أي هيئة محلية منتخبة على مستوى التراب الوطني خاصة في ما يتعلق بالجانب المالي .

ونظراً للدور الرقابي الذي يمكن أن يقوم به الحزب السياسي على المجالس المحلية من خلال مراقبة عمل الأعضاء ومدى التزامهم بالبرامج المحددة من طرف الحزب من جهة ، ومن جهة أخرى مراقبة داخلية عن طريق الأعضاء المنتخبين بمنع اتخاذ القرارات أو القيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان الإقليم ، فإن المشرع ملزم بتدارك هذا ، وتدعيم هذا النوع من الرقابة والذي يعزز به الاستقلالية والديمقراطية المحلية في آن واحد .

### **المطلب الثاني : الرقابة الشعبية عن طريق منظمات المجتمع المدني**

ارتبط مفهوم الرقابة الشعبية بالدول ذات النهج الاشتراكي والتي كان يمارسها الحزب عن طريق البرلمان ، بيد أن الدول الليبرالية اتخذت مفهوماً آخر للرقابة الشعبية من خلال منظمات المجتمع المدني التي تعتبر الأكثر تأثيراً على سياسة الحكومات الداخلية والخارجية بالإضافة إلى المجموعات الضاغطة حيث أنها تقوم بدور مزدوج وهو المساهمة في إدارة الحكم والقيام بعملية الرقابة ، قصد منع السلطة من التعدي على الحريات الفردية والمساهمة في الحفاظ على الممتلكات الوطنية .

إلى جانب الدور الرقابي للحزب السياسي ، فإن للرقابة الشعبية دور أساسي في تعزيز استقلالية الجماعات المحلية وتفعيل أدائها.

وتمارس الرقابة الشعبية عادة عن طريق منظمات المجتمع المدني التي يفترض أن يكون تأثيرها ليس في الإطار المحلي فقط ، بل يتعداها إلى التأثير على قرارات السلطة المركزية فهي تعتبر أحد المجموعات الضاغطة التي تؤثر في السياسة المحلية .

تعتمد الرقابة الشعبية على عدة وسائل أهمها حضور مناقشات المجلس سواء لإبداء آراء استشارية أو للاعتراض مباشرة على مداولات المجلس ، كما يمكن تدخلها لاحقا بتقديم شكاوى إلى الجهات الإدارية الرسمية أو اللجوء إلى الطعن القضائي ضد مداولات المجالس في حالة توفرها على المصلحة أو الصفة التي تشترط في رافع الدعوى القضائية ، إذ أقرت الكثير من التشريعات بتوفر الصفة للجمعيات التي ترفع دعاوى قضائية ضد قرارات تمس بالمصلحة العامة وتخص نشاط الجمعية ، مثل جمعيات حماية البيئة وجمعيات المحافظة على التراث وجمعيات حماية المستهلك وغيرها ، كما يمكنها استعمال وسائل الإعلام الجماهيري للتعبير عن رفضها للقرارات الإدارية.

غير أن القانون الحالي لم ينص على آلية لتمكين منظمات المجتمع المدني من ممارسة الرقابة على البلدية ، إلا في إطار الطعن القضائي المتاح للجميع والذي كما قلنا يتطلب الصفة التي تشترط في رافع الدعوى ومادام المشرع الجزائري لم يعترف لمنظمات المجتمع المدني بالتواجد الفعلي في مداولات المجالس المحلية فإنه يصعب الاعتراف لها بالصفة في رفع الطعن القضائي ضد مداولة تهم السكان المحليين وليس كأعضاء أو أهداف الجمعية ، رغم أنه سمح لها بحضور وقائع الجلسات والمداولات كأفراد وليس كمنظمة لكنه حضور شكلي فقط ، ويمكن تفعيل هذا الدور بإجبار حضور ممثلين فنيين وتقنيين عند مناقشة المسائل الهامة وإشراكهم في النقاش والتشاور دون المشاركة في التصويت<sup>1</sup>.

---

1 - عزيز محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، المرجع السابق / ص 87.



## المطلب الثالث : الرقابة القضائية

وهي الوسيلة الأصلية في النظام الفرنسي بعد إلغاء الرقابة الإدارية والتخفيف من الرقابة التقنية وتأسيس الرقابة القضائية مرده إلى أن الهيئات المحلية من صنع القانون فهي تمثل الإدارة العامة وتعمل بما ينص عليه القانون ، وأن مبدأ المشروعية هو أساس الرقابة القضائية وليس الرقابة الإدارية .

إن الأداة الرئيسية للرقابة القضائية هي الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة وليس أمام السلطة الإدارية الأعلى (الطعن الولائي أو الرئاسي) ، ووسيلتها الأكثر شيوعا هي دعوى الإلغاء ، بالإضافة إلى دعوى التعويض ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية .

فهذه الرقابة تمارسها الجهات القضائية المختصة باختلاف أنواعها ودرجاتها بتحريك دعاوى الإدارية والطعون القضائية بهدف إلغاء قرار إداري أو طلب التعويض عن آثار تنفيذه ، وهدفها التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري لمبدأ الشرعية (أي مطابقته للدستور والقوانين) .

إن الرقابة القضائية تباشرها المحاكم الإدارية باعتبارها الأكثر ضمانا للحريات الأساسية ومبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعسف الإدارة باستغلال الرقابة الإدارية سياسيا ، بأن تكون خلفياتها تعارض سياسي خاصة في ظل التعددية الحزبية واختلاف الرؤى السياسية بين المجالس المحلية والوصاية ، حيث تصبح آلية الرقابة القضائية أكثر من ضرورة على حساب الرقابة الإدارية لتدعيم استقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية ، وتعزيز ضمانات الممارسة الديمقراطية وهذا بتضييق مجال الرقابة الإدارية وجعل الطعن القضائي هو الأصل ، فمن باب أولى جعل هذه الآلية أصلية في الرقابة ، خاصة في ظل تراجع الرقابة الحزبية التي كانت مهيمنة في السابق ، وعدم وجود آليات لتفعيل الرقابة الشعبي في ظل التعددية الحزبية.

<sup>1</sup> - غزير محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، المرجع السابق / ص 88.

# الفصل الثالث

## الفصل الثالث : آليات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية ، إذ أنها تمكن الإدارة المحلية من تسيير شؤونها بنفسها دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية.

وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي ، يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيدا ، عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية ، بين الشخص المعنوي العام الأساسي ، أي الدولة و الأشخاص العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية ، فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق ، وإلى إعدام كل علاقة بين هذه الأشخاص والدولة ، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة ، بموجب نظام يعرف بالرقابة الإدارية<sup>1</sup> ، حيث اقتبس المشرع الجزائري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها في النموذج الفرنسي التقليدي<sup>2</sup>.

إذ تلعب الرقابة المبسطة على الإدارة العامة دورا مهما ، في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ، ومن ثم تجنبها وتفاديها والرقابة الإدارية ، هي رقابة داخلية مقارنة مع الأنواع الأخرى من الرقابات : (الرقابة السياسية ، الرقابة التشريعية ، الرقابة القضائية) التي تعتبر رقابة خارجية بالنسبة للإدارة ، كما أنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية أخرى ، ومما تقدم فإن الإدارة المحلية المتمثلة في جهازي (البلدية و الولاية) تخضع لرقابة الإدارة المركزية المتمثلة في رقابة كل من : (رئيس الجمهورية ، الوزير الأول ، الوزراء كل في مجاله و الولاية) ، وعليه في هذا الفصل سوف نبين آليات ممارسة السلطة المركزية الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر انطلاقا من قانون البلدية رقم 10-11 ، وقانون الولاية رقم : 07-12 ، ولذا سيكون هذا الفصل مقسم إلى مبحثين :

**المبحث الأول : الرقابة الإدارية على البلدية .**

**المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على الولاية.**

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 176.

<sup>2</sup> - عبد الحليم مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، المرجع السابق / ص 111.

## المبحث الأول : الرقابة الإدارية على البلدية

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال للقيام بصلاحياتها ، و الاستثناء هو أن يقيد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية ، و الاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية القانونية ، و هو جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية فقط ، و نسبي لأن البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة و عليه تمارس الرقابة الإدارية سواء على الأفراد أو الأعمال أو على هيئة ككل و لذا سيكون هذا المبحث مجزأ إلى ثلاث مطالب هي : الرقابة الإدارية على الأفراد سواء كانوا معينين أو منتخبين ، و الرقابة الإدارية على أعمال البلدية ، ثم الرقابة الإدارية على البلدية كالهيئة<sup>1</sup> .

### المطلب الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

يمارسها الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم الرئيس و المحددة في المواد : 43 و 44 و 45 من القانون البلدي رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

#### أولا : الرقابة على المعينين

مبدئيا لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكالا على المستوى العملي فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته و قطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية تحت الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية .

#### ثانيا : الرقابة على المنتخبين

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

وإن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أن من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي ، مما ذكر سابقا فإن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق / ص 222.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، ( التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ) ، المرجع السابق / ص 186.

ونصت المادة 40 من قانون البلدية 10-11 على ما يأتي :

"تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا ولهذا فأعضاء المجلس الشعبي البلدي (المنتخبين البلديين) يخضعون إلى رقابة إدارية وصاية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية) تضع أساسا المنتخبين في ثلاث صور هي : التوقيف ، الإقصاء ، حصول مانع قانوني".

#### أ - التوقيف :

نصت المادة 43 من قانون البلدية 10-11 على أنه :

"يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة ، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية ، ومنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية :

\*من حيث السبب : السبب القانوني لتوقيف المنتخب البلدي يعود إلى إحدى الحالتين الآتيتين

- المتابعة الجزائية بسبب جنائية أو جنحة ، على أن تنصب للجريمة على المال العام أو الشرف .

- التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة .

\*من حيث الاختصاص : لقد عقدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 187.

\*من حيث الشكل و الإجراءات :

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 قرار التوقيف ، من حيث الإجراءات ، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 19 من القانون البلدي.

وإذا كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي ، لأنه رأي استشاري إلا أنه يعتبر إجراء جهويا يترتب البطلان على عدم احترامه.

\*من حيث الهدف (الغاية) :

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي ، أما إذا كان يهدف إلى انتقامه ، أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية ، فإنه يكون معيبا بالانحراف السلطة ، مما يجعله باطلا<sup>1</sup>.

ولقد أحسن المشرع صنعا عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني ، ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين.

ويستمر الإيقاف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة فإن تثبيت براءة الموقوف عادت له العضوية ثانية بحكم القانون دون حاجة لإثبات ذلك بموجب مداولة من المجلس أو بموجب قرار من الوالي<sup>2</sup>.

1 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 188.

2 - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق / ص 224.

## ب - الإقصاء :

وهو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف ، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف ، وأن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني والذي يفيد الوالي في اتخاذه قرار الإقصاء ، في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر<sup>1</sup> .

- ويقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية أي إسقاط كلي للعضوية ويكون نتيجة فعل خطير، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانون هذا الإقصاء .

يصدر الوالي إثبات الإقصاء<sup>2</sup> .

ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع العضو بالمجلس الشعبي .

والمادة 44 من قانون البلدية الجديد رقم 11-10 نصت على أنه :

"يقضى بقوة القانون من المجلس ، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية ، للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه .

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.

- ولصحة قرار إثبات الإقصاء توافر الأركان التالية :

\* من حيث السبب :

يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي طبقا لقانون الإجراءات الجزائية ، للأسباب المذكورة في المادة 43 السالفة الذكر.

---

1 - علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، الجزء الأول ، التنظيم الإداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، سنة 2008 / ص 141.

2 - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 234.

\* من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص إلى إقصاء أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي كجهة وصية .

\* من حيث المحل :

يترتب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو في الحالات

الوفاة : أي وفاة المنتخب ، المادة 29 .

الاستقالة : استقالة المنتخب ، أو انتهاء مدته الانتخابية ، المادة 29 .

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة

مباشرة ، بعد المنتخب الأخير ، كما هو موضح في المادة 41 من قانون البلدية 10-11

بقولها : " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس

الشعبي البلدي ، يتم استخلافه في اجل لا يتجاوز شهرا واحدا ، بالمرشح الذي يلي مباشرة

آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي " .

\* من حيث الشكل والإجراءات :

نص القانون البلدي على حماية المنتخب البلدي وذلك بإحاطته بمجموعة من الإجراءات

والأشكال ، حيث نصت 40 على انه : " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو

الإقصاء أو حصول مانع قانوني .

وفي الفقرة الثانية من نفس المادة تقول : ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ،

ويخطر الوالي بذلك وجوبا " ، وعليه فالإجراءات هي : المداولة وإخطار الوالي .

نصت المادة 26 من القانون البلدي رقم 10-11 على ما يأتي :

" جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني

بموضوع المداولة .

غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من اجل :

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين .

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام .



ومن هنا فان الإجراءات والأشكال الأساسية تتمثل في ما يلي :

عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي لمناقشة إقصاء المنتخب البلدي كإجراء تأديبي.  
مداولة - إخطار الوالي .

\* من حيث الهدف :

يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصادقية التمثيل الشعبي<sup>1</sup> .  
ومما تقدم تبيانه أن الإقصاء كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون ، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر اللجوء إليه .  
فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية<sup>2</sup> .

### ج - انتهاء العضوية لمانع قانوني :

المادة 40 من قانون البلدية 11-10 نصت على أنه :

"تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني".

يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها عضو المجلس الشعبي البلدي في :

- وجود حالة من حالات عدم القابلية .

- وجود حالة من حالات التعارض - الإدانة الجزائية .

### المطلب الثاني : الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله ، بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم أداري وجغرافي لها في سبيل ممارسة أعمالها ، إجراء مداورات قانونية بالأغلبية من قبل أعضاء المجلس ، وقد فرض قانون البلدية العديد من القيود على هذه المداورات حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ وجعل من الوالي الجهة الوصية على ذلك .  
بحيث لا تكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها<sup>3</sup> .

- تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساسا في الوالي ، العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية في شكل : التصديق والإلغاء والحلول .

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 190 و 191.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق / ص 224 .

<sup>3</sup> - علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري - التنظيم الإداري - المرجع السابق / ص 142.

## أولا : التصديق

أ - **التصديق الضمني** : نصت المادة 56 من قانون البلدية رقم 10-11 انه : " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 58 و 59 و 60 أدناه تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية .

ومن مقتضى هذه المادة يصبح مبدءا عاما أن مداوالات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية .

ب - **التصديق الصريح** : نظرا لأهمية بعض المداوالات تشترط المادة 57 من قانون البلدية 10-11 انه : " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوالات المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات - قبول الهبات والوصايا الأجنبية .

- اتفاقيات التوأمة - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .

ولذا ومن خلال هذه المادة ترى ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها .

ومع ذلك ، فقد عمد المشرع إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري ، وذلك حينما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما من خلال المادة 58 من قانون البلدية على انه :

"عندما يخطر الولي ، قصد المصادقة ، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ، ولم يعلن قراره خلال ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية ، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها " .

- كما وضح القانون قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة (القرارات التنظيمية) ، حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 99 من قانون البلدية بقولها : " تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر (1) من تاريخ إرسالها إلى الوالي " .

- أما في حالة الاستعجال ، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك .

---

- أنظر لقانون البلدية 10-11 في مواده من 58 إلى 99 .

من خلال هاته الفقرة مكن القانون البلدي رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يقوم بالتنفيذ قرارات البلدية في الحال إذا توفرت حالة الاستعجال ، وهذا مع إعلام الوالي بتلك القرارات حالاً.

### ثانيا : الإلغاء (البطلان)

يتم إلغاء مداولات وقرارات البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي .

#### أ - البطلان المطلق :

نصت المادة 39 من قانون البلدية 10-11 على انه :

"تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي" :

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

- غير المحررة باللغة العربية ، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

ومن خلال هذه المادة تعتبر باطلة بحكم القانون المداولات لأحد الأسباب الآتية :

#### مخالفة القانون :

ويقصد بالقانون هنا معنى واسعا ، يشمل كل من : الدستور ، القانون (الصادر عن البرلمان)

التنظيم (الصادر عن الإدارة العامة) ، المراسيم الرئاسية والتنفيذية القرارات الوزارية

التنظيمية ...

وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي ، أنما يهدف إلى احترام مبدأ

المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة .

– المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها .

– المداولات المحررة بغير اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة طبقا للمادة 3 من

دستور 1996 بقولها : " اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية " .

وقد خول القانون البلدي للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقيد

بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة ، لان ما ينبني على باطل يبقى باطلا<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، ( التنظيم الإداري - النشاط الإداري ) ، المرجع السابق / ص 193.

## ب - البطلان النسبي

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي ، وترسيخا لشفافية العمل الإداري نصت المادة 60 من القانون البلدي على انه : " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة " .

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي .

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكزن في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به ، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي .

- من هذه المادة تكون قابلة للإبطال المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس ، لهم مصلحة فيها بصفة شخصية ، أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء .

- يعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معطل من التقيد بمدة معينة ، خلافا للقانون السابق (المادة 80) الذي كان يحدد ذلك بشهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية ، وإلا كان قراره باطلا لعدم الاختصاص الزماني<sup>1</sup> .

- ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 منه<sup>2</sup> ، لرئيس المجلس أن يطعن إداريا (تظلم إداري) أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته.

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 193 .

<sup>2</sup> - المادة 61 من قانون البلدية 10-11 نصت على أنه : " يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للتشريع و الأشكال المنصوص عليها قانونا ، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة " .

وذلك برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ، طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08 (المادة 801 منه) .

بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي ، بعد اعذاره ، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار" .

### ثالثا : الحلول

القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداية ، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون.

وإذا كانت سلطة الحل من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية ، فقد يسمح بها – استثنائيا – في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 101 من القانون البلدي التي نصت على أنه :

" عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له

وسلطة حلول الوالي تنصب أساسا على المواضيع التالية :

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس .

- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها ، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك .

طبقا للمادة 102 التي نصت على انه :

" عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى

القوانين والتنظيمات ، يمكن الوالي ، بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب اعذاره" .

ومن المادة 183 إلى المادة 188 من قانون البلدية نصت على الإذن بالنفقات اللازمة .

الضبط الإداري وذلك للحفاظ على النظام العام طبقا للمادتين 94 و100 من القانون البلدي

### المطلب الثالث : الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة )

وتكون بإنهاء حياتها انهاء قانونيا ويتمثل في حلها وتجديد أعضائها من الصفة التي يحملونها ، وطبقا للمادة 43 من قانون البلدية 08-90 وبموجبها يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات الآتية :

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف .
- في حالة الاستقالة الجماعية .
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية .
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها .
- عندما يكون الإبقاء ، على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته <sup>1</sup>.

\* أما القانون البلدي رقم 10-11 لم يعد يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في القانون البلدي السابق رقم 08-90 ، حيث يقتصر الوضع على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزائه قانونيا ، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال.

#### أولا : الأسباب (الحالات)

أشار القانون البلدي الجديد إلى مجموعة من حالات تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي البلدي وذلك بموجب المادة 47 منه حينما نصت على ما يأتي : " يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي : في حالة خرق أحكام دستورية .

في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلال خطير يتم إثباته في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .

عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق / ص 301 و 302 .

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .

في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .

وبالمقارنة فان المادة 34 من القانون البلدي السابق 90-08 الألفة الذكر ، جاءت دقيقة من حيث الحصر والتحديد لحالات حل المجلس الشعبي البلدي ، حفاظا على مصداقية التمثيل الشعبي .

#### ثانيا : الاختصاص

نصت المادة 48 من قانون البلدية 11-10 على ما يأتي :

"يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية

#### ثالثا : الإجراءات

حفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي ، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية تتمثل - أساسا - في :

- تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية ، كجهة وصاية .

- إصدار مرسوم رئاسي ، ينشر في الجريدة ، بطبيعة الحال

أما من الناحية الفعلية ، فقد يتم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي<sup>1</sup> .

#### رابعا : الآثار (النتائج)

نصت المادة 48 من قانون البلدية 11-10 على ما يأتي :

" في حالة حل المجلس الشعبي البلدي ، يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل

المجلس ، متصرفا ومساعدين ، عند الاقتضاء ، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية .

وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد .

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم .

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 196 .

- ويترتب عن حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي :

أ- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم ، أي :

إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية ، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية .

ب - يعين الوالي متصرفا ومساعدين لتسيير شؤون البلدية .

- وفي القانون السابق كان الوالي يعين مجلسا مؤقتا تقتصر مهامه وسلطاته على تصريف وتسيير الأعمال الجارية ، وعلى اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة ، ضمانا لاستمرارية المرفق العام ، على اعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة .

ج - إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل ، إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهرا ، وفقا للمادة 49 من القانون البلدي التي نصت على انه :

" تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال اجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال ، إجراءها خلال السنة الخيرة من العهدة الانتخابية

تحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم "

- كما نصت المادة 50 من القانون البلدي على انه :

" تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترات المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية المنتخبة "



## المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على الولاية

ينبغي التذكير هنا أن استقلال الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة<sup>1</sup>.

وعلى غرار المنهجية المتبعة في دراسة آليات الرقابة الإدارية على البلدية ، سنعمد إلى دراسة آليات الرقابة الإدارية على للولاية ، ونقصد بالتحديد الرقابة الإدارية على جهاز الولاية حيث تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الولاية ، وتأخذ عدة صور<sup>2</sup>، فتمارس رقابة على الأشخاص (سواء كانوا أو معينين أو منتخبين) وتمارس رقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي هذا بالإضافة إلى ممارسة رقابة على المجلس كهيئة .  
ومنه سيكون هذا المبحث مقسم إلى ثلاث مطالب هي :

الرقابة الإدارية على الأفراد سواء كانوا معينين أو منتخبين .

والرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي .

ثم الرقابة الإدارية على المجلس (كهيئة).

أما بالنسبة لإدارة الولاية ، فهي تخضع للأحكام العامة حيث نصت المادة 127 من قانون الولاية 07-12 على أنها :

" تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها.

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك " .

---

1 - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق / ص 177.

2 - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 204 .

**المطلب الأول : الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي**  
الولاية تخضع للرقابة سواء تعلق الأمر بفئة المعينين وفئة المنتخبين .

### **أولاً: الرقابة على المعينين**

إن الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا كبيرا على المستوى العملي أو التطبيقي ذلك أن المعين تربطه بالجهة القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع ، ويلزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها .

كما أن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان إلى آخر وتأديبه إن اقتضى الأمر ومن هنا فإن قوانين الوظيفة زودت الإدارة المستخدمة بجملة من الوسائل القانونية تستعملها بغرض إخضاع الموظف لرقابتها و إشرافها .

فالوالي كمسئول يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ويتلقى تعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية ، ويلزم بتنفيذها ، كما أن الفئة المعينة تخضع للنقل من مكان إلى آخر ومثال ذلك : مدراء التربية ، ومدراء النقل ...

فهؤلاء تربطهم بوزرائهم علاقة خضوع وتبعية لأن هذه المصالح الخارجية عبارة عن هياكل تنفيذية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.

### **ثانيا : الرقابة على المنتخبين**

خلافا للمعينين تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الإشكالات ذلك أنه إذا كان من حيث الأصل سهل التحكم في المعين ومراقبته والإشراف عليه فإنه خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين لأن هؤلاء لا يعينون ولا تربطهم بأية جهة إدارية رابطة الخضوع والتبعية ولا ينقلون ولا يرقون وما إلى ذلك من السلطات التي تمارسها الجهة القائمة حيال فئة المعينين .

غير أن ذلك يعني أن الفئة المنتخبة لا تخضع لأن من الرقابة بل تخضع لها بالكيفية و الإجراءات التي حددها القانون فلا يعقل تحت حجة الانتخابات أن تقطع كل صلة وتعامل ورقابة و إشراف بين الإدارة المحلية ممثلة في الولاية أو البلدية وبين السلطة المركزية .

- نصت المادة 40 من قانون الولاية على ما يأتي :

" تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقلال أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني . ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي لذلك . يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية .

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة ، ولهذا تأخذ الرقابة على المنتخبين صور ثلاثة : التوقيف ، الإقصاء ، المانع القانوني.

أ - التوقيف : نصت المادة 45 من قانون الولاية على ما يأتي :

- يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي ، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية 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 تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية<sup>1</sup>.

\* السبب : السبب القانوني لتوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة على شرطين :

- أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف .

- أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.

\* الاختصاص : يعود توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية .

\* المحل : يتمثل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة لقرار التوقيف ، وهو تعطيل عضوية المنتخب أي عدم تمكنه من أداء مهامه كمنتخب لفترة محددة كأن يمنع من دورات المجلس.

ومدة التوقيف مؤقتة : - تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية .

- وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

\* من حيث الشكل و الإجراءات : يجب في قرار التوقيف أن يكون :

\* من حيث الشكل : معللا أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات ، في حالة الطعن والقضائي.

\* من حيث الإجراء : وجوب مداولة للمجلس الشعبي الولائي .

\* من حيث الهدف (الغاية) : يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي ، أما إذا كان يهدف إلى الانتقام ، أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية ، فإنه يكون معيبا بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا.

#### ب - الإقصاء :

إن الإقصاء هو إسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس ، فكل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب يقضى نهائيا من المجلس<sup>1</sup> ، ويأخذ الإقصاء شكلين :

#### - الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية :

نصت المادة 46 من قانون الولاية 07-12 على أنه :

"يقص بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار الوزير المكلف بالداخلية.

- ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية :

\* من حيث السبب : يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته طبقا لقانون الإجراءات الجزائية ، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخابات .

---

<sup>1</sup> - قصير مزياتي فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق / ص 207.

\* من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص إلى وزير الداخلية ، كجهة وصاية

\* من حيث المحل : هو فقدان وزوال العضوية بصورة دائمة ونهاية ، كما هو الوضع في

حالات : وفاة المنتخب الولائي أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية.

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة

بعد المنتخب الأخير من خلال شهر واحد من قانون الولاية حيث نصت المادة 41 منه : "

في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع لمنتخب بالمجلس الشعبي

الولائي يتم إستخلافه قانون في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر

منتخب من ضمن القائمة" .

\* من حيث الشكل و الإجراءات : حماية للمنتج الولائي ، نص قانون الولاية 07-12 على

مجموعة من الإجراءات و الأشكال وذلك في المادة 40 منه الفقرة الثانية التي تقول ويقر

المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك .

- المداولة - إخطار الوالي.

ونصت المادة 26 من نفس القانون على أنه :

" تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية.

ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية .

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

ومن ثم ، فإن الإجراءات و الأشكال الأساسية ، إنما تتمثل في ما يأتي :

- عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي .

- مداولة .

3- إخطار الوالي ، يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل

الشعبي.

- الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي :

نصت المادة 44 من قانون الولاية 07-12 على أنه :

"يقضى بقوة القانون ، كل منتخب بالمجلس الشعبي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخابات للانتخابات أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا .

ويقر الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ، محل طعن أمام مجلس الدولة.

وبناء عليه ، يشترط لصحة قرار الإقصاء أن يستند إلى الأركان الآتية :

\*من حيث السبب :

يرجع الإقصاء إلى وجود المنتخب الولائي إما :

- في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة بالمادة 85 من قانون الانتخابات .

- أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض ، طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته الأصلية.

\* من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص بالتصريح بالإقصاء إلى وزير الداخلية .

\* من حيث المحل :

سحب و إلغاء صفة المنتخب الولائي عنه أي أن الإقصاء يؤدي إلى إلغاء مركز قانوني.

كما يترتب على الإقصاء - خلاف التوقيف - إستخلاف العضو المقصى بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها.

\* الشكل والإجراءات :

يشترط قانون الولاية لصحة هذا الشكل الثاني من الإقصاء الإجراءات و الأشكال نفسها

اللازمة في الشكل الأول من الإقصاء .

\* الهدف :

يرتبط الهدف هنا بسبب قرار الإقصاء ، ويتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس ، من حيث استبعاد عدد معين من الأشخاص (الموظفين) من عضوية المجلس نظرا لطبيعة مهامهم ، وتأثيرهم على عمل المجلس وسيره .

### ج - المانع القانوني :

المادة 40 من قانون الولاية 07-12 نصت على أنه :

" تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني .

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية .

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة "

كما هو بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي ، فإن وجود عضو المجلس الشعبي الولائي في حالة من حالات عدم القابلية للانتخابات أو حالة من حالات التعارض أو المحكوم عليه نهائيا ، يؤدي إلى فقدان صفة المنتخب الولائي<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، ( التنظيم الإداري - النشاط الإداري ) ، المرجع السابق / ص 221 .

## المطلب الثاني : الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

القاعدة العامة أن قرار المجلس الشعبي الولائي تنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها للمعنيين و الاستثناء أنه تمارس على أعمال وتصرفات ومداومات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية<sup>1</sup>.  
أما قرارات الوالي كمثل للدولة ، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة) باعتباره مرؤوسا بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج.

- وعلى كل فإنه تمارس جهة الرقابة العديد من صور الرقابة في شكل :

- تصديق ، إلغاء أو حلول.

### أولا : التصديق

يأخذ التصديق على أعمال الولاية شكلين :

#### أ - التصديق الضمني :

في قانون الولاية 90-09 تعتبر مداومات المجلس الشعبي ولائي نافذة فور نشرها إذا كانت عامة وتنظيمية أو تبليغها (إذا كانت خاصة وفردية) إلى المعنيين من طرف الوالي ، الذي يجب عليه أن يقوم بذلك خلال أجل 15 يوما.

- أما في قانون الولاية الجديد رقم 12-07 في المادة 54 منه التي نصت على أنه :

"مع مراعاة أحكام المواد 55 و 56 و 57 من هذا القانون .

تصبح مداومات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما إيداعها بالولاية

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري ) ، المرجع السابق / ص 223 .



إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين و التنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه ، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

ومن خلال هذه المادة وكمبدأ عام تعتبر بمقتضاها مداورات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية .

ومع ذلك فإن للوالي اللجوء للقضاء الإداري (المحكمة الإدارية) لإلغاء المداولة على الرغم أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري بالذات "الطابع التنفيذي"، مما جعلها غير صالحة لأن تكون محل لدعوى الإلغاء.

#### ب - التصديق الصريح :

إذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداورات المجلس الشعبي وتتمثل في المصادقة عليها ضمنا فقد حدد قانون الولاية ، على غرار قانون البلدية ، بعض المداورات التي يشترط لتنفيذها الموافقة والتصديق (الصريح) أي كتابيا من طرف السلطة المختصة والمادة 55 من قانون الولاية 07-12 حددت المداورات التي يجب لتنفيذها التصديق الصريح حيث نصت على أنه - لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2) ، مداورات المجلس الشعبي الولائي و المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات .

- التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقية التوأمة .

- الهبات والوصايا الأجنبية.

ومع ذلك فقد عمد المشرع ، من خلال المادة 55 من القانون الولائي ، إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري ، وذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية.

## ثانياً: الإلغاء

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداوالات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب لبطانها بطلاناً مطلقاً ، أو بطلاناً نسبياً .

### أ – البطلان المطلق :

تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً بحكم القانون المداوالات التي أوردتها المادة 51 من قانون الولاية 09-90 وذلك لإحدى الأسباب :

- عدم الاختصاص .

- مخالفة القانون .

- مخالفة الشكل والإجراءات .

\* أما في قانون الولاية الجديد 07-12 وفي مادته أـ 53 منه التي نصت على حالات التي تكون المداولة باطلة بطلاناً مطلقاً حيث نصت على أنه :

" تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

- غير المحررة باللغة العربية .

- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته .

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس .

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة المادة 23 أعلاه .

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة ، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها ، وعليه يمكن رد تلك الأسباب إلى ما يأتي :

- مخالفة القانون : ويقصد بالقانون هنا معنا واسعا ، يشمل كل من : بالدستور، القانون (الصادر عن البرلمان) ، التنظيم (الصادر عن الإدارة العامة) ، المراسيم الرئاسية والتنفيذية للقرارات الوزارية التنظيمية...

وإقراء هذا السبب لبطلان المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمن تدرج القواعد القانونية في الدولة.

- المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها.

- عدم الاختصاص : المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته

- مخالفة الأشكال و الإجراءات : أي المداولات غير المحررة باللغة العربية ، باعتبارها اللغة الرسمية للدولة ، طبقا للمادة 3 من الدستور.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس (خارج الدورات القانونية).

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

قد خول القانون للوالي رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية في المختصة إقليميا ببطلان المداولة ، خلال 21 يوما من تاريخ المداولة ، وذلك طبقا للإجراءات المدنية و الإدارية.

### ب- البطلان النسبي :

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي ، وترسيخا لشفافية نصت المادة 52 من قانون الولاية على ما يلي :

- تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة ، إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء.

\*أما المادة 57 من قانون الولاية الجديد 12-07 على أنه :

" لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس 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 هذه الموضوع وفي حالة مخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

هذه المادة تكون قابلة للإبطال المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس ، بما فيهم رئيس المجلس ، لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء .

- يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال 15 يوما من تاريخ إقرار المداولة .

- كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية ، له مصلحة في ذلك ، خلال خمسة عشر (15) يوما بعد إصاق المداولة ، بموجب رسالة موسى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

- يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة <sup>1</sup>.

### ثالثا : الحلول

القاعدة العامة ، أن الهيئات اللامركزية تعمل بداية ولا تتدخل الجهات الوصية لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون.

- وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية ، فقد يسمح بها - استثنائيا- في المادة 168 من قانون الولاية التي نصت على :

"عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، فإن الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه ، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق المادة 167 أعلاه.

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 205.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي المكلف بالداخلية التي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

ونصت المادة 169 منه على ما يأتي :

" عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية ، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية .

وسلطة حلول وزير الداخلية والمالية تنصب على :

- ضبط توازن في الميزانية لدى إعدادها

- امتناع عجز الميزانية لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك .

### المطلب الثالث : الرقابة على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة)

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية و الإجراءات التي حددها القانون ، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له ورجوعا للمادة 44 من قانون الولاية 90-09 المعدلة بموجب الأمر رقم : 50-04 المؤرخ في 15 يوليو 2005 المتمم لقانون الولاية لسنة 1990، والذي جمع كل حالات الحل كما يلي :

في حالة إلغاء نهائي لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي - في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من النصف حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف - في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس - عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلاف في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته.

وتقتصر الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة) على حله أي القضاء على المجلس الشعبي الولائي و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا ، مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة ، بطبيعة الحال.

\* الأسباب : كما هو الحال في قانون البلدية، نص قانون الولاية على مجموعة من حالات تشكل أسباب لحل المجلس الشعبي الولائي ، وذلك بموجب المادة 40 منه حينما نصت على ما يأتي : يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي : - في حالة خرق أحكام دستورية - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

\*الاختصاص : نصت المادة 47 من قانون الولاية 12-08 على ما يأتي :

"يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

\* الإجراءات : حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي ، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي الولائي بضمانات وحماية ، تتمثل ، أساسا في :

1-تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية ، كجهة وصاية.

2 - إصدار مرسوم رئاسي ، ينشر في الجريدة الرسمية ، بطبيعة الحال<sup>1</sup>.

\*الآثار (النتائج) : نصت المادة 49 من قانون الولاية الجديدة على ما يأتي :

- في حالة حل المجلس الشعبي الولائي ، يعين الوزير المكلف بالداخلية ، بناء على:

اقتراح من الوالي ، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس ، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

تحدد كليات تطبيق هذه المادة في طريق التنظيم.

- كما نصت المادة 50 منه على ما يلي : " تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاث (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل ، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.

- ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

ويترتب على حل المجلس الشعبي الولائي ما يأتي :

سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم ، أي : إلغاء المركز القانوني (حقوق والتزامات) المترتب عن العضوية ، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.

---

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق / ص 181 .

## المندوبية الولائية :

نصت المادة 49 قانون الولاية على انتهاء مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد وتحدد كفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيمي.

ومبدئيا ، فإن سلطاتها يجب أن تقتض على تصريف وتسيير الأعمال الجارية وعلى اتخاذ القرارات التحفيزية المستعجلة ، ضمانا لاستمرارية المرفق العام ، على اعتبار أن المجلس المنتخب (المجلس الشعبي الولائي) هو الجهة المؤهلة ، إدارة الشؤون العامة، طبقا للمادة 43 من الدستور.

إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال الثلاثة أشهر، الممولة للحل إلا إذا تبقت على التجديد العادي مدة سنة فقط<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، المرجع السابق / ص 227.



الخاتمة

سبق القول أن نظام اللامركزية الإدارية يشكل مجالا حقيقيا لترقية ممارسة الحريات العامة ، كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية وواضحة ، حيث تعتبر اللامركزية الإدارية "مدرسة للديمقراطية" ، إذ أنه لا ديمقراطية بدون لامركزية ، على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه تعليم المواطنين (ناخبين ومرشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية .

حيث تتجلى أهمية اللامركزية الإدارية في تجسيد مبدأ التوازن الجهوي بين مختلف المناطق في الدولة وتحقيق التنمية الوطنية الشاملة ، إذ يحقق تطبيق اللامركزية جملة من الفوائد نذكر منها على سبيل المثال : تخفيف العبء عن الإدارة المركزية ، وتحسين جودة الوظيفة الإدارية ، وكذا تجنب البطء (الروتين) الإداري ، وما يترتب عنه من آثار سلبية ، من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن.

إلا أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية ، وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الإدارية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي ، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على كل من البلديات والولايات ، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية منفردين ، ومجتمعين في شكل مجالس ، كما تعدت الرقابة الإدارية إلى أعمال هاته المجالس ، ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية ، وهو الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية .

و من خلال هذا البحث وجدنا أن المشرع الجزائري خيب ظن المنتخبين المحليين البلديين منهم و الولائيين من خلال إصداره لقانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 الذي كان ينتظر منه أن يوسع من صلاحياته لا أن يبقي على نفس الرقابة الإدارية المفروضة عليه في ظل القانون السابق للبلدية 08-90 وقانون الولاية 09-90 .

وعليه ومن أجل ضمان استقلال الجماعات المحلية وتكريس لامركزية حقيقة لا صورية في سبيل استكمال الصرح الديمقراطي ، يجب تعديل قانوني البلدية والولاية لفسح المجال لحرية أكبر للجماعات المحلية أثناء ممارستها لنشاطها ، شرط أن لا تحيد هاته الأخيرة عن قواعد الشرعية ، وذلك من خلال تطبيق مختلف القوانين والتنظيمات ، وعدم المساس باختصاصات السلطة المركزية .

ومن أجل ضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية نجد بأن النظام القانوني الجزائري لديه بدائل أخرى للرقابة الإدارية المشددة ، حيث يمكنه الاعتماد على الرقابة القضائية من خلال تفعيلها ، لأنها تعتبر أكبر ضمان لاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية ، خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل للتطوير لمجابهة كافة الخروق التي يمكن أن ترتكبها السلطات المحلية ، بالإضافة إلى وجود مجلس المحاسبة الذي يمكنه القيام بدور رقابي على الجماعات المحلية.

وأهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذا البحث وبالنظر إلى المركز القانوني للوالي باعتباره ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي لا بد من ضبط الرقابة التي يمارسها على المجالس المحلية فهي رقابة سياسية أكثر منها رقابة للمشروعية .  
ولكي لا يبقى استقلال الجماعات المحلية مجرد إطار نظري يجب :

\* إعادة تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي للإدارة المحلية من جميع النواحي .

\* تكريس مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى المحلي بين سلطة الوصاية والمجلس المنتخب بدعم وتفعيل الرقابة القضائية .

\* إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يسمح بتشكيل مجالس منتخبة فعالة .

\* إشراك منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورها في مجال الرقابة ووضع آليات قانونية وتنظيمية لإدماج المجتمع المحلي في الإدارة المحلية .

وختاماً فإنه نظراً لأهمية استقلالية الجماعات المحلية للنهوض بالتنمية المحلية وبالتالي التنمية الوطنية الشاملة .

فالإصلاح يبدأ من وضع دراسة قانونية أكاديمية لقانوني البلدية والولاية لتفعيل دور القضاء والمجتمع المدني في رقابة عمل الهيئات الإقليمية المحلية كي لا تحيد عن إطارها القانوني من جهة وفسح المجال لها لتنفيذ برامجها من جهة أخرى.

واستناداً إلى مبدأ : مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ فيجب أن لا يكون هذا التنفيذ محاط بقيود .

المراجع

## قائمة المراجع

### الكتب :

- 1 - الطماوي سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، القاهرة : مطبعة جامعة عين شمس ، سنة 1986.
- 2 -الصروح مليكة ، القانون الإداري دراسة مقارنة ، الدار البيضاء : المغرب ، مطبعة النجاح الجديدة ، سنة 1992.
- 3 -بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، المحمدية الجزائر، جسور للنشر والتوزيع ، 291 حي الصنوبر البحري ، سنة 2007.
- 4 -بوضياف عمار ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظري والتطبيق ، المحمدية الجزائر، جسور للنشر والتوزيع ، حي المندرين قطعة 69 محل رقم 04 ، سنة 2010.
- 5 -بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري - التنظيم الإداري - الحجار عنابة : الجزائر دار العلوم للنشر والتوزيع : 15 ، حي النصر (150 مسكن) ، سنة 2002.
- 6 -بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، الحجار عنابة : الجزائر ، دار العلوم للنشر والتوزيع 15 ، حي النصر (150 مسكن) ، سنة 2004.
- 7 -بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، الحجار عنابة ، الجزائر ، دار العلوم للنشر والتوزيع : 15 ، حي النصر (150 مسكن) ، سنة 2013.
- 8 -طاهري حسين ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) دراسة مقارنة ، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، 5 شارع محمد مسعودي القبة القديمة ، سنة 2012.
- 9 - لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، 04 شارع بن شكريبو عبد العزيز (بجانب المحطة) سطيف ، سنة 2010.

- 10 - لباد ناصر ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، الجزائر ، مطبعة SARP سنة 2004.
- 11 - محيو أحمد ، المنازعات الادارية ، (ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد) ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 1992.
- 12 - محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، (محمد عرب صاصيلا) ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1 الساحة المركزية ، بن عكنون بناية رقم 140 سنة 2006.
- 13 - عوابدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، سنة 1984.
- 14 - عوابدي عمار ، القانون الإداري النظام الإداري ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون ، بدون سنة.
- 15 - عشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، الجزائر ، دار الهدى للطباعة والنشر عين مليلة ، سنة 2008.
- 16 - صدوق عمر ، دروس في الهيئات المحلية ، دراسة مقارنة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 1988.
- 17 - قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، الجزائر ، مطبعة عمار قرفي باتنة ، بدون سنة .
- 18 - شريقي نسرين ، عمارة مريم ، بوعلي سعيد (تحت إشراف مولود ديدان) ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، سلسلة مباحث في القانون ، دار البيضاء الجزائر ، دار بلقيس للنشر ، تعاونية الطاسيلي عمارة أ ، بدون سنة.
- 19 - شطناوي علي خطار ، الوجيز في القانون الإداري ، عمان الأردن : دار وائل للنشر ، شارع الجمعية العلمية الملكية ، مقابل باب الجامعة الأردني الشمالي ، سنة 2003.

## الجزائر و المجالات:

### أ : الجزائر

العديد من إصدارات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

### ب : المجالات

- 1 - بن مشري عبد الحليم ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، الجزائر ، العدد السادس ، سنة 2009.
- 2 - دريوش مصطفى ، الجماعات المحلية بين المقارنة والممارسة ، مجلة النائب ، الجزائر المجلس الشعبي الوطني ، العدد الأول ، سنة 2003.
- 3 - شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، الجزائر ، العدد الثالث ، سنة 2003.

### الرسائل الجامعية :

\* غزير محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة ماجستير ، بور قلة (الجزائر) ، سنة 2009 / 2010.

### القوانين:

#### 1 - الدساتير :

- دستور 1963.

- دستور 1976.

- دستور 1989.

- دستور 1996.



## 2 – قوانين البلدية والولاية :

- قانون البلدية رقم 08-90 وقانون البلدية رقم 10-11.
- قانون الولاية رقم 09-90 وقانون الولاية رقم 12-07.

## 3 – المراسيم :

- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في الموافق لـ 10 ابريل 2002 ، والقانون رقم 19-2008 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 يتضمن التعديل الدستوري.

الفہرس

الموضوع	الصفحة
الإهداء.....	.....
الشكر.....	.....
مقدمة:.....	..... (أ- ث)
* الفصل الأول : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر	05 .....
- المبحث الأول : التنظيم الإداري للبلدية	07 .....
المطلب الأول : التطور التاريخي للبلدية	07.....
الفرع الأول : البلدية في الفترة الاستعمارية	08.....
الفرع الثاني : البلدية بعد الاستقلال	09 .....
المطلب الثاني : تعريف البلدية وهيئاتها	11.....
الفرع الأول : تعريف البلدية	12.....
الفرع الثاني : هيئات البلدية	14.....
- المجلس الشعبي البلدي	15.....
- رئيس المجلس الشعبي البلدي	18.....
- المبحث الثاني : التنظيم الإداري للولاية	22.....
المطلب الأول : التطور التاريخي للولاية	22.....
الفرع الأول : الولاية في الفترة الاستعمارية	22.....
الفرع الثاني : الولاية بعد الاستقلال	23.....

- 24.....المطلب الثاني : تعريف الولاية وهيئاتها
- 25.....الفرع الأول : تعريف الولاية
- 26.....الفرع الثاني : هيئات الولاية
- 27.....- المجلس الشعبي الولائي
- 30.....- الوالي
- 34 \* الفصل الثاني : نظام الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية
- 35.....- المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية
- 35.....المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية وخصائصها
- 35.....الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية
- 37.....الفرع الثاني : خصائص الرقابة الإدارية
- 37.....المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية
- 37.....الفرع الأول : الرقابة في النظام الانجليزي
- 39.....الفرع الثاني : الرقابة في النظام الفرنسي
- 41.....- المبحث الثاني : مظاهر الرقابة الإدارية ومبرراتها
- 41.....المطلب الأول : مظاهر الرقابة الإدارية
- 41.....الفرع الأول : الرقابة على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية
- 42.....الفرع الثاني : الرقابة على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية

44.....	المطلب الثاني : مبررات الرقابة الإدارية
44.....	الفرع الأول : احترام المشروعية
45.....	الفرع الثاني : احترام المصلحة العامة
47.....	- المبحث الثالث : وسائل ضبط الرقابة الإدارية
48.....	المطلب الأول : الرقابة السياسية
49.....	المطلب الثاني : الرقابة الشعبية عن طريق منظمات المجتمع المدني
51.....	المطلب الثالث : الرقابة القضائية
52.....	* الفصل الثالث : آليات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر
53.....	- المبحث الأول : الرقابة الإدارية على البلدية
53.....	المطلب الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
58.....	المطلب الثاني : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
63.....	المطلب الثالث : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
66.....	- المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على الولاية
67.....	المطلب الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
73.....	المطلب الثاني : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
79.....	المطلب الثالث : الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
82.....	الخاتمة :
85.....	قائمة المراجع :
89.....	الفهرس :