



جامعة زيان عاشور - الجلفة -

Zian Achour University of Djelfa

كلية الحقوق والعلوم السياسية

Faculty of Law and Political Sciences



قسم الحقوق

الرقابة الإدارية على البلدية وأثرها على اللامركزية في
الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: الدولة والمؤسسات

إشراف الأستاذ:

- د. مسلمي عبد الله

إعداد الطالب:

عرعار المبخوت

لجنة المناقشة:

1- د/أ قراشة محمد رشيد رئيسا

2- د/أ مسلمي عبد الله مقرا

3- د/أ سابق طه ممتحنا

السنة الجامعية: 2020/2019.

الإهداء

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى كل عائلة عرعار وأخص
بالذكر الوالدين وأخي وإلى كل الأصدقاء إضافة إلى أولئك الذين
يكافحون من أجل التعلّم ونشر العلم

شكر وعرّفان

نشكر الله على فضله وكرمه أن وفقنا لإكمال هذا العمل المتواضع
ثم نشكر الأستاذ المشرف مسلمي بن عبد الله على النصائح
والإرشادات القيمة كما أتقدم بالشكر إلى كل من وقف معي من
قريب أو من بعيد في انجاز هذه المذكرة.

مقدمة

مقدمة:

مع تطور الدولة واتساع وظائفها وزيادة حجم واجباتها انتقلت من مركزية الإدارة في تسيير جميع الشؤون والحاجيات والقضايا إلى اللامركزية الإدارة، كأسلوب للتنظيم الإداري والذي يسهل عليها تدبير شؤون الوحدات البعيدة عن مركزية الإدارة، وقد أصبحت جميع الدول تأخذ به وتتبنّاه، ويفعل كذلك الإرادة الشعبية التي تريد المشاركة في ممارسة السلطة (عن طريق الانتخاب) على المستوى المحلي والإقليمي.

وتعرف اللامركزية الإدارية بأنها توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً، ويقوم النظام اللامركزي على عدة صور من أهمها اللامركزية الإقليمية أو المحلية التي تقوم على فكرة الديمقراطية والتي تعطي سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم وتسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة، إضافة إلى أنّ اللامركزية الإقليمية أو المحلية ترتكز على ثلاثة أركان أساسية تعطيها هذه الميزة وهي وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة إضافة إلى تولي سكان هذه الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق بأنفسهم وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية، وآخر ركن في اللامركزية المحلية هو استقلال هذه الوحدات المحلية في عملها بحيث لا تخضع للسلطة المركزية وكذلك لا تخضع للسلطة الرئاسية، فمشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الأساسي الذي يميّز نظام اللامركزية الإدارية عن المركزية الإدارية.

وقد أخذت الجزائر بنظام اللامركزية الإدارية منذ استقلالها وهذا لإعطاء ديناميكية أكثر وسرعة في اتخاذ القرارات وتوفير الخدمات للمواطنين على الوجه الحسن، وتدبير شؤونهم بأنفسهم، وتعدّ البلدية أحد هذه الأجهزة في الإدارة المحلية، وقد نصّت عليها مختلف الدساتير منذ الاستقلال وإلى حد الآن، واعتبرتها قاعدة للجماعات المحلية وأفضل تطبيق لنظام اللامركزية الإدارية وأقرب إدارة للمواطن، حيث مرّت البلدية بالعديد من المراحل وأصدرت لأجلها عدّة قوانين لتنظيمها، حيث يعدّ الأمر رقم 67-24 والمؤرخ في 18 جانفي 1967 أول قانون تمّ إصداره لإنشاء البلدية، ثمّ تلاه القانون رقم 90-08 المتعلّق بالبلدية والمؤرخ في 7 أبريل 1990، وأخير القانون رقم 11-10 والمؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية وهو القانون الذي يحكم وينظم البلدية لحدّ الآن.

وقد قام المشرع الجزائري بمنح البلدية ميزتين نصت عليها المواد الأولى من قوانين البلدية المتعاقبة وإلى آخر قانون لها وهي الشخصية المعنوية إضافة إلى الذمة المالية المستقلة، ورغم هذا الاستقلال الممنوح للبلدية وباعتبارها كقاعدة للامركزية الإدارية وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أنها تبقى رقابة السلطة المركزية تحت ما يسمّى بالرقابة الإدارية والتي تعمل على مراقبة البلدية من كل جوانبها وإضعاف هذا الاستقلال ليصبح استقلالاً نسبياً.

فالرقابة الإدارية هي الرقابة التي تمارسها الدولة عن طريق موظفيها المعيّنين والذين يعملون تحت ما يسمّى بعدم التركيز الإداري وهي أحد صور المركزية الإدارية، ومنها رئيس الدائرة وعلى رأسها وبسلطة واسعة الوالي، حيث تمارس هذه الرقابة على الجماعات المحلية ومنها البلدية، وهذا من أجل المحافظة على وحدة الدولة إدارياً وسياسياً وضمان تكريس مبدأ المشروعية.

وباعتبار البلدية تطبيق لنظام اللامركزية الإدارية وقاعدة للجماعات المحلية فقد أخذ المشرع الجزائري بالرقابة الإدارية عليها وهذا منذ إصدار أول قانون متعلق بالبلدية وهو الأمر رقم 67-24 وإلى آخر قانون متعلق بالبلدية رقم 11-10.

أسباب اختيار الموضوع:

إنّ اختيار هذا الموضوع ودراسته لم يكن بمحض المصادفة بل يعود إلى أسباب نذكر منها:
أسباب موضوعية

- * القيمة العلمية لموضوع الرقابة الإدارية على البلدية باعتبارها أقرب إدارة للمواطن.
- * إظهار تأثير الرقابة الإدارية على البلدية وعلى اللامركزية بصفة عامة في الجزائر.
- * موضوع الرقابة الإدارية على البلدية له العديد من المواضيع والإشكاليات وخاصة تأثير هذه الرقابة على البلدية لكونها قاعدة للامركزية.

أسباب ذاتية

- * الرغبة الشخصية في دراسة موضوع تأثير الرقابة على اللامركزية البلدية.
- * الدافع في تحصيل مهارات البحث العلمي.
- * الميل لمعالجة هذا الموضوع الذي يندرج تحت هذا الفرع من فروع القانون وهو القانون الإداري.

أهمية الدراسة:

- * إبراز دور الرقابة الإدارية على البلدية وإظهار أدوات هذه الرقابة من خلال الأجهزة والآليات التي تستعملها هذه الرقابة.
- * تأثير هذه الرقابة من خلال أدواتها على اللامركزية البلدية باعتبارها أداة من أدوات التنظيم الإداري في الجزائر.
- * تساهم في فهم أكثر للرقابة الإدارية على البلدية من خلال تشديد وتخفيف الآثار على اللامركزية في الجزائر.

أهداف الدراسة:

لأي موضوع أو دراسة أهداف تصبوا إلى تحقيقها، ومن بين أهداف دراستنا هذه هو إثراء هذا الحقل من الدراسة وما ينجر عنه من زيادة في الكتب والمراجع، وحيث تبيننا من دراستنا تأثير الرقابة الإدارية على البلدية والتي تعتبر قاعدة للامركزية ومدى تكريس هذا المبدأ من أجل بناء ديمقراطية حقيقية تشاركية وإنجاح التنمية المحلية على المستوى المحلي.

مجال الدراسة الزماني والمكاني:

لقد عرفت البلدية منذ إنشائها بأنها قاعدة للجماعات المحلية صورة من صور التنظيم اللامركزي وأقرب لإدارة للمواطن، كما تعتبر لبنة أساسية لتنفيذ سياسات الدولة داخل الإقليم، وهذا أدى بالمشروع الجزائري إلى ذكرها في مختلف الدساتير منذ الإستقلال وإلى يومنا هذا، وقد عمد المشروع أيضا إلى تنظيمها في شكل قانون حيث أصدر مجموعة من القوانين المتعاقبة لمسايرة هذا التطور للبلدية وتمثلت في إصدار:

- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.

- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990.

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

ونتطرق من خلال دراستنا هذه إلى مدى فاعلية الرقابة الإدارية على البلدية وأثرها على اللامركزية في الجزائر.

المنهج المتبع:

تبعنا لدراستنا هذه فقد استوجبت علينا إتباع المنهج الوصفي التحليلي وهذا من أجل وصف نظام الرقابة الإدارية على البلدية بشكل دقيق وتحليل مختلف النصوص القانونية بالبلدية وبالأخص المواد المتعلقة بالرقابة عليها.

الدراسات السابقة:

لا تعدّ دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على البلدية وأثرها على اللامركزية في الجزائر هي الوحيدة من نوعها بل سبقتها عدة دراسات تناولت هذا الموضوع والتي اعتمدنا عليها:

1- بن ناصر بوطيّب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011/2010.

2- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013/2012.

3- لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2013/2012.

4- عبد العزيز درييل، عبد الكريم شاوشي، الرقابة الوصائية على البلدية بالجزائر (في ظل قانون 10/11) مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2015/2014.

صعوبات الدراسة:

ومن بين أهم الصعوبات التي تواجه أيّ باحث ودارس هي قلة المراجع والمصادر أو عدم توافرها، ومن بين الصعوبات التي واجهتنا هي عدم توفر المراجع وذلك بسبب إغلاق جميع المكتبات وخاصة مكتبة الكلية والذي مرده إلى انتشار الوباء، إضافة ضيق الوقت.

الإشكالية:

ومما سبق ذكره نطرح الإشكالية الرئيسية التالية:

- ما مدى فاعلية الرقابة الإدارية على البلدية وأثرها على اللامركزية في الجزائر؟ ولمعالجة هذه الإشكالية قمنا بطرح تساؤلات فرعية عن الإشكالية الرئيسية:
- ما هو الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية والبلدية؟
- وما هي الأجهزة والآليات التي تقوم بالرقابة؟ وما أثرها على اللامركزية البلدية؟

خطة البحث:

ولدراسة هذا الموضوع قمنا بتقسيمه إلى فصلين وكل فصل إلى مبحثين وهي كالتالي:

تناولنا في الفصل الأول والمعنون تحت: إطار الرقابة الإدارية على البلدية حيث قسّمناه إلى مبحثين وتطرقتنا في المبحث الأول إلى ماهية الرقابة الإدارية، وفي المبحث الثاني أوردنا فيه البلدية في التنظيم الإداري الجزائري، أمّا فيما يخص الفصل الثاني فقد أدرجنا فيه أجهزة وآليات الرقابة الإدارية وأثرها على اللامركزية البلدية من خلال مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول أجهزة وآليات الرقابة الإدارية على البلدية ثمّ آثار الرقابة الإدارية على اللامركزية البلدية في المبحث الثاني.

الفصل الأول:
إطار الرقابة الإدارية على
البلدية

الفصل الأول : إطار الرقابة الإدارية على البلدية

تتجلى البلدية كقاعدة للمركزية في النظام الإداري الجزائري، حيث منحها المشرع الجزائري مجموعة من الصلاحيات والامتيازات ومنها الاستقلالية التي تعتبر ركن أساسي وجوهري والقائمة أساسا على الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون البلدية السابق رقم 90-08 والمؤرخ في 17 أبريل 1990 والمادة الأولى من قانون البلدية الحالي رقم 11-10 والمؤرخ في 22 جوان 2011.

فاستقلال البلدية لا يفهم منه العمل بمنأى عن السلطة المركزية بل هي تخضع لها تحت ما يسمى بالرقابة الإدارية، وذلك باعتبارها آلية اعتمد عليها المشرع الجزائري في مختلف قوانينه المتعلقة بالبلدية.

وسنحاول من خلال دراستنا لهذا الفصل التطرق إلى ماهية الرقابة الإدارية في (المبحث الأول) ثم البلدية في التنظيم الإداري الجزائري في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

رغم استقلال البلدية وتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، إلا أنها تبقى خاضعة للسلطة المركزية تحت ظل ما يسمى بالرقابة الإدارية. سنحاول من خلال دراستنا لهذا البحث التطرق لمفهوم الرقابة الإدارية في (المطلب الأول)، وكذا أهمية وأهداف هذه الرقابة من خلال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

يعدّ تعريف الرقابة الإدارية مصطلح واسع وكبير وذلك راجع لاختلاف فقهاء القانون الإداري، وتداخلها مع بعض الأنظمة المشابهة، وهذا يقتضي تعريف الرقابة الإدارية لغة وفقها، و موقف المشرّع الجزائري في (الفرع الأول) ثمّ تمييزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

أولاً: تعريف الرقابة لغة

يحمل اللفظ اللغوي لأيّ كلمة الكثير من المعاني في اللغة العربية، حيث نجد أنّ لفظ كلمة الرقابة لها الكثير من المعاني والمصطلحات في مختلف القواميس، نجد أنّ قاموس المحيط شرح كلمة الرقيب وهو الله والحافظ والمنتظم... وِرْقَابَةٌ وِرْقُوبًا وِرْقَبَةٌ بفتحهم، انتظره، كترقبه وارتقبه¹، وأمّا قاموس لسان العرب الرقيب يعني الحفظ: أي هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ويقال: ترقبه أو أرتقبه أي أنتظره وترصده ويقال أيضا: رقب الشيء يرقبه وراقبه، أي حرسه، وراقب القوم حارسهم²، وجاء في قاموس مختار الصحاح أنّ الرقيب: الحافظ والمنتظر، وراقب بمعنى خاف ومن ذلك راقب الله أي خافه³.

وقد ورد لفظ الرقيب في كثير من آيات القرآن الكريم منها قوله تعالى (إنّ الله كان عليكم

رقيباً)⁴

¹ - مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، قاموس المحيط، الطبعة 6، مؤسسة الرسالة، لبنان، 1988، ص90.

² - ابن منظور، لسان العرب والمحيط، إعداد وتصنيف يونس الخياط ونديم مرعشلي، دار لسان العرب، لبنان، 1970، ص 04-12.

³ - محمد ابن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، لبنان، 1996، ص126.

⁴ - الآية 1 من سورة النساء، ص77.

وتفسير قوله بأنه رقيب أي: مطلع على العباد في حال حركاتهم وسكناتهم.¹
جاء في قاموس أكسفورد المحيط(عربي- انجليزي) أنّ كلمة Control تعني السيطرة أو التحكم والضبط.²

أمّا قاموس المرشد (عربي- فرنسي) فقد شرح كلمة Controle بأنها: تفتيش، مراقبة.³
ثانياً: تعريف الرقابة الإدارية فقهاً:

يعتبر تعريف الرقابة الإدارية فقهاً من أصعب التعاريف نظراً لتنوّع وسائل وأهداف الرقابة وأساليبها، لكن بعض الفقهاء حاولوا إعطاء تعريف شامل ودقيق.
ومن بين هذه التعريفات الفقهية نذكر منها:

يعرفها الدكتور عمار بوضياف: "أنّ الوصاية هي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أنّ نظام الوصاية الإدارية يكفل للهيئات المستقلة حقّها في اتّخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون".⁴

ونلاحظ من خلال هذا التعريف بأنّ هناك علاقة قانونية بين الأجهزة اللامركزية والنشاطات المركزية، إضافة إلى عدم خروج الهيئات المستقلة عن الحدود المسطرة قانوناً.
كما يعرفها الدكتور عمار عوابدي "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".⁵

الملاحظ من هذا التعريف أنّ ما هناك علاقة تنظيمية بين الهيئات المركزية واللامركزية هي التي تحدد العلاقة القانونية بينهما.

¹- عبد الرحمان بن ناصر السعدي، تفسير الكريم الرحمان في تقسيم كلام المنان، الطبعة 1، دار التقوى، مصر، 2013، ص162.

²-Mohamed Badaui : A L – Muhit , ox Ford Study dictionary English- Arabic.Academi international for publishing and printing, Beirut, 2003, p231.

³-Morchid, Français- Aarab, Editions el Morchid El DjA2AiRiA, Algérie, 2009, p57.

⁴- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 177.

⁵- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، (د.ط)، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

أمّا الأستاذ ناصر لباد يرى بأنّ " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلاّ في الحالات ووفقاً للأشكال التي تنصّ عليها القانون"¹. نستنتج من هذا التعريف أنّ ما ذهب إليه أستاذ ناصر لباد نفس ما ذهب إليه الدكتور عمار بوضياف بأنّ الرقابة الوصائية تنبثق عن القانون وهو الذي يسطر عملها ويحدّد العلاقة بين الهيئات المركزية واللامركزية.

وأما الدكتور علي خطار الشنطاري فيعرّفها بقوله "الوصاية عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة، لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي"².

ونستنتج من خلال هذا التعريف أنّ الرقابة الوصاية لا تمارس فقط منه من جهة التنظيم المركزي بل قد تكون هناك جهات للامركزية تمارس هذه الرقابة. وقد ركّزت جميع هذه التعاريف للرقابة الإدارية على النقاط التالية:

- * الهدف من الرقابة هو حفظ وحدة الدولة والمصلحة العامة.

- * أنّ الرقابة الإدارية تحدد وتضبط عن طريق القانون حيث لا وجود لوصاية إدارية بدون نص.

- * تحدث هذه الرقابة عن طريق أشخاص معنوية مستقلة.

- * تعد هذه الرقابة رقابة خارجية عكس الرقابة الداخلية والتي تكون خاضعة للرقابة الرئاسية.

ثالثاً: موقف المشرّع الجزائري من الرقابة الإدارية

تبنت الدساتير الجزائرية فكرة الرقابة، حيث نجد في دستور 1976 أنّه أدرج الرقابة وجعل منها وظيفة جنبا إلى جنب مع الوظائف الأخرى (تنفيذية- تشريعية- قضائية) وهذا لضمان تسيير أجهزة الدولة حيث جاء في المادة 184 "تستهدف الرقابة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد"³، كما أكدّ الدستور 1996 على الرقابة في مدلولها الشعبي وهذا في مادة 159 وجاء فيها "تضطلع المجالس

¹ ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 46.

² علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2000، ص 226.

³ المادة 184، من الدستور الجزائري 1976، القانون رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94،

المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص 1324.

المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"¹، وأيضاً أسست للرقابة مجلس يدعى بمجلس المحاسبة وهذا ما أكّدت عليه المادة 170 بقولها "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"².

ونصّ الدستور الجديد المعدّل لسنة 2016 في المادة 15 منه "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الإجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"³.

أمّا فيما يخصّ القوانين فقد أخذ المشرّع الجزائري بفكرة الرقابة الإدارية خاصة على الجماعات المحلية وهذا ما نستشفه في القوانين الجديدة للجماعات المحلية وهما القانون 10-11 المتعلّق بالبلدية والقانون 07-12 المتعلّق بالولاية.

نلاحظ من خلال هذه النصوص الدستورية والقانونية بأنّ المشرّع الجزائري لم يعطي تعريف للرقابة بل أشار إليها فقط في الدساتير، أمّ القوانين أشار لها من الناحية العملية.

الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها

بالرغم من وجود تشابه مصطلح الرقابة الإدارية مع بعض المفاهيم في الأنظمة المشابهة إلا أنّ هناك اختلاف جذري بينها، وسنحاول من خلال هذا الفرع التمييز بين الرقابة الإدارية عن غيرها من المفاهيم في الأنظمة المشابهة.

أولاً: التمييز بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية

يعدّ القانون الإداري مشبّع ببعض المفاهيم ومصطلحات القانون الخاص، خاصة منها القانون المدني، حيث يعتبر مصطلح الوصاية الإدارية مثال على ذلك، فهو راجع في الأصل إلى القانون الخاص ومستمد من مفهوم الوصي والموصي عليه، فالوصاية هنا تكون على الشخص ناقص أو فاقد الأهلية، حيث يتصرّف الوصي باسم ولحساب الموصي عليه. أمّا الوصاية الإدارية في القانون الإداري فتختلف عن سابقتها من الوصاية، لأنّ الشخص الإداري لا يفقد أهليته مثل الشخص الطبيعي، كما تتمتع الهيئات الإدارية

¹ - المادة 159، من الدستور الجزائري 1996، القانون رقم 96-438 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، ص 29.

² - المادة 170، من الدستور الجزائري 1996، المرجع نفسه، ص 31.

³ - المادة 15، من الدستور الجزائري 2016، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 7 مارس 2016 الجريدة الرسمية، رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016، ص 08.

اللامركزية بالاستقلالية، لأنّ الهيئات اللامركزية تتمتع كما رأينا سابقا بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقرّرت هذه الوصاية حماية المصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.¹

انقسم فقهاء القانون الإداري حول إبقاء مصطلح الوصاية الإدارية فجانّب من الفقهاء يرى بأنّ الوصاية الإدارية لا يشكّل أي خلط بين القانون الإداري والقانون المدني والمراد من هذا المصطلح هو التعبير عن رقابة الهيئات والسلطات المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية والمحلية، فالقانون الإداري نسخ الكثير من المفاهيم والمصطلحات الخاصة بالقانون الخاص، لكنها اكتسبت معاني مختلفة تماما، ومن بين هذه المصطلحات نجد المسؤولية الإدارية والملكية في الأموال العامة والعقود الإدارية، لكن الجانب الآخر من الفقهاء يرفض إبقاء هذا المصطلح، لأنّ استعمال الوصاية الإدارية يؤدي إلى خلط بينه وبين الوصاية في القانون المدني، فقد يفهم هذا المصطلح بشكل خاطئ ويظن بأنّ الهيئات الإدارية اللامركزية قد تكون ناقصة الأهلية أو فاقد الأهلية.

ومما سبق نذكر بعض الاختلافات:

* الوصاية في القانون المدني تصرفات تهدف إلى حماية مال العام باعتباره مال خاص وهذا خلاف الوصاية الإدارية التي تهدف لحماية المال العام.

* الوصاية في القانون الخاص تقوم على فكرة الإنابة فالوصي هو الذي يبرم التصرفات القانونية وهذا عكس الوصاية الإدارية حيث لا توجد إنابة فيها.²

ثانيا: التمييز بين الرقابة الإدارية والرقابة الرئاسية:

تعدّ كل من الرقابة الإدارية والرقابة الرئاسية وجهان لعملة واحدة وهو القانون الإداري، فرغم وجود الكثير من أوجه التشابه بين الرقابتين ومثال ذلك استعمال كلا الرقابتين سلطة التصديق والحلول والإلغاء، إلّا أنّ هناك أوجه اختلاف بينهما وقبل التطرق لنقاط اختلاف وتشابه الرقابتين، يجب تعريف كل منهما.

¹ - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012-2013، ص 65.

² - لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2012-2013، ص 45.

تعرف الرقابة الرئاسية بأنها" السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة".¹

أما الرقابة الإدارية ومن خلال التعاريف السابقة تعرف بأنها (مجموعة الصلاحيات والامتيازات التي يمنحها المشرع للسلطات المركزية بموجب القانون ليتمكنها من مراقبة أعمال الجماعات المحلية اللامركزية باستعمال وسائل محددة).

سنحاول من خلال النقاط التالية إبراز أوجه التشابه والاختلاف بين الرقابة الإدارية والرئاسية:

1/ أوجه التشابه بين الرقابة الإدارية والرئاسية:

* تمارس الرقابتين نفس وسائل ومظاهر الرقابة وتتجلى هذه الوسائل خاصة من الناحية العملية في سلطة الإلغاء وسلطة التصديق وسلطة الحلول.

* إنّ كل من الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية تباشر سلطة إدارية عليا إزاء سلطة أدنى منها درجة، فمهما اختلفت وتعددت أساليب وأشكال الرقابة الإدارية في نطاق الجهاز الإداري للدولة سواء كان مركزي أو لا مركزي فهي في الأخير تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها وإشرافها على أعضاء وأعمال الآخرين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا،² وهذا بنفس الإشراف والرقابة التي تمارسها السلطة على الجهات اللامركزية.

* نجد أنّ كلّ من الرقابة الإدارية والرقابة الرئاسية مهما اختلفت أشكال الرقابة و وسائلها إلا أنّهما يخضعان إلى نفس القانون وهو القانون الإداري.

2/ أوجه الاختلاف بين الرقابة الإدارية والرقابة الرئاسية:

* تكمن الرقابة الرئاسية ضمن الإدارة المركزية أو غير المتركرة، بين سلطة عليا وسلطة تابعة، أما الرقابة الإدارية فلا تكون أساسا إلا في الإدارة اللامركزية، بين سلطة الوصاية والسلطة اللامركزية.

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 66.

² - لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 46.

* إنَّ الهدف من الرقابة الإدارية هو حفظ وحدة الدولة وحماية المصلحة العامة ومصصلحة الهيئات المحلية، واحترام مبدأ المشروعية، فحين تهدف الرقابة الرئاسية إلى حسن سير العمل الإداري وتنفيذ المهام الموكلة إليهم.

* تعمل السلطة الرئاسية ضمن إطار الإدارة المركزية وهي ليست بحاجة إلى نص قانوني من أجل أن تعمل، أمَّا السلطة الوصائية فإنَّها تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلاَّ في حالات ووفقًا للأشكال التي ينصَّ عليها القانون.¹

* إنَّ توجيه الأوامر والتعليمات الملزمة لا وجود له ضمن السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، تعكس ما هو موجود في الرقابة الرئاسية حيث تعتبر من مميزات هذه الأخيرة.

ثالثًا/ التمييز بين الرقابة الإدارية و رقابة الإشراف الإداري:

قبل التطرُّق إلى تمييز الرقابة الإدارية عن الإشراف الإداري نعرِّج إلى تعريف الإشراف الإداري.

يعرّف الإشراف الإداري بأنَّه "مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وإنَّما تهدف إلى حسن سير المرافق العامة وتنظيمها وتشتمل تلك الإجراءات على التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي".²

نلاحظ من خلال هذا التعريف بأنَّ:

* الإشراف الإداري لا يكون إلاَّ على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها.

* الهدف من الإشراف الإداري هو حسن سير المرافق العامة.

* بدون نص قانوني أو لائحي يمكن أن تقرر للسلطة المركزية حق رقابة الإشراف الإداري وهذا لما لها من حقوق مترتبة جراء مسؤوليتها عن السير الحسن للمرافق العامة.

وتختلف الرقابة الإدارية عن رقابة الإشراف الإداري في كون الأخيرة لا تقوم على نص قانوني عكس ما هو عليه في الرقابة الإدارية، إضافة إلى أنَّ رقابة الإشراف الإداري تبدو

¹ - أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، طبعة رابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

1986، ص 115.

² - لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 53.

أقلّ عمقا إزاء الجماعات المحلية بحكم ما للجماعات المحلية من حرية في اختيار هيكلها عن طريق الانتخاب.

ومن بين أهمّ الاختلافات بين الرقابتين نبرزها في النقاط التالية:

أ- سلطة التعيين: يعدّ التعيين من وسائل الإشراف الإداري كما يراه بعض الفقهاء لأنّه يتتافى مع اللامركزية المحلية أو الإقليمية التي تدعوا إلى الاستقلالية ولا يمكن تحقيق ذلك إلاّ عن طريق أسلوب الانتخاب، "وبما أنّ هذا الأسلوب يتتافى مع روح اللامركزية الإدارية التي تعني الاعتراف للأشخاص العمومية بحرية اختيار أعضائها ومسيريها، فهناك من يرفض تصنيف هذه المؤسسات ضمن التنظيم اللامركزي"¹.

ب- سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة: يمكن للسلطة المركزية أن توجّه للهيئات اللامركزية منشورات ودوريات غير ملزمة في حد ذاتها وهذا حتى بعدم وجود نص قانوني، حيث لا تعتبر على الجماعات المحلية وصاية لأنّها تتمتع بالاستقلال فهو يتعارض مع روح اللامركزية.

"فسلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لا مركزية حيث لا وجود للسلطة الرئاسية"²

ج- سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني أو لائحي:

يظهر الإختلاف الجوهرى بين رقابة الإشراف الإداري والرقابة الإدارية في كون هذه الأخيرة لا تكون إلاّ بنص قانوني، فالسلطات المركزية لا يمكن أن تمارس الوصاية على الهيئات المركزية إلاّ بتوفّر نصوص قانونية محدّدة، ومثال ذلك الوالي لا يستطيع تطبيق الرقابة إلاّ عن طريق قانون البلدية، وهذا خلاف لرقابة الإشراف الإداري التي تمارس بدون وجود نص قانوني، ويثار تساؤل لو أصدرت لائحة أو قانون يجيز الرقابة من طرف هيئة مركزية على هيئة لا مركزية، فهل يمكن اعتبارها رقابة وصائية؟

يرى بعض من الفقهاء أنّه يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأنّ النصوص الصادرة لا تخوّل أيّ رقابة، " كون الوصاية الإدارية قيد على استقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتّخاذ

¹ محمد رضا جنّيح، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص 82.

² لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 55.

قراراتها المحلية¹ فالوصاية تكون محددة بنص قانوني، وباقي الإجراءات الأخرى تكون من باب النصائح وطلب بعض الإحصائيات والبيانات.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية وأهميتها

عزّز المشرّع الرقابة الإدارية بمجموعة من الوسائل والإجراءات القانونية يبتغي من ورائها تحقيق أهداف منشودة من أبرزها أهداف إدارية وسياسية ومالية، ولذلك تكتسي هذه الرقابة أهميّة بالغة لدى المشرّع، وسنتطرق للحديث عن هذه الأهداف في (الفرع الأول) ثمّ أهميّة هذه الرقابة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف الرقابة الإدارية

لا تعدّ فكرة فرض الرقابة الإدارية وتعزيزها بمنظومة قانونية تعتمد على جملة من الأجهزة والآليات خاصة على الجهات والهيئات المحلية والإقليمية والتي تتمتع بنوع من الإستقلال في تدبير شؤونها فكرة اعتباطية بل يسعى المشرّع من ورائها إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ومن أبرز هذه الأهداف هناك أهداف سياسية وإدارية ومالية.

1/ الأهداف السياسية:

تتمثّل هذه الأهداف فيما يلي:

أ- ضمان الوحدة السياسية للدولة:

يعدّ مبدأ الوحدة أساس الدولة فهو كيانها الأساسي، حيث تعمل على التأكّد من خروج الهيئات المحلية وانفصالها عن كيان الدولة قانونيا وإداريا بالرغم من استقلالية هذه الأخيرة واعتبار أنّ الهيئات اللامركزية ماهي إلاّ جزء من نظام الدولة العام.

ب- حماية حقوق وحرّيات الأفراد وضمانها:

تعمل الهيئات المحلية اللامركزية على كبح حرّيات الأفراد من خلال إصدار لوائح تسمّى لوائح الضبط الإداري وهنا يكون دور الرقابة في التأكّد من شرعية هذه اللوائح وعدم مخالفتها للقوانين.

ج- التأكيد على مبدأ المشروعية:

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 69.

يعدّ مبدأ المشروعية همزة وصل بين الإدارة المركزية و الهيئات المحلية حيث تكفل الرقابة التزام هذه الأخيرة بتنفيذ القوانين والأنظمة عند أداء أعمالها ومهامها وفي حالة خروج هذه الهيئات عن القوانين المسطرة تعدّ مخالفة لهذا المبدأ.

د - تفضيل المصلحة الوطنية على حساب المصلحة المحلية:

" يسعى السكان إلى تحقيق رغبات وحاجات ذات بعد إقليمي وأخرى ذات بعد وطني لذا وجدت الهيئات المحلية من أجل إشباع ما هو محلي وذلك بإسناد العديد من المرافق الوطنية إلى الوحدات على مستوى الأقاليم وعند تقاطع وتعارض المصالح الوطنية مع ما هو محلي"¹ تتدخل الرقابة كآلية لإرغام الهيئة المحلية لتغليب المصلحة الوطنية.

2/ الأهداف الإدارية:

تعمل الرقابة الإدارية من الناحية الإدارية على زيادة جودة العمل الإداري وتحسينه وعدم انحراف الإدارة وهذا لتحقيق المصلحة العامة وذلك عن طريق:

أ - ضمان الوحدة الإدارية للدولة:

بالرغم من استقلال الهيئات اللامركزية من الجانب الإداري والذي يعتبر المعيار الأصيل القائم عليه هذه الهيئات لاستقلالها، إلا أنّها تبقى تحت رقابة ووصاية الجهات المركزية التي تستهدف توحيد الدولة من الجانب الإداري وعدم تفككها بالكامل، ومنع تشكّل دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الرقابة إلى عدم تفكك الدولة"².

ب - تصحيح أخطاء العمل الإداري:

تكثّف الرقابة عن الأخطاء التي قد تقع فيها الإدارة بمناسبة أدائها لمهامها واستغلال موظفي الهيئات اللامركزية للسلطة لتحقيق أهداف شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، حيث تهدف الرقابة إلى الكشف عن هذه الأخطاء والانحرافات وإصلاحها وإيجاد الحلول لها.

ج - تحسين جودة العمل الإداري:

تعتبر الجودة في تقديم الخدمات للمواطنين بالنسبة للإدارة حلقة مهمة فتهدف الرقابة إلى التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات، إضافة إلى "تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم

¹ عبد العزيز دربيل، عبد الكريم شاوشي، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر (في ظل قانون 10/11)، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014-2015، ص 67.

² ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 73.

التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تحسين إدارة المرافق وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية¹ وهذا مع تطلّعات السلطات المركزية في الدولة.

هـ - تأكيد التوازن وتنفيذ الخطط الإدارية العامة للدولة:

تكفل الرقابة من التحقق بأنّ الأجهزة والهيئات اللامركزية تعمل على تنفيذ الخطط والأنظمة والالتزامات الوظيفية على أحسن وجه وبفاعلية وكفاءة عالية وعدم الخروج عنها والتأكيد على التنسيق بين الأجهزة والهيئات المحلية والسلطات المركزية وتسهيل عملها في أحسن الظروف ليؤدي إلى ارتفاع الأداء الإداري.

3/ الأهداف المالية:

تكشف المادة 1 من قانون البلدية رقم 11 / 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 بأنّ "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".²

من خلال الرقابة التي تقوم بها الجهات المركزية يعتبر هذا الإستقلال غير مطلق، حيث تسعى الرقابة إلى تحقيق جملة من الأهداف من الناحية المالية نذكر منها ما يلي:

أ - مراقبة الإعانات المالية الداخلية والخارجية وعملية إنفاقها:

تعمل الرقابة الإدارية على الكشف عن الهيئات المحلية التي تتوفر لديها موارد مالية وكذا الهيئات محدودة الموارد وهذا لتقديم الإعانات لها وسد العجز في موازنتها، فتعتمد الكثير من الهيئات المحلية على الدولة لتقديم الموارد المالية بسبب عجزها عن تحصيل الإيرادات بنفسها، إضافة إلى مراقبة عملية إنفاقها، وتسعى أيضا إلى مراقبة الإعانات المقدمة من الجهات الأجنبية وهذا ما جاء في المادة 171 من قانون البلدية 10-11 " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية"³

ب - التأكيد على توازن الميزانية:

يكون دور الرقابة هنا في المحافظة على ميزانية متوازنة وهذا لتحقيق الأهداف المرجوة وفي حالة المجلس الشعبي البلدي لا يمكن المصادقة على ميزانية غير متوازنة حسب ما جاء في

¹ - ابتسام عميور، المرجع نفسه، ص 73.

² - المادة 1 من القانون رقم 11-1 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، ص 7.

³ - المادة 171، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 23.

الفقرة 1 من المادة 183 "لا يمكن المصادقة على ميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على نفقات إجبارية"¹.

وفي حالة تم التصويت على الميزانية غير متوازنة يتم إرسال إذار من طرف الوالي ثم تضبط تلقائياً من طرفه.

ج- مراجعة الحسابات و الإعتمادات المالية:

تقوم الرقابة من التحقق من صحة وسلامة الحسابات من خلال الدفاتر والمستندات من أجل الكشف عن التجاوزات في عملية الإنفاق والحد من الإسراف في المال العام، وكذا تحصيل الإيرادات إلا عن طريق التشريع والتنظيم المعمول به.

د- الرقابة على الصفقات العمومية للجماعات المحلية:

تعتبر الصفقات العمومية القناة التي تتحرك فيها الأموال العامة ومن خلالها تقوم الدولة بتنفيذ سياستها العامة، لذا تتأكد السلطات الوصية عن طريق الرقابة من مطابقة الصفقات التي تبرمها مع الأهداف المسطرة من حيث الفاعلية والاقتصاد.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة الإدارية

أدى تطور الدولة وتعدد وظائفها واتساع أقاليمها إلى ضرورة الحاجة لتبني آليات أخرى غير التي تنتهجها الدولة في الإدارة المركزية للأقاليم، مما أدى إلى خلق نظام إداري جديد يخفف العبء عن الإدارة المركزية وهو النظام الإداري اللامركزي.

وقد برزت الأهمية البالغة للرقابة الإدارية مع التطور الذي شهدته الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في جوانب الحياة وكافة القطاعات، فأدى هذا التدخل إلى إيجاد ميكانيزمات جديدة لتسيير الأقاليم وهي الجماعات المحلية التي أصبحت تكتسي طابع اللامركزية والاستقلال، إلا أنّ هذا الإستقلال غير مطلق فقد أخضعت هذه الهيئات إلى عملية الرقابة للتحقق من أدائها لعملها وعدم خروجها على ما هو مسطر لها.

إنّ مهمة الرقابة لا تنحصر فقط في التأكد من أنّ تنفيذ الأعمال يسير بأفضل الطرق ويعطي النتائج المتوقّعة، فمهمة الرقابة لا تقوم على المنع والمساءلة فحسب، وإنّما في تحديد أسباب الانحراف أو الخلل في الأداء، ومن هنا تظهر أهميّة الرقابة في المتابعة والملازمة لتقادي الأخطاء والسيطرة على تصحيحها وإيجاد الحلول لها في الوقت المناسب.

¹ - المادة 183، قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 25.

فسعي الرقابة الإدارية المستمر في تحديد مواطن الخطأ والخلل وكشف أسباب الانحرافات والأخطاء، مما يجعلها تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للسلطات المركزية. وكما هو واضح بأن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى كالتخطيط والتنظيم والتوجيه، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.¹

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 72.

المبحث الثاني: البلدية في التنظيم الإداري الجزائري

للبلدية في الجزائر أهمية بالغة خاصة وأنها تمثل الجانب اللامركزي في التنظيم الإداري فيها، وتتمتع بمجموعة من المميزات من أبرزها أنها مجموعة إقليمية ومقاطعة إدارية للدولة ضامنة للسير الحسن لمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية داخل إقليم البلدية.

وسنتطرق من خلال هذا المبحث إلى مفهوم البلدية (كمطلب أول) ثم البلدية كأساس للامركزية الإدارية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم البلدية

اعتمدت الجزائر منذ استقلالها على التنمية المحلية كإستراتيجية لتحقيق الازدهار داخل كل أقاليم الدولة، وتعتبر البلدية في هذه السياسة الإستراتيجية حلقة مهمة لتنفيذ هذا المخطط، وسنخرج من خلال هذا المطلب إلى تعريف البلدية في (الفرع الأول) ثم نبذة تاريخية عنها في (الفرع الثاني) وأخيرا تشكيلتها واختصاصاتها في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف البلدية

تعتبر البلدية دعامة أساسية للدولة من خلال الدور الذي تقوم به في مختلف ميادين التنمية واعتبارها أقرب إدارة للمواطن ومكان لمشاركة السكان في تسيير الشؤون المحلية وعلى هذا الأساس نقوم بتعريف البلدية من الناحية الدستورية ثم من الناحية القانونية.

أولاً: تعريف الدساتير الجزائرية للبلدية

أشارت مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة للبلدية بداية من دستور 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2016، حيث جاء فيها.

1- دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 حيث أشار إلى البلدية في المادة 9 منه بقوله "تتكوّن الجمهورية من مجموعات إدارية يتولّى القانون تحديد مداها واختصاصها. تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"¹.

¹ - عبد العزيز دريبل، عبد الكريم شاوشي، مرجع سابق، ص 04.

2- دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 وجاء في المادة 36 التي تنصّ على "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.

البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة"¹.

3- دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 حيث نصّ في المادة 15 منه بأنّ "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية"².

4- دستور 1996 المؤرخ في 07 سبتمبر 1996 جاء في المادة 15 منه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية"³.

5- دستور 2016 المؤرخ في 7 مارس 2016 جاء في المادة 16 منه "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية"⁴.

ثانيا: التعريف القانوني للبلدية:

1- جاء في قانون البلدية الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 في المادة 1 منه:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية الأساسية"⁵.

2- أما قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 11 أفريل 1990 جاء في المادة 1 منه:

¹ - المادة 36، من الدستور الجزائري 1976، القانون رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر، ع 94، ص 1300.

² - المادة 15، من الدستور الجزائري 1989، القانون رقم 89-18 المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، رقم 09، المؤرخة في 1 مارس 1989، ص 237.

³ - المادة 15 من الدستور الجزائري 1996، القانون رقم 96-438 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، ج ر، ع 76، ص 10.

⁴ - المادة 16 من الدستور الجزائري 2016، القانون رقم 16-01، المؤرخ في 7 مارس 2016، ج ر، ع 14، ص 8.

⁵ - المادة 1، القانون رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير 1967، متضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد رقم 6، المؤرخة في 18 يناير 1967، ص 93.

"البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون"¹.

3- أما آخر قانون للبلدية وهو القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 جاء في المادة 1 منه: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون"².

وجاء في المادة 2 أيضا " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن، في تسيير الشؤون العمومية"³.
ونلاحظ من خلال التعاريف القانونية بأن البلدية أصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة في القانونين 90-08 و 11-10 خلاف لما كانت عليه في القانون الأول لها في عهد الإشتراكية وهو الأمر رقم 67-24.

ويمكن إعطاء تعريف جامع للبلدية من خلال التعاريف السابقة:

(البلدية هي الجماعة الإقليمية وقاعدة اللامركزية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، ونواة أساسية للتنمية المحلية ومشاركة المواطن في تسيير شؤونه).

الفرع الثاني: نبذة تاريخية عن البلدية

اعتمدت الجزائر على البلدية كقاعدة للامركزية ونواة للتنمية المحلية، إلا أن للبلدية جذور تاريخية تعود إلى ما قبل استقلال الجزائر عن الاستعمار الفرنسي.
وسنتطرق إلى نبذة تاريخية عن تطور البلدية أثناء الاستعمار الفرنسي وبعد استقلال الجزائر من خلال هذا الفرع.

أولا: البلدية ما قبل استقلال الجزائر

²- المادة 1 من القانون رقم 90-08، المؤرخ في 7 أبريل 1990، متضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد رقم 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص 488.

³- المادة 1 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو 2011، المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية عدد رقم 37، المؤرخة في 3 يوليو 2011، ص 7.

3-المادة 2 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يوليو 2011، المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية عدد رقم 37، المؤرخة في 3 يوليو 2011، ص 7.

إبان الاستعمار الفرنسي للجزائر عمل الاستعمار جاهدا لإخضاع الشعب والمقاومة التي ظهرت خاصة مقاومة الأمير عبد القادر، حيث تمكّن الاستعمار من تجنيد عدّة فرق اختلفت أسمائها إلا أنّها تصبّ في قالب واحد وهو خدمة المستعمر ومن هذه الفرق (الصبايحية وفرسان الدواوير)، حيث سعت لتفرقة الشعب والقضاء على المقاومة، إلا أنّ هذه الطرق التي انتهجها الاستعمار لم تؤتي أكلها، فاستحدثت السلطات الفرنسية طرق جديدة لبسط نفوذها على الجزائريين، ومن بين هذه الوسائل والإجراءات الجديدة هو إنشاؤه لما يسمى بالمكاتب العربية bureaux arabes وذلك سنة 1844 وتمّ تسييرها من طرف الجيش الفرنسي وأصبحت الوسيلة الأساسية للاستعمار لإخضاع الشعب الجزائري، وتحولت المكاتب العربية إلى إدارات محلية تتحكم في السكان الجزائريين ومن بين المهام الموكلة للمكاتب العربية هي:

* تحضير وتنظيم المراسلات والاطلاع على احتجاجات الأهالي.

* مراقبة التجمعات الدينية والزوايا.

* مراقبة مصالح القضاء الإسلامي.

* ضبط الإحصائيات والتعرّف على المواد الخاضعة للضريبة.

وقد عرفت فترة الاستعمار الفرنسي ظهور 3 أنواع من البلديات وهي :

1- البلديات الأهلية:

ظهر هذا النوع من البلديات في جنوب الجزائر (الصحراء) وبعض المناطق التي يتواجد فيها تعداد سكاني قليل، وتميّزت هذه البلديات الأهلية بطابعها العسكري، حيث تمّ الإشراف عنها من طرف الجيش الفرنسي ويتمثّل هذا الإشراف في متابعة ومراقبة هذه البلديات في كل منطقة وتسيير هذه البلديات من قبل القياد أو رؤساء العشائر الجزائريين، وأطلق عليهم أسماء أخرى مثل الآغا وال خليفة و شيخ العرب، بينما كان عددهم في الأراضي الخاضعة للحكم العسكري في جنوب الجزائر لا يتجاوز 270 قايدي، ويعتبرون بمثابة نواب لرؤساء البلديات في المناطق الخاضعة للحكم العسكري".¹

2- البلديات المختلطة:

¹ - عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، الطبعة الأولى، دار الغرب الإسلامي، لبنان، 1997، ص 170.

تعتبر البلديات المختلطة المنشأة من طرف الاستعمار الفرنسي بموجب القرار الصادر سنة 20 ماي 1868 وهي تتواجد في المناطق التي يسكنها الأغلبية من المسلمين ويقلّ فيها عدد الفرنسيين خاصة في القسم الشمالي للجزائر وتعتمد إدارة هذه البلديات في تسييرها على هيئتين هما:

أ- المتصرف:

يتم تعيين المتصرف الإداري من طرف الحاكم أو الوالي العام ويخضع له في معظم البلديات بقصد تطبيق القوانين على المسلمين وإجبارهم على الانضباط، وقد بلغ عدد المتصرفين في بداية القرن العشرين 260 متصرف إداري.

ب- لجان البلدية:

"تشكّل لجان البلدية من موظفين عسكريين ومستشارين أوروبيين ومسلمين وإسرائيليين، ويتّأس هذه اللجان القائد العسكري للناحية التي تتولى قضايا العدالة والأمن وجمع الضرائب وكل دوار تابع للبلدية وعنده ميزانية خاصة به"¹

3- البلديات ذات التصرف التام

أقيمت أساسا في أماكن التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، حيث كان سنة 1945 بالقسم الشمالي للجزائر 329 بلدية ذات تصرف تام (العاملة)، وعند اندلاع الثورة 1954 كان هناك 332 بلدية ذات تصرف تام، ثمّ عمدت السلطات الإستعمارية إلى إصدار المرسوم رقم 56-642 في جوان 1956 لتعميم البلديات ذات التصرف التام على كافة مناطق الجزائر، وذلك بهدف مجابهة الثورة²، وقد خضعت هذه البلديات للقانون البلدي الفرنسي الصادر في 5 أفريل 1884 والذي أنشأ آنذاك للبلدية هيئتين هما:

أ- المجلس البلدي:

تمّ اعتماد المجلس البلدي من قبل الاستعمار الفرنسي بهدف تسيير شؤون البلدية ورعاية مصالح السكان المدنيين وتنظيم شؤونهم، ويتمّ انتخاب أعضاء المجلس البلدي من قبل

¹ - عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، المرجع نفسه، ص 170.

² - دوداح أمال، مشري نبيلة، قانون البلدية الجديد وأثره على التنمية المحلية دراسة حالة بلدية يسر 2011-2016، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بوداوا، الجزائر، 2015-2016، ص 15.

سكان الدوار الأوربيين والجزائريين، ويشترط في كل مترشح أن تكون عنده أملاك أو تجارة أو صناعة ويدفع الضرائب. ويتشكّل المجلس البلدي من رئيس البلدية ومساعدين فرنسيين ومستشارين، ولأوّل مرة يعطى للجزائريين حق الترشح والانتخاب، غير أنّهم لا يملكون حقّ تولي رئيس البلدية أو مساعدي رئيس البلدية، كما أعطيت صلاحيات كبيرة للبلديات ومجلس البلدية هو الذي يشرف على كامل الدوار.

ب- العمدة:

ينتخب العمدة من طرف أعضاء مجلس البلدية، يعمل على تطبيق القوانين الفرنسية من أجل إحباط الثورة التحريرية واستحدثت السلطات الفرنسية أقسام إدارية جديدة ذات طابع عسكري وهي:

* الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية.

* الأقسام الإدارية الحضرية في المناطق المدنية.

تمّ استحداث هذه الأقسام من طرف الجيش الفرنسي لتسيير دائرة البلديات بشكل فعلي¹. يمكن القول أنّ مرحلة البلدية أثناء الاستعمار الفرنسي شهدت العديد من أصناف البلديات المختلفة، وكان الهدف من وراء استحداث هذه البلديات هو القضاء على المقاومة الشعبية وبعدها الثورة التحريرية سنة 1954 وإخضاع الشعب الجزائري لإرادة المستعمر، ولم يحقق التنظيم البلدي آنذاك اللامركزية الإدارية، "والميزة العامة لهذه الفترة هو نظام إداري عسكري مهيمنا على النظام الإداري المدني، رغم محاولات السلطات الإستعمارية التخفيف منه، إلاّ أنّها لم تستطع نتيجة قيام الثورات المسلّحة في الجزائر على امتداد الفترة الإستعمارية من 1830-1962".²

ثانيا: البلدية بعد استقلال الجزائر

كان لتأثير الاستعمار الفرنسي على الجزائر واضح جدا بعد الإستقلال، فمنذ الإستقلال شهدت مؤسسات الدولة فراغا بسبب المسيرين الفرنسيين الذين خرجوا مع خروج الاستعمار، وبسبب هذا الفراغ خاصة فيما يتعلق بالإدارة المحلية وبالضبط البلدية، ولهذا عرفت العديد من القوانين المنظّمة لها وبكلّ ما يتعلّق بهياكلها واختصاصاتها وتشكيلتها، وطرق انتخاب

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 36.

² بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق - بن عكنون، الجزائر، 2002-2003، ص 08.

أعضاء مجالسها حتى وصلت إلى آخر إصدار لقانون متعلق بها وهو القانون 10-11، وهذه نبذة عن تطوّر البلدية بعد الإستقلال:

1- البلدية خلال المرحلة الانتقالية من 1962 إلى 1967:

مرّت البلدية خلال هذه الفترة من تاريخ الجزائر المستقلة بفراغ تركه الاستعمار الفرنسي، وقد وصل عدد البلديات التي استحدثها الاستعمار آنذاك إلى أكثر من 1535 بلدية والتي كانت تلعب دور كبير في القضاء على الثورة التحريرية وإخضاع الشعب الجزائري، إلا أنّها وبعد استقلال الجزائر شلّت تلك البلديات بسبب الظروف وخاصة نقص الموارد المالية والبشرية التي كان الاستعمار قائم عليها.

قامت السلطات الجزائرية في هذه الفترة بتقليص عدد البلديات وتمّ إطلاق تسمية هذه المرحلة "بمرحلة التجميع"، حيث وصل عدد البلديات إلى 676 بلدية، وتمّ إنشاء لجان تقوم بمهمة تسيير "شؤون البلدية" يقودها رئيس البلدية، وبهدف مساعدة هذه البلديات من الجانب الاقتصادي والاجتماعي تمّ إنشاء لجان تهتم بهذا الجانب.

2- مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إنشاء قانون البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي، وانطلاقاً من النصوص المرجعية ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرّك الهيكل السياسي المتمثّل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني لإعداد مشروع قانون البلدية الذي طرح بعد أحداث 1965¹، وأسباب قبل هذه الأحداث تمثّلت في شلّ البلديات بعد الإستقلال والتوجه نحو النظام الاشتراكي وإصلاح المنظومة الإدارية من بينها البلدية.

3- البلدية في ظل الأمر رقم 24-67

بعد مرور 5 سنوات من الاستقلال خرج أوّل قانون ينظم البلدية ويسيرها وهو الأمر رقم 24-67 المؤرّخ في 18 جانفي 1967، ووفقاً لمقولة "الغالب يتأثر بالمغلوب" فإنّنا نجد أنّ الأمر 24-67 تأثر بالنموذج الفرنسي لاعتبارات تاريخية كما تأثر بالنموذج اليوغسلافي بسبب تبني دستور 1963 للاتجاه الاشتراكي.

¹ - دوداح أمال، مشري نبيلة، مرجع سابق، ص 16.

يتجسّد التأثر بالنموذج اليوغسلافي في المبادئ بشكل رئيسي فالمقارنة بين البلديتين يظهر تشابه في التعاريف والوظائف حيث يتولّى تسيير فئة العمال والفلاحين، إلا أنّ البلدية اليوغسلافية تتمتع بنوع من الاستقلال الظاهري وهذا خلاف البلدية الجزائرية، "فالميثاق الذي ينص على أنّ البلدية ليست أبدا نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة لها والمشطوبة من اختصاص السلطة المركزية، وفي سبيل التخفيف من هذا الاستقلال تمّت الاستفادة من النموذج الفرنسي".¹

أ- التقسيم الإداري لسنة 1974

لقد كان التقسيم الإداري لسنة 1974 الذي استبدل مصطلح المقاطعة بالولاية، حيث تمّ رفع عدد الولايات إلى 31 ولاية، أما البلديات فوصل إلى 704 بلدية، وهذا لإعادة تحسين الأجهزة الإدارية في الأقاليم واستقرارها.

ب- التقسيم الإداري لسنة 1984

بعد مرور عقد من الزمن وبغية تحقيق نظام لامركزي واسع ازداد عدد الولايات إلى 48 ولاية ووصل عدد البلديات إلى 1541 بلدية، وبهذا تكون الإدارة أقرب للمواطن وتوازن بين الأقاليم .

ج- التقسيم الإداري الجديد لسنة 2019

جاء هذا التنظيم الجديد تحت قانون رقم 19-12 الذي أدى إلى استحداث 10 ولايات جديدة على مستوى الجنوب حيث ارتفع عدد الولايات من 48 ولاية إلى 58 ولاية، بينما بقي عدد البلديات على ما هو عليه.

4- البلدية في ظل القانون 08-90

أدت الظروف الخارجية والداخلية بالدولة إلى التخلي عن فكرة النظام الإشتراكي والتحوّل إلى التعددية الحزبية مع دستور 1989، الذي كرّس مبدأ الديمقراطية وإلغاء هيمنة الحزب الواحد، وبهذا الصدد شهدت الجزائر الكثير من التحولات ومن بينها إلغاء الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية واستبداله بقانون جديد يتماشى والمرحلة الجديدة وهو القانون رقم 08-90 الذي يكرّس مبادئ دستور 1989.

¹- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 187.

وفي ظل هذا القانون تمّ إلغاء المجلس التنفيذي ولم يعد لفئة العمال والفلاحين أية أولوية في الترشح بسبب تكريس مبدأ التعددية والتخلي عن فكرة النظام الإشتراكي.

5- البلدية في ظل القانون الجديد رقم 10-11

بالرغم من أنّ القانون 08-90 يحمل جوانب ايجابية إلاّ أنّه تبقى لديه بعض العيوب والثغرات، ومع الإصلاحات التي باشرتها الدولة في إصلاح الجماعات المحلية، تمّ إصدار القانون الجديد للبلدية رقم 10-11 الذي يكرّس هذه الإصلاحات خاصة بما يتعلق بمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية إلى جانب المجلس البلدي وبما يحقق مبدأ الديمقراطية التشاركية، كما عزز تمثيل المرأة في المجالس البلدية المنتخبة، إضافة إلى استحداث هيكل جديد وهو إدارة البلدية ينشطها الأمين العام، كما تمّ توسيع اختصاصات البلدية من الجانب المالي والعقاري والصحي والمدرسي.

الفرع الثالث: هيئات واختصاصات البلدية

أولاً: هيئات البلدية

- تشكل البلدية من 3 هيئات نصّت عليها المادة 15 من القانون رقم 10-11 من :
 - * هيئة تداولية: المجلس الشعبي البلدي.
 - * هيئة تنفيذية ويرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - * إدارة ينظمها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- المجلس الشعبي البلدي:

أ- تشكيلة المجلس الشعبي البلدي:

يتشكّل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء منتخبين من طرف المواطنين المسجلين بقوائم الانتخابات وذلك بالاقتراع العام السري ولمدة 5 سنوات قابلة للتجديد، ويختلف عدد أعضاء المجلس البلدي من بلدية إلى أخرى حسب الكثافة السكانية لكل بلدية، وهذا ما أكدت عليه المادة¹ 80 من قانون الانتخابات 10-16 والمعدل والمتمم بقانون رقم 08-19 المتعلق بالانتخابات، حيث يتكون أعضاء المجلس البلدي من:

¹ - المادة 80، من قانون الانتخابات رقم 10-16، المؤرخ في 25 غشت 2016، الجريدة الرسمية، عدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016، ص 20.

- * 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- * 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- * 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- * 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.0001 و 100.000 نسمة.
- * 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- * 43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.001 نسمة أو يفوقه.

ب- سير المجلس الشعبي البلدي:

-دورات المجلس الشعبي البلدي:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتجدد كل دورة 5 أيام، كما يجتمع المجلس في دورات غير عادية، كلما اقتضت الضرورة بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو يطلب من الوالي¹.

وفي حالة الظروف الاستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك، وتعدّد دورات المجلس بمقر البلدية إلا في حالة القوة القاهرة يمكن أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية، كما يمكن أن يجتمع خارج إقليم البلدية في مكان يحدده الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي².

أمّا فيما يخص جدول الأعمال وتاريخها فيتم عن طريق رئيس المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية وترسل استدعاءات للأعضاء لعقد الدورات وتدوّن في سجل المداولات في مقرّ سكانهم قبل 10 أيام، ويمكن أن تخفّض إلى يوم واحد في حالة الاستعجال، ويلصق مشروع جدول الأعمال لإطلاع الجمهور عند مدخل قاعة المداولات.

-مداولات المجلس الشعبي البلدي:

تجرى مداولات المجلس البلدي في الشؤون التي تدخل في اختصاصه وتحرر باللغة العربية، وبصوت على المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عن التصويت وفي حالة تساوي الأصوات يصبح صوت الرئيس مرجّحاً، وتحرّر المداولات وتسجّل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقّم ومؤشّر عليه من رئيس المحكمة

¹ - أنظر: المواد من 16 إلى 23 ، قانون البلدية 11-10 ، المرجع السابق، ص 08، 09.

² - أنظر: المواد من 52 إلى 59، قانون البلدية 11-10، المرجع نفسه، ص 12.

المختصة إقليمياً، وتوقع هذه المداولات من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت وتودع لدى الوالي في ظل 8 أيام مع وصل استلام.

إلا أن هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها والمتعلقة بالميزانية واتفاقيات التوأمة وقبول الهبات والوصايا الأجنبية والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية، وهناك مداولات تبطل بقوة القانون والتي تمسّ برموز الدولة أو التي تخرق الدستور أو الغير محررة باللّغة العربية.

وبالرجوع إلى قانوني الإدارة المحلية نجد أن المشرع قد وضع تقسيماً رباعياً للمداولات، مداولة تنفذ ضمناً، وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة، وأخرى باطلة بطلاناً مطلقاً والرابعة باطلة بطلاناً نسبياً.¹

لجان المجلس الشعبي البلدي:

تتشكّل لدى البلدية لجان دائمة وأخرى مؤقتة وهي:

* لجان دائمة: تتشكّل من بين أعضاء المجلس في مجال اختصاص المجلس الشعبي البلدي.

* لجان مؤقتة: وهي لجان تستحدث لدراسة موضوع محدد عن طريق مداولة وتنتهي مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثه لها.

ثانياً: الهيئة التنفيذية برئاسة المجلس الشعبي البلدي

أنّ الجهاز التنفيذي للبلدية هو جهاز جماعي، ويتكوّن من رئيس البلدية وعدة نواب للرئيس يتراوح عددهم من نائبين إلى 4 نواب وهذا حسب عدد المنتخبين لكل مجلس².

1- اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمّ انتخابه لعهدة مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد، حيث يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لرئيس المجلس الشعبي صلاحيات بصفته مثلاً للبلدية والدولة وهي:

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 23.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 84.

أ- بصفته ممثلاً للبلدية:¹

- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.
- تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- السهر على تنفيذ مداوالات المجلس.
- تنفيذ الميزانية بصفته الأمر بالصرف.
- المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.

ب- بصفته ممثلاً للدولة:

- اختصاصه كضابط الحالة المدنية.
- اختصاصه كضابط الشرطة القضائية.
- اختصاصه كضابط الشرطة الإدارية.
- 3- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كسائر أعضاء المجلس وذلك عن طريق:

أ- انتهاء العهدة الانتخابية:

بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي ومن بينهم رئيس المجلس تنتهي هذه الصفة بانتهاء العهدة الانتخابية والمحددة بـ 5 سنوات كما ذكرتها المادة 65 من قانون الانتخابات رقم 16-10 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 19-08. غير أنه يمكن تمديد العهدة الانتخابية الجارية تلقائياً حسب الفقرة 3 من المادة 65 سائلة الذكر تلقائياً في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 104 و 107 و 110 من التحليل الدستوري لسنة 2016.

ب- الوقاية:

وهي حالة طبيعية تجري على كل إنسان، حيث نصّت المادة 70 من قانون البلدية 10-11 على أن يستخلف رئيس المجلس المتوفى خلال 10 أيام على الأكثر في أجل لا يتجاوز شهر واحد بالمرشّح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي، بحسب الكيفيات المنصوص عليها في القانون.

ج- الاستقالة:

¹ - أنظر المواد من 77 إلى 82، قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 14، 15.

تتم استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرادة منه، حيث يقوم بدعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي.

" حسب القانون القديم 08-90 تصبح استقالة رئيس المجلس نافذة بعد شهر، في حين تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي نافذة من تاريخ استلامها من الوالي في القانون الحالي، وقد راعى المشرع عدم تعطيل سير المصالح البلدية بسبب الإستقالة"¹.

د- التخلي عن المنصب:

وهي آلية جديدة تتم بها إنهاء مهام رئيس المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة 74 من قانون رقم 10-11 بسبب عدم قيام رئيس المجلس بجمع أعضاء المجلس لتقديم استقالته، كما يعتبر رئيس المجلس متخليا عن المنصب في حالة الغياب الغير مبرر لأكثر من شهر، ويتم استخلافه طبقا لأحكام المادة 65 من قانون الانتخابات رقم 10-16 والمعدل والتمم بالقانون رقم 08-19.

هـ- الإقصاء:

يعدّ الإقصاء سقوط لعضوية المنتخب بما فيهم رئيس المجلس سقوطا نهائيا، وهذا بقوة القانون بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول من ممارسة مهامه، ويثبت هذا الإقصاء من طرف الوالي بموجب قرار.

ثالثا: إدارة البلدية:

تعتبر إدارة البلدية هيئة ثالثة استحدثها المشرع بموجب قانون البلدية رقم 10-11 بحيث توضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ويقوم بتنشيطها الأمين العام للبلدية.

1- الأمين العام للبلدية:

أ- تعيينه:

يتم تعيين الأمين العام للبلدية وتحديد حقوقه و واجباته حسب المادة 127 و 128 من قانون البلدية رقم 10-11 عن طريق التنظيم.

ب- صلاحياته:

¹ - جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر - بريطانيا - فرنسا)، دار هومة، الجزائر، 2017، ص 142.

للأمين العام صلاحيات حددتها المادة 129 من قانون البلدية 10-11 تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام.
- تلقي التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس بكل ما تعلق بالتسيير الإداري باستثناء القرارات

2- مندوبيات وملحقات البلدية:

أ- مندوبيات البلدية:

تحدث البلدية مندوبيات خارج هيكلها بسبب التزايد في الكثافة السكانية ولحسن سير مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، وينشط هذه المندوبية منتخب بموجب مداولة ويتصرف المندوب تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹

ب- ملحقات البلدية:

تنشئ الملحقات بسبب صعوبة الاتصال بين المقر الرئيسي والمندوبيات حيث يحدّد مجال اختصاصها ويعيّن لها مندوب خاص بموجب مداولة، فيتولّى وظائف ضابط الحالة المدنية تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي²

3- أرشيف البلدية:

البلدية أرشيف بكل ما تعلق بسجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية حيث يضمن الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس تسيير الأرشيف طبقا للتنظيم المعمول به، حيث يعتبر الأرشيف بمثابة الذاكرة للبلدية، وفي حالة تحين عدم ضمان حفظه يقرّر الوالي إيداعه تلقائيا لدى الولاية.

¹- أنظر المواد 133 و 134، قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 20.

²- انظر المادة 13، قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه، ص 20.

الفرع الرابع: صلاحيات البلدية

تختص البلدية ببعض الصلاحيات لتنفيذ سياستها على المستوى المحلي، وتمثيلها للدولة على المستوى القاعدي، حيث تتولى بهذه المناسبة عدة اختصاصات وضعها المشرع وهي:

أولاً: صلاحيات البلدية في التهيئة والتنمية

يعمل المجلس المنتخب على إعداد برنامج موافق لعدته الانتخابية ويصادق عليه بموجب مداولة من أجل المساهمة في اختيار العمليات التي تمس بالطابع التنموي للبلدية وتهيئة الإقليم، والحفاظ على الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء والعمل على تشجيع النشاطات الاقتصادية والاستثمار بما يتماشى مع مخطتها التنموي.

ثانياً: صلاحيات البلدية في التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

للبلدية دور كبير في هذا المجال حيث تعمل على التزوّد بكل الوسائل ذات العلاقة بعملية التعمير كالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، ويقتضي إنشاء أي مشروع إلى موافقة المجلس باستثناء مشاريع ذات المنفعة الوطنية، وتسهر البلدية في هذا المجال على:¹

- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء.
- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة.
- حماية التراث المعماري والثقافي والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمّعات السكانية.
- الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للدولة.
- المساهمة إلى جانب الدولة في إحياء وتنشيط ذكرى الأحداث التاريخية.

ثالثاً: صلاحيات البلدية في التربية والنشاطات الرياضية والثقافية والسياحية والحماية الاجتماعية

ومن جملة صلاحيات البلدية ترقية كل ما يخص المواطن، فهي مسؤولة عن بناء مؤسسات التعليم الأساسي والمطاعم وتسييرها وتوفير وسائل النقل، كما تساهم في إنجاز الهياكل الموجهة للنشاطات الرياضية للشباب والمراكز الثقافية كالمكتبات البلدية، إضافة إلى تشجيع

¹ - أنظر المواد 115-116-117، قانون البلدية، 11-10، المرجع السابق، ص 180.

السيدة وتوسيعها والمبادرة بكل ما من شأنه أن يكفل للفئات الهشة والمحرومة في المجتمع بتقديم المساعدات لها

رابعاً: صلاحيات البلدية في النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

للبلدية أهمية كبيرة في هذا المجال لأن النظافة والصحة تكتسي طابع مهم بالنسبة للمواطنين، حيث تعمل البلدية على الحفاظ على نظافة الأماكن والشوارع والمساحات العمومية ومراقبة نظافة المياه ومعالجتها ومكافحة الأمراض والأوبئة المتقلة وتعقيم الشوارع. كما تعمل على توزيع المياه الصالحة للشرب وشق وإصلاح الطرقات العمومية خاصة الطرق ذات الأهمية السياحية والاقتصادية. وبهذا الصدد تقوم البلدية بالتكفل وتحسين الحياة المعيشية للمواطن وذلك في حدود إمكانياتها وقدراتها.

المطلب الثاني: استقلالية البلدية في التنظيم الإداري الجزائري

تعدّ البلدية الركيزة الأساسية وقاعدة اللامركزية في الدولة، باعتبارها هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بحيث تعتبر صورة للتنظيم الإداري اللامركزي، وبهذا فاستقلال البلدية مضمون بتحقيق الديمقراطية.

ومن خلال هذا المبحث سننظر إلى مفهوم التنظيم الإداري في الجزائر في (الفرع الأول) ثم مظاهر استقلالية البلدية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنظيم الإداري في الجزائر:

اعتمدت الجزائر منذ استقلالها على التنظيم الإداري الذي يقوم على عاملين أساسيين هما المركزية واللامركزية الإدارية، حيث سنتناول في هذا المطلب مفهوم المركزية الإدارية أولاً ثم مفهوم اللامركزية الإدارية ثانياً.

أولاً: المركزية الإدارية

1-تعريف المركزية الإدارية:

تعتبر أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، تقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة.¹

¹ - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك ، 2008، الدنمارك، ص 31.

2- صور المركزية الإدارية:

أ- **التركيز الإداري:** يعتبر التركيز الإداري من أشدّ صور المركزية الإدارية فهو يقوم على تركيز جميع القرارات المتخذة وجعلها بيد السلطة التنفيذية في العاصمة.

ب- **عدم التركيز الإداري:** يعتبر صورة مخفّفة عن التركيز الإداري فهو يسمح بإعطاء سلطة البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى المركز، ويتم نقل هذه الصلاحيات عن طريق التفويض الإداري أو قوانين صادرة من طرف السلطة التنفيذية.

3- أركان المركزية الإدارية:

أ- **تركيز الوظيفة الإدارية وحصرها في يد الإدارة المركزية:**

وهي حصر وتجميع سلطة القرار والبت النهائي في جميع الشؤون والمسائل الوظيفة الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء أصلا في ظل النظام البرلماني، أو في رئيس الجمهورية ثمّ الوزراء من بعده في ظل النظام الرئاسي، وحق إصدار القرارات الإدارية النهائية والباتة في الشؤون والمسائل الإدارية في الدولة.¹

ب- **التدرج الهرمي الإداري:**

وهو أن يأخذ الجهاز الإداري في الدولة والمكونة من مجموعة الأجهزة الإدارية المختلفة شكل المثلث الهرمي ذو طبقات أو درجات، بحيث تعتبر كل درجة مرتبطة بالأعلى منها درجة.

وللسلطة العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعا تاما، وهذه الدرجات تكون ما يسمّى بنظام التسلسل الإداري الذي يبيّن التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين ويبرر علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.²

ج- **السلطة الرئاسية:**

يقصد بها مجموعة من الاختصاصات يتمتّع بها كل من الرئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية

¹ - مرابطي حمو، العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية طاهري مولاي، سعيدة، 2015-2016، ص 10.

² - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 32.

امتياز أو حقا مطلقا للرئيس وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.¹

4- مزايا وعيوب المركزية الإدارية:

أ- مزايا المركزية الإدارية:

- تؤدي إلى وحدة الدولة وتقوية نفوذها وعدم تفككها عبر نفوذ السلطة المركزية.
- تعمل على تحقيق الوحدة الإدارية واستقرار و وضوح الإجراءات الإدارية عبر كامل تراب الدولة.

- تؤدي إلى ضمان المساواة بين جميع المواطنين بموجب إشرافها على مختلف المرافق.
- تقليل النفقات العامة وتحقيق الازدهار في الاقتصاد وعدم التبذير.

ب- عيوب المركزية الإدارية:

- الإشراف على كل المسائل مما يؤدي إلى تضييع المسائل ذات الأهمية البالغة.
- تؤدي المركزية إلى البطء في المعاملات واتخاذ القرارات الإدارية.
- اصطدام المركزية مع الديمقراطية التي تنادي بحرية السكان المحليين بتسيير شؤونهم.

ثانيا: اللامركزية الإدارية

1-تعريف اللامركزية الإدارية

وهي طريقة من طرق التنظيم الإداري حيث تتضمن توزيع السلطة بين الأجهزة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة، وتباشر هذه الأخيرة اختصاصاتها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية.²

2- صور اللامركزية الإدارية:

أ- اللامركزية الإقليمية أو المحلية :

ترتكز اللامركزية الإقليمية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيّز جغرافي معيّن، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية).³

ب- اللامركزية المرفقية:

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 157.

² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 43

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 57.

ومعناه أنّ المشرع يقرر أنّ مرفقا من المرافق العامة كالبريد أو الكهرباء، ويتحسن أن يدار بعيد عن الأسلوب المركزي، فيعطى هذا المرفق العام الشخصية المعنوية وتنظيم مستقل، وهذه فكرة الأشخاص العامة المرفقية أو المصلحية.¹

3- أركان اللامركزية الإدارية

أ- إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة:

يسمح النظام الإداري اللامركزي بإنشاء هيئات محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم، حيث تسمح الشخصية المعنوية بإعطاء أجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها.²

ب- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

حيث تتأسس فكرة اللامركزية الإدارية المحلية وهي الاعتراف وإقرار المشرع الوطني بأنّ هناك مصالح محلية، يكون من الأفضل أن تباشرها الهيئات المحلية المعنوية، حتى تتفرّغ الحكومة المركزية لإدارة المرافق الوطنية وحدها.³

ج- الخضوع للرقابة الإدارية:

إضافة إلى وجود أجهزة مستقلة ومنتخبة، فإنّ الاستقلال لن يكون مطلق بل سيكون محدود في النظام اللامركزي في صورة رقابة إدارية، وتتجلى مظاهر هذه الأخيرة في الوصاية الإدارية الممارسة والمبسوطة من طرف الوالي أو رئيس الدائرة إمّا على هيئات أو أجهزة الإدارة اللامركزية أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات.⁴

4- مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية

أ- مزايا اللامركزية الإدارية:

- تحقيق اللامركزية الإدارية سرعة في اتخاذ القرارات ونوع من الديمقراطية المحلية.

- تحقيق العبء عن الإدارة المركزية بتقريب الإدارة من المواطن.

- توزيع عادل للخدمات الإدارية والنفقات العمومية وتحصيل الإيرادات.

ب- عيوب اللامركزية الإدارية:

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012، ص 144.

² سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار مقارنة، مصر، 1989، ص 86.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، المرجع نفسه، ص 149.

⁴ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1982، ص 87.

- المساس بوحدة الدولة الإدارية وسلطة الإدارة المركزية.
- نقص الخبرة والكفاءة في تسيير الهيئات اللامركزية القائمة على الانتخاب.
- الزيادة في نفقات الدولة وتبذير للأموال العمومية.

الفرع الثاني: مفهوم استقلالية البلدية

أولاً: الشخصية المعنوية للبلدية

1- تعريف الشخصية المعنوية:

"إننا نقصد، تحت هذه التسمية، مجموعات من الأشخاص والأموال، التي نظراً لخصوصية أهدافها ومصالحها، يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات، فيتعلق الأمر مثلاً بالدولة والبلديات والشركات التجارية أو النقابات"¹.

2- البلدية كشخصية معنوية في القانون الجزائري:

تتمتع البلدية في التشريع الجزائري بالشخصية المعنوية حيث منحها المشرع هذه الصفة منذ استقلال الجزائر، وهذا من أول صدور القانون المنظم للبلدية رقم 67-24 إلى آخر قانون متعلق بالبلدية هو القانون رقم 11-10، حيث جاء في مادته الأولى "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية..."².

إضافة إلى قانون البلدية جاء أيضاً في القانون المدني في المادة 49 منه "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية"³.

3- نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للبلدية:

- يتمتع الشخص المعنوي بعدة مزايا نصت عليها المادة 50 من القانون المدني وهي:
- الذمة المالية.
 - الأهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.
 - الموطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

¹- ناصر لباد، مرجع سابق، ص 37.

²- أنظر : المادة 01، قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، ص 07.

³-المادة 49 من القانون رقم 05/07 المؤرخ في 13 ماي 2007، يتعلّق بالقانون المدني، الجريدة الرسمية، عدد 31، ص 10.

- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر.
- النائب يعبر عن آرائها.
- حق التقاضي.
- إضافة إلى الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة، تترتب عنها نتائج خاصة باعتبار البلدية من ضمن الجماعات المحلية وهي:¹
- يؤدي منح الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية إلى تفتيت السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة.
- موظفي الهيئات المعنوية موظفون عموميون.
- أن تتمتع بالشخصية المعنوية لا يدل على أنها مستقلة استقلالاً كاملاً عن الدولة.
- تسيير أموال الشخص المعنوي بأسلوب الإدارة العامة وأسلوب القانون العام وتوقر لها الحماية.

ثانياً: الذمة المالية للبلدية:

يعدّ الاعتراف بالذمة المالية للبلدية ركن أساسي لاستقلالها إضافة إلى اعتبارها قاعدة اللامركزية، ولهذا تتمتع البلدية بمراد مالية مستقلة.

1- الموارد المالية الخاصة للبلدية:

تتوقر البلدية على مجموعة من الموارد المالية تمكّنها من تحقيق أهدافها وتنفيذ ميزانيتها حيث نصّت المادة 170 من قانون البلدية 10-11 على موارد البلدية وهي:²

- حصيلة الجباية.
- مداخيل ممتلكاتها.
- مداخيل أملاك البلدية.
- الإعانات والمخصصات.
- ناتج الهبات والوصايا.
- القروض.

¹ - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005، ص 19.

² - المادة 170، قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 23.

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية.
 - ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية.
 - 2- الموارد المالية في حالة عجز البلدية:
- تتلقى البلدية إعانات ومساعدات مالية من طرف الدولة في الحالات التالية:¹
- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها.
 - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
 - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوّة القاهرة.
 - أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلّق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
 - نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية.

¹ - أنظر المادة 172، قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، ص 23.

خلاصة الفصل الأول:

تطرّقنا من خلال هذا الفصل الأول والمعنون تحت (إطار الرقابة الإدارية على البلدية) في المبحث الأول منه إلى تحديد تعريف الرقابة الإدارية لغة من مختلف المعاجم ثم الاختلاف الفقهي حول تعريفها وأخيرا تعريف المشرّع الجزائري لها حيث لم يضع لها تعريفا محددا، إضافة إلى تمييزها عن باقي ما يشابهها من أنواع الرقابة، كما تضمّن هذا البحث على أهداف الرقابة الإدارية حيث اندرجت هذه الرقابة على تكريس مبدأ المشروعية والحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا والمصلحة العامة لها، إضافة إلى الأهمية التي تكتسي الرقابة الإدارية من ناحية الكشف عن الانحرافات و الإختلالات التي تطال البلدية والجهاز اللامركزي بصفة عامة.

وتعرّضنا في المبحث الثاني وبشكل أكثر تفصيل إلى تعريف البلدية والتطور التاريخي الذي شهدته منذ فترة الاحتلال الفرنسي وإلى ما بعد الاستقلال، وقد عمد المشرّع الجزائري إلى تنظيم البلدية حيث أنشأ أول قانون لها سنة 1967 تحت رقم 67-24 ثمّ مع التحولات الداخلية والخارجية أعاد المشرّع إصدار قانون آخر للبلدية وهو القانون 90-08، إلا أنّ هذا القانون لم يعمر طويلا حتى أصدر المشرع آخر قانون للبلدية بما يتوافق والمرحلة الجديدة رقم 11-10 والذي ما زال ساري المفعول إلى الآن، وقد اعتبر المشرع البلدية قاعدة للجماعات المحلية ومنحها الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، بالإضافة إلى تشكيلها من ثلاث هيئات تعمل على تسييرها و الصلاحيات الممنوحة لها خاصة في إطار القانون الحالي للبلدية 11-10.

الفصل الثاني:

أجهزة وآليات الرقابة الإدارية
وأثرها على اللامركزية البلدية

الفصل الثاني: أجهزة وآليات الرقابة الإدارية وأثرها على اللامركزية البلدية

إن الاستقلال الذي تتمتع به البلدية والذي يمكنها من تنفيذ جميع أعمالها مصدره القانون، فقد منحها المشرع خاصيتين في استقلاليتها وهي الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، إلا أن هذا الاستقلال لا يعتبر مطلق بالمعنى الكامل، بل يعتبر نسبي وهذا لما تفرضه السلطة المركزية على البلدية من رقابة إدارية.

تمارس الرقابة الإدارية على البلدية وفقا لما أقره المشرع الجزائري، حيث أقرّ المشرع مجموعة من الآليات الرقابية التي تخضع لها البلدية بواسطة أجهزة تعمل على تنفيذ هذه الرقابة، من أهمها الوالي ورئيس الدائرة اللذان يمثلان عدم التركيز الإداري، إلا أن لهذه الرقابة آثار على المجلس الشعبي البلدي والبلدية، كونها قاعدة للامركزية في الجزائر. وسنتطرق من خلال هذا الفصل إلى دراسة أجهزة وآليات الرقابة الإدارية في (المبحث الأول) ثم آثار الرقابة الإدارية على اللامركزية البلدية في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أجهزة وآليات الرقابة الإدارية على البلدية:

اعتمد المشرع الجزائري على تفعيل الرقابة الإدارية التي تخضع لها البلدية بأجهزة تمثل التنظيم الإداري بعدم التركيز الإداري، حيث تمارس هذه الرقابة على البلدية من خلال الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة وكذلك أعمال وأعضاء المجلس. وقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين هما: (المطلب الأول) أجهزة الرقابة الإدارية على البلدية وفي (المطلب الثاني) آليات الرقابة الإدارية على البلدية.

المطلب الأول: أجهزة الرقابة الإدارية على البلدية:

تتم عملية الرقابة الإدارية على البلدية بإعتبارها تمثل اللامركزية الإدارية وبنوع من الإستقلال من طرف جهازين يمثلان عدم التركيز الإداري وهما الوالي ورئيس الدائرة ولذا سنتطرق من خلال هذا المطلب في (الفرع الأول) الوالي ثم في (الفرع الثاني) رئيس الدائرة.

الفرع الأول: الوالي

يتمتع الوالي بامتيازات وصلاحيات باعتباره ممثلا للدولة في المقام الأول والولاية، ويعتبر كذلك جهاز مخفف عن المركزية الإدارية وهو عدم التركيز الإداري، ومن خلال هذا المنصب يعتبر موظف ساميا في الدولة.

أولا: تعيين الوالي:

يتم تعيين الوالي من طرف رئيس الجمهورية مباشرة بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، ويكون هذا الاقتراح مرفق بتقرير، أما حاليا فيتم تعيين الوالي خارج مجلس الوزراء، ودون إقتراح من أية جهة كما يتضح ذلك من خلال المادة 1 من المرسوم الرئاسي 99-240¹ ويعتبر تعيين الوالي من جملة صلاحيات رئيس الجمهورية المخولة له دستوريا، وقد جاء في المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية...الولاية"²

1/ شروط تعيين الوالي:

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، بد، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 87.

² - المادة 92، قانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016، ص 18.

يخضع تعيين الولاة إلى شروط عامة تخضع لها أية وظيفة عمومية كما نصت عليها المادة 75 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 06-03 وهي¹:

- أن يكون جزائري الجنسية.
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.
- أن لا تحمل شهادة سوابق قضائية ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية وكذا المؤهلات المطلوبة للوظيفة المراد الالتحاق بها.

كما تنص المادة 13 من الرسوم التنفيذي رقم 90-230 على أنه يعين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، غير أنه يمكن أن يعين 5% من سلك الولاة خارج هذين السلكين.²

ثانياً: صلاحيات الوالي.

1/ الوالي ممثلاً للولاية:

خلافًا لما هو موجود في البلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فحين توكل مهمة تمثيل الولاية إلى الوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.³

أ/ دور الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز يعمل تحت سلطة وإشراف الوالي، حيث يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس وتنفيذها باعتبارها جهاز تنفيذي لمداوراته، كما يقدم تقرير عن تنفيذ المداورات عند افتتاح كل دورة عادية وإطلاع رئيس المجلس الولائي عن تنفيذ التحريات المقدمة من طرف المجلس وتقديم بيان سنويا عن نشاط الولاية يتبع بمناقشة.⁴

ب/ تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية:

¹ - المادة 75، من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة

الرسمية عدد رقم 46، المؤرخة في 16 يوليو لسنة 2006، ص 8.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع السابق، ص 88.

³ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 160.

⁴ - أنظر المواد 1-2 و 103 و 104 و 109، قانون البلدية 11-10، مرجع السابق، ص 17.

أكد المشرع على وجوب تمثيل الوالي للولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، بحيث يقوم باستضافة الشخصيات الوطنية والأجنبية وتقديم التهاني والتعازي بإسم الولاية وحضور الاحتفالات الوطنية والإمضاء على العقود والاتفاقيات مع ولايات أخرى أو حتى خارج الوطن بإسم الولاية، ويؤدي كذلك بإسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية¹.

ج/ تمثيل الولاية أمام القضاء:

بما أن الشخص المعنوي يتمتع بمجموعة من الحقوق ومنها حق التقاضي، تعد الولاية من الأشخاص العامة ولذا لها ميزة حق التقاضي أمام القضاء حيث يمثل الوالي الولاية أمام القضاء بصفته هيئة تنفيذية في الولاية، وقد جعل المشرع الوالي يمثل الولاية تمثيل تام حتى وإن كانت الدولة أحد أطراف النزاع.

2/ الوالي ممثلاً للدولة:

أ/ تمثيل الدولة داخل الولاية:

يعمل الوالي على تمثيل الدولة داخل الولاية باعتباره مفوض الحكومة، حيث يعمل على تنفيذ قرارات وتعليمات مختلف الوزارات، كما يشرف على التنسيق ومراقبة أعمال المصالح الخارجية غير الممركزة للدولة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية غير أنه يستثنى بعض القطاعات منها:²

- العمل التربوي والتنظيم في ميادين التربية والتكوين.
 - وعاء الضرائب وتحصيلها.
 - الرقابة المالية.
 - إدارة الجمارك.
 - مفتشية العمل.
 - مفتشية الوظيف العمومي.
 - المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها في إقليم الولاية.
- ب/ تنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة من الدولة:

¹ - أنظر المادة 105، قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص17.

² - أنظر المادة 111، قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه، ص17.

يسهر الوالي على تنفيذ القوانين الصادرة في الجرائد الرسمية بعد نشرها ووصولها إلى مقر الدائرة بيوم واحد كما يعمل على الالتزام بتنفيذ التنظيمات واللوائح الصادرة عن السلطات المركزية المتعلقة سواء بالمراسيم الرئاسية أو التنفيذية أو القرارات التنظيمية من طرف الوزراء.

ج/ سلطات الوالي في الضبط:

للوالي سلطات في مجال الضبط سواء إداريا أو قضائيا وهي:

- **الضبط الإداري:** تنص المادة 114 من قانون الولاية على أن "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية" ويستعين بسلطات الأمن في ممارسته صلاحياته في مجال الضبط الإداري.¹

- **الضبط القضائي:** لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي، مع إحاطته بجملة من القيود أهمها: ممارسة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة أو في حالة الإستعجال أو عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة، وهذا بتبليغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة.²

ثالثا: نهاية مهام الوالي:

أ/ الوفاة:

يعتبر الوفاة حادثة طبيعية تجري على كل إنسان، فالوفاة تمثل نهاية العمل بالنسبة لأي موظف وبحيث يستفيد ذوي المتوفى من حقوق مالية التي أقرها القانون بعكس الموظف المستقيل .

ب/ التقاعد:

يمكن لأي موظف في الدولة أن يطلب الإحالة على التقاعد بمجرد استيفائه المدة المحددة في التقاعد وبما أن الوالي يعتبر موظف ساميا، لا يشترط بلوغ السن القانونية للتقاعد. يحدث التقاعد دون إرادة الشخص المعني، بحيث تقوم المؤسسة أو الإدارة العمومية بتكوين ملف للمعني، في أجل أقصاه 6 أشهر ابتداء من تاريخ انتهاء المهام.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 130.

² عبد العزيز دربيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع السابق، ص 70.

ج/ الاستقالة:

تحدث الاستقالة بفعل إرادي ودون تدخل أية جهة من طرف الوالي يقدمها للسلطة صاحبة التعيين وهو رئيس الجمهورية الذي له الحق في تعيينه، وهو بصدور المرسوم بالإقالة من المنصب، ولم يحدث أن طلب أي والي الاستقالة.

د/ إنهاء المهام:

يتم إنهاء مهام الولاية من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بنفس الأشكال والإجراءات التي تكون في مرسوم التعيين، وتكون مراسيم إنهاء مهام الولاية غالبا مسببة ومبررة ويستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة في الإنهاء كما هو الشأن في عملية التعيين والذي يعد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية.¹

الفرع الثاني: رئيس الدائرة.

تعتبر الدائرة في الجزائر صورة من صور المركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري، وحيث لا تشمل الدائرة هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساند للولاية بحيث لا تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها استقلال مالي وليست لها أهلية التقاضي.²

ويعتبر رئيس الدائرة الممثل القانوني لها، لكونه موظف ساميا في الدولة ويعد الشخصية الثانية في الولاية بعد الوالي ومساعد له في تمثيل الدولة، ويشرف رئيس الدائرة على التنسيق بين البلدية أو عدة بلديات والولاية التابع لها.

أولا: تعيين رئيس الدائرة:

يتم تعيين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي رقم 90-240 من طرف رئيس الجمهورية وبناء على اقتراح من رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا)، وفي السابق كان يعين بواسطة مرسوم تنفيذي رقم 90-240 بناء على إقتراح من وزير الداخلية، إلا أن الملاحظة في تعيين رئيس الدائرة الذي يعد من صلاحيات رئيس الجمهورية حيث لم يتم ذكره في الدستور عكس الولاية.

1/ شروط تعيين رئيس الدائرة:

¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 88.

² - لصلح نوال، مقال، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة سكيكدة، العدد 07، 2017، ص 96.

يحكم تعيين رئيس الدائرة شروط عامة تجري على جميع من يوظف في وظيفة عمومية، حيث تقوم فيه جملة من الشروط ثم ذكرها في المادة 75 من القانون رقم 06-03 سالف الذكر وهناك شروط خاصة لتولي هذا المنصب وهي:¹

* **التكوين العالي ومستوى التأهيل:** يشترط للتعيين في الوظائف العليا للدولة تكوين عالياً يعادل الحيازة على شهادة جامعية على الأقل أو مستوى تأهيل مساوياً له.
* **الخبرة المهنية في مجال الإدارة:** اشترطت الحيازة المهنية مدة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية وهذا ما جاء في المادة 15 من المرسوم تنفيذي 90-230.

ثانياً: صلاحيات رئيس الدائرة:

1/ صلاحيات تمثيل الدولة:

يساعد رئيس الدائرة الوالي في تمثيل الدولة على المستوى المحلي حيث يتولى:
* التنسيق بين البلديات التي يشرف عليها وينسقها.
* تنفيذ القوانين الصادرة من الدولة وكذا القرارات والتنظيمات إضافة لقرارات المجلس الولائي.
* كما أنه مسؤول عن الأمن والحفاظ عليه على مستوى تراب الدائرة.

2/ صلاحيات تمثيل الوالي:

* السهر على تنفيذ القرارات الصادرة من طرف المجلس الشعبي الولائي.
* العمل على حفظ النظام العام في الدائرة تحت سلطة الوالي.
* إرسال التقارير إلى الوالي لإطلاعه بالوضع في البلديات التي يشرف عليها.

3/ صلاحياته باعتباره جهاز رقابة على البلديات:

تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 على أن يتولى رئيس الدائرة بهذه الصفة وتحت سلطة الوالي وبتفويض منه مايلي:²
* ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.

¹ - لصلح نوال، مرجع نفسه، ص 103.

² - المادة 10، من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، والجريدة الرسمية، عدد رقم 48، المؤرخة في 27 يوليو 1994، ص 6.

* يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية التي يحددها القانون المتعلقة بالميزانيات والحسابات الخاصة وتعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات وتعغير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية والمناقصات والصفقات العمومية.

* يوافق على المداوات وقرارات تقسيم المستخدمين البلديين.

ثالثا: انتهاء مهام رئيس الدائرة:

تعد الحالات التي ينتهي بها منصب رئيس الدائرة هي الحالات التي يمر بها كل موظف من وفاة وهي العلاقة النهائية مع المنصب إضافة إلى الاستقالة التي تحدث بشكل إرادي من طرف الشخص دون تدخل الغير، كما أن التقاعد بالنسبة لرئيس الدائرة وباعتباره موظف ساميا في الدولة فإنها تجري عليه أحكام المناصب العليا في الدولة، وكذلك تنتهي مهام رئيس الدائرة بإنهاء المهام من طرف السلطة التي عينته وهو رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي والملاحظ من هذه الطرق التي تنتهي بها مهام رئيس الدائرة نجد أنها نفس الطرق التي تجري على الوالي وهذا باعتبارهما أنهما يمثلان عدم التركيز الإداري إضافة لكونهما يعينان بموجب مرسوم رئاسي وكلاهما يعتبران من الموظفين السامين في الدولة.

المطلب الثاني: آليات الرقابة الإدارية على البلدية.

إن للبلدية استقلالية باعتبارها تمثل اللامركزية في الجزائر إلا أن هذا الإستقلال ليس بالصورة المطلقة بل يعد استقلال نسبي، فقد اخضع المشرع الجزائري البلدية إلى مجموعة من الآليات الرقابية التي تمارس بواسطة أجهزة رقابية تمثل عدم التركيز الإداري، ومن جملة الآليات التي تخضع لها البلدية هي الرقابة على أعمال وأعضاء المجلس والرقابة عليه كهيئة.

وسنتطرق من خلال هذا المطلب إلى الرقابة على أعمال المجلس في (الفرع الأول) والرقابة على أعضائه في (الفرع الثاني) ثم الرقابة على المجلس كهيئة في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في ثلاث صور أساسية اعتمد عليها المشرع وهي رقابة التصديق ورقابة الإلغاء ورقابة الحلول.

أولاً: رقابة التصديق:

فالتصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معنياً صادراً عن جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي يكون قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة.¹

فالتصديق إذن عمل قانوني نص عليه المشرع في قانون البلدية، وبهذا ينقسم التصديق إلى التصديق الضمني والتصديق الصريح.

1/ التصديق الضمني:

فالتصديق الضمني هو نفاذ مداوات المجلس البلدي دون مصادقة الوالي عليها وقد جاء في المادة 107 من قانون البلدية رقم 67-24 في الفقرة الأولى "تتخذ قرارات مداوات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرين يوماً من إيداعها لدى دار العمالة"² ويتضح من خلال هذه المادة أن مداوات المجلس تصبح نافذة بمجرد مرور 20 يوم من إيداعها.

وأما في قانون البلدية رقم 90-08 فقد جاء في مادته 41 الفقرة الأولى تتخذ المداوات بحكم القانون بعد خمسة عشر 15 يوم من إيداعها لدى الولاية..."³

والملاحظ من خلال هذه القوانين المتعلقة بالبلدية أن الفترة المحددة لتنفيذ مداوات المجلس قد تم تقليصها من 20 إلى 15 يوم، وهذا راجع إلى أن المشرع أراد أن يسرع من تنفيذ المداوات، إلا أن القانون الجديد للبلدية رقم 11-10 قد زاد من المدة الممنوحة للمجلس لتنفيذ مداواته حيث مدد المشرع هذه الفترة إلى 21 يوم وهذا ما جاء في المادة 56 "... تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية"⁴ فتدخل هذه المداوات حيز التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوماً من إيداعها⁵

ويمكن القول بأن المصادقة الضمنية تعد جوهر عمل المجلس الشعبي البلدي باعتباره يمثل قاعدة اللامركزية وبنوع من الاستقلال.

¹- لعريبي خديجة ، المرجع السابق، ص 188.

²- المادة 107، من قانون البلدية 67-24، المرجع السابق، ص 17.

³- المادة 41، من قانون البلدية، 90-08، المرجع نفسه، ص 10.

⁴- المادة 56، من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، ص 12.

⁵- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 286.

2/ التصديق الصريح:

بالرغم من أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة بعد مرور 20 يوم من إيداعها لدى الولاية وباعتبار التصديق الضمني قاعدة عامة، إلا أن هناك مداوات لا تنفذ إلا بعد مصادقة الجهات الرقابية عليها مصادقة صريحة، وهذا ما يعرف بالتصديق الصريح.

وقد جاء في المادة 57 من قانون البلدية 10-11 " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي:¹

* الميزانيات والحسابات.

* قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

* اتفاقيات التوأمة.

* التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

كما يمكن لرئيس الدائرة أن يصادق على المداوات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات، وهذا ما جاء في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر.

والملاحظة من خلال المادة 57 على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي يجب أن يصادق عليها صراحة وهذا راجع لكون هذه المداوات تمس خاصة بالمال العام والأملاك العمومية وباعتبار الهبات والوصايا الأجنبية تمثل خطورة ومساس بالسيادة الوطنية، وهذا الأمر لا بد من التحقيق في مصدر الهبة والوصايا وما يوجد ورائها، حتى يتم التأكد من خلوها من أية شبهة قد تثار في هذا الجانب،² وتجدر الإشارة أن هذه المواضيع التي يتطلب المصادقة عليها في قانون 10-11 تقلص مقارنة مع قانون 67-24 ولكن ازداد مقارنة مع قانون 90-08.³

ثانيا: رقابة الإلغاء (البطلان):

يعتبر الإلغاء إجراء تستطيع بمقتضاه السلطة المركزية أن تمحو الآثار المترتبة على قرار اتخذته السلطة اللامركزية، وذلك بمجرد الحكم بعد ملائمته من قبل السلطة المركزية ويترتب

¹ - المادة 57، من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 12.

² - عمار بوضياف، شرع قانون البلدية، المرجع السابق، ص 288.

³ - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 83.

على ذلك وجود القرار الإداري وإعدامه من الناحية القانونية¹، وبناء على هذا فأعمال المجلس الشعبي البلدي قد تكون باطلة بطلان مطلق أو بطلان نسبي وهذا ما جاء في القانون 10-11.

1/ البطلان المطلق:

تكون باطلة بطلان مطلقا مداوات المجلس الشعبي البلدي والتي نصّت عليها المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 وهي:²

- * المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- * التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- * غير المحررة باللغة العربية.
- * يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

والملاحظ من خلال هذه المادة أن الإجراءات التي تعد باطلة بطلان مطلق تمس بالثوابت الوطنية وبسيادتها، ومن هذا المنطلق يؤول تصريح بالإلغاء بصفة إجبارية إلى الوالي، وقد أمس المشرع بتكريس هذه الحالة لأن هدف البطلان المطلق هو الحفاظ على وحدة الدولة إداريا و سياسيا، ولا يتحقق ذلك إلا بالالتزام باحترام رموزها وشعاراتها والنصوص المؤسسة لها³

2/ البطلان النسبي:

نصت المادة 60 من قانون البلدية 10-11 على أن مداوات المجلس البلدي تكون باطلة بطلان نسبي في حالة تعارض مصالح الأعضاء مع مصالح البلدية، وقد جاء في نص المادة "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية..."⁴

والملاحظ من خلال هذه المادة بأن التعارض في المصالح يؤدي إلى إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي بصفة نسبية، والحكمة في ذلك هو المحافظة على مصداقية المجلس

¹ مسعود شيعوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 200.201.

² المادة 59، من القانون البلدي 10-11، المرجع السابق، ص 12.

³ لعريبي خديجة، المرجع السابق، ص 2013.

⁴ المادة 60، من قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه، ص 12.

ومكانته وسط المنتخبين بصفة نسبية، وإبعاد أعضائه عن كل شبهة وحتى يلزمهم بالتداول فقط فيها يحقق المصلحة العامة والتنمية المحلية وليس التداول من أجل مصالح وأغراض شخصية¹.

ثالثاً: رقابة الحلول:

يقصد بالحلول قيام الجهة الوصائية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانوناً مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تتم بها القصد أو العجز أو الإهمال أو لعدم احترام المشروعية والمصلحة العامة.²

بالرغم من أن الحلول خاصة تميز السلطة الرئاسية، إلا أن المشرع جعله أيضاً في نظام الرقابة الإدارية، وينقسم الحلول إلى الحلول في مجال الضبط والحلول في المجال الإداري والحلول في مجال المالي.

1/ الحلول في مجال الضبط:

عندما يعجز رؤساء المجالس الشعبية البلدية من تأدية مهامهم في مجال الحفاظ على النظام العام داخل البلدية يتدخل الوالي بصفته الجهة القائمة بالرقابة، حيث مكنه المشرع بالتدخل وذلك عن طريق آلية الحلول التي تعتبر أحد وسائل الرقابة فيقوم بجميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسكينة العمومية.³

2/ الحلول في المجال الإداري:

يتمثل الحلول الإداري في قيام الوالي باتخاذ الإجراءات والقرارات الإدارية في محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك لتنفيذ القوانين والتنظيمات وهذا بسبب تقاعس هذا الأخير في أداء مهامه الإدارية، وذلك بعد انقضاء مدة الإعذار الموجه له من طرف الوالي، حيث يقوم الوالي تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار.⁴

والملاحظ من خلال هذا الحلول أن الوالي لا يقوم بسلطة الحلول إلا بعد إعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي وانقضاء مدة الإعذار، وبهذا الصدد يمكن لرئيس المجلس البلدي أن يقوم بتنفيذ مهامه الإدارية قبل انقضاء الإعدار وكبح سلطة حلول الوالي.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 291.

² - لعريبي خديجة، المرجع السابق، ص 224.

³ - انظر المادة 100، من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، ص 17.

⁴ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 240.

3/ الحلول في المجال المالي:

يتمثل الحلول المالي في حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على الميزانية، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، كما تجدر الإشارة إلا أنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة عليها، وأيضا في حالة عدم التوازن في الميزانية من جانب النفقات أو الإجراءات، كما لا يمكن المصادقة عليها في حالة عدم تسجيلها للنفقات الإلزامية، إذ يحق للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي ويقوم بإدراج النفقات الإلزامية وتنفيذها إضافة إلى سلطة حلول الوالي في حالة وجود عجز في الميزانية أثناء تنفيذها حيث يتدخل باتخاذ الإجراءات للتخفيف من هذا العجز.¹

الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

تتمحور الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفتهم منتخبين من طرف الشعب في ثلاث صور تتمثل في الإيقاف أو الإقصاء أو الإقالة.

أولا: رقابة الإيقاف:

يقصد برقابة الإيقاف عندما تتم متابعة المنتخب من طرف السلطة القضائية بسبب جناية أو جنحة تحول دون متابعة المنتخب لمهامه حينما تتم تجميد عضوية المنتخب وقد جاء في المادة 43 الفقرة الأولى من قانون البلدية 11-10 يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.²

والملاحظ من هذه المادة أن الإيقاف له عدة أسباب منها:

* بسبب جناية أو جنحة لها علاقة أو صلة بالمال العام، حيث يعد المال العام له علاقة بالمواطن والمصالح الوطنية لذا تم تقديمه من طرف المشرع.

* بسبب جناية أو جنحة تتعلق بالشرف، وبما أن الشرف في هذه الحالة لا يمس بالمنتخب وحده بل تمس بشرف ومصادقية المجلس ككل.

¹ انظر المواد 102، 186، 184، 183، من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق، ص 25، 11.

² المادة 43، من قانون البلدية 11-10، المرجع نفسه، ص 11.

* بسبب أنه كان محل تدابير قضائية.

يتم إيقاف المنتخب المتابع قضائياً من طرف الوالي باعتباره الجهة المكلفة بالرقابة على أعضاء المجلس، ومن خلال المادة 43 سالف الذكر في الفقرة الأولى منها على أن الإيقاف من طرف الوالي يكون دون أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

لكن إيقاف المنتخب من أداء مهامه يرفع بمجرد صدور الحكم النهائي بالبراءة من طرف السلطة القضائية المختصة، وبهذا يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية، وقد نصت المادة 43 في الفقرة الثانية على ذلك حيث فيها " في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية"¹

والملاحظ من خلال هذه الفقرة من المادة 43 أن رفع الإيقاف التلقائي عن المنتخب متوقف على الحكم النهائي بالبراءة، حيث يستأنف المنتخب مهامه مباشرة ودون الرجوع إلى رأي المجلس الشعبي البلدي أو انتظار أي قرار برفع الإيقاف من الوالي.

ثانياً: رقابة الإقصاء:

يقصد بالإقصاء الإسقاط الكلي والنهائي لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي لأسباب حددها القانون فلا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر اللجوء إليه، والمتمثل في تعرض العضو المنتخب لإدانة جزائية والمقصود بها أن تكون الدعوى قد استنفذت جميع مراحلها وأن الحكم النهائي وحائز لقوة الشيء المقضي فيه.²

وقد جاء في المادة 44 من قانون البلدية 10-11 أنه " يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"³

والملاحظة من خلال هذه المادة أن المشرع قد ذكر أسباب إقصاء المنتخب وإنهاء مهامه حسب المادة 43 سالف الذكر وهي الإدانة الجزائية التي تتجم عنها اختلاس الأموال العمومية أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية.

¹ - المادة 43، من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 11.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

³ - المادة 44، من قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه، ص 11.

والإقصاء هو المرحلة الثانية بعد إيقاف العضو المنتخب، ولكن هذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار التوقيف، أو أن قرار الإيقاف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم أو القرار النهائي الصادر عن الجهة القضائية المختصة.¹ يعود قرار إقصاء المنتخب بعد الإدانة والحكم النهائي من قبل الوالي باعتباره الجهاز المكلف بالرقابة على المجلس، وفي هذه الحالة يتم استخلاف المنتخب الذي تعرض للإقصاء بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي وهذا ما جاء في المادة 41 من قانون البلدية 10-11.

يسعى قرار الإقصاء للمحافظة على سمعة ونزاهة ومصداقية المجلس الشعبي البلدي ككل وعدم خدشها والتشكيك في عملها.²

ثالثا: رقابة الإقالة:

تعتبر الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفتهم منتخبين من طرف الشعب وممثليه بصفة قانونية، حيث يتم تجريد العضو المجلس الشعبي البلدي من صفته كمنتخب،³ وقد نصت المادة 45 من قانون البلدية 10-11 على أنه يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب من حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك.⁴ والملاحظ من هذه المادة أن سبب الإقالة الوحيد يكون في تغيب المنتخب لدورات المجلس الشعبي البلدي بدون عذر لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية، ويرجع الإختصاص في الإقالة إلى الجهة المكلفة بالرقابة وهو الوالي، كما يتمثل محل وموضوع قرار الإقالة في سحب عضوية منتخب المجلس الشعبي البلدي وتجريده من صفته النيابية.⁵

¹ - لعريبي خديجة، المرجع السابق، ص 138.

² - بلجبل عتيقة، مقال: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاتجاه القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة العدد 06، 2009، ص 199.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ب د، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 223.

⁴ - المادة 45، من قانون البلدية 10-11، المرجع نفسه، ص 11.

⁵ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع نفسه، ص 223.

ومما سبق ذكره يعتبر انتخاب العضو بالمجلس الشعبي البلدي من أجل المصلحة المحلية للبلدية والعمل على تنميتها ولا يكون ذلك إلا من خلال الدورات التي يعقدها المجلس، فقد وضع المشرع لإقالة عضو المجلس الشعبي البلدي بعد التغيب لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية بدون عذر، وذلك لضمان مبدأ المشروعية، إلى جانب المحافظة على السير الحسن للمجلس وفعاليتها¹، وبهذا يكون المشرع قد استبعد الدورات غير العادية بحكم طبيعة انعقادها في ظروف نادرة.

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:

تتمثل الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة قانونية في إمكانية حل المجلس ككل و استبداله بمجلس آخر، حيث يقصد بالحل ذلك الإجراء الذي تقوم به الجهات الرقابية على المجلس الشعبي البلدي في حالة خرق هذا الأخير لمجموعة من الحالات حددها المشرع على سبيل الحصر وتعد هذه الآلية من أخطر الآليات الرقابية، فهي تمس بمبدأ الديمقراطية، وقد جاء في المادة 46 من قانون البلدية 10-11 الحالات التي يحل فيها المجلس الشعبي البلدي والتجديد الكلي له، و بزيادة أربعة (4) حالات عكس قانون البلدية السابق 90-08 وهي:²

- * في حالة خرق أحكام الدستور .
- * في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- * في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- * عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .
- * عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه .
- * في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.
- * في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 100.

² - أنظر المادة 46، من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 11.

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

أولاً: خرق أحكام الدستور:

يعد الدستور القانون الأعلى في الدولة و به تستمد مؤسسات الدولة شرعيتها منه وباعتبار البلدية أحد هذه المؤسسات التابعة للدولة، وبما أن المجلس الشعبي البلدي يمثل الأعمال الصادرة من طرف البلدية فلذلك لا بد من احترام المجلس لأحكام الدستور وعدم الخروج عنها، وفي حالة مخالفة المجلس لهذه الأحكام يكون الحل هو الرادع لهذا الخرق، وتعتبر هذه الحالة مقبولة ومنطقية فمن الطبيعي أن يتم حل المجلس البلدي عند خرقه لأحكام الدستور¹، وتعد حالة خرق أحكام الدستور مستحدثة في قانون البلدية الجديد 10-11.

ثانياً: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس :

تعد هذه الحالة مستحدثة من طرف المشرع حيث لم تكن موجودة في قانون البلدية السابق رقم 08-90 فحل المجلس الشعبي البلدي وتجديده يركز على إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، لكن المشرع لم يبين صراحة أسباب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس، حيث يطرح التساؤل حول ذلك، هل يعود لخرق ومخالفة القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، أم يعود لأسباب أخرى.²

ثالثاً: استقالة جماعية لأعضاء المجلس:

في حالة ما تم تقديم استقالة جماعية من طرف أعضاء المجلس فمن المنطقي أن يحل المجلس و يتم تجديده، ومن خلال دراستنا لم تمر علينا أية حالة مشابهة في تقديم الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، وتجدر الإشارة أن استقالة جميع أعضاء المجلس من النادر تحققه نظراً للاختلاف في الانتماء السياسي للأعضاء المنتخبين.³

رابعاً: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير

الإداري أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم :

تعد هذه الحالة مستحدثة في القانون الجديد للبلدية 10-11، حيث يتم اللجوء لحل المجلس الشعبي البلدي ككل وتجديده في حالة وجود إختلالات خطيرة تمس بالتسيير البلدي لأن

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 294.

² - عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 90.

³ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، ب د، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 117.

المجلس يعد جوهر البلدية فمن خلاله تبتّ روح التسيير في البلدية، ومن جانب آخر يتم حل المجلس في حالة المساس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة¹.

خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه:

حدد المشرع الجزائري في قانون الانتخابات عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين تم انتخابهم من طرف الشعب، فقد يلجأ المشرع في هذه الحالة إلى حل المجلس ككل وتجديده إذا لم يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، حيث تعتبر هذه الحالة طبيعية لأن المجلس يفقد التشكيلة القانونية وهي النصاب المعين فيصبح من الصعب عقد الدورات والجلسات.

سادسا: الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

تعد الخلافات بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي طبيعية نتيجة الانتماءات السياسية المختلفة إلا أن المشرع حدد درجة هذه الاختلافات التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي ككل وهي بلوغ درجة الخطر في الاختلافات وتسببها في عرقلة سير هيئات البلدية.

سابقا: اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها:

كون هذه الحالة طبيعية لحلّ مجلسين أو أكثر فمن المستحيل تسيير البلدية بمجلس دون الآخر أو تسييره من قبل مجلسين أو أكثر في نفس الوقت، ولكون عدد البلديات غير ثابت ولا مستقر، فلعدة أسباب موضوعية يعمل المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ومن ثم قد تضم بلدية إلى أخرى ممّا يؤدي إلى الحل².

ثانيا: حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

أدرج المشرع هذه الحالة في قانون البلدية الجديد 10-11 حيث لم ينص عليها في القانون السابق للبلدية 08-90، واشترط المشرع على الجهات القائمة بالرقابة لحل المجلس الشعبي البلدي إلى حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس، إلا أن المشرع لم يحدد ولم يبين هذه الظروف الإستثنائية التي من أجلها يحل المجلس بل تركه لتقدير الجهة القائمة بالرقابة.

¹- بوعمران عادل، المرجع نفسه، ص 117.

²- عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 91.

الفصل الثاني: أجهزة و آليات الرقابة الإدارية وأثرها على اللامركزية البلدية

ويتم الحل بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية وذلك بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية يذكر فيه أسباب الحل حسب الحالات سالفة الذكر، ويقوم الوالي خلال 10 أيام التي تلي الحل تعيين متصرف ومساعدين لتسيير البلدية إلى حين إجراء انتخابات وتتصيب المجلس الجديد في أجل أقصاه 6 أشهر من تاريخ الحل، حيث يقوم المجلس المنتخب الجديد بتسيير البلدية إلى نهاية الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.

المبحث الثاني: آثار الرقابة الإدارية على اللامركزية البلدية

تلعب البلدية في الجزائر دور كبير باعتبارها أقرب إدارة للمواطن، وتحتل مكانة هامة في التنظيم الإداري الجزائري لكونها تمثل اللامركزية الإدارية في أبرز صورها وتتمتع بنوع من الاستقلال وتمتعها كذلك بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي منحها المشرع منذ أول قانون عرفته البلدية وهو القانون رقم 67-24 إلى غاية صدور القانون الجديد المتعلق بالبلدية رقم 11-10 بالرغم من كل هذه الامتيازات الممنوحة للبلدية لم يمنعها من إخضاعها من طرف المشرع لمجموعة من الآليات الرقابية تمنعها من الوقوع في بعض التجاوزات إلا أن لهذه الرقابة آثار على البلدية من ناحيتين.

وسنتطرق من خلال هذه المبحث إلى آثار آليات الرقابة المشددة على اللامركزية البلدية في (المطلب الأول) ثم اللامركزية البلدية في ظل التأثير المخفف للرقابة في (المطلب الثاني)

المطلب الأول: آثار آليات الرقابة المشددة على اللامركزية البلدية:

أخضع المشرع الجزائري البلدية وخاصة المجلس الشعبي البلدي إلى مجموعة من الآليات الرقابية المفروضة على أعمال أو أعضاء المجلس أو المجلس ككل وهذا منذ أول إنشاء أول قانون متعلق بالبلدية سنة 1967 تحت رقم 67-24 وإلى غاية صدور آخر قانون للبلدية رقم 11-10 ، وقد ترتب عن هذه الآليات آثار على البلدية وعلى اللامركزية بصفة عامة في الجزائر.

من خلال هذا المطلب سندرس آثار الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي في (الفرع الأول) و آثار الرقابة على أعضاء المجلس في (الفرع الثاني) ثم آثار الرقابة على المجلس كهيئة في (الفرع الثالث).

الفرع الأول : آثار الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

أولاً: آثار رقابة التصديق يعد التصديق جوهر عمل المجالس الشعبية البلدية، حيث أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الإعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها.¹

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 190.

وقد مكنّ المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية بأن تتخذ مداوالت المجلس الشعبي البلدي بمجرد مرور المدة المحددة في القانون تحت ما يسمّى بالتصديق الضمني، إلا أن هذا التصديق الضمني يعرقل تنفيذ المداوالت بسبب المدة والتي حددت بـ 21 من إيداعها لدى الولاية، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس من العمل بالمصادقة الضمنية، ففي قرار للمحكمة العليا الحالة التي يحل من أجلها المجلس نلاحظ أن المشرع ضبط درجة الخلاف ووصفه بالخطير، كما يسبق حل المجلس إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة هذا الأخير للأعدار

(الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18-1-1983 والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح، إلا أن قرار مجلس الدولة بتاريخ 09-04-1999 الذي يتعارض مع قرار المحكمة العليا حين أقر في الحكم الصادر بشأن قضية السيد م . د ضد رئيس بلدية بوسعادة.¹

كما يعد التصديق من أهم الكيفيات متقدمة للتدخل في الشؤون المحلية للبلدية²، فالبلديات في الجزائر لا تزال مجبرة على أخذ الإذن من الوالي حتى تبادر بتنفيذ أعمالها، كما يمتد التصديق في مداوالت المجلس الشعبي البلدي لرئيس الدائرة حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سالف الذكر.

ثانيا : آثار رقابة الإلغاء

أعطى المشرع الجهات المكلفة بالرقابة في حق إبطال مداوالت المجلس الشعبي البلدي في حالة خرقه بعض القواعد القانونية والتي لها صلة مباشرة بالمصلحة العامة للدولة وخاصة التي تمس بالثوابت الوطنية وقد كرس المشرع الجزائري سلطة إلغاء مداوالت المجلس الشعبي في القانون السابق للبلدية رقم 90-08 في المادة 44 منه حيث مكن الوالي من إمكانية إلغاء المداوالت والقرارات ويصرح بموجب قرار معلن ببطلان المداولة، وهذا يعكس ما جاء في قانون البلدية الجديد رقم 11-10 الذي مكن الوالي من إلغاء مداوالت المجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 الذي يعاين بطلان المداولة بقرار دون تقديم أي تعليل

¹ عبد العزيز دريبيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع السابق، ص 87.

² بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، مدرسة دكتوراه: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011، ص 72.

وينبغي الإشارة إلى حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقاً لأحكام قانون البلدية، وقد مكّنت رئيس المجلس الشعبي البلدي من إمكانية اللجوء إلى التظلم الإداري الذي لم يبين المشرع طبيعته، أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي.¹ والملاحظ من خلال السلطة التي منحت للوالي في إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي هل تعد من قبيل ترشيد أعمال المجلس أم هي أداة تضبط نشاطه؟ فالواقع يثبت من خلال بعض التجارب العالمية في الإدارة المحلية، يتضح فرض أنواع من الرقابة التي لا تزيد إلا في عرقلة وتيرة التنمية .

ثالثاً : آثار رقابة الحلول :

يظهر الحلول من خلال قانون البلدية في شكل ازدواجي، فمن خلاله يقوم الوالي بسلطة الحلول على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته عضو منتخب وبصلاحيات تمثيل الدولة والبلدية ومن جهة أخرى سلطته في الحلول في المجال المالي.

1 / أثر سلطة الحلول على رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعد تدخل الوالي وبصفته معين من قبل السلطة المركزية في القيام ببعض مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يعتبر منتخب من طرف الشعب ويمثل الجهة اللامركزية في التنظيم الإداري في الدولة إضافة إلى كون الحلول يعتبر خاصية تميّز السلطة الرئاسية . والملاحظ من خلال المادة 101 من قانون البلدية، في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي من اتخاذ القرارات يقوم الوالي بإعذار هذا الأخير وفي حالة عدم الامتثال لهذا الإعذار يقوم الوالي بتنفيذ القرارات تلقائياً، فالمشرع حدد سبب حلول الوالي، إلا أن المشرع وسع من السلطة التقديرية للوالي في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي من تنفيذ القرارات حيث تعد آثار حلول الوالي مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي تدخل صارخ في الشؤون اللامركزية للبلدية، ومن جهة ثانية يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب من طرف الشعب وكأنه أحد الموظفين العموميين وخاضع للسلطة الرئاسية والتي تتنافى مع روح اللامركزية الإدارية وفي هذا السياق كان من الأجدر للمشرع وفي حالة عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ القرارات أن يقوم الوالي برفع دعوى أمام القضاء دون مباشرة الحلول مكان رئيس المجلس البلدي.

¹ - عبد العزيز دربيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع السابق، ص 88.

2/ آثار الحلول المالي

البلدية وباعتبارها تتمتع بالاستقلال المالي إلا أن الجهات المكلفة بالرقابة عليها تستطيع الحلول في هذا المجال في حالة حدوث اختلال بالمجلس يتسبب في عدم التصويت على الميزانية أو عدم إدراج النفقات الإلزامية أو وجود إختلالات في الميزانية، حيث يتدخل الوالي في إعادة التوازن للميزانية وإدراج النفقات الإجبارية.

وهنا يظهر التفاوت الحقيقي للجهات المركزية وسموها على الجهات اللامركزية والتي تمثلها البلدية، لأنه ليس هناك ما يبرر فكرة اعتناق سلطة الحلول، فالنموذج الانجليزي يعرف فكرة إدراج النفقات الإجبارية، لكن من دون الحاجة لاستعمال فكرة الحلول¹، لكن من الآثار الإيجابية للحلول المالي هو حماية المال العام من التبذير والإسراف والإهمال والعمل على تنشيط وتشجيع الإبداع والإنتاج، والحرص على استعمال الموارد المالية بما يحقق المصلحة والتنمية المحلية.

الفرع الثاني : آثار الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

أولا : آثار رقابة الإيقاف

أسس المشرع الجزائري هذه الرقابة القائمة على إيقاف المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي الذي يتابع من طرف السلطة القضائية المختصة بسبب جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو الشرف أو كان محل تدابير قضائية، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى فرض رقابة الإيقاف التي نصت عليها المادة 43 من قانون البلدية 10-11 إلا أن المشرع لم يحدد المدة المتعلقة بالتوقيف، التي تحول بطريقة غير مباشرة إلى إقصاء غير معن²، وهذا ما يؤكد سطوة الجهاز المكلف بالرقابة على المجلس الشعبي البلدي وعلى أعضائه وهو الوالي، الذي يقوم بتوقيف العضو المنتخب دون تقديم أي تبرير أو أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

ومن هذا المنطلق يؤدي هذا التوقيف وخاصة التوقيف التعسفي إلى آثار تتعكس بالسلب على المجلس الشعبي البلدي وعلى التنمية المحلية بصفة عامة، وتعطيل مداورات المجلس

¹ - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 74.

² - بن ناصر بوطيب، المرجع نفسه، ص 58.

البلدي خاصة إذا تم توقيف أكثر من عضو منتخب، وبالإضافة إلى شل روح الإبداع والتغيير والنهوض بالتنمية على المستوى المحلي.

ومن الآثار الناجمة أيضا هي السلطة الواسعة للوالي التي أصبح يتمتع بها في ظل قانون البلدية 10-11 والتي خولت له حق الإنفراد بقرار التوقيف دون استشارة المجلس الشعبي البلدي ودون تقديم أي تعليل له، وهذا نتيجة تنوع واتساع صلاحيات الجهات المركزية التي يمثلها الوالي على حساب الجهات اللامركزية وهي المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا : آثار رقابة الإقصاء

للإقصاء آثار في توسيع سلطة الجهاز القائم بالرقابة والسلطات المركزية و باعتبار الوالي أحد هذه الجهات المكلفة بالرقابة على المجلس الشعبي البلدي وباعتباره يمثل عدم التركيز الإداري ومن آثار الإقصاء أيضا أنه يؤدي إلى تهميش دور المجلس الشعبي البلدي خاصة في إثبات الإقصاء الموجه للعضو المنتخب، بل هو متروك للجهة القائمة بالرقابة حيث يثبت هذا الإقصاء من الوالي بموجب قرار، ولا يوجد أي مادة في قانون البلدية الحالي 11-10 تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء.¹ فالإقصاء آثار سلبية أكثر منها إيجابية فهو أولا يمس باستقلالية الأعضاء وحريةهم ثانيا في عدم إعطاء أهمية للمجلس الشعبي البلدي لإعلان حالة إقصاء العضو المنتخب وثالثا يعد من أخطرها المساس باستقلالية الجهات اللامركزية باعتبارها تنظيم موازي للتنظيم المركزي واستعمال هذا الإجراء كشكل من أشكال الضغط على الجهات اللامركزية في الدولة.

ثالثا : آثار رقابة الإقالة

يعد التغيب عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي العادية إلى الإهمال والتسيب من جانب العضو المنتخب، إضافة إلى أن الغياب المتكرر للعضو المنتخب يدل على عدم انضباط والتزام هذا الأخير بمقتضيات العهدة الانتخابية والتمثيل الشعبي، ومن ثم يعتبر وكأنه مستقيل تلقائيا ومتخل عن عضويته.² ويثبت إقالة العضو المنتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد حضور أو عدم حضور

¹ عبد العزيز دريبيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع السابق، ص 86.

² جعلاب كمال، المرجع السابق، ص 158.

العضو المعني في جلسة سماع بإعلان الإقالة.

لكن للإقالة آثار إيجابية وسلبية، فمن الناحية الإيجابية يعد إجراء يحدّ من ظاهرة التسبب والتخلف عن أداء المهام الانتخابية على أكمل وجه ومن الناحية السلبية التشديد في عدم إعطاء المشرع ضمانات للعضو المتغيّب من تقديم تبريرات حول هذا الغياب . كما يسجّل غياب حق طعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في قانون 24-67 المتعلّق بالبلدية، نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الرقابية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار.¹

الفرع الثالث : آثار الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

يعتبر الحل تهديد للمجلس الشعبي البلدي وذلك بإنهاء مهامه بصفة نهائية وكلية تشمل جميع أعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، فالحل بالنسبة للبلدية آثار ثنائية، فمن ناحية يؤثر على المركز القانوني للأعضاء المنتخبين ومن ناحية ثانية يؤثر على التنمية المحلية للبلدية.

أولا : أثر رقابة الحل على المراكز القانونية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

يمكن للرقابة الإدارية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ككل من أن تنهي الوجود لمراكزهم القانونية لعضويتهم من خلال آلية الحل التي تعد أخطر رقابة مفروضة على المجلس كهيئة، فبالرغم من كون المجلس منتخبا إلى غاية نهاية عهده الانتخابية، إلا أن آثار الحل تسرع من عزل المجلس عدة حالات بينها المشرع بواسطة قانون البلدية فالحل له آثار إيجابية على الصعيد الوطني فهو يحمي سيادة الدولة إداريا بعدم الخروج عن أحكام الدستور الذي يعد أسمى قانون في الدولة، إضافة إلى الصعيد البلدي من خلافات خطيرة واستقالة جماعية والحيلولة دون تنصيب المجلس، إلا أن الآثار المشددة والسلبية للحل أكثر فهو يؤدي إلى انتهاك مبدأ الاستقلالية ويؤثر بشكل كبير على اللامركزية في الدولة إضافة إلى عدم إمكانية توجيه إعدار للمجلس قبل إعلان الحل ولذا يمكن القول أن الحل يعتبر من أخطر الآليات الرقابية تملكها السلطات القائمة بالرقابة في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي

¹ - عبد العزيز دربيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع السابق، ص 85.

البلدي بسبب افتقارهم للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم في المجلس، وهذا لكون قرار الحل يصدر بموجب مرسوم رئاسي الذي هو عمل سيادي غير قابل للطعن القضائي فيه.¹

ثانيا: أثر رقابة الحل على التنمية المحلية

تلعب البلدية دور كبير في التنمية المحلية من خلال إعداد المجلس الشعبي البلدي لبرنامج موافق لمدة عهده الانتخابية لخمس سنوات ويصادق عليه ويعمل على تنفيذه والقيام بعمليات التنمية على المستوى المحلي وبيادر بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث التنمية والنشاطات الاقتصادية، إلا أن هناك عقبة تكتنف هذا المسعى لتحقيق هذه التنمية ألا وهو الحل يلوح بظلاله على المجلس في حالة خرق أحكام المادة 46 من قانون البلدية 10-11، وهذا ما يجعل من تنفيذ عمليات وإجراءات التنمية تذهب أدراج الرياح بمجرد حل المجلس والحل يؤدي إلى إعاقة التنمية على مستوى البلدية وصعوبة الوصول إليها بسبب آثار الحل، وهذا ما يجعل من التنمية الحقيقية تتطلب توفير بيئة ملائمة من أهمها الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، كما ينبغي إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل².

المطلب الثاني : اللامركزية البلدية في ظل التأثير المخفف للرقابة الإدارية

يؤدي منح التنظيم اللامركزي مجموعة من الآليات تساعده في تحقيق الغايات المنشودة ومن بينها فاعلية التخفيف من شدة الرقابة المفروضة على هذه الهيئات اللامركزية والتي تعد البلدية جزء من هذا التنظيم اللامركزي وباعتبارها تمثيل له، مما يؤدي إلى تحقيق مبدأ الديمقراطية و التنمية والسرعة في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي اللامركزي وسنتطرق من خلال هذا المطلب في التأثير المخفف للرقابة على ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي في (الفرع الأول) وتأثيرها في تحقيق التنمية في (الفرع الثاني) ثم السرعة في اتخاذ القرارات والمداولات في (الفرع الثالث).

الفرع الأول : أثر الرقابة المخففة في ممارسة الديمقراطية على مستوى المحلي

لقد تبنت المشرع الجزائري فكرة ممارسة الديمقراطية وخاصة على المستوى المحلي، وهذا من أجل إرساء قاعدة قوية ومتينة وذلك لبناء تنظيم لا مركزي حقيقي، وقد أشار المشرع في

¹ عبد العزيز دربيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع السابق، ص 83.

² عبد العزيز دربيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع نفسه، ص 84.

التعديل الأخير للدستور لسنة 2016 أن الشعب مصدر السلطة الفعلية وصاحب السيادة يمارسها بواسطة مؤسسات دستورية عن طريق الاستفتاء أو عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة فالبلدية تعتبر أحد هذه المؤسسات الدستورية وصورة من صور التنظيم اللامركزي في الجزائر

والذي يعبر عن الديمقراطية في ممارسة القيادة والحكم بالنسبة للتسيير المحلي، ويعتبر المجلس المنتخب بالنسبة للبلدية الإطار القانوني لممارسة المواطن حقه الديمقراطي وبناء ركائز المصلحة المحلية، إن التخفيف من وطأ الرقابة الإدارية المفروضة على المجلس الشعبي البلدي وعلى أعضائه من سببه التأثير الحقيقي في الممارسة الفعلية للديمقراطية وممارسة الأعضاء المنتخبين لحقهم النيابي الكامل طيلة مدة عهدهم الانتخابية دون الخوف من تجبر السلطة المركزية وعلى ممارسة الأعضاء المنتخبين فمن شأن الديمقراطية المحلية تشجيع القيم والحكم الراشد.

يعد تمكين الرقابة الشعبية على حساب الرقابة الإدارية من شأنه أن يؤدي إلى تعزيز الديمقراطية على الصعيد المحلي، ففاعلية البلدية لا تتوقف في إدارة التنمية المحلية وعلى مشاركة العنصر البشري ضمن التنظيم الرسمي للإدارة المحلية، بل إنه يتعدى إلى مساهمة جميع الفاعلين من المستفيدين من مشاريع التنمية المحلية في ضم القرار المحلي، وهو ما يجسد ديمقراطية الإدارة المحلية، وبالتالي فإن القاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي أن يقوم على أساس مشاركة وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية، كما يلاحظ من خلال قانون البلدية الحالي 10-11 أنه لا يضع عوائق حول مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي من خلال لجان البلدية أو من خلال الاعتراض على مداوات المجلس بعد تعليقها والطعن فيها، ومن جانب آخر فقانون البلدية 10-11 يشكل حاجز بالنسبة للأعضاء المنتخبين في ممارسة هذه الديمقراطية من خلال الرقابة المشددة عليهم.¹

الفرع الثاني : أثر الرقابة المخففة في إحداث التنمية المحلية

يعد الهدف الأساسي لتمكين المجلس الشعبي البلدي من تحقيق اللامركزية والتنمية الفعلية على أرض الواقع من خلال التخفيف المفروض على المجلس حتى يتمكن من تنفيذ مخططاته الإنمائية على الصعيد المحلي، فمن خلال زيادة المدة لتنفيذ مداوات المجلس

¹ عبد العزيز دربيل، عبد الكريم شاوشي، المرجع السابق، ص 54.

الشعبي البلدي التي تصل إلى 21 يوم يؤدي هذا إلى تأخير في إنجاز المشاريع والاستثمارات التنموية ويعيقها.

فمن خلال التخفيف من شدة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي والذي يعد ركيزة محورية يلعب فيها دور كبير في القيام بعملية التنمية المحلية، وهذا بدوره يؤدي إلى التنمية الوطنية، فانتخاب المجلس الشعبي البلدي في المقام الأول يعود إلى النهوض بالتنمية بمختلف أشكالها سواء اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، وهذا مع البرنامج الذي يتماشى مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، فإعطاء الفرصة للمجلس الشعبي البلدي بإبداء رأيه في المشاريع الاستثمارية التي تخص البلدية وتعود عليها بالمنفعة وذلك دون تدخل الجهات المكلفة بالرقابة في هذا الشأن ومن شأنه أن يؤدي إلى بعث التنمية المحلية والنشاطات التي تتماشى مع ما تحتاجه التنمية المحلية للبلدية، وهذا راجع لكون أعضاء المجلس هم أقرب وأدرى بشؤون ومصالح البلدية خاصة في الجانب المتعلق بالتنمية.

إلا أن الرقابة الإدارية التي يفرضها قانون البلدية رقم 10-11 يجعل من مشاركة المجلس الشعبي البلدي ضعيفة في الشؤون المتعلقة بالتنمية المحلية على مستوى البلدية، فالجهة القائمة بالرقابة على البلدية وفي مقدمتها الوالي، حيث يلعب دور كبيرا في إلزام المجلس الشعبي البلدي في معظم الأحيان من الرجوع إليه في كل أمر من أمور التنمية المحلية بالبلدية، ما يجعل أعضاء المجلس الشعبي البلدي في حالة تبعية شبه كاملة للجهات الرقابية، وهذا ما يتسبب في تعطيل وتأخير سير الكثير من مشروعات التنمية المحلية بالبلدية، حيث يبدو في الظاهر أن الصلاحيات الممنوحة للبلدية تبدو كبيرة إلا أن معظمها لا يمكن أن يمارس إلا من خلال موافقة الوالي عليها والذي يبقى الأمر والناهي الوحيد، وهذا ما يقيد من عمل المجلس الشعبي البلدي بشكل يحد ويضعف من مشاركته للدولة في إحداث التنمية المحلية على مستوى البلدية¹، وبالعكس من ذلك ففي ظل التأثير المخفف للرقابة الإدارية يحدث عكس ذلك.

¹ محمد خشمون، مقال، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية- دراسة سوسيلوجية - مجلة العلوم الإنسانية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة باتنة، العدد 33، 2010، ص 349، 350.

الفرع الثالث : أثر الرقابة المخففة في اتخاذ القرارات وتنفيذ المداولات على

المستوى المحلي

تعد السرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ المداولات المتعلقة بمصلحة البلدية والشؤون المحلية من الأسباب الأولية في النهوض بالوحدات المحلية والرفع من فاعلية الجهات اللامركزية الإدارية إن تخفيف الرقابة الإدارية المفروضة على الجهات اللامركزية الإدارية ومنها البلدية باعتبارها قاعدة و أساس للامركزية في اتخاذ القرارات وتنفيذ المداولات من شأنه أن يؤدي إلى آثار إيجابية، فالمشروع الجزائري ومن خلال قانون البلدية الحالي فقد أخضع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى مجموعة من الآليات الرقابية ومنها آلية التصديق وآلية الإلغاء الذي يبطل المداولات وإعدامها من الأساس والتي تمس بالثوابت الوطنية ومنها آلية الحل، التي يتم بموجبها تدخل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرارات، إلا أن التصديق يعد أهم عملية رقابية في التدخل في تنفيذ المداولات لأنه حسب قانون البلدية الحالي رقم 10-11 يمتد التصديق الضمني في تنفيذ مداولات المجلس إلى 21 يوم من إيداعها لدى الولاية فكما أعطى المشرع الجزائري أهمية في اتخاذ القرارات وتنفيذ المداولات وتقليص من المدة المحددة لتنفيذ المداولات ، كلما زاد ذلك من فعالية هذه المداولات على المستوى المحلي وبذلك تتحقق التنمية وتجسد فكرة السرعة في اتخاذ القرارات والمداولات والاقتراب والتوجه أكثر نحو اللامركزية الحقيقية في الجزائر.

خلاصة الفصل الثاني

خلصنا في هذا الفصل الثاني من خلال المبحث الأول إلى الأجهزة التي وضعها المشرع للقيام بعملية الرقابة التي تم إخضاع البلدية لها، وإلى الآليات التي تمارسها هذه الأجهزة من أجل الرقابة، وقد وظف المشرع كل من رئيس الدائرة وبصفة خاصة وبصلاحيات واسعة الوالي للقيام بهذه المهمة، وهذا باعتبارهما ينتميان إلى المركزية الإدارية ويمثلان صورة من صورها وهي عدم التركيز الإداري، وقد شدد المشرع الرقابة الإدارية ووسّع منها لتشمل أعمال المجلس الشعبي البلدي من المصادقة على مداوالاته وإغائها في حالة مخالفة القانون والحلول الذي يعتبر تدخل صارخ في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذلك الرقابة على أعضاء المجلس بواسطة الإيقاف والإقصاء والإقالة، إضافة إلى آخر رقابة وأشدّها وأخطرها على البلدية وهي الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة بواسطة الحل. وعرجنا في المبحث الثاني إلى آثار هذه الرقابة على اللامركزية البلدية من ناحيتين، فمن الناحية الأولى الآثار المشددة للرقابة الإدارية وما ينجر عنها من تعطيل لمصالح البلدية وتعسف في استعمال هذه الرقابة ضد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعدم وجود أي ضمانات للطعن في القرارات الجائرة للسلطة المركزية، ومن ناحية ثانية الآثار المخففة للرقابة، وما ينتج عنها من ممارسات فعلية للديمقراطية والتنمية المحلية على المستوى المحلي، وكذا السرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي بكل سلاسة.

الختامة

الخاتمة

وفي الأخير يمكن القول بأن البلدية في الجزائر تلعب دورا كبيرا ومهما وأساسيا وذلك باعتبارها الركيزة الأساسية والقاعدة اللامركزية، فقد منحها المشرع هذه الميزة لكونها أحد أقطاب التنظيم الإداري في الجزائر وهو النظام اللامركزي، فالمشرع الجزائري ومنذ صدور أول دستور للجزائر المستقلة عقب الاحتلال الفرنسي لسنة 1963 وإلى غاية صدور التعديل الأخير للدستور لسنة 2016 فقد اعتبرها المشرع قاعدة للجماعات المحلية إضافة إلى الولاية.

إن البلدية وباعتبارها أقرب إدارة للمواطن وتجسيد لفكرة الديمقراطية والممارسة الفعلية لها وتكون بذلك تحقق هذا المبدأ على أرض الواقع، فالبلدية تعد الطريقة المثالية لتطبيق سيادة الشعب في تولي واختيار ممثليه عن طريق الاستفتاء أو الانتخاب وخاصة في المجالس المحلية المنتخبة، ومن بينها المجلس الشعبي البلدي، إضافة إلى تجسيد فكرة الأسلوب الحديث للديمقراطية ألا وهو الديمقراطية التشاركية، فقد أولى المشرع لهذه الفكرة أهمية بالغة فمن خلال قانون البلدية الحالي رقم 11-10 نجد أن المشرع قد خصص بابا كاملا (الباب الثالث) من هذا القانون تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية والذي ينطوي على 4 مواد (11 إلى 14) تندرج على آليات الديمقراطية التشاركية .

كما تعد البلدية عجلة للتنمية المحلية والتنمية بشكل عام في الدولة، كون المجلس الشعبي البلدي يعد الإطار القانوني للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي، وهذا بكل الجوانب المتعلقة بالتنمية سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية أو الثقافية، فقد مكن المشرع البلدية بمجموعة من الآليات لمساعدتها في تحقيق التنمية، فمن خلال برامج ومخططات التنمية التي تضعها الدولة لتكون الدليل الذي تسطر عليه البلدية لإحداث التنمية والتهيئة المحلية، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

إن كل هذه المميزات التي تميز البلدية والمجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة لكونه ممثل المواطنين المحليين، إضافة إلى ذلك فقد منحها المشرع ميزتين ليتحقق الاستقلال لها ألا وهي الشخصية المعنوية إضافة إلى الاستقلال المالي وذلك في تسيير مواردها المالية أو في تحصيل إيراداتها، وهذا الاستقلال يعتبر الركن لتمييز البلدية واستقلاليتها عن السلطة

خاتمة

المركزية، وهذا لكونها تمثل الصورة الفعلية للتنظيم اللامركزي في الجزائر، الذي يعد الاستقلال الجوهر الأساسي في قيامه وأحد مقوماته الأصلية.

وقد اعترف المشرع الجزائري للبلدية بالاستقلالية عن السلطة المركزية واعتبارها قاعدة للامركزية وأهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية، لكونها تنظيم يتمتع بالديمقراطية في اختيار ممثليه وتعد كذلك ركن أساسي وآلية من آليات الحكم الراشد في الجزائر وقد نصت المواد الأولى في كل من قوانين البلدية، منها قانون البلدية السابق 90-08 وقانون البلدية الحالي 11-10 على ذلك إلا أن كل هذه المميزات التي منحت للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية والإعتراف لها بالاستقلالية غير المطلقة، فقد أخضعها المشرع الجزائري من خلال القوانين المتعلقة بها إلى مجموعة من الآليات الرقابية، وقد وظف لهذه الآليات الرقابية أجهزة تقوم بهذه المهمة منها رئيس الدائرة والوالي الذي يعد أبرز هذه الأجهزة، وتقوم عملية الرقابة في ثلاث محاور أساسية منها الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في رقابة المصادقة والإلغاء والحلول، إضافة إلى الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك بواسطة الإيقاف والإقصاء والإقالة، والرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة والتي تعد أخطر وأشد أنواع الرقابة الإدارية ألا وهي رقابة الحل، وهذا التشديد للرقابة وفق المشرع يؤدي إلى الحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا وتكريس مبدأ المشروعية، ومن نتائج هذه الرقابة الإدارية التي كرسها المشرع في القانون آثار على البلدية وعلى اللامركزية في الجزائر بصفة عامة،

ونستنتج كذلك بأن هذه الرقابة تمس بالأساس الذي ترتكز عليه اللامركزية في الجزائر ألا وهو مبدأ الإستقلال، فالآثار المشددة للرقابة الإدارية تخلف آثار عميقة على البلدية باعتبارها جوهر اللامركزية من خلال ممارسات الأعضاء المنتخبين وعلى التنمية المحلية وعلى السرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ المداورات، فالمشرع وبعد استقلال الجزائر أخذ بفكرة الرقابة المشددة عن التي كان الاحتلال الفرنسي يأخذ بها، وهذا ما يؤكد السطوة الكبيرة للرقابة والإختلالات الواضحة في إصلاح المنظومة القانونية المتعلقة بالبلدية. ومن خلال هذه الاستنتاجات تقدم بعض الاقتراحات والتوصيات .

1/ الاقتراحات :

- * التخفيف من وطأة وشدة الرقابة الإدارية المفروضة على البلدية لكونها الصورة المثالية للمركزية في الجزائر وتحويل الرقابة الإدارية إلى رقابة مشروعية.
- * إعادة النظر في النظام الانتخابي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وخاصة في شقه المتعلق بالمستوى التعليمي للعضو المنتخب وجعله متعلق بالحصول على شهادة جامعية .
- * تفعيل الرقابة القضائية والرقابة الشعبية والتخفيف من دور الرقابة الإدارية في ظل سطوة السلطة المركزية على المجلس الشعبي البلدي وخاصة الجانب المتعلق بالحل .
- * إعطاء ضمانات كافية للبلدية وللمجلس الشعبي البلدي وأعضائه للطعن في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية التعسفية والتي لا تتماشى ومصصلحة البلدية.

2/ التوصيات :

- * ضرورة انتهاج رقابة مغايرة عن الرقابة الإدارية المشددة التي يعتمد عليها المشرع مثل أسلوب الرقابة اليوغسلافي الذي يتميز بالرقابة المخففة على البلدية.
- * تعزيز البعد الديمقراطي للبلدية والمتمثل أساسا في المجلس المنتخب بحيث توفر كل الآليات القانونية وهذه العملية من شأنها تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية و مشاركة المواطن المحلي باعتباره ركن أساسي في البلدية .
- * تعزيز حق المواطن المحلي في الإطلاع على أعمال المجلس الشعبي البلدي وذلك بنشر ثقافة الإطلاع على المستوى المحلي للتأكيد على مبدأ الشفافية بما يساعد على تفعيل الرقابة الشعبية الدائمة لأعمال المجلس.
- * إعادة النظر في السلطات الممنوحة والواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص أكثر تفصيل ودقة خاصة فيما يتعلق بالمصادقة على المداولات وحالات الإيقاف والإقصاء للأعضاء المنتخبين.
- * تكريس الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي بحيث تصبح مداولاته نافذة بمجرد الموافقة عليها بالإجماع من قبل أعضاء المجلس ونشرها وتبليغها للوالي الذي يحتفظ باختصاص تمثيل الدولة ويكون له الحق في اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء المداولة الغير المشروعة.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

- المصادر:

1- القرآن الكريم.

- المراجع:

1/ الكتب:

- 1- أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، طبعة رابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 2- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 3- جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر - بريطانيا - فرنسا)، دار هومة، الجزائر، 2017.
- 4- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار مقارنة، مصر، 1989.
- 5- علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2000.
- 6- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، بد، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 7- عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، الطبعة الأولى، دار الغرب الإسلامي، لبنان، 1997.
- 8- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ب د، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 9- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- 10- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 11- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، (د.ط)، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

قائمة المصادر والمراجع

- 12- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
- 13- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 14- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 15- محمد رضا جنيح، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
- 16- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
- 17- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012.
- 18- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر.
- 19- عبد الرحمان بن ناصر السعدي، تيسير الكريم الرحمان في تفسير كلام المنان، الطبعة 1، دار التقوى، مصر، 2013.
- 20- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، قاموس المحيط، الطبعة 6، مؤسسة الرسالة، لبنان، 1988.
- 21- ابن منظور، لسان العرب والمحيط، إعداد وتصنيف يونس الخياط ونديم مرعشلي، دار لسان العرب، لبنان، 1970.
- 22- محمد ابن أبي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، لبنان، 1996.
- 2/ المجالات:
- 1- لصلح نوال، مقال، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة سكيكدة، العدد 07، 2017.

قائمة المصادر والمراجع

- 2- محمد خشمون، مقال، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية- دراسة سوسيلوجية - مجلة العلوم الإنسانية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة باتنة، العدد 33، 2010.
- 3/ الرسائل والمذكرات:
- 1- فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005.
- 2- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق- بن عكنون، الجزائر، 2002-2003.
- 3- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، مدرسة دكتوراه: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011.
- 4- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012-2013.
- 5- لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2012-2013.
- 6- عبد العزيز دريل، عبد الكريم شاوشي، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر (في ظل قانون 10/11)، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014-2015.
- 7- دوداح أمال، مشري نبيلة، قانون البلدية الجديد وأثره على التنمية المحلية دراسة حالة بلدية يسر 2011-2016، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بودواو، الجزائر، 2015-2016.

قائمة المصادر والمراجع

8- مرابطي حمو، العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية طاهري مولاي، سعيدة، 2015-2016.

4/ النصوص القانونية:

1- الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتعلق بالدستور، الجريدة الرسمية، العدد 94، المؤرخ في 24 نوفمبر 1976.

2- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 23 فيفري 1989، المتعلق بإصدار الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخ في 1 مارس 1989.

3- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996.

4- قانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016.

5- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، المؤرخ في 18 يناير 1967.

6- قانون رقم 90، 08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخ في 03 يوليو 2011.

7- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخ في 03 يوليو 2011.

8- قانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخ في 13 مايو 2007.

9- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46 المؤرخ في 16 يوليو 2006.

10- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخ في 27 يوليو 1994.

5/ الملتقيات والأيام الدراسية:

1- بلجل عتيقة، مقال: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاتجاه القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة العدد 06، 2009.

6/ الكتب باللغة الأجنبية:

-Mohamed Badaui : A L – Muhit , ox Ford Study dictionary English– Arabic.Academi international for publishing and printing, Beirut, 2003.
-Morchid, Français– Aarab, Editions el Morchid EIDjAZAiRiA, Algérie, 2009.

فهرس المحتويات

الفهرس	
الصفحة	الموضوع
أ	مقدمة
6	الفصل الأول : إطار الرقابة الإدارية على البلدية
7	تمهيد
8	المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية
8	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
8	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية
11	الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن الأنظمة المشابهة له
16	المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية وأهميتها
16	الفرع الأول: أهداف الرقابة الإدارية
19	الفرع الثاني: أهمية الرقابة الإدارية
21	المبحث الثاني: البلدية في التنظيم الإداري الجزائري
21	المطلب الأول: مفهوم البلدية
21	الفرع الأول: تعريف البلدية
23	الفرع الثاني: نبذة تاريخية عن البلدية
29	الفرع الثالث: هيئات واختصاصات البلدية
35	الفرع الرابع: صلاحيات البلدية
36	المطلب الثاني: استقلالية البلدية في التنظيم الإداري الجزائري
36	الفرع الأول: التنظيم الإداري في الجزائر
40	الفرع الثاني: مفهوم استقلالية البلدية

42	خلاصة الفصل الأول
44	الفصل الثاني : أجهزة و آليات الرقابة الإدارية و أثرها على اللامركزية البلدية
45	تمهيد
46	المبحث الأول: أجهزة وآليات الرقابة الإدارية على البلدية
46	المطلب الأول: أجهزة الرقابة الإدارية على البلدية
46	الفرع الأول: الوالي
50	الفرع الثاني: رئيس الدائرة
52	المطلب الثاني: آليات الرقابة الإدارية على البلدية
52	الفرع الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
57	الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
60	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
63	المبحث الثاني: آثار الرقابة الإدارية على اللامركزية البلدية
63	المطلب الأول: آثار آليات الرقابة المشددة على اللامركزية البلدية
63	الفرع الأول : آثار الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
67	الفرع الثاني : آثار الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
69	الفرع الثالث : آثار الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
70	المطلب الثاني : اللامركزية البلدية في ظل التأثير المخفف للرقابة الإدارية
70	الفرع الأول : أثر الرقابة المخففة في ممارسة الديمقراطية على مستوى المحلي

71	الفرع الثاني : أثر الرقابة المخففة في إحداث التنمية المحلية
73	الفرع الثالث : أثر الرقابة المخففة في اتخاذ القرارات وتنفيذ المداولات على المستوى المحلي
74	خلاصة الفصل الثاني
75	الخاتمة
79	قائمة المصادر والمراجع
85	فهرس المحتويات
89	ملخص الدراسة

ملخص الدراسة :

من خلال دراستنا للرقابة الإدارية على البلدية وأثرها على اللامركزية في الجزائر حاولنا فيها معرفة مدى فعالية الرقابة الإدارية التي انتهجها المشرع الجزائري، وقد تبين لنا الآثار الناجمة عن هذه الرقابة في ظل التشديد على أعمال وأعضاء المجلس الشعبي البلدي والرقابة عليه كهيئة بواسطة الحل والذي يعد أشد أنواع الرقابة، إضافة إلى آثار التخفيف من الرقابة وما ينتج عنها من ممارسة الديمقراطية والنهوض بالتنمية المحلية و السرعة في اتخاذ القرارات وتنفيذ المداولات، ويعد هذه الدراسة اتّضح لنا أن الرقابة المشددة أشمل و أوسع من الرقابة المخففة.

STUDY SUMMARY

Through our study of the administrative control of the municipality and its impact on decentralization in Algeria, we tried to find out the effectiveness of the administrative control pursued by the Algerian legislator, and the effects of this control have been shown to us in light of the emphasis on the work and members of the Municipal People's Assembly and its oversight as a staff by means of a dismissal which is the most severe type of oversight; In addition, to the effects of reducing control and what results from it from the practice of democracy and the promotion of local development and speed in decision-making and the implementation of deliberations, and after this study it became clear to us that tight control is more comprehensive and broader than reduced control.