

نطاق استقلالية البلدية

في الجزائر

المقدمة

يرتكز أساس التنظيم الإداري في الدول الحديثة على نظامي المركزية واللامركزية، فهما بمثابة وجهين لعملة واحدة لا بد من الجمع بينهما، كي تتحقق الفعالية الإدارية، فالمركزية تعني حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة، أما اللامركزية فهي على العكس من ذلك تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى، وهو ما ينجر عنه نشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك حرية اتخاذ القرار وهو ما عبرت عنه مختلف الدساتير الجزائرية "بالجماعات الإقليمية" وعبر عنه الخطاب السياسي بالجماعات المحلية المجسدة في كل من البلدية والولاية، فالأصل العام يقتضي أن الجماعات المحلية عند مباشرتها لاختصاصاتها أن تتمتع بنوع من الاستقلال الذي يعتبر الأساس لنظام اللامركزية الإدارية، بحيث إذا انتفى فقدت هذه الأخيرة مقوماتها الأساسية.

والسؤال الجدير بالطرح في هذا المقام هو ماذا نعني باستقلال الهيئات المحلية؟

فلفظ استقلال يعني التحرر والخروج من القيد وهناك من اعتبر أن الاستقلال يجب في البداية أن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها ويمارس الاختصاصات المختلفة المتعلقة بسكان الوحدة المحلية، وهذا حسب الدكتور محمد أنس قاسم، وبالتالي يتحقق استقلال الجماعات المحلية عن طريق منح الشخصية المعنوية القانونية للوحدات المحلية إما بالقانون أو بالدستور ذاته وما يترتب من نتائج عليها إلا أن هذا الاستقلال لا يتأتى بدوره إلا باستقلال ممثليه ومن هنا تنور مشكلة كيفية تحقيق هذا الاستقلال.

وعليه فعوامل مظاهر الاستقلال تتغير من مرحلة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر ومن مجتمع لآخر ولأن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي يتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعوامل عدة:

- تقنية: مدى تطور انتشار وسائل الاتصال بين المراكز والإقليم.

- سياسية: الإرادة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها.

- مالية: توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية لصالح هذه أو تلك إلا أن ذلك لا يعني

انفصالها عن الدولة وأنها وجدت هذه الأخيرة فقط لتحقيق أعبائها.

هذا الاستقلال-الذي هو نسبي في المجال الإداري فقط- يظل الصراع بشأن نطاقه وحدوده قائما

على أشده بين أنصار دعم سلطة الإدارة المركزية- الداعين إلى تصنيفه عن طريق إقامة رقابة فعالة على

الأشخاص اللامركزية. وأنصار ديمقراطية الإدارة للمنادين بترك حرية أكبر لتلك الأشخاص لا سيما المحلية،

واستبعاد أي رقابة على أنشطتها أو على الأقل التصنيف منها إلى أقصى حد.

وفي ظل هذا الصراع يبقى البحث منصبا حول نطاق استقلال تلك الأشخاص أو بعبارة أخرى حول حدود رقابة السلطة المركزية لها.

وعلى ذلك فإن للرقابة الوصائية مجموعة من العناصر المختلفة من ذلك أن وجودها مرتبط بوجود نص قانوني يقتضي ذلك وهو ما يميزها عن الرقابة الرئاسية "التسلسلية" التي تتحرك تلقائيا وآليا، متى وجدت المركزية الإدارية في هذا المجال ظهرت نماذج للرقابة الوصائية الانجليزي، الفرنسي وفي مايلي سنحاول إبراز ولو بصورة موجزة بصمات كل نموذج .

1- الانجليزي وقد مر بمرحلتين:

ففي صورته الأولى كانت الجماعات المحلية تتمتع باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف على أعمال تلك الجماعات فإذا ما استثنينا حق السلطة المركزية في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة تجاوزا لقانون اختصاصها وذلك باعتباره رقابة قضائية فان رقابة السلطة المركزية الإدارية لا تكاد تتجاوز صورة واحدة، وهي إجراءات التفتيش الدوري التي تهدف إلى التثبيت من مدى أداء الخدمات وعلى ضوء ذلك التعزيز تحدد المعونة التي ستقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية .

إلا انه منذ أواسط القرن التاسع عشر شهد هذا الأسلوب تراجعاً لصالح المركزية مما أدى بصورة ملحوظة إلى تخفيض درجة الاستقلال المحلي، وعموما يتجلى هذا التراجع في ثلاث محتويات :

أ- إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية.

ب- ظهور وصاية غريبة عن المفهوم البريطاني عن طريق منح سلطات مختلفة للوزارة على الجماعات المحلية مثل اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية كسلطة التصديق اللاحقة على الأعمال، سلطة الحلول، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني.

ج- اكتمال الرقابة الإدارية برقابة المنحة أي المساعدات التي تمنحها الدولة والتي ازدادت ووصلت إلى النصف تقريبا (41 %) من جملة موارد الميزانيات المحلية أو كل هذه الإجراءات تحد من الاستقلال المحلي .

2- النموذج الفرنسي هو الآخر مر بمرحلتين:

أ- المرحلة الأولى: أو ما يعرف بالنموذج التقليدي فضلا عن خضوع قرارات الجماعات المحلية للطعن القضائي فهي تخضع كذلك لرقابة إدارية شديدة تمارسها السلطة المركزية وتشمل هذه الرقابة الأعضاء من حيث الإيقاف، الإقصاء وحل للمجالس المنتخبة، وعلى مستوى الأعمال تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات تجعلها في نهاية الأمر ليس فقط شريكا للمجموعات المحلية في تسيير الشؤون وإنما أيضا في مركز أقوى من المجالس المعينة ويظهر ذلك من خلال تقنيات التصديق، الإلغاء، الحلول، الوصاية التقنية.

وعلية قصور الوصاية الإدارية جعلت الاستقلال المحلي حسب هذه المرحلة مفرغا من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية هذا ما أدى بالفقه إلى انتقاده والمطالبة بضرورة مراجعة وتكريس الحرية الإدارية للجماعات المحلية الفرنسية، وترتبيا على ذلك تضمن قانون 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات الجماعات الإقليمية وإلغاء نظام الوصاية الإدارية والاستعاضة عنها بنظام الرقابة القضائية وهو ما يعرف بالاتجاه الجديد.

ب- المرحلة الثانية: الاتجاه الجديد ويتسم بـ :

- إلغاء الوصاية الإدارية والاستعاضة عنها برقابة قضائية إذ تعتبر قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها وعلى ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب الإلغاء على أن هذا الحق لا يقتصر فقط عليه بل ينعقد حتى للأشخاص الطبيعية والمعنوية.

- إلغاء الوصاية المالية وتحويل اختصاص تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة بعدما كانت تقوم بها السلطة المركزية، وأخيرا التخفيف من الوصاية التقنية.

وعليه فهذه أهم النماذج الرئيسية للرقابة على الجماعات المحلية وتأخذ الدول بهذا النظام أو بذلك تبعا لمدى ملائمتة لظروف إدارتها المحلية.

ولكون أن الإدارة المحلية تعتبر انعكاسا واضحا للنظام السائد في البلاد بكل جوانبه سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية فإن نية المشرع اتجاه الاستقلال كذلك تتأثر به تأثيرا قويا سلبيا وإيجابيا من قريب أو بعيد وبمختلف العوامل المرتبطة به، وهو الشيء الملموس من خلال تتبعنا لمختلف التطورات التي عرفتتها البلدية الجزائرية باعتبارها فعالة أساسا لدفع عجلة التنمية الوطنية والتي من المفروض أن نقطة بدايتها تكون على المستوى المحلي.

وهذا ما دفعنا إلى اختيار هذا الموضوع والوقوف عند أهم الإشكالات التي يمكن أن تثور حول هذا الموضوع ولمعرفة مدى حرية البلديات الجزائرية. في اتخاذ قراراتها أو بالأحرى درجة الاستقلال الذي تتمتع به البلدية الجزائرية خاصة وان هذه الأخيرة قد عرفت تغييرات مختلفة على مستوى ميادينها المختلفة لهذا انصبت دراستنا على هذا الموضوع دون غيره من الموضوعات وتحليل هذا الموضوع والإمام بجميع جوانبه فقد استعملنا المنهج التاريخي التحليلي لذلك و استنادا لما سبق بيانه تطرح لدينا إشكالات عدة كلها تحوم حول نطاق الاستقلال الذي تتمتع به البلدية الجزائرية لأنه من المعروف أن الجزائر عرفت فترة زمنية اتسمت بالأحادية الحزبية فمن البديهي أن هذا الوضع له انعكاسات على استقلال البلدية خاصة مع وجود وسائل مختلفة لعملية الرقابة فإلى أي مدى تم تجسيد نطاق الاستقلال البلدي في هذه الفترة ؟

وكما عرفت الجزائر الأحادية الحزبية تبنت وكرست التعددية الحزبية نظرا لمختلف التحولات والتبدلات العميقة التي عرفتھا، فما مصير و مدى استقلال البلدية في الجزائر في هذه الفترة الزمنية ؟ هذه الإشكالات و غيرها التي لا يمكن إثارتھا حول هذا الموضوع التي ستحاول الإجابة عنها أو عن القليل منها و عن الأسئلة التي تتبادر في ذهن قارئ هذا الموضوع الذي انسلخت منه خطة تتكون من فصلين:

الفصل الأول نتحدث فيه عن نطاق استقلالية البلدية قبل التعددية السياسية من خلال الرقابة السياسية

على البلدية في الجزائر، وكذا الرقابة الوصائية الممارسة على البلدية في هذه الفترة، اما **الفصل**

الثاني، فسنتناول فيه استقلالية البلدية في الجزائر بعد التعددية السياسية، وفي الأخير نصل **لخاتمة** نوضح

فيھا أهم النتائج المتوصلة من هذه الدراسة.

الفصل الأول

نطاق استقلال البلدية في الجزائر

قبل التعددية السياسية

الفصل الأول

نطاق استقلالية البلدية في الجزائر قبل التعددية الحزبية

من المستقرّ عليه أنّ الجزائر وبعد نيلها الاستقلال سلكت أسلوب الأحادية الحزبية بتبنيها التوجّه الاشتراكي، ومن البديهي أنّ أيّ سياسة تتبناها أيّ دولة مهما كانت طبيعتها لها آثار وانعكاسات شتى في ميادين مختلفة. ولكون أنّ البلدية جزء لا يتجزأ من كيانات الدولة فإنّ سياستها تتأثر بالمحيط العام وبخاصّة في مسألة استقلاليتها البلدية والتي تحدّد نطاقها بمدى اتّساعها أو ضيق الرّقابة المفروضة عليها من طرف السّلطة المركزية.¹

وعليه فالسؤال الجدير بالطرح في هذا المقام هو ما هي الوسائل المختلفة العملية للرّقابة على الجماعات المحليّة وإلى أي مدى يتم تجسيد هذه الرّقابة على البلدية في الجزائر في ظل الأحادية السياسية؟ وللإجابة على هذا الإشكال تتجسد بتناولنا لمبحثين في فصلنا هذا حيث نتناول في المبحث الأول منه الرّقابة السياسية على البلدية في الجزائر قبل التعددية السياسية والذي بدوره ينقسم إلى مطلبين نعالج في المطلب الأول علاقة الحزب الواحد بأجهزة البلدية والمطلب الثاني نتحدّث حول مظاهر الرّقابة السياسية وتقييمها.

أما المبحث الثاني من فصلنا هذا فنتطرق إلى الرّقابة الوصائية على البلدية في الجزائر قبل التعددية السياسية والذي بدوره هو الآخر ينقسم إلى مطلبين وكذلك نتحدّث في المطلب الأول على الرّقابة الوصائية في الهيئة التداولية للبلدية، والمطلب الثاني نتكلم على الرّقابة على المجلس التنفيذي البلدي.

¹ ثابتي بوحانة، استقلالية الجماعات المحليّة في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية بالمركز الجامعي بسعيدة، قسم الحقوق، 2005 / 2006، ص 112

المبحث الأول

الرقابة السياسية على البلدية في الجزائر قبل التعددية السياسية

لاشك أن للبلدية أهمية قصوى ذلك أنها تجسيد حقيقي للمحليات الجزائرية باعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية للجزائر ، وهذا ما أكدته المواثيق الجزائرية. في فترة ما بعد الاستقلال مباشرة كميثاق طرابلس في جوان 1962.¹ الذي جاء مقتبساً من ميثاق الصومام لسنة 1956م الذي يجد مرجعيته التاريخية في بيان أول نوفمبر الذي تبني فكرة الدولة الديمقراطية كهدف من أهداف الحزب العامة والمسطرة . ميثاق الصومام.

للخطوط العريضة للمسار الثوري إذ أعلن عن مجلس منتخب من طرف سكان القرى قبل الذكرى السنوية الثانية للثورة² وهو ما تم تأكيده في ميثاق طرابلس في جوان 1962 م وميثاق الجزائر لسنة 1964م الذي أبدى اهتماماً واضحاً للبلدية إذ اعتبرها قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد ، كما أكد على ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات وظيفية ، فبالإضافة إلى الوظائف الإدارية والاجتماعية والثقافية فإن البلدية يجب أن تتمتع بالسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي ، كما لها أن تستخدم الجزء الذي تحقّقه في إشباع الحاجات المحلية.³ وفي أوائل جوان 1965م أعدّ المكتب السياسي للحزب شروط الإدارة المحلية ، وهو بمثابة تنظيم جديد للبلدية ، ومن الأهداف التي اعتبرها مجلس الثورة ذات أولوية وتضمّنها بيان 19 جوان 1965م التاريخي لإقامة وتدعيم بناء في نطاق وإطار تنظيم سياسي عام ، وموضوع إصلاح أجهزة البلدية باعتبارها تشكّل جهاز القاعدة في الأمة .

وفي عام 1966م تميّز نشاط المشروع بدور أساسي ونشاط كبير الذي تولاه الحزب في إيضاح ما تضمّنه هذا المشروع وفي هذا المجال قد أصدر الحزب كتيب بعنوان "التنظيم الجديد للبلدية" متضمّناً الإصلاحات السياسية.

وفي أكتوبر 1966 م رأى مجلس الثورة إعطاء القيمة الحقيقية لمؤسسة البلدية وتحديد مبادئها الأساسية في الميثاق الذي صادق عليه (ميثاق البلدية)

¹ ميثاق طرابلس 1962 منشورات وزارة الإعلام والثقافة ، أوت 1976م بعنوان مؤلفات ثقافية النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية للتوجيه ط / 54 ، 62 ص 39

² ميثاق الصومام 56/08/20 نشرة وزارة الإعلام والثقافة أوت 76 ع : مؤلفات وثائقية ،

النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني. اللجنة المركزية للتوجيه ط: جريدة النص. قسنطينة، ص13

³ ميثاق الجزائر 64 نشرة وزارة الإعلام والثقافة 76 عن مؤلفات وثائقية، النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني ل.م.ت. ط: 64 / 65، ص 57 .

ولهذا الميثاق أهمية ، فهو يعتبر . نظراً لغياب المناقشات البرلمانية . بمثابة الأعمال التحضيرية التي توضح نصوص القانون.¹ حيث جاء فيه (فإنّه ونظراً لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كلّ لا يتجزأ فإنّ البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء).² وبالتالي برجحت هذه الأهمية وبخاصّة في موافقة مجلس قيادة الثورة على ميثاق البلدية، وموافقة الحكومة على قانون البلدية في 1966/12/20 ووافق عليه مجلس قيادة الثورة في 67/01/08 المتضمّن إنشاء البلديات وكيفية تنظيمها وتحديد صلاحياتها ثمّ طبّق وتمّم بالقانون رقم : 81 - 09 الصّادر في : 81/07/04 وعرّف هذا القانون البلدية وحدّد هيئاتها واختصاصاتها ووظائفها وكيفية ممارسة الرّقابة عليها ، كما اهتمّ دستور 1963 م بموضوع البلدية حيث تبوّأ مبدأ اللامركزية ، واعتبر البلدية المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والقاعدية.³ وكذلك دستور 67 كرّس السياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة المحليّة وهذا ما جاء في المادة: 2/36 منه.

ومن خلال كلّ هذه النقاط القانونية يتّضح لنا أنّ الجزائر قد سلكت بعد الاستقلال في سياستها نظام الحزب الواحد . حزب جبهة التحرير الوطني . (حزب الثورة) كما أنّها اعتمدت على اللامركزية كنمط للتنظيم الإداري بعد فترة زمنية ، فما هي العلاقة بين الحزب الواحد وأجهزة البلدية كونها جزء لا يتجزأ من كيانات الدولة باعتبار أنّ هذا ما سار عليه الميثاق الوطني سنة 76 والذي أثري في سنة 86 ؟ وما هي مظاهر الرّقابة السياسية الممارسة عليها، وما مدى نجاحها ؟ . هذا ما سنجيب عنه من خلال المنهجية الآتية:

¹ صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط 1 . دار الكتاب اللبّاني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع ، لبنان 1983 ص 150 .

² الميثاق البلدي ، كتيّب بعنوان، التّنظيم الجديد للبلدية ، نشرة جبهة التحرير الوطني. ل . م . أوت 1966 ، ص 11 .
³ المادة 9 من القانون رقم 316/63 المؤرّخ في : 28 أوت 1963 ، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 02، بتاريخ 1963/08/30، ص 870

المطلب الأول

علاقة الحزب الواحد بأجهزة البلدية

يمثل حزب جبهة التحرير الوطني بهياكله القاعدية والوطنية أعلى المستويات القيادية في المجال السياسي والإداري فهو أهمّ جهاز للتوجيه والمتابعة والرقابة ويؤدي عمله في تنسيق متكامل مع الحكومة. وفي هذا تنص المادة 98 من دستور 1979 على أنّ (تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة. وفي إطار هذه الوحدة فإنّ قيادة الحزب هي التي توجّه السياسة العامة للبلاد)¹.

كما تنص المادة 101 أيضا - من الدستور علي أنّ (يقوم التنظيم السياسي للبلاد علي التكامل في المهام بين الحزب وأجهزة الدولة) فحزب جبهة التحرير الوطني هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه لتحقيق أهداف الثورة الاشتراكية في كافة المجالات . ويمارس الحزب وفقا لأحكام القانون ووظيفة الرقابة المنصوص عليها في الميثاق الوطني بواسطة هيئاته وعن طريق المجالس المنتخبة.²

خُصّت مسألة العلاقة بين الحزب والدولة في الميثاق الوطني بتميز كبير نسبيا وذلك لما كانت عليه العلاقة من عدم وضوح منذ 19 جوان حيث احتلت مسألة:تشديد الدولة: مكان الصدارة في الميدانين النظري والعملي في الوقت الذي كان نصيب الحزب فيما يتصل ببنائه التنظيمي ودوره السياسي لاجتياز حدود الخطب. ونتيجة لذلك فقد كانت العلاقة بين الحزب والدولة غداة الاستفتاء الشعبي على الميثاق الوطني تتميز بأولوية واضحة للدولة على الحزب فجاء الميثاق الوطني ليحدّد العلاقة كمايلي :

من حيث الاختصاص :

أكدّ الميثاق الوطني على ضرورة أن تعمل أجهزة الحزب والدولة كل في نطاق اختصاصاته لتفادي التداخل. ينص الميثاق علي ذلك بقوله: أن اختصاصات أجهزة الحزب والدولة لا يمكن أن تتداخل وتندمج في بعضها البعض. لأنّ التنظيم السياسي للبلاد قائم على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة³.

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 150

² المرجع نفسه ، ص 150

³ عامر رخيطة، التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني (1962-1980) ديوان، المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، ص (327-328)

و يؤكد الميثاق الوطني على ذلك لتفادي تدخل الصلاحيات بين المؤسسات و الهيئات الإدارية و الهياكل و الهيئات الحزبية، و هو ما عبّر عنه بنصه (لا يجوز بأية حال من الأحوال أن يحل الحزب محل الأجهزة الإدارية لأن ذلك يؤدي إلى تمييع المسؤولية على مستوى الإدارة)

و يحذر الميثاق من مخاطر ذلك التداخل الذي قد يحدث بين مهام الحزب و الإدارة فهو بالإضافة إلى ما يؤدي إليه من تمييع للمسؤوليات قد يؤدي (إلى الانحراف فيما يتعلق بفهم دور الحزب الذي هو قبل كل شيء سياسي و ليس إداري).¹

من حيث المهام:

حدد الميثاق الوطني دور الحزب باعتباره (قوة طلائعية) كما جاء في الميثاق دوماً على تعميق الإيديولوجية في نطاق التوجيهات المحددة في الميثاق .

كما أن الحزب (يقوم برسم خطوط عمل الثورة الاشتراكية، و يحدد آفاقها و يضبط الوسائل التي يجب توفيرها لدعم مواقفها و تأمين مسيرتها إلى الأمام)

و يستند الميثاق إلى القول بأن مهام التنمية السريعة و بناء المجتمع الاشتراكي لا يمكن تحقيقها بكيفية تلقائية و لا تستطيع الأجهزة الإدارية وحدها أن تضطلع بهما، لأنها نتاج عمل واع تقوم به الجماهير بإشراف القيادة الثورية، إذ لا بد من وجود حركة سياسية منظمة وواسعة النطاق يحددها الميثاق في الحزب بنصه على أن بناء المجتمع الاشتراكي يظل عديم الجدوى إذا لم ينظم بصورة محكمة ضمن حركة سياسية واسعة النطاق، ينشطها حزب طلائعي هو حزب جبهة التحرير الوطني إلا أن الميثاق عندما انتقل لتحديد دور الدولة فإنه قد أهمل ذكر الحزب كتنظيم سياسي يراقب و يوجه عمل الدولة في الميدان الاقتصادي و الاجتماعي
.....²

– حددّ الميثاق مجالات المراقبة في مختلف الميادين و يرى ضرورة إنشاء أجهزة للمراقبة من القمة إلى القاعدة. و تسند هذه المهمة إلى الدولة و ذلك بنصه على أن: تسند المراقبة على أجهزة دائمة تكون تابعة لمختلف إدارات الدولة، و تكون كلها من رجال يتصفون بالالتزام و الكفاءة و النزاهة.³

¹ عامر رخيطة، المرجع السابق، ص 328

² المرجع نفسه، ص 328

³ الميثاق الوطني، ص 84

- إذا افترضنا أن ضرورات الرقابة الفنية و الرقابة المالية تستوجب قيام أفراد و مؤسسات متخصصة في إطار الدولة فإن الرقابة السياسية تمثل إحدى المهام التي تقوم بها الأحزاب السياسية، و هو ما لم نجد في الميثاق، إذ ينتقل الميثاق إلى الحديث عن الرقابة الشعبية بنصه على أنّها (تستند على مؤسسات منتخبة تتوفّر في أعضائها شروط الالتزام و الكفاءة والنزاهة و تمارس في إطار منظم عن طريق المجالس الشعبية على اختلاف مستوياتها أي المجالس الشعبية للولايات و المجالس الشعبية البلدية، كما تمارس عن طريق مجالس العمال ضمن المؤسسات الاشتراكية) و الملاحظ أن دور الحزب لم يأت إلاّ عرضاً في تحديد الجهات و الهيئات المعنية بالمراقبة و هو ما تثبته الفقرة التالية من الميثاق : و هكذا فإن وظيفة المراقبة تندرج في إطار التنظيم المنسجم الذي تتسم به الدولة الاشتراكية، أي أن تتكامل وسائل المراقبة للحزب والدولة و المجالس المنتخبة بكيفية متناسقة من أجل وقاية المجتمع و تراثه ضد كل أشكال التجاوز والمساس بأسسه و أهدافه.¹

- هكذا حدّد الميثاق مهام الدولة في مختلف مجالات الحياة دون أن يعطي للحزب ما يمكنه من مراقبة الدولة في إنجاز هذه المهام، و هو ما يجعل الدولة تقوم بهذه المهام دون أن تكون هناك رقابة سياسية عليها من قبل الحزب بالرغم من تأكيد الميثاق على أنّ الحزب هو القوة الطلائعية لقيادة الشعب و تنظيمه من أجل تجسيد و تحقيق أهداف الثورة الاشتراكية و يمكننا إرجاع عدم التطرق للحزب أثناء الحديث عن مهام الدولة إلى أنّ الميثاق الوطني كان قد أكد على أن تعمل أجهزة الدولة و الحزب في إطارين منفصلين، و بوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة إلا أنّ ذلك لا يعد مقنعاً ولا يمكن أن يكون تفسيراً لأسباب إبعاد الحزب عن دور الرقابة، أو الأهداف التي تعمل الدولة لتحقيقها في مجال الديمقراطية كدولة اشتراكية .

ولا يمكننا إبعاد الحزب من مسألة ضمان حقوق المواطن وواجباته في المجتمع و هو ما يمكننا اعتباره نقصاً أو تقصيراً في الميثاق الوطني فيما تتصل بدور الحزب في المجتمع، ففي الوقت الذي احتلّت فيه الدولة مكان الصدارة في الميثاق عند حديثه عن مهامها، لا نجد أنّ الميثاق يولي أهمية الدور الذي يناط بالحزب كقائد و موجه في مراقبة الأجهزة و مؤسسات الدولة و توجيهها لإنجاز تلك الأهداف المحددة في الميثاق الوطني لعمل الدولة.² - إنّ ما سبق يقودنا إلى طرح السؤال الآتي: ما هي طبيعة العلاقات بين الحزب والدولة في الميثاق الوطني؟

¹ عامر رخيطة، المرجع السابق، ص331

² المرجع نفسه، ص331 .

. يحدّد الميثاق العلاقة بين الحزب والدّولة على أساس علاقة تكاملية إذ بعد أن ينصّ على أن (يقوم النّظام الدّستوري في الجزائر على واحدة الحزب) يؤكّد أنّ التّنظيم السّياسي للبلاد (قائم على التّكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدّولة) ويضع الميثاق أسس ذلك التّكامل فيما يلي :

- ❖ وحدة القيادة السّياسية للحزب والدّولة .
- ❖ إسناد مسؤولية مراكز الحل والعقد في الدّولة إلى أمناء في قيادة الحزب .
- ❖ وحدة الهدف لعمل الحزب والدّولة .
- ❖ تفادي إحلال الحزب محلّ الدّولة .
- ❖ تولّي المناضلين في الحزب لمناصب المسؤولية في الإدارة، وهو ما يضمن تأثير الحزب على الإدارة بواسطة مناضليه ، أو بواسطة هيئاته على مختلف مستوياتها التّنظيمية .¹
- ❖ وإذا كان الميثاق الوطني قد حدّد العلاقة بين الحزب والدّولة على هذه القاعدة (التّكامل) فإنّ دستور 1976 م لم يزد عن وضع ما نصّ عليه الميثاق في موادّه من 94 إلى 101، الفصل الأوّل (الوظيفة السّياسية) فيما يتّصل بشكل النّظام الدّستوري والتّنظيم السّياسي²
- . وإذا كان مؤتمر الحزب 1979م قد انبثق عن القانون الأساسي للحزب، فما هو شكل العلاقات بين الحزب والبلدية في القانون الأساسي للحزب ؟

- هذا ما سنتطرّق إليه من خلال مسألة التّنسيق بين الهيئات الحزبية والإدارية، وخاصّة البلدية باعتبارها محور دراستنا.

- احتلّت مسألة تحديد العلاقة بين الحزب والدّولة بعد مؤتمر الحزب . يناير 79 مكانة متميّزة في انشغالات مختلف الهيئات الحزبية التي كان المسؤولون يرون أنّه بعد المؤتمر الرّابع لم يحدث إيّ تغيير في العلاقات بين الحزب والدّولة على الصّعيد النّظري وكان لا بدّ من إيجاد صيغة جديدة للعلاقة بين مختلف المؤسّسات الإدارية المنتخبة خاصّة، والهيئات الحزبية في مختلف المستويات.³

¹ الميثاق الوطني، ص 60 .

² عامر ر خيلة، المرجع السّابق، ص 332 .

³ المرجع نفسه، ص 332

- وبالرغم من أنّ مجالس التنسيق كانت موجودة قبل سنة 1980م إلا أنّها لم تكن في شكل تسييرها وتكوينها منسجمة، وما أحدثه المؤتمر الرابع والمؤتمر الاستثنائي للحزب من قوانين وهياكل أصبحت ضرورة البحث عن أشكال تنظيمية جديدة أكثر من ملحة.¹

. وإذا كان القانون الأساسي للحزب قد نصّ في مواده 125 ، 126 ، 127 على كيفية ضرورة التنسيق وذلك كما يلي :

المادة 125 : (إنّ تنسيق النشاط بين أجهزة الحزب والدولة المكلفة بتنفيذ سياسة الحزب في إطار تطبيق الميثاق الوطني أمر حتمي ينبع من المبدأ السياسي الذي يقضي بوحدة القيادة في البلاد).

المادة 126 : (تحدّد اللجنة المركزية كفاءات التنسيق والمراقبة على جميع المستويات في مجالات النشاط المختلفة)

المادة 127 : (يقوم الحزب بتوجيه عمّال المجالس المنتخبة ، وتنشيطها ومراقبتها.²) . كلّ ذلك بقي من سنة 1979 إلى الدورة الرابعة للجنة المركزية المنعقدة بتاريخ : 29 ، 31 ديسمبر 1980 دون سند تطبيقي له إلى أن أصدرت اللجنة المركزية لائحة تنظيمية في شكل قرار (يتضمّن تنظيم صلاحيات مجلس التنسيق البلدي والوطني)

جاء في المادة الأولى منه (تعمل هيئات الحزب والدولة على ضمان تنسيق كامل ومحكم على جميع المستويات) وشأن الأهداف التي أنشئت من أجلها مجالس التنسيق تحدّد المادتين 6 و 7 على الخصوص ذلك فيما يلي :

المادة 6 : (تطلع مجالس التنسيق البلدية والولائية على كلّ النشاطات ذات الصبغة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بالبلدية والولاية)

المادة 7 : (تعمل مجالس التنسيق البلدية والولائية ، في إطار الاختصاصات المخوّلة لها طبقاً لمبادئ الميثاق الوطني ، ولوائح المؤتمرات ، وقرارات اللجنة المركزية والحكومة ، وتعليمات الأمين العام للحزب ، وتسهر على احترام القوانين وعلى ضمان الشروط الضرورية لإنجاح مخطّطات التنمية) وإذا فلا بدّ لنا من استخلاص خلاصة من هاتين المادتين فإنّ أول ما نستخلص منها هو أنّنا نمّح الحزب أطراً نظامية لتواجهه في الميادين الحيوية المتّصلة بصفة مباشرة بالمواطن في حياته الاجتماعية والاقتصادية والثقافية فضلاً عن

¹ المرجع نفسه، ص 333 .

² عامر دخيلة. المرجع السابق. ص 333

الحياة السياسية التي يحتكرها الحزب بمقتضى ما نصّ عليه الميثاق الوطني وما أقرّه مؤتمر الحزب سنة 1979 م.¹

- كما أثبتت التجربة أنّ مجالس التنسيق قد أعطت للحزب دوره الفاعل على المستوى البلدي والولائي خاصة بعد إقرار اللجنة المركزية في دورتها الثالثة تعيين أمناء المحافظات نفوذاً وصلاحيات واسعة في تعاملهم مع الولاة الذين ليسوا أعضاءً في اللجنة المركزية.²

كيفية تشكيل مجالس التنسيق البلدية

نصّت المادة 8 من القرار الصادر من اللجنة المركزية في دورتها الرابعة على أنّ (تشكل مجالس التنسيق البلدية والولائية، ومكاتبها طبقاً لأحكام المواد 77, 78, 79, 80 من النظام الداخلي للحزب). وعليه فالمواد تشير إلى ما يلي :

المادة 77 : (يتألف مجلس التنسيق البلدي من :

. أمين القسمة .

. رئيس المجلس الشعبي البلدي .

. ممثل الجيش الشعبي الوطني .

. أعضاء مكتب القسمة .

. أعضاء المجلس التنفيذي للمجلس الشعبي البلدي .

. منسقوا أمناء المنظمات الجماهيرية على مستوى البلدية .

. مسؤولو الوحدات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكبرى .

المادة 78 : (ينشأ داخل مجلس التنسيق البلدي مكتب تنسيق يتألف من :

. أمين القسمة./ رئيس المجلس الشعبي البلدي . / ممثل الجيش الشعبي الوطني .

وطبقاً لقرار اللجنة المركزية ولنصوص القانون الأساسي فإنّ تسيير مجالس التنسيق يتمّ كما يلي :

المادة 23 : (تجتمع مجالس التنسيق وجوباً مرّة في الشهر وبطلب من أحد أعضاء مكتب التنسيق كلّما

اقتضت الضرورة ذلك.)

¹ المرجع نفسه، ص 334

² المرجع نفسه، ص 334

المادة 24 : (يتولّى أمين القسمة رئاسة اجتماعات مجلس التنسيق البلدي ويتّأس أمين المحافظة التنسيق الولائي)

- و طبقاً لما جاءت به نصوص القانون الأساسي و قرار اللجنة المركزية فإن مجلس التنسيق البلدي يحيل القضايا التي يتعدّر حلّها في المستوى البلدي إلى مجلس التنسيق الولائي.

و نفس الشئ بالنسبة لمجلس التنسيق الولائي الذي عليه أن يحيل على الهيئات المركزية جميع القضايا التي يتعدّر حلها في مستواه.

- إنّ الخلاصة التي يمكن استنتاجها من خلال ملاحظتنا على سير مجالس التنسيق البلدية هي أنّ مجالس التنسيق كأسلوب وتنظيم جديدين يهدفان إلى توحيد عمل الحزب و الإدارة وجعل المسؤولية جماعية في مراحل صنع القرار و اتخاذه على المستوى المحلي و متابعة تطبيقه. وهو ما يمكن الحزب من دخول الميدان الاقتصادي و الاجتماعي والثقافي في حياة المواطنين بعد أن كان دوره مقتصرًا على التعبئة و التّجنيد بعيداً عن مصدر القرار الإداري الذي كانت تحتكره الهيئات الإدارية.¹

- إلّا أنّ السؤال الذي يطرح نفسه اليوم بعد التجربة القصيرة التي قطعها مجالس التنسيق هو : إلى أيّ مدى استطاعة هذه المجالس تحقيق الغايات والأهداف المنتظرة منها ؟ وما هي المعوّقات التي تعترضها كأسلوب جديد ؟

. إنّ فعالية هذه المجالس ما زالت تتحكّم فيها نوعية التّركيبة الموجودة على المستويين : الإداري والحزبي من جهة وطبيعة العلاقة الشّخصية بين المسؤولين الحزبيين والمسؤولين الإداريين ، إذ أنّه نادراً ما تطرح مسألة عدم الفهم الموحد للنصوص المنظمة لمجالس التنسيق وكيفية تسييرها².

. فالخلافات أو ضعف الانسجام بين أمين القسمة بصفته رئيس مجلس التنسيق من جهة ، ورئيس المجلس الشّعبي البلدي الذي لم يتعوّد عن سير أسلوب العمل الجديد في سير مداورات المجلس الشّعبي من جهة أخرى ، كثيراً ما كانت هي السّبب الرّئيسي في الخلافات التي تحدّد من فعالية الدّور المنوط بمجلس التنسيق البلدي

- ونفس الوضع تقريباً يمكننا ملاحظته على مستوى مجالس التنسيق الولائية أمّا المعوّقات التي ما زالت تعترض سير مجالس التنسيق البلدية والولائية من النّاحية القانونية، فهي تلك المتمثلة في العلاقة التي

¹ عامر دخيلة: المرجع السابق، ص 334

² المرجع نفسه، ص 336

تجعل من الولاية ورؤساء البلديات خاضعين في تسيير شؤون الولايات والبلديات للوصاية، وهو ما يستوجب مراجعة القانون البلدي الصادر سنة : 1969م لإعطاء مجالس التنسيق البلدية والولاية الفعالية اللازمة.¹

- إضافة إلى ذلك فإن غياب تعليمات ملزمة لتطبيق الهيئات والمؤسسات الإدارية لما يصدره مجلس التنسيق من قرارات ، قد كان وما زال يمثل عائقاً أمام تحقيق ما تصبوا إليه مجالس التنسيق من جعل المسؤولية الجماعية شكلاً ومضموناً حقيقية ميدانية.

- وبالرغم من كل ذلك فإن مجالس التنسيق قد أعطت الحزب في علاقته بالدولة دوراً بارزاً يتناسب وما حدّته التصوص المنبثقة عن مؤتمر 1979م ، والمؤتمر الاستثنائي جوان 1980م بالنسبة لمكانة ودور الحزب في المجتمع وفي مختلف ميادين الحياة، باعتباره الحزب القائد كما جاء على لسان الأمين العام للحزب ورئيس الجمهورية في أكثر من مناسبة عن حديثه عن الحزب ودوره في الحياة الاقتصادية للبلاد.²

المطلب الثاني: مظاهر الرقابة السياسية وتقييمها

لقد حلّت مشكلة العلاقة بين التنظيمات السياسية والإدارة في الدول الرأسمالية ذات الأحزاب المتعدّدة عن طريق ما يسمّى بمبدأ حيّاد الإدارة التي يجب أن تكون غير مسيّسة وبعيدة عن الصّراعات الحزبية للوصول إلى الحكم ولذلك وقع الفصل بين المؤسسات السياسية والإدارية.

. أمّا الدول الاشتراكية ذات الحزب الواحد فقد حلّت المشكلة عن طريق الجمع بين المؤسسات تطبيقاً لفكرة (وحدة السّلطة الثّورية) التي يهيمن عليها ويقودها الحزب القائم على مبدأ المركزية الديمقراطية، ففي الجزائر فقد حدّدت الموثائق دور الحزب في التّوجيه ودور الإدارة في التّنفيذ فيقتصر دور الإدارة على وضع السياسات والمخطّطات المعدّة من قبل الحزب موضع التّنفيذ بحكم ما تتوفّر عليه من إمكانيات ووسائل.

ولا يحقّ للحزب بدعوة التّوجيه الحلول محلّ الإدارة فهناك فصل تام بين المؤسّستين ، وتتطلّب مهام الحزب في التّوجيه القيام بتنشيط هذه الأجهزة الإدارية للحيلولة دون تحجّرها ومومتها كما تتطلّب القيام

¹ المرجع السابق، ص 336

² عامر دخيلة، المرجع السابق. 337

برقابة على أعمال الإدارة للتأكد من مدى مطابقة تنفيذ القرارات للأهداف السياسية التي رسمها الحزب.¹

إنّ العلاقة بين الحزب والإدارة المحليّة . بلديات وولايات . كان يأخذ شكل التعاون الذي يهدف في الأصل إلى نوع من الرقابة السياسية فقد استخدم الميثاق البلدي والولائي مصطلح الرقابة ولكنهما أعلننا في نفس الوقت عن عدم إمكانية (الحلول وتوجيه الأسري) وفي حالة الخلاف تبلغ قسمة الحزب الأمر إلى الهيئات الحزبية الأعلى منها المحافظة . التي تملك إلا تتدخل المحافظة لدى ممثل الإدارة . الوالي . الذي له وحده حقّ تصحيح الأوضاع عن طريق استعمال سلطته الوصائية ، وإلا فيحال الأمر على الأجهزة المركزية.²

بالرغم من أنّ ميثاق البلدية قد نصّ على أنّ النيابة إلزامية يمكن للحزب سحبها من النائب الذي يؤدّي مهمته في الاتجاه الذي حدده الحزب فإنّ النصوص التي لم تبيّن حقّ الحزب في سحب الثقة . وعلى العموم ، فإنّ علاقة الحزب بالمجالس الشعبيّة كما صورتها موثائق الإدارة المحليّة هي علاقة تعاون وتنسيق ، تستجيب لمبدأ الفصل بين المؤسسات وتكاد تقتصر الرقابة السياسية على مرحلة الترشيحات ، فقد جاء في ميثاق البلدية أنّ (الوسيلة الطبيعيّة للمراقبة السياسية للحزب على هيئات البلدية هي الانتخابات) وبقيت هذه العلاقة التعاونية حتّى مرحلة ما بعد الميثاق الوطني غير مقننة ، فليس هناك زمن واحد يقننها وهي تعليمة رئيس مجلس الثورة بتاريخ : 25 فبراير 1968 وذلك كان في الجريدة الرسمية بتاريخ 26 أبريل 1966 التي تفرض (تنسيقاً حقيقياً) بين الحزب والمجموعة المحليّة من أجل إرساء لا مركزية فعلية وابتداءً من 1976 كان لابدّ من علاج هذا الواقع وضبط العلاقة بين الأجهزة المحليّة للحزب والدولة ولذلك فبعد أن وضع الميثاق الوطني وكذلك الدستور والاتجاهات الرئيسيّة لتنظيم السلطة ودور كلّ من أجهزة الحزب والدولة ، بعد ذلك صدر القانون الأساسي سنة 1979 م ينصّ على أنّ (تنسيق النشاط بين أجهزة الحزب والدولة المكلفة بتنفيذ سياسة الحزب في إطار تطبيق الميثاق الوطني أمر حتمي وينبع من مبدأ أساسي الذي يقضي بوحدة القيادة للبلاد) وهذا ما أقرته المادة 119 من القانون الأساسي للحزب المصادق عليه من قبل المؤتمر الرابع للحزب في 27 . 31 يناير 1979 وكلفت المادة

¹ مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحليّة وتطبيقها على نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1986، ص 108

² المرجع نفسه، ص 109

120 من من نفس القانون اللجنة المركزية للحزب القيام بتحديد كفاءات وهياكل التنسيق والمراقبة على جميع المستويات.¹

الأجهزة التي يجب أن تتضافر جهودها لإقامة المجتمع الاشتراكي وتنمية البلاد اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، وقد صدر قرار اللجنة المركزية للحزب في دورتها الرابعة 1981 م المتضمن تنظيم صلاحيات مجالس التنسيق البلدية والولائية، وقد تبني القرار التعليمات الرئاسية، ويتضح من القرار أن اختصاص هذه المجالس خاصة الولائية. واسع ومتعدد، ويتمحور حول دراسة مختلف القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المنطقة وإيجاد الحلول لها وتبلغ ما يتجاوز اختصاصاتها إلى السلطة المركزية وعلى الخصوص تقييم وتوجيه وتنشيط المجالس الشعبية للبلديات والولايات وكذلك رقابة الإدارات والمؤسسات والهيئات الإدارية.²

أما المبادئ التي أستاذ إليها قيام مجالس التنسيق فهي :

- ❖ إشراك القاعدة في تطبيق سياسة التنمية ومخططاتها .
 - ❖ تبادلي الازدواجية بين أجهزة الحزب والدولة وتنسيق أعمالها لبلوغ الهدف الواحد.
 - ❖ عدم تداخل، تكامل أجهزة الحزب والدولة .
 - ❖ عدم جواز إحلال أجهزة الحزب محل أجهزة الإدارة .
- استجابة لهذه المبادئ جاءت تشكيلة مجلس التنسيق مختلطة تضم مختلف المسؤولين وممثلي القطاعات على المستوى المحلي على النحو التالي :

مجلس التنسيق البلدي :

- . أمين القسمة ./ أعضاء مكتب القسمة . / رئيس المجلس الشعبي البلدي.³
- أعضاء المجلس التنفيذي البلدي . / - منسقي المنظمات الجماهيرية على مستوى البلدية.
- مسؤولي الوحدات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكبرى على مستوى البلدية.
- ممثل الجيش الوطني.

يرأس المجلس أمين القسمة و يجتمع مرة كل شهرين ،أو كلما طلب ذلك أحد الأعضاء

أو مكتب المجلس و على ذلك يتميز بمجموعة من الخصائص :

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص109

² المرجع نفسه، ص 114.

³ مسعود شيهوب ، المرجع السابق ،ص 115 .

1. بالرغم من التشكيلية المختلفة (حزب-الجيش الشعبي-إدارة) فهو كما وصفته التعليمه الرئاسية 1939 هيئة سياسية قيادية.
- و يأخذ هذه الصفة من:
- رئاسة ممثل الحزب له - هذه الرئاسة التي تضمن سيادة الحزب و توجيهه الأعمال داخل المجلس.
 - و من طبيعة مهامه التي لا تتعلق بالتسيير الإداري و إنما تشرف على مختلف النشاطات في مستوى البلديات و الولايات و تنشيطها و توجيهها .
2. من حيث اختصاصات المجلس فهي متنوعة و متعددة، فهي لا تقتصر على توجيه و تنشيط ورقابة المجالس الشعبية للبلديات و الولايات بل وتشمل أيضاً مختلف أوجه الحياة المحلية السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية .
- بعضها تتمتع فيه بسلطة القرار النهائي، و بعضها الآخر تحوله في شكل اقتراحات ضمن محاضر جلسات و تقارير إلى قسم التنظيم المركزي بالحزب ووزارة الداخلية¹. كما أن بعضها لا ينطوي على مفهوم الشؤون المحلية بقدر ما له طابع قومي مثل السهر على تنفيذ مخططات التنمية الوطنية والمحافظة على ممتلكات الدولة و أيضاً تنشيط و مراقبة و متابعة إنجاز العمليات الكبرى ذات الأهمية الوطنية .
3. مجالس التنسيق البلدية و الولائية هي هيئات للتنسيق المحلي المقابل للتنسيق المركزي الناتج عن وحدة شخص رئيس الدولة ومسؤول الحزب وعن الاجتماعات الدورية بين الأمانة الدائمة للجنة المركزية للحزب بأقسامها المختلفة و أعضاء الحكومة، و يسمح بوجود بعض الأعضاء.
- في مجالس التنسيق من غير مسؤولي الأشخاص اللامركزية باستبعاد أي استقلالية أو قطيعة بين مجالس التنسيق و السلطة المركزية السياسية و الإدارية و بتحقيق مبدأ المركزية الديمقراطية.
4. مجالس التنسيق هي السلطة العليا على المستوى المحلي، إذ تعتبر قراراتها سارية المفعول من تاريخ اتخاذها، و كل عضو من أعضاء المجلس مسؤول عن تطبيق هذه القرارات المتخذة ضمن صلاحياته و عليه أن يقدم عرضاً دورياً أمام المجلس².

¹ المرجع نفسه ، ص 116

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 117

يقوم الحزب منذ صدور القانون الأساسي سنة 1979، فضلاً عن مهام التنسيق والرقابة التي يمارسها على المجالس المنتخبة بالاشتراك ضمن مجالس التنسيق و يقوم فضلاً عن ذلك برقابة أخرى يمارسها بواسطة هيئاته ذات تشكيل حزبي محضر و هذه الهيئات على مستوى البلدية مكتب القسمة و على مستوى الولاية لجنة المحافظة.

طبقاً لمبدأ المركزية الديمقراطية، فإن هناك تدرج بين الهيئات بحيث تحيل القسمة على الهيئة التي تليها مباشرة قضايا التي تعذر عليها حلها في مستوى هياكل التنسيق المحلي و تحيل المحافظة القضايا التي يتعذر عليها حلها في مستوى هياكل التنسيق إلى المكتب السياسي بوصفه الرقابة المركزية.¹

¹ المرجع نفسه، ص 118

المبحث الثاني

الرّقابة الوصائية على البلدية في الجزائر قبل التعددية الحزبية

البلدية باعتبارها وحدة لا مركزية في التّنينم الإداري المحليّ الجزائري، وبصفتها هيئة محلية خاضعة لرّقابة السّلطات العليا (الوالي، وزير الدّاخلية) والمتجسد في رقابة وصائية (رقابة إدارية) فإنّها رقابة داخلية بالنّسبة للإدارة كما أنّها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية إذا كان دستور 1976 قد جعل من الرّقابة وظيفة متميّزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية، فهي تتمثل فيما تملكه هذه السّلطة الوصائية المختصة من سلطات محدّدة قانوناً تمارس على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعمال هذه الهيئات أيّ على القرارات التي تصدرها هذه السّلطة الوصائية المختصة قد تكون بحسب الأصل السّلطة الإدارية المركزية في العاصمة أو ممثلي السّلطة المركزية في الأقاليم وقد تكون هيئات لا مركزية عليا على هيئات لا مركزية أدنى، كاختصاص المجلس الشعبي للولاية بمهمة الإشراف والرّقابة على أعمال ونشاط المجلس الشعبي للبلدية .

وقيام السّلطة الوصائية المختصة بمهمة الوصاية لا يتعارض مع ما للهيئات اللامركزية من استقلال وذلك على أساس أنّه استقلال نسبي وليس مطلقاً كما قدمنا، وهذه الهيئات تظلّ رغم استقلالها جزء لا يتجزأ من الدّولة وامتدادات لها، هذا فضلاً عن أنّ اللامركزية الإدارية لا تعني زوال الوحدة الإدارية وهو الأمر الذي يستلزم قيام الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية.¹

وتباشر جهة الوصاية هذه المهمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشّأن. وطبقاً لأحكام القانون البلدي . الأمر 67 . 24 المعدّل والمتمّم بالقانون 81 . 09 فإنّها تنصّب على الهيئة التّداولية للبلدية وعلى المجلس التّنفيذي للبلدية وهذا ما سندرجه فيما يلي :

. المطلب الأوّل : الرّقابة الوصائية على الهيئة التّداولية للبلدية

- البلدية كوحدة لا مركزية في التّنينم الإداري المحليّ الجزائري لا شكّ أنّها تخضع لرّقابة السّلطات العليا سواء كان الوالي أو وزير الدّاخلية وعليه فإنّ الرّقابة الوصائية على الهيئة التّداولية للبلدية تتمثل في الرّقابة على المجلس الشعبي البلدي والرّقابة على الأعمال الصّادرة منه.²

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 100, 101

² حسين مصطفى حسين، الإدارة المحليّة المقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 ص 166

ونظراً لكون أنّ البلدية خاضعة للدولة على المستوى المالي ، فيكفي أن نلاحظ هنا أنّ الأموال المحلية ترتبط حالياً بشكل وثيق بمساعدات وإعانات الدولة.

إلاّ أنّه طالما أنّ البلديات لا تتمتع بحدّ أدنى من الاستقلال المالي، أيّ من المواد الخاصّة، فإنّ استقلالها القانوني يبقى شكلياً وخالياً من المعنى.¹

وهذا ما سنتطرق له فيما يلي من خلال إبراز الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي، ومدى تأثيرها على الاستقلال المحلي :

الإيقاف : ويكون في حالة الاستعجال ومدّته لا تتجاوز شهراً واحداً وينفدّ بقرار وزير الدّاخلية الذي يستند في تقريره إلى تقرير والي الولاية المختصّ والمعني ويشترط في ذلك . قرار الإيقاف . أن يكون معللاً.²

2 . الحل : يتمّ حلّ المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم وفي هذه الحالة لا بدّ من تعيين مجلس مؤقت يتكوّن من 5 إلى 11 عضواً حسب الكثافة السكانية للبلدية وذلك خلال 10 أيّام التّالية لنهاية المجلس الشعبي البلدي الذي حلّ، والمجلس المؤقت يكلف بتسيير شؤون البلدية لمُدّة لا تتجاوز شهرين إلى أن تنظّم الانتخابات الجديدة في غضون هذه المدّة وذلك حرصاً على استقرار الأوضاع وسير الأعمال وعدم توقّفها كما تنتهي مهام المجلس المؤقت بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الجديد.

ثانياً : الوصاية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

وهي الوصايا المقرّرة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي شخصياً وتحوّز هذه الرّقابة على الأعضاء من خلال المادّة 90 من الأمر 97 . 24 المعدّل والمتّم والمتضمّن قانون البلدية وكلّ عضو تعيّن عن الاجتماعات ثلاث مرّات متتالية بدون مرّر يراه المجلس مشروع يؤدّي إلى تصريح الوالي باستقالته إلاّ إذا طعن في ذلك خلال عشرة أيّام من التّبلغ أمام المحكمة المختصّة.

وكلّ منتخب بلدي يصبح بسبب وقائع اكتشفت بعد انتخابه في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادّتين : 77 . 79 من القانون رقم : 90 . 08 المؤخّ في 25 أكتوبر 1980 المتضمّن قانون

¹ المادّة 120 من الأمر 67 - 24 المؤرّخ في 08 يناير 1967، الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 06 بتاريخ 67/01/80، ص 90

² المادّة 113 من ذات الأمر 67 . 24 السابق الذّكر.

الانتخابات (حالات التنافي) أو يصبح في إحدى حالات عدم الأهلية الساقطة لصفة الناخب يقال من نيابته بموجب قرار من الوالي بعد استشارة مجلس التنسيق الذي يستمع للمنتخب المعني.¹ إضافة إلى أن كلّ منتخب في المجلس الشعبي البلدي يرتكب خطأ جسيماً سواء كان إخلالاً بمهمته أو مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه بقرار معلل من الوالي مدّة لا تتجاوز شهراً ويمكن أن يمدّد مفعول هذا الإجراء إلى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الدّاخلية بناء على اقتراح يقدمه الوالي مرفقاً برأي مكتب مجلس التنسيق الولائي .

غير أنّه إذا تعرّض إلى متابعة جزائية يستمرّ توقيفه حتّى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي في شأنه.²

أمّا في حالة الإقصاء التي يتعرّض لها عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، فإنّ هذا الأخير يجتمع وجوباً لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى العضو المعني.

ويرفع الوالي رأي المجلس مرفقاً بملاحظاته إلى وزير الدّاخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي ويتمّ الإقصاء بموجب مرسوم.³

الفرع الثاني

الرّقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

من أهمّ أنواع الرّقابة الوصائية هي تلك الممارسة على أعمال الهيئات اللامركزية التي مؤدّاهما أن يكون للسلطة الوصائية حقّ التصديق والإلغاء والسّحب والإحلال محلّ المجالس المحليّة في إجراء بعض التصرفات وهو ما سنحاول إبرازه فيما يلي :

أولاً: التصديق

سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات المتقدّمة جدّاً للتدخل في الشؤون المحليّة إنّها حقّ فيتو شبه مطلق إذ أنّها تؤدّي في نهاية الأمر إلى ما يسمّى بالإدارة المشتركة للشؤون المحليّة بين السلطة المركزية والسلطة المحليّة.

¹ ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص114

² المادة 92 من القانون رقم 81 - 09 ، المؤرّخ في 02 رمضان 1401 هـ ، الموافق لـ 4 يوليو 1981 م ، المتضمّن تعديل وتنظيم الأمر رقم 67 / 24 المتعلّق بالبلدية، الجريدة الرّسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطيّة الشعبيّة ، العدد 27 ، ص126

³ المادّة 92 مكرّر من القانون رقم 81 . 09 السابق الذّكر .

وعليه ففي التطبيق العملي حسب ما قرره J-CHAPOMISAT بنفي التصديق إلى أسلوب فريد الشبه من الرخصة المسبقة أو الاعتماد ، ونتيجة لذلك وبسبب نتائج السلبية فهو يؤدي إلى خلق حالة من الشلل في عمل وسير المجالس في عمل وسير المجالس المحلية التي لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقاً بموافقة السلطة الوصية عليها.¹ و هو يضيق من مساحة و نطاق الاستقلال المحلي بخاصة مع كثرة وتنوع المجالات التي يمسها التصديق بل أكثر من ذلك فإن التصديق على أغلبية أعمال السلطات اللامركزية يؤدي لوضع حد لاستقلالها ويعني هذا الانزلاق بالواقع نحو الخضوع التسلسلي للهيئات اللامركزية إلى السلطات الوصية.²

و يمكن أن تنقسم المداورات و أعمال المجلس الشعبي البلدي من حيث خضوعها للجهة العليا إلى :

1- مداورات تعتبر نافذة بمجرد مرور 20 يوماً من تاريخ إيداعها في دار الولاية فهي إذاً لا تحتاج إلى تصديق (المداورات)

2- مداورات تحتاج في تنفيذها إلى تصديق الجهة العليا المختصة و قد تضمنتها المادة 107 من الأمر. 24-67 المعدل و المتمم و المتضمن قانون البلدية و هي أن تكون القرارات المتخذة تتناول المواضيع الآتية :

- الميزانية و الحسابات و كل تغيير في الضرائب و الرسوم .
- نقل الملكية و الأملاك و المبادلات العقارية .
- القروض .
- عدد الموظفين و أجورهم .
- قبول الهيئات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية .
- محاضر المزايدات و المناقصات .
- كل مداولة تخضع للتصديق بمقتضى تشريع آخر .

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص36

² تايني بوحانة، المرجع السابق، ص 116

على أن المشرع قد خفض من حدة هذه الرقابة ، بأن جعل التصديق ضمناً ، و ذلك بفوات 3 أشهر من تاريخ إيداعها دار الولاية دون صدور التصديق من الوزير المختص ، فإنها تعتبر نافذة ضمناً لفوات المدة.¹ و إنّ المداوالات التي تتطلب المصادقة عليها من الوزير المختص أو بموجب مرسوم تصبح نافذة بحكم القانون ، إذا لم يصدر أي قرار في شأنها خلال شهرين من تاريخ إيداعها.²

و ترتيباً على ما سبق يمكن تقرير النتائج القانونية الآتية:

1. لا يجوز للمجلس الشعبي البلدي تنفيذ قراراته قبل التصديق عليها من طرف السلطة الوصية و ذلك على أساس أنّ تنفيذ هذه القرارات يكون موقوفاً إلى حيث حصول التصديق و إلا كان التصرف الصادر عن البلدية معيباً لعدم المشروعية مما يجوز معه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

2 - إنّ القرار حتى بعد التصديق عليه ينسب إلى البلدية التي أصدرته دون غيرها وليس للجهة التي صادقت عليه صراحة أو ضمناً ، ذلك لأن التصديق لا يعد من عناصر القرار و لا يعتبر من قبيل الاشتراك في إصداره ، فهو ليس إلا شرطاً واقعاً ، و هو بذلك أمر خارج عن القرار يؤثر في نفاذه لا في وجوده، القرار موجود ولكن نفاذه موقوفاً على التصديق .

3 - نسبة القرار إلى الهيئة اللامركزية من شأنه أن لا يؤدي التصديق إلى إلزام الهيئة اللامركزية بتنفيذ قرارها المصادق عليه ، و ذلك بخلاف التصديق على أعمال المرؤوس من جانب الرئيس الإداري في ظل الرقابة الرئاسية، إذ يلتزم هذا المرؤوس بالأعمال المصادق عليها و لا يجوز عدم تنفيذها.

4 . يمكن للهيئة اللامركزية الرجوع أو العدول عن قرارها أو تعديله بعد التصديق عليه من السلطة الوصية وذلك بعد إجراء التصديق عليه مرّة ثانية.

5 . البلدية وحدها هي التي تتحمّل المسؤولية عن الأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ القرار الذي صودق عليه.

6 . تملك البلدية حتى في حالة رفض التصديق على القرارات حق على مسؤوليته ، بمعنى أنّ له أن يتمسك بالقرار رغم رفض التصديق وللسلطة الوصائية في هذه الحالة حقّ مخاصمته قضائياً عن هذه القرارات كلّما كان فيها خروج عن القوانين واللوائح أو تعسفاً في استعمال الحقّ.

¹ المادة 108 من الأمر 24-67 المعدل و المتمم و المتضمن القانون البلدي

² المادة 109 . من القانون 81 . 09 المعدل و المتمم للأمر 67 . 24 المتضمن القانون البلدي .

7 . لا يغطّي التصديق العيوب القانونية التي قد تكون لحقت بالقرار المصادق عليه إذا ما كان في الأصل معيباً في عنصر من عناصره.

8 . ينسحب أثر التصديق إلى تاريخ صدور القرار من طرف المجلس الشعبي البلدي على أساس أنّ التصديق يؤكّد بأثر رجعي تصرفاً صحيحاً ، ومن ثمّ يتعيّن. عل جهة الوصاية الإعتداد بتاريخ هذا التصرف عند تقدير مشروعيته.¹ وللوالي سلطة سحب تصديقه في بعض الحالات وذلك كمايلي :

أ) فيجوز له سحب إذن استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية إذا أسفر عن عجز من شأنه أن يعرّض توازن مالية البلدية للخطر وذلك بعد مراعاة استهلاك التجهيزات.²

ب) يجوز للوالي أن يحلّ مقابلة بلدية مشتركة إذا أسفر استقلالها عن عجز من شأنه أن يعرّض مستقبلها للخطر بعد أخذ تكاليف التجهيزات بعين الاعتبار. ويخصّص المقابلة وما عليها للبلدية بقرار حلّها.³

ج) ويسوغ للوالي أن يسحب إذن الاستغلال المباشر من يد مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية إذا ظهر له بعد الأخذ بعين الاعتبار استهلاك التجهيزات بأنّ استقلالها أسفر عن عجز من شأنه أن يعرّض توازن مالية البلدية للخطر.⁴

ثانياً : الإلغاء :

هو حقّ السلطة المركزية في إعدام قرارات المجموعات المحليّة، الصادرة خلافاً للقانون ودون اللجوء إلى القضاء⁵، كما يعرفه البعض الآخر على أنّه إجراء يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنّه يخالف قاعدة قانونية أيّ يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نصّ قانوني يخوّلها هذه السلطة ويكون ذلك خلال مواعيد محدّدة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية .

والأصل أنّ حقّ الإلغاء مثل حقّ رفض التصديق ألاّ يكون إلاّ لعدم المشروعية دون عدم الملائمة ما لم ينصّ المشرّع صراحة على المشروعية دون عدم الملائمة ، ويرى البعض حسب الدكتور صالح فؤاد أنّ سلطة الوصاية تملك إجراء رقابتها على أعمال الهيئات اللامركزية من وقف وإلغاء حتّى ولو كنت هذه الأعمال مشروعة متى قدّرت أنّ ملائمة النشاط الإداري تقتضي ذلك.

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 111 إلى 113.

² المادة 205 من القانون رقم 81 . 09 المعدّل والمتّم للأمر 67 . 24 والمتضمّن لقانون البلدي

³ المادّة 209 من القانون رقم 81 - 09 السالف الذكر.

⁴ المادة 216 من الأمر 67 . 24 المتضمّن لقانون البلدي.

⁵ مسعود سيهوب، المرجع السابق، ص 200

والمواقع أنّ موضوع الملائمة يجب أن يبقى من الاختصاصات الأصلية للهيئة اللامركزية التي لا تمتدّ إليها رقابة السلطة الوصائية تأسيساً على أنّها هيئات أصلاً مستقلة تتمتع بأهلية تصريف شؤونها الذاتية بنفسها. رقابة الملائمة بوصفها رقابة على السلطة التقديرية للهيئات اللامركزية تنطوي على مساس باستقلال الهيئات المذكورة إذ يقوم هذا الاستقلال أصلاً على أساس حرية العمل - أيّ تقدير الملائمة - من جانب الهيئات اللامركزية.

و من أجل ذلك ينبغي على المشروع احتراماً لهذا الاستقلال حصر الرقابة الوصائية في رقابة المشروعية.¹ والقانون البلدي الجزائري الصادر في إطار التوجه الأحادي قسم مداولات المجلس الشعبي البلدي من حيث خضوعها للإلغاء إلى قرارات باطلة بطلان مطلق أو بقوة القانون، و قرارات باطلة بطلان نسبي أي قابلة للإبطال و هو ما سنحاول معالجته فيما يلي :

1- القرارات الباطلة بطلان مطلق (بقوة القانون):

تضمنته المادة 102 من الأمر 67-24 المعدل و المتمم و المتضمن قانون البلدية بقولها : -تعتبر باطلة بحكم القانون - :

أ- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعاً خارجاً عن اختصاصه.

ب- المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي مخالفة لقانون أو مرسوم.

وفي هذه الحالات يقوم الوالي بإصدار قرار الإلغاء دون التقييد بمدة زمنية لأنها قامت على مخالفة قانونية ومن ثم تبقى باطلة دائماً.² و كما تقرر المادة 103 من نفس الأمر أنّ للوالي تقرير البطلان بحكم القانون بقرار مسبق و في أي وقت دون التقييد بمدة معينة، كما يجوز للأطراف المعنية طلب هذا الإبطال في أي وقت أيضاً مع العلم أنّ الوالي هو أمام سلطة مقيدة فلا يملك إلا أن يقرر البطلان.³

2- القرارات الباطلة بطلان نسبي (القابلة للإبطال):

يكون في حالة وجود مصلحة لشخص يعنيه الأمر و كل مكلف بالضرية أو ساكن بالبلدية أن يقدم طلب بطلان القرار البلدي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع المداولة ، و يجب على الوالي أن يتخذ قرار الإلغاء أو رفضه في مدة ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ طلب الإلغاء.⁴

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، 113-114

² حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 169

³ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر ، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1988، ص 79

⁴ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 108

قد تنص المادة 104 من الأمر 24-67 المعدل و المتمم و المتضمن القانون البلدي على :
 (تكون قابلة للإبطال القرارات التي يشترك في إتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوي
 المصلحة فيها إما شخصيا او إما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع ويصدر قرار الإلغاء
 مسببا عن سلطة الوصاية ممثلة في الوالي)¹.
 أي أن مثل هذه المداولات ليست باطلة بقوة القانون ولكن يمكن إبطالها سواء من طرف الوالي تلقائيا،
 بموجب قرار مسبب خلال 15 يوماً من تاريخ الإيداع بدار الولاية،² أو يطلب من أي شخص يعنيه الأمر
 علي أن يتقدم بذلك خلال 15 يوماً من تاريخ المداولة ويتخذ الوالي قرار الإلغاء في مهلة 30 يوم من
 تاريخ تقديم الطلب إليه وهذا ما سبق الإشارة إليه.

وننوه في هذا المقام إلى تساؤل يطرح نفسه وهو جدير بالطرح حيث يثور عن مدى جواز الإلقاء الجزئي
 بالنسبة للقرار اللامركزي الصادر من جانب السلطة الوصائية، فقد قبل بأن من يملك الأكثر أي الإلغاء
 الكلي - يملك الأقل - الإلغاء الجزئي - والصحيح حسب الدكتور صالح فؤاد هوان الإلغاء الجزئي لا يجوز
 بحسب الأصل لأنه يعتبر بمثابة التعديل في القرار اللامركزي البلدي. وكما هو معلوم انه لا يجوز للسلطة
 الوصائية تعديل القرار اللامركزي بصفة عامة لان البداية ينبغي أن تكون دائما للهيئة اللامركزية ممثلة بالبلدية
 احتراماً لاستقلالها ويؤدي إلغاء القرار اللامركزي إلى زوال ذلك القرار وإهداره وذلك بأثر رجعي أي منذ
 صدوره من الهيئة اللامركزية، هذا مع ملاحظة أن قرار الإلغاء الوصائي يعتبر قراراً إدارياً مما يجوز معه الطعن
 فيه أمام القضاء ويشترط في الإلغاء أن لا يكون جزئياً وذلك علي أساس أن الإلغاء الجزئي يعتبر بمثابة تعديل
 لقرار الهيئة اللامركزية وهي ما لا تملكه جهة الوصاية الإدارية وإذا لم يتم الإلغاء من جانب جهة الوصاية في
 الميعاد المحدد ، فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائياً ولو لم يكن في الأصل مشروعاً.³

ثالثاً: الحلول

المقصود به قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانون الحل محل الجهة اللامركزية
 لتقتزن بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.
 و حسب الدكتور جورج فودال فيسميه على أنه سلطة الاستبدال التلقائي التي تتيح للسلطة الوصية أن
 تتخذ العمل أو أن تعمل على اتخاذه و هو يقع طبيعياً على الأجهزة الخاضعة للوصاية و تقع سلطة

¹ المادة 105 من الأمر 67 . 24 المعدل والمتمم والمتضمن القانون البلدي .

² صالح فؤاد، المرجع السابق ، ص 114 وما يليها .

³ صالح فؤاد، المرجع السابق ، ص 116 .

الاستبدال التلقائي تحت طائلة الإلغاء و يجب أن تكون محددة بدقة ولا يمكن أن تمارس في فرنسا إلا إذا نصّ عليها القانون صراحة.¹ و ذلك على خلاف المشروع الجزائري، و من ثم فلا يجوز للسلطة الوصائية مباشرة سلطة الحلول إلا إذا توفر شرطان أساسيان :

1- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً بحيث يكون امتناعها عنه عملاً غير مشروع بمعنى أن تكون قد رفضت القيام بالعمل الذي تلزم به قانوناً أو تكون قد أهملت القيام به، أما إذا كان التصرف متروكاً لتقدير الهيئة اللامركزية أي كانت حرة في اتخاذ القرار و اختارت عدم التصرف فلا يكون لجهة الوصايا أن تلزمها بإصداره أو تحل هي محلها في إصدار القرار.

2- أن تقوم السلطة الوصائية بإنذار الهيئة اللامركزية -المجلس الشعبي البلدي- بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحلول محلها في إجراءاته. ذلك أنّ الحلول التي لا يسبقها إنذار تؤدي بلا شك إلى سلب حق المبادرة بالبداية الذي تتمتع به الهيئات المركزية في إصدار قراراتها بنفسها، مما يؤدي في النهاية إلى المساس بما لهذه الهيئات من استقلال و هو الأمر الذي يتعين معه القول بحتمية إجراء هذا الإنذار و لم ينص القانون على ذلك صراحة، فإنّ الإنذار السابق بضرورة تنفيذ الالتزام الذي فرضه القانون يجعل الهيئة اللامركزية أمام أمر واضح و هو أنّ رفضها القيام بعملها سيؤدي إلى الحلول محلها في تأديته فإذا تم الرفض فعلاً فإنّ الهيئة اللامركزية تكون بذلك قد قبلت مقدماً إجراء الحلول و ارتضت بالتالي المساس بالاستقلال بإرادتها.² و الشيء الملاحظ أنّ مجلس الدولة الفرنسي يدافع عن المفهوم التقليدي لممارسة السلطة الوصائية عن طريق الاستبدال [الحلول] و ذلك قبل صدور القانون الثاني

من آذار 1982 وذلك ما تلمسه من مختلف أحكامه الصادرة و من ذلك الحاكم الصادر في 19 تشرين الأول 1956.³ وفي ضلّ الأمر 67 . 24 المعدل والمتمم والتضمن القانون البلدي الجزائري فالصّورة الغالبة للحلول هي تلك المتعلقة بعمليات توازن الميزانية وإدراج المصاريف اللازمة ، إذ تتدخل السلطة الوصية فتدرج بنفسه النفقات اللازمة التي يرفض إدراجها المجلس الشعبي البلدي بالرغم من تنبيهه أو تضبط بنفسها الميزانية غير المتوازنة.

ذلك عن طريق الحلول في مراعاة إعداد هذه الأخيرة أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز.⁴

¹ جورج فودال، القانون الإداري، ترجمة لمنصور القاضي، الجزء الثاني، ط01 المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر

والتوزيع، لبنان، 2001، ص25

² صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 116 و 117

³ جورج فودال، المرجع السابق، ص 308

⁴ المادتان 250 و 251 من الأمر 67 - 24 المعدل والمتمم والمتضمن قانون البلدية.

مما يجعلنا وكأننا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية حسب رأي الأستاذ عبد

الرحمن الرميلي إذ أنّ جميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية.¹

ولعلّ ما يدعّم هذا التّدخل المركزي في إعداد الميزانية المحلية تبعية البلدية مالياً للسلطة المركزية بخاصّة من أجل تمويل التّدخل الاقتصادي الذي يتطلّب مساعدة الدولة، إلاّ أنّه لا تظهر إلاّ الضرائب كمورد هام، وهي لا يمكن أن تغطّي آنذاك نفقات قسم التسيير أمّا حصّة الاقتطاع الخاصّة بالتجهيز والاستثمار فلا يمكن أن تموّل إلاّ المشاريع الصّغيرة. وهكذا يصبح تدخّل الدولة لتحويل المشاريع المحلية الهامة أمراً محتوماً، سواء بواسطة المساعدات أو القروض، أو بواسطة البرامج الجهوية الخاصّة بالتنمية، وهذا ما يتّضح من مرسوم 09 أوت 1973 المتضمن الاعتمادات اللامركزية للدولة في الولايات، فبموجبه فإنّ طريقة إعداد وتنفيذ هذه المشاريع تتم بعيداً عن المنتخبين وتأخذ طابعاً لا مركزياً محصّناً، حيث تدرس المشاريع في المجلس التّنفيذي وتعلن بإذن الوالي، وتموّل باعتمادات الدولة، ويختصّ بتسييرها الوالي وحده باعتباره الأمر بالصّرف، فهو إذن بتصرّف كممثل للدولة وليس لمنفذ للمجلس الشعبي الولائي.²

وعلى ذلك تكون الهيئة اللامركزية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول وذلك على الرّغم من صدور الفعل الضّار عن جهة السّلطة الوصائية تأسيساً على أنّ سلطة الوصاية تعمل عند الحلول باسم ولحساب الهيئة اللامركزية - البلدية - وهو الأساس الذي استقرّ عليه القضاء الإداري.³ إلاّ أنّ هذا لا يعني إطلاقاً مبدأ مسؤولية الهيئة اللامركزية - البلدية - عن أعمال السّلطة اللامركزية - الوالي - في حالة إحلال محلّها باسمها ولحسابها في جميع الأحوال بل يجب إحاطة هذا الإطلاق ببعض القيود وذلك على التّفصيل الآتي:

1 - عدم مسؤولية البلدية في حالة الحلول عن الأخطاء الشّخصية الصّادرة عن مسؤولية الجهة الوصائية أيّ الشّخص الذي أصدر قرار السّلطة الوصائية، وفي هذه الحالة يتعيّن مساءلة هذا الشّخص طبقاً للقواعد العامّة.

¹ ثابتي بوحانة، المرجع السّابق، ص 122 وما بعدها .

² مسعود شيهوب، المرجع السّابق، ص 213

³ صالح فؤاد، المرجع السّابق، ص 127

- 2 . مسؤولية سلطة الوصاية الإدارية في حالة الحلول إذا كان قيامها بهذه الوصاية يتّصف بعدم المشروعية، وذلك بسبب خروج هذه الوصاية عن نطاق حالات الحلول التي حدّدها القانون أو بسبب مخالفة الشّروط القانونية المتعلّقة بممارسة وصاية الحلول سواء من النّاحية الشّكلية أو الموضوعية.
- 3 . مسؤولية سلطة الوصاية الإدارية فبحالة الحلول إذا ارتكبت خطأ جسيماً عند ممارسة هذه الوصاية ولو كان حلولها مشروعاً في حدّ ذاته.¹

المطلب الثاني : الرّقابة الوصائية على المجلس التنفيذي البلدي

من المعروف أنّ الجهاز التنفيذي البلدي خاضع للرّقابة الإدارية من طرف السّلطة المركزية الوصية، وتطبيق هذه الرّقابة على الأعضاء من ناحية وعلى أعماله من ناحية أخرى وهو ما سنحاول دراسته فيما يلي:

الفرع الأوّل : أعضاء المجلس التنفيذي البلدي .

طبقاً للمادّة : 116 من الأمر 67 . 24 المعدل والمتمم . المتضمن قانون البلدية. ينتخب المجلس الشّعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً ونائبي رئيس أو أكثر تتكوّن منهم الهيئة التنفيذية ، باعتبار أنّ المجلس التنفيذي هم أعضاء المجلس الشّعبي البلدي فيجوز عزلهم أو فصلهم بموجب مرسوم وفقاً للإجراءات المبينة آنفاً ، على أن يختار لهم المجلس الشّعبي البلدي خلفاً خلال شهر وهذا ما تضمّنته المادة 123 من الأمر 67 . 24 المعدل والمتمم . والمتضمن القانون البلدي .

الفرع الثاني : القرارات التي تصدر عن المجلس التنفيذي البلدي

يتخذ رئيس المجلس الشّعبي البلدي قرارات البلدية في اجتماع المجلس التنفيذي قصد تنفيذ مداوات المجلس الشّعبي البلدي ومقرّرات المجلس التنفيذي كما يتّخذ أيّ إجراء يتعلّق باختصاصه.² وبالتالي القرارات الصّادرة عن المجلس التنفيذي هي قرارات أساساً صادرة أو منقّدة من طرف المجلس الشّعبي البلدي وتخضع قرارات هذا الأخير إلى سلطة الوالي الوصائية وفقاً للإجراءات الآتية:

¹ المرجع نفسه، ص 128

² المادة 129 من القانون رقم 81 / 09 المعدل والمتمم للأمر 67 . 24 المتضمن القانون البلدي.

أ) ترسل قرارات البلدية إلى الوالي فوراً، أما القرارات التي تتضمن أنظمة أو تنظيمات دائماً لا تنفذ إلا بعد شهر من إرسالها، إلا أنه يجوز للوالي في حالة الاستعجال أو الضرورة أن يأمر بالتنفيذ الفوري للقرارات البلدية.

ب) ويبطل الوالي كل قرار صدر مخالفاً للقانون أو لأمر أو مرسوم ويجوز له لأسباب تتعلق بالنظام العام، الاتفاق المؤقت لتنفيذ قرارات البلدية.¹

ج. ويجوز للوالي استعمال سلطة الحلول مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في الحالات التالية:

1. إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل إجراء أحد التدابير المفروض عليه بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها.²

2. يجوز للوالي كذلك الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في بلدية من البلديات وذلك من أجل اتخاذ التدابير الضرورية.³

3. ويسوغ للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بإصدار حوالات الصّرف وفي حالة ما إذا رفض هذا الأخير إصدارها بخصوص نقطة إجبارية بعد إنذاره.

4. لا يحتج بقرارات البلدية وتصبح نافذة في مواجهة المواطنين إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق الإعلان أو التعليق كما كانت متضمنة أحكام عامة وبطريق التبليغ الفردي في الحالات الأخرى.⁴

* ملخص حول نطاق استقلالية البلدية في إطار الأحادية الحزبية بين ضيق الاستقلال واتساع الرقابة

قد سبق التطرق في فصلنا الأول عن موضوعنا هذا إلى أهمّ المظاهر المتعلقة باستقلالية البلدية الجزائرية كما قد تم الاعتراف بهذه الأخيرة في مختلف المواثيق و القوانين، و بالرغم من القانون المنظم لها – البلدية الجزائرية – بأن الأحادية الحزبية تنسلخ جذوره من النموذجين اليوغسلافي والفرنسي، و لكن هذا لا

¹ المادة 129 من القانون رقم 09/81 المعدل و المتمم للأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي.

² المادة 233 من نفس الأمر المذكور أعلاه .

³ المادة 234 من نفس الأمر المذكور أعلاه .

⁴ المادة 271 من الأمر المذكور أعلاه .

ينتقض كونه يكتسي طابعاً خاصاً يجعل من البلدية الجزائرية مؤسسة خاصة مختلفة.¹ فالتأثر بالنموذج اليوغسلافي يبدو بشكل رئيسي في مجال المبادئ فالمادة الأولى من الأمر 67-24 المعدل المتمم المتضمن القانون البلدي تنص على (أن البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية و الاجتماعية القاعدي) فمقارنة مع البلدية اليوغوسلافية يتبين أن هناك تشابهاً ظاهراً في التعاريف و الوظائف .

كما أن كليهما كان يتطور في نظام يقوم على سياق الحزب الواحد إلا أنه ينبغي عدم الاندفاع كثيراً في تقدير هذا التقارب لأن البلدية الجزائرية في فترة هذه الحقبة الزمنية تتمتع باستقلال أقل في جميع الميادين ، إذ هي لا تفسح بالخصوص أي مجال لوسائل الديمقراطية المباشرة المتصلة باجتماعات الناخبين وبالاستفتاء.²

كما أنها لا تستطيع أن تصنع بنفسها نظامها كما هو الحال في يوغوسلافيا سابقاً ، حيث يعتبر هذا ممكناً شرط مراعاة نموذج عام ، الأمر الذي يوقر للبلدية اليوغوسلافية استقلالاً ظاهرياً فهذا الشكل من الاستقلال قد رفض في الجزائر وهو الشيء الملموس من تردد الميثاق البلدي بصدد الاستقلال المحلي بحيث أكثر من التحدث على وحدة الدولة والسلطة ، فقد نصّ الميثاق البلدي . على أن (على البلدية أن تكون لامركزية ، لكن يجب عليها أن تكون في خدمة السلطة الثورية اللامركزية التي هي تعبير عن السلطة الثورية التي هي جزء لا يتجزأ، إن اللامركزية البلدية لا تعني نوعاً من الاستقلال الداخلي، إن دولتنا هي دولة واحدة) فيتضح من هذا المقتطف تردد وتحوّف المشرع من الاستقلال وهذا ما توجهه في نصوص القانون إلى رقابة صارمة مستوحاة من النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة فجاءت صور الرقابة على البلديات شديدة واسعة على مستوى النصوص التي اتخذت بجميع التقنيات الوصاية الإدارية الفرنسية السابقة والتي تشمل فضلاً عن أشخاص المنتخبين ، المجلس المحلي كهيئة وكأعمال، وفي الواقع العملي تتسع الرقابة أكثر بحيث تظهر تبعية المجموعات المحلية أمراً واقعاً ومسلماً به في أكثر من مجال مم يضيق من نطاق الاستقلال المحلي.³

وهكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية سواءً في مرحلة الإعداد عندما يتعلّق الأمر بتوازن الميزانية ، أو آثار التنفيذ المصحوب بعجز ، ممّا يجعلنا أمام أسلوب عدم التركيز الإداري أو (سلطة رئاسية حقيقية) حسب الأستاذ عبد الرحمن الرّميلي .

¹ أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 184

² ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 147 .

³ مسعود شيهوب، المرجع السابق ، ص 212

ولعلّ ما يدعّم هذا التّدخل المركزي في إعداد الميزانية هو ضعف الموارد المالية المحلية وتبعية البلدية مالياً للسلطة المركزية خاصّة من أجل تمويل التّدخل الاقتصادي الذي يتطلّب مساعدات الدّولة حيث لا تظهر إلاّ الصّرائب كمورد هام ، وهي لا يمكن أن تغطّي نفقات قسم التّسيير. أمّا حصّة الاقطاع الخاصّة بالتّجهيز والاستثمار فلا يمكن أن تحوّل إلاّ المشاريع الصّغيرة وهكذا يصبح تدخّل الدّولة لتمويل المشاريع المحليّة الهامة أمراً محتوماً سواء بواسطة المساعدات أو القروض أو بواسطة البرامج الجهوية الخاصّة بالتّنمية.¹

التي تتدخل بشكل مستمر في كل المجالات ، إلى درجة أنّ التصديق الضمني منصوص عليه قانوناً قلما يستعمل في الواقع العملي فالمسؤولين البلديين لا يقومون في الغالب بأي عمل إلاّ بناءً على موافقة صريحة من السلطة الوصاية.² و لربما يتضح أنّ التمسك بنظام الوصاية الإدارية في صورتها التقليدية الفرنسية كان نتيجة لحالة الضعف و القصور التي تعيشها الجماعات المحلية بالرغم من أنّ الدوافع الإيديولوجية تتطلب تخفيف الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية في تلك الفترة باعتبار أنّ لها اختصاص في جميع المجالات الخاصّة بالحياة المحلية إضافة إلى أنّها أدوات مكتملة لنشاط الدولة و لا يخشى أن تتجاوز صلاحيتها للدخول في منافسة النشاط الخاص الاقتصادي من ناحية ، و من ناحية أخرى كان ضيق الاستقلال و شدة الرقابة ربما راجع للتمسك بوحدة الدولة و المصلحة العامة خاصّة وأنّ الجزائر لا زالت في تلك الفترة جديدة العهد بالاستقلال - و هو نفسه الدافع - المصلحة العامة - الذي برز النموذج الفرنسي التقليدي في مجال الرقابة إضافة إلى اعتبار تقنيات الوصاية بمثابة قيود جديدة لضمان عدم تدخل الاشتراكية البلدية في النشاط الاقتصادي الموقوف على الخواص.³

وفي السياق ذاته فقد اعترف تقرير الحزب لسنة 1979 باختلاف الواقع المحلي ممارسة الوصاية عما قصدته النصوص و باتسام التطبيق لرقابة شديدة وواسعة على المجموعات المحلية، و أرجع التقرير هذا التوسع لمجموعة من الأسباب يمكن ذكرها كالتالي :

أ- الوظائف البيداغوجية للوصاية لم تلعب دورها بالقدر الكافي ، فمن بين أهداف المشرع من و ضع تقنيات شديدة للوصاية ، توجيه الجماعات المحلية وتدريبها على كيفية تسيير الشؤون المحلية والوصول بها -بعد المرحلة الانتقالية - إلى درجة النضج، تصبح فيها قادرة على القيام

¹ ويعود جمود وتحجّر الأجهزة البلدية في جزء منه إلى التّواجد الدائم و المطلق لسلطة الوصاية.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 215

³ تابثي بوحانة ، المرجع السابق، ص 149.

باختصاصتها على الوجه المطلوب . إلا أنّ واقع ممارسة الوصاية لم يكن كذلك، فأسلوب الرقابة الذي أتبع، يدل أن يعجل بهذه العملية جعل (تدخل سلطة الوصاية مبدأ عام، وتدخل الهيئات الواقعة تحت الوصاية قاعدة إستثنائية نادرة) صلاحيات الجماعات المحلية وردت في عبارات عامة كانت بمثابة عامل كبت بالنسبة لعمل الأجهزة المنتخبة.

فقد حدد المشرع اختصاص هيئات عدم التركيز الإداري بدقة بهدف منع تدخلها في الاختصاص العام للمجموعات المحلية الذي جاء في عبارات و مبادئ عامة معتمداً على تقنيات الوصاية التي ستضبط بأحكام و عقلانية اختصاصات كل من الأجهزة، إلا أنّ الواقع العملي اتسم بخلاف ذلك، فأما أنّ المجموعات المحلية سلمت أمرها إلى أجهزة عدم التركيز حتى وإن كان العمل من اختصاصها.

و أما أنّها لجأت باستمرار إلى طلب تأشيرة سلطة الوصاية ، لاعتقادها بأنها ضرورية لممارسة أي اختصاص . ج- جمود الأجهزة التابعة للمجموعات اللامركزية التي غالباً ما تبقى في حالة انتظار للتعليمات فبالرغم من تفاوت هذا الجمود من منطقة إلى أخرى حسب شخصية المسؤول المحلي و مدى التفهم القائم بالوصاية لدور المجموعات المحلية على تلقي التعليمات مباشرة الاختصاص فقد تساءل الرئيس بومدين في الندوة الخامسة لرؤساء البلديات بصدد تقييمه لمدى نجاح البلديات في مهامها و للحالة السيئة لنظافة المدن و القرى ، تساءل عما كان لابد من تعليمات من القمة أو من الولاية -الوالي- للقيام بحملة نظافة مستبعداً في أن يكون الأمر بالنسبة للبلديات الصغيرة متعلقة بالوسائل.¹

د) الازدواج الوظيفي للهيئة التنفيذية المحلية سواء رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي يلتحم تدريجياً في وظيفة واحدة هي وظيفة الدولة .

لقد أدى التطبيق الخاطئ لمبدأ الجماعية وخاصة في الولاية إلى وجود جماعة هرمية جعلت رئيس اللجنة التنفيذية ينفرد بممارسة الاختصاصات المخولة للهيئة ككل بحيث لا تعبر المجموعة المحلية عن نفسها إلا بواسطة شخص واحد وهو ما ساعد على إدماج الوظيفتين لصالح وظيفة الدولة .

هـ) التطور الملحوظ يزداد حدة من جرّاء تحجّر الهياكل السياسية. يعود جمود المجالس المنتخبة في جزء منه إلى غياب المنشط السياسي فقد نحى التطبيق العملي في اتجاه يهدف إلى جعل الهياكل السياسية تعيش على هامش وإدراج الحوار في القناة الإدارية المفضلة بسبب شعور المنتخبين بأنهم ملزمون فقط على الصعيد الأفقي للعلاقات مع الإدارة اللامركزية وفي محاولة لعلاج بعض هذه النقائص العملية في ممارسة الرقابة بعيداً

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 216

عن الأهداف التي توخاها المشرع أمست مجالس التنسيق التي تهدف إلى تنشيط المجالس الشعبية وإلى القضاء على القطيعة والتباعد بين المؤسسات السياسية والإدارية، وهو نوع من التنسيق المعروف في النظام اليوغوسلافي مع فارق بينهما حيث يقوم هذا التنسيق في يوغوسلافيا كما بينا سابقاً، بين السلطات الإدارية التي تخلت عن المفهوم التقليدي للرقابة الإدارية المركزية . في حين يقوم في النظام الجزائري بين الإدارة والحزب .

ينبغي اعتبار مجالس التنسيق مجرد إجراء من إجراءات أخرى يتعين اتخاذها للحد من التطبيق الفردي والصارم للرقابة . ولخلق علاقات أكثر مرونة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية . وينبغي أن يكون تدخل هذه الأخيرة لاحقاً على العمل، وبالدرجة الأولى توجيهياً وإرشادياً.¹

ومن أجل ذلك يكون من الضروري بحث ندوات رؤساء المجالس البلدية.²

وتوسيعها للولايات لمناقشة مختلف القضايا من إنجازات وآفاق وكذا المشاكل بالرغم من أن هناك من يرى أن هذه الندوات هي مؤسسة للرقابة ، يتم من خلالها محاسبة المنتخبين الذين يقدمون عروض نشاطاتهم السنوية أمام السلطة المركزية التي تحملهم بدورها تعليماتها للسنة القادمة.³ ومن جانب آخر وبعيدا تماما على تقرير الحزب وتوصياته، فإنه تجدر الإشارة أنه من الناحية النظرية وقد نصت الأحكام المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر في إطار الأحادية الحزبية على ضمان قانونية و أساسية لحماية الاستقلال المحلي والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة ، كما استعمل الأداة القانونية المتمثلة في الطعن القضائي في قرارات الإلغاء التي تصدر عن سلطة الوصاية ضد مداوات المجالس الشعبية والتي بموجبه يمكن أن يتدخل القاضي ليضع حدود السلطة الرقابية، إلا أنه بالرغم من تكريس هذا المبدأ عمليا في فرنسا إبان تبقي النموذج التقليدي للرقابة من ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في 11/07/1960، الذي بمقتضاه عارض التدخل التزايد في الشؤون المحلية وقبل ذلك قراره الصادر في 07/06/1902، في قضية رئيس بلدية تيريس إلا أنه في الجزائر لم يحصل وأن لجأت الجماعات المحلية أو المنتخبون في ذلك الوقت إلى الطعن بالرغم من أنه أهم ضمانة لتكريس الاستقلال المحلي وفي سياق بحثنا في مشكلة الرقابة على البلدية في الجزائر في إطار الأحادية الحزبية لا يتعلق فقط بجانبها التطبيقي الذي تميز بالتوسع في الرقابة وضيق نطاق الاستقلال بل أيضا في أساسها النظري الناجم عن اعتناق المشرع للنموذج الفرنسي التقليدي الواسع فبالرغم من أن دوافع ذلك

¹ تأسست تلك الندوات في سنة 1967 بحيث يجتمع رؤساء البلديات بحضور رؤساء الدوائر والولاية وممثلي السلطة المركزية.

² مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 228.

³ أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 119.

الاعتناق ترجع إلى طبيعة تلك المرحلة التي كانت تمر بها البلدية باعتبارها مؤسسات حديثة العهد وتعاني من كثير من النقص والضعف من جهة ومن جهة أخرى فإن اختصاصاتها الهامة في ميدان التنمية اعتبرت قضية مستعجلة تتطلب التحقيق السريع، فهل تستطيع البلدية في وضعية كهذه القيام بالتنمية المحلية بكل استقلال ودون تدخل السلطة المركزية؟ إن الإجابة من واقع التطبيق تكون بالنفي .

لذلك كان الاتجاه نحو إخضاع البلدية في المرحلة الانتقالية للأسلوب وصاية شديدة شرعية كانت وملائمة و التي دعمت في الممارسة العملية بتوسع صارم فقد اعترف وزير الداخلية الأسبق الراحل أحمد مدغري رحمه الله سنة 1971 أمام ندوة رؤساء المجالس الشعبية بأن الوقت قد حان لتراجع رقابة الملائمة بصورة تدريجية وتحل محلها الرقابة الشرعية

إلا أنّ هذه المرحلة الانتقالية التي لم يحدّ مداها مدّدت مرّة أخرى بمناسبة تحضير مراجعة قانون البلدية سنة 1978 حيث أعلن وزير الدّاخلية السّابق محمد بن أحمد عبد الغني لدى تنصيبه لجنة المراجعة عن ضرورة تدعيم الوصاية ، موضحاً بأنّ من (الضّروري المحافظة على رباط قويّ بين الجماعات المحلية من جهة والدّولة من جهة أخرى ويجب أن تضمن وحدة القيادة ، ولهذا الغاية تستجيب الوصاية) وأخذاً بهذه التّوجيهات لم تتضمن مقترحات اللّجنة أيّ تعديل لمفهوم الوصاية ، مكثفية باقتراح تخفيف سبل الوصاية المركزية على القرارات البلدية إلى شهرين بدل ثلاثة أشهر.¹

وأخيراً وختاماً لدراستنا لنطاق الاستقلال البلدي في إطار الحزب الواحد فإنّ التّساؤل يبقى قائم عن مدى المرحلة الانتقالية، وعن المعيار الذي يتمّ على ضوءه تقرير موعد بلوغ البلدية مرحلة الرّشد.

¹ المادّة 1050 من قانون 81 . 09 المعدل والمتمم للأمر 67 . 24 المتضمن قانون البلدية

الفصل الثاني

نطاق استقلال البلدية في الجزائر

بعد التعددية السياسية

من المتفق عليه أن أي دولة حديثة تعتمد في تنظيمها الإداري على أسلوب يرتكز على دعامتين أساسيتين المركزية واللامركزية هذا قد انتهجت الجزائر هذا النوع من التنظيم الإداري والذي تجسد دستور باقي دستور 1989 ودستور 1996 هو ما يظهر بشكل واضح من خلال القوانين المنظمة للبلدية، لقانون 90-80 والمتمم بالأمر 05-03 والمتعلق بقانون البلدية.

بحيث أنه جاء استجابة لطموحات ديمقراطية، وفي هذا الصدد فإن التغييرات التي عرفتها البلدية ارتبطت بالتعددية وبالرغم من أنها في إطار هذه المرحلة اعترف بها كجماعة محلية لا مركزية تتمتع بنوع من الاستقلالية في تسييرها لشؤونها المحلية في إطار احترامها للقانون.

إلا أنها في نفس الوقت جهاز تابع للدولة وبالتالي فهي تخضع لنوع من الرقابة سواء الوصائية أو المالية، لضمان مشروعية نشاطاتها وهذا ما سنحاول تبياناه في المبحثين التاليين حيث نتحدث في المبحث الأول عن الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي والمبحث الثاني سندرجه تحت عنوان الرقابة المالية الممارسة على البلدية.

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.

إن النظام السياسي يهدف إلى تطبيق وتحقيق مبادئ الديمقراطية والفصل بين مختلف السلطات وإعطاء استقلالية للسلطة القضاء وإعطاء سلطة التشريع لمنتخبي الشعب عن طريق انتخابات عامة، ينظمها قانون انتخابي، يكرس مبدأ التداول على السلطة والرقابة الشعبية ومسؤولية الجهاز التنفيذي أمام الجهاز التشريعي كما يفتح المجال أمام حرية التعبير وإنشاء الجمعيات التعددية السياسية والإعلامية والنقابية ويعطي للمواطن حق تسيير شؤون الدولة وشؤونه المحلية، وغيرها من المبادئ وهذا يتطلب سن مجموعة من القوانين تنظم الحياة السياسية وهي قانون إنشاء الأحزاب ، قانون الانتخابات، قانون الجمعيات، قانون الصحافة، قانون حق ممارسة النشاط النقابي التعددي، قانون الجماعات الإقليمية¹ فمن خلال كل هذا فإن الرقابة التي كانت تمارس الأحادية الحزبية على البلدية تختلف كل الاختلاف على الرقابة الممارسة في إطار التعددية الحزبية وهذا ما سنبينه من خلا دراستنا للمطلبين التاليين بحيث سنتطرق في المطلب الأول إلى الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي والمطلب الثاني إلى الوصاية الإدارية على أعمال مجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

تلعب الرقابة المبسوطة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسيس مواطن من الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها وطبقا لأحكام القانون البلدي الحالي 90-08 المتتم بالأمر 05-03 فإن الرقابة الإدارية الوصاية تنصب على المجلس الشعبي البلدي وعلى أعضائه وهذا ما سنعالجه فيما يلي:

أولا: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي.

¹ العمري بوحبط، البلدية اصلاحات مهام وأساليب، شركة زاعباس للطباعة والنشر، دار النبا، الجزائر، ص 06 .

لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في السابق (المادة 112 من الأمر 67-24) حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال كون أن يكون في إنشاء أي البلدية يتم بموجب قانون الضبط حدودها ويحدد اسمها ومركزها إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية¹ هذا ويلاحظ المشرع أورد حالات الحل على سبيل الحصر التي تضمنتها المادة 34 من القانون 90-08 المتمم بالأمر 05-03 المتضمن قانون البلدية وهي:

أ- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق إحكام الاستخلاف:

وتقع هذه الحالة بوفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو استقالته أو إقصائه².

وهذا ما يحدث للمنتخبين، فيصبح عددهم أقل من نصف عدد الأعضاء.

تعتبر هذه الحالة طبيعية فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية حسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (الوفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي بإعداد تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل³.

ب- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي: وهنا يمكننا أن نتصور أن يبادر

جميع أعضاء المجلس أي كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم الطلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، وترسل الاستقالة الجماعية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول وتصبح نهائية ابتداء من تاريخ إرسالها مع إعلام الوالي فوراً بذلك⁴ فإن تم إرسالها وإعلام الوالي تعين حل المجلس.

ج- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي للهيئات البلدية:

الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن

1 المادة 35 من قانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان، الموافق ل1990/04/07، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، بتاريخ 1990/04/11، ص155

2 المادة 29 من قانون 90-08 المعدل والمتمم والمتضمن البلدية.

3 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، بدون سنة، ص153.

4 المادة 30 من قانون 90-08 المعدل والمتمم والمتضمن البلدية.

للهيئات البلدية فتعطل مثلا مصلحة من مصالحها تعين في هذه الحالة حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية وهو ما ينعكس سلبا على الجمهور¹.

في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: وهذه الحالة فقط في قانون البلدية دون قانون الولاية وهي أيضا حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر فالأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ومن ثم قد تضم البلدية بلدية أخرى وهو ما يترتب عليه حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم لمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين إذا لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء لحل وانتخاب مجلس بلدي جديد².

وعليه هذه هي مختلف حالات الحل التي أتت بها المادة 34 من القانون 09-08 المتمم والمتضمن قانون البلدية وقد أضاف الأمر 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون السلف الذكر، حالة أخرى حالات سابقة وهذه الحالة أضيفت بمناسبة إيجاد سند قانوني للحل الذي شمل سابقا بعض المجالس المنتخبة لمنطقة القبائل وتحتوي هذه الحالة أنه يمكن حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي وذلك في حالة ما إذا كان الإبقاء على هذا الأخير من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلاف في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته³.

ويترتب من جراء الحل الذي يخضع له المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الآثار يمكن إجمالها فيما يلي:

- 1- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية
 - 2- يعين الوالي مجلسا مزقتا تقتصر مهامه وسلطاته على تسيير الأعمال الجارية وعلى اتخاذ قرارات التخطيطية المستعجلة ضمانا الاستمرارية، الموقف العام وذلك خلال الأيام العشر التالية للحل
 - 3- إجراء انتخابات المجلس الشعبي البلدي خلال ستة أشهر الموالية للحل⁴
 - 4- قد أحسن المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية الحالي حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل في المادة 34 منه حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير للنص.
- ثم أنه أحسن أيضا حينما فرض اتخاذ مرسوم الحل على مستوى مجلس الوزراء¹ لما له من خطورة كبيرة.

1 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 153

2 المرجع نفسه، ص 154.

3 ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 156

4- المادة 36 من قانون 08-90 المعدل والمتمم والمتضمن البلدية

ثانيا: الوصاية الإدارية على الأعضاء المنتخبين : يخضعون إلى رقابة إدارية ويمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية) وتأخذ في الواقع الصور التالية: التوقيف ، الإقالة ، الإقصاء هذا ما سنتطرق إليه في ما يلي .:

1. الإقالة: جاءت في نص المادة 31 من القانون البلدي الحالي بنصها:

"يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونياً أو تعزيره حالة من حالات التنافي" ومن حالات عدم القابلية للانتخاب، الانضمام للجيش الوطني الشعبي، محاسبو أموال البلدية، ومسئولو مصالح البلدية، القضاة، هؤلاء وغيرهم قد ذكرتهم المادة 98 من الأمر 07/97 المعدل والمتمم والمتعلق بقانون الانتخابات فما يتضح لنا من نص المادة 31 سالفة الذكر أن سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شروط الانتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي وهذا أمر معقول فكيف يتصور احتفاظ العضو بصفته وهو يعتقد لأحد الشروط القانونية أو وجود في حالة تنافي فإن ثبت ذلك تعين على الوالي أن يصدر قرار يقضي بتجريده من الصفة.

وإذا أردنا أن نقارن نص المادة 31 من قانون البلدية بمثيلتها في قانون الولاية وهي نص المادة 40 من القانون رقم 09/90 المتمم بالأمر رقم 05-04 المتضمن قانون الولاية، نجد المشرع في قانون البلدية اغفل تماماً الإشارة للمداولة التي تثبت الإقالة ونص فقط على إعلان الوالي إلا أنه حسب الدكتور عمار بوضياف فقد كان أجدر بالمشرع المحافظة على نفس الإجراء المعمول به في قانون الولاية حتى يعلم كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي بأسباب التجديد ويتداولون بشأنها ثم يرفعون مداولتهم إلى الوالي ليعلن عن التجديد إذ أنه لا يعقل أن يشارك أعضاء المجلس الشعبي البلدي في مداولة موضوعها تجريد العضوية وهو إجراء أقل خطورة من التجريد ولا يشاركون في إسقاط العضوية².

والإتجاه فيه المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية الحالي لتجسيد اللامركزية الواسعة وتكريس استقلالية البلدية الجزائرية عن طريق الحد من صرامة الرقابة الوصائية التي مورست في إطار الأحادية الحزبية وهو الشيء الملموس من خلال مقارنة مختلف النصوص القانونية سواء تلك الصادرة في الأحادية الحزبية أو الأخرى الصادرة في التعددية الحزبية فبالنسبة للإقالة مثلاً فقد قلص المشرع في القانون الحالي حالات الإقالة وحصرها في حالة واحدة المذكورة آنفاً في حين أن الأمر 24-67 المعدل والمتمم والمتضمن

1- المادة 35 من قانون 08-90 المعدل والمتمم والمتضمن البلدية

2- عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 152.

القانون البلدي في المادة 55 منه إضافة إلى إقالة العضو بسبب وجوده في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب بعد انتخابه، فقد تضمنت المادة 90 منه حالة أخرى للإقالة وذلك بنصها "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبيته ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم أيضاً حالة التصريح باستقالته قبل الوالي إلا إذا طعن في ذلك خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختلطة".

وأخيراً تجدر الإشارة أنه وطبقاً للمادة 313 من قانون البلدية الحالي أنه الاختصاص يعود للوالي للتصريح بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب.¹

2. **التوقيف:** هو إجراء مؤقت في انتظار حكم الجهة القضائية ويتعرض له المنتخب إذا كان محل متابعة جزائية ويكون بقرار معلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي.² نصت المادة 32 من قانون البلدية "عندما يتعرض المنتخب للمتابعة الجزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه....".

من هذا نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجريد العضوية هو متابعة جزائية والتي أعطى للمشرع وصفاً محدداً لأنها تحول دون ممارسة العضو مهامه وتصور أنه في حالة كهذه أن العضو قيدت حرته أي أنه تم إيداعه الحبس الاحتياطي وكان أفضل في اعتقادنا أن لا يستعمل المشرع لفظ يمكن انه تثبت المتابعة الجزائية ويبين مانع حضور أشغال المجلس تعين على المجلس إيقاف العضو في إجراء احترازي للمحافظة على مصداقية المجلس. ووفقاً على نص المادة 32 ف2 نجد المشرع قد استعمل عبارة بعد استطلاع رأي المجلس ومن ثم فإن ما تمخض على مداولة المجلس البلدي عبارة عن رأي لا يلزم الوالي بأخذ به، ولقد أحسن المشرع عندما اشترط تثبيت القرار من جانب الوالي، كما لهذه الضمانة من أثر عميق على مستوى القانون، ذلك أن التسبب يولي الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس معني لمعرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قراره النهائي من الجهة القضائية المختصة فإن تبين براءة الوقوف عادت له العضوية ثانية بحكم القانون دون الحاجة إلى إثبات ذلك بموجب المداولة من المجلس أو بموجب قرار من الوالي.³

شروط الإيقاف: يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

1 ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص161.

2 المرجع نفسه، ص162.

3 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص152.

- أ- من حيث السبب: السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لهامه الانتخابية.
- ب- من حيث الاختصاص: لقد نقتد المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية .
- ج- من حيث المحل: يتمثل موضوع وقرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة..
- د- من حيث الشكل والإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معدلا أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف والمتابعة الجزائية حفاظا على حقوق العضو.
- كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير صلة بالوالي لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.¹
3. الإقصاء: يختلف الإقصاء على الإقالة من حيث انه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، لذلك إن المادة 33 من القانون البلدي تنص على ما يلي: " يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء".
- ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:
- أ- من حيث السبب: يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.
- ب- من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية.
- ج- من حيث المحل: لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتمائل الأثر المباشر والحال المترتب عنهما وفقدان وزوال صفة العضوية بصور دائمة ونهائية(كما هو الوضع في حالات: وفاة المنتخب(م29) أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية(م30).
- كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمر شح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.
- د- من حيث الشكل والإجراءات: الإجراء الرئيسي والجوهري يتمثل في إلا أن لمجلس الشعبي البلدي للإقصاء.¹

²¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 135، 136.

- هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون الحالي للبلدية قد تضمن حكم سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما أوضحتها المادة 55 بقولها "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهى مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وأغلبية ثلثي أعضائه"².

- إذن من خلال المواد 32. 33. 34. 55 من القانون البلدي الحالي يظهر جليا بوضوح إرادة المشرع الجزائري لتقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية فنيته اتجهت إلى أن يكون دور الوصاية محدودا ولعل سبب ذلك حسب المؤلفين يظهر لأن المشرع الجزائري في إطار تكريس التعددية السياسية حاول القيام بتجربة وذلك لإعطاء مكانة واعتبار كبيرين للبلدية عن طريق تحريرها من قيود الوصاية التي من المفروض أن تكون مبنية على الحوار لا على التبعية والخضوع.

ولكن بعد إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992. المرسوم التنفيذي رقم 143/92 المؤرخ في 11/04/1992.

المتعلق بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي و أعضاء المجلس الشعبي الولائي فإن السلطة الوصائية قد استعادت صلاحياتها التقليدية لممارسة الوصاية الإدارية وهذا من خلال اتخاذ إجراءات توقيف وحل المجالس الشعبية البلدية من طرف الوالي وفي هذا الإطار تنص المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 على مايلي "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند أي اقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطاتها أو حلها. وفي هذه الحالة تقوم السلطة بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات"³.

- كما تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11/04/1992 والتعلق بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي و أعضاء المجلس الشعبي الولائي (الجريدة الرسمية رقم 27) على مايلي:

- "يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية. عملا بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المؤرخ في 09 فبراير 1992. والمتضمن إعلان حالة الطوارئ".

² ثابتي بوحانة المرجع السابق ص164.

³ المرجع نفسه، ص165.

- وتجدر الإشارة أن هذين النصين لم يحددا مدة التوقيف المتعلقة بأعضاء المجلس ككل وقد دام تطبيق هذا إلى غاية إجراءات الانتخابات أكتوبر 1997¹.

المطلب الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

- تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساسا في الوالي العديد من صور الرقابة علة أعمال البلدية يأخذ شكل تصديق، إلغاء، حلول².

أولا : التصديق: يعد التصديق عملا إداريا صادرا عن السلطة الوصية ويقع على أعمال المجلس الشعبي البلدي قصد التحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها للمصلحة العامة، وتعد وصاية التصديق وصاية لاحقة نظرا لحصولها بعد صدور القرار من طرف المجلس الشعبي البلدي كما أنها الوصاية الخاصة بحيث أنها لا تكون إلا بشأن التصرفات أو الأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر وتبرير ذلك هي أهمية مواضيع تلك القرارات سواء من الناحية المالية أو الناحية العقارية³.

- وقد تطور التكييف القانوني للتصديق إذ أصبح يعتبر قرارا منفصلا عن قرار الهيئة المحلية ممثلة هنا في البلدية بعدما اعتبره جانب من الفقه بمثابة إجراء يساهم في إيجاد قرار جماعي وموحد لصدوره عن المجلس الشعبي البلدي. فتصديقه من قبل السلطة الوصية⁴.

- وباعتبار قرار التصديق قرارا منفصلا فإنه يجوز للطعن في العيوب الذاتية لكل قرار وتحمل البلدية مسؤوليتها كاملة عن قراراتها دون مسؤولية السلطة الوصية. كما أن التصديق لا يكون جزئيا. لأن ذلك يعتبر تعديلا للقرارات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي وهو ما يؤدي إلى المساس باستقلالية هذا الأخير. هذا إلا إذا كان القرار يتضمن عدة قرارات بحيث يجوز التصديق عن القرار دون القرارات الأخرى كقرارات نزع الملكية مثلا.

- والتصديق يأخذ شكلين:

أ- **التصديق الضمني:** لقد أورد القانون البلدي الحالي في المادة 41 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 15 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية¹.

¹ المرجع نفسه، ص165.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص137.

³ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص167.

⁴ المرجع نفسه، ص167.

- فالضمني يتحقق إذا نص القانون على اعتبار أن قرارات المجلس الشعبي البلدي نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها وكذلك في حالة سكوت السلطة الوصية خلال مدة معينة دون أن تعبر عن رفضها لأعمال المجلس الشعبي البلدي. والواقع أنه في تحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصية لمباشرة عملية التصديق على أعمال المجلس الشعبي يعتبر أمر بالغ الأهمية بالنسبة للبلدية باعتبارها هيئة لا مركزية، وإلا أصبح لجهة الوصاية تعليق أعمال هذه الهيئات إلى ما لا نهاية مما ينتقص بالضرورة من استقلالها².
- وإذا كان التصديق الضمني قد قرره القانون كوسيلة قانونية لتجاوز التعطيلات الإدارية فإن الجماعات المحلية في الغالب لا تلجأ لاستعماله حتى لا يتأثر أسلوب التسيير القائم بين البلدية كجماعة محلية والدولة. ومن الفقهاء من يعتبر التصديق الضمني وسيلة حرب إدارية تستعمل عندما تتعرض العلاقات الثنائية بين الدولة والبلدية إلى طعون معينة.
- وتجدر الإشارة أن عدد المواضيع الذي يتطلب المصادقة من طرف الوالي 1990 قد تقلصت بالمقارنة مع ما نص عليه الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي ولا سيما في مادته 107 وهذا يبين صراحة المشارع للحد من تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية وبالتالي التوسيع من نطاق استقلالها المحلي وتظهر هذه الإرادة كذلك من خلال المادة 60 من القانون البلدي الحالي التي وسعت من صلاحيات رئيس البلدية.
- ب- **التصديق الصريح:** نظرا لأهمية بعض المداورات. تشترط المادة 42 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها، وتتعلق هذه المداورات موضوعين هما:
- 1- الميزانيات والحسابات.
 - 2- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.
- ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 43 منه إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري وذلك حينما عاد مرة أخرى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوم.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 137.

² ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 167.

- كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة. حيث نص من خلال الفقرة 1 من المادة 80 على التصديق الضمني عليها بفوات شهر علة تاريخ إرسالها¹
- وترتيباً على كل ما سلف ذكره وتجنباً للتكرار فإنه يترتب على التصديق كآلية للوصاية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي البلدي في إطار التعددية الحزبية نفس النتائج المترتبة على التصديق الممارس على أعمال المجلس الشعبي البلدي في إطار الأحادية الحزبية. والتي تطرقنا إليها فيما سبق من ذلك تمتع البلدية الجزائرية بحق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرارات الوالي في حالة رفض التصديق.²
- وعليه فبالرغم من أن إرادة المشرع الجزائري كما سلف وان ذكرنا في ظل الأحكام المنظمة لقانون البلدية في إطار تكريس البلدية التعددية السياسية. اتجهت نحو تكريس استقلالية واسعة للبلدية الجزائرية وهو ما يظهر من خلال تقليص المجالات الخاضعة لتصديق السلطة الوصية إلا أنه حسب الدكتور نصر الدين بن طيفور فإن الوضع الحالي السليبي الذي تعيشه معظم البلديات الجزائرية يدفع بالحكومة مستقبلاً إلى محاولة إيجاد ميكانزمات وآليات من شأنها التضييق من نطاق الاستقلال المحلي وذلك عن طريق توسيع الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي ويظهر ذلك خاصة من خلال فحوى المشروع التمهيدي لقانون البلدية الذي طرح للنقاش سنة 1999. والذي لم يعتمد لحد الآن فبموجبه تذهب وتتجه إرادة الحكومة إلى توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية وذلك من خلال إضافة حالات أخرى إلى الحالتين المنصوص عليهما في القانون البلدي الحالي ويبلغى من خلال تمديد مهل التصديق.

ثانياً: الإلغاء:

- فالإلغاء إجراء إداري لاحق أي بعد صدور قرار المجلس الشعبي البلدي تصدره السلطة الوصية على أن لا يكون جزئياً إلا إذا اشتمل قرار الهيئة المحلية ممثلاً في البلدية على عدة قرارات أو إجراءات فإنه يجوز أن يمس الإلغاء قراراً معيناً أو جزءاً من الإجراءات ويعد الإلغاء إعداماً للآثار القانونية للقرار، ويتقرر هذا الأخير لتحقيق مشروعية الأعمال الإدارية المحلية.
- يتم إلغاء مداولات وقرارات البلدية لبطالانها المطلق أو النسبي.

¹ المرجع نفسه، ص 137.

² ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 170.

أ/ **البطلان المطلق**: حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 منه، وذلك لأحد الأسباب التالية:

1- **عدم الاختصاص الموضوعي**: تعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات

والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي كأن يتدخل مثلا في اختصاص القانون والتشريع أو القضاء (الفصل في النزاع بين متخصصين...) مع الإشارة هنا إلى أنه كان من الأجدى النص أيضا على عدم الاختصاص الإقليمي.

2- **مخالفة القانون**: ويقصد هنا بالقانون معنى واسعا. يشمل كلا من الدستور، القانون، التنظيم.

- وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

3- **مخالفة الشكل والإجراءات**: حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري

خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي. أو التي تتم خارج مقره. وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بموجب مواعيد وآجال معينة كقاعدة عامة.¹

- ومع ذلك فإن المادة 80 ف3 من القانون البلدي قد وضعت مبدأ بمقتضاه تعتبر القرارات التنظيمية البلدية (غير القانونية) غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من إيداعها لدى الولاية، دون إلغائها من طرف الوالي وذلك بهدف استقرار المراكز القانونية في المجتمع.

ب - **البطلان النسبي**: دعما لنزاهة التمثيل الشعبي ترسيخا لشفافية العمل الإداري. نصت المادة 45 من القانون البلدي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي شارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء. ويعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها بالولاية.²

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 138.

² المرجع نفسه، ص 139.

- كما نصت المادة نفسها الفقرة الأخيرة على انه يمكن أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولات وهو الأمر الذي يجب أن يبقى متكفلا به. قانون الإجراءات المدنية بموجب أحكام مواد المتعلقة بدعوى الإلغاء.
- ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزية سمحت المادة 46 منه للمجلس أن يطعن قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته طبقا لقانون الإجراءات المدنية(دعوى الإلغاء).

ثالثا: الحلول.

-القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة، ولا تتدخل الجماعة الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون. وإذا كانت سلطة من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية. فقد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من القانون البلدي " عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار".

- وساطة حلول الوالي تنصب أساسا على المواضيع التالية:

- الضبط الإداري (الحفاظ على النظام العام)

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

- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقا للمواد 154.155.156 من القانون البلدي، والإذن للنفقات اللازمة. حسب المادة 171 منه¹.

- ودراستنا للحلول باعتبارها سلطة استثنائية يطرح علينا التساؤل حول تحديد مسؤولية السلطة الوصية و مسؤولية السلطة المحلية، وفي هذا الشأن انقسم الفقه إلى رأيين، فجانبا منه يرى أنه عندما تقوم السلطة الوصية بممارسة عمل من أعمال الهيئة المحلية عند الحلول محلها فإنها تقوم به لحساب الهيئة المحلية وتحت مسؤوليتها. وكممثلة شرعية لها².

- ويرى جانب آخر من الفقه أنه إذا حلت السلطة الوصية محل الهيئة المحلية في اختصاص يعود أصلا للهيئة المحلية فإنها تكون قد تصرفت باسم الهيئة المحلية وإذا حلت محلها في اختصاص يعود أصلا للدولة فإنها تكون قد تصرفت باسم الدولة. إلا أنه وبما أن الحلول السلطة الوصية محل السلطة المحلية إنما هو استثناء مقرر بموجب القوانين والتنظيمات، ومادام أن للهيئة المحلية وبالأخص البلدية الاختصاص الأصلي المقرر لها بموجب القوانين والتنظيمات وعليه فلضمان تجسيد الاستقلال المحلي ولو كان نسبيا يمس الجانب الإداري فقط فإن قيام السلطة به لا يعني انصراف العمل إليها وإنما تقوم لحساب الهيئة المحلية باعتباره مخصص لها.

المبحث الثاني: الرقابة المالية الممارسة على البلدية.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص150.

² المرجع نفسه، ص175.

- إن تحديدا موسعا للأحكام المالية للبلدية وضرورة توسيع نطاق تدخلاتها يجب لأن يقابله تحديدا وتوسيعا لبرنامج الميزانية بحيث تظهر مقابل كل مصاريف، طبيعة الموارد الواجب التحصيل عليها.
- وهذا المبدأ المتمثل في ضرورة تكيف المدفوعات للمداخيل، والمداخيل حسب طبيعة النشاط. والنشاط تحدده القوانين والنظم. لا بد وأن يوسع ليصبح مبدأ مقننا بوضوح. وزيادة على توضيح وتوسيع نطاق التحصيلات المالية للبلدية. فلا بد من ترتيب نظام المحاسبة التي تخضع إليه البلدية. وتطويره بما يتماشى ومهامها.
- واعتبارا من هذا كله. فإن مهام البلدية ونظام المراقبة التي تخضع إليه يجب أن يعطي تصورا آخر لطريقة تسيير البلدية. بما يتماشى والخط التوجيهي للإصلاحات الجارية. كما يحدد العلاقة بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ممثلا في قابض الضرائب المختلفة أو القابض البلدي¹.
- لذا فإن الرقابة المالية تعرف بأنها منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها. وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه الرقابة جهاز مستقل يؤدي إلى خلق الشعور بالمسؤولية المحاسبية لدى المراقبة لممارسة أعماله بكفاءة وإخلاص².
- فالرقابة المالية إذن تتسم بأنها رقابة متخصصة بحيث تمارس على العمليات المالية فقط. وتهدف إلى المحافظة على الأموال العامة التي تتزايد بازدياد أعباء الدولة وجماعاتها المحلية. وهي بذلك لا تهدف إلى قهر الموظفين بقدر ما تهدف إلى تجنب الانحراف في استعمال الأموال العامة وترشيدها بما يخدم المصلحة العامة والمحلية سواء. وإيجاد الأساليب المناسبة في الإنفاق وتحصيل الإيرادات³.
- والبعض يرى أن الرقابة المالية غير فعالة بسبب تمسك المراقبين الماليين بالنظم القانونية والمالية التي تحكمها. والتي قد تؤدي إلى تعطيل العمل الإداري خوفا من الوقوع في الانحرافات.
- ولكون أن الرقابة المالية تقع على الأعمال المالية للبلدية ونظرا لتعدد مصادر التمويل المحلي كما سلف بيانه. فقد تعدد أوجه الرقابة بحسب الهيئة بل وقد تطورت إلى رقابة مالية تحليلية تقنية تهدف إلى البحث عن أحسن السبل لتأدية الخدمات العامة بأقل تكلفة وفي أقل وقت إضافة إلى ترشيده الأموال بحسن استخدامها.

1 العمري بوحيط، المرجع السابق، ص29.

2 محمد وليد لعبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتوبة دار الثقافة للنشر والتوزيع 1998، ص161

3 ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص175

- وباعتبار أن البلدية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وعليها التزامات ولها إيرادات وتقوم بنفقات. وبحكم أنها ليست هيئة تجارية. بل معنية فقط بتوازن مداخلها ومصاريفها فإن نظام المحاسبة يبقى الإطار الملائم للبلدية لمزاولة عملياتها المالية المختلفة. وتبقى أحكام القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية (قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990) سارية المفعول سواء تعلق الأمر بمختلف العمليات المالية أو طرق تنفيذها.¹
- وعليه سوف نتطرق للرقابة المالية بشقيها السابقة، واللاحقة باعتبارها رقابة تمارس على البلدية في الجزائر.

المطلب الأول: الرقابة السابقة.

- هي رقابة تمارسها الهيئة المالية المكلفة بما قبل تأدية العمل الإداري ونفاذه وتكون مقررة بمقتضى القوانين والتنظيمات وفي نطاق الوسائل المالية المحددة قانونا والهادفة إلى تجنب الأخطاء والانحرافات وهذا في حين أن البعض يرى أنها تؤدي إلى تعطيل العمل الإداري وكذا إلى تقييد حرية التقرير للهيئة المحلية ممثلة هنا في البلدية مما يضيق من استقلالها المحلي مما يجعلها أقرب إلى رقابة رئاسية.
- والشيء المترتب عن هذه الرقابة أن العمل الإداري لا يكون نافذا. ومنتجا لآثاره إلا بموافقة الهيئة المالية المتعلقة بالرقابة وهذا ما يكون عن طريق التأشير المسبق.²
- وتتجلى الرقابة المالية السابقة على البلدية في رقابة المحاسب العمومي وكذا رقابة لجنة الصفقات العمومية. وهو ما سنحاول تبيان فيما يلي:

1- رقابة المحاسب العمومي:

طبقا للمادة 172 من قانون البلدية الحالي. يتولى القابض البلدي مهمة المحاسب العمومي وهو بذلك لا يخضع للسلطة الرئاسية، للسلطة المحلية وإنما لوزارة المالية. وذلك طبقا لمبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والامر بالصرف فالمعروف أن الامر بالصرف ممثلا في رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مختص بتسيير الأموال والندوات وإنما يعود ذلك إلى المحاسبين المعينين قانونا.

- لذا يجب أن نوضح علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمحاسب العمومي. ففي أغلب البلديات صار المحاسب العمومي هو المسير الحقيقي للبلدية وهو المحضر والمنفذ لميزانية البلدية. إذ أصبحت

¹ العمري بوحيط، المرجع السابق، ص33.

² ثابتي بوحاتة، المرجع السابق، ص176.

كل الوثائق المالية (ميزانية أولية - ميزانية إضافية - حساب إداري) لا تقوم مصالح البلدية ببلورتها، إلا إذا زكأها المحاسب، وصارت متطابقة مع حساب التسيير للمحاسب. ولا تقوم البلدية بأي أمر إلا إذا كانت موافقة مسبقة له، فلا يمكنها التحرك إلا إذا صادق على مبادراتها وعلى ذلك فقد أصبح المحاسب هو المسير الفعلي للبلدية مستغلا افتقار رئيس البلدية ونوابه للتكوين المالي الضروري¹.

- وزيادة على ذلك فإنه يستغل هذا الإجراء الاستثنائي للضغط على رئيس المجلس الشعبي البلدي وقد يصل هذا الضغط إلى درجة المساومة كفرضه على البلدية شراء لوازم التأثيث. وتوظيف بعض الأشخاص. والتساهل منه في كل أمر.

وهذا الواقع فرضه ضعف الأشخاص وثرغرات في القانون أو رفض غير معلل وعليه فإن إيجاد هيئة مستقلة عن سلطة الوصاية للطرفين تصبح ضرورية في تأويل القوانين وبث في المنازعات وتحديد دقيق لسلطة التسخير التي يتمتع بها الأمر بالصرف

ونلاحظ بأن حل مشكلة التأشيرة مسبقة وقضية منح الشيكات ستساهم في بلورة وعي أكبر.

وعلاقة أكثر فاعلية بين الطرفين وهذا بتحول المحاسب إلى المستشار مالي للبلديات وليس مسيرا أو سلطة وصاية على البلديات والتي كثير ما تخدم الأشخاص وليس المؤسسات²

وتجدر الإشارة إلى ضرورة الاهتمام الأمر بالصرف بالتحصيل الضريبي بالتنسيق مع المحاسب العمومي وهذا بإتباع الإجراءات التالية :

- تحديد قيمة الضريبة في الميزانية الأولية ، تكون حسب الإيرادات الحقيقية الواجب إدخالها وليس الممكن تحصيلها

- إن حساب التسيير للمحاسب يجب أن يكون في مجال تحديد الإيرادات مطابقا للحساب الإداري للأمر بالصرف وليس العكس.

- العمل على إنشاء فرقة عمل مكونة من ممثلي البلدية. مصلحة القباضة وإن مهمتها التحصيل المالي الخاص بموارد البلدية وفق برنامج مسطر من الطرفين.

- إن تقوية التحصيل الضريبي في حقيقة الأمر هو تعزيز لموارد البلدية

والقضاء على اتكالها على مساعدات الدولة، زيادة علة أنه مبدأ التعزيز سلطة الدولة وهيبة البلدية.¹

1 العمري بوحيط، المرجع السابق، ص36.

2 المرجع نفسه، ص36.

- مما سبق يمكن أن نقول أنه تظهر العلاقة بين الأعوان المكلفين بالتنفيذ من خلال تنفيذ العمليات المالية الخاصة بالإيرادات أو النفقات.

أ- العمليات المالية:

- **الإيرادات:** يقوم الأمر بالصرف من خلال تنفيذه لعملية الإيرادات بالإجراءات التالية.

- **الإثبات:** وهو الإجراء الذي يتم من خلاله تكريس حق الدائن العمومي.

- **التصفية:** وهي تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدافع العمومي والأمر بتحصيلها.

- فيما يخص المحاسب العمومي تقع على عاتقه المرحلة الأخيرة وهي:

- **تحصيل الإيرادات:** يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، فضلا عن ذلك عليه مراقبة صحة سندات التحصيل من خلال البيانات التي يجب أن يجوبها السند وهي :

- الاسم واللقب ومهنة المدين بقيمة الدين.

- المبلغ المثبت لصحة الدين.

- طبيعة الدين المراد أدائه من طرف المدين (الخصم) وتاريخ إثبات الدين

- النصوص القانونية المثبتة بالدين والوقعة على عاتق المدين.

- توقيع وختم الأمر بالصرف.

- وبعد التكفل بسندات التحصيل بعد أن تكون صحيحة ومطابقة للقوانين يبدأ بإجراءات التحصيل.²

- **النفقات:** يقوم الأمر بالصرف من خلال تنفيذه لعملية النفقات بالإجراءات التالية:

- **الالتزام:** بعد الالتزام بالإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

- **التصفية:** تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية يتم تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية

¹ المرجع نفسه، ص37.

² حصيلة الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، 2008/01/29. خزينة الولاية، سعيدة، ص15.

- الأمر بالصرف: (تحديد الحوالات): إجراء يتم علة إثره دفع النفقات العمومية قبل.
- المحاسب العمومي: يقع على عاتقه دفع النفقات ويتعين على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق ما يلي:
- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شريعة العمليات تصفية النفقات.
- توفر الإعتمادات.
- إذا الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الابتدائي للدفع.
- تأشيرات عملية المراقبة التي تنص عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصفة القانونية للكسب الابتدائي¹
- وبعد ذلك يقوم المحاسب العمومي بدفع النفقات أو تحصيل الإيرادات ضمن الآجال المنصوص عليها قانوناً²
- مبدأ (خاصية) الشرعية: وهو مبدأ محول للمحاسب العمومي وخاص به ويظهر ذلك أكثر وضوحاً من خلال العمليات الخاصة بنفقة معينة بحيث أن هذا المبدأ يسمح للمحاسب الالتزام بفحص وتدقيق شرعية النفقة إذا كانت قد تمت وفق إجراءات قانونية خلال فحص الوثائق الحسابية التي تثبت صحة النفقة ولا يتدخل في طبيعة النفقة ومبلغها³.
- مبدأ الملائمة (خاصية الملائمة): وهو مبدأ خاص بالأمر بالصرف بحيث يتصرف بحرية من حيث تنفيذ نفقة معينة المهم أن يكون الاعتماد ملائم لطبيعة النفقة، فمثلاً شراء سيارة خاصة بالمصلحة لا يحاسب على شرائها إن كانت قديمة أو جديدة أو تحديد مبلغ معين إنما هو حر شريطة ألا يتجاوز مبلغ الاعتماد المرصد لطبيعة النفقة⁴.
- المحاسب العمومي لا يتدخل في خاصية الملائمة وإنما عليه مراقبة شرعية النفقة.

1 عرض حول علاقة الأمر بالصرف بالمحاسب العمومي المرجع نفسه ص16.

2 المرجع نفسه، ص16.

3 المرجع نفسه، ص16.

4 المرجع نفسه، ص17.

ب - حالة التنافي بين وظيفتي الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين: طبقا للمواد 57.56.55

من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية:

- تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي من حيث أنه:
- لا يجوز للأمرين بالصرف بأي حال من الأحوال أن يكونوا محاسبين معينين لديهم، ولا يحتج بالتنافي على المحاسبين العموميين بالوكالة المالية عندما يقومون بتحصيل بتحصيل بعض الإيرادات الواقعة على عاتقهم.¹

- التحصيل:

- العقوبات المالية: المادة 64 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يمكن أن يتابع المحكوم عليهم بالعقوبات المالية النهائية المدنين المتضامنين مع الأشخاص المسؤولين مدنيا وذوي حقوقهم بغية تحصيل مبالغ العقوبات المالية عن طريق التنبية بالحجز أو البيع، ويترتب على التحصيل قبل المتابعات على القضائية تبليغ إشعار بدفع الدين، وتسجل إن اقتضى الأمر الرهون العقارية والقانونية والقضائية، ويمكن أن يتابع تحصيل مبلغ العقوبات المالية عن طريق حبس المدين في بعض الحالات وزيادة على ذلك يمكن حسب بعض الشروط المنصوص عليها في القانون، إجراء اقتطاع من مال المحبوسين.²

- ملاحظة: يمكن القول أنه بالرغم من مبدأ الفصل بين السلطات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي والمكرسة بموجب القوانين السارية المفعول والتي توضح الصلاحيات المحددة لكل عضو منفذ. إلا أن هذا الجانب النظري يبقى جد بعيد عن الواقع العملي الذي يفرض ضغوطاته على المحاسب العمومي خاصة وأن هذا الأخير مسؤولا شخصيا وماديا على كل العمليات التي تنفذ لدى مصالحه. فضغوطات الواقع العملي من طرف الأمر بالصرف من جهة والمسؤوليات سواء كانت شخصية أو مادية التي يتحملها المحاسب العمومي من جهة أخرى، تفرض إحاطته بضمانات فعلية وعملية لتكريس مبدأ الفصل بين الأعوان المنفذين بغية الوصول إلى تنفيذ أحسن تسيير للعمليات المالية وحتى يتسنى للسيد أمين الخزينة البلدي يجب اتخاذ بعض التدابير لتسهيل مهمة التحصيل وتمثل فيما يلي:

- إعادة تفعيل اللجنة المشتركة التي أسست من أجل متابعة تحصيل إيرادات البلدية.

¹ عرض حول علاقة الأمر بالصرف بالمحاسب العمومي المرجع نفسه ص 17.

² المرجع نفسه، ص 17.

- إعادة الاعتبار للممتلكات البلدية.
 - مراجعة عقود الإيجار وتعيين أسعار الكراء.¹
 - بهذا نكون قد انتهينا من رقابة المحاسب العمومي لنتقل إلى رقابة لجنة الصفقات العمومية²
- 2- رقابة لجنة الصفقات العمومية:** تخضع الصفقات العمومية المبرمة من طرف البلدية إلى رقابة سابقة تمارسها لجنة الصفقات العمومية المنشأة لدى كل جماعة محلية بلدية تتولى التأشير المسبق على الصفقات.
- ومنح التأشير لهذه الصفقات لا تعني الموافقة عليها ذلك باعتبار أن قانون الصفقات العمومية (المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002، الجريدة الرسمية رقم 52) المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 03-301 في مادته 7 اعتبر الصفقات مقبولة ونهائية بعد موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي عليها، إلا أن الإشكال الذي يطرح نفسه هنا: هل تخضع الصفقات التي تكون فيها المصلحة المتعاقدة بلدية لمصادقة السلطة الوصية.
 - فطبقا للمادة 120 من قانون البلدية الحالي فإن الصفقة ومداولة المجلس الشعبي البلدي ترسلان إلى الوالي. وإذا كان هذا النص لا ينص صراحة على المصادقة فإن المعاملات تدل على أن السلطة الوصية تقوم بالمصادقة على الصفقات وما يؤكد ذلك هو المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94/215 السالف المتضمن لصلاحيات رئيس الدائرة بنصها على أن هذا النص يعد خرقا واعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية كما سلف بيانه³.
 - **تشكيل لجنة الصفقات العمومية:**
- تتشكل لجنة الصفقات العمومية طبقا للمادة 122. من المرسوم الرئاسي السالف الذكر والمتضمن قانون الصفقات العمومية من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثلة رئيسا، عضوين ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي، قابض الضرائب، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة كمصلحة البناء، أو الأشغال العمومية أو الري. وممثل عن المصلحة المتعاقدة التقنية المعنية بالخدمة في حالة تعاقد مؤسسة بلدية ذات طابع إداري⁴.

1 المرجع نفسه، ص 18.

2 ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 176.

3 ثابتي بوحانة، المرجع السابق ص 177.

4 المرجع نفسه، ص 177.

وتختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة الصفقات التي يساوي مبلغها المستويات المحددة في المادة 130 أدناه، أو يقل عنها ، والمبرمة من الصفقات التي تبرمها البلدية ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري والتي يساوي مبلغها خمسين مليون دينار 50.000.000 دج أو يزيد عنه فيما يخص صفقات إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم عشرون مليون دينار 20.000.000 دج فيما يخص الصفقات ودراسات الخدمات حسب المادة 121 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 14 رجب 1424. الموافق ل 11 سبتمبر 2003 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 20-250 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1423 الموافق ل 24 يوليو 2002 م والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية في "مجال الرقابة ، تفصل لجنة في كل صفقة:

-للأشغال التي يفوق مبلغها مائتين وخمسين مليون دينار 250.000.000 بالإضافة إلى كل ملحق هذه الصفقة.

أي صفقة تحتوي على البند الوارد في المادة 93 من هذا المرسوم الذي يمكن أن يرفع تطبيقه المبلغ الأصلي إلى مقدار المبالغ المحددة أو أكثر من ذلك .

-أي ملحق يرفع مبلغ الصفقة الأساسية إلى المستويات المحددة أعلاه أو أكثر من ذلك.

- وإذا رفضت لجنة التأشير على الصفقات الغير مطابقة لأحكام تنظيمية أو مخالف للتشريع. ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 149 من قانون الصفقات العمومية السالف ذكره، يتجاوز قرارها بناء على تقرير المصلحة المتعاقدة بقرار معلل. وإعلام الوالي بذلك ويرسل هذا القرار إلى اللجنة الوطنية للصفقات العمومية واللجنة المعنية ومجلس المحاسبة، هذا وبالرغم من أن القانون ذاته منح له سلطة رئاسة اللجنة القاضي قرارها برفض منح التأشير وهو ما يطرح لنا إشكال قانوني حول جدولي قرار الرفض الصادر عن اللجنة¹.

- يمكن أن نضيف لائحة التوجيهات والتوصيات الناجمة عن أعمال الملتقى الإعلامي والتكويني المخصص لفائدة السادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال الصفقات العمومية. (الأيام الإعلامية 29/30 جانفي 2008) نذكر منها:

¹ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص178.

- الحرص على إعداد جميع المتطلبات الخاصة بتسجيل العملية من حيث التركيبة المالية للمشروع.
- احترام إجراء إبرام الصفقات العمومية عملا بالقاعدة العامة (الإعلان عن المناقصة قبل المرور إلى الاستثناء الخاص بالتراضي بمختلف أشكاله. طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المعدل والمتمم المتضمن تنظيم الصفقات العمومية لاسيما المواد 23-37-38 منه¹
- ضمان مبدأ المنافسة بين المتعاملين العموميين في عملية منح المشاريع طبقا للقوانين المعمول بها إرساء للشفافية في دراسة العروض المقدمة المتعلقة بالصفقات العمومية².
- الحرص على تنظيم ملفات الصفقات العمومية وترتيب جميع الوثائق المرتبطة بالإعلان عن مناقصات مشاريعها بدءا من مقرر تسجيلها إلى غاية استلام عملياتها وإقفالها³
- السهر على عدم التداخل في الصلاحيات المحددة للجان الثلاثة المكلفة بدراسة الصفقات العمومية البلدية طبقا للأحكام المنصوص عليها في المواد 109-108-111 من المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية السالف الذكر⁴.
- ضرورة إرفاق جميع الصفقات. الاتفاقيات والعقود المبرمة من طرف البلدية بمداولات المجلس الشعبي البلدي الخاصة بها وذلك أثناء تقديمها للتصديق من طرف مصالح الوصاية (الدائرة، مديرية الإدارة المحلية)⁵.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة:

فهي رقابة بعدية تأتي بعد صدور العمل الإداري المحلي، فهي لا تقيد حرية العمل وإنما تستمتع الإدارة المحلية بجزية إصدار القرارات المالية وباستقلالية في ذلك وإن كانت هذه الرقابة تساعد الجماعات المحلية بصفة عامة في أداء عملها لوقوعها بعد إثباته، فإنها قد تؤدي إلى وقوع الأخطاء والانحرافات وصعوبة إصلاحه وإسراف في النفقات⁶.

وتشمل الرقابة المالية اللاحقة على رقابة المجلس المحاسبة، إذ يكلف هذا الأخير بالرقابة البعدية لمالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الذي صدر تطبيقا لذلك القانون المتعلق بمجلس المحاسبة

1 حول نظام الصفقات العمومية، مديرية التجارة، المرجع السابق، ص 67.

2 المرجع نفسه، ص 67.

3 المرجع نفسه، ص 67.

4 المرجع نفسه، ص 67.

5 المرجع نفسه، ص 67.

6 ثابتي بوحانة، المرجع السابق ص 179.

وكيفية تسييره في سنة 1990، وتجدر الإشارة في هذا المقام أن الاتجاه الجديد في فرنسا في مجال الرقابة على الهيئات المحلية بعد صدور قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرية الجماعات المحلية قد ألغى كذلك الوصاية المالية التي تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية وحول اختصاص ذلك إلى الغرف الجهوية للمحاسبة باعتبارها هيئات قضائية تمارس رقابة توجيهية إرشادية.¹

أما في الجزائر فمجلس المحاسبة يعد هيئة وطنية مستقلة للرقابة اللاحقة هذا بعد لأن كلن يتمتع بالاختصاص القضائي، ونزع تلك الصفة عنه تعني لأن الأشخاص الذين يتلقون لممارسة مهامهم الرقابة لا يعتبرون قضاة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء.²

أما عن مظاهر رقابة مجلس المحاسبة وهدفها الأخير يكمن في التأكيد من تطبيق القواعد المالية في وضع الميزانية وشرعية العمليات المالية والنفقات والإيرادات وكيفية الدفع والتحصيل، كما أن المجلس المحاسبة تمتد رقابته لتكون على الأملاك العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية وكيفية تسييرها طبقا للإجراءات القانونية المحددة.³

- وتكون ممارسة هذه الرقابة من خلال تحليل حسابات الأمر بالصرف وذلك بتقديم الحساب الإداري الذي يتضمن الإعتمادات المفتوحة والإعتمادات المستهلكة والإعتمادات المتبقية، كما يقوم المحاسب العمومي بتقديم حساب التسيير الذي يتضمن نفس المعلومات وذلك لمراقبة نظامية كتابات الأمر بالصرف ومطابقتها لكتابات المحاسب العمومي.⁴

- وإذا كانت الحسابات منتظمة وصحيحة يقدم مخالصته الأمر بالصرف وإيراد المحاسب العمومي أما إذا سجل مجلس المحاسبة نقائص فإنه يمكن له لأن يأمر بالأمر بالصرف لرئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب بإتخاذ الإجراءات اللازمة منها استكمال الأعمال وإعادة المحاسبة.⁵

وفي إطار هذه الرقابة يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب كل الوثائق المالية الضرورية ولا يحتاج الأشخاص الخاضعين للرقابة بمبدأ التسلسل الإداري أو بمبدأ المحافظة على السر الممضي أو سرية الوثائق، كما يحق لأعضاء المجلس الدخول إلى مكتب أو محل داخلي ممتلك من قبل الهيئة الخاضعة للرقابة ممثلة هنا في البلدية.

1 المرجع نفسه، ص179.

2 المرجع نفسه، ص179.

3 المرجع نفسه، ص179.

4 المرجع نفسه، ص180.

5 ثابتي بوحانة، المرجع نفسه، ص180 ص180.

ومن خلال كل ما سبق فإن الإشكال الذي يطرح هنا هل رقابة مجلس المحاسبة يمكن أن تؤثر في نطاق استقلال البلدية الجزائرية؟

في هذا الشأن يرى البعض ومن بينهم الدكتور نمقاني رابح أن رقابة مجلس المحاسبة هي من أخطر الرقابات على استقلالية البلدية الجزائرية¹.

أما البعض الآخر يخالف هذا الرأي باعتبار أن رقابة مجلس المحاسبة تنطبق على مالية البلدية بحكم القانون، ولا يمكن للسلطة الوصية أن تفرض هذه الرقابة كما أنه لا يمكن أن تؤثر في عمل لإدارة وتسيير لمصالح-البلدية-الخاضعة للرقابة.

وما يؤيد كذلك الرأي الثاني أن اختصاصات مجلس المحاسبة يدخل في مدى مطابقة مالية البلدية في كل عملياتها لقواعد الميزانية، وللقوانين والتنظيمات إضافة إلى قرار مجلس المحاسبة بحد ذاتها يمكن أن تكون محل للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.

ولتفعيل دور المحاسبة بخاصة في الوقت الراهن نظرا للوضعية السيئة التي تعيشها معظم البلديات من جراء سوء التسيير وما نجم عنه من تبذير واختلاس للأموال العمومية فإن هناك أصوات تنادي بضرورة وجود رقابة دقيقة على الأموال وذلك عن طريق تفعيل دور مجلس المحاسبة عن طريق منح هذا الأخير الصفة القضائية.

ومن ثم تمنح مراقبيه بصفة قضاة وضرورة نشر التقارير السنوية المدفوعة إلى رئيس الجمهورية للاطلاع على الانحرافات وطرق معالجتها وتجنبها².

¹ المرجع نفسه، ص 180.

² المرجع نفسه، ص 181.

الخصائمه

من خلال ما سبق دراسته يتضح لنا تبني الجزائر اللامركزية الإدارية كنمط للتنظيم الإداري باعتبار أن البلدية جزء لا يتجزء من اللامركزية الإدارية فهي إحدى وسائل الدولة التي تقوم بتأدية مهامها واختصاصاتها في مختلف الميادين والمجالات لتحسين أوضاع المواطن ومشاركته في تسيير شؤونه العامة وبالتالي يكون عمل البلديات الجزائرية مكتملا لعمل السلطات المركزية خاصة وأن نجاح المهمة التنموية باعتبارها مهمة صعبة ومعقدة تعتمد بالضرورة على نجاح عوامل متعددة سياسية، بشرية أو تنظيمية، مالية وتقنية، تكمل الواحدة منها الأخرى والذي يفرض ضرورة تمتع البلدية الجزائرية بحرية اتخاذ القرار وهذا لا يتجسد إلا بالاعتراف لها باستقلاليتها حتى وإن كانت نسبية أو جزئية لأن هذا الأخير نطاقه وحجمه مرتبط أولا وأخيرا بنية المشروع والتي تتأثر بدورها بمجموعة من العوامل التي تبقى بدورها عرضة لعدة مشاكل ولكن بالرغم من ذلك إلا أن البلدية الجزائرية تتحسن بمرور الزمن من المستحسن إلى الأحسن وهذا ما نلمسه من الواقع المعاش، فالبلدية اليوم ليست بلدية الأمس المغلقة.

ولهذا فقد خرجنا بجملة من الاقتراحات والتوصيات المتواضعة والبسيطة التي استخلصناها من

دراستنا هاته:

1/ الجانب القانوني للبلدية الجزائرية: ففي هذا المجال تجدر الإشارة إلى أن إصلاح الجانب القانوني للبلدية لا يتوقف فقط على تغيير القانون لها وإنما يتم عبر نظرة شاملة نأخذ في الحسبان كل العناصر والعوامل ذات الصلة بالإدارة المحلية الجزائرية، وبالتالي ضرورة التخلي عن سياسة التشريع للحدث واعتماد رؤية تشريعية عامة ومستقبلية لقانون البلدية أو لمختلف النصوص القانونية المكتملة لها كقانون الصفقات العمومية.

لذلك نقترح:

أ- ضرورة بعث رؤيا واضحة للأحكام المنظمة للبلدية من أجل التطبيق السليم والفعال لها، فإن كانت النصوص المنظمة للبلدية في الجزائر قد طرأت عليها تغيرات عدة أهمها التغير الحاصل نتيجة لتكريس التعددية السياسية فإن كانت قد حملت تلك الأحكام أمور جديدة في طياتها غير معهودة من قبل في إطار الأحادية الحزبية بحيث أصبحت البلدية باستقلالية واسعة النطاق وبنوع من الحرية في اتخاذ القرار سواء عن طريق التخفيف من آليات الرقابة الوصائية أو عن طريق منح بعض الصلاحيات الجديدة كإعطائها حق التوظيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب- ضرورة إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين هيئات الجماعات المحلية بالرغم من أن القانون الحالي للبلدية أعطى لها ضمانات هامة في استقلاليتها إلا أنه بالرغم من ذلك نظرا للوضعية المزرية التي تعيشها

مختلف بلديات الجزائر، فإن كل المؤشرات تدل على أن إرادة الحكومة تتجه نحو التضييق من نطاق ذلك. ج- ضرورة التكريس الفعلي للطعن القضائي موازاة التخفيف من آليات الرقابة الوصائية ولم لا الاستغناء عنها بالرقابة القضائية.

2/ العوامل المرتبطة بايكولوجية البلدية: منها العوامل الخاصة بالجانب البشري والأخرى الخاصة

بالجانب المالي.

إصلاح الجانب البشري يشمل مايلي:

أ- ضرورة النهوض بتكوين المنتخبين المحليين لسد الضعف الموجود فعلى اعتبار أن أي مشروع أو تنظيم أو برنامج تنمية يعد الإنسان فيه نقطة البداية والنهاية وبالتالي فضعفه أمر ينعكس على فعالية الأهداف المتوخاة منه، وعليه فإن الواقع الذي نعيشه أن فشل المجالس المنتخبة في تأدية المهام المنوطة بها يعود بالدرجة الأولى إلى ضعف الوعي البشري، بحيث أن القوانين مهما كانت متطورة وسامية تبقى مجرد حبر على ورق، إذا لم نجد من يحولها حسب الدكتور محمد أنس قاسم "من الورق إلى الميدان".

لذا فضرورة الإصلاح تفرض البدء أولا بالاهتمام بالعنصر البشري وبخاصة المنتخبين وإعدادهم لأداء المهمة المنوطة بهم، ويكون هذا الإعداد عن طريق المدرسة، الإعلام، الثقافة والتكوين، سواء قبل بدء المهمة الانتخابية أو حتى أثناءها، لهذا نرى ضرورة تحمل الأحزاب المختلفة لمسؤولية انتقاء العناصر الفعالة والنزيهة لخدمة الصالح العام والتي تدعم بضرورة وجود تكوين فعال سواء أثناء الترشيح أو أثناء أدية المهمة الانتخابية عن طريق تنظيم دورات وملتقيات دورية للتكوين في مجال التسيير الإداري للمنتخبين مع ضرورة وضع آليات رقابية شديدة في مجال حضور تلك الملتقيات، هذا لوحده إذا تم إتباعها بطرق سليمة تغنينا عن إضافة هيئة لا تركيزية جديدة على مستوى البلدية ممثلة في الأمين العام على حسب ما جاء به المشروع التمهيدي لقانون البلدية في جوان 1999 دون أن يمس الاستقلال المحلي كمكسب من مكتسبات البلدية في إطار التعددية السياسية.

ب- ضرورة إشراك المواطن المحلي في الشؤون المحلية عن طريق تنظيم جمعيات عامة محلية دورية تهم شؤون البلدية لبعث ذلك الاتصال بين المنتخبين والمواطن المحلي على أن تكون تلك الاجتماعات في إطار الحوار العلني وتبادل الثقافات والآراء وقبول اقتراحات المواطنين.

ج- ضرورة استعانة المنتخبين في أداءهم لمهامهم بأخصائيين ولجان مختصة حتى أساتذة جامعيين وبتفعيل دور المجتمع المدني بالمساهمة في الحياة المحلية.

المجال المالي: يتمثل في:

أ- ضرورة توفير المورد المالي المستقل.

فالشيء الملاحظ أن المنظومة القانونية جاءت جد ثرية من الناحية النظرية بالموارد المحلية إلا أن الواقع يثبت أن ضعف الاستقلالية الذي تعاني منه البلديات والولايات الجزائرية سببه الرئيسي والفاعل الأساسي فيه هو ضعف المورد المالي المحلي مما يضطر تلك العمليات لطب الإعانات المقدمة من طرف الدولة، لذا فقد أصبح من الضروري بعث رؤية جديدة للمالية المحلية و ضرورة التفكير في خلق ضرائب محلية دون أن تثقل كاهل المواطن المحلي.

ب- ضرورة إنشاء هيئات مستقلة عن الإدارة المركزية للرقابة المالية مع تفعيل دور مجلس المحاسبة ونشر تقاريره بصورة علنية.

علاوة على ما ذكر سالفًا تجدر الإشارة أخيرًا أن الإدارة المحلية عامة يتطلب تضافر جهود عدة لتحقيق نجاح مختلف العوامل المؤثرة فيها بحيث أن نجاح وتطور أي دولة في مختلف الميادين يعني بالضرورة نجاح هياكلها القاعدية ومؤسساتها القانونية و ذلك لشدة إيماننا أن الدولة تنبعث من الجماعات المحلية.

قائمة المراجع

أ- المراجع العامة

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة لمحمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006.
2. جورج فودال، القانون الإداري، ترجمة لمنصور القاضي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان 2001.
3. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، لبنان 1980.
4. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1990.
5. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، بدون سنة.
6. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 1998.

ب- المراجع الخاصة

1. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982.
2. محمد انس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988.
3. محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر بدون سنة.
4. محمد الصغير بعلي، دروس في مؤسسات الإدارة، نظرية التنظيم الإداري والإدارة العامة الجزائرية، منشورات باجي مختار، عنابة بدون سنة.
5. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر بدون سنة.
6. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982.

7. العمري بوحيط، البلدية إصلاحات، مهام وأساليب، شركة زاعياش للطباعة والنشر، دار النبأ بدون سنة.

8. عامر دخيلة، التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني (1962-1980)، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر بدون سنة.

ج- المقالات

1- المفتشية العامة لولاية سعيدة، حصيلة الأيام الإعلامية والتكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، 30/29 جانفي 2008.

د- الرسائل

1- ثابتي بوحانة، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، أطروحة ماجستير معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة 2006/2005.

هـ- الموثائق

1- ميثاق الصومام، 1956/08/20، نشر وزارة الإعلام والثقافة، أوت 1976 بعنوان مؤلفات وثائقية، النصوص الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني، اللجنة المركزية للتوجيه، طباعة جريدة النصر، قسنطينة.

2- ميثاق طرابلس جوان 1962، نشر وزارة الإعلام والثقافة، أوت 1976 بعنوان مؤلفات وثائقية، النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني، اللجنة المركزية للتوجيه، طباعة 1954-1962.

3- ميثاق الجزائر 1964، نشرة وزارة الإعلام والثقافة، بعنوان مؤلفات وثائقية، النصوص الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني، اللجنة المركزية للتوجيه، طباعة جريدة النصر، قسنطينة. أوت 1976.

4- الميثاق البلدي، كتيب بعنوان التنظيم الجديد للبلدية، نشر جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية أوت 1966.

1-الأوامر

- أ-الأمر رقم 24/67 المعدل والمتمم، المؤرخ في 07 شوال 1386هـ الموافق ل08 جانفي 1967، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 06 بتاريخ 08/01/1969 ص 90.
- ب-الأمر رقم 57/76 المؤرخ في 07 رجب 1396هـ، الموافق ل05/07/1976م المتضمن الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 87 بتاريخ 06/07/1976م، ص 87.
- ج-الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن قانون العضوي المنظم للانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 بتاريخ 19 يوليو 1997، ص 87.
- د-الأمر رقم 07/79 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المنظم للانتخابات الجديدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 بتاريخ 19 يوليو 1997، ص 518.
- هـ-الأمر رقم 03/05 المؤرخ في 11 جمادى الثاني 1426هـ الموافق ل18 يوليو 2005 المتتم للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 بتاريخ 19/07/2005، ص 35.

2- القوانين

- أ-القانون رقم 316/63 المؤرخ في 28 أوت 1963، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 2 بتاريخ 30/08/1963، ص 270
- ب- القانون رقم 09/81 المؤرخ في 02 رمضان 1401 هـ الموافق ل 4 يوليو 1981 المتضمن تعديل و تتميم الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية، العدد 27 بتاريخ 07/07/1981، ص 335
- ج- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410هـ الموافق ل07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15 بتاريخ 11/04/1990م، ص 115.
- د- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990م. المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35 بتاريخ 15/08/1990م، ص 450.

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 23 فيفري 1989م المتضمن دستور 1989م،
الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الجزائرية، العدد 9 بتاريخ 01/03/1989م،
ص 184.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 26 رجب 1417هـ الموافق
لـ 07 ديسمبر 1996م، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996م الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية، العدد 76 بتاريخ 08/12/1996م، ص 10.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24/07/2002م، المتضمن قانون الصفقات
العمومية الجريدة الرسمية، رقم 52 بتاريخ 28 يوليو 2002م، ص 520.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 14 رجب 1424. الموافق لـ 11 سبتمبر
2003 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 13 جمادى الأولى
1423 الموافق لـ 24 يوليو 2002 م والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية، عدد 55 بتاريخ 14 سبتمبر 2003 .

الفهرس

المقدمة	1
الفصل الأول: نطاق استقلالية البلدية قبل التعددية السياسية	5
-المبحث الأول: الرقابة السياسية على البلدية في الجزائر قبل التعددية السياسية	6
-المطلب الأول: علاقة الحزب الواحد بأجهزة البلدية	8
-المطلب الثاني: مظاهر الرقابة السياسية تقييمها	15
-المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر قبل التعددية السياسية	20
-المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الهيئة التداولية للبلدية	20
-المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس التنفيذي للبلدية	30
الفصل الثاني: استقلالية البلدية في الجزائر بعد التعددية السياسية	36
-المبحث الأول: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي	37
-المطلب الأول: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة	37
-المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي	44
-المبحث الثاني: الرقابة المالية الممارسة على البلدية	49
-المطلب الأول: الرقابة السابقة	50
-المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة	57
الخاتمة	60
قائمة المراجع	63
الفهرس	67