

الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية  
The restrictive legal framework of municipal people's councils in the light of  
administrative supervision

تاريخ النشر: 2020/01/08	تاريخ القبول: 2019/12/03	تاريخ الإرسال: 2019/11/25
-------------------------	--------------------------	---------------------------

أ.د. عزري الزين  
جامعة محمد خيضر - بسكرة  
Doc.azriline@gmail.com

\*أ. ملياني صليحة  
جامعة محمد خيضر - بسكرة  
saliha\_meliani@yahoo.fr

ملخص :

أعطى المشرع الجزائري لمسألة الوصاية الإدارية على المجالس المحلية كنظام رقابي الأهمية الكافية باعتبارها آلية تعمل على ضمان مشروعية عمل المجالس البلدية، كما أنه مازال يحاول التوفيق بين كيفية تفعيل آليات الرقابة الوصائية على تلك المجالس، وبين المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها، وبين الأهداف التي يهدف إلى تجسيدها من خلال فرضه لهذه الرقابة .  
وفي هذه الدراسة نسعى للبحث في موضوع تأثير الوصاية الإدارية على سير و عمل المجالس الشعبية البلدية.  
الكلمات الافتتاحية: المجلس الشعبي البلدي ، الوصاية الإدارية ، الوالي ، المنتخب البلدي ، الرقابة .

**Abstract:**

The Algerian legislator has given the issue of administrative guardianship over local councils as a supervisory system as a mechanism to make sure the legitimacy of the work of municipal councils, and is still trying to reconcile how to activate the mechanisms of guardianship control of these councils, and maintain a balance between local interests within the powers given to them And among the

\*المؤلف المرسل : ملياني صليحة

goals that he aims to embody through the control that The legislator imposes , In this study we seek to discuss the issue of the impact of administrative guardianship on the functioning and work of municipal people's councils.

**Key words:** Municipal People's Assembly; Administrative Trusteeship; Governor; Municipal Team; Supervision.

#### مقدمة :

شهدت البلدية منذ الاستقلال عدة مراحل وكل مرحلة كان تأثيرها الواضح والجلي عليها، حيث كان له دائما انعكاس مباشر على مسار الرقابة الوصائية علي مجالسها، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967، الصادر في ظل حكم الحزب الواحد تبني المشرع أسلوب الوصاية المشددة، ويعود ذلك للأوضاع الصعبة التي كانت تمر بها البلدية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المؤهلة .

إلا أنه بعد تبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد، كان لابد من تكييف القوانين المختلفة مع تلك الإصلاحات، حيث صدرت عدة قوانين منها قانون البلدية 08-90، حاول من خلالها المشرع الجزائري تنويع صلاحيات المجالس البلدية من جهة، والتخفيف من حدة الرقابة على تلك المجالس من جهة ثانية، ففي إطار سياسة الانفتاح السياسي تم تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية، لكن أثبت الواقع العملي أثبت عدم قدرة البلدية على تسيير شؤونها المحلية لوحدها بدون تدخل مباشر من السلطة الوصية .

ليأتي بعدها المشرع سنة 2011 بسياسة الإصلاح الشامل التي طالت عدة مجالات، وكان للبلدية النصيب منها من خلال صدور قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، الذي منح المجالس البلدية صلاحيات مختلفة ومتنوعة، لكن في نفس الوقت فرض نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على تلك المجالس، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة المشددة، والذي تؤكد آليات الرقابة الممنوحة لسلطة الوصاية .

هذا ما دفعنا للبحث في موضوع الوصاية الإدارية على المجالس البلدية، خاصة أن صدور قانون البلدية لسنة 2011 كان في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة المنتهجة من طرف الدولة الجزائرية، أيضا لمحاولة الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على تلك المجالس، وتبيان مدى تأثير هذه الرقابة على صلاحياتها، وانعكاس ذلك على استقلاليتها .

ومن هنا تنبع أهمية دراستنا وذلك في البعد الذي يحظى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي، من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية بالعديد من الدول، وحتى المشرع الجزائري كان له الإهتمام بهذه الآلية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس البلدية، ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية السابق.

ففي ظل الرقابة الممارسة على المجالس البلدية، نجد أن المشرع مازال يحاول تفعيل آليات الرقابة الوصائية على تلك المجالس، وفي نفس الوقت يسعى للمحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الصلاحيات الممنوحة لها، وبين الأهداف التي يهدف إلى تجسيدها من فرضه لهذه الرقابة، ومنه نطرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى تم تقييد عمل المجالس الشعبية البلدية بالجزائر في ضوء نظام الوصاية الإدارية؟ ، هذه الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة تتفرع عنها جملة من التساؤلات الفرعية التي سنحاول الإجابة عنها ضمن صلب موضوع البحث، ومنها: هل هناك آثار لتلك الوصاية على تشكيل المجلس الشعبي البلدي؟ وأين يكمن أثرها في عمل تلك المجالس .

هذه الإشكالية الرئيسية والإشكالات الفرعية سنحاول في هذه الدراسة الإجابة عليها، حيث نتعرض في المبحث الأول إلى قيود الوصاية الإدارية على تكوين المجلس الشعبي البلدي، أما في المبحث الثاني فنوضح فيه أثر الوصاية الإدارية على عمل المجالس الشعبية البلدية، أما في المبحث الثالث فنتطرق فيه إلى الرقابة المالية على مالية البلدية. وفي الأخير نختم هذه الورقة البحثية بنتائج وتوصيات نحاول من خلالها المساهمة في لفت النظر للنقائص التي تتعلق بالموضوع .

**المبحث الأول : قيود آلية الوصاية الإدارية على تشكيل المجالس الشعبية البلدية**  
تملك الهيئة الوصية حق الرقابة والإشراف على المجالس البلدية من خلال الرقابة على أعمال وأشخاص ومالية تلك المجالس، هذا مبدأ متعارف عليه ومكرس قانونا كما سنرى فيما بعد لكن هل السلطة الوصية تملك حق الرقابة على تكوين وتسيير المجالس البلدية ؟، هناك من يقرب أن هذه الرقابة لا تعدو أن تكون رقابة إشراف وليست وصائية، إلا أن البعض الآخر يجعلها في نفس الموقع معها.

**المطلب الأول : القيود القانونية في عملية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي**  
ان امتداد تدخل السلطة الوصية في عمل المجالس البلدية يكون سابق عن تشكيل تلك المجالس، وهي تعد صورة من صور الرقابة غير المباشرة، حيث أن السلطة التي تملكها الهيئة الوصية في تشكيل وإنشاء تلك المجالس، تعد صورة من صور الوصاية الإدارية، وهي تعتبر من الصور المعاصرة والحديثة على حد تعبير الفقيه Regourd حيث يرى أن هذا المظهر من تدخل السلطة المركزية في الهيئات اللامركزية هو نوع من السلطة الضبطية disciplinario Pader تمارسها السلطة الإدارية العامة سواء على الأشخاص العامة الإدارية اللامركزية أو الأشخاص المعنوية الخاصة<sup>1</sup>.

#### أولا: شروط انتخاب المجالس الشعبية البلدية

اكتفى قانون البلدية لسنة 2011 بالنص على أنّ المجلس البلدي هو مجلس منتخب، دون التطرق لشروط الانتخاب وإجراءات العملية الانتخابية، عكس ما ذهب إليه قانون 24-67 الذي خصص له باب كامل بمسمى "النظام الانتخابي"، مما يحيلنا لقانون الانتخابات للبحث عن كيفية تشكيل تلك المجالس.

01. اطلاق حرية الترشح أحد صور التدخل في تشكيل المجالس البلدية: لكل مواطن الحق في الترشح لعضوية المجالس البلدية، حيث لم يعط قانون البلدية ولا حتى القانون العضوي المتضمن الانتخابات رقم 10-16، الأولوية لأي فئة من فئات المجتمع على الأخرى، تطبيقا للمبدأ الدستوري " مبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد المهام في الدولة "، وهو عكس ما ساد في المرحلة الاشتراكية، حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين، حسب نص المادة 08 من دستور 1976، فإرادة المشرع واضحة في إيجاد سلطة محلية منتخبة من قبل أفراد المنطقة وتكون في نفس الوقت من أفراد المنطقة<sup>2</sup>.

من خلال دراسة الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس البلدي نجدها تنقسم إلى نوعين شروط إيجابية وأخرى سلبية.

أ : الشروط الإيجابية: نظمتها المادة 79 من قانون الانتخابات لسنة 2016، وتنقسم إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية:

• الشروط الموضوعية للترشح: هي تلك الشروط المرتبطة بشخص المنتخب، حيث يشترط فيه بلوغ 23 سنة كاملة يوم الاقتراع، بالإضافة لعدة شروط يجب توفرها تم النص عليها صراحة في التشريع، وهي نفس شروط الناخب فيجب أن يكون المترشح ناخبا أي مستوفيا للشروط المذكورة بالمادة 03 من نفس القانون، وأن يكون جزائري الجنسية، سواء كانت جنسيته أصلية أو مكتسبة، وأن يكون متمتعا بالحقوق الوطنية المدنية والسياسية.

كما يجب أن لا يوجد في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب، حيث اشترطت نفس المادة على المترشح لعضوية المجلس البلدي، أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون ولم يرد اعتباره، وأن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

أما بالنسبة لشروط الترشح للمجالس المحلية في بفرنسا، لكي يترشح المواطن الفرنسي لعضويتها وضع المشرع الفرنسي عدة شروط يجب توافرها وأهمها يجب توفر الجنسية الفرنسية أما المواطن المتجنس بالجنسية الفرنسية يجب مرور 10 سنوات على الأقل على تجنسه، نشير هنا أن المشرع الجزائري اشترط الجنسية الجزائرية ولم يحدد هل الجنسية الجزائرية أصلية أو مكتسبة، عكس المشرع المغربي الذي كان واضحا بإقصاء المواطن المتجنس بالجنسية المغربية خلال 05 سنوات لاكتسابهم لها<sup>3</sup>.

• الشروط الشكلية للترشح: للترشح لعضوية المجلس يجب تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية، كما يجب على المرشح تقديم ملف ترشحه للانتخابات المجلس البلدي ضمن قائمة انتخابية طبقا للمادة 71 من قانون الانتخابات 10-16.

ب : الشروط السلبية: وهي الشروط والحالات التي ينبغي عدم توفرها بالمرشح لعضوية المجلس البلدي، وتتمثل في حالة عدم القابلية للانتخاب وحالة التنافي.

ثانيا : تعداد اعضاء المجالس البلدية تسهيل لعملية الوصاية على المجالس البلدية يتشكل المجلس البلدي من عدد محدد من الأعضاء الذين يتم انتخابهم من طرف سكان البلدية، من بين القوائم المقبولة صراحة من طرف الأحزاب السياسية أو القوائم الحرة المدعومة بالتوقيعات المطلوبة قانونا.

تضم المجالس البلدية مجموعة من المنتخبين الذين يتم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان البلدية، بالاقتراع العام المباشر والسري، ولمدة 05 سنوات حسب المادة 65 من القانون العضوي 10-16، من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار.

يختلف تعداد المجالس البلدية من مجلس لآخر حسب التعداد السكاني للبلدية، فالمجالس البلدية تتألف من 13 كحد أدنى من الأعضاء إلى 43 كحد أقصى .

هذا الاختلاف في تعداد المجالس البلدية و إن كان هو اختلاف تتدخل في عملية ضبطه عدة عوامل، منها الكثافة السكانية والمساحة الجغرافية، لكن من جهة ثانية، يفتح المجال لوجود مجالس مشكلة من منتخبين ضعفاء ليس لهم من الإمكانيات ما يساعدهم في ممارسة مهامهم، و بالتالي يسهل للسلطة الوصية التحكم فيهم و توجيههم حسب سياستها .

#### المطلب الثاني : تدخل السلطة الوصية في تسيير المجالس الشعبية البلدية

تضم المجالس البلدية مجموعة من المنتخبين الذين يتم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان البلدية بالاقتراع العام المباشر والسري، لمدة 05 سنوات حسب المادة 65 من القانون العضوي رقم 10-16<sup>4</sup>، وقد اكتفى قانون البلدية لسنة 2011 بالنص على أنّ المجلس البلدي هو مجلس منتخب، دون التطرق لشروط الانتخاب وإجراءات العملية الانتخابية، .

#### أولا: نظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي أداة تساعد السلطة الوصية

##### في ممارسة رقابتها

يملك المجلس آليات وقواعد وضعها ونظمها القانون يضمن من خلالها عمله، وأهم هذه الأدوات نظام دوراته ومداولاته ولجانه .

بالنسبة لدورات المجلس فإنها تجري ضمن دورات عادية وأخرى استثنائية، حيث يعقد 06 دورات في السنة للتكفل الأحسن بالشؤون البلدية، ولا تتعدى مدة كل دورة 05

أيام، أما دوراته الاستثنائية حسب نص المادة 80 من قانون 1967 نجد أنه يمكن للرئيس أن يجمع المجلس الشعبي البلدي كلما رأت ذلك مفيدا الهيئة التنفيذية البلدية، أما المادة 15 من قانون 1990 فنصت على أنه " يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية.."، وهو نفس ما نصت عليه المادة 17 من قانون 2011 .

من الأحكام الجديدة بقانون البلدية بالنسبة لمكان انعقاد المجلس تم النص على أنه يعقد دوراته بالمقر المخصص لذلك، وفي حالة القوة القاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكن للمجلس الإنعقاد بمكان آخر من إقليم البلدية، ويمكنه أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس حسب المادة 19 منه.

### ثانيا: لجان المجلس الشعبي البلدي

أجاز المشرع للمجلس في إطار عمله الداخلي تشكيل لجان دائمة أو مؤقتة - خاصة - من بين أعضائه في مجالات مختلفة، طبقا للمادة 31 من قانون البلدية، يتم تنصيبها عن طريق مداولة ويجب أن تتضمن تشكيلتها على تمثيل نسبي يعكس المكونات السياسية للمجلس .

نلاحظ هنا بالنسبة للجان الخاصة التي ينشئها المجلس للقيام بمهام يحددها المجلس، كالتحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو بتجاوزات في إحدى المصالح التابعة للبلدية أو غيرها...، ثم تقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس، حيث أن المشرع هنا وقع في تناقض فمن جهة جعل للمجلس كامل الصلاحية والاختصاص في إنشاء اللجنة الخاصة، بموجب المداولة ويحدد مهمتها وأجال عملها، ومن جهة أخرى يقر بالمادة 3/33 أن اللجنة ملزمة بعرض نتائج مهامها أمام رئيس المجلس وليس أمام المجلس.

### ثالثا: نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي

يتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس من بين الموظفين الملحقيين بديوانه، خص قانون البلدية 10-11 كتابة الجلسة بجعلها من صلاحيات الأمين العام، مما يعد صورة ضمنية لرقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية، كما نص على أنه تحرر محاضره تحت طائلة البطلان باللغة العربية<sup>5</sup>، وهي إضافة أتت بها المادة 53، تجسيدا للمادتين 03 و 03 مكرر من الدستور.

أما التصويت فيكون بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند عملية التصويت، وفي حالة التساوي في عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس، لتوقع بعدها المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين، ثم تسجل في سجل المداولات المؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليميا ثم يرسل مستخلص المداولة للوالي في أجل 08 أيام، من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام - تاريخ إيداع مستخلص المداولة هو التاريخ المسجل على وصل الاستلام -، ثم يعلن مستخلص منها خلال 08 أيام التالية لدخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسائل الإعلام.

### المبحث الثاني : تدخل السلطة الوصية في عمل المجالس الشعبية البلدية

تملك السلطة المركزية عدة آليات من خلالها تبسط رقابتها على المجالس البلدية، وتظهر هذه الرقابة على تشكيلة المجالس وأعضائها وأنشطتها وأعمالها، ويمكن أن نصنف صور رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية إلى مجموعتين، الأولى تمارس على الأشخاص فتكون رقابة فردية أي على كل منتخب، وإما رقابة جماعية على المجلس ككل، أما الرقابة الثانية فتكون على أعمال المجالس البلدية.

### المطلب الأول : رقابة السلطة الوصية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي

تختلف الرقابة هنا بين المعينين والمنتخبين، لأن الرقابة على المعينين لا تثير أي إشكال على المستوى العملي، لأن كل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة التبعية اتجاه الإدارة المستخدمة أو الوصاية، كالأمين العام للبلدية حين يتلقى تعليمات من السلطة الوصية أو من الوالي فهو ملزم بتنفيذها .

بالنسبة لأعضاء الجهاز التنفيذي للبلدية وعلى رأسهم رئيس المجلس هم أعضاء بالمجلس البلدي، وبهذه الصفة هم معرضين للرقابة المنصوص عليها في القانون كبقية المنتخبين بالمجلس، كما يخضع رئيس المجلس لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما، على عكس باقي الأعضاء حيث مردها الأساسي المركز القانوني لرئيس المجلس، الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام فهو ممثل للبلدية وللدولة، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي كغيره من الموظفين، هنا على رئيس البلدية الالتزام بكل توجيهات الوالي، حيث تخضع كامل أعماله التي يمارسها كممثل للدولة لرقابة

الوالي، من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إليه لبسط رقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 2/98 قانون البلدية.

إذن في حالة مارس رئيس البلدية صلاحياته كمثل للدولة فإنه يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها الوالي والوزير، أما في حالة ممارسة عمله باعتباره جهازا تنفيذيا قراراته تخضع لرقابة الوالي كسلطة وصية.

أما بالنسبة للمنتخبين بالمجلس فالرقابة تمارس عليهم من طرف الوالي باعتباره ممثلا للدولة من خلال إحدى الصور التالية الإيقاف أو الإقصاء أو الاستقالة التلقائية أو الإقالة أو الاستقالة الحكومية .

أيضا من صور الرقابة غير المباشرة على المنتخبين نجد حل المجلس الشعبي البلدي كهيئة، والحل من الإجراءات الخطيرة التي نص عليها قانون البلدية، ويكون من خلال إنهاء حياة المجلس إنهاء قانوني عن طريق الحل وتجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها وفقا للإجراءات التي نص عليها القانون.

بالرجوع للمادة 46 من قانون البلدية، والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104<sup>6</sup>، نجد ههما حددتا حالات حل المجلس البلدي على سبيل الحصر.

نذكر هنا أنه بالنظر لخطورة إجراء الحل وردت حالاته على سبيل الحصر لكي لا يفسح المجال للاجتهاد والتفسير، كما قيده المشرع بأن يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104، يعين الوالي خلال 10 أيام التالية لحل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد وتنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية للمجلس، لتجري بعدها انتخابات التجديد خلال 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهذا لإعطاء نوع من الاستقرار للمجلس، خاصة في السنة الأخيرة لعهدته الانتخابية.

نشير هنا لملاحظتين مهمتين وهي أن قانون البلدية 10-11 لم يقدم تفصيل كافي حول المتصرف والمساعدين، فلم توضح المادة 48 من قانون البلدية كيف يتم اختيار المتصرف والمساعدين؟ كما أن عبارة "مساعدين" هل يقصد بها المشرع مُسَاعِدَيْن (02) اثنين، أم مُسَاعِدَيْن بصيغة الجمع دون تحديد عددهم؟<sup>7</sup>.

هذا الأمر تداركه المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي 16-104، حين نص بالمادة 09 منه على ما يلي " في حالة حل مجلس شعبي بلدي، يعين الوالي بموجب قرار متصرف ومساعدين اثنين (2) لتسيير شؤون البلدية، في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام من تاريخ الحل".

أيضا من الأمور التي كانت غامضة في قانون البلدية هي من هم الأشخاص الذين يمكن أن يعين منهم الوالي المتصرف والمساعدين؟، حيث كان غالبا ما يتم ممارسة مهام المتصرف من طرف الأمين العام للبلدية، إلا أن المرسوم 16-104 لم يوضح الأمر أكثر بل بقيت هناك إمكانية أن يتولى الأمين العام للبلدية مهام المتصرف، وذلك حين نص بالمادة 11 على أنه يتم تعيين المتصرف والمساعدين الاثنين (2) من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية.

نشير في الأخير أنه ما يعاب على المرسوم التنفيذي 16-104 هو أنه أغفل تناول صلاحيات المتصرف والمساعدين، لأن الموضوع فيه إشكال كبير يحتاج إلى توضيح من المشرع الجزائري، خاصة أنه نص على " يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه " لذا السؤال الذي يفرض نفسه علينا هنا هو: ما هي طبيعة هذه المهام؟ وهل لديهم صلاحيات محددة؟ أم لديهم نفس صلاحيات المجلس المحلي؟.

للإجابة على هذه التساؤلات لا بد من التأكيد أولا على أن الأساس الذي تقوم عليه المجالس الشعبية البلدية هو مبدأ الانتخاب وسيادة الشعب، وهذا يجعل المجالس الشعبية البلدية هي مجالس منتخبة من الشعب ومعبرة عن إرادته، وبالتالي فهو يتميز بصلاحيات واختصاصات أصلية تنبع من فكرة الاستقلالية، أما المتصرف والمساعدين الاثنين (2) هم هيئة معينة من طرف الوالي وبالتالي علاقتهم بالوالي تميزها السلطة الرئاسية وليس سلطة وصائية كما إذا كان رئيس المجلس البلدي ونوابه والمنتخبين.

لذا في كل الأحوال المتصرف والمساعدين لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتمتعوا باختصاصات المجلس المنتخب وهذا لعدة أسباب<sup>8</sup>:

◀ هو هيئة مؤقتة تم تعيينه لتسيير المجالس المحلية لمدة محددة.

◀ هو هيئة معينة وبالتالي يخضع للسلطة الرئاسية وليس السلطة الوصائية.

المجلس المحلي هو نتاج اختيار المواطنين المحليين، وبالتالي تعدد الانتماءات السياسية للمنتخبين المحليين الذين عليهم الوفاء بتعهداتهم التي قطعوها أمام السكان المحليين، إلا أن الهيئة المعينة لا يوجد ما يربطها بالمواطنين المحليين.

العدد المكون للهيئة المعينة لا يؤهلها لأن تكون هيئة مداولة ولا تتطابق مع تعداد المجلس المنصوص عليه بالمادة 80 من قانون الانتخابات لسنة 2016<sup>9</sup>.

وبالتالي كضمانة لعدم استغلال هذه الآلية لابد أن تكون اختصاصات هذه الهيئة مقتصرة على الأمور الثانوية والعاجلة دون مساس بالقضايا الجوهرية<sup>10</sup>.

هنا لابد من تبيان ملاحظة مهمة وهي أن قانون البلدية لسنة 1990 كان أكثر وضوح من قانون البلدية الحالي، حيث نص بالمادة 02/36 منه على " تقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة، والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها " بينما المادة 02/51 من قانون البلدية لسنة 2011 على " يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه " .

#### المطلب الثاني: رقابة السلطة الوصية في أعمال المجلس الشعبي البلدي

من خلال دراسة مداولات المجالس البلدية نجدها تتشكل من أربع (4) أنواع من المداولات، فمنها من تنفذ ضمنيا ومنها من تحتاج للمصادقة، ومنها من هي باطلة بطلان مطلق أو نسبي، وتأخذ هذه الرقابة أحد الشكلين إما التصديق أو الإلغاء.

#### أولا: التصديق

مبدئيا مداولات المجلس نافذة بذاتها، إلا أننا نجد المشرع اشترط في تلك المداولات ضرورة تصديق السلطة الوصية، لهذا هناك مداولات تنفذ ضمنيا وأخرى تحتاج لمصادقة صريحة، وثالثة باطلة بطلانا مطلقا ورابعة باطلة بطلان نسبي.

أ.المصادقة الضمنية: كقاعدة عامة مداولات المجلس البلدي تنفذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، فيما عدا تلك المستثناة قانونا، وهذا ما قضت به المادة 56 من قانون البلدية، فخلال هذه المدة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها، والموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه الوالي للتعليمات أو المراسلات للمصالح المعنية لتنفيذ المداولات، وخلال هذه المدة إذا تبين للوالي وجود خرق للقوانين والتنظيمات يمكنه رفع دعوى قضائية أمام المحاكم الإدارية المختصة لإبطال المداولة.

ب.المصادقة الصريحة: يتم اشتراط المصادقة الصريحة على بعض المداولات نظرا لخطورة بعض المواضيع التي يتداول بشأنها المجلس فنصت المادة 57 من قانون البلدية أنه لا تنفذ المداولات التي تتناول مواضيع محددة إلا بعد مصادقة الوالي عليها، وهي الميزانيات والحسابات وقبول الهيئات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية<sup>11</sup>، أما بالنسبة للهيئات والوصايا الأجنبية نظرا لخطورتها فقد أكد المشرع قبول أو رفض الهيئات والوصايا الممنوحة للبلدية للموافقة المسبقة لوزير الداخلية حسب المادة 171 من قانون البلدية 10-11 .

وخلال مدة 30 يوم من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية على الوالي إعلان قراره، فإذا لم يصدره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى ضمنية، وهو ما يعنى أن المداولة متى انتهت المدة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها<sup>12</sup> .

#### ثانيا : الإلغاء أو البطلان

ينقسم الإلغاء أو البطلان إلى نوعين بطلان مطلق وآخر نسبي، فالمشرع منح الوصاية سلطة الرقابة على أعمال المجالس البلدية، لتدلي برأيها صراحة حينها نكون أمام المصادقة الصريحة، وإذا سكتت ولم تدلي بأي قرار كانت المصادقة ضمنية، ولكن إذا رأت أن القرار الصادر من المجالس يخالف القانون أو يتعارض مع المصلحة العامة يمكنها إصدار قرار للسلطة المحلية لإبطال مداولات المجالس بطلانا مطلقا أو نسبي أو رفع دعوى قضائية:

**01: البطلان المطلق:** يصدر الوالي قرار يبطل من خلاله المداولة، وينصب البطلان هنا على المداولات المشوبة بعيب عدم المشروعية المحددة على سبيل الحصر بالمادة 59 من قانون البلدية، وهي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والمحركة بلغة غير العربية.

لم يُقيد المشرع الوالي بمدة معينة لإصدار قرار معلن بإلغاء المداولة، لأنّ المداولات في هذه الحالة باطلة بقوة القانون لكونها من النظام العام يجوز إبطالها في أي وقت.

**02: البطلان النسبي:** يهدف هذا البطلان للمحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله وحفظ مكانته وسط المنتخبين، بإبعاد أعضائه عن كل شبهة، وهذا ليلزمهم بالتداول فقط فيما هو عام ويمس التنمية بالبلدية، وليس ما هو خاص ويحقق مصالح شخصية، فإذا قدرت السلطة الوصية بعد معاينة الوقائع أنّ عضوا أو أكثر من المجلس شارك في اتخاذ

المداولة وله مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كان وكيلا عنها، جاز لها إلغاء مداولة المجلس وهو ما نصت عليه المادة 45 من القانون 1990.

أما المادة 60 من قانون البلدية 10-11 فجاءت أكثر تفصيلا منها خاصة في تناول درجة القرابة، حيث تم إلزام كل من تتعارض مصالحه بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، وأكدت نفس المادة على إلزام رئيس البلدية على الإعلان حين يكون في حالة تعارض، وأكد عليه قبل ذلك بالمادة 28 من نفس القانون، ونية المشرع هنا هي سد المنافذ أمام الفساد.

### ثالثا : الحلول

بالنسبة لحرية التدخل فإن المجلس البلدي يتمتع بحرية كاملة في التدخل، وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراته وإمكانياته، بحيث يبقى دور السلطة الوصية مقتصرًا على الرقابة البعدية وفي الجانب المتعلق بالمشروعية لا الملائمة، وهذا إذا ما استثنيت بعض الميادين التي أوجب المشرع إجبارية التدخل فيها، لاسيما المواد 100 إلى 102.

والصورة الغالبة للحلول هو قيام والي الولاية بالحلول محل رئيس المجلس في حالة :  
أ: في حالة عدم قيام رئيس البلدية باتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

ب: في حالة قيام المجلس بالتصويت على ميزانية غير متوازنة أو امتنع عن تسجيل النفقات الإجمالية، حسب المادة 183 الفقرتين 3 و4، هنا يحل الوالي محل المجالس لضبط الميزانية أو التسجيل التلقائي للنفقات الإجمالية،

ج: في حالة رفض رئيس المجلس القيام بإعداد حوالة، قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارا يَحُلُّ مَحَلَّ الحوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس البلدي المادة 2/203 من قانون البلدية.

### رابعا : التصريح أو استطلاع رأي السلطة الوصائية

يأخذ صورة التعاون والتنسيق في العمل بين الهيئات البلدية والسلطة المركزية، حيث يمكن للهيئات البلدية استطلاع رأي السلطة الوصية لتزويدها بالمعلومات اللازمة والإرشادات التي تفيدها أثناء القيام بأعمال معينة نظرا لما تتمتع به السلطة المركزية من إمكانيات وخبرات قد لا تتوفر لديها، بالرجوع لقانون البلدية فإنه ذكر الموافقة أو التصريح بالمادتين 171 و 197 منه<sup>13</sup>.

### المبحث الثالث : تقييد السلطة الوصية للذمة المالية للبلدية

تعد مالية البلدية أهم أداة للتحكم في تسيير المجالس المحلية خاصة منها المجالس الشعبية البلدية، وهذا ما يحاول السلطة الوصية التعامل معه، بحيث تعمل من خلال سلطتها الوصائية التحكم في تسيير المجالس المحلية وفرض منطقتها وسياستها عليها. هذا ما انعكس على أداء المجالس البلدية بعد أن أصبح واضحاً تحكم السلطة الوصية في كل الموارد المالية للبلدية، وفرض رقابتها المالية من خلال موظفيها المعيّنين على مالية البلدية، مما يظهر التهميش الواضح للمنتخبين البلديين

#### المطلب الأول : رقابة السلطة الوصية على الموارد المالية للبلدية

إن عجز البلديات عن توفير موارد مالية كافية لممارسة عملها بحرية، يجعلها تعتمد كلاً على ما تجود به الدولة عليها، هذا الوضع ساعد أكثر الوصاية الإدارية بأن تفرض أكثر رقابتها على المجالس البلدية وتوجهها، باعتبارها هي صاحبة الأموال.

#### أولاً: عدم التوازن بين الصلاحيات الممنوحة للبلدية والموارد الممنوحة

إن أعباء البلديات عديدة ومتنوعة، فزيادة على اختصاصاتها التقليدية من تسيير وتنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق...، واستناداً إلى تبني الجزائر لخيار اللامركزية أسندت للبلديات عدة صلاحيات في مختلف المجالات كالإقتصاد، التعمير، السكن، التعليم، والثقافة...<sup>14</sup>.

كما أن معظم البلديات أصبحت عاجزة شبه مشلولة عن ممارسة صلاحياتها خاصة تلك المرتبطة بالتنمية المحلية، ويعود ذلك لعدة أسباب متداخلة.

**01: عدم تطابق المورد البلدية مع الأعباء المسندة لها:** تعددت الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة عجز أغلب البلديات عن ممارسة مهامها خاصة المالية منها، إلا أن أهم تلك الأسباب ترتبط بعدم تطابق الوسائل مع المهام الموكلة إليها.

هذا التعارض بين أعباء البلدية وبين مواردها المتاحة هو متزامن مع تواجد البلديات منذ الاستقلال، واستناداً لهذه الوضعية كانت ندرة الموارد التي جعلت الدولة مضطرة للإقرار بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتق البلديات<sup>15</sup>.

وبالرغم من محاولة وضع إصلاحات القانون البلدية 10-11، إلى أن الأوضاع ازدادت تدهوراً حيث بقيت معظم البلديات عاجزة عن تغطية حاجياتها.

**02: محدودية موارد البلدية:** إن من بين أهم المشاكل التي تعاني منها البلدية وهي عدم كفاية مواردها المالية، الأمر الذي يحول دون أدائها الأعمال المنوطة بها لإشباع احتياجات المجتمع وتحقيق التنمية المحلية، ويجعلها في تبعية السلطة المركزية خاصة فيما يتعلق بتمويل التدخل الاقتصادي الذي يتطلب المساعدات في الدولة، والحقيقية أن مشكلة الموارد المالية المحلية مشكلة تعاني منها معظم الدول التي تبنت نظام اللامركزية، ويمكن إرجاع ضعف وعدم كفاية الموارد المالية إلى العامل قلة مردودية الجباية المحلية.

حيث أن النظام الجبائي بالجزائر يقوم على مبدأ عدم استقلالية الضريبة ذلك أن فرض الضريبة هي مسألة قومية تختص أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع للأسس الضريبية المحلية .  
وعلى الرغم من أن الموارد الجبائية المحلية تعد أهم أنواع مصادر التمويل غير أنه يعاب عليها ما يلي:

- عدم مرونتها وعدم قابليتها للزيادة في حالة وجود احتياجات جديدة وملحة، إضافة إلى ثقل التشريع الضريبي وتعقيده.
- ضآلة مردوديتها حيث إن نسبة الاقطاعات الضريبية المقدمة للبلدية ضئيلة مقارنة بالاقطاعات الضريبية الموجهة إلى مي ازنية الدولة والولاية
- سيطرة الجهة المركزية على الجباية المحلية سواء كان خلقا أو تحصيليا، واستحواذها على أهم أنواع الضرائب كالضريبة على الدخل والضريبة على الشركات في حين لا يتبقى للبلدية إلا مجالات وقطاعات إقليمية مثل رسوم النظافة والسكنات والعقارات التي لا تشكل دخلا كبير<sup>16</sup> .
- عدم قدرة أجهزة الجباية على تحصيل الموارد الجبائية، نظرا للتهرب الجبائي، إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي والتي أصبحت تعوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية.

**03: عدم دراية المنتخبين البلديين بالتسيير المالي:** ضمن قانون البلدية يملك كل من المنتخبين البلديين ورئيس المجلس عدة اختصاصات مالية، خاصة رئيس المجلس، منها إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية، يختص المجلس بالتصويت عليها وفقا للمادة 182 .

حيث تتعدد الاختصاصات المالية للمنتخبين وخاصة رئيس المجلس، وقد تعرضنا سابقا للشروط الخاصة بانتخابهم، وذكرنا أنه لم يتطرق لأهم شرط ألا وهو الكفاءة أو المؤهل، وهذا ما يعد نقطة ضعف في عملية تسيير المجالس البلدية، أيضا عدم دراية المنتخبين وخاصة رئيس البلدية بالعمليات المرتبطة بالتسيير المالي، خاصة أن كل من قانون البلدية 10-11 وقانون الانتخابات لسنة 2016 لم يضعوا أي شرط يخص المؤهل أو الشهادة في الاختصاص لكي يقوم هذا المنتخب بدوره بالكفاءة اللازمة للتسيير المحلي. لذا نعتقد أنه من الضروري على المشرع أن يضع أو ينص في قانون البلدية قيد التعديل على شرط الكفاءة لكي يكون المنتخب البلدي أكثر دراية بالتسيير المالي وهذا سيؤدي حتما لعدم ضياع حقوق المواطنين، والمساهمة بشكل أفضل في التنمية.

**ثانيا: محدودية دور البلدية في عملية تحديد الوعاء الجبائي والنفقات المحلية**  
كي تتمكن البلدية من تادية مهامها المسندة إليها في مجال الميزانية يجب أن تتمتع أولا بالقدرة والحرية الكاملة لخلق إيرادات محلية، وتحديد مجال تطبيقها، وعاءها، وكذا تحديد قيمة المورد، وضمان تحصيله من طرف الهيئة المحلية<sup>17</sup>. غير أن الوضع في الجزائر ليس بهذه السهولة<sup>18</sup>، حيث أن الجماعات المحلية عامة والبلدية خاصة لا تتمتع بأي سلطة في المجال الجبائي، ولا في المجال المالي من خلال عدم تمكنها من الإنفاق.

**01: احتكار السلطة الوصية للجباية تنظيما وتحصيلا:** ان فرض الضريبة هو اختصاص منوط بالدولة فقط ي مسألة وطنية، حسب ما نصت عليه المادة 13/122 من دستور 1996، وهذا ستكون له تبعات سلبية على البلدية، من خلال تأثره على الإيرادات البلدية سواء على مستوى تأسيس الضريبة أو تحصيلها.

- **عدم تدخل البلدية في تأسيس الضريبة:** حيث أوكل الدستور الجزائري مهمة إحداث الضريبة والجبايات والرسوم، وتحديد أساسها ونسبها للسلطة التشريعية، فالبلدية لا تملك أي سلطة في تأسيسها أو تحديد وعائها، مما يؤدي إلى تبعية الضرائب المحلية للسلطة الوصية التي تقوم بتجريد البلديات من المبادرة المالية.
- **احتكار تحصيل الجباية من طرف السلطة الوصية:** إن إبعاد البلدية عن تأسيس الضريبة و أيضا تهميشها في عملية التحصيل يؤدي لا محالة إلى المجالس البلدية

وعدم قدرتها تحقيق التنمية المحلية، خاصة أن من يقوم بعملية رقابة المالية البلدية هم موظفين يتبعون السلطة الوصية ليس البلدية<sup>19</sup>.

### المطلب الثاني : صور الرقابة المالية على موارد البلدية

لا تختلف الرقابة المالية عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري للبلدية، فالهدف منها هو حماية المال العام من أي إساءة في التسيير أو إهمال يؤدي لنتائج غير محمودة فيما بعد.

### أولا : الرقابة السابقة على مالية البلدية

هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني، فهي تمارس قبل تنفيذ الميزانية، وهذا ما يجعلها تحول دون الوقوع في الأخطاء، أطلق عليها البعض اسم " الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة "، وهي تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، بهدف اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها قبل حدوثها، كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف، ولا يجوز الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الهيئة الرقابية.

تتم عملية الرقابة على جانب النفقات فقط فلا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل إيرادات السنة، وتأخذ الرقابة هنا إحدى الصور التالية :

**01: رقابة المراقب المالي:** يمارس المراقب المالي رقابته على الميزانية البلدية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة<sup>20</sup>، تبقى ميزانية المجلس البلدي خاضعة للإحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما يمكن أن يتم تحديد كيفية ملائمة الرقابة بالنسبة لبعض القطاعات، وبعض أنواع النفقات حسب كل حالة بقرار من وزير المالية، وقرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المعني تقنيا<sup>21</sup>.

**02: رقابة أمين الخزينة:** أو أمين خزينة ما بين البلديات سعى سابقا بالقابض البلدي أو المحاسب العمومي، يعين من طرف وزير المالية، ليقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال والسندات والقيم المكلف بحفظها مع إعداد حساب التسيير<sup>22</sup>، تظهر صلاحياته من خلال المادة 36 من المرسوم التنفيذي 90-21.

**03: رقابة المجلس الشعبي البلدي والسلطات الوصية على ميزانية البلدية:** نصت المادة 159 من دستور 1996 على هذا النوع من الرقابة قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة لما لها من أهمية بالغة، المجلس البلدي يترك له الإشراف على تسيير الموارد البلدية والتعبير عن إرادة

المواطنين، وتمارس هذه الرقابة في حدود القانون إذ يقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستوى البلدية .

لكن بالنظر للواقع نجد أن المجلس البلدي لا يملك مؤهلات تقنية أو تخصص في مراقبة الميزانية، حيث نجد أن هذه العملية تتطلب حضور الموظفين المعنيين كالأمين العام، ومسؤول مصلحة المالية والميزانية المكلف الرئيسي بإعداد الميزانية<sup>23</sup>.

أما رقابة السلطة الوصية فتتجسد في سلطة كل من وزير الداخلية و الوالي، تكون الرقابة هنا من خلال استخدام امتيازات وسلطات الرقابة من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية، فتقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريراً مرفقاً بالاعتمادات المالية للهيئات البلدية، إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، بالإضافة إلى حق الاطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات والمداومات إلى السلطات المركزية الوصية للاطلاع عليها، ومراقبة مدى صحتها وعدم مخالفتها للقانون<sup>24</sup>.

#### ثانيا : الرقابة اللاحقة على ميزانية البلدية

سعي هذا النوع بالرقابة اللاحقة لأنها تبدأ بعد قفل السنة المالية، وقفل الحسابات الختامية للدولة، وهي لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين، وتأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات والمراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية المرتكبة، وقد تمتد لتشمل البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة، وهي تمارس من قبل أجهزة رقابية مختصة، وهنا تأخذ الرقابة إحدى الصور التالية:

**01: رقابة مجلس المحاسبة:** رقابة مجلس المحاسبة يسميها البعض بالرقابة القضائية لأنها تعتبر أسلوباً من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية البلدية، الهدف منها توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد، حيث يقوم المجلس بتفحص الحسابات وتكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا، تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية

مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل، فتنص المادة 210 من قانون البلدية 10-11 على " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة .... " <sup>25</sup>.

ومن بين الصلاحيات الموكلة للمجلس القيام بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها، وكذا تصفية حسابات البلديات، والقيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق، أو بالتنقل ميدانيا إن اقتضى الأمر ذلك، حيث يجوز له طلب الاطلاع على كل وثيقة من شأنها تسهيل المراقبة المعمقة للعمليات المالية والحسابية للمصالح والهيئات الخاضعة لمراقبته طبقا للمادة 30 من القانون 05-80 <sup>26</sup>.

02: رقابة المفتشية العامة للمالية: هي رقابة إدارية لاحقة تمارس على ميزانية البلدية، توكل لمفتشين تابعين لوزارة المالية، تم إنشاؤها بموجب المرسوم 53-80 <sup>27</sup>، عهد لها صلاحية المراقبة المالية على كافة المؤسسات بما في ذلك مصالح الدولة والجماعات العمومية واللامركزية وكل المؤسسات ذات الطابع الإداري والاقتصادي.

تمارس الرقابة على ميزانية البلدية بعد تنفيذها، عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، ومراقبة مدى تطابق المصاريف للاعتمادات الموجودة بكل بند من بنود الميزانية، مع مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات بالإضافة إلى الرقابة على مستندات جميع العمليات المالية، وبأنها مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة، بالإضافة لفحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها ضرورية <sup>28</sup>.

أهم اختصاصات المفتشية القيام بمهمة التحقيق من خلال مراقبة تسيير الخزينة، والتحقق من الأرصدة والقيم وإجراء البحث فيما يخص العمليات التي تخضع للمحاسبة العمومية، إضافة إلى مهمة الدراسة وذلك بالتنسيق مع المصالح المعنية، كما يقوم بعملية التقييم الاقتصادي المالي وهي المذكورة بالمادة 04 من المرسوم 53-80.

## الخاتمة :

من خلال هذا المقال حاولنا معالجة وتحليل مسألة الوصاية الإدارية على المجالس البلدية، خلصنا من خلاله إلى أهمية الوصاية الإدارية على المجالس البلدية. لذا مما تقدم في هذه الدراسة نخلص لعدة نتائج كان لا بد من إتباعها باقتراحات، التي نأمل أن تساهم في ترقية طريقة ممارسة الرقابة الوصائية على عمل المجالس البلدية:

أولاً: النتائج :

أهم الاستنتاجات التي وصلنا إليها من خلال دراستنا لموضوع الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي تمكنا من الوصول لعدة نتائج مهم ونذكرها فيما يلي :

(1) إن الوصاية الإدارية على المجالس البلدية رغم أنها وصاية استثنائية لا تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقاً لقاعدة " لا وصاية إلا بنص"، لكن رغم ذلك تبدوا من خلال الأطر القانونية المذكورة بقانون الانتخابات و في قانون البلدية أن تلك الرقابة شملت كل جوانب عمل تلك المجالس، حتى أصبحت وكأن الوصاية هي القاعدة وليس استثناء .

(2) تخضع المجالس البلدية لرقابة مباشرة تكون بعد تشكيل تلك المجالس وبداية ممارسة صلاحياتها، ولكن في نفس الوقت من خلال ما تضعه السلطة التشريعية من قواعد تبين كيفية تشكيل المجالس البلدية، وكيفية انتخاب أعضائها، تبدو الوصاية الإدارية على المجالس البلدية وكأنها وصاية غير مباشرة.

(3) إن ضعف المالية الخاصة بالبلدية سهل عملية إشراف السلطة الوصية عليها ، وذلك للأسف ساعد في اضعاف لدور المنتخبين .

## ثانياً: الاقتراحات :

بعد عرض النتائج التي توصلنا إليها في بحثنا حاولنا خلالها تحليل واقع الوصاية الإدارية على المجالس البلدية، نورد بعض التوصيات التي نرى أنها هامة لممارسة السلطة الوصية لرقابتها على المجالس البلدية من جهة، ومن جهة ثانية ممارسة تلك المجالس لصلاحياتها بشكل أفضل دون أن تتأثر بوصاية السلطة المركزية عليها، وتتمثل فيما يلي:

01- توصيات تتعلق بتشكيل المجالس الشعبية البلدية : يتعين وضع حد أدنى من الشروط المطلوبة للترشح للمجالس البلدية بإعادة النظر في شروط الترشح بإدراج شرط المستوى العلمي والكفاءة، وذلك لرفع المستوى النوعي للمنتخبين البلديين.

02- توصيات تتعلق بتسيير المجالس الشعبية البلدية : يجب تخفيف تأثير الأجهزة الأخرى المساعدة للوالي في الاختصاصات المرتبطة بعمل البلدية .

03- توصيات تتعلق باختصاصات المجالس الشعبية البلدية: ويكون ذلك من خلال :

● ضرورة إعادة النظر في الرقابة الإدارية: يجب التخفيف من حدة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية، ولما لا الاقتداء بالدول المتقدمة، كفرنسا التي ألغت الوصاية واستبدلتها بالرقابة القضائية، وفي ذلك تجسيد أكبر لاستقلالية المجالس البلدية، وخصوصا وأن المشرع الجزائري قام بتطبيق مثل هذه الرقابة على مداوات المجالس الولائية، فلما لا يتم تعميمها على الرقابة على المجالس البلدية .

● بالنسبة للموارد المالية: إن العجز المالي الذي تعاني منه البلديات اليوم يتطلب حلول سريعة وجذرية فباللجوء لمسح الديون لا يكفي بل يجب ما يلي:

◀ إعادة النظر في الرقابة المالية بتفعيلها بالشكل الجيد لتكون مانعة وراذعة وفي نفس الوقت التخفيف من أنواعها .

◀ الاعتراف للبلدية بالسلطة المالية، لتمكينها من تعبئة وعائها الضريبي.

◀ باعتبار مالية البلدية هي أساس استقلالها، يجب أن تكون البداية تكون بتخصيص قوانين متعلقة بالمالية المحلية -البلدية-، اقتداء ببعض الدول كالمغرب التي سنت قوانين مستقلة متعلقة بمالية الهيئات المحلية، وفي ذلك لتفعيل للنظام اللامركزي وبالتبعية لاستقلالية الوحدات الإدارية.

## الهوامش :

<sup>1</sup> Antonio Fanlo Loras, Fundamentos Constitucionales de la Autonomia Local, Centro De Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p.135.

<sup>2</sup> يقول de Laubadère " لكي تكون السلطة محلية يجب أن تكون مختارة من هذا الوسط وأن تكون من سكان هذا الوسط " - André De Laubadère, Traité de droit administratif, librairie générale de droit et de jurisprudence, 8 éme édition, Paris, 1980, P 94 .

<sup>3</sup> نصت المادة 06 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 2011/11/21 (الجريدة الرسمية 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 2011/11/21) " لا يؤهل للترشح :- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال الخمس سنوات التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المقررة في الفصل 17 من الظهير الشريف رقم 1.58.250 الصادر في 1958/09/06 بمثابة قانون الجنسية المغربية كما وقع تغييره وتتميمه...".  
<sup>4</sup> قانون عضوي رقم 10-16 المؤرخ في 2016/08/25 يتضمن قانون الانتخابات (الجريدة الرسمية رقم 16/50).

<sup>5</sup> قانون رقم 05-91 مؤرخ في 1991/01/16 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية المعدل (الجريدة الرسمية رقم 91/03)  
<sup>6</sup> مرسوم تنفيذي رقم 104-16 مؤرخ في 2016/03/21 الذي يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة (الجريدة الرسمية رقم 2016/18) .

<sup>7</sup> ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2015/2014، ص 212 .

<sup>8</sup> ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانون البلدية ... المرجع السابق، ص 213 و 214 .  
<sup>9</sup> قانون عضوي للانتخابات رقم 10-16 مؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية رقم 16/50).

<sup>10</sup> عبد المعطى محمد عساف ونادر أحمد أبوشيخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية - دراسة تحليلية - منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، 1985، ص 63.

<sup>11</sup> قرار مجلس الدولة رقم 008105 بتاريخ 2002/06/24، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 137.

<sup>12</sup> ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 1999/04/19 أن عدم المصادقة على المداولة لا يلبسها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وينفي بالتالي إبعادها، وطبق على النزاع المادتين 41 و 45 من قانون البلدية لسنة 1990 في حين الوقائع تعود لسنة 1987 و 1988، سواء المداولة أو رخصة البناء أو الاستفادة من القطعة محل النزاع، قرار الغرفة الأولى لمجلس الدولة رقم 244 بتاريخ 1999/04/19 في قضية (دم) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ص 31 وما يلها.

<sup>13</sup> الأمر 24-67 لم يكن واضحا في تناول هذه السلطة، ولكن الإشارة للتصريح كانت بالمادة 188 منه، أما القانون 09-81 المعدل لقانون البلدية 24-67 فلم يشر للتصريح لكن ذلك لا ينفي عدم اللجوء لهذه الآلية سواء ضمنيا أو باختيار من الجماعات المحلية، لكن بالعودة لقانون البلدية لسنة 1990 نجده تناول التصريح في المواد 92 و 115 و 116 .

<sup>14</sup> Raymont muzellec، la fixalité des collectivité local، éd Armond colin , paris، 1970، p 26.

<sup>15</sup> Said benaissa, L'aide de l'état aux collectivités locales, OPU 1983, p38.

<sup>16</sup> بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010، ص 64 و 65 .

<sup>17</sup> Adiouma BA, L'autonomie financière des collectivités locales et la réforme de la décentralisation, R.R.J, N°3, 2004, P 1853.

<sup>18</sup> برازة وهيبية، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13 / العدد 01-2016، ص 250 وما يلها، تاريخ الإطلاع 2019/06/28، المقال منشور على الرابط: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/4982>

- <sup>19</sup> برازة وهيبية، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المرجع السابق، ص 253 .
- <sup>20</sup> Bourdin Joel, les finances communales, 3eme édition, Economico, Paris, 2001, p 56.
- <sup>21</sup> هذه الرقابة تحكمها نصوص المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها -المعدل والمتمم- (الجريدة الرسمية رقم 92/82) بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16/11/2009 (الجريدة الرسمية رقم 09/67)، والمرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بالمصالح المراقبة المالية (الجريدة الرسمية رقم 11/64)، والقرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 09/05/2010 المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات (الجريدة الرسمية رقم 10/37).
- <sup>22</sup> الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية، الجزائر، 2003، ص 11 .
- <sup>23</sup> عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة الماجستير، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2011، ص 1 .
- <sup>24</sup> بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح -ورقلة-، ص 89 و 90 .
- <sup>25</sup> بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 91 .
- <sup>26</sup> قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01/03/1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، (الجريدة الرسمية رقم 80/10) (ملغي) .
- <sup>27</sup> مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية (الجريدة الرسمية رقم 80/10) .
- <sup>28</sup> بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 125 و 126 .