

جامعة مولود معمري – تيزي وزو
كلية الحقوق والعلوم السياسية

الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم
تخصص: قانون

تحت إشراف الأستاذ الدكتور
بودريوه عبد الكريم

من إعداد الطالبة
قادري نسيمة

لجنة المناقشة:

د./طالب نصيرة، أستاذة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ----- رئيسة،
د./بودريوه عبد الكريم، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية ----- مشرفا ومقررا،
د./شكلاط رحمة، أستاذة محاضرة قسم أ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ----- ممتحنة،
د./خلوفي رشيد، أستاذ، جامعة الجزائر 1 ----- ممتحنا،
د/بودربالة صلاح الدين، أستاذ محاضرا، جامعة بومرداس، ----- ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 22 ماي 2017.

باسمِ الله الرحمن الرحيم

وابتغ فيما آتاك الله الدار الآخرة ولا تنس نصيبك من الدنيا وأحسن كما أحسن
الله إليك ولا تبغ الفساد في الأرض إن الله لا يحب المفسدين.
صدق الله العظيم

إهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى روح والدتي الغالية الطاهرة،

إلى سندي في الحياة والسدي الكريم، سوهيلة، وليد، حسية، فتيحة

إلى أملي في الحياة زوجي بلال وأفراد عائلته

إلى ياسمين، أسماء، كريم

إلى كل من حملة قلبي ولم يكتبه قلبي.

كلمة شكر

من بعد الشكر والحمد لله عز وجل،

أسمى عبارات الشكر والتقدير للأستاذ الفاضل بودريوه عبد الكريم الذي مدّنا بالعون والنصح،

جزاه الله عنا كل خير،

الشكر موصول للأساتذة الكرام، أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم مناقشة هذا البحث.

قائمة أهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج.د.ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- د.د.ن: دون دار نشر.
- د.س.ن: دون سنة نشر.
- ق.إ.م: قانون الإجراءات المدنية.
- ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- **J.O.R.A.D.P** : Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.
- **J.O.R.F** : Journal Officiel de la République Française.
- **L.G.D.J** : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- **O.P.U** : Office des Publications Universitaires
- **P.U.F** : Presses Universitaires de France.
- **R.A.R.J** : Revue Académique de la Recherche Juridique.
- **R.A.S.J.E.P** : Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.
- **R.C.D.S.P** : Revue Critique de Droit et Sciences Politiques.
- **R.C.E** : Revue du Conseil d'Etat.
- **R.D.P** : Revue du Droit Public.
- **R.E.M.A.L.D** : Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement.
- **R.F.D.A** : Revue Française de Droit Administratif.
- **R.F.G** : Revue Française de Gestion.
- **R.R.J** : Revue de la Recherche Juridique.
- **S** : Suivant.

مقدمة

يحتل موضوع الإدارة المحلية أهمية بالغة، نظرا لتأثيرها البعيد المدى على المستويين السياسي والإداري، فهي من الناحية السياسية تعد ترجمة للأفكار والمبادئ الديمقراطية في مجال الإدارة العامة، حيث قال في هذا المقام الفقيه الفرنسي دي توكفيل أن: "المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم في تذوقهم طعم الحرية عن كثب وتدرّبهم على التمتع بها وحسن استعمالها"¹. في حين أنه من ناحية أهميتها الإدارية نجد أن نابوليون قد لخصها حين قال: "...بالإمكان أن نحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب"².

تضاعفت الحاجة إلى تطوير الإدارة المحلية باختلاف اديولوجيات الدول، بسبب عدة متغيرات منها: التزايد المستمر لواجبات الدولة قياسا على تنامي احتياجات السكان، نفور الشعوب من النزعة المركزية، تنامي مركز نفوذ المجتمعات المحلية ذات المصالح المتميزة، التعارض بين الكفاية في أداء الخدمات المحلية وبين مقتضيات الديمقراطية في الإدارة، انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي، ظهور مبادئ جديدة في النظم الإدارية كمبدأ الايكولوجية، الديمقراطية التشاركية،...الخ.

حملت كل تلك العوامل على ضرورة توزيع حتمي وفعال للوظيفة الإدارية على هيئات تتمتع بقدر واسع من الاستقلالية عن السلطة، تساهم وتشارك في صناعة، تنفيذ، والرقابة على تنفيذ القرار المحلي، وليس فقط الاكتفاء بالمفهوم التقليدي للامركزية دون التركيز على الآليات التي تفعل هذا التنظيم. وسعيا لتحقيق طموحات الشعوب في إدارة محلية ديمقراطية وتشاركية، عمدت العديد من الدول خصوصا الأوروبية منها، إلى مراجعة قوانينها الداخلية بداية من دساتيرها، والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية، لتجعلها تتواءم مع مقتضيات مفاهيمها الحديثة.

¹ - نص مترجم من قبل محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 8.

² - المرجع نفسه، ص 8.

تأثرت الدولة الجزائرية على غرار العديد من دول العالم العربي، بالمبادئ الحديثة والنهضات التشريعية في موضوع الإدارة المحلية، حيث استجابت لهذه التحولات منذ الاستقلال ولو بصفة محتشمة ومتباطئة، فيها الكثير من التردد والحذر، بسبب تغليب النزعة المركزية في التسيير كنتيجة حتمية لنظام الحكم القائم فيها، في ظل تردي مستوى الوعي الاجتماعي للمواطن وغياب معارضة سياسية فعالة في مؤسسات صنع القرار الرسمية منها وغير الرسمية.

كرست الدولة الجزائرية كغيرها من الدول منذ الاستقلال، بغية التحكم في إقليمها وتلبية شؤون مواطنيها، تنظيما إداريا يمزج بين أسلوبين إداريين متباينين قصد إحداث تكامل وتوازن، يتمثل الأول في المركزية الإدارية في صورتها المخففة أي عدم التركيز الإداري³، في حين يتمثل التنظيم الثاني في اللامركزية الإدارية، الذي يكفل توزيع الوظيفة الإدارية فيها بين الأجهزة المركزية وهيئات لا مركزية يفترض أن تتمتع بقدر من الاستقلالية⁴، تتجسد في الولاية والبلدية. تتجلى مظاهر هذا التوجه من خلال تبني السلطة التأسيسية ولو بصفة محتشمة أحكاما تفيد بذلك عبر دساتيرها الشكلية المتعاقبة، حيث اكتفى في دستور 1963 بالتنويه إلى كون البلدية قاعدة للجماعة المحلية⁵، في حين كان المؤسس الدستوري سنة 1976 أكثر جرأة بان خصص المواد 34، 35 و36 منه لتكريس مبادئ النظام اللامركزي⁶.

³- ورد تعريف عدم التركيز الإداري كصورة للمركزية الإدارية في مؤلف الأستاذ JACQUE Jean-paul كما يلي:

«La déconcentration consiste à insérer entre le centre et l'administré une cascade d'autorités étroitement hiérarchisées auxquelles on confiera l'exercice de certaines des attributions de l'Etat sur les instructions et sous le contrôle des autorités centrale », voir : JACQUE Jean-paul , Droit constitutionnel et institutions politiques, 06^e édition, Dalloz, Paris, 2006, p.11.

⁴- ورد تعريفها من قبل JACQUE Jean-paul كما يلي:

« La décentralisation consiste à confier l'exercice de certaines attributions administratives à des autorités locales élues par les citoyens. Même si l'exercice des collectivités locales peut être garantie par la constitution, leurs modes d'organisation et leurs pouvoirs sont généralement fixés par la loi. En outre, l'Etat central garde un pouvoir de contrôle sur les activités des collectivités décentralisées », Ibid, p.11.

⁵- تنص المادة 09 من دستور 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963 على : "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها. تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية"، نص مترجم إلى اللغة العربية على الموقع www.présidence.dz بينما ورد النص الأصلي باللغة الفرنسية كما يلي:

« La République comprend des collectivités administrative dont l'étendue et les attributions sont fixée par la loi.

-La collectivité territoriale administrative, économique et sociale de base est la commune ».

Voir : J.O.R.A.D.P. n° 64 du 10 Septembre 1963.

⁶- دستور 1976 ، صادر بموجب أمر رقم 97-76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش عدد 94 صادر في 24 نوفمبر 1976.

لم يغير المؤسس الدستوري الجزائري نهجه وأسلوبه في دسترة اللامركزية كخيار للتنظيم الإداري للدولة ، حتى بعد تبني التعددية الحزبية واقتصاد السوق مقارنة بما كان عليه الوضع في ظل الأحادية الحزبية، بأن خصص لتنظيم الإدارة المحلية المواد 14، 15 و 16 من دستور 1989⁷ ، ولم يأت بجديد في دستور 1996⁸ حين إصداره، كونه حافظ على نفس المصطلحات في نفس ترقيم المواد، بقي كذلك الحال كما هو عليه بعد التعديل الدستوري لسنة 2002 و 2008 .

نتيجة تردي الأوضاع في الجزائر، وبعد الكثير من الانتقادات وتعالى الأصوات المنادية بضرورة إجراء إصلاحات سياسية، اقتصادية وإدارية، بادر رئيس الجمهورية بتعديل دستوري موسع سنة 2016، مسّ العديد من أحكام دستور 1996، من بينها تلك المتعلقة بالإدارة المحلية، كانت التوقعات تعديلا فعالا فيما يخص تنظيمه للأحكام المتعلقة بها، غير أن المؤسس الدستوري حافظ على موقفه، مع إحداث بعض التعديلات التي طرأت على المادة 14 التي تقابلها حاليا المادة 15 بعد التعديل بتكريسه مبدأ الديمقراطية التشاركية، إلى جانب تعديلات أخرى تمس الجانب الرقابي .

سنّ المشرع إلى جانب التكريس الدستوري، العديد من القوانين الخاصة بالإدارة المحلية⁹، التي تم تحيينها تبعا للتحويلات التي تشهدها الدولة، آخرها القانون رقم 10-11

⁷ - دستور 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 ، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش عدد 09 صادر في 01 مارس 1989.

⁸ - دستور 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش. عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد 25 صادر في 14 أفريل 2002، معدل ومتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 صادر في 07 مارس 2016.

⁹ -نقصد بهذه النصوص كل من:

- أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.د.ش عدد 06 صادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية 1981 ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 07 جويلية 1981.(ملغى).

- أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 44 صادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.د.ش عدد 07 صادر في 17 فيفري 1981.(ملغى).

- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005.(ملغى).

- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005. (ملغى).

المتعلق بالبلدية¹⁰، والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية¹¹، تعبر في مضمونها عن وجود هيئات إقليمية ككيان مستقل عن الإدارة المركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية التي تؤهلها لأن تمارس صلاحياتها واختصاصاتها المحددة قانوناً، من قبل الأجهزة القائمة على تسييرها سواء منتخبة أو معينة، بنوع من الحرية.

يفترض أن يصاحب ضمان الاستقلالية الوظيفية في تسيير الجماعات الإقليمية بجملة من المعطيات، نلخصها في وجود إرادة سياسية تترجم في قالب قانوني يضمن تغليب مركز الهيئات المنتخبة على معينة، منحها هامشاً واسعاً من الحرية في تدبر شؤونها العمومية، إزالة الغموض في توزيع الاختصاص بين الشؤون المحلية والوطنية، الإشراف الفعال للمجتمع المدني في التسيير، إخضاعها لرقابة وصائية تضمن وحدة الدولة السياسية والاقتصادية في ظل مراعاة الخيارات المحلية....، إلى جانب عامل يبلغ درجة كبيرة من الأهمية هو تمكينها من تحصيل الموارد الكافية لتلبية احتياجاتها قصد بلوغ الاستقلالية الكافية لتسيير مآليتها.

استقلالية الجماعات الإقليمية، لا تعني بالضرورة قطع تام للعلاقة بينها وبين الإدارة المركزية القائمة على تسيير شؤون الدولة، بل يقصد بها حرية الجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها المحلية مراعية في الوقت ذاته عاملين هما الحفاظ على خصوصية المنطقة ومواطنيها في إطار السياسة العامة التي تتبناها الدولة. والوسيلة التي تضمن عدم الخروج عن هذه المعادلة هو إخضاع الجماعات الإقليمية للإشراف والرقابة على كل من هيئاتها وأعمالها، هذه الرقابة التي عرفها الفقيه هنري فايول بكونها: "...التأكد من أن الأمور تتم حسب الخطة المرسومة والمبادئ والأهداف القائمة..."¹². يكون بذلك الغرض من الرقابة على الجماعات الإقليمية ضمان تحقيق الأهداف التالية:

- ضمان المشروعية في التسيير من خلال التأكد من صحة القرارات المتخذة من قبل الجماعات المحلية أو في شأنها،

¹⁰ - قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37، صادر في 23 جويلية 2011.

¹¹ - قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

¹² - حسين أحمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 20.

- تحقيق التناسق بين أهداف السياسة العامة للدولة والأهداف الخاصة للجماعات الإقليمية،
- تقديم التوجيه والمشورة للقائمين على المجالس المحلية لدعمهم في التسيير الاجتماعي والاقتصادي خصوصا في ظل تردي مستوى الكثيرين منهم،
- منع تعسف الهيئات الوصية في رقابتها على هيئات وأعمال الإدارة المحلية،
- الوقاية من الفساد في التسيير الإداري والمالي، خصوصا في ظل تفشي هذه الظاهرة،
- الحفاظ على المالية المحلية باعتبارها جزء لا يتجزأ عن المال العام للدولة،
- إشراك الشعب بمختلف أطرافه في عملية التشريع في الشؤون المحلية، التسيير، والرقابة من خلال مجالسه المنتخبة على المستوى المحلي والوطني...

بشكل عام ومن خلال الاطلاع على الأهداف المعلنة للرقابة، نستنتج أن الهدف منها ليس الحد من استقلالية الجماعات الإقليمية إذا تمت مراعاته خلال تأطيرها من قبل تشريعات الدولة. كما أن نجاعة الرقابة على الإدارة المحلية يجب أن تنظم بطريقة تتفق بين الحفاظ على وحدة ومالية الدولة، في ظل مراعاة أهداف اللامركزية خصوصا مبدأ الاستقلالية والشفافية في التسيير، وهذا لن يتحقق إلا بوجود إرادة سياسية قانعة بهذه المعادلة. يقر بذلك فقهاء القانون العام أن ضمان فعالية هذه الرقابة تتعلق بطبيعة ونوع الحكومة القائمة في النظام السياسي في أي دولة، وبأسلوب ممارسة الديمقراطية ونوعية نظامها الانتخابي المحلي وتأثيره في الواقع العملي.

تباينت وجهات نظر الباحثين بشأن تحديد أنواع الرقابة التي تمارس على الإدارة المحلية، فمنهم من اعتمد في تقسيمه على الانتماء للهيئة محل الرقابة، بالتالي إما أن تكون داخلية أو خارجية، والبعض الآخر اعتمد في تقسيمه على العامل الزمني حيث تكون سابقة، آنية أو لاحقة، غير أن الاعتماد على معيار الانتماء والزمن، يجعل الإلمام بها صعب، بسبب التداخل والتكرار، لذا اتفق الكثيرون على تقسيم الرقابة التي تخضع لها الإدارة المحلية إلى ثلاث أنواع، رقابة إدارية، قضائية وسياسية.

تعد الرقابة الإدارية الأكثر شيوعا وملازمة للنشاط الإداري، لكونها مجموعة السلطات المخولة لهيئات إدارية، متمثلة سواء في السلطة المركزية بصفة مباشرة أو هيئات وأجهزة

مستحدثة سواء من قبل المشرع أو السلطة المركزية، تمارس الرقابة على مختلف نشاطات الهيئات الإقليمية، الإدارية منها والمالية، قصد التأكد من مطابقتها للنصوص القانونية، وعدم مخالفتها للصالح العام.

تعد الرقابة القضائية الضمانة الممنوحة للإدارة المحلية في مواجهة نتائج الرقابة الإدارية، خصوصا تلك الممارسة من قبل السلطة المركزية، أو لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة المحلية، لأنها تهدف إلى ضمان صحة التصرفات المادية والقانونية الصادرة من قبل الإدارة المحلية أو بشأنها، من خلال إلغائها، أو التعويض عنها ضمانا لاستقلاليتها من جهة وتحري المشروعية في تسييرها من جهة أخرى. ضف إلى ذلك أن القضاء يعد آلية من آليات الوقاية من الفساد الذي عرف تفشيا لا مثيل له سواء في تسيير الأموال العمومية من خلال انتشار ظاهرة الاختلاس، والرشوة والمحابة في تولي المناصب والعضوية في المجالس المنتخبة.

تتأثر الرقابة السياسية التي تمارس من قبل البرلمان أو المواطنين بصفة رسمية، والرأي العام بصفة غير رسمية، على أعمال الإدارة المحلية وعلى أعمال الحكومة عموما، بنوع واديولوجية النظام السياسي القائم، سواء كان رئاسيا، برلمانيا، أو مازجا بينهما، إضافة إلى مستوى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وممارسة الديمقراطية، فكلما كان النظام ديمقراطيا ومراعيًا لمقتضيات وأبجديات الفصل بين السلطات ومحترما لرغبات المواطنين، نتج عن اعتبار هذا النوع من الرقابة الضمانة الأولى لمراعاة حاجة الجماعات الإقليمية للاستقلالية وحاجة الهيئات الرقابية لضمان المشروعية والحفاظ على المال العام، وكذا حاجة المواطن إلى إدارة محلية تخدم وتلبى حاجاته.

بعد الاطلاع على أحكام الدساتير الجزائرية وبالتحديد المادة 181 من دستور 1996 والتي تنص: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها"¹³، قياسا على هذه المادة نجد أن الجماعات الإقليمية تمارس اختصاصاتها وفقا للتشريع ومالياتها تعتبر من الأموال العمومية، وبعد الاطلاع أيضا على المنظومة التشريعية الوطنية، خاصة تلك التي لها صلة بالإدارة المحلية بشكل وثيق، وتلك التي لها علاقة بتسيير

¹³ - كان ترقيم هذه المادة 162 في دستور 1996 قبل تعديل 2016، مرجع سابق، بينما تقابلها المادة 125 من دستور 1989، مرجع سابق.

والرقابة على تسيير المال العام، يتبين لنا أن الدولة الجزائرية قد تبنت الأشكال المعلنة من الرقابة، بدرجة متفاوتة، أي تغليب نوع على نوع آخر من الرقابة.

نقصد بالقول الرقابة الإدارية التي تقع على النشاط الإداري والمالي للهيئات الإقليمية وكذا الهيئات القائمة عليها. وموازاة لهذه الأخيرة نجد أن المشرع قد أخضع نشاطها للرقابة القضائية في مواجهة الأفراد كما ضمن لها حقها في التصدي لتعسف الإدارة المركزية في مواجهتها من جهة، وسوء تسيير القائمين عليها من جهة أخرى. إلى جانب خضوعها لرقابة سياسية تؤطر الرقابة الإدارية وتنظمها بنصوص تشريعية، إضافة إلى آليات رقابية أخرى معلنة صراحة أو نستنبطها من خلال أحكام الدستور والقوانين العضوية على وجه التحديد إلى جانب نصوص تشريعية أخرى.

يحتل موضوع الرقابة موقعا هاما بين عناصر مشروعية العمليات الإدارية والمالية لمختلف هيئات ومؤسسات الدولة، من ضمنها الهيئات الإقليمية، ومما يعطي الموضوع قدرا أكبر من الأهمية هو انشغال الباحثين في مجال القانون العام والإداري على وجه الدقة في الرقابة التي تباشرها الإدارة المركزية فقط، والمتمثلة في الوصاية الإدارية على الهيئات المنتخبة وعلى نشاطها الإداري، دون إلقاء الضوء على النوع الآخر من الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الأجهزة غير المنتخبة على المستوى المحلي، الرقابة الإدارية على النشاط المالي، والرقابة التي تباشر خارج الرقابة الإدارية والسلطة التنفيذية والمتمثلة في الرقابة من قبل السلطات العامة الأخرى، كالرقابة القضائية بقسمها الإداري والعادي والرقابة السياسية التي تباشر من قبل السلطة التشريعية والمجتمع المدني.

محاولة منا الإلمام بكل جوانب الموضوع جعلنا نعتمد على مناهج البحث المختلفة، إضافة إلى الدراسات السابقة في مجال التنظيم اللامركزي عموما، ودراسات أخرى ذات صلة بالمالية العامة، غير أنه واجهتنا بعض الصعوبات التي سعيينا إلى تجاوزها، نلخص أهمها في بعض النقاط التالية:

- الزخم التشريعي وكثرة التعديلات، والإحالات إلى التنظيم في ظل عمومية النصوص وعدم وجود نص قانوني يشمل جميع المجالات ذات الصلة بالجماعات الإقليمية.

- ارتباط الموضوع بمجالات متعددة من القانون العام، حيث يربط الكثير من قارئ عنوان الأطروحة بالوصاية الإدارية مباشرة، لكن في حقيقة الأمر فموضوع البحث عميق جدا، ومرتببط بعلم المالية العامة، المنازعات الإدارية، القانون الدستوري...
- صعوبة دراسة الموضوع بعيدا عن ربطه بالممارسة السياسية في الجزائر، نظرا لتأثير الواقع والإرادة السياسية للسلطة على أداء البرلمان ونوعية النصوص القانونية المؤطرة لموضوع الجماعات الإقليمية.

وامتدادا لما سبق فإن موضوع الرقابة على الجماعات الإقليمية يزداد أهمية في ظل البحث عن إقرار رقابة فعالة تهدف إلى الحفاظ من جهة على مبدأ المشروعية، حسن صرف المال العام، صون وحدة السياسة العامة للدولة، ومن جهة أخرى مراعاة استقلالية وخصوصيات الهيئات الإقليمية، لذلك وفي ظل عدم وجود تقنين مانع وجامع يشتمل على كل خصوصيات الجماعات الإقليمية، نتساءل عن مدى فعالية نوع الرقابة الممارسة عليها حفاظا على استقلاليتها من جهة ونجاعة الأداء المحلي في التسيير والحفاظ على المال العام من جهة أخرى؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة، وإيماننا بأن الرقابة الإدارية بشتى صورها هي المظهر الغالب من مظاهر الرقابة على النشاط الإداري والمالي للجماعات الإقليمية، دفع بنا الأمر إلى منحها قدرا واسعا من الاهتمام من خلال البحث وتحليل مستوى مساهمة المشرع في تنظيمها لمقتضيات التسيير المحلي (الباب الأول).

وفي ظل تعدد صور الرقابة الإدارية وعدم فعاليتها مقارنة بالأهداف المعلنة، ومنعنا لتعسفها في مواجهة الهيئات المحلية، وتفادي خروج هذه الأخيرة عن مبدأ المشروعية، استدعى الأمر البحث عن فعالية النوع الآخر من الرقابة التي تخضع له الجماعات الإقليمية، تزامنا مع الرقابة الإدارية قصد سد الثغرات الناتجة عن هذه الأخيرة، والمتمثلة في الرقابة القضائية والسياسية (الباب الثاني).

الباب الأول

عدم مسايرة الرقابة الإدارية المقررة على الجماعات
الإقليمية لمقتضيات التسيير المحلي

خص الفقه الرقابة الإدارية بجملة من التعاريف نذكر من بينها: "هي وظيفة إدارية مثل التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه، تساعد على معرفة الأخطاء أو الانحرافات وتصحيحها من خلال المعايير المستخدمة التي وضعت بناء على تحديد الأهداف"¹⁴، عرفت أيضا بكونها: "عملية تهدف إلى التأكد من انجاز الأهداف المسطرة والسياسات المرسومة والخطط الموضوعة والأوامر والتعليمات الموجهة"¹⁵، ضف إلى تعريفها بأنها: "مهمة الإدارة في قياس وتصحيح أعمال المساعدين والمؤوسين بغرض التأكد من أن الأهداف والخطط المرسومة قد حققت ونفذت"¹⁶.

تطور وتعمق مفهوم الرقابة الإدارية، بحيث صار يعتمد على تقنيات متعددة¹⁷، ولم يعد الهدف منها هو التأكد فقط من انجاز الخطط المسطرة سابقا، بل صار أشمل من ذلك، بحيث يغطي النواحي والمجالات التالية¹⁸:

- فحص ومراجعة الخطط المختلفة للأنشطة والبرامج التي تسطرها الوحدات الإدارية المحلية والأجهزة الحكومية.
- مواجهة العوامل والتغيرات التي قد تؤثر على تحقيق برامج الوحدات الإدارية والأجهزة الحكومية.
- قياس عنصر الكفاءة في أداء مسيري الوحدات الإدارية المحلية والحكومية.
- المساعدة في عملية اتخاذ وترشيد القرارات في مختلف المجالات، من خلال الاستعانة بنتائج الرقابة وتقييم الأداء، أو بإشراك القائمين على الرقابة في عملية اتخاذ القرارات اشتراكا فعليا أو الاسترشاد بأرائهم عند الحاجة.

¹⁴ - موسى خليل، الإدارة المعاصرة، المبادئ، الوظائف، الممارسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص 183.

¹⁵ - حسين أحمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 21.

¹⁶ - المرجع نفسه، ص 21.

¹⁷ - للتفصيل في التقنيات والخطوات المختلفة للرقابة الإدارية، راجع:

- GRANDGUILLAUME Nicols, Théorie générale du contrôle, Économica, Paris, 1994, pp.01-70.

¹⁸ - للتفصيل أنظر: حسين أحمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 23، وموسى خليل، مرجع سابق، ص 184 و185.

ومن منطلق أن الدولة الجزائرية قد تبنت التنظيم الإداري اللامركزي، مما يعني إشراك الوحدات الإدارية المحلية في ممارسة النّشاطات التي كانت سبق مقررة للسلطة المركزية، جعل حتمية إشراف هذه الأخيرة على النّشاط الإداري والمالي للإدارة المحلية أمر لا بد منه حفاظا على وحدة الدولة السياسية والاقتصادية، وتحقيقا لمبدأ المشروعية.

منح المشرع الجماعات الإقليمية في الجزائر، جملة من الاختصاصات القانونية والمادية، تمس كل المجالات، الاقتصادية، الاجتماعية، التربوية، الرياضية¹⁹،...، يسهر على تنفيذها هيئات منتخبة وأخرى معينة تجسيدا لمزج الدولة بين النظامين الإداريين المركزي واللامركزي. ولتنفيذ هذه الأخيرة الأعباء المفروضة عليها، زودت بموارد مالية²⁰ بعضها فقط ذاتي فيما أن أغلبها خارجي، تتقدمها إعانات الدولة²¹، تقوم بتسييرها وتنفيذها وفق ميزانية، يتم إعدادها وتنفيذها استجابة لما تمليه النصوص القانونية، والتنظيمية، والخطط التنموية المخطط لها على المستوى الوطني والمحلي.

حرصا على عدم خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمنا للتسيير الحسن للمالية المحلية قصد تلبية احتياجات المواطنين، نجدها تخضع لرقابة إدارية مباشرة من قبل السلطة المركزية سواء على الهيئات القائمة على تسييرها أو على النشاط الذي تقوم بها، غير

¹⁹ - نظم المشرع الاختصاصات المخولة للبلدية في الباب الثاني من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، الموسوم بـ "صلاحيات البلدية الذي قسم إلى أربع فصول، يحتوي على 22 مادة من 103 إلى غاية 124، في حين لخص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الفصل الرابع "صلاحيات المجلس الشعبي الولائي" من الباب الثاني "المجلس الشعبي الولائي" من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

²⁰ - للإطلاع على موارد البلدية والولاية راجع على التوالي، المواد 170 إلى 175 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، و151 من القانون رقم 01-12، يتعلق بالولاية، المراجع نفسها.

²¹ - تعاني الكثير من البلديات الجزائرية من العجز المالي، سببه سواء العجز في تحصيل الإيرادات، أو عدم امتلاكها لمصادر مالية كافية بسبب انعزالها أو نقص النشاط الاقتصادي فيها، لذا نجدها تعتمد في تمويلها على إعانات الدولة أساسا، للتفصيل راجع:

- **BOUMOULA Samir**, « Dysfonctionnements et inégalités financière intercommunales (décentralisation réelle ou supposée) : cas d'un groupe de communes de la wilaya de Bejaia », *Idara*, vol 19, n° 02, Alger, 2009, pp.37-39.

- **BOUMOULA Samir**, « Contribution a l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région Bejaia », *Idara*, vol 20, n° 02, Alger, 2010, pp.23-41.

- هناك من يعزو افتقار الكثير من البلديات إلى ظاهرة محدودية المصادر المالية المرخص لها تحصيلها من قبل الدولة، لتتمكن من بسط رقابتها عليها وضمنا التبعية لها، انظر في ذلك: - بن وزوق هشام، " البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، *مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية*، عدد 15، باتنة، 2006، ص 7 وما يليها.

أنه يفترض في هذا النوع من الرقابة مراعاة مقتضيات التسيير المحلي، من بينها الحفاظ على مبدأ الاستقلالية على وجه الخصوص، غير أن اطلاقنا على مختلف النصوص القانونية المؤطرة لهذا النوع من الرقابة يجعلنا نخلص إلى أن المشرع الجزائري قد تهادى في فرض رقابة الهيئة المركزية على المحلية إلى درجة فقدان الإدارة المحلية معالمها اللامركزية (فصل أول).

يستوجب القيام بنشاط الجماعات الإقليمية صرف مبالغ ضخمة من الأموال ضمن الخطط المسطرة والمبرمج لها من خلال الميزانية المحلية، سواء على مستوى البلدية أو الولاية، مما دفع بالمشرع إلى وضع نظام رقابي ضمانا لمشروعية تحصيل وصرف المالية المحلية، ووقايتها من الفساد في التسيير، تقوم به من جهة السلطة المركزية بذاتها أو من خلال الأجهزة التابعة لها، إضافة إلى مؤسسات أخرى دستورية أو مستحدثة بموجب القوانين، تحليلنا لهذه النصوص دفع بنا إلى استنباط فراغات تشريعية وتطبيقية، بسبب عدم حلولها دون وقوع تبذير وتضييع المال العام (فصل ثان).

الفصل الأول

التأثير السلبي لرقابة السلطة المركزية على استقلالية

الجماعات الإقليمية

يقوم التّظيم اللامركزي من خلال التعاريف المقدمة له على مجموعة من الأركان المتفق عليها²²، والمتمثلة في:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة إلى جانب المصالح العامة²³،
- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة عن السّطة المركزية²⁴،

²² - تعمق الكثير من الفقهاء في مؤلفاتهم حول الأركان التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، للتفصيل أنظر:

- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، مصر، 1991، ص 132 وما يليها. - حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص 49 و ما يليها.

²³ - يمثل هذا العنصر نقطة البداية في تكوين الهيئات اللامركزية، سواء المحلية منها أو المصلحة، إذ يلزم أن توجد مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، مع العلم أنه يصعب الفصل بينها، للتفصيل حول ماهية المصالح المحلية انظر: - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 142. - ماجد راغب الحلو، "الإدارة المحلية، بين اللامركزية وعدم التركيز"، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، عدد 01، الإسكندرية، 1975، ص 01-24. - شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2011، ص 98 و 99.

- **VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine**, Les collectivités territoriales et la décentralisation, Collection dirigée par FABRE Christine, La documentation Française, Paris, 2011, p.61.

²⁴ - ينتج عن الإقرار بوجود مصالح متميزة عن المصالح القومية، تشكيل وحدات إدارية، مختلفة المستويات، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في تسيير شؤونها المحلية، وهذا ما أخذت به معظم التشريعات التي تبني النظام اللامركزي، للتفصيل أنظر: - محمد محمود الطعمانة وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 25 و 26.

مع العلم أن المؤسس الدستوري الفرنسي كان واضحا في هذه النقطة حيث كرس تدعيم الاستقلالية الوظيفية للهيئات الإقليمية باستقلالية مالية في التعديل الدستوري لسنة 2003.

- L'article 34 de la constitution française de 1958 prévoit que : « **Les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources sont fixé par la loi** », www.legifrance.gouv.fr .

في هذا السياق علقت الأستاذة DAMARAY Stéphanie على المادة 72 من الدستور الفرنسي وقالت:

« **L'autonomie financière des collectivités locale se perçoit comme un corollaire indispensable à l'effectivité de la décentralisation...** », Voir : DAMAREY Stéphanie, Finances publiques, L.G.D.J-Montchrestien, Paris, 2008, p126-150. =

- خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية²⁵.

إضافة إلى هذه الأركان نجد فريق من الفقهاء ومن بينهم سليمان محمد الطماوي يصرّ على ضرورة استقلالية القائمين على تسيير الهيئات المحلية من خلال انتخابهم، وهذا ما تأكد من خلال تعريفه للنظام الإداري اللامركزي من خلال قوله بأنه: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"²⁶.

يفترض مما سبق، أن النظام اللامركزي هو نظام وسط، لا يترتب عليه الخضوع والتبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي والوحدة الإدارية المستقلة، لأن السلطة الرئاسية تشكل مظهرا من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليه كذلك الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن

=Voir aussi : **TARTOUR Laurence**, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Thèse pour le doctorat en droit, U.F.R 01, Université Paris 01 Pantheon – Sorbonne, Paris, soutenue le 22 juin 2011, pp.11-14.

وبالنسبة للمشرع الجزائري نجده قد أقر بالشخصية المعنوية لكل من البلدية والولاية في كل من المادة الأولى من القانونين رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، ورقم 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، إضافة إلى المادة 49 من القانون المدني الصادر بموجب أمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 78 صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم، حيث وردت المادة كما يلي: "الأشخاص الاعتبارية هي:

- الدولة، الولاية، البلدية،

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،

- الشركات المدنية والتجارية،

- الوقف،

- كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية"

²⁵- تعد الوصاية الإدارية ركنا أساسيا لقيام النظام اللامركزي، حيث قال بشأنها الأستاذ خلوفي رشيد:

- « **D'une manière générale le principe du contrôle est une nécessité dans les relations entre les personnes ; ce principe est d'autant plus nécessaire lorsqu'il s'agit d'institutions publiques dont la principale mission est de gérer un service public** », voir : **KHELOUFI Rachid**, « Réflexion sur la décentralisation a travers l'avant projet du code de la wilaya », *Idara*, vol 15, n 02, Alger, 2005, p.253. Voir aussi **DE LAUBADERE André et autre**, Traité de droit administratif, 15^e éditions, L.G.D.J, Paris, 1999, pp.126-131.

²⁶- تبنى العديد من الباحثين والفقهاء رأي الفقيه سليمان محمد الطماوي في موقفه هذا، للتفصيل أنظر: مؤلفه مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر 1977، - محمد محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص 27-28.

- زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دراسة مقارنة في الفقه وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 237.

هذا الأمر قد يؤدي إلى زعزعة كيائها، ويهدد وحدتها ووجودها²⁷، إذن لا مفر من ربط الهيئة المستقلة بالجهاز المركزي عن طريق آلية الوصاية الإدارية، التي يفترض أن تنظم بشكل يضمن استقلالية الجماعات الإقليمية (مبحث أول). لكن الإشكال الذي نثيره في هذا المقام هو ما مدى صحة هذا الطرح في النظام الجزائري أو بصيغة أخرى هل الجماعات الإقليمية في الجزائر خاضعة في الأصل للرقابة الوصائية، والرقابة الرئاسية كاستثناء، من باب المزج بين النظامين؟ أم هي خاضعة لرقابة السلطة الرئاسية بالتوازي مع الرقابة الوصائية تنافيا مع مبادئ النظام اللامركزي؟

إن التكريس القانوني لمركز الهيئات المعنية على مستوى الهيئات الإقليمية كممثلة للدولة بشكلها الحالي، ومنحها اختصاص الإشراف على فعاليات النشاط الإداري والمالي تجعلها في مركز صنع القرار، بحيث تسيطر على اختصاص التنظيم والتوجيه لتدعيم تدخل الدولة في التسيير المحلي. وحتى تتمكن هذه الأخيرة انجاز صلاحياتها، ارتأى المشرع منحها سلطة هامة تنفيذا للسياسة العامة لبرنامج الحكومة، واختصاصات هامة في مواجهة سواء المنتخبين أو جميع الموظفين في مصالح البلدية والولاية.

تحيلنا مقتضيات تفعيل النشاط الإداري بالضرورة إلى القول بان تأمين مهام الهيئات المعنية تقتضي خضوعها لرقابة السلطة المسؤولة عن تعيينها، لتمكينها من توجيه الأوامر والتعليمات إليها²⁸، لذا نحن أمام حتمية توضيح العلاقة الرقابية التي تربط السلطة المركزية بالهيئات المعنية محليا، وحتى نعطي الأمور نصابها يجب نوضح أنها لا تعدو أن تكون سوى سلطة رئاسية، تتجلى مظاهرها على شخص الهيئة المعنية و نشاطها (مبحث ثان).

²⁷ - والدليل على ذلك هو بقاء كل من إيطاليا وإسبانيا دولاً موحدة رغم تبنيها لنظام لامركزي جد متطور ومعقد بفعل بقائها تحت وصاية السلطة المركزية، وترسيخ مبادئ الوحدة، رغم تعالي الأصوات المنادية بالانفصال في بعض أقاليم إسبانيا، للتفصيل أنظر:

- **AZANA Manuel**, « Pour quoi l'Espagne n'est pas fédéral : le modèle régional de la constitution espagnole de 1978 », www.helppcatalonia.cat.fr, Consulté le 19-09-2016.

- **D'ARCY François et ALCÁZAR Baena**, « Décentralisation en France et autonomie en Espagne », www.Books.openedition.org, Consulté le 19-09-2016.

- **BENAKEZOUH Chabane**, « De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation », *Idara*, vol 13, n° 01-2003, p.257.

²⁸ - أنظر في هذه الرؤية بخنوش عبد الكريم، "موظفو وأعوان المصالح غير الممركزة بين سلطة العامل وسلطة الوزير"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، عدد 57-58، الرباط، 2004، ص 17 و18.

المبحث الأول

هيمنة السلطة المركزية على التسيير المحلي بتشديد الوصاية

أقرت تشريعات الدّول العمل بنظام الرقابة الوصائية الإدارية تخوفاً من مساس القائمين على الجماعات الإقليمية بمبدأ المشروعية وبالصالح العام، وحفاظاً على وحدة الدولة وعلى خصوصية النظام اللامركزي كاستقلالية على وجه الخصوص، لذا عمد الفقهاء إلى تحديد مفهومها، وإظهار كيفية ممارستها.

اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريفهم للوصاية الإدارية²⁹، نتيجة ارتباطها بجملة من المعطيات القانونية، الإدارية والسياسية، مما يصعب إيجاد تعريف مانع وجامع لها، حيث عرّفها الأستاذ هاني على الطهراوي بأنها: "عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية

²⁹ - بصدد تعريف مصطلح الوصاية الإدارية ثار خلاف فقهي حول مدى صحة استعمال هذا المصطلح بين مؤيد ومعارض، حيث يبرر المعارضين رأيهم بالحجج التالية: - اختلاف مفهوم الوصاية في القانون الخاص عنه في القانون العام، خاصة من حيث الأهلية ووسائل الوصاية وأثارها، - التقليل من الثقة في الجماعة المحلية من خلال ترك انطباع بأنها قد لا تكون قادرة على تسيير أمورها أو تسيير استعمال السلطة الممنوحة لها في المجال المالي، - مصطلح الوصاية يشكل إهانة للهيئات المستقلة حيث يتضمن في طياته معنى الحجر على تصرفاتها أو إمكانية فرض إجراءات على الهيئة المحلية تهدر من استقلالها.

كنتيجة لجدل فقهاء القانون الإداري حول مصطلح الوصاية الإدارية اقترح البعض منهم تعديل هذا المصطلح بآخر حتى يكون أكثر دلالة ووضوح، ومن بين الاقتراحات المقدمة نذكر: مصطلح الرقابة: حيث أن العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية هي علاقة رقابية في حدود المنصوص عليه قانوناً، لكن عيب على هذا المصطلح كون معنى الرقابة أوسع من الوصاية، كما أن معناها قد يتأثر في الغالب باعتبارات سياسية قد تؤدي إلى إفراغ اللامركزية من أهدافها. مصطلح الرقابة الإدارية: ورد هذا الاقتراح في مذكرة تقدم بها المؤتمر العربي الثالث للعلوم الإدارية، لكن وجهت له نفس الانتقادات الموجهة لمصطلح الرقابة. مصطلح الرقابة الإدارية اللامركزية: هذا المصطلح من اقتراح الفقيه عبد الحميد متولي، إلا أنه قد أعيب عليه لأنه قد يفهم منه لامركزية الرقابة، أي توزيع سلطات الرقابة وعدم تركيزها، وهذا بطبيعة الحال مفهوم خاطئ.

رغم هذا الجدل حول مصطلح الوصاية الإدارية، إلا أنه يوجد فريق آخر من الفقهاء لا يجدون أي حرج أو مانع في استعماله، حيث يؤسسون رأيهم على الحجج التالية: - يعود استخدام مصطلح الوصاية إلى أسباب تاريخية حيث ظهر لأول مرة كتشبيه بين مركز المدن بالنسبة للدولة ومركز الصغير القاصر، حيث يكمن وجه الشبه أن تدخل سلطات الوصاية كعمل صادر من عضو من العائلة في مواجهة عضو آخر، - حادثة نشأة القانون الإداري مقارنة بالقوانين الأخرى أدى إلى استعارة اصطلاحات من القانون الخاص، ولكنها بعد ذلك اكتسبت معنى مغاير لذا لا ضرر من استخدام هذا المصطلح في مجال القانون الإداري، - الثقة في الجماعة الإقليمية يخلقها العمل الجدي والايجابي، والشعور بالمسؤولية، ويزيلها ما قد يشوب تصرفات أعضائها من غموض وانحراف، فالثقة لا تتولد من تسمية بل من سلوك وتصرف. لمزيد من التفصيل حول هذه المعطيات راجع: - حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 58 وما يليها، ومصطفى أبوزيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995، ص 75 وما يليها. - عبد الرزاق إبراهيم الشيعلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2001، ص 141. ومحمد محمد إبراهيم رمضان، المرجع السابق، ص 68 و69.

مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على الهيئات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات، وتشمل هذه الرقابة الجانب الإداري والمالي لعمال المجالس المحلية وهي تستند إلى مبدأ المشروعية، الذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة³⁰.

تختلف الرقابة الوصائية المركزية على الإدارة المحلية تبعاً لعدة عوامل، أهمها اختلاف إيديولوجيات الدول³¹، ومستوى تأثيرها وتبنيها للنظام الديمقراطي ومساهمة المواطن في تسيير شؤونه المحلية. يميز الفقهاء في هذا السياق بين اتجاهين عالميين في إشراف الحكومة المركزية على سلطاتها المحلية وهما الاتجاه البريطاني³² كنموذج مخفف للوصاية الإدارية

³⁰- ورد هذا التعريف في مؤلف هاني علي الطهراوي، الحكم المحلي بين الأردن و بريطانيا، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 141. في حين قدّم الفقهاء تعاريف أخرى للوصاية الإدارية تتمثل في: "مجموعة السلطات المحددة والمخولة بقانون لسلطة عليا على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة"، أعيب على هذا التعريف المقدم من قبل الفقهاء ماسيبتول ولازوك كأقدم تعريف لها، حصر الغاية من الوصاية الإدارية في تحقيق المصلحة العامة فقط دون ذكر أنها قد قررت في المقام الأول للحفاظ على مبدأ المشروعية.

عرفها الفقيه ببيزي بأنها: "مجموع سلطات الرقابة التي يقرها القانون لسلطة لمباشرتها على العاملين في الهيئات اللامركزية، على أعمالهم بهدف المحافظة على المصلحة العامة"، عيب على هذا التعريف أيضاً إهماله لحماية المشروعية كهدف للوصاية، إلى جانب اعتباره الرقابة جزءاً من الوصاية، بالرغم من أن العكس هو الصحيح، أي أن الوصاية فرع من فروع الرقابة. للتفصيل راجع: - محمد محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص 63 و 64.

- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981، ص 93 و 94.

- محمد عبد الله حمود، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، مؤسسة فخراوي للدراسات والنشر، البحرين، 2007، ص 93.

- **REGOURDE Serge**, Recherche sur l'acte de tutelle en droit administratif français, Thèse pour le doctorat en droit, Mention : Droit public, Université des sciences sociales de Toulouse, France, soutenu le 19 décembre 1978, pp.17-23.

- **MELLERAY Guy**, La tutelle de l'Etat sur les commune, Sirey édition, France, 1981, p.14 et s.

³¹- لخص الفقهاء هذه العوامل في عوامل تاريخية، من حيث تأثيرها بالاستعمار وكيفية قيام تلك الدولة وظهور الحكم المحلي فيها، إلى جانب عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية كمعيار لمدى تبني الدولة للنظام الديمقراطي للتفصيل انظر: - سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، مصر، 2006، ص 61 وما يليها.

³²- تتمتع الهيئات المحلية في بريطانيا بحرية واسعة وبدرجة كبيرة من الاستقلالية، لسببين أولهما هو نضج تجربة الإدارة المحلية وتطورها في هذه الدولة، والسبب الثاني هو تحديد وحصر اختصاصاتها من قبل البرلمان، ممّا يعني عدم قدرة الحكومة على التدخل أو الحلول محلها لأداء مهامها. إجمالاً تخضع الهيئات المحلية في بريطانيا إلى ثلاث أنواع من الرقابة، تتمثل في الرقابة من طرف البرلمان والقضاء وكذلك الرقابة الإدارية والوصائية. فبالنسبة للرقابة البرلمانية فغالبا ما تصب في صالح الهيئات المحلية بمنحها اختصاصات أوسع كما أنه هو الذي يقرر إنشاء وتنظيم الهيئات المحلية بتوسيعها أو إنقاصها. يمارس القضاء البريطاني الرقابة على الهيئات المحلية انطلاقاً من خضوع جميع هيئات الدولة لرقابة القضاء الموحد، وما يجدر التأكيد عليه =

والاتجاه الفرنسي³³ كنموذج مشدد في صورته التقليدية، قبل التعديلات الواقعة عليه.

تبنّت الجزائر كغيرها من الدّول، إلى جانب المركزية الإدارية، النظام الإداري اللامركزي منذ الاستقلال، حيث كرّسته، ولو بصفة محتشمة، عبر دساتيرها المتعاقبة، إلى جانب سنّها للعديد من القوانين الخاصة بالإدارة المحلية، آخرها، كما أسلفنا، القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، حيث فصلّ فيهما المشرّع في نوعية العلاقة التي تربط الأجهزة المنتخبة المكلفة بتسيير الجماعة الإقليمية، بالسلطة المركزية، ونقصد بقولنا هذا صور

=هو أنه لا يحكم فقط بإلغاء الأعمال والقرارات غير المشروعة بل يملك القدرة على توجيه أوامر ونواه للهيئات العامة المركزية والمحلية للتصرف وفق أحكام القانون، أما مظاهر وصاية الحكومة المركزية البريطانية على الهيئات المحلية فيمكن إجمالها على النحو التالي: - يقوم الوزير المختص بالتصديق على بعض اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن، - تراقب السلطة المركزية اختصاص المجالس بإنشاء بعض الوظائف، - تصدر بعض اللوائح بشأن تعيين ترقية وتأديب بعض الموظفين على مستوى المجالس، - وجوب فحص ميزانية المشاريع الحاصلة على إعانات من قبل الحكومة، وكذلك ضرورة الحصول على الموافقة عند الاقتراض لتنفيذ بعض المشاريع المحلية، - تقديم تقارير للبرلمان حول أداء و أعمال المرافق المحلية التي تمارس نشاطا مماثلا لنشاطها، مما قد يؤثر سلبا أو إيجابا على حجم الإعانات التي يتم منحها للهيئات المحلية. للتفصيل أنظر: - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن، وفرنسا ومصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009. - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ص 127. - عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي، مرجع سابق، ص 144، - كومغار ابراهيم، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة انفو-برانت، فاس، 2010، ص ص 67-69.

³³- توصف الرقابة المركزية على الهيئات المحلية في فرنسا بالشدة إذا ما قورنت بنظيرتها في بريطانيا، على الرغم من اشتراكهما في كون تجربة الإدارة المحلية متطورة في كلا الدولتين. ترتبط شدة الرقابة بالظروف التاريخية المصاحبة لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا، وذلك على أعقاب الثورة الفرنسية والظروف التي شهدت فيها نظاما عسكريا في عهد نابليون، حيث كان النظام يميل إلى الشدة والمغالاة في الرقابة المركزية. إلى جانب رقابة البرلمان والقضاء، فإن المجالس المحلية في فرنسا تخضع لرقابة الحكومة المركزية، وهذه الأخيرة إما تكون على الهيئات نفسها أو على أعضائها أو على أعمالها.

تتجلى الرقابة على أعضاء الهيئات المحلية نفسها في طريقة تكوين الهيئة نفسها، إذ من حقها تعيين بعض الأعضاء إلى جانب الأعضاء المنتخبين الذين يمثلون الأغلبية كما يحق لها تأديب الأعضاء المخالفين سواء كانوا منتخبين أو معينين و نقصد بذلك إيقاف والإقصاء، أما الرقابة على الهيئة نفسها فأهم مظهر هو امتلاكها لسلطة حل المجلس المحلي بكل ما يحوزه من أعضاء وهذا إذا توفرت شروط حددها القانون. أما الرقابة على أعمال الهيئات المحلية فمن مظاهرها الموافقة والتصديق حيث لا تكون بعض أعمالها نافذة إلا بعد الحصول على موافقة أو تصديق الجهة الوصية، لكن تمتد سلطة الجهات الوصية إلى حد الحلول محل المجلس المحلي في أداء مهامه إذا توفرت الشروط التي نص عليها القانون. للتفصيل راجع في نشأة الإدارة المحلية في فرنسا وعلاقتها بالنظام المركزي: - صندوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 34 وما يليها. - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 120. - محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006، ص 84 وما يليها.

- **BEL André**, « Point de vue : pour de nouvelles relation entre l'Etat et les collectivités territoriales », L'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales, sous la direction de : CHRETIEN Patrice, FERREIRA Nelly et JANICOT Laetitia, Lextenso éditions, France, 2011, pp.33-41.

الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة الوصية المركزية على البلدية والولاية، سواء على المنتخبين (مطلب أول) أو أعمالهم (مطلب ثان).

المطلب الأول

إضعاف مركز المنتخبين المحليين بتشديد الوصاية

منح المشرع السلطة المركزية باعتبارها الجهة الوصية، في ظل القوانين المنظمة للبلدية والولاية، جملة من السلطات في مواجهة المنتخبين المحليين، سواء كأعضاء (فرع أول) أو كهيئة مشكّلة للمجلس المنتخب (فرع ثان).

حيث أقرّ ثلاث سلطات للهيئة الوصية في مواجهة شخص المنتخب المحلي، تتمثل في التوقيف، الإقالة والإقصاء، مع العلم أن الأسباب المؤدية لإرساء تلك الإجراءات قد تكون من فعل المنتخب نفسه³⁴. في حين أنه كرّس سلطتين في مواجهة المجلس المنتخب ككل، تتمثلان في التوقيف والحل الذي يعدّ أشدّ أنواع مظاهر الوصاية، خصوصاً وأن المشرع قد وسّع من الأسباب المؤدية إليه، ناهيك عن استعماله عبارات مطاطة قابلة للتأويل من قبل السلطة المركزية³⁵.

الفرع الأول

الوصاية على شخص المنتخب المحلي:

بين التشديد والتخفيف الصوري

تعرف الممارسة الجزائرية في مجال الوصاية على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة صورتين، تتمثل الأولى في تجميد العضوية (فقرة أولى)، حيث يستعمل المشرع تارة عبارة الإيقاف وتارة أخرى التوقيف، أمّا الصّورة الثانية فتتمثل في إسقاط العضوية الذي يكون إما عن طريق الإقالة أو الإقصاء (فقرة ثانية).

³⁴ - بن طيفور نصر الدين، "أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟"، إدارة، عدد 22، الجزائر، 2001، ص 13.

³⁵ - تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، بجاية، 2010، ص 28.

ما نلاحظه على الممارسة الجزائرية في هذا المجال، وبعد استقراء نصوص الإدارة المحلية أن موقف المشرع تأرجح بين تشديد وتخفيف بعض صور الوصاية على المنتخبين المحليين مع الإبقاء على الصور المشددة منها، عبر القوانين المتسلسلة والخاصة بالإدارة المحلية، سواء على المستوى البلدية، أو على مستوى الولاية.

الفقرة الأولى: التجميد الإداري لعضوية منتخبي المجالس الشعبية بالتوقيف

يعتبر التوقيف إجراء احترازي وتأديبي³⁶، يهدف إلى استبعاد المنتخب المحلي من أداء مهامه، أقره المشرع الجزائري كاختصاص للسلطة الوصية في مواجهة أعضاء المجالس المنتخبة³⁷، البلدية (أولا) و الولاية (ثانيا)، في حالات محددة بموجب القانون.

لكن رغم ذلك فهو إجراء نعتبره ماسا باستقلالية الأعضاء المنتخبين لكونه إجراء إداري يتخذ من طرف ممثلي السلطة المركزية وليس الهيئة القضائية، في ظل كل القوانين الخاصة بالإدارة المحلية.

أولا: توقيف إداري لأعضاء المجالس الشعبية البلدية

لم يكن المشرع الجزائري واضحا في صياغته لنص المادة 92 من الأمر رقم 67-24 بشأن إجراء توقيف المنتخبين المحليين، حيث استعمل عبارة فضفاضة توسع كثيرا من إمكانية تدخل السلطة الوصية لإيقاف أي منتخب، حين أقر جواز إبعاد عضو من المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم، أي بموجب قرار من الوزير وليس الوالي، في حق كل منتخب يصبح في وضع لا يسمح له بمتابعة نيابته بسبب أفعال طارئة بعد انتخابه³⁸.

أبقى المشرع على توسيعه لحالات توقيف المنتخب حتى بعد تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 81-09، رغم تحديدها في تعرض العضو المنتخب لمتابعة قضائية أو ارتكابه لخطأ

³⁶ - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 56.

- جورج قوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص 306.

³⁷ - أقرت العديد من التشريعات هذا النوع من الوصاية، على غرار المغرب، غير أن المشرع المغربي استثنى منه أعضاء مجالس الجهات، للتفصيل راجع: ولد البلاد حميد، "الرقابة القضائية على قرارات سلطات الوصاية في مواجهة المنتخب المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80، الرباط، 2008، ص 44.

³⁸ - راجع المادة 92 قبل تعديلها، من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

جسيم، لكنه امتنع عن تحديد لماهية هذا الخطأ أو نوعية المتابعة الجزائية، مع العلم أن هذا الإجراء يتخذ من قبل الوالي بقرار معلل لمدة شهر. مع إمكانية تمديد من قبل وزير الداخلية لمدة ثلاث أشهر في حالة الخطأ الجسيم، ويمتد إلى غاية الفصل من قبل السلطة القضائية في حالة المتابعة الجزائية، دون النص على ضمانات للعضو لاستئناف مهامه في حالة ثبوت البراءة³⁹، مما يجعل هذا الإجراء ماساً باستقلالية الأعضاء.

قلّص المشرع في القانون رقم 90-08 حالات توقيف المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي، هذه الأخيرة تتمثل في حالة المتابعة الجزائية، دون تحديد نوعها، حيث يتخذ هذا الإجراء من طرف الوالي بقرار معلل، بعد استطلاع رأي أو استشارة غير ملزمة لأعضاء المجلس المنتخب. ويستمر هذا الإيقاف إلى غاية صدور قرار قضائي في موضوع المتابعة الجزائية، دون منح ضمانات للعضو محل الإيقاف للعودة إلى منصبه بعد نهاية المتابعة سواء بالبراءة أو بأي عقوبة أخرى لا تحول دون أدائه لمهامه الانتخابية كالغرامة⁴⁰.

يبدو موقف المشرع الجزائري في المادة 43 من القانون رقم 11-10 أكثر وضوحاً من سابقه، في شأن تحديده لحالات إيقاف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث حصرها في تعرض المنتخب لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة⁴¹.

أبقى المشرع على ضرورة اتخاذ إجراء الإيقاف من قبل الوالي، دون الإشارة إلى أي دور لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، ودون تحديد مدة الإيقاف، حيث تستمر إلى غاية صدور الحكم في القضية المتابع فيها. إلا أنه على خلاف القوانين السابقة أعطى ضمانات استئناف المنتخب

³⁹ - راجع المادة 92 بعد تعديلها بالقانون رقم 81-09، يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

⁴⁰ - أنظر المادة 32 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، للتفصيل راجع: بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة في إطار أعمال الملتقى الدولي الخامس، حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، بالتعاون مع جمعية هانس سيدل الألمانية، يومي 03 و04 ماي 2009، المنشورة في مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، بسكرة، 2010، ص 111-113.

⁴¹ - وردت الفقرة الأولى من المادة 43 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، كما يلي: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة...".

المحلي لمنصبه تلقائيا وفوريا لمهامه في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة فقط⁴²، مما يجعلنا نقول أن الحكم بالغرامة أو بالحبس الموقوف النفاذ، ورغم أنه لا يحول دون أداء المنتخب لمهامه، قد يفقده إمكانية استئناف مهامه الانتخابية.

ثانيا: توقيف إداري لأعضاء المجالس الشعبية الولائية

لم يتناول المشرع الجزائري على ضوء الأمر رقم 38-69، إمكانية إيقاف أعضاء المجلس الشعبي الولائي إلا بعد صدور القانون المعدل له رقم 02-81، الذي نصّ في المادة 19 منه على إمكانية توقيف المنتخب الذي يرتكب خطأ جسيما، منصوصا عليه مسبقا في النظام الداخلي للمجلس⁴³، الذي يعدّه مسبقا أعضاؤه طبقا للقواعد العامة المحددة بموجب مرسوم.

يتخذ قرار التوقيف من طرف وزير الداخلية لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، بعد استنفاد إجراءات، يتمثلان في استشارة المجلس الشعبي الولائي لإبداء رأيه الذي يرفع من قبل الوالي إلى الوزير، والاستماع إلى المنتخب المعني وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه⁴⁴.

خفف المشرع الجزائري من سمو مركز الجهة الوصية في مواجهة الأعضاء المنتخبين للمجلس الشعبي الولائي في ظل القانون رقم 09-90، حين قلّص من حالات الإيقاف وحصرها في المتابعة الجزائية، كما أنه جعل من قرار وزير الداخلية كاشفا وليس منشئا، حيث يهدف قراره إلى إثبات حالة الإيقاف التي تتخذ بموجب مداولة من قبل أعضاء المجلس الشعبي الولائي⁴⁵. لكن

⁴² - أنظر الفقرة الثانية من المادة 43 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴³ - منح المشرع في ظل الأمر رقم 38-69، يتضمن قانون الولاية، للمجالس الولائية المنتخبة اختصاص إعداد النظام الداخلي طبقا للقواعد العامة التي تحدد بموجب مرسوم، طبقا للمادة 36 منه، مرجع سابق، وهذا الموقف بقي معمولا به حتى في ظل القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، طبقا للمادة 13 منه التي تنص: "يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه. يحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم"، وتطبقا لهذا النص أصدر النظام الداخلي النموذجي بموجب مرسوم تنفيذي رقم 13-217 مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.د.ش 32 صادر في 23 جوان 2013.

⁴⁴ - راجع المادة 19 من القانون رقم 02-81، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

⁴⁵ - راجع المادة 41 من القانون رقم 09-90، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، و للتفصيل أنظر: - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2004، ص 132 و 133. - بلجبل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مداخلة في إطار أعمال الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربة" المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتعاون مع جمعية هانس الألمانية، يومي 03 و 04 ماي 2009، المنشورة في مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، بسكرة، 2010، ص 198.

يعاب على المشرّع في هذه الفترة عدم تحديد نوع المتابعة الجزائية فقد تكون مثلا لأسباب سياسية، وعدم منحه للعضو محل الإيقاف ضمانات الدّفاع عن نفسه.

على نفس خطى القانون رقم 90-09، سار المشرّع الجزائري في تخفيفه النسبي من حدّة تدخل السلطة الوصية في إيقاف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، حيث حدّد في المادة 45 من القانون رقم 12-07 الحالات التي قد تؤدي إلى إيقاف العضو المنتخب والمتمثلة في كونه محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، لا يتمكن بسببها من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة⁴⁶.

رهن المشرّع قرار توقيف العضو المنتخب محل المتابعة القضائية بمدولة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ونقصد بذلك أن قرار الوزير القاضي بالإيقاف يكون معلنا لما تبناه أعضاء المجلس مسبقا. مدّة هذا القرار تستمر إلى غاية الفصل في موضوع المتابعة القضائية، مع منح العضو ضمانات العودة إلى منصبه في حالة البراءة⁴⁷.

على عكس قانون البلدية السّاري المفعول والقوانين السّابقة المتعلقة بالولاية، نرى أن المشرّع قد خفّف من سمو الهيئة الوصية في سلطة إيقاف أعضاء المجالس الشعبية الولائية، حيث لا يتم ذلك إلا بموجب مداولة من قبل الأعضاء المنتخبين، ليتم بعد ذلك إعلان القرار معللا من قبل الوزير.

الفقرة الثانية: الإسقاط الإداري لعضوية منتخبي المجالس المحلية

نقصد بإسقاط العضوية زوال صفة النّائب المحلّي عن عضو من أعضاء المجالس المنتخبة، سواء عن طريق الإقصاء (أولا) أو بالإقالة أو ما يعرف بالاستقالة الحكيمة (ثانيا)، حيث منح المشرّع سلطة اتخاذ أو الإعلان عن هذا الإجراء للجهة الوصية بموجب قوانين البلدية والولاية.

⁴⁶ -وردت الفقرة الأولى من المادة 45 من القانون رقم 12-07، تتعلق بالولاية، مرجع سابق، كما يلي: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة..."

⁴⁷ - راجع الفقرة الثانية من المادة 45، المرجع نفسه. أنظر كذلك: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 144 و145.

أولاً: إسقاط عضوية منتخبي المجالس المحلية بالإقصاء

يعتبر الإقصاء إجراء تأديبي مقترن بعقوبة جزائية تمنع المنتخب المحلي من مزاولة نشاطه بصفة عادية⁴⁸، لذا في حالة تحقق هذه الحالة نجد أنه من الضروري إبعاد النائب عن المجلس المحلي. لكن ما نعيبه على المشرع الجزائري في إبعاده للمنتخب المدان جزائياً هو تكليف السلطة الوصية بذلك، دون إشراك السلطة القضائية ضماناً لاستقلالية فعلية للمنتخبين.

أ- الإقصاء الإداري لأعضاء المجالس الشعبية البلدية

سبق وأن أشرنا، أنّ المشرع وفي ظل الأمر رقم 67-24 وبموجب التعديل رقم 81-09، قد أقرّ وجوب إيقاف عضو المجلس الشعبي البلدي المرتكب لخطأ جسيم، أو لكونه محل متابعة جزائية، على أن يستمر التوقيف في الحالة الأولى إلى غاية ثلاثة أشهر، بينما في الحالة الثانية إلى غاية الفصل في موضوع الدعوى محل المتابعة⁴⁹.

في حين نصّ في المادة 92 مكرر بموجب التعديل رقم 81-09 على إجراء الإقصاء الذي قد يتعرض له عضو المجلس الشعبي البلدي، يقوم الوزير بالإعلان عنه بموجب مرسوم، شرط إبداء المجلس الشعبي البلدي لرأيه وجوباً، بعد الاستماع للعضو المعني بالإقصاء، على أن يرفع الوالي رأي المجلس للوزير بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي. وما يعاب على المادة 92 مكرر، عدم تحديدها لسبب الإقصاء أو على الأقل ربطها بنتيجة حالات الإيقاف، علماً أن المشرع لم يعط ضماناً للعضو الموقوف لاستئناف مهامه في حالة مرور ثلاث أشهر على الإيقاف أو ظهور براءته، ممّا قد يؤدي إلى التعسف في إقصائه⁵⁰.

تبنى المشرع الجزائري في القانون رقم 90-08 موقفاً أكثر وضوحاً من سابقه بشأن تنظيمه لإجراء الإقصاء، حيث حدّد حالة واحدة فقط تعرض عضو المجلس الشعبي البلدي للإقصاء، تتمثل في حالة تعرض العضو السابق توقيفه عن أداء مهامه، لإدانة جزائية نهائية طبقاً لنص المادة 33 من القانون رقم 90-08، كما يفهم من خلال نفس المادة أن قرار الإقصاء

⁴⁸- بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص 112.

⁴⁹- راجع الصفحة 21 من هذا البحث.

⁵⁰- راجع المادة 92 مكرر من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

المختص بإصداره الوالي هو مجرد إثبات حالة إعلان الإقصاء الذي يتبناه أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁵¹.

لم تدم طويلا نية المشرع الجزائري في تخفيف حدة الوصاية على المنتخبين في ظل هذا القانون، حيث تلاشت بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الطوارئ⁵² والرسوم التنفيذية رقم 92-143 المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية⁵³، نتيجة الأحداث السياسية والأمنية المتردية التي عصفت بالبلاد⁵⁴، وكنتيجة لذلك استرجعت السلطة المركزية هيمنتها وسلطتها التقديرية على إجراء إسقاط عضوية المنتخبين المحليين. حيث دامت هذه الوضعية إلى غاية 2011⁵⁵.

تبني المشرع الجزائري في القانون رقم 10-11، على غرار القانون 08-90، حالة واحدة يمكن بحدوثها إقصاء المنتخب المحلي البلدي، والمتمثلة في حالة الإدانة الجزائية النهائية للأسباب المذكورة في حالات الإيقاف⁵⁶، والتي تمنعه من مزاولته لنشاطه كنائب محلي، حيث تنص المادة

⁵¹ - راجع المادة 33 من القانون رقم 08-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، للتفصيل أنظر: بلجل عتيقة، مرجع سابق، ص 199.

⁵² - نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 04 فيفري 1992، والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 10 صادر في 09 فيفري 1992 على ما يلي: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو تعارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها..."

⁵³ - نصت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11 أفريل 1992، بتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 12 أفريل 1992 على: "يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية المجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44..."

⁵⁴ - **CHERHABIL H**, « La restauration des capacités de l'administration après un conflit interne. L'exemple de l'Algérie », *Idara*, vol 09, n° 02, Alger, 1999, pp.9-17.

- **MAHIOU Ahmed et HENRY Jean-Bernard**, « Ou va l'Algerie », Editions Karthala et Iremam, Paris, 2001, pp.13-16.

⁵⁵ - تم تمديد حالة الطوارئ المعلنة سنة 1992 إلى وقت غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02، المؤرخ في 06 فيفري 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 08 صادر في 07 فيفري 1992. ولم يتم الإعلان عن انتهاءها إلا في سنة 2011، بموجب الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر في 23 فيفري 2011، للتفصيل راجع:

- بن لعبيدي مفيدة، "إصلاح المنظومة القانونية من أجل ترشيد الممارسة السياسية في الجزائر - المكاسب والإخفاقات"، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، مجلد 13، عدد 01، بجاية، 2016، ص 327.

⁵⁶ - للتذكير فهي تتمثل في: المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تمنعه من ممارسة مهامه بصفة صحيحة.

40 من القانون 10-11 على: "تزول صفة المنتخب المحلي بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا".

إثبات إسقاط صفة النائب المحلي بالإقصاء تكون بموجب قرار يصدر من قبل الوالي، بعد عقد مداولة من قبل أعضاء المجلس الشعبي البلدي لإقرار هذه الحالة، طبقا لنص المادة من القانون رقم 10-11⁵⁷.

ب- الإقصاء الإداري لمنتخبي المجالس الشعبية الولائية

وسّع المشرع الجزائري إلى حدّ بعيد في نصّ المادة 19 من الأمر رقم 38-69 من إمكانية تعرض أي عضو من المجلس الشعبي الولائي للإقصاء، خاصة عندما نصّ على إمكانية الفصل بمجرد اكتشاف أسباب بعد الانتخاب لا تمكن الأعضاء من التمتع بالثقة اللازمة دون تحديد أو حصر لهذه الأسباب⁵⁸.

تدارك المشرع بعد صدور التعديل الذي طرأ على هذه المادة بموجب القانون رقم 81-02، الأمر نسبيا عندما رهن حالة إيقاف العضو بسبب ارتكابه خطأ جسيم طبقا للنظام الداخلي للمجلس، أما عن إجراءات الإقصاء فقد أشار إليها في نصّ المادة 19 مكرر، أين حدّد جملة من الخطوات الواجب إتباعها لإثبات الإقصاء أو ربطها بأسباب الإيقاف. حيث تتمثل هذه الإجراءات في وجوب اجتماع المجلس الشعبي الولائي لإبداء رأيه، كما يستمع خلالها إلى كل من تقرير من الهيئة طالبة الإقصاء وكذا ردّ العضو المعني بالأمر شخصا أو من أحد زملائه، يليه بعد ذلك إصدار الوزير لمرسوم الإقصاء بعد أن يرفع له الوالي رأي المجلس⁵⁹.

⁵⁷ - تنص المادة 43 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق على: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

⁵⁸ - أنظر المادة 19 من الأمر رقم 38-69، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

⁵⁹ - راجع المادة 19 مكرر من المرجع نفسه.

حصر المشرع الجزائري على غرار القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، أسباب إقصاء المنتخب في المجلس الشعبي الولائي في حالة وحيدة، تكمن في الإدانة الجزائية التي تسلبه أهلية الانتخاب، طبق نص المادة 42 من القانون رقم 90-09⁶⁰.

يحسب للمشرع الأثر الإيجابي لهذا الموقف على استقلالية الأعضاء الولائيين، بمنحهم دور في المساهمة في اتخاذ هذا القرار، عكس ما كان عليه الحال في الأمر رقم 69-38. لكن هذا الأثر الإيجابي لم يدم طويلا، فأسوة بما جرى عليه الحال بالنسبة للمجالس البلدية، فبصدور قانون الطوارئ باتت استقلالية الأعضاء المنتخبين الولائيين كذلك مرهونة بالسلطة التقديرية للسلطات المركزية⁶¹.

تناول المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 12-07، إجراء إقصاء النائب في المجلس الشعبي الولائي بأكثر تفصيل مقارنة بالقانون القديم، حيث نستشف من نص المادة 44 منه على توسيع المشرع في الحالات التي تؤدي إلى زوال صفة عضو المجلس الشعبي الولائي بالإقصاء والمتمثلة في وجود النائب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، اتصافه بحالة من حالات التنافس، كونه محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بفترة عهده تجعل منه تحت طائلة عدم جواز الانتخاب⁶².

يثبت هذا الإقصاء بقرار من وزير الداخلية، بعد إخطاره من قبل الوالي بموجب مداولة أعضاء المجلس الشعبي الولائي، على أن يكون قرار الوزير قابلا للطعن أمام مجلس الدولة⁶³، طبقا لنص المادة 40: "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك.

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

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

⁶⁰ - راجع المادة 42 من القانون رقم 90-09، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁶¹ - راجع الهامش رقم 52 و 53 من هذا البحث.

⁶² - حيث تنص المادة 44 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه وجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافس منصوص عليها قانونا...".

⁶³ - تعتبر الرقابة القضائية في هذه الحالة رقابة تقويمية لأعمال السلطة المركزية في حال تعسفها.

ثانيا: إسقاط عضوية منتخي المجالس الشعبية بالإقالة

تعدّ الإقالة من بين صور الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء المجالس المحلية، دون اللجوء إلى القضاء، حيث تبناها المشرع الجزائري في قوانين الإدارة المحلية السابق الإشارة إليها، لكن ما نلاحظه تخفيف هذه الصورة من الوصاية في كل من القانون 10-11 و 07-12.

أ- إقالة منتخي المجالس الشعبية البلدية

منح المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 24-67 سلطة إقالة الأعضاء الذين لم تعد تتوفر فيهم شروط العضوية في المجالس البلدية، لعامل العمالة -الوالي- بموجب المادة 55 منه، وهذا في حالة كون العضو في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، في حين تكمن الحالة الثانية في التغيب عن حضور الاجتماعات لثلاث مرات متتالية دون عذر مقبول. مع العلم أن المشرع قد منح للعضو إمكانية تقديم تفسيرات والطعن في القرار خلال عشرة أيام من التبليغ⁶⁴.

دعم القانون 08-90 مركز الوالي في مواجهة المنتخبين المحليين، بانفراده بموجب المادة 31 بصلاحيات إقالة أي عضو في المجلس الشعبي البلدي⁶⁵، يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي، المحددة بموجب قانون الانتخابات⁶⁶. ورغم حصر المشرع حالات الإقالة مقارنة بالقانون القديم، إلا أنه عيب عليه عدم منحه للعضو محل الإقالة فرصة الدفاع عن نفسه، أو حتى النص على استشارة المجلس قبل اتخاذ القرار.

لم يستعمل مصطلح الإقالة بصريح العبارة في القانون رقم 10-11، إلا أنه تطرق إليها في الموضوع تحت غطاء الاستقالة الوجوبية وحصول مانع قانوني، طبقا لما نستنتجه من نص المادة 40 منه، وما تجدر الإشارة إليه أيضا هو تخفيف المشرع لحدة سلطة الجهة الوصية على الأعضاء

⁶⁴ - راجع المادة 55 و 90 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

⁶⁵ - راجع المادة 31 من القانون رقم 08-90، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، وبوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2010، ص 102.

⁶⁶ - للاطلاع على حالات عدم القابلية للانتخاب لعضوية المجلس الشعبي البلدي في تلك الفترة راجع المواد 93 و 98 من الأمر رقم 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش. عدد 12 صادر في 06 مارس 1997، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 01-04 المؤرخ في 07 فيفري 2004، ج.ر.ج.د.ش. عدد 09 صادر في 11 فيفري 2004 (ملغى).

بالتراجع عن الإقالة المركزية المباشرة لهم، حيث من المفروض أن يقدم العضو استقالته شخصيا أو أن يتخذ الأعضاء القرار محله⁶⁷.

أقرّ المشرّع في المادة 40 أنه في حالة حصول مانع قانوني للعضو تزول صفته، و يمكن أن ندمج في إطار هذه الموانع حالة التنافي و عدم القابلية للانتخاب⁶⁸، إلى جانب حالات أخرى، فأمام هذه الوضعية على المجلس الشعبي البلدي إقرار زوال الصفة، و إخطار الوالي بذلك وجوبا.

ما نعيه على هذه المادة هو عدم التحديد الدقيق والصريح لدور الوالي بعد إخطاره من قبل المجلس إذا لم يفصل في إمكانية زوال صفة العضو من عدمها لعدم اقتناع المجلس بالمانع القانوني المستند إليه، فهل سيحترم الوالي قرار المجلس، أم أنه سيعمل بنص المادة 101 للحلول محل رئيس المجلس في اتخاذ هذا القرار⁶⁹.

كما نصّ المشرّع على اعتبار العضو مستقيلا تلقائيا، بقرار من المجلس في حالة تغيبه دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، مع منحه ضمانات الدفاع عن نفسه في جلسة بعد تبليغه، يليه بعد ذلك إجراء إخطار الوالي بعد اتخاذ المجلس لقراره، الذي لم يحدّد المشرّع مدى إلزامية الوالي بالتقيد به في حال كان سلبيا.

ب- إقالة منتخبي المجالس الشعبية الولائية

نظم المشرّع الجزائري أحكام إقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي خلال المادتين 17 و 37 من الأمر رقم 69-38، حيث أوجب على كل منتخب صار بعد انتخابه في وضع التعارض للانتخاب أو عدم القابلية، أو حتى فقدانه صفة الناخب، تقديم استقالته في ظرف شهر من حصول الموانع، وفي حال الامتناع سيعتبر مستقيلا وجوبا بموجب قرار إقالة من وزير الداخلية⁷⁰. في حين

⁶⁷ - يفهم من خلال المادة 40، المشار إليها أعلاه أن قرار الوالي كاشف وليس منشئ.

⁶⁸ - سبق أن وضع المشرّع شروط الترشح و حالات التنافي لعضوية المجالس البلدية المنتخبة في نص المواد 78 و 81 من القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 01 صادر في 14 جانفي 2012، (ملغى)، أما حاليا فهي منظمة بموجب المادة 79 و 81 من القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.

⁶⁹ - تنص المادة 101 من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد اعتذاره، أن يقوم بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الإعذار".

⁷⁰ - راجع المواد 17 و 37 من الأمر رقم 69-38، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

الحالة الأخرى تتمثل في حالة تغيب المنتخب الولائي عن دورتين متعاقبتين دون عذر مشروع ومقبول، حيث يعتبر بموجب المادة 37 مستقيلا في آخر جلسة من الدورة الثانية، دون منح هذا العضو ضمانات أخرى للدفاع عن نفسه.

أما عن إجراءات الاستقالة أو بالأحرى الإقالة التي يقرها الوزير، فإنها ترسل للعضو بكتاب موصى عليه إلى الرئيس الذي يحيلها بدوره للوالي، حسب نص المادة 38 من القانون أعلاه.

كرّس المشرع الجزائري وجوب إقالة المجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة 40 من القانون رقم 90-09، للعضو الذي يتواجد في وضعية تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا⁷¹، بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ليتم إعلام الوزير لإثبات قرار المجلس عن طريق الوالي الذي أخطره بدوره رئيس المجلس. إلا أن اختصاص الإقالة قد يؤول إلى الوزير بصفة مباشرة وحصرية، ودون اللجوء للقضاء، عن طريق الحلول محل المجلس في حالة تخلف هذا الأخير عن إثبات حالة الإقالة⁷².

على غرار القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، لم يستعمل المشرع الجزائري مصطلح الإقالة صراحة، حيث أنه نظمها في شكل الاستقالة الوجوبية أو حصول مانع قانوني، وهذا بموجب المواد 40، 42، 43 من القانون رقم 12-07.

نصّ على زوال صفة المنتخب في حالة الاستقالة أو حصول مانع قانوني، بالإضافة إلى الوفاة والإقصاء، حيث يسعنا أن ندرج حالة التنافي وعدم القابلية للانتخاب ضمن الموانع القانونية⁷³، ففي هذه الحالة تثبت فقدان صفة الناخب بموجب مداولة من المجلس، الذي

⁷¹ - للاطلاع على حالات عدم القابلية للانتخاب لعضوية المجلس الشعبي الولائي في تلك الفترة راجع المواد 93 و100 من الأمر رقم 97-07، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷² - وردت المادة 40 من القانون رقم 90-09، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، كما يلي: "يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوصا عليها قانونا، مستقيلا فوراً بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك. وفي حالة تقصيره، وبعد اعذاره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار". للتفصيل أنظر: بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 133-135.

⁷³ - كانت شروط الترشح وحالات التنافي لعضوية المجالس الولائية المنتخبة منظمة بموجب نص المواد 78 و83 من القانون العضوي رقم 12-01، يتعلق بنظام الانتخابات (الملغى)، مرجع سابق، أما حالياً نجدتها واردة في المواد 79 و83 من القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

يخطر بدوره الوالي، وهذا الأخير يحيل الأمر إلى وزير الداخلية الذي يصدر قراره في هذا الصدد طبقاً لنص المادة 40 من قانون الولاية التي تنص: "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة".

يعاب أيضاً على المشرع في هذا القانون على غرار القانون رقم 10-11، عدم تعرضه لحالة عدم اقتناع العضو بتقديم استقالته، أو عدم إقرار المجلس للإقالة، فما سيكون موقف وزير الداخلية في هذه الحالة، هل سيتخذ القرار من تلقاء نفسه، كما كان عليه الحال في القانون رقم 09-90، أم سيحترم قرار المجلس، علماً أن القانون 07-12 نص على حلول الوزير محل المجلس الشعبي الولائي فيما يتعلق فقط بالميزانية⁷⁴.

أما الحالة الأخرى للإقالة فتتمثل في حالة تخلي العضو عن العهدة بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة، حيث لم يشترط أن تكون متتابعة، كما لم يمنح له إمكانية الدفاع عن نفسه، علماً أن إثبات التخلي عن العهدة يكون من طرف المجلس، الذي يحيل قراره للوالي الذي يحيله بدوره للوزير طبقاً لنص المادة 40.

نستشف فيما سبق أن المشرع أبدى نوعاً من المرونة والاتجاه نحو تخفيف تنظيم الوصاية على شخص المنتخبين، لكن ما يؤخذ عليه توسيعه لحالات تدخل الجهة الوصية من جهة، واستعماله لعبارة فضفاضة قابلة للتأويل من جهة أخرى، عطفاً على أن اتخاذ هذا الإجراء كان من المفروض منحه للسلطة القضائية لضمان الاستقلالية والشفافية.

⁷⁴ - راجع الصفحة من 55 إلى 57 من هذا البحث.

الفرع الثاني

تخفيف صوري في شدة الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة

تتجلى مظاهر الرقابة على المجالس الشّعبية المحلية المنتخبة، والتي تبناها المشرع الجزائري، بموجب قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة في كل من الإيقاف والحل، هذا الأخير الذي يعدّ من أشدّ مظاهر الوصاية قسوة.

نلمس على الممارسة الجزائرية في هذا المقام، تأرجح موقفها بين التّشديد والتّخفيف سواء على المجالس البلدية (فقرة أولى) أو الولائية (فقرة ثانية)، وذلك من خلال تخلي المشرع عن فكرة إيقاف نشاط المجالس المحلية، ولكن في المقابل يسّر من شروط وإجراءات حلّها دون الاحتكام مسبقا للقضاء، مع العلم أنه سيؤول لها اختصاص تسيير الولاية والبلدية خصوصا عند شغور المجالس⁷⁵.

الفقرة الأولى: تراجع مركز السلطة الوصية في إيقاف نشاط المجالس المحلية

يقصد بالإيقاف المؤقت للمجلس المحلي تعليق عمله لمدة معينة ومؤقتة، وقد كرّس المشرع الجزائري هذا النوع من الوصاية في ظل قوانين الإدارة المحلية الأولى، ثم تراجع عن هذا الموقف في ظل القوانين التي تلتها.

أولا: تراجع مركز السلطة الوصية في إيقاف نشاط المجالس الشعبية البلدية

منح المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم 24-67، و بموجب المادة 112 فقرة 02 سلطة تقديرية واسعة للسلطة المركزية لإيقاف المجلس الشّعبي البلدي عن مزاولة نشاطه لمدة شهر، في حالة الاستعجال، التي لم يحدّد ملامحها ولا أسبابها، ولا نتائجها⁷⁶.

⁷⁵ - نص المشرع في المادة 36 من القانون رقم 08-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على تعيين مجلس بلدي مؤقت في حالة حل المجالس المنتخبة، بيد أن القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، نص على تعيين متصرف إداري لتسيير شؤون البلدية، للتفصيل راجع الصفحة من 34 إلى 39 من هذا البحث.

⁷⁶ - تنص المادة 112 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق، على: "لا يجوز حل المجلس الشّعبي البلدي إلا بموجب مرسوم.

ويجري إيقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من عامل العمالة".

يُتخذ إجراء توقيف المجلس بموجب قرار مسبب من قبل وزير الداخلية، بناء على تقرير عامل العمالة -الوالي-، دون أن توضح هذه المادة ما إذا كان الإيقاف إجراء تمهيدي للحل، أم يمكن للمجلس العودة إلى نشاطه بمجرد انتهاء فترة الإيقاف.

لمسنا عدم تطرق المشرع خلال القانون رقم 90-08 إلى إجراء الإيقاف، كمظهر من مظاهر الوصاية على المجالس البلدية المنتخبة، الأمر الذي كان ينبئ بمنح استقلالية نوعية للمجالس البلدية المنتخبة في مزاولة اختصاصاتها.

لم تدم للأسف أن هذه الحالة طويلة، حيث و بموجب حالة الحصار⁷⁷ والطوارئ -السابق الإشارة إليها- توسعت حدة الوصاية بمنح السلطة المركزية الضوء الأخضر بايقاف نشاط المجالس المحلية أو بلدية تنفيذية منتخبة، بحجة الحفاظ على النظام العام⁷⁸.

عاد المشرع ليخفف من مركز السلطة الوصية في ايقاف نشاط المجالس الشعبية البلدية، حيث لم ينص عليها بموجب القانون رقم 11-10 من جهة، و بموجب إنهاء العمل بحالة الطوارئ من جهة أخرى، وهذا ما نعتبره موقفا ايجابيا لتدعيم استقلالية الجماعات المحلية، لكن في الوقت ذاته أبقى على إجراء الحل الإداري للمجالس الذي يعد اشد قسوة من الإيقاف، علما أن إجراء الإيقاف الذي يعتبر عادة إجراء تمهيدي للحل، فهل استغناء المشرع عم إجراء الايقاف يعكس نيته لتخفيف الوصاية على المجالس الشعبية البلدية، أم هو عامل تزييني للتخفيف من حدة التكريس القانون لإمكانية الحل الإداري للمجالس.

⁷⁷ - أعلنت الدولة الجزائرية حالة الحصار لمدة 04 أشهر بموجب مرسوم رئاسي رقم 91-96 مؤرخ في 04 جوان 1991، ج.ج.ج.د.ش. عدد 29 صادر في 12 جوان 1991.

⁷⁸ - نصت المادة 10 من المرجع نفسه، على: "إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية، إفشال عمل السلطات العمومية القانوني أو عرقلته بمواقف تجميدية مبينة، أو معارضة صريحة من مجالس محلية، أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة تدابير لتوقيفها أو حلها...."

بعد نهاية حالة الحصار أعلنت الدولة حالة الطوارئ أين كرست نفس الإجراءات في مواجهة المجالس البلدية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المتضمن حالة الطوارئ، مرجع سابق، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 92-143، بتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، مرجع سابق.

ثانيا: تراجع مركز السلطة الوصية في إيقاف نشاط المجالس الشعبية الولائية

ثبت المشرع الجزائري في الأمر رقم 38-69 على الموقف نفسه الذي تبناه في الأمر رقم 24-67 المتعلق بالبلدية، بخصوص إجراء إيقاف المجلس الشعبي الولائي، غير أنه استعمل في نص المادة 44 لفظ تعطيل وليس إيقاف⁷⁹.

تمتد فترة هذا الإجراء الذي يتخذ من قبل وزير الداخلية، لمدة شهر بناء على تقرير من قبل الوالي، دون أن تنص المادة على وجوب تسبب القرار أو الإشارة إلى نوعية حالات الاستعجال، ما كان يعطي سلطة تقديرية واسعة للسلطة المركزية الوصية في تطبيق هذا النوع من الوصاية.

لم ينص المشرع الجزائري في القانون رقم 09-90 على غرار قانون البلدية رقم 08-90، على إمكانية توقيف المجلس عن مزاولة نشاطه، ما أنشأ وقعا ايجابيا على استقلالية المجلس الولائي المنتخب في أداء نشاطه المصرح به قانونا، لكن هذا المكسب تقلص بموجب المراسيم الرئاسية المعلنة لحالة الحصار والطوارئ التي امتدت قرابة العشرين سنة⁸⁰.

استعادت المجالس الشعبية الولائية ضمانه عدم إيقافها لمدة زمنية عن أداء اختصاصاتها بانتهاء حالة الطوارئ من جهة سنة 2011، ومن جهة أخرى تأكد هذا المكسب عندما لم ينص المشرع على هذا النوع من الوصايا بصدور القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، لكن إبقاءه على تكريس الحل الإداري للمجالس الشعبية الولائية يجعل تخفيف الوصاية على المجالس أمرا نسبيا.

الفقرة الثانية: تغييب اللامركزية باعتماد الحل الإداري للمجالس المحلية المنتخبة

يقصد بالحل إنهاء كلي لمهام المجلس بسبب إزالته قانونيا، مع الإبقاء على الشخصية المعنوية القانونية للجماعة الإقليمية قائمة. منح المشرع الجزائري هذا لاختصاص الذي يصفه فقهاء القانون الإداري، بأنه من بين أشد مظاهر الوصاية تعقيدا وخطورة، للسلطة الوصية دون

⁷⁹ - تنص المادة 44 من الأمر رقم 38-69، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، على: "لا يجوز حل المجلس الشعبي للولاية إلا بمرسوم،

ويمكن تعطيله في حالة الاستعجال، لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا، بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على تقرير الوالي".

⁸⁰ - راجع الهوامش 52 و53 من هذا البحث.

لجوء مسبق للقضاء، مما يجعلها في مركز قوة في مواجهة المجالس المنتخبة البلدية (أولاً) والولائية (ثانياً).

أولاً: التوسيع من أسباب الحل الإداري للمجالس الشعبية البلدية

تجلّت نيّة المشرّع الجزائري في الحد من استقلالية المجالس المحلية المنتخبة، بصورة واضحة من خلال جعل إجراء حل هذه الأخيرة إدارياً، وليس قضائياً، حيث يتخذ بموجب مرسوم طبقاً لنص المادة 112 من الأمر رقم 24-67. ضف إلى ذلك، جعله لسلطة الحل واسعة في يد السلطة الوصية، وهذا ما نستشفه من نص المادة 111، التي ورد فيها أسباب تجديد المجالس، فبالإضافة إلى حالتي الشغور والاستقالة، استعمل المشرّع عبارة "وكل سبب آخر"، أي يمكن أن يكون الإيقاف أحد تلك الأسباب غير المعلنة، دون أن يوضح كذلك ما قد يؤدي إلى حل هذه المجالس، بحيث اكتفى بعبارة الاستعجال كسبب للإيقاف⁸¹.

كرّس إجراء الحل الإداري كوسيلة للرقابة على المجالس الشعبية البلدية في مجموعة من المواد في ظل القانون رقم 08-90، حيث يتميز هذا النوع من الوصاية بمروره بمرحلتين، أولاهما بمجرد صدور هذا القانون والثانية بعد الإعلان عن حالتي الحصار والطوارئ والتعديل الذي طرأ عليه سنة 2005⁸².

وردت في نص المادة 34 من القانون رقم 08-90، الأسباب التي قد تؤدي بالسلطة الوصية إلى اتخاذ قرار حل المجالس، حيث نجد أغليتها منطقية، ما عدا الحالة الواردة في نص الفقرة الثالثة من المادة المذكورة، لأنها غير دقيقة و تحتمل عدّة تأويلات. نصّ فيها المشرّع على جواز الحل في حالة وجود اختلاف خطير بين الأعضاء، يحول دون السير العادي لهيئات البلدية⁸³، فمنح السلطة التقديرية الواسعة للسلطة الوصية في تكييف درجة هذا الخلاف، أمر قد يؤدي

⁸¹ - أنظر المواد 111 و112 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق، و للتفصيل راجع - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 202.

⁸² - عدّل قانون البلدية رقم 08-90، بموجب الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش. عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005. للتفصيل راجع:

- KANOUN Nacera, « Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation », R. C. D. S. P, n° 01, Tizi Ouzou, 2011, p.22 et 23.

⁸³ - راجع المادة 34 من القانون رقم 08-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق. للتفصيل حول شروط الحل راجع: عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، 2012، ص ص 140-142.

إلى تعسفها. مع العلم أن النظام الانتخابي المعتمد عليه في الانتخابات المحلية في الجزائر هو نظام الاقتراع النسبي على القائمة، ما يؤدي غالبا إلى الإعلان عن تنصيب مجالس فسيائية أي متعددة الألوان السياسية، مما قد يؤدي بالضرورة إلى ظهور خلافات بين النواب⁸⁴، فالأجدر كان إصلاح النظام الانتخابي وليس المسارعة إلى حل المجالس⁸⁵.

إضافة إلى اتساع صلاحية السلطة الوصية في حل المجالس الشعبية البلدية بموجب المراسيم المعلنة لحالي الحصار والطوارئ⁸⁶، شدد المشرع أكثر في هذا النوع من الرقابة بعد التعديل الذي مس القانون رقم 08-90، بموجب الأمر رقم 03-05، الذي أضاف حالة أخرى للحل تتمثل في كون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يكون مصدرا للاختلال في التسيير أو في الإدارة المحلية، أو ما يمس بمصالح المواطن و سكينته⁸⁷.

نرى أيضا أن هذه الحالة كانت جد غامضة، وذات دلالات واسعة على إبقاء المجال مفتوح للتوسيع من مركز السلطة الوصية في مواجهة المجالس المحلية المنتخبة سواء بموجب حالة الطوارئ أو بالأمر رقم 03-05⁸⁸.

⁸⁴ - للتفصيل حول أثر النظام الانتخابي لسنة 1997 على تسيير المجالس المنتخبة أنظر: - بوكرا ادريس، "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر"، الفكر البرلماني، عدد 09، الجزائر، 2005 ص 40 وما يليها، - خويضر الطاهر، "قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية"، الفكر البرلماني، عدد 23، الجزائر، 2009، ص 72 وما يليها. - تياب نادية، مرجع سابق، ص ص 23-25.

⁸⁵ - لمقارنة نظام الانتخابات المحلية في الجزائر بدول أخرى أنظر: - شاوي حفيظ، "حقائق عن عملية تنظيم المجالس البلدية في العالم"، الفكر البرلماني، عدد 12، الجزائر، 2006، ص 109 وما يليها. - محمد زين الدين، جدلية الديمقراطية والانتخابات قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية، مجلة الحقوق، عدد 02، الكويت، 2009، ص 345 وما يليها.

⁸⁶ - أصدرت السلطة التنفيذية بعد إعلان حالي الحصار والطوارئ جملة من المراسيم التنفيذية الرامية إلى حل عدد من المجالس الشعبية البلدية، من بينها نذكر:

- مرسوم تنفيذي رقم 278-92، مؤرخ في 06 جويلية 1992، ج.ر.ج.د.ش عدد 53 صادر في 12 جويلية 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 436-92، مؤرخ في 30 نوفمبر 1992، ج.ر.ج.د.ش عدد 85 صادر في 02 ديسمبر 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 56-93، مؤرخ في 27 فيفري 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 صادر في 28 فيفري 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 106-93، مؤرخ في 05 ماي 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 30 صادر في 09 ماي 1993.

⁸⁷ - راجع المادة 34 من القانون رقم 08-90، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁸⁸ - هذا فعلا ما حدث في تلك الفترة حيث قامت السلطة الوصية بحل مجموعة من المجالس البلدية المنتخبة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 142-92 المؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 12 أبريل 1992.

رغم الانتقادات التي وجهت إلى المشرع بشأن تشديده الوصاية على المجالس المنتخبة بالحل، خاصة بعد صدور تعديل سنة 2005، ورغم أن قانون البلدية رقم 10-11 جاء في إطار الإصلاحات التي وعدت بها السلطة الحاكمة، إلا أنه بالعودة إلى المادة 46 منه، نجد أن المشرع قد أبقى على تشديده لهذا النوع من الرقابة بالإبقاء على الحالات التي تمنح الهيئة الوصية، سلطة تقديرية واسعة في أعمال اختصاصها في حل المجالس المنتخبة.

تتمثل حالات الحل الواردة في المادة 46 والتي تتخذ بموجب مرسوم رئاسي وبناء على تقرير من وزير الداخلية⁸⁹، فيما يلي:

- 1- حالة خرق أحكام دستورية: هذه الحالة لم ينص عليها المشرع في القوانين السابقة، كما أنه لم يوضح نوعية هذه الأحكام التي قد يخرقها المجلس، علما أنه قد جعل من المداوولات المتخذة خرقا للدستور عرضة للإبطال.
- 2- حالة إلغاء انتخاب جميع الأعضاء: هذه الحالة أيضا غير واضحة المعالم، لأنه لم تبين ما قد يكون سببا لإلغائها.
- 3- حالة الاستقالة الجماعية للمجلس.
- 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصلحة المواطن وطمأنيتهم، هذه الحالة سبق الإشارة إليها في تعديل القانون رقم 08-90، و كما أوضحنا بأنها تحتل عدة تأويلات.
- 5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41.
- 6- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، علما أن المشرع أبقى على نظام الاقتراع النسبي على القائمة كوسيلة للإعلان عن نتائج الانتخابات المحلية بموجب الأمر رقم 01-12 المتعلق بالنظام الانتخابي⁹⁰، مما يفتح المجال لظهور مجالس تتكون من أعضاء ذات ألوان سياسية متعددة، إلا أن المشرع رهن اتخاذ هذا الإجراء بالاعذار الذي يوجّه للمجلس دون استجابة من هذا الأخير.
- 7- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

⁸⁹ - ينتج عن حل المجلس الشعبي البلدي تسييره بصفة حصرية من قبل السلطة الوصية أي المركزية إلى غاية تنظيم انتخابات جديدة، مما يتنافى مع مبادئ اللامركزية الإدارية.

⁹⁰ - طبقا للمواد من 65 إلى غاية 83 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، التي كانت تقابلها المواد من 65 إلى غاية 81 من الأمر رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، هذه الحالة لم تكن واردة في القوانين السابقة، حيث كان من الأولى على المشرع أن ينص على تأجيل التنصيب إلى غاية زوال الظروف الاستثنائية، علما أنه لم يشر بأي شكل إلى طبيعة هذه الظروف.

ثانيا: التوسيع من أسباب الحل الإداري للمجالس الشعبية الولائية

لم يكن المشرع واضحا ودقيقا في تنظيمه لإجراء الحل في ظل هذا الأمر، حيث اكتفى بأن نصّ على أن إجراء الحل يجب أن يكون بموجب مرسوم طبقا لما ورد في الفقرة الأولى من المادة 44، دون أن يشير إلى أي حالة قد تكون سببا له، كما انه اكتفى في نص المادة 42 بالتفصيل في حالة التجديد الكلي للمجلس بعد حالات الشّعور المتعاقبة⁹¹، دون التأكيد على كونها سببا من أسباب الحل، وهذا ما جعلنا نقتنع بان إجراء إيقاف المجلس هو مجرد مرحلة سابقة لحله.

على غرار قانون البلدية رقم 90-08، وعلى الرغم من سرد المشرع لأسباب حل المجالس الشعبية الولائية في القانون رقم 90-09، إلا أنه منح سلطة تقديرية واسعة للسلطة المركزية في تكييف تلك الأسباب، وبالتالي خياطتها على المقاس متى ارتأت ذلك، خصوصا بعد صدور مرسوم حالة الطوارئ وكذا التعديل الذي طرأ على القانون رقم 90-09 بموجب الأمر رقم 05-04⁹². حيث و بموجب المادة 44 من القانون رقم 90-09 كانت أسباب الحل تتمثل في أربع حالات، وأكثرها قابلية للتأويل هي الحالة الرابعة المتمثلة في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس إلى حد عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي⁹³.

نصت المادة 45 على أن يتخذ إجراء الحل بموجب مرسوم يصدر من مجلس الوزراء، بناء على تقرير من وزير الداخلية، لكن عيب على المشرع عدم تقييده و تحديده للمدة التي سينتخب فيها المجلس الشعبي الولائي الجديد بعد إعلان الحل⁹⁴.

⁹¹ - راجع المادة 42 و 44 من الأمر رقم 69-38، يتضمن القانون الولائي، مرجع سابق.

⁹² - عدّل قانون الولاية رقم 90-09، بموجب الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ج.ج.د.ش. عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005.

⁹³ - راجع المادة 44 من القانون رقم 90-09، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁹⁴ - راجع المادة 45 من المرجع نفسه.

تعقدت الرقابة التي تخضع لها المجالس المحلية المنتخبة بعد إعلان حالي الطوارئ والحصار، لأنه استنادا إليها أصدرت السلطة التنفيذية عدّة مراسيم سنتي 1992 و1995 أقرت فيها حل العديد من المجالس الشعبية الولائية⁹⁵.

ازدادت هيمنة السلطة الوصية وضوحا بعد التعديل الذي طرأ على نص المادة 44 من القانون رقم 90-09، بنصها على حالة أخرى للحل تكمن في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي، يحول دون السير العادي لهيئات الولاية.

عمد المشرع في 2012، وعلى نفس نهج القوانين الأخرى المتعلقة سواء بالبلدية أو الولاية، على تعداد أسباب حل المجالس الشعبية الولائية، وفي نفس الوقت منح الهيئة الوصية سلطة تقديرية واسعة في تكييف ما يعد ضمن هذه الحالات من عدمها. حيث كرّس امكانية حلّ المجالس الشعبية الولائية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية⁹⁶، متى توفرت إحدى الحالات التالية:

- 1- حالة خرق أحكام دستورية، دون تحديد لها، مع العلم أن المشرع قد أقر ببطلان المداولات المتخذة خرقا للدستور من قبل المجلس الشعبي الولائي.
- 2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، علما أنه لا يوجد نص صريح في المنظومة القانونية الجزائرية تبين ماهية أسباب إلغاء نتائج الانتخابات من قبل السلطة.
- 3- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

⁹⁵- راجع مجموعة المراسيم التنفيذية التي أقرت حل جملة من المجالس الشعبية الولائية:

- مرسوم تنفيذي رقم 92-141، مؤرخ في 11 أبريل 1992، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 12 أبريل 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 92-277، مؤرخ في 06 جويلية 1992، ج.ر.ج.د.ش عدد 53 صادر في 12 جويلية 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 92-435، مؤرخ في 30 نوفمبر 1992، ج.ر.ج.د.ش عدد 85 صادر في 02 ديسمبر 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-55، مؤرخ في 27 فيفري 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 صادر في 28 فيفري 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-105، مؤرخ في 05 ماي 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 30 صادر في 09 ماي 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-127، مؤرخ في 29 ماي 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 30 ماي 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-66، مؤرخ في 19 مارس 1994، ج.ر.ج.د.ش عدد 16 صادر في 23 مارس 1994.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-192، مؤرخ في 09 جويلية 1994، ج.ر.ج.د.ش عدد 45 صادر في 13 جويلية 1994.

- مرسوم تنفيذي رقم 95-162، مؤرخ في 07 جوان 1995، ج.ر.ج.د.ش عدد 32 صادر في 14 جوان 1995.

⁹⁶- تنص المادة 47 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

- 4- لما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم، دون توضيح لنوعي هذه الاختلالات.
- 5- عندما يكون عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من هذا القانون.
- 6- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، حيث نتساءل عن سبب إضافة هذه الحالة، علما أن عدد أعضاء المجلس مرهون بالكثافة السكانية للولاية، وليس بعدد البلديات أو مساحاتها.
- 7- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، على غرار أسباب حل المجلس الشعبي البلدي كان من الأجدر تأجيل التنصيب وليس حل المجلس.
- بمجرد صدور قرار الحل طبقا للمادة 49 ، تكلف من قبل وزير الداخلية باقتراح من الوالي، مندوبيات ولائية تحدّد صلاحياتها بموجب تنظيم القيام مقام المجلس⁹⁷ ، إلى غاية انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر بداية من تاريخ الحل، باستثناء حالة

⁹⁷ - هذا ما حدث فعليا في الفترة الممتدة ما بين 1992 و 1997، ومثال ذلك القرارات التالية التي صدرت عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية:

- قرار مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية بشار، ج.ر.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- قرار مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية البليدة، ج.ر.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- قرار مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية البويرة، ج.ر.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- قرار مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية المسيلة، ج.ر.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- قرار مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية عين تيموشنت، ج.ر.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- قرار مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- قرار مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية تامنغست الجزائر، ج.ر.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- قرار مؤرخ في 22 ديسمبر 1993، يعدل القرار المؤرخ في 09 جوان 1992، والمتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية المدية، ج.ر.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.
- قرار مؤرخ في 15 جانفي 1994، يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 14 سبتمبر 1993، المتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية مستغانم، ج.ر.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.
- قرار مؤرخ في 15 جانفي 1994، يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 25 جويلية 1993، المتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية تيبازة، ج.ر.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.
- قرار مؤرخ في 24 جانفي 1994، يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 30 جوان 1992، المتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية تيسمسيلت، ج.ر.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.

المساس الخطير بالنظام العام، أو كان الحلّ قد تم خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية⁹⁸.

المطلب الثاني

الوصاية المشددة على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة:

المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي

نستنتج من خلال اطلاعنا على القوانين التي نظّمت الإدارة المحلية في الدولة الجزائرية إلى غاية يومنا هذا، أنها قد أخذت بالنموذج التقليدي الفرنسي في تشديدها لصور الرقابة على الهيئات الإقليمية⁹⁹، سواء على أعضاء المجالس، أو على الهيئة المنتخبة، أو على أعمال

⁹⁸ - تنص المادة 50 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على "تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية..."

⁹⁹ - قبل سنة 1982 كانت الوصاية الإدارية في فرنسا على الأعمال تتصف بالتشديد، مقارنة لما هو عليه الحال بعد صدور القانون رقم 82-213 الذي خفف من حدّتها وحذف بعض مظاهرها، باستبداله الكثير من مظاهر الرقابة الوصائية القبلية للسلطة المركزية على أعمال الجماعات الإقليمية، برقابة القاضي الإداري إلى درجة أن أطلق عليها الفقهاء مصطلح الوصاية القضائية **la tutelle juridictionnelle**، كما أنه قد دعم من استقلالية الهيئات الإقليمية عبر مراحل متعاقبة، بسنه لجملة من القوانين أبرزها التي صدرت في 07 جانفي و22 جويلية 1983 التي يتضمن تحويل العديد من الاختصاصات والإيرادات التي كانت للدولة لصالح الهيئات المحلية، القانون الصادر في 03 فيفري 1992 التي يتعلق بالنظام الأساسي للمنتخبين المحليين، لمزيد من التوضيح حول تطور النظام اللامركزي في فرنسا وتكريس تخفيف الوصاية والتوسيع من الاستقلالية المالية، راجع:

- Loi n° 82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et liberté, des communes, des départements et des régions, J.O.R.F du 03 mars 1982, modifié par la loi n 632 du 05 mars 1982, J.O.R.F du 06 mars 1982, www.legifrance.gouv.fr consulté le 21 octobre 2015.

- **MULLER-QUOY Isabelle**, « Le contrôle des collectivités territoriales », L'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales, sous la direction de CHRETIEN Patrice, FERREIRA Nelly et JANICOT Laetitia, Lextenso éditions, Paris, 2011, p.122.

- **GOHIN Olivier, DEGOFFE et autres**, Droit des collectivités territoriale, Edition Cujas, Paris, 2012, pp. 177-180.

- **AUBY Jean-Bernard et autre**, Droit des collectivités locales, 05^e édition, P.U.F, Paris, pp.335-338.

- **BRUNELLI Pierre**, Politique locales, le contrôle de légalité, L.G.D.J, Paris, 1998, pp.01-18.

- **JANICOT Laetitia**, Les droits des élus membres des assemblées des collectivités territoriales, Thèse pour le doctorat en droit public, Discipline : Droit, Université Panthéon-Assas (Paris II), Paris, soutenu le 25 avril 2002, pp. 07-15.

هذه الأخيرة¹⁰⁰، وحسب اعتقادنا نرى أن الوصاية على الأعمال هي الأكثر استعمالا وأكثرها تأثيرا إضافة إلى الحل الإداري للمجلس، من بين صور الوصاية التي كرّسها المشرع، إلى حد إمكانية المساس بالطابع اللامركزي للجماعة الإقليمية¹⁰¹، بسبب تمتع الجهات المركزية الوصية بسلطات تجعل منها شريكا في اتخاذ القرار، أو في مركز سلطة أكثر قوة من المجلس المنتخب بحد ذاته.

يمكن القول من خلال تحليل نصوص قوانين الإدارة المحلية الجزائرية المتعاقبة، أن المشرع قد أقرّ الوصاية على أعمال المجلس البلدي والولائي سواء كانت ايجابية (فرع أول) أو سلبية (فرع ثان).

الفرع الأول

شدة الوصاية على الأعمال ايجابية للمجالس المحلية:

إضعاف أداء المنتخبين المحليين

نقصد بالأعمال ايجابية قيام المجالس الشعبية المحلية بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون، وهذه الأخيرة تكون محل رقابة السلطة الوصية إما عن طريق إجراء التصديق (فقرة أولى) أو الإلغاء (فقرة ثانية).

يتبين من خلال استقراء وتحليل النصوص القانونية المؤطرة للوصاية الإدارية على الأعمال ايجابية للهيئات الإقليمية، أنها آلية من آليات هيمنة¹⁰² السلطة المركزية على التسيير المحلي في ظل هشاشة مركز الهيئات المنتخبة.

¹⁰⁰ - تهدف الوصاية على الأعمال بصفة عامة إلى تحقيق احترام القانون ومبدأ المشروعية و تعتبر أيضا رقابة ملائمة، والمغالاة فيها تؤدي إلى المساس باستقلالية المجالس المنتخبة. للتفصيل أنظر: جورج قوديل وبياردلفولفيه، مرجع سابق، ص 304 وما يليها.

- PAVIA Marie-Luce, « La décentralisation: principe d'organisation territoriale de la république Française », R.C.E, n 03, Alger, 2003, pp.91 et s...

¹⁰¹ - TAIB Essaid, « La décentralisation entre institutionnalisation de l'étatique et régulation du territoire », R.C.D.S.P, n° 01, Tizi Ouzou, 2014, p.45 et s...

¹⁰² - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للواليا على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 137 وما يليها.

الفقرة الأولى: التصديق: تنفيذ المداوولات رهن بإجازة السلطة الوصية

عرّف الأستاذ صالح فؤاد التصديق بأنه: "إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ"¹⁰³، كما يعرف كذلك بأنه: "أمر أو قرار يصدر من الإدارة المركزية مضمونه موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي، حتى تكسيها القوة التنفيذية"، وبمعنى آخر هو "قرار يكشف الصفة التنفيذية لمداوولات وأعمال المجلس المحلي"¹⁰⁴.

نستنتج من خلال ما ورد في تعريف التصديق أنه آلية من آليات التدخل والمساهمة في تنظيم الشؤون المحلية، لأنه من دون هذا الإجراء الشبهي بالرخصة المسبقة من قبل السلطة المركزية لا يمكن للقائمين على الجماعة الإقليمية ترجمة قراراتهم واقعياً، كما يمكن أن نؤكد أنه بموجب هذا الإجراء تبقى المجالس المحلية في الجزائر في حالة تبعية للسلطة المركزية.

لكن رغم ذلك هناك اتجاه يزعم أن التصديق لا يحدّ من استقلالية الجماعات المحلية لأنه إجراء قانوني لا يقوم بتعديل قرارات المجالس المحلية لا بالزيادة ولا بالنقصان فهو مجرد شرط للتنفيذ¹⁰⁵.

يمارس أعضاء المجالس الشعبية البلدية الاختصاصات المخولة لهم قانوناً، بموجب مداوولات في دورات عادية، و قد تكون استثنائية متى دعت الضرورة لذلك وتوافرت الشروط القانونية¹⁰⁶. بعض مواضيع هذه المداوولات تكون قابلة للتنفيذ باستيفاء الشروط القانونية لصحة المداوولات، وبعضها الآخر أو بالأحرى تلك التي تتصف برأينا بقدر من الأهمية لتأثيرها

¹⁰³ - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2009، ص 86. أنظر أيضاً: محمد علي الخلايلة، مرجع سابق ص 120.

¹⁰⁴ - أنظر محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2001، ص 183.

¹⁰⁵ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص 175.

¹⁰⁶ - يقدر حالياً عدد الدورات العادية للمجالس الشعبية البلدية بستة في السنة، أما عدد الدورات العادية للمجالس الشعبية الولائية فهي أربعة إضافة إلى إمكانية عقد دورات استثنائية. للتفصيل راجع المواد 16، 17، 14، و 15 على التوالي من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، و 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق. أنظر كذلك - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 218 و 219.

المباشر في التسيير المحلي، نجد أن المشرع قد خصّها بوجوبية التصديق لصحة نفاذها، وهذا ما يتبين لنا سواء في القوانين القديمة و حتى بعد صدور القوانين الجديدة الخاصة بالإدارة المحلية.

أولاً: تفوق مركز الوالي في رقابته لمداولات المجالس الشعبية البلدية

يلاحظ تذبذب مركز السلطة الوصية بين التشديد و التخفيف، في سلطة التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية بموجب الأمر رقم 67-24 والقانون رقم 90-08.

نصّ المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 67-24 صراحة على وجوب تصديق عامل العمالة (الوالي) على مجموعة معتبرة من المداولات والتي يكون موضوعها: الميزانيات والحسابات، كل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداء والرسوم، نقل الملكية و الأملاك والمبادلات العقارية والقروض، الموظفين وأجورهم، قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية، ومحاضر المزايدات والمناقصات¹⁰⁷. كما منحت المادة 108 عامل العمالة (الوالي) مدة 30 يوما للمصادقة الصريحة. وفي حالة السكوت تعتبر المداولات مصادقا عليها. إلا انه في حالة رفضه المصادقة فيحق للمجلس الشعبي البلدي اللجوء لوزير الداخلية لطلب التصديق¹⁰⁸.

بينما تأرجح موقف المشرع الجزائري بشأن منحه استقلالية أكثر للمجالس المحلية في تنفيذ مداولاتها دون الحاجة للتصديق، و يظهر هذا للعلن من خلال تقليصه من مواضيع المداولات الخاضعة للتصديق، حيث اكتفى فقط بتلك المتعلقة بالميزانيات و الحسابات وإحداث مؤسسات عمومية بلدية، طبقا لنص المادة 42 من القانون رقم 90-08¹⁰⁹.

غير أنه سرعان ما تراجع عن هذا الاتجاه بموجب صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الذي وسّع من مواضيع المداولات الخاضعة

¹⁰⁷ - راجع المادة 10 من الأمر رقم 67-24، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق، راجع أيضا: - محيو أحمد، مرجع سابق، ص 203 و204.

¹⁰⁸ - نصت المادة 108 من المرجع نفسه على: "تعتبر المداولة مصادقا عليها عندما ترفع إلى عامل العمالة ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخها. وإذا رفض عامل العمالة المصادقة على مداولة ما، جاز للمجلس الشعبي أن يطلبها من وزير الداخلية".

¹⁰⁹ - راجع المادة 42 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق. للتفصيل انظر: بوضياف عمار، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، بجاية، 2010، ص 13.

للتصديق سواء من قبل الوالي أو رئيس والدائرة¹¹⁰، ليعود الأمر كما كان عليه في الأمر رقم 67-24، إذن بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 تأكدت نية السلطة المركزية عزمها على المشاركة في اتخاذ القرار المحلي عن طريق إجراء التصديق الذي نشبهه في هذا المقام بحق الفيتو¹¹¹، كما يعاب عليه توسيعه للمداولات الخاضعة للتصديق بموجب مرسوم تنفيذي بعد أن تم حصرها بموجب قانون، وهذا ما يشكل اعتداء على مبدأ تدرج القواعد القانونية¹¹².

حافظ المشرع الجزائري حاليا، على موقفه بضرورة إخضاع المداولات التي يكون موضوعها كما هو مبين في نص المادة 57 والمتمثلة في: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، على أن يتخذ الوالي قراره خلال 30 يوما من تاريخ ايداع المداولة، وإلا اعتبر قراره موافقة ضمنية¹¹³.

استنطقنا لبعض مواد القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، ونخص بالذكر المواد 166، 171، 183 وبعد مقارنتها بمضمون المادتين 57 و 58 نستنتج بعض الملاحظات التي يجب الإشارة إليها، حيث وردت المداولات الخاصة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية ضمن تلك التي يصادق عليها الوالي بعد أن يتداول بشأنها المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 166، علما أن المادة 171 كانت واضحة بنصها على منح اختصاص الموافقة على هذه الهبات والوصايا لوزير الداخلية دون تحديد المدة الممنوحة له للقبول أو للرفض خلافا لما هو وارد في المادة 58، فهنا نتساءل عن جدوى النص على إخضاع المداولات الخاصة بالهبات والوصايا الأجنبية ضمن نص المادة 57¹¹⁴.

¹¹⁰ - راجع المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48 صادر في 27 جويلية 1994.

TAIB Essaid, «Chronique de l'organisation administrative 1995 », *Idara*, vol 06. n° 02, Alger 1996, p.96 et s.

¹¹¹ - يشبه رفض التصديق حق الفيتو الذي هو مصطلح معروف في القانون الدولي، ومفاده حق الاعتراض المكفول لأحد الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، والذي من شأنه إيقاف مشروع قرار عند التصويت عليه في مسألة معينة.

¹¹² - للتفصيل في امتداد المجال التنظيمي في الجزائر وضعف الرقابة الدستورية أنظر - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية - بن عكنون - جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 09 وما يليها.

¹¹³ - راجع المادة 57 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹¹⁴ - راجع المواد 52.58.57.183.171.166 و 54 من المرجع نفسه.

يجب أيضا أن نلفت الانتباه إلى خصوصية الفترة الزمنية التي تستوجب التصديق على المداولة التي يكون موضوعها ميزانية البلدية حيث أنه اكتفينا بنص المادة 58 من قانون البلدية لفترة إمكانية الرّفص تمتد إلى غاية 30 يوما لكن توجد بعض الخصوصية طبقا لما ورد في نص المادة 183 من نفس القانون حيث تؤكد هذه الأخيرة على وجوب إبداء الوالي لملاحظاته ارجاعها خلال 15 يوما الموالية لإيداع المداولة إذا لم ترد فيها النفقات الإجبارية أو أنها غير متوازنة¹¹⁵.

ثانيا: تصديق الوزير على مداورات المجالس الشعبية الولائية

يمكن القول أن موفق المشرّع تأرجح بين التّخفيف والتّشديد في تنظيمه إجراء التصديق على مداورات المجلس الشّعبي الولائي. لكونه وسّع بموجب الأمر رقم 38-69 الرّقابة على مداورات المجالس الشّعبية الولائية، بإحالتها المداورات التي يكون موضوعها الميزانيات، الحسابات، القروض، المناقلات وشراء العقارات ومبادلاتها للضرورة التّصديق عليها من قبل وزير الدّاخلية خلال شهرين ليصحّ نفاذها¹¹⁶. بينما المداورات التي يكون موضوعها الضّرائب، الرّسوم، أجور موظفي الولاية، إحداث المصالح والمؤسّسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات، نجدها خاضعة لتصديق وزير الداخلية، الوزير أو الوزراء المعنيون¹¹⁷.

يظهر من خلال الاطلاع على نص المادة 50 من القانون رقم 09-90 أن المشرّع قد أبدى نيّته في منح نسبة أكثر من الاستقلالية للمجالس الشّعبية الولائية من خلال تضييقه لمجال تدخل وزير الداخلية في التّصديق على مداوراتها، حيث حصرها في تلك الخاصة بالميزانيات والحسابات و كذا إحداث مصالح ومؤسّسات عمومية ولائية، مع التّأكيد على تنفيذ المداورات الأخرى دون تصديق في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ ايداعها¹¹⁸.

ولكن إذا ما قارنا ما ورد في المادة 50 من القانون رقم 09-90 والمادة 57 من الأمر رقم 38-69 نجد أن هذا التّخفيف لم يكن مقصودا، لأنه لم يعد من اختصاص المجالس الشّعبية الولائية التّداول فيما يخص الضرائب والرّسوم فهي منظمة بموجب قانون المالية، وأجور الموظفين بموجب قوانين الوظيفة العمومية.

¹¹⁵ -هذا ما تؤكد عليه المواد 58 و183 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية. مرجع سابق.

¹¹⁶ -راجع المادة 56 من الأمر رقم 38-69، يتضمن القانون الولائي، مرجع سابق.

¹¹⁷ -راجع المواد 57 و58 من المرجع نفسه.

¹¹⁸ -راجع المادة 50 من القانون رقم 09-90، يتعلق بالولاية، مرجع سابق

لم يشترط المشرع في القانون رقم 07-12 على غرار قانون البلدية، إحالة جميع مداوالات المجلس الشعبي الولائي للتصديق، بل فقط تلك المذكورة في نص المادة 55 و 134 فقرة 03 من القانون نفسه والتي تخص: الميزانيات والحسابات، التنازل على العقار واقتنائه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية على أن يتم التصديق في أجل أقصاه شهرين وإلا اعتبرت الموافقة ضمنية¹¹⁹.

نعتبر هذا التقليل في حجم المداوالات الخاضعة للتصديق نسبي ومظهري، لأن المشرع ركز فيها على المداوالات الأكثر أهمية وتأثيرا في التسيير المحلي.

الفقرة الثانية: الإلغاء أو الإبطال: إجراء يكرس ازدواجية في المعاملة

يعرّف الإلغاء بأنه إجراء يجب أن يتم في إطار قانوني محدد، يمكن للجهة الوصية بمقتضاه أن تعدم أو تزيل قرارا صادرا عن جهة لامركزية نتيجة مخالفة قاعدة قانونية أو ماسا بمصلحة عامة¹²⁰، ويقع هذا الإجراء على المداوالات غير الخاضعة للتصديق.

نجد أن القانون الجزائري قد أخضع المداوالات غير القابلة للتصديق إلى رقابة الإلغاء متى توافرت الشروط القانونية لذلك، حيث أقرّ نوعين من الإلغاء إما أن يكون وجوبيا أو نسبيا، لكن الجديد أنه نصّ على الإلغاء القضائي في قانون الولاية دون قانون البلدية.

أولا: سلطة تقديرية للوالي في إلغاء مداوالات المجالس الشعبية البلدية

يظهر جليا سمو مركز الوالي في مواجهة المنتخبين المحليين، في إمكانية إلغائه المداوالات غير الخاضعة للتصديق، استنادا إلى سلطته التقديرية لإقرار توفر الشروط القانونية للإلغاء دون اللجوء إلى القضاء.

منح الوالي بموجب المواد من 102 إلى 105 والمادة 131 من الأمر رقم 67-24 السلطة الكاملة في الإبطال الوجوبي بقرار معلّل للمداوالات التي يقدر هو بنفسه دون اللجوء إلى القضاء بأنها مخالفة للقانون، إلى جانب المداوالات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس

¹¹⁹ - أنظر المواد 55 و 134 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹²⁰ - أنظر تعريف الأستاذ شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 03 الجزائر، 2003، ص 48.

المنتخب، كما منح سلطة تقدير الإلغاء النسبي للمداوولات التي شارك فيها أعضاء لهم مصلحة في موضوع المداولة، ضف إلى سلطته في إمكانية إبطال قرار صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي بشأن تنفيذ مداولة أو إيقاف تنفيذها إذا قدر لوحده بأنها قد تكون مخالفة للقانون أو قد تمس بالنظام العام¹²¹.

تمسك المشرع الجزائري في القانون رقم 90-08 بموقف مطابق لما هو وارد في الأمر رقم 24-67 بجعل الوالي في مركز قوة في مواجهة المجلس الشعبي البلدي بمنحه، دون اللجوء إلى القضاء، سلطة الإبطال الوجوبي بقرار معلل للمداوولات التي يقدر بأنها تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس، تلك المخالفة للأحكام الدستورية والقوانين والتنظيمات، والمداوولات التي تجري خارج الاجتماعات التشريعية للمجلس. إضافة إلى منحه سلطة الإلغاء النسبي للمداوولات التي يشارك عضو أو أكثر لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في موضوع المداولة في ظرف 30 يوما من إيداع المداوولات¹²².

لم يكرس القانون رقم 90-08 سلطة الوالي في إلغاء المداوولات فقط، بل حتى قرارات البلدية قد تكون عرضة للإلغاء أو وقف التنفيذ إذا ارتأى الوالي أنها قد تكون مخالفة للقوانين أو قد تمس بالنظام العام في البلدية حسب ما تنص عليه المادة 80¹²³.

تتجسد قوة مركز سلطة الوصاية في التصدي لمداوولات البلدية غير الخاضعة للتصديق من خلال صلاحياتها في إزالة مفعولها القانوني في صورة الإلغاء الوجوبي فقط، خلافا لما كان عليه الوضع في القانون رقم 90-08، وهذا ما يتضح لنا من خلال الاطلاع على نص المواد 59، 60، 28، و84 من قانون البلدية 10-11، وذلك في حدود 21 يوما من تاريخ إيداعها في مقر الولاية.

يحق بموجب المادة 59 للوالي إصدار قرار البطلان للمداوولات التي يقدر بنفسه دون اللجوء إلى القضاء أنها تخرق أحكام الدستور ولا تطابق القوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والمداوولات غير المحررة باللغة العربية¹²⁴.

¹²¹ -راجع المواد من 102 إلى 105، و131 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

¹²² -راجع المواد 44 و45 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹²³ راجع المادة 80 من المرجع نفسه.

¹²⁴ - تنص المادة 59 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: " تبطل بقوة القانون مداوولات المجلس الشعبي البلدي:

كرس كذلك ثبوت بطلان المداوولات التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضاء المجلس في حالة تعارض مصالحه، سواء بصفة شخصية أو زوجه أو أحد أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة، مع مصالح البلدية .، في هذه الحالة كرس كذلك المشرع سمو مركز السلطة الوصية في مواجهة المجلس المحلي حين نص على البطلان الوجوبي للمداوولات التي قد يكون فيها لأي عضو في المجلس الشعبي البلدي مصلحة حول الموضوع المتداول عليه حسب ما تنص عليه المادة 28 من القانون 10-11¹²⁵.

كان من الأفضل إحالة هذا النوع من الوضعيات إلى الرقابة المباشرة للقضاء منعا للتشكيك في نزاهة المنتخب المحلي و منعا كذلك لتعسف السلطة الوصية. ولكن المشرع اكتفى ضمانا لعدم تعسف الوالي، بمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية لإبطال قرار الوالي في إلغائه للمداولة¹²⁶ بموجب القانون رقم 10-11 على غرار القانون رقم 08-90.

ثانيا: تراجع مركز السلطة الوصية في إلغاء مداوولات المجلس الشعبي الولائي

على عكس لما هو الوضع عليه في قانون البلدية، نجد أن المشرع اخذ بالانتقادات الموجهة إليه فيما يخص إبطال السلطة الوصية للمداوولات في ظل الأمر رقم 38-69 و القانون 09-90، حيث تراجع عن موقفه بصدر القانون رقم 07-12.

منح المشرع بموجب الأمر رقم 38-69 لوزير الداخلية السلطة دون، اللجوء إلى القضاء الاختصاص في الإبطال المطلق بعد إعلامه من طرف الوالي للمداوولات التي يقدر بأنها تعالج موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس الشعبي الولائي أو التي تخالف قانونا أو مرسوما، كما

= المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربي،

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

¹²⁵ - راجع المواد 60 و 84 من المرجع نفسه، بينما تنص المادة 28 على: "يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يدور فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه بمفهوم أحكام المادة 60 من هذا القانون ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك".

¹²⁶ - راجع المادة 61 من المرجع نفسه.

منحه سلطة الإبطال النسبي خلال 15 يوما من إيداعها مقر الولاية، المداوولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس لهم مصلحة ذاتية أو بصفتهم وكلاء بموضوع المداولة¹²⁷.

سار المشرع الجزائري في القانون رقم 90-09 على نفس نهج الأمر رقم 69-38، حيث حافظ على سلطة وزير الداخلية في إقرار البطلان المطلق بقرار معلل بعد أعلامه من طرف الوالي بالمداوولات التي يكون موضوعها خارج عن صلاحيات المجلس، تلك التي قد تخالف التشريع والمداوولات الحاصلة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس. في حين تكون قابلة للإبطال كل مداولة يشارك فيها أعضاء لهم مصلحة بموضوع المداوولات خلال 15 يوما من تاريخ ايداعها¹²⁸. وكضمانة لعدم تعسف وزير الداخلية منح المشرع بموجب المادة 54 من القانون رقم 90-09، لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن قضائيا لإبطال قرار وزير الداخلية في إلغائه للمداولة.

تراجع مركز وزير الداخلية بموجب القانون رقم 12-07 في مواجهة المجلس المحلي، ويتجلى ذلك في سحب اختصاص تكييف و تقرير عدم مشروعية المداوولات غير الخاضعة للتصديق من خلال منح هذا الاختصاص للقضاء الإداري، بعد أن يتم إخطاره من قبل الوالي الذي يقوم بذلك من تلقاء نفسه¹²⁹. أو استجابة للمواطن أو دافع الضريبة في حالة توفر مصلحة، و هذا ما يجعلنا نقول أن هذا سيدعم من استقلالية المجالس الشعبية الولائية في أدائها لاختصاصاتها في التسيير المحلي¹³⁰، على خلاف مداوولات المجالس الشعبية البلدية التي ابقى على إمكانية إلغائها الإداري.

¹²⁷ - راجع المواد 59، 60 و 61 من الأمر رقم 69-38، يتضمن القانون الولائي، مرجع سابق.

¹²⁸ - راجع المواد 52 و 53 من القانون رقم 90-09، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹²⁹ - حيث نصت الفقرة 02 من المادة 54 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "...إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد وعشرين 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها"

¹³⁰ - تنص المادة 57 من المرجع نفسه، على: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال اجل خمسة عشر (15) يوما بعد إلصاق المداولة.

ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداوولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه."

الفرع الثاني

الحلول الإداري مظهر للوصاية على الأعمال السلبية للمجالس:

تغليب النزعة المركزية في التسيير المحلي

نقصد بالأعمال السلبية الامتناع وعدم قيام المجالس الشعبية المحلية بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون، وهذه الأخيرة تكون محل رقابة السلطة الوصية عن طريق إجراء الحلول.

يعتبر الحلول اختصاصا استثنائي للجهة الوصية، يقصد به: "قيام السلطة المركزية الوصية بمقتضى سلطاتها المحددة قانونا بانجاز عمل كان مبدئيا مفروض على السلطة الخاضعة للرقابة أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها مما يعيق السير العادي للمصالح المحلية"¹³¹، وسنبين فيما يلي كيف نظم المشرع الجزائري في القوانين المتعلقة بالبلدية (فقرة أولى) والولاية (فقرة ثانية) وكيفية ممارسة هذا الاختصاص من قبل السلطة الوصية.

الفقرة الأولى: توسيع مجال حلول الوالي في مركز المجلس الشعبي البلدي

رغم أن الحلول يعد من أشد أنواع الوصاية، إلا أن المشرع قد وسّع في مجالات حلول الوالي¹³² محل المجلس الشعبي البلدي سواء فيما يتعلق بالتسيير الإداري أو المالي للبلدية، مما يعمّق من محدودية استقلالية هذه المجالس.

¹³¹ - راجع في تعريف الحلول: - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 54، - الأعرج محمد، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نشر المعرفة، 2010، ص 124. - السعيد مزروع فاطمة، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص 226.

- **EL YAAKOUBI Mohammed**, « La responsabilité des dommages résultant de l'exercice par l'autorité de tutelle du pouvoir de substitution », R.E.M.A.L.D , n° 34, Rabat , 2000, p.38.

¹³² - يوصف تكليف الوالي بمهمة الوصاية على أعمال البلدية بوصفه ممثلا للولاية كذلك بما يعرف ب: لامركزية الوصاية، la décentralisation de la tutelle administrative، للتفصيل راجع: الصروح مليكة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010، ص 80.

أولاً: تسهيل تدخل الوالي في التسيير الإداري للبلدية

بموجب الأمر رقم 24-67، حيث و استنادا إلى المواد 233 و 234 كان يمكن للوالي ودون إنذار سابق الحلول مكان المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه إذا تحققت الحالات التالية: إهمال أو رفض القيام بتصرفات مفروضة بنص القانون أو الأنظمة، التهديد الخطير للصحة العمومية وسلامة الأشخاص و الأموال¹³³.

سار المشرع الجزائري في القانون رقم 90-08 على نفس خطى الأمر رقم 24-67 بخصوص توسيعه لمجالات حلول الوالي كجهة وصية محل المجلس الشعبي البلدي، حيث كرّس إمكانية الحلول بعد القيام بإجراء الاعذار وبقرار معلّل عندما يمتنع رئيس البلدية عن اتخاذ إجراءات حفاظا على النظام العام والسلامة العمومية، و في رأينا استعمال عبارات النظام العام هي حجة قوية تفتح الباب واسعا للسلطة المركزية التدخل متى أرادت نظرا لاتساع مفهومه¹³⁴.

خصّص المشرع الجزائري مجموعة من المواد في قانون البلدية رقم 11-10 للتفصيل في الحالات التي يتدخل فيها الوالي للحلول محل المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه، سواء إذا تعلق الأمر بالتسيير الإداري أو المالي للبلدية. حيث وفي مجال التسيير الإداري وبموجب المواد 100 و 101 يمكن للوالي أن يتدخل دون إعدار سابق، لاتخاذ إجراءات للحفاظ على الأمن والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام والتكفل بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطنية والحالة المدنية، عندما لا تقوم البلدية عن القيام بذلك، كما يحق له الحلول محل رئيس المجلس بعد اعذاره ودون تحديد للمدة الممنوحة له في اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات¹³⁵.

نلاحظ أن المشرع الجزائري قد وسّع في مجالات الحلول في مجال التسيير الإداري، ثم أنه استعمل عبارة "عندما لا تقوم"، دون أن يحدد فيما إذا كان بسبب الامتناع أو عدم القدرة على ذلك، فإذا كان الأمر بسبب الحالة الثانية فالأحسن هو تقديم المعونة و ليس الحلول.

¹³³ - راجع المواد 233 و 234 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق، للتفصيل أنظر: بوحنية قوي، "التحول الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية الجزائرية - نحو مقاربة لحكومة رشيدة للجماعات المحلية"، حوارات، عدد 01، المغرب، 2012، ص ص 146-148.

¹³⁴ - راجع المواد 81، 82 و 83 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹³⁵ - راجع المادة 100 و 101، من القانون رقم 11-10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

توجد حالة أخرى للحلول الإداري من قبل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي بلدي، نص عليها المشرع في المادة 142 من القانون رقم 10-11، وذلك في حالة تقصير البلدية في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة، ونقصد بهذه الأخيرة: - سجلات الحالة المدنية، - المخططات، - سجلات مسح الأراضي، - الوثائق المالية والمحاسبة التي قد تتعرض للإتلاف¹³⁶.

ثانيا: هيمنة السلطة الوصية على تسيير مالية البلدية

لكي تتمكن المجالس الشعبية البلدية من الاضطلاع بمسؤولياتها وممارسة جميع الاختصاصات الممنوحة لها، لتلبية المصالح المحلية، لابد لها من توفر موارد مالية لتغطية النفقات من جهة، ومن جهة أخرى أن تكون لها استقلالية التصرف في تسيير ماليتها، و لكن باستقراء النصوص الخاصة بالمالية المحلية نجد أن المشرع قد حدّ كثيرا من استقلالية البلدية في تسيير ماليتها سواء في مرحلة إعداد الميزانية أو أثناء تنفيذها، ممّا قد يؤدي إلى حلول الجهة الوصية في حال عدم مسايرة المجالس المنتخبة رغبة السلطة الوصية.

حيث و بموجب الأمر رقم 24-67 كان يمكن للوالي أن يحل في مركز المجلس المنتخب ودون إنذار سابق، في حال رفض إدراج نفقات إلزامية أو تعديلها في ميزانية البلدية، ضبط الميزانية المصوت عليها دون توازن بعد رفض التصديق وإرجاعها للتصويت مرة ثانية في غضون شهر، مع عدم تدخل المجلس البلدي لإزالة العجز عند تنفيذ الميزانية. في حين نصت المادة 271 على ضرورة قيام الوالي بإعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل الحلول محله في حالة تخلفه عن إصدار حوالة صرف النفقات الإجبارية، دون تحديد للمدة الممنوحة لرئيس المجلس بعد تلقيه للإعذار¹³⁷.

عيب على المشرع في هذه الفترة نصه على الحلول في حالة عدم اتخاذ اجراءات لإزالة عجز في الميزانية دون الاكتراث للأسباب التي قد تؤدي إلى العجز في التنفيذ، مثلا قد يرجع الأمر لزيادة أعباء مصدرها السلطة.

¹³⁶ - راجع المادة 142 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹³⁷ - أنظر المواد 249، 250، 251 و 271 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

يتدخل الوالي كذلك بالحلول دون اعدار، بموجب القانون رقم 90-09 في الحالة المتعلقة بإعداد ومناقشة الميزانية غير المتوازنة، وكذلك أثناء العجز الذي قد يلحق بها خلال التنفيذ، عند تحصيل الإيرادات وصرف النفقات الإجبارية¹³⁸.

منح المشرع و بموجب المادة 102 من القانون رقم 11-10، الوالي اختصاص الحلول فيما يتعلق بتنظيم و تسيير وتنفيذ ميزانية البلدية في حالات محدّدة بالتفصيل في نص المواد 183، 184، 186 من نفس القانون، وما يمكن لنا استنتاجه من خلال هذه المواد هو تفصيل المشرع في الحالات التي يتدخل فيها، إضافة إلى الإجراءات والمواعيد التي يجب عليه التقيد بها قبل الإقدام على هذه الخطوة مقارنة بالقوانين السابقة.

ينتج عن حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة قيام الوالي بإرجاعها إلى الرئيس مرفقة بملاحظاته، إذا كانت غير متوازنة أو خاوية من النفقات الإجبارية، خلال 15 يوما من تاريخ استلامها، هذا الأخير يعرضها لمداولة ثانية خلال 10 أيام. إذا لم يلتزم المجلس المنتخب بملاحظات الوالي للمرة الثانية فانه يوجه لهم إعدارا ويكلفهم بإعادة ضبطها خلال 08 أيام تحت طائلة الحلول. طبقا لما تملي عليه المادة 183، كما يلي: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية.

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فان الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس البلدي خلال عشرة (10) أيام.

يتم اعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن او لم تنص على النفقات الإجبارية.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال اجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الاعذار المذكور أعلاه، تضبط تلقائيا من طرف الوالي".

¹³⁸ - راجع المواد 154، 155 و 156 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، - ناجي عبد النور، "دور البلديات في تقديم الخدمات العامة، تجربة الجزائر"، مداخلة ألقى في إطار ملتقى دولي حول: استراتيجيات واليات تعزيز الحكم المحلي في الوطن العربي، بتاريخ 08 أفريل 2008، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، منشورات مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 204.

بينما في حالة عدم ضبط الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي فان الوالي يستدعي الأعضاء لدورة غير عادية للمصادقة عليها بعد تطبيق أحكام المادة 185¹³⁹ ، وفي حالة عدم الاستجابة يتدخل الوالي لضبطها نهائيا. أما المادة 184 فقد خوّلت للوالي التدخل بامتصاص العجز لمدة سنتين ماليتين في حالة عدم حدوث عجز في تنفيذ الميزانية من قبل رئيس البلدية، دون أن يتخذ هذا الأخير الإجراءات لامتصاص العجز.

كما كرس المشرع إمكانية حلول الوالي محل رئيس البلدية بموجب نص المادة 203، وذلك في حالة عدم اصدار رئيس البلدية لأمر بالدفع أو التحصيل قصد تغطية نفقة اجبارية¹⁴⁰.

نلاحظ من خلال ما سبق انه خلافا للقوانين السابقة فصل المشرع في الإجراءات والحالات التي قد تؤدي إلى حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، وفي نظرنا إن هذه الخطوة ما هي إلا للتخفيف من وطأة هذا الإجراء الذي تعد امكانية حدوثه كبيرة جدا، من جهة لان إعداد الميزانية صار من اختصاص الأمين العام للبلدية¹⁴¹ ، فمن البديهي أن لا يلمّ رئيس المجلس بكل التفاصيل لاتخاذ الإجراءات المناسبة لضبط الميزانية أو تصحيح العجز، ومن جهة أخرى فمخلفات النظام الانتخابي الجزائري ألقت كثيرا بظلالها على نجاعة وفعالية المجالس المنتخبة بسبب تشكيل مجالس غير متجانسة.

¹³⁹ - حيث أنه في حال بداية السنة المالية ولم يتم ضبط الميزانية الجديدة فانه يتم العمل بالميزانية السابقة، وذلك بتحصيل الإيرادات ولكن صرف النفقات يكون في حدود 12/1 من نفقات شهر هذا ما تؤكدته المادة 185 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق بنصها: "إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائيا بسبب ما، قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة. غير أنه، لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة"

¹⁴⁰ - حيث وردت المادة 203 من المرجع نفسه، كما يلي: "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل. في حالات رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل،

يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول".

¹⁴¹ - منح المشرع صراحة اختصاص إعداد ميزانية البلدية للأمين العام، بعد أن كان من اختصاص رئيس البلدية، طبقا للمادة 180 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، التي تنص: "يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية..."

الفقرة الثانية: حلول الوزير محل المجلس الشعبي الولائي في التسيير المالي

يرجع عدم تكريس المشرع لإجراء الحلول في مجال التسيير الإداري في الولاية كون القائم عليها هو الوالي، الذي هو هيئة معينة، يخضع في قراراته لرغبات السلطة المركزية. لهذا في رأينا فقد نص فقط على الحلول فيما يخص التسيير المالي للولاية.

قلّص المشرّع في ظل الأمر رقم 38-69 صلاحية المجلس الشعبي الولائي في إعداد ميزانية الولاية، حيث منح هذا الاختصاص للمجلس التنفيذي، فيكون على المجلس الشعبي الولائي التصويت عليها وضبطها، ولكن بموجب المادة 104 يحق لوزير الداخلية و وزير المالية اضافة وتعديل النفقات التي يراها إلزامية متى عجز المنتخبون عن ذلك، كما منحت المادة 105 السلطة لوزير الداخلية التدخل محل المجلس الشعبي الولائي لامتناع العجز في تنفيذ الميزانية إذا عجز أو امتنع هذا الأخير عن القيام بهذه المهمة¹⁴².

حافظ المشرّع الجزائري في ظل القانون رقم 09-90 على الموقف نفسه الذي تبناه في الأمر رقم 38-69، حيث و دون النص على إجراء الإعذار أو التقييد بأي شروط أو مدة، أكد في المواد 141 و 146 منه على إمكانية حلول وزير الداخلية و وزير المالية في ضبط الميزانية و امتصاص العجز الذي قد يلحق بها أثناء التنفيذ¹⁴³.

خلافًا لما هو وارد في قانون البلدية، الذي كرس تدخل السلطة الوصية بالحلول في المجالين الإداري والمالي، سواء على أعضاء المجلس أو رئيسه، ومسايرة لما ورد في قوانين الولاية السابق الإشارة إليها، نجد أن القانون 07-12 قد كرس تدخل وزير الداخلية و المالية دون اعدار سابق، محل المجلس الولائي المنتخب في مجال التنظيم والتسيير المالي عند عدم التصويت على الميزانية، أو عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية لإعادة تصحيح توازنها في حالة ظهور عجز أثناء التنفيذ¹⁴⁴.

¹⁴² - أنظر المواد 104 و 105 من الأمر رقم 38-69، يتضمن القانون الولائي، مرجع سابق.

¹⁴³ - راجع المواد 141 و 146 من القانون رقم 09-90، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹⁴⁴ - تنص المادة 168 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: " عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 اعلاه.

في حقيقة الأمر نتساءل عن جدوى النص على الحلول محل أعضاء المجلس الشعبي الولائي في تسيير مالية الولاية، مع العلم أنه لا دور لهم في تحضير الميزانية، حيث يقوم الوالي بإعدادها بموافقة وزير الداخلية¹⁴⁵، وفي حالة عدم التصويت عليها وضبطها يلجأ الوزير لإعمال سلطته في الحلول، طبقا للمادة 169 التي تنص: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية".

كان من المفترض على المشرع الجزائري، أن يوازن في تنظيمه الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، بين ضرورة منح استقلالية نوعية للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، لتحويلها ممارسة الاختصاصات المنوطة بها حسب ما تقدّره مناسبا، وبين حتمية عدم الخروج عن المبادئ و البرامج المسطرة من قبل الدولة، قصد تحقيق تنمية محلية و وطنية شاملة.

لكن خيار المشرع الجزائري جاء عكس المفترض، من خلال استئناسه بالنموذج الفرنسي التقليدي في الوصاية، حيث تبنى المشرع تعدّد صور الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، سواء على المجلس ككل، على الأعضاء، وعلى الأعمال، هذه الأخيرة التي بالغ المشرع في تشديد الوصاية عليها، إلى حد هيمنة ومساهمة السلطة الوصية في صنع القرار المحلي نيابة عن الأجهزة المنتخبة¹⁴⁶، في ظل تردّي وتدني واقعي لمشاركة النخبة في الترشح لعضوية المجالس المنتخبة¹⁴⁷.

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

¹⁴⁵ - هذا ما نص عليه المشرع في المادة 160 من المرجع نفسه : " يتولى الوالي إعداد مشروع الميزانية...ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية..."

¹⁴⁶ - **HAMIDI Hamid**, « Le droit Algérien de la décentralisation : Problématique de la politisation et des enjeux qu'il pose », communication au colloque sur « Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance, réalités et perspectives », organiser par la faculté de droit, université de Béjaia, les 2,3 et 4 décembre, Aboudaw, 2008, pp. 08.

- **TAIB Essaid**, « La décentralisation entre institutionnalisation de l'étatique et régulation du territoire », *R.C.D.S.P*, n° 01, Tizi Ouzou , 2014, pp.71.

¹⁴⁷ - يرى العديد من الباحثين أن ضعف كفاءة المنتخبين في ظل غياب قواعد صارمة في شروط الترشح وكذا ضعف تأطيرهم بعد الانتخاب هو أحد العوامل المساعدة على فرض تشديد الوصاية وبالتالي الطعن في استقلالية الجماعات المحلية، راجع في ذلك:

- أبو بوئينة محمد، " أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، عدد 32، الرباط، 2000، ص ص 60-63.

تجلّت لنا شدّة الوصاية على الأعمال عن طريق عدم قدرة المجالس المنتخبة إمهار مداولاتها ذات الأهمية الصّیغة التّنفيذية إلا بإجازة من السلطة الوصية، أمّا المداولات غير الخاضعة للتّصديق قد تكون عرضة للإلغاء الإداري بالنسبة للبلدية، على عكس مداولات الولائية التي خصّها المشرّع بضمانة الإلغاء القضائي. ضف إلى ذلك إمكانية حلول الجهة الوصية في مركز المجالس المنتخبة في حالة عدم قيام هذه الأخيرة باتخاذ إجراءات للتصدي لوضعیات ناتجة خصوصاً عن النشاط المالي، الذي لا تتمتع أصلاً المجالس المنتخبة باستقلالية في تسييره.

المبحث الثاني

تأكيد هيمنة السلطة المركزية بخضوع مسيري الجماعات الإقليمية

لرقابة السلطة الرئاسية

تحوز المجالس المحلية المنتخبة درجة من الأهمية للشعوب التي تشارك فعليا، أو تتطلع إلى المساهمة في تسيير شؤونها المحلية، لذا حرصت الدول إجمالا والديمقراطية منها على وجه التحديد¹⁴⁸، إلى تضمين دساتيرها وقوانينها ذات الصلة بالجماعات الإقليمية نصوصا تركز وتدعم النظام الانتخابي المحلي لاختيار الكفاءات من المواطنين، قصد تسيير الشؤون المحلية بصفة لائقة، علما أن المهام الموكلة لهذه المجالس على درجة من الأهمية.

يعتبر الانتخاب ركن أساسي لقيام التنظيم الإداري اللامركزي، غير أن غالبية الدول تعتمد في تشكيلها للمجالس المحلية على هيئات معينة وأخرى منتخبة، وتغليب الانتخاب على التعيين يعتبر المرآة العاكسة لمستوى تكريس استقلالية هذه المجالس ومدى الأخذ بالتنظيم اللامركزي¹⁴⁹.

¹⁴⁸ - التطبيق السليم للديمقراطية على المستوى المحلي، يضمن إشراك سكان الإقليم في شؤونهم المحلية، مما يؤدي إلى الكشف عن أفضل الوسائل لتحقيق التنمية المحلية، للتفصيل أنظر: ماجد راغب الحلو، "الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز"، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، دمشق، عدد 01، 1975، ص 32 و33.

- **CHICOT Pierre-Yves**, « La citoyenneté entre conquête de droits à conquérir », *R.D.P.* n° 01 Paris, 2005, p.216.

- **BENOIT Jean**, « La liberté d'administration locale », *R.D.P.* n° 06, Paris, 2002, p.1070.

¹⁴⁹ - بخصوص هذه الإشكالية، اختلفت اتجاهات الفقهاء، ولكل اتجاه حججه وأسانيدها:

- **الاتجاه المنادي بالتعيين**: يؤسس هذا الاتجاه منطقته على أن التعيين أفضل الأنظمة لتشكيل الجماعات الإقليمية، مع ضرورة تكريس ضمانات تحقق استقلالية المجالس، معتمدا على الحجج التالية: - التعيين يضمن اختيار أفراد ذات كفاءة ومؤهلات علمية وفنية عالية لا يوفرها الانتخاب عادة، - ضرورة إتباع التعيين في الجماعات الإقليمية قياسا على التعيين في الهيئات المصلحية، - تحقيق التجانس في القرارات المصيرية حفاظا على وحدة الدولة، - نفي عيب عدم الاستقلالية بسبب التعيين، - نشاط الجماعات الإقليمية ذات طابع إداري وليس سياسي بالتالي التعيين أصلح للقيام باختصاصات الجماعات الإقليمية التي كانت في الأساس من وظائف الدولة.

- **الاتجاه المنادي بالانتخاب**: يساند غالبية الفقهاء هذا الاتجاه باعتباره أحد الأركان الجوهرية لضمان استقلالية المجالس المحلية، لكون النظام اللامركزي امتداد للنظام الديمقراطي من الناحية الإدارية، مؤسسا هذه الرؤية على الأسانيد التالية: - الانتخاب يؤكد على البعد السياسي للامركزية من خلال تأكيد علاقتها بالديمقراطية، - تحيز الأعضاء المعيّنين للسلطة المركزية لأنها مصدر وجودهم، - تمكين السكان من إدارة مصالحهم المتميزة بأنفسهم، - توعية المواطنين بضرورة المساهمة في التنمية المحلية، - تدعيم الأعضاء المنتخبين بأعضاء استشارية فنية معينة لخدمة المجالس المحلية.

منحت الدولة الجزائرية، على غرار غيرها من الدول التي تبنت هذا التنظيم الإداري، اختصاصات هامة للجماعات الإقليمية، لذا انعكست أهمية هذه المهام على أسلوب اختيارها للأجهزة المخول لها القيام بتسييرها وتنفيذها. علما أن اختيار المشرع الجزائري المنج في تشكيل هيئات الجماعات المحلية بين الانتخاب والتعيين، حيث منحت الهيئات المعنية رتبة الموظف السامي في الدولة (مطلب أول)، في ظل الانتقادات التي وجهت للمشرع حول أحكام التنظيم الانتخابي فيما يخص شروط الترشح¹⁵⁰ وتحديد النتائج¹⁵¹.

ذهب المشرع إلى أبعد من التعيين، حيث كلف الهيئات المعنية باختصاصات هامة على المستوى المحلي، كممثلة للجماعات الإقليمية من جهة، وممثلة للدولة من جهة أخرى. لذا بالضرورة تخضع هذه الأخيرة لرقابة السلطة التي عينتها، وتتلور هذه الرقابة في السلطة الرئاسية¹⁵² (مطلب ثان).

= - الاتجاه المناهض بالمنج بين الانتخاب والتعيين: يرى أنصاره أنه من الممكن الجمع ما بين الانتخاب والتعيين، لتحقيق الاستقلالية والديمقراطية من جهة، وتوفي العناصر ذات الخبرة والكفاءة من ناحية أخرى، مع ضرورة تغليب مركز الهيئات المنتخبة على المعنية. لمزيد من التفصيل حول تشكيل مجالس وهيئات الجماعات الإقليمية، ارجع إلى: - زكريا المصري، مرجع سابق، ص ص 227-238. - خالد سمارة الزغي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص 63 وما يليها. - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، لبنان، 2006، ص 91-92.

¹⁵⁰ - راجع الصفحة من 344 إلى 352 من هذا البحث.

¹⁵¹ - أثر الأسلوب الذي اعتمدته المشرع الجزائري في تحديد نتائج الانتخابات المحلية، المتمثل في نظام التمثيل النسبي، إلى ظهور مجالس متكونة من عدة أطراف سياسية متعارضة، يصعب فيها تحقيق الأغلبية أو التحالف، مما اثر سلبا على الأداء المحلي، للتفصيل راجع: - يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، الميدان: الحقوق والعلوم السياسية، فرع: الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2014-2015، ص 192 وما يليها.

¹⁵² - يتخذ التنظيم الإداري المركزي شكلا هرميا، ويخضع لمبدأ التدرج الذي يقضي خضوع العون الأقل درجة إلى العون الذي يعلوه في التسلسل الإداري، فالسلطة الرئاسية هي سلطة يمارسها الرئيس على مرؤوسه قصد تنفيذ القوانين وحسن تنظيم المرفق العام، وقد اجتهد الفقهاء في محاولة لإيجاد معايير للتمييز بينها وبين الوصاية الإدارية، نذكر منها مايلي: التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية بالنظر إلى طبيعتهما: حيث أن السلطة الرئاسية شاملة وعامة، فهي تتناول الأشخاص المرؤوسين وعملهم دون استثناء، صف إلى ذلك فهي مفترضة أي لا تحتاج إلى نص يقرها، أما الوصاية الإدارية تحمل طابعا استثنائيا، كما أنها تتناول جزء من أعمال الهيئات المحلية. عيب على هذا المعيار كون أنه توجد بعض المرافق أو بعض الموظفين يتميزون عن غيرهم، حيث نظمت التشريعات وسائل وطرق وحدود وشروط ممارسة الرقابة عليهم.

التمييز بين الوصاية والسلطة الادارية من حيث وسائل ممارستها: تبنى هذا المعيار الفقيه دي لوبادير حيث يرى أن الرئيس في الجهاز المركزي يحق له توجيه مرؤوسيه، وإعطائهم أوامر واجبة التنفيذ، كما تمنح له أحقية تعديل قرارات الموظفين حتى بعد إصدارها وصولا إلى سلطة الحلول محل الموظف لاتخاذ القرار بدلا منه، بعكس وجوب تمتع الوحدات المحلية بالاستقلال في مواجهة=

المطلب الأول

تأكيد الهيمنة المركزية بتقوية مركز موظفي الدولة السامين محليا

تعتبر وظيفة تمثيل الدولة على المستوى المحلي، إحدى أهم الوظائف وأكثرها حساسية لكونها وظيفة إدارية وسياسية في نفس الوقت، حيث من المفترض أن تكون وسيلة لتخفيف المركزية الإدارية عن طريق إحدى صورها، ألا وهي عدم التركيز الإداري من جهة، و يكون متولي هذا المنصب وسيطا بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية كنائب عنها من جهة أخرى¹⁵³.

يتعدى المركز القانوني للهيئات المعنية على مستوى البلدية والولاية وظيفة تمثيل الدولة، بل هي ممثلة أيضا للجماعة الإقليمية، إلى حد انفرادها أحيانا بمركز صنع القرار لكونها هيئات إما تتمتع باختصاص التسيير، أو التنفيذ، خصها المشرع بالتفصيل إما في قوانين الولاية

=السلطة المركزية، تنافيا مع سلطة التوجيه والإقرار والتعديل. عيب كذلك على هذا المعيار كون الواقع العملي علمنا أن الوحدات المحلية أيضا تخضع لسلطة التعديل والأمر خصوصا عند اتخاذ السلطة المركزية قرارا برفض المصادقة أو من خلال المنح المالية التي تتلقاها وما يستتبع ذلك من توجيهات السلطة المانحة في كيفية توظيفها. التمييز بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية من حيث شروط تحريكهما: يكمن جوهر هذا المعيار في أنه لا يمكن تحريك الوصاية الإدارية إلا بنص، بينما يجوز تحريك السلطة الرئاسية بناء على تظلم، ردّ على هذا المعيار بالقول أنه لا يوجد نص قانوني يمنع المتضرر من قرارات الهيئات اللامركزية من إبداء تظلمه إلى السلطة الرئاسية. التمييز بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية من حيث طبيعة القرار الصادر من السلطة العليا: مفاد هذا المعيار أن قرارات الهيئات اللامركزية منفصلة عن قرارات الجهة الوصية، بعكس قرارات السلطة الرئاسية، حيث أن أعمال المجالس المحلية تنسب إليها وتحمل مسؤولياتها حتى ولو تمت المصادقة عليها من الجهة الوصية، ضف إلى إمكانية عدولها عن قراراتها إذا ارتأت ذلك. لقي هذا المعيار استحسان الكثير من الفقهاء نظرا لبساطته ووضوحه وتمكينه للباحث من الكشف عن طبيعة القرار. لمزيد من التفصيل عد إلى: محمد محمد ابراهيم رمضان، مرجع سابق، ص 68-69، - سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 81، - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 118.

-RENAUDIN Frédéric, Les inspections générales dans le système administratif français, Thèse pour obtenir le grade de docteur, Discipline: Droit public, U.F.R de droit, Université Paris II- Panthéon Assas, soutenue le 19 novembre 2003, p.45.

-LE MOIGNE Meurthe, Les compétences des collectivités territoriales en droit public français, Thèse pour obtenir le grade de docteur, Discipline : Droit public, U.F.R. Droit-sciences économiques, Université de Bretagne occidentale, soutenue le 01 décembre 2007, pp.231-240.

¹⁵³-للتفصيل أنظر بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 54 وما يلها.

- HAMIDI Hamid, « Les élections locales de novembre 2012, problématique de gouvernance locales », communication au colloque sur « La loi électorale Algérienne » (en arabe), organiser par la faculté de droit et des sciences politiques, université du 08 mai 1945, Guelma, le 03 et 04 mars 2013, p.14.

والبلدية أو بموجب نصوص تنظيمية، وهي متعددة على مستوى الولاية (فرع أول) أو البلدية (فرع ثان).

الفرع الأول

تعدد رجال السلطة على مستوى الولاية

تتشكل الجماعات الإقليمية في الجزائر، كما سبقت الإشارة، من مجالس شعبية منتخبة وهيئات معينة تشاركها في صنع القرار المحلي، وهذه الأخيرة تنقسم إلى نوعين، منها صانعة القرار وأخرى مساعدة¹⁵⁴، نصفها في هذا المقام برجال السلطة¹⁵⁵.

¹⁵⁴ - الأجهزة المساعدة للوالي على مستوى الولاية طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 94-215، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مرجع سابق، تتمثل في:

- الكتابة العامة أو الأمانة العامة: التي يشرف عليها الأمين العام للولاية.
- المفتشية العامة: التي يتولاها تحت السلطة الرئاسية للوالي مفتش عام و مفتشين مساعدين.
- مصالح التقنيين و الشؤون العامة والإدارة المحلية.
- الديوان: الذي يتولاه مدير الديوان تحت إشراف الوالي.
- الدائرة: وهي من المصالح الخارجية للولاية.
- مجلس الولاية: يتولى مهمة التنسيق بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية التي تتولاها الولاية.
- للتفصيل حول المركز القانوني للأجهزة المساعدة للوالي في الجزائر راجع:

- المواد من 137 إلى 170 من الأمر رقم 69-38، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.
 - المواد من 119 إلى 125 من القانون رقم 90-09، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.
 - المواد من 127 إلى 131 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.
 - المواد من 04 إلى 30 من المرسوم التنفيذي 94-215، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مرجع سابق.
- ولمزيد من التوضيح راجع: لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005 ص 207 وما يليها، - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 117 وما يليها، - زغودود علي، الإدارة المركزية في الجمهوري الجزائرية، الطبعة الثانية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 81 وما يليها.
- **OUCHEN Mohamed**, « Pouvoir de l'assemblée populaire de wilaya », R.C.E, n° 03, Alger, 2003, p79 et s...

¹⁵⁵ - برز هذا المصطلح بصفة موسعة في المغرب، للتمييز بين الهيئات المنتخبة والمعينات في الهيئات الترابية المغربية، حيث له معنى واسع يشمل جميع الأشخاص المعيّنين الذين يمثلون السلطة، بينما معناه الضيق فيرمز إلى الأشخاص المعيّنين على المستوى المحلي، الذين ينتمون على مستوى التسلسل الإداري لوزارة الداخلية ويمتلكون تنسيق عمل الإدارات، يندرج ضمنهم في المغرب كل من: العامل، الكاتب العام للعمالة، رئيس المنطقة الحضرية، رئيس الدائرة القروية، الباشا، للتفصيل راجع: - بنمير المهدي، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية، مطبعة وليلي، مراكش، 2010، ص ص 59-62. - الحاج شكرة، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المحمدية، 2009، ص 142 وما يليها.

حدّدت الفقرة الثامنة من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي المحدّد قائمة الوظائف العليا في الإدارة المحلية للدولة الجزائرية¹⁵⁶، والمتمثلة في: الوالي (فقرة أولى)، رئيس قسم أو مسؤولي المصالح الخارجية، الكاتب العام للولاية (فقرة ثالثة)، مفتش عام بالولاية، رئيس دائرة (فقرة رابعة)، رئيس ديوان الوالي، هذا إلى جانب المركز المستحدث للوالي المنتدب (فقرة ثانية). وفيما يلي سنكتفي بدراسة الهيئات الأكثر تأثيرا في تسيير الجماعات الإقليمية على مستوى الولاية.

الفقرة الأولى: الوالي: موظف سامي ذو صفة مركبة

يعتبر الوالي موظفا ساميا في الدولة الجزائرية¹⁵⁷، وأحد أهم الهيئات تأثيرا على مستوى الجماعات الإقليمية، خصوصا الولاية باعتباره ذو صفة مزدوجة¹⁵⁸، حيث يمثل الدولة ويعد الهيئة التنفيذية كممثل للولاية، وهو معين بموجب مرسوم رئاسي، طبقا لنص المادة 91 من دستور 1996¹⁵⁹.

¹⁵⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 31 صادر في 28 جويلية 1990.

¹⁵⁷ - هذا ما تؤكده المادة الأولى من المرجع نفسه، حيث نصت: "تحدّد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية كما يأتي (8) في الإدارة المحلية - الوالي...".

¹⁵⁸ - تبنت العديد من التشريعات هذه النظرية الكلاسيكية للازدواج الوظيفي الذي استعمل البعض في وصفه عبارة "ثنائية الرأس"، (bicéphalisme)، للتفصيل راجع: **اليقوي محمد**، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2008، ص 115 و 116. في حين أن ممثل الدولة في فرنسا على المستوى الجهوي هو **le préfet**، الذي كان سابقا يقوم بدور السلطة التنفيذية لقرارات الجهة، كما يستدعي المجالس للاجتماع، وتقوم المصالح التابعة له بإعداد وتنفيذ ميزانية الجهة، كان يمارس رقابة المشروعية على مداولات المجالس، غير أنه بإقرار المشرع الفرنسي للقانون رقم 82-213 تقلصت سلطاته حيث صار دوره محدد في: - تطبيق السياسات الوطنية الأوروبية على المستوى الجهوي، - إنعاش سياسة التنشيط مع باقي الفاعلين في المجال البيئي والثقافي، - إدارة المصالح الخارجية للدولة، اتخاذ القرارات في المسائل المندرجة ضمن اختصاصات الدولة، متابعة النشاطات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي، رئاسة المؤتمر الإداري الجهوي، - تقليص دوره الرقابي حيث لم يعد يمارس رقابة وصاية سابقة على قرارات المجلس بل صار دوره إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري المختص إذا لاحظ أن القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي غير مشروعة، أما في مجال التنفيذ فقد صار رؤساء المجالس هم المعنيين بالتنفيذ، راجع: **مليح هشام**، "تجربة الجهوية الموسعة في فرنسا"، سلسلة **اللامركزية والإدارة الترابية**، عدد 19، الدار البيضاء، 2012، ص 170 و 171. للتفصيل في هذا الموضوع راجع: - **حمدان رشيد عبد الله الجمال**، الإدارة المحلية ودورها في تمويل التنمية في الأردن، (د.د.ن)، عمان، 2000، ص 44 و 45.

- **DANTONEL-COR Nadine**, Droit des collectivités territoriales, 04^e édition, Bréal, France, 2011, p.56 et p.279, - **GOHIN Olivier et autres**, op.cit, pp.555-582.

- **PANDAVEN Philippe**, Contrôle de légalité et collectivités territoriales, Berger-Levrault, Paris, 2011, pp.81-102.

¹⁵⁹ - راجع المادة 91 من دستور 1996، مرجع سابق، التي كانت تقابلها المادة 78 قبل تعديل 2016.

انتقد المشرع الجزائري لعدم سنه لقانون أساسي خاص بالولاية، ليحدد بدقة شروط تعيينه، والحقوق التي يتمتع بها والواجبات المفروضة عليهم. بل اكتفى بذكر مهامه حسب الصفة في قوانين الولاية¹⁶⁰. وهذا ما تؤكد القوانين المتعلقة بالولاية، حيث نصت المادة 150 من الأمر رقم 38-69 على: "إن الوالي هو حائز على سلطة الدولة في الولاية، مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء. يعين بموجب مرسوم". وتضيف المادة 151 من نفس القانون: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والأنظمة، وهو مكلف بتطبيق عمل الحكومة في الولاية".

في حين خصص المشرع في ظل القانون رقم 90-09 الباب الرابع منه، للتفصيل في مهام الوالي باعتباره ذو صفة مزدوجة¹⁶¹، حيث وبصفته ممثلا للولاية نصت المادة 86 على: "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها...". أما بصفته ممثلا للدولة فقد نصت المادة 92 على: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية...".

نص المشرع في ظل القانون الساري المفعول رقم 12-07 في نص المادة 02 منه على: "للولاية هيئتان هما: - المجلس الشعبي الولائي، - الوالي"، في حين خصص الباب الثالث بأكمله للتفصيل في الصفة المركبة للوالي ومهامه سواء كممثل للولاية¹⁶² أو بصفته صورة عدم التركيز

¹⁶⁰ - بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 113.

¹⁶¹ - لمزيد من التفصيل حول مهام الوالي في ظل القانون رقم 90-09 يتعلق بالولاية، مرجع سابق، راجع المواد من 83 إلى 102، أنظر كذلك: - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 124 إلى 131، - فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 181 - 189، - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2006، ص 30 وما يليها.

¹⁶² - طبقا للقانون الساري المفعول رقم 12-07، مرجع سابق، تلخص مهام الوالي بصفته ممثلا للولاية في:

- إعداد ميزانية الولاية، طبقا لنص المواد 107 و 160،

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي عن طريق سلطته في إصدار قرارات، طبقا لنص المادة 102 و 124.

- الالتزام بإعلام المجلس الشعبي الولائي بنشاطات الولاية، المالية والإدارية منها، بواسطة تقارير دورية عن مستوى تنفيذ المداولات وكذا إعداد الحساب الإداري باعتباره الأمر بالصرف.

- باسم الولاية يسهر على إدارة أملاكها و الحقوق الناتجة عن ممتلكاتها.

- تمثيل الولاية في جميع الأعمال المدنية والإدارية وهذا ما أكدته كذلك المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد 21 صادر في 23 أفريل 2008 "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية". =

نظرا للسلطات المسندة إليه باعتباره مفوض الدولة¹⁶³ في إقليم الولاية، حيث كرر في نص المادة 105 منه ما ورد في نص المادة 86 من القانون رقم 90-09 باعتباره ممثلا للولاية، بيد أنه استبدل لفظ مندوب بمفوض الحكومة في نص المادة 110 منه¹⁶⁴.

الفقرة الثانية: الوالي المنتدب: وال مكرر

سبقت الإشارة أن المؤسس الدستوري الجزائري قد كرس الولاية والبلدية فقط كجماعات إقليمية في إطار تطبيق التنظيم اللامركزي في نص المادة 16 من دستور 1996، كما أن كان واضحا في منحه اختصاص التشريع فيما يخص التقسيم الإقليمي للبلاد للبرلمان¹⁶⁵. لم يتوان رغم ذلك رئيس الجمهورية سنة 1997 عن خرق مبادئ الدستور بإصداره الأمر رقم 97-15 الذي غير من النظام القانوني لولاية الجزائر، ليحولها إلى محافظة الجزائر الكبرى¹⁶⁶، التي تقسم

= ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية، طبقا لنص المواد 109 و127 التي تنص: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزء منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك". لمزيد من التفصيل راجع المواد من 102 إلى 109 من القانون 07-12. يتعلق بالولاية، مرجع سابق وللتفصيل راجع: بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 114 و115.

¹⁶³ - طبقا للقانون الساري المفعول تتلخص مهام الوالي بصفته ممثلا للدولة في:

- يعتبر مفوضا عن الحكومة في الولاية.

- ممارسة الوصاية الإدارية على البلدية عضويا ووظيفيا طبقا للقانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- الضبط الإداري باعتباره المسؤول عن الحفاظ على النظام العام والسكينة العامة، طبقا لنص المادة 114 من قانون الولاية، ويساعده في ذلك مندوبون مكلفين بالأمن، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-314، المؤرخ في 14 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهمهم وقانونهم الأساسي، ج.ج.د.ش عدد 84 الصادر في 20 ديسمبر 1993

- الضبط القضائي في حال الاستعجال وعدم تدخل الشرطة القضائية طبقا لنص المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية التي تنص: "يجوز لكل وال في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة وعند الاستعجال فحسب، إذا لم يكن قد وصل إلى علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات أو الجنح الموضحة آنفا أو يكلف بذلك كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين. وإذا استعمل الوالي هذا الحق المخول له فإنه يتعين عليه أن يقوم فورا بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لبدء هذه الإجراءات وأن يتخلى عنها للسلطة القضائية ويرسل الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم جميع الأشخاص المضبوطين...". أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ج.د.ش عدد 47 صادر في 09 جوان 1966، معدّل ومتمم.

¹⁶⁴ - راجع المادة 105 و110 من المرجع نفسه.

¹⁶⁵ - راجع المواد 16 و140 من دستور 1996، مرجع سابق.

¹⁶⁶ - نصت المادة الأولى من الأمر رقم 97-15، مؤرخ في 31 ماي 1997، يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ج.د.ش عدد 38 صادر في 04 جوان 1997: "يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الخاصة بتنظيم ولاية الجزائر وسيرها وعملها"، =

إلى دوائر إدارية عددها اثني عشر، مع العلم أنها تبقى محافظة على المهام الموكلة لها برسم القانون الساري المفعول في ذاك الوقت 09-90¹⁶⁷.

منح اختصاص تسيير محافظة الجزائر الكبرى لهيئتين، هيئة تداولية تتشكل من 55 عضوا¹⁶⁸، وهيئة تنفيذية¹⁶⁹ يمثلها الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى، باعتباره عضو في مجلس الحكومة¹⁷⁰، ويساعده في ممارسة هذه المهمة ولاية مندوبون¹⁷¹ des walis délégués مكلفون بتسيير الدوائر الإدارية¹⁷²، يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة¹⁷³.

= أما المادة الثانية فقد نصت: "ولاية الجزائر جماعة إقليمية تخضع لقانون أساسي "خاص" يحدده هذا الأمر، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي".

¹⁶⁷ - لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 239 و 240.

¹⁶⁸ - ينتخبون وفقا للأمر رقم 07-97، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

¹⁶⁹ - تتلخص اختصاصاته في: - كممثل للدولة بتمثيل الدولة في جميع النشاطات المخولة له، - حضور اجتماعات مجلس الوزراء ومجلس الحكومة، - حضور اجتماعات الهيئة التداولية للمحافظة. للتفصيل راجع: - الأمر رقم 15-97، يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى مرجع سابق، والمرسوم الرئاسي رقم 292-97، المؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 51، صادر في 06 أوت 1997.

¹⁷⁰ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 300-99، المؤرخ في 24 ديسمبر 1999، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر.ج.د.ش عدد 93 صادر في 26 ديسمبر 1999.

¹⁷¹ - ليست هذه المرة الأولى التي يستعمل فيها المشرع مصطلح الوالي المنتدب، بل استحدث مثل هذا المنصب بموجب المرسوم التنفيذي رقم 480-97، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 83 صادر في 17 ديسمبر 1997، حيث نصت المادة 02 منه على أن إدارة المحافظة تشمل: الأمين العام، مندوب الأمن، المفتشية العامة، الولاية المنتدبون، مندوبو القصة، مديريات المحافظة.

¹⁷² - وهم بمثابة رؤساء الدوائر في الولايات، مكلفون بمساعدة الوزير المحافظ.

تتمثل مهام الوالي المنتدب تحت سلطة الوزير المحافظ في: - التنشيط المحلي، - تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية وحماية الساحل، - مراقبة التعمير وإعادة هيكلة الإطار المبنى وتجهيزه، - تقليص السكن الوضيع وحماية الأراضي الفلاحية، لمزيد من التفصيل راجع مواد المرسوم التنفيذي رقم 480-97، المرجع نفسه. وللتوضيح أنظر: لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 240.

¹⁷³ - للتفصيل حول مركز الوالي المنتدب في تلك الفترة راجع: بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2004-2005، ص 04 وما يليها.

أثار إنشاء محافظة الجزائر الكبرى الكثير من الانتقادات، لتعدي الأمر المنشئ لها على المادة 15 من الدستور، لكن وبعد إخطار المجلس الدستوري¹⁷⁴ أقر هذا الأخير بعدم دستورية الأمر رقم 97-15، وذلك بموجب قرار صدر عنه سنة 2000¹⁷⁵.

عاد منصب الوالي المنتدب، والذي يعين بمرسوم رئاسي¹⁷⁶، إلى الواجهة في سنة 2015، كمسير للمقاطعات الإدارية التي أنشأها المرسوم لرئاسي رقم 15-140 في بعض الولايات¹⁷⁷، حيث قسّم تلك الولايات إلى مقاطعات إدارية¹⁷⁸ وإلى دوائر تشرف على مجموعة من البلديات¹⁷⁹، مع التأكيد أنه يمارس اختصاصاته تحت سلطة والي الولاية¹⁸⁰.

¹⁷⁴ - في مجال الرقابة على دستورية القوانين وجهت للمؤسس الدستوري الجزائري عدّة انتقادات في تنظيمه لهذه المسألة، سواء من حيث تشكيلة المجلس الدستوري، نوعية الرقابة التي يمارسها وكذا آلية الإخطار المشتراط توفرها لمباشرة المجلس الدستوري لعمله، للتفصيل أنظر: - المواد من 153 إلى 159 من دستور 1989، مرجع سابق، و المواد من 163 إلى 169 من دستور 1996 قبل تعديله في 2016، مرجع سابق،

- بجاوي محمد، "المجلس الدستوري، صلاحيات، انجازات وآفاق"، الفكر البرلماني، عدد 05، الجزائر، 2004، ص ص 35-70.
- بن سهيلة ثاني بن علي، "المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية، دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر"، إدارة، عدد 02، الجزائر، 2001، ص ص 45-61.

- **YELLES-CHAOUCHE Bachir**, Le conseil constitutionnel en Algérie, O.P.U, Alger, 1999.
بينما حاليا تدارك المؤسس الدستوري العديد من الانتقادات وسد العديد من الثغرات، وهذا ما نستنتجه من خلال المواد 181 إلى 191 من دستور 1996، بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹⁷⁵ - قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.ا.م.د/2000، مؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 07 صادر في 28 نوفمبر 2000.

¹⁷⁶ - تنص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة والمرتبطة بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29 الصادر في 31 ماي 2015، على: "تصنف وظيفة الوالي المنتدب والأمين العام للمقاطعة الإدارية ورئيس ديوان الوالي المنتدب والمدير المنتدب وظائف عليا في الدولة، كلما دعت الحاجة بموجب نص".

¹⁷⁷ - تقدر عدد هذه الولايات بثمانية، حيث تنص المادة الأولى من المرجع نفسه، على: "هدف هذا المرسوم إلى إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المطبقة على تنظيمها وسييرها وكذا مهام الوالي المنتدب".

¹⁷⁸ - نصت المادة 02 من المرجع نفسه: "تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيروها ولاية منتدبون، وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم".

¹⁷⁹ - هذا ما يظهره الملحق بالمرجع نفسه.

¹⁸⁰ - تنص المادة 03 من المرسوم نفسه على: "ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب، تحت سلطة والي الولاية، أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها".

لم يقدم المشرع تعريفا للمقاطعة الإدارية ، كما انه لم يبين الفرق بينها وبين الدائرة، بل اكتفى بتحديد صلاحيات الوالي المنتدب في المرسوم الرئاسي رقم 15-140¹⁸¹ ، دون تمييز بينها وبين صلاحيات رئيس الدائرة في حالة تنازع الاختصاص¹⁸² نظرا للتشابه والتداخل فيما بينهما.

نفترض أن الاختصاصات المقيدة للوالي المنتدب في هذا المرسوم هي على سبيل الحصر، عكس اختصاصات رئيس الدائرة، لأنه لم ينص على توسيع اختصاصاته بموجب تفويض الوالي لما يراه مناسباً من اختصاصاته للوالي المنتدب¹⁸³ عكس ما نص عليه لرئيس الدائرة، لأن المادة 12 سمحت فقط للوالي منح الوالي المنتدب تفويض التوقيع فيما يخص الأمر بالصرف¹⁸⁴.

في حين أصدر المرسوم التنفيذي رقم 15-141 لتنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها¹⁸⁵، الذي وضع تحت سلطة الوالي المنتدب، الأجهزة والهيكل التالية¹⁸⁶:

- هيكل الإدارة العامة¹⁸⁷،

¹⁸¹ - تتمثل اختصاصات الوالي المنتدب فيما يلي: - مراقبة أنشطة البلديات التابعة لها و مصالح الدولة فيها، - تأهيل المصالح العمومية التابعة للمقاطعة، - السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات و قرارات مجلس الحكومة والولاية والمجلس الشعبي الولائي، على إقليم المقاطعة الإدارية، - الحفاظ على الأمن تحت سلطة الوالي، - تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي، الثقافي، الرياضي، - السهر على تنفيذ القوانين التي تحكم الأنشطة التجارية، - العمل على تحقيق التنمية وتشجيع الاستثمار والنشاط الفلاحي، - تقديم تقارير دورية عن نشاطات المقاطعة. راجع المواد من 03 إلى 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة والمرتبطة بها، مرجع سابق.

¹⁸² - نفس هذه الصلاحيات يتمتع بها رئيس الدائرة ، لكن ما يميز بينهما أن المشرع منح صراحة اختصاص المصادقة على بعض مداوالت المجالس الشعبية البلدية لرئيس الدائرة حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق. في حين لم يتطرق لهذه المسألة للوالي المنتدب.

¹⁸³ - راجع الصفحة 71 من هذا البحث.

¹⁸⁴ - هذا ما نفهمه من نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة والمرتبطة بها، مرجع سابق، التي تنص: " يتلقى الوالي المنتدب في حدود اختصاصاته تفويضا بالإمضاء من والي الولاية، يمنحه صفة الأمر بالصرف طبقاً لأحكام المادة 29 ... يلتزم الوالي المنتدب والمديرون بإعلام والي الولاية عن العمليات التي يباشرونها على مستوى المقاطعة الإدارية".

¹⁸⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 15-141، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، مرجع سابق.

¹⁸⁶ - إذا ما قارنا أجهزة الولاية مع أجهزة المقاطعة الإدارية نجدها جد متشابهة سواء من حيث التسمية أو الاختصاصات، وهذا ما يدفعنا للتكهن أن الغرض من إنشاء المقاطعات الإدارية هو تحضير هذه الأقاليم إلى تقسيم إقليمي جديد لترقى إلى مستوى ولايات.

¹⁸⁷ - تشمل الإدارة العامة في المقاطعة على الأمانة العامة، الديوان، مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية، اختصاصاتها وردت ضمن المواد من 04 إلى 11 من المرجع نفسه.

- المديريات المنتدبة¹⁸⁸ ،

- مجلس المقاطعة الإدارية¹⁸⁹ .

الفقرة الثالثة: الأمين العام للولاية

ظهر منصب الأمين العام للولاية نهاية الثمانينات وبداية من 1990، حيث لم يكن من بين الأجهزة المساعدة للوالي في ظل الأمر رقم 69-38، وبغرض تطبيق نص المادة 106 من القانون رقم 90-09، التي تنص: " للولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة..."¹⁹⁰ .

أصدرت السلطة التنفيذية جملة من المراسيم التي توضح مركزه والمهام المنوطة به، تتمثل في المرسوم رقم 86-30¹⁹¹ ، المراسيم التنفيذية رقم 90-226¹⁹² ، 90-227¹⁹³ ، 90-230¹⁹⁴ ، 90-285¹⁹⁵ .

¹⁸⁸ - تنشأ على مستوى المقاطعة الإدارية مجموعة من المديريات وهي المديرية المنتدبة للطاقة، لترقية الاستثمار، للمصالح الفلاحية، للتجارة، للموارد المائية والبيئية، للأشغال العمومية، للسكن والعمران، للتشغيل، للنشاط الاجتماعي، للشباب والرياضة، للسياحة والصناعة، مع إمكانية إنشاء مديريات أخرى حسب الحاجة، طبقاً لنص المواد من 12 إلى 15 من المرجع نفسه.

¹⁸⁹ - يجتمع مجلس المقاطعة مرتين في الشهر برئاسة الوالي المنتدب، يخضع لنفس أحكام مجلس الولاية، يسهر على تنسيق نشاط المقاطعة، راجع المواد من 16 إلى غاية 21 من المرجع نفسه.

¹⁹⁰ - أبقى المشرع تقريبا على نفس فحوى المادة 106 من قانون الولاية الملغى 90-09، في نص المادة 127 من قانون الولاية رقم 07-12 ، مرجع سابق، حيث تنص هذه الأخيرة على: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها.

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك".

¹⁹¹ - مرسوم رقم 86-30، مؤرخ في 18 فيفري 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ويحدد مهامها وتنظيمها، ج.ر.ج.د.ش عدد 08 صادر في 19 فيفري 1986.(ملغى).

¹⁹² - مرسوم تنفيذي رقم 90-226، مؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.د.ش عدد 31 صادر في 28 جويلية 1990.

¹⁹³ - مرسوم تنفيذي رقم 90-227، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان المؤسسات والهيئات العمومية، مرجع سابق.

¹⁹⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.د.ش عدد 31 صادر في 28 جويلية 1990.

¹⁹⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 90-285، مؤرخ في 29 سبتمبر 1990، يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج.ر.ج.د.ش عدد 38 صادر في 29 سبتمبر 1990.(ملغى)

يعين الأمين العام للولاية بموجب مرسوم رئاسي، تطبيقا لنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 240-99¹⁹⁶، باعتباره موظفا ساميا في الدولة على غرار منصب الوالي. ويمارس تحت سلطة الوالي، جملة من المهام التي حددتها السلطة التنفيذية في المرسوم التنفيذي رقم 215-94¹⁹⁷، كما يلي:

- السهر على سير العمل الإداري واستمراريته،
- متابعة نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية،
- تنسيق أعمال المديرين في الولاية،
- تنشيط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات،
- متابعة عمل أجهزة الولاية وهيكلها،
- تنشيط الهياكل المكلفة بالبريد ومراقبتها.

الفقرة الرابعة: رئيس الدائرة: حلقة مركزية في نظام لامركزي

كرّس المشرّع الجزائري الدائرة بموجب الأمر رقم 38-69، المتضمن قانون الولاية، في الباب الرابع منه، في إطار الأحكام الانتقالية¹⁹⁸ وذلك في المواد من 166 إلى 170 منه، حيث أوردت المادة 166 تعريفا غامضا للدائرة¹⁹⁹: "يقسم تراب الولاية إلى دوائر، وأن الدائرة هي قسم إداري تعين حدوده الترابية وتعُدّل أو تلغى بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الدّاخلية"، في حين وضحت المواد الأخرى الغرض من إنشائها.

¹⁹⁶ - مرسوم رئاسي رقم 240-99، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق، لمزيد من التفصيل راجع: -عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 95 و96.

¹⁹⁷ - أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 215-94، يحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

¹⁹⁸ - مع العلم أن الجزائر قبل هذه الفترة كانت تطبق التشريع الفرنسي شرط ألا يتنافى مع السيادة الوطنية، طبقا للقانون رقم 157-62.

-voir l'article 02 de la loi n 62-157 du 31 décembre 1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur, J.O.R.A.D.P, n02, du 11 janvier 1963. (abrogé).

¹⁹⁹ - عرفها المشرع الفرنسي بموجب المرسوم المؤرخ في 01 جويلية 1992 المتعلق بميثاق عدم التركيز بأنها الإطار الإقليمي لإنعاش

التطور المحلي والنشاط الإداري المحلي للدولة، كما أنها تعني الكيان الإقليمي الذي تقسم المحافظة إليه.

- l'article 05 du décret 92-904 du 01 juillet 1992 modifié portant la charte de la déconcentration, dispose : « **L'arrondissement set le cadre territorial et l'animation du développement local de l'action administrative locale de l'Etat** » www.légifrance.gouv.fr

ترك تكريس المشرع للدائرة ضمن الأحكام الختامية في الأمر رقم 69-38 انطبعا بأنها استحدثت لظرف مؤقت أو استثنائي²⁰⁰، مع العلم أنه قد تغاضى عن تخصيص حيز لها، رغم تأثيرها في التسيير المحلي، في كل من قانوني الولاية رقم 90-09 و 12-07 أو في قانون البلدية رقم 11-10 باعتبار رئيسها يتمتع بسلطة الوصاية²⁰¹. بل أشار إليها في المراسيم المتعلقة بالتنظيم الإقليمي للبلاد على سبيل تحديد عددها وكذا المراسيم المحددة للبلديات المنشطة في كل دائرة²⁰² كتبرير قانوني لإنشاء الدوائر.

ظلت الدائرة كصورة لعدم التركيز الإداري موجودة واقعا بعد إلغاء الأمر رقم 69-38، وتجسد وجودها القانوني بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 الذي حدد قائمة البلديات المنشطة من قبل رئيس الدائرة، هذا الأخير الذي أبقى المشرع على صلاحياته بموجب المرسوم رقم 82-31²⁰³، والمرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي رهن شرعية الدائرة بالوجود القانوني لرئيسها²⁰⁴.

²⁰⁰ - لأن الجزائر كانت حديثة العهد بالاستقلال، وكانت تسعى إلى تغطية الفراغ الذي تركته الإطارات الفرنسية التي غادرت الجزائر من جهة وإحداث توازن بين استقلالية المجموعات المحلية و الحفاظ على وحدة الدولة من جهة أخرى.
-KELKEL Abdelkader, La daïra -circonscription administrative-, imprimerie A.guerfi, Algérie.2003, p.33.

²⁰¹ -راجع الصفحة 43 و 44 من هذا البحث

²⁰² - في بداية إنشاء الدوائر كان عددها 91 وحاليا يقدر ب 553 بإصدار السلطة التنفيذية للمراسيم التالية:
- مجموعة المراسيم من رقم 74-124 إلى غاية 74-154، مؤرخة في 12 جويلية 1974، تحدد الحدود الإقليمية وتكوين كل ولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، الصادرة في 16 جويلية 1974.
- مرسوم رقم 84-302، مؤرخ في 13 أكتوبر 1984، يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، ج.ر.ج.د.ش عدد 49 صادر في 17 أكتوبر 1984، معدل ومتمم بالمرسوم رقم 85-230، مؤرخ في 25 أوت 1985، ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 28 أوت 1985.
- مرسوم رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، صادر في 07 فيفري 1984.
- مرسوم رقم 86-310، مؤرخ في 16 ديسمبر 1986، يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 52 صادر في 20 ديسمبر 1986.
- مرسوم تنفيذي رقم 91-306، مؤرخ في 24 أوت 1991، يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 41، صادر في 04 سبتمبر 1991.
²⁰³ - مرسوم رقم 82-31، مؤرخ في 23 جانفي 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 04 صادر في 26 جانفي 1992، معدل ومتمم بموجب مرسوم رقم 82-372 مؤرخ في 27 نوفمبر 1982، ج.ر.ج.د.ش عدد 48 صادر في 30 نوفمبر 1982، معدل ومتمم بموجب مرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 18 فيفري 1986، ج.ر.ج.د.ش عدد 08 صادر في 19 فيفري 1986.
²⁰⁴ - تتكون الدائرة إلى جانب رئيسها من المصالح التالية: =

باعتبار منصب رئيس الدائرة من الوظائف السامية في الدولة الجزائرية²⁰⁵، يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية، يخضع للسلطة الرئاسية للوالي باعتباره ممثلاً للدولة، كونه من الأجهزة التابعة للولاية²⁰⁶.

يستنتج من تحليل مواد المرسوم رقم 31-82 والمرسوم التنفيذي رقم 94-215، أن لرئيس الدائرة اختصاصات واسعة وهامة في تسيير الجماعات الإقليمية²⁰⁷، علماً أن المشرع لم يعمد إلى

= المصالح الإدارية: والمتمثلة في مكتب الأمانة العامة الذي يرأسه الأمين العام للدائرة، مكتب الديوان، مكتب الشؤون الاجتماعية، الثقافية والصحية. مكتب الشؤون القانونية، مكتب الوصاية البلدية، مكتب التخطيط والشؤون الاقتصادية، مكتب المكلف بمهمة الأمن.

- المصالح التقنية الخارجية التابعة للدائرة: المديريات الفرعية المنبثقة عن المديريات الولائية، و مصالح أخرى. للتفصيل حول بعض صلاحيات هذه المصالح راجع النصوص القانونية التالية:

- مرسوم تنفيذي رقم 08-142، مؤرخ في 11 ماي 2008، يحدد قواعد منح السكن العمومي الإيجاري، ج.ر.ج.د.ش عدد 24 صادر في 11 ماي 2008- مرسوم تنفيذي رقم 10-123، مؤرخ في 28 أفريل 2010، يحدد الشروط العامة لتحضير الإحصاء الاقتصادي وتنفيذه، ج.ر.ج.د.ش عدد 28 صادر في 28 أفريل 2010.

- مرسوم تنفيذي رقم 08-127، مؤرخ في 30 أفريل 2008، يتعلق بجهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، ج.ر.ج.د.ش عدد 23 صادر في 04 ماي 2008.

- مرسوم تنفيذي رقم 11-119، مؤرخ في 20 مارس 2011، يحدد شروط و كفاءات وضع المحلات المنجزة في برنامج "تشغيل الشباب" تحت تصرف، ج.ر.ج.د.ش عدد 17 صادر في 20 مارس 2011.

- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 02 مارس 1987، يتضمن إنشاء لجان تكلف بالمتابعة المستمرة لبرامج مكافحة تنقل الأمراض عن طريق الماء، ج.ر.ج.د.ش عدد 18 صادر في 04 أفريل 1987.

- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 25 ماي 2011، يتعلق بملف بطاقة التعريف الوطنية وجوازات السفر، ج.ر.ج.د.ش عدد 31 صادر في 05 جوان 2001.

- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 26 ديسمبر 2011، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني، ج.ر.ج.د.ش عدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012.

- Voir aussi **SERIAK Lahcène**, Guide des citoyen : wilaya-daïra-commune, ENAG éditions, Algérie, 1997.

²⁰⁵ - هذا ما تؤكدته الفقرة 08 من المادة 01، من المرسوم التنفيذي رقم 90-227، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، مرجع سابق.

²⁰⁶ - زغودود علي، مرجع سابق، ص 87 و 88.

²⁰⁷ - تتلخص اختصاصات رئيس الدائرة طبقاً للمرسوم رقم 31-82 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، مرجع سابق، والمواد من 09 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكله، مرجع سابق.

- مساعدة الوالي في صلاحية تمثيل الدولة، - السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، - تنفيذ قرارات الحكومة ومجلس الولاية، والمجلس الشعبي الولائي، - المصادقة على أعمال البلديات التي يشرف عليها، - التنسيق مع الوالي في جل القضايا المتعلقة بالتنمية المحلية، - السهر على السير الحسن للعمليات الانتخابية، - الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي، =

حصر اختصاصاته بل ترك مجالها مفتوح للوالي الذي يتمتع بسلطة تفويض صلاحياته لرئيس الدائرة، طبقا لنص المادة 09 فقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 215-94 حيث تنص: "...يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها وكذلك في أية مهمة يفوضها إليه الوالي".

الفرع الثاني

رجال السلطة على مستوى البلدية

نص المؤسس الدستوري الجزائري بصريح العبارة أن البلدية والمجلس المنتخب يمثلان قاعدة اللامركزية، بالتالي كنا نتوقع أن تكون مضمون النصوص القانونية الصادرة لتطبيق هذا المبدأ متجهة نحو تكريس إدارة محلية حرة، أو على الأقل أن تستأثر المجالس المنتخبة بقدر كبير من الاختصاصات دون منازع، أي دون تداخل بينها وبين الهيئات المعينة من قبل السلطة، علما أنها خاضعة للوصاية الإدارية، غير أن هذا الاعتقاد غير صحيح لأنه وبموجب الإصلاحات التي طرأت على الأحكام المنظمة للبلدية، تشكيلا واختصاصا، أظهر تدعيما لمركز الأمين العام، كهيئة للبلدية (فقرة أولى).

إضافة إلى تقوية مركز الأمين العام، قد تحدث حالة تسيير البلدية مباشرة من قبل أجهزة معينة، وذلك كنتيجة لحالة الحل الإداري للمجلس المنتخب، وذلك من قبل متصرف إداري (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الأمين العام للبلدية: والي البلدية

يعتبر منصب الأمين العام للبلدية من المناصب الهامة جدا، لتأثيره الكبير في التسيير الإداري²⁰⁸، وحتى المالي للبلديات، لم يظهر مركزه القانوني منذ البداية بشكله الحالي، إنما عرف

=- تسليم السندات والرخص الخاصة بتنقل الأشخاص، - ترأس اللجان التابعة للدائرة و من بينها نذكر:- لجنة الدائرة المكلفة بالفصل في تحقيق مطابقة البناء طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 155-09، مؤرخ في 02 ماي 2009، يحدّد لجنتي الدائرة والطعن المكلفتين بالبت في تحقيق كمطابقة البناءات وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، صادر في 06 ماي 2009. - لجنة الدائرة المكلفة بالبت في عون الضرائب المباشرة. - لجنة أمن الدائرة. - لجنة البلدية للكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية الكبرى، حيث رغم أنها لجنة تابعة للبلدية إلا أنه هو من يرأسها. - التنسيق مع رؤساء البلديات في تحضير مخططات التنمية البلدية.

-KELKEL Abdelkader, Op cit p.33 et s...

²⁰⁸ - MEKAMECHA Ghouti, « Le processus de développement économique national par les collectivités locales , mythe ou réalité », *Idara*, vol 05 n° 02, Alger, 1995, p.71.

تطورات مرافقة للتطورات التي طرأت على البلدية، إدارة البلديات واختصاصاتها، إلى درجة انه صار يعادل مركز رئيس بلدية فعلي.

تبيّن من خلال تصفح الأمر رقم 24-67، الذي نظم البلدية في تلك الفترة، نتيجة مفادها أن هذا القانون لم ينص على وجود أمانة عامة للبلدية²⁰⁹، على خلاف قانون الولاية التي تنشئ لها أمانة دائمة تحت سلطة الهيئة التنفيذية²¹⁰. بل اكتفى بالنص على هئتين فقط هما المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية منتخبة²¹¹.

تم تدارك هذا الفراغ بموجب المرسوم رقم 215-68 المتعلق بالكتاب العام للبلديات²¹²، التي تتوفر على أكثر من 60000 ألف نسمة، أما بالنسبة للمصالح الأخرى فلم تنظم سوى في سنة 1970²¹³.

بقيت الوضعية على ما كانت عليه إلى غاية 1981، حيث صدر القرار الوزاري رقم 6729، الذي وضع التنظيم الإداري للبلديات²¹⁴، أين صار لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أمين عام²¹⁵.

أغفل المشرع، على غرار الأمر رقم 24-67، التطرق إلى منصب الأمين العام في القانون رقم 08-90، حيث اكتفى في نص المادة 126 منه على النص: "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها"، وردت هذه المادة عامة، دون التفصيل في الجهة المخوّل

²⁰⁹ - في ظل هذا الأمر لم يتم تحديد المصالح المساعدة للمجلس، نتيجة حادثة هذه المؤسسة. حيث نصّ على أن يتولى كتابة المجلس الشعبي البلدي عضو من أعضائه، كما يمكن الاستعانة بمستخدمي البلدية لتحضير المداولات. راجع المادة 86 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

²¹⁰ - تنص المادة 03 من الأمر رقم 38-69، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، على: "يتولى إدارة الولاية، مجلس شعبي منتخب عن طريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعيّن من قبل الحكومة، يديرها وال"

²¹¹ - راجع المادة 02. من المرجع نفسه.

²¹² - مرسوم رقم 215-68، مؤرخ في 30 ماي 1968، يتضمن القانون الأساسي للكتاب العام للبلديات، ج.ر.ج.د.ش عدد 44 صادر في 31 ماي 1968، (ملغى).

²¹³ - عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2000-2001، ص ص 83-85.

²¹⁴ - صدر هذا القرار في 11 أكتوبر 1981، هذا الأخير نظم مصالح البلديات إلى خمسة أصناف، حسب الحجم وعدد السكان، لكن من الناحية الواقعية تعاني نقصا في التأطير، المرجع نفسه، ص ص 83-85.

²¹⁵ - عباس راضية، المرجع السابق، ص ص 83-85.

لها تحديد التنظيم، ولا الهياكل التي ستتشكل منها البلديات، باستثناء الحالة الخاصة ببلديات الجزائر العاصمة حيث نصت المادة 177 أنها تتكون من مجالس تنسق بين البلديات تسمى مجال تنسيق حضرية²¹⁶.

لم يدم هذا الفراغ القانوني طويلا، حيث وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 26-91²¹⁷ والرسوم التنفيذية رقم 27-91²¹⁸ اتضحت جملة من النقاط، لكونهما قد فصلا في نوعية المصالح وفئة الموظفين المنتمين للبلدية²¹⁹، مع العلم أن المادة 118 منحت رئيس المجلس الشعبي البلدي بموافقة الجهة الوصية، تحديد عدد الموظفين التي تحتاجه البلدية²²⁰.

خصص المشرع الباب الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 26-91 الموسوم بعنوان " أحكام تطبق على المناصب العليا في الإدارة المحلية "، للتفصيل في المهام المخولة للأمين العام تحت سلطة رئيس البلدية في نص المواد من 119 إلى غاية 124 منه²²¹.

تدعم أكثر المركز القانوني للأمين العام للبلدية، في ظل القانون رقم 10-11 الذي عرّف بصريح العبارة أن الأمين العام هو هيئة من هيئات البلدية، وذلك بموجب المادة 15 منه التي تنص: "تتوفر البلدية على: -هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،

²¹⁶ - راجع المادة 177 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والرسوم التنفيذية رقم 90-207، المؤرخ في 14 جويلية 1990، المتضمن تنظيم مجال التنسيق الحضري لولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 29 صادر في 18 جويلية 1990.

²¹⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 26-91، مؤرخ في 02 فيفري 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، صادر في 06 فيفري 1991.

²¹⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 27-91، مؤرخ في 02 فيفري 1991، يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة المحلية، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، صادر في 06 فيفري 1991.

²¹⁹ - تشير المادة 117 أنه زيادة على منصب الأمين العام، تتضمن البلديات الأقسام التالية: المديريات، المصالح، المكاتب، الفروع، للتفصيل في اختصاصاتها راجع المرسوم التنفيذي رقم 26-91، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، المرجع السابق، أنظر كذلك لباد ناصر، مرجع سابق، ص ص 290-294.

²²⁰ تتمثل فئات الموظفين طبقا للمادة 23 من المرسوم رقم 26-91 في الأسلاك التالية: - سلك المتصرفين البلديين، - سلك الملحقين البلديين، - سلك كتاب الإدارة البلدية، - سلك الأعوان الإداريين البلديين، - سلك القيمين على الوثائق والأرشيف البلديين، - سلك الأعوان التقنيين البلديين في الوثائق والأرشيف، - سلك الحجاب.

²²¹ - طبقا للمرجع نفسه، تتمثل هذه المهام في: - الإشراف على جميع مسائل الإدارة، - إعداد مداولات المجلس الشعبي البلدي وتنفيذها، - تبليغ محاضر المداولات والقرارات للسلطة الوصية إما على سبيل الأخبار أو لممارسة السلطة الوصائية، - إقامة المصالح الإدارية للبلدية والتنسيق فيما بينها، - ممارسة للسلطة السلمية على موظفي البلدية، - تنشيط أعمال المديريات والتنسيق بينها، - الإشراف على رؤساء المكاتب والمصالح البلدية ورؤساء الأقسام في أداء اختصاصاتهم.

-هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،

-إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"

وتطبقا لهذه المادة خصّص المشرع القسم الأول من القانون رقم 10-11 للأحكام التمهيدية، والقسم الثاني للتفصيل في صلاحيات البلدية، أما الباب الثالث قد خصص لإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية²²²، في حين خصص القسم الرابع منه لمالية البلدية. ثم ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك فقد أصدر المرسوم التنفيذي رقم 11-334²²³، لمواكبة مضمون المادة 15 بأن ألغى جزئيا المرسوم التنفيذي رقم 91-26 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-334 الذي يهدف إلى توضيح الأحكام الخاصة المطبقة على موظفي البلدية بمختلف أسلاكها²²⁴.

تطبيقا للمادتين 127 و128 اللتان أحالتا كيفية وشروط تعيين الأمين العام، حقوقه وواجباته إلى تنظيم، أبقى المشرع على الباب الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 91-26 الخاص بالأحكام المطبقة على الأمين العام، إلى غاية صدور مرسوم جديد²²⁵. أما بخصوص اختصاصاته فقد ذكر القانون رقم 10-11 البعض منها²²⁶ إلى جانب تلك المكرسة في الجزء الرابع من المرسوم رقم 91-26، و حسب اعتقادنا فإن أهم اختصاص زود به الأمين العام في ظل هذا القانون هو

²²² - طبقا لنص المادة 126 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، تنظم إدارة البلدية حسب حجم المهام المسندة إليها ولاسيما: الهيكل التنظيمي و مخطط سير المستخدمين، - تنظيم مصلحة الحالة المدنية وحماية كل العقود، - تسيير ومسك بطاقة الناخبين، - إحصاء المواطنين، - النشاط الاجتماعي، - النشاط الثقافي والرياضي، - تسيير المالية والميزانية، - تسيير مستخدمي البلدية، - تنظيم المصالح التقنية، - أرشيف البلدية، - الشؤون القانونية والمنازعات.

²²³ - مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.د.ش عدد 53 صادر في 28 سبتمبر 2011.

²²⁴ - تتمثل هذه الأسلاك طبقا للمادة 03 من المرجع نفسه في: - الإدارة العامة، - الترجمة والترجمة الفورية، - الوثائق والمحفوظات، - الإعلام الآلي، - الإحصائيات، - التسيير التقني والحضري، - النظافة والنقاوة العمومية والبيئية، الاجتماعية، الثقافية، التربوية والرياضية.

²²⁵ - راجع المواد 127 و 128 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²²⁶ - حسب نص المادة 129 فإنها تتمثل في: - ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، - تنشيط وتنسيق سير المصالح المذكورة في نص المادة 126، - ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتنفيذ المداورات، - إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس البلدية المنتهية عهده و الرئيس الجديد، ...

اختصاص إعداد مشروع ميزانية البلدية وفقا لنص المادة 180 : " يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية..."، حيث كانت هذه المهمة من اختصاص رئيس البلدية²²⁷ في القانون رقم 90-08.

عاد المشرع في سنة 2016 لينظم أكثر المركز القانوني للأمين العام للبلدية تطبيقا للمواد 127 و 128 من القانون رقم 11-10، بموجب إصداره للمرسوم الرئاسي رقم 16-230²²⁸، هذا الأخير الذي أحالنا بدوره إلى تطبيق أحكام الوظيف العمومي²²⁹ على الأمين العام للبلدية من حيث الحقوق والواجبات، إضافة إلى تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-226²³⁰ وعلى الأمناء العامون الذين يعينون في البلديات الزائد عدد سكانها عن 100.000 نسمة²³¹.

بين المشرع في نص المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 16-320، طبيعة منصب الأمين العام للبلدية، حيث يمكن أن يكون وظيفة عليا في الدولة، أو منصبا عليا في البلديات²³²، في حين أنه يتم تعيينه حسب طبيعة المنصب إما بموجب مرسوم، أو بموجب قرار من الوالي²³³، مع العلم أن المشرع كان واضحا في نص المواد 22، 23، 25 و 26 بتحديد شروط التعيين والترقية²³⁴.

رغم أن هذا المرسوم اشترط مستوى علمي معين لتولي الأمين العام لمنصبه، إلا أنه ونظرا لحساسية هذا المنصب نصّ على إمكانية متابعتها لدورات تكوينية، سيتم تنظيم كيفية إجرائها

²²⁷ - تطبيقا لنص المادة 152 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²²⁸ - مرسوم رئاسي رقم 16-230، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 73 صادر في 15 ديسمبر 2016.

²²⁹ - نقصد به الأمر رقم 06-01، المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 46 الصادر في 16 جويلية 2006.

²³⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 90-226، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم مرجع سابق.

²³¹ - راجع المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 16-230، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المرجع السابق.

²³² - نص المشرع في المادة 19 من المرجع نفسه على: "وظيفة الأمين العام للبلدية:

- وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة،

- منصب عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه"

²³³ - حيث وطبقا للمواد 20 و 21 من المرجع نفسه، ورد أن الأمناء العامون الذين يعينون أو تنهى مهامهم بمرسوم هم: - أمناء البلديات مقر الولاية، أمناء البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 100.000 نسمة، - أمناء بلديات ولاية الجزائر العاصمة. بينما يقوم الوالي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعيين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة.

²³⁴ - إطلاعنا على المواد 22، 23، 25 و 26 من المرجع نفسه، يجعلنا نلاحظ أن المشرع اعتمد على الكثافة السكانية كمعيار لتحديد الاختلاف بين شروط تعيين وتصنيف وترقية الأمين العام للبلدية.

لاحقا²³⁵، وربما اتخذ المشرع هذا الموقف تمهيدا لضخامة الاختصاصات التي عهد لها للأمين العام في تسيير مصالح البلدية، في الوقت الذي كنا نتوقع منه أن يضع أحكاما تدعم الكفاءات للترشح لعضوية المجالس المنتخبة.

غير أن الملفت للانتباه في المرسوم التنفيذي رقم 16-230 هو ما تحتويه المادة 18 منه التي تنص: " يخضع الأمين العام للبلدية لتقييم دوري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يرسل تقرير التقييم إلى الوالي. تحدد معايير وكيفيات التقييم بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية"، تجعلنا هذه المادة نطرح العديد من التساؤلات والاحتمالات عن الغرض منه، فهل يعد تقييم رئيس البلدية للأمين العام هو نوع من الاعتراف بسلطته عليه، أم هو نوع من سبل شكوى رئيس البلدية على الأمين العام في حال تجاوزه لمهامه، مع العلم أن الأمين العام يخضع لأحكام الوظيفة العمومية ويمكن معاقبته في حالة ارتكابه لخطأ من الدرجة الرابعة، طبقا للمادة 06 من المرسوم أعلاه²³⁶.

إلى جانب الحقوق²³⁷ المحفوظة للأمين العام للبلدية والواجبات الملقاة على عاتقه²³⁸، بموجب المرسوم أعلاه، نجده كذلك قد وسع في مهامه بموجب المواد من 13 إلى 16، إلى درجة التساؤل عما بقي من سلطة لرئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب في تسيير البلدية، حيث عهد

²³⁵ - وردت المادة 17 من المرسوم الرئاسي رقم 16-230، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق، كما يلي: " يمكن الأمين العام للبلدية أن يتابع دورات تكوينية، تحدد مدتها ومحتواها وكيفيات تنظيمها بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية"

²³⁶ - تنص المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 16-230، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المرجع السابق على: " يجب إعلام الوالي بكل القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي، ضد الأمين العام للبلدية ولاسيما منها المتعلقة بما يأتي:

- إلغاء تفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي،

- العقوبات التأديبية من الدرجة 4،

- توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه".

²³⁷ - كرس المشرع حماية فعلية للأمين العام خلال ممارسته لمهامه بموجب المواد من 03 إلى 06 من المرجع نفسه، نلخصها في: - حمايته من كل الضغوطات، التهديدات، الإهانات، الشتم، أو أي نوع من الاعتداءات الشخصية أو على عائلته أو ممتلكاته خلال أدائه لمهامه، - تعويضه عن الأضرار التي قد يتعرض لها خلال مهامه، - إعفائه من المسؤولية أو حمايته من العقوبات التي يرتكبها بسبب الوظيفة إذا ثبت عدم ارتكابه خطأ شخصي.

²³⁸ - راجع المواد من 07 إلى 12 من المرجع نفسه.

إليه اختصاصات هامة في مجال تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي²³⁹، ضمان تنفيذ مداوالاته²⁴⁰، مع العلم أن الجهاز التنفيذي يرأسه رئيس البلدية، تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية²⁴¹، وإذا ما قارنا هذه الاختصاصات مع تلك المكلف بها رئيس البلدية نجدها متداخلة ومتطابقة، إلى درجة ارتقائه لمستوى رئيس بلدية فعلي، لهذا نشبه منصبه بمنصب الوالي، لكن المشرع يعتمد تغطية هذا التداخل باستعماله لعبارة "...تحت سلطة رئيس البلدية...".

الفقرة الثانية: المتصرف الإداري

شهد التّنظيم الإداري الجزائري خصوصا تنظيم البلديات، فترات عدم استقرار، سواء خلال الفترة الانتقالية خلال سنة 1989²⁴²، أو بين الفترة الممتدة من 1992 إلى غاية 1997 على

²³⁹ - طبقا للمادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 16-230، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المرجع السابق تتمثل واجباته في: - تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس، - وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس، - ضمان أمانة الجلسات، - السهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس، - ضمان الحفظ الجيد لسجلات المداوالات طبقا للتشريع.

²⁴⁰ - مهمة تنفيذ المداوالات نظمها في المادة 15 من المرجع نفسه كما يلي: - إرسال مداوالات المجلس الشعبي البلدي للرقابة، ضمان نشر المداوالات، - ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوالات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين، - متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس.

²⁴¹ - بينما فصل في نص المادة 16 من المرجع نفسه، في مهامه لتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية المتمثلة في: ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، - ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس البلدية، - اقتراح التعيين في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية، - ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزاني والصفقات العمومية، - ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها، - اقتراح كل تدبير م شأنه تحسين أداء مصالح البلدية، - مسك بطاقة الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية، - ضمان احصاء الموظفين المولودين في البلدية أو المقيمين بها، - ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية، - ضمان إعلان القرارات البلدية، - متابعة قضايا منازعات البلدية، - المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة، - ضمان تسيير الأرشيف البلدي وحفظه، - تحضير مشروع ميزانية البلدية، - ضمان تنفيذ الميزانية، - ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وصيانتها، - مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد أثاث وعتاد البلدية، - إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد.

²⁴² - عرفت الجزائر العديد من التحولات السياسية والاقتصادية والدستورية في الفترة الممتدة من 1988 إلى غاية 1997، للتفصيل أنظر: - لباد ناصر، المرجع السابق، ص 250 وما يليها.

-BRAHIMI Mohamed, « Les événements d'octobre 1988 », R.A.S.J.E.P. n° 04 Alger, 1990 , pp.681-702.

وجه التّحديد، نتيجة تأثير التحولات السّياسية على السّير الطّبيعي للمسار الانتخابي من جهة²⁴³، وكذا السّير الطبيعي للمجالس المنتخبة من جهة أخرى.

بعد إصدار المشرّع للقانون رقم 90-08 الخاص بالبلدية، وبفترة وجيزة أعلنت الجزائر حالة الحصار وتلتها حالة الطوارئ، ممّا منح الهيئة المركزية السّلطة الامتناهيّة²⁴⁴ في حل مجموعة من المجالس المحليّة²⁴⁵. هذا وإعمالا للمادة 36 من قانون البلدية فانه يتعين على الوالي تعيين مجلس مؤقت²⁴⁶، يتولى الأعمال الجارية في الإدارة واتخاذ القرارات المستعجلة حفاظا على أملاك البلدية.

تطبيقا للمادة 36 أصدر المشرّع المرسوم التنفيذي رقم 90-344²⁴⁷، المتضمن تنظيم المجلس الشّعبي البلدي المؤقت عضويا ووظيفيا²⁴⁸، الذي قد يلجأ إليه في حالة حل مجلس شعبي بلدي، خصوصا أن المؤشرات السياسية والأمنية في تلك الفترة كانت تنبئ بذلك.

²⁴³ -MAHIOU Ahmed et HENRY Jon-Bernard, op.cit.

²⁴⁴ - لباد ناصر، "الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية"، إدارة، عدد 01، الجزائر، 1999، ص 101 وما يليها.

²⁴⁵ - جملة من المراسيم التنفيذية التي تضمنت حل مجموعة من المجالس الشعبية البلدية:

- مرسوم تنفيذي رقم 92-142، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، مرجع سابق،

- مرسوم تنفيذي رقم 92-436، مؤرخ في 30 نوفمبر 1992، ج.ر.ج.د.ش عدد 85 صادر في 02 ديسمبر 1992. =

= مرسوم تنفيذي رقم 93-56 مؤرخ في 27 فيفري 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 صادر في 28 فيفري 1993،

- مرسوم تنفيذي رقم 93-106، مؤرخ في 05 ماي 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 30 صادر في 09 ماي 1993،

- مرسوم تنفيذي رقم 93-128، مؤرخ في 29 ماي 1993، ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 30 ماي 1993،

- مرسوم تنفيذي رقم 94-05، مؤرخ في 02 جانفي 1994، ج.ر.ج.د.ش عدد 01 صادر في 02 جانفي 1994،

- مرسوم تنفيذي رقم 94-49، مؤرخ في 26 فيفري 1994، ج.ر.ج.د.ش عدد 11 صادر في 28 فيفري 1994،

- مرسوم تنفيذي رقم 94-238، مؤرخ في 10 أوت 1994، ج.ر.ج.د.ش عدد 52 صادر في 17 أوت 1994،

- مرسوم تنفيذي رقم 95-63، مؤرخ في 22 فيفري 1995، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر في 05 مارس 1995،

- مرسوم تنفيذي رقم 95-91، مؤرخ في 25 مارس 1995، ج.ر.ج.د.ش عدد 18 صادر في 05 أفريل 1995.

²⁴⁶ - تنص المادة 36 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، "إذا وقع حل المجلس الشّعبي البلدي، سواء انجر عنه

تجديده الكامل أو لم ينجز يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل...." لمزيد من التفصيل انظر: لباد ناصر، "الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية"، مرجع سابق، ص ص 117-121.

²⁴⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 90-344، مؤرخ في 03 نوفمبر 1990، يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، ج.ر.ج.د.ش

عدد 47، صادر في 07 نوفمبر 1990.

²⁴⁸ - تنص المادة 02 من المرجع نفسه، على: "يضم المجلس البلدي المؤقت ثلاثة أعضاء منهم الرئيس، يعينون بقرار من الوالي

المعني من ضمن موظفي الجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لهذه الجماعات". =

لجأ المشرع تطبيقاً للمادة 08 من قانون الطوارئ، تضمين المرسوم التنفيذي رقم 142-92 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، أحكاماً تفيد استبعاد تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 334-90 بالتالي عدم إنشاء مجالس بلدية مؤقتة، واستبدلت بمندوبيات تنفيذية يعينها الوالي²⁴⁹، يتراوح عدد أعضائها من ثلاثة إلى خمسة حسب الكثافة السكانية²⁵⁰، يعينون من ذوي الموظفين ذوي الخبرة والكفاءة في المجال المحلي.

تسيير البلديات بواسطة مندوبيات تنفيذية دام من 1992 إلى غاية 1997²⁵¹، كان على رئيسها عضو معين يتولى مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي²⁵²، والأعضاء الآخرون مهام أعضاء المجالس المنتخبة، حيث كانت هذه الفترة فعلاً تتسم بسيطرة الأجهزة المعينة على تسيير الجماعات الإقليمية²⁵³.

=تميزت هذه الفترة بالتقارب في دورات المجلس البلدي، حيث تعقد كل دورة في فترة 15 يوماً، مع العلم أن الدورات العادية للمجالس المنتخبة في القانون رقم 08-90 هو أربعة دورات في السنة، هذا ما تنص عليه المادة 03 منه.

²⁴⁹ - نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 344-90، يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله على: "تحل المجالس الشعبية البلدية المحددة قائمتها في الملحق في إطار أحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 09 فبراير سنة 1992 والمذكور أعلاه، وتعوض هذه المجالس بمندوبيات تنفيذية، ..."

²⁵⁰ - كان هؤلاء المندوبين خاضعين في مجال وظيفتهم للقوانين الأساسية المنظمة لمهنتهم، طبقاً للمادة 05 من المرجع نفسه، وفي الوقت نفسه يستفيدون من العلاوات الممنوحة للأعضاء المنتخبين في الحالة العادية طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 346-91، المؤرخ في 03 ديسمبر 1991، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج.ر.ج.د.ش عدد 63 صادر في 07 ديسمبر 1991.

²⁵¹ - بموجب المرسوم التنفيذي رقم 162-95 المؤرخ في 06 جوان 1995، يتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية والولائية التي انتهت مدة مهمتها، ج.ر.ج.د.ش عدد 32 الصادر في 14 جوان 1995، تم حل باقي المجالس الشعبية البلدية على التراب الوطني، لتستبدل بمندوبيات تنفيذية، إلى أن جرت الانتخابات المحلية سنة 1997، للتفصيل راجع - لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 245 وما يليها.

²⁵² - راجع المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 142-92، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، مرجع سابق.

²⁵³ - يجب أن نشير في هذا المقام أن مصطلح المندوبيات في الفترة الممتدة ما بين 1992 إلى غاية 1997، يختلف تماماً على ما هو عليه الحال في ظل القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، حيث أن المشرع قد نص في المواد من 133 إلى غاية 138 منه على إمكانية إحداث مندوبيات وملحقات بلدية، يسيرها منتخب يعينه رئيس البلدية، على أن يتم تحديد أحكام هذه المندوبيات عن طريق تنظيم، وفي انتظار صدوره تنبأ العديد من الباحثين أن تكون هذه الأخيرة آلية قد تساهم في تدعيم وتسهيل التسيير المحلي.

استجابة للمواد أعلاه، أصدرت السلطة التنفيذية المرسوم التنفيذي رقم 16-258، المؤرخ في 10 أكتوبر 2016، يحدد كيفية إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 61 الصادر في 19 أكتوبر 2016، هذا الأخير الذي تم الفصل فيه في إجراءات إنشاء المندوبيات وتنظيمها وسيرها، من المواد 02 إلى 10. في حين أن المندوب البلدي يمارس اختصاصاته تحت إشراف رئيس البلدية المتمثلة في:

- تنشيط عمل المرافق العمومية البلدية التابعة لاختصاص المندوبية البلدية،
- متابعة المسائل التي تهم المرافق العمومية المخولة له،

تحسبا للوضعيات الواردة في نص المادة 46 من القانون رقم 10-11 والتي قد تؤدي إلى حل مجالس شعبية بلدية²⁵⁴، تبني المشرع موقفا مغايرا لما كان عليه الحال في القانون رقم 08-90، حيث نصّ على ضرورة تجديده بموجب مرسوم رئاسي في ظرف ستة أشهر²⁵⁵، لكن خلال فترة التحضير للتجديد فإن الوالي يعين خلال العشرة أيام الموالية للحل متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، قصد تسيير شؤون البلدية تطبيقا لنص المادة 48.

نعيب في هذه النقطة على المشرع عدم حصره مهمة تسيير البلدية في شخص المتصرف الإداري ومساعدين فقط عند الاقتضاء دون الأخذ بعين الاعتبار الكثافة السكانية للبلدية، أو الشروط الواجب توفرها فيه على وجه التحديد.

كما نعيب عليه منحه للمتصرف الإداري جل الاختصاصات المخولة للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه دون تحديد²⁵⁶، لأن منصبه استثنائي لما له من تأثير سلبي على الاستقلالية المفترضة للبلدية، في حين أحال تفاصيل تطبيق هذه الوضعية إلى تنظيم، هذا الأخير الذي صدر في سنة 2016 حيث يتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 104-16²⁵⁷، أين تبني المشرع في نص المادة 02 منه نفس أسباب الحل التي أعلنها في المادة 46 من قانون البلدية²⁵⁸، وفي حال تطبيق نص المادتين فيكون من صلاحيات الوالي تعيين متصرف إداري لتسيير شؤون البلدية بدلا من المجلس المنتخب المنحل، وهذا ما أكدّه المشرع في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16: "في حالة حل مجلس شعبي بلدي، يعين الوالي بموجب قرار متصرفا ومساعدين اثنين (02) لتسيير شؤون البلدية، في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام من تاريخ الحل". إذا تحقق ما نصت عليه المادة، ستكون البلدية مسيرة من قبل أجهزة معينة بصفة كلية.

== تقديم تقرير شهري لرئيس البلدية حول تسوية وضعية تسيير المرافق العمومية المفوضة له، - التشاور مع المواطنين القاطنين في إقليم المندوبية وإعلام رئيس البلدية بانشغالهم،

- تشجيع كل عمل أو مبادرة فردية أو جماعية ذات منفعة عامة، - تنشيط المرافق العمومية المخولة للمندوبية، من خلال الاطلاع على المهام المعلنة يمكننا القول أن هذه الخطوة قد تساهم في استعادة الثقة بين المواطن والإدارة المحلية.

²⁵⁴ - راجع الصفحة 36 من هذا البحث.

²⁵⁵ - يمكن أن تمتد فترة الستة أشهر إذا كان الحل في السنة الأخيرة للعهد الانتخابية راجع المادة 48 و 49 من القانون رقم

10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²⁵⁶ - راجع الفقرة 02 من المادة 51 من المرجع نفسه.

²⁵⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 104-16، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كيفية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلية،

ج.ر.ج.د.ش عدد 18، صادر في 23 مارس 2016.

²⁵⁸ - راجع المادة 02 من المرجع نفسه، والمادة 46 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

توجد حالة أخرى يتم بها تسيير البلدية من قبل متصرف إداري فقط، دون مساعدين، يعين من قبل الوالي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، أكد عليها المشرع في نص المادة 51 من القانون رقم 10-11، وذلك في حالة ظروف استثنائية تعيق اجراء انتخابات بالبلدية بصفة عامة، على أن تنهى مهامه بعد اجراء الانتخابات في ظروف ملائمة²⁵⁹.

المطلب الثاني

مظاهر امتداد الهيمنة العضوية والوظيفية للسلطة المركزية محليا

يعاب على المشرع الجزائري منحه مركزا قانونيا متميزا لموظفي الدولة السّامين على مستوى الجماعات الإقليمية إلى درجة المغالاة²⁶⁰، من خلال كثرة عددهم من جهة، وموقعهم كأجهزة صانعة للقرار المحلي، من خلال توسيع الاختصاصات الممنوحة لهم من جهة أخرى.

أظهر أسلوب التعيين المنتهج في الجزائر تأثيرا سلبيا على الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية إلى درجة الهيمنة عليها، بعدم توافقه مع الاتجاه العام في مجال تشكيل أجهزتها، والرّامي إلى ضرورة تشكيل هيئات الجماعات الإقليمية عن طريق الانتخاب كضمانة لاستقلاليتها.

يظهر امتداد هيمنة رقابة السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية، من خلال امتلاكها سلطة تقديرية واسعة في تنظيم المسار المهني لموظفيها السّامين المحليين (فرع أول)، وخضوعهم التام في ممارسة نشاطهم لرقابتها (فرع ثان).

²⁵⁹ - راجع المادة 51 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

²⁶⁰ - وصف الباحث المغربي يحيى عبد الكبير تشكيل مجالس الجماعات الإقليمية التي تعتمد فيها السلطة المركزية على التعيين في مراكز صنع القرار، بالتشكيل غير الديمقراطي، في مقاله: "الجهوية والديمقراطية: أية علاقة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 100-99، الرباط، 2011، ص ص 112 - 116.

الفرع الأول

تحكم السلطة المركزية في المسار المهني لموظفيها السّامين محليا

أثار موضوع تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة اهتمام الفقهاء، حيث اعتبرت في بادئ الأمر أنها علاقة تعاقدية²⁶¹، غير أنه الرأي السائد حاليا يكتف هذه العلاقة أنها تنظيمية تحكمها القوانين والتنظيمات²⁶².

تخضع العلاقة التي تربط بين موظفي الجماعات الإقليمية في الجزائر إضافة إلى القانون الخاص بالوظيفة العمومية²⁶³، إلى نصوص متفرقة خاصة بالإدارة المحلية.

غير أن هذا الأمر لا ينطبق على كل الموظفين السّامين المعيّنين على المستوى المحلي، حيث تتحكم السلطة المركزية وبارادتها المنفردة ودون أي مناقشة أو مفاوضة بينهم، أو الاستناد إلى

²⁶¹ - اعتبرت هذه العلاقة تعاقدية تخضع للقانون المدني المنظمة للتعاقد، لأن التحاق الموظف بالعمل في خدمة الإدارة يتم بناء على إيجاب وقبول بين الإدارة والموظف. غير أن هذا التكييف لقي العديد من الانتقادات منها: - تعارض حق السلطة المختصة في تعديل المركز القانوني للموظف دون رضاه، مع مبدأ العقد شريعة المتعاقدين في القانون المدني، - تحدد شروط الالتحاق بالعلاقة = الوظيفية بناء على قوانين وتنظيمات، ولا يشترك الموظف في صياغة العقد أو تحديد مضمونه وشروطه، - تكييف هذه العلاقة على أنها خاضعة للقانون الخاص قد تنتج عنها نتائج خطيرة، كإعطاء الموظف امكانية إنهاء علاقته مع الإدارة متى شاء. لمزيد من التفصيل راجع: الأعرج محمد، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار نشر المعرفة، الرباط، 2011، ص 103 و 104، علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 209

- بعد الانتقادات الموجهة للرأي الأول، كَيْف الفقه علاقة الموظف بالدولة تعاقدية خاضعة للقانون العام، حيث اعتبر العقد الذي يربط الموظف بالإدارة عقدا إداريا يمنح الإدارة سلطات وامتيازات في مواجهة المتعاقد معها، حيث تستطيع إنهاءه أو تعديله بإرادتها المنفردة دون أن يكون للموظف حق الاعتراض. لم يسلم هذا الرأي من الانتقاد أيضا استنادا إلى الحجج التالية: - سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد معها ليست مطلقة بل هي مقيدة بضرورة تحقيق النفع العام وسير المرافق العامة بانتظام، - وصف علاقة الموظف بالإدارة عقد خاضع للقانون العام، لا يتفق ونشأة العقد بناء على تعيين صادر السلطة المختصة، وليس نتيجة لاتفاق حول شروط الإبرام. لمزيد من التفصيل أنظر: الأعرج محمد، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 104.

²⁶² - يقصد هذا الاتجاه أن الموظف يكون في مركز منظم، يخضع للقوانين واللوائح، وينتج عن هذا التكييف: - واجبات وحقوق الموظفين تحدد سلفا، بغض النظر عما يشغلها، من حق السلطة المختصة إجراء تعديلات على المركز القانوني للموظف دون إرادته، شرط أن تكون عامة وتسري على جميع الموظفين، - عدم جواز اتفاق الموظف والإدارة على ما يخالف أحكام الوظيفة العمومي، لأنها من النظام العام. للتفصيل أنظر: المرجع نفسه، ص 105، - علاء عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 213 و 214.

²⁶³ - الوظيفة العمومية حاليا في الجزائر منظمة بموجب الأمر رقم 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، أما سابقا فقد كان يحكمها الأمر رقم 66-133 مؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ج.د.ش عدد 47، صادر في 08 جوان 1966 (ملغى). والمرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985، يتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ج.د.ش عدد 13، صادر في 24 مارس 1985 (ملغى).

نص قانوني واضح المعالم يبين تطور المسار المهني لهذه الفئة، ليفسر للعلن الأحكام الخاصة بتعيينهم (فقرة أولى) وتطور مسارهم الوظيفي بعد التعيين (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الموظفين السّامين محليا

منح القانون الجزائري سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية، في تعيين موظفي الدولة السّامين، في ظل غياب نص قانوني واضح خاص بكل منصب يبين شروط الالتحاق به بالتفصيل²⁶⁴.

نجد تبريرا لمنح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيين الموظفين السّامين محليا، في مبدأ منح الإدارة حق تقدير ما تجده مناسبا لتحقيق الصالح العام²⁶⁵، حيث يقع على عاتقه البحث عن الشخصيات الملائمة لهذه المناصب²⁶⁶.

²⁶⁴ - لم يحدد المشرع شروطا خاصة بكل منصب، بل نستنتج هذه الشروط في نصوص متفرقة، لنقسمها إلى شروط عامة و أخرى خاصة. حيث استنبطنا الشروط العامة من المادة 75 الواردة في الأمر رقم 03-06، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، والمرسوم التنفيذي رقم 04-08 المؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك المشتركة في الإدارات والمؤسسات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 03 الصادر في 20 يناير 2008، و تتمثل هذه الشروط في: - التمتع بالجنسية الجزائرية، - التمتع بالحقوق المدنية، - خلو شهادة السوابق العدلية بما يتنافى مع المنصب، - قانونية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية، - تحقق شرط الأهلية الصحية البدنية والعقلية.

أما الشروط الخاصة فهي واردة في المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 226-90، المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدّد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.د.ش عدد 31 الصادر في 08 جويلية 1990، وتتمثل شروط: - الكفاءة والنزاهة، التكوين والتأهيل ذات المستوى العالي،

- الأقدمية في ممارسة وظيفة في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية لمدة لا تقل عن خمس سنوات. توجد شروط خاصة أخرى واردة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 230-90 مرجع سابق، بالنسبة للولاة ورؤساء الدوائر حيث تتمثل في اشتراط تعيين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، كما يمكن تعيين الولاة خارج هذا السلك بنسبة 05 بالمائة. بينما يعين رؤساء الدوائر من بين المسؤولين عن المصالح المركزية والمناصب العليا الأخرى على مستوى الجماعات الإقليمية. بينما حدّدت المواد 22، 23، 24 و 25 من المرسوم الرئاسي رقم 230-16، مرجع سابق، شروطا أخرى خاصة بمنصب الأمين العام للبلدية، والتي تتمثل في احتساب الأقدمية من سنتين إلى خمس سنوات من بين المتصرفين البلديين، ومهندسي الإدارة البلدية، والموظفين الذين لديهم رتبة معادلة، مع مراعاة الكثافة السكانية.

²⁶⁵ - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 60 و 61، وللتفصيل حول مفهوم السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة وحدودها أنظر: بنجلون عصام، "السلطة التقديرية للإدارة بين قواعد التشريع واجتهاد القضاء الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80، الرباط، 2008، ص 55 وما يليها.

²⁶⁶ - للتفصيل في إشكالية نقص الكفاءات المنتخبة أنظر: حيمود المختار، "تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب"، مداخلة أقيمت خلال الندوة الوطنية حول "الجهوية الموسعة مدخل لتحقيق التنمية المندمجة"، بتاريخ 19 أفريل 2010، كلية الحقوق سطات، المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، عدد 99-100، الرباط، 2011، ص 103 وما يليها.

وتجد هذه السلطة التقديرية أساسها في القانون الجزائري في نص المادة 16 من الأمر رقم 03-06، التي تنص: "يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة"، حيث أن السلطة المراد الإشارة إليها برسم هذه المادة هو شخص رئيس الجمهورية، لكونه هو المختص مباشرة بتعيين الولاية²⁶⁷، الولاية المنتدبون²⁶⁸، رؤساء الدوائر²⁶⁹، الأمناء العامون، حتى المتصرف الإداري بصفة غير مباشرة، باعتبار أن الوالي هو من يعينه وهذا الأخير خاضع لإمرة السلطة الرئاسية²⁷⁰.

منح دستور 1996، في نص الفقرة 09 من المادة 78 صراحة أحقية رئيس الجمهورية بتعيين الولاية²⁷¹، بينما اكتفى دستور 1976 و1989 على النص على سلطته في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية دون ذكر منصب الوالي بأية خصوصية²⁷².

وتطبيقا لهذا الاختصاص أكدت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240²⁷³، أنه لرئيس الجمهورية سلطة تعيين الوالي دون حاجة الرجوع في ذلك إلى أي استشارة من أية جهة، بنصها على: "وفقا لأحكام المواد 78 (المقاطع 1 ومن 4 إلى 9 من الفقرة الأولى والفقرة الثانية) و101 و164 و172 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية...:- الولاية..."، خلافا لما كان عليه الحال بموجب

²⁶⁷ - ندلل على ذلك بالمرسوم الرئاسي المؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن تعيين ولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 الصادر في 13 نوفمبر 2016.

²⁶⁸ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن تعيين وال منتدب بالمقاطعة الإدارية لجانت في ولاية ايليزي، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 صادر في 13 نوفمبر 2016.

²⁶⁹ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن تعيين كتاب عامين في الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 صادر في 13 نوفمبر 2016.

²⁷⁰ - هذا ما كان قد استقر عليه موقف المشرع في ديباجة القانون رقم 66-133، والذي كان يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مرجع سابق، حيث نص في إحدى الفقرات التي صاغها ضمن عنوان: مبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية على...وأخيرا يمكن للسلطات السياسية أن تعين بطريقة تقديرية في بعض الوظائف العليا، مرشحين يختارون إما لتقنياتهم أم لاعتبارات راجعة إلى قيمتهم الأخلاقية أو لشعورهم بقيم الثورة...في حين أحالت المادة 04 من القانون نفسه، تعيين ما اسماء المشرع في تلك الفترة برجال العمالات ورجال الجماعات المحلية إلى تنظيم، بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

²⁷¹ - وردت المادة 92 من دستور 1996 كما يلي: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية...:-9-الولاية..."

²⁷² - هذا ما ورد في نص الفقرة 12 من المادة 111 من دستور 1976، و الفقرة 05 من المادة 81 من دستور 1989، التي نصت: "يُضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخوله إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية...: يعين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة..."

²⁷³ - مرسوم رئاسي رقم 99-240، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

المرسوم التنفيذي رقم 230-90²⁷⁴، حيث كان يعين بموجب اقتراح من وزير الداخلية، بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء²⁷⁵.

رغم حداثة المراسيم الخاصة بإحداث المقاطعة الإدارية وتنظيمها²⁷⁶، إلا أنّ المشرع لم يتطرق فيها إلى كيفية تعيين الولاة المنتدبين، لذا فممثلهم مثل رؤساء الدوائر والأمناء العامون للولايات وبعض البلديات²⁷⁷، يعيّنون بناء على مرسوم رئاسي في مجلس الوزراء بموجب اقتراح من الوزير الأول، وندّل على كلامنا هذا بنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 240-99، التي تقضي بما يلي: "...يعين في المناصب والوظائف المنصوص عليها في النقاط من 5 إلى 8 من المادة 03 أعلاه، باقتراح من رئيس الحكومة..."²⁷⁸.

أما بالنسبة لتعيين المتصرف الإداري على مستوى البلدية في حال تطبيق المادة 46 من القانون رقم 10-11، أي في حالة حل مجلس شعبي بلدي، فيؤول اختصاص تعيين المتصرف الإداري للوالي، وهذا طبقا لما تملّيه الفقرة الأولى من المادة 51 التي تنص: "في حال ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية..."

الفقرة الثانية: امتداد سلطة رئيس الجمهورية بعد تعيين الموظفين السّامين محليا

تتقرّر للموظّفين بمختلف فئاتهم، بموجب قرار التعيين والقانون الأساسي المنظم لهذه الوظيفة، جملة من الحقوق في مواجهة الإدارة الموظّفة لهم، وبالمقابل تقع عليهم جملة من

²⁷⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 230-90، يحدّد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، مرجع سابق.

²⁷⁵ - يختلف مضمون المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق، مع محتوى المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 230-90 أعلاه، حيث نصت هذا الأخيرة على تعيين الوالي بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية و هذا ما تخطته، بالتالي تعتبر هذه المادة ملغاة ضمنا، لتعارضها مع قانون لاحق وأعلى مرتبة، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 07 من المرسوم الرئاسي 240-99: "تلغى كل الأحكام المخالفة لأحكام هذا المرسوم".

²⁷⁶ - مرسوم رئاسي رقم 140-15، يتضمن إحداث مقاطعات داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، مرجع سابق، والمرسوم التنفيذي رقم 141-15، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيورها، مرجع سابق.

²⁷⁷ - كان الأمناء العامون للبلديات يعيّنون بموجب قرار صادر عن وزارة الداخلية، طبقا لنص المادة الأولى والثانية من المرسوم التنفيذي رقم 27-91، يحدّد قائمة الوظائف العليا للإدارة المحلية، مرجع سابق.

²⁷⁸ - وردت المادة الثالثة كما يلي: "تطبيقا لأحكام المادة 2-78 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية ...

8- بعنوان الإدارة الإقليمية: -الولاة المندوبون، -الكتاب العامون للولايات، - رؤساء الدوائر، - الكتاب العامون لبلديات مقر الولاية".

الواجبات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تتقرر للإدارة الموظفة جملة من الامتيازات والسلطات في مواجهة الموظف²⁷⁹، من بينها سلطة نقل الموظف وتأديبه في إطار القانون الأساسي المنظم لهذه الوظيفة.

تعتبر إشكالية غياب قوانين أساسية شاملة وغير متفرقة، قصد تنظيم المركز القانوني للموظفين السامين على مستوى الجماعات الإقليمية، تحدّد بدقّة واجباتهم وحقوقهم وشروط تعيينهم، من بين الانتقادات الموجّهة للمشروع الجزائري²⁸⁰، لما ينتج عن هذا الفراغ القانوني من اتساع مجال السلطة التقديرية في نقل (أولا)، وإنهاء مهام الموظفين السامين على مستوى الجماعات الإقليمية أو حتى شطبهم من السلك (ثانياً).

أولاً: سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في نقل الموظفين السامين محلياً

يحق للإدارة نقل موظفيها متى دعت ضرورة النفع العام لذلك²⁸¹، ويكون نقل الموظف من سلك إلى سلك آخر، من إدارة إلى إدارة ضمن السلك الواحد، كما يمكن النقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة²⁸².

تبعاً لذلك يمكن لرئيس الجمهورية نقل الولاة والأمناء العامون للولايات والولاة المنتدبون، من ولاية إلى ولاية أخرى، أي من إدارة إلى إدارة ضمن نفس السلك. أما رؤساء الدوائر والأمناء العامون للبلديات، فيمكن نقلهم من دائرة إلى دائرة، أو بلدية إلى بلدية، ضمن نفس الولاية، أو إلى دائرة أو بلدية في ولاية أخرى. كما يمكن نقلهم وترقيتهم، في نفس الولاية أو ولاية أخرى، إلى منصب أسعى متى توافرت الشروط القانونية وإرادة رئيس الجمهورية²⁸³.

²⁷⁹ - للتفصيل انظر محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 330 وما يليها.

²⁸⁰ - سبق الحديث عن وضع قوانين أساسية تنظم سلك الولاة ورؤساء الدوائر والأمناء العامون، لكن إلى حد الساعة لم يتم هذا الأمر، باستثناء ما يخص الأمين العام للبلدية، راجع الصفحة 74 من هذا البحث.

²⁸¹ - هذا ما تؤكدته الفقرة الأولى من المادة 156 من الأمر رقم 03-06، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، التي تنص: "يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي وتتم في حدود ضرورات المصلحة...".

²⁸² - محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص 332.

²⁸³ - للتذكير حول الشروط الواجب توافرها، راجع الصفحة من هذا البحث.

يقوم رئيس الجمهورية بحركة نقل موظفي الدولة السّامين، الذين عيّنهم، إما بصفة فردية أو حركة نقل جماعية، متى قدّر ذلك ضرورياً²⁸⁴، دون أن يكون لإجراء طلب رأيهم أية إلزامية²⁸⁵، ودون أي ضابط قانوني يجبره على تبرير قراره أو زمني يحدّد فترة الامتناع عن نقلهم، ولهذا تشهد هذه المناصب عدم استقرار، لتأثرها بالتغيرات السياسية والحكومية التي تحدث في الجزائر.

ثانياً: سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الموظفين السّامين محلياً

تزول صفة الموظف بإرادته الشخصية وذلك عن طريق الاستقالة، كما قد تزول عكس رغبته عن طريق إنهاء مهامه عن طريق الإقالة أو الإحالة على التقاعد أو العزل أو لأداء مهام أخرى²⁸⁶، إما بسبب خطأ جسيم صدر منه أثناء أدائه للوظيفة، أو لفقدانه شروط التوظيف.

لم يخرج المشرّع الجزائري عمّا سبق في تنظيمه لفقدان صفة الموظف، طبقاً لما تحتويه المادة 216 من الأمر رقم 03-06، التي تنص: "ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن:- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها،

- فقدان الحقوق المدنية،

²⁸⁴ - لا يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً يتضمن النقل، إنّما يصدر مرسوماً بإنهاء مهام موظف سامي في إدارة معينة، ثم يصدر مرسوماً رئاسياً آخرًا يتضمن تعيين نفس الموظف ضمن نفس السلك في إدارة أخرى.

²⁸⁵ - استناداً إلى الأمر رقم 03-06، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، فقد نص المشرّع الجزائري في الفقرة 02 من المادة 156 على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار رغبات الموظفين المعنيين بالنقل وأقدميتهم وكفاءتهم، كما أضافت المادة 158 أنه يمكن نقلهم إجبارياً عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، بنصها على: "يمكن نقل الموظف إجبارياً عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك.."

²⁸⁶ - للتدليل راجع المراسيم الرئاسية التالية:

- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام ولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام ولاية منتدبين لدى والي ولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام وال منتدب بالمقاطعة الإدارية لجانت في ولاية ايليزي، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام كتاب عامين في الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام رؤساء دوائر في الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية،

- العزل،

- التسريح

- الإحالة على التقاعد

- الوفاة

يتقرر الإنهاء التّام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين"

يمكن أن تنطبق الحالات المذكورة ضمن هذه المادة، على أسباب إنهاء مهام موظفي الدولة السامين من قبل رئيس الجمهورية، باعتباره المكلف بتعيينهم، إضافة إلى أسباب أخرى²⁸⁷.

لكن واقع إنهاء مهام موظفي الدولة السامين محليا، نادرا ما يحدث بإرادتهم الشخصية، بل يتوقف هذا الأمر على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية كمظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، كما هو الشأن في عملية التعيين، الذي غالبا ما يبرّر إنهاء المهام بعبارة "تنهى مهام...لتكليفه بوظيفة أخرى"²⁸⁸.

يطلق رأي من الفقه على هذا النوع من إنهاء المهام، بالفصل الإداري غير التأديبي²⁸⁹، والذي قد يحدث في حال توافر الأسباب التالية:

- عجز الموظف السامي عن أداء المهام المفروضة عليه بحكم منصبه²⁹⁰: إمّا بسبب عدم الكفاءة والصلاحيات المهنية، أو بسبب عدم اللياقة الصحية.

²⁸⁷-إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب، مثلما حدث الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر وتعويضه بالوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى، و هذا المنصب بدوره ألغي بعد قرار المجلس الدستوري بعدم دستورية الأمر رقم 97-15، للتفصيل راجع الهامش رقم 174 من هذا البحث، وعشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

²⁸⁸- بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 46.

²⁸⁹-لمزيد من التفصيل حول الفصل الإداري غير التأديبي وعلاقته بالسلطة الرئاسية أنظر: عوايدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومه، الجزائر، 1998، ص 373 وما يليها، - خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص ص 215-227.

²⁹⁰- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 27.

- الفصل الإداري غير التأديبي بسبب عدم الصلاحية المذهبية والسياسية²⁹¹: حيث أن الموظف السامي في الدولة يجب أن يراعي في أدائه للمهام المنوطة بمنصبه مبدأ المشروعية من جهة، و مبدأ الملائمة للإديولوجية الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية التي تتبناها الهيئة المسؤولة عن التعيين، أي قد يكون سبب إنهاء مهام الموظفين السامين على مستوى الجماعات الإقليمية عدم مواكبة برنامج رئيس الجمهورية.

اعترف رأي آخر من الفقهاء أن هذا النوع من إنهاء المهام سياسي بالتأكيد، لكنه تأديبي في نفس الوقت، واستندوا في قولهم هذا على كون فقدان السلطة الثقة بالموظف السامي الذي عينته بسبب تخاذله أو امتناعه عن تنفيذ السياسة المسطرة من قبلها كالتزام على عاتقه، يدخل في إطار عدم طاعة الموظف لأوامر الرئيس، يعدّ خطأ قانونيا يستحق التأديب، والعقوبة قد تصل إلى حد إنهاء المهام²⁹².

تثير المراسيم الرئاسية الصادرة لإنهاء مهام موظفي الدولة السامين عموما، والمعينين على مستوى الجماعات الإقليمية على وجه الخصوص، جملة من الملاحظات السلبية²⁹³، تتلخص في:

- إغفال هذا النوع من المراسيم الإشارة إلى الأسس القانونية المستند إليها²⁹⁴، حيث تكتفي فقط بذكر مضمونها²⁹⁵، دون ترقيم، علما أن المجلس الدستوري يعتبر هذه التأشيرات من الشروط الموضوعية لإصدار أي نص في الجريدة الرسمية²⁹⁶.

²⁹¹ - للتفصيل أنظر: عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 377 و378.

²⁹² - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 65، نقلا عن أبو حميدة عطاء الله، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر.

²⁹³ - المرجع نفسه، ص 65 و66.

²⁹⁴ - على الأقل لمواد الدستور التي أعطت لرئيس الجمهورية صلاحية تعيينهم و المرسوم الرئاسي الخاص بتعيينهم في هذا المنصب.

²⁹⁵ - حيث ترد فقط في هذا المراسيم بعبارات تفيد فقط إنهاء المهام، وعلى سبيل المثال نذكر:

- مراسيم رئاسية مؤرخة في 09 جوان 2015، تتضمن إنهاء مهام رؤساء دوائر الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 39 صادر في 19 جويلية 2015.

- مرسوم رئاسي مؤرخ في 09 جوان 2015، يتضمن إنهاء مهام الكاتب العام لولاية الجلفة، ج.ر.ج.د.ش عدد 39 صادر في 19 جويلية 2015.

- مرسوم رئاسي مؤرخ في 22 جويلية 2015، يتضمن إنهاء مهام والي ولاية باتنة، ج.ر.ج.د.ش عدد 47 صادر في 20 أوت 2015، حيث يحتوي على فقرة واحدة تنص على: "بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في، تنهي مهام السيد الحسن معزوز، بصفته واليا لولاية باتنة، لتكليفه بوظيفة أخرى".

²⁹⁶ - هذا ما تؤكدته الآراء التالية للمجلس الدستوري: =

- إصدار مراسيم إنهاء المهام دون ذكر التبرير، ولا حتى عبارة "ليتولى مهام أخرى".
- عدم نشر بعض مراسيم التعيين في الجريدة الرسمية، مثلما حدث خلال الحركة التي أجريت في سلك الولاية سنة 2004، لكونها مرجعا في حال إنهاء مهامهم، فعلى سبيل المثال، عزل والي ولاية بجاية السيد: ولد صالح زيتوني، في شهر ديسمبر 2016²⁹⁷، وتولى هذا المنصب واليا آخر، دون أن نجد أي اثر لا لمرسوم عزل الوالي السابق، ولا لتعيين الوالي الحالي.

الفرع الثاني

رقابة السلطة الرئاسية على نشاط رجال السلطة المحليين

يعد الخوض في مسألة رقابة السلطة الرئاسية على النشاط الإداري لموظفيها السامين محليا، من المواضيع غير الهينة، نظرا لغياب النصوص القانونية التي تحكم المسؤولية الإدارية لهؤلاء الموظفين. ونقصد بذلك غياب تقنين خاص يحكم هذه المناصب ليوضح كل ما له صلة بأحكام التعيين، الترقية، التأديب، الحقوق والواجبات²⁹⁸،... الخ.

=- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 05 فيفري 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07-97، المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.د.ش عدد 09 صادر في 11 فيفري 2004.

- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، صادر في 29 جويلية 2007.

- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007، مؤرخ في 23 جويلية 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07-97، المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.د.ش عدد 48 صادر في 29 جويلية 2007.

- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 16/د.م.د/ مؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.

- رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 16/د.م.د/ مؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.

²⁹⁷ - A Rabah, « Le wali de Béjaia Ould –Salah Zitouni limogé » www.algeriepatriotique.com, consulté le 18-01-2017.

-ARRAMI Stéphanie, « Les dessous et la mise à l'écart du wali de Béjaia », www.Kabyle.com, consulté le 18-01-2017.

²⁹⁸ - رغم أنه لا توجد نصوص قانونية خاصة بكل تلك المناصب، لكن يمكن أن نشير إلى بعض تلك الحقوق والواجبات الواردة في نصوص متفرقة: فبالنسبة للواجبات نذكر: - واجب ارتداء البذلة الرسمية في المناسبات الرسمية طبقا للمرسوم رقم 83-594، المؤرخ في 29 أكتوبر 1983، يحدث بذلا خاصة يرتديها الولاية ورؤساء الدوائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 45 صادر في 01 نوفمبر 1983، - واجب كتمان السر المهني كالتزام لجميع الموظفين، سواء أثناء التواجد في الخدمة أو تقديم الاستقالة أو إنهاء المهام، =

وكنتيجة لغياب أحكام تؤطر بالتفصيل المركز القانوني والمسؤولية الإدارية للموظفين السّامين، نجد أنهم خاضعون في الغالب للمسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية، سواء على أعمالهم الإدارية أو السياسية. لكن رغم ذلك فتولي الوظائف والمسؤوليات يتحتم عليهم بالضرورة خضوعهم كموظفين لرقابة السلطة الرئاسية، سواء على شخصهم كما سبقت الإشارة إليه، أو على نشاطهم (فقرة ثانية).

قبل التفصيل في مظاهر خضوع نشاط الهيئات المعينة محليا للرقابة الإدارية الرئاسية، نريد إثارة إشكالية أو مدى صحة القول بخضوع رئيس البلدية للسلطة الرئاسية أثناء تنفيذ اختصاصاته كممثل للدولة، رغم أنه هيئة منتخبة (فقرة أولى).

الفقرة الأولى: إشكالية خضوع رئيس البلدية المنتخب لمظاهر السلطة الرئاسية

كرّس المشرّع الجزائري بصريح العبارة ظاهرة الازدواج الوظيفي le dédoublement fonctionnel لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، بمنحه اختصاص التصرف كممثل للبلدية من جهة، وكممثل للدولة من جهة أخرى²⁹⁹. وينفذ رئيس البلدية مهامه المتعددة المصّرح له بها في قوانين البلدية ونصوص تنظيمية أخرى، كممثل للبلدية، ويخضع في ذلك للرقابة الإدارية الوصائية.

= واجب التحفظ والظهور بشكل لائق طبقا للمادة 13 و 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، مرجع سابق. - عدم الازدواج الوظيفي طبقا للمواد 19 و 20 من المرسوم ذاته، - الخضوع للسلطة الرئاسية، واجب التصريح بالامتلاك طبقا لما تؤكدته المواد من 04 إلى 06 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.

أما بالنسبة للحقوق فعلى سبيل المثال نذكر: - الحق في المرتب والتعويضات المالية طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-228، المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 31 الصادر في 28 جويلية 1990، - الحق في الحماية جراء التدابير التي يتخذونها اتجاه الأفراد فقد تعرضهم للتهديد والمضايقة طبقا لما تملي عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، مرجع سابق: "يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يرمي إلى حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والاعتداءات مهما يكن نوعها مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبتها..." - الحماية المقررة بسبب الأخطاء المهنية طبقا للمواد من 06 إلى 08 من المرجع نفسه.

²⁹⁹ - راجع المواد 88 و 89 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق..

أما فيما يخص صلاحياته كممثل للدولة، فيتخذ بشأنها قرارات بلدية باسم الدولة، يبلغ بها المواطنين عن طريق النشر إذا ما اتصفت بالعمومية، والتبليغ في حال كونها فردية³⁰⁰. انطلاقاً من هذه المعطيات أثرت تساؤلات عن نوع الرقابة التي يخضع لها رئيس البلدية عند تأديته مهامه بوصفه ممثلاً للدولة³⁰¹.

جزم كل من الفقيه أندري دي لوبادير وميسوم سبيح أن رئيس البلدية يخضع للسلطة الرئاسية حين تنفيذه اختصاصاته كممثل للدولة، لإصداره قرارات باسم الدولة من جهة، ولتلقية تعليمات من السلطة من جهة أخرى³⁰².

يصعب الإقرار بخضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، للسلطة الرئاسية، رغم تنفيذه لمهامه كممثل للدولة، لتعارض هذا الطرح مع مبادئ التنظيم الإداري اللامركزي و مبدأ الاستقلالية. ولكن لا يمكن نفي هذه المسألة، ونذكر على هذه الرؤية بنص المواد 88 و 99 من

³⁰⁰ - راجع المادة 97 من المرجع نفسه، و لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 286 و 287.

³⁰¹ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 1994، ص 74 و 75.

³⁰² - حيث وضحا موقفهما كما يلي: =

= يقول الفقيه أندري دي لوبادير:

« ...le maire est lui même soumis au pouvoir hiérarchique exercé par le préfet et comportant notamment le pouvoir d'instruction, dans les domaines ou il agit comme agent de l'Etat ou en nom comme agent de la commune ».

أما موقف الأستاذ ميسوم سبيح فظهر من خلال قوله:

« Le président d'APC, est dans l'exercice des fonctions qu'il exercent en qualité de représentant du pouvoir central, placé sous le pouvoir hiérarchique du wali. Il est en conséquence, tenu d'exécuter les instructions qu'il reçoit , l'autorité compétente ayant le pouvoir de suspendre, de réformer ou d'annuler ses décisions et , si, elle nécessaire de se substituer a lui »

للتفصيل راجع: لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 288 و 289 نقلاً عن:

- DE LAUBADAIRE André , Manuel de droit administratif, 11^e éditions, L.G.D.J, Paris, 1978.
- SBIH Missoum, Les institutions administratives au Maghreb, le gouvernement de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie, Hachette, Paris, 1977, p. 38 et s

قانون البلدية رقم 10-11، حيث فرض المشرع قيام رئيس البلدية بمهامه كممثل للدولة أن يكون ذلك تحت إشراف الوالي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية،
- السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية،
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف،

ويكلف بالإضافة إلى ذلك، بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول به".

بينما اشترط لتنفيذ قرارات رئيس البلدية مراقبتها من قبل الوالي الذي يحاط بها علما خلال 48 ساعة من إصدارها³⁰³، ولا يتم تنفيذها إلا بعد شهر من استيلائها³⁰⁴.

انطلاقاً مما سبق، نرى حتمية طرح تساؤل آخر، هو بخصوص نص المادة 101 من قانون البلدية التي تنص: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار"، فهل هذه المادة تؤسس للوصاية الإدارية أم للسلطة الرئاسية؟

وردت هذه المادة في الفصل الثالث تحت عنوان "سلطة حلول الوالي" من الباب الأول "هيئات البلدية وهيكلها"، بتفحصها نجد أنها جاءت جد عامة ذات طبيعة مزدوجة، تصلح كأساس لحلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حال تمنعه عن أداء مهامه كممثل للبلدية، وتصلح أيضاً للحلول محله في حال عدم تنفيذه للمهام المكلف بها كممثل للدولة، وفي هذه الحالة نخرج عن وصف هذا الحلول في إطار الوصاية الإدارية، ونعتبره حلاً رئاسياً كمظهر

³⁰³ - تنص المادة 98 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "تسجل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي ... ترسل هذه القرارات خلال الثماني والأربعين (48) ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي ...".

³⁰⁴ - تنص المادة 99 من المرجع نفسه: "تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر (1) من تاريخ إرسالها للوالي.

وفي حالة الاستعجال، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك."

من مظاهر السلطة الرئاسية، تنافيا مع مبدأ استقلالية الأعضاء المنتخبين في ممارسة مهامهم³⁰⁵.

بناء على ما سبق نجد أنه كان على المشرع أن يكون دقيقا في تنظيمه لعلاقة رئيس البلدية بالهيئات المعنية، ونخص بالذكر علاقته بالأمن العام، خاصة بسبب التداخل الشديد في الاختصاصات الذي زاد من حدته المرسوم الرئاسي رقم 16-230.

الفقرة الثانية : صور رقابة السلطة الرئاسية على رجال السلطة المعينين محليا

يعتبر الوالي مفوضا للحكومة، مما يعني أنه ممثلا للوزراء كل في قطاعه، لذا هو مسؤول في كافة النشاطات الخاصة بكل قطاع، وهذه الأخيرة تتميز بطابعها الإداري. كما أنه يخضع لوزير الداخلية والجماعات المحلية، باعتباره المسؤول الأول عن الجماعات الإقليمية.

يعتبر بقية الموظفين السّامين على مستوى الولاية أجهزة مساعدة للوالي، بالتّالي يخضعون له بصفة مباشرة من النّاحية الإدارية، رغم أنه ليس هو المسؤول عن تعيينهم إلا أنه يعتبر رئيسا سلميا عليهم بنص صريح³⁰⁶، إضافة إلى خضوعهم لسلطة وزير الداخلية.

لم نكن سابقا نجد نص واضح يوطر العلاقة بين الوالي والأمن العام للبلدية، لكن رغم ذلك تربط بينهما علاقة السلطة الرئاسية على أساس أن الوالي مفوضا للحكومة أي المسؤول الأول عن تنفيذ سياستها على المستوى المحلي، بالتّالي يعتبر همزة وصل بين الحكومة والأمن العام. أما بالنسبة للمتصرف الإداري في حالة الحل فأكد خضوعه لسلطة الوالي بحكم أنه المسؤول عن تعيينه.

غير أنه وبمردود المرسوم التنفيذي رقم 16-320، وطبقا للمادة 21 التي تنص في فقرتها الثانية على تعيين الوالي للأمناء العامون، في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة³⁰⁷، فمن البديهي أن يكون هو رئيسه السلمي المباشر، في حين نصت الفقرة 02 من المادة

³⁰⁵ - نفس هذه الإشكالية في المغرب تطرق إليها الأستاذ جنيح محمد رضا حين بين أن رئيس البلدية يخضع لرقابة الإشراف من قبل وزير الداخلية حين يقوم بمهامه أو يمتنع عن أدائها، في مؤلفه حول: القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، الرباط، 208، ص 140 و 141.

³⁰⁶ - تنص المادة 127 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح الممركزة جزءا منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك".

³⁰⁷ - راجع المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمن العام للبلدية، مرجع سابق.

07 على وجه آخر من الرقابة على الأمناء العامون من قبل الوالي، تتمثل في الرقابة السياسية، في ورد النص كما يلي: "...ومنهذه الصفة، يلزم بإعلام الوالي المختص إقليميا عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل نشاطه ضمن حزب سياسي أو جمعية".

رغم غياب نصوص قانونية تؤطر صور الرقابة الإدارية للسلطة المركزية على نشاط موظفيها السامين على مستوى الجماعات الإقليمية، فنتصور أنها لن تخرج عن صور الرقابة الإدارية الرئاسية للرئيس على أعمال الرؤوس، والتي تتمثل غالبا في رقابة الإشراف والتوجيه، وسلطة المتابعة والتعقيب

أولا: سلطة الإشراف والتوجيه

عرّفت سلطة الإشراف والتوجيه في علم الإدارة العامة على أنها: "ملاحظة جهود العاملين بغية توجيههم لوجهة سليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية"³⁰⁸، في حين عرفها فقهاء القانون الإداري بكونها: "سلطة التوجيه السابق للرؤوس بقصد إعانتة على تفهم القوانين واللوائح...، عن طريق ما يملك الرئيس إصداره لمؤوسه من تعليمات وأوامر شفاهية وكتابية...كما تحمل إلهم إرشادات إلى ما يقتضيه حسن سير المرفق العام من إجراءات وتصرفات..."³⁰⁹.

من خلال هذه التعاريف نستنتج أن سلطة الإشراف والتوجيه هي عملية إدارية تتحقق عن طريق مراقبة أعمال الموظفين من قبل السلطة المختصة، بواسطة استعمال أساليب الإرشاد والإعلام، والنصح، والصور الأكثر شيوعا للإشراف والتوجيه هي الأوامر والتعليمات.

لا تخرج رقابة وزير الداخلية ورئيس الجمهورية والوالي، على موظفي الدولة السامين محليا، عن هذا المفهوم، وندلل على هذا القول بنص المادة 02 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، اللتان ورد فيهما على التوالي: "يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة...تحت السلطة التي عين لديها...2- السهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، وتنفيذها، وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي

³⁰⁸ - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 53 . =

= - عوايدي عمار، مرجع سابق، ص 413. نقلا عن محمد بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 165.

³⁰⁹ - المرجع نفسه، ص 414.

إليها..." بينما نصت المادة 10 " يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة التي يمارس فيها مهامه".

يظهر خضوع الموظفين لسلطة الإشراف والتوجيه من خلال التزامهم القانوني والوظيفي في طاعة الأوامر والنواهي والتعليمات والتوجيهات، الصادرة من الرؤساء الإداريين المختصين، وكل خروج عن الإخلال بالاحترام والطاعة اللازمة من قبل المرؤوسين يعرضهم للعقوبات والإجراءات التأديبية، التي قد تصل إلى حد إنهاء المهام.

أ- طبيعة التعليمات والأوامر الصادرة من السلطة الرئاسية

تصدر هذه الأخيرة على شكل أوامر *les instructions*، تعليمات، منشورات *les circulaire* توجيهات *les directives*، مذكرات *les notes*، وتوصيات، توجهها السلطة المختصة في مواجهة الموظفين المرؤوسين، قصد إرشادهم للنصوص القانونية و للقرارات و الإجراءات الواجب تنفيذها.

ب- مستوى التزام الموظف بطاعة أوامر وتوجيهات السلطة الرئاسية:

اختلف الفقهاء في رؤياهم حول مدى التزام المرؤوسين بطاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين، حيث ظهر اتجاه ينادي بحتمية وألوية تطبيق القانون على الأوامر والتعليمات، في حين أن الاتجاه الثاني تبني مبدأ أسبقية الالتزام بالطاعة وتنفيذ الأوامر والتوجيهات الرئاسية على القانون³¹⁰.

تبني مجموعة أخرى من الفقهاء تبني موقفا توفيقيا بين الاتجاه الأول والثاني، وذلك بأن اعتبر فكرة السلطة الرئاسية من مقتضيات تنظيم الدولة، ولذلك فعلى الموظف الالتزام بواجب الطاعة، ولكن في إطار ما تستوجبه الوظيفة ومقتضياتها، وبعبارة أخرى حتى تكون الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية التزاما واجبا على الموظفين لا بد أن تكون مشروعة وواضحة ومحددة³¹¹، ومن الأحسن أن تكون مكتوبة وموقعة.

³¹⁰ - **PLANTEY Alain et PLANTEY Marie-Cécile**, La fonction publique, 03 édition, Lexis Nexis, Paris, 2012, pp.717-732.

³¹¹ - **ZOUAIMIA Rachid et ROUAULT Marie Christine**, Droit administratif, Berti éditions, Alger, 2009, pp.105-107.

ثانياً: سلطة المتابعة والتعقيب

يقع على عاتق السلطة الإدارية واجب متابعة نشاطات موظفيها باستمرار، للاطلاع الدائم على نسق ممارسة المهام لتحقيق البرامج المسطرة، في إطار احترام القوانين والتعليمات. ولتسهيل عملية المتابعة تحوز السلطة الإدارية على سلطات في مواجهة الموظفين تتمثل في سلطة الإجازة، التعديل، الإلغاء، السحب والحلول الرئاسي.

أ- سلطة الإجازة

توجد فئة من أعمال المرؤوسين لا يصح نفاذها بنص القانون، إلا بعد إجازتها وإقرارها من الرئيس الإداري، وقد تكون الموافقة صريحة أو ضمنية، لتصبح نافذة مباشرة بعد الإجازة، أو بعد مدة زمنية محددة من تاريخ إيداعها أو من تاريخ الإجازة³¹².

ب- سلطة التعديل

يحق للرئيس الإداري المختص، إعمال سلطته في تعديل أعمال مرؤوسيه المشوبة بعيب عدم المشروعية، لجعلها تتوافق وتتلاءم مع القوانين واللوائح التنظيمية المؤطرة للأعمال محل التعديل، كما يخول لهم تصحيح وتعديل أعمال الموظفين المشروعة موضوعاً والمعيبة شكلاً لجعلها أكثر ملائمة عملياً وفنياً. لكن في حال مساس التعديل لأركان وأثار عمل الموظف، سيتغير تكييف تدخل السلطة الرئاسية من سلطة التعديل إلى سلطة الإلغاء³¹³.

ج- سلطة الإلغاء

يجوز للسلطة الإدارية التدخل لإلغاء القرارات الإدارية للمرؤوسين، ويكون تدخلهم إما تلقائياً أو بناءً على طعن من ذوي المصلحة. ولإعمال سلطة الإلغاء يجب أن نميز بين إلغاء القرارات غير المشروعة وإمكانية إلغاء القرارات المشروعة.

³¹² - محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 42.

³¹³ - محمد عيسى الفاعوري، المرجع السابق، ص 42، - محمد محمد إبراهيم، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة، عمان،

2004، ص 384.

إلغاء القرارات غير المشروعة، أمر جد وارد، حيث يحق للسلطة الرئاسية، بل ويقع عليها واجب إلغائها وإنهاء آثارها القانونية بأثر فوري، حفاظاً على مبدأ المشروعية³¹⁴. وفي المقابل لا يحق للمستفيد من القرار غير المشروع الاحتجاج بالحقوق المكتسبة لمنع إلغاء القرار. في حين بالنسبة لسلطة إلغاء القرارات المشروعة، فيجب أن نميز بين نوعين منها، حيث يجوز للإدارة إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية في حال اقتضت ذلك المصلحة العامة، بينما لا يجوز إلغاء القرارات الفردية السليمة، فهي تتّصف بالحصانة من الإلغاء الإداري، بسبب إنشاءها لمراكز قانونية وحقوق مكتسبة للأفراد.

د- سلطة السحب الإداري الرئاسي

يقع على عاتق السلطة الرئاسية متى اكتشفت سواء عن طريق البحث والتّحري، أو عن طريق طعن من ذوي مصلحة واجب التّدخل لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، أي من تاريخ إصدارها من الرؤوس، وذلك سواء كانت تنظيمية أو فردية، لعدم تحصن هذه الأخيرة بمبدأ حماية الحقوق المكتسبة³¹⁵.

هـ- سلطة الحلول الرئاسي

يجوز للرئيس الإداري وبصفة آلية القيام بمهام واختصاصات الموظف الرؤوس، دون قيود أو شروط، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك³¹⁶، حيث يمتلك سلطة التنظيم الداخلي لإدارته، وتوزيع العمل والاختصاصات والصلاحيات الوظيفية.

بناء على ما سبق، نجد منطقياً أن تأخذ الجزائر بالمزج بين التعيين والانتخاب في تشكيل أجهزة هيئاتها الإقليمية، نظار للنظام السياسي القائم فيها، لكن يعاب عليه المغالاة في ذلك، إلى درجة وضعها في مركز هيمنة وصنع القرار المحلي نيابة عن الهيئات المنتخبة، خلافاً لما هو مفترض.

³¹⁴ - علي نجيب حمزة الحسيني، "إلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة"، مجلة القانون المقارن، عدد 51، العراق، 2008، صص 74-76.

³¹⁵ - باينة عبد القادر، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية، دار القلم للنشر، المحمدية، 2010، ص 95 وما يليها.

³¹⁶ - محمد عيسى الفاعوري، مرجع سابق، ص 42.

الفصل الثاني

قصور الأداء الرقابي الإداري في ضمان فعالية تسيير المالية المحلية:

بين تعدد الأجهزة وغياب رؤية تفعيل التسيير المحلي

وجود الجماعات الإقليمية المرتبط بتقديم الخدمات العمومية، والسعي لتحقيق تنمية محلية، في ظل الاستقلالية المفترضة عن الدولة، حملت المشرع الجزائري على الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة التي تبلورت بتكريس أهليتها لتحصيل جملة من الموارد المالية، التي تنظمها وتسيرها وتصرفها في شكل ميزانية محلية³¹⁷، تأخذ بعين الاعتبار الدور الذي تلعبه في التسيير المحلي، وتنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية من جهة، ومن جهة أخرى توضيح مصادر التمويل لتنفيذ الأعباء، للتأكد من سلامة العمليات المحاسبية للمالية العامة المحلية، وذلك من خلال إخضاعها لرقابة إدارية مالية³¹⁸، تواكب مراحل إعداد، تسيير، وتنفيذ الميزانية المحلية.

³¹⁷ - عرف المشرع الجزائري ميزانية البلدية في نص المادة 176 الواردة في الباب الثاني "الميزانيات والحسابات"، ضمن القسم الرابع "مالية البلدية"، من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، كما يلي: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار. يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم". عرّفها سابقا في نص المواد 194 و 244 من القانون 08-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، و 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق، على التوالي، ثم حددت معالمها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 315-12، المؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، ج.ر.ج.د.ش عدد 49 صادر في 09 سبتمبر 2012. بينما عرّف ميزانية الولاية في نص المادة 157 الواردة في الفصل الثاني "ميزانية الولاية" ضمن الباب الخامس "مالية الولاية" من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، كما يلي: "ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذها برنامجها للتجهيز والاستثمار"، قد عرّفها سابق في نص المواد 135 و 98 من القانون رقم 09-90، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، والأمر رقم 38-69، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

³¹⁸ - تعتبر الرقابة المالية من أهم مواضيع علم المالية، حيث توجد ثلاث اتجاهات فيما يتعلق بمفهومها، فهناك من يعرفها من زاوية وظيفة الرقابة وأهدافها، وهناك من ينظر إليها من وجهة إجراءات عملية الرقابة، واتجاه آخر يهتم بأجهزة الرقابة في تحديد مفهومها، لكن رغم تلك الاختلافات نجدها تتفق حول الهدف، والذي هو المحافظة على الأموال العمومية، لذا نكتفي بسرد هذا التعريف "الرقابة تستهدف ملائمة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة هذه التصرفات المالية للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، محافظة على الأموال العامة". تهدف الرقابة المالية إلى: - التأكد من قانونية عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ومدى فعالية صرفها وفقا لما هو مخطط له، - مكافحة الفساد الإداري وكشف الأخطاء وتصويبها، - تقييم انجاز ومدى فاعلية المشاريع والمخططات المحلية والحكومية رقابة الأشخاص القائمين على تنفيذ الميزانية، - الحد من الإسراف والتبذير، وحسن صرف الأموال العمومية، - اقتراح الوسائل التي من شأنها الحفاظ على الأموال العمومية من التبذير والاختلاس. لمزيد من التفصيل والاطلاع راجع:

تختلف الرقابة المالية على الجماعات المحلية عن غيرها من صور الرقابة على النشاط الإداري³¹⁹، لكونها تمارسها السلطة المركزية بصور متعددة، وغالبا بصفة غير مباشرة بواسطة استحداث هيئات وأجهزة³²⁰، تكلفها بالرقابة السابقة، الآنية واللاحقة لتنفيذ ماليتها³²¹.

تتصف الرقابة المالية بأهمية بالغة، فأية إساءة في تسيير المال العام، نتيجة إهمال أو فساد، سيؤدي إلى نتائج كارثية على التنمية المحلية والوطنية، بسبب زيادة النفقات من جهة، وندرة الموارد المالية من جهة أخرى. لذا لابد من الخضوع لنظام رقابي يكفل الاستخدام اللائق للموارد المحلية لضمان تخصيصها وتوزيعها بعدالة.

=- زيوش رحمة، مرجع سابق، 2011، ص 185 وما يليها،- الوردي عادل، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، دار نشر المعرفة، الرباط، 2012، ص 34 وما يليها، - أمجد عبد المهدي مساعدة ومحمود يوسف عقله، دراسة في المالية العامة، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 252-256. - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، مرجع سابق، ص 20-26.

³¹⁹ - رغم حساسية الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية وأهميتها، إلا أن المشرع الجزائري لم يخصها بنصوص قانونية وتنظيمية خاصة بها فقط، وإنما أدرج أحكامها بصفة عامة وأحيانا على سبيل التخصيص في النصوص التنظيمية الخاصة بالرقابة على مالية الدولة عموما، على عكس المشرع المغربي الذي خص الجماعات الترابية وما يخصها من تنظيم مالي ورقابي بنصوص خاصة بها، للتعرف عليها راجع: - باينة عبد القادر، الرقابة المالية على النشاط الإداري، الجزء الأول، الرقابة المالية العامة، دار القلم، الرباط، 2011، ص 58 وما يليها.

³²⁰ - يصف الأستاذ MOOR Pierre الرقابة المالية من قبل أجهزة مستحدثة من قبل الدولة بالرقابة الإدارية المستقلة، حيث أورد في مؤلفه:

« ...Le législateur peut d'ailleurs créer des institutions de contrôle formellement rattachées à l'administration, mais qui, matériellement, exercent leur attribution de manière autonome, c'est-à-dire sans être intégrées dans l'organisation hiérarchique.... », voir : -MOOR Pierre, Droit administratif, les actes administratifs et leur contrôle, 02^e édition, Staempfli éditions, Berne, 2002, p.521.

³²¹ - يختلف زمن ممارسة الرقابة عن تنفيذ المالية، فقد تكون الرقابة السابقة على الإنفاق تسعى أيضا بالرقابة المانعة، تتمثل في تحويل هيئة معينة سلطة الترخيص والموافقة على نشاط معين للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين. ترد على تقدير الإيرادات، وفي كل مراحل صرف النفقات. أما الرقابة الآنية الملازمة لوقت التنفيذ فالغرض منها الكشف عن الانحرافات أو الأخطاء حين وقوعها قبل أن يفوت الأوان، بينما الرقابة اللاحقة على التنفيذ تهدف إلى مراجعة العمليات والحسابات المالية للتدليل حول صحتها والكشف عن مواقع التقصير والمخالفات. لمزيد من التفصيل أنظر:

- زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 202 إلى 223، - فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 310 وما يليها، - الفار مصطفى، الإدارة المالية المحلية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 88 وما يليها.

- خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 61 وما يليها، - عطوي فوزي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 414-416.

اعترافا بضرورة الرقابة المالية، خصّها المشرّع الجزائري بقدر من الأهمية، فزيادة على الشرعية الدستورية التي حضيت بها³²²، سنّ جملة من النصوص التشريعية والتنظيمية تهدف إلى تنظيم الرقابة على تنفيذ مالية وميزانية الجماعات المحلية. ومن خلال الاطلاع على تلك النصوص القانونية نجد أنه يمكن تصنيفها إلى رقابة ذاتية أو ما يعرف بالرقابة الداخلية وأخرى خارجية، تمارسان رقابة قبلية، آنية أو بعدية، ولتفادي الخلط بينهما ارتأينا أن نفصل في الرقابة الإدارية المالية من خلال تقسيمها إلى رقابة الأجهزة ذات الصلة بالجماعات الإقليمية سواء كانت داخلية أو خارجية وبغض النظر عن ميعادها (مبحث أول)، ورقابة أجهزة مستقلة عضويا ووظيفيا عن تسيير الجماعات الإقليمية (مبحث ثان)، إلى جانب رقابة سياسية وقضائية سنتعرض إليها لاحقا.

³²² - خصص المؤسس الدستوري الباب الثالث من دستوري 1989 و1996 للرقابة والمؤسسات الاستشارية، حيث نستشف على وجه الخصوص من نص المواد 149 و160 من دستور 1989 التي تقابلهما المواد 178 و179 من دستور 1996، مراجع سابقة، أنه قد كرس بعض مظاهر الرقابة منها الشعبية الممارسة من قبل المجالس المنتخبة وأخرى من قبل هيئة مستقلة.

المبحث الأول

تغليب الطابع الإجرائي للرقابة المالية الإدارية للأجهزة ذات الصلة

بالجماعات الإقليمية

تعددت وتنوعت صور الرقابة المالية التي اعتمدها المشرع الجزائري بواسطة أجهزة إدارية داخلية أو خارجية عن الجماعة الإقليمية، في رقابته على المالية المحلية. حيث وعلى غرار التشريعات المقارنة، نظم أوجه الرقابة من حيث الزمان، قبلية، آنية أو بعدية³²³، ومن حيث علاقة الجهاز الرقابي بالهيئة الإقليمية محل الرقابة، سواء داخلها لتكون صورة عن الرقابة ذاتية، أو رقابة هيئة خارجية عنها تربطها علاقة بها.

بعد الاطلاع على جملة النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة للرقابة على المالية العامة المحلية من قبل أجهزة ذات صلة بالجماعة الإقليمية، لاحظنا أن بعضها يمارس رقابة مستمرة على تسيير وتنفيذ الميزانية المحلية من بداية إعدادها إلى غاية اختتامها (مطلب أول)، والبعض الآخر يمارس الرقابة على مرحلة معينة من التسيير والتنفيذ (مطلب ثان).

المطلب الأول

الرقابة المستمرة لأجهزة ذات الصلة بالجماعات الإقليمية

تمارس الجماعات الإقليمية اختصاصاتها المرخص بها قانونا، عن طريق أجهزتها التنفيذية، التداولية أو المعينة منها³²⁴، تخضع كل منها لنوع من الرقابة في ممارسة أعمالها³²⁵، فإذا ما اعتمدنا على المعيار العضوي، نجدها تخضع سواء للرقابة الوصائية أو الرئاسية، لكن في حال أردنا دراسة نوع الرقابة الممارسة بناء على المعيار الموضوعي، أي على المالية المحلية، نخلص إلى أن هذه الأخيرة تخضع في تنفيذها للمالية المحلية لرقابة مستمرة من قبل أجهزة إدارية ذات صلة بها تتمثل في رقابة المجالس المنتخبة والجهات الوصية (فرع أول) وفي رقابة لجان الصفقات العمومية كمظهر من مظاهر صرف النفقات (فرع ثان).

³²³ - للتفصيل حول مميزات وعيوب كل نوع من أنواع الرقابة راجع: محمود حسن الوادي، تنظيم الإدارة المالية، من أجل ترشيد

الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 167 وما يليها.

³²⁴ - حيث وكما أسلفنا يقع اختصاص إعداد ميزانية البلدية إلى الأمين العام، على سبيل المثال.

³²⁵ - راجع الصفحات من 41 إلى 56 و 90 إلى 98 من هذا البحث.

الفرع الأول

ضعف رقابة المجالس المنتخبة بتقوية رقابة الجهة الوصية

فصل المشرع الجزائري بموجب قوانين البلدية والولاية ونصوص تنظيمية أخرى الخطوات الواجب إتباعها لإعداد³²⁶ ميزانية الولاية والبلدية، ضبطها، وتنفيذها ونقصد بالتنفيذ مرحلتي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات. ومن خلال التدقيق فيها نستنتج أنه خول الرقابة المستمرة على الميزانية المحلية، للجهات الوصية (ثانيا) وللمجالس الشعبية المنتخبة (أولا)، هذه الأخيرة التي يعد تدخلها في مجال الرقابة مبدأ دستوريا³²⁷، حيث نصت المادة 178 من دستور 1996 على: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".

الفقرة الأولى: محدودية رقابة المجالس المحلية المنتخبة

تقتضي مبادئ التنظيم اللامركزي، ومنها مبدأ الاستقلالية الوظيفية أن يعهد اختصاص إعداد الميزانية المحلية للمجالس المنتخبة، غير أن المشرع الجزائري قيد من استقلاليتهما بأن كلف به أجهزة معينة، وجعل اختصاص المجالس الشعبية تساهميا، تتدخل بدور مزدوج، فمن جهة

³²⁶ - إعداد الميزانية المحلية يقوم على جملة من القواعد تتلخص في: قاعدة السنوية: يقضي هذا المبدأ بأن تكون المدة التي توضع لها الميزانية سنة كاملة، إلا أنه ترد على هذه القاعدة استثناءات تتمثل في الإعتمادات المفتوحة مسبقا، الترخيصات الخاصة، الميزانية الإضافية، الميزانية البرنامج. قاعدة الشمولية: تقتضي بأن يذكر في أقسام الميزانية جميع الإيرادات مهما قل شأنها لتغطية جميع النفقات، غير أنه يرد عليها استثناء تتمثل في قاعدة التخصيص، أي تخصيص بعض الإيرادات بنص قانوني لتغطية بعض النفقات. قاعدة الوحدة: تقتضي بأن تقيد جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة، بحث يكون للجماعة الإقليمية ميزانية واحدة، إلا أنه ترد عليها استثناءات منها الميزانية الإضافية، قاعدة توازن الميزانية: الغرض منها إحداث توازن بين الإيرادات والنفقات من جهة، وبين أقسام الميزانية من جهة أخرى، للتفصيل حول قواعد الميزانية المحلية والاستثناءات الواردة عليها أنظر: المواد 177 و178 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، و155، 163 و164 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، - محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2011، ص 382-392، - زغود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 75-100، - محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 90-97، - لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، الطبعة الثانية، طوب بريس للطبع، الرباط، 2011، ص 25-37.

- CHOUVEL François, L'essentiel des finances publiques 2014, 15^e édition, Gualino lextenso éditions, France, 2014, pp.19-33.

- MUZELLEC Raymond, Finance publiques, 13^e édition, Dalloz, Paris, 2004, pp.152-154.

³²⁷ - تعتبر رقابة المجالس الشعبية المنتخبة أحد مظاهر الرقابة الإدارية الشعبية، للتفصيل أنظر: - محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 363، - خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص 69.

تساهم في ضبط الميزانية عن طريق التصويت والمناقشة، ومن جهة أخرى هي وسيلتها للرقابة القبلية (أولا)، منحها كذلك اختصاص الرقابة المصاحبة (ثانيا) والبعدية للتنفيذ (ثالثا).

أولا: الرقابة القبلية للمجالس المنتخبة على الميزانية المحلية

يتدخل المجلس الشعبي البلدي، و الولائي، في ضبط الميزانية عن طريق المناقشة والتصويت، سواء كانت هذه الأخيرة أولية³²⁸ أو إضافية³²⁹ متى دعت الضرورة لذلك. ولكن قبل الخوض في التفاصيل يجب أن ننوه أن بنية ميزانية البلدية والولاية تنقسم إلى قسمين³³⁰، قسم للتسيير والآخر للتجهيز والاستثمار، مع العلم أنه تدرج داخل كل قسم أبواب وفروع تتضمن إيرادات ونفقات.

أ-محدودية رقابة المجلس الشعبي البلدي أثناء ضبط ميزانية البلدية

منح المشرع بموجب القانون رقم 10-11 سلطة إعداد ميزانية البلدية للأمين العام تطبقا لنص المادة 180 منه: "يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية..."، بعد ما كان هذا الاختصاص من صلاحيات رئيس البلدية في ظل القانون رقم 08-90،³³¹ والأمر رقم 24-67³³². ونتيجة لذلك نصف رقابة المجالس لإعداد قبل صدور القانون 10-11 بالذاتية لكون المكلف بإعدادها جزء من المجلس بحد ذاته.

³²⁸ - الميزانية الأولية: تسمى كذلك الميزانية الأم، يتم وضعها قبل بداية السنة المالية، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 181 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "...يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها..."، نفس الفقرة وردت في المادة 165 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³²⁹ - الميزانية الإضافية: تسمى أيضا بالميزانية التكميلية، يتم اللجوء إليها في حال الضرورة، يتم إعدادها بنفس أسلوب إعداد الميزانية الأولية، وذلك قبل 15 جوان من السنة المالية، طبقا للمادة 165 من قانون الولاية و177 من قانون البلدية، المراجع نفسها.

³³⁰ - حيث نصت المادة 179 من القانون رقم 10-11 أعلاه على: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: - قسم التسيير، - قسم التجهيز والاستثمار،

وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا. يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار..."، نفس النص ورد في المادة 158 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³³¹ - حيث نصت المادة 152 من القانون رقم 08-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه...".

³³² - نصت المادة 247 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق على: "يقترح الرئيس ميزانية البلدية..."

بينما يمارس أعضاء المجلس الشعبي البلدي دورهم الرقابي أثناء ضبطها، بعد تقديم مشروع الميزانية المعدة من طرف الأمين العام، لرئيس المجلس الذي يحيلها بدوره للمجلس³³³ من خلال مساهمتهم في ضبطها، من خلال المناقشة والتصويت عليها بابا باب ومادة مادة، مع إمكانية إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم³³⁴. يعاب على المشرع عدم دقته، وعدم منحه للمجلس المنتخب مساحة كافية لممارسة الرقابة على إعداد الميزانية، ونلخصها في النقاط التالية:

- عدم إظهار حكم صريح حول المواد أو الأبواب التي لم يتم التصويت عليها بالموافقة، ومدى التزام الأمين العام بتعديلها.
- إمكانية تدخل السلطة الوصية في إدراج التّفقات غير المصوت عليها، إذا كيّفها إجبارية.
- انعدام الرقابة القبلية لإعداد ميزانية البلدية في الظروف الإستثنائية التي تحول دون ضبطها من قبل المجلس، بعد حلول جهة الوصاية محلها.
- امتناع الأعضاء عن التصويت على الميزانية، بسبب اختلال داخل المجلس لاختلافهم في الرأي، أي بين الموافقة والرفض، قد يؤدي إلى حلول السلطة الوصية بموجب نص المادة 186، التي وردت عامة، ودون تحديد لحالات الاختلال، مما يضعف من مركز المجلس في ممارسة الرقابة، مع العلم أن إعدادها من الأمين العام، قد يكون بعد التشاور مع الوالي باعتباره معين خاضع لإشرافه.
- ضعف الكفاءات في المجالس المنتخبة، بسبب عمومية شروط الترشح.
- سلبيات تأثير النظام الانتخابي على تشكيل المجالس، ممّا يصعب التقاء رؤى الأعضاء.

ب- محدودية رقابة المجلس الشعبي الولائي خلال ضبط ميزانية الولاية

كلّف المشرّع الوالي بإعداد ميزانية الولاية، سواء كانت أولية أو إضافية، بموجب نص المادة 160 من القانون رقم 07-12: "يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية..."، في حين كان

³³³ - هذا ما تشير به الفقرة 02 من المادة 180 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، "...يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه"، استعمل المشرع عبارة المصادقة وفي حقيقة الأمر دوره يكمن في المناقشة والتصويت.

³³⁴ - راجع المادة 182 من المرجع نفسه.

يُعدها المجلس الولائي في ظل الأمر رقم 69-38، وإدارة الولاية بموجب القانون رقم 90-09، تحت سلطة الوالي بموجب المواد 97 و138 من التوالى³³⁵.

تكمّن مهمة المجلس الشعبي الولائي في ضبط مشروع الميزانية، مما يخوّلهم في نفس الحين الرقابة القبلية على تنفيذها، حيث يكمن دورهم بعد عرضها عليهم من الوالي في التّصويت عليها متوازنة وجوبا³³⁶، بابا بابا، كما منحهم المشرّع بعض الأفضلية مقارنة بأعضاء المجلس الشعبي البلدي باختصاص توزيع النّفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد³³⁷. على غرار قانون البلدية، يعاب على المشرّع أيضا في قانون الولاية جملة من الثّغرات في الرقابة القبلية للمجلس الشعبي الولائي:

- عدم توضيحه لآثار رفض أو امتناع المجلس الشعبي الولائي عن التّصويت، ليس بسبب الإختلالات، إنما بسبب عدم قناعته بمشروع الميزانية المقدم من قبل الوالي.
- تسجيل النّفقات المكثّفة إجبارية في حال عدم تصويت المجلس عليها، دون عرضها على المجلس مرّة أخرى للموافقة عليها، طبقا لنص المادة 163³³⁸ التي بدت غامضة لمنحها هذا الاختصاص للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية، لذا نتساءل عن هذه الجهة هل الوالي الذي يعدها أم الوزير الذي يصادق عليها.
- انعدام الرقابة القبلية للمجلس الشعبي الولائي في حال حلول الجهة الوصية في ضبط ميزانية الولاية، بسبب الإختلالات، التي قد يكون سببها عدم الموافقة على الميزانية³³⁹.

³³⁵ - نصت المادة 97 من الأمر رقم 69-38، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، على: "يصوت المجلس الشعبي للولاية على ميزانية الولاية.

يحضر المجلس التنفيذي ميزانية الولاية ويقدمها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل". في حين وردت المادة 138 من القانون رقم 90-09، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية، وضبطها وفقا للتشريع المنصوص عليه في هذا القانون.

تعد الميزانية إدارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها".

³³⁶ - راجع المادة 161 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³³⁷ - حيث تنص المادة 162 من المرجع نفسه، على: "يصوت على مشروع ميزانية الولاية بابا بابا. ويشمل فضلا عن ذلك توزيعا للنّفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد".

³³⁸ - انظر المادة 163 من المرجع نفسه.

³³⁹ - راجع المادة 168 من المرجع نفسه.

ثانيا: رقابة المجالس المحلية المتزامنة مع تنفيذ الميزانية المحلية

بعد الانتهاء من ضبط ميزانتي البلدية والولاية، تبدأ عملية التنفيذ مع بداية السنة المالية، من قبل رئيس البلدية والوالي، باعتبارهما الأمران بالصرف³⁴⁰، على مستوى البلدية والولاية، أي الشروع في عمليات تحصيل الإيرادات³⁴¹ وصرف النفقات³⁴² المخطط لها، تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي والولائي.

قبل التطرق لرقابة المجالس المحلية المنتخبة للرقابة المتزامنة لوقت تنفيذ الميزانية، يجب أن نشير أن الأمر بالصرف ليس هو المتدخل الوحيد في التنفيذ، بل يرافقه في ذلك المحاسب العمومي، الذي له كذلك صفة مزدوجة، المشاركة في التنفيذ من ناحية والرقابة من ناحية أخرى، سنتعرض لها بالتفصيل لاحقا.

أ- تراجع مركز منتخبي البلدية في رقابة رئيسه المنتخب أثناء تنفيذ الميزانية

منح قانون البلدية لرئيسها سلطة الأمر بالصرف، أي هو المسؤول عن تنفيذ الميزانية، ويكون في ذلك مجبرا على تقديم شرح في شكل تقارير أو عرض للمسائل الخاضعة لاختصاصاته

³⁴⁰ - طبقا للمواد 107 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، التي وردت كما يلي: "يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها"، و 81 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق. التي تنص: "ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف".

³⁴¹ - تتم عملية تحصيل الإيرادات بإتباع الخطوات التالية: الإثبات: هو الإجراء الذي يقوم به الأمر بالصرف بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي، التصفية: تصفية الإيرادات من اختصاص الأمر بالصرف، يهدف إلى تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي، الأمر بالتحصيل: هو سند يحرره الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي قصد تحصيل الإيرادات المرخص بها قانونا، التحصيل: إجراء يقوم به المحاسب العمومي، يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، راجع المواد 15، 16، 17 و 18 من القانون رقم 21-90، مؤرخ في 15 أوت 1991، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ج.د.ش عدد 35 صادر في 15 أوت 1990. ولمزيد من التفصيل حول خطوات تنفيذ الميزانية أنظر: متلو الطيب، "مبدأ الشفافية في التسيير"، الفكر البرلماني، عدد 07، الجزائر، 2004، ص 91 و 92.

- CHOUVEL François, Op.cit, pp.77-79.

³⁴² - تتم عملية صرف النفقات بإتباع الإجراءات التالية: الالتزام: يعد من مهام الأمر بالصرف، يهدف به إلى إثبات نشوء الدين، التصفية: هي عملية التدقيق الحسابي وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية، الأمر بالصرف: يتمثل في تحرير الحوالات التي يأمر بموجبها دفع النفقات العمومية، التحصيل: من مهام المحاسب العمومي الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، للتفصيل راجع المواد 19، 20، 21 و 22 من القانون رقم 21-90، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق، ولمزيد من التفصيل أنظر: متلو الطيب، المرجع السابق، ص 92.

-- CHOUVEL François, Op.cit, pp.75-77.

بصفة عامة للمجلس البلدي المنتخب³⁴³، عن كل قراراته المتخذة لتنفيذ المداوالت المصوت عليها عموماً³⁴⁴، وتلك الخاصة بتنفيذ الميزانية على وجه الخصوص، ليكون المجلس على اطلاع بمستوى وصحة تنفيذها، لكن الإشكالية في هذا النوع من الرقابة هو عدم ذكر المشرع في القانون الساري النفاذ، لآثارها في حالة عدم موافقة المجلس عليها، عل عكس القانون رقم 90-08 أين كرس المشرع امكانية سحب ثقة المجلس من الرئيس كآلية فعالة في حال ثبوت سوء تسيير من قبله³⁴⁵.

منح كذلك المشرع للمجلس مهمة الرقابة الآنية على صحة تنفيذ الميزانية، بصفة غير مباشرة، لما كلفه باتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز في تنفيذ الميزانية من خلال نص المادة 184 من قانون البلدية. حيث أن الاطلاع على نص هذه المادة يحيلنا إلى تأويلات متعددة لأسباب العجز³⁴⁶، فيمكن أن ترد من بينها تخاذل الأمر بالصرف أو سوء تسييره، حيث وردت المادة بالصيغة التالية: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فانه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية..."، نعيب على هذه المادة عدم ذكرها لأمثلة عن الأسباب التي قد تؤدي إلى العجز، وماهية التدابير الواجب اتخاذها، فقد اكتفت بالإشارة إلى انجاز الميزانية الإضافية.

تظهر هشاشة عدم فاعلية رقابة المجلس الشعبي البلدي على رئيسه أثناء تنفيذه لميزانية البلدية في تخويله فرديا فتح اعتمادات مسبقة على الميزانية الإضافية وترخيصات خاصة

³⁴³ - راجع المادة 79، في حين أن المادة 82 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، تنص: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرّفات الخاصة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها..."

³⁴⁴ - تنص المادة 80 من المرجع نفسه: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على لك".

³⁴⁵ - هذا ما كانت تنص عليه المادة 55 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، التي وردت كما يلي: "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهى مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه".

³⁴⁶ - قد يكون سبب العجز بسبب سوء تنفيذ الميزانية كالتقصير في تحصيل الموارد، أو زيادة أعباء، انخفاض في الموارد، ظروف طارئة،...

بعدها³⁴⁷، إضافة إلى إمكانية إجراء تحويلات بنقل الإعتمادات بين مواد القسم الواحد من الميزانية³⁴⁸، ليتم عرض الوضعية على المجلس بعد اتخاذ القرار في أول دورة يعقدها.

يعد إبرام العقود والصفقات من بين مظاهر صرف المال العام وتنفيذ المشاريع والخطط الواردة في الميزانية المحلية، لذلك منح المشرع المجلس الشعبي البلدي إمكانية الرقابة عليها بموجب نص المادة 192 التي تجبره على تحرير محضر يتضمن جميع الملاحظات حول المناقصات والصفقات التي أبرمها، موقعة من قبل اللجنة البلدية للمناقصات³⁴⁹، ليقوم إجباريا بعرضها للموافقة من قبل المجلس الشعبي البلدي³⁵⁰. ومن قبيل الرقابة التي يمكن لأعضاء المجلس الشعبي البلدي القيام بها، هو التنقل إلى مواقع انجاز المشاريع لمعايتها ميدانيا، ومقارنتها مع التقارير التي يقدمها لهم رئيس البلدية. لكن نعيب على نص المادة 194 عدم تحديدها لما سيؤول إليه الوضع، في حال رفض أعضاء المجلس للصفقة أو المناقصة المبرمة، هل سيتوقف العمل بها، أم ستتدخل السلطة الوصية للحلول محله، أم سيتم اللجوء للقضاء، عدم التطرق لآثار الرقابة يجعلها بلا فعالية.

إضافة إلى ما سبق، نص المشرع في قانون البلدية على نوع آخر من الرقابة، نصفها كذلك بالمحتشمة، نتيجة عدم وضوحه في تحديد أهدافها ونتائج عملها، تتمثل في تكريسه تشكيل لجان دائمة وأخرى خاصة³⁵¹، من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخب، بموجب مداولة، تعنى بنشاط محدد في المادة 31³⁵².

³⁴⁷ - راجع الفقرة 02 من المادة 177 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁴⁸ - ورد خطأ في نص الفقرة الثانية من المادة 182 من المرجع نفسه، حيث اسقط المشرع لفظ رئيس المجلس الشعبي البلدي في بداية الفقرة، في حين يفهم من نص المادة أنه هو المعني بإجراء التحويلات بقرار. في حين أنه تدارك الخطأ باللغة الفرنسية:

«...Le président de l'assemblée populaire communale peut effectuer par arrêté des virement d'articles à l'intérieur d'un même chapitre. Il informe l'assemblée populaire communale de tenue d'une nouvelle session...», voir: Loi n 11-10 du correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune, J.O.R.A.D.P n° 37 du 03 juillet 2011.

³⁴⁹ - راجع المادة 192 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³⁵⁰ - تنص الفقرة الأولى من المادة 194 من المرجع نفسه، على: "يصادق على محضر المناقصة والصفقة العمومية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي...".

³⁵¹ - الوافي سامي، "الجان وديموقراطية اللامركزية الإقليمية"، معارف، عدد 16، البويرة، 2014، ص ص 211-220.

³⁵² - راجع المادة 31 و 32 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، تشير أن المشرع الجزائري قد حذى حذو المشرع المغربي في هذه النقطة، التي يمكن أن تكون تدعيما للتسيير المحلي، لو ابتعد رئيس البلدية في تعيينه لأعضاء اللجان الولاء الحزبي=

نص المشرع على ضرورة تشكيل اللجان المعنية بمراعاة التمثيل النسبي لتشكيلة المجلس المنتخب، وهذه النقطة نعتبرها ايجابية، غير أن هذا الأمر غير كاف، حيث لم يحدد المشرع نتائج أعمال هذه اللجان في حال ملاحظتها لتجاوزات، كما أنه لم يمنحها سلطة التحقيق، أو أية سلطة في مواجهة رئيس البلدية باعتباره المسؤول الأول عن البلدية، أو في مواجهة الأمين العام نتيجة اتساع مهامه التنفيذية، بل بالعكس اشترط المشرع تسليم نتائج أعمالها لرئيس المجلس دون أي تعقيب³⁵³.

ب- ضعف رقابة المجلس الشّعي المنتخب للوالي أثناء تنفيذ الميزانية

يعتبر الوالي بموجب قانون الولاية أمرا بالصّرف، بوصفه المكلف بتسيير وتنفيذ ميزانية الولاية، بموجب المادة 107 من القانون رقم 07-12: "... وهو الأمر بالصرف".

منح المشرع ظاهريا للمجلس الشّعي الولائي، اختصاص الرّقابة الآنية لتنفيذ الميزانية من قبل الوالي، والتي نصفها بالهشة استينادا للمعطيات التالية:

- ضعف آثار نتيجة المناقشة التي يقوم بها المجلس الشّعي الولائي حول التقارير الدورية أو السنوية³⁵⁴، التي يعرضها الوالي عليهم لاطلاعهم على مستوى تنفيذ المداورات عموما، والميزانية على وجه التّحديد، حيث لخصها المشرع في إمكانية تقديم توصيات ترسل للوزير المكلف بالداخلية أو القطاعات المعنية³⁵⁵، مع العلم أن مصطلح توصية في القانون الإداري لا يعدد وان يكون إجراء استشاريا، على أن يقوم الوالي باطلاع المجلس خلال الفترات الفاصلة بين الدّورات على مدى التزامه بتلك التوصيات دون أن تنص المادة عن مستوى اجباريتها³⁵⁶.

=والشخصي، بل عليه أن يتحرى الموضوعية والكفاءة، للتفصيل حول هذه الرؤية راجع: امجد علي، "الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للمركزية الجهوية ووسيلة تطويرها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74، الرباط، 2007، ص 120.

³⁵³ - راجع المواد من 33 إلى 36 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁵⁴ - تطبيقا لنص المادة 103 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، التي وردت كما يلي: "يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة. كما يطلع المجلس الشّعي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية".

³⁵⁵ - راجع المادة 109 من المرجع نفسه.

³⁵⁶ - حيث تنص المادة 104 من المرجع نفسه، على: "يطلع الوالي رئيس المجلس الشّعي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشّعي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

- عدم فاعلية رقابة المجلس أثناء تنفيذ الوالي لميزانية الولاية بسبب تخويله فرديا فتح اعتمادات مسبقة على الميزانية الإضافية وترخيصات خاصة بعدها³⁵⁷، إضافة إلى إمكانية إجراء تحويلات بنقل الإعتمادات بين أبواب الميزانية³⁵⁸، ليتم عرض الوضعية على المجلس بعد اتخاذ القرار أو حتى بعد تنفيذها، قبل نهاية السنة المالية.
- عدم ذكر التدابير التي يجب على المجلس اتخاذها في حال ظهور عجز في تنفيذ الميزانية، خصوصا إذا كان راجع لإهمال أو فاد من قبل الأمر بالصرف³⁵⁹.

وفي إطار الرقابة كذلك على تنفيذ المناقصات الواردة في الميزانية لحساب الولاية، خول المشرع ثلاث منتخبين من ثلاث تشكيلات سياسية، المساعدة في إبرام المناقصة³⁶⁰، دون أن تبين هذه المادة مدى التزام ممثل الولاية برأيهم. في حين يحضرون فقط إبرام المناقصات التي تبرمها مؤسسة عمومية ولائية تطبيق لنص المادة 137³⁶¹.

نص قانون الولاية على غرار قانون البلدية، على تشكيل لجان من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي³⁶²، إما بصفة دائمة أو مؤقتة لمتابعة نشاط معين. والجيد فيها هو اشتراط المشرع في نص المادة 34 أن يتم تشكيلها بشكل يعكس التركيبة السياسية للمجلس، بموجب مداولة، على أن يرأسها منتخب من بينهم³⁶³، مع العلم أنه يمكن إنشاء لجان أخرى غير تلك المذكورة في نص المادة 33. ينتج عن حالة ملاحظتهم لسوء تسيير، أو تجاوزات طبقا للمادة 35 من قانون الولاية، الحق لأعضاء المجلس تشكيل لجنة تحقيق، بطلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه³⁶⁴، بشرط إخطار الوالي ووزير الداخلية بذلك.

³⁵⁷ - راجع المادة 164 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁵⁸ - راجع المادة 170 من المرجع نفسه.

³⁵⁹ - وردت المادة 169 من المرجع نفسه، عامة دون شرح الأسباب التي قد تؤدي إلى خلل في تنفيذ الميزانية.

³⁶⁰ - تنص المادة 136 من المرجع نفسه، على: "عندما تجرى مناقصة عمومية لحساب الولاية، فإن الموظف الذي يجربها يساعده ثلاثة (3) منتخبين من تشكيلات سياسية مختلفة يعينهم المجلس الشعبي الولائي. ويحضر المناقصة المحاسب المعين أو ممثله بصفة استشارية. ويتم إعداد محض لهذه المناقصة".

³⁶¹ - راجع المادة 137 من المرجع نفسه.

³⁶² - راجع المادة 42 من المرجع نفسه.

³⁶³ - راجع المادة 34 من المرجع نفسه.

³⁶⁴ - وردت المادة 35 من المرجع نفسه، كما يلي: "تنشأ لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين. =

الايجابي في عمل هذه اللجان انه هو إمكانية استدعائها لأي مسؤول أو مدير المصالح غير المركزية للدولة، قصد استجوابه بشكل كتابي أو شفاهي، يجيبون عليه في اجل لا يتعدى الخمسة عشرة يوما³⁶⁵، كما انه يمكن لأعضاء لجنة التحقيق الاستئناس بأهل الكفاءة والخبرة في تحقيقاتهم³⁶⁶. غير انه نعيب على المشرع دائما عدم إضافته الفعالية على هذا النوع من الرقابة، بسبب عدم سنه أو نصه على نتائجها المباشرة، حيث اكتفى في الفقرة الأخيرة من نص المادة 35 بالنص: "...وتقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتبوع بمناقشة".

ثالثا: الرقابة البعدية للمجالس المنتخبة لتنفيذ الميزانية

تبدأ الرقابة البعدية للمجالس الشعبية البلدية والولائية على تنفيذ الميزانية المحلية، بعد نهاية الفترة الإضافية لتنفيذها، والممتدة إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية لسنة التنفيذ، على اعتبار أن المشرع قد حدد تاريخ 15 مارس من السنة الموالية كآخر أجل لتصفية وصرف النفقات، بينما 31 مارس كآخر أجل لعمليات تصفية المداخل وتحصيلها ودفع النفقات.

أ- الرقابة اللاحقة للمجلس الشعبي البلدي على تنفيذ الميزانية

من المهام المكلف بها رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه أمرا بالصرف، إعداد الحساب الإداري للبلدية، حيث يعتبر هذا الأخير احد وثائق الميزانية، يدرج فيه بالتفصيل عرضا حقيقيا للعمليات المالية المنجزة وغير المنجزة مقارنة بالميزانية الأولية والإضافية³⁶⁷. يندرج هذا العمل

=وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين.

يحدد الموضوع والأجال الممنوحة للجنة التحقيق قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها.

يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي بذلك والوزير المكلف بالداخلية..."

³⁶⁵ - راجع المادة 37 من المرجع نفسه.

³⁶⁶ - راجع المادة 36 من المرجع نفسه.

³⁶⁷ - تنص الفقرة الأولى من المادة 188 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "يعد رئيس المجلس الشعبي

البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة..."

يعرف كذلك بأنه أداة لإبراء ذمة الأمر بالصرف أثناء التصويت الايجابي، أما التصويت السلبي فيتم تأويله خلاف ذلك، راجع:

- حضراتي احمد، "الحساب الإداري أداة لإحكام الحكامة الجيدة وتنزيل الدستور"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107

الرباط، 2012، ص39.

ضمن مهامه في مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات³⁶⁸، يظهر فيها تطبيقا للمادة 49 من المرسوم رقم 313-91 ماي: "تعرض المحاسبة الإدارية للإيرادات التي يمسكها الآمرون بصرف ميزانيات الولاية والبلدية ما يأتي:

- التقديرات،
- التجديدات،
- الانجازات،
- البواقي المطلوب انجازها،

يتم انجاز الإيرادات بواسطة أوامر لتحصيل الإيرادات يصدرها الآمرون بالصرف"

يتعين على رئيس البلدي بموجب القانون الحالي عرض هذا الحساب الإداري على أعضاء المجلس الشعبي البلدي للمناقشة لإبداء الموافقة من عدمها، وهذا أمر ايجابي³⁶⁹. غير أن المشرع اخفق مرة أخرى في إضفاء الفعالية لهذه الرقابة بسبب:

- عدم التطرق لآثار رفض مضمون الحساب الإداري من قبل أعضاء المجلس المنتخب إذا كان التصويت عليه بصفة إجمالية، أو رفض التصويت على الأبواب والمواد على غرار التصويت على مشروع الميزانية أثناء الإعداد.
- عدم تكريس أي إجراء ردي يتخذه المجلس الشعبي البلدي في مواجهة رئيسه، كسحب الثقة.
- عدم وجود نص صريح يجبر أعضاء المجلس الشعبي البلدي على إخطار القضاء في حال اكتشاف فساد في تنفيذ مالية البلدية، في ظل تكتمهم لاعتبارات الانتماء الحزبي.

³⁶⁸- تنص المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 الصادر في 18 سبتمبر 1991. على: "يمسك الآمرون الرئيسيون في الولاية والبلدية محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات".

³⁶⁹- تنص الفقرة 01 من المادة 188 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق على "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة..."

ب- الرقابة اللاحقة للمجلس الشّعي الولائي على تنفيذ الميزانية

يعتبر من مهام الوالي بوصفه أمرا بالصرف، إعداد الحساب الإداري للولاية³⁷⁰، يسمح في نهاية السنة المالية بالتّعرف على³⁷¹:

- تقديرات الإيرادات والنفقات،
- الإعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق،
- الإيرادات والنفقات المنجزة،
- وجه استعمال الإيرادات المثقلة بتخصيص خاص

يجب عليه عرض هذا الحساب الإداري على أعضاء المجلس الشّعي الولائي للمناقشة لإبداء الموافقة من عدمها تطبيقا لنص المادة 166، علما أن هذا الإجراء كان معمولا به سابقا رغم عدم نص المشرع عليه صراحة في القانون رقم 09-90³⁷² و الأمر رقم 38-69³⁷³ وذلك من خلال وجوب تصديق الوزير على المداوولات التي يكون موضوعها الحسابات والميزانيات.

ولكن نعيب على المشرّع مرة أخرى في عدم إضفاء الفعّالية لهذه الرقابة بسبب عدم التّطرق لكيفية التصويت على الحساب الإداري من جهة، وكذا ماهية آثار رفض مضمونه من جهة أخرى، سوى إمكانية إبداء توصية تطبيقا للمادة 109 من القانون رقم 07-12، على عكس المشرع المغربي الذي كان أكثر وضوح في هذا المقام، حيث أوجب على العامل بوصفه الجهاز التنفيذي للجهة -هو رجل من رجال السلطة المعيّنين-، عرض الحساب الإداري على مجلس الإقليم، ومواجهة هذا الأخير في حالة رفضه التصويت الإيجابي، وذلك بإحالة هذا الحساب إلى

³⁷⁰ - حيث تنص المادة 166 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق على: "عند غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس، يعد الوالي الحساب الإداري للولاية ويعرضه على المجلس الشّعي الولائي للمصادقة عليه".

³⁷¹ - راجع المواد 50، 51 و 52 من المرسوم رقم 313-91، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، مرجع سابق.

³⁷² - حيث نصت المادة 50 من القانون رقم 09-90، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "لا تنفذ مداوولات المجلس الشّعي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانيات والحسابات...."

³⁷³ - وردت المادة 56 من الأمر رقم 38-69، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، على: "أن مداوولات المجلس الشّعي للولاية لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة عليها بقرار من وزير الداخلية هي المداوولات التي تشمل على:

- الميزانيات والحسابات والقروض..."

المجلس الجهوي للحسابات، طبقا لنص المادة 63 من القانون رقم 79-00 التي تنص: " يدرس المجلس ويصوت على الحساب الإداري المعروض عليه من طرف الوالي أو العامل ويجب على المجلس أن يعلل المقرر الصادر برفض الموافقة على الحساب الإداري، ويترتب على عدم التعليل بطلان المقرر وفقا للشكليات المنصوص عليها في المادة 64 بعده، ويشار صراحة في محضر المداوولات إلى أسباب الرفض. إذا تمسك المجلس برفضه بعد طلب دراسة جديدة وفقا للشروط والشكليات المقرر في المادة أعلاه، أحال وزير الداخلية الحساب الإداري المتنازع فيه على المجلس الجهوي للحسابات الذي يبت في المسالة داخل اجل شهرين من تاريخ إحالة الأمر إليه"³⁷⁴.

بل وذهب المشرع المغربي إلى أبعد من ذلك في فرض الرقابة على الأمرين بالصرف، حين أكد على وجوب نشر المعلومات المالية الخاصة بتسيير الجماعات الإقليمية لتكون في متناول كل المواطنين، سواء في الجريدة الرسمية للجماعة الإقليمية أو بالوسيلة الالكترونية، طبقا للقانون 45-08، المنظم لمالية الجماعات المحلية ومجموعاتها، التي نصت فيها المادة 58 كما يلي: " يتعين على الجماعات المحلية ومجموعاتها وكذا الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام أو الخاص والتي تقوم بتسيير مرفق عمومي جماعي تابع للجماعات المحلية أن تعمل على إعداد قوائم تركيبية تتعلق بتسييرها ووضعياتها المالية وإطلاع العموم عليها ويجب نشر هذه القوائم بالجريدة الرسمية للجماعات أو إبلاغها إلى علم العموم بطريفة الكترونية..."³⁷⁵.

الفقرة الثانية: الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية

لا ينحصر دور الجهات الوصية فقط في الرقابة على الهيئة المنتخبة، ونشاطها الإداري المحض، وإنما تمتد كذلك للنشاط المالي للجماعات الإقليمية، حيث منحها المشرع سلطة الرقابة القبلية على تنفيذ الميزانية (أولا)، وأثناء تنفيذها (ثانيا) وبعد نهاية الفترة المالية للتنفيذ (ثالثا).

³⁷⁴ - قانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 صادر في 18 فبراير 2009، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011. للتفصيل راجع:- باينة عبد القادر، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 155 و156، - الأعرج محمد، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص 165 و166.

³⁷⁵ - المصطفى معمر، "نظام مسؤولية الأمر بالصرف في الإدارة المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 114، الرباط،

أولاً: رقابة الهيئة الوصية قبل تنفيذ الميزانية

سبق أن تعرضنا في المبحث الأول إلى مظاهر الوصاية على نشاط أعضاء المجالس المنتخبة، سواء على مستوى البلدية أو الولاية والمتمثلة في التصديق والحلول³⁷⁶، لذا سنكتفي فيما يلي بالتطرق لأهم النقاط التي تثيرها الوصاية القبلية على إعداد ميزانية الولاية والبلدية:

- نعيب على المشرع منحه مساحة واسعة للهيئة الوصية في التدخل لضبط ميزانية الولاية أو البلدية، بسبب ما أسماه اختلالات داخل المجالس المنتخبة الولائية³⁷⁷ أو البلدية³⁷⁸، دون أن يبين ماهيتها، فقد يكون سببها سوء أو فساد في إعداد الميزانية، فقد كان حريا به تفصيل المادة لمزيد من الشفافية و منع تعسف السلطة الوصية.
- منح اختصاص قبول أو رفض الهبات والوصايا الأجنبية الموهوبة للبلدية³⁷⁹ أو الولاية³⁸⁰، لوزير الداخلية، في حين كانت يفصل في قبولها أو رفضها المجلس الشعبي البلدي والولائي في ظل القوانين السابقة³⁸¹.
- بما أنه إبرام الصفقات العمومية، من قبيل تنفيذ المشاريع واقتناء اللوازم...، المخطط لها في الميزانية المحلية، يجب على الجهة الوصية ضبط تصميم نموذجي يتضمن تنظيم رقابة الصفقات العمومية ومهمتها، قبل الشروع في إبرامها³⁸².

³⁷⁶ - راجع الصفحات من 41 إلى 45 و 49 إلى 56 من هذا البحث.

³⁷⁷ - راجع المواد 163، 167، 168 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁷⁸ - راجع المواد 183، 185، 186 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁷⁹ - وردت المادة 171 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق، كما يلي: "يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية".

³⁸⁰ - انظر المادة 134 فقرة أخيرة من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁸¹ - راجع المادة 115 من القانون رقم 08-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق و 187 من الأمر رقم 24-67، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق، وكذا المادة 111 من القانون رقم 09-90، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁸² - راجع الفقرة الأخيرة من المادة 159 من المرسوم التنفيذي رقم 15-247 مؤرخ ي 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 20 سبتمبر 2015.

ثانيا: رقابة الهيئة الوصية المتزامنة مع تنفيذ الميزانية المحلية

تعتبر كذلك رقابة الجهة الوصية على تنفيذ الميزانية من قبيل مظاهر الوصاية الممارسة على أعمال المجالس المنتخبة، وفيما يلي تلخيص عن أهم تدخلاتها أثناء تنفيذ الميزانية المحلية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي:

- التدخل لامتناع العجز الحاصل في تنفيذ ميزانية البلدية³⁸³ أو الولاية³⁸⁴، في حال عجز أعضاء المجلس الشعبي البلدي في ذلك، دون الإشارة إلى الأسباب التي قد تثير العجز.
- إعمال الوالي لسلطته في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حال رفض هذا الأخير إصدار سند لصرف نفقة إجبارية، أو إصدار سند تحصيل، بموجب المادة 203، مع العلم أنه يتوجب على الوالي تطبيق أحكام المادة 101 التي تقضي بإعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي مسبقا، ما نعيب على المشرع في صياغته للمادة 203 عدم إجباره رئيس المجلس الشعبي البلدي على تقديم مبررات رفضه إصدار الحوالة³⁸⁵.
- في إطار رقابة الوصاية الواردة في القسم الفرعي الثالث، من الفصل الخامس من المرسوم التنفيذي رقم 15-247 تحت عنوان "رقابة الصفقات العمومية"، وبموجب المادة 164 منه يجب على الجهة الوصية على الصفقات التي تبرمها الولاية أو البلدية التحقق من مطابقة الصفقات لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون موضوع الصفقة يندرج ضمن البرامج والأولويات المخطط لها³⁸⁶ بناء على تقارير إبرام الصفقات من جهة، وكذا إعداد تقارير عند الاستيلاء النهائي لمحل الصفقة مع تضمينه ظروف الانجاز والكلفة الإجمالية. يرسلها رئيس البلدية للوالي³⁸⁷ فيما يخص صفقات البلدية، وتقارير يقدمها الوالي لوزير الداخلية حول صفقات التي تبرمها الولاية.

³⁸³ - راجع المادة 184 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁸⁴ - راجع المادة 169 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³⁸⁵ - راجع المادة 101 و203 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁸⁶ - راجع المادة 164 من المرسوم رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³⁸⁷ - راجع المادة 194 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق. هذا ما كان عليه الأمر في المادة 120 من القانون رقم

08-90، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ثالثا: الرقابة البعدية للسلطة الوصائية على تنفيذ الميزانية

بعد نهاية الفترة الإضافية لتنفيذ الميزانية، والمحددة ب 31 مارس من السنة المالية لسنة تنفيذ الميزانية، يقع على عاتق رئيس البلدية بوصفه الأمر بالصرف، تقديم الحساب الإداري الذي أعده بعد عرضه للمناقشة والتصويت من قبل أعضاء المجلس الشعبي البلدي، للوالي كجهة وصية³⁸⁸ من أجل المصادقة، مبينا فيه جل الإيرادات والنفقات التي تم تحصيلها، وصرفها، والتي عجز عن عنها، مبينا كذلك لمستوى انجاز الصفقات التي تعذر أو يفوق انجازها خلال السنة المالية الواحدة.

على غرار قانون البلدية، فرض قانون الولاية 07-12 على الوالي إعداد الحساب الإداري لتنفيذ ميزانية الولاية وعرضه على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من أجل التصويت والمناقشة. ليتم عرضه في الأخير على وزير الداخلية للمصادقة بوصفه الجهة الوصية³⁸⁹. نلاحظ على هذا النوع من الرقابة البعدية جملة من العيوب تتمثل في:

- مدى التزام الوالي أو وزير الداخلية برأي المجالس المنتخبة في ظل عدم تصويتها بالموافقة على الحساب الإداري، علما أن المشرع لم يحدد كيفية التصويت عليه، هل إجمالا أو على الأقسام، أو الأبواب، أو الفروع، أو المواد مقارنة بالتصويت على مشروع الميزانية.
- مدى التزام وزير الداخلية بالتقارير التي قد يرسلها أعضاء المجلس الشعبي الولائي في حال عدم اقتناعهم بالحساب الإداري المقدم من قبل الوالي.
- عدم وجود أي نص قانوني يوضح الإجراءات الرديعية التي قد يتخذها الوالي أو وزير الداخلية في مواجهة الأمر بالصرف في حال رفض المصادقة على الحساب الإداري. مع العلم أنهما وسيلة النيابة العامة للتحريك دعوى عمومية في حال ثبوت الفساد.
- يعاب على الرقابة الوصائية البعدية تغليب الاعتبارات السياسية، لعدم المساس بسمعة مؤسسات الدولة، وفقدان ثقة المواطنين لذا نجد الهيئات الوصية تترث أو تمنع عن إخطار القضاء.

³⁸⁸- راجع المادة 188 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³⁸⁹- راجع الفقرة الثانية من المادة 166 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

يمكن القول أن هذا النوع من الرقابة، ركز فيها المشرع على تغليب النزعة المركزية في التسيير، في ظل تدني مركز المنتخبين، بدلا من البحث عن سبل تحسين أدائهم.

الفرع الثاني

رقابة اللجان والمصلحة المتعاقدة على صفقات الجماعات الإقليمية

يعتبر إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، من المظاهر الجّدهامة في تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية، المخطط لها في الميزانية، لذا خصّها المشرع للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وبعدها، في شكل رقابة داخلية، خارجية ورقابة وصائية³⁹⁰، إضافة إلى أنواع أخرى من الرقابة التي تخضع لها تنفيذ الأموال العمومية³⁹¹.

سبق وأن تطرقنا إلى مظاهر الرقابة الوصائية على تنفيذ المالية المحلية، ومن ضمنها إبرام المناقصات والصفقات، لذا ستبين فيما يلي مظاهر رقابة لجان الصفقات على إبرام صفقات الجماعات المحلية، سواء كانت داخلية أو خارجية (فقرة أولى) ورقابة المصلحة المتعاقدة خلال التنفيذ (فقرة ثانية). قبل الخوض في هذا النوع من الرقابة، يجب أن نشير أنه يتعين على البلدية والولاية، قبل الشروع في إبرام صفقات السنة المالية الجارية، يجب عليها نشر قائمة بالصفقات العمومية المبرمة خلال السنة المالية السابقة، وأسماء المؤسسات الحائزة عليها، وكذا البرنامج التقديري للصفقات المراد انجازها خلال السنة الحالية³⁹².

الفقرة الأولى: رقابة لجان الصفقات العمومية

قصد ضمان الشّفافية والمساواة بين المتعاملين الاقتصاديين خلال إبرام الصفقات العمومية، أقر المشرع رقابة اللجان بمختلف مستوياتها كنوع من الرقابة القبلية على إبرام صفقات الجماعات الإقليمية، تتمثل في رقابة لجنة فتح الاظرفة وتقييم العروض (أولا) واللجان الخارجية المختصة برقابة صفقاتها (ثانيا).

³⁹⁰ - راجع المادة 156 من المرسوم التنفيذي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³⁹¹ - راجع المادة 157 من المرجع نفسه.

³⁹² - راجع المادة 158 من المرجع نفسه.

أولاً: تغييب الصرامة في الرقابة الداخلية القبلية على إبرام صفقات الجماعات الإقليمية

يجب أن تحقق هذه الرقابة المبادئ التي يجب مراعاتها³⁹³ أثناء إبرام الصفقات العمومية، والمتمثلة في مبدأ الشفافية في اختيار المتعامل المتعاقد، واحترام مبدأ المنافسة المشروعة لضمان المساواة بين المتعاملين الاقتصاديين، قصد اختيار المترشح الأحسن، ولضمان ذلك منح المشرع اختصاص الرقابة الداخلية للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

يقع على عاتق الوالي ورئيس البلدية، قصد تنفيذ الولاية والبلدية لمشاريعها الموصفة بصفقات عمومية، إنشاء لجان دائمة، تسمى لجان فتح الأظرفة وتقييم العروض، تطبيقاً لنص المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 التي وردت كما يلي: "تحدث المصلحة المتعاقدة، في إطار الرقابة الداخلية، لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، عند الاقتضاء، تدعى في صلب النص "لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض" "... . حيث حدّد مهامها أثناء فتح الأظرفة³⁹⁴، وأثناء تقييم العروض³⁹⁵ وإجراءات

³⁹³ - راجع المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³⁹⁴ - حدّدت مهام هذه اللجنة خلال مرحلة فتح الأظرفة في نص المادة 71 من المرجع نفسه، وتتمثل في: - تثبيت صحة تسجيل العروض طبقاً لنص المادة 66، وتعد قائمة المترشحين حسب تاريخ إيداع ملفات عروضهم توضح محتوى ومبالغ المقترحات والتخفيضات المحتملة. - تعد قائمة الوثائق التي تتكون منها كل عرض تطبيقاً لنص المادة 67، وتوقع بالحروف الأولى على وثائق الأظرفة المفتوحة التي لا تكون محل طلب استكمال، - تحرر محضر أثناء انعقاد الجلسة التي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، والذي يجب أن يتضمن التحفظات المحتملة من قبل أعضاء اللجنة. - دعوة المترشحين كتابياً، عن طريق المصلحة المتعاقدة إلى استكمال ملفات عروضهم الناقصة، تحت طائلة الرّفْض، في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ فتح الأظرفة. - تطبيقاً للمادة 40 وعند الاقتضاء تقترح على المصلحة المتعاقدة في محضر، عدم جدوى العروض المقدمة. - ترجع عند الاقتضاء، عن طريق المصلحة المتعاقدة، عروض الأظرفة غير المفتوحة إلى المتعاملين الاقتصاديين.

³⁹⁵ - حدّدت مهام هذه اللجنة خلال مرحلة تقييم العروض في نص المادة 72 من المرجع نفسه، وتتمثل في: - إقصاء الترشيحات غير المطابقة لدفتر الشروط أو لموضوع الصفقة، - تحليل العروض المؤهلة على مرحلتين، أولاً مرحلة الترتيب التقني للعروض، ثم مرحلة دراسة العروض المالية. - انتقاء أحسن عرض من بين المزايا الاقتصادية المتمثلة في: الأقل ثمناً بين العروض المختارة، الأقل ثمناً بين العروض المؤهلة تقنياً، المتحصل على أعلى نقطة في حال الاعتماد على جملة من المعايير كالمسعر والتقنية. - اقتراح رفض عرض مقبول من متعهد ثبت تعسفه في الهيمنة على السوق بالتالي اختلال المنافسة. - اقتراح رفض عروض المتعهدين المختارين مؤقتاً بسبب عدم اقتناعها بالتبريرات المقدمة من طرفهم في حال طلبها مسبقاً بسبب انخفاض أو ارتفاع ملحوظ في عروضهم، وعلى المصلحة المتعاقدة تبرير رفضها في هذه الحالة. - إعادة الأظرفة المالية المقصاة في حالة عدم فتحها.

عملها، خلافا لما كان عليه في القانون القديم أين منح هذا الاختصاص للجنيتين دائمتين مختلفتين³⁹⁶.

تشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة³⁹⁷، أي البلدية أو الولاية، يعينهم رئيس البلدية أو الوالي، بموجب مقرر، يختارهم بناء على معيار الكفاءة³⁹⁸، كما يقع على عاتقه تحديد قواعد تنظيمها وسيرها ونصابها، في إطار الإجراءات القانونية المعمول بها. علما انه رخص للمصلحة المتعاقدة سلطة إنشاء لجنة تقنية تكلف بتحليل العروض لمساعدة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

تجتمع اللجنة الدائمة لفتح الأظرفة بنهاية التاريخ المحدد لتقديم العروض، والذي يصادف حسب الفقرة السادسة من المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 15-247 تاريخ وآخر ساعة لايداع العروض التقنية والمالية، وإذا صادف هذا الميعاد يوم عطلة أو راحة، فيمتد الأجل إلى اليوم التالي. تقوم خلال هذه الجلسة بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة³⁹⁹. تكون جلساتها علنية باستثناء في حال إجراء مسابقة⁴⁰⁰، يستدعى إليها المترشحين والمتعهدين سواء بموجب إعلان المنافسة أو برسالة موجهة إليهم من المصلحة المتعاقدة. ويصح عقدها مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، دون اشتراط نصاب معين، تطبيقا لنص الفقرة الثانية من المادة 162.

تتم عملية الفتح التقني والمالي للأظرفة في نفس الجلسة، حيث خلال الفتح التقني يقوم أعضاء اللجنة بتدوين العروض في سجل خاص، حسب ترتيب ايداعها، بعد التأكد من عدم

³⁹⁶ - راجع المرسوم الرئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 07 أكتوبر 201، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ر.ج.د.ش عدد 58، صادر في 07 أكتوبر 2007، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 13-03، مؤرخ في 13 جانفي 2013، ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 13 جانفي 2013، (ملغى)، وللتفصيل انظر: بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

³⁹⁷ - راجع المادة 160، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

³⁹⁸ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 162، من المرجع نفسه.

³⁹⁹ - تنص المادة 161 من المرجع نفسه، على: "تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقيم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة وتصدر في هذا الشأن رأيا مبررا"

⁴⁰⁰ - راجع المادة 70 من المرجع نفسه.

وجود علامات مميزة على الظرف الخارجي تدل على اسم المترشح أو المتعهد⁴⁰¹، مع إلزامية تدوين كل البيانات والوثائق الموجودة فيه، وفي نهاية هذه المرحلة يتم إعداد محضر مفصل من قبل أعضاء اللجنة موقع من رئيسها.

تبدأ مرحلة الفتح المالي مباشرة بعد الفتح التقني، تسمح لأعضاء اللجنة بتحديد العروض المطابقة لدفتر الشروط من تلك المقصاة⁴⁰²، ليتم فتح الأظرفة المالية للمترشحين المؤهلين، يقوم خلالها كاتب الجلسة بتحرير محضر بأسماء المترشحين، الوثائق المرفقة ومبالغ التعهد، موقع عليه من قبل الأعضاء. ينتج عن أشغالها رأياً مبرراً بعدم جدوى الإعلان عن الصفقة، أو اقتراح منحها مؤقتاً لمترشح معين، أو إلغائه⁴⁰³. وفي نهاية أشغالها تقوم بتدوين أشغالها في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف، ويؤشر عليهما بالحروف الأولى⁴⁰⁴.

وفي هذا المقام يعاب على المشرع تغييبه الصرامة والجدية على هذا النوع من الرقابة التي كان من الممكن أن تكون جد فعالة، لولا النقائص التالية:

- عدم التدقيق في الشروط الواجب احترامها في تعيين أعضاء هذه اللجنة، أو مدة عضويتهم، أو مستواهم المهني،... لضمان كفاءتهم ونزاهتهم.
- عمد اشتراط حضور جمع الأعضاء أثناء فتح الأظرفة وتقييم العروض علماً أنها تتم في نفس الجلسة، لإضفاء الجدية والشفافية من جهة، وحضور أعضاء تقنيين مؤهلين من جهة أخرى.

⁴⁰¹ - حيث وردت الفقرة 02 من المادة 67 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق، كما يلي: "...يوضع ملف الترشيح والعرض التقني والعرض المالي في أظرفة منفصلة ومقفلة بإحكام، يبين كل منها تسمية المؤسسة و مرجع طلب العروض وموضوعه، وتتضمن عبارة "ملف الترشيح" أو "عرض تقني" أو "عرض مالي"، حسب الحالة، وتوضع هذه الأظرفة في ظرف آخر مغلق بإحكام ومغلف ويحمل عبارة " لا يفتح إلا من طرف لجنة الأظرفة وتقييم العروض...".

⁴⁰² - للتعرف على إجراءات وشروط الإقصاء بشكل مؤقت أو نهائي من المشاركة في الصفقات العمومية، راجع نص المادة 75 من المرجع نفسه.

⁴⁰³ - حيث وردت المادة 161 من المرجع نفسه، كما يلي: "تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الآراء، أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة وتصدر في هذا الشأن رأياً مبرراً".

⁴⁰⁴ - راجع الفقرة الأخيرة من 162 من المرجع نفسه.

- الطابع الاستشاري لقراراتها، والذي يظهر في عبارة تقترح الواردة في المادة 72، حيث لا تمتلك سلطة اتخاذ القرار، وهذا ما يحد من فعاليتها.

ثانيا: الرقابة القبلية الخارجية الوقائية على إبرام صفقات الجماعات الإقليمية

يهدف المشرع من خلال تكريس هذه الرقابة إلى التحقق من مطابقة الصفقات للنصوص القانونية المعمول بها، ونظامية الإجراءات المتخذة من قبل المصلحة المتعاقدة، لذا نص على تأسيس لجان للصفقات تكلف بالرقابة على المستوى المحلي، ويمكن أن تمتد هذه الرقابة حسب مبلغ الصفقة للجان وطنية، موضحا في الوقت ذاته اثارها.

أ-لجان الرقابة الخارجية المحلية على صفقات الجماعات الإقليمية

تطبيقا لنص المادة 165 من المرسوم التنفيذي رقم 15-247 التي تنص: " تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة مذكورة في المادة 06 من هذا المرسوم، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية الخارجية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحددة في المادتين 173 و184 من هذا المرسوم"، نص المشرع على إنشاء اللجنة البلدية واللجنة الولائية للصفقات.

1-اللجنة البلدية للصفقات: تتشكل هذه اللجنة من: رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله رئيسا، ممثل عن المصلحة المتعاقدة، منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية أو المحاسبة)، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء⁴⁰⁵.

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية، شرط أن تقل قيمتها عن مائتي مليون دج بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم، خمسين مليون دج بالنسبة لصفقات الخدمات، عشرين مليون دج بالنسبة لصفقات الدراسات، وكذا الملاحق الخاصة بالبلدية باستثناء الملاحق الواردة في نص المادة 139⁴⁰⁶، ودراسة الطعون المقدمة في الآجال القانونية من قبل التعهدين والمترشحين.

⁴⁰⁵- راجع الفقرة الثانية من المادة 174 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁴⁰⁶- راجع المواد 174، 173، و139 من المرجع نفسه.

2- اللجنة الولائية للصفقات: تتشكل هذه اللجنة من: الوالي أو ممثله رئيساً، ممثل المصلحة المتعاقدة، ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي، ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية، مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمات بالولاية حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء، مدير التجارة بالولاية⁴⁰⁷. كلف المشرع اللجنة الولائية للصفقات بدراسة مشاريع:

- دفاتر الشروط والصفقات التي والملاحق التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية باستثناء تلك الواردة في المادة 172 والمادة 139 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

- دفاتر الشروط والصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، التي يساوي مبلغها أو يفوق قيمتها عن مائتي مليون دج بالنسبة لصفقات الأشغال واللوازم، خمسين مليون دج بالنسبة لصفقات الخدمات، عشرين مليون دج بالنسبة لصفقات الدراسات.

- الملاحق التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية المحلية ضمن حدود المستويات الواردة في المادة 139.

- دراسة الطعون المقدمة من قبل المترشحين والمتعهدين.

3- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع غير الإداري: تتشكل من: ممثل السلطة الوصية رئيساً، المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله، ممثل منتخب عن مجلس البلدية أو الولاية، ممثلين اثنين عن الوزير المكلف بالمالية، ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية، حسب موضوع الصفقة⁴⁰⁸.

تختص هذه اللجنة بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع غير الإداري، مع مراعاة أحكام المواد 172، 139 و173، ودراسة طعون المترشحين والمتعهدين طبقاً لنص المادة 82.

⁴⁰⁷ - راجع المادة 172 من من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁴⁰⁸ - راجع المادة 175، من المرجع نفسه.

ب- الرقابة الخارجية للجنة القطاعية على صفقات الجماعات الإقليمية

أحال المشرع الجزائري من خلال المواد 173، 174 و175، اختصاص الرقابة على الصفقات التي تبرمها الولاية أو البلدية أو المؤسسات التابعة لها، والتي تتجاوز سقفاً مالياً معيناً، إلى اللجنة القطاعية للصفقات العمومية، هذه الأخيرة التي تتشكل من: الوزير المعني أو ممثله رئيساً، ممثل الوزير المعني نائب رئيس، ممثل المصلحة المتعاقدة، ممثلان عن وزير المالية، ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة⁴⁰⁹.

خصها المشرع الجزائري عموماً بجملة من المهام، نلخصها في: مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية، مساعدة المصالح المتعاقدة التابعة لها في تحضير وإتمام الصفقات، المساهمة في تحسين ظروف مراقبة إبرام الصفقات، دراسة الملفات التابعة لقطاع آخر عندما تتصرف الدائرة الوزارية المعنية لحساب دائرة وزارية أخرى، اقتراح تدابير قصد تحسين ظروف رقابة الصفقات، اقتراح النظام النموذجي الذي يحكم أشغال لجان الصفقات العمومية⁴¹⁰. أما في مجال الرقابة على صفقات الجماعات الإقليمية، فقد كلفها المشرع بالمهام التالية:

- دراسة دفتر شروط أو صفقة أشغال أو لوازم أو خدمات أو دراسات يفوق مبلغ التقدير الإداري للحاجات أو للصفقة مليار دج، أو ثلاثمائة مليون دج أو مائتي مليون دج أو مائة مليون دج على التوالي، وكذا كل مشروع ملحق بها في حدود المستوى المبين في المادة 139⁴¹¹.
- تختص كذلك بدراسة الطعون المقدمة من قبل المتعهدين في المناقصات السالفة الذكر⁴¹².

⁴⁰⁹- راجع المادة 185 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁴¹⁰- لمزيد من التفصيل راجع المواد من 170 إلى غاية 183 و 190 المرجع نفسه.

⁴¹¹- راجع المطات من 01 إلى 04 من المادة 184، من المرجع نفسه.

⁴¹²- راجع المادة 182 من المرجع نفسه.

ج- آثار ممارسة لجان الصفقات العمومية لمهامها الرقابية

تسفر رقابة لجان الصفقات العمومية السالفة الذكر تطبيقاً لمهامها المذكورة و لنص المادة 169⁴¹³، عن منح التأشيرة من عدمها على دفاتر الشروط والملحقات، وكذا الفصل في الطعون المقدمة من قبل المتعهدين.

تجتمع لجان الصفقات بمبادرة من رئيسها بحضور شخصي للأعضاء أو مستخلفهم⁴¹⁴، وتتخذ قراراتها بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وفي حال عدم توفرها تعقد جلسة أخرى في ظرف 08 أيام تصح خلالها مهما كان عددهم. اتخاذ القرارات تكون بأغلبية الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحاً في حال التساوي. لا تتخذ اللجان قراراتها إلا بعد الاطلاع على التقرير التحليلي الذي يقدمه الخبير الذي يعينه رئيس اللجنة القطاعية أو أحد أعضاء اللجان الأخرى بتكليف من رئيسها، مع ضرورة تعيين مقرر لكل ملف يطلع عليه قبل ثمانية أيام من عقد اللجنة لاجتماعها⁴¹⁵.

1-دراسة مشاريع دفاتر الشروط والملحقات: تتولى اللجان المختصة بالرقابة على صفقات الجماعات الإقليمية، إتباع الإجراءات الواردة في نص المادة 197 و199⁴¹⁶ حيث يتعين عليها اتخاذ قراراتها بمنح أو رفض منح التأشيرة في ظرف محدد بداية من يوم تسلم الملف⁴¹⁷، كما يقع على عاتقها تبليغ المصلحة المتعاقدة بقرارها في غضون 08 أيام من انعقاد الجلسة، حيث يكون قرار اللجنة ضمن أحد الاحتمالات التالية:

⁴¹³ - حيث تنص المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق، على: "تختص لجنة الصفقات بتقديم مساعداتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام ترتيبها، ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق، ومعالجة الطعون التي يقدمها المتعهدون، حسب الشروط المحددة في المادة 82 من هذا المرسوم".

⁴¹⁴ -يتعين عليهم الالتزام الكامل بالسريّة، راجع المواد 191، 194 من المرجع نفسه.

⁴¹⁵ - راجع المادة 193 من المرجع نفسه.

⁴¹⁶ - راجع المواد 179 و 199 من المرجع نفسه.

⁴¹⁷ - في حال عدم إصدار التأشيرة في الآجال المحددة تخطر بذلك المصلحة المتعاقدة الرئيس الذي يجمع لجنة الصفقات في غضون 08 أيام، طبقاً للمادة 198 من المرجع نفسه.

1-1-منح التأشيرة: يكون منح التأشيرة في حال عدم الإعفاء منها⁴¹⁸، وتكون شاملة أو مرفقة بتحفظات:

- حسب المادة 196 على المصلحة المتعاقدة أن تطلبها إجبارياً، من لجنة الصفقات العمومية، التي تمنحها رفقة المراقب المالي والمحاسب العمومي بعد التأكد من مطابقة دفتر الشروط والملاحق للأحكام التشريعية⁴¹⁹. وفي حال منحها من قبل اللجنة واثراً اكتشاف المراقب المالي والمحاسب العمومي لمخالفات، تقوم اللجنة بسحب تأشيرتها بعد إخطارها منهما قبل اعلم المتعهد المختار⁴²⁰.

- يمكن أن ترد على التأشيرة تحفظات موقفة عندما تتعلق بموضوع مشروع دفتر الشروط أو الصفقة أو الملحق، أو غير موقفة لما تتعلق بالشكل، وفي الحالة الأولى تعرض المصلحة المتعاقدة الصفقة بعد إزالة الملاحظات الواردة على الموضوع⁴²¹.

1-2-تأجيل مشروع الصفقة: يكون ذلك لاستكمال المعلومات الناقصة في الملف، وفي هذه الحالة توقف المواعيد، ولا تعود للسريان إلا من تاريخ تقديم المعلومات المطلوبة.

1-3-رفض منح التأشيرة: ترفض اللجنة المختصة منح التأشيرة بقرار معلل، في حال معاينة مخالفة أحكام المادة 05 المنظمة لمبادئ إبرام الصفقات العمومية. وفي هذه الحالة كنا نتوقع من المشرع أن ينص على إلزام المصلحة المتعاقدة بإلغاء الصفقة أو على الأقل الالتزام بتصحيح النقاط المخالفة للتشريع. لكن المشرع فضل إعدام قرار الرّفص بإمكانية تجاوزه من قبل رئيس المصلحة المتعاقدة، مما يمكن الوالي أو رئيس البلدي من تجاوز رفض منح التأشيرة من لجان الصفقات المختصة، وذلك في ظرف 90 يوماً من تاريخ التبليغ، مع إلزامهم بإرسال نسخة من مقرر التجاوز إلى مجلس المحاسبة، الوزير المكلف بالمالية، المفتية العامة للمالية، لجنة

⁴¹⁸ - التي تطبيقاً للفقرة الأخيرة من المادة 195، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق، ، الإعفاء منها يكون في حال العمليات المتكررة و/أو من نفس الطبيعة، يشرع فيها على أساس دفتر شروط نموذجي مصادق عليه.

⁴¹⁹ -تودع المصلحة المتعاقدة نسخة من مقرر التأشيرة على الصفقة خلال 15 يوماً الموالية لإصدارها، لدى المصالح المختصة إقليمياً في الإدارة الجبائية.

⁴²⁰ - راجع المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁴²¹ - راجع الفقرة 05 من المادة 195، من المرجع نفسه.

الصفقات المعنية، المراقب المالي والمحاسب العمومي⁴²². مما يجعلنا نتساءل عن جدوى هذه الرقابة؟

2-الفصل في الطعون الإدارية للمتعهدين: إعمالا لنص المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يحق للمتعهد الذي لا يوافق على المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه، أو إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء، في إطار طلب العروض أو التراضي بعد الاستشارة، رفع عن أمام اللجنة المختصة ، بعد الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة ، في ظرف عشرة 10 أيام من تاريخ أول إعلان للمنح المؤقت للصفقة في الحيز المخصص لذلك.

تفصل لجان الصفقات المختصة في الطعون المقدمة أمامها بخصوص إعلان عدم جدوى أو إلغاء الإجراء، في إطار طلب العروض أو التراضي بعد الاستشارة، في ظرف خمسة عشر يوما من تاريخ انقضاء اجل العشرة أيام كأجل للطعن، بينما تفصل في الطعون المقدمة حول المنح المؤقت في أجلا ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إعلان المنح المؤقت. كما فصل المشرع في المادة 82 إجراءات ومواعيد تبليغ المصلحة المتعاقدة، المتعهدين الراغبين الاطلاع على مبررات قراراتها هذا ما نعتبره إجراء ايجابيا لضمان الشفافية من جهة ، لكن من جهة أخرى شدد على إجراء حضور ممثل المصلحة المتعاقدة للفصل في الطعون بصوت استشاري مما قد يسبب في التأثير على قناعة اللجان المختصة بشأن شفافية قرارها⁴²³.

ما نعيه على المشرع في هذا المقام عدم وضوحه في مدى إلزامية القرارات الصادرة على اللجان المختصة بخصوص الطعون الإدارية المقدمة من قبل المتعهدين علما أنها آلية للرقابة على لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض.

الفقرة الثانية: رقابة المصلحة المتعاقدة على تنفيذ الصفقة

ينجم عن تنفيذ الصفقة العمومية، حقوقا للمتعاقد مع الإدارة⁴²⁴، وحقوق للمصلحة المتعاقدة (البلدية والولاية)، هذه الأخيرة تعتبر في نفس الوقت وسائل تسهل للمصلحة المتعاقدة الرقابة مدى صحة التزام المتعاقد معها في تنفيذ الصفقة، وتتمثل هذا الأخيرة

⁴²² - راجع المواد 200، 201 و 202، من من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق

العام، مرجع سابق،

⁴²³ - للتفصيل راجع المادة 82 من المرجع نفسه.

⁴²⁴ - تتمثل حقوق المتعاقد مع الإدارة في: الحق في المقابل المالي، الحق في التعويض، الحق في التوازن المالي.

في سلطة الإشراف والرقابة (أولا) سلطة التعديل (ثانيا)، سلطة توقيع الجزاء (ثالثا) وإنهاء العقد (رابعا). وكضمانة منحها المشرع للمتعاقل المتعاقد لمنع تعسف الإدارة في أعمالها لامتيازاتها، خضوعها للرقابة القضائية.

أولا: سلطة المصلحة المتعاقدة في الإشراف والرقابة

تهدف سلطة الإشراف والرقابة إلى حماية المال العام وحسن سير المرافق العامة، لذلك فهي من النظام العام لا يمكن الاتفاق على استبعادها أو التنازل عنها⁴²⁵، غالبا ما تمارسها المصلحة المتعاقدة بتضمين دفتر الشروط حققها في إصدار التعليمات.

تعرف سلطة الإشراف بتحقيق الإدارة، في هذا المقام نقصد كل من الولاية والبلدية، من تنفيذ المتعاقل المتعاقد لواجباته بموجب الصفقة، أما سلطة الرقابة فتتجسد في سلطة الإدارة في التدخل عن طريق توجيه وإبداء رغباتها في كيفية تنفيذ العقد⁴²⁶.

ثانيا: امتياز تعديل العقد

يحق للمصلحة المتعاقدة إجراء تعديلات على تنفيذ الصفقة، بالزيادة أو بالنقصان في حال ورود ضرورة، لكن هذه السلطة ليست مطلقة بل يجب أن تراعي فيها الإدارة: عدم تعديل موضوع العقد، موضوعية أسباب التعديل، مشروعية قرار التعديل⁴²⁷.

أجاز المشرع في المادة 135 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لجوء المصلحة المتعاقدة إلى إبرام ملاحق للصفقة العمومية محل التنفيذ، حيث عرفه في الفقرة الأولى من المادة 136 كما يلي: "يشكل الملحق وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة، ويبرم في جميع الحالات إذا كان هدفه زيادة الخدمات أو تقليلها و/أو تعديل بند أو عدة بنود تعاقدية في الصفقة...". فصل المشرع من المواد 136 إلى غاية من نفس المرسوم 139، الأحكام الواجب مراعاتها من قبل الإدارة في ملحق الصفقة.

⁴²⁵ - بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 200-201.

⁴²⁶ - المرجع نفسه، ص 200.

⁴²⁷ - المرجع نفسه، ص 203 و204.

ثالثا: سلطة توقيع الجزاء

زودت الإدارة بسلطة توقيع الجزاءات، دون اللجوء إلى القضاء، على المتعامل المتعاقد معها في حال إهماله، تقصيره أو عدم مراعاته لأجال تنفيذ الصفقة، وتتجسد مظاهر هذه السلطة التي كرسها المشرع في المرسوم رقم 15-247 في:

أ- الغرامات المالية التهديدية: تطبيقا لنص المادة 147 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، نص المشرع على حق الإدارة في إطار متابعتها لمستوى انجاز الصفقات العمومية، فرض عقوبات مالية في حال عدم الانجاز أو الإخلال فيها أو عدم احترام الآجال، على أن يتم اقتطاع مبلغ العقوبة من المبلغ الإجمالي للصفقة، كما أشار في نفس المادة لحالات الإعفاء من العقاب المالي⁴²⁸.

ب- مصادرة مبلغ الكفالة: أوجب تنظيم الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة الحرص على إيجاد الضمانات الكافية لحمل المتعامل المتعاقد معها على الإتمام الفعلي واللائق لموضوع الصفقة، على أن توضح أحكامها في دفتر الشروط⁴²⁹.

ومن بين الضمانات المقررة قانونا مبلغ الكفالة الذي يضعه المتعامل المتعاقد تحت تصرف المصلحة المتعاقدة، تحت طائلة عدم استرجاعه كليا أو جزئيا، في حالة إخلاله بالتزاماته التعاقدية⁴³⁰. حيث نظم المشرع أحكام الكفالة كضمانة لتنفيذ المتعامل المتعاقد لالتزاماته من حيث قيمتها، وكيفية إيداعها، والمتعامل المعفى منها، وكيفية استرجاعها، من المواد 125 إلى غاية 134 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

ج- تحمل الأعباء المالية الإضافية: في حالة عدم التزام المتعامل المتعاقد بواجب إتمام الصفقة كليا أو جزئيا، يحق للمصلحة المتعاقدة فسخ عقد الصفقة، ولتعاقدا لمتعامل آخر، على أن يتحمل المتعامل الأول المخل بالتزاماته الأعباء المالية الناتجة عن ذلك⁴³¹.

د- الفسخ الإداري لعقد الصفقة: يقع على عاتق المصلحة المتعاقدة في إطار حرصها على المال العام، والسير الحسن للمرافق العامة، متابعة دائمة لتنفيذ الصفقات التي أبرمتها، ولذلك

⁴²⁸ - راجع المادة 147 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁴²⁹ - هذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 124، 147 المرجع نفسه.

⁴³⁰ - راجع المادة 125 من المرجع نفسه.

⁴³¹ - راجع الفقرة 01 من المرجع نفسه.

منحها المشرع امتياز وواجب اعذار المتعامل المتعاقد معها، في حال إخلاله بالتزاماته⁴³²، وفي حال عدم الامتثال للاعذار يحق لها الفسخ الجزئي أو الكلي للصفقة.

إضافة إلى حرص الإدارة على فسخ الصفقة في حال الإخلال بالتزامات، يمكن لها فسخه بارادتها المنفردة ولو دون خطأ المتعامل المتعاقد نعمها، بحجة المصلحة العامة، أو القوة القاهرة⁴³³.

المطلب الثاني

الرقابة الوقائية لأجهزة وزارة المالية على مستوى الجماعات الإقليمية

تتعدد صور رقابة السلطة المركزية على النشاط الإداري أو المالي للجماعات الإقليمية، فمن جهة تمارسها عن طريق الوصاية الإدارية، والسلطة الرئاسية على الموظفين السامين المعيّنين محليا. إلا أنه وباعتبار المالية المحلية من قبيل المال العام، نجد أن المشرع قد منح لوزارة المالية دورا هاما في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية.

تتجلى رقابة وزارة المالية على المالية المحلية عن طريق أجهزة ذات صلة بهذه الأخيرة، أي متمركزة ومعينة على مستوى الجماعات الإقليمية، تتمثل في المراقب المالي (فرع أول) والمحاسب العمومي (فرع ثان)، حيث يختلفان من حيث مجال، لكن يتشابهان في نوعيتها.

الفرع الأول

الرقابة القبلية الإجرائية للمراقب المالي: محدودة الفعالية

يقوم الأمر بالصرف، رئيس البلدية أو الوالي، بصرف التّفقات المدرجة في الميزانية بإتباع ثلاث خطوات⁴³⁴، تتمثل في الالتزام بالنفقة، التّصفية، الأمر بالتحصيل، بينما التحصيل إجراء يقوم به المحاسب العمومي.

⁴³² - تطبيقا لنص الفقرة 03 من المادة 149، من المرجع نفسه، على الوزير المكلف بالمالية بموجب قرار، البيانات الواجب إدراجها في

الاعذار، وكذا آجال نشره ي شكل إعلانات قانونية.

⁴³³ - راجع المادة 150 و151 من المرجع نفسه.

⁴³⁴ - راجع الهامش رقم 340 و341 من هذا البحث.

منح المشرع للمراقب المالي اختصاص الرقابة على المرحلة الأولى لتنفيذ النفقات، المتمثلة في مرحلة الالتزام لصرف نفقات البلدية على غرار الولاية، بعدما كان دوره مقتصرًا على الرقابة السابقة لميزانية الولاية دون البلدية⁴³⁵، حيث نصت الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 374-09 على التوسيع التدريجي للمراقبين الماليين على مستوى البلديات بقرارات مشتركة بين وزيري المالية والجماعات المحلية.

خصص المشرع للمراقب المالي منصبا على مستوى الجماعات الإقليمية ضمن الرقابة غير المركزية للسلطة المركزية، محددًا الاختصاصات الرقابية الواجب عليه تنفيذها، إلى جانب تكليفه بمهام أخرى (فقرة أولى)، مع تبيان الآثار الناتجة عن أداءه الرقابي (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: تكليف المراقب المالي بالرقابة على الالتزام بالنفقات

تطور منصب المراقب المالي تدريجيا في الجزائر (أولا)، حيث كلفه المشرع بمهمة أساسية تتمثل في رقابة الالتزام بالنفقات، مراعيًا في ذلك الأسس التي حددها القانون (ثانيا) مبينا آثارها بناء على قواعد يلتزم بها، خلال فترة زمنية محدّدة يصعب أحيانا على المراقب المالي التقيد بها⁴³⁶.

أولا: التعريف بالمراقب المالي

يعتبر منصب المراقب المالي من مخلفات الاستعمار الفرنسي للجزائر⁴³⁷، ثم كرّسه المشرع

⁴³⁵ - حيث منح له هذا الاختصاص بعد تعديل المادة الثانية المادة 02 الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82 صادر في 15 نوفمبر 1992، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374-09، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 صادر في 19 نوفمبر 2009.

⁴³⁶ - حيث وطبقا للمادة 14 المعدلة، اوجب المشرع على المراقب المالي تفحص الملفات خلال عشرة أيام من تاريخ استيلائها، دون أن ينص على فترة إضافية كما كان عليه الحال سابقا لمدة عشرين يوما. راجع المادة 14 قبل وبعد التعديل، من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

⁴³⁷ - عرفت فرنسا هذا النوع من الرقابة منذ صدور قانون كرس هذا المنصب في 10 أوت 1922، لتنحصر مهمته أخيرا في الرقابة على مرحلة الالتزام بالنفقات خلال سنة 1956، للتفصيل راجع:

- **BARILARI André**, Les contrôles financiers comptables, et juridictionnels des finances publiques, L.G.D.J-Montchrstien, Paris, 2003, pp.27-28.

وبقي العمل بها في الجزائر بعد الاستقلال بموجب القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962.

-Loi n 62-157, du 31 décembre 1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur, J.O.R.A, n° 02 du 11 janvier 1963.

الجزائري لأول مرة بموجب المرسوم رقم 57-64⁴³⁸، ثم بعد ذلك أدخلت عل اختصاصاتهم جملة من التعديلات، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 334-90 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية⁴³⁹، وبعده بالمرسوم التنفيذي رقم 381-11⁴⁴⁰.

لم يقدم المشرع تعريفا خاصا به، إنما تجدر الإشارة أنه موظف تابع لوزارة المالية، يعين بموجب قرار تطبيقا للقانون رقم 21-90⁴⁴¹، يساعده في ذلك مراقبين مساعدين معينين بقرار وزاري⁴⁴². حددت بالتفصيل مهامه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 414-92 المعدل والمتمم، حيث يتبين بعد الاطلاع عليها أنها رقابة مشروعية لا تتعدى لأن تصبح رقابة ملائمة⁴⁴³، تهدف إلى اكتشاف الأخطاء المرتكبة من قبل الأمر بالصرف سواء عن حسن أو سوء نية، فور وقوعها والسعي إلى تصحيحه.

قام المشرع بتحيين شروط تعيين المراقب المالي سواء كان مركزيا أو محليا، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 381-11، الذي نصت عليها المادة 11 إضافة إلى الحصول على شهادة الليسانس أو ما يعادلها⁴⁴⁴، ممارسة وظيفة من بين:

– رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.

– المتصرفين المستشارين الذين مارسوا خمس سنوات خدمة فعلية بإدارة الميزانية.

⁴³⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 57-64 مؤرخ في 10 فيفري 1964، المتضمن لاختصاصات المراقب المالي للدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 صادر بتاريخ 14 فيفري 1964، معدل ومتمم، (ملغى).

⁴³⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 334-90، مؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 46 صادر في 31 أكتوبر 1990.

⁴⁴⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 381-11، مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 64 صادر في 27 نوفمبر 2011.

⁴⁴¹ - تنص المادة 60 من القانون رقم 21-90، مؤرخ في 15 أوت 1991، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 35 صادر في 15 أوت 1990 على: "يعين الأعوان المكلفون بممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة من قبل الوزير المكلف بالمالية"

⁴⁴² - راجع المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

⁴⁴³ - فرغم نص المادة 03 من المرجع نفسه، على تكليف المراقب المالي في إطار مراقبة الملائمة بإعداد تقرير للوزير أو الأمر بالصرف، حول ظروف تنفيذ الميزانيات، كل ثلاثة أو ستة أشهر، إلا أن المادة 33 مكرر الواردة بموجب تعديل 2009، كانت واضحة بنصها على عدم أخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه، ملائمة الالتزامات بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف، كما انه لا يتحمل أية مسؤولية ناتجة عن أخطاء التسيير.

⁴⁴⁴ - اشترط المشرع الحصول على شهادة التعليم العالي لمنصب المراقب المالي منذ 2011 فقط.

- المتصرفين المحللين للميزانية الذين مارسوا خمس سنوات خدمة فعلية بإدارة الميزانية.
 - المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون: خمسة سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية، أو ثمانية سنوات من الأقدمية.
 - المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية
 - المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين.
- أما بالنسبة للشروط الواجب توفرها في المراقب المالي المساعد فتتمثل في أن يكون قد سبق وان كان:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.
- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون ثماني سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية.

ثانيا: مهام المراقب المالي في الرقابة على الالتزام بالنفقات

حدد المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المهام الرقابية التي عهد بها للمراقب المالي، خلال تأدية دوره في الحفاظ على المالية المحلية.

1- مجالات وأسس ممارسة المراقب المالي لدوره الرقابي

يقع على عاتق المراقب المالي مراقبة مدى مشروعية النفقات الواردة في المواد 06، 05 و 07 المعدلتين من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، خلال الفترة المصريح بها للالتزام⁴⁴⁵ ، قبل التوقيع

⁴⁴⁵ - حدّد المشرع في المادة 16 المعدّلة من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق. تاريخ 20 ديسمبر كآخر أجل للالتزام مع إمكانية التمديد بصفة استثنائية إلى غاية 31 ديسمبر، غير أنه فيما يخص آخر أجل للالتزام الولاية والبلدية فقد أحالتنا المادة 17 منه لتطبيق أحكام قانوني الولاية والبلدية، رقم 12-07، و 11-10، اللذان حدّد فيهما =

عليها من الأمر بالصرف والمتمثلة في⁴⁴⁶:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند فتح الاعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- الالتزام بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحق وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية.

يتعين على المراقب المالي رقابة الالتزام بالنفقات الواردة أعلاه، بإتباع الأسس والمسائل التالية⁴⁴⁷:

- التأكد من الأمر بالصرف، توقيعه، وكل ما هو متعلق بصفته.
- المطابقة التامة لبطاقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- التأكد من توفر الإعتمادات المالية والمناصب القانونية.
- السهر على مراعاة عدم تغيير التخصيص القانوني للنفقات.

=المشروع تاريخ 15 مارس للسنة الموالية كآخر أجل للتصفية النفقات، و 31 مارس لتصفية المداخل وتحصيلها ودفع النفقات، دون التطرق لتحديد أجل آخر لعمليات الالتزام بالنفقات مما يعني انه نفسه المحددة في المادة 16 أعلاه.

⁴⁴⁶ - راجع المواد 05، 06 و 07 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

⁴⁴⁷ - أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، المرجع نفسه.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة، حيث يجب التأكد من احترام التسلسل الرقعي والزمي، وإسناد كل عملية إلى البند المخصص في الميزانية⁴⁴⁸.

- التأكد من وجود التأشيرات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطات الإدارية المؤهلة لهذا الغرض تطبيقاً لنصوص قانونية.

ب- الدور المحاسبي والاستشاري للمراقب المالي

إلى جانب تكليف المراقب المالي بمهمة الرقابة على التزامات الأمر بالصرف، منحه المشرع اختصاصاً محاسبياً وآخر استشارياً، تطبيقاً لنص المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 التي تنص: "يتكفل المراقب المالي، زيادة على الاختصاصات التي تسند له في إطار الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، بالمهام الآتية: - مسك سجلات تدوين التأشيرات ومبررات الرّفص، مسك محاسبة التعداد الميزانياتي، - مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات، - تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي".

يمارس المراقب المالي دوراً محاسبياً يهدف تمكين وزارة المالية من الاطلاع على حركة الإعتمادات المالية، وذلك من خلال:

- مسك سجلات تدوين التأشيرات ومبررات الرّفص: تعرف هذه السجلات بالمحاسبة الإدارية، ترد فيها كل العمليات المالية، مهما اختلفت قيمتها ونوعها، يدون فيها وضعية الإعتمادات وكل البيانات المتعلقة بها، كتوضيح السنة المالية، صحة ترقيم ورقة الارتباط وإسناد النفقة إلى الباب والفصل والفرع والمادة المدرجة في الميزانية⁴⁴⁹، ...

- مسك محاسبة الالتزام بالنفقات: التي تهدف إلى تحديد مبلغ الالتزام بالنفقات المنفذة، ومبلغ الأرصدة المتوفرة⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ - زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 231.

⁴⁴⁹ - المرجع نفسه، ص 233 و 234.

⁴⁵⁰ - راجع المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

يمارس المراقب المالي، إلى جانب دوره الرقابي والمحاسبي، دورا استشاريا وإعلاميا في آن واحد، وذلك من خلال⁴⁵¹:

- إعداد تقارير مفصلة للوزير المختص، في نهاية كل سنة مالية على سبيل العرض لا الرقابة، يبين فيها: ظروف تنفيذ النفقات العمومية، الصعوبات التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم المعمول به، النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية.

- تقديم الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية، لتفادي ارتكاب الأخطاء، والمخالفات المقصودة وغير المقصودة، التي تؤدي إلى التأخير في صرف النفقات العمومية، أو صرفها في غير محلها.

الفقرة الثانية: محدودية نتائج الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي

يمكن أن يسفر نشاط المراقب المالي عن منح التأشيرة (أولا) أو رفض منحها مؤقتا أو بصفة نهائية (ثانيا)، لكن نعيب على المشرع تغييبه الفعالية على هذه الرقابة بسبب إمكانية تجاوزها ومحو آثارها.

أولا: الموافقة على منح التأشيرة: بين الطوعية والإجبار

يختتم المراقب المالي تطبيقا للفقرة الأولى من المادة 10 بعد تعديلها، رقابته على النفقات الملزم بها بمنح تأشيرة الموافقة عليها وعلى الوثائق الثبوتية، إذا ثبتت قناعته الشخصية بمشروعيتها واستيفائها للشروط القانونية.

غير أنه يكون مجبرا على منح تأشيرته بالموافقة على الصفقات الحائزة على تأشيرات من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة، مما يعدم فعاليته في الرقابة عليها، حيث تتحمل هذه الأخيرة المسؤولية عن تقييم مشروعية النفقة بتأشيرة تضمن: - توفر ترخيص البرنامج أو الاعتمادات المالية، - صحة تخصيص النفقة، - مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبيّنة في مشروع الصفقة، - التأكد من صفة الأمر بالصرف⁴⁵².

⁴⁵¹ - راجع المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 414-92، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

⁴⁵² - راجع المادة 10 المعدلة من المرجع نفسه..

بل وأكثر من ذلك، فبعد الاطلاع على نص المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، تتجلى لنا بوضوح هامشية دور المراقب المالي في تقديره لمنح التأشيرة، حيث وفي حالة رفض تقديمها من قبل اللجان الخارجية بسبب عدم مطابقة الأحكام التنظيمية، منح المشروع للمصلحة المتعاقدة إمكانية تجاوز هذا الرفض، علماً أن هذا المقرر سيفرض كذلك على المراقب المالي، بالتالي هو مجبر على منح الموافقة.⁴⁵³

غير أن المشروع منح المراقب المالي دوراً ثانوياً في الرقابة على الصفقات العمومية، وذلك في حالة شكه في وجود نقائص تعترى تأشيرة اللجنة على الصفقة، اختصاص تبليغ الوزير المكلف بالميزانية، ورئيس الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف عن طريق إشعار⁴⁵⁴، دون أن يشير المشروع لآثار هذا التبليغ أو الإشعار.

ثانياً: رفض منح التأشيرة: بين الفعلية والصورية

تطبيقاً للفقرة 02 من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-144، تكون محل رفض مؤقت أو نهائي من المراقب المالي، الالتزامات غير القانونية أو غير المطابقة للتنظيم المعمول به.

أ- الرّفض المؤقت للنفقة: يتخذ المراقب المالي قرار الرّفض المؤقت للتأشير في حال تخلف شروط شكلية يمكن تداركها من قبل الأمر بالصرف، بعد تبليغه، حيث تتمثل في⁴⁵⁵:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة.

- نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة.

⁴⁵³ - حيث وردت المادة 202 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، كما يلي: "...وفي حالة رفض التأشيرة المعلن لعدم مطابقة الأحكام التنظيمية، فإن مقرر التجاوز يفرض على المراقب المالي والمحاسب العمومي.

ومهما يكن من أمر، فإنه لا يمكن اتخاذ مقرر التجاوز بعد أجل (90) تسعين يوماً، ابتداء من تاريخ تبليغ رفض التأشيرة".
⁴⁵⁴ - وردت الفقرة الأخيرة من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-144، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المرجع السابق، كما يلي: "...غير أنه وفي حالة ما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة، يقوم بتبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار"
⁴⁵⁵ - راجع المادة 11 من المرجع نفسه.

يقع تطبيقا للمادة 13 من المرسوم أعلاه، على عاتق المراقب المالي تبليغ الأمر بالصرف بالرفض المؤقت، عن طريق تحريره مذكرة يدون فيها الملاحظات التي عاينها، مستندا إلى نصوص قانونية تبرر عدم منحه التأشيرة مؤقتا.

ب- الرفض النهائي للنفقة: يصدر المراقب المالي قراره القاضي بالرفض النهائي التأشير على الالتزام، إذا توافرت الأسباب التالية⁴⁵⁶:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها.
- عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية.
- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

يتعين على المراقب المالي، على غرار الرفض المؤقت، تبليغ الأمر بالصرف بالرفض النهائي عن طريق تحريره مذكرة يدون فيها الملاحظات التي عاينها، مستندا إلى نصوص قانونية تبرر عدم منحه التأشيرة نهائيا⁴⁵⁷.

ج- التغاضي: تشكيك في فعالية قرار الرفض النهائي للمراقب المالي

لم يمنح المشرع الجزائري قرار المراقب المالي بالرفض النهائي بالتأشير على التزامات الأمر بالصرف، أية فعالية كآلية لحماية المال العام، بل غيب من فعليتها وقلص من جدية قرار المراقب المالي بتكريس إمكانية تجاوزه من وزير المالية من جهة، وتناقض المراقب المالي مع نفسه باصداره التأشيرة بعد قرار الأمر بالصرف التغاضي عن الرفض من جهة أخرى.

كرّس المشرع إمكانية تجاوز وزير المكلف بالميزانية لقرار المراقب المالي الرفض النهائي بمنح التأشيرة، في الفقرة الأخيرة من نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، وذلك بتكليف

⁴⁵⁶ - راجع المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، مرجع سابق.

⁴⁵⁷ - راجع المادة 13 من المرجع نفسه.

المراقب المالي إرسال نسخة من الملف المرفوض للوزير، مع تمكين هذا الأخير من سلطة إعادة النظر في قرار الرفض في حال كیفه غير مؤسس⁴⁵⁸.

تظهر كذلك صورية وعدم فعالية قرار الرفض، في مناقضة المراقب المالي لقراره بإمكانية منح التأشيرة بموجب تغاضي الأمر بالصرف عن قرار الرفض متحملاً كل المسؤولية نيابة عن المراقب المالي، حول الالتزامات الواردة في نص المادة 06 و 07 السالفة الذكر، بمقرر معل يعلم به الوزير المختص، الذي بدوره يرسل نسخة من الملف موضوع التغاضي إلى المؤسسات المتخصصة في رقابة النفقات العمومية⁴⁵⁹. نعيب على المشرع عدم تفصيله للأسباب التي قد تؤدي إلى التغاضي، كربط هذا الإجراء بظهور مؤشرات جديدة على صحة النفقة.

غير أنه لا يمكن حصول التغاضي في حال رفض نهائي للالتزام يعلن عنه لوجود الدوافع التالية⁴⁶⁰:

- عدم توفر صفة الأمر بالصرف،
- عدم توفر الاعتمادات أو انعدامها،
- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به،
- انعدام الوثائق الثبوتية التي تتعلق بالالتزام،
- التخصيص غير القانوني للالتزام، بهدف إخفاء إما تجاوزا للاعتماد وإما تعديلات لها أو تجاوزا لمساعدات مالية في الميزانية.

نرى أنه حفاظاً على مصداقية النشاط الرقابي للمراقب المالي، كان من الحري بالمشرع جعل قراراته نهائية، أي عدم إمكانية التراجع عنها لتحفيزه شخصياً والأمر بالصرف على تحري الدقة، أو اتخاذ قرار الرفض المؤقت حول الالتزامات الممكن التغاضي عنها، إلى غاية إصلاح الوضعية من قبل الأمر بالصرف.

⁴⁵⁸- حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 13 المرجع نفسه. "...يجب على المراقب المالي، في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من الملف مرفقاً بتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية. يمكن الوزير المكلف بالميزانية، في هذه الحالة، إعادة النظر في الرفض النهائي، الصادر عن المراقب المالي، عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة"

⁴⁵⁹- راجع المواد 18، 21، 22 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

⁴⁶⁰- راجع المادة 19 من المرجع نفسه.

الفرع الثاني

رقابة المحاسب العمومي: رقابة متبادلة مع الأمر بالصرف

يتّصف مركز المحاسب العمومي بالازدواجية، باعتباره أحد الأعوان المسؤولين عن تنفيذ الميزانية إلى جانب الأمر بالصرف، بتكليفه بعملية الصرف والتّحصيل من جهة، وكذا لكونه أحد الأجهزة التي تقوم بالرقابة الآنية على تنفيذ الميزانية من جهة أخرى.

نظّم المشرّع مركزه ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني "الأعوان المكلفين بالتنفيذ" من القانون رقم 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية، حيث قام بتعريفه (فقرة أولى) وحدد مهامه الرقابية مبينا نتائجها التي يظهر من خلالها نقصا في الفعالية للحفاظ على المال العام (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الصفة المزدوجة للمحاسب العمومي

تعرفه أغلب تشريعات الدّول منصب المحاسب العمومي بكونه كل عون يتداول الأموال العامة، تطبيقا للنصوص والقوانين المعمول بها⁴⁶¹، ونقصد بهذا الأمر انه يمتلك صفة المتدخل في تنفيذ الميزانية.

لم يخرج تعريف المشرّع الجزائري للمحاسب العمومي عن هذا الإطار حيث عرفه بموجب نص المادة 33 من القانون رقم 21-90 على أنه: "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام،

كل شخص يعين قانونا للقيام، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 ، بالعمليات التالية:

⁴⁶¹ - يمتلك المحاسب العمومي الصفة المزدوجة في تنفيذ الميزانية في أغلب التشريعات، حيث يعتبر منفذا للميزانية ومراقبا على تنفيذها، فعلى سبيل المثال نجده في كل الهيئات الإقليمية في فرنسا معيننا من قبل الوزير المكلف بالمالية، مراعى في تنصيبه ضرورة الفصل بينه وبين الأمر بالصرف، راجع:

- ALBERT Jean-Luc, avec la collaboration de SAIDJ Luc, Finances publiques, 08^e édition, Dalloz, Paris, 2013, p.528 et 529.

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات،
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها،
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،
- حركة حسابات الموجودات."

لم يخصص له المشرع تعريفا في قانون البلدية، إنما حدّد مهامه في تنفيذ الميزانية بموجب المادة 206 التي تنص: " يتولى أمين خزانة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها".

يتم تعيين المحاسبين العموميين بمختلف أصنافهم⁴⁶²، من بينهم أمناء خزانة الولاية بوصفه محاسبا رئيسيا⁴⁶³، وقابض الضرائب⁴⁶⁴ بوصفه المحاسب الرئيسي للبلدية الذي أحالت إليه المادة 205 من قانون البلدية⁴⁶⁵، من قبل الوزير المكلف بالمالية، كما تنتهي مهامهم بالطريقة ذاتها⁴⁶⁶. ويجب عليه أن يراعي في ذلك تنافي وظيفة المحاسب مع وظيفة الأمر بالصرف⁴⁶⁷، كون المحاسب العمومي يتصرف كذلك بكونه مراقبا على الأمر بالصرف.

⁴⁶² - حدد المشرع في نص المواد من 03 إلى 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بالمحاسبين العموميين واعتمادهم، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991، أصناف المحاسبين العموميين في الإدارات الجزائرية.

⁴⁶³ - تنص المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفية احتواها، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991، على: " أمين خزانة الولاية هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية".

⁴⁶⁴ - تنص المادة 54 من المرجع ذاته على: " قابض الضرائب هو المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية".

⁴⁶⁵ - تنص المادة 205 من القانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، على: " يمارس مهام أمين خزانة البلدية محاسب عمومي معين طبقا لتنظيم".

⁴⁶⁶ - راجع المادة 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-311، يتعلق بالمحاسبين العموميين واعتمادهم، مرجع سابق.

⁴⁶⁷ - حيث لا يجوز الجمع بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي طبقا لنص المادة 55 من القانون رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، كما أنه لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين لديهم طبقا للمادة 56 من المرجع نفسه.

تهدف قاعدة الفصل بين وظيفة المحاسب العمومي ووظيفة الأمر بالصرف إلى ضمان تسيير فعال للأموال العامة، من خلال رسم الحدود بين اختصاصات كلا الطرفين. حيث يختص الأمر بالصرف بسلطة اتخاذ القرارات الملزمة لاستعمال الإعتمادات المالية التي تضعها الميزانية تحت تصرفه، بينما يختص المحاسب العمومي بتنفيذ تلك القرارات، ومنع تلك التي لا تستجيب لشروط المشروعية المالية والقانونية⁴⁶⁸.

الفقرة الثانية: مهام المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ المالية المحلية

إلى جانب كون المحاسب العمومي عوناً في تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية حيث يقوم بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، فإنه يمارس في نفس الوقت رقابة متزامنة لتنفيذ الميزانية، كما أنه مكلف بمسك محاسبة تساهم في الرقابة البعدية لتنفيذ الميزانية، إلى جانب تكليفه بمهمة الإرشاد والإعلام⁴⁶⁹.

أولاً- رقابة المحاسب العمومي المتزامنة مع تنفيذ الأمر بالصرف للميزانية

يتلقى المحاسب العمومي في مجال تنفيذ الميزانية المحلية أوامر بالتحصيل أو بالدفع من قبل الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، يقع على عاتقه قبل دفعها، التحقق من مدى مشروعيتها، غير أن المشرع قلل وحدد من فعالية هذه الرقابة بسبب سلطة التسخير الممنوحة للأمر بالصرف.

أ- التأكد من مشروعية الإيراد

يتعين على المحاسب العمومي قبل شروعه في عملية تحصيل الإيرادات أن يتحقق من كونها مرخصة قانوناً، استجابة للمادة 35 من القانون رقم 21-90⁴⁷⁰، والمواد 196 و197 من

⁴⁶⁸ - نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، دار نشر المعرفة، الرباط، 2011، ص 42.

⁴⁶⁹ - بينت المادة 58 من القانون رقم 21-90 يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق، الهدف من ممارسة المحاسب العمومي لنشاطه، حيث وردت كما يلي: "تستهدف ممارسة وظيفة مراقبة النفقات المستعملة ما يأتي: ... تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي، - إعلام الوزير المكلف بالمالية شهرياً، بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة".

⁴⁷⁰ - تنص الفقرة الأولى من المادة 35 من المرجع نفسه، على: "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...".

قانون البلدية، حيث تنص المادة 196 على: "لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحددة عن طريق التشريع، والتنظيم المعمول بهما...".

إضافة لذلك، يجب عليه مراقبة صحة إلغاء سندات الإيرادات والتسويات، وعناصر الخصم التي يتوفر عليها⁴⁷¹.

ب- التأكد من مشروعية النفقة

عددت المادة 36 من القانون رقم 90-21 المسائل التي يقع على المحاسب العمومي التحري عنها قبل صرفه للنفقة، حيث يتعين عليه التحقق من:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها،
- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض، حيث يجب عليه التأكد من صفته وصحة توقيعه مقارنة بالنموذج المقدم له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات⁴⁷²،
- توفر الإعتمادات،
- التأكد من عدم تقادم الديون، وعدم كونها محل معارضة، علما أن المشرع قد حدد فترة أربع سنوات لتقادم دين الولاية والبلدية⁴⁷³.
- التحقق من عدم وجود الطابع الإبرائي للدفع، والصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

⁴⁷¹ - راجع الفقرة الثانية من المادة 35 المرجع نفسه.

⁴⁷² - نلاحظ أن المشرع في هذه النقطة استعمل مصطلح الشرعية بدلا من المشروعية.

⁴⁷³ - حيث تنص المادة 201 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "تتقادم الديون التي لم يؤمر بصرفها وتصفيها ودفعها في أجل رابع (4) سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها، وتعود بصفة نهائية لصالح البلديات باستثناء الحالات التي يكون فيها التأخير بفعل الإدارة أو بسبب وجود طعن أمام جهة قضائية". بينما تنص المادة 174 من القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "ترفع الولاية الديون المستحقة على الولاية التي لم تتم تصفيها أو الإذن بصرفها أو دفعها في أجل رابع (4) سنوات من بداية السنة المالية التي ترتبط بها أمام المحكمة المختصة إقليميا لمعاينة انقضاء أجل الرّباعي للديون المذكورة أعلاه".

- التحقق من وجود تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها،

لم يحدد المشرع الفترة القانونية الممنوحة للمحاسب العمومي من أجل إصدار قراره، بعد رقابة مدى صحة النفقة، الذي يكون إما الدفع، أو رفض الدفع.

1-الدفع: هذا ما نستوحيه من خلال المواد 37 و38 من القانون رقم 21-90، فإذا استوفت النفقة الشروط المنصوص عليها أعلاه، يقوم المحاسب بالدفع، متحملا كل المسؤولية عن قراره⁴⁷⁴، طبقا للمادة 38 التي تنص: "مع مراعاة أحكام المادة 46 فإن المحاسبين العموميين مسؤولين شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة لهم"⁴⁷⁵.

2-رفض الدفع: إذا لاحظ المحاسب العمومي عدم توفر الشروط السابقة لصحة النفقة، يتوجب عليه رفض الدفع، وإطلاع الأمر بالصرف بذلك.

كان يمكن أن تكون هذه الرقابة على قدر من الفعالية لو كرس المشرع نهائية قرارات المحاسب العمومي، أو على الأقل رهن التراجع عن رفض الدفع بتصحيح الأخطاء المرتكبة من الأمر بالصرف. لكن للأسف اختار أن يجعل من رقابة المحاسب العمومي مشكوكا فيها بسبب منحه الأمر بالصرف، متحملا كل مسؤولياته، سلطة تسخير المحاسب العمومي للدفع⁴⁷⁶، بموجب المادة 47 من القانون رقم 21-90، التي تنص: "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن الأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 48 أدناه".

⁴⁷⁴ - أقرت معظم القوانين مسؤولية المحاسبين العموميين بمجرد توليهم هذا المنصب، قصد تحميلهم وبذلك العناية في حماية المال العام، فعلى سبيل المثال أقر المشرع المغربي عدم إمكانية إعفاء كل من المحاسب العمومي والأمر بالصرف في حالة مسؤوليتهم أو عدم إثبات مسؤولية غيرهم عن: - ضياع أو إتلاف أو سرقة الأموال أو القيم المعهود إليهم بحراستها، ثبوت عجز في حساباتهم، - التصريح بمديونيتهم، للتفصيل راجع: - عقاس ابراهيم، "تأمين مسؤولية المحاسب"، مجلة الحقوق المغربية، عدد 07، وجدة، 2009، ص 124.

⁴⁷⁵ - مع العلم أن المادة 46 من القانون رقم 21-90، يتعلق بالمحاسبة العمومية، مرجع سابق، تنص على أنه لا تثار مسؤولية المحاسب العمومي إلا من قبل الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة.

⁴⁷⁶ - يمكن تعريف حق التسخير بكونه أمر صادر عن الأمر بالصرف للمحاسب العمومي بصرف نفقة، تحت شروط معينة، بعد رفض هذا الأخير أدائها، بخصوصه هناك من يعتبره مساسا بالدور الرقابي المكلف به المحاسب العمومي، في حين يراه البعض وسيلة لإعادة التوازن بين مركز الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، راجع في ذلك: - الهاشمي فاروق، "مراقبة المحاسب العمومي للنفقات العمومية: واقع وآفاق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، الرباط، 2012، ص 100.

ما يلاحظ على المادة 47 عدم نص المشرع على مدى الزامية استجابة المحاسب العمومي للتسخير، لكن بعد الاطلاع على فحوى الفقرة الأولى من نص المادة 48 يمكن أن نستنتج، دون أن نجزم، أنه للمحاسب سلطة تقديرية في الموافقة أو في رفض التسخير من خلال صياغته للفقرة الأولى كما يلي: "إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير، تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية، وعليه أن يرسل تقريراً حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم...". فعليا وتطبقا لهذه المادة اصدر المشرع المرسوم رقم 314-91 يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الذي رهن صحة إجراء التسخير بإتباع الخطوات التالية⁴⁷⁷:

- تسبب الأمر بالتسخير،
- تضمين الأمر بالتسخير عبارة "يطلب من المحاسب العمومي أن يدفع"،
- تقديم المحاسب العمومي تقريراً لوزير المالية خلال 15 يوما، مبررا رفض الدّفع.
- للتخفيف من سلبية وقع الأمر بالتسخير، كرست المادة 48 الحالات التي لا يقبل فيها المحاسب العمومي الامتثال للتسخير، إذا كان الرفض بسبب:
 - عدم توفر الإعتمادات المالية،
 - عدم توفر أموال الخزينة،
 - انعدام إثبات أداء الخدمة،
 - الطابع الابرائي للنفقة ،
 - انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة قانونا.

نتساءل في هذا المقام عن سبب منح المشرع الأمر بالصرف اختصاص التسخير هل هو بسبب التشكيك في وظيفة المحاسب العمومي، فإذا كان الأمر كلك فلماذا كرسها أصلا؟، أم بسبب رغبة السلطة في تكريس سمو منصب الأمر بالصرف؟ مقارنة بمركز المحاسب العمومي.

ثانيا-المساهمة غير المباشرة في الرقابة بعد نهاية السنة المالية

⁴⁷⁷- راجع المواد 02.03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 314-91، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991.

يساهم المحاسب العمومي بالرقابة البعديّة على تنفيذ ميزانية الولاية والبلدية، من خلال تكليف المشرع لهم بمسك محاسبة إدارية تطبيقاً لنص المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 313-91، التي تنص: "يعد المحاسبون الرئيسيون للجماعات الإقليمية عند قفل السنة المالية حساباً للتسيير يشمل فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية".

يجب أن يظهر المحاسب العمومي في حسابات التسيير⁴⁷⁸، في مجال الإيرادات: تقديرات الإيرادات، أوامر تحصيل الإيرادات الصادرة وما يجري على أوامر التحصيل هذه من عمليات إلغاء أو تخفيض، التخصيلات المنجزة، البواقي المطلوب تحصيلها. أما في مجال النفقات، فيجب أن يظهر: الاعتمادات المفتوحة، النفقات المنجزة، الأرصدة المتاحة.

يساهم المحاسب العمومي من خلال إعداد حساب التسيير في الرقابة البعديّة بصفة غير مباشرة، حيث سيستغل هذا الحساب عن طريق مقارنته بالحساب الإداري الذي يعده رئيس البلدية، والوالي، حسب القوانين والتنظيمات المعمول بها⁴⁷⁹.

ليس المحاسب العمومي من يقوم بتلك المقارنات، وليس من اختصاصه أن يتخذ أي إجراء في مواجهة الأمر بالصّرف في حال عدم تطابق الحساب الإداري الذي يعده، مع حساب التسيير، لهذا نصفها بالمساهمة غير المباشرة في الرقابة.

كما أنه تجد الإشارة في هذا المقام أن مقارنة حساب التسيير، الذي يعد في حدود 31 مارس من السنة الموالية لسنة التنفيذ، بالحساب الإداري يعد كذلك وجهاً من أوجه الرقابة البعديّة على المحاسب العمومي، بوصفه مت دخلاً في تنفيذ الميزانية⁴⁸⁰.

نخلص من خلال ما سبق، إلى أن الرقابة القبلية المانعة أو الوقائية الممارسة من قبل المحاسب العمومي والمراقب المالي، كان يمكن أن تكون جد فعالة لو أن المشرع أخرجها من طابعها الإجرائي لترقى إلى رقابة الملائمة مع تضمينها وسائل عمل فعالة.

⁴⁷⁸ - راجع المادة 55 من المرسوم رقم 313-91، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها، مرجع سابق.

⁴⁷⁹ - للتفصيل راجع الصفحات من 112 إلى 115 من هذا البحث.

⁴⁸⁰ - يقع على عاتق المحاسب العمومي طبقاً للقانون الفرنسي تقديم حساب التسيير، في حدود 01 جوان من السنة الموالية لسنة

MUZELLEC Raymond, Op cit, p.164

التنفيذ، للتفصيل راجع:

المبحث الثاني

الرقابة المالية الإدارية لأجهزة مستقلة عن الجماعات الإقليمية:

رقابة مبتورة الفعالية

أنشأت الجزائر عددا من الأجهزة الرقابية في إطار الإصلاحات التي سعت إلى تكريسها، قصد مسايرة التحولات الاقتصادية وحركة الأموال، التي شهدتها في نهاية الثمانينات وكذا في إطار مساهمتها لالتزاماتها الدولية والوطنية قصد مكافحة الفساد وتبديد المال العام.

تتمثل أولى هذه الأجهزة في مجلس المحاسبة، الذي كلفه المشرع بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، إضافة إلى الشركات والمؤسسات والهيئات، التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة (مطلب ثان). إلى جانب مجلس المحاسبة، أنشأت الدولة أجهزة أخرى تسعى إلى الحفاظ على المال العام بصفة عامة، من خلال مساهمتها في الرقابة عليه مجال معين (مطلب أول).

المطلب الأول

رقابة هيئات مكملة للأجهزة التقليدية للرقابة

من بين الأجهزة الرقابية على المال العام، التي يمكن وصفها بالتقليدية، نذكر كل من الهيئة القضائية، السلطة التشريعية ومجلس المحاسبة، نظرا لاضطلاعها بهذا الاختصاص منذ إنشائها، وكذا تمكينها من سلطة اتخاذ القرار، والاختصاص الردعي في حالة اكتشاف تجاوزات، أي اختصاصها يتعدى مجرد إثبات الحالة، أو وصفها.

بينما وبعد الاطلاع على دور الهيئات الأخرى المعنية بالرقابة، من خلال النصوص القانونية والتنظيمية المنشئة لها، بغض النظر عن تاريخ إنشائها، يتبين لها أنها تساهم في الرقابة سواء من خلال التقارير التي تعدها كنتيجة للرقابة الإدارية التي تقوم بها، سواء بارادتها، أو استجابة لطلب الهيئات التقليدية، أو من خلال عدم تمكينها من سلطة الردع في حال اكتشافها لمظاهر الفساد، بل يطلب منها إحالة الملفات، للهيئات التقليدية للبت فيها، ونقصد بقولنا هذا المفتشية العامة للمالية (فرع ثان)، والسلطات الإدارية المستقلة (فرع أول).

الفرع الأول

مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في رقابة المالية المحلية

استحدثت الجزائر هذا النوع من الهيئات مطلع التسعينيات، وتعرف بأنها هيئات إدارية، مما يعني أنها مكونة للجهاز الإداري للدولة، غير أنها يفترض أن تتمتع بنوع من الاستقلالية، أي عدم خضوعها لمظاهر السلطة الرئاسية⁴⁸¹.

كثير عدد الهيئات الإدارية المستحدثة حاليا في الجزائر، كلفها المشرع بموجب النصوص المنشئة لها بضبط نشاط محدد، إلى درجة أننا نعتبر بعضها تساهم ولو بطريقة غير مباشرة في الرقابة على المالية العامة، ونقصد باستنتاجنا هذا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد (فقرة أولى)، ولجنة ضبط الصفقات العمومي والمرفق العام (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مساهمة محتشمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

استحدث المشرع الجزائري الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ضمن جملة الإصلاحات التي عرفها النظام القانوني الوطني، كبديل عن الهيئات الإدارية العمومية التقليدية، حيث كان واضحا في تنظيم طبيعتها القانونية (أولا)، كما منح لها جملة من الاختصاصات لمكافحة ظاهر الفساد، وبعد الاطلاع عليها تبين لنا أنها من خلال ممارسة مهامها فهي تساهم بشكل أو بآخر في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية (ثانيا).

يجب أن ننوه إليه في هذا المقام، أن الهيئة الوطنية القائمة حاليا تم إنشائها بموجب المادة 17 من القانون رقم 01-06⁴⁸²، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد،

⁴⁸¹ - للتفصيل حول تعريف الهيئات الإدارية المستقلة وبداية تطورها في الجزائر، راجع: - لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 158-172.

- ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », *Idara*, Vol 13, n° 02, Alger, 2003, p0 05 et s...

- ZOUAIMIA Rachid et ROUAULT Marie Christine, op.cit, pp.118-121.

- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éditions Belkise, Alger, 2013.

⁴⁸² - قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 صادر في 08 مارس 2006.

استجابة لما التزمت به في إطار الاتفاقيات الدولية⁴⁸³. إلا أنه وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، نجده قد جعل من هذه الهيئة الإدارية مؤسسة دستورية، بموجب المادة 202 من الدستور، التي تنص على: "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية. تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية.

استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو التهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيا كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم". وفي انتظار النصوص التشريعية التي قد تعدل أحكام هذه اللجنة والتفصيل في مهامها، سنبين دورها بالشكل الذي هو مكرس حاليا بموجب القانون رقم 01-06.

أولا: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

بموجب المادة 17 من القانون رقم 01-06، وقصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، حدد المشرع التنظيم الإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، و تكييفها بموجب تنظيم.

⁴⁸³ - تتجلى التزامات الجزائر الدولية في مجال مكافحة الفساد على المستوى الدولي بمصادقتها على الاتفاقيات التالية:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بتاريخ 15 نوفمبر 2000، صادقت عليها الجزائر بتحفظ، بموجب مرسوم رئاسي رقم 02-55، مؤرخ في 05 فيفري 2002، ج.ر.ج.د.ش. عدد 09 صادر في 10 فيفري 2002.

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بتحفظ، بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج.ر.ج.د.ش. عدد 26 صادر في 25 أفريل 2004.

- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بماباتو في 11 جويلية 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أفريل 2006، ج.ر.ج.د.ش. عدد 24 صادر في 16 أفريل 2006.

- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة في القاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 14-249، مؤرخ في 08 سبتمبر 2014، ج.ر.ج.د.ش. عدد 54 صادر في 21 سبتمبر 2014.

أ-تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

أحال المشرع في نص المادة 18 من القانون رقم 01-06، تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية وتنظيمها إلى التنظيم، الذي أصدره بموجب المرسوم الرئاسي رقم 413-06⁴⁸⁴، الذي تم تعديله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 64-12.

أ-1- تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: طبقا للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، تتكون هذه الهيئة من مجلس يقظة وتقييم، يتشكل من رئيس يساعده مدير دراسات⁴⁸⁵، وستة أعضاء، يعينون بموجب مرسوم رئاسي، لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

حدد المشرع مهام الرئيس في نص المادة 09 و09 مكرر⁴⁸⁶، بينما وضع مهام مجلس اليقظة في نص المادة 10، حيث تتلخص مهامه الرقابية في: إعداد التقارير والتوصيات، التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية، تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

أ-2- هياكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد: استينادا للمادة 06 من المرسوم رقم 413-06 تضم هذه الأخيرة الهياكل التالية:

أ-2-1- الأمانة العامة: ينشطها أمين عام⁴⁸⁷ يعين بموجب مرسوم رئاسي، تحت سلطة رئيس الهيئة، تتمثل مهامه في: تنشيط وتنسيق، وتقييم عمل الهيئة، السهر على تنفيذ برامجها، تنسيق عمل الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة، ضمان سيرها الإداري والمالي.

⁴⁸⁴ - مرسوم رئاسي رقم 413-06، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل ومتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 64-12، مؤرخ في 07 فيفري 2012، ج.ر.ج.د.ش عدد 08 صادر في 15 فيفري 2012.

⁴⁸⁵ - يكلف مساعد الرئيس بتحضير نشاطاته وتنظيم الاتصالات مع المؤسسات العمومية وكذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية والحركة الجموعية، أنظر المادة 05 من المرجع نفسه.

⁴⁸⁶ - للتفصيل حول مهام رئيس الهيئة، راجع المادة 09 و09 مكرر من المرجع نفسه.

⁴⁸⁷ - يساعد الأمين العام: - نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، - نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة، طبقا للمادة 07 من المرجع نفسه.

أ-2-2- قسم مكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس: تتمثل مهامه على الخصوص في: انجاز دراسات وتحقيقات حول نماذج وطرق الفساد، والبحث عن آليات مكافحته، البحث في دوافع ممارسة الفساد بهدف القضاء عليها، اقتراح البرامج والأعمال التحسيسية للوقاية من الفساد⁴⁸⁸، ...

أ-2-3- قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات: كلف المشرع هذا القسم بالمهام التالية: تلقي التصريح بالامتلاكات، معالجتها، تصنيفها وتخزينها، اقتراح شروط وكيفيات تجميع وتحويل التصريحات بالامتلاكات، استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية، جمع واستغلال العناصر التي قد تؤدي إلى المتابعة الجزائية⁴⁸⁹.

أ-2-4- قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي: حدد المشرع مهام هذا القسم بموجب المادة 13 المعدلة من المرسوم رقم 06-413، حيث تلخص في: تنظيم العلاقات مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى، شف حالات التساهل مع الفساد، تقييم أنظمة الرقابة الداخلية بغرض تقييمها بالنسبة لمكافحة الفساد، استغلال المعلومات التي تحوزها حول الفساد في المتابعات الجزائية، تبادل المعلومات والدراسات مع هيئات أخرى لتطوير منظومة مكافحة الفساد⁴⁹⁰.

ب- التكييف القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

بدا موقف المشرع الجزائري واضحا في وصفه القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في نص المادة 18 من القانون رقم 06-01 و المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، بأنها سلطة إدارية مستقلة. وعلى هذا الأساس سنبين حدود الطابع السلطوي ومستوى استقلاليتها.

اعتراف المشرع بالطابع السلطوي لهذه الهيئة، لم يكن مترجما فعليا من الناحية القانونية غير أن المادة 202 من الدستور التي أقرت بصريح العبارة أنها سلطة إدارية تتمتع بالاستقلالية، إلا أنه من الناحية العملية، نجد أن المشرع قد عمد إلى تضيقه لمجالات اتخاذها للقرار، فلا

⁴⁸⁸ - راجع المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها و كيفيات سيرها، مرجع سابق.

⁴⁸⁹ - راجع المادة 13 من المرجع نفسه.

⁴⁹⁰ - للتفصيل راجع المادة 13 مكرر، من المرجع نفسه.

يتعدى مجال التصريح بالملتملكات الخاصة بالموظفين ضمن اختصاصاتها. كما انه لم يمنحها سلطة قمعية تماشياً مع أهدافها الرامية لمكافحة الفساد، على الأقل إسوة بلجنة التأمينات⁴⁹¹ ومجلس المنافسة⁴⁹².

تتميز الهيئات الإدارية المستقلة إجمالاً، عن الهيئات الإدارية التقليدية في منحها نوعاً من الاستقلالية، رغم وضعها تحت وصاية رئيس الجمهورية، لتمكينها من أداء مهامها بعيد عن كل أشكال الضغوطات والعراقيل. ومن خلال استنطاق مواد القانون رقم 06-01 والمرسوم الرئاسي 413-06 نستشف جملة من مظاهر تدعيم استقلالية هذه الهيئة، والمتمثلة في⁴⁹³:

- الطابع الجماعي للهيئة، صفة الأعضاء، تحديد مدة انتدابهم،
- احترام مبدأ الحياد، وضع الهيئة لنظامها الداخلي،
- الاستقلالية التي ضمنها النصوص القانونية المذكوران أعلاه، تتخللها جملة من القيود، سواء على المستوى العضوي أو الوظيفي، مما يقلل ويحد من فعاليتها في مكافحة الفساد. تتجلى مظاهر محدودية استقلالية هذه الهيئة في⁴⁹⁴:
- هيمنة رئيس الجمهورية في المسار المهني لأعضائها،
- محدودية استقلالها المالي والإداري،
- محدودية علاقتها بالقضاء.

ثانياً: مظاهر مساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في الرقابة على المالية المحلية

⁴⁹¹ - أمر رقم 07-95، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 13، صادر في 08 مارس 1995، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 04-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 12 مارس 2006.

⁴⁹² - قانون رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 12-08، ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 02 جويلية 2008 معدل ومتمم بموجب قانون رقم 05-10، مؤرخ في 15 أوت 2010 ج.ر.ج.د.ش عدد 46 صادر في 18 أوت 2010.

⁴⁹³ - للتفصيل راجع المرسوم الرئاسي رقم 413-06، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق. وللتفصيل انظر: - زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2008، ص 10،

- تبزي أرزقي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وسياسة الحوكمة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميره، بجاية، 2014، ص ص 52-73.

⁴⁹⁴ - زوايمية رشيد، ص 11، - تبزي أرزقي، ص 75-82 من المراجع نفسها.

حدّد المشرّع مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في نص المادة 20 من القانون رقم 01-06، ومن خلال الاطلاع عليها نلاحظ أنه لم يمنحها أي إجراءات ردعية في مواجهة المرتكبين لجرائم الفساد، بل حصرها في الاختصاص الوقائي عن طريق المهام الاستشارية والتوجيهية، تلقي التصريح بالامتلاكات، إخطار مقيد للهيئات القضائية.

أكد المؤسس الدستوري في سنة 2016 على مهام هذه الهيئة في نص المادة 203 من الدستور: "تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، والمساهمة في تطبيقها.

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي سجلتها في هذا المجال، والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء"

أ- المهام الاستشارية والتوجيهية للجنة الوطنية للوقاية من الفساد

تمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بالاختصاص الاستشاري والتوجيهي، لهيئات خاصة أو عمومية من ضمنها الجماعات الإقليمية، نستشفه من خلال ما ورد في نص المادة 20 من القانون رقم 20-06، التي وردت كما يلي: "تكلف الهيئة لاسيما بالمهام الآتية:

- 1- اقتراح سياسية شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية،
- 2- تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة،

- 3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد،...

أكد المشرع على منح هذا الاختصاص للهيئة بموجب المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، التي أهلتها لإصدار التوصيات، الآراء، التقارير أو الدراسات للهيئة المعنية⁴⁹⁵ دون حصر، بالتالي يمكن أن تكون من ضمنها الولاية أو البلدية.

إضافة إلى ذلك خول المشرع بموجب المادة 12 من المرسوم أعلاه، قسم الوثائق والتحليل والتحسيس في الهيئة، اختصاص التوعية والتوجيه بمخاطر الفساد في القطاعين العام والخاص، العمل على ترقية قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية سعيا لمكافحة الفساد⁴⁹⁶ طبقا للمادة 07⁴⁹⁷ من القانون رقم 06-01.

ب- اختصاص جزئي لتلقي التصريح بالممتلكات ومعالجتها

يعد إجراء التصريح بالممتلكات من بين التدابير الوقائية التي أقرها المشرع في الباب الثاني من القانون رقم 06-01 قصد الوقاية من الفساد الذي يطال خاصة الموظفين⁴⁹⁸، ولهذا الغرض استحدث قسم خاص على مستوى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، كلفه بمهمة تلقيها ومعالجتها⁴⁹⁹، أين بين الفئات الخاضعة له، الإجراءات الواجب إتباعها، وجزاء الإخلال به.

من خلال استقراء المادة 06 من القانون رقم 06-01 يتبين لنا اختلاف الجهات المكلفة بتلقي التصريح بالممتلكات من الفئات المنتمية للجماعات الإقليمية، حيث حدد الرئيس الأول

⁴⁹⁵ - راجع المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها مرجع سابق.

⁴⁹⁶ - راجع المادة 12 من المرجع نفسه.

⁴⁹⁷ - تنص المادة 07 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، على ما يلي: "من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية"

⁴⁹⁸ - هذا ما تؤكدته الفقرة الأولى من المادة 04 من المرجع نفسه: "قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بالممتلكات..."
علما أن المشرع قد وسع من مفهوم الموظف بموجب المادة 02 من المرجع نفسه، ليشمل المنتخبين المحليين، حيث وردت =
=كما يلي: "...موظف عمومي: كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا، أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته..."

⁴⁹⁹ - إجراء التصريح بالممتلكات ليس وليد القانون رقم 06-01، بل أقره المشرع بموجب الأمر رقم 97-04، المؤرخ في 11 جانفي 1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.د.ش عدد 03 صادر في 12 جانفي 1997، (ملغى).

للمحكمة العليا كجهة تلقي التصريح بممتلكات الولاية، في حين تصريح رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، بينما تصريح الموظفين الآخرين على مستوى الجماعات الإقليمية يكون أمام الجهة السلمية⁵⁰⁰، ولهذا الغرض أصدر المدير العام للوظيفة العمومية قرارا يحدد بموجبه الفئات المعنية بالتصريح بالممتلكات على جميع المستويات⁵⁰¹.

بناء على ما سبق نعيب على المشرع تنظيمه المحتشم لتدخل الهيئة في هذا المجال من خلال:

- اختلاف الهيئات التي تتلقى التصريح بالممتلكات فيما يخص القائمين على الجماعات الإقليمية، في ظل غياب نص قانوني يبين أوجه التنسيق فيما بينها لتبادل المعلومات،
- عدم وجود نص قانوني يبين دور الهيئة أو رئيس المحكمة العليا، أو الهيئة السلمية في حول إمكانية إجراء تحقيق في مدى صحة التصريحات المقدمة لغيرها، من قبل الوالي والفئات المنتمية للجماعات الإقليمية، أي من المسؤول عن متابعة الملف في حال لتصريح الكاذب، حيث لم يمنح هذا الاختصاص للهيئة، ولا حتى إمكانية إخطارها للقضاء.

⁵⁰⁰ - غفل المشرع عن ذكر هذه الفئة في المادة 06 من القانون رقم 01-06، لكنه تدارك الأمر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-415، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.د.ش عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006. للتفصيل راجع: هارون نورة، نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالممتلكات، الواقع والآفاق، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 12، عدد 02، بجاية، 2015، ص 364-366.

⁵⁰¹ - قرار مؤرخ في 02 أفريل 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميون الملزمون بالتصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.د.ش عدد 25 صادر بتاريخ 18 أفريل 2007.

- تضارب مواعيد إجراء التصريح بالممتلكات⁵⁰² حيث حدده بمدة شهر في المادة 04 من القانون رقم 01-06، و بشهرين في المادة 06 من القانون ذاته، واستعمل عبارة مدة معقولة في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415.

بين المشرع في نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414⁵⁰³، أن التصريح بالممتلكات يجب أن يشمل جردا للأموال العقارية والمنقولة التي يملكها الموظف العمومي وأولاده القصر في الجزائر أو في خارج الوطن، تحت طائلة العقاب في حال عدم التصريح أو التصريح الكاذب⁵⁰⁴.

ج- عدم اختصاص الهيئة في الإخطار المباشر للقضاء

بالعودة إلى مضمون نص المادة 22 من القانون رقم 01-06 التي تنص: "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء"، يتبين من خلالها محدودية دور الهيئة في تحريك الدعوى العمومية في حال اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي، حيث يجب عليها تحويل الملف إلى وزير العدل، الذي يفترض أن يحوله للنائب العام، على عكس ما كان عليه الحال في نص المادة 16 من الأمر رقم 04-97، حيث كان من مهام لجنة التصريح بالممتلكات إحالة الملفات المشبوهة إلى الجهات القضائية لتحريك الدعوى العمومية⁵⁰⁵.

⁵⁰² - أنظر المادة 04 و06 من القانون رقم 01-06 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، والمادة 02 من المرسوم الرئاسي 06-415، يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁵⁰³ - مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.د.ش عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006.

⁵⁰⁴ - يعتبر عدم التصريح أو التصريح الكاذب، جريمة معاقب عليها بموجب المادة 36 من القانون رقم 01-06، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق: "يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى خمس (05) سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى 500000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته، ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها القانون".

⁵⁰⁵ - وردت المادة 16 من الأمر رقم 04-97، مرجع سابق، كما يلي: "كل تصريح بالممتلكات غير صحيح أو افشاء لمحتوى هذا التصريح، خرقا لأحكام هذا الأمر، يعرضان مرتكبيها للعقوبات المنصوص عليها في المادتين 228 و301 من قانون العقوبات. تحيل اللجنة كامل الملف على الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية في حالة ثبوت الفعل المنصوص عليه في المادة 228 من قانون العقوبات".

للمزيد من التفصيل راجع: زوايمية رشيد، مرجع سابق، ص 15-16.

يعتبر تقييد علاقة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بالقضاء، من العيوب الظاهرة التي تحد من فعاليتها ، خاصة في ظل غياب إرادة ومصادقية السلطة السياسية المجسدة في شخص وزير العدل حافظ الأختام.

الفقرة الثانية: نحو إنشاء لجنة ضبط الصفقات العمومية والمرفق العام

رغم الإصلاحات التي طالت المنظومة التشريعية الوطنية، سعيًا منها لمكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي، الذي تفشى في معظم الإدارات والمؤسسات العمومية، خاصة في مجال الصفقات العمومية، فرغم تعدد الأجهزة الرقابية في المجال المالي، إلا أن المشرع قد نص في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المنظم للصفقات العمومية في المادة 213 على إنشاء سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث وردت الفقرة 01 منها كما يلي: "تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية، سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تتمتع باستقلالية التسيير. وتشمل مرصدا للطب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات...".

في انتظار المرسوم التنفيذي المنظم لكيفيات سير هذه الهيئة واختصاصاتها، بين المشرع بموجب المادة 213، جملة من المهام التي سو تكلف بها في مجال الصفقات العمومية والمتمثلة في⁵⁰⁶:

- إعداد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ومتابعة تنفيذه،
- تقديم الآراء للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان الصفقات العمومية ولجان التسوية الودية للنزاعات والمتعاملين الاقتصاديين،
- إعلام ونشر وتعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،
- المبادرة في التكوين وترقيته في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،
- التدقيق أو تكليف من يقوم بالتدقيق في اجراءات إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وتنفيذها بناء على طلب كل سلطة مختصة.

⁵⁰⁶ - راجع المادة 213، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

- البت في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الصفقات العمومية المبرمة مع المتعاملين المتعاقدين الأجانب،
- تلقي مقررات من مسؤول المصلحة المتعاقدة، من ضمنهم الوالي أو رئيس البلدية، في حال وجود حالة استعجال تستدعي لبداية في الخدمات الضرورية لصفقة قبل إبرامها⁵⁰⁷،
- في إطار مهمتها في مكافحة الفساد، كلفها المشرع في نص المادة 88 بإعداد مدونة أدبيات وأخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وافق عليها الوزير المكلف بالمالية، على أن يتعهد الأعوان العموميون باحترامها بموجب تصريح⁵⁰⁸،
- منح اكتتاب التصريح بالنزاهة للأعوان الاقتصاديين الراغبين في المشاركة في الصفقات العمومية⁵⁰⁹،
- في بين آليات الردع المخولة لهذه السلطة تحديد قائمة المتعاملين الممنوعين من المشاركة في الصفقات العمومية، بسبب ارتكابهم للمخالفات المذكورة في نص المادة 89⁵¹⁰.

الفرع الثاني

الرقابة الوصفية للمفتشية العامة للمالية

تعدّ المفتشية العامة للمالية هيئة رقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وشتى المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، وتلك الواردة ضمن المادة 02 من المرسوم رقم 53-80⁵¹¹، والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08⁵¹².

⁵⁰⁷ - راجع المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام مرجع سابق.

⁵⁰⁸ - حيث نصت الفقرة 02 من المادة 88 من المرجع نفسه، على: "... يطلع الأعوان العموميون المذكورون أعلاه على المدونة، ويتعهدون باحترامها بموجب تصريح، كما يجب عليهم الإمضاء على تصريح بعدم وجود تضارب المصالح ويرفق نموذج هاذين التصريحين بالمدونة".

⁵⁰⁹ - راجع المادة 67 و89 من المرجع نفسه.

⁵¹⁰ - تتمثل هذا المخالفات في: القيام بأفعال أو مناورات تهدف إلى تقديم وعد لعون عمومي بمنح أو تخصيص، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو منحه مكافأة أو امتياز بمناسبة إبرام صفقة عمومية.

كّلف المشرع المفتشية العامة والجهوية للمالية بالرقابة اللاحقة على تنفيذ العمليات المالية في الدولة عموماً، من ضمنها الرقابة على تنفيذ مالية الجماعات الإقليمية، من خلال المرسوم رقم 53-80 والمرسوم التنفيذي رقم 272-08 اللذان فصل فيهما المشرع في طبيعة هذه الهيئة (فقرة أولى)، و بين مهامها الرقابة (فقرة ثانية) والنتائج التي تنبثق عنها (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية للمفتشية العامة والجهوية للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية من الأجهزة الدائمة⁵¹³، التابعة للإدارة المركزية لوزارة المالية، الخاضعة لإشراف وزير المالية⁵¹⁴، تنشط في مجال الرقابة الخارجية اللاحقة، على مالية الجماعات الإقليمية إلى جانب هيئات أخرى.

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس، يعين بمرسوم رئاسي، يصدر بناء على اقتراح من وزير المالية، تتكون من مفتشين منظمين في وحدات متنقلة، تسمى بعثات تفتيشية، يديرها مفتش عام للمالية، وفرق تفتيشية يديرها مفتش مالية⁵¹⁵. ينتمي المفتشون الناشطون فيها العامة إلى أحد الأسلاك التالية⁵¹⁶:

⁵¹¹ - تنص المادة 02 من المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 10 صادر في 04 مارس 1980، على: "تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة، والجماعات العمومية اللامركزية، والهيئات التالية:..."

⁵¹² - راجع المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.

⁵¹³ - راجع المادة 01 من المرسوم رقم 53-80، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، المرجع السابق.

⁵¹⁴ - راجع المادة 01 من المرجع نفسه، والمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش. عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008، التي وردت كما يلي: "تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، يدير المفتشية العامة للمالية رئيس المفتشية العامة للمالية الذي يعين بمرسوم رئاسي.

يعد منصب رئيس المفتشية العامة للمالية وظيفة عليا للدولة".

⁵¹⁵ - راجع المادة 24 و 25 من المرسوم رقم 53-80 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، مرجع سابق، والمواد من 03 إلى 17 من المرسوم التنفيذي رقم 273-08، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

⁵¹⁶ - راجع المرسوم التنفيذي رقم 502-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية بوزارة الاقتصاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 صادر في 23 ديسمبر 1991.

- سلك المفتشون العامون للمالية، من ضمن المفتشين الأعلى رتبة، وهم مكلفين بالدراسات وتقديم الآراء والاقتراحات الخاصة بتوجيه عمل الرقابة، إضافة إلى مهمة التقويم الاقتصادي.
- سلك مفتشي المالية، يضم مفتشين من الدرجة الأولى، يكلفون عادة بالعمل الميداني من خلال عمليات فحص ومراجعة الوثائق، ومفتشين من الدرجة الثانية مكلفون بوضع تقارير حول نتائج الرقابة التي كلفوا بها.
- يجب أن يكون المفتشين محلفين، ومزودين ببطاقات تبرر وظيفتهم، كما يجب عليهم أثناء أداء مهامهم الالتزام بالشروط التالية:
- تجنب التدخل في تسيير الإدارات المراقبة، من خلال تقديم أوامر للمسيرين، باستثناء ما تقتضيه عمليات المراقبة.
- الحفاظ على السر المهني، إلا للسلطات أو القضاء المختص.
- اعتماد الموضوعية والتأسيس بناء على وقائع.
- إلى جانب المفتشين، تضم المفتشية العامة للمالية موظفين، ضمن الهياكل التالية⁵¹⁷:
- قسم تنظيم أشغال المراقبة،
- قسم استغلال مركز الحسابات الختامية،
- قسم تسيير الوسائل والمحفوظات.

كانت تخضع الهياكل المحلية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 33-92⁵¹⁸، حيث بلغ عددها إلى غاية الآن 10 مديريات جهوية بموجب القرار الوزاري المؤرخ في

⁵¹⁷ - للتفصيل حول مهام كل قسم راجع المواد من 23 إلى 28 من المرسوم رقم 53-80، يتضمن إحداث مفتشية عامة لمالية، مرجع سابق.

⁵¹⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 33-92، مؤرخ في 20 جانفي 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، ويضبط اختصاصها، ج.ر.ج.د.ش. عدد 06 صادر في 26 جانفي 1992. (ملغى)

02 جانفي 1999، المعدل والمتمم للقرار الوزاري المؤرخ في 06 فيفري 1994، الذي يضبط توزيعها الجغرافي، وهذا ما تم التأكيد عليه في المرسوم التنفيذي رقم 274-08⁵¹⁹.

تعتبر المديرية الجهوية مصالحا خارجية للمفتشية العامة للمالية⁵²⁰، تقوم بالرقابة والتقويم على المستوى المحلي، تكون تحت إدارة مفتش جهوي يعين ضمن الموظفين ذوي رتبة مفتش عام في المالية، أو يعين بقرار صادر عن وزير المالية بناء على اقتراح من رئيس المفتشية العامة للمالية⁵²¹. يتولى تنسيق مهام المفتشية المسندة إلى المفتشية الجهوية، ويقرر التوزيع الأمثل للمهام التي توكل إلى البعثات ورؤساء الفرق، كما يمارس السلطة السلمية على موظفي المفتشية الجهوية، إضافة إلى تكليفه بإعداد تقارير عن نشاطها⁵²².

الفقرة الثانية: المهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية

عهد المشرع للمفتشية العامة للمالية جملة من المهام، منها المتعلقة بالنشاط الرقابي في شكل مهمة التقييم والتدقيق (أولا)، ومهمة التحقيق وإجراء الخبرات (ثانيا). إضافة إلى مهام أخرى تتمثل في: تقييم أداء الأنظمة الميزانية، التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي، تقييم شروط تسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية، مهما كان نظامها، تقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية وكذا النتائج المتعلقة بها⁵²³.

تقوم هذه الهيئة بمهامها وفق البرنامج الذي يعده وزير المالية، خلال الشهرين الأولين من كل سنة⁵²⁴، مما يعني أنها هيئة لا تتحرك من تلقاء نفسها لإجراء الرقابة، بل وفق برنامج مسطر من رئيسها السلمي، أو بناء على طلب من هيئات أخرى.

⁵¹⁹ - تقع مقرات المفتشيات الجهوية للمالية في الولايات التالية: الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة، مستغانم، ورقلة، وهران، طبقا لما تمليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 274-08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.

⁵²⁰ - وردت المادة 01 المرجع نفسه، كما يلي: "يحدد هذا المرسوم تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها".

⁵²¹ - راجع المادة 04 و05 من المرجع نفسه.

⁵²² - للتفصيل راجع المادة 08 من المرجع نفسه.

⁵²³ - راجع المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

⁵²⁴ - راجع المادة 13 من المرجع نفسه.

يمارس المفتشون مهامهم الرقابة في المؤسسة محل الرقابة، حيث تكون التحقيقات فجائية، بينما مهمات التدقيق، والخبرات، والتقييم تتم بعد تبليغ مسبق للهيئة المعنية بالمهمة⁵²⁵، من ضمنها الولاية والبلدية.

أولاً: مهمة التدقيق والتقييم

تعتبر مهمة مراقبة التسيير، مهمة أساسية للمفتشية العامة للمالية، يمارسها إما مفتشون عامون أو مفتشون ماليون، مع إمكانية إشراك موظفين عموميين مؤهلين مرخص لهم من قبل سلطتهم السلمية، إضافة إلى إمكانية الاستعانة بمختصين أو خبراء على سبيل الاستشارة⁵²⁶. من أجل ممارسة المهام التالية في مجال التقييم⁵²⁷:

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فاعلية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية،
- إجراء دراسات مقارنة وتطويرية لمجموعة قطاعات أو ما بين قطاعات.
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، وذلك من ناحية تناسقها وتكييفها مع الأهداف المحددة،
- تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير وعوائقه وتحليل أسبابه.

تتمثل وسائل تدخل المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة كذلك من خلال التدقيق في المجالات التالية⁵²⁸:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق،
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي،
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك،

⁵²⁵ - راجع المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

⁵²⁶ - راجع المادة 10 من المرجع نفسه.

⁵²⁷ - راجع الفقرة الأخيرة من المادة 04 من المرجع نفسه.

⁵²⁸ - راجع المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها،
- دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها،
- مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف،
- شروط تعبئة الموارد المالية،
- تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير،
- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية، والهيئات والمؤسسات العمومية،
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية.

ثانيا: مهمة التحقيق والخبرات

إضافة إلى مهتمتي التقييم والتدقيق، يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بمهمة التحقيق، وإجراء الخبرات، حيث تقوم المفتشية بالمهمة الأخيرة استجابة للبرنامج المسطر الذي يعرض على وزير المالية، هذا البرنامج الذي يسطر وفق الأهداف المحددة، أو تبعا لطلبات أعضاء الحكومة، مجلس المحاسبة، المجلس الشعبي الوطني، السلطات القضائية⁵²⁹، لتتخذ هذه الأخيرة ما تراه مناسبا من تدابير وفق الخبرة التي تقدمها المفتشية العامة للمالية.

بينما في إطار قيام المفتشية العامة للمالية للتحقيقات الفجائية المطلوبة منها، فإنه يتعين عليها القيام حسب الحاجة بما يأتي:

- رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المسيرون أو المحاسبون،
- الحصول على مستندات تبريرية لتحقيقاتهم، بما في ذلك تقارير هيئات رقابية أخرى،
- تقديم طلبات كتابية أو شفاهية تسهل الولوج إلى معلومات،
- إجراء تحريات بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المدونة في المحاسبة،

⁵²⁹ - راجع المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

- الإطلاع على السجلات والمعطيات مهما كان شكلها، والتحقيق في مدى صحتها،
- القيام في عين المكان بفحص صحة واكتمال التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، ومعاينة حقيقة الخدمات المنجزة،
- مراجعة جميع العمليات غير المصنفة نهائية⁵³⁰، التي قام بها المحاسبون العموميون، منهم محاسبو الولاية والبلدية.

لتسهيل عمل المفتشين المكلفين بالتحقيق الميداني، والرقابة عموماً، ألزم المشرع مسؤولي المصالح محل الرقابة، من ضمنهم الأمراء بالصرف والمحاسبين العموميين على مستوى الجماعات الإقليمية، الاستجابة لطلبات المحققين و ضمان شروط عملهم ضمن ما هو وارد في المواد 17، 18 و 19⁵³¹ من المرسوم التنفيذي رقم 08-272.

الفقرة الثالثة: غياب الردع كأثر للرقابة البعديّة للمفتشية العامة للمالية

نستشف نتائج أو آثار رقابة المفتشية العامة للمالية، من خلال أحكام المرسوم رقم 80-53 والمرسوم التنفيذي رقم 08-272، حيث لا نلمس في أي منهما أثراً لإجراء ردي أو عقابي تلجأ إليه في حال اكتشافها لأخطاء أو إهمال أو فساد في التسيير، حيث لا تتعدى التدابير التي تتخذها تقديم الآراء ووضع التقارير والمحاضر لإحالتها إلى غيرها من الأجهزة الرقابية، لذا تعتبر رقابة هذه الهيئة رقابة تحليلية وصفية لواقع تسيير الأموال العمومية من خلال الاعتماد على جملة من الوثائق والمستندات⁵³²، في انتظار ما قد تتخذه الهيئات الرقابة الأخرى من إجراءات.

قد يتبين للمفتشين وجود نقائص أو تأخير في محاسبة الهيئة محل الرقابة، منها محاسبة البلدية والولاية، يجوز حينها للمفتش أن يأمر الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي بضبطها وتحيينها. أما إذا تعذرت عملية المراجعة العادية للحسابات بسبب عدم انجازها أو تأخرها

⁵³⁰ - طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق، لا يمكن مراجعة الحسابات التي تمت تصنيفها نهائياً طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. وهذا ما نعتبره أحد أسباب قصور الرقابة في حال اكتشاف معطيات جديدة في قضية تم النظر فيها سابقاً.

⁵³¹ - راجع المواد من 17 إلى 19 من المرجع نفسه.

⁵³² - يصف الفقهاء هذا النوع التقليدي من الرقابة بالرقابة المستندية، يصعب فيها الكشف عن حوادث الاختلاس والغش والإهمال والفساد، راجع: القاضي حسين، "مدى اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية على تقييم الرقابة الداخلية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 26، عدد 02، دمشق، 2010، ص 224.

الملحوظ أو عدم ترتيبها، على المفتش تحرير محضر بذلك يقدم إلى سلطة الوصاية المختصة أو الرئيس السلمي ليتخذوا ما يرونه مناسباً من إجراءات⁵³³، علماً أن الرئيس السلمي للمحاسبين هو وزير المالية.

تظهر كذلك عدم فعالية رقابة المفتشية العامة للمالية من خلال ضرورة إعلامها للسلطة السلمية أو الوصائية مسبقاً على معاينات المخالفات المكتشفة قبل تدوينها في المحضر، ومنح هذه الأخيرة صلاحية الإيقاف المؤقت للعون المخالف، وتقديم توضيحات خلال شهر حول التدابير التصحيحية والقرارات المتخذة لتسوية الوضعية⁵³⁴.

عدا عن ذلك تتلخص نتيجة رقابة المفتشية العامة في إعداد تقرير أساسي يبرز المعاينات والتّقديرات حول التّسيير المالي والمحاسبي للهيئة محل الرقابة، منها الولاية والبلدية، مع إمكانية تضمينه اقتراحات بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمه، على أن يبلغ هذا التقرير للهيئة المعنية بالرقابة، السلطة الوصية، والسلمية⁵³⁵.

هذا التقرير لا يكون نهائياً، إلا بعد تأكيد المعاينات بعد الاطلاع على التقرير التناقضي الذي تعدّه الهيئة محل الرقابة، الذي يكون مرفقاً بتقرير تلخيصي، في أجل شهرين قابلة للتّمديد بموافقة من وزير المالية، من تاريخ استلام التّقرير الأولي⁵³⁶.

في ختام النّشاط السنوي للمفتشية العامة للمالية، يتعين عليها إعداد تقرير سنوي عن نشاطها، متضمناً ملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها، يرسل إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأوّل من السّنة الموالية لسنة تنفيذ الرّقابة. وفي نفس الأجل ترسل تقريراً إلى الهيئات السلمية أو الوصية للهيئة محل الرّقابة يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعاينات والتوصيات⁵³⁷.

⁵³³ - راجع المادة 17 من المرسوم رقم 53-80، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، مرجع سابق.

⁵³⁴ - راجع المادة 19 و20 من المرجع نفسه.

⁵³⁵ - راجع المادة 121، من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

⁵³⁶ - راجع المادة 22، 23 و24 من المرجع نفسه.

⁵³⁷ - راجع المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

المطلب الثاني

مجلس المحاسبة: مؤسسة عريقة باختصاصات محدودة

ظهرت رغبة الدولة الجزائرية في ترسيخ فكرة الرقابة اللاحقة على صرف المال العام⁵³⁸ بتأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976⁵³⁹، غير أن نشأته الفعلية تأخرت إلى غاية صدور القانون رقم 80-05⁵⁴⁰.

دخلت الجزائر مرحلة سياسية واقتصادية وقانونية جديدة، بصدور دستور 1989، الذي خصّ بدوره مجلس المحاسبة باختصاص الرقابة اللاحقة⁵⁴¹، وعلى نفس النهج سار المؤسس الدستوري في صياغته لدستور 1996 حين إصداره، حيث كرسه في نص المادة 170⁵⁴² الواردة في الباب الثالث منه، الموسوم بعنوان "الرقابة والمؤسسات الاستشارية"، غير أن فحوى هذه المادة عدلها، وصارت تقابل المادة 192⁵⁴³ بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

تأثر تنظيم مجلس المحاسبة بالتحويلات التي طرأت على الجزائر سياسيا واقتصاديا، حيث أصدر المشرع بخصوصه ثلاث قوانين⁵⁴⁴ لتأطيره، في انتظار التعديلات المتوقعة بعد تعديل

⁵³⁸ - لم يتضمن دستور 1963 إلا على مادتين تتعلقان بمهمة الرقابة، تتمثل الأولى في 28 المتعلقة بصلاحيات الرقابة التي يتمتع بها المجلس الوطني على نشاط الحكومة، والمادة 38 التي كرست آليات الرقابة الواردة في المادة 28، للتفصيل راجع المواد 28 و38 من دستور 1963، مرجع سابق.

⁵³⁹ - وردت المادة 190 من دستور 1976، مرجع سابق، ضمن الباب الخامس، الموسوم بعنوان: وظيفة المراقبة، كما يلي: "يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، يرفع مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية".

⁵⁴⁰ - قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 10، صادر في 04 مارس 1980 (ملغى).

⁵⁴¹ - راجع المادة 160 من دستور 1989، مرجع سابق.

⁵⁴² - نصت المادة 170 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، مرجع سابق، على: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية. يحدّد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

⁵⁴³ - تنص المادة 192 من الدستور الساري المفعول على: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية..."

⁵⁴⁴ - تتمثل هذه القوانين في: القانون رقم 80-05، مرجع سابق، - القانون رقم 90-32، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، ج.ر.ج.د.ش عدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990. (ملغى)، وآخرها القانون رقم 95-20، المؤرخ في =

الدستور، كانت لها أثر من حيث اختلاف تكييف طبيعته القانونية (فرع أول)، المهام الموكلة إليه والآثار الناتجة عن دوره الرقابي (فرع ثان).

الفرع الأول

الطبيعة المزدوجة لمجلس لمحاسبة:

مؤسسة دستورية باختصاصات إدارية وقضائية

نتج عن عدم وضوح النص الدستوري والتشريعي المنظم لأحكام مجلس المحاسبة، في تحديد طبيعته⁵⁴⁵، فتح باب النقاش حول مدى انتمائه للأجهزة القضائية أو الأجهزة الرقابية

17= جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

⁵⁴⁵ - لم يكن المشرع الجزائري واضحا في تحديده لطبيعة مجلس المحاسبة كهيئة عهد إليها حماية المال العام ومحاسبة المتعدين عليه، على عكس المشرع الفرنسي والمغربي والتونسي، اللذين نصوا على انشاء هيئات قضائية مهمتها الرقابة على المال العام، حيث تتمثل في فرنسا في: les chambres régionales des comptes ، la cour des compte ، إضافة إليها نذكر : le comité central d'enquête ، la cour de discipline budgétaire et financière. عهدت إليها مهمة رقابة تسيير المرافق العامة، رقابة نزاهة وشفافية تسيير أموال الدولة والجماعات الإقليمية، رقابة حسابات الأميين بالصرف والمحاسبين العموميين، إجراء تحقيقات وإعداد تقارير، إمداد البرلمان والهيئات القضائية الأخرى بالتحقيقات والتقارير حول تسيير المالية العامة والمحلية، للتفصيل راجع:

- BARILARI André, op.cit, p.107 et suite. - CHOUVEL Francois, op.cit, pp.89-93.

- PONDAVEN Philipe, op.cit, p.217 et suite.

- بينما المؤسس الدستوري المغربي في البداية أنشأ اللجنة الوطنية للحسابات، وبسبب فشلها في أداء المهام المسندة إليها، الذي يعزوه البعض إلى افتقارها للطابع القضائي، حيث ورغم تشكيلتها القضائية إلا أن أدائها كان محاسبيا أكثر منه قضائي، زيادة إلى ذلك عدم استقلاليتها عن من سيطرة وزارة المالية التي كانت تشرف عليها أدائها، كل هذه العوامل أدت إلى إنشاء المجلس الأعلى للحسابات، مدعما بمجالس جهوية، الذي يكيف على أنه جهاز قضائي مستقل، للتفصيل حول مهامه وتشكيلته، ايجابيات وسلبيات أدائه، راجع: -حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، وحدة البحث والتكوين: المالية العامة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية، الاجتماعية، الدار البيضاء، 2002، ص ص 104-115، - اليعقوبي محمد، "المحاكم الجهوية للحسابات والديمقراطية المحلية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ا، عدد 101، الرباط، 2011، ص ص 120-128.

=- برو محمد، "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37، الدار البيضاء، 2014، ص 63 وما يليها، - زيتوني حجيبة، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، 2011، ص 136 و137.

- المؤسس الدستوري التونسي كرس دائرة المحاسبات كهيئة قضائية للرقابة على المال العام منذ دستور 1959، غير أن هذه الأخيرة لقيت العديد من الصعوبات في أداء مهامها، حيث وصفها البعض "بالمولود غير المرغوب فيه"، إلا أن مركزها تعزز بعد

الإدارية (فقرة ثانية)، غير أن الفصل في هذه المسألة لا يمكن إتمامها قبل التعرف والاطلاع على تنظيمه وتسييره (فقرة أولى).

الفقرة الأولى: تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة

تؤكد المادة 28 و30 من الأمر رقم 20-95، أن مجلس المحاسبة يؤدي مهمته الرقابية بغرف ذات اختصاص وطني، وأخرى ذات اختصاص إقليمي، حيث كلفت هذه الأخيرة بالرقابة البعدية على مالية الجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التابعة لها⁵⁴⁶. من خلال الاطلاع على الأمر أعلاه يتبين أن مجلس المحاسبة يؤدي الوظيفة الرقابية معتمدا على تشكيلة وصفها بالقضائية (أولا) وهياكل تسهل مهامه الشبه قضائية والإدارية (ثانيا).

أولاً: تشكيلة مجلس المحاسبة

وصف المشرع التشكيلة التي تؤدي مهمة الرقابة، في المادة 38 من الأمر أعلاه، بالقضائية التي حدد تنظيمهم الأساسي بموجب أمر⁵⁴⁷ تطبيقاً لنص المادة 39، حيث يتكون من:

أ- رئيس مجلس المحاسبة ونائبه

يتولى رئيس مجلس المحاسبة جملة من المهام الموكلة إليه، بعد تعيينه في هذا المنصب من قبل رئيس الجمهورية، بموجب مرسوم رئاسي⁵⁴⁸. حيث إضافة إلى مهامه الرقابية، يمارس عن طريق القرارات والتعليمات والأوامر بوصفه رئيس مجلس المحاسبة، الصلاحيات التالية⁵⁴⁹:

- تنظيم علاقات المجلس بالمؤسسات الدستورية للدولة،

=الأحداث التي شهدتها تونس في مطلع 2010، للتفصيل راجع: -الصراري الشاذلي، "دائرة المحاسبات والانتقال الديمقراطي في تونس"، المجلة المغربية للإدارة للتدقيق والتنمية، عدد 37، الرباط، 2014، ص 29-05.

⁵⁴⁶ - عدد الغرف الإقليمية المتواجدة حالياً 09 أقيمت في عواصم الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة وبشار، تنقسم كل غرفة إلى فرعين تضم ثلاث إلى أربع ولايات، باستثناء ولاية الجزائر العاصمة التي تضم في كلا فرعيها ولاية واحدة، ومرد ذلك إلى كثرة المرافق العمومية والمؤسسات المتمركزة في العاصمة، للتفصيل راجع المرسوم الرئاسي رقم 377-95، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ج.ج.د.ش عدد 72، صادر في 26 نوفمبر 1995.

⁵⁴⁷ - يتمثل في الأمر رقم 23-95 المؤرخ في 26 أوت 1995، يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ج.ج.د.ش عدد 48 صادر في 03 سبتمبر 1995.

⁵⁴⁸ - راجع المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 240-99، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، مرجع سابق.

⁵⁴⁹ - للتفصيل راجع المادة 41 من القانون رقم 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

- تطبيق النظام الداخلي للمجلس وسير أشغاله،
- الموافقة على برامج النشاط السنوي للمجلس، والكشف التقديري لنفقاته،
- ترأس جلسات الغرف،
- توزيع رؤساء الغرف والفروع على مناصبهم،
- تعيين موظفي مجلس المحاسبة.

تجدر الإشارة في هذا المقام أن المشرع، قد سحب من رئيس مجلس المحاسبة صفة الأمر بالصرف، خلافا لما كان عليه الوضع في القانون رقم 80-05⁵⁵⁰، حيث صارت هذه مهمة الأمين العام للمجلس. وطبقا لنص المواد 38 و42 من الأمر رقم 95-20، فإن رئيس مجلس لمحاسبة يؤدي مهامه بمساعدة من نائبه، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من رئيس المجلس. تتلخص الاختصاصات المعهودة إليه في:

- مساعدة الرئيس في مهامه، خاصة تنسيق أشغال المجلس ومتابعتها وتقييم فعاليتها.
- استخلاف رؤساء الغرف، في حال غيابهم أو حدوث مانع قانوني

ب- رؤساء الغرف والفروع

يعين رؤساء الغرف بموجب مرسوم رئاسي، باقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، تكمن مهامهم طبقا للأمر رقم 95-20 من جهة وطبقا لما أشار إليه المشرع في المرسوم المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة من جهة أخرى، في⁵⁵¹:

- تنسيق الأشغال والسير على حسن أدائها داخل تشكيلاتهم، طبقا للأهداف المسطرة،
- تحديد القضايا الواجب دراستها، وترأس جلسات المداولات،

⁵⁵⁰ -أنظر المادة 17 من القانون رقم 80-05، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، مرجع سابق والمادة 36 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁵⁵¹ - راجع المادة 43 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، والمادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، مراجع سابقة.

- ترأس جلسات الفروع، إضافة إلى مهام أخرى ظرفية قد بتكليف من رئيس المجلس.
 - توزيع أعمال القضاة التابعين لغرفهم، تنشيطها ومراقبتها،
 - التشاور حول إعداد البرنامج السنوي لنشأ المجلس، وتنفيذه.
 - السهر على تطبيق مناهج التدقيق والتدليل والمقاييس المعتمدة.
 - تقديم الاقتراحات الرامية إلى تحسين أداء المؤسسة -المجلس- وجودة أعمالها،
 - إعداد كشوف دورية عن تقدم الأعمال وحصيلة النشاطات السنوية، وتقارير تقييم مستوى تنفيذ برامج الرقابة.
- بينما تتلخص مهام رؤساء الفروع طبقاً لنص المادة 45 من الأمر رقم 95-20، والمادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، فيما يلي⁵⁵²:
- متابعة الأشغال المسندة إلى فروعهم، والسهر على حسن القيام بها في الآجال المحددة،
 - القيام بمهام التحقيق والتدقيق، ورئاسة جلسات الفروع والمداولات،
 - تقديم الاقتراحات الرامية إلى تحسين منهجيات التحقيق والتدقيق أثناء الرقابة،
 - المساهمة في إعداد الكشوف الدورية وحصيلة نشأ فروعهم، مرفقة بتقارير تقييمية عن مستوى جودة تنفيذها،
 - استخلاف رئيس الفرع الأكثر أقدمية، رئيس الغرفة في حال تعذر أداء مهامه.

ج- المستشارون والمحاسبون

يعين المستشارين والمحاسبين بموجب مرسوم رئاسي، باقتراح من رئيس مجلس لمحاسبة بعد استشارة مجلس قضاته. إلا أنه لرئيس المجلس تعيين موظفين وأعوان من القطاع العام التابعين لسلك التفتيش والرقابة، المشهود لهم بالخبرة والكفاءة، في منصب مستشار في مهمة ظرفية قصد مساعدة المجلس في المهام غير القضائية. تتمثل مهامهم طبقاً للمادة 46 في:

⁵⁵² - راجع المادة 45، والمادة 20 المراجع نفسها.

- التدقيق والتحقيق في القضايا المسندة إليهم، ضمن الآجال المقررة،
- المشاركة في جلسات التشكيلات المدعوة للفصل في نتائج أشغال المجلس.

د- الناظر العام

تأرجح موقف المشرع الجزائري في تنظيمه لمنصب الناظر العام، حيث أسند له مهمة النيابة العامة على مستوى المجلس بموجب القانون رقم 80-05⁵⁵³، إلا أنه تراجع عن هذا الموقف بصدور القانون رقم 90-32، الذي ألغى وظيفة الناظر العام واستبدلها بوظيفة المراقب العام⁵⁵⁴، نتيجة سحب الاختصاصات القضائية من مجلس المحاسبة.

عاد للواجهة منصب الناظر العام في التشكيلة القضائية لمجلس المحاسبة، طبقا لنص المواد 32 و33 من الأمر رقم 95-20، ويساعده في مهامه من 03 إلى 06 نظار في مقر المجلس، وناظر مساعد إلى ناظرين عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي⁵⁵⁵. حدّد المشرع اختصاصاته ضمن المادة 43 من الأمر المذكور أعلاه، حيث تتمثل في:

- تولي العلاقات بين مجلس المحاسبة والجهات القضائية، ومتابعة تنفيذ قراراته،
- المطالبة بتنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية،
- تحضير جلسات التشكيلات القضائية في المجلس، كما يعرض خلالها الاستنتاجات المكتوبة والملاحظات الشفوية،
- مطالب التصريح بالتّسيير الفعلي، مع التماس غرامات حين التّدخل في شؤون وظيفة المحاسب العمومي،
- التأكد من تقديم الحسابات بانتظام، وفي حال التأخر أو الرّفص أو التعطيل يطالب بتطبيق الغرامة.

⁵⁵³-راجع المادة 19 من القانون رقم 80-05، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁵⁵⁴-راجع المادة 19 من القانون رقم 90-32، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، مرجع سابق.

⁵⁵⁵-راجع المادة 32 و33 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

ثانياً: هياكل مجلس المحاسبة

يضم مجلس المحاسبة هياكل تؤدي المهام المسندة إليه، وأخرى تقدم له الدعم الضروري للقيام بمهامه وتحسين أدائه، تتمثل هذه الهياكل طبقاً للمرسوم الرئاسي رقم 95-377، في كل من:

أ-غرف مجلس المحاسبة

يتشكل مجلس المحاسبة من غرف ذات اختصاص وطني، وأخرى ذات اختصاص إقليمي⁵⁵⁶، علماً أن الغرف تنقسم إلى فروع. تتكون كل غرفة زيادة على رئيسها من رؤساء الفروع، مستشارين، محتسبين، وكتاب ضبط، بينما تزود الغرف الإقليمية بهيكل إداري يسيره موظف له رتبة نائب مدير في إدارة مجلس المحاسبة، حيث تؤدي مهامها بتشكيلات مختلفة.

1-تشكيلة الغرف مجتمعة: تتكون من رئيس مجلس المحاسبة رئيساً، نائبه، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، وقاض عن كل غرفة، بحضور الناظر العام لإبداء اقتراحاته دون الخوض في المداولات ذات الاختصاص القضائي. علماً أن اجتماعاتها تصح بحضور نصف أعضائها، للقيام بالمهام التالية⁵⁵⁷:

- إبداء رأيها في مسائل الاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية، والبت في المسائل المحالة إليه.
- إبداء رأيها في تنظيم المجلس وسيره، وتقديم اقتراحاته للرئيس في مسائل المحاسبة.
- الفصل في فعالية التسيير والمصادقة على المذكرة التقييمية التي ترسل إلى المسيرين وإلى السلطات الوصية قصد اطلاعهم على محتواها.
- دراسة الطعون بالاستئناف، المقدم من المتقاضين والفصل فيه بقرار.

⁵⁵⁶ - بين المشرع مهام الغرف الإقليمية في نص المادة 31 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق، كما يلي: "تكلف الغرف ذات الاختصاص الإقليمي، في دائرة اختصاصها الجغرافي، برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها. ويمكن أن تكلف بموجب قرار من رئيس مجلس المحاسبة، بعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برامج نشاطها السنوي".

⁵⁵⁷ - راجع المادة 49 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق،

2- تشكيلة الغرف وفروعها: تتشكل الغرفة من ثلاثة قضاة على الأقل، بينما يتكوّن الفرع المجتمع من تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني، والمقرر المراجع، أو قاض آخر من الغرفة أثناء غياب المقرر المراجع، حيث يمكن لهذا الأخير المشاركة في جلسات التشكيلات دون تمتعه بحق التصويت⁵⁵⁸.

تتكون تشكيلات المداولة بأمر من رئيس الغرفة، ولا يمكن أن تتجاوز عدد القضاة المعنيين سبعة، لتقوم بالفصل في نتائج التدقيقات والتحقيقات، لتقوم بتقييمها، وتقديم التوصيات والاقتراحات الضرورية.

3- تشكيلة غرفة الانضباط: تتكون من رئيس وستة مستشارين على الأقل، لا تصح مداولاتها في مجال رقابة تسيير المالية إلا بحضور أربع قضاة على الأقل، زيادة على رئيسها⁵⁵⁹، تسعى هذه الأخيرة إلى احترام قواعد الانضباط في تنفيذ الميزانية⁵⁶⁰.

4- تشكيلة غرفة البرامج والتقارير: تتشكل من رئيس مجلس المحاسبة، نائبه، الناظر العام ورؤساء الغرف، مع امكانية توسيع التشكيلة إلى قضاة آخرين، بحضور الأمين العام للمجلس دون صوت تداولي. تنحصر مهامها في⁵⁶¹:

- التحضير والمصادقة على التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية،
- تثبيت اقتراحات الهياكل الأخرى بخصوص البرامج السنوية للأعمال، ضبطها وعرضها على الرئيس للموافقة،
- متابعة تنفيذ البرامج الموافق عليها وتقديم اقتراحات من أجل تحسين شروط برمجة أعمال المجلس.

⁵⁵⁸ - راجع المادة 50 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق،

⁵⁵⁹ - راجع المادة 51 من المرجع نفسه..

⁵⁶⁰ - تتمثل هذه القواعد في الإجراءات التي يقع على الأمر بالصرف والمحاسب العمومي احترامها.

⁵⁶¹ - راجع المادة 53 من المرجع نفسه.

ب- النظرة العامة

يمثل الناظر العام كما أسلفنا النيابة العامة على مستوى مجلس المحاسبة والغرف الجهوية، يشرف على قسمين، الأول مكلف بمتابعة تقديم الحسابات وتنفيذ القرارات حيث يبلغ من قبل رؤساء الغرف بتقارير تصفية الحسابات من قبل المحاسبين العموميين، ليقدّم استنتاجاته الكتابية، والقسم الثاني بمراقبة تطبيق القوانين والأنظمة لدى مجلس المحاسبة⁵⁶².

ج- كتابة الضبط

توجد على مستوى مجلس المحاسبة كتابة ضبط، يتولى كاتب ضبط رئيسي، يساعده كتاب ضبط مساعدون، ومن مهامها⁵⁶³:

- تلقي الوثائق المطلوبة من الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين،
- استلام التقارير والوثائق الموجهة لمجلس المحاسبة،
- تبليغ المعنيين بالأمر القرارات والتقارير الصادرة من مجلس المحاسبة،
- تحرير جلسات الغرف والفروع، والقرارات المتخذة خلالها،
- حفظ أرشيف مختلف الوثائق الصادرة والواردة إلى مجلس المحاسبة

د- الهياكل الإدارية

تتمثل المصالح الإدارية لمجلس المحاسبة في مصالح إدارية وأخرى تقنية⁵⁶⁴، يتولى تنشيطها ومتابعتها الأمين العام للمجلس بصفته الأمر بالصرف، تحت سلطة رئيسه.

1- المصالح الإدارية: هي مصالح مكلفة بتسيير مستخدمي المجلس ووسائله المادية والبشرية، تتمثل في: المديرية الفرعية للمستخدمين المديرية الفرعية للمحاسبة والميزانية، المديرية الفرعية للوسائل والشؤون العامة، المديرية الفرعية للإعلام الوالي.

⁵⁶² - راجع المواد 32 و 3، 43 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق،

⁵⁶³ - راجع المادة 34 من المرجع نفسه.

⁵⁶⁴ - راجع المادة 35 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق

2-المصالح التقنية: يتمثل دورها في تقديم المساعدة للغرف في أداء مهامها، من خلال تزويدها بالمعلومات أو الكفاءات المختصة. كما يجوز دعوتها لحضور أشغال الغرف أو المساهمة خلال مهمات الفحص والتدقيق والتحقيق دون صوت تداولي، إضافة إلى إمكانية تكليفها بتحليل وتقييم انجازات المؤسسات والهيئات الخاضعة للرقابة. عموما هي تنقسم إلى قسمين: الأول للتحليل والرقابة، والثاني للدراسات ومعالجة المعلومات⁵⁶⁵.

الفقرة الثانية: جدل في تكييف الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

على نقيض تشريعات العديد من الدول التي تصنف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية المتخصصة، أو الهيئات ذات الاختصاص الخاص⁵⁶⁶، نجد عزوف المشرع الجزائري عن تحديد الطبيعة القانونية الدقيقة لمجلس المحاسبة. مما ساهم في فتح باب التأويلات، ليصنف تارة هيئة قضائية أو شبه قضائية (أولا)، أو هيئة إدارية ذات اختصاصات مزدوجة (ثانيا).

أولا: المظاهر القضائية في طبيعة مجلس المحاسبة

سنبين فيما يلي جملة من النقاط التي يمكن أن تؤدي بالباحث في تكييفه طبيعة مجلس المحاسبة إلى اعتباره هيئة قضائية أو على الأقل شبه قضائية، نجملها في⁵⁶⁷:

- تتمثل هذه الأخيرة في تمتع مجلس المحاسبة باستقلالية عضوية ووظيفية للمجلس بنص الفقرة الثانية من المادة 03 من الأمر رقم 95-20، إضافة إلى كونه يمتلك نظاما داخليا خاصا به، يقترحه رئيس المجلس بعد استشارة الغرف مجتمعة، ناهيك عن خضوع قضاة مجلس المحاسبة لقانون أساسي خاص بهم.
- تطبيقا للمعيار الشكلي، يظهر مجلس المحاسبة كهيئة قضائية من خلال تقيده بإجراءات في أداء مهامه، منها وجوب الكتابة واعتماد السرية، ضمان حق الدفاع الذي تجده قاعدة القرار المزدوج والشكل الجماعي للمداولات.

⁵⁶⁵ - زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 263.

⁵⁶⁶ - أخام مليكة وتيكاري هيفاء، "تطبيقات، إكراهات وآفاق الرقابة على المال العام في بلدان المغرب العربي، أي دور لمجلس المحاسبة في ظل فضائح الفساد في الجزائر؟"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37، الدار البيضاء 2014، ص 33 وما يليها.

⁵⁶⁷ - المرجع نفسه، ص 33 و34.

- يفصل المجلس المحاسبة في القضايا التي تعرض أمامه في عن طريق إصدار قرارات ذات طبيعة قضائية، من حيث شكلها، قيمتها القانونية و طرق الطعن فيها، مثل قابليتها للاستئناف أمام المجلس ذاته.

ثانيا: المظاهر الإدارية في طبيعة مجلس المحاسبة

سنتوقف فيما يلي عند جملة من النقاط التي يتبين من خلالها انتفاء إعلان الطبيعة القضائية في تكييف مجلس المحاسبة، التي تتمثل في:

- ورغم عدم تطرق المشرع الجزائري إلى طبيعته القانونية، إلا أنه كان واضحا في اعتباره هيئة دستورية رقابية ذات اختصاصات إدارية وقضائية⁵⁶⁸، ولم يبد رغبتة في إدراجها ضمن الهيئات القضائية رغم تعاقب الدساتير، والتعديلات التي طرأت عليها
- تنظيم مجلس المحاسبة بموجب أمر، على خلاف الهيئات القضائية فهي تنظم بقانون عضوي⁵⁶⁹،
- فصل المادة 11 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة بين مجلس المحاسبة وبين الجهات القضائية⁵⁷⁰،
- الاستقلالية العضوية والوظيفية لم يكرسها المشرع فقط للهيئات القضائية، بل اقربها كذلك للهيئات الإدارية المستقلة وسلطات الضبط الاقتصادي،
- لا يصدر مجلس المحاسبة قرارات ذات طبيعة قضائية فقط، بل يصدر كذلك قرارات ذات طبيعة إدارية.
- الهيئات غير القضائية كذلك تعتمد الكتابة والسرية في أداء مهامها.

⁵⁶⁸ - حيث وردت المادة 03 من القانون رقم 20-95 يتعلق بمجلس المحاسبة، كما يلي: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه. وهو يتمتع بالاستقلال الضروري، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله".

⁵⁶⁹ - راجع المادة 141 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁵⁷⁰ - راجع المادة 11 من القانون العضوي رقم 11-98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 13-11 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.د.ش عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

- قابلية قرارات مجلس المحاسبة للمراجعة بطلب من المعني بالأمر، يشبه ما يعرف بالتظلم الإداري ضد الإدارة مصدرة القرار.

نقول في الأخير أن موقف المؤسس الدستوري كان موحدًا، حيث لم يصنف مجلس المحاسبة ضمن الهيئات القضائية، بل أورده ضمن الهيئات الرقابية والاستشارية، وبما أنه لم يصرح عن طبيعته، ندرجه ضمن الهيئات الرقابية الإدارية ذات اختصاصات إدارية وقضائية.

الفرع الثاني

محدودية الوظيفة الرقابية لمجلس المحاسبة على المالية المحلية

يؤدي مجلس المحاسبة الاختصاصات الإدارية والقضائية وحتى الاستشارية⁵⁷¹ المخولة له، على أساس معيار عضوي من جهة، حيث تخضع لرقابته كل من الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والمؤسسات الواردة ضمن المادة 02 و08 مكرر من القانون رقم 20-95، ومعيار موضوعي من جهة أخرى يتمثل في رقابته على المال العام.

يمارس المجلس رقابته على مالية الجماعات الإقليمية بواسطة المجالس الجهوية المذكورة آنفاً، حيث تمارس رقابة لاحقة على تنفيذ مالية الجماعات الإقليمية للسنة المنصرمة (فقرة أولى)، وفي حال ملاحظة عيوب في تنفيذها قد تصدر في مواجهة المخالفين قرارات ذات طبيعة قضائية أو إدارية (فقرة ثانية)، حيث تكون هذه الأخيرة قابلة للطعن أمامه (فقرة ثالثة).

الفقرة الأولى: مجالات رقابة المجالس الجهوية على المالية المحلية

يتمحور دور المجالس الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية، تطبيقاً للأمر رقم 20-95، والمواد 175 و210 من قانوني الولاية والبلدية على التوالي⁵⁷²، بناءً على البرنامج الذي سطره أو طلب رئيس الجمهورية أو البرلمان، الوزير الأول،

⁵⁷¹ - تطبيقاً لنص المواد من 18 إلى 21 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق، يمكن لكل من رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول استشارة مجلس المحاسبة بمشاريع القوانين المتضمنة ضبط الميزانية، أو بالملفات والمسائل ذات الأهمية الوطنية.

⁵⁷² - تنص المادة 175 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق، على: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسبات وتطهيرهما طبقاً للتشريع المعمول به". بينما وردت المادة 210 من القانون رقم 10-11، يتعلق=

مراقبة نوعية التسيير (أولاً)، حسابات المحاسب العمومي (ثانياً)، رقابة الانضباط في تسيير الميزانية (ثالثاً) إضافة إلى المصادقة على التقرير السنوي الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية (رابعاً).

منح المشرع لمجلس المحاسبة سلطة الاطلاع والتحري، كآلية تسهل له مهمة الرقابة على نشاط الأمرين بالصرف والمحاسبي العموميين، على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث يحق لأعضائه الذين كفهم برقابة الحسابات أو الرقابة الميدانية حق الاطلاع على كل الوثائق والاستماع إلى أي عون في إطار التحريات التي يقوم بها⁵⁷³.

أولاً: الرقابة الإدارية على نوعية تسيير الجماعة الإقليمية

يخضع الأمر بالصرف -الوالي أو رئيس البلدية-، إلى صورتين من الرقابة الممارسة من قبل الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة، تتمثلان في رقابة نوعية التسيير، ورقابة الانضباط في مجال تنفيذ الميزانية.

بما أن الوالي ورئيس البلدية هما المسؤولان الرئيسيان عن تسيير مصالح الولاية والبلدية، وبصفتهم المسؤولين عن الصرف، نجدهما يخضعان لرقابة نوعية التسيير، التي نص عليها المشرع في الأمر 20-95، وذلك في الفصل الثاني من الباب الثالث منه، الموسوم بـ "كيفيات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وجزاءات تحرياته". و أثناء ممارسة الغرف الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة لنوعية تسيير الجماعات الإقليمية، فإنها تتحرى حول المسائل التالية⁵⁷⁴:

- تقييم شروط وفعالية استعمال البلدية والولاية للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، بالمقارنة مع المهام والأهداف المسطرة،

=بالبلدية، مرجع سابق، كما يلي: "تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من رف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع الساري المفعول"

⁵⁷³ - بين المشرع في المواد من 55 إلى 60 سلطات مجلس المحاسبة في التحري والتدقيق من خلال الاطلاع على الوثائق والحسابات وإجبارية ايداعها من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وكذا سلطته في استجوابهم والأعوان المساعدين لهم، تحت طائلة العقاب العقوبة بغرامات مالية تتراوح بين 5000 إلى 50000 دج أو 500 دج ن كل يوم تأخير لمدة 60 يوماً طبقاً للمواد من 61 إلى 68 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁵⁷⁴ - راجع المواد من 69 إلى 72 من الأمر رقم 20-95، المرجع السابق، للتفصيل راجع: بوقطة فاطمة الزهراء، "رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية: دور مجلس المحاسبة"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول: اثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قطب تاسوست، جيجل، يومي 30 نوفمبر و01 ديسمبر 2011، ص 218-219.

- تقييم قواعد تنظيم وعمل الجماعات الإقليمية، والتأكد من وجود آليات واجراءات رقابية داخلية موثوقة،
- مراقبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية، ومطابقة استغلالها مع الغايات المحددة لها،
- الرقابة عند الاقتضاء من اتخاذ التدابير اللازمة لتفادي اللجوء إلى طلب الإعانات والمساعدات.

ثانيا: الرقابة على نشاط المحاسبين العموميين

يمكن أن نصف مجلس المحاسبة بقاضي المحاسبين العموميين، بسبب نوعية وإجراءات الرقابة التي يمارسها المجلس على نشاطهم وحساباتهم، وهذا ما تؤكد نص المادة 74 من الأمر رقم 20-95 التي وردت كما يلي: "يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها".

يتعين على مجلس المحاسبة التدقيق في حسابات التسيير التي يعدّها المحاسبين العموميين، من خلال التأكد من صحة العمليات المذكورة فيها، ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية. وذلك من خلال إتباع جملة من الإجراءات⁵⁷⁵:

- قيام رئيس الغرفة الجهوية المختصة بتعيين مقرر، يكلف بتدقيق ومراجعة حساب التسيير، المقدم من قبل المحاسب العمومي،
- قيام المقرر فرديا، أو بمعية مساعدين قضاة أو تقنيين في مجلس المحاسبة، التدقيق في الحسابات والوثائق الثبوتية،
- تحرير المقرر لمحضر يدون فيه نتائج معاينته من ملاحظات واقتراحات، ورود للاستفسارات التي طلبها من المحاسبين،
- إجراء تدقيق إضافي في حال الضرورة،

⁵⁷⁵ - راجع المواد من 75 إلى غاية 78 من الأمر رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

- إرسال التقرير النهائي للناظر العام، هذا الأخير الذي يقدم استنتاجاته في ملف يعرضه على لجنة المداولة، لتبت فيه بقرار نهائي في حال عدم إقرار المسؤولية، وغير نهائي في حال العكس.

ثالثا- الخضوع لرقابة الانضباط في تسيير الميزانية المحلية

قصد حماية المال العام من التلاعب والتجاوز والإهمال والتقصير، أثناء عمليتي التحصيل والصرف التي يتكفل بهما كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وأعاونهم و كل المسؤولين عن الجماعات الإقليمية، أقر المشرع في نص المادة 87 من الأمر رقم 20-95، رقابة الانضباط في مجال تنفيذ المال العام، لإقرار مسؤولية المتجاوزين من خلال التحقيق والتحري حول النقاط التالية⁵⁷⁶:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات التالية،
- مدى استعمال المساعدات والإعانات ضمن الأهداف أو غير الأهداف المرجوة منها،
- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية،
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة، أو خرقا للقواعد المطبقة في الرقابة القبلية،
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عملية محدّدة،
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة عن هدف أو مهمة الجماعات الإقليمية،
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية،
- عدم احترام الأحكام المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالمستندات الثبوتية،

⁵⁷⁶ - راجع المادة 88 من الأمر رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الأملاك العامة،
- التهاون في دفع حاصل الإيرادات الجبائية وفق الشرّوط التي أقرّها التشريع،
- التسبب في إلزام الدولة أو الجماعة الإقليمية في دفع غرامة تهديدية أو تعويضات نتيجة عدم تنفيذ كلي أو جزئي للأحكام القضائية،
- الاستعمال التعسفي في تسخير المحاسبين العموميين بدفع نفقات على أسس غير قانونية،
- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد ابرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية،
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات أو الهيئات العمومية،
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو اخفاء مستندات عنه.

رابعاً: إعداد التقارير السنوية

يقع على عاتق لجنة البرامج والتّقارير في مجلس المحاسبة، بموجب المادة 54 من القانون رقم 95-20، الإعداد والمصادقة على:

- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية: يحتوي على جملة الملاحظات والانتقادات والتقييمات والمعاينات حول المخالفات والنقائص التي سجلها خلال تحرياته، مرفقا بالتوصيات واقتراحات الإصلاحات الضرورية قصد ضمان استعمال ايجابي للمال العام و تحقيق الكفاءة في التسيير.
- التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية،
- مشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة.

يعاب على مجلس المحاسبة عدم التزامه باجراء نشر تقاريره، باستثناء البعض منها في

موقعه الرسمي⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ - بوقطة فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 225.

الفقرة الثانية: مظاهر غياب الفعالية عن نتائج رقابة مجلس المحاسبة للمالية المحلية

نظم المشرع الجزائري الآثار الناتجة عن ممارسة مجلس المحاسبة للرقابة سواء على نوعية التسيير، حسابات المحاسبين العموميين، وتلك المتعلقة برقابة الانضباط، تتمثل هذه النتائج في إعداد التقارير التقييمية عن رقابة نوعية التسيير (أولا)، إقرار المسؤولية من عدمها كنتيجة عن رقابة نشاط المحاسبين العموميين (ثانيا)، الغرامة وإحالة الملف للجهات المعنية بالتأديب كنتيجة لرقابة الانضباط (ثالثا).

أولا: التقييم كنتيجة للرقابة على نوعية التسيير

خصص المشرع في الأمر رقم 95-20 للتفصيل في نتيجة رقابة مجلس المحاسبة لنوعية التسيير للهيئات الخاضعة لرقابته، من ضمنها الجماعات الإقليمية، ويتبين من خلالها أنها تتمثل في⁵⁷⁸:

- إعداد تقارير تحتوي على المعايير والملاحظات والتقييمات،
- إرسال التقارير التقييمية إلى الهيئة المعنية، أو السلطة السلمية أو الوصية في حال الضرورة، قصد تلقي إجاباتهم وملاحظاتهم في أجل الذي يحدده المجلس.
- إمكانية تنظيم جلسات نقاش يشارك فيها مسؤولو أو مسيروا الجماعات الإقليمية.
- ضبط المجلس للتقييم النهائي، وإصدار التوصيات والاقتراحات، التي يقدمها للهيئة المعنية والسلطات المعنية، قصد تحسين فعالية التسيير.

نلاحظ أنه، حتى وإن كان رقابة مجلس المحاسبة بعدية، إلا أنها تبقى وقائية في مجال الرقابة على نوعية التسيير، ولا ترقى لتكون ردعية في حال اكتشاف تجاوزات، أو مخالفات أو حتى إهمال في التسيير. مما يعني أن رقابة المسؤولين عن سوء التسيير هو رهن بإرادة الهيئة السلمية أو الوصية وليس اختصاصا لمجلس المحاسبة، مما يجعل دوره الرقابي نسبي ومحدود.

⁵⁷⁸ - يتعين على مسؤولي الجماعات الإقليمية التي أرسلت إليهم النتائج النهائية لعملية المراقبة تبليغها لهيئات المداولة في أجل أقصاه شهرين، للتفصيل راجع المادة 73 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

ثانيا: آثار رقابة المجلس على نشاط المحاسبين العموميين

استينادا لمعاينات المقرر الذي يحيل تقريره للناظر العام، الذي يعد بدوره تقريراً يحيله للمداولة، كما سبقت الإشارة إليه، فإن قرار لجنة المداولات سيكون إما مؤقتاً، أو نهائياً.

أ- القرار المؤقت للجنة المداولات

في حال تسجيل لجنة المداولات لمخالفة في حساب التسيير، المقدم من قبل المحاسب العمومي، في تنفيذه للميزانية المحلية، يتعين عليها إصدار قرار مؤقت بمسؤوليته، مع منحه فترة شهر قابلة للتمديد، من تاريخ تبليغه، ليتسنى له تقديم توضيحاته مرفقة عند الضرورة بالمستندات الثبوتية لإبراء ذمته⁵⁷⁹.

يعين رئيس الغرفة مقراً مراجعاً، بمجرد استيلاء إيضاحات المحاسب المعني بالأمر، مهمته تقديم اقتراحاته للفصل النهائي في القضية، ليتم عرضه على رئيس الغرفة، الذي يعرضه بدوره على الناظر العام لإبداء موقفه كتابياً. وكمرحلة أخيرة يقوم رئيس الغرفة بتحديد تاريخ الجلسة، التي يتخذ فيها قرار نهائي في الملف⁵⁸⁰.

ب- القرار النهائي للجنة المداولات

تكملة لما سبق، وبعد تحديد ميعاد جلسة الفصل النهائي، لإثبات القرار المؤقت بإقرار مسؤولية المحاسب العمومي من عدمها، يقع على عاتق كل من المقرر المراجع والناظر العام تقديم استنتاجاتهما أثناء الجلسة للجنة المداولة، دون أن يشاركا في مداولة أخذ القرار، الذي يتخذ بأغلبية الأصوات، ويكون هذا الأخير ضمن الحالات التالية:

ب-1- الإبراء من المسؤولية: يكون قرار اللجنة القاضي ببراءة ذمة المحاسب العمومي في حالتين:

— حالة عدم تسجيل أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه⁵⁸¹.

⁵⁷⁹ - راجع الفقرة 02 و03 من المادة 78 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁵⁸⁰ - راجع الفقرة 04 و05 من المادة ذاتها والمادة 79، من المرجع نفسه.

⁵⁸¹ - حيث وردت الفقرة 01 من المادة 83 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق، كما يلي: "يمنح مجلس المحاسبة الإبراء بقرار نهائي إلى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه...".

- حالة إسقاط المسؤولية على المحاسب العمومي وإعفائه رغم توفر مخالفات، بسبب إثبات القوة القاهرة أو قيامها على الوكلاء والأعوان الموضوعين تحت سلطة أو رقابة المحاسب العمومي⁵⁸².

من بين الانتقادات التي يمكن توجيهها للمشرع في نتائج الرقابة على المحاسبين العموميين، هو تكريسه في المادة 85 لإبراء ذمة المحاسبين المدينين، في حال تقديمهم التماس للمجلس بحجة عدم تأخرهم في تسليم حساباتهم، حيث ليس من المنطق منحهم هذا الامتياز في حال ثبوت ارتكابهم لمخالفات تجعلهم في وضعية دائنية، وإعفائهم بسبب أدائهم لمهامهم الأخرى.

ب-2- إقرار مسؤولية المحاسب: في حالة إثبات لجنة المداولة لمخالفة مرتكبة من قبل المحاسب العمومي، لن يخرج قرارها النهائي عن إحدى الحالتين التاليتين:

- إقرار المسؤولية المالية فقط، أي اعتبار المحاسب العمومي في وضعية مدين، وذلك في حالة ما إذا سجل على ذمته نقص مبالغ بسبب صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل⁵⁸³.

- إقرار المسؤولية المالية والشخصية في حالة إثبات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم، وكنتيجة لهذه الحالة يتم استكمال التحقيقات وإجراء المتابعة من قبل غرفة الانضباط.

ثالثا: نتائج الرقابة على الانضباط في تنفيذ الميزانية

يمارس مجلس المحاسبة رقابة الانضباط على الأعوان المكلفين بتنفيذ وتسيير الميزانية عموما، الأمرين بالصرف والمحاسبين على وجه الخصوص، وقد تسفر هذه الرقابة على عدم اكتشاف أية مخالفة، أو العكس، أي تسجيل مخالفات واردة في نص المادة 88، المذكورة آنفا. وفي هذه الحالة يكون قرار مجلس المحاسبة ضمن الحالات التالية:

⁵⁸² - راجع المادة 82 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق

⁵⁸³ - راجع الفقرة 02 من المادة 83. من المرجع نفسه.

أ- الغرامة كعقوبة على العون المخالف

يكون قرار مجلس المحاسبة باجبار العون المخالف على دفع غرامة، حسب الحالات التالية:

- تطبيقاً لنص المادة 89 من الأمر رقم 95-20، فإنه يتعين على مجلس المحاسبة تقرير غرامة لا تتعدى المبلغ السنوي الإجمالي للراتب السنوي للعون المعني عند ارتكاب مخالفة واردة في المادة 88.
- إقرار غرامة مضاعفة لتلك الواردة في المادة 89 في حال خرق أحكام تشريعية أو تنظيمية أو تجاهل الالتزامات لكسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية.

يجب التنويه أن هذه الغرامات تبقى قائمة حتى في حال متابعة العون المعني جزائياً أمام القضاء، طبقاً لنص المادة 92 من الأمر أعلاه " لا تتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء".

ب-الإعفاء من المسؤولية رغم المخالفة

من القرارات التي قد يتخذها المجلس، حتى وإن اكتشف ارتكاب مخالفات واردة في المواد 88 و 91 السالف الإشارة إليها، نذكر قرار الإعفاء من المسؤولية، وهذا ما نعتبره ضمن نقاط الضعف التي تطعن من فعاليتها في مهمة الرقابة، وهذا حين توفر الحالات التالية:

- الامتناع عن إصدار الغرامات ضد مرتكبي المخالفات في مجال الانضباط في تسيير الميزانية، إذا اكتشف الخطأ بعد مرور عشر سنوات من تاريخ ارتكابه⁵⁸⁴.
- الإعفاء من عقوبة الغرامة في حال تذرعه بأمر كتابي من مسؤوليه السلميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، لتقوم مسؤوليتهم نيابة عنه⁵⁸⁵. وهذا

⁵⁸⁴-حيث نصت المادة 90 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق، على ما يلي: " لا يمكن إصدار الغرامات المطبقة على المخالفات المرتكبة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي عشر (10) سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ".

⁵⁸⁵-راجع نص المادة 93 من المرجع نفسه.

ما نعتبره أمر غير منطقي، لمساسه باستقلالية مجلس المحاسبة من جهة، وضرورة امتناع مسيري ومنفذي الميزانية عن طاعة الأوامر غير المشروعة من جهة أخرى.

ج- إقرار إجراءات المتابعة

إضافة إلى الغرامات التي يمكن فرضها على مرتكبي المخالفات الواردة في المادة 88، يمكن لرئيس الغرفة الجهوية توجيه تقرير مفصل إلى الناظر العام، ليتخذ هذا الأخير قرار بحفظ الملف بقرار قابل للإلغاء⁵⁸⁶، أو استكمال التحقيقات، بإحالة الملف إلى رئيس غرفة الانضباط، الذي يجب عليه مراعاة الإجراءات التالية:

- تكليف مقرر بدراسة الملف، وإجراء تحقيقات حضورية⁵⁸⁷، بعد تبليغ المعني بالأمر⁵⁸⁸،
- قيام المقرر بالتحقيق والتحري بكافة الوسائل المتاحة قانونا، ليقدم تقريره لرئيس المجلس وللناظر العام الذي يقرر بناء عليه قرار بحفظ الملف، أو استكمال إجراءات المتابعة⁵⁸⁹.
- تبليغ القرار لرئيس غرفة الانضباط والمعني بالأمر، والإدارة والهيئة المعنية بالمتابعة.
- يقع على عاتق الناظر العام، في حال استكمال المتابعة، إخطار غرفة الانضباط بإرسال الملف إليها، وهذا الأخيرة تقوم بمهامها وفق ما يلي⁵⁹⁰:
- تعيين قاضي مقرر من طرف رئيس غرفة الانضباط، قصد مراجعة الملف وتقديم اقتراحاته،

⁵⁸⁶ - طبقا للفقرة 02 من المادة 94 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق، يكون قرار حفظ الملف قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة، تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين، بعد اطلاع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

⁵⁸⁷ - راجع المادة 95 من المرجع نفسه.

⁵⁸⁸ - يمكن للمتابع أمام غرفة الانضباط الاستعانة بمحام أو أي شخص يختاره للدفاع عن نفسه، طبقا للمادة 96 من المرجع نفسه.

⁵⁸⁹ - راجع المادة 97 من القانون رقم 20-95، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق

⁵⁹⁰ - راجع المواد من 98 إلى 100 من المرجع نفسه.

- تحديد جلسة لجنة الانضباط، بعد إعلام رئيس المجلس والناظر العام، واستدعاء المعني بالأمر، الذي يحق له الاطلاع على الملف كاملا في مدة لا تقل عن شهر قابلة للتمديد سابقة لعقد الجلسة،
- يستدعى المعني بالمتابعة مرتين في حال تغيبه عن الجلسات، لتخلص الجلسات إلى المداولة دون حضور المقرر والناظر العام، المتابع ووكيله.
- تصدر الغرفة قرارا بالأغلبية، يكتسي الصيغة التنفيذية، يبلغ إلى الناظر العام، السلطات السلمية والوصية ووزير المالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية.

ما نعيبه على المشرع عدم نصه على اتخاذ المجلس لإجراءات ردعية في مواجهة المتابع أمامها كإيقافه عن مهامه، بل مهمته تتمثل في إحالة الملف إلى النائب العام المختص إقليميا إذا وصف الوقائع وصفا جزائيا⁵⁹¹. أما إذا كيف الوقائع أخطاء تستدعي التأديب فقط، فإنه يقوم بإخطار الهيئة التأديبية المعنية⁵⁹²، وفي حالة الجماعات الإقليمية سيكون عليه إخطار السلطة الوصية على رئيس البلدية و السلطة الوصية والسلمية على الوالي، ووزير المالية بالنسبة للمحاسبين العموميين.

الفقرة الثالثة: الطعن أمام مجلس المحاسبة

ضمانا لعدم تعسف أعضاء مجلس المحاسبة أو وقوعهم في أخطاء من جهة، وضمانا في حق المتابعين أمامه في إعادة النظر في قراراته النهائية من جهة أخرى، منحهم المشرع حق الطعن في قراراته، إما عن طريق طلب المراجعة (أولا)، أو بواسطة الاستئناف (ثانيا).

⁵⁹¹ - حيث وردت المادة 27 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق. كما يلي: "إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزائيا، يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية، ويطلع وزير العدل على ذلك. يشعر مجلس المحاسبة بهذا الإرسال الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها"، - مزباني فريدة، "الوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الصفقات العمومية"، مجلة النائب للدراسات الأكاديمية، عدد 02، باتنة، 2014، ص 14.

⁵⁹² - وردت المادة 27 مكرر من المرجع نفسه، كما يلي: "إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع من شأنها أن تبرر دعوى تأديبية ضد مسؤول أو عون تابع لهيئة عمومية خاضعة لرقابته استينادا إلى الوضع القانوني لهذا الأخير، فإنه يبلغ الهيئة ذات السلطة التأديبية ضد المسؤول أو العون المعني بهذه الوقائع. وتعلم الهيئة ذات السلطة التأديبية مجلس المحاسبة بالردود المتعلقة بهذا الإخطار".

أولاً: الطعن عن طريق طلب المراجعة الإدارية

بناء على نص المادة 102 و114 من الأمر رقم 95-20، للمتابعين المنتمين للجماعات الإقليمية، الصادر في حقهم قرارات نهائية من الغرفة الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة، الطعن فيها بآلية طلب المراجعة، كما يمكن ممارسة هذا الإجراء تلقائياً من الغرفة الجهوية، أو بناء على طلب الناظر العام، السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها أو خضع لها أثناء وقوع العمليات محل القرار، في حال توفر الحالات التالية: الأخطاء، الإغفال أو التزوير، الاستعمال المزدوج، ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك، وهذا خلال سنة من تاريخ تبليغ القرار⁵⁹³.

وليتيم قبول طلب المراجعة من قبل مجلس المحاسبة، يجب أن يضمه صاحب الطلب، عرضاً للوقائع والوسائل والمستندات التي تبين موضوع المراجعة، الذي على أساسه يعين رئيس الغرفة المعنية قاضياً ليقدم رأيه في الملف وصحته، ليتم تبليغه بعد نهاية الدراسة للناظر العام، الذي يقدم استنتاجاته كتابياً، ليتم بعد ذلك تحديد ميعاد الجلسة وتبليغها لجميع الأطراف⁵⁹⁴.

قد ينتج عن عقد هذه الجلسة، تمسك الغرفة بقرارها أو قد يصدر قراراً آخر بناء على المستجدات الواردة في طلب المراجعة، بالتالي يمكن للمتقدم بطلب المراجعة الحصول على الإبراء. مع العلم أن القرارات الصادرة بعد المراجعة تكون قابلة للطعن أمام مجلس المحاسبة خلال شهرين من تاريخ إصدارها.

ثانياً: قابلية قرارات مجلس المحاسبة للاستئناف

يعتبر الاستئناف الوسيلة الثانية، التي تمكن المتابعين أمام مجلس المحاسبة، السلطة السلمية أو الوصية، أو الناظر العام، استخدامها قصد إعادته النظر في القرارات الصادرة ضدهم، في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار محل الطعن، بواسطة عريضة مفصلة للوقائع والدفع، توضع أو ترسل لكتابة ضبط مجلس المحاسبة. ومن خلال استقراء المواد من 102 إلى 113 من القانون رقم 95-20، نلتمس اختلاف الاستئناف عن طلب المراجعة من حيث المواعيد، والأثر الموقوف لتنفيذ القرار، والجهة التي تنظر في كل منهما، دون أن يميّز المشرع بين نوعية القرارات القابلة للاستئناف أو طلب المراجعة.

⁵⁹³ - راجع المادة 102 و103 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

⁵⁹⁴ - راجع المواد من 104 إلى 106 من المرجع نفسه.

يستأنف القرار أمام مجلس المحاسبة بتشكيلة كل الغرف مجتمعة، باستثناء الغرفة المعنية، مما يعني أن القرارات الصادرة بخصوص الجماعات الإقليمية، ينظر فيها مجلس المحاسبة باستثناء الغرفة المعنية في الغرف ذات الاختصاص الإقليمي، بإتباع الإجراءات التالية⁵⁹⁵:

- تعيين مقرر لكل ملف، يكلف بالتحقيق، ليخلص إلى تقرير يبلغه للناظر العام،
- تقديم الناظر العام استنتاجاته كتابيا لرئيس مجلس المحاسبة، ليحدد هذا الأخير تاريخ الجلسة وتبليغ الأطراف،
- عرض العريضة والوسائل المستند إليها واستنتاجات الناظر العام، على تشكيلة الغرف مجتمعة،
- تمكين المستأنف أو ممثله تقديم ملاحظاتهم الشفوية،
- عرض الملف للمداولة، بغياب الناظر العام والمقرر، ليتخذ القرار بالأغلبية.

جعل المشرع من القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة، بعد الاستئناف، قابلة للطعن بالنقض وفق قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، طبقا لنص المادة 110 منه، بطلب من الأشخاص المعنيين، محام معتمد لدى مجلس الدولة، الوزير المكلف بالمالية، السلطات السلمية أو الناظر العام.

نخلص مما سبق أن موقف المشرع أضفى الغموض الشديد بشأن الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة كهيئة رقابية، التي تعد في الكثير من الدول أداة عقاب وردع فعالة ضد المعتدين على المال العام، فكان حريا به تصنيفها ضمن الهيئات القضائية المالية، ومنحها اختصاص حصري في متابعة جرائم المال العام، وليس تزيين المنظومة التشريعية بتكريس هيئات رقابية دون فعالية.

بذلك يكون المشرع الجزائري قد تبنى نظاما رقابيا اداريا موسعا، بصوره الكلاسيكية من وصاية إدارية ورقابة رئاسية نجدها تطعن مباشرة في استقلالية الجماعة الإقليمية، دون التركيز أو البحث الفعلي عن سبل تفعيل الأداء المحلي. غلب كذلك المشرع الرقابة الإدارية على النشاط

⁵⁹⁵ - راجع المواد من 108 و 109 من القانون رقم 95-20، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

المالي من خلال استحداث أجهزة متعددة للرقابة بمختلف أزماتها، مركزا على كثرة الأجهزة على حساب الفعالية في الحفاظ على المال العام بسبب الثغرات التي تعترضها خلال أداءها دورها الرقابي.

الباب الثاني

البحث عن تفعيل التسيير المحلي بإخضاع الجماعات الإقليمية
لرقابة متزامنة مع الرقابة الإدارية

لا تخفى على الباحث في العلوم القانونية مدى أهمية التجسيد الفعلي للتنظيم اللامركزي المترجم في صورة الجماعات الإقليمية، على مستوى الدولة والمستوى المحلي، في كافة النواحي السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والمالية، لذا استلزم الأمر إحاطتها بنوع من الحماية والرقابة حتى لا يتم العبث بها. يتجلى ذلك من خلال الإطلاع على جملة من النصوص التشريعية والتنظيمية، المؤطرة للإدارة المحلية أو غيرها، حيث أن الجماعات الإقليمية تخضع إلى رقابة تتجسد في صورة الرقابة الإدارية التي تتبلور في تلك الممارسة من قبل السلطة التنفيذية التي تتخذ شكل الرقابة التسلسلية أو الوصائية، ورقابة مختلف الأجهزة الإدارية على رأسها أجهزة وزارة المالية.

يتطلب عدا ذلك الحفاظ على سلامة التسيير الإداري والمالي لمؤسسات الدولة، من ضمنها الجماعات المحلية، مشاركة كل أطراف المجتمع، بطبقاته السياسية، القضائية، الاقتصادية والاجتماعية، لأنه لا يمكن الإكتفاء بالرقابة الإدارية. لذا نجدها تخضع لرقابة سلطات أخرى يفترض فيها الاستقلال عن السلطة المركزية والجماعة الإقليمية، توصف بأنها رقابة خارجية يتوجب عليها ممارسة رقابة مزدوجة، فمن جهة تراقب أعمال الجماعة الإقليمية بحد ذاتها، ومن جهة أخرى تحمي هذه الأخيرة من تعسف السلطة الوصية أو من تجاوزات الغير المتعامل معها.

تتجسد هذه الحماية في رقابة الهيئات القضائية (فصل أول)، التي يعتبرها فقهاء القانون الإداري والدستوري، من مقومات دولة القانون، والضامن الأساسي لرقابة نزهة تضمن استقلالية الهيئات الإقليمية في إطار الحفاظ على الوحدة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية للدولة، من ناحية، والآلية المثلى للحفاظ على مشروعية تصرفات الهيئات الإقليمية من ناحية أخرى.

إلى جانبها تقف الرقابة السياسية، حيث تتجسد هذه الأخيرة في الرقابة الشعبية المباشرة من قبل المجتمع المدني والرأي العام، وغير المباشرة الممارسة من قبل البرلمان باعتباره ممثلاً للشعب (فصل ثان).

الفصل الأول

الرقابة القضائية: فاعل أساسي مساهم في تدعيم الشفافية وتقويم التسيير المحلي

القضاء المستقل والمحاييد، مصطلح شاع استعماله بظهور أجيال وأساسيات قيام دولة القانون، حيث يُضمن بموجبه احترام سيادة القانون، المساواة، حماية الحقوق والحريات، منع تعسف الإدارة، ممارسة الحياة السياسية بكل حرية،... كلها نتائج إذا تحققت بوجود قضاء فعال ستساهم في ترسيخ الديمقراطية، وتدعيم الثقة بين الإدارة والمواطن والدولة⁵⁹⁶، بالتالي ستترسخ لا محالة في ذلك المجتمع كل مقومات التسيير الإداري الفعال⁵⁹⁷ على المستويين المحلي وغير المركز.

كرس المؤسس الدستوري الجزائري معظم المبادئ المعلنة لقيام دولة القانون، من بينها ما يتعلق بالقضاء، رغم الانتقادات الكثيرة الموجهة له فيما يتعلق بدرجة استقلاليته وحياده⁵⁹⁸، إلا أنه جهاز معني بالرقابة على كل مؤسسات الدولة، من بينها الإدارة المحلية.

تعتبر الرقابة القضائية وسيلة تساهم في الحد من تعسف الإدارة المركزية في مواجهة الجماعات الإقليمية، وكذا يمكن أن تخفف كثيرا من عيوب المشروعية التي تتخلل نشاطات الجماعات الإقليمية، وضمان جبر الأضرار الناتجة عنها، وذلك من خلال إخضاعها لرقابة القاضي الإداري، بعد تبنيه الصريح لإزدواجية النظام القضائي تشبها بالقضاء الفرنسي⁵⁹⁹ (مبحث أول)

⁵⁹⁶ - راجع في أهمية الرقابة القضائية، - صدوق عمر، "دور القضاء في الرقابة على السلطة التنفيذية"، المحكمة، عدد 07، تيزي وزو 2008، ص 7 وما يليها.

⁵⁹⁷ - قلاتي عبد الكريم، "الحكم الراشد وعلاقته بالاستقرار السياسي والتنمية المستدامة"، إدارة، مجلد 20، عدد 01، الجزائر، 2010 ص ص 27-33.

⁵⁹⁸ - لتفصيل حول المآخذ والعيوب التي تتخلل استقلالية التنظيم القضائي الجزائري، راجع: بوبشير محند أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 14 وما يليها.

⁵⁹⁹ - **KHELOUFI Rachid**, « Réflexions sur l'impact de la constitution de 1996 sur la justice administrative », Idara, Vol 12, n° 23, Alger, 2002, p.43

تشعب صلاحيات واتساع المجالات التي تتدخل فيها الجماعات الإقليمية، بموجب القوانين المختلفة، جعل المشرع يحيل عديد المنازعات التي تكون فيها طرفا إلى القضاء العادي، ناهيك عن سلطة القاضي الجنائي في النظر في القضايا التي تشكل جرما ومساسا بالمال العام، حيث يعد هذا الأخير آلية من آليات مكافحة الفساد (مبحث ثان).

المبحث الأول

رقابة القاضي الإداري على الجماعات الإقليمية:

بين البحث عن المشروعية وضمان الاستقلالية

اعتمد المشرع الجزائري في تحديده لجهات الاختصاص القضائي في الرقابة على نشاط الجماعات الإقليمية، على المعيارين العضوي والموضوعي⁶⁰⁰. حيث يتجلى تبنيه للمعيار العضوي بموجب المادة 800 من ق.إ.م.إ التي تنص: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها"⁶⁰¹.

بينما يتضح تبني المشرع للمعيار الموضوعي من خلال نص المادة 801 من ق.إ.م.إ التي تنص: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2- دعاوى القضاء الكامل،

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

⁶⁰⁰ - عيبوط محند وعلي، "ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2010، ص 101.30

⁶⁰¹ - عيب على هذا المعيار عدم منطقية مسألة القضاء الإداري الإدارة عموماً، دون أي اعتبار للنشاط الصادر عنها، فبعضها غير خاضع أصلاً للرقابة القضائية، مثل عميلة ضبط الميزانية، التصويت عليها، انتخاب أعضاء مجلس الأمة...، والبعض الآخر خاضع لرقابة القاضي العادي، ممّا دفع بالمشرع إلى الإعتماد في الوقت ذاته على المعيار الموضوعي، ليبين بشكل أكثر دقة حدود اختصاص القاضي الإداري في الرقابة على الإدارة عموماً من ضمنها الجماعات الإقليمية.

نشير إلى أن نفس هذه التحولات طرأت على النظام التشريعي المغربي في تحديده معايير اللجوء للقضاء الإداري، للتفصيل راجع: بوعزاوي بوجمعة، "انهيار المعيار العضوي في تحديد القرار الإداري بعد دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 106-105، الرباط، 2012، ص 11-12.

إضافة إلى المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة التي نص فيها على: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

- 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.
- 2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

إذا ما اتبعنا نفس نهج التقسيم الذي اعتمده المشرع بموجب هذه المواد، يتبين قيام اختصاص القاضي الإداري على نشاط الجماعات الإقليمية بموجب نصوص عامة (مطلب أول)، إضافة إلى نصوص خاصة (مطلب ثان).

المطلب الأول

مسألة القاضي الإداري السلطة المحلية والمركزية بموجب نصوص عامة

شهد التنظيم القضائي الجزائري، والأحكام التي كانت تنظم إجراءات التقاضي، الكثير من عدم الاستقرار والغموض، نتيجة التأخر في الترسخ الفعلي لنظام الازدواجية القضائية⁶⁰²، من حيث الهياكل والإجراءات، لكن تلك الأوضاع الغامضة انجلت نسبيا بعد صدور القانون رقم 08-09، الذي على أساسه اتضحت المعايير التي تساءل على أساسها الإدارة المحلية بصفتها مدعى عليها بحثا عن المشروعية، أو تكون هي المدعية بحثا عن الاستقلالية (فرع أول).

نشاط الجماعات الإقليمية لا يتوقف عند حد إصدار القرارات، بل يتعداها إلى نشاط قد يسبب أضرارا للغير، لذا سمح لهم القانون بالاحتكام للقضاء الإداري لتحميلها المسؤولية، وجبر الضرر (فرع ثان).

⁶⁰² - قبل سنة 2009، كان المتقاضون أمام القضاء الإداري يستندون في إجراءاتهم على مواد من قانون الإجراءات المدنية نخص بالذكر المادة 07 و 07 مكرر، الواردة في الأمر رقم 66-154، المؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، معدل ومتمم (ملغى) www.joradp.dz، إضافة إلى - القانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37 صادر في 01 جوان 1998، والقانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش عدد 37 صادر في 01 جوان 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 3 أوت 2011.

الفرع الأول

صور ضمان مشروعية واستقلالية نشاط الجماعات الإقليمية

تتنوع صور ضمان مشروعية واستقلالية الجماعات الإقليمية من قبل القضاء، باختلاف النشاط الممارس من قبل هذه الهيئات، والأجهزة التابعة لها، وكذا اختلاف الهيئات الإدارية المقومة لها، ونتيجة لذلك تختلف الجهات القضائية التي يؤول لها اختصاص الرقابة، ففي الأصل تتمثل في المحاكم الإدارية (فقرة أولى)، وفي مجلس الدولة في حالات محدّدة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: إختصاص المحاكم الإدارية بضمان مشروعية قرارات الجماعة الإقليمية

تقوم البلدية والولاية في إطار ممارستها لنشاطاتها وأعمالها، بإصدار العديد من القرارات أثناء مداولات المجالس المنتخبة، أو من قبل أجهزتها التنفيذية، وقصد ضمان مشروعيتها وعدم تعسفها في مواجهة المواطن، أحاطها المشرع برقابة المحاكم الإدارية، سواء تعلق الأمر بالبلدية (أولا) أو الولاية (ثانيا) على خلاف الإجراءات المدنية الملغى⁶⁰³.

أولا: رقابة المحاكم الإدارية لمشروعية قرارات البلدية

إعمالا لنص المادة 801 من ق.ا.م.ا وبعض من مواد قانون البلدية، تخضع القرارات الصادرة عن البلدية والمصالح التابعة لها للرقابة القضائية من قبل المحاكم الإدارية، سواء تم رفع الدعوى من قبل الوالي كهيئة وصية أو من قبل ذي مصلحة، وتتمثل هذه القرارات في:

أ-القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي البلدي

لم يخص المشرع الجزائي مداولات المجالس الشعبية البلدية بشرح أو تعريف خاص، وإنما أشار إليها من خلال عملية التنفيذ في نص المادة 56 من القانون رقم 10-11 التي نص فيها على: " مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين(21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية"، يفهم من سياقها أن المداولات تكتسب صفة القرار بعد دخولها حيز التنفيذ. يفهم كذلك من خلالها إضافة إلى المواد 57، 59 و60 أنه يمكن للوالي رفض المصادقة على مداولة معينة للمجلس

⁶⁰³ - لأنه وطبقا للمادة 07 من الأمر رقم 154-66، يتضمن ق.ا.م.ا، مرجع سابق، كان يؤول اختصاص النظر في القرارات الصادرة عن الولاية لصالح محاكم جهوية.

الشعبي البلدي، أو إقرار بطلانها⁶⁰⁴، وبالتالي وبموجب المادة 61⁶⁰⁵ يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، ضد قرار الوالي القاضي برفض المصادقة على مداوالت المجالس الشعبية البلدية أو القاضي ببطالانها. غير أنه في حال إجازته لها بالتصديق الصريح، أو الضمني نتيجة سكوته بعد مرور الفترة المقررة قانونا، تكون تلك المداولة صحيحة وقابلة للتنفيذ، وتنسب إلى المجلس الشعبي البلدي وليس إلى الوالي.

منح المشرع بموجب المادة 14 من القانون رقم 10-11 لكل مواطن حق الاطلاع على مستخرجات مداوالت المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، ويمكن لكل ذوي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية⁶⁰⁶، حيث يحق له اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغائها في حال تعارض مصالحه مع ما تم اتخاذه من قرارات بموجب المداولة المعنية.

ب- قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس البلدية الممثل القانوني لإرادة البلدية وفقا لنص المادة 78⁶⁰⁷ من القانون رقم 10-11، و لكونه يتمتع بازدواجية الصفة والاختصاص، نجده يصدر قرارات باعتباره ممثلا للبلدية وذلك عندما يمارس الإختصاصات الواردة من المادة 77 إلى 84 وأخرى كممثل للدولة حين يمارس الإختصاصات المذكورة في المادة 85 إلى 95.

⁶⁰⁴ - راجع المواد 57 و 59 و 60 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، التي تقابلها المواد 42، 43 و 44 من القانون رقم 08-90 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، و للتفصيل راجع: -بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 35-36.

⁶⁰⁵ - وردت المادة 61 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق، كما يلي: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"

⁶⁰⁶ - راجع المادة 14 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁶⁰⁷ - وردت المادة 78 من المرجع نفسه، كما يلي: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما"

تخضع القرارات التي يصدرها رئيس البلدية مهما كانت صفته، لرقابة المحكمة الإدارية، متى رفعت دعوى أمامها من طرف ذوي مصلحة⁶⁰⁸، سواء تعلق الأمر برخص البناء، استغلال الأملاك العقارية، النزاعات الناشئة عن العقود الإدارية، التعيين في الوظائف العمومية...

ج- قرارات المصالح التابعة للبلدية

طبقا لنص المادة 149 من القانون رقم 10-11، فإن البلدية تسعى إلى تلبية حاجيات المواطنين و تحقيق المصلحة العامة وإدارة أملاكها، عن طريق مصالح الإدارة العامة التابعة لها واستحداث مصالح عمومية تقنية تهتم بجملة من المجالات منها: قطاع المياه، تسيير النفايات، صيانة الطرق، الإنارة العمومية، تنظيم الأسواق ومساحات التوقف... الخ

في حال تسيير هذه المصالح من قبل البلدية فإن القرارات التي تصدر عنها، تكون بإسمها وبالتالي يمثلها القانوني أمام القضاء الإداري⁶⁰⁹، ولكن في حال إنشاء المصالح في شكل مؤسسات عمومية، فتكون القرارات الصادرة عنها خاضعة للقانون والقضاء الملزم⁶¹⁰.

ثانيا: رقابة المحاكم الإدارية لمشروعية قرارات الولاية

تتنوع هذه القرارات تبعا لاختلاف النشاط الممارس من قبل هيئات الولاية، والأجهزة التابعة لها، وكذا اختلاف الهيئات الإدارية المقومة لقراراتها، غير أن الجهة القضائية التي يؤول لها اختصاص رقابة القرارات الصادرة عن الولاية، يؤول للمحاكم الإدارية.

⁶⁰⁸ - سبق أن فصلت الغرفة الإدارية في المجلس الأعلى في مثل هذه الحالات، فعلى سبيل المثال راجع القرار الصادر عنها رقم 89903، المؤرخ في 24 أكتوبر 1993، المنشور في: سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 597-599.

⁶⁰⁹ - بن طيفور نصر الدين، "ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2012، ص 108.

⁶¹⁰ - هذا ما تؤكدته نص المادة 150 من القانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، كما يلي: "يكيف عدد وحجم المصالح المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه، حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية. ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض"، لمزيد من التفصيل انظر:- بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، دراسة تحليلية ومقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2014، ص 76-83.

أ- القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي الولائي

يقيم المجلس الشعبي الولائي مداولاته ضمن الاختصاصات المخولة له، وفقا للشروط التي حددها المشرع في القانون رقم 07-12⁶¹¹، وعلى غرار مداولات المجلس الشعبي البلدي بعضها يكون نافذا بعد فترة من إيداعها لدى الجهات الوصية، والبعض الآخر يحتاج لتصديق من الجهة الوصية، المتمثلة في وزير الداخلية⁶¹². على أن يتم نشر مستخلص المداولة لإعلام الجمهور، في الأماكن المخصصة لذلك، خلال ثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، أما إذا كانت المداولة ذات طبيعة خاصة، فيحق لكل شخص له مصلحة الاطلاع على محاضر المداولات، كما يحق له الحصول على نسخة منها لتمكينه من اللجوء إلى القضاء لطلب إلغائها في حال توفرت فيه الشروط.

أخضع المشرع كذلك استنادا للقانون رقم 07-12 مداولات المجالس الشعبية الولائية بشيء من الخصوصية مقارنة بقانون البلدية، لرقابة القاضي الإداري، كونه وبموجب المادة 53 والفقرة الثانية من المادة 54 يجوز للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة في حال توفر الحالات المنصوص عليها في كلا المادتين⁶¹³. بينما إذا أقيمت مداولة بحضور عضو تتعارض مصالحه مع مصالح الولاية بصفة شخصية أو أحد أقاربه إلى غاية الدرجة الرابعة، يحق حينها للوالي أو لكل منتخب أو دافع ضريبة في الولاية تقديم طلب إلغائها أمام المحكمة المختصة⁶¹⁴.

تجدر بنا الإشارة في هذا المقام، أن الدعاوى التي قد ترفع ضد قرارات تنفيذ مداولات المجالس الشعبية الولائية، ترفع ضد الوالي، لكونه الممثل القانوني للولاية طبقا للمادة 106 من القانون رقم 07-12، لكن الإشكال يثور خلال تطبيق الحالات المذكورة في المادة 53، 54 و 56 لما ترفع الدعوى من قبل الوالي، لإقرار إبطال مداولات المجالس الشعبية الولائية⁶¹⁵، فلا نتصور أن عريضة الدعوى ستكون في شكل طلب أمر على ذيل عريضة، لعدم وجود خصم للوالي، في ظل عدم إمتلاك رئيس المجلس الشعبي الولائي صفة تمثيل المجلس الشعبي الولائي قضائيا بسبب عدم منحها إياه صراحة لا بموجب قانون الولاية، ولا ق.إ.م.إ، غير أنه من الناحية العملية فصل

⁶¹¹ - راجع المادة 51 و 52 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁶¹² - للتفصيل راجع الصفحة 45 من هذا البحث.

⁶¹³ - راجع المادة 53 و 54 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

⁶¹⁴ - راجع المادة 56 و 57 من المرجع نفسه.

⁶¹⁵ - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ص 333 و 334.

القضاء في عديد الدعاوى التي نشأت بين الوالي كمثل لجهة الوصاية ورئيس المجلس الشعبي الولاية، التي كان موضوعها إلغاء مداولات⁶¹⁶.

ب-القرارات الصادرة عن الوالي

تصدر القرارات الإدارية عن الوالي، تارة بصفته ممثلاً للولاية لكونه هيئة تنفيذية، وتارة أخرى كمثل للدولة، طبقاً لما تنص عليه المادة 124: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني".

فصل المشرع في الفصل الأول من الباب الثالث، من القانون رقم 07-12 في مهام الوالي باعتباره ممثلاً للولاية، أين أكد في نص المادة 105 منها على: "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. ويؤدي باسم الولاية، طبقاً لأحكام هذا القانون، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك"، حيث تعد القرارات الإدارية أهم الوسائل المتاحة للوالي من أجل تطبيق هذه المادة، خصوصاً بصفته الهيئة التنفيذية لمداولات المجالس المنتخبة، ويمكن أن تكون تلك القرارات محل طعن أمام المحاكم الإدارية، دون تمييز بين القرار التنفيذي الصادر من قبل الوالي والمداولة الصادرة من المجلس المنتخب.

في حين وردت مهامه بصفته ممثلاً للدولة في الفصل الثاني من الباب ذاته، إضافة إلى مواد متفرقة من القانون رقم 07-12، حيث يصدر قرارات لتنفيذ مهامه سواء في مجال تسيير ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكنية العمومية⁶¹⁷،...

⁶¹⁶ - فصلت المحكمة الإدارية لولاية بجاية بتاريخ 26 فيفري 2015، و 04 جوان 2015، في القضيتين رقم 15/00070 و 15/00069 على التوالي والتي رفعت من قبل والي ولاية بجاية ضد المجلس الشعبي الولائي ممثلاً في شخص رئيسه، موضوعها طلب إلغاء مداولات طبقاً 53، 54 و 56 من قانون الولاية. (غير منشورة).

⁶¹⁷ - راجع المواد من 102 إلى 119 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

يصدر الوالي كذلك بموجب القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية قرارات في إطار ممارسته الوصاية على أعمال وأعضاء المجالس الشعبية البلدية، بالتالي لرئيس البلدية أو العضو المنتخب الصادر في حقه قرار سلبي من قبل الوالي، رفع دعوى أمام المحاكم الإدارية لطلب إلغاءه⁶¹⁸.

تقوم الولاية بالاختصاصات المخولة لها قانونا بمساعدة أجهزة ومصالح خارجية، ونخص بالذكر الدائرة والولاية المنتدبة، وفي ظل عدم منح المشرع لها الشخصية المعنوية، وأهلية التقاضي، فالقرارات التي تتخذها هذه الأخيرة تكون باسم الولاية، وفي حال خضوعها للرقابة القضائية بسبب رفع دعوى من ذوي المصلحة، يكون الوالي هو الممثل القانوني لها أمام المحاكم الإدارية⁶¹⁹.

ج- قرارات المصالح غير الممركزة

يمكن أن تنشأ على مستوى الولاية مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي أو ذات طابع إداري التي تخضع لرقابة القاضي الإداري، قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها مثل المستشفيات والجامعات⁶²⁰. يمكن للولاية أن تستغل مصالحها العمومية في شكل استغلال مباشر وبالتالي تتولى تسييرها، كما يمكن أن تحدث مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، حيث تمارس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري نشاطاتها في شكل أعمال مادية أو في صورة قرارات إدارية، تخضع لرقابة المحاكم الإدارية، حيث يكون المسؤول عن تسيير هذه المرافق العامة ممثلا قانونيا لها أمام القضاء⁶²¹.

الفقرة الثانية: ضمان مجلس الدولة استقلالية الجماعات الإقليمية

بالاعتماد على المعيارين العضوي والموضوعي، وكذا استنادا إلى ق.إ.م.إ، القانون رقم 07-12 والقانون رقم 20-95، يتبين اختصاص مجلس الدولة في النظر في القرارات الصادرة

⁶¹⁸ - منح المشرع الجزائري في نص المادة 61 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، وسيلتين اختياريتين للطعن في القرار الصادر عن الوالي بمناسبة ممارسته الوصاية الإدارية، الطعن الإداري، أو القضائي، مما يجعلنا نفهم أن الطعن الإداري جوازي ويجوز اللجوء مباشرة للقضاء، للتفصيل راجع: ثابتي بوحانة، "ضمانات استقلالية البلدية في الجزائر من منظور المادة 61 من القانون 10/11"، مجلة الدراسات الحقوقية، عدد 01، سعيدة، 2014، ص 70 وما يليها.

⁶¹⁹ - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، دراسة تحليلية ومقارنة، مرجع سابق، ص 75، - فريجة حسين، مرجع سابق، ص 184-185.

⁶²⁰ - للتفصيل حول هذه الاستثناءات راجع المادة 111 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁶²¹ - راجع المواد من 142 إلى 145 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

بخصوص الجماعات الإقليمية ضمانا لإستقلالية هذا الأخيرة، من خلال الرقابة على مشروعية القرارات المركزية، في إطار ممارستها للوصاية الإدارية سواء كجهة أول درجة بالنسبة لقرارات السلطة المركزية أو كجهة طعن بالاستئناف أو الطعن بالنقض.

أولا: رقابة مجلس الدولة لقرارات السلطة المركزية الخاصة بالجماعات الإقليمية

تطبيقا لنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، والفقرة الأولى من المادة 901 من ق.إ.م.إ التي تنص: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."، يتجلى من خلال نص المادتين أن المشرع قد خص مجلس الدولة بالفصل ابتدائيا ونهائيا في الدعاوى الخاصة بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية عموما من ضمنها تلك الخاصة بالجماعات الإقليمية. التي تتمثل أبرز صورها في القرارات التي تتخذها السلطة المركزية بخصوص الجماعات الإقليمية في تلك المتعلقة بممارسة الوصاية الإدارية عليها. حيث يعتبر وزير الداخلية صاحب الاختصاص الأصيل في الوصاية على الولاية، إلى جانب رئيس الجمهورية والوزراء في حالات محدّدة.

يحق للأعضاء المجالس الشعبية الولائية بموجب المواد 40، 44 و45 من القانون رقم 12-07 الذين تمت تجميد عضويتهم أو إسقاطها بموجب قرار من وزير الداخلية، اللجوء إلى مجلس الدولة لرفع دعوى إلغاء، تفسير أو مدى مشروعية ذلك القرار من قبل العضو أو الأعضاء المعنيين بالقرار⁶²². إلا أنه نجد من الضروري أن نشير في هذا المقام عن عدم ورود إمكانية رفع دعوى من العضو المعني أمام المحكمة الإدارية ضد مداوالت المجلس الشعبي الولائي التي أقرت ثبوت أسباب الإيقاف أو الإقصاء على اعتبار أن هذا النوع من القرارات يتشكل من عدة مشاركين أي المجلس الشعبي الولائي، الوالي، وأخيرا وزير الداخلية، لأنها طبقا لمبادئ القانون الإداري تعتبر من الأعمال التحضيرية⁶²³. كما خول كلا القانونين رقم 11-10 و12-07 لوزير الداخلية الفصل في قبول الهبات والوصايا الأجنبية، المقدمة سواء للبلدية أو الولاية، وعلى الرغم من عدم النصين على مدى إمكانية الطعن في قرار الوزير في حال الرفض، فنتصور

⁶²² - راجع المواد 40، 44 و45 من القانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

⁶²³ - نرى أنه كان من المستحسن لو منحت للعضو محل الإيقاف إمكانية لإبطال هذه المداولة في حالة عدم صحتها، قبل إحالتها لوزير الداخلية.

انه قابل للطعن اعتمادا على نص المادة 161 من الدستور التي تؤكد على قابلية كل تصرفات الإدارة للرقابة القضائية⁶²⁴.

لما كان الحل الإداري من أشد أنواع الوصاية المؤثرة سلبا على استقلالية الجماعات الإقليمية، كان يجدر بالمشرع جعل هذا الاختصاص من مهام السلطة القضائية، لكنه إختار أن يكون من اختصاص رئيس الجمهورية بناء على تقرير من وزير الداخلية والجماعات الإقليمية في حالة توفر الشروط القانونية المبينة في القانون رقم 10-11 و 07-12. مع العلم أن المشرع لم يشر في كلا القانونين على رقابة القضاء لقرار الحل الإداري للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي. لكن رغم ذلك قد تكون المادة 161 من الدستور كفيلا بتغطية هذا النقص القانوني، إلا أنه هناك من يضيف صفة أعمال السيادة على مرسوم الحل، بالتالي يكون غير قابل للطعن فيه⁶²⁵.

نتصور أنه وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي والإقرار بإمكانية رفع دعوى إلغاء أو فحص المشروعية ضد هذا القرار يمكن أن تكون يقدم عليها رئيس المجلس الشعبي المعلن حله، بصفته الممثل القانوني للمجلس المنتخب، بينما إذا صدر قرار الحل في مواجهة المجلس الشعبي الولائي فأكيد لن نتصور أنه سيتم رفع الدعوى من قبل الوالي لصالح المجلس المعلن حله، فرغم أنه الممثل القانوني للولاية أمام القضاء، إلا أنه موال لرئيس الجمهورية صاحبة السلطة في تعيينه. ففي هذه الحالة نتصور أنه في حالة رفع دعوى أمام مجلس الدولة سيتأسس جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفتهم ذوي مصلحة.

نفس الإشكال تقريبا نثيره، في حالة حلول الوزير محل المجلس الشعبي الولائي في تنظيم وتسيير مالية الولاية، دون احترامه الشروط والإجراءات القانونية المعلن عنها في القانون رقم 07-12، فلا نتصور قيام الوالي برفع دعوى أمام مجلس الدولة لإلغاء أو البحث في مشروعية قرار الوزير، في ظل عدم منح أعضاء المجلس صفة التقاضي باسم الولاية، أم قد يقبل القضاء دعواهم باعتباره ذوي مصلحة وصفة علما أن المادة 828 لم تشملهم بالذكر.

⁶²⁴ - تنص المادة 161 من دستور 1996، مرجع سابق، على ما يلي: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، التي تقابلها المادة 143 قبل تعديل 2016، للتفصيل في دور القاضي الإداري راجع:

- **KOUROGHLI Mokdad**, « Le contrôle juridictionnel exercé par les juridictions administratives sur l'action de l'administration », R.C.E, n°03, Alger, 2003, pp.12 et s.

⁶²⁵ - بلغالم بلال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي"، مجلة صوت القانون، عدد 01، خميس مليانة، 2014، ص 163.

نرى أنه من الضروري أن نشير إلى نوع آخر من القرارات الذي يتخذه رئيس الجمهورية، بخصوص المسار المهني للموظفين السامين المعيّنين على مستوى الجماعات الإقليمية، ونقصد الولاية، رؤساء الدوائر، الولاية المنتدبون، الأمناء العامون، حيث يخضع مساهمهم المهني للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وفي ظل غياب قانون مؤطر لهذا الوظائف إلا أنه من الناحية العملية لا نتصور رفع دعاوى من قبل هذه الهيئات ضد السلطات المركزية.

ثانيا: مجلس الدولة كهيئة مقومة للأحكام القضائية في الشأن المحلي

تطبيقا لنص المواد 902 و903 من ق.إ.م.إ. و المواد 10 و11 من القانون العضوي رقم 01-98 يختص مجلس الدولة كهيئة مقومة للأحكام والقرارات القضائية الإدارية، في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية عموما، من ضمنها تلك المتعلقة بالبلدية والولاية، حيث تنص المادة 10 على: " يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على غير ذلك".

يختص كذلك مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، ونقصد بالذكر قرارات مجلس الدولة في الدعاوى المرفوعة حول القرارات الصادرة من السلطات المركزية، والدعاوى التي نظر فيها كجهة استئناف، حيث تنص المادة 903 على: " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية...".

الفقرة الثالثة: آليات الرقابة القضائية على القرارات المرتبطة بالجماعات الإقليمية

تحقيقا للمصلحة العامة، وسعيا لتحقيق مبدأ المشروعية، خص المشرع الجزائري القضاء الإداري بجملة من الدعاوى تتمثل في الدعوى الإستعجالية (أولا)، الإلغاء (ثانيا)، التفسير (ثالثا)، تقدير المشروعية (رابعا)، ودعوى القضاء الكامل (خامسا)، يمكن لذوي الصفة والمصلحة اللجوء إليها ضد القرارات الإدارية الصادرة في حقهم، سواء كانت الجماعة الإقليمية مدعية أو مدعى عليها، حيث سنتعرض فيما يلي للتمييز بينها وكذا إظهار الاحتكام المتعلقة بها.

قصد مباشرة الدعاوى المشار إليها، يقع على الطاعن إتباع إجراءات مشتركة بين هذه الدعاوى تتمثل في: الصفة والمصلحة⁶²⁶، ووجوب التمثيل بمحام أو الإعفاء منه⁶²⁷، تقديم عريضة مكتوبة، دفع الرسوم، تبليغ الخصوم⁶²⁸،... إلى جانب شروط أخرى خاصة بكل دعوى.

أولاً: الدعوى الإستعجالية

تمتع القرارات الإدارية الصادرة عن الجماعات الإقليمية بقرينة المشروعية وبإمتياز أولوية التنفيذ، يترتب عنه أثر تنفيذها الفوري، وإنتاج آثار قانونية في مواجهة المخاطبين به، تجسيدا لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء⁶²⁹. غير أنه واستثناء لهذا المبدأ، يمكن وقف تنفيذ القرارات الإدارية بموجب أمر قضائي، بناء على دعوى يرفعها المعني بالأمر، وتتمثل هذه الأخيرة في الدعوى الإستعجالية.

أ- التعريف بالدعوى الإستعجالية

تسمى كذلك دعوى وقف التنفيذ، تعرف بكونها إجراء قضائي بموجبه يطلب رافعها من القاضي اتخاذ التدابير التحفظية الضرورية المؤقتة لتدارك جبر الضرر الحاصل، أو الذي سيقع، والذي لا يتحمل التأخير، أو الوضعية التي يخشى منها أن تصبح غير قابلة للإصلاح، أو حالة يستحيل معالجتها في حال اللجوء إلى إجراءات التقاضي العادية بسبب استغراقها للوقت⁶³⁰. تتميز الدعوى الإستعجالية في المواد الإدارية، بجملة من الخصائص، تتمثل في كونها:

- إجراء قضائي لا يشترط التظلم،

⁶²⁶ - هذا ما تؤكد عليه المادة 13 من القانون رقم 09-08، يتضمن ق.إ.م.إ.، مرجع سابق: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن

له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه...."

⁶²⁷ - طبقا للمادة 826 و827 و905، من المرجع نفسه، فإن التمثيل بمحامي وجوبي للخصوم أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة،

باستثناء الدولة والأشخاص المعنوية في المادة 800 يمكن إعفاءهم حيث يمكن الاكتفاء بتوقيع من الممثل القانوني لهم.

⁶²⁸ - راجع المادة 14، 17، 19 و20 من المرجع نفسه. كما نشير أنه لا تقيد العريضة إلا بعد دفع الرسوم كمبدأ عام، غير أنه يمكن

قيدها في حالة وجود استثناءات بموجب القانون، كالمنازعة الانتخابية على سبيل المثال.

⁶²⁹ - وردت المادة 833 من القانون رقم 09-08 من المرجع نفسه، كما يلي: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ

القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك..."

⁶³⁰ - بوحميده عطا الله، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 152،

- بوجادي عمر، "اختصاص مجلس الدولة في المادة الإدارية الاستعجالية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية عدد 01،، تيزي

وزو، 2007، ص 90-91.

- القاضي المختص بها هو قاضي الاستعجال بالمحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، كان يفصل فيها بقاضي فرد في القانون القديم⁶³¹، أما بموجب المادة 917 من ق.إ.م.أ. فيفصل فيها بتشكيلة جماعية: " يفصل في مادة الاستعجال بالتشكيلة الجماعية المنوط بها البت في دعوى الموضوع".

- تهدف إلى اتخاذ التدابير التحفظية الضرورية المؤقتة، حيث لا يفصل القاضي فيها في الحقوق المتنازع عليها، ولا تمس بأصل الحق. حيث يتم الفصل فيها بموجب أمر مؤقت يتمتع بحجية مؤقتة، طبقا للمادة 918 و 919 من ق.إ.م.أ.⁶³²

ب- أحكام الدعوى الإستعجالية

يتطلب اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى استعجالية ضد قرار إداري، إضافة إلى الشروط العامة السابقة الإشارة إليها، توفر الشروط التالية:

- توفر حالة الاستعجال: يقصد بالاستعجال وجود ضرورة لا تحتل التأخير، مع احتمال وقوع ضرر لا يمكن تداركه⁶³³، وبما أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا لحالة الاستعجال، يجد القاضي نفسه يستخلص توفر هذه الحالة في الظروف المحيطة لوقائع القضية، طبقا لما تمليه عليه المادة 919

- شرط عدم المساس بأصل الحق: تطبيقا لنص المادة 918 من ق.إ.م.أ. التي تنص: "يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة. لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في اقرب الآجال"، نستخلص أن القاضي يجب عليه فقط الحكم بالتدابير الاحترازية لتفادي الضرر، دون النظر في أصل الحق، لأن هذا الأخير من شأن قاضي الحكم⁶³⁴.

- شرط عدم ارتباط النزاع بالنظام العام: حيث أنه في حال رأى القاضي أن طلبات المدعي تتضمن مساسا بالنظام العام، تعين عليه الحكم برفض الدعوى.

⁶³¹ - راجع المادة 71 من القانون رقم 66-154، يتضمن ق.إ.م.أ.، مرجع سابق.

⁶³² - راجع المواد 918 و 919 من ق.إ.م.أ. رقم 08-09، مرجع سابق، وللتفصيل أنظر: بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات البغدادى، الجزائر، 2009، ص 464-465.

⁶³³ - المرجع نفسه، ص 465.

⁶³⁴ - للتفصيل راجع: بوجادي عمر، اختصاص مجلس الدولة في المادة الإدارية الإستعجالية، مرجع سابق، ص 93-94.

- شرط عدم عرقلة تنفيذ قرار إداري: تطبيقا لنص المادة 921 من ق.إ.م.د يتعين على القاضي التأكد من عدم سعي المدعى من خلال دعوى وقف التنفيذ إلى عرقلة تنفيذ القرار، حيث حق للقاضي الحكم بوقف التنفيذ فقط في حالات التعدي، الاستيلاء والغلق الإداري⁶³⁵.

- الالتزام بأجال قانونية معقولة: هذا الشرط مشتق من حالة الاستعجال، فبالرغم من عدم ن المشرع على ميعاد معين، إلا أنه منطقيا لا يجب أن يتجاوز ميعاد دعوى الموضوع على الأقل.

ثانيا: دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء من أبرز الدعاوى الواردة على القرارات الإدارية، نظم المشرع أحكامها في ق.إ.م.ا عموما، إلا انه نجد لها بعض الخصوصية فيما يتعلق بالمواعيد الخاصة بالقرارات الخاصة بالجماعات الإقليمية، لذا سنتعرض فيما يلي لتعريفها، وبيان الأحكام المتعلقة بها.

أ-التعريف بدعوى الإلغاء

تسمى كذلك بدعوى تجاوز السلطة أو منازعات بطلان القرار الإداري، وهي من دعاوى قضاء المشروعية، يقتصر دور القاضي فيها على إلغاء القرار كليا أو جزئيا إذا اختل أحد أركانه، دون أن يكون له أن يعدله⁶³⁶.

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص⁶³⁷، لخصها الفقهاء في كونها: دعوى قضائية إدارية، من دعاوى قضاء المشروعية، دعوى موضوعية عينية، الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية، دعوى قضائية من النظام العام.

⁶³⁵-راجع المادة 921 من القانون رقم 08-09، يتضمن ق.إ.م.إ مرجع سابق.

⁶³⁶- شاكر بن علي بن عبد الحميد الشهري، "الدعوى الإدارية (ماهيتها، خصائصها، أنواعها)"، مجلة العدل، عدد 47، عمان، 2010، ص 132.

⁶³⁷- شاكر بن علي بن عبد الحميد الشهري المرجع نفسه، ص 32 وما يليها، - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 269 و270.

ب- أحكام دعوى الإلغاء

لرفع دعوى إلغاء أي قرار إداري يجب على الطاعن مراعاة شروط وإجراءات يراقبها القاضي الإداري، تتمثل في شروط شكلية وأخرى موضوعية⁶³⁸، حيث تتلخص الشروط الشكلية في الشروط العامة السابق الإشارة إليها، إضافة إلى شرطي الميعاد وإمكانية التظلم، لهذا سنركز على هذين الأخيرين:

- جوازية شرط التظلم: كان التظلم في ظل ق.إ.م. القديم إجراء شكلياً وجوبياً لرفع دعوى الإلغاء⁶³⁹، بينما صار جوازيًا في ظل لقانون رقم 09-08 الساري المفعول، طبقاً لنص المادة 830 منه⁶⁴⁰، حيث مكّن المخاطبين بالقرار تقديم التماس أمام الإدارة مصدرة القرار بغية إعادة النظر فيه، شرط أن يتم التظلم ضمن مواعيد محددة، بسبب ترتيبه لآثار في احتساب ميعاد دعوى الإلغاء.

- شرط احترام المواعيد: يعتبر شرط احترام المواعيد والآجال القانونية لرفع دعوى الإلغاء من النظام العام، حيث وطبقاً للمادة 829 من ق.إ.م. فإن آجال رفع دعوى الإلغاء هي أربع أشهر من تاريخ تبليغ القرار، أو نشره في حال عدم التظلم⁶⁴¹، و شهران من تاريخ رد الإدارة الصريح أو الضمني على التظلم في حال القيام به.

⁶³⁸ - تتمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء في: عيب في ركن السبب، عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، الانحراف في استعمال السلطة، عيب الغاية، للتفصيل أنظر: عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 340 وما يليها، - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 175 وما يليها. - عمر عبد الرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق، عدد 04، الكويت، 2007، ص 395 وما يليها، - القريشي عبد الواحد، دعوى الإلغاء، صوماديل للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، 2011، ص ص 116-147.

⁶³⁹ - هذا ما نصت عليه المادة 169 مكرر من القانون رقم 66-154، يتضمن ق.إ.م.إ.، مرجع سابق: "لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري. ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفاً خلال الأربعة أشهر التابعة لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره".

⁶⁴⁰ - وردت الفقرة الأولى من المادة 830 من القانون 09-08، يتضمن ق.إ.م.إ.، مرجع سابق، كما يلي: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه...."

⁶⁴¹ - أنظر المادة 830 من القانون 09-08، يتضمن ق.إ.م.إ.، مرجع سابق، للتفصيل راجع: - بودريوه عبد الكريم، "آجال رفع دعوى الإلغاء (وفق القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، بجاية، 2010، ص 24-25.

نجد بعض الخصوصية في احتساب بعض مواعيد رفع دعاوى الإلغاء بالنسبة لبعض القرارات المرتبطة منها بالجماعات الإقليمية طبقا للقانون 07-12، حيث نصت المادة 57 منه على منح الوالي أو كل منتخب أو دافع الضريبة مدة 15 يوما لطلب إلغاء مداولة للمجلس الشعبي الولائي الواردة في نص المادة 56⁶⁴²، ومدة 21 يوما لطلب إلغاء المداولات الأخرى⁶⁴³. في حين نص لمشرع على مدة شهر واحد كأجل لرفع دعوى إلغاء ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية⁶⁴⁴.

ثالثا: دعوى التفسير

تهدف هذه الدعوى إلى إظهار وتوضيح المعنى الحقيقي للقرار المطعون فيه، بالغموض والإبهام، سواء عن طريق رفع دعوى مباشرة من المعني بالأمر⁶⁴⁵، أو عن طريق الإحالة من الهيئة القضائية المختصة⁶⁴⁶، حيث تعتبر هذا الوسيلة الأكثر شيوعا.

تتلخص مهمة القاضي الإداري في دعوى تفسير القرار الإداري، في إزالة الإبهام عن القرار طبقا للقواعد التقنية السائدة في المجال القانوني، ولا يسوغ له البحث في مدى مشروعيته أو إلغاءه. حيث يكون حكم المحكمة الإدارية أو قرار مجلس الدولة نهائيا حائزا على قوة الشيء المقضي فيه، يبلغ إلى رافع الدعوى في حال رفعه لدعوى مباشرة، أو للمحكمة المختصة في حالة الحالة، حيث يقع على هذه الأخيرة الالتزام بتفسير القرار محل الإحالة⁶⁴⁷.

⁶⁴² - هذا ما ورد في نص المادة 57 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي..."

⁶⁴³ - تنص المادة 54 من المرجع نفسه، على: "مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما..."

⁶⁴⁴ - راجع المواد 13 و15 من القانون رقم 11-91، المؤرخ في 27 أبريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 21 صادر في 08 ماي 1991.

⁶⁴⁵ - وتسعى في هذه الحالة دعوى التفسير المباشرة، للتفصيل في أحكامها راجع: بوعلى سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 184-188.

⁶⁴⁶ - تقبل دعوى التفسير بعد الإحالة بتوفر الشرطين التاليين: تقديم المقرر القضائي بالإحالة من طرف المتقاضين في الدعوى الأصلية، وتقديم طلبات متعلقة بالتفسير، أنظر: المرجع نفسه، ص 191-192.

⁶⁴⁷ - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 211.

رابعاً: دعوى فحص وتقدير المشروعية

ترمي هذه الدعوى إلى تقدير مدى مشروعية وصحة القرار الإداري المطعون فيه، سواء بدعوى مباشرة أو عن طريق الإحالة من قبل الهيئة القضائية المختصة⁶⁴⁸. تتقيد سلطات القاضي فيها في الفصل فقط في مشروعية القرار الإداري المعروض أمامه عن طريق التأكد من صحة جميع أركانه، دون أن يحكم بإلغائه في حال تأكده من عدم مشروعيته.

تعتبر دعاوى الإلغاء، التفسير وتقدير المشروعية، الواردة على القرارات الإدارية، من ضمن دعاوى القضاء غير الكامل، لأن سلطات القاضي فيها مقيدة تحت طائلة البطلان، أما دعوى التعويض فتندرج ضمن القضاء الكامل، حيث يخول فيها للقاضي إلغاء القرار الإداري والحكم بالتعويض للطاعن عن الضرر الناجم عن القرار الغير مشروع للإدارة، حيث سنتعرض لهذه الحالة ضمن مساءلة الجماعات الإقليمية على أساس المسؤولية.

خامساً: دعوى القضاء الكامل

تتميز دعوى القضاء الكامل التي يكون محلها القرارات الإدارية، في عدم اقتصار سلطة القاضي في إلغاء القرار الإداري، بل تمتد سلطته إلى تحديد المركز القانوني للطاعن، والفصل في النزاع، والحكم بالتعويض لجبر الضرر إذا لزم الأمر.

لذا تعرّف بكونها الدعوى القضائية التي يحركها ويرفعها ذوات الصفة والمصلحة، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي لحقت بهم أو بحقوقهم المكتسبة، بفعل النشاط الإداري، من ضمنها القرارات الإدارية المشروعة⁶⁴⁹. تختص بها المحاكم الإدارية فقط، ويسري عليها ما يسري على غيرها من دعاوى القضاء الإداري من شروط عامة طبقاً للمادة 13 من ق.ا.م.ا، إضافة إلى شروط خاصة بها، تتمثل في:

- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه: يشترط لقبول دعوى التعويض عن القرار الإداري، غير المشروع، أن يكون نهائياً قابلاً للتنفيذ، حيث تستبعد الأعمال

⁶⁴⁸ - شاكر بن علي بن عبد الحميد الشهري، مرجع سابق، ص 133.

⁶⁴⁹ - للتمييز بينها والدعاوى الأخرى راجع: بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 201-203.

التحضيرية والتمهيدية والاعتماد اللاحقة عن إصداره، كما يجب أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن، على نحو من شأنه إلحاق الضرر به⁶⁵⁰.

- شرط الميعاد: يشترط لرفع دعوى التعويض عدم سقوط الحق المطالب به بالتقادم، غير أنه استينادا لشرط رفع دعوى الإلغاء، فلا يمكن تصور رفع دعوى تعويض بسبب قرار إداري غير مشروع إذا انقضت فترة أربع أشهر من تاريخ تبليغه أو نشره.

الفرع الثاني

مسألة القضاء الإداري للجماعات الإقليمية على أساس المسؤولية الإدارية

قد ينتج عن نشاط الإدارة عموما، منها الجماعات الإقليمية، أضرارا للغير أو للقائمين عليها بسبب مخاطر الوظيفة، وبما إن المتسبب بالضرر لا يمكن أن نتصوره الشخص المعنوي، وجب البحث عن أسس قيامها (فقرة أولى)، والآلية التي سنها المشرع قصد المطالبة بالتعويض (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: أسس قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض

تقوم المرافق العمومية والإدارات عموما، منها الجماعات الإقليمية، بنشاطاتها المخولة لها، والتي تمارسها سواء في شكل قرارات أو أعمال مادية أخرى، مما قد يؤدي إلى الأضرار بالغير. وبما أنها تمارس تلك النشاطات بواسطة أفراد (أشخاص طبيعيين)، وجب البحث عن صاحب المسؤولية عن تلك الأضرار؟، لذا عمد الفقهاء إلى الإجابة على هذا التساؤل وخلصوا في النهاية إلى تحميل الإدارة المسؤولية بناء على أساسين هما الخطأ (أولا) أو على أساس المخاطر (ثانيا).

أولا: مساءلة الجماعات الإقليمية على أساس الخطأ

قدم فقهاء القانون المدني للخطأ جملة من التعاريف المختلف عليها، غير أنهم أجمعوا تقريبا على تعريفه بأنه: "إخلال بالتزام قانوني سابق، سواء كان مصدره الإلتزام القانوني، أم الإتفاقي، كما لا يعتد بطبيعة الإخلال، سواء كان هذا الإلتزام ايجابيا أم سلبيا، أو كان عمديا أم غير عمدي"⁶⁵¹.

⁶⁵⁰ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 37-49.

⁶⁵¹ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 164.

فرض الاختلاف في العلاقات بين الأطراف الخاضعة للقانون المدني عن تلك الخاضعة للقانون الإداري، حتمية التساؤل عن مدى إمكانية تطبيق هذا المفهوم، على خطأ الإدارة؟ فالإجابة على التساؤل المعلن، وردت حتما سلبية، كون أن الخطأ يقع من الأشخاص الطبيعية، ولا يمكن تصوره صادر من شخصية معنوية، لذلك لجأ القضاء إلى التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي، الذي على أساسه فقط تتحمل الإدارة مسؤولياتها⁶⁵².

أ- التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي

عرف الفقيه لافيري الخطأ المرفقي بأنه: "إذا كان الفعل الضار غير شخصي، وإذا كشف عن مسير على الأقل معرضا للخطأ، وليس عن إنسان بكل ضعفه وميوله وعدم حذره، فإن العمل يبقى إداريا، ولا يمكن إحالته على المحاكم العادية"⁶⁵³، من خلال التعريفين المقدمين للخطأ من وجهة نظر فقهاء القانون المدني والإداري، يميز الفقه بين الخطأ الشخصي الذي يتحمل تبعاته الشخص المخطئ، وبين الخطأ المصلحي الذي تتحمل الإدارة تعويض المتضرر عليه، معتمدين على المعايير التالية:

أ-1- **المعيار الشخصي:** هي نظرية عتيقة، تقوم في على أساس تأثير شخصية الموظف على نوع المسؤولية أثناء وقوع الخطأ: حيث يكون شخصا في الحالة التالية⁶⁵⁴:

- حاله اتصافه بطابع شخصي، مستند لضعف ونزوات وعدم تبصر واتخاذ الحيطة من الموظف المرتكب للخطأ، - حالة ثبوت سوء نية الموظف، أي ارتكابه للخطأ عمدا رغم إدراكه للأضرار التي قد يلحقها بالغير.

يكون الخطأ مرفقيا، عندما لا يكون متصفا أو مقرونا بالأهواء والمتغيرات الشخصية للموظف، مما يعني ارتكابه للخطأ بحسن نية، رغم بذله للعناية المفترضة عليه كموظف.

⁶⁵² - تطور هذه الفكرة في فرنسا بعد صدور قرار blanco، للتفصيل راجع:

- VERPEAUX Michel et JANICOT Laetitia, Droit public, Pouvoir publics et action administrative, P.U.F, Paris, 2009, p.419.

⁶⁵³ - آث ملويا لحسن بن شيخ، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص134.

⁶⁵⁴ - المشيشي أناس، "وحدة المفهوم القانوني للخطأ في القانون الإداري والقانون الخاص، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، الرباط، 2012، ص 56 و57.

-VERPAUX Michel et JANICOT Laetitia, op.cit, p.252 et s...

إعتبر الفقه هذه المعيار قاصرا وغير كاف لتحديد نوع المسؤولية، بإعتبار صعوبة اكتشاف القاضي حقيقة تعمد الموظف من عدمه ارتكاب الخطأ، مما قد يؤدي إلى تبرئته عن خطأ جسيم ارتكبه، مدعيا القيام به بحسن نية.

أ-2- معيار جسامه الخطأ: يقصد به المستوى الذي يسمح بإفترض سوء النية في الموظف الذي ارتكبه، كما ترتبط فكرة الخطأ الجسيم بالإهمال والرعونة، أدى إلى الإخلال بنتيجة كان يفترض تحقيقها، بالتالي يكون شخصا متى ارتكب بسوء نية⁶⁵⁵.

انتقد هذا المعيار بسبب فتحه مجال الاختلاف في تقدير درجة الخطأ من البساطة إلى الجسامه، أو العكس، مما قد يؤدي إلى التخلص من المسؤولية في حالة التظاهر بالسذاجة وحسن النية.

أ-3- معيار إرتباط الخطأ بالوظيفة: يعرف بالمعيار الوظيفي، يرى الفقيه **chapus** أن الخطأ يكون مرفقيا لما لا يقبل الفصل عن متطلبات الوظيفة⁶⁵⁶، ويكون شخصا حسب الفقيه هوريو متى جاز فصله عن الوظيفة ماديا ومعنويا⁶⁵⁷، ومعنى ذلك ألا وجود لصلة بين الوظيفة والخطأ المرتكب من قبل الموظف، بل قام به لتحقيق مصلحة أخرى، مع إدراكه التام بعدم التزامه بذلك التصرف وظيفيا. رغم قرب هذا المعيار إلى الصواب، إلا أنه انتقد على أساس إمكانية تهرب الموظف من تبعات الخطأ الجسيم، متى ثبت ارتباطه بالوظيفة.

أ-4- معيار الإلتزام الذي تم تجاوزه: يقضي هذا المعيار باعتبار الخطأ شخصا متى كان إخلالا بالإلتزامات العامة التي يقع عبئ التقيد بها على جميع الموظفين، لكونه التزام في متناول الجميع، في حين أنه إذا كان مرتبط بنوع محدد من الوظائف فالإخلال به يكون مرفقيا، نظرا لخصوصية ذلك الإلتزام.

⁶⁵⁵ - المشيشي أناس، مرجع سابق، ص 60.

⁶⁵⁶ - آث ملويا لحسن بن شيخ، المسؤولية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص 135.

- VERPEAUX Michel et JANICOT Laetitia, Op cit, p.426.

⁶⁵⁷ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 167.

ب- موقف القضاء الجزائري

نتساءل في هذه النقطة عن مدى التزام القضاء الجزائري بالمعايير الفقهية التي قيلت في التميز بين المسؤولية الشخصية للموظف، عن المسؤولية المصلحية للمرفق نتيجة الخطأ المرتكب من قبل الموظف التابع لها.

قبل ذلك ننوه أن القاضي الفرنسي لم يلتزم بمعيار محدد من المعايير الفقهية المذكورة، بل كان يقر بالمسؤولية الشخصية أو المرفقية بعد الموازنة والتحليل لوقائع كل دعوى على حدى، ليتمكن من تحديد طبيعة الخطأ، مستأنسا بكل المعايير المتعارف عليها. بينما التزم القاضي المدني المصري بالمعيار الذي حدده المشرع في قانون العاملين المدنيين بالدولة سنة 1964، 1971، و1978 حين أكد في المادة 78 التي نص فيها على: " لا يسأل العامل مدنيا إلا على خطئه الشخصي"⁶⁵⁸.

مرّ القضاء الإداري الجزائري بعدة مراحل، يمكن تقسيمها لفترة قبل دستور 1996، وبعدها، أي بعد تكريس دستور 1996 للإزدواجية القضائية، حيث كان القاضي الجزائري يستند في تقديره لنوع المسؤولية إلى جملة من النصوص القانونية التي كرست معيار الخطأ المرفقي، طبقا لما تؤكد المادة 20 فقرة 02 من المرسوم رقم 59-85⁶⁵⁹ التي نص فيها على: "...إذا تعرض العامل لمتابعة قضائية من الغير بسبب ارتكابه خطأ في الخدمة وحسب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ينسب إلى هذا العامل نفسه خطأ شخصي يمكن أن يفصل عن ممارسة مهامه".

استقر المشرع على نفس الموقف في جملة من المواد، من بينها المادة 139 فقرة 01 من قانون البلدية 90-08: " تكون البلدية مسؤولة مدنيا عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجناح المرتكبة بالقوة العلنية أو العنف في تراها فتصيب الأشخاص أو الأموال أو خلال التجمعات والتجمهرات"، والمادة 145: " أن البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها

⁶⁵⁸ - بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 171، نقلا عن أحمد أرسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، مصر، 1982، ص 264.

⁶⁵⁹ - مرسوم رقم 59-85، مؤرخ في 25 ماي 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية، ج.ج.ج.د.ش عدد 13 صادر في 24 مارس 1985.

رئيس م.ش.ب. والمنتخبون البلديون وموظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبة، ويمكن أن ترفع دعوى ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم لخطأ شخصي".

بقي التشريع والقضاء الجزائري محافظاً على موقفه بعد دستور 1996، وهذا ما تأكد من خلال جملة من القرارات القضائية لمجلس الدولة⁶⁶⁰، و المواد من 144 إلى 148 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية، بالتالي نلاحظ مما سبق أن القضاء الإداري الجزائري يقر بالمسؤولية المرفقية من خلال اعتماده بصفة مباشرة على التمييز بين الخطأ الشخصي أو المرفقي.

ثانياً: مساءلة الجماعات الإقليمية بدون خطأ

طور الفقه والقضاء نظرية أخرى يمكن من خلالها مطالبة الإدارة منها الجماعات الإقليمية بالتعويض، فإلى جانب إمكانية مساءلة الإدارة على أساس الخطأ، يمكن مساءلتها ولو في ظل عدم ارتكابها لأخطاء، تتمثل في نظرية المخاطر، وذلك بدون إثبات خطأ الإدارة، حيث يكفي لتعويض المضرور أن يقيم ويثبت العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي لحقه⁶⁶¹، أما خطأ الضحية والقوة القاهرة فلمما تأثير بحسب مساهمتهما في حدوث الضرر⁶⁶².

ظهرت هذه النظرية لأول مرة في مجال الأشغال العمومية، لتتطور و تشمل مجالات أخرى، وبما أن الجماعات الإقليمية معنية بجملة من النشاطات التي قد تسبب ضرراً للغير، بالتالي هي كذلك يمكن مساءلتها على أساس مخاطر الأشغال العمومية، المخاطر الناجمة عن النشاط والأشياء الخطيرة، المساواة أمام الأعباء العامة.

أ- مسؤولية الإدارة على أساس مخاطر الأشغال العمومية

عرّف الفقيه سليمان محمد الطماوي الأشغال العامة بقوله " كل إعداد مادي لعقار من أجل تحقيق مصلحة عامة، ينفذ من طرف شخص عمومي لصالحه أو لصالح شخص

⁶⁶⁰ - من بينها قرار مجلس الدولة رقم 16765، المؤرخ في 12 جويلية 2005، المنشور في سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 1427 و 1428.

⁶⁶¹ - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 227.

⁶⁶² - للقوة القاهرة عدة مظاهر، حيث يمكن أن يكون: سبب غير معروف، غير متوقع، خارج عن السبب الظاهر، سبب يستحيل مقاومته، راجع: عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 350 و 351.

عمومي آخر⁶⁶³، من خلال هذا التعريف لا تقوم مسؤولية الإدارة عن الأشغال العمومية إلا إذا تحققت الشروط التالية:

- أن تنصب الأشغال العمومية على عقار بالطبيعة أو التخصيص، كالبناء والهدم والترميم⁶⁶⁴ ...

- هدف الإدارة من القيام بالأشغال العمومية هو تحقيق المصالح العامة، وهذا ما أكدته مجلس الدولة في قراره رقم 008072 الصادر في 2003/04/15⁶⁶⁵.

- يجب أن تنجز الأشغال العمومية لصالح شخص إداري عام، منها الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ومن ضمن تلك الأشغال شق الطرق، بناء السدود، بناء المرافق العامة وترميمها...

من خلال ماسبق، فإنه يتعين على الإدارة من ضمنها الجماعات الإقليمية، تعويض المتضرر ضرراً مادياً خلال انجاز الأشغال العمومية، في حال انتفاء خطأ الضحية أو القوة القاهرة، أو الخطأ الشخصي⁶⁶⁶.

ب- مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر الناجمة عن النشاط والأشياء الخطيرة

قد ينتج عن قيام الإدارة بنشاطاتها، من ضمنها الأشغال العامة على سبيل المثال، مخاطر عديدة، قد تؤدي إلى تحميلها المسؤولية بسبب إلحاق الضرر المادي بالأفراد، بصفة غير مباشرة في شخصهم أو مصالحهم، ومن ضمنها: مخاطر الدخان، والغبار التي تنتج عن الأشغال العامة⁶⁶⁷، الروائح والانبعاث عن حرق النفايات العمومية ... كما قد تتحمل الإدارة من ضمنها الجماعات الإقليمية، المسؤولية إذا ما اقترن نشاطها غير المألوف، بخطر على الأفراد والمجاورين لمكان انجازه. دون أن يكون للضحايا أي دخل في وقوع الضرر.

⁶⁶³ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، طبعة ثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966، ص 667.

⁶⁶⁴ - آث ملويا لحسن بن شيخ، نظام المسؤولية في القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، 2013، ص 25.

⁶⁶⁵ - قرار مجلس الدولة رقم 008072، مؤرخ في 15 أبريل 2003، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، الجزائر، 2003، ص 80 و 81.

⁶⁶⁶ - عوابد عمار، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص 112.

- بوجادي أعمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 178.

⁶⁶⁷ - المرجع نفسه، ص 178، - عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص 350 وما يليها.

ج- مسؤولية الجماعات الإقليمية عن المخاطر المهنية لأعوانها

أولى قانوني البلدية والولاية رقم 10-11 و 07-12 على التوالي، عناية خاصة بموظفيها ومنتخبينها مقارنة بالقوانين القديمة، وهذا ما تؤكدته المادة 146 من قانون البلدية التي تنص: "تلتزم البلدية بحماية الأشخاص المذكورين في المادة 148 أدناه من التهديدات أو الإهانات أو القذف التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها"، حيث وسع المشرع في المادة 148 من الفئات المعنية بالمادة 146 لتشمل المنتخبين والمعينين⁶⁶⁸، وهذا بسبب تعرضهم لمخاطر مهنية كونهم في علاقة مباشرة مع المواطنين، مما يعرضهم للتهديد والشتم والقذف.

سار المشرع على نفس المنوال بموجب المادة 139 من القانون رقم 07-12، حيث يتعين على الولاية حماية الأشخاص المذكورين في المادة 138 والدفاع عنهم من التهديدات، الإهانات والتهجمات مهما كانت طبيعتها، حيث وردت كما يلي: "تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدهم أو بمناسبة مزاولتهم مهامهم".

أكد المشرع هذا المبدأ صراحة من خلال المواد 03، 04، 05 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320⁶⁶⁹، حيث تنص هذه الأخيرة على: "إذا تعرض الأمين العام للبلدية إلى متابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، وجب على البلدية أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إليه خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهم الموكله إليه".

⁶⁶⁸ - تنص المادة 148 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، على: "تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبين البلديين والمنتخبين والمستخدمين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها".

عندما يتعرض منتخب أو عون بلدي إلى ضرر مادي ناجم بصفة مباشرة عن ممارسة وظيفة أو بمناسبةها، تكون البلدية ملزمة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها طبقاً لأحكام هذا القانون، بالتعويض المستحق على أساس تقييم عادل ومنصف"

⁶⁶⁹ - راجع المواد 03 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مرجع سابق.

من خلال المواد المذكورة يتبين لنا أنه لتسائل الجماعات الإقليمية عن المخاطر المهنية لأعوانها، يجب أن تتوفر فيها الشروط التالية:

- تعرض احد الأعوان المذكورين للاعتداءات المذكورة في النصوص القانونية المذكورة، فيما لا تهم صفة المعتدي، أو ما إذا كان موقوفا أو في حالة فرار⁶⁷⁰.
- أن تقع الاعتداءات أثناء ممارسة المهام الوظيفية، أو بمناسبةها أو بسببها.

د- مساءلة الجماعات الإقليمية بسبب الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة

يعتبر مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، من المبادئ الدستورية، التي يجب على الإدارة والقضاء السهر على احترامها. إلا أنه قد تتسبب الإدارة بالضرر للغير، أثناء ممارسة نشاطها سعيا منا لتحقيق المصلحة العامة، بسبب عدم مراعاتها مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وقد يتحقق هذا الأمر في الحالات التالية:

- الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية المشروعة،
- امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية⁶⁷¹،
- الأضرار الناتجة تنفيذا للنصوص القانونية⁶⁷².

⁶⁷⁰ - آث ملويا لحسن بن شيخ، نظام المسؤولية في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 107.

⁶⁷¹ - يفترض على المتقاضين الصادر في حقهم أحكاما قضائية تنفيذها بمجرد تقديم الخصم المحكوم لصالحه تقديم السند التنفيذي، طبقا للمواد 600، 601 و602 من ق.ا.م.ا، رقم 09-08، مرجع سابق، وفي حالة الإمتناع عن التنفيذ من قبل الخواص فيتم في مواجهتهم التنفيذ الجبري، بينما في حال امتناع الإدارة عن التنفيذ فقد منع المشرع التنفيذ الجبري ضد الإدارة العامة، مما يسبب الضرر للخواص، وقصد مواجهة هذه الوضعية قضى مجلس الدولة في قراره رقم 013551 المؤرخ في 2004/06/15، بما يلي: "حيث أن بلدية عنابة الممثلة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، قمت باستئناف القرار الصادر بتاريخ 2002/04/28، عن مجلس قضاء عنابة، والذي ألزمها للمستأنف عليه تعويضا بمبلغ 200.000.00 د.ج عن الإمتناع عن تنفيذ القرار الصادر عن الجهة القضائية نفسها بتاريخ 2000/10/01..."، للتفصيل راجع: مجلة مجلس الدولة، عدد 05، الجزائر، 2004، ص 130. راجع كذلك: سليمان عائشة، "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 72-73، الرباط، 2007، ص 45 وما يليها.

⁶⁷² - لم تكن الإدارة تسأل عن إخلالها بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، بسبب التشريع انطلاقا من فكرة السيادة، غير أنه وبعد الانتقادات الموجهة لهذا التبرير، وفي ظل عدم استبعاد فكرة الخطأ عن البرلمان، وتطور فكرة المسؤولية الإدارية، وإقرار التعويض كآلية لتحقيق العدل والمساواة بين المواطنين بمجرد وقوع الضرر، وهذا ما اقره لأول مرة مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1938/01/14، بمناسبة نظره في قضية شركة منتجات الحليب la fleurette، راجع: الأعرج محمد، القانون الاداري المغربي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 244.

الفقرة الثانية: دعوى التعويض كآلية لتحميل الإدارة لمسؤولياتها

يتبين للباحث من خلال المادة 800 من ق.إ.م.أ أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في النظر، في الدعاوى التي يرفعها ذوي الصفة والمصلحة، عما لحقهم من أضرار بفعل نشاط الأشخاص الإدارية العامة، سعيا وراء تعويضهم، عن طريق الوسيلة القانونية التي سنّها المشرع الجزائري والمتمثلة في دعوى التعويض، التي تتميز بالخصائص التالية:

- دعوى التعويض قضائية، ذاتية وشخصية: يتبع فيها المتقاضين ذوي الصفة والمصلحة، شروط وشكليات التقاضي على غرار الدعاوى الأخرى.
- من دعاوى قضاء الحقوق: يهدف من خلالها المشرع إلى حماية الحقوق المكتسبة.
- تعتبر من دعاوى القضاء الكامل: يتمتع القاضي بموجها بسلطة تقديرية واسعة، استنادا إلى سلطته في إقرار التعويض، الذي يتطلب قيامه بالبحث والتحري للكشف عن وجود أساس لمسألة الإدارة وعلاقته بالضرر، لتقدير التعويض المناسب
- مراقبة أعمال الإدارة: على عكس دعوى الإلغاء التي تتلخص فيها سلطات القاضي في البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري، لإقرار الإلغاء متى توفرت الشروط لذلك، فدعوى التعويض تمكن القاضي من مراقبة أعمال الإدارة المشروعة منها والمعيبة.
- يشترط في دعوى التعويض بموجب ق.إ.م.أ كغيرها من الدعاوى الإدارية توفر شروط وإتباع إجراءات لرفع الدعوى، تحت طائلة عدم القبول الشكلي، إلى جانب شروط أخرى خاصة بدعوى التعويض، نلخصها في⁶⁷³:
- وجوب رفعها أمام الهيئة القضائية المختصة: حيث وبموجب المادة 801 من ق.إ.م.أ، تختص المحاكم الإدارية في النظر في دعوى التعويض، مهما كانت نوع الهيئة الإدارية المتنازع ضدها، مركزية أم لامركزية.

⁶⁷³ - راجع المواد 800 و829 من ق.إ.م.أ، مرجع سابق، وللتفصيل راجع بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 156-162.

- ارتباط الدعوى بضرر ناتج عن نشاط الإدارة: حيث ينتج هذا الضرر نتيجة الأعمال المادية والقانونية التي تقوم بها الإدارة، والتي تسبب بها ضررا للغير سواء عن طريق الخطأ، أو دون خطأ.
- عدم تقادم الحق محل المطالبة بالتعويض: يشترط في الحق الشخصي الذي لحقه الضرر من نشاط الإدارة، أن لا يكون قد انقضى، بحكم التقادم المقرر قانونا، حيث يشترط فيه أن يكون قائما، موجودا وحالا، حيث يؤدي زواله في فترة رفع الدعوى إلى عدم صحة قيامها. ولتحديد مدة التقادم يجب الاستناد إلى النص القانوني الذي يكفل حماية الحق محل الدعوى، وفي حالة عدم وجود نص خاص، نحتكم إلى النصوص العامة. غير أنه وكما سبق وأن أشرنا بخصوص رفع دعوى التعويض المقرونة بدعوى الإلغاء، يجب احترام الميعاد المقرر بأربعة أشهر الوارد في المادة 829.

المطلب الثاني

رقابة القاضي الإداري نشاط الجماعات الإقليمية بموجب نصوص خاصة

تتدخل الجماعات المحلية في عدة مجالات، حيث وبسبب اكتسابها للشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، بموجب القوانين المنظمة لها، يؤول لها اختصاص إبرام عقود إدارية، من بينها الصفقات العمومية، التي نظم المشرع كل الأحكام المتعلقة بها، بموجب نص تنظيمي خاص، بين فيه الإجراءات الواجب إتباعها قبل إبرام العقد وتلك الخاصة بالتنفيذ، وأي مخالفة تؤدي إلى نزاع أمام القضاء الإداري (فرع أول).

من بين الصور الأخرى لرقابة القضاء الإداري، ذات الارتباط الشديد بالجماعات الإقليمية، هي المنازعات الخاصة بانتخاب أعضاء المجالس التداولية الخاصة بها، حيث أي مخالفة لقانون الانتخابات قد تؤدي إلى التأثير السلبي على التسيير المحلي، لذا حرص المشرع على فرض الرقابة القضائية عليها حرصا على تكريس الشفافية (فرع ثان).

الفرع الأول

رقابة القاضي الإداري على صفقات الجماعات الإقليمية

تكتسي الصفقات العمومية أهمية كبيرة على الصعيدين الإداري والمالي، لكونها نشاطا إداريا يهدف سواء إلى تحسين الخدمة العامة التي تقدمها الإدارة بشتى أنواعها، وآلية لصرف النفقات العامة للدولة والجماعات المحلية⁶⁷⁴، سعيا نحو تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية.

نظرا لأهمية الشروط الواجب مراعاتها لضمان المنافسة النزهة لاختيار أحسن عرض، حرص المشرع على إخضاع المرحلة السابقة للإبرام لرقابة القضاء الإداري متى دعت الضرورة لذلك (فقرة أولى)، كما أنه لم يغفل عن رقابتها خلال التنفيذ لتفادي تعسف الإدارة اتجاه المتعاقد معها، أو تهاون هذا الأخير في تنفيذ التزاماته (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: رقابة القاضي الإداري السابقة لإبرام الصفقة العمومية

منح المشرع الجزائري للمصلحة المتعاقدة هامشا واسعا من الحرية في البحث عن الشروط الأكثر ملائمة لها لتحقيق أهدافها، خصوصا أثناء إبرامها للعقود الإدارية، من بينها الصفقات العمومية. غير أنه علمنا أن تراعي في اختياراتها المبادئ الواردة في المرسوم الرئاسي رقم 15-247، قصد تجنب الممارسات المنافية للمساواة والمنافسة.

يقع على عاتق المصلحة المتعاقدة تبرير اختياراتها قبل وأثناء التعاقد أمام الهيئات المكلفة بالرقابة، الإدارية منها السابق الإشارة إليها، وكذا القضائية عند الضرورة، طبقا لما تمليه أحكام المادة 60 من المرسوم أعلاه: "يجب على المصلحة المتعاقدة أن تعلل اختياراتها عند كل رقابة تمارسها أي سلطة مختصة". وبما أن القضاء يعد من بين أجهزة الرقابة التقليدية فان المصلحة المتعاقدة، على غرار الجماعات الإقليمية، ملزمة بتبرير اختياراتها سواء أمام قاضي الإلغاء (أولا) أو أمام قاضي الاستعجال (ثانيا).

⁶⁷⁴ - بودريوه عبد الكريم، "مدى مساهمة الصفقات العمومية للنهج الإصلاحي، دولة متدخلة أم ضابطة أم مترددة"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول: اثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، القطب الجامعي تاسوست، جيجل، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011، ص 162.

أولاً: الرقابة بواسطة قضاء الإلغاء

الأصل العام في الرقابة على الصفقات العمومية كنوع من العقود الإدارية، هو خضوعها لرقابة القضاء الكامل التي تتم غالباً بعد إبرام الصفقة، غير أنه وضماناً لحقوق الأطراف المتعهدّة قبل إبرام الصفقة، وقصد مواجهة التجاوزات في القرارات الصادرة من المصلحة المتعاقدة أنشأ القضاء الفرنسي نظرية الرقابة على القرارات الإدارية المنفصلة، حيث سنقوم فيما يلي بتعريفها وتبيان صورها.

أ- محل رقابة قضاء الإلغاء: القرار الإداري المنفصل

لم يكن القضاء الفرنسي يعترف بنظرية القرارات الإدارية المنفصلة، لأنه كان يرفض النظر في الدعاوى التي يكون محلها القرارات الإدارية المساهمة في تكوين العقد بسبب تبنيه لنظرية الاندماج⁶⁷⁵، غير أنه تراجع عن موقفه بقبوله دعاوى محلها القرار الإداري المنفصل⁶⁷⁶.

تبني القاضي الجزائري على غرار القاضي الفرنسي، نظرية القرار الإداري المنفصل في مجال منازعات نزع الملكية، وتلك المتعلقة بالانتخابات، أما فيما يخص العقود الإدارية فقد أصدرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرار بتاريخ 1969/04/08، يقضي باعتبار قرار السلطة الوصاية المتضمن رفض مداولة صادرة من مجلس محلي منتخب بشأن عقد داري، قرار إدارياً منفصلاً⁶⁷⁷.

وتطابقاً لموقف القضاء والفقه، عرّف هذا الأخير القرارات الإدارية المنفصلة على أنها: "قرارات تكون جزء من بنيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري، ولكن القضاء يقوم بالفصل في هذه القرارات عن تلك العملية ويقبل الطعن فيها بدعوى

⁶⁷⁵ - تقضي هذه النظرية أن القرارات المساهمة في تكوين العقد ليست مستقلة بذاتها، وإنما هي مندمجة في سلسلة من حلقات تنتهي بإبرام العقد، بالتالي هي تندمج في قضاء العقود أي القضاء الكامل، للتفصيل راجع: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 46 و 47.

⁶⁷⁶ - العلوي محمد، "اختصاص قضاء الإلغاء في منازعات العقود الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، الرباط، 2011، ص 149 و 150.

⁶⁷⁷ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 217، نقلاً عن بزاحي سلوى، رقابة القضاء الإداري على منازعات الصفقات العمومية-دعوى الإلغاء نموذجاً-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007، ص 100.

الإلغاء، استقلالا عن ذات العقد". كما يمكن تعريفها: "تلك الأعمال الصادرة عن الإرادة المنفردة للإدارة تساهم في تكوين عقد من العقود الإدارية ومن ثم يمكن فصلها عن ذات العقد المرتبطة به وبالتالي يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء استقلالا عن العملية العقدية"⁶⁷⁸.

يمكن القول تلخيصا لما سبق أن القرار الإداري المنفصل هو قرار صادر من المصلحة المتعاقدة استعدادا لتكوين العقد الإداري، فهو بالتالي يسبق عملية الإبرام رغم أنه لا يندرج ضمن الرابطة التعاقدية، مما يجعل الطعن فيه بالإلغاء أمرا واردا أمام قاضي الإلغاء. والقضاء المختص في إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة عن صفقات وعقود الجماعات الإقليمية في الجزائر يمكن أن تكون المحاكم الإدارية، أو مجلس الدولة في حالة الإقصاء من الصفقة.

ب- أوجه الطعن ضد القرار الإداري المنفصل

تختلف صور الرقابة على القرار الإداري المنفصل عن الصفقات العمومية، باختلاف المرحلة السابقة لإبرام العقد.

ب-1- الطعن بالإلغاء ضد قرار الإعلان عن الصفقة: يعد الإخلال بإجراء الإعلان عن الصفقة العمومية، الذي يعتبر ركنا أساسيا لتحقيق الشفافية والمساواة، سببا وجها للمتعهدين في رفع دعوى إلغاء ضد الإعلان غير القانوني للصفقة ضد المصلحة المتعاقدة.

ب-2- الطعن ضد قرار الإقصاء من تقديم العروض: بموجب نص المادة 75، 67 و 89 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتم إقصاء متعاملين اقتصاديين من تقديم العروض للمشاركة في الصفقات المعلن عنها، في حال توفرت فيهم الحالات المنصوص عليها بموجبها⁶⁷⁹.

رغم أن المادة لم تكن واضحة في الإجراءات الواجب إتباعها لإصدار قرار الإقصاء من المشاركة، حيث أحالتنا إلى تنظيم، إلا أنه منطقيا يعتبر قرار الإقصاء من دخول الصفقة، قرارا منفصلا قابلا للطعن فيه بالإلغاء، إذا ثبت عدم تأسيسه على سند قانوني.

⁶⁷⁸ - تياب نادية، اليات مواجهة الفساد...، مرجع سابق، ص 218، نقلا عن وسيم نظير سويدات، نظرية الإجراءات الإدارية القابلة للانفصال عم العقود الإدارية -دراسة مقارنة- مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، جامعة آل البيت، الأردن، 2005.

⁶⁷⁹ - راجع المواد 75، 67 و 89 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

ب-3- الطعن بالإلغاء في قرار الاستبعاد: يجب أن نوه في هذه النقطة عن الاختلاف القائم بين قرار الإقصاء و قرار الاستبعاد، حيث أنّ الأول كما سبقت الإشارة إليه يهدف إلى الاستبعاد من المشاركة في تقديم العروض، أما الثاني يقصد منه الاستبعاد من تقييم العروض، الاستبعاد بعد فتح الأظرفة⁶⁸⁰. حيث أنه أثناء مرحلة تقييم العروض تصدر المصلحة المتعاقدة قرار المنح المؤقت للصفقة من جهة، وقرارات استبعاد العروض من جهة أخرى، حيث استعمل لمشروع عبارة الإقصاء ورفض العروض للدلالة على الاستبعاد، عندما تتوفر الأسباب الواردة في نص المادة 72 من المرسوم أعلاه، والمتمثلة:

- العروض غير المطابقة لمحتوى دفتر الشروط ،
 - العروض التي لا يتطابق موضوعها مع موضوع الصفقة.
 - ثبوت أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق، مما قد يسبب اختلال في المنافسة⁶⁸¹.
- ب-4- الطعن بالإلغاء ضد المنح المؤقت للصفقة: تطبيقا لنص المادة 82 من المرسوم أعلاه، وبعد الإعلان عن المنح المؤقت للصفقة، يحق للمتعهدين الآخرين الاحتجاج أمام لجنة الصفقات العمومية المختصة، خلال المواعيد المعلن عنها في المادة ذاتها⁶⁸².
- بعد انقضاء آجال رد اللجنة المختصة على طعون المتعهدين، يجوز لهم اللجوء للقضاء للطعن في قرار المنح لكونه يحوز جميع أركان القرار الإداري.
- ب-5- الطعن في قرار إلغاء الصفقة العمومية: قد يكون قرار المصلحة المتعاقدة، السير في مرحلة فتح الأظرفة وتقييم العروض سواء استكمال الصفقة بإبرام العقد بعد إتمام مرحلة المنح المؤقت، وقد يكون قرارها التراجع عن إتمام الصفقة، أي إلغائها و رفض إبرامها في أي مرحلة قبل إبرام العقد ، في حال توفر الأسباب التالية:

⁶⁸⁰ - راجع المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁶⁸¹ - وردت الفقرة الأخيرة من المادة 72 من المرجع نفسه، كما يلي: "... تقترح على المصلحة المتعاقدة، رفض العرض المقبول، إذا ثبت أن بعض ممارسات المتعهد المعني تشكل تعسفا في وضعية هيمنة على السوق، أو قد تتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني، بأي طريقة كانت. ويجب أن يبين هذا الحكم في دفتر الشروط"، يمكن هذا الاستبعاد بمثابة رفض إبرام الصفقة ، في حال ما إذا كان رفضه هو الأفضل، مما يخول المتعهد رفع دعوى إلغاء على أساس رفض التعاقد.

⁶⁸² - راجع المادة 82 من المرجع نفسه.

- إلغاء الصفقة بداعي المصلحة العامة: لم تكن هذه الحالة مكرسة في ظل القانون القديم رغم ثبوت القيام بها عمليا، حيث أكد المشرع في نص المادة 73 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، على إمكانية إلغاء الصفقة أثناء كل مراحل إبرامها، حتى انه يمكن إلغاء المنح المؤقت للصفقة، إذا تعلق الأمر بالصالح العام، بدون أن تتكبد عناء التعويض للمتعهدين⁶⁸³. علما أن تقدير وجود المصلحة العامة من عدمها من سلطات المصلحة المتعاقدة.

- إلغاء الصفقة بداعي عدم الجدوى: تطبيقا لنص المادة 161 من المرسوم أعلاه، يحق للمصلحة المتعاقدة، بناء على الرأي المبرر من لجنة فتح الاظرفة وتقييم العروض، إعلان عدم جدوى الصفقة، و هذا في حال توفر الحالات الواردة في نص المادة 40 التي تنص الفقرة الثانية منها على: "...ويعلن عدم جدوى إجراء طلب العروض عندما لا يتم استيلاء أي عرض، أو عندما لا يتم الإعلان، بعد تقييم العروض، عن مطابقة أي عرض لموضوع الصفقة ولحتوى دفتر الشروط، أو عندما لا يمكن ضمان تمويل الحاجات".

يمكن الطعن قضائيا في قرار الإلغاء ورفض إبرام الصفقة أو عدم الجدوى في حال تعسف الإدارة في إقرارهما، ضمن ولاية قضاء الإلغاء التي سبق وان بينا شروطها والإجراءات المتبعة لرفعها⁶⁸⁴، وليس القضاء الكامل، لعدم ارتباطها بعقد الصفقة، بل هي إجراءات منفصلة سابقة على العقد.

بناء على ما سبق نخلص إلى أن رقابة الإلغاء على القرارات المنفصلة يمكن أن تثير العديد من الإشكالات، منها إلغاء الإجراءات وطول إجراءات التقاضي والفصل في الأحكام، خاصة أن المشرع لم يخص دعوى إلغاء القرارات المنفصلة بمواعيد قصيرة، بل هي خاضعة للأحكام العامة، من المستحسن الاحتكام لقاضي الاستعجال.

⁶⁸³- راجع المادة 73 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

⁶⁸⁴- لمزيد من التفصيل راجع تيا ب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 229 وما يليها.

ثانيا: رقابة قاضي الاستعجال

تفاديا لطول إجراءات وتعقيد نتائج قضاء الإلغاء على القرارات الإدارية المنفصلة للمصلحة المتعاقدة، أحسن المشرع الجزائري بنصه أحكام خاصة بدعوى الاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات، حيث خصه بمادتين يستخلص منهما شروطها، و حدود سلطات القاضي فيها.

قن المشرع في الفصل الخامس من الباب الثالث لأول مرة، إجراءات القضاء الاستعجالي قبل التعاقدي، في مجال الصفقات العمومية والعقود الإدارية، فرغم تأخر هذه الخطوة مقارنة بالمشرع الفرنسي، إلا أنه قد أصاب في ذلك باعتبار هذه الخطوة أكثر فعالية لمعالجة المنازعات التي يثيرها إبرام الصفقات العمومية⁶⁸⁵.

أ-شروط دعوى الإستعجال الخاصة بالصفقة العمومية

تكتسي دعوى الاستعجال في مادة العقود الإدارية، خاصة الصفقات العمومية، أهمية كبيرة في ضمان حماية مبدأ المساواة، العلنية والمنافسة، فهي تعرف على أنها: "إجراء قضائي تحفظي مستعجل خاص، الهدف منه حماية قواعد العلانية والمنافسة بشكل فعال قبل إتمام إبرام الصفقة العمومية، وذلك عن طريق إعطاء القاضي سلطات واسعة غير مألوفة في الإجراءات القضائية الإستعجالية العامة"⁶⁸⁶، فهي تهدف إلى تأكيد الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من إتباع الإجراءات العادية للتقاضي نتيجة توافر ظروف تمثل خطرا على حقوق الخصم أو تتضمن ضررا قد يتعذر تداركه وإصلاحه⁶⁸⁷.

سبق أن وضعنا ماهية الشروط الواجب توفرها في الدعوى الإستعجالية في طلب إلغاء القرارات الإدارية، والتي تشترك مع الدعوى الإستعجالية في منازعات الصفقات العمومية من حيث الشروط العامة، إلا أن هذه الأخيرة كذلك تقوم على شروط خاصة.

⁶⁸⁵ - بزاحي سلوى، "رقابة القضاء الإستعجالي قبل التعاقدي في مجال الصفقات العمومية في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية

للبحث القانوني، مجلد 05. عدد 01، بجاية، 2012، ص 29-30.

⁶⁸⁶ - المرجع نفسه، ص 31.

⁶⁸⁷ - بلعيد بشير، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، د.د.ن، الجزائر، 1993، ص 32.

أ-1- الإخلال بأحكام إبرام الصفقات العمومية: تقوم الدعوى الإستعجالية فيما يخص منازعات إبرام الصفقات العمومية، في حال الإخلال بالتزامات الإشهار والمنافسة، وهذا الإخلالات تمس ما يلي:

أ-1-1: الإخلال في قواعد الإعلان: يعتبر الإعلان الصفقة من الإجراءات الأساسية الإجبارية الهادفة لاحترام مبادئ الإشهار والمنافسة والشفافية، حيث أكد عليه المشرع في نص المادة 05.⁶⁸⁸ من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

المصلحة المتعاقدة غير ملزمة فقط بالإعلان عن الصفقة، بل يجب عليها كذلك نشر البيانات والمعلومات الخاصة بها بدقة، تحت طائلة إمكانية الطعن ضدها قضائياً، بموجب دعوى استعجالية، من ذوي الصفة والمصلحة.

أ-1-2: الإخلال في صحة أسلوب الإبرام: أكد المشرع في المادة 39 وما يليها من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على، التقنيات التعاقدية الواجب مراعاتها خلال إبرام العقود الإدارية إجمالاً ومنها الصفقات العمومية، وعدم التقيد بها يعتبر من الحالات التي تستدعي اللجوء إلى قضاء الاستعجال.

أ-1-3: النص على مواصفات تفضيلية: لا يجب أن تعلن المصلحة المتعاقدة عن سابق نية على شروط معقدة، تتحقق فقط في بعض المتعهدين دون غيرهم، قصد المساس بمبدأ المنافسة النزيهة.

أ-1-4: عدم تأسيس الإقصاء أو الاستبعاد من الصفقة: سبق وأن وضحنا الأسباب القانونية التي نص عليها المشرع، قصد شطب متعهدين من المشاركة في الصفقة، وكذا الأسباب التي تؤدي إلى استبعاد المتعهدين المشاركين، ولكن في حال ثبوت تعسف المصلحة المتعاقدة في مواجهة أحدهم، يحق له طلب إلغاء الإجراء أمام القضاء الإستعجالي.

⁶⁸⁸ - راجع المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

أ-1-5: عدم شفافية اختيار المتعامل المتعاقد: كان المشرع الجزائري واضحا في تأكيد على ضوابط اختيار المتعامل المتعاقد، وذلك في جملة من المواد من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والتي نلخصها في⁶⁸⁹:

- وجوب التأكد من قدرات المترشحين والمتعهدين التقنية، المهنية والمالية،
- عدم اللجوء إلى معايير تمييزية في اختيار المتعامل المتعاقد، بل يجب الاختيار مرتبط بموضوع الصفقة،
- ملائمة اختيار المتعاقد مع طبيعة كل مشروع وتعقيده وأهميته،
- منع أي تفاوض مع أي من المترشحين، إلا في حدود المسموح به،
- احترام المتعاقدين لمبادئ المنافسة.

في حالة تجاوز المصلحة المتعاقدة لأي من هذه الضوابط، يمكن لكل ذي مصلحة اللجوء إلى القضاء الإستعجالي لطلب اتخاذ الإجراءات الضرورية.

أ-2- الصفة الموسّعة للمدعين قبل التعاقد: سبقت الإشارة أن امتلاك صفة التقاضي، تعد شرطا جوهريا لقبول الدعوى من الناحية الشكلية، طبقا للمادة 27 من ق.إ.م.أ، غير أنه في مجال القضاء الإستعجالي بمناسبة الصفقات العمومية، التي ترفع أمام المحاكم الإدارية، نلاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع من ذوات الصفة في رفع هذه الدعوى، حيث يمكن تصنيفهم بد استقراء الفقرة الثانية من المادة 946 إلى:

أ-2-1: ذوات الصفة بحكم المصلحة: استنادا للمادة 946 من ق.إ.م.أ يحق لكل متعهد له مصلحة في إبرام العقد الإداري، تضرر نتيجة إخلال المصلحة المتعاقدة بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها مراحل إبرام العقود، رفع دوى استعجاليه أمام المحكمة الإدارية المختصة.

⁶⁸⁹ - راجع المواد 54، 78، 79، و80، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق.

يقصد من ذوي المصلحة في هذا المقام، كل من يحق له المشاركة في مراحل ما قبل التعاقد، أي الذين تم إقصاءهم، أو استبعادهم ولم يتم اختيارهم في المنح المؤقت، وكذا المتعهد الذي رفضت الإدارة التعاقد معه بحجة المساس بالمصلحة العامة⁶⁹⁰.

أ-2-2: ذوات الصفة بحكم القانون: منح المشرع للممثل الدولة في الولاية، و الذي هو الوالي اختصاص رفع الدعوى الإستعجالية في حال إخلال الجماعات الإقليمية أو مؤسسة عمومية محلية بشروط إبرام العقود الإدارية، بموجب الفقرة الثانية من المادة 946⁶⁹¹.

لا تثير هذه المادة إشكالا لما تكون المصلحة المتعاقدة هي البلدية، حيث يمكن للوالي الاطلاع على سير تنفيذ نفقات البلدية من ضمنها الصفقات العمومية بوصفه الجهة الوصية على مداوالات المجالس الشعبية البلدية⁶⁹²، غير أنه لا نجد هذه المادة منطقية في حال إبرام الصفقة من قبل الولاية، فكيف نتصور أن يكون الوالي هو الضامن لحماية الإجراءات الواجب إتباعها لإبرام صفقة عمومية من قبل الولاية في نفس الوقت الذي قد يكون الخلل صادرا عنه، فكان من الأفضل لو منح المشرع هذا الاختصاص لوزير المني قطاعه بالصفقة.

أ-3- الأجل القانونية لرفع الدعوى الإستعجالية في مجال الصفقات العمومية: لم يكن المشرع الجزائري دقيقا في تحديده لميعاد رفع الدعوى الإستعجالية، حيث نوّه في المادة 946 أنها تتم إذا ابرم العقد أو سيرم.

يعتبر منطقيا وعمليا حين استعمل المشرع عبارة سيرم العقد، أي قبل إبرام العقد، قصد إصلاح النقائص ومنع التجاوزات، بينما استعماله عبارة إذا ابرم العقد يفهم منه أنه قد أقر رقابة بعدية بواسطة دعوى استعجالية، متناقضا مع أهداف هذه الأخيرة المتمثلة في الطابع الوقائي، مع العلم أن القانون المقارن لم يسبق أن عمل بها⁶⁹³.

⁶⁹⁰ - للتفصيل أنظر: تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 266-267.

⁶⁹¹ - تنص الفقرة الثانية من المادة 946 من القانون رقم 09-08، يتضمن ق.إ.م.إ، مرجع سابق، على: "يجوز إخطار المحكمة الإدارية بعريضة، وذلك في حال الإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة... يتم هذا الإخطار... وكذلك لممثل الدولة على مستوى الولاية إذا أبرم العقد أو سيرم من طرف جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية محلية...".

⁶⁹² - للتفصيل راجع الصفحات من 116 إلى 118 من هذا البحث.

⁶⁹³ - للتفصيل راجع: - بزاحي سلوى، مرجع سابق، ص 39، - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 268.

باستثناء ذلك نجده قد حدد المدة القصوى للفصل في الدعوى الاستعجالية، فقد نص في المادة 946 على تأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات الخاصة بالفصل في الطعون في مدة لا تتجاوز 20 يوماً⁶⁹⁴.

نخلص أن منازعة القضاء الاستعجالي في مادة منازعات الصفقات العمومية، كغيرها من منازعات قضاء الاستعجال، حيث لم يشملها المشرع بنص خاص، يحث حسب المادة 300 من ق.ا.م.ا. يكون الحكم مشمول بالنفذ وغير قابل للمعارضة⁶⁹⁵، بينما يخضع لطرق الطعن المقررة لأحكام الاستعجال في ق.ا.م.ا.⁶⁹⁶

ب-سلطات القاضي الإداري في دعوى الإستعجال الخاصة بالصفة العمومية

تطبيقاً لجملة من المواد من ق.ا.م.ا. نستخلص أن القاضي الإستعجالي يفصل في المنازعة المتعلقة بالصفة العمومية، في حال ثبوت تجاوزات، بالأحكام التالية:

ب-1- سلطة توجيه أوامر للمصلحة المتعاقدة بتصحيح الأخطاء: تدارك المشرع الجزائري الانتقادات الموجهة إليه سابقاً في قانون الإجراءات المدنية والقوانين الخاصة بهيئات القضاء الإداري، بخصوص عدم قدرة القضاء توجيه أوامر للإدارة⁶⁹⁷، على عكس القاضي الفرنسي⁶⁹⁸، غير أنه تدارك الأمر بموجب ق.ا.م.ا. رقم 09-08، حيث أكد من خلال المواد 978 إلى 988 على

⁶⁹⁴ - راجع المادة 947، من القانون رقم 09-08، يتضمن ق.ا.م.ا. مرجع سابق.

⁶⁹⁵ - تنص المادة 303 من المرجع نفسه، على: "لا يمس الأمر الإستعجالي أصل الحق، وهو معجل النفاذ...كما أنه غير قابل للمعارضة ولا للاعتراض على النفاذ المعجل...".

⁶⁹⁶ بينما تنص المادة 304 من المرجع نفسه، على: "تكون الأوامر الإستعجالية صادرة في أول درجة قابلة للاستئناف. وتكون الأوامر الإستعجالية الصادرة غيابياً في آخر درجة قابلة للمعارضة...".

⁶⁹⁷ - عرفت الجزائر على غرار دول المغرب العربي تحولات في نظامها القضائي، تقريبا في نفس الفترات، حيث كانت نصوصها قبل التعديلات لا تحتوي على نصوص تجيز للقاضي توجيه أوامر للإدارة، بينما كان القضاء متذبذباً، لمزيد من التفصيل راجع: بودريو عبد الكريم، "مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، تقليد أم تقييد"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2007، ص 49-50.

⁶⁹⁸ - ظهر هذا المبدأ في فرنسا، نتيجة التحولات التي عرفت، وكرد فعل على التطبيق الشديد لمبدأ الفصل بين السلطات، وأمام عدم منطقية الصفة المزدوجة للإدارة كخصم وحجم في الوقت ذاته، إلا أن هذه الوضعية زالت بعد فترة من نشأة مجلس الدولة الفرنسي سنة 1872، للتفصيل راجع: مهند نوح، "القاضي الإداري والأمر القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، دمشق، مجلد 20، عدد 02، 2004، ص 190 وما يليها.

جواز توجيه أوامر للإدارة⁶⁹⁹، بمناسبة الفصل في الدعاوى المعروضة عليه، شرط أن لا يحكم بأكثر مما يطلبه الخصوم.

يجوز للقاضي الإستعجالي طبقا للمادة 946 من ق.ا.م.ا توجيه أوامر للمصلحة المتعاقدة أثناء فصله في منازعات الصفقات العمومية، منها الولاية والبلدية، بتصحيح الإجراءات التي مارسها بطريقة معيبة كأن تأمرها: بالإشهار الذي لم تقم به أو إعادة نشره مكتمل البيانات، وكذا أمرها بإستيلاء عرض المترشحين المقصين بصفة غير قانونية⁷⁰⁰، ...الخ.

ب-2- سلطة توقيع الغرامات التهديدية: أقرت مختلف التشريعات الغرامة التهديدية كإجراء يصدره قاضي الاستعجال في مواجهة الإدارة كآلية للضغط عليها قصد حملها على تنفيذ التزاماتها القانونية والقضائية⁷⁰¹، وهذا ما فعله كذلك المشرع الجزائري في مواجهة الإدارة المحجمة عن تنفيذها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، تسري من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم أو من تاريخ التظلم الموجه للإدارة طبقا لما تنص عليه المواد من 980 إلى 987 من ق.ا.م.ا⁷⁰². وهذا بالتحديد ما أكد عليه المشرع في القسم الخاص بالقضاء الإستعجالي في مجال الصفقات العمومية، حيث وردت الفقرة الخامسة من المادة 946 كما يلي: "...ويمكن لها أيضا الحكم بغرامة تهديدية تسري من تاريخ انقضاء الأجل المحدد...".

ب-3- تأجيل إبرام الصفقة لمدة 20 يوما: منح كذلك المشرع الجزائري بموجب المادة 946 من ق.ا.م.ا سلطة تقديرية واسعة في الأمر بتأجيل إبرام عقد الصفقة لمدة 20 يوما إلى غاية الفصل

⁶⁹⁹ - يعرف الأمر الموجه للإدارة على أنه: " الحالة التي يطلب فيها القاضي الإداري من الإدارة أن تتخذ وضعا محددا، ولا يمكن يمكن أن ينصرف إلى إمكانية الحلول محلها، أو اتخاذ القرارات بدلا عنها"، للتفصيل حول التعاريف الفقهية والخصائص التي يتميز بها راجع: مهند نوح، مرجع سابق، ص 187-190.

⁷⁰⁰ - يجب أن نشير أن المشرع استعمل عبارة يجوز ما يعني أن هذه الأوامر تخضع للسلطة التقديرية للقاضي الإداري، للتفصيل انظر: تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، ص 283.

⁷⁰¹ - محمد صقلي حسيني، "إشكالية توجيه الأوامر للإدارة في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب"، مجلة القضاء والقانون، عدد 157، المغرب، 2010، ص 99-102.

⁷⁰² - براهي فايضة، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار الهدى، عين مليلة، 2013، ص 84 وما يليها.

في الطعن المعروف أمامه. ويعتبر هذا التأجيل وسيلة للضغط على المصلحة المتعاقدة، منها البلدية والولاية من أجل تصحيح ما ارتكبته من تجاوزات⁷⁰³.

الفقرة الثانية: رقابة القضاء الكامل على منازعات تنفيذ الصفقات الجماعات الإقليمية

سبق وأن تطرقنا للامتيازات التي منحها تنظيم الصفقات العمومية للمصلحة المتعاقدة، من ضمنها الولاية والبلدية، في مواجهة المتعامل المتعاقد معها في حالة إخلاله بالتزاماته التعاقدية⁷⁰⁴، إلا أن هذا الامتيازات قد لا تستغلها المصلحة المتعاقدة بالشكل الصحيح لتسبب أضرار للمتعاقد معها، مما يستدعي تدخل القضاء الكامل لتصحيح الوضعية⁷⁰⁵، إلى جانب تصحيح الآثار الناتجة عن عدم أدائها لالتزاماتها (أولا) وفي ذات الوقت قد لا تؤدي الامتيازات الممنوحة للإدارة بنتيجة مع المتعاقد معها بالتالي قد تلجأ للقضاء لإجباره على تنفيذها (ثانيا)، وطبقا للمادة 800 من ق.ا.م.ا، وباعتبار الولاية والبلدية هي الأطراف المتعاقدة فان هذه المنازعات تدل في إطار منازعات القضاء الكامل.

أولا: المنازعات الناشئة عن إخلال الجماعات الإقليمية بالتزاماتها

تقع على عاتق المتعامل المتعاقد مع الإدارة جملة من الالتزامات لتنفيذ الصفقة على أحسن صورة، وفي حال الإخلال بها تضاف على ذمته جملة من الالتزامات الأخرى، في الوقت الذي تتحقق فيه للإدارة جملة من السلطات قصد تسوية الوضعية، إلا أنه في حال تعسفها في ممارستها لامتيازاتها إلى درجة الإضرار بمصالح المتعاقد معها، فإنه يحق لهذا الأخير اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة لرفع دعوى⁷⁰⁶، لا تخرج عن الصور التالية:

⁷⁰³ - وردت الفقرة الأخيرة من المادة 946 من القانون رقم 09-08، يتضمن ق.ا.م.ا. مرجع سابق. كما يلي: "...ويمكن لها كذلك وبمجرد أخطارها، أن تأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات ولمدة لا تتجاوز عشرين 20 يوما".

⁷⁰⁴ - راجع الصفحات 129 و 130 من هذا البحث.

⁷⁰⁵ - طيبي سعاد، " دور القاضي الإداري في تسوية منازعات الصفقات العمومية"، مجلة صوت القانون، عدد 01، خميس مليانة، 2014، ص 270 وما يليها.

⁷⁰⁶ - للتفصيل راجع بولكوار عبد الغني، " المنازعات الناشئة بعد إبرام الصفقات العمومية"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، القطب الجامعي تاسوست، جيجل، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011، ص 241 وما يليها.

أ- المنازعات الناشئة ضد الإدارة عن سلطة الإشراف والرقابة

سبق وأن بينا أن المشرع قد كرس حق المصلحة المتعاقدة في الإشراف والرقابة غير أنه تعسفها في أدائها لهذه السلطة، كاستخدامها لأغراض ذاتية، لا علاقة لها بالمصلحة العامة، يمكن أن يكون سببا للمساءلة أمام القضاء.

ب- المنازعات الناشئة عن سلطة توقيع الجزاء

أقر المشرع في تنظيم الصفقات العمومية، بعض وسائل الضغط التي تتخذها السلطة المتعاقدة في حال تأخر المتعاقد معها في أداء التزاماته في ميعادها، أو أدائها بشكل غير لائق، ومن من ضمن هذا الضغوطات كما سبق و أن بينا، الجزاءات المالية، وسحب العمل منه لصالح مقاول آخر على حسابه،...، وقد ترتقي إلى درجة فسخ العقد⁷⁰⁷.

يكمن دور القضاء في هذه الحالة في حماية دور المتعاقد مع الإدارة في حالة لجوئه إليها طلبا لمنع تعسف المصلحة المتعاقدة، إذا كانت درجة الخطأ المرتكب منه لا تتلاءم وتناسب مع الجزاء المفروض عليه.

ج- المنازعات الناشئة عن سلطة تعديل العقد

يعتبر امتياز تعديل العقد الإداري، قرينة واضحة على خصوصيته، قصد تغليب المصلحة العامة. تنصب على عنصر أو أكثر من العناصر المتفق عليها في العقد⁷⁰⁸. غير أنه حتى وإن كانت هذه السلطة متروكة لملائمة الإدارة، إلا أنه لا بد من إحاطتها بجملة من الضوابط حماية لمبدأ المشروعية، كما أنه لا يجب أن تتمادى المصلحة المتعاقدة إلى درجة تحويله إلى عقد جديد ضد رغبة المتعامل المتعاقد، وفي حالة تضرره يمكنه رفع دعوى قضاء كامل، ليراقب القاضي مدى تضرره من التعديلات التي طرأت على العقد، ومدى التزام الإدارة ببنود العقد الأول.

⁷⁰⁷ - للتفصيل أنظر المادة 174 إلى 149 من المرسوم رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،

مرجع سابق، والصفحة 130 من هذا البحث.

⁷⁰⁸ - أنظر من 135 إلى 139 من المرجع نفسه.

د- المنازعات الناشئة عن عدم تمكين المتعامل المتعاقد من حقوقه

يضمن تنظيم الصفقات العمومية للمتعامل المتعاقد مع الإدارة، من ضمنها البلدية والولاية، جملة من الحقوق، مرتبطة في غالبيتها بالمقابل المالي، حيث أنه يحق له الحصول على مقابل مالي إزاء التزامه بالعقد⁷⁰⁹، بينما إذا أصابه ضرر يكون له الحق في التعويض، كما أنه متى واجهته عوامل مرهقة حق له طلب إعادة التوازن المالي، وإذا ما لم تعترف المصلحة المتعاقدة له بهذه الحقوق، فيحق له رفع دعوى قضائية.

نجد أن المشرع بالعودة إلى نص المادة 135 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، قد نص على طريقتين يمكن اللجوء إليهما لحل منازعات الصفقات العمومية، الأسلوب الودي⁷¹⁰ وفي حالة فشله يتم اللجوء إلى القضاء. علما أن منازعات الصفقات العمومية تصنف ضمن منازعات القضاء الكامل، وتتمثل في الدعاوى المتعلقة ببطلان العقود، والدعاوى المتعلقة بالحقوق المالية، وتلك المتعلقة بمراجعة الأسعار والفوائد التأخيرية،...الخ.

ثانيا: المنازعات الناشئة لصالح الإدارة بإخلال المتعاقد في التزاماته

يقع على عاتق المتعامل المتعاقد مع الإدارة، منها الولاية والبلدية، التزامات غير تلك المتعارف عليها في القانون الخاص، حيث انه لا يلتزم دائما ما ورد في العقد فقط، بل يمكن أن يضاف إليه جملة من الأعباء في حالة طرأت ظروف معينة، ويمكن حصر التزاماته فيما يلي:

- أن يقوم المتعامل بالتنفيذ الشخصي للعقد، وتحت مسؤوليته،
- الإلتزام بما ورد من بنود في العقد ودفتر الشروط،
- الإلتزام بمبدأ حسن النية في التنفيذ،
- إحترام الآجال القانونية للوفاء لإنهاء الإلتزامات.

تقصير المتعامل المتعاقد مع الإدارة عن القيام بالتزاماته، سواء بالامتناع أو التأخير عن التنفيذ، عدم القيام به بأسلوب يرضي الإدارة بعدم توافقه مع بنود العقد، يمكن الولاية

⁷⁰⁹ - راجع المادة 96 من المرسوم رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مرجع سابق

⁷¹⁰ - وردت المادة 153 ضمن القسم الحادي عشر من المرجع نفسه، بعنوان "التسوية الودية للنزاعات"، من الفصل الرابع "تنفيذ الصفقات العمومية وأحكام تعاقدية".

والبلدية من اللجوء إلى أعمال الامتيازات المقررة لها قانونا لحمله على الوفاء بالتزاماته. غير أن في حال عدم امتثاله، رغم ذلك ورغم اللجوء إلى الحل الودي يمكن للإدارة اللجوء إلى القضاء من أجل إجباره على الوفاء بالعقد، أو حمله على التعويض.

الفرع الثاني

رقابة القاضي الإداري على الانتخابات: البحث عن الديمقراطية المحلية

يعتبر انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، من أهم الدّعائم التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي، لكونه من الرّكائز الأساسية التي تضمن استقلالية تسيير الجماعات الإقليمية.

لم يخصّص المشرّع الجزائري حيزا للتفصيل في النظام القانوني لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية في قوانين الإدارة المحلية، أي تلك الخاصة بالبلدية والولاية، بل فصل في الأمر بموجب القوانين العضوية الخاصة بالانتخابات، حيث أورد فيه أحكام تتعلق بسير العملية الانتخابية بكل مراحلها، والشروط الواجب توافرها في المترشحين، تحديد نتائج الانتخابات، واليات الرقابة على مجريات العملية الانتخابية في حال حدوث تجاوزات.

كلّف المشرّع الجزائري، بموجب القانون العضوي رقم 16-10،⁷¹¹ إسوة بالقانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، القضاء الإداري، للفصل في المنازعات الانتخابية التي تثور بشأن التجاوزات التي قد تطرأ خلال العملية الانتخابية، خصوصا أثناء عمليات التسجيل في القوائم الانتخابية (فقرة أولى)، والأحكام المتعلقة بانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية (فقرة ثانية)، وذلك دون الإخلال بالمتابعات الجزائية، إضافة إلى منازعات خاصة بسريان العملية الانتخابية (فقرة ثالثة). هذا في انتظار الجديد العملي الذي سيسفر عنه ما أورده المؤسس الدستوري في تعديل 2016، المتمثل في استحداث هيئة وطنية لرقابة الانتخابات⁷¹¹.

⁷¹¹ - من بين المستحدثات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016، هو النص على تشكيل هيئة عليا لمراقبة الانتخابات، وهذا في نص المادة 194 من الدستور، وتطبيقا لها أصدر المشرع القانون العضوي رقم 16-11، المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016، ليحدد فيه مهامها واختصاصاتها، أما عن تشكيلتها فقد تم تنظيمها بموجب مرسوم تنفيذي رقم 16-270، مؤرخ في 29 أكتوبر 2016، يحدد تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة باقتراح=

تقترب الطعون الانتخابية من دعوى الإلغاء في جملة من الخصائص، غير أنها ليست طعنا ضد قرار إداري بالمعنى الفني الدقيق، لأن إعلان نتائج انتخاب، ليس قرارا إداريا، بقدر ما هو إفصاح للإدارة عن إرادة الناخبين، دون تدخل أو إحياء منها⁷¹²، كما أن الدعويين يختلفان من حيث الآثار حيث يمكن أن ينتج عن المنازعة الانتخابية التعديل في الآثار وليس الإلغاء.

الفقرة الأولى: المنازعات الخاصة بالقوائم الانتخابية

يعتبر التسجيل في القوائم الانتخابية، أحد الشروط الواجب على المواطن القيام بها في حال رغبته في ممارسة حقه الدستوري في الانتخاب، وقد حدد المشرع شروط ومكان التسجيل ضمن الفصل الثاني "القوائم الانتخابية"، من الباب الأول "أحكام مشتركة لجميع الاستشارات الانتخابية"، من القانون العضوي 10-16⁷¹³.

يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها على مستوى البلديات، تحت رقابة لجنة إدارية تقوم بمراجعتها في الحالة العادية، خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، بينما تتم مراجعتها في الحالة الاستثنائية بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة⁷¹⁴. تتم خلالها قبول طلبات التسجيل للمواطنين في حال استيفائهم للشروط المطلوبة⁷¹⁵، شطب المسجلين المتوفين، أو الفاقدين للأهلية الانتخاب⁷¹⁶، دراسة طلبات الشطب أو إعادة التسجيل للذين قاموا بتغيير محل إقامتهم. وفي حال عدم اخذ هذه الطلبات بعين الاعتبار مما يشكل خرقا لأحكام هذا القانون العضوي (أولا)، يحق للمتضررين اللجوء إلى الطعن الإداري والقضائي، طبقا للإجراءات المبينة في القانون العضوي رقم 10-16، وق.ا.م.ا(ثانيا).

=أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني، وكذا كفاءات الترشيح لعضوية الهيئة العليا بهذه الصفة، ج.ر.ج.د.ش عدد 63 صادر في 30 أكتوبر 2016.

⁷¹² - للتفصيل حول أوجه التشابه والاختلاف بين دعوى الإلغاء والمنازعة الانتخابية راجع -خلدون نجا، اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، تخصص علم الإدارة والقانون الإداري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد السادس، 200-2002، الرباط، ص 25.

⁷¹³ - راجع المواد من 09 إلى 13 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷¹⁴ - راجع المادة 14 من المرجع نفسه.

⁷¹⁵ - وردت شروط التسجيل في نص المادة 03 من المرجع نفسه: "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانين عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

⁷¹⁶ - تتلخص أسباب الشطب في تحقق الموانع الواردة في نص المادة 05 من المرجع نفسه، إضافة إلى حالة الوفاة.

أولاً: صور منازعات القوائم الانتخابية

منح المشرع للناخبين وممثلي الأحزاب ضماناً للشفافية، حق الاطلاع على القوائم الانتخابية، طبقاً لنص المادة 22 من القانون العضوي 10-16، التي تنص: "تلزم السلطات المكلفة بتنظيم الانتخابات بوضع القائمة الانتخابية بمناسبة كل انتخاب تحت تصرف الممثلين المؤهلين قانوناً للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار. توضع القوائم الانتخابية تحت تصرف الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

ولكل نائب الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه.

تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"⁷¹⁷. وبعد الاطلاع عليها، وفي حال ملاحظتهم ووقوفهم على تجاوزات أو نقائص، يحق لهم اتخاذ التدابير المنصوص عليها ضمن القانون العضوي المذكور أعلاه، حيث تتمثل التجاوزات التي يمكن أن تمس القوائم الانتخابية، وتطرق إليها المشرع في الحالات التالية:

أ-عدم الاستجابة لطلبات التسجيل

طبقاً للمادة 03 من القانون العضوي رقم 10-16، يحق لكل من يحمل الجنسية الجزائرية، يبلغ من العمر 18 سنة، متمتع بالحقوق المدنية والسياسية، تقديم طلب بالتسجيل في القوائم الانتخابية في مصالح البلدية المخصصة لذلك، ناهيك عن طلبات التسجيل بسبب تغيير الإقامة. غير أنه في حال عدم الاستجابة لطلبه رغم توفر الشروط فيه، وعدم وجود إحدى الموانع الواردة في نص المادة 05 من القانون ذاته⁷¹⁸، جاز له رفع طعن إلى رئيس اللجنة الإدارية البلدية، للمطالبة بتدوين اسمه ضمن قائمة الناخبين⁷¹⁹.

⁷¹⁷ - تقريباً نفس المحتوى كرسه في نص المادة 18 من القانون العضوي الملغى 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷¹⁸ - لخص المشرع موانع التسجيل ضمن القوائم الانتخابية رغم توفر الشروط الأخرى للترشح في المادة 05 من المرجع نفسه، كما يلي: "لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:

- سلك سلوكاً أثناء الثورة التحريرية مضاداً لمصالح الوطن،

- حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره،

- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجنج التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقاً للمواد 09 و09 مكرر و14 من قانون العقوبات،

- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره،

- تم الحجز القضائي أو الحجر عليه،...

⁷¹⁹ - المادة 18 من المرجع نفسه.

ب-الإبقاء على تسجيل ناخبين مغفلين

تعتبر الوفاة والحكم بعقوبات ماسة بالحرية الواردة في المواد 09، 09 مكرر و14 من قانون العقوبات، شهر الإفلاس، والحجز والحجر، إحدى الأسباب التي تؤدي بمصالح البلدية المعنية بمراجعة القوائم الانتخابية، بعد تبليغها خلال المراجعة العادية والاستثنائية، من قبل مصالح الحالة المدنية، والنيابة العامة، ناهيك عن طلب الشطب من الناخب نفسه بسبب تغيير الإقامة، من الأسباب التي ينتج عنها الشطب من القوائم الانتخابية.

في حالة ملاحظة الإبقاء على تسجيل ناخبين، الواجب شطبهم أو المسجلين دون وجه حق، بسبب تصنيفهم ضمن الحالات المعلن عنها في المادة 05، أو المكرر تسجيلهم في عدة قوائم، جاز لممثلي الأحزاب السياسية، أو ذوي مصلحة، رفع شكوى أمام المصالح المعنية⁷²⁰. وفي حالة وقوع مصالح البلدية في أخطاء، أثناء مراجعة القوائم الانتخابية، وذلك بشطب ناخب دون وجه حق جاز كذلك للناخب، طبقا لكل ما سبق تقديم طعن لتصحيح الوضعية، في الآجال القانونية المحددة لذلك.

ثانيا: إجراءات مباشرة المنازعة المتعلقة بالقوائم الانتخابية

فصل المشرع في القانون العضوي رقم 16-10، على غرار القانون العضوي رقم 12-01 الملغى، في الإجراءات والمواعيد الواجب مراعاتها قبل وخلال اللجوء إلى القضاء الإداري للفصل في الإشكالات التي تثور بشأن القوائم الانتخابية، حيث حدد في نص المادة 20 منه، على وجوب تقديم الاعتراضات على التسجيل أو الشطب خلال 10 أيام الموالية لإنهاء عملية المراجعة العادية للقوائم⁷²¹، ويمكن أن تخفض إلى 05 أيام في حالة المراجعة الاستثنائية، فيما كانت المدة 15 يوما

⁷²⁰ - راجع المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-10 يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷²¹ - حيث وردت المادة 20 كما يلي: " يجب تقديم الاعتراضات على التسجيل أو الشطب المذكورين في المادتين 18 و19 من هذا القانون العضوي خلال العشرة (10) أيام الموالية لتعليق إعلان اختتام العمليات المذكورة في المادة 17 من هذا القانون العضوي.

يخفض الأجل إلى خمسة (5) أيام في حالة المراجعة الاستثنائية.

تحال هذه الاعتراضات على اللجنة الإدارية الانتخابية المنصوص عليها في المادة 15 و16 من هذا القانون العضوي، التي ثبت فيها بقرار في أجل أقصاه ثلاثة (3) أيام.

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ... أن يبلغ قرار اللجنة الإدارية الانتخابية في ظرف ثلاثة (3) أيام كاملة إلى الأشخاص المعنيين، بكل وسيلة قانونية".

في القانون العضوي رقم 97-07⁷²²، مع إمكانية تخفيضها إلى 08 أيام.

استوجب في نص نفس المادة على اللجنة الإدارية التي تلقت الطعون، الفصل فيها بقرار في أجل أقصاه 03 أيام من تاريخ تسلم الطعن، على أن يقوم رئيس البلدية بتبليغه للطاعن خلال 03 أيام من تاريخ صدوره، بينما كانت المدة الممنوحة للجنة للرد على الطعون هي 05 أيام. وفي حال عدم تقبل الطاعن ردّ اللجنة الإدارية الانتخابية، يحق له استينادا إلى نص المادة 801، من ق.ا.م.ا.، والمادة 21 من القانون العضوي رقم 16-01 رفع طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية المختصة، في أجل 05 أيام من تاريخ التبليغ، وفي حال عدم تلقيهم تبليغ من اللجنة، يمكن تسجيل الطعن في ظرف 08 أيام من تاريخ تقديم الطعن الإداري⁷²³.

أعفى المشرع المعني بالأمر من دفع المصاريف القضائية، على أن يتم تبليغ الحكم بإشعار عادي خلال 03 أيام من إصداره، ويكون نهائيا لأي شكل من أشكال الطعن القضائي.

الفقرة الثانية: منازعات الترشح لعضوية المجالس المحلية

خصص المشرع الفصل الأول "الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية"، من الباب الثاني من القانون العضوي رقم 16-01، للتفصيل في الشروط المفروض توافرها والموانع الواجب تفاديها من قبل المترشحين لعضوية المجالس المحلية المنتخبة⁷²⁴.

يتقدم المواطنین الراغبين في الترشح في شكل قوائم، يكون العدد في كل قائمة مساويا لعدد المقاعد المطلوب شغلها، ناهيك عن عدد من المستخلفين لا يقل عن 30 بالمائة من عدد المقاعد، على أن يكون الترشح بتصريح من أحد أعضاء القائمة، أمام مصالح الولاية قبل 50 يوما من تاريخ الاقتراع⁷²⁵.

⁷²² - راجع المادة 17 من القانون العضوي رقم 97-07، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷²³ - راجع المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، مع العلم أن المشرع قد حافظ فيها على نفس الأحكام الواردة في المادة 22 من القانون العضوي المتعلقة بنظام الانتخابات رقم 12-01، مرجع سابق. للتفصيل أنظر: بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 116-117.

⁷²⁴ - للتعرف على هذه الشروط بالتفصيل راجع المواد من 65 إلى 83 من القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷²⁵ - للتفصيل راجع المواد من 71 إلى 76 من المرجع نفسه.

من بين موانع الترشح التي خصها المشرع الجزائري بالذكر في نص المادة 75 و 76 منه، هي الامتناع عن التسجيل في نفس قائمة الترشح لأكثر من مترشحين اثنين ينتميان إلى أسرة واحدة، بالقرابة أو المصاهرة إلى غاية الدرجة الثانية، وعدم إمكانية الجمع بين الترشح في قائمة والتواجد كمترشح إضافي في قائمة أخرى⁷²⁶.

ضمانا لعدم تعسف مصالح الولاية في رفضها قبول ترشيحات المواطنين للموانع المذكورة أعلاه، فرض عليها المشرع تبرير وتعليل رفضها، وتبليغه خلال 10 أيام من تاريخ تقديم الترشح، علما أن هذا الأخير يكون قابلا للطعن فيه خلال 03 أيام من تاريخ تبليغ المعني بالأمر بقرار رفض الترشح. حيث نلاحظ أن المشرع في هذه الحالة لم ينص على وجوب تقديم طعن إداري أمام اللجنة قبل اللجوء للقضاء⁷²⁷.

أكد المشرع أن الفصل في المنازعة من قبل المحكمة المختصة إقليميا، يكون خلال 05 أيام من تاريخ الطعن، وذلك بقرار نهائي يبلغ فورا للوالي والأطراف المعنية، على أن يكون غير قابل لأي من أشكال الطعن الأخرى.

الفقرة الثالثة: منازعات خاصة بالتحضير وتحديد نتائج العملية الانتخابية

تمر العملية الانتخابية بعدة مراحل، تتضمن مراجعة القوائم الانتخابية، تقديم الترشيحات، تنظيم مكاتب التصويت، تنظيم عملية الاقتراع، عملية الفرز، تحديد النتائج... الخ، خص المشرع كل مرحلة بأحكام معينة، ومن بينها تلك التي كان صريحا في إخضاعها للرقابة القضائية، والمتمثلة في عضوية مكاتب التصويت (أولا)، ومرحلة التصويت (ثانيا).

أولا: منازعات العضوية في مكاتب التصويت

يقوم الوالي بتعيين أعضاء مكاتب التصويت الأساسيين منهم والإضافيين، والإعلان عن قائمة أسمائهم، بعد نهاية الفترة المقررة لتقديم الترشيح بفترة 15 يوما، من بين الناخبين المقيمين في الولاية، شرط ألا تربطهم صلة قرابة أو مصاهرة إلى غاية الدرجة الرابعة بالمترشحين المقبولين في القوائم.

⁷²⁶ - راجع المادة 76 و 77 من القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷²⁷ - راجع المادة 78 من المرجع نفسه. علما أنه أبقى على نفس الأحكام السابقة في المادة 77 من القانون العضوي رقم 12-01، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

تسلم قائمة أعضاء المكاتب إلى ممثلي الأحزاب والمترشحين الأحرار، المشاركين في الانتخابات، إضافة إلى تعليقها يوم الاقتراع، علما أن هذه القائمة قد تكون محل تعديل في حالة تقديم اعتراض كتابي معلل ، خلال 05 أيام الموالية من تاريخ تسليمها للمترشحين.

بينما في حالة رفض الاعتراض المقدم، على مصالح الولاية تبليغه للطاعن خلال 03 أيام من تاريخ ايداع الاعتراض، ليكون قرار الرفض محل طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال 03 أيام من تاريخ تبليغ الرفض.⁷²⁸

ضمانا لسرعة الفصل في موضوع المنازعة، للسير في العملية الانتخابية، و طبقا للفقرات الأخيرة من المادة 30 يجب أن تصدر المحكمة حكمها خلال 05 أيام من تاريخ تسجيل الطعن القضائي، بحكم غير قابل للطعن، يبلغ فوار للوالي والأطراف المعنية.

ثانيا: الطعن في مشروعية عملية التصويت

عالج المشرع في نص المادة 170⁷²⁹ من القانون العضوي رقم 10-16، على غرار القانون العضوي 01-12، إمكانية الطعن في صحة عملية التصويت بصفة مغايرة مقارنة لما كان عليه الحال في المادة 92⁷³⁰ من القانون العضوي رقم 07-97، حيث منح بموجب المادة 170 الحق لكل ناخب⁷³¹، كمرحلة أولى إيداع اعتراضه في مكتب التصويت بحد ذاته، على أن يدون ذلك في محضر المكتب، ليرسل إلى اللجنة الانتخابية للولاية كمرحلة ثانية، حسنا فعل المشرع في هذه المرحلة حيث أن هذا الإجراء لم يكن منصوص عليه في القانون القديم.

⁷²⁸ - راجع المادة 30 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷²⁹ - نصت المادة 170 من المرجع نفسه، على ما يلي: " بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، لكل ناخب الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت بإيداع احتجاجه في مكتب التصويت الذي صوت به. يدون هذا الاحتجاج في محضر مكتب التصويت الذي عبر فيه الناخب عن صوته ويرسل إلى اللجنة الانتخابية الولائية. تبت اللجنة الانتخابية الولائية في الاحتجاجات المقدمة لها وتصدر قراراتها في أجل أقصاه خمسة (05) أيام ابتداء من تاريخ استيلائها الاحتجاج.

تكون قرارات اللجنة قابلة للطعن في أجل ثلاثة (3) أيام من تاريخ تبليغها، أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا التي تبت فيها في أجل أقصاه خمسة (5) أيام.

الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن"

⁷³⁰ - راجع المادة 92 من القانون العضوي رقم 07-97، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وللتفصيل أنظر: بعلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2001، ص 99.

⁷³¹ - استعمال المشرع لمصطلح ناخب يعني بالضرورة أنه يشمل المترشحين، لأنه من شروط الترشح هو امتلاك صفة الناخب.

منح المشرع اللجنة الانتخابية الولائية أجل 10 أيام للرد على الاحتجاج من تاريخ استيلائه، مع تداركه الانتقادات الموجهة إليه سابقا في القانون العضوي رقم 01-12، في عدم تحديده الآجال الواجب التقيد بها لتبليغ الاحتجاج للجنة، حيث نص على مدة ثلاث أيام للطعن، وخمسة للفصل في الدعوى كمدة يجب التقيد بها، مع العلم انه أكد على عدم قابلية الحكم لأي أشكال الطعن، على خلاف ما كان عليه الوضع سابقا⁷³².

خلاصة لما سبق يمكن القول أن القاضي الإداري يمكن أن يكون آلية فعالة قصد ضمان مشروعية تسيير الجماعات الإقليمية، وجبر الأضرار الصادرة عنها أو ضدها، غير أنه المشرع الجزائري لم يشملها بأية خصوصية، حيث تخضع أغلب مظاهر الرقابة القضائية الممارسة عليها للأحكام العامة.

⁷³² - نشير إلى أن المشرع قد تدارك في المادة 170 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، المشار إليها النقائص التي كانت تشوب نص المادة 165 من القانون العضوي 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، على النحو التالي:

- نصت الفقرة الأخيرة من المادة 165 على إمكانية لجوء الطاعن إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، للطعن في قرار اللجنة الانتخابية الولائية بخصوص عملية التصويت وبالتالي الطعن في النتائج، دون ذكر المدة القانونية الواجب التقيد بها، حيث نص في القانون القديم أن المدة لا تتجاوز يومين من تاريخ إعلان النتائج.

- من بين النقائص التي نلاحظها كذلك على المادة 165 هو عدم تأكيد المشرع على المدة الواجب مراعاتها للفصل في المنازعة، خلافا للقانون القديم الذي لا تتجاوز فيه المدة 05 أيام، حيث كان من الأحسن تقييد القاضي بأجل قصيرة.

- من بين الاختلافات الواردة كذلك، هو نص المشرع في المادة 92 من القانون العضوي رقم 07-97، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، على أن حكم المحكمة بشأن منازعات التصويت يكون ابتدائيا ونهائيا، وقابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في ظرف 10 أيام فقط. على خلاف المادة 165، التي وردت فقرتها الأخيرة كما يلي: "...يمكن أن تكون قرارات اللجنة الانتخابية محل طعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا"، نستنتج من سياق هذه الفقرة أن الحكم سيكون قابلا للاستئناف والنقض أمام مجلس الدولة، لعدم وجود نص يؤكد على خلاف ذلك، مما سيؤدي إلى التأخر الأكيد في تنصيب المجالس التي تكون نتائج التصويت بخصوصه محل منازعة قضائية.

المبحث الثاني

خضوع الجماعات الإقليمية لرقابة القاضي العادي:

بين المحافظة على الممتلكات والوقاية من الفساد

نتيجة انهيار المعيار العضوي كمقياس على اختصاص القضاء الإداري، لثبوت عدم نجاعته في ظل التطورات الحاصلة في نشاطات الهيئات الإدارية، من ضمنها الجماعات الإقليمية، أورد المشرع الجزائري استثناءات⁷³³ سلبية على اختصاص القضاء الإداري، للنظر في مواضيع بعض الدعاوى التي حتى وإن كانت فيها الإدارة طرفاً، استينادا إلى المعيار الموضوعي، يكون فيها القاضي العادي هو صاحب الاختصاص (مطلب أول).

في ظل اختصاص القضاء الجنائي في مكافحة ظاهرة الفساد بكل أشكالها، التي طالت الجانب الإداري والمالي، والتي استفحلت في الإدارة الجزائرية بشكل عام، حيث لم تسلم منها الجماعات الإقليمية، رغم تعدد صور الرقابة التي تخضع لها، لذا وجب تدخل القاضي الجنائي لقمع التجاوزات التي تحدث بموجب تنظيم و تسيير الجماعات الإقليمية (مطلب ثان).

⁷³³ - لم ينص المشرع على اختصاصات سلبية فقط، بل نص كذلك على استثناءات ايجابية، حيث ورغم القيام ببعض النشاطات من طرف أشخاص غير منتمية للإدارة العامة، إلا أنها تخضع في بعض منازعاتها بمناسبة أدائها لتلك النشاطات للقضاء الإداري، وذلك في الحالات التالية:

- حصول تلك الهيئات أو المؤسسات على عقود الإمتياز، تطبيقاً لنص المادة القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 13 انفي 1988، على "عندما تكون المؤسسة الاقتصادية مؤهلة قانوناً لتسيير مبان عامة، أو جزء من الأملاك العامة الاصطناعية وذلك في إطار المهمة المنوطة بها، ليضمن تسيير الأملاك العامة طبقاً للتشريع الذي يحكم الأملاك العامة. وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقاً لعقد إداري للامتياز ودفتر الشروط، وتكون المنازعة المتعلقة بملحقات عامة من طبيعة إدارية".

- أن تكون المؤسسة العامة مؤهلة لممارسة السلطة العامة، تطبيقاً للمادة 56 من القانون نفسه، "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانوناً لممارسة صلاحيات السلطة العامة، وتسلم بموجب ذلك، وباسم الدولة ولحسابها ترخيصات وانجازات وعقوداً إدارية أخرى، فكيفيات وشروط حماية هذه الصلاحيات وكذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقاً موضوع نظام مصلحة يعد طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به".

طبقاً لها تخضع المنازعات المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة"، راجع أيضاً: بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 52-62.

المطلب الأول

الاستثناءات الواردة على الاختصاص الموضوعي للقضاء الإداري

استبعد المشرع في ظل ق.إ.م.أ رقم 09-08 نظر القضاء الإداري، لبعض من مواضيع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها. لأنه فضل المعيار الموضوعي على العضوي في بعض نصوص ق.إ.م.أ (فرع أول)، إلى جانب نصوص قانونية أخرى (فرع ثان)، مما يدفعنا للقول أن المشرع اعتبر هذا الأخير معيار تكميلي لاختصاص القضاء الإداري⁷³⁴.

الفرع الأول

الاختصاص السلبي للقضاء الإداري بموجب ق.إ.م.أ

منح المشرع الجزائري القضاء الإداري ولاية النظر في المنازعات التي تثور بشأن الأشخاص الإدارية ونشاطاتها، بموجب المواد 800 و 801 من ق.إ.م.أ، غير أن هذه الولاية لا تتصف بالإطلاق، بسبب سنه لاستثناءات تنقل الاختصاص من القاضي الإداري، إلى القاضي العادي⁷³⁵، بموجب المادة 802، من القانون ذاته، التي تنص: " خلافا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

⁷³⁴ - قد يثير العمل بالمعيار الموضوعي جملة من الإشكالات أثناء العمل به، تتمثل في:

- يختلف عن المعيار العضوي المنسجم بالبساطة، فهذا الأخير من شأنه تعقيد الإجراءات القضائية خصوصاً تلك المتعلقة بشروط الاختصاص القضائي.

- الأخذ بهذا المعيار يتوجب دراية واسعة من القاضي الإداري والعادي على حد سواء بالقواعد القانونية في كلا التخصصين الإداري والعادي، وهذا الأمر في غاية الصعوبة، خصوصاً بالنسبة للأنظمة التي تبنت ازدواجية القضائية حديثاً.

⁷³⁵ - هذه الاستثناءات ليست حديثة العهد بموجب القانون رقم 09-08، بل سبق وأن نص عليها المشرع في المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154، مرجع سابق، التي وردت كما يلي: " خلافاً لأحكام المادة 07، تكون من اختصاص:

1- المحاكم:

- مخالفات الطرق. - المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المدة للسكن، أو لمزاولة مهنية أو إيجارات التجارية وكذلك في المواد التجارية أو الاجتماعية،

- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن سيارة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية..."

للتفصيل راجع عيبوط محند وعلي، مرجع سابق، ص 103.

1- مخالفات الطرق،

2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية".

نستخلص من خلال نص المادة أن المشرع قد أحال للقضاء الإداري النظر في دعاوى مخالفات الطرق (فقرة أولى)، ومنازعات التعويض عن أضرار تسببها مركبات الدولة (فقرة ثانية). وما يمكن تسجيله حول الاستثناءات التي أوردها المشرع في المادة 802، مقارنة بالمادة 07 مكرر، هو تضيقه لمجال الاستثناءات، حيث أغفل التطرق إلى ولاية القضاء العادي حول منازعات الإيجار ومنازعات المواد التجارية، بسبب الإشكالات التي أثارها في مجال التطبيق⁷³⁶.

⁷³⁶ - أخضع المشرع الجزائري في نص المادة 07 مكرر من قانون ق.إ.م رقم 66-154، مرجع سابق، المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية والأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنية أو للإيجارات التجارية أو الاجتماعية لولاية القضاء العادي، وأسس موقفه في هذا الأمر على كون عقود الإيجار خاضعة للقانون المدني حتى وإن كانت الإدارة طرفا، حيث وردت المادة 324 مكرر كما يلي: "زيادة على العقود التي يأمر القانون بإخضاعها إلى شكل رسمي، تحت طائلة البطلان، تحرير العقود التي تتضمن نقل ملكية عقار أو حقوق عقارية أو محلات تجارية أو صناعية أو كل عنصر من عناصرها، أو التنازل عن أسهم من شركة أو حصص فيها، أو عقود إيجار زراعية أو تجارية أو عقود تسيير محلات تجارية أو مؤسسات صناعية في شكل رسمي، ...".

غير أن هذا الاستثناء وصف بكونه استثناء على استثناء لكون المادة 07 من ق.إ.م كرست المعيار العضوي في ولاية القضاء الإداري على مثل هذا الإيجارات لما تكون الإدارة طرفا، كإيجار البلدية مساحات للأسواق، أو إيجار المذابح...

نتج عن هذا التناقض في أحكام المواد 07 و07 مكرر وأحكام القانون المدني، تناقضا في مواقف الهيئات القضائية، حيث قضت على سبيل المثال الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في القرار رقم 019194 بما يلي: "... يعتبر إيجار البلدية لحقوق الوقوف والذباح في المساحات التابعة لأسواقها، واستئجار التاجر لهذه الحقوق، عقدا إداريا ويخضع النزاع فيه لاختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس"، وقد توالى القرارات القضائية في نفس هذا السياق، ومثاله قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2004/12/17: "أسس المستأنف استئنائه على أحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية كون النزاع يخضع للقانون العادي ما دام يتعلق بإيجار المناقصة وهو سكن وظيفي منح للمستأنف في إطار وظيفته كمعلم في المدرسة، وهو موجود داخل حرم هذه المدرسة، وبطل مباشرة على فنائها، وبالتالي فالانتفاع منه مرتبط بمزاولة الوظيفة فقط، وليس له أي طابع اجتماعي، ولا يتعلق بعلاقة المؤجر بالمستأجر الذي يخضع في نزاعه للقضاء العادي. مما يجعل اختصاص القضاء الإداري ثابتا للنظر في هذه الدعوى، ويستبعد معه الدفع المثار حول عدم الاختصاص النوعي"، مما سبق نجد أن المشرع قد أحسن في عدم إدراجه لهذا الاستثناء في نص المادة 802. بينما فيما يخص منازعات المواد التجارية التي تكون الإدارة طرفا فيها فقد أخضعها المشرع لاختصاص القضاء العادي، غير أن هذا الاستثناء هو الآخر له استثناء يتجلى من خلال تنظيم الصفقات العمومية، فرغم أن هذه الأخيرة صنف ضمن الأعمال التجارية في نص المادة 04 من القانون التجاري الصادر بموجب الأمر رقم 75-59، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 معدل ومتمم، إلا أنه في نفس الوقت تأخذ شكل العقود الإدارية، وهذا ما أكدته محكمة التنازع في القرار الأول الصادر عنها www.joradp.dz، بتاريخ 2000/05/08 عندما قضت: "... من الثابت أن النزاع القائم بين الطرفين، - بلدية الرايس حميدو، ومقاوله انجاز سككيات =

الفقرة الأولى: منازعات مخالفات الطرق

أورد المشرع الجزائري هذا الاستثناء في نص المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية القديم⁷³⁷، وأكد عليه بموجب المادة 802 من ق.ا.م.ا، حيث حافظ فيها على مصطلح مخالفات الطرق، رغم أنه في مشروع القانون استعمل لفظ منازعات الطرق، و نتيجة غموض مصطلح مخالفات الطرق، رأينا أن نبين المقصود منه (أولا)، وصور المخالفات الواردة عليه (ثانيا).

أولا: المقصود بالطرق العامة

تعتبر الطرق العامة جزء من الأملاك الوطنية التي صارت جد متنوعة نتيجة التطورات الاقتصادية والتكنولوجية الحاصلة، حيث تتنوع بين طرق برية، حديدية وأخرى نهريّة. وقد تطرق المشرع إلى تعريف بعض منها، فعلى سبيل المثال نجده عرف الطرق البرية بموجب المادة 02 من القانون رقم 14-01 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها⁷³⁸ على أنها: "...ذلك المسلك المفتوح لحركة المرور..."، نلاحظ أن هذا التعريف ورد عاما، مما يجعلنا نقول أنه يضم كلك الطرق التي تحتوى تمرير أسلاك الاتصالات وغيرها من القنوات.

عرّف الطرق الحديدية من خلال نص المادة 127 من قانون الأملاك الوطنية⁷³⁹، حيث وردت كما يلي: "مشمّلات السكة الحديدية جزء لا يتجزأ من الأملاك العامة الاصطناعية وتحتوي خاصة على الأراضي التي تكون أساس شبكة السكك الحديدية والرص والجوانب والخنادق والردوم وجدران الدعم والمنشآت الفنية والمباني والتجهيزات التقنية لاستغلال الشبكة وإشاراتها وكهربتها وتضم أيضا المحطات بجميع تهيئاتها ومرافقها ومساحات الخزن

= من البناء الجاهز - يرجع الفصل فيه لاختصاص القضاء الإداري، على أساس أن أحد أطرافه هو البلدية تطبقا لمقتضيات المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية"، =
= للتفصيل حول قرارات قضائية في نفس هذا السياق، راجع: بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 74-71.

⁷³⁷ راجع خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، 2005، ص 352 و353.

⁷³⁸ - قانون رقم 14-01، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج.ر.ج.د.ش عدد 46 صادر في 19 أوت 2001، معدل ومتمم بموجب القانون 16-04، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر.ج.د.ش عدد 72 صادر في 13 نوفمبر 2004.

⁷³⁹ - قانون رقم 30-90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.د.ش عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 14-08، ج.ر.ج.د.ش عدد 44 صادر في 03 أوت 2008.

المهياة لها خصوصا وأفنة المحطات والطرق المؤدية لها والمساحات المعدة للوقوف أمامها التي لم تصنف ضمن الطرق وكذلك ورشات الإصلاح كما تلحق بالأمالك العامة التابعة للسكك الحديدية العمارات والمحال والمباني وفنادق المحطات الهوائية وكساكن الأعوان الموجود خارج مشتملات السكك الحديدية ولكنها مرتبطة باستغلالها مباشرة".

أحسن المشرع في تعريفه للسكك الحديدية لكل اللواحق التابعة لها، والمسهلة لنشاطها ضمانا للسلامة المرورية، وقياسا عليها يمكن لنا القول أن مخالفات التي تشمل كل تخريب للبساط الزفتي (تعبيد الطرق)، أو للأشجار والدعائم الحامية من انهيار الطرقات تعتبر بالضرورة مخالفات للطرق.

تعد استنادا لقانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 البلدية المالك الطبيعي للطرق البلدية، والولاية هي مالكة الطرق الولائية، والدولة هي مالكة الطرق الوطنية.

ثانيا: صور مخالفات الطرق في القانون الجزائري

بعد الاطلاع على المنظومة التشريعية الجزائرية، تبين أن المشرع قد نص على تجريم بعض الأفعال تعتبر مخالفات للطرق، بموجب قانون العقوبات، إضافة إلى نصوص أخرى، وربما بسبب عددها الكثير، ووصفها أفعال مجرمة في قانون العقوبات، استثنائها المشرع من ولاية القضاء الإداري.

أ-مخالفات الطرق الواردة في قانون العقوبات

وصف المشرع بموجب مواد متعددة من قانون العقوبات رقم 66-156، المعدل والمتمم جملة من الأفعال المعتبرة جرائم الطرقات، نلخصها فيما يلي:

- الشروع أو القيام بتهديم طرق عمومية، جسور، منشآت صناعية وحديدية، ومنشآت الموانئ والطيران⁷⁴⁰، بواسطة مواد متفجرة،
- تخريب أو هدم مبان أو جسور أو طرق أو منشآت الموانئ⁷⁴¹.

⁷⁴⁰- راجع المادة 401 و 402 من القانون رقم 66-156، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁷⁴¹- راجع المادة 406 من المرجع نفسه.

- إعاقا سير المركبات في الطرق بسبب وضع أشياء معرقله للسير أو جعله غير مأمون، أو إغراق الطريق برفع مصب المياه عن المنسوب المحدد، أو مخالفة السائقين للمسالك المخصصة للمرور⁷⁴²،
- إتلاف أو تخريب الطرق العمومية أو الاستيلاء عليها أو جزء منها⁷⁴³،...

ب- مخالفات الطرق الواردة في نصوص أخرى

نص المشرع في نصوص مختلفة على تجريم بعض الأفعال التي تطال الطرق، وتسبب ضررا سواء للغير أو لأملاك الدولة، نشير إليها فيما يلي:

- ب-1- مخالفات الطرق الواردة في القانون رقم 14-01: سبق وأن أشرنا أن القانون رقم 14-01 يتعلق بحركة المرور عبر الطرق، نص المشرع في بعض مواده على تجريم أفعال تمس بأمن وسلامة الطرق تتمثل في⁷⁴⁴:

- عرقله حركة المرور بوضع أشياء في الطرق،
 - إحداث أضرار بالمسالك العمومية نتيجة الحفر،
 - إلحاق أضرار بالطرق بسبب أخطاء أو تهاون،
 - كل مخالفة للأحكام الواردة في التشريع المنظم للسلامة المرورية.
- ب-2- مخالفات الطرق الواردة في القانون رقم 29-90: يتعلق هذا القانون بالتهيئة والتعمير⁷⁴⁵، الذي منع فيه المشرع بعض التصرفات الضارة بالطرق، تتمحور حول⁷⁴⁶:

⁷⁴² - راجع المواد 408، 444 و 455 من القانون رقم 156-66، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

⁷⁴³ - لمزيد من الاطلاع راجع المواد 459، 460، 462، من المرجع نفسه، للتفصيل أنظر: بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 125-126.

⁷⁴⁴ - راجع المواد 80 إلى 82 و 118 من القانون رقم 14-01، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، مرجع سابق.

⁷⁴⁵ - قانون رقم 29-90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج. عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990. معدل ومتمم بموجب قانون رقم 05-04، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 51 صادر في 15 أوت 2004.

⁷⁴⁶ - راجع المواد 04، 05 وغيرها من المرجع نفسه. للتفصيل راجع: - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 124.

- تشييد بنايات أو سياج داخل المنطقة العمرانية بمسافة اقل من أربعة أمتار من محور الطريق،
- وضع مواد البناء على الطريق العمومي،
- فتح ورشات دون ترخيص مسبق أو دون وضع سياج الحماية للورشة أو لافتة تدل على أشغال إتمام الانجاز.
- ب-3- مخالفات الطرق الواردة في القانون رقم 90-30: نص القانون المتعلق بالأملاك الوطنية، في نص المواد 133 و135 منه على منعه الأفعال التالية التي قد تضر بالسكك الحديدية⁷⁴⁷:
- إقامة أغطية وأكوام التبن والكلأ الجاف وأكداس الحصاد قريبا من مشتملات السكة الحديدية،
- تكويم الأحجار أو المواد القابلة والسريعة الالتهاب قرب السكك الحديدية،
- الحفر قرب السكة التي أقيمت فوق ردوم إلا برخصة قبلية يسلمها الوالي بعد استشارة المصالح التقنية،
- البناء في المساحات العارية المتصلة بحدود مشتملات السكة الحديدية.

الفقرة الثانية: منازعات التعويض عن أضرار تسببها مركبات الدولة

استثنت المادة 802 من ق.ا.م.ا على غرار المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية القديم، منازعات التعويض التي قد تثور بشأن الأضرار التي تسببها المركبات التابعة للدولة، أو البلديات أو الولايات، وهذا بتوفر شروط معينة (ثانيا)، ونرى أن المشرع قد أصاب في إدراجه لهذا الاستثناء استينادا إلى جملة من الأسباب (أولا).

أولا: أسباب إحالة منازعة التعويض للقاضي العادي

سبق وأن أشرنا أن إحالة المشرع بموجب المادة 802 من القانون رقم 09-08، القضايا الرامية إلى طلب التعويض هو امتداد للمادة 07 مكرر من القانون رقم 66-154، ولعل المشرع حافظ على هذا الموقف قياسا على المعطيات التالية:

⁷⁴⁷ - راجع المواد 133 135 من القانون رقم 90-33، يتعلق بالأملاك الوطنية، مرجع سابق.

- تفادي التضارب والتنازع في الأحكام: من بين الأسباب التي دفعت المشرع إلى إدراج هذا الاستثناء على قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154، بموجب الأمر رقم 69-77، وهذا بسبب الخلاف الذي وقع بين الغرفة الجنائية والإدارية بالمجلس الأعلى، حيث تمسكت الغرفة الجنائية بالمحكمة العليا بالمعيار الموضوعي، ورفضت الامتثال للمعيار العضوي المكرس بموجب المادة السابعة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية القديم، وذلك بمناسبة الفصل في نزاع حول حادث تسببت فيه عربة تابعة لإدارة⁷⁴⁸.

استندت في موقفها على كون المحاكم مختصة بالنظر في المسؤولية الجنائية للموظف، إلى جانب اختصاصها بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالمسؤولية المدنية الناجمة عن المركبات التابعة للدولة، كما أنه وبموجب المادة 03 من قانون الإجراءات الجزائية ليس ثمة ما يمنع المحاكم الجزائية من النظر في المخالفات التي لها صلة بأعمال الإدارة العمومية⁷⁴⁹.

- اختصاص القاضي المدني بهذه النوعية من المنازعات: استينادا إلى أحكام القانون المدني، التي اقر فيها المشرع المسؤولية الشخصية⁷⁵⁰ عن الأخطاء المسببة أضرار للغير، إلى جانب تكريسه للمسؤولية عن فعل الأشياء⁷⁵¹، وعن أفعال الغير أي المتبوع⁷⁵²، ولا ضير من تحميل الإدارة مسؤولية التعويض بدلا من موظفيها.

بالنسبة للقاضي المختص في هذه الحالة قد يكون قاضي القسم المدني في الحالة التي ترفع الضحية دعاوها أمام القسم المدني، وقد يكون القاضي الجزائي عندما ينظر بالتبعية للدعوى الجزائية المقامة ضد المتهم⁷⁵³.

⁷⁴⁸ - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 130.

⁷⁴⁹ - راجع المادة 03 من الأمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

⁷⁵⁰ - هذا ما تؤكد نص المادة 124 من القانون رقم 75-58، يتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

⁷⁵¹ - راجع المواد من 134 إلى 137 من المرجع نفسه.

⁷⁵² - راجع المواد من 138 إلى 140 من المرجع نفسه.

⁷⁵³ - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 131.

ثانيا: شروط قيام دعوى التعويض عن أضرار المركبات التابعة للإدارة

بالعودة إلى صياغة المادة 802 السابقة الذكر، نستخلص أنه للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي يتسبب بها عون الإدارة أثناء قيادته لسيارة تابعة للولاية أو البلدية، أمام القضاء المدني، يجب التأكد من توفر النقاط التالية:

- قيام الدعوى على أساس المسؤولية: مسؤولية الإدارة في هذه الحالة تقوم على أساس الخطأ المفترض من الإدارة، منها الولاية والبلدية.
 - ارتكاب الخطأ بواسطة مركبة تابعة للولاية أو البلدية: يشترط لقيام مسؤولية الإدارة في هذه الدعوى، أن تكون المركبة التابعة للجماعة الإقليمية مهما كان نوعها برية أو بحرية، هي الوسيلة التي تسبب فيها السائق ضررا للغير، دون أن يتطرق المشرع في هذه المادة عن إذا ما كان الحادث بسبب أو بمناسبة الوظيفة من عدمه⁷⁵⁴.
 - تسبب أخطاء قيادة المركبات لأضرار: لقيام مسؤولية البلدية أو الولاية عن الأضرار التي تسببها المركبات التابعة لها، يجب أن تتحقق العلاقة السببية بين الخطأ المفترض للإدارة والضرر الذي لحق بالغير.
- يعتبر بالتالي التعويض هو الوسيلة التي قررها المشرع كآلية في يد القاضي المدني، نيابة عن القاضي الإداري، لجبر الضرر الذي تسببها المركبات التابعة للإدارة، منها الولاية والبلدية للغير.

الفرع الثاني

الإختصاصات السلبية الأخرى للقضاء الإداري

استبعاد المعيار العضوي المكرس بموجب المواد 800 و801، من ق.ا.م. والمادة 09 من القانون العضوي رقم 89-01، واعتماد المعيار الموضوعي في بعض المنازعات، لتخضع لولاية القانون الخاص، ليس وليد الاستثناءات المقررة فقط بموجب المادة 802 من ق.ا.م. الحالي، أو

⁷⁵⁴ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 66.

المادة 07 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الملغى فقط، وإنما نجد أساسه كذلك في بعض من النصوص القانونية المتفرقة⁷⁵⁵، تتمثل في:

- المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك⁷⁵⁶،
- المنازعات المرتبطة بالأخطاء القضائية⁷⁵⁷،
- المنازعات المتعلقة بنفي أو إثبات الجنسية⁷⁵⁸،

⁷⁵⁵ - إلى جانب بعض تلك المنازعات أقر الاجتهاد القضائي استثناء آخر يتمثل في أعمال السيادة، طبقا للقرار الوحيد في هذا المجال الصادر عن المحكمة العليا -الغرفة الإدارية- قضية رقم 36473 بتاريخ 07 جانفي 1984، بين السيد "ي ج ب" ووزير المالية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 04، الجزائر، 1989، ص 211، وللتفصيل راجع: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، مرجع سابق، ص 44 و45.

⁷⁵⁶ - منح المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 79-07 المؤرخ في المؤرخ في 21 جويلية 1979، يتضمن قانون الجمارك، ج.ر.ج.د.ش. عدد 30 صادر في 24 جويلية 1979، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 98-01، ج.ر.ج.ع. عدد 61 صادر في 23 أوت 1998، للقضاء العادي سواء في الشق المدني أو الجزائي الفصل في جملة من المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك والاعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق وتسديدها وبمعارضات الإكراه والحجز التحفظي والمصادرة إلى جانب بيع المحجوزات وكل المنازعات المترتبة عن التنفيذ العادي للوظيفة الجبائية لإدارة الجمارك، طبقا لما تؤكده المواد 272، 273، 274، 288، 287، 291، 300. بينما يعقد الاختصاص للقضاء الإداري في باقي المنازعات المتعلقة بالمجال الجمركي كدعاوى الإلغاء والطعون ضد القرارات التأديبية والمنازعات المتعلقة بمسؤولية أعوان الجمارك. بعلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 122.

⁷⁵⁷ - تكون الدولة طرفا في المنازعة الرامية إلى طلب التعويض عن الأخطاء القضائية، ويتعلق الأمر بحالتين أوردهما قانون الإجراءات الجزائية، و يتعلق الأمر ب: - الحالة الخاصة بالتماس إعادة النظر في المواد الجزائية: اخذ المشرع بمسؤولية الدولة عن العمل المعيب لمرفق القضاء في حالة براءة المحكوم عليه بعد التماس إعادة النظر في المواد الجزائية، و بتقرر حق المتضرر بالتعويض بمجرد إلغاء الحكم، وليس أمام الدولة أن تنفي مسؤوليتها إلا إذا أثبتت أن خطأ المتضرر قد تسبب في الحكم، - حالة التعويض عن الحبس المؤقت: نظم المشرع أحكام الحبس الاحتياطي ضمن المواد 123 إلى 137 من القانون رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق، كما أقر بموجب المادة 137 من القانون نفسه، إمكانية منح تعويض للشخص الذي كان محل حبس مؤقت غير مبرر خلال متابعة جزائية انتهت في حقه بصدر قرار نهائي قضى بالبراءة، ففي هذه الحالة تكون الدولة مسؤولة عن التعويض له، إذ يتولى دفعه أمين خزانة ولاية الجزائر العاصمة باعتباره المعني بتنفيذ الحكم بالتعويض، أو أمين خزانة الولاية على المستوى المحلي بصفته مفوضا، مع العلم أن تقدير التعويض تقررره لجنة مختصة على مستوى المحكمة العليا بناء على عريضة تودع لدى المحكمة العليا في أجل أقصاه 06 أشهر من تاريخ البراءة. غير أن الغريب في الأمر أن مجلس الدولة قد خالف أحكام المادة 137 في قراره رقم 5812 لسنة 2003. فما يمكن قوله في هذه الحالة أن هناك إساءة فهم للقانون رغم صراحة المادة 137 من ق.ا.ج.، للتفصيل راجع: بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 136-140.

⁷⁵⁸ - نظم المشرع الجزائري الأحكام المتعلقة بالجنسية بموجب الأمر رقم 70-86، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائري، ج.ر.ج.د.ش. عدد 105 صادر في 08 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فيفري 2005، ج.ر.ج.د.ش. عدد 15 صادر في 27 فيفري 2005، حيث وعلى الرغم من أن اختصاص منح، سحب، استرداد، أو فقدان الجنسية يكون بمرسوم رئاسي، بعد تقديم الطلب إلى وزير العدل، إلا أن المشرع منح القاضي العادي ولاية الفصل في دعاوى الجنسية سواء عن طريق الإحالة أو كدعوى أصلية وهذا تطبقا لنص المواد 37، 38 و39 من المرجع نفسه.

- المنازعات المتعلقة بالأموال الوطنية الخاصة،

- المنازعات المتعلقة بالسجل التجاري⁷⁵⁹،

- الطعن في قرارات مجلس المنافسة⁷⁶⁰.

يتبين من خلال سرد قائمة الحالات المستثناة من ولاية القضاء الإداري، بموجب نصوص خاصة، أن الحالة التي يمكن أن تكون الجماعات الإقليمية طرفاً فيها، هي تلك المتعلقة بالأموال الوطنية، وبالعودة إلى القوانين المنظمة له، يتبين لنا أن معظم حالات النزاع حول الأملاك الوطنية الخاصة خاضعة للقضاء الإداري، باستثناء تلك المتعلقة بالاستيلاء على الأملاك الشاغرة التي لا مالك لها (فقرة أولى)، و منازعات التنازل عن أملاك الدولة الخاصة (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى: حالة الاستيلاء على الأملاك الشاغرة

تؤول ملكية الأملاك التي لا وارث ولا مالك لها استناداً إلى نص المادة 773 من القانون المدني، من ملكية الدولة، حيث نص فيها المشرع على: "تعتبر ملكاً من أملاك الدولة جميع الأموال الشاغرة التي ليس لها مالك، وكذلك أموال الأشخاص الذين يموتون عن غير وارث أو

= أثبتت العديد من التساؤلات والانتقادات حول اختيار المشرع في منح ولاية النظر في هذا النوع من المنازعات لقضاء العادي، بدلاً من القضاء الإداري الذي هو أولى بالفصل فيها، للتفصيل راجع: شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، جزء ثاني، طبعة خامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 100.

⁷⁵⁹ - أنشأ المشرع الديوان الوطني للملكية الصناعية بموجب المرسوم رقم 63-248، المؤرخ في 10 جويلية 1963، J.O.R.A.D.P n° 1963 du 19 juillet 1963، لتتغير تسميته بعد ذلك بموجب المرسوم رقم 73-188، المؤرخ في 21 نوفمبر 1973، ج.ر.ج.د.ش. عدد 95 صادر في 27 نوفمبر 1973، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 90-22 المؤرخ في 18 أوت 1990، ج.ر.ج.د.ش. عدد 36 صادر في 22 أوت 1990، منح المشرع بموجب هذا القانون المركز الوطني للسجل التجاري الطابع الإداري، بالتالي تخضع طبقاً للمعيار العضوي لرقابة القضاء الإداري، غير أن المشرع قد أخرج ما تعلق بمنازعاته مع الغير بخصوص السجل التجاري للقضاء العادي، طبقاً لما هو مكرس في المادة 25 من المرجع نفسه.

⁷⁶⁰ - يعتبر مجلس المنافسة من الهيئات الإدارية المستقلة، التي أنشأها المشرع لضبط السوق، وخصها بمهمة ترقية المنافسة وحمايتها، أنشأها في البداية بموجب الأمر رقم 95-06، المؤرخ في 25 جانفي 1995، ج.ر.ج.د.ش. عدد 09 صادر في 22 فيفري 1995، والغي بموجب القانون رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، ج.ر.ج.د.ش. عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-12، ج.ر.ج.د.ش. عدد 36 صادر في 02 جويلية 2008 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-05، المؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج.د.ش. عدد 46 صادر في 18 أوت 2010.

يصدر مجلس المنافسة آراء في حالة ممارسته للمهمة الاستشارية، وقرارات في حالة فضه للمواضيع المعروضة عليه في إطار الممارسات المنافية للمنافسة، يمكن أن ترقى لمستوى الردع مما قد يؤدي إلى تأثيرها على مراكز الأشخاص، لذلك خولهم المشرع إمكانية اللجوء للقضاء للطعن ضد تلك القرارات. وعلى الرغم من الطابع الإداري لمجلس المنافسة إلا أن المشرع خول للقضاء العادي اختصاص الفصل في الطعون الخاصة بالممارسات المنافية للمنافسة، أما المنازعات الأخرى تبقى خاضعة للقضاء الإداري.

الذين تهمل تركتهم."، ولكي تتم عملية الاستيلاء أو نقل الملكية إلى ذمة الدولة، يجب على الجهات الإدارية المعنية، ومنها الجماعات الإقليمية، إتباع جملة من الإجراءات القانونية.

حدد المشرع الإجراءات الواجب مراعاتها خلال استيلاء الدولة على الملكية الخاصة، في المواد 48، 51، 52 و 53 من قانون الأملاك الوطنية⁷⁶¹، والمواد 89، 90، 92 و 98 من المرسوم التنفيذي رقم 454-91، الذي ينظم شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة⁷⁶²، وتتلخص هذه الإجراءات في:

- قيام الوالي بالتحريات اللازمة عن احتمال وجود ملاك محتملين ،
- القيام بإجراءات الإعلام، وتلقي الاعتراضات،
- اللجوء إلى القضاء بغية الحصول على حكم يقضي بانعدام الورثة ووضع التركة تحت الحراسة القضائية، كما يتضمن هذا الحكم تكليف إدارة أملاك الدولة بتسييرها مؤقتا، غير أنه يمكن لهذه الأخيرة أن تطلب عن طريق الوالي من القسم العقاري المختص الترخيص لها للقيام بالعمليات الضرورية الغير مدرجة في الحكم، الخاصة بتلك الأملاك⁷⁶³

ينعقد اختصاص القضاء العادي، ممثلا في القضاء العقاري، بالفصل في مثل هذه المنازعات، ويؤول بموجبها الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها الأملاك محل الدعوى⁷⁶⁴، وهذا الاستثناء كرسته المادة 51 من القانون رقم 30-90: "إذا لم يكن للعقار مالك معروف أو توفي مالكة دون أن يترك وارثا يحق للدولة المطالبة بواسطة الأجهزة المعترف بها قانونا أمام الهيئات القضائية المختصة بحكم يصح بانعدام الوارث يصدر حسب الشروط والأشكال السارية على الدعاوى العقارية". في إطار استكمال إجراءات الاستيلاء، يتوجب على الوالي، بعد فوات مواعيد الاعتراض على الحكم الأول القاضي بانعدام الورثة، رفع دعوى أخرى

⁷⁶¹ - قانون رقم 30-90، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

⁷⁶² - مرسوم تنفيذي رقم 454-91، مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة، وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، ج.ر.ج.د.ش عدد 60 صادر في 24 نوفمبر 1991.

⁷⁶³ - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 145.

⁷⁶⁴ - راجع المادة 40 من القانون رقم 09-08، يتضمن ق.إ.م.إ.، مرجع سابق.

مستندا على الحكم الأول، لطلب إصدار حكم بالشغور وتحويل الملكية باسم الدولة⁷⁶⁵، غير أنه يجب أن نشير أن الملكية لا تنتقل بصفة نهائية إلى الدولة إلا بعد ثلاثة وثلاثين سنة بوصفها المدة المقرر لتقادم الميراثية العقارية

مما سبق نستنبط أن المشرع قد أصاب في إدراجه لهذا الاستثناء، أي منح الاختصاص للقاضي المدني لكونه المختص في حماية الأملاك الخاصة، لكن رغم وضوح النصوص القانونية في هذه المسألة إلا أنه سبق وأن القضاء الإداري سبق وأن فصل في مثل هكذا منازعة، حيث قبل مجلس الدولة استئنفا رفع إليه من قبل (ب ع د)، وأصدر القرار رقم 167619 المؤرخ في 1999/05/31، ضد مديرية أملاك الدولة لولاية البليدة، متجاهلا كل ما ورد في النصوص القانونية، رغم أن الاختصاص من النظام العام⁷⁶⁶.

الفقرة الثانية: منازعات التنازل عن أملاك الدولة الخاصة

تطبيقا لنص المادة 96 من القانون رقم 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية، يؤول اختصاص الفصل في المنازعات المتعلقة بتبادل الأملاك الخاصة بالمصالح العمومية، منها تلك التابعة للبلدية أو للولاية، فيما بينها أو مع الخواص إلى القضاء العادي.

أثارت نص المادة 35 من القانون رقم 81-01⁷⁶⁷، المتضمن التنازل عن المحلات ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري والحرفي، التابعة للدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مكاتب الترقية والتسيير العقاري، والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، جدلا بسبب غموضها في تحديد الهيئة القضائية التي يؤول إليها الاختصاص في حالة ما إذا شب خلاف أو نزاع بينها وبين الخواص خلال عميلة التنازل عن أملاكها لفائدتهم، حيث صاغ المشرع المادة 35 كما يلي: "يجوز للأفراد المترشحين لشراء الأملاك أن يرفعوا طعنا نزاعيا في حالة رفض تظلمهم إلى الهيئات القضائية التابعة للقانون العام".

⁷⁶⁵ - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 145.

⁷⁶⁶ - المرجع نفسه، ص 146.

⁷⁶⁷ - قانون رقم 81-01 مؤرخ في 07 فيفري 1981، يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 06 صادر في 10 فيفري 1981.

أثارت عبارة "الهيئات القضائية التابعة للقانون العام" غموضاً في نوعية الجهة القضائية، القانون العادي أم الإداري، غير أن فقهاء القانون الإداري فسروها على أنها محاكم القضاء العادي، على أساس أن عملية التنازل عن الأملاك العقارية لتلك الإدارات هي من قبيلة أعمال التسيير التي تنزل فيها الإدارة إلى منزلة الأفراد وليس من قبيل أعمال السلطة العامة، قياساً على ما ذهب إليه المشرع الفرنسي بإسناده للقضاء العادي منازعات الدومين الخاص للدولة⁷⁶⁸.

قضى الناحية العملية القضاء الإداري عكس التفسير الذي تصوره فقهاء القانون الإداري في الجزائر بخصوص المادة 35 من القانون رقم 81-01، باعتباره لكل الأعمال المتخذة تطبيقاً لهذا القانون لا يمكن أن تخضع إلا للقضاء الإداري، وهذا ما يؤكد قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 56291 المؤرخ في 16/07/1988، الذي ألغى قرار غرفة إدارية لدى المجلس بخصوص قرارها بعدم الاختصاص بدعاوى التنازل عن الأملاك، حيث ورد كما يلي: "حيث أن الاجتهاد القضائي للمحكمة العليا مستقر على أن الجهات القضائية الإدارية هي وحدها المختصة بالبت في المنازعات المتولدة عن تطبيق قانون 1981/02/07، وأن الغرفة الإدارية بالمجلس قد أخطأت بالتالي عندما صرحت بعد اختصاصها وأنه يتعين إلغاء القرار"⁷⁶⁹.

تدعم موقف القضاء الإداري بشأن اختصاصه بمنازعات التنازل عن أملاك الدولة بعد إصداره لجملة من القرارات تتضمن نفس المحتوى من جهة، ومن جهة أخرى تبنت محكمة التنازع نفس الرؤية خلال فصلها في تنازع إيجابي⁷⁷⁰، لمحكمة إدارية و قسم عقاري على مستوى محكمة بولاية وهران، في قرارها الصادر بتاريخ 18/05/2008، حيث ورد كما يلي: "...حيث أن

⁷⁶⁸ - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 146.

⁷⁶⁹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 55826 مؤرخ في 16 جويلية 1988، منشور في ساسي جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، جزء 01، مرجع سابق، ص 332 و 333.

⁷⁷⁰ - توجد ثلاث صور لتنازع الاختصاص، - تنازع إيجابي: حين تقضي جهتان قضائيتان إحداها تابعة للقضاء العادي، والأخرى للقضاء الإداري الفصل في الموضوع، ويشترط فيه وحدة النزاع من حيث الموضوع والأطراف والسبب، وان يكون القرار الأخير الصادر عن القضاء العادي أو القضاء الإداري نهائياً، - تنازع سلبي: يتحقق حين تقضي جهتان إحداها تنتهي للقضاء العادي والأخرى للقضاء الإداري بعدم اختصاص بالفصل في النزاع، - تناقض القرارات القضائية: تظهر هذه الحالة إذا رفع النزاع إلى جهة قضائية إدارية أو عادية فقضت باختصاصها وأصدرت قراراً فاصلاً في الموضوع، بعدها يعرض النزاع على الجهة الأخرى و تفصل هذه الأخيرة كذلك في الموضوع، ولتتحقق هذه الحالة من تنازع اختصاص يجب توفر النقاط التالية: - صدور حكمان نهائيان أحدهما من القضاء العادي والآخر من القضاء الإداري، - أن يفصل الحكمان في ذات موضوع النزاع، - تناقض الحكمين مع استحالة التوفيق بينهما، للتفصيل راجع: عدو عبد القادر، مرجع سابق، ص 84-92.

دراسة المستندات والأحكام القضائية المدرجة في الملف تبين تعلق النزاع بالحق في شراء المسكن في إطار القانون رقم 01-81 المؤرخ في 01/02/1981 المتضمن التنازل عن أملاك الدولة وان هذه النزاعات تخضع لاختصاص الجهات القضائية الإدارية طبقا للمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية لأنها تنصب على نزاعات قائمة بين هيئات إدارية وبين المستفيدين من حق التنازل عن أملاك الدولة.

وان الجهات القضائية العادية قد أخطأت عندما تمسكت باختصاصها وانه يتعين بالتالي معاينة وجود تنازع ايجابي في الاختصاص والتصريح بان الجهات القضائية الإدارية هي المختصة والتصريح ببطلان وبلا اثر لقرار المحكمة العليا الصادر 2006/05/10

يتجلى بوضوح من خلال الاطلاع على منطوق هذا القرار عدم وجود تفسير موحد لنص المادة 35 من القانون رقم 01-81، فرغم وضوح قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المذكور سابقا وقرارات المجلس الدولة المشار إليها، إلا أن المحكمة العليا فصلت بموجب قرار صدر عنها في 2006/05/10، بخصوص طعن بالنقض حول منازعة محلها التنازل عن أملاك الدولة فكان حريا بالمشروع الجزائي تعديل المادة 35 لتفادي هذه التناقضات

تعتبر هذه الاستثناءات التي تم التطرق إليها نماذج عن الاختصاص السلبي للقضاء الإداري بموجب نصوص خاصة عندما تكون الإدارة ومن بينها الجماعات الإقليمية طرفا، لأنه توجد استثناءات أخرى من بينها العقود التوثيقية التي تبرمها الإدارة، وهذا ما يؤكد قرار مجلس الدولة رقم 013673، بخصوص منازعة محلها إبطال عقد توثيقي: "...إن الثابت من الملف أن الدعوى الأصلية كان المدعوون فيها يهدفون إلى إبطال العقد التوثيقي الحامل رقم 13/114 المؤرخ في 1997/07/14 والمتضمن بيع الوكالة العقارية ما بين البلديات لكل من ن.ح و ن.ع قطعة أرضية مخصصة للبناء تقدر مساحتها ب 5266م² تحت رقم 08. حيث ثبت إذا من بيعة العقد انه محرر من طرف موثق خاص ومبرم بين أطراف يخضعون للقانون الخاص، ويبقى هذا العقد غير خاضع لرقابة القضاء الإداري ولا لاختصاصه وان وجود إدارة عامة في النزاع -

المجلس الشعبي البلدي للسحاولة- لا يضر في شيء من طبيعة النزاع إذ يبقى من اختصاص القاضي العادي"⁷⁷¹.

يتجلى للعلن من خلال الاطلاع على هذه النصوص القانونية والأحكام والاجتهادات القضائية، كثرة الاستثناءات السلبية الواردة على القضاء الإداري رغم تواجد الإدارة كطرف في النزاع، وهذا يجعلنا نتساءل جدوى الأخذ بالازدواجية القضائية، فكان حريا بالمشعر تقليص هذه الاستثناءات لإضفاء خصوصية ودقة في مجال القضاء الإداري.

المطلب الثاني

القاضي الجنائي: آلية للوقاية ضد الفساد على المستوى المحلي

أولى المشعر عناية للرقابة الإدارية ولرقابة القضاء الإداري، على النشاطات ذات الصلة بالإدارة عموما، من ضمنها الجماعات الإقليمية، ولما كانت بعض الأفعال التي يرتكبها سواء القائمين على تسيير الجماعات الإقليمية أو من تربطهم بها علاقة مصلحة أو من الغير، قد تخرج عن حدود الرقابة الإدارية ولا يختص بها القضاء الإداري، بسبب تكييفها أفعالا يعاقب عليها قانون العقوبات، أو قوانين أخرى، منح للقضاء الجنائي سلطة النظر في تلك التجاوزات وعقاب مرتكبيها، في إطار سعي الدولة الجزائرية لمكافحة الفساد بشتى أنواعه وفي شتى المجالات سواء الفساد الإداري أو المالي الذي تعتبر الجماعات الإقليمية مجالا خصبا لها.

لا يسعنا في هذا المقام التطرق لجميع صور مجالات التجاوزات التي قد تحدث على مستوى الجماعات الإقليمية، إنما سنكتفي بتقديم نماذج عن أفعال جرمها المشعر لها صلة بتسيير الجماعات الإقليمية تتمثل في التجاوزات التي قد تحدث بمناسبة انتخاب المجالس المحلية المنتخبة (فرع أول)، والتجاوزات التي قد تحدث خلال تسيير وتنفيذ المالية المحلية من ضمن صورها التجاوزات في إبرام العقود الإدارية خصوصا الصفقات العمومية (فرع ثان).

⁷⁷¹ - نفس الموقف تبناه مجلس الدولة في القرار رقم 5680 المؤرخ في 11 فيفري 2002، المنشور في سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 897 و898.

الفرع الأول

رقابة القاضي الجزائري على عرقلة سير العملية الانتخابية

نظم المشرع الجزائري ضمن الباب السابع من القانون العضوي رقم 10-16، الموسم بعنوان "أحكام جزائية"⁷⁷²، حيث ودون المساس بأحكام قانون العقوبات، جرم المشرع من خلال القانون المتعلق بنظام الانتخابات بعض الأفعال التي قد يرتكبها المنتخبين، أعضاء اللجان الانتخابية، أو المترشحين، قصد المساس بمصداقية وشفافية الانتخابات، خاصة في مرحلة مراجعة القوائم (فقرة أولى)، ومرحلة التصويت وتحديد النتائج (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: رقابة القاضي الجزائري على التجاوزات الواقعة على القوائم الانتخابية

يتجلى بالعودة إلى المواد من 197 إلى 202 من القانون العضوي رقم 10-16، أن المشرع قد جرم أفعال ماسة بصحة ومشروعية القوائم الانتخابية، وهذه الأخيرة قد يرتكبها المنتخبين أو الموظفين القائمين على مراجعة القوائم الانتخابية، وتكون إما تجاوزات خلال التسجيل في القوائم (أولا)، أو تجاوزات بسبب عرقلة ضبطها (ثانيا).

أولا: التجاوزات المرتكبة أثناء مراجعة القوائم

يمكن أن يقدم المواطنين أو الموظفين المكلفين بضبط القوائم الانتخابية، على أفعال بسوء نية قصد تضخيم المسجلين فيها، كتصرف انفرادي أو بتحريض من ذوي المصلحة، تعتبر تجاوزات يعاقب عليها، نلخصها فيما يلي:

أ- التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية

سبق و أن بينا أنّ التسجيل في القوائم الانتخابية يجب أن يصاحبه استيفاء الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من القانون أعلاه، وكل شخص يسجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة أو نتيجة إخفائه حالة من حالات فقدان الأهلية المذكورة في نص المادة 05، فإنه يعاقب بالحبس وبغرامة مالية طبقا للمادة 197 التي تنص: "يعاقب بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من (4000 دج) إلى (40000 دج) كل

⁷⁷² - وردت سابقا في القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، في الباب الثامن منه.

من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة أو قام عند التسجيل بإخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية التي ينص عليها القانون⁷⁷³.

ب- تسجيل أو شطب الغير دون وجه حق

جرم المشرع كل مخالفة لأحكام المادة 03 و 05 السالف ذكرهما، فكل من قام بتسجيل أو حاول تسجيل أو شطب الغير دون وجه حق، وذلك باستعمال طرق احتيالية كالتزوير أو انتحال الصفة، طبقا لما تؤكد المادة 200 من القانون العضوي رقم 10-16: "يعاقب بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى ثلاثة (3) سنوات وبغرامة من ستة (6000 د.ج) إلى ستين (60000 د.ج) كل من سجل أو حاول تسجيل شخص أو شطب اسم شخص في قائمة انتخابية بدون وجه حق وباستعمال تصريحات مزيفة أو شهادات مزورة.

كما يمكن الحكم على مرتكب الجريمة المذكورة أعلاه، بالحرمان من ممارسة حقوقه المدنية لمدة سنتين (2) على الأقل وخمس (5) سنوات على الأكثر". وفي نفس السياق تنص المادة 198، على معاقبة مرتكبي فعل تسليم أو محاولة تسليم شهادات التسجيل أو الشطب المزورة⁷⁷⁴.

منح كذلك المشرع لممثلي الأحزاب السياسية أو ممثلي المترشحين الحصول والاطلاع على القائمة الانتخابية، مشروطا علمهم إرجاعها في الآجال المحددة، وفي حالة عدم امتثالهم نص المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 207 على عقابهم بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات⁷⁷⁵.

يلاحظ من خلال الإطلاع على المواد المذكورة، أن المشرع لم يتطرق بالإشارة إلى الأسباب التي قد تؤدي بالناخبين أو القائمين على مراجعة القوائم الانتخابية الإقدام على هذه

⁷⁷³ - مقارنة بما ورد في المادة 210 من القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، نلاحظ أن المشرع أبقى على نفس مدة الحبس، لكنه ضاعف من قيمة الغرامة.

⁷⁷⁴ - تنص المادة 198 من القانون العضوي رقم 10-16، مرجع سابق، كما يلي: "كل تزوير في تسليم شهادة تسجيل أو تقديمها أو في شطب القوائم الانتخابية يعاقب عليه بالحبس من ستة (6) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من ستة آلاف (6000 د.ج) إلى ستين ألف (60000 د.ج).

ويعاقب على المحاولة بنفس العقوبة".

⁷⁷⁵ - وردت المادة 207 من المرجع نفسه، كما يلي: "يعاقب بالحبس من سنة (1) إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 4000 د.ج إلى 40000 د.ج كل من امتنع عن وضع تحت تصرف الممثل المؤهل قانونا لكل مترشح أو قائمة مترشحين، القائمة الانتخابية البلدية.... كما يمكن أن يحكم عليه بالحرمان من حق الانتخاب أو الترشح لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات.

ويعاقب بنفس العقوبة كل مترشح أو ممثل قائمة مترشحين يستعمل القائمة الانتخابية البلدية لأغراض مسيئة"

التجاوزات؟ غير أن الإجابة على هذا التساؤل نجده في القانون رقم 01-06 الذي يهدف المشرع من خلاله إلى مكافحة الفساد بجميع أشكاله.

تمت الإشارة سابقا أن مراجعة القوائم الانتخابية تتم من قبل الأعضاء اللجنة الإدارية المذكورين في نص المادة 15 من القانون العضوي رقم 01-12 و الممثلين في: قاض رئيسا، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام للبلدية، ناخبان من البلدية، الموظف المسؤول على الانتخابات على مستوى البلدية والموظفين الخاضعين لإشرافه. يمكن أن تتم التجاوزات التي قد تطل القوائم الانتخابية لأسباب خارجة عن إرادتهم، بسبب الاحتيال أو التزوير الذي يتعمده الناخب، كما يمكن أن تتم بسبب تورط احد منهم نتيجة خضوعه لإغراءات من قبل الغير أو تحقيقا لأغراض شخصية، وفي ظل عدم تطرق القانون العضوي رقم 16-10 لهذه الاحتمالات، نتصور أن القاضي سيفصل في هذا النوع من القضايا في حال عرضها عليه استينادا إلى المواد 25 و33 من القانون رقم 01-06، حيث تجرم المادة 25 رشوة الموظفين العموميين: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200000 د.ج إلى 100000 د.ج:

- 1- كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.
- 2- كل موظف عمومي طلب أو قبل، بكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته".

بينما تنص المادة 33 على نفس العقوبات الواردة في المادة 25 بسبب إساءة الموظف لاستغلال وظيفته، حيث وردت كما يلي: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1.000.000 د.ج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه، على نحو يخترق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر".

ثانيا: عرقلة عملية مراجعة القوائم الانتخابية

تؤكد المادة 199 عن وجوب المعاقبة بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 6000 د.ج إلى 60000 د.ج كل شخص مواطنا كان أم موظفا، يعترض أو يؤخر عملية ضبط و مراجعة القوائم الانتخابية و بطاقات الناخبين، أو يقوم بإتلافها، إخفاءها، تحويلها أو تزويرها، حيث وردت الفقرة الأولى من المادة 199 كما يلي: " يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في نص المادة 198 من هذا القانون العضوي، كل شخص يعترض سبيل عمليات ضبط القوائم الانتخابية أو يتلف هذه القوائم أو بطاقات الناخبين أو يخفيها أو يحولها أو يزورها. وإذا ارتكب موظف مخالفة عند ممارسة مهامه أو في إطار التسخير، فإن هذه المخالفة تشكل ظرفا مشددا وتترتب عليها العقوبات المنصوص عليها".

الفقرة الثانية: رقابة القاضي الجزائي للتجاوزات الواقعة على عملية التصويت والفرز

خصص المشرع الفصل الثالث الوارد في الباب الأول من القانون العضوي رقم 10-16 الموسوم ب "الاقتراع"، الذي قسم بدوره إلى أقسام. نظم في القسم الأول منه أحكام العملية التحضيرية للاقتراع، بينما خصص القسم الثاني للأحكام المتعلقة بعملية التصويت وفرز الأصوات، وتعتبر كلها أحكاما واجبة الاحترام والتنفيذ، من قبل الناخبين، المترشحين، ممثلي الأحزاب، واللجان القائمة على صحة العملية الانتخابية، تحت طائلة العقوبات الجزائية التي صرح بها المشرع في القانون ذاته، الذي أحال بدوره لقانون العقوبات والقانون رقم 01-06 المتعلق بمكافحة الفساد. وبعد التمعن فيها يتجلى أنه جرم أفعالا تتعلق بعملية التصويت بحد ذاتها (أولا)، وأخرى مرتبطة بعملية الفرز وتحديد النتائج (ثانيا).

أولا: رقابة القاضي الجزائي للتجاوزات الواقعة خلال عملية التصويت

يتم بقرار من الوالي التصويت في مكاتب التصويت الموزعة على الدوائر الانتخابية، وتكون المكاتب تحت إشراف موظف معين ومسخر من الوالي، ويقع على عاتق هذا الأخير إلى جانب أعضاء المكتب الآخرين، العمل على مراعاة أحكام القانون العضوي رقم 10-16 لضمان شفافية ونزاهة الانتخابات، والإعلان عن التجاوزات خلال التصويت تحت طائلة العقاب، خصوصا تلك التي تتم دون وجه حق، أو تلك الأفعال الماسة بأمن وسلامة الناخبين والعملية الانتخابية.

أ- التصويت دون وجه حق

يحق للناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية التوجه لمكاتب التصويت في اليوم المحدد للاقتراع، شرط عدم توفر إحدى الحالات الواردة في المادة 05 من القانون العضوي رقم 16-10 السابق الإشارة إليها، و في حالة حدوث العكس فإن المشرع قد تصدى للمخالفين بجملة من العقوبات يصدرها عليهم القاضي الجزائي في حال ثبوت الجرم عليهم. وبموجب المواد 214 و 215 من القانون ذاته يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاثة سنوات، وبغرامة من 4.000 د.ج إلى 40.000 د.ج ، كل من ارتكب الأفعال التالية⁷⁷⁶:

- كل من صوت عمدا وهو فاقد لحقه بالتصويت بسبب فقدان حقوقه المدنية والسياسية بعد التسجيل،
- كل من صوت باسم مزيف أو مستعار،
- كل من صوت عدة مرات بناء على عدة تسجيلات غير قانونية،
- كل من صوت باستعمال شهادات مزورة، كالوكالة المزورة مثلا.

ب- التجاوزات الماسة بسلامة الناخبين وصحة العملية الانتخابية

يفترض أن تتم العملية الانتخابية بكل نزاهة وشفافية، ضمانا لصحة النتائج من خلال منح الناخبين مساحة من الحرية والسرية في التعبير عن اختياراتها، غير أنه يمكن أن يتخلل يوم الاقتراع بعض من التصرفات التي قد يقوم بها الناخبين أو غيرهم من المحرضين من قبل ذوي مصلحة من شأنها التأثير على السير الحسن لعملية التصويت، من خلال التأثير سلبا على الناخبين، أو السير الحسن لعملية التصويت عموما.

⁷⁷⁶ - ورد المادة 201 من القانون العضوي رقم 16-10 ، مرجع سابق، كما يلي: " يعاقب بالحبس من ثلاث (3) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 4000 دج إلى 40000 دج، كل من فقد حقه في التصويت إما اثر صدور حكم عليه وإما بعد إشهار إفلاسه ولم يرد اعتباره، وصوت عمدا في التصويت بناء على تسجيله في القوائم بعد فقدان حقه"، بينما وردت المادة 202 كم يلي: "...، كل من صوت إما بمقتضى تسجيل محصل عليه في الحالات المنصوص عليها في المادة 197 من هذا القانون العضوي، وإما بانتحال أسماء وصفات ناخب مسجل ويعاقب بنفس العقوبة

- كل مواطن اغتنم فرصة تسجيل متعدد للتصويت أكثر من مرة،
- كل مواطن قام بترشيح نفسه في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية في اقتراع واحد".

ب-1- التأثير السلبي على الناخبين: تقتضي الممارسة الديمقراطية تهيئة الظروف الملائمة لحمل الناخبين على الإدلاء بأصواتهم بملء إرادتهم وكل حرية، وأي مساس بهذا المبدأ سواء باستعمال القوة أو أساليب ملتوية أخرى تعد جرائم يعاقب عليها القانون.

شدّد المشرع في نص المادة 205 من القانون العضوي رقم 10-16 و 10 من قانون العقوبات⁷⁷⁷ على معاقبة كل شخص يحول أصوات الناخبين أو يحملهم على الامتناع عن التصويت، بواسطة أخبار وإشاعات مغرضة أو مناورات احتيالية، أو بواسطة التهديد أو التعدي، بعقوبة الحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبالحرمان من الحقوق المدنية والسياسية على الأقل لمدة خمس سنوات، حيث وردت المادة 205 كما يلي: " يعاقب كل من حصل على الأصوات أو حولها أو حمل ناخبا أو عدة ناخبين على الامتناع عن التصويت مستعملا أخبارا خاطئة أو إشاعات افتراضية أو مناورات احتيالية أخرى، بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 6.000 دج إلى 60.000 دج". وفي حال كان سبب عدم توجه الناخبين للتصويت بسبب مؤامرة أو تخطيط سابق على مستوى الولاية أو البلدية، فالعقوبة التي قررها المشرع تتمثل في السجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات⁷⁷⁸.

يعاقب المشرع كذلك كل شخص يؤثر أو يحاول التأثير على إرادة الناخبين لتحويل اختياراتهم، مستعملا وسائل التهريب كالتهديد أو الترغيب كتقديم الهدايا بعقوبات تشمل الحبس والغرامات الواردة ضمن المادة 211⁷⁷⁹ و 213⁷⁸⁰ من القانون العضوي رقم 10-16 والمادة

⁷⁷⁷ - وردت المادة 102 من القانون رقم 66-156 يتضمن قانون العقوبات، كالآتي: " إذا منع مواطن أو أكثر من ممارسة حق الانتخاب بوسائل التجمهر أو التعدي أو التهديد، فيعاقب كل واحد من الجناة من ستة أشهر على الأقل إلى سنتين على الأكثر وبحرمانه من حق الانتخاب والترشيح لمدة سنة على الأقل وخمس سنوات على الأكثر".

⁷⁷⁸ - راجع المادة 103 من المرجع نفسه.

⁷⁷⁹ - وردت المادة 211 من القانون رقم 10-16 يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، كما يلي: " يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشرة (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 100.000 دج، كل من قدم هبات، نقدا، أو عينا أو وعد بتقديمها، وكذلك كل من وعد بوظائف عمومية أو خاصة، أو مزايا أخرى خاصة، قصد التأثير على ناخب أو عدة ناخبين عند قيامهم بالتصويت، وكل من حصل أو حاول الحصول على أصواتهم سوء مباشرة أو بواسطة الغير، وكل من حمل أو حاول أن يحمل ناخبا أو عدة ناخبين على الامتناع عن التصويت بنفس الوسائل.

وتطبق نفس العقوبات على كل من قبل أو طلب نفس الهبات أو الوعود...

⁷⁸⁰ - نصت المادة 213 من المرجع نفسه على ما يلي: " يعاقب بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى سنة (1) وبغرامة من 3.000 دج إلى 30.000 دج كل من حمل ناخبا أو اثر عليه أو حاول التأثير على تصويته مستعملا التهديد سواء بتخوفه ... وإذا كانت التهديدات المذكورة أعلاه مرفقة بالعنف أو الاعتداء، تضاعف العقوبة، دون الإخلال بالعقوبات الأشد المنصوص عليها في قانون العقوبات"

25⁷⁸¹ من القانون رقم 01-06 المتعلق بمكافحة الفساد، والمواد 106 ، 264 ، 266 و 442 من قانون العقوبات⁷⁸².

ب-2- المساس بسلامة عملية التصويت: يمكن أن تعترض العملية الانتخابية جملة من العراقيل بسبب المؤثرات السياسية والأمنية، خصوصا خلال الانتخابات المحلية، مما قد يدفع العديد من الناخبين إلى العزوف عن الإدلاء بأصواتهم، وتفقد بذلك المجالس المحلية للقاعدة الشعبية وللمصداقية، وتفاديا لذلك أقر المشرع جملة من العقوبات في مواجهة الأشخاص الذين قد يرتكبون تجاوزات يوم الاقتراع.

يعاقب على الأفعال التي تهدد أمن موظفي مكتب التصويت والناخبين، بسبب حملهم للسلح، سواء ظاهرا أو مخفيا⁷⁸³، ناهيك عن تجريمه لكل التصرفات التي قد تعكر السير الحسن لسير أعمال مكتب التصويت، أو تؤثر سلبا على حق التصويت بتحويل الأصوات، أو منع تشكل عائقا أمام المترشحين أو ممثليهم⁷⁸⁴، ويعتبر ظرفا مشددا كل من قام بالأفعال المذكورة عن سابق تدبير وتخطيط⁷⁸⁵.

لم يغفل المشرع عن ضمان أمن وسلامة موظفي مكتب التصويت، على غرار ما فعله في القانون العضوي رقم 01-12، حيث أحال في المادة 208 من القانون العضوي رقم 10-16 إلى تطبيق العقوبة المقررة في المواد 144 و 148⁷⁸⁶ من قانون العقوبات لكل من ارتكب جريمة الإهانة ضد أعضائه، حيث تنص المادة على: "تطبق العقوبات المنصوص عليها في المادتين 144 و 148

⁷⁸¹ - تتمثل هذه العقوبة كما سبقت الإشارة إليه في الحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 د.ج إلى 1.000.000 د.ج.

⁷⁸² - تتنوع العقوبات المقررة في المواد 106 ، 264 ، 266 و 442 من القانون رقم 66-156 يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق، بين الحبس، السجن، الغرامة، والحرمان من الحقوق المدنية والسياسية.

⁷⁸³ - حيث يعاقب على هذه الأفعال بالحبس من ستة (6) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات، راجع المادة 204 من القانون العضوي رقم 10-16 يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، التي تقابلها المادة 217 من القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁷⁸⁴ - تتراوح العقوبات في هذه الحالة طبقا للمادة 206 من المرجع نفسه، في الحبس من ستة أشهر إلى سنتين والحرمان من الحقوق المدنية والسياسية لمدة خمس سنوات على الأكثر، أما إذا كانت مقترنة باستعمال السلاح فعقوبة الإكراه البدني قد تمتد من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات.

⁷⁸⁵ - إذا كنت الأفعال مدبر لها مسبقا فالعقوبة ستتراوح بين السجن من خمس إلى عشرة سنوات.

⁷⁸⁶ - تتمثل هذه العقوبات بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة مالية من 20.000 د.ج إلى 100.000 د.ج في حالة الإهانة بالقول أو الإشارة أو التهديد، وبعقوبة حبس من سنتين إلى خمس سنوات في حال استعمال العنف، راجع المواد 144 و 148 من القانون رقم 66-156، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

من قانون العقوبات، على كل من أهان عضو مكتب التصويت أو عدة أعضاء منه أو استعمل ضدهم عنفا أو تسبب بوسائل التعدي والتهديد في تأخير عمليات الانتخاب أو حال دونها". وفي المقابل على أعضاء المكتب الالتزام بكل الإجراءات والأحكام الواردة في هذا القانون لضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية تحت طائلة عقوبة السجن من خمسة إلى عشرة سنوات⁷⁸⁷.

ثانيا: رقابة القاضي الجزائي للتجاوزات الواقعة خلال عملية الفرز

أكد المشرع بموجب المواد 48 من القانون العضوي رقم 10-16 على وجوب بداية عملية الفرز مباشرة فور اختتام عملية الاقتراع، دون انقطاع إلى غاية الانتهاء منها، وإعلان النتائج⁷⁸⁸، يقوم بهذه العملية ناخبون مسجلون في تلك القوائم التابعة لتلك المكاتب بصفتهم فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت، وبحضور الناخبين وممثلي الأحزاب السياسية⁷⁸⁹، ضمانا للنزاهة والشفافية، حيث تنتهي عملية الفرز بتلاوة النتائج والتوقيع عليها من قبل رئيس وأعضاء مكتب التصويت⁷⁹⁰.

يجب أن تتم مرحلة الفرز وحساب الأصوات المشار إليها بعيدا عن أي أشكال التحايل والاعتداء ضمانا للنزاهة واحتراما لرغبة الناخبين، ولضمان ذلك أقر المشرع عقوبات للأشخاص غير الملتزمين بنزاهة هذه العملية، حيث نص جملة من المواد على معاقبة قاسية لكل من قام بسرقة صندوق الاقتراع الذي يحتوي على الأصوات المعبر عنها والتي لم يتم فرزها⁷⁹¹، سواء باستعمال العنف أو دونه.

ضف إلى أنه أقر عقوبة السجن من خمس سنوات إلى عشرة سنوات على كل شخص ونقصد بذلك الفارزون وأعضاء مكتب التصويت، في حال ثبوت قيامهم بإنقاص أو زيادة في

⁷⁸⁷ - راجع المادة 203 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، التي تقابلها المادة 223 من القانون العضوي رقم 01-12، مرجع سابق.

⁷⁸⁸ - راجع المادة 48 من القانون العضوي رقم 10-16، المرجع نفسه.

⁷⁸⁹ - راجع المادة 49 من المرجع نفسه.

⁷⁹⁰ - راجع المادة 50 و 51 من المرجع نفسه.

⁷⁹¹ - تتمثل العقوبة المقررة لهذه الأفعال في السجن من خمس إلى عشرة سنوات، طبقا للمادة 209 من المرجع نفسه إسوة بما كان عليه الحال في المادة 222 من القانون العضوي رقم 01-12، غير أن المشرع في القانون العضوي الساري المفعول رقم 10-16 شدد من العقوبة لحد 20 سنة وبغرامة قد تصل 2.500.000 دج إذا وقع اختطاف الصندوق تحت طائلة العنف.

محضر الفرز، أو في الأوراق أو تشويها أو تعمدهم تلاوة اسم غير الاسم المسجل⁷⁹². وفي نفس السياق يعاقب المشرع في المادة 220 الفارزون وأعضاء مكتب التصويت في حال رفضهم تسليم محاضر الفرز بالحبس من سنة إلى ثلاثة سنوات.

الفرع الثاني

رقابة القاضي الجزائي للتجاوزات الواقعة على المالية المحلية

تعتبر أموال الجماعات الإقليمية من أموال الدولة، يتم تسييرها على شكل ميزانية، تتحدد فيها الإيرادات والنفقات بشكل متوازن في قسبي التسيير والتجهيز والاستثمار، يسهر على تنفيذها رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية، والإدارة المساعدة للوالي تحت إشراف هذا الأخير على مستوى الولاية⁷⁹³، بوصفهما الأمران بالصرف إلى جانب المحاسب العمومي. أما المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية التابعة للولاية والبلدية فالمدير القائم على تسييرها يكون أمرا بالصرف على مستواها.

يتم تحصيل الإيرادات في حدود المسموح به في النصوص القانونية والتنظيمية، بينما النفقات يتم صرفها طبقا لما هو وارد في الميزانية المصادق عليها كمبدأ، والاعتمادات المفتوحة مسبقا والترخيصات الخاصة بصفة استثنائية⁷⁹⁴.

تعتبر العقود الإدارية، خصوصا الصفقات العمومية أهم مظاهر صرف المال العام، لذلك يعتبر مجالا خصبا للفساد بجل صوره، مما حث المشرع على تجريم الأفعال الماسة بنزاهة إبرام الصفقات العمومية إلى جانب أفعال أخرى تمس بالمال العام في القانون الخاص بمكافحة الفساد (فقرة أولى)، كما نص على العقوبات المخولة للقاضي الجزائي النطق بها لردع مرتكبي هذه التجاوزات (فقرة ثالثة)، غير أن هذه العقوبات قد ينفذ منها بعض المخالفين بسبب قيود أقرها المشرع (فقرة ثانية).

⁷⁹² - راجع المادة 207 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بالانتخابات، مرجع سابق.

⁷⁹³ - يمكن للوالي أن يفوض اختصاص الأمر بالصرف لرئيس الدائرة والوالي المنتدب.

⁷⁹⁴ - راجع المادة 182 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، والمادة 164 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: تجريم تجاوزات الموظفين الماسة بنزاهة تسيير المال العام

حدد المشرع الجزائري نطاق تجريم التجاوزات الواقعة على الممتلكات والأموال العامة، ضمن أحكام قانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد، وبعد الاطلاع عليها يتبين أنها قد ترتكب من قبل المواطنين⁷⁹⁵ أو من قبل الموظفين، وهذه الأخيرة التي تعرف تفشياً ظاهراً في المجتمع الجزائري، لذا حرص المشرع على إدراجها بالتفصيل في قانون الوقاية من الفساد، سنخصها بالدراسة ضمن هذه الفقرة.

سعى المشرع من خلال إصداره للقانون رقم 01-06 إلى وضع التدابير اللازمة للوقاية من الفساد الإداري والمالي⁷⁹⁶، قصد الحفاظ على المال العام، بعد أن كانت هذه التدابير منصوص عليها في قانون العقوبات قبل إلغائها سنة 2006.

خصص فيه الباب الرابع من قانون الوقاية من الفساد، الموسوم بعنوان التجريم والعقوبات وأساليب التحري، رشوة الموظفين العموميين، لتجريم التجاوزات الحاصلة على المال العام والتي تتلخص في الجرائم المتعلقة بمنح الامتيازات غير المبررة والتي تتمثل في جنحة المحاباة واستغلال النفوذ (أولاً)، جريمتي الرشوة وأخذ فوائد بصفة غير قانونية (ثانياً)، وجرائم سلب المال العام والإضرار به (ثالثاً).

أولاً: الجرائم المتعلقة بمنح امتيازات غير مبررة

ترتكب هذه الجرائم غالباً في مجال الصفقات العمومية، في مرحلة الإبرام على وجه التحديد، فهي تؤثر سلباً على تحقق المنافسة والشفافية في اختيار المتعامل المتعاقد، وتتجلى في جنحة المحاباة واستغلال نفوذ الأعوان العموميين.

أ- جنحة المحاباة في مجال العقود الإدارية

جرم المشرع هذا الفعل سابقاً بموجب المادة 128 مكرر و 128 مكرر 1 من قانون العقوبات، ليعوضها بعد ذلك بالمادة 26 من القانون رقم 01-06، وتعتبر هذه الجريمة جنحة

⁷⁹⁵ - وضع المشرع جرائم الاعتداء على المال العام في قانون العقوبات ونخص بالذكر جرائم التخريب والإتلاف، السرقة، التعدي على العقارات، للتفصيل فيها راجع: - نوفل علي عبد الله صفو الدليبي، الحماية الجنائية للمال العام، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 270 وما يليها.

⁷⁹⁶ - المادة 01 من القانون رقم 01-06، يتعلق بالوقاية من الفساد، مرجع سابق.

واقعة على الأموال، خصوصا خلال إجراءات إبرام الصفقات العمومية، حيث وردت المادة 26 بالصياغة التالية: ""يعاقب...1- كل موظف عمومي يقوم بإبرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقا مخالفا بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء امتيازات غير مبررة للغير...""، تقوم هذه الجنحة بتوفر الأركان التالية:

- **صفة الجاني:** لكي يتحقق التكييف الصحيح لهذه الجريمة يشترط المشرع في نص المادة 26 أعلاه، أن يقوم بها موظف عمومي، وطبقا للمادة 02 من القانون ذاته⁷⁹⁷، يشمل المفهوم الموسع للموظف كل شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا، حيث يتمثل الموظف على مستوى الجماعات الإقليمية في: الوالي، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، الوالي المنتدب، رئيس البلدية، الأمين العام للبلدية، المتصرف الإداري و أعضاء المندوبيات الولاية في حالة حل المجالس المنتخبة، أعضاء اللجان البلدية والولائية⁷⁹⁸، ...

- **الركن المادي والمعنوي:** يتمثل الركن المادي لهذه الجريمة في تمكين الموظف المؤهل قانونا للغير وغالبا يتمثل في التعامل المتعاقد مع الإدارة، امتيازات لا مبررة لها، بمناسبة إبرام عقد أو التأشير أو مراجعة عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق، دون الالتزام بالأحكام التشريعية والتنظيمية السارية النفاذ⁷⁹⁹.

يسمى الركن المعنوي بالقصد الجنائي، والمقصود به تواطؤ الجاني والموظف وتخطيطهما المشترك بتعمد الموظف منحه امتيازات غير مبررة مقارنة بالغير إخلالا بمبدأ المساواة، الشفافية والمنافسة النزيهة.

ب- جريمة استغلال النفوذ

نظم المشرع سابقا هذه الجريمة في المادة 128 مكرر 02 من قانون العقوبات، قبل أن يستبدلها بنص الفقرة الأخيرة من المادة 26 من القانون رقم 06-01، التي وردت كما يلي: ""...كل

⁷⁹⁷ - للتفصيل راجع المادة 02 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁷⁹⁸ - سائر المشرع الجزائري في هذا المقام نفس توجه المشرع الفرنسي، في تجريمه لهذا الفعل وفي توسيعه لمفهوم الموظف، راجع:

- **ANDRE Christophe**, Droit pénal spécial, Dalloz, Paris, 2010, pp.270-274.

⁷⁹⁹ - للتفصيل أنظر: بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجرائم الاقتصادية وبعض الجرائم الخاصة، الجزء 02،

دار هوم، الجزائر، 2006، ص 91-102.

تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص، أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم، ولو بصفة عرضية، بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الاقتصادية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، ويستفيد من سلطة أو تأثير أعوان الهيئات المذكورة من أجل الزيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التممين⁸⁰⁰، من خلال هذا النص القانوني نستخلص أن هذه الجريمة تقوم على الأركان التالية:

- **صفة الجاني:** اشترط المشرع في بداية النص أن يكون الجاني عوناً اقتصادياً من القطاع الخاص باستعماله مصطلحات: تاجر، صناعي، حرفي، مقاول، غير أنه ما فتئ أن وسع من صفة الجاني ليشمل كل الأشخاص الطبيعيين، مما يفهم أن هذا الأخير قد يكون شخصاً طبيعياً ولا يهم إذا كان يعمل لحسابه أو لحساب الغير⁸⁰¹.

- **الركن المعنوي والمادي:** يتحقق الركن المادي بقيام السلوك الإجرامي للأعوان الاقتصاديين في استغلال للنفوذ خلال إبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات الإقليمية، قصد الاستفادة من الزيادة في الأسعار، التعديل في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التممين⁸⁰².

بينما يتحقق الركن المعنوي لهذه الجريمة بتعمد الأعوان الاقتصاديين المذكورين في المادة 26 بسلطة وتأثير الأعوان العموميين في إبرام العقود والصفقات العمومية وانصراف إرادتهم لاستغلال هذه السلطة من أجل تحقيق امتيازات غير مبرر لصالحهم.

⁸⁰⁰ - وردت سوء صياغة في هذه المادة 26 من القانون رقم 01-06، يتعلق بالوقاية من الفساد، على غرار النص القديم في المادة 128 مكرر 02، يستنبط من محتواه وبمقارنته بالنص الفرنسي حيث استعمل المشرع ضمير جمع الغائب هم بدا من ضمير الغائب المفرد في العبارتين: يطبقونها- لصالحهم فالأصح: يطبقها- لصالحه، والهاء في هذا المقام تعود على الجاني: الحرفي، التاجر، الشخص الطبيعي، أو المعنوي.

⁸⁰¹ - لم يكن المشرع قد أدرج مسؤولية الأشخاص المعنوية في هذه الجريمة في نص المادة 128 مكرر 2، لكنه تدارك الأمر في تعديله قانون العقوبات بإدراجها ضمن أحكام الباب الأول مكرر، من المواد 18 مكرر إلى 18 مكرر 03 بموجب تعديل 2004 الذي تم بموجب القانون رقم 04-15، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر.ج.د.ش عدد 71 صادر في 10 نوفمبر 2004، وتعديل 2006 وفقاً للقانون 06-23، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.ج.د.ش عدد 84 صادر في 24 ديسمبر 2006. ثم المادة 26 من القانون رقم 01-06، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

⁸⁰² - ANDRE Christophe , op.cit, p.349.

ثانيا: جرائم الاتجار والانتفاع بالوظيفة

شهدت الأعوام الأخيرة تفشي ظاهرة الفساد الإداري في الإدارات والهيئات العمومية الجزائرية، حيث انتشرت ظاهرة الإخلال بالنزاهة في الوظيفة من قبل الأعوان العموميين، باختلاف مستوياتهم ومراكزهم الإدارية، إلى حد استغلال مناصبهم قصد تحقيق الربح⁸⁰³، ومن بين هذه الأفعال نذكر جريمة الرشوة، وأخذ فوائد غير قانونية، حيث يهدف الموظف من ارتكابهما تحصيل أموال غير قانونية، لهذا وصفناها بجرائم الاتجار بالوظيفة.

أ- جريمة الرشوة

عرّف الأستاذ بوسقيعة جريمة الرشوة كما يلي: "هي الاتجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة أو استغلالها بأن يطلب الجاني أو يقبل أو يحصل على عطية أو وعد بها أو أية منفعة أخرى لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه"، مع العلم أن التشريعات المقارنة قد اختلفت في تجريمها لهذا الفعل⁸⁰⁴.

سبق أن نظم المشرع هذه الجريمة بموجب المواد 126 و127 من قانون العقوبات، التي استبدلها بنص المواد 25 و27 من القانون رقم 06-01، حيث جرم فعل الرشوة بصفة عامة في نص المادة 25 كما يلي: "يعاقب... 1- كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.

⁸⁰³ - إلى جانب جرمي الرشوة و أخذ فوائد غير قانونية، جرم المشرع أفعالا أخرى تتمثل في: استغلال النفوذ، تعارض المصالح، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، راجع المواد 29، 32، 37، 38، من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد، مرجع سابق.

⁸⁰⁴ - تأخذ الدول بنظامين في تجريمها للرشوة، يتمثل الأول في نظام الوحدة: ويقصد بذلك أن هذه الجريمة يحاسب عليها الموظف المرتشي، بينما الراشي يعد شريكا في الجرم، بينما النظام الثاني: يقضي بكون فعل الرشوة يتكون من جريمتين منفصلتين، جريمة المرتشي وتوصف بالرشوة السلبية يقوم بها الموظف المتاجر بوظيفته، و جريمة الراشي التي توصف بالرشوة الايجابية لكونه صاحب المصلحة. للتفصيل راجع: - بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 48 و49، - بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010، ص 9-32.

- CHICA-LEMARCHAND Claudia, Droit pénal spécial, Librairie Vuibert, Paris, 2007, pp.337-312.

- MALABAT Valérie, Droit pénal spécial, 04^e édition, Dalloz, Paris, 2009, pp.391-403.

2- كل موظف عمومي طلب أو قبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته"، نلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرع قد اخذ بنظام ثنائية الرشوة.

ونظرا لخطورة هذه الجريمة، وتأثيرها السلبي على تسيير المال العام، قام المشرع بتخصيص المادة 27 لتجريم فعل الرشوة في مجال الصفقات العمومية، ليشدد من العقوبة المقررة لمرتكبي هذه الجريمة لمساسها بالمال العام والمصلحة العامة⁸⁰⁵، حيث تقوم هذه الجريمة بتوافر الأركان التالية:

- صفة الجاني: تقضي المواد 26 و 27 من القانون رقم 01-06، أن تكون صفة أحد الجناة موظفا، ضمن الموظفين المذكورين في نص المادة 02 من القانون ذاته.

الركن المادي والمعنوي: يتحقق الركن المادي يتحقق لما يتلقى الموظف من الغير أموالا أو غيرها من فوائد غير المستحقة مقابل أداء الموظف أو امتناعه عن عمل لصالح الراشي، في حين أن الركن المادي لجريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية تحدث لما يتلقى موظف لنفسه أو لغيره أموالا بمناسبة التفاوض حول إبرام صفقة عمومية لصالح إدارة، منها الجماعات الإقليمية⁸⁰⁶.

بينما يتحقق القصد الجنائي لدى مرتكب هذه الجريمة، لما تتجه إرادة الموظف مستغلا صفته إلى قبض أو محاولة قبض الأجرة أو المنفعة الغير مشروعة، لأداء عمل أو الامتناع عنه لصالح الراشي الذي يستفيد بذلك من امتيازات دون وجه حق.

ب-أخذ فوائد غير قانونية

كان المشرع قد نظم أحكام هذه الجريمة الماسة بشكل مباشر بالمال العام، في نص المادة 123 من قانون العقوبات، التي استبدلها بنص المادة 35 من القانون رقم 01-06، إسوة بالمشرع

⁸⁰⁵ - وردت المادة 27 من القانون رقم 01-06، يتعلق بالوقاية من الفساد، مرجع سابق، التي جرم فيها المشرع الرشوة في مجال الصفقات العمومية كما يلي: " يعاقب...كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية".

⁸⁰⁶ - HENRI Brigitte, La corruption :un mal endémique, thèse pour obtenir le grade de docteur, discipline : droit public, université Sophia-Antipolis, France, soutenue le 22 juin 2001, p.44.

الفرنسي الذي كرسها تحت مسمى "جنحة التدخل"، بينما سماها المشرع المصري "جريمة التريح"⁸⁰⁷، التي تتمثل في: "تدخل الموظف في عمل أو صفقة تخضع لإدارته أو لإشرافه للحصول على فائدة غير مشروعة"⁸⁰⁸.

لم يخرج المشرع في تكريسه لهذه الجريمة عن فحوى هذا التعريف، حيث وردت المادة 35 كما يلي: "يعاقب... كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر، فوائد من العقود والمزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مدير لها أو مشرفا عليها بصفة كلية أو جزئية، وكذلك من يكون مكلفا بان يصدر بصفة كلية أو جزئية، وكذلك من يكون مكلفا بان يصدر إذنا بالدفع في عملية ما أو مكلفا بتصفية أمر ما ويأخذ منه فوائد أيا كانت"، من خلال هذه المادة يتجلى قيام هذه الجريمة على الأركان التالية:

- **صفة الجاني:** حصرت المادة 35 صفة الجاني في الموظف الذي يزاول و زاول الإدارة أو الإشراف نتيجة اختصاصه وسلطته الفعلية، بصفة كلية أو جزئية على العقود والمزايدات أو المقاولات، أو الموظف المكلف بإصدار إذن بالتصفية والدفع.
- **الركن المادي والمعنوي:** يتجلى الركن المادي لها في استفادة الموظف دون وجه شرعي بحصة من فوائد العقود والمزايدات التي أبرمت تحت إشرافه وإدارتها إلى جانب فوائد من الأوامر بالصرف والتصفية التي يصدرها، مستغلا بذلك منصبه الوظيفي.
- بينما يقوم الركن المعنوي لهذه الجريمة لما يقوم الموظف رغم ادراكه بتفضيل مصلحته الخاصة أو مصلحة الغير على المصلحة العامة، بهدف اخذ فوائد غير مستحقة.

ثالثا: جرائم سلب المال العام

يتعين على الموظفين القائمين بتسيير الأموال والممتلكات العمومية، خصوصا الأمرون بالصرف الرئيسيون والمفوضون، إلى جانب المحاسبين العموميين الرئيسيين والثانويين، إضافة إلى غيرهم من الموظفين المؤهلين، اتخاذ الحيطة والحذر والانصياع للنصوص القانونية والتنظيمية في صرفهم وتحصيلهم لها، تحت طائلة العقاب من قبل القاضي الجنائي الذي يتدخل متى توفرت

⁸⁰⁷ - بوسقيعة أحسن، مرجع سابق، ص 80.

⁸⁰⁸ - المرجع نفسه، ص 79.

أركان الجرائم الفساد الواقعة على المالية العامة، والتي كرسها المشرع ضمن قانون العقوبات والقانون رقم 01-06، والتي يمكن أن ترتكب على مستوى الجماعات الإقليمية، ونخص بالذكر جريمة الاختلاس، جريمة الغدر، وجريمة الإغفاء غير القانوني من الضريبة.

أ- جريمة اختلاس الأموال

عرّفت جريمة الاختلاس بالفعل الذي كان معاقبا عليه في نص المادة 119 من قانون العقوبات، ليستبدلها بعد ذلك بنص المادة 29 من القانون رقم 01-06 التي نص فيها على: "يعاقب... كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمدا وبدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها"، من خلال هذه المادة نستنبط أن أركان هذه الجريمة تتمثل في:

- **صفة الجاني:** لا تقوم هذه الجريمة إلا إذا قام بها موظف بمفهوم المادة 02 من القانون أعلاه، ويشترط فيه أن يكون مشرفا ومسيرا لتلك الأموال بحكم وظيفته أو بمقتضاها وقت ارتكاب الفعل.

الركن المادي والمعنوي: يتحقق الركن المادي لجريمة الاختلاس بتحويل الموظف حيازة المال المؤمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة، إلى حيازة نهائية على سبيل التملك، وقد يقوم الموظف المختلس بتحويل الأموال المختلصة لذمة شخص آخر ليتجاوز فعله الاختلاس ليصير تبديدا للمال العام⁸⁰⁹.

بينما يقوم الركن المعنوي لجريمة الاختلاس والسرقة لما تتجه نية الموظف إلى التملك غير المشروع للأموال الواقعة تحت إشرافه قصد الانتفاع به⁸¹⁰.

ب- جريمة الغدر

على غرار الجرائم الأخرى التي قد يرتكبها الموظفون، نظم المشرع سابقا أحكام جريمة الغدر في نص المادة 121 من قانون العقوبات، ليعوضها بنص المادة 30 من القانون رقم 01-06،

⁸⁰⁹ - CHICA-LEMARCHAND Claudia, op.cit, pp.301-312, - MALABAT Valérie, op.cit, pp.391-403.

⁸¹⁰ - بوسقيعة أحسن، المرجع السابق، ص 31.

التي وردت كما يلي: "يعد مرتكبا لجريمة الغدرويعاقب، كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذين يقوم بالتحصيل لحسابهم"، تتجلى أركان هذه الجريمة في:

- **صفة الجاني:** تقتضي هذه الجريمة أن يكون مرتكبها موظفا بحكم المادة 02، الذي له صلة وشان بالأمر أو تلقي الأوامر بتحصيل الأموال كعائدات الممتلكات، اعانات الدولة، والموارد المالية الأخرى، وتتوفر هذه الصفة في رئيس البلدية، الوالي، المحاسب العمومي، والمفوضين إليهم من قبل هذه الفئة.

- **الركن المادي والمعنوي:** يتمثل الركن المادي لهذه الجريمة في تحصيل ما هو غير مستحق قصد الانتفاع منه دون وجه مشروع، ويستوي أن يتم بناء على أمر أو طلب أو بالتلقي⁸¹¹. في حين يقوم الركن المعنوي لما يكون الموظف القائم بالأمر بالتحصيل أو التحصيل، بطلب أو استحقاق مبلغ يدرك مسبقا أنه غير مستحق الوفاء أو يتجاوز القيمة المطلوبة.

ج- جريمة الإعفاء غير القانوني من الضريبة

يختلف تنظيم المشرع لهذه الجريمة في القانون رقم 06-01 لما كان عليه الحال في المادة 122 الملغاة من قانون العقوبات، حيث كان يجرم فيها فعلين، الأول يتمثل في تحصيل ضريبة غير مستحقة، والثاني الإعفاء مما هو مستحق للدولة. بينما جرم فقط الفعل الثاني بموجب المادة 31 من القانون رقم 06-01، على اعتبار أن الفعل الأول أي التحصيل غير القانوني للضرائب يندرج ضمن الجريمة الغدر المعاقب عليها في المادة 30. حيث وردت صياغة المادة 31 كما يلي: "يعاقب....، كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة، تحت أي شكل من الأشكال، ولأي سبب كان، ودون ترخيص من القانون، من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب والرسوم العمومي أو يسلم مجانا محاصيل مؤسسات الدولة"، يتضح من خلال هذه المادة أن أركان هذا الفعل تتمثل في:

⁸¹¹ - بوسقيعة أحسن، المرجع السابق، ص 72-74.

- **صفة الجاني:** تقتضي هذه الجريمة أن يكون مرتكبها موظفا بحكم المادة 02، الذي له صلة وشان بالأمر أو تلقي الأوامر بتحصيل الضرائب والرسوم والغرامات. وتتوفر هذه الصفة في الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الرئيسيين والثانويين.
 - **الركن المادي و المعنوي:** يتجسد المعيار المادي لها في اتيان الموظف فعلا بإعفاء غير مرخص به من أداء الضرائب أو الرسوم أو الغرامات المستحقة أو التنازل عنها، دون وجه مشروع.
- بينما يتحقق القصد الجنائي في هذه الجريمة لما ينوي الموظف المختص بتحصيل الضرائب والرسوم والغرامات إعفاء المطالبين بها دون ترخيص. تعتبر الجرائم المشار إليها نماذجا عن التجاوزات التي قد تصدر عن الموظفين المخول لهم تسيير المالية العامة، من بينها مالية الجماعات الإقليمية، إلى جانب هذه الأفعال يمكن أن تضاف إليها جريمة استغلال النفوذ، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، الإخفاء⁸¹².

الفقرة الثانية: القيود الواردة على قمع جرائم الموظفين الواقعة على المال العام

تنجر عن كشف الجرائم المرتكبة من قبل الموظفين وشركائهم، والتي تطل المال العام، من بينها الجرائم المرتكبة من قبل موظفي الجماعات الإقليمية، سواء تم اكتشافها عن طريق آليات الرقابة الإدارية من السلطة الرئاسية أو الوصائية، المجالس المنتخبة، أو الهيئات الرقابية الأخرى كمجلس المحاسبة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد⁸¹³... الخ، أو عن طريق شكوى من الغير، أو بتدخل من الشرطة القضائية عن طريق التحري، إحالة المخالفين على القضاء الجزائي قصد محاكمتهم وتطبيق العقوبات الردعية المقررة في إطار مكافحة الفساد. مع العلم أن المشرع لم يفصل فيه في الإجراءات الواجب إتباعها لتحريك دعوى عمومية ضد المخالفين، لذا سيتم تطبيق الإجراءات المقررة في ق.ا.ج⁸¹⁴.

يقتضي المبدأ العام إحالة جميع الموظفين المرتكبين لجرائم الفساد الواقعة على المال العام إلى المتابعة الجزائية، غير أن المشرع قد صاحب هذا المبدأ ببعض القيود تتمثل في:

⁸¹² - راجع المواد 32، 37، 38، 43، من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد، مرجع سابق.

⁸¹³ - راجع الصفحات من 149 إلى 158 من هذا البحث.

⁸¹⁴ - راجع المواد 333 إلى 339 من القانون رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.د، ش عدد 48 صادر في 10 جوان 1966، معدل ومتمم.

الحصول على إذن مسبق⁸¹⁵، شرط الحصول على شكوى⁸¹⁶، والقيام بتحقيق مسبق، وهذا هو القيد الذي قد يحول دون متابعة بعض الموظفين في حال ارتكابهم لجرائم ماسة بمالية الجماعات الإقليمية.

وضع المشرع قيودا على اختصاص النيابة العامة في تحريك دعوى عمومية فور تلقيها لشكوى أو غيرها من الطرق، ضد طائفة من الموظفين العموميين القائمين على تسيير مالية الجماعات الإقليمية، طبقا لنص المادة 573 من ق.ا.ج التي تنص: "إذا كان عضو من أعضاء الحكومة أو أحد قضاة المحكمة العليا أو أحد الولاة أو رئيس أحد المجالس القضائية أو النائب العام لدى المجلس القضائي، قابلا للاتهام بارتكاب جناية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبة تحيل وكيل الجمهورية، الذي يخطر بالقضية، الملف عندئذ، بالطريق السلمي،..."

يتعين بالتالي على وكيل الجمهورية الامتناع عن تحريك الدعوى العمومية إذا كان المشتبه به يشغل منصب والي أو أحد أعضاء الحكومة، إلى غاية إبداء الرئيس الأول للمحكمة العليا لرأيه بعد أن يتسلم الملف من قبل النائب العام للمحكمة العليا الذي يتلقاه بدوره عن طريق السلم الإداري للمشتبه فيه.

يتأكد ما أسلفنا ذكره في تقييمنا لعدم فعالية الرقابة الإدارية على تسيير وتنفيذ المالية المحلية الممارسة من قبل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد حيث نبه المشرع في نص المادة 22 من القانون رقم 01-06 على تقييد حرية هذه الهيئة في اللجوء إلى القضاء الجزائي بل يجب أن تحيل ملفاتها للهيئات السلمية والوصية⁸¹⁷.

⁸¹⁵ - قيد المشرع في نص المادة 127 من دستور 1996 النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ضد نواب البرلمان بسبب تمتعهم بالحصانة البرلمانية، حيث اشترط لتحريكها إما تنازلا صريحا من المشتبه فيه أو إذن من الهيئة النيابة التي ينتهي إليها، حيث ورد نص المادة كما يلي: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب عضو في المجلس الوطني أو مجلس الأمة بسبب جناية أو جنحة إلا بتنازل منه أو بإذن من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه".

⁸¹⁶ - لا تحرك الدعوى العمومية بشأن الجرائم الضارة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو ذات الرأسمال المختلط إلا بناء على شكوى من أجهزة الشركة المعنية، للتفصيل راجع تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، ص 364.

⁸¹⁷ - راجع الصفحة 157 من هذا البحث.

نفس الملاحظة استنبطناها فيما يخص نتائج النشاط الرقابي للمفتشية العامة للمالية، رغم أنها تمارس رقابة بعدية⁸¹⁸، كما لا تختلف الوضعية كثيرا بالنسبة لمجلس المحاسبة، فرغم منح المشرع له بعض الاختصاصات الردعية، إلا أنه شدد ضمن المواد 98 إلى 100 من القانون رقم 20-95، إبلاغ السلطة السلمية والوصية ووزير المالية، مما يعني أن هذا الإجراء يتعدى شخص الوالي ليمس هيئات أخرى كالمحاسبين العموميين⁸¹⁹.

يمكن في النهاية القول أن هذا النوع من القيود قد يجعل تحريك الدعوى أمرا مستحيلا، لأنه قد تطنى الاعتبارات السياسية والحزبية على اعتبارات العدالة. ب أكثر من ذلك كيف المشرع الجرائم المذكورة أعلاه بالجنحة في القانون رقم 06-01، بدلا من الجنائية، علما أن قاضي الجرح له سلطة تقديرية في تخفيف العقوبات إلى حد إيقاف تنفيذها، بالتالي وفي حالة عدم حياد القاضي أو عدم نزاهته وبضغط من ذوي النفوذ قد يفلت مرتكبوا جرائم الفساد من العقاب.

الفقرة الثالثة: تنوع الجزاءات المقررة للجرائم المتعلقة بالمال العام

في ظل تنوع صور الجرائم الحاصلة على المال العام و شدة تأثيرها السلبي على المصلحة العامة، كرس المشرع ضمن قانون الوقاية من الفساد وقانون العقوبات وتنظيم الصفقات العمومية، جملة من الجزاءات التي يمكن للقاضي الجزائي النطق بها في حال ثبوت الجرم على المتهمين، من ضمنهم الموظفين والمتعاملين المتعاقدين مع الإدارة سواء أشخاص طبيعية أو معنوية، حيث تطل هذه العقوبات شخص الجاني (أولا) ودمته المالية (ثانيا).

أولا: العقوبات المقررة على شخص الجاني

أقر المشرع عقوبات تمس بشخص الجاني من خلال عقوبة الحبس وبالعقوبات تمس بسمعته ونشاطه المهني سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا.

⁸¹⁸ - راجع الصفحة 159 من هذا البحث.

⁸¹⁹ - راجع الصفحات من 183 إلى 187 من هذا البحث.

أ- عقوبة الإكراه البدني

أقر المشرع هذا الجزاء في نص المواد من 25 إلى 38 من القانون رقم 06-01، التي كرس فيها المشرع عقوبة الإكراه البدني كعقوبة أصلية، التي تتراوح بين الحبس والسجن، من ثلاثة إلى عشر سنوات حسب جسامة الفعل الذي ارتكبه الجاني في حق المال العام، مع العلم أن المشرع استعمل في جل المواد المذكورة عبارة: "يعاقب بالحبس..."⁸²⁰، وما تجد الإشارة إليه كذلك أن المشرع في نص المادة 52 قد أقر نفس العقوبة للمشاركين في القيام بهذه الجنح وكذا الشروع فيها⁸²¹.

نستنتج من خلال العقوبات المقررة على الجرائم الواقعة على المال العام أن المشرع قد سوى عقوبة بعض الجنح الحاصلة على المال العام بعقوبة الجنائية في مدة السجن، لأنه وبموجب المادة 05 من القانون رقم 66-156 فعقوبة السجن كعقوبة أصلية التي يحكم بها القاضي في مادة الجنائيات تتراوح بين خمس إلى عشرين سنة، بينما عقوبة الحبس تكون في مادة الجنح وتتراوح بين شهرين و خمس سنوات⁸²²، ونقصد في هذه الحالة عقوبة جنحة الرشوة في مجال الصفقات العمومية، استغلال النفوذ، أخذ فوائد بصفة قانونية.

ننوه كذلك أنه في حال ثبوت مسؤولية هذه الجرائم على الأشخاص المعنوية، قد يحكم القاضي بالعقوبة التكميلية الواردة في نص المادة 18 مكرر و المتمثلة في حل الشخص المعنوي، أو غلق المؤسسة أو أحد فروعها لمدة لا تتجاوز خمس سنوات⁸²³.

⁸²⁰ - راجع المواد من 25 إلى 38 من القانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد، مرجع سابق.

⁸²¹ - وردت المادة 52 من المرجع نفسه كما يلي: "تطبق الأحكام المتعلقة بالمشاركة المنصوص عليها في قانون العقوبات على الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون

يعاقب على الشروع في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بمثل الجريمة نفسها".

⁸²² - وردت صياغة المشرع للمادة 05 من القانون رقم 66-156 يتضمن قانون العقوبات، كما يلي: "العقوبات الأصلية في مادة

الجنائيات هي:

(1) الإعدام، (2) السجن المؤبد، (3) السجن المؤقت لمدة تتراوح بين خمس (5) سنوات وعشرين سنة، ماعدا الحالات التي يقرر فيها القانون حدودا أخرى قصوى.

العقوبات الأصلية في مادة الجنح هي:

(1) الحبس مدة تتجاوز شهرين إلى خمس سنوات ماعدا الحالات التي يقرر فيها القانون حدودا أخرى،

(2) الغرامة التي تتجاوز 20000 د.ج..."

⁸²³ - راجع المادة 18 مكرر من القانون رقم 66-156، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق.

ب-الجزاءات الماسة بالنشاط الوظيفي والمهني للجاني

إضافة إلى الجزاءات الماسة بحرية المخالف، أقر لمشروع نوع آخر من العقوبات التي تعلق بالمسار الوظيفي والمهني للمخالفين.

ب-1- الجزاءات الماسة بالمسار المهني للموظف المخالف: تطبيقا لنص المادة 50 من القانون رقم 01-06، المدرجة تحت عنوان العقوبات التكميلية، والتي تنص: " في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن الجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات". نستنتج من خلال هذه المادة أن العقوبات الواردة في المواد المذكورة سابقا أصلية ويمكن للقاضي أن يقضي بالعقوبات التكميلية الواردة ضمن الفصل الثالث من القانون رقم 156-66 الموسوم بعنوان "العقوبات التكميلية". ومن بين العقوبات التكميلية التي أقرها المشروع في نص المادة 09⁸²⁴ نجد الحرمان من ممارسة الحقوق المدنية والسياسية التي بين المشروع النتائج المترتبة عنها في المادة 09 مكرر 01، والمنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط .

فصل المشروع بموجب المادة 09 مكرر 01 في نتائج الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية والتي ستؤثر مباشرة في المسار الوظيفي للموظف الذي تمت إدانته بالجنح السابق ذكرها، حيث ينتج عن الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية:

- العزل والإقصاء من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة: يفهم من خلال هذه المادة أن حكم القاضي قد يكون سببا مباشرة في إنهاء المسار المهني للموظف في حال إدانته بعقوبة أصلية وتكميلية تتضمن الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية، وما على الإدارة الموظفة له لن تتخذ الإجراءات الإدارية لإنهاء مهامه تطبيقا لهذا الحكم.

⁸²⁴ - تتمثل العقوبات التكميلية الواردة في المادة 09 من القانون رقم 156-66، مرجع سابق في: الحجز القانوني، الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية، تحديد الإقامة، المنع من الإقامة، المصادرة الجزئية للأموال، المنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط، إغلاق المؤسسة، الإقصاء من الصفة العمومية، الحظر من إصدار أو استعمال الشيكات أو بطاقات الدفع، تعليق أو سحب رخصة السياقة أو إلغائها مع المنع من استصدار رخصة جديدة، سحب جواز السفر، نشر أو تعليق حكم أو قرار الإدانة.

غير أنه في حال عدم حكم القاضي على الموظف الذي تمت إدانته يمكن للسلطة الرئاسية التي ينتهي إليها أن تتخذ الإجراءات الإدارية المطلوبة بعد إصدار حكم الإدانة لعزل ذلك الموظف عن مهامه إذا كان الخطأ المرتكب من الدرجة التي تكون عقوبتها العزل طبقا لقانون الوظيفة العمومي.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن في حال ارتكاب إحدى هذه الجنح من قبل موظفي الدولة السامين مثل الوالي، وبما أنّ الدعوى العمومية لا تقوم ضده إلا بعد التحقيق المسبق وإعلام السلطة الرئاسية، فنتصور أنه في حال إقرار المتابعة سيتم إنهاء مهامه قبل إصدار القاضي لحكمه، وهذا ما يسمى بالعزل السياسي.

- الحرمان من حق الانتخاب أو الترشح ومن حمل أي وسام: طبقا للمادة 05 من القانون العضوي رقم 10-16، لا يمكن للمواطنين الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة إلا إذا اثبتوا تمتعهم بالحقوق المدنية والسياسية، ويجب عليهم الحفاظ على هذا الحق طوال العهدة الانتخابية، بالتالي وفي حال ثبوت ارتكابهم للجنح المشار إليها، وإدانتهم بالعقوبة التكميلية القاضية بالحرمان من الحقوق المدنية السياسية فبالضرورة يفقدون الشروط القانونية للعضوية وبالتالي يجب على السلطة الوصية اصدارا قرار الإقصاء. غير أنه في حال ثبوت إدانة أحد الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية ولم يتضمن حكم لقاضي عقوبة تكميلية، يحق للسلطة الوصية بعد إقرار إيقاف العضو المشتبه فيه، إصدار قرار بالإقصاء بعد إدانته بموجب المواد 43 و 44 من القانون رقم 10-11، و44 من القانون 07-12

ب-2- الجزاءات الماسة بنشاط المتعامل المتعاقد مع الإدارة

إذا ثبت لدى القاضي الجزائي تورط المتعامل المتعاقد مع الإدارة في ارتكاب التجاوزات الواردة ضمن قانون مكافحة الفساد والماسة بنزاهة وشفافية إبرام الصفقات العمومية كالرشوة، واستغلال النفوذ والحصول على امتيازات غير مبررة، فبالإضافة للعقوبات الأصلية المقررة في المواد السابقة يمكن للقاضي أن يحكم بعقوبات تكميلية و كذا بالعقوبة الواردة في المادة 55 من قانون الوقاية من الفساد والمتمثلة في:

- بطلان الصفقة العمومية: يعتبر هذا الجزاء منطقي جدا، حيث كرسه المشرع هذه في نص المادة 55 من القانون رقم 01-06 الواردة ضمن آثار الفساد، والتي تنص: " كل عقد أو صفقة أو براءة أو امتياز أو ترخيص متحصل عليه من ارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن التصريح ببطلانه وانعدام آثاره من قبل الجهة القضائية التي تنظر في الدعوى مع مراعاة حقوق الغير من حسن النية".

- الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية: إضافة إلى إدراج المشرع عقوبة الحظر من ممارسة النشاط كعقوبة تكميلية، كان أكثر وضوحا في منعه مرتكبي الجناح الماسة بنزاهة الصفقات العمومية، عقوبة الإقصاء من المشاركة فيها طبقا لنص المادة 09 مكرر من قانون العقوبات والمادة 75 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

ثانيا: العقوبات الماسة بالذمة المالية للجاني

تعتبر العقوبات المالية من أهم العقوبات المقررة ضد الجرائم الاقتصادية، وهذا الأخيرة تتنوع بين عقوبة الغرامة، المصادرة، واسترداد الكسب غير المشروع.

أ- الغرامات المالية

تعتبر الغرامة عقوبة أصلية في مواد الجناح، الغرض منها إلزام المحكوم عليه بدفع مبلغ محدد إلى الخزينة العمومية للدولة، حيث تعتبر من العقوبات المؤثرة في الجناة الهادفين من خلال التجاوزات التي ارتكبوها إلى الحصول على ربح غير مشروع.

حدد المشرع مقدار الغرامة المالية لكل جنحة وردت في القانون رقم 01-06، بين حد أدنى مقدر ب 50.000 دج إلى حد أقصى يقدر ب 1.000.000 دج، فاتحا المجال للقاضي في الاختيار فيما بينها. يجب زيادة على ذلك أن ننوه أنه طبقا للمادة 18 مكرر من قانون العقوبات، يمكن مضاعفة الغرامة إلى غاية خمس مرات مقدار الغرامة المقررة على الشخص الطبيعي إذا كان المحكوم عليه شخصا معنويا⁸²⁵.

⁸²⁵ - راجع المادة 18 مكرر من القانون رقم 66-156، يتضمن قانون العقوبات، مرجع سابق، - مزباني فريدة، مرجع سابق، ص 16.

ب-المصادرة

عرف المشرع عقوبة المصادرة في المادة 02 من القانون أعلاه، بكونها: "...ط) المصادرة: التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن هيئة قضائية..."، والمادة 15 من قانون العقوبات: "المصادرة هي الأيلولة النهائية إلى الدولة لمال أو لمجموعة أموال معينة، أو ما يعادل قيمتها عند الاقتضاء"، ويعني ذلك تحويل ملكية أموال المحكوم عليه إلى ملكية الدولة دون مقابل. هي عقوبة تكميلية جوازيه اقراها المشرع في نص المادة 09 من قانون العقوبات، والمادة 51 من القانون رقم 06-01، ورغم جوازيها إلا انه تعد جد فعالة في مواجهة المعتدين على الأموال العمومية.

ج-استرداد الكسب غير المشروع

يهدف المشرع من خلال سن هذه العقوبة إلى استعادة قيمة ما حصل عليه الجاني من منفعة أو أموال انتقلت إلى ذمته أو ذمة أقاربه، ولو تم تحويلها إلى مكاسب أخرى، وهذا ما تؤكدته المادة 51 من القانون أعلاه، الواردة تحت عنوان "التجميد والحجز والمصادرة: "يمكن تجميد أو حجز العائدات والأموال غير المشروعة الناتجة عن ارتكاب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، بقرار قضائي أو بأمر من سلطة مختصة. في حالة الإدانة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، تأمر الجهة القضائية بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة، وذلك مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية.

وتحكم الجهة القضائية أيضا برد ما تم اختلاسه أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح، ولو انتقلت إلى أصول الشخص المحكوم عليه أو فروعه أو إخوته أو زوجته أو أصهاره سواء بقيت تلك الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى".

تعد رقابة القاضي الجزائي على المخالفين والمعتدين على المالية العامة المحلية أكثر من ضرورة، قصد سد الفراغ الذي نتج عجز الرقابة الإدارية في الوقاية من الفساد الإداري والمالي، غير أنه يعاب على المشرع تضمينها قيودا قد تحول دون تحريك دعوى عمومية، خاصة ضد الولاة والمحاسبين العموميين ورؤساء المجالس، ناهيك عن تغييره لتكييف الأفعال المندرجة ضمن صور الفساد لتصير جناحا بدلا من جنایات، بالتالي قد يستفيد الجناة من تخفيف للعقوبة.

الفصل الثاني

الرقابة السياسية: فاعل أساسي محدود الأثر في تفعيل

الشفافية والأداء المحلي

تقاربت آراء الفقهاء في تحديد مفهوم دقيق للرقابة السياسية والشعبية، باعتبارها الرقابة التي تمارس من قبل الشعب، أثناء تعامله مع الأجهزة الإدارية، إلى درجة أن العديد من الفقهاء لا يميزون بينهما.

يرى فيهما الأستاذ بن أقزوح أن: "الرقابة الشعبية تتحقق عن طريق مجالس منتخبة حسب المفهوم الخاص للديمقراطية..."⁸²⁶، في حين يرى الأستاذ عوابدي عمار أن: "الرقابة السياسية والشعبية على أعمال الإدارة العامة هي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والتنظيمات والمنظمات الشعبية في الدول بهدف التحقق والتأكد والحرص على المشروعية الإيديولوجية والعقائدية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وضمنان المشروعية والملائمة..."⁸²⁷. في نفس السياق عرف الأستاذ حمدي سليمان القبيلات الرقابة السياسية كما يلي: "تتمثل الرقابة السياسية في الرقابة الشعبية أ ورقابة الرأي العام، والرقابة البرلمانية أو التشريعية... كما يندرج تحت الرقابة السياسية رقابة الأحزاب السياسية ورقابة وسائل الإعلام تحت إطار ما يعرف برقابة الرأي العام..."⁸²⁸

عرّفها الأستاذ سعيد علي الراشدي وفق ما يلي: "تتم الرقابة السياسية على أداء المؤسسات وأعمالها عن طريق عدة جهات رسمية وشعبية. أما الرقابة السياسية الرسمية فتمارسها الأجهزة التشريعية والتنفيذية، بصفتها أجهزة تمثيلية تستمد سلطتها وصلاحياتها من طابعها الانتخابي وفي إطار القوانين المنشأة لتلك

⁸²⁶ - بوطيقيق فاتح، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة، المطارفة. المعاضيد للعهدتين الانتخابيتين 95/90 و 2002/97، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2005-2006، ص 126-127، نقلا عن:

-Ben Akzouh Chaàbane « La décentralisation en Algérie » Thèse de doctorat. Alger, 197

⁸²⁷ - المرجع نفسه، ص 127.

⁸²⁸ - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، مرجع سابق، ص 27.

المؤسسات والتي تنظم حدود وأساليب الرقابة المفروضة عليها. يقوم كل من الجهازين التشريعي والتنفيذي بممارسة الرقابة على أداء وممارسات المالية والإدارية...⁸²⁹. وهناك وجه آخر للرقابة السياسية على مؤسسات القطاع العام، تتمثل فيما يشار إليه بالرقابة الجماهيرية حيث تمارس الجماهير رقابتها على أداء وممارسات القطاع العام بعدة أساليب وطرق، فيما تمثل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والصحافة أحد الوسائل التي يمارس المواطنون عن طريقها التعبير عن رأيهم بالنسبة لأداء ومستوى خدمات وتوعية سلع مؤسسات القطاع العام...⁸³⁰.

نستنتج من خلال هذه التعاريف أن الرقابة الشعبية والسياسية وجهان لعملة واحدة، تمارس من قبل المجالس المنتخبة دون تمييز، يقوم بها البرلمان كهيئة سياسية منتخبة نيابة عن الشعب (مبحث أول)، أو المجالس المنتخبة على المستوى المحلي⁸³¹، إلى جانب تنظيمات أخرى تمثل مواطني الوحدة المحلية، الرأي العام المدني كالجمعيات، الإعلام، والمؤسسات المدنية الأخرى (مبحث ثان).

⁸²⁹ - سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 218-219.

⁸³⁰ - المرجع نفسه، ص 218-219.

⁸³¹ - سبق أن تطرقنا للرقابة الممارسة من قبل المجالس المنتخبة من الناحية المالية، كوجه لرقابة جهاز إداري يشكل الجماعة المحلية، حيث لا يختلف الأمر كثيرا في المجالات الأخرى، للتفصيل راجع الصفحات من 103 إلى 114 من هذا البحث.

المبحث الأول

أداء البرلمان في مجال الجماعات الإقليمية تشريعاً ورقابة:

بين الأداء المحتشم والتحسين المظهري للنصوص

تعتبر الرقابة البرلمانية على النشاط الإداري والمالي على وجه الخصوص الممارس من قبل السلطة التنفيذية أساساً، إلى جانب الهيئات الأخرى للدولة من بينها الجماعات الإقليمية ولو بصفة غير مباشرة وظاهرة، رقابة سياسية وشعبية غير مباشرة متعددة الأبعاد⁸³²؛ لأنه لا تقتصر على النظر في الاختيارات المالية للحكومة في إطار ممارستها للرقابة القبلية، ومتابعة تنفيذها في إطار الرقابة الآنية المتزامنة مع التنفيذ، بل تمتد كذلك إلى تقييم حساب نتيجة السنة المالية في إطار ممارسته للرقابة البعدية.

تجد هذه الرقابة أساسها في مواد متعددة من الدستور بموجب جملة من المواد، ونخص بالذكر الفقرة 02 المستحدثة في المادة 15 المعدلة من دستور 1996: "...المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطة العمومية..."، والمادة 178 الواردة ضمن الباب الثالث من الدستور الموسوم بـ "الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية"، حيث تنص: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي"، نلاحظ أن هذه المادة وردت عامة دون تمييز بين الرقابة التي يمارسها البرلمان⁸³³، والتي تؤديها

⁸³² - أكد الكثير من الباحثين أن الرقابة البرلمانية يمكن أن تكون آلية جد فعالة للرقابة على المال العام إذا توافرت رغبة ومناخ سياسي ملائم، راجع: - جيري نجيب، "إشكالية منظومة الرقابة المالية بين التقنين والتفعيل"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 105-106، الرباط، 2012، ص 107 وما يليها.

⁸³³ - عمل المؤسس الدستوري سنة 1996 على إدخال تعديلات جوهرية على مستوى السلطة التشريعية، محاولة منه لسد الفراغ الذي خلفته الأزمة السياسية والأمنية في 1991، نتيجة إجراء انتخابات تشريعية في 26 ديسمبر وإلغاء نتائجها قبل الدور الثاني الذي كان مقرراً في 15 جانفي 1992، في ظل إعلان حل البرلمان من قبل رئيس الدولة في ذلك الوقت ابتداء من 04 جانفي 1992، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-01، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 04 جانفي 1992، وتقديم استقالته في 11 جانفي 1992، مما أدى بالبلاد إلى الغوص في مرحلة غياب الهيئات الدستورية المنتخبة، للتفصيل راجع: عاشوري العبد وبرايمي يوسف، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، عدد 01، الجزائر، 2003، ص 17.

غير أن الأمور عادت إلى مسارها القانوني بعد إصدار دستور 1996، الذي تبني فيه المؤسس الدستوري مبدأ الأزواجية البرلمانية باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، طبقاً لنص المادة 98، المستبدلة بنص المادة 112 بعد تعديل 2016، بموجب القانون رقم 16-01، مرجع سابق، التي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...".

المجالس المنتخبة المحلية، غير أنه حسب رأينا فالرقابة التي تمارسها هذه الأخيرة وفقا لقانوني البلدية والولاية، تخضع لتنظيم إداري وسياسي في آن واحد.

تجسيدا لما سبق كرّس المؤسس الدستوري الجزائري إمكانية ممارسة البرلمان الرقابة على نشاطات السلطة التنفيذية، خصوصا المالية منها، من خلال اعتماده على الفصل المرن بين السلطات⁸³⁴، حيث تتدخل السلطة التنفيذية في إعداد وسن النصوص التشريعية حتى في المجال المخصص للبرلمان، علما أن التشريع في حد ذاته آلية قانونية لتنظيم ومراقبة سير الإدارة المحلية⁸³⁵، في حين منح للبرلمان صلاحية ممارسة الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية بغرض منع تعسفها، وذلك بتحويله أدوات رقابية منعا لترجيح كفة الجهاز التنفيذي على حساب نظيره التشريعي.

لكن في الواقع العملي اصطدم البرلمان بعراقيل متعددة تحد من فعاليته، حيث أدت إلى إضعاف سلطته في مجال التشريع (مطلب أول) والرقابة عموما، خصوصا في ظل عدم منحه

⁸³⁴ - تقوم الأنظمة السياسية الحديثة على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تتولى كل واحدة أداء المهام المنوطة بها دستوريا لمنع التعسف والهيمنة، هذا ما هدف مونتيسكيو إيصاله للحكام من خلال مؤلفه "روح القوانين"، حين قال:

« ...c'est une expérience éternelle que tout les hommes qui a du pouvoir est porté à abuser, il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites ...pour que l'on ne puisse pas abuser de pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir... ».disponible sur le site : <http://www.babelio.com/auteur/-montesquieu> consulté le 20 avril 2015.

حيث توجد أنظمة تتجه نحو الفصل الشديد بين السلطات، من خلال تضيق العلاقة وأوجه التداخل فيما بينها، كما هو الحال في الأنظمة الرئاسية، بينما توجد أنظمة أخرى تعتمد المرونة في الفصل بين السلطات من خلال تكريس التعاون والتوازن والتداخل فيما بينها، مثل ما هو الأمر عليه في الأنظمة البرلمانية، للتفصيل راجع:

-JACQUE Jean Paul, Op.cit, pp.145-176.

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بمبدأ الفصل بين السلطات بصفة غير صريحة لأول مرة في دستور 1989 من خلال تقسيم الباب الثاني منه "تنظيم السلطات" إلى ثلاثة فصول، الأول لتنظيم السلطة التنفيذية والثاني للتشريعية والثالث للقضائية، وعلى نفس الدرب سار المؤسس الدستوري في دستور 1996. غير أنه وبعد جملة الانتقادات الموجهة إليه خصوصا بعد التعديلات التي طرأت عليه سنة 2002، و2008، تدارك هذه الثغرة في تعديل 2016 ونص بصريح العبارة على تكريس مبدأ الفصل في نص الفقرة 01 من المادة 15 التي وردت كما يلي: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية..."، راجع دستور 1989، و1996، مرجع سابق.

⁸³⁵ - حيث قال RENAUDIN Frédéric في أطروحته:

« ...Le contrôle parlementaire ou politique des administrations peut être entendu comme un contrôle externe...Le parlement est amené à exercer un contrôle formel du toutes les administrations par l'élaboration des règles juridiques encadrant leurs activités... », Voir : RENAUDIN Frédéric, Op.cit, p.51.

آليات خاصة بالرقابة على الجماعات الإقليمية (مطلب ثان)، في مقابل تقوية نفوذ السلطة التنفيذية نصا وممارسة. لهذا نتساءل عن مستوى الرقابة التي قد تمتد إليها رقابة البرلمان على الجماعات الإقليمية بعد التعديلات الموسعة التي طالت الدستور، في ظل الخلفيات التي أفقدته فاعليته؟

المطلب الأول

عن تحولات الأداء التشريعي للبرلمان في مجال الجماعات الإقليمية

يفترض أن يكون البرلمان الهيئة المختصة بوضع التشريع باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، غير أن مكانته تراجعت مقابل تنامي مركز السلطة التنفيذية في الممارسات الدستورية، خصوصا بعد الحرب العالمية الثانية⁸³⁶، صارت تعبر درجة التوسيع والتضييق لسلطته عن مستوى أخذ تلك الدولة بمبدأ الفصل بين السلطات والنظام الديمقراطي⁸³⁷.

لم يمنح المؤسس الدستوري البرلمان الجزائري الحرية في مجالات التشريع، بل أخذ بمبدأ عقلنة العمل البرلماني⁸³⁸، كونه قام بتقييد وحصر المجالات المخصصة للتشريع والإجراءات المتبعة من قبله إلى حد إضعاف أدائه، وترك ما دون ذلك للسلطة التنفيذية، إلى درجة أنه جعل منها مساهما أو شريكا وحتى مهيمنا على العمل التشريعي⁸³⁹ (فرع أول).

⁸³⁶ - لم يعد البرلمان ينفرد بوظيفة التشريع، لأسباب عدة: منها: التطورات الحاصلة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، خصوصا بعد الحرب العالمية الثانية، انعدام أو نقص الكفاءة في النواب بسبب عمومية شروط الترشح في ظل عدم وعي الناخبين، البطء الذي يمتاز به العمل البرلماني، ...، شريط وليد، "إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 03، الجزائر، 2014، ص 80.

⁸³⁷ - للتفصيل حول مستويات تدخل البرلمان في الرقابة على المال العام في النظم المقارنة، راجع: جيري نجيب، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، الاصدرا الرابع، دار نشر المعرفة، الرباط، 2012، ص ص 74-79.

⁸³⁸ - ساد نظام برلماني قوي في فرنسا، حيث اعتبر المعبر عن إرادة الأمة التي لا تقبل التقييد أو الرقابة، مما يجعله مختصا بشكل مطلق بالتشريع ورقابة أعمال الحكومة، إلى درجة وصفه بالدكتاتورية البرلمانية، وبصدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958، قامت بالتقليص من مركز البرلمان وتقييد سلطاته وتحديد مجالاته التشريعية في إطار ما سمي بعقلنة العمل البرلماني، للتفصيل راجع: شريط الأمين، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 01، الجزائر، 2013، ص 07.

⁸³⁹ - راجع حول هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي: - لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.

جاءت التعديلات الدستورية سنة 2002 و2008، مخيبة للتوقعات حيث لم تنه ضعف البرلمان في تنظيم العمل التشريعي، خصوصا بعد تبني الثنائية البرلمانية في 1996 والتوسيع الظاهري لمجال تشريع البرلمان بقوانين عادية أو عضوية، حيث وبموجب المادة 122 منه، ورغم أنه قد كرس سلطة البرلمان في التشريع في مجال "التقسيم الإقليمي للبلاد"، إلا أنه لا يعتبر صاحب الاختصاص الوحيد في هذا المجال، لأنه توجد العديد من المواضيع ذات الصلة المباشرة بالبلدية والولاية تم سنّها بأوامر ونصوص تنظيمية، غير أنه وباستقراء بعض من المواد التي مسّها أو استحدثها التعديل لسنة 2016، نلمس بعضا من التحسن الطفيف في مجال التشريع بخصوص الإدارة المحلية (فرع ثان).

الفرع الأول

حصيلة هشة لأداء البرلمان التشريعي بشأن الجماعات الإقليمية

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ حصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان منذ إصداره لدستور 1976، حيث حددها بـ 26 مجال في نص المادة 151 منه، ليتم توسيعها بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 إلى 30 مجال بالنسبة للقوانين العادية، إلى جانب تلك التي تصدر في هيئة قوانين عضوية، وتقريبا على نفس المنوال بقي الحال بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 مع تغيير طفيف⁸⁴⁰.

يمكن الجزم بقصور اختصاص البرلمان في التشريع في مجال الجماعات الإقليمية، فقد كان دوره من الناحية سواء القانونية، وخصوصا العملية إلى حد الساعة محدود وغير فعال مقارنة بالدور المتوقع منه كمعبر عن الإدارة الشعبية (فقرة أولى)، في ظل هيمنة السلطة التنفيذية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: عن محدودية ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي بشأن الإدارة المحلية

يفترض أن يكون البرلمان الممثل من خلال أعضائه المنتخبين، صاحب الاختصاص والمبادرة بالقوانين التي تؤثر في التسيير والتنظيم الإداري سعيا لتحقيق آمال منتخبهم، طبقا لما أملته المادة 28 من دستور 1963 التي وردت كما يلي: "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية،

⁸⁴⁰ - يتمثل هذا التغيير في تحديد مجال التشريع بالقوانين العادية بـ 29 مجالا، بدلا من 30، بعد استبعاد التشريع في مجال المصادقة على المخطط الوطني.

ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي"، على نفس المنوال وردت المادة 126 من دستور 1976: "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس وأحد يسمى المجلس الشعبي الوطني... للمجلس الشعبي الوطني، في نطاق اختصاصه، سلطة التشريع بكامل السيادة..."، وكذا المادة 92 من دستور 1989: "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني".

تغيرت صياغة المادة 98 من دستور 1996 بعد تبني البيكاميرالية، حيث تقابلها المادة 112 بعد التعديل، التي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ينتج من خلال استقراءنا لكل هذه المواد ومقارنتها بأحكام أخرى في الدساتير، وما هو واقع في الممارسة الدستورية الجزائرية في مجال التشريع عموماً، أنّ المادة التي ينطبق عليها واقع وحال التشريع هي المادة 23 من دستور 1963، حيث يكتفي نواب البرلمان بالتصويت في إطار نظام الحزب الواحد، دون المبادرة بالقوانين رغم تبني التعددية الحزبية (ثانياً)، في ظل عدم إمكانية تمرير التعديلات المتخذة بشأن النصوص المختلف عليها دون موافقة السلطة التنفيذية (ثالثاً)، في ظل غياب نص قانوني جامع للأحكام المتعلقة بالإدارة المحلية (أولاً).

أولاً: غياب تكريس قانوني يراعي خصوصيات الجماعات الإقليمية

يعتبر التكريس الدستوري والتشريعي لتنظيم الإدارة المحلية والجماعات الإقليمية أحد أهم المظاهر التي تضمن استقلاليتهما، من خلال تحديد إقليمهما وتأطير اختصاصاتها ومواردها، وكذا علاقتها بالدولة وهيئات الرقابة.

عمدت قوانين الدول المقارنة إلى تخصيص حيز مهم في دساتيرها، لترجمة الأهمية الكبيرة التي تحوزها في التنظيم الإداري والسياسي والاقتصادي، فعلى سبيل المثال نذكر:

- التكريس الدستوري المغربي للجماعات الإقليمية: تمت بلورته في الباب التاسع منه، الحامل لعنوان: "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"، خصص فيه 10 مواد، كرس فيها المؤسس الدستوري المغربي جملة من الأحكام والمبادئ التي ترسخ النية الفعلية للدولة المغربية في منحها آليات حقيقية استجابة لمتطلبات اللامركزية، على غرار

استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية، مساهمة المجالس في التسيير المحلي، ضوابط الديمقراطية التشاركية⁸⁴¹، تبني مبدأ التفرع⁸⁴²، تبني التقسيم الجهوي،...

- التكريس الدستوري التونسي: خطى المؤسس الدستوري التونسي على نفس درب نظيره المغربي بشأن ترسيخ مبادئ التنظيم اللامركزي، حيث خصص الباب السابع منه المعنون بـ "السلطة المحلية"، يتضمن 12 مادة، أوردت فيه العديد من الأحكام الضامنة لاختصاص المجالس المحلية في التسيير المحلي⁸⁴³، وكذا ضمان المساهمة على سبيل الاستشارة في التشريع الخاص بالإدارة المحلية⁸⁴⁴.

- التكريس القانوني الفرنسي: كرس الدستور الفرنسي لسنة 1958 القطيعة مع النظام المركزي الصارم، حيث كرس فيه الجهة كهيئة إقليمية ذات اختصاصات موسعة، تم ترجمتها فعليا بموجب قانون 02 مارس لسنة 1982. شدد المؤسس الدستوري في هذه المرحلة على جملة من المبادئ المدعمة للتنظيم اللامركزي كاحترام الخصوصية

⁸⁴¹ - راجع المواد من 135 إلى 146 من دستور المملكة المغربية، الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 يوليو 2011، لتنفيذ نص الدستور، المنشور في سلسلة نصوص ووثائق، تجميع وتنسيق العامري زكريا، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، الرباط، 2011. وللتفصيل راجع: أديبا محمد عالي، "المكانة الدستورية للجماعات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 43، الرباط، 2000، ص 97 وما يليها.

⁸⁴² - مبدأ التفرع بالفرنسية يصطلح عليه بـ *subsidiarité* الهدف منه منح الأولوية للجماعات المحلية في التسيير المحلي، طبقا لما تؤكد المادة 140 من دستور المملكة المغربية: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفرع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها". تكريس هذا المبدأ دستوريا يهدف إلى تقريب الخدمة العمومية إلى المواطن من خلال الجماعة الإقليمية، للتفصيل راجع: بوعزاوي بوجمعة، التنظيم الإداري، الإدارة المركزية للدولة، الجماعات الترابية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الدار البيضاء، 2013، ص 166 و167.

⁸⁴³ - المواد من 131 إلى 142 من دستور الجمهورية التونسية، www.majles.marsad.tn

- **TARCHOUNA Lotfi**, « Le statut constitutionnel de la décentralisation en Tunisie », communication au 05^e colloque sur « Le rôle et le statut des collectivités locales dans les Etats magrébins » (en arabe), organiser par la faculté du droit et science politique avec la collaboration de la association Allemande Hans Seidel, du 03/04 mai 2009, Revue de jurisprudence, n° 06, Alger, 2010, pp.02-14.

⁸⁴⁴ - هذا ما تؤكد المادة 141 من دستور الجمهورية التونسية: "المجلس الأعلى للجماعات المحلية هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية مقره خارج العاصمة. ينظر المجلس الأعلى للجماعات المحلية في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات، ويبيدي الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، ويمكن دعوة رئيسه لحضور مداوالات مجلس نواب الشعب.

تضبط تركيبة المجلس الأعلى للجماعات المحلية ومهامه بقانون".

المحلية، مبدأ المساواة، التضامن، الاستقلالية الإدارية والمالية، التفريع، تخفيف الوصاية...، إلى جانب التنظيم البنوي الواضح للهيئات الإقليمية، ومجالات اختصاصاتها⁸⁴⁵، على غرار ما هو عليه الحال في دول الجوار مثل إيطاليا⁸⁴⁶، إسبانيا⁸⁴⁷ وألمانيا⁸⁴⁸.

أخذت الدساتير الجزائرية منحاً مختلفاً عن نظيراتها من دول الجوار، حيث ظهر التكريس الدستوري للتنظيم الإدارة المحلية محتشماً، فرغم أهميتها الشديدة لم تخصص لها سوى ثلاث مواد في دستور 1976، تتمثل في المواد 34، 35، و36⁸⁴⁹، في حين اكتفى دستور 1963 بالإشارة فقط من خلال نص المادة 07 على: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التغيير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية. كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات."

⁸⁴⁵ - للتفصيل حول خصوصيات التنظيم اللامركزي في فرنسا، راجع:

- la constitution française, op.cit.
- **FAURE Bertrand**, « Retour sur la définition constitutionnelle de collectivité territoriale », L'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales, sous la direction de CHRETIEN Patrice, FERREIRA Nelly et JANICOT Laetitia, Lextenso éditions, Paris, 2011, pp.69-73.
- **LUCHAIRE Yves et LUCHAIRE François**, Décentralisation et constitution, Economica éditions, Paris, 2003, p. 01 et s...
- **DOUENCE Jean-Claude**, La commune, Dalloz, Paris, 1994, pp.17-21
- **CAILLOSSE Jacques**, « Ce que la constitution française donne à voir de la démocratie locale », Les collectivités locales, Mélange en l'honneur de MOREAU Jacques, sous la direction de **PETIT Jaques**, ECONOMICA, Paris, 2003, pp.43-51.

⁸⁴⁶ - للتفصيل انظر: عدنان رشيد، تجربة الجبهة الموسعة في إيطاليا، "سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية"، عدد 19، المغرب، 2012، ص ص 189-200..

- **VANDELLI Luciano**, Pouvoirs locaux, traduit par PORTELLI Mariangela, Economica, Paris, p.57 et suite.

⁸⁴⁷ - للتفصيل انظر: بلقزبور المصطفى، "تجربة الجبهة الموسعة في إسبانيا"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 19، المغرب، 2012، ص ص 177-187.

- **FAVOREU Louis et autres**, Droit constitutionnel, 08^e édition, Dalloz, Paris, p.415 et s...

⁸⁴⁸ - للتفصيل انظر: منظم عبد الإله، "تجربة الجبهة الموسعة بألمانيا الفيدرالية"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 19، المغرب، 2012، ص ص 201-222.

⁸⁴⁹ - راجع المواد من 34 إلى 36 من دستور 1976، مرجع سابق.

سار على نفس النهج دستور 1989 و1996 في نص المادة 15: "الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية"، والمادة 16: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، نلاحظ أن هذه المواد لا تتضمن أي تفصيل أو أية خصوصية في تنظيم وتسيير هذه الهيئات، وعلاقتها مع السلطة المركزية.

يمكن إثارة اختلاف في صياغة تكليف البرلمان للتشريع فيما يخص الإدارة المحلية بين المطة 11 من المادة 151 من دستور 1976 والمادة 115 من دستور 1989 والمطة 10 من المادة 122 من 1996 قبل تعديلها، حيث وردت الأولى كما يلي: "يشعر المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور. تدخل كذلك في مجال القانون: ...11- التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد..."، بينما تمت صياغة الثانية كما يلي: "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية: ...10- التقسيم الإقليمي للبلاد..."، يمكن أن نقدم عدة ملاحظات بخصوص صياغة هذه المواد في الدساتير والتكريس التشريعي لمجال الإدارة المحلية عموما قبل التعديل الدستوري لسنة 2016:

- نلاحظ أن الصياغة المعتمدة في المادة 151 من دستور 1976 كانت أكثر دلالة ومنطقية لوضعية التشريع، حيث وإذا أخذنا بحرفية المادة 122 نجدها قاصرة جدا، لأنها تحصر اختصاص البرلمان فقط في قوانين التقسيم الإقليمي، أي استحداث الولايات والبلديات فقط⁸⁵⁰، بل أنه من الناحية العملية فالأمر مختلف حيث سن البرلمان قانون الولاية البلدية رقم 09-90 و08-90 على التوالي، الذين تم تعديلهما بموجب أوامر في 2005، في ظل دستور 1989، والقانون رقم 11-10 و07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية في ظل دستور 1996⁸⁵¹ التي احتوت على أحكام خاصة

⁸⁵⁰- والدليل على ذلك ما ورد في تأسيس المجلس الدستوري لقراره بخصوص عدم دستورية المرسوم المنشئ لمحافظة الجزائر الكبرى، مرجع سابق.

⁸⁵¹- في حين تم تنظيم البلدية والولاية سابقا بموجب الأمر رقم 07-67 يتضمن القانون البلدي، ورقم 09-69، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

بتنظيم البلدية والولاية، حيث أشارت فيها المواد الأولى على أن الولاية والبلدية تستحدث بموجب قانون⁸⁵².

- عدم شمولية القوانين الخاصة بالإدارة المحلية، لكل المجالات التي تخص الجماعات الإقليمية، ونقصد بهذا القول أنه هناك أحكام لها صلة مباشرة بالولاية والبلدية يتم التشريع فيها بنصوص تشريعية أو تنظيمية أخرى كقانون الانتخابات، المحاسبة العمومية، الضرائب والرسوم، الوظيفة العمومية، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون العقوبات،... الخ، ونلاحظ أنه في مجمل هذه القوانين إما أن تخصص حيزا للجماعات المحلية، أو تضع نصوصا عامة قد تورد فيها بعض الاستثناءات تستلزمها خصوصيات التسيير المحلي من حيث المواعيد والإجراءات.

على عكس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي يعتمد الدقة والخصوصية في التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية، والذي على غرار خطى المشرع المغربي بسنه جملة من القوانين والتنظيمات التي تراعي خصوصيات التسيير المحلي، رغبة منه في تكريس استقلاليتها وإشراكها في مشروع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، نذكر منها: قانون الميثاق الجماعي⁸⁵³، النظام الأساسي لموظفي الجماعات المحلية⁸⁵⁴، القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها⁸⁵⁵، نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها⁸⁵⁶، الممتلكات الجماعية، جبايات الجماعات

⁸⁵² - راجع المادة 01 من القانون رقم 08-90 يتعلق بالبلدية، 09-90 يتعلق بالولاية، 10-11 يتعلق بالبلدية، 07-12 يتعلق بالولاية، مراجع سابقة.

⁸⁵³ - القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي وفق ما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 الصادر بتاريخ 18 فبراير 2009، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011، ص ص 100-16.

⁸⁵⁴ - مرسوم رقم 2.77.738 المتعلق بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات، الصادر في 27 شتنبر 1977، تم تعديله وتتميمه بالمرسوم رقم 2.80.255 بتاريخ 13 أكتوبر 1980، والمرسوم رقم 2.85.265 بتاريخ 02 دجنبر 1986، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011، ص ص 101-110.

⁸⁵⁵ - القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، مرجع سابق.

⁸⁵⁶ - مرسوم رقم 2.09.441 يتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر في 03 يناير 2010، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011، ص ص 135-192.

المحلية⁸⁵⁷، تنظيم العامالآت والأقاليم⁸⁵⁸، تسيير الإدارات المحلية⁸⁵⁹،...

- نلاحظ على الممارسة الجزائية في مجال التشريع المحلي كثرة الإحالة في قوانين البلدية والولاية إلى تنظيم، أي عدم تفصيل المشرع -البرلمان- في كافة الأحكام المتعلقة بها، مما يفتح المجال للسلطة التنفيذية للهيمنة على مجال التشريع في الشأن المحلي، حيث سجلنا حوالي 37 إحالة صريحة للتنظيم في القانون رقم 10-11، و 31 إحالة على الأقل في القانون رقم 07-12.

- غياب نصوص تشريعية وحتى تنظيمية ينظم الأحكام المتعلقة بموظفي الدولة السامين على المستوى الإقليمي، كمركز الوالي على سبيل المثال، حيث لا نجد نصا يتضمن شروط توليه لهذا المنصب أو يؤثر مساره المهني، مما يجعل مركزه رهنا للمتغيرات السياسية للحكومة، مما يسبب بمساس صارخ في استقلاليته في أداءه لمهامه⁸⁶⁰.

- تبعثر الكثير من الأحكام المتعلقة بالإدارة المحلية في جملة من القوانين من بينها قانون الانتخابات، تنظيم الصفقات العمومية، قانون الضرائب، قانون الوقاية من الفساد، المحاسبة العمومية، الإجراءات المدنية والإدارية، وغيرها من التنظيمات يصعب على المواطن وحتى الإداري، الإلمام بها، فكان من المستحسن قيام المشرع في حدود المعقول، وضع تقنين يجل فيه هذه الأحكام المتناثرة.

تعتبر كل هذه النقائص ثغرات في التأسيس والتجسيد الفعلي لنظام الإدارة المحلية، كان يمكن تداركها لو توفرت الرغبة والإرادة السياسية الكافية في منحها حيزا من الخصوصية والاستقلالية، ولما لا إشراك المجالس ولو من باب الاستشارة حول القوانين التي تخصها، قياسا على ما وردة في نص المادة 150 من دستور 1976، وإسوة بالمشرعين المغربي والتونسي.

⁸⁵⁷ - قانون رقم 06.47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195، صادر في 30 نوفمبر 2007، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011، ص ص 215-302.

⁸⁵⁸ - قانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر في 03 أكتوبر

2002. سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011، ص ص 307-344.

⁸⁵⁹ - قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، ظهير الشريف رقم 1.02.202 الصادر في 23 يوليو 2002. سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011، ص ص 303-305.

⁸⁶⁰ - راجع في مركز الوالي الصفحات 61 إلى 63 من هذا البحث.

ثانيا: تكريس الدستور لإزدواجية المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان

تعتبر وظيفة التشريع المهمة الأساسية التي كلف بها البرلمان كمؤسسة دستورية ذات سيادة في مجال إعداد القوانين والمصادقة عليها، غير أن واقع الحال ينبئ بغير ذلك، لأن البرلمان ليس صاحب الاختصاص الوحيد بالمجال التشريعي، نتيجة تخويل المشرع للسلطة التنفيذية المشاركة في صنع التشريع من أولى مراحله المتمثلة في المبادرة⁸⁶¹، عن طريق مشاريع القوانين، التي تمارسها بكثافة، مقارنة بنواب البرلمان الذين يحجمون عن المبادرة باقتراحاتهم.

أ- إحياء فعلي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني عن اقتراح القوانين

كرست الدساتير حق النواب في المجلس الوطني والمجلس الشعبي الوطني، اختصاصهم الأصيل بالمبادرة باقتراح القوانين، بشكل مختلف حيث كان اختصاصا فرديا في دستور 1963 بموجب الفقرة الأولى من المادة 36: " لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين..."، لتتحول إلى اختصاص جماعي في ظل دستور 1976⁸⁶²، واستقر الوضع على ذلك في دستوري 1989 بموجب المادة 113 و1996 طبقا لما نصت عليه المادة 119 التي تقابلها المادة 136 بعد التعديل: "...تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا...".

شهدت الممارسة الدستورية الجزائرية في مجال المبادرة بالقوانين في كل المجالات، وليس فقط في مجال الجماعات المحلية، ضعفا كبيرا إن لم نعتبره إحجاما كليا، أرجعه البعض للأسباب التالية:

- اشتراط التقيد بنصاب عشرون نائبا، يعد عائقا على نشاط النواب الشرعي⁸⁶³، في ظل غياب التحالفات بين الأحزاب المعارضة.
- ضرورة عدم خروج اقتراح القانون عن المجال التشريعي المخصص له⁸⁶⁴.

⁸⁶¹ - تعرف المبادرة بالتشريع: "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيا أو تأكيد"، من خلال هذا التعريف نستنتج أن: المبادرة هي العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية، تحمل طابعا إلزاميا للبرلمان أي لا يمكن له التفاوضي عنها، للتفصيل حول مفهوم المبادرة بالتشريع راجع: - حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 257.

⁸⁶² - راجع المادة 148 من دستور 1976، مرجع سابق.

⁸⁶³ - معمري نصر الدين، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، عدد 04، الجزائر، 2004، ص 24.

⁸⁶⁴ - راجع الهامش 486 من هذا البحث.

- عدم قبول أي اقتراح قانون يمس المجال المالي، لا يتوافق مضمونه مع نص المواد 149، 114 من دستور 1976، 1989 على التوالي، وهذا ما كان له دور كبير في إعدام دور البرلمان في ممارسة سيادته في الجانب المالي، وإبقائه حكرا لصالح السلطة التنفيذية⁸⁶⁵.

- غياب التخصص والمستوى العلمي والوعي السياسي، أو على الأقل الكفاءة المنتظرة في نواب الشعب لتحقيق تطلعات منتخبهم في المبادرة بالقوانين.

أكد المشرع على وجوب التقيد بإجراءات لقبول اقتراحات النواب، اقتداء بالمؤسس الدستوري، بموجب أحكام القانون العضوي رقم 99-02، الذي نظم العلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة⁸⁶⁶، مع العلم أن هذا القانون حاليا ملغى بموجب القانون العضوي رقم 16-12⁸⁶⁷، وبما أننا بصدد التطرق لمرحلة ركود البرلمان في مجال التشريع بخصوص الجماعات الإقليمية، سنبين القيود الواردة عليها في تلك المرحلة في ظل القانون العضوي رقم 99-02، الممثلة في:

- تسبب الاقتراح وتحريره في شكل مواد قصد إضفاء الصيغة القانونية عليه⁸⁶⁸،

⁸⁶⁵ - راجع المواد 149 و114 من دستور 1976 و1989، مرجع سابق، على التوالي، فيما تنص المادة 139 من دستور 1996 على: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها". - شهبوب مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، عدد 02، الجزائر، 2003، ص11.

نفس الموقف اتخذته المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 40 منه، حيث تنص:

« Les propositions et amendement formulés par les membre du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. », voir : la constitution Française, op.cit.

⁸⁶⁶ - قانون عضوي رقم 99-02، مؤرخ في 08 مارس 1999، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 09 مارس 1999، (ملغى).

⁸⁶⁷ - قانون عضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.

⁸⁶⁸ - راجع المادة 20 من قانون عضوي رقم 99-02، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

- إيداع الاقتراح على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه⁸⁶⁹، مع العلم أن هذا المكتب له سلطة قبوله أو رفضه نهائيا، ومن بين أسباب الرفض أن يسبق تقديم اقتراح مشابه تم رفضه خلال السنة التي سبقت إيداعه⁸⁷⁰.

- إحالة الاقتراح المقبول إلى الحكومة لإبداء رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين، وفي حالة عدم الرد، يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإحالة على اللجنة المختصة⁸⁷¹.

ومن بين أهم الانتقادات اللاذعة التي وجهت للمؤسس الدستوري في مجال التشريع هي حرمان أعضاء مجلس الأمة من اختصاص المبادرة باقتراح القوانين عموما، والإدارة المحلية على وجه التحديد، لكون أعضائه منتخبين من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة⁸⁷²، علما أن هذا الاستبعاد قد دام عشرون سنة، من 1996 إلى غاية التعديل الدستوري 2016. برر البعض سبب إقصاء واستبعاد نواب مجلس الأمة من المبادرة يعود إلى:

- الرغبة في تحقيق التوازن بين الغرفتين ومنع الاختلاف، وذلك بمنح اختصاص المبادرة لنواب المجلس الشعبي الوطني وحق المصادقة لأعضاء الأمة⁸⁷³.

⁸⁶⁹ - راجع المادة 23 من من قانون عضوي رقم 99-02، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق..

⁸⁷⁰ - راجع المادة 26 من المرجع نفسه.

⁸⁷¹ - راجع المادة 25 من المرجع نفسه.

⁸⁷² - يتكون مجلس الأمة من أعضاء منتخبين بصفة غير مباشرة لمدة ستة سنوات، من بين أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، يبلغ عددهم 96 بنسبة ممثلين عن كل ولاية، مما يمثل نسبة 3/2 من عدد أعضائه، لأن 3/1 من الأعضاء معينين، طبقا لنص المادة 118 من دستور 1996، التي تقابلها قبل التعديل المادة 101، حيث وردت المادة 118 كما يلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

وبعين رئيس الجمهورية الثالث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية".

حدد المشرع الأحكام المتعلقة بشروط انتخاب وعدم القابلية للانتخاب، كليات انتخاب، واستخلاف ومتابعة أعضاء مجلس الأمة سابقا في نص المواد من 104 إلى 131 من القانون العضوي رقم 12-01، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، وحاليا في المواد من 107 إلى 113 من القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، لمزيد من التفصيل راجع: خويضر الطاهر، "تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن"، الفكر البرلماني، عدد 11، الجزائر، 2006، ص 62 وما يليها.

⁸⁷³ - عمير سعاد، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، الفكر البرلماني، عدد 15، الجزائر، 2005، ص 47.

- حادثة التجربة البيكاميرالية، والتخوف من تعقيد الإجراءات، ومنح الوقت لضمان حد أدنى من التجربة السياسية في التعامل مع نظام الغرفتين، علما أن التكريس الدستوري للغرفة الثانية حدث في 1996، وتم تنصيبها في 1998⁸⁷⁴.

تعتبر الحجة الأولى أكثر منطقية من سابقتها، غير أن المؤسس الدستوري كان بإمكانه تدارك هذه الثغرة قبل تعديل 2016 الذي سنّفصل فيه في نقطة لاحقة، على الأقل في التعديل الدستوري لسنة 2008، مع العلم أن موقفه كان مغايرا لما هو متعارف عليه في البرلمانات المزدوجة⁸⁷⁵.

ب- غلبة مشاريع القوانين على الاقتراح

جعل المؤسس الدستوري الجزائري من السلطة التنفيذية شريكا لنواب البرلمان في المبادرة بالقوانين، عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين، منذ دستور 1963 بموجب نص المادة 36⁸⁷⁶ منه، ليستقر الحال كما هو عليه في دستور 1976، طبقا لنص المادة 148 إلى وردت كما يلي: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني. تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا. تقدم مشاريع القوانين من الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، يفهم من خلال هذه المادة أن مشاريع القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية، يجب أن يحيلها أعضاء الحكومة لتقدم بعد ذلك لمكتب المجلس الشعبي الوطني.

النقطة الايجابية التي يمكن إثارتها بشأن التشريع في مجال الجماعات الإقليمية في دستور 1976 هي منح المجالس المنتخبة، سواء البلدية أو الولائية، إمكانية تقديم التماس إلى الحكومة بشأن صياغتها لمشاريع القوانين.

أبقى المؤسس الدستوري على موقفه بإشراك السلطة التنفيذية في المبادرة بالتشريع حتى في ظل تبني التعددية الحزبية، في ظل دستوري 1989 و1996، مع اختلاف في الإجراءات التي

⁸⁷⁴ - شريط الأمن، "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مداخلة في الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، ص 39.

⁸⁷⁵ - فعلى سبيل المثال منحت المادة 139 من الدستور الفرنسي، حق المبادرة لنواب الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، منذ تبنيها البيكاميرالية، voir la constitution Française, op. cit.

⁸⁷⁶ - راجع المادة 36 من دستور 1963، مرجع سابق.

تتبعها السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة 113 من دستور 1989 على: "لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"، بينما أكدت المادة 119⁸⁷⁷ من دستور 1996 قبل تعديلها سنة 2016، على ألا تحال مشاريع القوانين المقدمة من قبل الوزير الأول، إلا بعد عرضها على مجلس الوزراء واخذ رأي مجلس الدولة⁸⁷⁸.

حافظ المؤسس الدستوري على نفس الإجراءات التي أقرتها المادة 119 من دستور 1996، بخصوص المبادرة بمشاريع القوانين من قبل السلطة التنفيذية، بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، في نص الفقرة الثالثة من المادة 136: "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة."

يفهم من خلال نص المادة أن تلك المشاريع يجب أن تلقى قبولا من قبل رئيس الجمهورية لأنه من يتأسس مجلس الوزراء، علما أن هذا المشروع يجب أن يتضمن عرضا للأسباب، وأن يتم تحريره في كل نص قانوني⁸⁷⁹.

شهدت الممارسة الجزائرية في مجال المبادرة بالقوانين ندرة الاقتراحات المقدمة من قبل النواب في خضم غلبة المشاريع المقترحة من قبل السلطة التنفيذية، علما أن مشاريع هذه الأخيرة

⁸⁷⁷ - نصت المادة 119 من دستور 1996 قبل تعديلها سنة 2016، مرجع سابق على: "لكل من الوزير الأول حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني."

⁸⁷⁸ - لم يكن هذا الاختصاص معروفا لدى الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في ظل وحدوية القانون، بل استحدثه المشرع بموجب دستور 1996، اقتداء بالمؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 38 و39 منه، حيث تنص:

« Les projet de la loi préparés en conseil des ministres après avis du conseil d'état, tous les projets de la loi préparés par le gouvernement sont aussi examinés par le conseil d'état avant leur adoption par le conseil des ministres et leur transmissions au parlement » , voir la constitution Française, op. cit.

للتفصيل حول الدور الاستشاري لمجلس الدولة راجع: بوجادي عمر، "الدور الاستشاري لمجلس الدولة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2011، ص 50 وما يليها.

⁸⁷⁹ - راجع المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

تتمتع بالأولوية في التنفيذ⁸⁸⁰، وندلل على كلامنا هذا بعرض هذه الإحصاءات للمبادرة بالقوانين خلال دورات البرلمان بعد تنصيبه⁸⁸¹:

- الفترة التشريعية من 1998 إلى 2002: اقتراحات القوانين 01، مشاريع القوانين 59.
- الفترة التشريعية من 2002 إلى 2007: اقتراحات القوانين 01، مشاريع القوانين 60.
- الفترة التشريعية من 2012 إلى 2014: اقتراحات القوانين 00، مشاريع القوانين 40.

من خلال الاطلاع على هذه الإحصائيات، يتراءى لنا أن السلطة التنفيذية صارت صاحبة الاختصاص بالمبادرة بالتشريع نيابة عن البرلمان.

ثالثا: اعتراض مسار النص التشريعي بقراءة ثانية

لا يملك البرلمان الجزائري أن يضيف على القانون الذي سنه الصيغة التنفيذية، لأنه مرهون بموافقة رئيس الجمهورية عليه، الذي يقوم بعد ذلك بإصداره ونشره، إلا أنه قد لا يكون قابلا للإصدار إذا عمل الرئيس سلطة الاعتراض عليه، هذا الأخير الذي يعتبر سلطة في يد رئيس الجمهورية لطلب إعادة النظر في مداولة ثانية على نص تشريعي صوت عليه البرلمان.

منح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص منذ دستور 1963 في نص المواد 49، 50 و 51، بشكل مختلف مقارنة بالمواد 154 و 155 من دستور 1976، من حيث المواعيد والنصاب القانوني المطلوب للتصويت، حيث يظهر الاختلاف بخصوص القراءة الثانية في⁸⁸²:

- الميعاد الممنوح للرئيس لإصدار النص التشريعي أو طلب قراءة ثانية هو: 10 أيام أو أقل في نص المادة 49 من دستور 1963، وفترة 30 يوما في المادة 155 من دستور 1976. علما أن دستور 1963 منح حصرا لرئيس المجلس الوطني سلطة إصدار القوانين في حال فوات مواعيد طلب القراءة الثانية.

⁸⁸⁰ - يتأكد ذلك من نص المادة 17 من المرجع نفسه، للتفصيل راجع: بن سهيلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، "الإطار القانوني لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 08، ورقلة، 2013، ص 176.

⁸⁸¹ - المصدر: موقع وزارة العلاقة مع البرلمان على شبكة الانترنت: www.mrp.gov.com

⁸⁸² - راجع المواد 49، 50 و 51 من دستور 1963، مرجع سابق، والمادة 154 و 155 من دستور 1976 مرجع سابق.

- ضرورة تقديم تسبيب لطلب القراءة الثانية ككيد على الرئيس لصالح النواب، طبقا للمادة 50 من دستور 1963، في حين تراجع دستور 1976 على هذا الإجراء.

- عدم تحديد نسبة موصوفة للتصويت على نص القانون بعد القراءة الثانية بالتالي سيؤخذ بعين الاعتبار تصويت الأغلبية، في حيت اشترطت نسبة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني في نص الفقرة الأخيرة من المادة 155 من دستور 1976.

بعد إصدار دستور 1989 الذي تبني التعددية الحزبية وتلاه بعد ذلك دستور 1996، أبقى المؤسس الدستوري على حق رئيس الجمهورية طلب إجراء قراءة ثانية للنص التشريعي المقدم له للإصدار من قبل البرلمان، آخذا بذلك نفس الأحكام الواردة في دستور 1976، من حيث ميعاد طلب القراءة الثانية، والنصاب القانوني المطلوب للتصويت للمرة الثانية⁸⁸³، التي تقدر ب 30 يوما تحسب من تاريخ موافقة مجلس الأمة على النص، طبقا لمضمون المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02: "يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه".

يمكن من خلال الاطلاع على المواد 127 أعلاه والمادة 145 من الدستور، أن نثير جملة من الملاحظات:

- طول المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للموافقة أو طلب مداولة ثانية دون مراعاة القوانين المستعجلة، في ظل عدم تحديد آجال إحالته للبرلمان لإعادة المناقشة والتصويت عليه.

- تعتبر النسبة الموصوفة المقدره بثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني تعجيزية، وتحققها ليس بالأمر الهين في ظل التعددية، علما أن عدم الحصول عليها يؤدي لإلغاء النص التشريعي⁸⁸⁴.

⁸⁸³ - راجع المواد 177 و118 من دستور 1989، مرجع سابق، والمادة 145 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁸⁸⁴ - هذا ما تؤكد عليه الفقرة 02 من المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق: "...في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (3/2) النواب يصبح نص القانون لاغيا".

- عدم تخويل المجلس الشعبي الوطني رفض إجراء مداولة ثانية.

يمكن القول أن طلب المداولة الثانية، خصوصا اشتراط نسبة 3/2 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وعدم اختصاصه بإصدار ونشر القوانين من بين مظاهر ضعف البرلمان في تدعيم أدائه التشريعي عموما من ضمنها التشريع المحلي.

الفقرة الثانية: هيمنة السلطة التنفيذية في مجال التشريع بشأن الإدارة المحلية

منحت الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية مرتبة متميزة، وصلاحيات جد واسعة في كل المجالات، حتى في المجال التشريعي، تتعدى اختصاص تنفيذ القوانين والمساهمة في إنشائها، إلى درجة الهيمنة على ما يوصف اختصاصا أصيلا للبرلمان، في مجال التشريع بصفة مباشرة، أو بصفة غير مباشرة بواسطة تحكمه العضوي والوظيفي في البرلمان.

رغم أن الدساتير الجزائرية كانت واضحة في اعتبارها البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل وذا سيادة في مجال التشريع، إلا أنه لم يتوان عن جعل رئيس الجمهورية شريكا رئيسيا له في كل الميادين المخصصة للبرلمان، إلى درجة الهيمنة، إذ يتمتع بسلطة انشائية منافسة قد تكون أسى من القانون إذا اتخذت شكل المعاهدات الدولية⁸⁸⁵، أو تكون في مرتبة مساوية إذا اتخذت شكل أوامر رئاسية (أولا)، ناهيك عن السماح له بالتدخل في الميادين غير المخصصة للبرلمان عن طريق التنظيم (ثانيا)، لذا نجد العديد من النصوص التي تمس الجماعات الإقليمية صادرة بموجب أوامر أو نصوص تنظيمية.

أولا: التشريع المنافس عن طريق الأوامر

كرست الدساتير الجزائرية صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر منذ صدور دستور 1963، ثم في دستور 1976، مع وجود اختلاف جوهري في ممارسة هذه الصلاحية، حيث اعتبره في دستور 1963 اختصاصا مفوضا في نص المادة 58 منه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في

⁸⁸⁵ - KANOUN Nacira et TALEB Tahar, « De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie », EL-MOUHAMAT, , n 03, Tizi ouzou ,2005, pp. 05-19.

أجل ثلاثة أشهر"، بينما اعتبره اختصاصاً أصيلاً بين دورتي البرلمان في المادة 153 من دستور 1976: "الرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

تراجع المؤسس الدستوري عن هذه الصلاحية في دستور 1989 بغرض إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طبقاً لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، غير أنه تراجع عن موقفه ليعيد تنظيمها في دستور 1996، في نص المواد 124 و120 منه.

أ- التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124

منح هذا الاختصاص لرئيس الدولة بصفة جد موسعة في المادة 124 حيث كان يتمتع بهذا الاختصاص دون قيد الاستعجال في حالة شغور البرلمان أو بين الدورات⁸⁸⁶، مما سمح له بالتشريع في العديد من المجالات بواسطة أوامر مثل التعديل الذي طال سنة 2005 قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990، ...

تتمثل الحالة الأخرى التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر، والتي أحالتنا إليها المواد 86 و87 من دستور 1989 التي أشارت إلى الإعلان عن الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية، وكذا المادة 93 من دستور 1996 الخاصة بالحالة الاستثنائية⁸⁸⁷ والمتمثلة في حالة خطر يهدد البلاد، يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة واستقلالها. و ننوه في هذا المقام أن رئيس الجمهورية سبق أن استعمل السلطات الممنوحة له ضمن إطار الظروف الاستثنائية حين أقر حالة الحصار، وسن جملة من النصوص القانونية التشريعية منها والتنظيمية الخاصة بالجماعات الإقليمية.

ب- التشريع بأوامر طبقاً للمادة 120

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بموجب أمر في المجال المالي طبقاً للفقرات 06 و 07 من المادة 120 سابقاً، حيث وردت كما يلي: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

⁸⁸⁶ - راجع المادة 124 من دستور 1996، قبل تعديل 2016، مرجع سابق.

⁸⁸⁷ - راجع المادة 93 من المرجع نفسه، للتفصيل راجع: ميمونة سعاد، "الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 12، عدد 02، بجاية، 2005، ص 379 وما يليها.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في أجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية، الذي يتضمن العديد من الأحكام التي تمس بإيرادات ونفقات الجماعات الإقليمية خاصة إقرار أو إلغاء الضرائب والرسوم، رغم عدم موافقة البرلمان ودون البحث عن حل وسط، دلالة واضحة على الهيمنة الرئاسية على البرلمان، كون أن رفضه لا يولد أي اثر لإيقافه.

علما أنه سبق وأن اشرنا أنه وطبقا لمحتوى المادة 121 يصعب كما قد يستحيل على البرلمان التشريع في المجال المالي، فهو اختصاص محصور عمليا لصالح الحكومة، وما على نواب البرلمان سوى مناقشته واقتراح تعديلات والموافقة عليه، في ظرف 75 يوما، لأن خيارها برفض المشروع وعدم الموافقة عليه حتى ولو كان بصدد قانون المالية التكميلي يصبح دون أثر، ما دام رئيس الجمهورية سيصدره بأمر وتباشر الهيئات المعنية تنفيذه مباشرة⁸⁸⁸.

ثانيا: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية

يتأكد جعل الدساتير الجزائرية السلطة التنفيذية جهازا إنشائيا في مجال التشريع، من خلال تكريس تدخل رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المخصص للبرلمان، إضافة إلى تدخله خارج تلك المجالات بموجب تنظيم، طبقا للمواد 53⁸⁸⁹ من دستور 1963، 111⁸⁹⁰ من دستور 1976، و116⁸⁹¹ من دستور 1989.

سار دستور 1996 على نفس خطى الدساتير أعلاه، حيث وسع من اختصاص المجال التنظيمي الذي يشرع به رئيس الجمهورية في نص المادة 125 سابقا و التي تقابلها بعد تعديل 2016 المادة 143 التي تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

⁸⁸⁸ - لا تتصف الجزائر فقط بهذه الظاهرة، بل تتشابه في ذلك مع العديد من الدول خاصة التي تسيطر فيها السلطة التنفيذية على السلطة، على غرار المغرب، التي وصف فيها الباحث جيري نجيب، عملية إصدار قانون المالية دون موافقة البرلمان ب الامتياز الدستوري في المجال المالي وهذا بسبب اختصاصها الواسع في تجاوز الترخيص البرلماني، راجع: جيري نجيب، "السلطة المالية للبرلمان المغربي: قراءة في مقتضيات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، الرباط، 2012، ص 77.

⁸⁸⁹ - راجع المادة 53 من دستور 1963، مرجع سابق.

⁸⁹⁰ - راجع المادة 111 فقرة 10 من دستور 1976، مرجع سابق.

⁸⁹¹ - راجع المادة 125 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016، مرجع سابق.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول

تمارس السلطة التنظيمية في الجزائر بصورتين، الأولى من قبل رئيس الجمهورية في المواضيع التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون بواسطة مراسيم رئاسية، والثانية تتمثل في الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين، وهي من اختصاص الوزير الأول بواسطة مراسيم تنفيذية.

تشهد الممارسة الجزائرية في مجال التشريع عموما، وبشأن الجماعات الإقليمية، على سبيل التحديد، طغيان النصوص التنظيمية الإنشائية على التشريع، حيث أصبحت هي الأصل وعددها صعب إحصاءه، وتشريع البرلمان هو الاستثناء، مما يؤكد تفوق مركز السلطة التنفيذية على التشريعية.

الفرع الثاني

نحو إشراك البرلمان في التشريع في مجال الإدارة المحلية

تعرض الممارسة الدستورية الجزائرية لجملة من الانتقادات، خصوصا بعد تبني الدولة التعددية الحزبية، وازدواجية السلطة التشريعية، وإجراء عدة تعديلات دستورية التي طالت دستور 1996 في 2002 و2008، لاسيما فيما يتعلق بتنظيم مجالات التشريع، من بينها موضوع الجماعات الإقليمية، وكذا الممارسة القاصرة التي يتصف بها النواب، أثناء المبادرة باقتراحات قوانين أو ممارسة الرقابة عليها، حيث صار اختصاصهم دخيلا عوض أن يكون أصيلا.

شهدت الجزائر، نتيجة سوء الأوضاع السياسية فيها خصوصا بعد إعادة انتخاب السيد عبد العزيز بوتفليقة لعهدة انتخابية رابعة، تعديلا ثالثا طال دستور 1996، تبنت من خلاله جملة من التعديلات، طالت أحكاما مختلفة في الدستور من بينها المجال التشريعي التي نتساءل فيما إذا كانت ستساهم في تحسين الأداء التشريعي للبرلمان أم هي مجرد تعديلات مظهرية وليست عميقة؟

نذكر من بين الأحكام التي استحدثها المشرع والتي تمس بشكل كبير تنظيم الجماعات المحلية، منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين في مجال الإدارة المحلية (فقرة أولى)، وموافقته على مشاريع القوانين الخاصة بنفس المجال (فقرة ثانية)، وتخويل النواب

سلطة تحريك الرقابة على دستورية القوانين (فقرة ثالثة)، في ظل رهن اختصاص التشريع بأوامر والإبقاء على مظاهر لهيمنة التنفيذية (فقرة رابعة).

الفقرة الأولى: إشراك أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بقوانين في مجال الإدارة المحلية

يعتبر استبعاد مجلس الأمة من المساهمة في الخطوات الأولى للتشريع، خصوصا المبادرة باقتراح القوانين من بين أهم الانتقادات التي وجهت للمؤسس الدستوري، في ظل دستور 1996 الذي استحدثه كغرفة ثانية للبرلمان.

عيب على اختصاصاته التشريعية كذلك استبعاده عن المبادرة أو حتى تقديم رأيه حول النصوص التشريعية الصادرة بشأن الإدارة المحلية، مع العلم كما سبق وان وضحنا، أن ثلثي أعضائه منتخبين من قبل ومن بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، بالتالي لهم الأولوية والأفضلية في الإلمام بالشؤون المحلية.

خطى المؤسس الدستوري خطوة مهمة في مجال تدارك إقصاء واستبعاد مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع في مجال الإدارة المحلية، بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، بأن منحه اختصاص المساهمة في اقتراح القوانين إسوة بنواب المجلس الشعبي الوطني وموازة مع اختصاص الحكومة بالمبادرة بمشاريع القوانين. يظهر ذلك لقارئ نص الفقرة الأولى من المادة 136 التي تنص: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين..."، التي يستشف منها أن المشرع أطلق اختصاص نواب مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين.

يمكن أن تكون هذه الخطوة بداية مرحلة جديدة لتفعيل دور البرلمان في التشريع، خصوصا في مجال الإدارة المحلية، لعل نواب مجلس الأمة يكونون أكثر جرأة من نواب المجلس الشعبي الوطني، على الرغم من اشتراط إجماع 20 نائبا لتقديم المبادرة⁸⁹²، الذي يعد عائقا بسبب غياب تحالفات سياسية.

كنتيجة منطقية لمنح نواب مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، وجود تغيير في الإجراءات والخطوات المتبعة للتشريع، حيث يجب أن يوضع اقتراح القانون في مكتب مجلس الأمة

⁸⁹² - راجع الفقرة الثانية من المادة 136 من دستور 1996، مرجع سابق، والفقرة الأولى من المادة 22 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

للموافقة، ليعرض على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت، ثم يعاد مرة أخرى لمجلس الأمة من أجل التصويت والمناقشة⁸⁹³.

ما يمكن أن نشير إليه في هذه الخطوة أن المؤسس الدستوري أغفل تنظيم مسألة إمكانية الخلط في الاختصاصات بين مكتب مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، علما أن العديد من القوانين التي تعالج موضوعا عاما مثل القانون العضوي الخاص بنظام الانتخابات، قوانين البيئة، الضرائب... التي لها صلة مباشرة بالتنظيم المحلي لاحتوائها على الأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء المجالس المحلية أو المالية المحلية، فإلى أي مكتب سيحال مشروع أو اقتراح القانون.

الفقرة الثانية: وجوب موافقة مجلس الأمة على مشاريع قوانين الإدارة المحلية

يعد التأكيد على ضرورة موافقة نواب مجلس الأمة على مشاريع القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، والتي يكون موضوعها الإدارة المحلية من بين مستجدات التشريع في مجال الإدارة المحلية، طبقا لنص المواد 137 و138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري الذي لحقه سنة 2016.

طبقا نص الفقرة الأولى من المادة 137، يقع على عاتق السلطة التنفيذية الحصول على موافقة مكتب مجلس الأمة على صياغة مشاريع القوانين التي تبادر بها متى كان موضوعها متعلقا بالإدارة المحلية، حيث ورد النص كما يلي: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة..."، بينما المواضيع الأخرى تحال على مكتب المجلس الشعبي الوطني، طبقا للفقرة الثانية من المادة ذاتها: "...باستثناء الحالات المبينة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني"⁸⁹⁴، تثير هذا المادة كذلك العديد من الإشكالات في التطبيق لما يكون النص يتضمن أحكاما عامة تشمل كذلك الإدارة المحلية كالضرائب، الانتخابات، ...

⁸⁹³ - راجع المادة 19 والفقرة الأخيرة من المادة 22 من المرجع نفسه.

⁸⁹⁴ - هذا ما أكدته المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

مبدئيا يتم مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من قبل المجلس الشعبي الوطني، ثم وبعد الموافقة تحال إلى مجلس الأمة⁸⁹⁵، غير أن الحال بات مختلفا بالنسبة لمشاريع القوانين أو اقتراح نواب مجلس الأمة المتعلقة أحكامه بما ورد في نص المادة 137، حيث يتداول فيها مجلس الأمة بعد قبولها من قبل مكتبه، وبعد المصادقة تحال إلى نواب المجلس الشعبي الوطني للمناقشة، ما نستنتجه من خلال الفقرات 02، 03، من المادة 138: "...تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه. تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى. وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه..."

وفي حالة حدوث خلاف بين نواب غرفتي البرلمان في حال قبل إحداها ورفضت الأخرى فإن الحل الذي تبناه المؤسس الدستوري في الفقرات من 05 إلى 08 من المادة 138 يتمثل في⁸⁹⁶:

- اجتماع لجنة مساوية الأعضاء من كلا الغرفتين، بناء على طلب الوزير الأول، خلال 15 يوما،
- اقتراح اللجنة لنص توفيق ينهاي الخلاف في أجل 15 يوما من بداية نقاشاتها،
- عرض النص الجديد من قبل الحكومة على الغرفتين، للتصويت دون تعديلات إلا بموافقة منها،
- في حال استمرار الخلاف يمكن عرض النص المقترح من قبل اللجنة على المجلس الشعبي الوطني فقط، وإذا تعذر الأمر يعيد التصويت على النص الأخير صوت عليه.
- في حالة عدم لجوء الحكومة للإجراء الأخير، يتم سحبه.

⁸⁹⁵ - هذا ما تؤكد عليه الفقرة 01 و04 من نص المادة 138 من دستور 1996، بعد تعديله في 2016، مرجع سابق: "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه..... وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت ليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية..."

⁸⁹⁶ - راجع الفقرات من 05 إلى 08 من المرجع نفسه.

بعد الاطلاع على هذه الإجراءات، يتضح لنا جليا وجود بعض التغيير مقارنة بالمادة 120
فقرة 04 من دستور 1996 قبل التعديل، يتمثل في⁸⁹⁷:

- وضع قيد زمني لدعوة اللجنة للانعقاد في ظرف 15 يوما، وانجازها لمهمتها كذلك في غضون نفس الفترة ما لم يكن منصوص عليه سابقا.
- النص في الفقرة الأخيرة من المادة 120 على سحب النص في حال استمرار الخلاف، بينما بعد التعديل نص على إمكانية الفصل في الخلاف من قبل المجلس الشعبي الوطني في حال قررت الحكومة عرضه عليه، كما بإمكانها سحب النص.

الفقرة الثالثة: تخويل النواب تحريك الرقابة على دستورية القوانين

تعد الرقابة على دستورية القوانين أهم الآليات الرقابية لمدى مطابقة القوانين التي يضعها البرلمان، أو السلطة التنفيذية، للمبادئ المكرسة في الدستور بالدرجة الأولى، كما تضمن عدم معارضة القانون الأدنى درجة للقانون الأعلى درجة، تمارس من قبل هيئات سياسية أو قضائية⁸⁹⁸، بالتالي هي آلية قد تساهم في منع التعدي على المكتسبات في مجال الإدارة المحلية، تجنباً لما حدث بشأن استحداث محافظة الجزائر الكبرى على سبيل المثال.

كرس المؤسس الدستوري هذا النوع من الرقابة منذ دستور 1963، حيث تبنى النموذج السياسي في الرقابة، بالنص على استحداث مجلس دستوري يمارس الرقابة على القوانين والأوامر التشريعية⁸⁹⁹، في حين أغفل دستور 1976 التطرق للرقابة على دستورية القوانين⁹⁰⁰.

استعاد المؤسس الدستوري في ظل دستور 1989 آلية الرقابة على دستورية القوانين ضمن الباب الثالث منه الموسوم بـ الرقابة والمؤسسات الاستشارية، في نص المواد من 152 إلى

⁸⁹⁷ - راجع المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل و 138 بعد ذلك، مرجع سابق.

⁸⁹⁸ - أنظر في تعريف الرقابة على دستورية القوانين وصورها: مصطفى أبوزيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2009، ص ص 195-205.

⁸⁹⁹ - يتألف هذا المجلس من الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيسي الحجرتين المدنية والإدارية للمحكمة العليا، ثلاث نواب يعينهم المجلس الشعبي الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية، أما بالنسبة لرئيس المجلس فينتخب من بين أعضائه، راجع المادة 63 و 64 من دستور 1963، مرجع سابق.

⁹⁰⁰ - لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 142 و 143.

159، ثم سار على نفس الدرب بعد إصداره دستور 1996 من المواد 163 إلى 169، حيث يمارس رقابة سابقة برأي أو لاحقة بقرار، وتكون هذه الأخيرة حسب الحالة أحيانا إجبارية وأحيانا أخرى اختيارية. عرف تنظيم الرقابة على دستوري القوانين في الجزائر جملة من النقائص والثغرات تحد من فعاليتها كآلية تضمن احترام تدرج المعايير، نلخص أهمها في:

- عدم استقلالية المجلس الدستوري من الناحية العضوية، بسبب موالاته للسلطة التنفيذية⁹⁰¹.

- تضيق مجال الهيئات المخول لها إخطار المجلس كشرط لممارسته مهمته الرقابية، حيث حصرها دستور 1989 في رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني⁹⁰²، في حين أضيف إليهم رئيس مجلس الأمة في دستور 1996⁹⁰³، في ظل استبعاد المعارضة أو غيرهم من نواب البرلمان أو القضاء في تحريك الرقابة على دستورية القوانين.

- عدم فاعلية الرقابة البعدية، خصوصا تلك المتعلقة بالمعاهدات.

طالت الكثير من التغيرات تنظيم الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، استحدثها المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2016، يمكن وصفها بالنقلة الايجابية، خصوصا في تفعيل دور النواب بصفته أعضاء في البرلمان في تحريك الرقابة على دستورية القوانين، نلخص هذه التحولات في:

⁹⁰¹ - كان المجلس الدستوري يتكون من سبعة أعضاء طبقا للمادة 154 من دستور 1989، مرجع سابق، يتمثلون في: ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس، اثنان ينتخبان من بين نواب المجلس الشعبي الوطني، عضوان ينتخبان من بين قضاة المحكمة العليا، بينما صار عدد أعضائه تسعة بموجب المادة 164 قبل تعديلها من دستور 1996، مرجع سابق، وهم: ثلاث أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس، عضوان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، عضو منتخب من المحكمة العليا وآخر من مجلس الدولة، للتفصيل راجع: - سعداني نورة، "مدى فعالية العمل الرقابي للمجلس الدستوري الجزائري على دستورية القوانين"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12 بجاية، عدد 02، 2015، ص 180-181.

⁹⁰² - راجع المادة 156 من دستور 1989، مرجع سابق.

⁹⁰³ - راجع المادة 164 قبل تعديلها من دستور 1996، مرجع سابق، سعداني نورة، المرجع السابق، ص 185-186.

- توسيع التشكيلة التي صارت تحتوي 12 عضوا، تتسم بالعقلانية مقارنة بسابقاتها⁹⁰⁴، في ظل التنويه المباشر للمؤسس الدستوري على استقلاليتها الإدارية والمالية في نص المادة 182⁹⁰⁵.
- تحديد الشروط الواجب توافرها في الأعضاء، على خلاف الدساتير السابقة⁹⁰⁶، مع العلم أن العهدة تمتد إلى ثماني بدلا من ستة.
- إقرار الرقابة القبلية فقط في مجال المعاهدات⁹⁰⁷، والقبلية الإجبارية بشأن القوانين العضوية⁹⁰⁸، وما دون ذلك يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة.
- تبني الرقابة بواسطة الدفع بعدم الدستورية، بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة⁹⁰⁹.

تتمثل النقطة التي تهمنا أكثر في إطار تحسين الرقابة البرلمانية على النصوص القانونية، في توسيع الهيئات المخول لها إخطار المجلس الدستوري فبالإضافة إلى رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، منح لأول مرة نواب البرلمان اختصاص إخطار المجلس الدستوري للممارسة الرقابة على القوانين، بموجب الفقرة الثانية من

⁹⁰⁴ - حددت المادة 183 من دستور 1996، مرجع سابق، بعد التعديل التشكيلة الجديدة من 12 عضوا كما يلي: 04 أعضاء من بينهم الرئيس والنائب يعينهم رئيس الجمهورية، 04 أعضاء منتخبان من البرلمان أي ممثلان عن كل غرفة، 04 أعضاء من هيئة القضاء أي عضوان منتخبان من المحكمة العليا وآخران من مجلس الدولة.

⁹⁰⁵ - وردت المادة 182 من المرجع نفسه، كما يلي: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور.

كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات....

يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية."

⁹⁰⁶ - وردت المادة 183 من المرجع نفسه، كما يلي: "يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين ما يأتي:

- بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم،

- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أولدى مجلس الدولة في وظيفة عليا في الدولة"

⁹⁰⁷ - راجع الفقرة الأولى من المادة 180، من دستور 1996، مرجع سابق.

⁹⁰⁸ - هذا ما تؤكد الفقرة الثانية من المرجع نفسه: "يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في

دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان..."

⁹⁰⁹ - وردت المادة 188 من المرجع نفسه، كما يلي: "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من

المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم الشرعي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك الحقوق والحريات الذي يضمنها الدستور..."

المادة 187: "...كما يمكن أخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة..."، يكون بذلك قد تدارك بعضا من الانتقادات الموجهة إليه بسبب إقصائه النواب باعتبارهم ممثلي الشعب من المساهمة في الرقابة على دستورية القوانين.

بقي رغم ذلك يبقى النصاب الذي حددته المادة أعلاه، بـ 50 نائبا في المجلس الشعبي الوطني و 30 عضوا في مجلس الأمة، مرتفعاً يصعب عمليا اجتماعه في ظل المعطيات السياسية الحالية في الجزائر، لكن تكريس هذا الاختصاص بحد ذاته يعد مكسبا في انتظار ما ستسفر عنه المتغيرات السياسية في السنوات المقبلة.

الفقرة الرابعة: رهن اختصاص التشريع بأوامر في ظل الإبقاء على مظاهر الهيمنة

يختلف الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 142 عن سابقتها 124، حيث تم رهن قيام رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر كاختصاص أصيل بشرط أن تكون المسألة عاجلة، دون توضيح لنوع الاستعجال، بعد اخذ رأي مجلس الدولة⁹¹⁰ على أن يعرضها بعد ذلك على البرلمان في أول دورة لتوافق عليها، في الفترات التالية: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁹¹¹، وحالة العطلة ما بين دورتي البرلمان⁹¹²، خلافا لما كان عليه الحال في المادة 124.

نعيب رغم ذلك على المؤسس الدستوري الجزائري، إبقائه على الكثير من مظاهر عرقلة السلطة التنفيذية للتشريع من قبل البرلمان، من بينها:

⁹¹⁰ - تنص الفقرة الأولى من المادة 142 من دستور 1996، مرجع سابق، على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..."، وفي هذا المقام يجب أن ننوه أن البرلمان لم يسبق له أن رفض الموافقة على الأوامر الرئاسية، حيث نالت كلها القبول.

⁹¹¹ - وردت المادة 142 من المرجع نفسه، كما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة..."

⁹¹² - علما أن هذه العطلة أقصى مدتها شهران، بعد أن نصت المادة 135 من الدستور على اجتماع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل.

- اختصاص رئيس الجمهورية بطلب مداولة ثانية، مع اشتراط إقرار القانون مرة ثانية بأغلبية 3/2 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، علما انه يعين 3/1 من أعضاءه⁹¹³.
- صعوبة تقديم اقتراحات قوانين في الجانب المالي⁹¹⁴.
- إصداره لقانون المالية بموجب أمر في حال عدم التصويت عليه، خلال 75 يوما⁹¹⁵، دون تحديد لأسباب عدم التصويت.
- منح مدة شهرين، والتي نجدها طويلة، للجنة المختصة إعداد تقرير عن مشروع أو اقتراح القانون، مع الإشارة أن الحكومة فقط هي من لها حق إضفاء الطابع الإستعجالي على مشاريعها⁹¹⁶.

المطلب الثاني

امتداد الرقابة البرلمانية على أعمال الجماعات الإقليمية:

رقابة غير مباشرة منعدمة الخصوصية

يقع على عاتق السلطة التنفيذية وضع السياسة العامة للدولة، بغية مواجهة الظروف الخارجية والداخلية لتلبية طموح المجتمع وتحقيق المصلحة العامة والتنمية. هذه السياسة تترجم في شكل مخطط عمل للحكومة الذي يعرض فيه الوزراء الأهداف الراغبين في تحقيقها ضمن القطاعات التي يشرفون عليها على المستوى الوطني والمحلي، علما أن هذا المخطط ستخصص لتنفيذه اعتمادات مالية سنوية، يجب أن يوافق عليها البرلمان ضمن مشروع قانون المالية.

رغم اعتراف المشرع للجماعات الإقليمية بالاستقلالية المالية والإدارية، إلا أن واقع التسيير الإداري والمالي لها ينبئ بغير ذلك، فمعظمها تعتمد على الإعانات المالية والمشاريع التنموية

⁹¹³ - المادة 145 من المرجع نفسه.

⁹¹⁴ - الفقرة 08 من المادة 138 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁹¹⁵ - المادة 139 من المرجع نفسه.

⁹¹⁶ - راجع المادة 16، 24 و 25 من القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

التي تخطط لها الحكومة مركزيا ليتم تنفيذها محليا، لهذا نجد أن مخططات الحكومة ومشاريع قوانين المالية لا تخلو من تخصيص حيز لها، خصوصا الولايات، لذا نجدها تخضع لرقابة وقائية من قبل البرلمان (فرع أول)، كما تشملها الرقابة الآنية والبعدية لتنفيذ قانون المالية بصفة غير مباشرة، كون البرلمان غير مخول بمساءلة الولاة و القائمين على التسيير المحلي، لأن التشريع الجزائري لم يخصص أحكاما لرقابة البرلمان على التسيير المحلي بصفة حصرية و مباشرة (فرع ثان).

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية الوقائية غير المباشرة على أعمال الجماعات الإقليمية

تهدف الحكومة من خلال وضع مخطط، إلى تحقيق التنمية، وذلك بواسطة وضع إستراتيجية تحتوي مجموعة محاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة القطاعات، على المستويين الوطني والإقليمي، علما أن هذا المخطط لا يتم تنفيذه إلا بعد عرضه للمناقشة أمام البرلمان (فقرة أولى).

كما أنه وفي إطار إعداد مشروع قانون المالية، الذي يحدد معالم الميزانية العامة للدول خلال السنة المالية، غالبا ما تقوم الحكومة بتضمين الميزانية إعانات مالية للجماعات المحلية، كما أنه قد تقرر أو تلغى أو تعدل إيرادات تستفيد منها الولاية أو البلدية⁹¹⁷، وبذلك يستطيع نواب البرلمان أثناء المناقشة فرض رقابتهم القبلية عليها والإجراءات المتخذة في حقها زيادة أو إنقاصا (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مناقشة عامة حول الجماعات الإقليمية ضمن مخطط الحكومة

كرست هذه الرقابة بظهور دستور 1989، لأنه سابقا كانت المخططات الوطنية تعد من قبل ممثلي الشعب⁹¹⁸، حيث وبموجب المواد 75 و76 من دستور 1989، التي تقابلها المواد 79

⁹¹⁷ - على سبيل المثال راجع المواد 37، 76 و112 من القانون رقم 14-16، مؤرخ في 22 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.د.ش عدد 77 صادر في 29 ديسمبر 2016.

⁹¹⁸ - لم يكن الرقابة على المخطط الوطني واردا في ظل دستوري 1963 و1976، لأنه لم يكن هناك ما يجبر الحكومة على إعداد مخطط وعرضه على البرلمان كما هو الحال في دستور 1996، بينما كلفت المادة 31 من دستور 1976 الشعب بالمساهمة في إعداد، حيث نصت: "يتم إعداد المخطط الوطني بكيفية ديمقراطية. =

و80 من دستور 1996⁹¹⁹ قبل تعديل 2016، بينما حاليا هي منظمة في نص المواد 93، 94 و95.

خولت المادة 93 من الدستور، الوزير الأول إعداد مخطط عمل الحكومة الذي يعرض في مجلس الوزراء⁹²⁰، ليتم بعد ذلك تقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني (أولا) وفي حال الموافقة يتم عرضه على مجلس الأمة (ثانيا)، طبقا للمادة 94 التي وردت كما يلي: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقش عامة.

ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني...".

أولا: عرض مخطط الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

يجب تطبيقا للمادة 94 على الوزير الأول عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني، خلال 45 يوما الموالية لتعيينه، وفق ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة 47 من القانون العضوي رقم 12-16 التي تقابلها المادة 46 من القانون العضوي الملغى رقم 22-99⁹²¹، كما منحت المادة 48 من القانون العضوي الساري المفعول، النواب فترة سبعة أيام بغرض الاطلاع على المخطط ودراسته من تبليغهم من قبل مكتب المجلس⁹²².

=يساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي والولائي، والوطني، وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهيرية.

ويخضع تطبيق المخطط الوطني لمبدأ اللامركزية مع مراعاة التنسيق المركزي على مستوى الهيئات العليا للحزب والدولة".

⁹¹⁹ - ألزمت المواد 75 و76 من دستور 1989، مرجع سابق، التي تلتها المواد 79 و80 من دستور 1996، مرجع سابق، رئيس الحكومة على عرض برنامج على المجلس الشعبي الوطني، غير أنه وبعد التعديل الذي لحق دستور 1996 سنة 2008، تحول برنامج عمل الحكومة إلى مخطط عمل صار يعده الوزير الأول تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية.

⁹²⁰ - راجع المادة 93 من دستور 1996، مرجع سابق.

⁹²¹ - راجع المادة 47 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

⁹²² - نصت المادة 48 من المرجع نفسه، على: "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب"، تقابلها المادة 47 من القانون العضوي رقم 22-99، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

يقوم الوزير الأول بعرضه عليهم بعد فوات المدة الممنوحة للنواب للاطلاع على المخطط، لتبدأ بعد ذلك المناقشة من قبل النواب الذي تقدموا قصد التدخل لدى رئاسة مجلس الجلسة، حيث يحق لهم اقتراح التعديلات التي يرونها ضرورية، في مدة لا تزيد عن 10 أيام⁹²³.

يعاب على هذه المرحلة من الرقابة أن جلسة المناقشة تصح، دون اشتراط نصاب معين للحاضرين من النواب، كما أن الوزير الأول مخير في الالتزام بالاقتراحات المقدمة من قبل النواب، حسب ما تنتجه من الفقرة الثانية من المادة 94 من الدستور⁹²⁴، والمادة 49⁹²⁵ من القانون العضوي رقم 12-16، طبقا لما نستنتجه من استعمال المشرع لعبارة: "...إن اقتضى الأمر...". بالتالي قد يخلص إجراء مناقشة مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني إما إلى:

- الموافقة مع إمكانية إبداء ملاحظات، دون أن يكون لها طابعا إلزاميا، علما أن هذه الموافقة تعتبر بمثابة تأشير دخوله حيز التنفيذ.
- الرفض حينما يطلب أغلبية النواب تعديلات تمس بجوهر المخطط، فيقع على الوزير الأول الاستقالة في حالة عدم موافقته على مقترحات النواب، ويترتب على ذلك تعيين رئيس الجمهورية لوزير أول آخر، مع العلم أنه لا توجد أحكام أو أعراف دستورية تجبر رئيس الجمهورية على تعيين الوزير الأول من غير لونه السياسي، أو من نفس اللون السياسي لأغلبية نواب البرلمان، هذا الأخير الذي يقدم بدوره مخطط عمل

⁹²³ - راجع المادة 49 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق

⁹²⁴ - وردت الفقرة الثانية من المادة 94 من دستور 1996، مرجع سابق، كما يلي: "...ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذا المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية..."

⁹²⁵ - تنص المادة 48 من القانون العضوي رقم 02-99 متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، على: "يتم التصويت على برنامج الحكومة، بعد تكييفه أن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة".

حكومته، علما أنه يمكن أن يكون على نفس منوال المخطط السابق رفضه، على المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون تحت طائلة الحل مجبرا على تقديم موافقته⁹²⁶.

تتبين من خلال ما سبق هشاشة دور المجلس الشعبي الوطني، في الرقابة على مخطط عمل الحكومة إجمالا، من ضمنها المخطط المسطر تنفيذها على المستوى الإقليمي، كون الملاحظات التي قد يقدمها النواب لا تتصف بالصيغة الإلزامية.

ثانيا: الرقابة الرمزية لمجلس الأمة على مخطط الحكومة

تطبيقا للفقرة 03 و04 من المادة 94 من الدستور، وكذا المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-16⁹²⁷ التي تقابلها المادة 49 من القانون العضوي رقم 22-99، يقع على عاتق الوزير الأول عرض مخطط حكومته الذي سبق وأن وافق عليه نواب المجلس الشعبي الوطني، على أعضاء مجلس الأمة، خلال العشرة أيام الموالية للموافقة من قبل الغرفة الأولى للبرلمان.

الغرض من تقديم هذا المخطط على مجلس الأمة ليس تقديم الموافقة، لأنه كما سبق أن أسلفنا فإن المخطط يدخل حيز التنفيذ بموافقة المجلس الشعبي الوطني، بل الهدف من ذلك هو مجرد الإعلام وتوضيح الرؤى. غير أنه يمكن يصدر عن مجلس الأمة لائحة، كوسيلة يظهر من خلالها 20 عضوا الثغرات والنقائص الواردة في المخطط، بشرط أن يقوم مندوبا عنهم بإيداع اللائحة خلال 48 ساعة من تقديم عرض الوزير الأول⁹²⁸.

⁹²⁶ - هذا ما تؤكد عليه المادة 95 و96 من الدستور، اللتان تنصان على التوالي على: "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها"، "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا..."

⁹²⁷ - حيث وردت المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، على: "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام، على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

⁹²⁸ - تنص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش عدد 84، صادر في 28 نوفمبر 1999، معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش عدد 77 صادر في 17 ديسمبر 2000، على: "يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضوا ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمانين وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض".

يمكن أن نقول أنه رغم كون أعضاء مجلس الأمة منتخبيين من قبل المجالس المحلية، إلا أن دورهم ليس فعال في الرقابة على مخطط الحكومة، رغم احتوائه على خطط تنمية محلية، كون اللوائح الصادرة عنه لا تتصف بأي اثر في مواجهة الحكومة.

الفقرة الثانية: الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية ضمن مشروع قانون المالية

سبق وأن أسلفنا أن تشريع البرلمان في المجال المالي من الأمور العسيرة عليه، لكن هذا لا يمنع مساهمته في ذلك ولو من زاوية مناقشة مشروع قانون المالية الذي تختص الحكومة بإعداده، علما أنه يحتوي على الميزانية العامة للدولة خلال السنة المالية.

تهدف الرقابة البرلمانية السابقة عليه، إلى المحافظة على الأموال العمومية الموجهة لتنفيذ الأهداف والسياسات المسطرة في مختلف المجالات، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، على الصعيدين الوطني والإقليمي، ضمانا لحسن توظيفها واستغلالها قبل صرفها.

بعد إتمام مشروع قانون المالية من قبل الحكومة، والموافق عليه في مجلس الوزراء، يجب إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يحيله بدوره إلى لجنة المالية الميزانية، التي تقيم عدة جلسات بحضور وزير المالية، إضافة إلى إمكانية الاستعانة بأشخاص مؤهلين لتمكينها من تقديم تقريرها إلى المجلس الشعبي الوطني.

تتجلى الرقابة البرلمانية السابقة على مشروع قانون المالية بعد تقديم وزير المالية عرضا حول المشروع أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، الذين يحق لهم تقديم انتقاداتهم واقتراحاتهم إن وجدت، ليقوم الوزير بالرد عليها، ليتم عرضه بعد ذلك على مجلس الأمة، كي تتم المصادقة عليه خلال 75 يوما مقسمة بين غرفتي البرلمان من تاريخ إيداعه⁹²⁹.

يقوم رئيس الجمهورية في حال موافقة كلا الغرفتين بإصدار قانون المالية السنوي، بينما في حال حدوث خلاف بينهما فإن المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 قد نصت على ضرورة

⁹²⁹ - وردت الفقرة 02 03 من المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، التي تقابلها المادة 44 من القانون العضوي 99-02 متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق كما يلي: "...يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما..."

حله من قبل لجنة متساوية الأعضاء في أجل 08 أيام⁹³⁰، إلا أنه إذا لم تتم المصادقة على النص في غضون 75 يوما من الإيداع سيتم إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر من قبل رئيس الجمهورية، ما يؤكد هشاشة الرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة عموما، ناهيك عن مالية الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني

هامشية أثر الرقابة البرلمانية العلاجية على تفعيل الشفافية في التسيير المحلي

يلي تنفيذ الحكومة للأعمال والنشاطات المقررة سابقا، في إطار مخططاتها وميزانياتها، رقابة أنية وبعدية من قبل البرلمان، قصد الاطلاع عن مدى الالتزام بها ومستوى انجازها من جهة، والتحقق من عدم وجود تجاوزات حالت دون تحقيق الأهداف المرجوة سابقا، وذلك عن طريق الاستعلام (فقرة أولى)، أو بواسطة التحقق من حوصلة أعمال السنة المالية السابقة فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الرقابة البرلمانية الاستعلامية

منح البرلمان الجزائري قصد ممارسة وظيفته الرقابية الضيقة البعد والأثر بسبب اقتصرها على جمع المعلومات دون ترتيب مسؤولية سياسية على الحكومة، ولا على المسيرين على المستوى الإقليمي، رغم التعديل الدستوري الذي مسها سنة 2016، لأن هذا الاختصاص قد يكون قائما على الحوار بين عضو البرلمان ووزير أو عدة وزراء فيسمى سؤالا (ثانيا)، كما قد يكون بين عدد من الأعضاء ووزير أو عدة وزراء فيسمى استجوابا (أولا)، و يجوز دعم الحوار بمناقشة موظف معين قد يكون الوالي على المستوى الإقليمي بخصوص ملف معين فيسمى تحقيقا (ثالثا).

⁹³⁰ - وردت الفقرة 04 و 05 من المادة 44 من المراجع نفسها، كما يلي: "...في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه.

في حال عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمره قوة قانون المالية".

أولاً: الاستجواب البرلماني للحكومة: اتهام شكلي يصعب إجراءه في الشأن المحلي

يفترض أن يكون الاستجواب البرلماني أحد أهم وأشد الآليات الرقابية على الحكومة من قبل البرلمان بسبب اتصافه بالطبيعة الاتهامية⁹³¹ والآثار التي يمكن أن تنجر عنها، غير أن المؤسس الدستور سار عكس المفترض بسبب عدم ترتيبه لمسؤولية مباشرة كأثر للاستجواب، واكتفائه بطلب توضيحات منذ إقراره في دستور 1976 إلى غاية 1996⁹³²، كما بقي ذات الحال بعد تعديل هذا الأخير سنة 2016، الذي نص في مادته 151 على: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه (30) يوماً. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"

يمارس النواب هذا الاختصاص طبقاً للإجراءات والشروط المنصوص عليها، علماً أن الآثار التي ينتجها لا تستجيب للتطلعات المرجوة منها.

أ- شروط وإجراءات استجواب البرلمان للحكومة

يخيل لنا من خلال النص الدستوري أعلاه أنه جاء سلساً، لا يخضع فيه النواب لأية قيود سوى أن يكون الموضوع من قضايا الساعة، إلا أن واقع الأمر أظهر غير ذلك بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 02-99 الملغى، والقانون العضوي رقم 16-12 الساري المفعول، حيث يشترط لإجراء استجواب في أي موضوع منها الجماعات الإقليمية ما يلي:

- يجب أن يكون الموضوع في إحدى قضايا الساعة: عدم تحديد مضمون لفظ قضايا الساعة، ينتج عنه إمكانية إجراء الاستجواب في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون

⁹³¹ - استحدث العمل بهذه الآلية الرقابية في فرنسا لتأخذ بها بعد ذلك العديد من الدول، للتفصيل أنظر: - دنش رياض، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04 الجزائر، 2008، ص 394، - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 32.

⁹³² - كرس رقابة الاستجواب البرلماني في الجزائر لأول مرة بموجب المادة 161 من دستور 1976، مرجع سابق، التي نصت: "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة حول قضايا الساعة.

يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة". نفس الصياغة اعتمدها المؤسس الدستوري في نص المادة 124 من دستور 1989، مرجع سابق، والمادة 133 من دستور 1996 قبل تعديله 2016، مرجع سابق.

الدولية والداخلية من ضمنها تسيير وتنفيذ مخططات الدولة بشأن الجماعات الإقليمية⁹³³.

- ضرورة توقيع الاستجواب من قبل 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني و30 عضوا من مجلس الأمة⁹³⁴: نرى أن شرط الحد الأدنى من التوقيعات البالغ 30 نائبا أو عضوا جد مبالغ فيه، خصوصا بالنسبة لنواب مجلس الأمة، الذين كان بإمكانهم إحداث فرق في الرقابة على الشأن المحلي بحكم صلتهم بالمنتخبين المحليين، ثم إن عدد ممثلي كل ولاية يستحيل أن يصل هذا العدد، مما يصعب إجراء استجواب بخصوص الجماعات الإقليمية. وفي حال توفر الشرطين السابقين يجب اتباع الإجراءات التالية لإتمام الاستجواب:

- ايداع الاستجواب لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان،
- التزام رئيس إحدى الغرفتين المودع في مكتبها الاستجواب، تبليغه إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه.
- ضرورة تشاور مكتب الغرفة المعنية مع الحكومة، لتحديد جلسة تقديم الإجابة التي حددتها المادة 151 من الدستور ب 30 يوما، ربما لإعطاء الحكومة مهلة للإلمام بكافة الأسئلة⁹³⁵.

⁹³³ - راجع الفقرة الأولى من المادة 66 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

⁹³⁴ - راجع الفقرة الثانية من المادة 66 من المرجع السابق، التي تقابلها المادة 65 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 02-99، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق. التي تنص: "...يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه". من بين الانتقادات التي تلقاها المشرع في هذه المسألة هو المبالغة في النصاب القانوني الذي اشترطه لتقديم الاستجواب، غير أنه هناك من القانونيين من يراه نصا لا بد منه ليتخذ الشكل الجماعي للتعبير عن الانسجام بين النواب، راجع: طرطاطاهر، "دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي"، الفكر البرلماني، عدد 15، الجزائر، 2007، ص 65.

⁹³⁵ - قبل قيام الوزير المعني بالإجابة أثناء الجلسة، على مندوب أصحاب الاستجواب تقديم عرض يلخص فيه موضوع ومحل الاستجواب. طبقا للمادة 68 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

ب- تغييب الفعالية على نتائج الاستجواب البرلماني

رغم أن الاستجواب يحمل في طياته الطبيعة الإتهامية، إلا أن الدستور الجزائري أو القانون العضوي رقم 12-16 إسوة بالقانون العضوي الملغى رقم 22-99، يخلو تماما عن ذكر أي اثر قانوني ناتج عن القيام به سوى تقديم الحكومة إجاباتها، لذا نصفه بالإجراء المحدود الجدوى نظرا لعسر جمع 30 توقيع لإجرائه في ظل الأوضاع السياسية المتردية وغياب التحالفات بين الأحزاب، وكذا لانعدام إثارة أية مسؤولية مباشرة⁹³⁶، خلافا لما هو الحال في بعض الدول فقد يصل الحد إلى سحب الثقة.

ثانيا: الرقابة التقليدية لجمع المعلومات

تتمثل الرقابة التقليدية في تقديم الأسئلة التي تعتبر كآلية مقررة للبرلمان في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، علاقة مباشرة بين العضو البرلماني السائل وعضو الحكومة المسؤول، فلا يحق للأعضاء الآخرين التمسك به أو التعقيب عليه⁹³⁷.

نظمت الدساتير الجزائرية الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة، حيث اعترف دستور 1963 بحق أعضاء المجلس الوطني مساءلة الحكومة شفاهيا وكتابيا⁹³⁸، بينما اكتفى دستور 1976

⁹³⁶ - نفس الانتقاد موجه للرقابة البرلمانية على المال العام عن طريق الأسئلة في المغرب، حيث قالت بهذا الخصوص

:AKHDADACHE Myriam

=« Les questions que les parlementaires adressent aux ministres pourraient être un bon instrument de contrôle, cependant la procédure prévue à cet effet et la pratique qui en est faite réduisent la portée des questions à un moyen virtuellement efficace », voir : **AKHDADACHE Myriam**, Thèse en cotutelle pour obtenir le grade de docteur en droit, UFR 01 : Droit, Université Paris I, et UFR : Sciences Administratives, Université Mohamed V, Rabat-Agdal, soutenue le 18 décembre 2006. p.147.

⁹³⁷ - يعرف النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني السؤال البرلماني كما يلي: "استفهام عضو البرلمان عن أمر يجله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمه إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور"، أنظر حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص 31.

⁹³⁸ - نصت المادة 38 من دستور 1963 على: "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة:

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان

- السؤال الكتابي

- السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها"

بالأسئلة الكتابية فقط⁹³⁹، في الوقت الذي أعاد فيه دستور 1989 تكريس الأحكام التي تضمنها الدستور الأول⁹⁴⁰.

ثبت المؤسس الدستوري على نفس الموقف الأخير في ظل دستور 1996، حيث تنص المادة 152 منه على: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة..."⁹⁴¹، من خلال ما سبق يتبين أن الأسئلة البرلمانية بصورة الأسئلة الشفاهية والكتابية، علما أن النتائج التي تنجر عنها لا تتعدى المناقشة.

أ- الأسئلة البرلمانية الشفوية

تم تنظيم الأحكام المتعلقة بطرح نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة للأسئلة الشفوية على الوزراء ضمن الأحكام الواردة في الدستور والقانون العضوي رقم 12-16، كما يلي:

- ضرورة ايداع السؤال من قبل صاحبه لدى إحدى غرفتي البرلمان⁹⁴²، علما أن الفقرة 04 من المادة 152 من الدستور قد نصت على ضرورة عقد جلسات أسبوعية بالتداول بين الغرفتين: "...يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة..."⁹⁴³.

⁹³⁹- وردت المادة 162 من دستور 1976، مرجع سابق، كما يلي: "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط، أي سؤال أي عضو من الحكومة، وينبغي لهذا العضو أن يجيب في ظرف خمسة عشرة يوما (15)."

يتم نشر الأسئلة والأجوبة طبقا لنفس الشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني.
⁹⁴⁰- نظمت المادة 125 من دستور 1989، مرجع سابق، رقابة الأسئلة كما يلي: "يمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة."

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما.
وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس.

إذا رأى المجلس الشعبي الوطني أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

⁹⁴¹- هذا ما تؤكده المادة 69 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

⁹⁴²- أنظر المادة 70 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

⁹⁴³- نفس الحكم ورد في المادة 71 من المرجع نفسه.

- إرسال نص السؤال من قبل المكتب المعني للوزير المطروح عليه السؤال، شرط الإجابة عليه في أجل لا يتعدى 30 يوما، طبقا للفقرة 03 من المادة أعلاه: "...وبالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما..."، مع العلم أن تاريخ الرد يتم بالتشاور مع مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

بعد الاطلاع على إجراءات وأحكام هذا النوع من الرقابة يمكن لنا وصفها بالتزنية نظرا للمعطيات التالية:

- عدم تمكين السائل سوى من طرح استفسار واحد، ولا يقوم بطرح السؤال الثاني إلا بعد رد ممثل الحكومة⁹⁴⁴، علما أن الدستور قد حدد مدة الرد ب 30 يوما ورغم ذلك نجدها مدة طويلة.
- جواز امتناع الوزير عن الرد على السؤال المطروح من قبل نائب المجلس الشعبي الوطني، طبقا للمادة 101 من النظام الداخلي للمجلس، في انتظار جلسة أخرى⁹⁴⁵.
- تعتبر المناقشة فقط منتهى هذه الرقابة، فقد لا تتم في حال اقتناع السائل بالإجابة، وفي حال العكس يمكن اللجوء إلى إجراء مناقشة، طبقا لما تمليه الفقرة 05 من المادة 152: "...إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو من الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..."، علما أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قد اشترط تقديم طلب المناقشة من قبل عدد يصعب تحقيقه والممثل في 30 نائبا⁹⁴⁶، خاصة في مجال الرقابة على الجماعات الإقليمية.

⁹⁴⁴ - نصت الفقرة الرابعة من المادة 71 من المرجع نفسه، على: "...لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة..."

⁹⁴⁵ - راجع المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش عدد 53، صادر في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش عدد 46 صادر في 30 جويلية 2000.

⁹⁴⁶ - راجع المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

ب- الأسئلة البرلمانية الكتابية

يتمثل السؤال الكتابي في وثيقة تتضمن استفسار من عضو البرلمان يوجه إلى وزير معين، بشأن موضوع يدخل في نطاق وزارته وذو مصلحة عامة⁹⁴⁷.

يتولى صاحب السؤال الكتابي إيداعه لدى مكتب الغرفة التي يمثلها ، فيما يقوم رئيسها بإرساله إلى الوزير المعني⁹⁴⁸ ، بعد تدوينه في سجل خاص.

اشترط المشرع على غرار الأسئلة الشفوية أن يكون الجواب خلال 30 يوما، طبقا لمادة 152 من دستور، دون توضيح فيما يتم حسابها من تاريخ الإيداع أو التبليغ، غير أن القانون العضوي رقم 12-16 نص على احتسابها من تاريخ التبليغ، طبقا للمادة 74 منه.

اكتفى المؤسس الدستوري بالنص على المناقشة والتعقيب من طرف النواب كنتيجتين على الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة⁹⁴⁹ ، حيث نعتبرها أثرا غير كاف نظرا لعدم تعديها إلى إقامة المسؤولية من جهة، وعدم إشراك الولاية في الإجابة في حال كان الاستجواب بخصوص الجماعات الإقليمية.

ثالثا: تغييب الفعالية عن لجان التحقيق البرلمانية

يتمثل الهدف من إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في اكتسابها أهلية التحقيق في قضايا الساعة، وذلك في حال عدم اقتناع أعضاء إحدى الغرفتين بالتوضيحات المقدمة من قبل الوزراء، لذلك نص الدستور على إنشاء هذه اللجان، مبينا النتائج المترتبة عنها، غير أنه بالعودة إلى الأحكام المنظمة لها يتبين جليا إخضاع أدائها لقيود تحد من فعاليتها، ناهيك عن تجريدها من سلطة توقيع الجزاء.

⁹⁴⁷ - نفاذي حفيظ، "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 10 ، ورقة، 2014، ص 73.

⁹⁴⁸ - راجع المادة 73 من القانون العضوي رقم 12-16 ، التي تقابلها المادة 72 من القانون العضوي رقم 02-99، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، للتفصيل راجع: عباس عمار، "دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، تيزي وزو، 2009، ص 163 وما يليها.

⁹⁴⁹ - نصت المادة 76 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، على ضرورة نشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة التي تصدر عن الحكومة بشأنها.

أ- القيود الواردة على لجان التحقيق البرلماني

كرس المؤسس الدستوري هذا النوع من الرقابة التي كان بإمكانها إحداث الفرق من حيث الآثار مقارنة بسابقتها، عبر الدساتير الجزائرية ضمن العنوان المخصص للرقابة⁹⁵⁰، آخرها تتمثل في 180 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تنص: "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

تنشأ طبقا للمادة 77 من القانون العضوي رقم 12-16 اللجان في أي وقت للتحقيق في القضايا التي لم يقتنع النواب بالمعلومات التي قدمتها الحكومة، حيث وطبقا للمادة 78 يتم إنشاء اللجنة بإيداع لائحة مقترحة وموقعة من قبل 20 نائبا أو 20 عضوا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة⁹⁵¹، غير أنه نعيب على المشرع منعه عضوية الموقعين على اللائحة في اللجنة⁹⁵²، علما أن الموقع عليها يمكن أن يكون قد تحصل على معلومات تفيد الموضوع الذي ستحقق فيه اللجنة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعتبر النصاب المطلوب للتوقيع على اللائحة عائقا كبيرا مقارنة بالتشكيل السياسية في البرلمان الجزائري.

⁹⁵⁰ - أشارت إليها ضمنيا المادة 38 من دستور 1963، مرجع سابق، حيث استعمل فيها عبارة: الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، بينما كرس في دستور 1976 ضمن الفصل الخامس المعنون ب: وظيفة المراقبة وذلك في نص المادة 188 منه: "يمكن للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت، لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.

يعين المجلس الشعبي الوطني أعضاء لجنة التحقيق من النواب، يحدد القانون طرق تسيير هذه اللجنة"، أما بالنسبة لدستور 1989، مرجع سابق، فقد أعاد صياغة الفقرة الأولى من المادة 188 من دستور 1976، في نص المادة 151 منه.

⁹⁵¹ - راجع المادة 78 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، التي تقابلها المادة 76 من القانون العضوي رقم 02-99، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، وللتفصيل راجع: نبالي فطة، "لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد من سلطة توقيع الجزاء"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2011، ص ص 235-242.

⁹⁵² - هذا ما تؤكدته المادة 82 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق، التي تنص: "لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة".

كما يتم واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع، بشرط مراعاتها السرية⁹⁵³ وعدم إحالة الموضوع محل التحقيق القضائي⁹⁵⁴.

يرسل رئيس كل غرفة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء حكومته، كما يرسل الإستدعاءات مرفقة ببرامج المعاينات والزيارات الميدانية للاستماع إلى الأعوان العموميين، مما يعني أن زيارات اللجان ليست فجائية مما يمنح الفرصة للمخالفين إخفاء الدلائل والملابس التي قد تكشف تجاوزاتهم.

ب- حرمان لجان التحقيق من سلطة توقيع الجزاء

لا تملك اللجنة المخول لها التحقيق سلطة اتخاذ القرارات، حيث لا يتعدى اختصاصها بعد إنهاؤها المهمة التحقق إعداد تقرير حول النتائج المتوصل إليها، من ثم تقوم بإيداعه لدى رئيس الغرفة المختصة حسب الحالة، الذي يحيله بدوره إلى النواب، رئيس الجمهورية والوزير طبقا لنص المادة 86 من القانون العضوي رقم 12-16: "يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة. يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. كم يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة"، علما أن مدة التحقيق قد تمتد إلى ستة أشهر قابلة للتجديد⁹⁵⁵.

تظهر كذلك محدودية تأثير الرقابة البرلمانية من خلال ما ورد في نص المادة 87 من القانون العضوي رقم 12-16، التي نوّهت إلى أن التقرير الذي تم إعداده يكتسي الطابع السري، فعلى المجلس إجراء مناقشته حوله في جلسة سرية ليقرر بعدها الاحتفاظ بسرية أو نشره كليا أو جزئيا⁹⁵⁶، أو إحالته إلى العدالة بشرط الاستشارة المسبقة للحكومة، وهذا ما نعتبره أمر غير

⁹⁵³ - راجع المادة 84 و85 من القانون العضوي رقم 12-16، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

⁹⁵⁴ - حيث تنص المادة 80 من المرجع نفسه على: "لا يمكن إنشاء لجان تحقيق عندما تكون الوقائع أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف"

⁹⁵⁵ - راجع المادة 81 من المرجع نفسه.

⁹⁵⁶ - راجع المادة 87 من المرجع نفسه، وللتفصيل راجع: - نبالي فطة، المرجع السابق، ص 255-256.

منطقي فكيف ستبدي هذه الأخيرة موافقتها على نشر تقارير تحد من مصداقية ممثلها على المستوى المركزي والمحلي.

وقياسا على ما تم تقديمه أثناء معالجتنا للقيود الواردة على رقابة القاضي الجزائي على التجاوزات الواقعة على المال العام إذا ارتكبها أحد الوزراء أو الولاة، يتبين لنا انه حتى وان قرر للبرلمان إحالة هذا الملف إلى العدالة سيقوم وكيل الجمهورية بإحالة الملف إلى النائب العام الذي يحيله بدوره إلى رئيس المحكمة العليا للتحقيق في الموضوع لتقرير تحريك دعوى عمومية من عدمها.

يمكن مما سبق وصف أداء لجان التحقيق البرلماني بالمخيبة للمتوقع منها، حيث لا تعدو أن تكون مجرد أداة تزيينية أكثر منها أداة قانونية رقابية، بسبب افتقارها إلى سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة في مواجهة مرتكبي تجاوزات ضد المال العام، ضف إلى أنها تكتسي طابعا مؤقتا حيث تزول بمجرد إعدادها تقريرها، علما أن الممارسة الجزائية في هذا المجال لا يتجاوز تشكيل عشرة لجان خلا تشكيل البرلمان الجزائري.

الفقرة الثانية: انعدام الرقابة على الجماعات الإقليمية ضمن الرقابة على بيان السياسة العامة

يقصد بالرقابة البرلمانية على السياسة العامة للدولة، قيام الحكومة بتقديم عرض عما تم تنفيذه أثناء السنة السابقة وما هو في طور التنفيذ من ضمن المخطط الذي سبق أن أعدته ووافق عليه البرلمان، فهو بالتالي حصيلة سنوية النشاطات الحكومية⁹⁵⁷.

سبق وأن بينا أن المخطط السنوي قد يحتوي على مشاريع يتم تنفيذها على المستوى المحلي، لذا يفترض في هذه المشاريع أن تكون محل رقابة البرلمان ضمن رقابته على بيان السياسة العامة للدولة، غير أن الممارسة الجزائية في هذه المسالة بعيدة كل البعد عن هذا التصور.

⁹⁵⁷ - اشترط المشرع المغربي أن يكون مشروع الحساب الختامي الذي تعده الحكومة، مرفوقا بتقرير يعده المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحساب العام للمملكة، ليعرض بعد ذلك للمناقشة والتصويت ليكتسب وصف "قانون التصفية"، للتفصيل راجع: - عسو منصور، قانون الميزانية العامة، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2005، ص 185 و186. - بلخال عبد الفتاح، علم المالية العامة، والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، 2005 ص ص 374-378.

ركزت الدساتير الجزائرية فقط على تحديد النتائج المرتبة على الحكومة فقط بعد عرض الوزير الأول الخطوط العريضة لحصيلة أعمال حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني، موازاة مع تسليمهم بيانا مكتوبا يظهر التفاصيل، لتتم بعد ذلك المناقشة التي قد تخلص إلى:

- إصدار لائحة⁹⁵⁸،

- إيداع ملتمس الرقابة⁹⁵⁹،

- طلب التصويت بالثقة⁹⁶⁰.

هذا في ظل عدم إلزامية عرض بيان السياسة العامة على أعضاء مجلس الأمة، فالنصوص الدستورية والتشريعية لم تلزم الحكومة بذلك، وهذا ما يتبين من خلال نص المادة 97 من الدستور: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة..."

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة".

تعاني الكثير من الدول، من بينها الجزائر، هشاشة الرقابة البرلمانية، رغم إدراكها أنها توصف من أهم مقومات تحقيق الديمقراطية، ووسيلة لمشاركة الأقلية في الحياة السياسية،

⁹⁵⁸ - يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني اختتام النقاش الذي يلي عرض بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة طبقا للفقرة 03 من المادة 97 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق، دون أن يترتب عليها أي جزء دستوري.

⁹⁵⁹ - يعتبر ملتمس الرقابة وسيلة ضغط يلجأ إليها البرلمان ضد الحكومة ليحملها على الاستقالة متى توفر النصاب المطلوب دستوريا، للتفصيل حول تطبيقاته راجع: أعبيزة عبد الغني، المراقبة البرلمانية على الأداء الحكومي، دراسة نظرية وتطبيقية لملتمس الرقابة بالمغرب، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2009، ص 17 ما يليها.

نظم المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية طبقا لأحكام المادة 93 و 153، 154 و 155 التي تنص على التوالي: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع عليه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل".

"تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة"،

"إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية".

⁹⁶⁰ - يعتبر طلب التصويت بالثقة من صلاحيات الوزير الأول، وتكمن الغاية منه في رغب الحكومة التأكد من مساندة البرلمان لها في سياستها، نظم المؤسس الدستوري هذه الآلية حاليا بموجب الفقرة 5 و 06 من المادة 97: "...للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.

في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه..."

حيث يختلف كثيرا تطبيقها بالشكل المتعارف عليه في الأنظمة الديمقراطية العريقة⁹⁶¹، عما هو الحال في بلدنا، على غرار البلدان التي مازالت تعيش حالة التحولات السياسية، غير المستقرة، وغير المعلنة عن نيتها وإرادتها الفعلية في ضمان فعالية القوانين، وتحقيق ديمقراطية فعالة.

المبحث الثاني

ضعف تأثير الدور الرقابي للمجتمع المدني على نجاعة التسيير المحلي

يقتضي المفهوم المتطور للتنظيم اللامركزي الانتقال من فكرة الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية⁹⁶²، التي تقضي بالسماح لأطراف المجتمع المدني⁹⁶³ الممثل في المواطن وتنظيمات المجتمع كالجمعيات، الأحزاب، المؤسسات الاقتصادية والإعلامية، بأن يكونوا فاعلين ومشاركين في تنمية وتطوير الإقليم الذي ينتمون إليه من خلال مشاركتهم في مهمة التسيير، والرقابة على القائمين على تسيير الشؤون المحلية، بصفة وقائية أو من خلال اتخاذ الإجراءات المخول لهم قانونا بعد اكتشاف التجاوزات.

واكب المشرع الجزائري هذا الطرح والتوجه من خلال التعديلات التي اتخذها في قوانين الإدارة المحلية وتلك المتصلة بها، على وجه الخصوص في قانون البلدية رقم 10-11، حيث خصص فيه الباب الثالث لتنظيم مسالة مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية⁹⁶⁴،

⁹⁶¹ - مفيد أحمد، "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، الرباط، 2012، ص. 11.

⁹⁶² - للتفصيل في تطور مفهوم الديمقراطية التشاركية، ودوافع الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى التشاركية راجع: - عيساوي عزالدين، "الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 12، عدد 02، بجاية، 2015، ص ص 219-225، - عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2014/2013، ص 44-42، - بوشبكة عبد المجيد، "الحكامة الرشيدة بالجماعات المحلية"، عالم التربية، عدد 20، المغرب، 2010، ص 447.

- LACHAUME Jean-François, « Participation et services publics locaux », Les collectivités locales, Mélange en l'honneur de MOREAU Jacques, sous la direction de PETIT Jaques, ECONOMICA, Paris, 2003, pp.233-235.

⁹⁶³ - قدّمت العديد من التعاريف للمجتمع المدني من بينها، كونه مجموع المؤسسات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، التي تعمل من مجالات مختلفة باستقلالية عن الدولة، لتحقيق أغراض سياسية، نقابية، ثقافية، اجتماعية.... راجع في ذلك: ZAGHLAMI Laid, « Gouvernance, société civile et médias », Idara, n° 02, Alger, 2005, p311.

⁹⁶⁴ - كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ بصفة ضمنية من خلال محتوى المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 06 جويلية 1988، وإشارته في ديباجة دستور 1996 قبل التعديل بان

بعد أن كان هذا المفهوم يجد ضالته فقط في مجال حماية البيئة⁹⁶⁵.

تأكد هذا التوجه بعد التعديل الدستوري الذي طال دستور 1996 سنة 2016، حيث نص المؤسس الدستوري في نص المواد 15، 16 و 17 صراحة على تبني مبدأ الديمقراطية التشاركية وحق المواطن في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية من خلال مجلسه المنتخب.

يمكن أن تعتبر هذا التصريح القانوني خطوة نحو تفعيل الديمقراطية في التسيير المحلي، غير انه نلمس جملة من الثغرات التي تحد من ذلك من خلال ضعف الآليات الممنوحة للمواطن (مطلب أول)، أو لمختلف تنظيمات المجتمع (مطلب ثان) خلال رقابتهم أو مشاركتهم في الشؤون المحلية.

المطلب الأول

محدودية الرقابة الرسمية للمجتمع المدني على الأداء المحلي

كبدل لتجسيد الحوكمة

تكتسي رقابة المواطن على التسيير المحلي أهمية بالغة كونها تطبيق لفكرة الديمقراطية في الحياة الإدارية⁹⁶⁶، حيث يعود أساسها إلى فكرة سيادة الشعب بكونه مصدر السلطات، لذا يحق له أن يشارك بالوسائل المتاحة له قانونا بإبداء رأيه واتخاذ الإجراءات الضرورية وقت الحاجة.

بناء مؤسسات الدولة أساسه مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، إضافة إلى المادة 15 و 31 منه، بينما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 نص صراحة على تبني مبدأ الديمقراطية التشاركية في التسيير ضمن المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، راجع المواد 15، 16، 17، من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق، كما استحدثت المشرع الباب الثالث الموسوم ب مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون البلدية، من القسم الأول "الأحكام التمهيديّة"، حيث يتضمن هذا الباب 04 مواد تحت على إشراك المواطن في اتخاذ القرار المحلي، راجع المواد من 11 إلى 14 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁹⁶⁵ - كرس التشريع الجزائري الديمقراطية التشاركية في القوانين الخاصة بالبيئة، منها: القانون رقم 10-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003، القانون رقم 29-90 يتعلق بالهيئة والتعمير، مرجع سابق، والمرسوم التنفيذي رقم 07-144، المؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 22 ماي 2007، والمرسوم التنفيذي رقم 07-145، المؤرخ في 19 ماي 2007، يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 22 ماي 2007.

⁹⁶⁶ - عرف الفقه رقابة المواطن على الإدارة المحلية بكونها: " تعبير عن اتجاهات ومواقف الأفراد إزاء موضوع معين، حين يكون هؤلاء الأفراد أعضاء في نفس الجماعة المحلية"، راجع: محمد محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص 284.

يتجلى من خلال الاطلاع على الدساتير الجزائرية وجملة من القوانين ذات الصلة بالإدارة المحلية ، أن هذا النوع من الرقابة يأخذ صورتين تتخللهما عقبات من حيث الفعالية، تتمثلان في المشاركة والرقابة في اختيار أعضاء المجالس المنتخبة في ظل هيمنة الأجهزة المعنية (فرع أول)، والنص على بعض آليات صنع القرار المحلي (فرع ثان)، في حين أن بعض الدول قد ذهبت بعيدا في تثمين رأي المواطن في الشؤون المحلية بإقرارها الاستفتاء الشعبي في المسائل والقرارات الخاصة بالتسيير المحلي⁹⁶⁷.

الفرع الأول

تعثر الرقابة الجزئية للمواطن على تشكيل أجهزة الجماعات الإقليمية

اعترف المشرع الجزائري في مختلف الدساتير والقوانين المتعلقة بالانتخابات للمواطن باختصاصه الأصيل في تشكيل المجالس المحلية، التي تعد أجهزة محورية في تشكيل الجماعة الإقليمية، وذلك قصد تعزيز استقلاليتها من جهة، وتطبيقا للديمقراطية التشاركية من جهة أخرى، على أساس أن هذه المشاركة تكون عن طريق الانتخاب كآلية تقليدية لممارسة الديمقراطية⁹⁶⁸.

غير أن الواضح بشأن الممارسة الجزائرية في هذا المجال تنبئ بعدم فعاليتها، رغم أهميتها الشديدة وضرورتها في تفعيل الشفافية والتسيير المحلي، بسبب ممارستها بطريقة غير واعية وغير ممنهجة من قبل المواطن من جهة، مما دفع أو خول للدولة تدعيم آلياتها الرقابية المؤسساتية (فقرة أولى)، وكذا عدم تمكين المواطن من أي إجراءات ردعية في مواجهة المنتخبين خلال عهدهم، في ظل تمادي السلطة المركزية في تعيين أجهزة صانعة للقرار خصوصا على مستوى الولاية من جهة أخرى (فقرة ثانية).

- **DOLLAT Patrick**, « La citoyenneté française : Une superposition de citoyenneté », *R.F.D.A.*, n° 01, Paris, 2005, p.79.

⁹⁶⁷ - تتضمن دساتير وقوانين بعض الدول ، أحكاما تتيح للمواطن المساهمة والمشاركة في صنع القرار في المسائل ذات الأهمية على المستوى المحلي بأسلوب ديمقراطي يتمثل في الاستفتاء الشعبي. للتفصيل راجع:

- **CONNETABLE Fabien**, « Acte II de la décentralisation, Scène : Le référendum local », *R.R.J* n°03, 2004 , p.1861 et s.

⁹⁶⁸ - **LACHAUME Jean Francois**, « Participation et service publics locaux », *Les collectivités locales*, Mélange en l'honneur de MOREU Jacques, sous la direction de PETIT Jaques, ECONOMICA, Paris, 2003 p.233.

الفقرة الأولى: المشاركة السلبية في الرقابة على تشكيل الأجهزة المنتخبة

لا جدال أو نقاش في كون الترشح والانتخاب من أهم دعائم مشاركة المواطن في تفعيل التسيير المحلي، غير أن الملموس من خلال تحليل الممارسة الجزائية بشأن الانتخابات المحلية، هو ممارسة المواطنين لهذا الحق بطريقة غير واعية ومدروسة، بسبب اطلاقية وعمومية شروط الترشح (أولاً)، وكذا عزوف الناخبين عن أداء حقهم وواجبهم في الانتخاب، مما يؤثر سلباً على ممارستهم لدورهم الرقابي يوم الاقتراع (ثانياً).

أولاً: شروط لا تساهم في فعالية أداء المترشحين لعضوية المجالس

يعتبر الانتخاب الأداة العملية التي تضمن الديمقراطية وتمكين المواطن من التعبير عن رأيه، والمشاركة بصفة غير مباشرة في صناعة القرار، على المستويين الوطني والمحلي وذلك من خلال انتخاب ممثليهم المخول لهم تسيير الشؤون المحلية، حيث قال جون ستيوارث ميل في هذا الشأن أن: "الانتخابات المحلية بداية الطريق إلى ميدان المشاركة الفعلية في الحكم"⁹⁶⁹.

أحسن بالتالي المشرع الجزائري لما كرس منذ الاستقلال في أولى قوانين الإدارة المحلية والانتخابات حق المواطنين في الانتخاب والترشح لعضوية المجالس المحلية كأجهزة فاعلة في تسيير الشؤون المحلية، خصوصاً على مستوى البلدية، غير أن الكثير من الباحثين في القانون الإداري والدستوري يعيبون عليه عدم مراعاته شرط المستوى في المترشح لعضوية المجالس المنتخبة، في ظل إطلاقه لشروط الترشح عموماً، ومنعه لفئة يمكن لها إحداث الفارق في حال توليها هكذا منصب في ظل تركيزه على ضرورة إدماج العنصر النسوي في القوائم.

أ-محدودية مستوى المترشحين نتيجة عمومية شروط الترشح

تهدف تشريعات الدول المقارنة إلى تحقيق الاستقلالية، الفعالية، والديمقراطية في تسيير هيئاتها المحلية، وذلك بواسطة مجالسها المنتخبة المفروض تشكيلها من قبل أشخاص مؤهلين، أو تتوفر فيهم مميزات تسمح لهم بتحري الفعالية في تسيير الشؤون المحلية، لذا نجد الفقهاء والرأي العام قد انقسموا إلى صنفين، ينادي الأول بضرورة إطلاق حرية الترشح مهما كان مستوى المترشحين تطبقاً لمبدأ الديمقراطية من بينهم الفقيه مورييس هوريو الذي قال: "دعوا الشعوب

⁹⁶⁹ - تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 21.

تخطئ فأنها لن تتعلم إلا من أخطائها"، بينما ينادي الثاني إلى ضرورة وضع شروط تضمن مميزات معينة في المترشح لضمان حد أدنى من المستوى الذي يؤهلهم للتسيير الحسن للجماعات الإقليمية، لذا يوجد تباين بين تشريعات الدول من حيث الشروط التي تفرضها للتترشح لعضوية المجالس المنتخبة.

واكب المشرع الجزائري الاتجاه الأول في جعله شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية عامة وفي متناول جميع الراغبين في ذلك⁹⁷⁰، وهذا يدفعنا للقول أنه من الناحية القانونية ونظرا إلى مبادئ الديمقراطية فهو مصيب في ذلك، غير أنه وقياسا على جملة من المعطيات التي يتميز بها المجتمع الجزائري وأهمها:

- عزوف ونفور النخبة عن المشاركة في الحياة السياسية بسبب الوضع العام الذي آلت إليها الممارسة السياسية في الجزائر، وتكريس التبعية للإدارة المركزية في قوانين الإدارة المحلية.
- انعدام تكوين لائق للمنتخبين رغم تكريس المشرع لهذا الإجراء،
- انتشار ظاهرة الفساد في جميع المجالات خصوصا السياسية والإدارية،
- غياب معارضة حزبية فاعلة، في ظل التأثير السلبي لنظام التمثيل النسبي على تشكيل المجالس،
- سيطرة النفوذ والمحسوبية على القوائم المترشحة من قبل الأحزاب السياسية،
- تدني مستوى المترشحين لعضوية المجالس المحلية...

كان لزاما بالتالي على المشرع أن يضع بعض الشروط التي تضمن ولو قدرا بسيطا من المميزات والكفاءة في أغلبية المترشحين، وكذا إجبار واضعي القوائم على مراعاة المستوى العلمي أو الأقدمية في الوظيفة أو المهنة خلال ترتيبها المترشحين. غير أن قوانين الانتخابات في الجزائر أوردت شروطا عامة للتترشح يسهل توفرها في كافة المواطنين، نرى أن لبعض منها يؤثر سلبا على الأداء المحلي بسبب غياب الوعي والثقافة الديمقراطية، ومن بين هذه الثغرات نذكر:

⁹⁷⁰ - هذا ما تبنته جميع الدساتير السابقة، واستقرت عليه المادة 62 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق، التي تنص: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب".

- إغفال إدراج شرط المؤهل العلمي أو الوظيفي في المترشحين للانتخابات المحلية، قصد ضمان ترشح كفاءات سواء علمية أو ذات خبرة ووظيفية، تمكن المترشح حين يصير منتخبا، من التحكم والتسيير الحسن للاختصاصات البلدية والولاية، والاستفادة المثلى من إمكانياتها المادية والبشرية قصد تلبية حاجات الناخبين من جهة، ومواجهة هيمنة السلطة الوصية من جهة أخرى.

- الاعتماد على شروط تزيينية خلال تعديل القانون العضوي الخاص بالانتخابات، مطلع 2012، بدلا من وضع تغييرات جوهرية، ونقصد بقولنا تخفيض سن الترشح إلى 23 سنة لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية⁹⁷¹، حتى وإن كان الهدف من تبني هذا السن هو تشجيع فئة الشباب في المجالس المحلية، طبقا لما أعلن عنه خطاب السلطة، إلا أننا نجد غير معقول، في دولة تعاني مشاكل عويصة في التسيير المحلي⁹⁷²، في ظل غياب التاثير التشريعي والتنظيمي الوافي، لإجبارية الدورات التكوينية التي يتلقاها أعضاء المجالس بعد تنصيبها⁹⁷³، وهذا ما يعد دليلا قاطعا على ضعف الإرادة السياسية أو انعدامها، في تنمية القدرات البشرية للمجالس المحلية المنتخبة⁹⁷⁴.

⁹⁷¹ - هذا ما ورد في نص المادة 78 من القانون العضوي رقم 01-12 يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، واستقر عليه الوضع في المادة 79 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، التي تنص: "يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،
- أن يكون بالغاً ثلاثاً وعشرين (23) سنة على العاقل يوم الاقتراع،
- أن يكون ذا جنسية،

- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاء منها،

- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجناح غير العمدية."، علما أن سن الترشح لعضوية المجالس المحلية كان 25 سنة بموجب الأمر رقم 07-97، يتضمن نظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁹⁷² - يقول في هذا المقام الأستاذ سامي حسن نجم عبد الله، أنه يجب الاستفادة من المؤهلات العلمية التي يتمتع بها الشباب، بشرط مراعاة خبرتهم الوظيفية، مما سيساعدهم على اكتساب الخبرة في التسيير المحلي مع مرور الوقت، راجع في ذلك مؤلفه: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 248.

⁹⁷³ - حيث أورد المشرع مادة مقتضبة من القانون رقم 10-11، على: "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه"، في حين يكن هذا الإجراء مكروسا قبل ذلك، ولا نجد لها أي اثر بالنسبة لقوانين الولاية، ولا حتى خلال تعديل 2012.

⁹⁷⁴ - يعاب على المشرع الجزائر مقارنة بغيره من الدول، عدم تنصيبه لجهاز دائم يعنى بتأطير المنتخبين المحليين، ومتابعة مدى جدية الدورات التكوينية إن تم تنظيمها.

- عدم إدراج إجراءات أو ضمانات تحفز طبقة النخبة للترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، في ظل عزوف هذه الأخيرة عن المشاركة في النشاط السياسي بكافة مستوياته، بسبب انتشار ظاهرة الفساد من جهة، ووضع السلطة لأحكام تشريعية تعرقل استقلالية العضوية وخاصة الوظيفية للمنتخبين، بالتالي رفض طبقة النخبة جعلهم أدوات مسيرة لا مخرطة⁹⁷⁵.

خلاصة القول أن البعض قد يعارض موقفنا هذا بشأن تقييد شرط الترشح بحجة الإنتقاص من مبادئ الديمقراطية، لكن نرى أنه لا فائدة من التغيي بجمال متون النصوص دون أن تكون لها أية فعالية واقعية، لأن المترشح الذي لا يملك أية كفاءة لا تمكنه من استيعاب وتحليل النصوص القانونية، كيف له أن يساهم في الرقابة على نزاهة الانتخابات، أو تحري الشفافية والفعالية في التسيير المحلي، وربما هذا ما يبرر ويدعم موقف السلطة المركزية في تشديدها لمظاهر الوصاية، خاصة على الأعمال.

ب- فرض بعض المعايير التشريعية غير الهادفة لتحسين الأداء المحلي

نظم المشرع شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، بموجب القانون المتعلق بنظام الانتخابات، من زاويتين، الأولى تتمثل في تحديد الشروط الواجب توافرها في المترشح، كما سبق أن وضحنا، بينما الثانية تتمثل في تحديد الفئة المستبعدة من الترشح، إما بسبب فقدان الأهلية بسبب إدانة جزائية أو بسبب وظائفهم، في فترة أدائهم لها إلى غاية مرور سنة كاملة بعد التوقف عنها.

يتمثل المترشحين المستبعدين فيمن حكم عليه بعقوبات جنائية، الواردين ضمن الحالات التالية، بموجب قانون العقوبات أو نصوص أخرى :

- المعاقبين قضائيا بسبب تورطهم في أعمال إرهابية⁹⁷⁶،

⁹⁷⁵ - لا نقصد بهذه التحفيزات العلاوات والتعويضات عن ممارسة العهدة الانتخابية الواردة في قانوني البلدية والولاية، إنما وجود إرادة سياسية تكرس استقلاليتهم العضوية والوظيفية والمالية في أداء مهامهم طبقا لتطلعات ناخبهم.

⁹⁷⁶ - نص المادة 05 من القانون رقم 99-08، مؤرخ في 13 جويلية 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج.ج.د.ش عدد 46 صادر في 13 جويلية 1999، على: "بغض النظر عن جميع الأحكام المخالفة لأحكام هذا القانون يحرم المستفيدون من أحكام المادتين الثالثة (3) والرابعة (4) أعلاه، في كل الحالات من الحقوق المنصوص عليها في المادة 08 البند الثاني من قانون العقوبات وذلك لمدة عشر (10) سنوات ابتداء من تاريخ قرار الإعفاء من المتابعات".

- الفئات المتورطة في الاستعمال المغرض للدين خلال المأساة الوطنية⁹⁷⁷،
- الفئات المتورطة بسلوك معاد لمصالح الوطن خلال الثورة،
- الفئات المحكوم عليها بجناية دون رد اعتبارها،
- الفئات المحكوم عليها بجنح يصاحب الحكم فيها بالحرمان من ممارسة الحقوق المدنية والسياسية⁹⁷⁸،
- المحجوز والمحجور عليه.

بينما المستبعدون بسبب حالات مناصبهم الوظيفية، فيتمثلون في: الولاة، الولاة المنتدبون، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات، والأمناء العامون للبلديات، أعضاء المجالس التنفيذية، المراقبين الماليين، مستخدموا البلدية⁹⁷⁹.

أحسن بالتالي المشرع باستبعاده الفئات المذكورة، بسبب سوء سلوكهم الذي أدى إلى العقوبات التي تعرضوا لها، وهذا بهدف الحرص على مؤسسات الدولة، من ضمنها مجالس الجماعات الإقليمية، بهدف الإبقاء إلى ثقة المواطن وتحسين الأداء المحلي، بالنسبة للفئة الأولى، وقصد تفادي البيروقراطية والظعن في نزاهة الانتخابات، كون الفئة الثانية هي القائمة على تنظيمها والرقابة على شفافيته⁹⁸⁰.

تأيدنا للمشرع الجزائري في استبعاده الفئات المعلنة، لا يعني أننا نوافق في كل المعايير التشريعية التي فرضها على المترشحين، حيث نعيب عليه نصه على حالة استبعاد المحكوم عليهم بسبب تهديد النظام العام والإخلال به، وإجباره وفرضه إدراج العنصر النسوي في القوائم، حيث نجد أن هذه المعايير سياسية أكثر منها ترجمة لرغبته في تفعيل المشاركة النسوية و الأداء المحلي بمشاركة مترشحين أكفاء.

⁹⁷⁷ - راجع المادة 26 من الأمر رقم 01-06، مؤرخ في 27 فيفري 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.د.ش. عدد 11 صادر في 28 نوفمبر 2006.

⁹⁷⁸ - راجع في ذلك المواد 09، 09 مكرر، 14 من القانون رقم 159-66، المتعلق بالعقوبات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

⁹⁷⁹ - راجع المادة 81 و83 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، التي تقابلها المواد 81 و82 من القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁹⁸⁰ - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص 74-80.

ب-1- غموض استبعاد فئة من الترشح بحجة النظام العام

أدرج استبعاد الفئة المحكوم عليها بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به ضمن المواد 78 و82 من القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، أمر نجده غير مقبول بسبب استعماله مصطلح النظام العام، الغير محدد مضمونه قانونا، وقابلية مفهومه للتغيير والتأويل بتغير وتطور الوضع العام السياسي والاجتماعي السائد.

لا نعيب على المشرع ربما رغبته في استبعاد المتورطين في أزمات الفساد المالي والإداري، خاصة التي طالت الجماعات الإقليمية، وكذا استبعاد المساهمين في الأزمة السياسية والأمنية خلال التسعينات، لكن نعيب عليه تنظيمه المقتضب لهذه الحالة، التي قد يكون سبب الحكم على بعضهم بحكم نهائي، مرحلة قد زالت ولم تعد بنفس التكيف.

قصور تنظيم هذه الحالة فتح المجال للسلطة المركزية، ممثلة في تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية، في منع ترشح فئة من المواطنين لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، التي جرت في 29 نوفمبر 2012، بسبب متابعتهم قضائيا للاشتباه بتورطهم في قضايا الفساد محليا.

تحليلنا لتعليمة الوزير من الناحية الموضوعية يمكن أن يحملنا على تأييده بغرض تجنب الفساد وسوء التسيير، لكن من الناحية الشكلية نعيب عليه جملة من التجاوزات المتمثلة في:

- عدم مطابقة فحوى التعليمة لما هو وارد في تنظيم الانتخابات القاضي باستبعاد المحكوم عليهم بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام، وليس مجرد المتابعة القضائية،
- التعليمة ليست ذات طبيعة انشائية، بل تؤدي وظيفة التفسير والتوجيه قصد إدارة المرافق العمومية، بالتالي تجاوز اختصاص البرلمان في مجال التشريع المحفوظ له بموجب الدستور⁹⁸¹.

⁹⁸¹ - كان بإمكان المستبعدين اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغاء قرار الوزير القاضي باستبعادهم، في عدم إبداء المجلس الدستوري لأي رأي بخصوص الاستبعاد بسبب الحكم متعلق بالنظام العام.

- تجاوز وزير الداخلية الصلاحيات التي منحها إياه المرسوم التنفيذي رقم 94-247، حيث يتلخص اختصاصه في اقتراح تدابير ذات طابع تشريعي أو تنظيمي⁹⁸²، وليس إرساء وإقرار قواعد قانونية ذات طبيعة عامة.

كان على المشرع الجزائري تحري الدقة، في سرده لحالات الاستبعاد بسبب عقوبة ماسة بالنظام العامة، الذي لم يحدد معالمه، ولا من إقرار تلك العقوبة، هذا ما جعل وزير الداخلية يتجاوز صلاحياته من جهة، وما قد يؤدي إلى استبعاد كفاءات بسبب الاختلاف في الاديولوجية السياسية بين المترشح والسلطة المركزية.

هذا الانتقاد وجد له آذان صاغية حين إصدار المشرع للقانون العضوي رقم 16-10، الذي ينظم الانتخابات حاليا، حيث لا نجد أي أثر لهذا الشرط في المادة 79 منه، التي تقابل المادة 78 من القانون العضوي 12-01، وهذا ما يعطي أملا في منع التدخل الصارخ للسلطة التنفيذية بموجب اختصاصها التنظيمي في استبعاد مترشحين قد يحدثون فارقا في الممارسة السياسية المحلية.

ب-2-فرض العنصر النسوي في قوائم المترشحين

سجلت الساحة الجزائرية قبل سنة 2012، في مجال الممارسة النسوية للحق المخول لهن في المشاركة السياسية، مشاركة محتشمة خصوصا التقدم للترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، رغم تكريس التعددية الحزبية وتبني مبدأ المساواة بين الجنسين في الحقوق، وتولي المناصب العليا، سواء في الدساتير الجزائرية أو بموجب قوانين الانتخابات.

عمد المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الذي طال دستور 1996 سنة 2008، إلى سن نص المادة 31 مكرر التي تقابلها المادة 35 بعد تعديل 2016، التي تنص على: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة. يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة".

⁹⁸² - تنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية، البيئة والإصلاح الإداري، ج.ر.ج.د.ش عدد 53 صادر في 21 أوت 1994، على ما يلي: "...باقتراح أي تدبير ذي طابع تشريعي أو تنظيمي..."

استجابة للمادة 31 مكرر سنّ المشرع القانون العضوي رقم 03-12⁹⁸³، الذي يلزم فيه القوائم المرشحة تحت لواء حزب معتمد، أو قوائم حرة، للإلتزام بنظام الكوتا⁹⁸⁴، أي إجبار تضمين القوائم بنسب محددة من العنصر النسوي، تحت طائلة عدم المشروعية، وبالتالي سيتم رفضها من قبل مصالح الولاية المستقبلية للترشيحات، هذا ما يتجلى في نص المادة 02 منه كما يلي: "يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات حرة أو مقدمة من حزب أو عدد أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه، بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها:...

*انتخابات المجالس الشعبية الولائية:

30% عندما يكون عدد المقاعد 35، 39، 43، 47 مقعدا،

35% عندما تكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا،

*انتخابات المجالس الشعبية البلدية:

30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20000 نسمة".

برر الخطاب السياسي تبني نظام الكوتا بالسعي نحو تحفيز وتفعيل مشاركة المرأة في الحياة السياسية، رغم الانتقادات الموجهة له بالمساس بمبدأ المساواة. وسأيره في ذلك المجلس الدستوري في رأيه الذي يتعلق بمطابقة القانون العضوي رقم 03-12 بالدستور⁹⁸⁵، الذي ورد فيه ما يلي: "...واعتبارا أن المشرع، عندما أقر نسبا متفاوتة للنساء المشاركات في الانتخابات المحلية والوطنية، يكون قد وضع قواعد تهدف، بمقتضى المادة 31 من الدستور إلى إزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، وبالتالي ترقية حقوقها السياسية طبقا لأحكام المادة 31 مكرر من الدستور..."

⁹⁸³ - القانون العضوي رقم 03-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كفاءات توسيع حدود المرأة في المجالس المنتخبة،

ج.ر.ج.د.ش عدد 01 صادر في 14 جانفي 2012.

⁹⁸⁴ - للتفصيل حول نظام الكوتا راجع:

D'ALMEDIA Massan, « Pour promouvoir la participation politique des femmes , pour quoi certains pays optent-ils pour le quota ou la parité », www.genreenation.net , consulté le 05-02 - 2017.

⁹⁸⁵ - رأي المجلس الدستوري رقم 05/ز.م.د/11، مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، ج.ر.ج.د.ش عدد 43 صادر في 14 جانفي 2012.

نلاحظ أن المشرع اهتم في هذا المقام بترقية الحقوق السياسية للمرأة، التي امتنعت بنفسها أو نتيجة الوضع العام الاجتماعي الذي لا يمانع تولي المرأة للمناصب أو الوظائف العليا، لكن بعيدا عن الساحة السياسية التي تعرف الكثير من الجدل والغط، رغم عدم وجود أي نص قانوني يحرمها من هذا الحق، متجاهلا أو متناسيا، أو متعمدا أن ما تحتاجه الجماعات الإقليمية والبحث عن آليات لتفعيل التسيير المحلي وتحسين أداء المنتخبين، في حين لم يشترط في العنصر النسوي أية خصوصية أو كفاءة.

انعكس هذا النص سلبا على مستوى الترشح لعضوية المجالس المحلية سنة 2012، بسبب سعي معديّ القوائم إلى اجتذاب النساء لاستكمال الكوتا دون مراعاة مستواههن أو تكوينهن السياسي، مستغلين في ذلك عدم ترتيبها في القوائم، حيث اكتفت معظم القوائم بتسجيل نساء تسجيلا شكليا، دون مشاركتها الفعلية بترتيبها الملائم في القوائم.

ثانيا: محدودية الدور الرقابي للفاعلين في الانتخابات المحلية

يتجلى من خلال الاطلاع على عديد الأحكام المتعلقة بنظام الانتخابات، ومما سبق، أن المشرع قد منح للناخبين والمرشحين، عل حد سواء، السلطة والحق في الرقابة على العملية الانتخابية المحلية، لضمان نزاهتها، حفاظا على اختيارات الناخبين فيمن يجدونه أهلا للثقة من جهة، وحق المترشحين في تكافؤ الفرص من جهة أخرى، غالى درجة أن جعل المؤسس الدستوري هذا النوع من الرقابة مبدا دستوريا في ظل تعديل 2016، حيث نصت المادة 193 منه على: "تلزم السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات باحاطتها بالشفافية والحياد. وبهذه الصفة، توضع القائمة الانتخابية عند كل انتخاب تحت تصرف المترشحين...". غير أننا نشكك في فعالية هذه الرقابة ليس بسبب القصور التشريعي، إنما بسبب قصور مشاركة المواطنين في عملية الرقابة.

أ- تكريس حق الناخب والمترشح في الرقابة على الانتخابات المحلية

يعد التكريس القانوني لحق الناخب والمترشح بشخصه، أو ممثلاً⁹⁸⁶، في المشاركة في ممارسة الرقابة على العملية الانتخابية، أداة مهمة نحو اتقاء الشبهات حول صحة نتائجها ونزاهتها، تطبيقاً لمبدأ حياد الإدارة والمساواة في الحقوق السياسية.

نستنبط مظاهر تخويل الناخب والمترشح الرقابة على العملية الانتخابية، تطبيقاً للمادة 193 أعلاه، من أحكام القانون العضوي رقم 10-16، والتي سبق تنظيمها تقريبا بنفس الأحكام في القانون العضوي رقم 01-12، والتي نلخصها في:

- حق الرقابة على القوائم الانتخابية: حيث يحق للناخب الاعتراض على عدم تسجيله أو شطبه من القائمة متى كان طلبه مؤسساً⁹⁸⁷، كما يحق للمترشحين أو ممثليهم القانونيين، الاطلاع على القوائم الانتخابية بعد إقفال المراجعة، وإبقاء القوائم لديهم لمدة 10 أيام من نهاية الاقتراع، ليتسنى لهم مقارنتها مع القوائم الموقع عليها خلال يوم الاقتراع⁹⁸⁸.

- حق الرقابة على قوائم المترشحين: هذا النوع من الرقابة يمارس بين المترشحين فيما بينهم تنبع من مبدأ التنافس، لأن نظام الانتخابات اشترط بعض المعايير الواجب احترامها في القوائم المترشحة، كاحترام النسبة الواجبة في العنصر النسوي، عدم تضمين القائمة أكثر من مترشح ممن تربطهم علاقة قرابة، أو احتواءها على مترشحين فاقدين لأهلية الانتخاب، لذلك يحق للقائمة المنافسة الطعن في صحة مشاركة القائمة المشوبة بعيوب، في حال عدم التفتن لها من لجان الرقابة⁹⁸⁹.

⁹⁸⁶ - خولت المادة 166 من القانون العضوي رقم 10-16، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، للمترشحين الرقابة على العملية الانتخابية بذواتهم أو بواسطة ممثلين عنهم، حيث نصت على: "يمكن المترشحين، بمبادرة منهم، حضور عمليات التصويت والفرز أو تعيين من يمثلهم، وذلك في حدود:

- ممثل واحد في كل مركز تصويت،

- ممثل واحد في كل مكتب تصويت،

لا يمكن في أي حال من الأحوال، حضور أكثر من خمسة (5) ممثلين في مكتب التصويت في آن واحد"، من خلال هذه المادة نستنتج انه في حال كثرة القوائم المترشحة لا يوجد أي مانع من إجراء اتفاقات مع القوائم الأخرى لضمان الرقابة.

⁹⁸⁷ - راجع المادة 19 من المرجع نفسه.

⁹⁸⁸ - راجع المادة 20 من المرجع نفسه.

⁹⁸⁹ - راجع المواد 76، 77، 78 من المرجع نفسه.

-الرقابة على أعضاء مكتب التصويت: يحق للمترشحين المقبولين في القوائم، الاطلاع على قائمة أعضاء مكاتب التصويت الأصلية والثانوية، المعدة من قبل الوالي، للتأكد من عدم وجود صلة قرابة بينهم وبين المترشحين في القوائم الأخرى إلى غاية الدرجة الرابعة، تحت طائلة الطعن الإداري والقضائي⁹⁹⁰.

-الرقابة على سريان العملية الانتخابية يوم الاقتراع: ونقصد في هذه المرحلة الرقابة على صحة عملية الاقتراع والفرز وتحديد النتائج، حيث أكد المشرع على منح الحق لكل ناخب، مواطنا كان أم مترشحا، تدوين ملاحظاته في محضر الفرز، وإيداع اعتراضه في مكتب التصويت بحد ذاته في حالة ملاحظته لتجاوزات خلال التصويت أو الفرز، على أن يدون ذلك في محضر المكتب، ليرسل إلى اللجنة الانتخابية للولاية كمرحلة ثانية، تحت طائلة اللجوء إلى القضاء في حال عدم جدوى الطعن الإداري⁹⁹¹.

يمكن من خلال الاطلاع على الآليات الرقابية المعلنة للعملية الانتخابية، على المستوى المحلي، أن نصفها بالاجابية والمدعمة لتكوين مجالس تستجيب لاختيارات المواطن، ما يمكن أن ينعكس بالضرورة على تحسين مشاركته عن طريق ممثليه في التسيير المحلي، غير أن واقع الحال ينبي بغير ذلك، والسبب في ذلك هو عزوف المواطن عن المشاركة في الحياة السياسية.

ب-عزوف وتنازل المواطن عن حقه في الرقابة على العملية الانتخابية

ظهرت للعلن ظاهرة العزوف عن المشاركة في الاستحقاقات السياسية، على مستوى الكثير من دول العالم، حتى الديمقراطية منها، ولكن بدرجات متفاوتة، غير أن الملاحظ في الممارسة الجزائية في هذا المجال هو تكرار هذه الظاهرة وتزايدها في مجمل الاستحقاقات الانتخابية، حتى المحلية منها، لم تتجاوز نسبة الانتخاب المحلي في سنة 2012 نسبة 50 بالمائة⁹⁹².

انتشرت ظاهرة العزوف عن الإنتخاب مع العلم أن المشرع قد كرس إجراء التصويت بالوكالة على نطاق واسع، لمنح الفرصة للناخبين غير القادرين على الإدلاء بصوتهم بصفة

⁹⁹⁰ - راجع المواد 30 من القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

⁹⁹¹ - راجع المادة 48، 49 و 168 من المرجع نفسه.

⁹⁹² - كانت نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية في 29 نوفمبر 2012، غير مرضية خصوصا في المدن الكبرى، حيث بلغت نسبة المشاركة في انتخاب المجالس الشعبية البلدية 44.26 %، بينما لم تتعدى 44.92 % بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية الولائية، للاطلاع على النسب بالتفصيل عد إلى: www.interieur.gov.dz

شخصية يوم الاقتراع⁹⁹³، إلى جانب إقراره مراجعة استثنائية للقوائم للسماح لأكثر قدر من المواطنين إستدراك حقهم في التسجيل في حال تخلفهم عن ذلك في المراجعة العادية

غياب المواطن عن الانتخاب يوم الاقتراع، يعني بالضرورة عدم ممارسة حقه في المشاركة والرقابة على تشكيل المجال المحلية، في ظل غياب شروط نوعية في المترشحين تؤهلهم غالى المشاركة الفعالية على الانتخابات، خصوصا مع إجبارية التضمين الشكلي للعنصر النسوي في القوائم. هذا العزوف عن أداء سلطة الانتخاب، وبالتالي دوره في الرقابة مرده إحدى العوامل التالية:

- فقدان فئة النخبة الثقة في الإدارة والأحزاب السياسية: وهذا سببه انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري بشكل فاضح في الإدارات الجزائرية من جهة، وكذا تفشي ظاهرة التعفن السياسي في ظل الأداء الهزيل للأحزاب السياسية، بابتعادها عن وضع برامج توضح أهدافها في ظل انشغالها بالترشق الفاضح فيما بينها في محاولة منها لكسب السلطة والتأييد الداخلي⁹⁹⁴.

- ضعف في تشكيل القوائم الانتخابية: تشهد الممارسة السياسية في الجزائر الكثير من المتناقضات، التي تؤثر سلبا على اختيار الأحزاب لمرشحين في القوائم المقترحة للانتخابات المحلية، من بين هذه المتناقضات نذكر:

- التجوال الحزبي، أي تغيير انتماءات المناضلين وهذا يعكس عدم قناعتهم بمنهج واحد، فكيف نتصور قدرتهم على إقناع الناخبين خلال الحملة الانتخابية.

⁹⁹³ - كرس المشرع إمكانية التصويت بالوكالة في نص المادة 53 من القانون العضوي رقم 01-12 يتعلق بالانتخابات، مرجع سابق، والتي تبني تقريبا نفس محتواها في نفس ترقيم المادة في القانون العضوي رقم 10-16 كما يلي: "يمكن الناخب المنتهي إلى إحدى الفئات المبينة في المادة أدناه أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه:

1- المرضى الموجودين بالمستشفيات و/أو الذين يعالجون في منازلهم،

2- ذوالعطب الكبير أو العجزة،

3- العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم و/أو الذين هم في تنقل أو الذين يلزمون أماكن عملهم يوم الاقتراع،

4- الطلبة الجامعيون والطلبة في طور التكوين الذين يدرسون خارج ولاية إقامتهم،

5- المواطنون الموجودون مؤقتا في الخارج،

6- أعضاء الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية وموظفوا الجمارك الوطنية ومصالح السجون الذين يلزمون أماكن عملهم يوم الاقتراع"

⁹⁹⁴ - للتفصيل راجع: يوسف فايزة، مرجع سابق، ص 152.

- استبعاد عنصر الكفاءة في الترشيح وتغليب عامل العشوائية: الكثير من الأحزاب السياسية الساعية إلى كسب الأصوات، لا تراعي المستوى العلمي للمترشح أو المناظر في حزبها خلال الانتخابات، بقدر ما تراعي شعبية ذاك المترشح في المنطقة التي يقطن فيها، ضمانا لأكثر قد من الأصوات، بعيدا عن التفكير في فعالية ذاك المترشح، خلال الحملة الانتخابية، أو الرقابة على الانتخابات.

- التضمن الشكلي للعنصر النسوي، استجابة لمقتضيات القانون العضوي رقم 12-03.

- غياب الوعي السياسي لدى شريحة كبيرة من الشعب: لا نقصد بغياب الوعي في هذا المقام بفئة الأميين، لأنها صارت فئة ضئيلة في وقتنا الحالي، مقارنة بما كان عليه الحال سابقا، إنما نقصد بها الفئة المؤهلة للانتخاب والمشاركة السياسية، خاصة فئة الشباب، لكن عدم وعيها السياسي مرده عدم استيعابها لفكرة الانتخاب وارتباطها بالممارسة الديمقراطية، التي تخولهم المشاركة في التسيير والرقابة بنفسهم أو بواسطة ممثليهم.

كل هذه المعطيات تدفع بنا إلى القول بمحدودية مشاركة الناخبين في الرقابة على تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، وبالضرورة هذا سيؤدي على الضعف في مراقبة أدائهم خلال العهدة.

الفقرة الثانية: انعدام اختصاص رقابي للمواطن بعد تنصيب أجهزة الجماعات الإقليمية

تشكل الهيئات الصانعة القرار على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر من هيئات منتخبة وأخرى معينة من قبل السلطة المركزية، غالبا بمرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية⁹⁹⁵، لهذا نتساءل عن مدى امتلاك المواطن سلطة الرقابة على هذه الهيئات أو حتى إبداء رأيهم في حالة عدم قناعتهم بأدائهم في تسيير شؤونهم المحلية.

من خلال الاطلاع على القوانين الخاصة بالإدارة المحلية، والقوانين ذات الصلة بها، نستشف حرمان المشرع للمواطن من سلطة عزل المنتخبين (أولا)، وانعدام النص بأي شكل من الأشكال على إبداء رأيهم بشأن الهيئات المعنية (ثانيا).

⁹⁹⁵ - راجع الصفحة من 82 إلى 86 من هذا البحث.

أولاً: حرمان الناخب من سلطة عزل المنتخبين

اعترف المشرع الجزائري للمواطن الموسوم بصفة الناخب، بسلطة المشاركة والمساهمة في اختيار ممثلين عنه قصد تولي تسيير الشأن المحلي، إلا أنه لم يلحق بهذه السلطة حق عزل أو حتى المطالبة بعزل قضائي للمنتخبين في حالة الفشل في التسيير⁹⁹⁶.

ربما المطالبة بسلطة تكريس العزل المباشر أمر ليس بالهين، ويمكن أن تنجر عنه تبعات سياسية وإدارية وخيمة حيث يرى جانب من الفقة من بينهم الفقيه سليمان محمد الطماوي، أن حصر اختصاص اختيار أو عزل أعضاء المجالس المحلية في يد المواطن وحده، قد يولد ضغطاً على المنتخبين، الراغبين في الحصول على عهدة أخرى في ظل عدم تحديد العهدة الانتخابية المحلية، مما قد يدفع بهم إلى الرضوخ غير المسؤول للمواطن ذا النفوذ في منطقته⁹⁹⁷. غير أن إقرار حق المطالبة بالعزل القضائي من قبل الناخب الحامل لأدلة دامغة على سوء التسيير أو عدم المشاركة في التسيير من قبل أعضاء المجالس المنتخبة، خاصة البلدية، سيكون إجراءً محفزاً لبيادر المنتخبين بتحسين أدائهم، وربما سيكون هذا خياراً بديلاً للمشرع يعوض به عن تشديد الوصاية الماسة بالاستقلالية المحلية.

يتأكد ما سبق في ظل تراجع المشرع الجزائري في تكريسه لاختصاص أعضاء المجلس بصفتهم ممثلين لإرادة الناخبين، في سحب الثقة في رئيس مجملهم وانتهاء مهامه، في حال انعدام الثقة بينهم⁹⁹⁸.

يبقى الانتخاب وعدم تجديد العهدة هو الآلية الوحيدة للمواطن في مواجهة فشل الأعضاء السابقين لاستبعادهم من عضوية المجالس، لكن الإشكال يثور في حالة تبني هؤلاء الأعضاء من قبل الحزب الذي يجسد قناعات المواطن في ظل التصويت على القوائم المغلقة، أي عدم منح أفضلية للمواطن في تغيير ترتيب المترشحين، ففي هذه الحالة قد يؤول الأمر إلى الامتناع عن التصويت.

⁹⁹⁶ - TAIB Essaid, « La participation locale », communication au colloque sur « Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance Réalités et perspectives », op.cit, p.74.

⁹⁹⁷ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 57، وعبد العالي وحيد، مرجع سابق، ص 46.

⁹⁹⁸ - نصت المادة 55 من القانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق: " تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهى مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه".

ثانيا: انعدام رأي المواطن بشأن الهيئات المعنية

سبق وأن بيّنا أن المشرع الجزائري، قد تبنى الاتجاه المناهض بالمزج بين الأجهزة المنتخبة والمعينة، في تشكيل هيئات المجالس المحلية المنتخبة، طبقا لما تؤكدته المواد 15 من قانون البلدية، و 02 من قانون الولاية⁹⁹⁹.

نلاحظ على الممارسة الجزائرية في هذا المجال، نقطتان تؤثران سلبا، على اختيارات لمواطن محليا، نلخصها في:

- إخضاع قرار واختيار تعيين أغلبية شخصيات الموظفين السامين، ونقصد بالتحديد الولاية والولاية المنتدبون ورؤساء الدوائر، للإرادة المنفردة للسلطة المركزية، لشخص رئيس الجمهورية، في ظل غياب نص قانوني صريح يوطر هذه الوظيفة، ودون الأخذ بعين الاعتبار رأي المجتمع المدني ولو من باب الاستطلاع في مدى تقبله لذلك الشخص المعين. فالمعيار المعتمد في تعيينهم سياسي مركزي، أكثر منه السعي نحو استعادة ثقة المواطن فيمن يديره محليا، ويمثله مركزيا.
- التحكم السياسي في المسار المهني للموظفين السامين بعد تعيينهم، فلا يوجد أي معيار يستند إليه المواطن لطلب نقل أو عزل هؤلاء الموظفين السامين بعد تنصيبهم، بسبب سوء تسييرهم وعدم تلبية الحاجات العمومية، في ظل محدودية المتابعات الجزائية ضدهم لاعتبارات سياسية.

خلاصة القول أن رقابة المواطن على أجهزة الجماعات المحلية، نصفها بالجزئية المحدودة، بسبب عدم وجود أية رقابة مقررّة لهم على المعينين، في ظل محدودية رقابتهم على المنتخبين.

⁹⁹⁹ - للتذكير فإن المادة 15 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، قد وردت على النحو التالي: "تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي،
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية..."، بينما تنص المادة 02 من القانون رقم 07-12 يتعلق بالولاية، على: "للولاية هيئتان هما: - المجلس الشعبي الولائي، - الوالي".

الفرع الثاني

تأرجح فعالية رقابة المواطن على صناعة القرار المحلي :

بين التكريس المحتشم وغياب فعالية الأداء

لا يكفي الانتخاب كآلية وحيدة لضمان رقابة المواطن للأداء المحلي من قبل منتخبه أو من على الهيئات المعنية، في ظل التناقضات التي تكتنف الممارسة الجزائية في هذا المجال، بل يجب تدعيمه بآليات أخرى مصاحبة للتكريس الدستوري والتشريعي للمرحلة الانتقالية من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، فإلى جانب الآليات الكلاسيكية للرقابة (فقرة أولى)، استحدث المشرع بموجب قانون البلدية دون الولاية آليات قد تساهم في تفعيل الرقابة وتحسين الأداء المحلي (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: آليات كلاسيكية لرقابة المواطن مشروعية قرارات الجماعة الإقليمية

خول التشريع الجزائري المواطن مساهمته في رقابة مشروعية الأعمال الإدارية عموما بموجب قوانين عامة، إلى جانب تلك الخاصة بالإدارة المحلية، قصد منع التجاوزات المرتكبة من قبل الأجهزة الإدارية على المستوى الإقليمي، وذلك بكفالة مبدأ الشفافية المترجم في حق الإعلام والاطلاع الإداري للمواطن (أولا)، تمهيدا لإمكانية سلوكه طريق الطعن القضائي (ثانيا).

أولا: إقرار مبدأ الإعلام الإداري ضمانا لمساهمة المواطن في الرقابة

تكريسا لمبدأ الشفافية، وضمانا لمساهمة المواطن في تسيير والرقابة على تسيير الجماعات المحلية، منح له الحق في الولوج إلى الوثائق الإدارية، تمكنه من البقاء على دراية بالمستجدات الإدارية عموما، والمحلية على سبيل التحديد.

أ- الحق في الإعلام الإداري : من التكريس التنظيمي إلى مبدأ دستوري

عرف الأستاذ أوسوكين عبد الحفيظ، الحق في الإعلام الإداري بكونه: " الصلاحية التي تمنح للمواطن من أجل مساءلة الإدارة عن قراراتها قبل أن تتخذها، والاطلاع على وثائقها وملفاتها التي لها علاقة بحياته الخاصة، أو تلك التي تكتسي طابعا عاما ذات الارتباط

الجوهري بتسيير شؤون المحيط"¹⁰⁰⁰. لا يتعلق هذا الحق فقط بالية من آليات تقريب الإدارة من المواطن، بل يعتبر كذلك حقا من حقوق الإنسان¹⁰⁰¹، لأنه يضمن نزاهة الإدارة وحيادها في تعاملها مع المواطنين، ليتمكنوا من الاستفادة من الامتيازات الممنوحة لهم وكذا تمكين المتضرر من المطالبة بحقوقه في حال خرقها.

نظمت الجزائر مبدأ الإعلام الإداري بغرض تقريب الإدارة من المواطن إجمالا، من بينها الإدارة المحلية بنص تنظيمي يتمثل في المرسوم رقم 131-88¹⁰⁰²، الذي نظم فيه جملة من الأحكام التي يهدف من خلالها جعل العلاقة بين الإدارة والمواطن سلسلة وخالية من التعسف، وذلك من خلال إقرار الخطوات التالية الواردة في القسم الأول منه المرسوم ب: إعلام المواطن:

- نشر وإعلام المواطن بالتنظيمات والتدابير التي تتخذها¹⁰⁰³،
- النشر النظامي للتعليمات والمناشير والمذكرات والأراء التي تهتم المواطن¹⁰⁰⁴، سواء في الجريدة الرسمية للدولة أو النشرة الخاصة للإدارة المعنية.
- إمكانية اطلاع المواطن على بعض من الوثائق والمعلومات الإدارية¹⁰⁰⁵.

لقي تنظيم المشرع الجزائري لآلية الإعلام الإداري الكثير من الانتقادات، نلخصها في:

- البرلمان هو صاحب الاختصاص في تنظيم هكذا مساءل، فقد عيب تنظيمه بموجب مرسوم، في حين موضوعه يندرج ضمن الحقوق والواجبات، التي يؤول الاختصاص في تنظيمها إلى السلطة التشريعية¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰⁰ - أوسوكن عبد الحفيظ، "الحق في الإعلام الإداري، نشأته وتطوره"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 33، عدد 03، الجزائر، 2005، ص 606.

¹⁰⁰¹ - على المستوى الدولي التزمت الجزائر بضمان هذا الحق الوارد ضمن الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، لسنة 1981، الذي صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 37-87، مؤرخ في 03 فيفري 1987، ج.ر.ج.د.ش عدد 06 صادر في 04 فيفري 1987.

¹⁰⁰² - مرسوم رقم 131-88 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 06 جويلية 1988.

¹⁰⁰³ - راجع المادة 08 من المرجع نفسه.

¹⁰⁰⁴ - راجع المادة 09 من المرجع نفسه.

¹⁰⁰⁵ - راجع الفقرة الأولى من المادة 10 من المرجع نفسه.

¹⁰⁰⁶ - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 229.

- الإكثار من الاستثناءات والقيود الواردة على حق الإعلام الإداري، حيث جعل حق الاطلاع على الوثائق أمرا ممكنا فقط إذا لم يمنعه حكم أو تنظيم مخالف، مع ضرورة الحفاظ على السر المهني وكذا الحفاظ على الحياة الخاصة¹⁰⁰⁷. مما يجعل الإدارات من بينها الجماعات المحلية تمتنع عن تقديم معلومات أو إحصاءات.

- قدم النص والتأخر في إصدار نص آخر في ظل التطور الحاصل على المستوى السياسي، الاقتصادي وخاصة الاجتماعي، وظهور مفاهيم وآليات جديدة للاتصال. هذا في ظل التأخر الصارخ الذي تشهده الممارسة الإدارية الجزائية في الشفافية الإدارية، حيث لا يحق فيها للمواطن الولوج إلى مواقع الإدارات قصد الاطلاع على النشاطات والإحصاءات التي تقوم بها، من خلال المواقع الالكترونية التي تقوم بإنشاءها، ونقص ذلك كل من البلدية، الولاية، مديرية الضرائب، الضمان الاجتماعي، ...

ربما قد تلقى بعض من الانتقادات المقدمة استجابة من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية، حيث تدارك المؤسس الدستوري بعضا منها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث وردت الفقرة الأولى والثالثة من المادة 51 من دستور 1996، على النحو التالي: "الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن...يحدد القانون كفاءات ممارسة هذا الحق". من خلال الإطلاع على الفقرتين نستنتج أن حق الإعلام الإداري صار مبدأ دستوريا لذا يجب على السلطة التشريعية إصدار قانون يحدد كفاءات تطبيقه، ولما لا صياغته بالشكل الذي يساير التحولات في تقنيات الاتصال. كما أن هذه المادة تجعلنا نتساءل عن مدى دستورية المرسوم رقم 88-131، أو مدى صحة بقاءه ساري المفعول.

غير أنه بالاطلاع على نص الفقرة الثانية من المادة 51 أعلاه، يجعلنا لا نتأمل كثيرا في حرية الاستفادة من هذا التكريس، بنصها على الاحتفاظ على قيد السرية والخصوصية: "...لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني...". تحليلنا لهذه الفقرة يقودنا للقول أن القيد الوارد على مبدأ الإعلام الإداري المتمثل في الأمن الوطني أمر مقبول، كما أنه حالة التمتع عن

¹⁰⁰⁷ - راجع الفقرة الثانية من المادة 10 والمادة 11 من المرسوم رقم 88-133، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق. للتفصيل راجع: اوسوكين عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 605 و 604.

تقديم معلومات بسبب الحياة الشخصية بصفة مطلقة أمر غير معقول، لأنه لو افترضنا حالة قيام أحد مسيري الإدارات، من بينها الولاية أو البلدية، بفعل يندرج ضمن الفساد الإداري والمالي، يحق للمواطن التحقيق في الأمر، ولما لا التقدم بشكوى أمام القضاء الجزائري، فيقع على البرلمانين التفتن لعدم إطلاقية هذا القيد.

ب- مظاهر تجسيد مبدأ الإعلام في قوانين الإدارة المحلية

في ظل عجز المرسوم 88-131 ضمان الشفافية الإدارية، دفع بنا الأمر إلى البحث عن مدى ضمانها في قوانين أخرى، خاصة تلك الخاصة بالإدارة المحلية، ومن خلالها تتجلى لنا بعض آليات تحقيق الإعلام الإداري، التي تتمثل في سلطة المواطن في حضور المداولات، الاطلاع على فحوى المداولات، إضافة إلى عرض الحصيلة السنوية للنشاط المحلي.

ب-1- إقرار مبدأ علانية المداولات

كرس المشرع الجزائري مبدأ علنية المداولات، ضمانا لحق المواطن في الإعلام الإداري، بموجب نص المادة 26 من قانون البلدية، التي وردت كما يلي: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولات....". أحسن المشرع بجعل المداولات علنية عموما، وجعلها سرية في حال دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين. لكن نعيب عليه ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 26 بجعلها سرية بحجة النظام العام، فكنتيجة لعدم تحديد مفهوم ضيق لفكرة النظام العام، قد يحول دون تمكين المواطنين من الحضور في حالات تهمهم.

دعم المشرع هذا التوجه، أي علانية المداولات، بإعلام المواطن بموضوع المداولات بصفة مسبقة، طبقا لما تؤكده المادة 22 من القانون رقم 10-11: "يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي...."، كان من المستحسن على المشرع التأكيد في نصه على استعمال الوسائل الحديثة للإعلان، كمواقع الانترنت قصد التقريب الفعلي للإدارة المحلية من المواطن، على غرار المادة 11 أدناه.

ب-2- إجبارية تقديم المعلومات الخاصة بموضوع المداولات

تطبيقاً لنص المادة 11 من قانون البلدية فإنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي، اتخاذ كافة التدابير والإجراءات لإعلام المواطنين بشؤونهم، بواسطة كل الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، قصد تسهيل عليهم التحضير للمساهمة في إبداء آرائهم¹⁰⁰⁸. وفي نفس السياق تؤكد المادة 14 من القانون أعلاه، حق كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، وليس فقط الاكتفاء بالاطلاع عليها في لوحات النشر المخصصة لذلك.

ذهب المشرع لأبعد من ذلك بضمانه حق المواطن صاحب المصلحة المباشر، الحصول على نسخة كاملة أو جزئية من المداولة، على نفقته، لاستعمالها في حدود ما يسمح به القانون¹⁰⁰⁹.

ب-3- إمكانية عرض النشاط السنوي للبلدية

عرض حصيلة النشاط السنوي من بين الآليات التي يمكن أن تكون فعالة في رقابة المواطن لنشاط المجلس الشعبي البلدي المنتخب، لكن نعيب على المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 11 جعله هذه المهمة اختيارية بالنسبة للمجلس المنتخب، في الوقت الذي كان يجب عليه التأكيد عليها، فالطابع الاختياري يفقدها الفعالية والفعالية، حيث ورد النص كما يلي: "...كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين". كان من الأحسن التأكيد على هذا الإجراء وتنظيمه بطريقة أكثر جدياً وجرأة، حيث يحق للمواطن أن

¹⁰⁰⁸ - وردت المادة 11 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق، كما يلي: "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

ويمكن في هذا المجال استعمال، على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".

¹⁰⁰⁹ - وردت المادة 14 من المرجع نفسه بالصياغة التالية: "يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخ منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعاة أحكام المادة 56 أدناه..."

يسأل نوابه عن أساليب تسيير المالية المحلية، والاستفسار عن الوضعية المالية والاقتصادية التي تتواجد فيها لما لها من تأثير عن نمط عيش المواطن.

ثانيا: تكريس حق المواطن في تقديم الطعون

كفل القانون للمواطن حقوقا، تلتزم الإدارة باحترامها والحفاظ عليها، وبالمقابل يقع واجبا عليه احترام الموظفين وتعليمات وقرارات الإدارة. غير أنه في حاله تعنت هذه الأخيرة أو ارتكاب القائمين عليها لتجاوزات، خول المشرع للمواطن آليات توصف بالكلاسيكية كذلك لوضع حد لها والمطالبة بحقوقه، سواء بموجب نصوص عامة، أو خاصة بالإدارة المحلية، تتمثل في سلطة تقديم الطعون، سواء الإدارية منها، أو القضائية.

أ- الحق في ممارسة الطعن الإداري

كرس المشرع حق المواطن في التظلم الإداري في حال عدم اقتناعه بالقرارات التي تتخذها الإدارة، من بينها الجماعات الإقليمية، سواء كانت فردية أو جماعية، بموجب تبليغه أو عن طريق نشرها، وهذا التظلم أو الطعن الإداري قد يكون فرديا، أو جماعيا بغية الدفاع عن أهداف مشتركة¹⁰¹⁰.

يمكن للمواطن المحلي حضور مداولات م.ش.ب والاعتراض عليها متى رأى أنها لا تتلاءم مع ظروف معيشته ولا تستجيب لتطلعاته، وفي هذا المقام يجوز للمجلس الأخذ بذلك الاعتراض أو تجاوزه، وهذا ما يخول للمواطن حق سلوك طعن من نوع آخر.

ب: الحق في ممارسة الطعن القضائي

في حالة عدم جدوى الطعن الإداري، يجوز للمواطن اللجوء إلى القضاء من أجل طب فرض رقابته على أعمال الجماعات الإقليمية والإدارة عموما، طبقا لما ورد في المادة 39 من المرسوم رقم 88-131: "يمكن المواطن، زيادة على الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في احتجاجه على قرارات الإدارة وعقودها ومن ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إن اقتضى الأمر".

¹⁰¹⁰ - راجع المواد من 34 إلى 37 من المرسوم رقم 88-131، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، مرجع سابق.

على نفس النهج سار المشرع بكل وضوح في المادة 57 من قانون الولاية بنصه: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة... يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر (15) بعد إلصاق المداولة..."

نعيب على المشرع الجزائري في هذا المقام عدم تبني نفس النهج بالنسبة لقانون البلدية، حيث تراجع عن المكسب التي كان محققا في ظل قانون رقم 90-08، بتركه تنظيم هذا المسألة للقواعد العامة¹⁰¹¹.

الفقرة الثانية: نحو تدعيم رقابة المواطن بمشاركته في تسيير الشؤون المحلية

لم يعرف القانون الجزائري تكريس مبدأ المشاركة بشكله الحالي، إنما اكتفى بالإشارة إليه بأسلوب سطحي، حيث كرس مفهومه البدائي في المادة 33 من المرسوم رقم 88-131: "يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه".

تداركا لأحقية المواطن في المساهمة في صنع القرار والرقابة على تنفيذه، جاء قانون البلدية رقم 10-11، بجملة من المبادئ التي قد تساهم في تحقيق هذا المبتغى، كالحق في المبادرة بالاقتراح (أولا)، والاستجابة لطلب الاستشارة (ثانيا).

أولا: الحق في المبادرة بالاقتراح

اعترف المشرع الجزائري بحق المواطن في اقتراح مشاريع تتعلق بالشأن المحلي، وجعل عبئ تحديد الإطار اللازم لممارسته على عاتق المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 12 من قانون البلدية، غير أن الاعتراف بالمبدأ لا يكفي وحده لضمان مبدأ المشاركة، ما لم يصاحب بالآليات التي تترجمه واقعا¹⁰¹²، علما أن المشرع قد أحال تطبيق هذه الحق إلى تنظيم.

فإذا كان المشرع قد أقر إمكانية إشراك المواطن في لجان البلدية، نظرا للدور الذي تلعبه في التخطيط، التنمية، التمويل ومراقبة، وقيامها على أساس قاعدة التخصص الفني إلا أن

¹⁰¹¹ - للتفصيل راجع: عبد العالي وحيد، مرجع سابق، ص 51.

¹⁰¹² - راجع المادة 12 من القانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية مرجع سابق.

نظامها القانوني يعاني القصور في تنظيمها وتحديد المهام المنوطة بها، وحتى في علاقتها بالمجلس المنتخب، ما ينعكس سلبا على فاعليتها.

ثانيا: تمكين المواطن من ممارسة دور استشاري

يتبين بالاطلاع على المادة 13 من القانون رقم 10-11، تكريس الدور الاستشاري كأحد آليات تشجيع مشاركة في الشؤون المحلية، أين أقرت إمكانية استعانة أجهزة البلدية بالمواطنين ذوي الكفاءات المختصة لمعالجة قضايا ومشاكل البلدية، حيث تنص: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن تستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا، الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم".

نقر أن المشرع قد أحسن بتكريسه للدور الاستشاري للمواطن ذوي الكفاءات قصد تقديم يد العون للبلدية، لكن عمليا نعاين عدم إقبال أجهزة البلدية على استشارة المواطنين، على أساس انعدام الآليات الكفيلة بذلك كالاستفتاء المحلي والجهاز المختص بتلقي عروض ومشورات المواطنين، وانعدام قنوات الحوار مع الخبراء، سواء بسبب غياب الآليات أو الإرادة.

نقول من خلال كل ما سبق أن هذا السلطات المخولة للمواطن تبقى حبرا على ورق، نظر لجوازية اللجوء إليها من قبل الإدارة المحلية من جهة، وضعف الآليات المقررة لإعمالها، إضافة إلى اقترانها بالإرادة الفعلية للمواطن في المساهمة في الشأن المحلي¹⁰¹³ من جهة أخرى، هذا إذا ما تناسينا أن أغلب المداولات التي تتخذ محليا هي عرضة لرقابة السلطة الوصائية، وهذا ما يتناقض مع الاعتراف للمواطن يكونه صاحب السيادة.

¹⁰¹³ - يقول الفيلسوف الألماني يورغن هامبرس أن الديمقراطية التشاركية لا تتحقق إلا إذا كان المواطن الناخب، والمنتخب المسؤول يتمتعون بحس المواطنة، وواعون بحقوقهم وواجباتهم، للتفصيل حول آليات إنجاح الديمقراطية التشاركية راجع: زين الدين محمد، "التدبير الجماعي والديمقراطية التشاركية"، مسالك، عدد 11-12، المغرب، 2009، ص 25 وما يليها.

TAIB Essaid, « La décentralisation entre institutionnalisation de l'étatique et régulation du territoire », R.C.D.S.P, n° 01, Tizi Ouzou, 2014, p.71.

المطلب الثاني

رقابة الرأي العام على الجماعات الإقليمية:

بين حتمية الرقابة وقيود النصوص والذهنيات

يقصد برقابة الرأي العام رقابة المواطنين أنفسهم أو ما يعرف بالمجتمع المدني، التي تتخذ أشكالاً مختلفة، علماً أن فعاليتها ونجاحها تزداد حسب درجة وعي المجتمع المدني وترسيخ الديمقراطية في تلك الدولة، يستند فيها المراقبون على وعيهم السياسي والاجتماعي، وإحساسهم بضرورة بذل الجهد قصد الحد من سوء التسيير وتدعيم الخدمة العامة، وكبح هيمنة الإدارة ومحارب الفساد، في ظل مناخ سياسي وقضائي يقدس النزاهة والشفافية.

تمارس رقابة الرأي العام أو السلطة الرابعة في الدول الديمقراطية من قبل ما يعرف بالجماعات الضاغطة، أي التنظيمات الأكثر تأثيراً في المجتمع، بشكل منظم نقصد بذلك الجمعيات، الأحزاب السياسية،... هذه التنظيمات التي خصص لها المشرع الجزائري إطاراً قانونياً بهدف خدمة المواطن وتحقيق تطلعاته، سواء على المستوى المدني أو السياسي، فهل وفق في جعله آلية رقابة قد تساهم في تفعيل التسيير المحلي (فرع أول)، علماً أن هذه الأخيرة تكون فعاليتها مرهونة بتمكينها من آلية رقابة جد مهمة تتمثل في الإعلام النزيه والحر (فرع ثان).

الفرع الأول

قصور رقابة تجمعات المواطنين في الرقابة على الجماعات الإقليمية

استوعبت الكثير من الدول أن قوة مجتمعاتها تكمن في تدعيم مستوى مشاركة مواطنيها بشكل فردي أو جماعي، في تسيير والرقابة على تسيير شؤونهم الاقتصادية والاجتماعية، خاصة على المستوى المحلي، لذا عمدت إلى سن قوانين تؤطر مشاركة مواطنيها بشكل جماعي ومنظم لتكون أكثر وضوحاً وتأثيراً في صناعة القرار والرقابة على تنفيذه.

تأثرت الجزائر بالتطورات الحاصلة على الصعيد السياسي والاجتماعي، الشيء الذي حثها على تعديل دساتيرها وقوانينها أكثر من مرة، قصد السماح للمواطنين أن يعبروا عن موافقهم وانتماءاتهم بشكل منظم، في العديد من المجالات، ونقصد بالقول كل من الجمعيات (فقرة أولى) والأحزاب السياسية (فقرة ثانية)، هذه التجمعات التي يمكن لها أن تكون أكثر الآليات فعالية في

تدعيم الأداء المحلي والمساهمة في إنجاحه، إذا ما توفر وعي المواطنين من جهة والرغبة السياسية لتحقيق ذلك من جهة أخرى.

الفقرة الأولى: تعثر الجمعيات في مسعى تحسين الأداء المحلي

اعترفت الدساتير الجزائرية للمواطنين بحق تكتلهم في تجمعات مدنية لتحقيق أغراض سلمية تخدم مصالحهم، بشكل مؤطر تحت غطاء ما يصطلح عليه بالجمعيات، التي ينظمها حاليا القانون رقم 06-12¹⁰¹⁴، هذا الأخير الذي صدر مع كوكبة الإصلاحات التي أعلنت عنها السلطة مطلع 2012. عرفت الفقرة الأولى من المادة الثانية منه: "تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون، تجمع أشخاص طبيعيين و/أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة...".

تحوز الجمعيات كآلية لتمثيل المجتمع المدني في دولة القانون مكانة هامة في صناعة القرار خاصة في المجال الاجتماعي، البيئي ومكافحة الفساد، إلى درجة وصف مهمتها بالضبط الاجتماعي¹⁰¹⁵. وقياسا على ذلك يفترض في الجمعيات المنشأة في الجزائر على المستوى المحلي¹⁰¹⁶ أن تكون فاعلا في الرقابة على مختلف النشاطات خاصة على المستوى المحلي (أولا)، في حدود الإمكانيات والمؤهلات التي منحت لها لتحوز عليها (ثانيا).

أولا: المسعى المفترض للجمعيات في تدعيم الأداء المحلي

إعمالا لنص الفقرة الثانية من القانون رقم 06-12، التي تؤكد أن نشاط الجمعيات لا يهدف إلى تحقيق الربح، بل يهدف إلى ترقية وتحسين النشاطات اليومية للمواطن، في مجالات عديدة، مهنية، اجتماعية، علمية، دينية، تربوية، ثقافية، رياضية، بيئية¹⁰¹⁷، ...، بما أن هذه التجمعات لا تعد جزءا من الإدارة خاصة المحلية منها، التي تعنى بالاختصاصات المعلنة، نجد أن الجمعيات بإمكانها أن تحدث فارقا في المساهمة في تحقيقها من جهة، والرقابة على تحقيقها من

¹⁰¹⁴ قانون رقم 06-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012، الذي ألغى القانون رقم 90-31، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.د.ش عدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990.

¹⁰¹⁵ - **PEREIRA Brigitte**, « Ethique, gouvernance, et corruption », *R. F. G.*, n° 186, France, 2008, p.74.

¹⁰¹⁶ - راجع المادة 06 من القانون رقم 06-12، يتعلق بالجمعيات، المرجع السابق.

¹⁰¹⁷ - راجع الفقرة الثانية من المادة 02 من المرجع نفسه.

جهة أخرى. و نتيجة لتشعب و تنوع أهداف الجمعيات، سنكتفي في تسليط الضوء على المجالات التي يمكن أن تكون فاعلا أساسيا في الرقابة وتشجيع الأداء المحلي، وذلك عن طريق الآليات الواردة في نص المادة 24 من القانون رقم 06-12:

- تنظيم أيام دراسية ملتقيات وندوات وكل اللقاءات المرتبطة بنشاطها،
 - إصدار ونشر نشرات ومجلات ووثائق إعلامي ومطويات لها علاقة بأهدافها.
- فيما يخص الشأن المحلي يمكن أن تساهم الجمعيات ترفية الأداء المحلي في النقاط التالية:
- أ- واجب الجمعيات في نشر الحس المدني والسياسي محليا

علما أن غاية إنشاء الجمعيات غير مرتبط بالنشاط السياسي والحزبي¹⁰¹⁸، أو السعي للظفر بعهدة محلية، غير أن دورها لا يمكن فصله عن الحياة السياسية والإدارية، خاصة على المستوى المحلي الشديد الارتباط بالمواطن¹⁰¹⁹، فيمكن للجمعيات أن تساهم في:

- تنمية وعي المواطنين وتحسيسهم مدنيا بضرورة المشاركة والمساهمة في تكوين القرارات التي تخصهم، أو على الأقل المطالبة بها،
- تلقين المواطن مبادئ الديمقراطية خاصة على المستوى المحلي،
- حث المواطن والإدارة على حد سواء إلى ضرورة ترقية الخدمات المحلية،
- محاربة اللامبالاة وعدم الاهتمام الشعبي بالسياسات المحلية،
- السعي نحو خلق توافق اجتماعي حول الأهداف المحلية المشتركة،
- تصحيح وعادة بناء علاقة المواطن بالمجتمع، والتخلص من فكرة العزوف المدني،
- ترقية مبادرات المواطنين وتشجيع مشاركتهم، وتقديم آرائهم الاستشارية.

¹⁰¹⁸ - تنص المادة 13 من القانون رقم 06-12، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق، على: "تتميز الجمعيات بهدفها وتسميتها وعملها عن الأحزاب السياسية ولا يمكنها أن تكون لها أية علاقة بها سواء أكانت تنظيمية أم هيكلية، كما لا يمكنها أن تتلقى منها إعانات أو هبات أو وصايا مهما يمكن شكلها ولا يجوز لها أيضا أن تساهم في تمويلها".

¹⁰¹⁹ - يوسف فايزة، مرجع سابق، ص 44.

تعتبر النقاط المعلنة، خطوات توعوية وتثقيفية من شأنها إحداث الفارق في مشاركة المواطن في تشكيل الأجهزة المنتخبة، وكذا المطالبة بحقوقه المدنية اتجاه الإدارة.

ب- مسؤولية الجمعيات في مكافحة الفساد محليا

تعتبر التوعية والمساهمة في ترقية المجتمع أهم مقاصد الحركة الجمعوية، ولما باتت ظاهرة الفساد وباء يهدد التنمية المحلية، نجد أن المشرع قد خصص لها حيزا ضمن التدابير الوقائية لمكافحة الفساد استجابة لالتزاماتها الواردة في المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁰²⁰، في المادة 15 من القانون رقم 06-01. يمكن أن تساهم الجمعيات في سبيل مكافحة فساد المسيرين محليا وحتى وطنيا، من خلال المشاركة في:

- البحث عن الشفافية في اتخاذ القرارات،
- تعزيز مشاركة المواطن والجمعيات في تسيير الشؤون العمومية،
- إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع،
- تشجيع التبليغ عن جرائم الفساد¹⁰²¹،...
- تنظيم أيام دراسية قصد توعية المواطن بمواطن الفساد المالي والإداري، قصد مكافحته والكف عنه.

يمكن أن تكون الجمعيات إذا ما توفرت الجدية فاعلا رئيسيا لفضح الفساد عن طريق تقديمها الشكاوي القضائية، واتصالها بوسائل الإعلام.

¹⁰²⁰ - تحت هذه المادة الدول على اتخاذ التدابير الضرورية، ضمن حدود إمكانياتها لتشجيع الأفراد والجماعات غير المحسوبين على الدولة أو القانون العام، قصد المشاركة في مكافحة الفساد، راجع: المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، للتفصيل راجع: - هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري - دراسة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد- أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 252 وما يليها.

¹⁰²¹ - نقدم الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد كمثال عن هذه الجمعيات، هذه الأخيرة التي تأسست في 07 جويلية 2012، بالجزائر العاصمة بعد أن تم وضع ملف الاعتماد في 09 أوت 2012، حيث وضعت هذه الأخيرة أرقاما هاتفيا وفتحت موقعها لتلقي بلغات المواطنين، للتفصيل راجع الموقع التالي: www.la-laddh.org

ج- ضرورة مساهمة الجمعيات في التسيير المحلي

يقضي الانتقال من فكرة الديمقراطية التمثيلية، إلى الديمقراطية التشاركية، كهدف مصرح به دستوريا، وبموجب قوانين الإدارة المحلية السارية المفعول، على غرار النهج الذي تبناه المشرع في قوانين البيئة، مشاركة فعلية من ممثلي المجتمع المدني في تسيير الشؤون المحلية، خاصة الجمعيات، بعد أن تبينت محدودية دور المواطن بصف فردية في تحقيق ذلك. ولعل أهم المجالات التي يمكن أن تتدخل فيها الجمعيات للمساهمة في ترقية التسيير المحلي تتلخص في:

- عدم التهاون في دعم المجالس المنتخبة، المحلية منها والوطنية، عن طريق تقديم الاستشارة لها، في شتى المجالات بحكم تخصصها ومؤهلات ممثليها.
- المشاركة في إعداد البرامج الجوارية، خاصة في المجال البيئي،
- إصدار نشرات تتناول العقبات التي تواجه المجتمع قصد تذليلها.
- إثارة الرأي العام بشأن قضايا مؤسسات المجتمع المدني،
- البحث عن سبل الترابط بين الإدارة والمواطن والمؤسسات،
- العمل على ترقية النشاط السياحي والثقافي، عن طريق تنظيم تظاهرات ثقافية...

يمكن أن تكون الجمعيات فاعلا أساسيا في ترقية المجتمع على المستوى المحلي والوطني، متى توفرت رغبة مؤسسيها والمنخرطين فيها، في ظل توفير الإمكانيات الضرورية لأداء واجبها، علما أنها تمتلك الشخصية القانونية، بالتالي لها أهلية التقاضي دفاعا عن مصالح معينة.

ثانيا: عقبات تحقيق النشاط الجمعوي لأهدافه

يصاحب النشاط الجمعوي، باختلاف مناهله جملة من العقبات تحد من فعاليته في المشاركة في صنع القرار المحلي، أو حتى الرقابة على تنفيذه، هذه العوائق قد يكون ضعف وعي المجتمع وعزوف النخبة أحد العوامل المساهمة في فشلها بنسبة ضئيلة، مقارنة بالثغرات القانونية التي تعترى القانون الذي ينظم أحكامها، فهذا الأخير أثبت تحكم الإدارة في إنشاءها، مراقبة نشاطها، تمويلها والإبقاء عليها قائمة.

أ- ميلاد الجمعية رهن بموافقة الإدارة

رهن المشرع ميلاد أي جمعية بضرورة توفر شروط و إيداع ملف¹⁰²² إلى جهات إدارية محددة¹⁰²³، مرفوق بتصريح تأسيسي، قصد الحصول على وصل تسجيل يعادل الموافقة، أو اتخاذ قرار بالرفض¹⁰²⁴، في آجال توصف بالطويلة تتراوح بين 30 إلى 60 يوما¹⁰²⁵.

رهن المشرع بصريح العبارة قيام الجمعيات باختلاف موضوعها، بإرادة الإدارة، ولم يشترط فقط مجرد الإعلان أو إشعار من قبل الأعضاء المؤسسين لها، وهذا ما قد يجعل الإدارة تتعسف في منح التصريح التأسيسي أو رفض منحه، وفقا لسلطتها التقديرية. مع العلم أن المشرع قد ألزمها بتعليل رفضها، بل ومنح الأعضاء المؤسسين حق الطعن القضائي في قرار الرفض في أجل ثلاث أشهر أمام المحكمة الإدارية المختصة¹⁰²⁶.

خير دليل على إمكانية عرقلة الإدارة تأسيس جمعية هو ما سبق حدوثه أثناء تقدم مؤسسي الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد، التي قدمت ملفا كاملا أمام الوزارة بتاريخ 09 أوت 2012، دون أن تتسلم وصلا بالإيداع من قبل مصالح وزارة الداخلية، بعدها تلقت مراسلة من الوزارة مفادها رفض منح الترخيص دون تسبيب أو تأسيس قانوني. والنتيجة كانت تقديم تظلم للوزارة ورئاسة الجمهورية قصد الاستفسار عن أسباب الرفض، دون أن تتلقى ردا ايجابيا،

¹⁰²² - راجع المواد من 04 إلى 06 و 08 من القانون رقم 06-12، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق.

¹⁰²³ - تتمثل هذه الجهات طبقا للمادة 07 من المرجع نفسه، في المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لجمعيات البلدية، الولاية للجمعيات الولائية، وزارة الداخلية بالنسبة للجمعيات ذات الطابع الوطني أو بين الولايات.

¹⁰²⁴ - حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 08 من المرجع نفسه، على: "...يتعين على الإدارة خلال هذا الأجل أو عند انقضائه على أقصى تقدير، إما تسليم الجمعية وصل تسجيل ذي قيمة اعتماد أو اتخاذ قرار بالرفض".

¹⁰²⁵ - تتمثل هذه المواعيد في 30 يوما للبلدية، 40 يوما للولاية، 45 يوما للوزارة للجمعيات ما بين الولايات، و 60 يوما للجمعيات الوطنية.

¹⁰²⁶ - راجع الماد 10 من المرجع نفسه.

والنتيجة كانت رفع دعوى إلغاء لقرار الرفض أمام المحكمة الإدارية، طبقا للمادة 10 من القانون رقم 06-12¹⁰²⁷.

ب-التبعية المالية للإدارة

خصص المشرع فصلا كاملا للتفصيل في الموارد المالية للجمعيات، من المواد 29 إلى 38 من القانون رقم 06-12، حيث لخص مواردها في: - اشتراكات أعضائها، - المداخل المرتبطة بنشاطاتها، - الهبات النقدية، العينية والوصايا، - مداخل التبرعات، - الإعانات التي تقدمها الدولة، الولاية أو البلدية. من خلال التمعن في الموارد المسموح بها للجمعيات نلاحظ أن أهمها هي التبرعات والإعانات الممنوحة من قبل الدولة، ما يجعلها في تبعة مالية لها وبالتالي التحكم غير المباشر في نشاطها.

تلقي الجمعيات للتبرعات والإعانات الخارجية أمر غير وارد دون موافقة مسبقة من قبل السلطة المختصة¹⁰²⁸، علما أن حسابها في المؤسسات المالية يكون موضع رقابة¹⁰²⁹، ما يجعلها في حاجة دائمة لتلقي إعانات الدولة، التي يمكن أن تستغلها الولايات والبلديات وحتى الدولة، بصفة غير موضوعية قصد عرقلة أو تأخير نشاطات الجمعيات الناشطة ضد سياسة الإداريين، كما يمكن أن تكون وسيلة محاباة لأعضاء الجمعيات قصد كسب مولاتها وحيادها، وغض نظرها عن التجاوزات التي تقوم بها، في ظل غياب معايير يجب احترامها في توزيع الإعانات.

ج- إمكانية التعليق الإداري لنشاط الجمعية

نص القانون رقم 06-12 على جملة من الإجراءات الواجب على الجمعية التقيد بها، ومنها المؤثرة على نشاطها وخص بالذكر:

- ضرورة إعلام الإدارة بأي تغيير أو تعديل في قانونها الأساسي،

¹⁰²⁷ - للتفصيل راجع: هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 261.

¹⁰²⁸ - تنص المادة 32 من القانون رقم 06-12، يتعلق بالجمعيات، مرجع سابق: "لا تقبل الهبات والوصايا المقيدة بأعباء وشروط إلا إذا كانت مطابقة مع الهدف المسطر في القانون الأساسي للجمعية وأحكام هذا القانون".

¹⁰²⁹ - راجع المواد 19، 31 و 33 و 38 من المرجع نفسه.

- تقديم نسخ وتقارير ومحاضر اجتماعاتها في ظرف 30 يوما من المصادقة عليها طبقا للمادة 19، تحت طائلة العقاب بغرامات مالية، هذا الأمر الذي لا نراه منطقيا، فكيف تراقب الإدارة الجهات المعنية بمراقبتها.

عدم التقيد بالالتزامات المعلنة اتجاه الإدارة، يجعلها تحت طائلة تعليق نشاطها من قبل الإدارة لمدة 06 أشهر ، بعد تلقيها اعدارا منها¹⁰³⁰. هذا الأمر الذي نعتبره غير منطقي فكيف يراقب ممثلو المجتمع المدني من قبل الإدارة، بدلا من القضاء الذي يتدخل في آخر مرحلة، في حين يفترض أن يكون هو المعني الأول بالرقابة¹⁰³¹.

الفقرة الثانية: إخفاق أداء الأحزاب السياسية لدورها الرقابي محليا

شهدت الساحة السياسية في الجزائر نقلة نوعية، بتبني التعددية الحزبية، التي كان تكريسها الدستوري حذرا تحت غطاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، بموجب المادة 40 من دستور 1989، والقانون رقم 89-116¹⁰³²، الذي بموجبه تم إنشاء العديد من الأحزاب السياسية. سار على نفس الدرب دستور 1996 الذي استعمل فيه المؤسس الدستوري عبارة الأحزاب السياسية صراحة، الذي صاحبه إصدار المشرع للأمر رقم 97-09¹⁰³³ الذي ألغي بموجب القانون العضوي رقم 12-04¹⁰³⁴.

تكتسي الأحزاب السياسية أهمية بالغة في الرقابة على نشاط الإدارة المحلية، المساهمة فيها، ولا يجب أن يكون هذا مجرد شعار لديها، بل يجب عليها السعي نحو تحقيق ذلك (أولا)، في ظل المناخ السياسي والاجتماعي غير المحفز (ثانيا).

¹⁰³⁰ - راجع المادة 40 و 41 من المرجع نفسه.

¹⁰³¹ - راجع الفقرة الأخيرة من المادة 41 من المرجع نفسه.

¹⁰³² - قانون رقم 89-216، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 05 جويلية 1989.

¹⁰³³ - أمر رقم 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر في 06 مارس 1997، (ملغى).

¹⁰³⁴ - قانون عضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012.

أولاً: المسعى الواجب على الأحزاب في تحسين الأداء المحلي

تعد الأحزاب السياسية المجال الخصب والبيئة المثالية التي يمكن لها إحداث فارق في التكوين اللائق للمجالس المحلية المنتخبة، باعتبارها المنبع الذي ينتمون إليها، عرفها المشرع في نص المادة 03 من القانون العضوي رقم 04-12 : "الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية"، من خلال هذا التعريف واستناداً للمادة 11 من القانون أعلاه، نلاحظ أن الحزب السياسي يمكن أن يؤثر على تسيير والرقابة على تسيير الجماعات الإقليمية من خلال التأثير الإيجابي في المواطنين من جهة وتكوين المنخرطين فيه.

أ- تنمية الحس السياسي والديمقراطي لدى المواطنين

أسلفنا القول أن الديمقراطية التشاركية لا تتحقق، إلا إذا لعب فيها المواطن دوراً مهماً وأساسياً، سواء عن طريق مساهمته الاستشارية أو بآلية كلاسيكية تتمثل في الترشح والانتخاب والمساهمة في رقابة نزاهة العملية الانتخابية. ولما كان واقع الممارسة السياسية في الجزائر ينبئ بعكس ذلك، يمكننا القول أن الأحزاب السياسية أحد عوامل هذا الفشل، بسبب أدائها الهزيل، فيجب عليها الارتقاء في نشاطاتها قصد تجنيد المواطنين من خلال:

- المساهمة في تكوين الرأي العام،
- الدعوة إلى ثقافة سياسية أصيلة، ونبذ العنف والتطرف،
- تشجيع المساهمة الفعلية للمواطنين في الحياة العامة،
- السهر على إقامة وتشجيع علاقات جوارية دائمة بين المواطن والدولة ومؤسساتها،
- تهذيب ممارسة الحياة السياسية في المجتمع الجزائري،

يمكن للحزب السياسي نشر هذه المبادئ عن طريق المؤتمرات التي يعقدها، أو بواسطة إصدار نشرات إعلامية أو مجلات¹⁰³⁵، علماً أن الأمر مرتبط كذلك بتأثر المواطن بشخصيات وتاريخ قيادات الحزب ورغبتهم في خدمة المجتمع.

¹⁰³⁵ - راجع المادة 47 من القانون العضوي رقم 04-12، يتعلق بالأحزاب السياسية، مرجع سابق.

ب-تكوين المترشحين لعضوية المجالس المنتخبة

كرس القانون العضوي المتعلق بنظام لانتخابات، إمكانية ترشح المواطن لعضوية المجالس المحلية المنتخبة بصفة حرة، أو تحت لواء حزب معين عن طريق إدراجهم حسب الترتيب الذي يحدده الحزب في قوائم¹⁰³⁶، علما أن الأسلوب الأخير هو الأكثر انتشارا، لذا فإنه فعالية المجالس المنتخبة، مرهونة بالتكوين الذي تلقاه المنخرطين في الأحزاب، التي يقع عليها¹⁰³⁷:

- تكوين وتحضير النخب القادرة على تحمل المسؤولية العامة،
- اقتراح مترشحين للمجالس الشعبية المحلية،
- ترسيخ مبادئ النزاهة وضرورة ترقية الخدمة المحلية وتحمل المسؤوليات،
- تنمية قدرات المترشحين في أساسيات الإدارة العصرية وإرساء مبادئ الحكم الرشيد، ونبذ البيروقراطية،
- تبادل الرؤى حول القضايا الاجتماعية والاقتصادية،
- نبذ الطائفية العشائرية وكل عوامل التهميش،
- التمكن من تحليل النصوص القانونية وتفسيرها تفاديا للوقوع في ثغرات تطبيقية، مما سيصعب عليهم استيعاب قرارات الإدارة والرقابة عليها.

يجب على الأحزاب السياسية بذل طاقاتها لتكوين المترشحين، لأن فشلهم يعني بالضرورة فساد حال ومحيط المواطن. ضف إلى ذلك أنه في حالة عدم فوز مرشحي أي حزب في الانتخابات، بإمكانهم المساهمة في التسيير من خلال التعريف بمشاريعهم للمجالس المنتخبة¹⁰³⁸.

ثانيا: مبررات إخفاق الأداء الرقابي الحزبي على مستوى المحلي

بدأت الأحزاب مزاوله نشاطها مطلع التسعينيات، هذه المرحلة التي شهدت فيها الجزائر اضطرابات سياسية وأمنية، كانت نتيجتها الإعلان عن حالي الطوارئ والحصار، التي دامت إلى غاية 2011، بالتالي لا يمكن لنا الحكم بالسلبية بصفة مطلقة، على أداء الأحزاب في تدعيم

¹⁰³⁶ - راجع المواد 72 و73 من القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق.

¹⁰³⁷ - راجع المادة 11 من القانون العضوي رقم 12-04، المرجع السابق، ويوسفي فايضة، مرجع سابق، ص 37-40،

-ضريفي نادية، "تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر"، معارف، عدد 16، البويرة، 2014، ص 84 و85.

¹⁰³⁸ - راجع المادة 13 من القانون العضوي رقم 12-04، يتعلق بالأحزاب السياسية، مرجع سابق.

وترقية الإدارة المحلية خلال تلك المرحلة، بسبب كثرة القيود الإدارية والمالية والأمنية المفروضة عليها خلال الفترة الممتدة بين بداية التسعينيات إلى غاية مطلع سنة 2000، وزوال حالة الطوارئ¹⁰³⁹.

بعد انفراج الوضع الأمني، واستعادة النشاطات السياسية، لوحظ على الممارسة الحزبية الكثير من الفوضى واللغط، وعدم الاستقرار، مما انعكس سلبا على دورها في المساهمة في تسيير والرقابة على تسيير الجماعات الإقليمية، وذلك نتيجة العوامل التالية:

- الصراعات حول قيادة الحزب بسبب الأهداف الخاصة، بدلا من الاعتماد على المستوى العلمي والتاريخ المهني،
- الاعتماد على العشائرية في تكوين قوائم الترشح المحلية لضمان مقاعد، بدلا من البحث عن الكفاءات،
- انتشار ظاهرة التجوال السياسي، هذه الظاهرة التي أفقدت المترشحين والأحزاب مصداقيتها، بسبب تغير خطاب المنخرطين في كل الاستحقاقات الانتخابية.
- الإبقاء على القيود المالية والإدارية التي تحول دون ممارسة الأحزاب لنشاطها بكل حرية ودون حاجة للدعم المالي من السلطة¹⁰⁴⁰.

خلاصة القول أن الأحزاب السياسية صارت بعيدة كثيرا عن الأهداف التي يجب عليها تحقيقها على المستوى المحلي والوطني، فعلى المنخرطين فيها البحث عن سبل استعادة ثقة المواطن فيها، في ظل زوال الكثير من القيود التي كانت الدولة تفرضها على نشاطهم.

¹⁰³⁹ - راجع الهوامش 51 52 من هذا البحث، راجع أيضا: بن طيفور نصر الدين، "أي دور للمجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة"،

المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2011، ص 37-49.

¹⁰⁴⁰ - للتفصيل حول القيود المالية والإدارية المفروضة على الأحزاب السياسية في الجزائر، راجع: بن زاغونزمية، "حرية تكوين الحزب السياسي بين التقييد والحماية طبقا للتشريع الجديد لعام 2012"، مجلة صوت القانون، عدد 01، خميس مليانة، 2014، ص ص

الفرع الثاني

مساهمة الإعلام في الرقابة على الجماعات المحلية

توجد بين مهمة الجمعيات والأحزاب السياسية ووسائل الإعلام علاقة تكافئ، هذه العلاقة بمفهوم علم الرياضيات، تعني وجود تلازم بينها، مما يعني أن دور الجمعيات والأحزاب لن يتحقق دون اعتمادها على وسائل إعلام تسمع صوتها للعلن، والعكس صحيح لا يمكن للإعلام أن يكون فعالا وموضوعيا دون أن يستفيد من مختلف الآراء والكفاءات المدنية و السياسية. قصد تمكين المواطن من تقديم رأيه وترسخ حقه في المعلومة، كرست الدساتير الجزائرية الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير¹⁰⁴¹، إلى جانب سنها قوانين تؤطر هذا النشاط¹⁰⁴²، الذي عرف في مرحلة معينة الكثير من القيود.

نتيجة الانتقادات الكثيرة التي وجهت للدولة الجزائرية، بسبب محدودية النشاط الإعلامي فيها، سن المشرع في إطار الإصلاحات التي قام بها مطلع 2012، يتمثل في القانون رقم 05-12¹⁰⁴³، في خطوة منه نحو ترقية هذا الحق، الذي يعتبر في دول القانون. احد الآليات الهامة لترقية الحياة المدنية ومكافحة فساد الإدارة، على المستوى الوطني وخاصة المحلي (فقرة أولى)، إذا ما توفرت فيها الأرضية المناسبة بإزالة القيود المفروضة عليها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الدور المفترض للإعلام في الرقابة على الشؤون المحلية

عرف المشرع نشاط الإعلام في نص المادة 03 من القانون العضوي رقم 05-12، كما يلي: " يقصد بأنشطة الإعلام، في مفهوم هذا القانون العضوي، كل نشر أو بث لوقائع أحداث أو رسائل أو آراء أو أفكار أو معارف، عبر أية وسيلة مكتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو الكترونية، وتكون موجهة للجمهور أو لفئة منه". بينما حدد الوسيلة الإعلامية بحد ذاتها في المادة 04 منه، والتي تتمثل في:

¹⁰⁴¹ - ضمن هذا الحق بشئ من التقييد بطرق مختلفة، يتجلى ذلك بموجب نص المادة 19 من دستور 1963، مرجع سابق: "تضمن الجمهورية حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام الأخرى وحرية تأسيس جمعيات وحرية التعبير، ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع"، والمادة 55 من دستور 1976، مرجع سابق: "حرية التعبير والاجتماع مضمونة، ولا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية.

تمارس هذه الحرية مع مراعاة أحكام المادة 73 من الدستور"، ثم تلته المادة 35 من دستور 1989، مرجع سابق: "لا مساس بحرية المعتقد وحرمة الرأي".

¹⁰⁴² - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 افريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ج.ج.د.ش عدد 14 صادر في 04 افريل 1990.

¹⁰⁴³ - قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ج.ج.د.ش عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012.

- وسائل الإعلام التابعة للقطاع العمومي،
- وسائل الإعلام التي تنشئها هيئات عمومية،
- وسائل الإعلام التي تملكها أو تنشئها أحزاب سياسية أو جمعيات معتمدة،
- وسائل الإعلام التي يملكها أو ينشئها أشخاص معنويون يخضعون للقانون الجزائري، ويمتلك رأسمالها أشخاص طبيعيون يتمتعون بالجنسية الجزائرية.

تحدث وسائل الإعلام الموضوعية والنزمية، تأثير واضحاً في المجتمعات، على الصعيد الوطني والمحلي، لذا شدد المشرع في نص المادة 10 من القانون العضوي رقم 05-12، على تخصيص النشرية الجبهوية النصف من مساحتها التحريرية للمنطقة التي تنتهي إليها، وذلك بنصها: " يجب على كل نشرية دورية للإعلام العام جبهوية أو محلية، أن تخصص نسبة خمسين في المائة (50%) على الأقل من مساحتها التحريرية إلى مضامين تتعلق بالمنطقة الجغرافية التي تغطيها". نص المشرع على هذه المادة نتيجة إدراكه بأهمية الإعلام في التأثير على المواطن والرقابة على الإدارة الوطنية منها والمحلية، لذا يقع واجباً عليه المساهمة في تفعيل الأداء المحلي، بصفة عامة، وتنمية وعي المواطن السياسي، وحمله على نبذ ومحاربة الفساد تحقيق الأهداف التالية¹⁰⁴⁴:

- الاستجابة لحاجات وتطلعات المواطن في مجال الإعلام والثقافة والتربية...
- ترقية روح المواطنة وثقافة الحوار،
- تدول المعلومة بالشكل الذي يسهل التواصل بين الإدارة والمواطن بعيداً عن البيروقراطية¹⁰⁴⁵، تسهلاً لإدراك هذا الأخير لحقوقه والمطالبة بها،
- نشر الوعي السياسي واحترام الرأي الآخر في إطار قانوني وديمقراطي،
- تنمية الرأي المحلي عن طريق عرض برامج الأحزاب وتبسيط الضوء على نشاط الإدارة بصفة موضوعية،
- تحسيس المواطن بضرورة المساهمة في الاستحقاقات المحلية،

¹⁰⁴⁴ - راجع المادة 05 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق. المادة 15 من القانون رقم 01-06، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، يوسف فايزة، مرجع سابق، ص 48 و 49.

¹⁰⁴⁵ - OULD HALESS Mohamed lamine, « Le changement dans l'administration », *Idara*, vol 13, n°25, Alger, 2003, p.102.

- نقل مشاريع الحملات الانتخابية للمترشحين، وتسهيل استيعابها لدى المواطن عن طرق برامج تحليلية موضوعية،
 - محاولة تعرية الفساد والتجوال السياسي،
 - تعميم مفهوم نبذ الفساد، وشرح آليات مكافحته،
 - إعلام المواطن بالأحكام القضائية عن جرام الفساد المالي والإداري
 - القيام بعمليات صبر لأراء المواطنين وطلب رأيهم قصد إيصال صوتهم وشكواهم ومعاناتهم على المستوى المحلي، للهيئات المحلية والوطنية.
- توصف قوة الإعلام التزيه في الدول التي تراعي وتحترم مبادئ القانون والديمقراطية، بالسلطة الرابعة نظرا للحرية والموضوعية التي تتصف بها، الأمر الذي نأمل أن تتمتع به الصحافة في الجزائر، خدمة للمواطن وترقية مستوى الأداء المحلي.

الفقرة الثانية: تقييم دور الإعلام في الرقابة على الجماعات الإقليمية

دور الإعلام في الجزائر إطار التعددية الحزبية أي منذ إصدار دستور 1989، يمكن تقييمه عبر أربع مراحل، بأن كان جد متفتح دون قيود بمجرد صدور دستور 1989، كنتيجة منطقية للتحولات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت بعد أحداث أكتوبر 1988. ليعرف بعد ذلك تراجعا شديدا بسبب على كل المقاييس والمستويات، بسبب الأزمة الأمنية التي صاحبها تقييد كل وسائل الإعلام والتعبير عن الرأي بموجب قانوني الحصار والطوارئ.

بعد انجلاء الاضطراب الأمني واستعادة السكينة إلى حد بعيد، عادت الحياة السياسية والمدنية إلى النبض في الجزائر، غير أن الإعلام لم يتطور بالشكل المطلوب، حيث بقي المشرع والسلطة الجزائرية حذرين بشأنه، حيث أبقت الرقابة عليه قائمة بموجب قانون الطوارئ و قانون العقوبات، وكذا قانون الإعلام الساري المفعول في تلك الفترة¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴⁶ -ضمن المشرع القانون رقم 90-07، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق، جملة من القيود على الصحفيين، نلخصها في:

-عدم التفتح على الإعلام السمعي البصري، -الاكتفاء بالصحافة المكتوبة المرخص لها، -الرقابة القبلية على النشريات، -إمكانية منع المقالات قبل نشرها مما يشكل خرقا صارخا لمبدأ حرية الرأي والتعبير، -تضمينه الكثير من النصوص التي تعاقب الصحفيين بغرامات مالية أو عقوبات سالبة للحرية بسبب نشرهم أخبار دن تأسيس في ظل عدم منحهم ضمانات كافية للولوج إلى المعلومة، للتفصيل راجع: المواد 26 و27، من القانون أعلاه.

الفترة الرابعة التي شهدتها الإعلام في الجزائر، بدأت مع صدور القانون العضوي رقم 05-12، الساري المفعول، الذي فتح المجال أمام تعدد وسائل الإعلام المسموعة والمرئية، هذا التوجه الذي أكدته المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016. من خلال هذين النصين يمكن لنا القول أن الإعلام في الجزائر يمكن أن يكون طرفاً مدعماً في الرقابة على الأداء الإداري والمالي على المستوى المحلي بدرجة كبيرة (أولاً)، برغم الإبقاء على بعض القيود عليه (ثانياً).

أولاً: توجه المشرع لترقية نشاط الإعلام خدمة للمصلحة العامة

حرص المشرع مطلع 2012، على إحداث العديد من التعديلات على الكثير من المستويات، مجبراً أو مخيراً، نتيجة للانتقادات التي وجهت إليه، وتفادياً للحراك الشعبي نتيجة ما شهدته دول عربية نتيجة الانغلاق التام الذي كانت تتخبط، من جهة، إضافة إلى عامل آخر لا يقل أهمية يتمثل في انتشار وسائل أخرى للاتصال والإعلام عبر الأقمار الصناعية، الانترنت وشبكات التواصل الاجتماعي في العالم اجمع بما فيها الجزائر¹⁰⁴⁷، مما يعني إبقاءه على غلق وتقييد الإعلام الوطني أمر غير منطقي.

ظهرت نية وتوجه المشرع نحو ترقية النشاط الإعلامي، بالغائه قانون الطوارئ وإصداره قانون جديد للإعلام، أزال فيه احتكار وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، حيث فتح المجال لفتح قنوات خاصة، وهذا ما يؤثر إيجاباً على دوره الرقابي من خلال:

- منح الأحزاب المعارضة مساحة أوسع ودون رقابة مسبقة للتعبير عن رأيها، بعد أن كانت تنتظر دورها في القناة الوطنية لفترة طويلة، دون أن يسمح لها بتناول ما تريده من مواضيع،
- اتساع هامش الوصول إلى المعلومة، ومنح المواطن مساحة واسعة للتعبير عن مواقفه وآرائه،

-SAIAH (A), « Le régime de la publication de presse », R.A.S.J.E.P. n° 01, Alger 1999, p.58.

¹⁰⁴⁷ - وجدت الجزائر نفسها في ضرورة مسايرة الثورة العلمية وفتح مجال الاتصالات بكافة أنواعها، بعد إصدار عدة نصوص قانونية،

للتفصيل راجع:

- BERRI Nourdidine, « Les télécommunications », éditions Berri, Béjaia, 2015, p.03 et suite.

- كثرة البرامج لاجتماعية والسياسية،...

كما أن القانون الحالي نص في المادة 127 و128 على إمكانية منح مساعدات وإعانات لترقية الصحافة الجوارية، وكذا تكوين الصحفيين قصد ترقية مستواها، وهذا ما يبدو أكثر وضوحا في نص المادة 129 التي وردت كما يلي: "يجب على المؤسسات الإعلامية أن تخصص سنويا نسبة 02 بالمائة من أرباحها السنوية لتكوين الصحفيين وترقية الأداء الإعلامي".

يعطي التعديل الدستوري لسنة 2016 انطبعا أكثر بأن الإعلام في الجزائر، قد يجد طالته على المدى المتوسط باستحداثه لمضمون المادة 50 من دستور 1996، التي وردت كما يلي: "حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية.

لا يمكن استعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحريةهم وحقوقهم. نشر المعلومات والأفكار والصور والآراء بكل حرية مضمون في اطار القانون واحترام ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية.

لا يمكن أن تخضع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية". من خلال هذه المادة نستنبط جملة من الايجابيات في مجال الإعلام، تتمثل:

- تأكيد تحرير الإعلام السمعي البصري،

- إلغاء كل أشكال الرقابة القبلية في نشر المعلومات والأخبار،

- إلغاء عقوبات سلب الحرية في مواجهة الصحفيين، الإشكال الذي كان يهددهم في نشاطهم.

ثانيا: الإبقاء على مظاهر تقييد نشاط الإعلام

يتمحور دور الإعلام في نقل المعلومة، ونشر الخبر بكل دقة وحرفية وموضوعية، غير أن هذا الأمر لن يتحقق ويبقى رهن الإشعاعات والتأويلات، في ظل وجود ضوابط تحرم الصحفي من الوصول إلى المعلومة، فرغم أن المادة 83 من القانون العضوي رقم 12-05، أوجبت على الإدارات

والمؤسسات تزويد الصحفي بالأخبار والمعلومات في سبيل نقلها للمواطن¹⁰⁴⁸، نجده قد صاحبه بقيود تبرر للإدارة التكتّم عنها، طبقا لما ورد في نص المادة 51 من دستور 1996 التي تنص: "الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن، لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني. يحدد القانون ممارسة هذا الحق".

نلاحظ أن المادة 38 قد قيدت الحصول على المعلومة حفاظا على الحياة الخاصة والمصالح المشروعة لمؤسسات، لكن المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك في نص المادة 102¹⁰⁴⁹ التي أورد فيها قيودا منطقية وأخرى قابلة للتأويل حسب الظروف بسبب عباراتها الفضفاضة كالنظام العام وكرامة الإنسان، إضافة إلى المادة 84¹⁰⁵⁰ من القانون العضوي رقم 05-12، علما أن حجب المعلومة على الصحفي يعتبر قيودا عليه يحول دون تمكنه من فضح مواطن الفساد أو أسباب اتخاذ الإدارة لبعض القرارات سواء على المستوى المحلي أو الوطني. كما أنه من الناحية القانونية نلاحظ الإبقاء على القيود الإدارية للسلطة على الإعلام كإجراء التصريح المسبق¹⁰⁵¹، ما يجعله غير قادر على خدمة الرأي العام، وتنويره خاصة في المجال المالي والإداري، رغم ضبط هذا النشاط بواسطة سلطة ضبط السمعي البصري¹⁰⁵².

¹⁰⁴⁸ - وردت المادة 83 من القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق، كما يلي: "يجب على كل الهيئات والإدارات والمؤسسات أن تزود الصحفي بالأخبار والمعلومات التي يطلبها بما يكفل حق المواطن في الإعلام، وفي إطار هذا القانون العضوي والتشريع المعمول به"

¹⁰⁴⁹ - وردت المادة 02 من المرجع نفسه، كما يلي: "يمارس نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون العضوي والتشريع

والتنظيم المعمول بهما، وفي ظل احترام:

- السيادة الوطنية والوحدة الوطنية،

- متطلبات أمن الدولة والدفاع الوطني،

- المصالح الاقتصادية للبلاد،

- مهام والتزامات الخدمة العمومية،

- حق المواطن في إعلام كامل وموضوعي،

- سرية التحقيق القضائي،

- كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية".

¹⁰⁵⁰ - راجع الماد 84 من المرجع نفسه.

¹⁰⁵¹ - راجع المواد 12، 13، 14 من المرجع نفسه، وللتفصيل أنظر:

أظهرت زيادة على ذلك واقع الممارس الجزائرية في هذا المجال، بعضا من عدم الحيادية والتهجم أحيانا بسبب غياب الاحترافية من جهة، سعيا لتحقيق الدعم المالي من جهات تدفع الأموال لخدمة أجندتها الشخصية، ما يجعل المواطن غير واثق من المعلومة المقدمة في ظل غياب البراهين والأدلة، لذا يقع على الصحفي والإدارة التحلي بالمسؤولية اتجاه المواطن وتمكينه من المعلومة بنزاهة وحيادية.

كان من المفترض، قياسا على الدول التي قطعت شوطا في التنظيم الراداري اللامركزي وفي ارساء دعائم الديمقراطية والشفافية في التسيير، أن تكون الرقابة البرلمانية عاملا فعالا في السعي نحو تفعيل التسيير المحلي سواء رقابة أو مشاركة، غير أن الممارسة الجزائرية في هذا السياق جاءت عكس المفترض نتيجة غياب احترافية سياسية من جهة، وغياب إرادة حقيقية ن قبل السلطة والمواطن، لتحقيق تكامل مركزي ولا مركزي،

- AIT ELDJOURDI Mourad, « L'étendue de la liberté de communication audiovisuelle en Algérie », R.A.R.J., n° 02, Béjaia, 2016, p 27 et s.

¹⁰⁵² - راجع القانون العضوي رقم 05-12، يتعلق بالإعلام، مرجع سابق، للتفصيل راجع: عيدن رزيقة، " ملاحظات نقدية حول التأطير القانوني لسلطة ضبط السمع البصري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 14، عدد 02، بجاية، 2016، ص 364-383.

- ZOUAIMIA Rachid, « L'autorité de régulation de la presse écrite », R.C.D.S.P, n° 01, Tizi ouzou, 2014, pp.07-43.

الخاتمة

يحظى موضوع الإدارة المحلية على المستوى الاقتصادي، السياسي، الاجتماعي والبيئي، بأهمية بالغة في الدول التي تعرف ممارسة واسعة النطاق لمشاركة ومساهمة المواطن والمجتمع المدني في صناعة، تنفيذ والرقابة على تنفيذ القرار المحلي، بعيدا عن الضغوطات السياسية والإدارية من قبل السلطة المركزية، أين تبقى هذه الدول عضوا ملاحظا لا مت دخلا في صنع القرار، في إطار ما يعرف بحالة التعايش بين أجهزة النظامين المركزي واللامركزي. كما أن دورها الرقابي لا يعتبر منشئا بل مجرد وسيط بين القضاء والإدارة المحلية، مما يعني تغليب وتفضيل الرقابة القضائية على الأنواع الأخرى من الرقابة، لتفادي التدخل أو المساس باستقلالية الهيئات الإقليمية بمختلف مستوياتها.

رغم الإصلاحات التي قام بها المشرع الجزائري بداية من سنة 2011 و2012، بعد ظاهرة الربيع العربي وتهديداته على الاستقرار الوطني، وبهدف الخروج من الركود السياسي، وتفعيل دور المجتمع المدني والمجالس المنتخبة قصد تحسين الأداء المحلي، إلا أن الجزائر لا تزال بعيدة كل البعد عن حالة التعايش بين سلطاتها المركزية وهيئاتها الإقليمية، وذلك لعدة أسباب من بينها سوء نتائج تبنيها نظاما رقابيا موسعا، يعتمد على أنواع مختلفة من الأجهزة، بعضها يطعن مباشرة في الاستقلالية المفترضة للهيئات المحلية، إضافة إلى عدم منطقية آليات الرقابة أو نتائجها مما أدى إلى فشلها في تحقيق الأهداف المرجوة منها، في ظل جعل الرقابة القضائية رقابة تقويمية للرقابة الإدارية في أغلب أوقاتها، وتغيب شبه تام للرقابة السياسية التي يفترض أن تكون الأصل في الرقابة وليس الاستثناء.

اتخذ النظام الرقابي الإداري الممارس من قبل السلطة المركزية شكل صورتين، الأولى تتمثل في الوصاية الإدارية، التي كان على المشرع الجزائري أن يوازن في تنظيمه لها بين ضرورة منح استقلالية نوعية للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، لتحويلها ممارسة الاختصاصات المنوطة بها حسب ما تقدّر مناسبا، وبين حتمية عدم الخروج عن المبادئ والبرامج المسطرة من قبل الدولة، قصد تحقيق تنمية محلية ووطنية شاملة. لكن خيار المشرع الجزائري جاء عكس المفترض، من خلال استئناسه بالنموذج الفرنسي التقليدي في الوصاية، حيث تبني تعدد صورها، سواء على المجلس ككل، على الأعضاء، وعلى الأعمال، هذه الأخيرة التي بالغ المشرع في تشديد الوصاية عليها، إلى حد هيمنة ومساهمة السلطة الوصية في صنع القرار المحلي نيابة عن الأجهزة المنتخبة.

الصورة الثانية لتدخل الجهة المركزية بصفة مباشرة في الرقابة تتمثل في إعمال سلطاتها الرئاسية على أجهزتها المعنية، حيث اختيار المشرع المزج في تشكيل هيئات الجماعات الإقليمية بين الانتخاب والتعيين، مع تقوية مركز الهيئات المعنية بمنحها رتبة الموظف السامي في الدولة، في ظل الانتقادات اللاذعة التي وجهت للمشرع حول أحكام التنظيم الانتخابي فيما يخص شروط الترشيح وتحديد النتائج، بسبب نتائجها السلبية على أداء المنتخبين.

يظهر احتكار السلطة المركزية وامتداد سلطاتها على المستوى المحلي من خلال تحكمها وإرادتها المنفردة ودون أي مناقشة أو مفاوضة مع الأجهزة المنتخبة، أو الاستناد إلى نص قانوني واضح المعالم يبين تطور المسار المهني لفئة موظفي الدولة السامين محليا، ليفسر للعلن الأحكام الخاصة بتعيينهم وتطور مسارهم الوظيفي بعد التعيين. وكنتيجة لغياب أحكام تؤطر المسؤولية الإدارية لهؤلاء الموظفين السامين، نجد أنهم خاضعون في الغالب للمسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية، سواء على أعمالهم الإدارية أو السياسية، لكن رغم ذلك فتولي الوظائف والمسؤوليات يحتم عليهم بالضرورة خضوعهم كموظفين لرقابة السلطة الرئاسية، سواء على شخصهم كما سبقت الإشارة إليه، أو على نشاطهم، بالتالي صار خضوع الجماعات الإقليمية لرقابة الرئاسية أصلا وليس استثناء.

تطبع النظام الرقابي الممارس على المالية المحلية، العديد من سمات الاختلال، كما أنه لا يتمكن من محاربة أشكال الفساد التي يعاني منها تسيير الشؤون العمومية المحلية، حيث يمكن وصفها بالمنظومة الرقابية الشكلية، بسبب توظيفها المتعدد للآليات والإمكانات الرقابية إلى درجة الإفراط، دون تحقيق الفعالية من حيث الحفاظ على المال العام، أو تدعيم التسيير المحلي، لأنها من جهة لا تجمع بين المشروعية والملائمة، ومراقبة الفعالية التي تنبني على تحقيق الأهداف والنجاعة وتحليل العلاقة بين ما هو مخطط له وبين النتائج المحققة من جهة أخرى، فغالبا التقارير التي توضع بشأنها تبتعد كثيرا عن الأهداف المسطرة للنشاط الرقابي.

يعرف النظام الرقابي الحالي على الشق المالي محدودية واضحة لدور المنتخبين المحليين في مراقبة صرف وتحصيل وتنفيذ المالية المحلية، بسبب محدودية دورها في إعداد الميزانية الذي يقتصر على التصويت والمناقشة، مع إمكانية حلول الجهة الوصية محلها في حالة عدم الوصول إلى إعدادها في الوقت المحدد، وعدم تمكينها من آليات فعالة في مواجهة الأمر بالصرف، في ظل تقوية مركز الجهة الوصية في إعداد، تنفيذ والرقابة على تنفيذ المالية المحلية.

يعتبر إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية، من المظاهر المتكررة والهامة في تنفيذ نفقات الجماعات الإقليمية المخطط لها في الميزانية، ونظرا للمبالغ الطائلة التي تخصص لها وفي ظل تفشي ظاهرة الفساد بشتى أنواعه، خصّص المشرع بالرقابة الداخلية والخارجية، قبل دخولها حيز التنفيذ وبعدها قصد إضفاء الشفافية والمساواة والمنافسة خلال اختيار المتعامل المتعاقد مع الإدارة الممثلة في الولاية أو البلدية أو الأجهزة التابعة لهما. من خلال تحليل النصوص الخاصة بتنظيم الصفقات العمومية، رسخت لدينا قناعة بعدم امتلاكها الفعالية في ضمان حسن سير المالية المحلية بسبب تغييب المشرع الصرامة والجدية على هذا النوع من الرقابة التي كان من المفترض أن تكون جد فعالة، في حين تظهر عدم جدوى رقابة اللجان الخارجية في إمكانية تجاوز الرفض من قبل رئيس المصلحة المتعاقدة، مما يمكن الوالي أو رئيس البلدية من تجاوز رفض منح التأشيرة من لجان الصفقات المختصة.

نجد أن المشرع قد منح لوزارة المالية دورا هاما في الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية عن طريق أجهزة ذات صلة بهذه الأخيرة، تتمثل في المراقب المالي والمحاسب العمومي، التي نعتبرها رقابة مكررة لأنهما لا يختلفان كثيرا في أسس الرقابة التي يمارسانها، ولا من حيث عدم فعالية الدور الرقابي اللذان يقومان بها، باعتبارها رقابة إجرائية أكثر منها وسيلة للبحث عن تفعيل الأداء المحلي في ظل عمومية النصوص القانونية إلى جانب منح المشرع الأمر بالصرف اختصاص تجاوز رفضهما للتأشير بواسطة تخويله إجراء التغاضي وصلاحيّة التسخير لصرف النفقة.

قصد مسيطرة التحولات التي شهدتها الجزائر في نهاية الثمانينات، ومحاولة من المشرع سد النقائص التي تعترى الرقابة القبلية على المال العام عموما من ضمنها المالية المحلية، استحدثت عددا من الأجهزة الرقابية المستقلة، تتمثل في مجلس المحاسبة كهيئة تقليدية مختصة بذلك، إلى جانب هيئات أخرى كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي صارت مؤسسة دستورية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، إلى جانب المفتشية العامة للمالية، في انتظار اصدر النص التنظيمي لتنصيب لجنة ضبط الصفقات العمومية والمرفق العام. بينما وبعد الاطلاع على هذه الهيئات المعنية بالرقابة، من خلال النصوص القانونية والتنظيمية المنشأة لها، بغض النظر عن تاريخ إنشائها، يتبين لها أنها تساهم في الرقابة سواء من خلال التقارير التي تعدّها كنتيجة للرقابة الإدارية التي تقوم بها بإرادتها، أو استجابة لطلب الهيئات التقليدية، أو من

خلال عدم تمكينها من سلطة الردع في حال اكتشافها لمظاهر الفساد، بل يطلب منها إحالة الملفات، للهيئات التقليدية للبت فيها.

يؤدي مجلس المحاسبة الاختصاصات الإدارية والقضائية وحتى الاستشارية المخولة له، على أساس معيار عضوي من جهة، ومعيار موضوعي من جهة أخرى يتمثل في رقابته على المال العام بواسطة المجالس الجهوية، حيث تمارس رقابة لاحقة على تنفيذ مالية الجماعات الإقليمية للسنة المنصرمة، وفي حال ملاحظة عيوب في تنفيذها قد تصدر في مواجهة المخالفين قرارات ذات طبيعة قضائية أو إدارية، حيث تكون هذه الأخيرة قابلة للطعن أمامه، غير أن نتائج الرقابة الصادرة عنه محدودة مقارنة بحجمه الدستوري.

سبق وأن أسلفنا أن الرقابة الإدارية عجزت وحدها عن ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية ونجاعة أدائها المحلي من جهة، وضمان فعالية أدائها الرقابي من جهة أخرى، لذا نجد المشرع قد أخضع البلدية والولاية لرقابة سلطات أخرى، يفترض فيها الاستقلال عن السلطة المركزية والجماعة الإقليمية، توصف بأنها رقابة خارجية، تتمثل في الرقابة القضائية والسياسية.

تمارس الهيئة القضائية الإدارية رقابة مزدوجة، فمن جهة تراقب أعمال الجماعة الإقليمية بحد ذاتها ومن جهة أخرى تحمي هذه الأخيرة من تعسف السلطة الوصية، أو من تجاوزات الغير المتعامل معها. حيث يضمن القضاء استقلاليتهما من خلال رقابته على القرارات الصادرة في مواجهتهما من قبل السلطة الوصية، أو الهيئات الرقابية الأخرى، بالإلغاء، التفسير أو فحص المشروعية، ضمن الشروط الوارد في القواعد العامة، مع استثناءات طفيفة من حيث المواعيد، وفي هذا المقام يمكن أن نعتبر الرقابة القضائية رقابة تقويمية للرقابة الإدارية.

تعتبر رقابة القاضي الإداري من بين الضمانات التي يملكها الأفراد في مواجهة الإدارة والجماعات الإقليمية، في تعاملها مع المواطنين عن طريق أعمالها القانونية - قرارات وعقود إدارية- أو أعمالها المادية. و من أجل إحداث توازن بين امتيازات السلطة العامة وحقوق الأفراد منح القانون لهؤلاء حق رفع دعاوى قضائية ضد القرارات الإدارية غير المشروعة، وكذا ضد التجاوزات الحاصلة من قبل الإدارة خلال إبرام أو تنفيذ الصفقات العمومية، أو دعاوى المسؤولية نتيجة الأضرار التي لحقت بهم سواء بخطأ منها أو دون ذلك. وضمانا كذلك للشفافية والديمقراطية في الالتحاق بعضوية المجالس المنتخبة، يضمن القضاء الإداري الرقابة على المراحل المصاحبة للعملية الانتخابية من مرحلة وضع والتسجيل في القوائم، إيداع وقبول

الترشيحات، صحة العملية الانتخابية، اختتام بمرحلة إعلان النتائج، حيث نصف هذه الرقابة بالاجابية، لأنها من شأنها أن تضمن إرادة واختيارات الناخب في تمثيله محليا.

منح المشرع الجزائري بموجب الاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا قانون الوقاية من الفساد إلى جانب قانون العقوبات وقانون الانتخابات، القضاء العادي سلطة الرقابة على الجماعات الإقليمية متى توفر المعيار العضوي، ونجد أن المشرع قد أحسن في ذلك بمنحه سلطة توقيع عقوبات مشددة على القائمين على الجماعات الإقليمية بسبب إدراجهم قانون الوقاية من الفساد رغم العيوب التي تعترى هذا القانون، متى ارتكبوا أفعالا مستغلين منصبهم، توصف جرائم انتخابية، أو جرائم ضد المال العام. لهذا يتسنى لنا القول بصفة عامة أن الرقابة القضائية تعد من الآليات التي تساهم في ضمان المشروعية في تسيير الجماعات الإقليمية، غير أنه يفضل لو أن المشرع غلب الرقابة القضائية على الإدارية خصوصا بشأن الرقابة على المنتخبين المحليين سواء كأشخاص أو كهيئة.

تعد الرقابة الشعبية والسياسية وجهان لعملة واحدة، تمارس من قبل المجالس المنتخبة دون تمييز، يقوم بها البرلمان كهيئة سياسية منتخبة نيابة عن الشعب، إلى جانب المواطنين بصفة رسمية، وكذا تنظيمات أخرى تتمثل في المؤثرين في الرأي العام المدني كالجمعيات، الإعلام، والمؤسسات المدنية الأخرى.

لم يكرس المؤسس الدستوري الجزائري صراحة اختصاص البرلمان في ممارسة الرقابة على النشاط الإداري والمالي للجماعات الإقليمية، بل نستشف ذلك من خلال اضطراره بسلطة التشريع، علما أن هذا الاختصاص في حد ذاته آلية قانونية لتنظيم ومراقبة سير الإدارة المحلية، في حين منح للبرلمان صلاحية ممارسة الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية بغرض منع تعسفها، وذلك بتحويلها أدوات رقابية منعا لترجيح كفة الجهاز التنفيذي على حساب نظيره التشريعي. لكن الواقع العملي اصطدم بعراقيل متعددة تحد من فعاليتها، حيث أدت إلى إضعاف سلطة البرلمان في مجال التشريع والرقابة عموما، خصوصا في ظل غياب منحه آليات خاصة بالرقابة على الجماعات في مقابل تقوية نفوذ السلطة التنفيذية نصا وممارسة، غير أنه وباستقراء بعض من المواد التي مسها أو استحدثها التعديل الدستوري لسنة 2016، نلمس بعضا من التحسن في مجال التشريع بخصوص الإدارة المحلية، أهمها إشراك مجلس الأمة وجوبا بصفتهم منتخبين عن أعضاء المجالس المحلية، في التشريع بشأن التقسيم والتنظيم الإداري،

نتيجة محدودة استقلالية الجماعات الإقليمية، نجدها تعتمد على الإعانات المالية والمشاريع التنموية التي تخطط لها الحكومة مركزيا ليتم تنفيذها محليا، لهذا نجد أن مخططات الحكومة ومشاريع قوانين المالية لا تخلو من تخصيص حيز لها، خصوصا الولايات، لذا يفترض أن تخضع لرقابة وقائية من قبل البرلمان، إلا أنها لا تتصف بأية خصوصية عن رقابة مخططات الدولة لا من حيث الإجراء ولا من حيث محدودية الفعالية، كما تشملها الرقابة البعدية لتنفيذ قانون المالية بصفة غير مباشرة، كون البرلمان غير مخول بمساءلة الولاة و القائمين على التسيير المحلي.

تعد مشاركة المجتمع المدني في تسيير والرقابة على تسيير الإدارة المحلية، إحدى أهم دعائم تحقيق التنمية، التي لن تتحقق إلا بتوفر ركائز هامة تتلخص في مشاركة المواطن خاصة النخبة في متابعة المتغيرات الإدارية، الوعي الشعبي بمدى نجاح أو فشل مسيري إدارته المحلية، الاعتماد على وسائل قانونية وتقنية مثل الإعلام والاقتراع في عملية التحري والاستفسار، الأمر الذي أدركه المشرع وكرسه بدرجات متفاوتة من الجدية، في فترات زمنية متباعدة. غير أنه ورغم تجسيد المعطيات المعلنة في بعض النصوص إلا أن الواقع أسفر عن عزوف شبه كلي للمواطن فرادى أو جماعات، في عمليات الرقابة والمشاركة على المستوى المحلي إما تخاذلا منه بسبب فقدان الثقة في الإدارة، أو بسبب العراقيل الناتجة عن ثغرات، غموض وقيود قانونية، وأحيانا كثيرة بسبب فقدان الثقة في الإدارة، وغلبة ذهنيات اللامبالاة التي استفحلت في المجتمع.

لا يختلف الوضع كثيرا بالنسبة للوجه الآخر لرقابة المجتمع المدني، التي يفترض فيها أن تكون أكثر وعيا وتنظيما، ونقصد بذلك رقابة الرأي العام الذي تمثله الجمعيات، الأحزاب والإعلام، لكون فاعليتها في الحياة الاقتصادية والسياسية تعد مرآة عاكسة لدرجة ديمقراطية وثقافة الشعوب والدول المتمدينة. لذا كان من الطبيعي أن يمنح لها المشرع الجزائري في إطار الإصلاحات التي بادر بها، مقارنة بالوضعية في القوانين السابقة، تسهيلات قانونية وإجرائية قصد تحفيز إنشاءها وممارستها للمهام المرجو منها في مجال الإدارة المحلية، غير أن واقع الممارسة لا ترقى بعد للتطلعات لاتصافها بالكثير من النقائص والفوضى، ومرد ذلك الإبقاء على القيود المالية والإدارية كآلية لضغط وتبعية للسلطة، غياب الاحترافية في الممارسة السياسية للأحزاب والإعلام، في ظل الإبقاء على حجب المعلومة أو صعوبة الولوج إليها.

ينبغي قياساً على ما سبق أن تتضافر جهود المواطن في ظل توفر إرادة سياسية صادقة لتتخذ الكثير من الحلول والإجراءات البديلة، قصد تذليل كل الصعوبات التي تكتنف المنظومة التشريعية الوطنية، وتحول دون تفعيل الإدارة المحلية والحفاظ على المال العام، لذا يستحسن:

- تعزيز الرقابة القضائية وتفضيلها على الرقابة الإدارية،
- تفعيل النظام الانتخابي قصد إحداث توازن في المجالس المنتخبة، من حيث التشكيلة والمستوى العلمي، من أجل الحد من هيمنة سلطة الوصاية التي تجد اختلال المجالس مبرراً قوياً لتدخلاتها الكثيرة،
- الانتقال من فكرة الوصاية إلى فكرة التعايش بين الأجهزة المركزية والمحلية، وهذا بتوزيع دقيق للاختصاصات بينهما والتقليل من مواطن التداخل، والتخفيف من مظاهر الوصاية الإدارية، والتعويض عنها بالرقابة القضائية، خاصة فيما يتعلق بالحلول،
- الحد من مركز الهيئات المعنية في اتخاذ القرارات، في ظل عدم وجود نصوص واضحة تؤطر مركزهم، وغياب آليات رقابة عليهم من قبل الأجهزة المنتخبة.
- تفعيل آليات أداء المجالس المنتخبة على الهيئات التنفيذية على المستوى المحلي ومنحهم آليات رقابة الملائمة والوقاية من الفساد،
- إصلاح النظام الرقابي المالي بتفعيل أداء أجهزة الرقابة بمنحها آليات وقائية فعالة تقاس بفعالية الأداء للمحافظة على المال العام وليس بتعدد الأجهزة، ونخص بالذكر رقابة المحاسب العمومي كآلية وقائية ومجلس المحاسبة كآلية ردعية،
- تضمين النظام الرقابي المالي أحكاماً خاصة بالجماعات المحلية، خاصة من حيث الإجراءات، والمواعيد، والحد من كثرة الاستثناءات وتدخلات السلطة،
- تعزيز التعاون والتنسيق بين الآليات الرقابية الوقائية والقضائية من خلال منحها اختصاص إخطاره المباشر، دون انتظار موقف السلطة السلمية للكون المخالف،
- منح القضاء كل الضمانات، قصد تحقيق حياده واستقلاله في متابعة جرائم الفساد،
- تمكين الرأي العام من حريةولوج إلى المعلومة، خاصة فيما يخص الشأن المحلي،
- تغييب كل وسائل الرقابة القبلية على الإعلام، وتشجيعه على مكافحة الفساد،
- البحث عن سبل إشراك النخبة في الحياة المدنية والسياسية،
- البحث عن سبل استعادة وتقوية العلاقة بين الإدارة والمواطن،
- تعزيز الآليات المساعدة على الإدارة الحديثة خاصة الإدارة بالشفافية.

في الختام نعيد ونكرر أن مسعى تحقيق نظام لامركزي هادف لخدمة المجتمع وتحقيق التنمية، لن يتحقق إلا بتوفر إرادة سياسية صادقة من جهة، والتي لا يجب أن تقل عنها أهمية توفر إرادة المواطن الإيجابي الطامح للعيش في كنف الديمقراطية.

تم بعون الله

قائمة المراجع

قائمة المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1- آث ملويا لحسن بن شيخ، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 2- آث ملويا لحسن بن شيخ، نظام المسؤولية في القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، 2013.
- 3- أعبيزة عبد الغني، المراقبة البرلمانية على الأداء الحكومي، دراسة نظرية وتطبيقية للتمس الرقابة بالمغرب، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المحمدية، 2009.
- 4- الأعرج محمد، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نشر المعرفة الرباط، 2010.
- 5- الأعرج محمد، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار نشر المعرفة الرباط، 2011.
- 6- الحاج شكرة، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع المحمدية، 2009.
- 7- السعيد مزرور فاطمة، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003.
- 8- الصروخ مليكة، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010.
- 9- الفار مصطفى، الإدارة المالية المحلية، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 10- القرشي عبد الواحد، دعوى الإلغاء، صوماديل للنشر والتوزيع، الدار البيضاء 2011.
- 11- الوردي عادل، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، دار نشر المعرفة، الرباط، 2012.
- 12- اليعقوبي محمد، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2008.
- 13- أمجد عبد المهدي مساعدة ومحمود يوسف عقله، دراسة في المالية العامة، مكتبة المجمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2011.

- 14- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
- 15- باينة عبد القادر، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية دار القلم للنشر، المحمدية، 2010.
- 16- باينة عبد القادر، الرقابة المالية على النشاط الإداري، الجزء الأول، الرقابة المالية العامة، دار القلم للنشر، المحمدية، 2011.
- 17- براهمي فايزة، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار الهدى، عين مليلة، 2013.
- 18- بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات البغدادي، الجزائر، 2009.
- 19- بعلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2001.
- 20- بعلي محمد الصغير ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2003.
- 21- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 22- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2004.
- 23- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2009.
- 24- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2013.
- 25- بلخال عبد الفتاح، علم المالية العامة، والتشريع المالي المغربي، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، 2005.
- 26- بلعيد بشير، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، (د.د.ن)، الجزائر، 1993.
- 27- بنمير المهدي، الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية، مطبعة وليلي، مراكش، 2010.
- 28- بوحמידة عطا الله، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2011.

- 29- بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010.
- 30- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، الجرائم الاقتصادية وبعض الجرائم الخاصة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2006.
- 31- بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 32- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 33- بوعزاوي بوجمعة، التنظيم الإداري، الإدارة المركزية للدولة، الجماعات الترابية، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الدار البيضاء، 2013.
- 34- بوعلى سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 35- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2010.
- 36- بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، دراسة تحليلية ومقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2014.
- 37- جنيح محمد رضا، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، الرباط 2008.
- 38- جورج قوديل و بيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 2001.
- 39- جيري نجيب، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، الإصدار الرابع، دار نشر المعرفة، الرباط، 2012.
- 40- حسين أحمد الطراونة وتوفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- 41- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- 42- حمدان رشيد عبد الله الجمال، الإدارة المحلية ودورها في تمويل التنمية في الأردن (د.د.ن)، عمان، 2000.
- 43- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

- 44- حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، عمان، 2010.
- 45- خالد راغب الخطيب، مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 46- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1993.
- 47- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981.
- 48- خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 49- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 50- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 51- زغودود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الطبعة الثانية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 52- زغودود علي، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006.
- 53- زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دراسة مقارنة في الفقه وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2007.
- 54- زيتوني حجيبة، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، 2011.
- 55- سعيد علي الراشدي، الإدارة بالشفافية، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان 2007.
- 56- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
- 57- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي القاهرة، 1977.

- 58- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة، 1982.
- 59- سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي و الاتجاهات الحديثة مع دراسة حالة مصر مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، مصر، 2006.
- 60- شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 61- صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 62- عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2001.
- 63- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس و مبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، مصر، 1991.
- 64- عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 65- عسو منصور، قانون الميزانية العامة، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2005.
- 66- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى، عين مليلة، 2006.
- 67- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2012.
- 68- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 69- عطوي فوزي، المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 70- عوابدي عمار، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.
- 71- عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومه، الجزائر، 1998.

- 72- فريجة حسين، شرح القانون الإداري-دراسة مقارنة-، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 73- فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن 2008.
- 74- كومغار ابراهيم، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة أنفو-برانت، فاس 2010.
- 75- لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، 2005.
- 76- لحرش كريم، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، الطبعة الثانية، طوب بريس للطبع، الرباط، 2011.
- 77- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 78- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، لبنان، 2006.
- 79- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2001.
- 80- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006.
- 81- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2011.
- 82- محمد عبد الله حمود، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، مؤسسة فخراوي للدراسات والنشر، البحرين، 2007.
- 83- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 84- محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع عمان، 2008.
- 85- محمد محمد ابراهيم، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة، عمان 2004.
- 86- محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة، مصر 2004.
- 87- محمد محمود الطعمنة، وسمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.

- 88- محمود حسن الوادي، تنظيم الإدارة المالية، من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 89- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2007.
- 90- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 91- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995.
- 92- مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2009.
- 93- موسى خليل، الإدارة المعاصرة، المبادئ، الوظائف، الممارسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001.
- 94- نوفل علي عبد الله صفو الدليبي، الحماية الجنائية للمال العام، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 95- هاني علي الطهراوي، الحكم المحلي بين الأردن و بريطانيا، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

- 1- بوبشير محمد أمقران، عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 2- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 3- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 4- حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.

- 5- حيمود محمد، إشكالية تقييم التدبير المحلي: مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، وحدة البحث والتكوين: المالية العامة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية، الاجتماعية، الدار البيضاء، 2002.
- 6- خلدون نجا، اختصاص المحاكم الإدارية في مجال الطعون الانتخابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، تخصص علم الإدارة والقانون الإداري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد السادس، الرباط، 2002.
- 7- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.
- 8- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2006.
- 9- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 10- محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1982.
- 11- هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري -دراسة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد-، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- 12- يوسف فايزة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، الميدان: الحقوق والعلوم السياسية، فرع: الحقوق، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015.

2-مذكرات الماجستير

- 1- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالب على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2010.

- 2- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2004-2005.
- 3- بوطيقيق فاتح، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة، المطارفة. المعاضيد للعهدتين الانتخابيتين 95/90 و 97/2002، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2005-2006.
- 4- تبزي أرزقي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وسياسة الحوكمة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميره، بجاية، 2014.
- 5- تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
- 6- عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2000-2001.
- 7- عبد العالي وحيد، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2013/2014.

ثالثا: المقالات والمدخلات العلمية

- 1- أبو بوشينة محمد، "أي مصير للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، الرباط، 2000، ص ص 59-80.
- 2- أخام مليكة وتيكاري هيفاء، "تطبيقات، أكرهات وأفاق الرقابة على المال العام في بلدان المغرب العربي، أي دور لمجلس المحاسبة في ظل فضائح الفساد في الجزائر؟"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37، الرباط، 2014، ص ص 31-61.
- 3- أديبا محمد عالي، "المكانة الدستورية للجماعات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 43، الرباط، 2000، ص ص 97-123.

- 4- الصراري الشادلي، "دائرة المحاسبات والانتقال الديمقراطي في تونس"، المجلة المغربية للإدارة للتدقيق والتنمية، عدد 37، الرباط، 2014، ص ص 29-05.
- 5- العلوي محمد، "اختصاص قضاء الإلغاء في منازعات العقود الإدارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، الرباط، 2011، ص ص 143-153.
- 6- القاضي حسين، "مدى اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية على تقييم الرقابة الداخلية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 26، عدد 02، 2010 دمشق، ص ص 217-251.
- 7- المشيشي أناس، "وحدة المفهوم القانوني للعقد، في القانون الإداري والقانون الخاص"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، الرباط، 2011، ص ص 155-169.
- 8- المشيشي أناس، "وحدة المفهوم القانوني للخطأ في القانون الإداري والقانون الخاص، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، الرباط، 2012، ص ص 49-61.
- 9- المصطفى معمر، "نظام مسؤولية الأمر بالصرف في الإدارة المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 114، الرباط، 2014، ص ص 23-44.
- 10- الهاشمي فاروق، "مراقبة المحاسب العمومي للنفقات العمومية: واقع وآفاق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، الرباط، 2012، ص ص 99-106.
- 11- الوافي سامي، "اللجان وديموقراطية اللامركزية الإقليمية"، معارف، عدد 16، البويرة، 2014، ص ص 211-220.
- 12- اليعقوبي محمد، "المحاكم الجهوية للحسابات والديمقراطية المحلية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، الرباط، 2011، ص ص 119-128.
- 13- أمجد علي، "الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74، الرباط، 2007، ص ص 109-127.
- 14- بجاوي محمد، المجلس الدستوري، صلاحيات، انجازات وآفاق، الفكر البرلماني، عدد 05، الجزائر، 2004، ص ص 35-70.

- 15- بخنوش عبد الكريم، "موظفو وأعوان المصالح غير الممركزة بين سلطة العامل وسلطة الوزير"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 57-58، الرباط 2004 ص ص 17-22.
- 16- برازة وهيبة، "محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 13، عدد 01، بجاية، 2016، ص ص 244-257.
- 17- بروا محمد، "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 37، الرباط، 2014، ص ص 63-89.
- 18- بزاحي سلوى، "رقابة القضاء الإستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 05، عدد 01، بجاية، 2012، ص ص 29-47.
- 19- بلجبل عتيقة، "فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية"، مداخلة في إطار أعمال الملتقى الدولي الخامس " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتعاون مع جمعية هانس سيدل الألمانية، المنعقد يومي 03 و 04 ماي 2009، المنشورة في مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، بسكرة، 2010، ص ص 191-203.
- 20- بلقزبور المصطفى، "تجربة الجهوية الموسعة في اسبانيا" سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 19، الدار البيضاء، 2012، ص ص 177-187.
- 21- بن زاغو نزيهة، "حرية تكوين الحزب السياسي بين التقييد والحماية طبقا للتشريع الجديد لعام 2012"، مجلة صوت القانون، عدد 01، خميس مليانة، 2014، ص ص 68-85.
- 22- بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، "الإطار القانوني لحق المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد 08، ورقلة، 2013، ص ص 167-181.
- 23- بن سهلة ثاني بن علي، "المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية، دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر"، إدارة، عدد 02، الجزائر، 2001، ص ص 61-45.

- 24- بن طيفور نصر الدين، "أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية؟"، إدارة، عدد 22، الجزائر، 2001، ص ص 05-23.
- 25- بن طيفور نصر الدين، "ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2010، ص ص 100-114.
- 26- بن طيفور نصر الدين، "أي دور للمجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2011، ص ص 37-49.
- 27- بن لعبيدي مفيدة، "اصلاح المنظومة القانونية من أجل ترشيد الممارسة السياسية في الجزائر - المكاسب والإخفاقات"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 13، عدد 01، بجاية، 2016، ص ص 327-345.
- 28- بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مداخلة في إطار أعمال الملتقى الدولي الخامس " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربة" المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، بالتعاون مع جمعية هانس سيدل الألمانية، يومي 03 و 04 ماي 2009، المنشورة في مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، بسكرة، 2010، ص ص 102-120.
- 29- بن وزوق هشام، " البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 15، باتنة، 2006، ص ص 07-20.
- 30- بنجلون عصام، "السلطة التقديرية للإدارة بين قواعد التشريع واجتهاد القضاء الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80، الرباط، 2008، ص ص 55-67.
- 31- بوجادي عمر، "الدور الاستشاري لمجلس الدولة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2011، ص ص 50-94.
- 32- بوجادي عمر، "اختصاص مجلس الدولة في المادة الإدارية الاستعجالية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2007، ص ص 88-128.

- 33- بوحنية قوي، "التحول الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية الجزائرية -نحو مقاربة لحوكمة رشيدة للجماعات المحلية"، حوارات، عدد 01، المغرب، 2012، ص ص 131-159.
- 34- بودريوه عبد الكريم، "مبدأ عدم جواز توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة تقليد أم تقييد"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2007، ص ص 39-61.
- 35- بودريوه عبد الكريم، "آجال رفع دعوى الإلغاء (وفق القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية)"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، بجاية، 2010، ص ص 23-27.
- 36- بودريوه عبد الكريم، "مدى مساهمة الصفقات العمومية للنهج الإصلاحي، دولة متدخلة أم ضابطة أم مترددة"، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول: اثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، القطب الجامعي تاسوست، جيجل، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011، ص ص 162-167.
- 37- بوشبكة عبد المجيد، "الحكامة الرشيدة بالجماعات المحلية"، عالم التربية، عدد 20، المغرب، 2010، ص ص 446-454.
- 38- بوضياف عمار، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي" المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 01، بجاية، 2010، ص ص 9-22.
- 39- بوعزاوي بوجمعة، "انهيار المعيار العضوي في تحديد القرار الإداري بعد دستور 2011"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 105-106، الرباط، 2012، ص ص 11-28.
- 40- بوقطة فاطمة الزهراء، "رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية: دور مجلس المحاسبة"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول: اثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قطب تاسوست، جيجل، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011، ص ص 217-226.
- 41- بوكرا ادريس، "الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر"، الفكر البرلماني، عدد 09، الجزائر، 2005، ص ص 40-71.

- 42- بولكووار عبد الغني، "المنازعات الناشئة بعد إبرام الصفقات العمومية"، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني حول اثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، القطب الجامعي تاسوست، جيجل، يومي 30 نوفمبر و01 ديسمبر 2011، ص ص 241-255.
- 43- تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، بجاية، 2010، ص ص 19-38.
- 44- ثابتي بوحانة، "ضمانات استقلالية البلدية في الجزائر من منظور المادة 61 من القانون 10/11"، مجلة الدراسات الحقوقية، عدد 01، سعيدة، 2014، ص ص 67-106.
- 45- جيري نجيب، "إشكالية منظومة الرقابة المالية بين التقنين والتفعيل"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 105-106، الرباط، 2012، ص ص 99-152.
- 46- جيري نجيب، "السلطة المالية للبرلمان المغربي: قراءة في مقتضيات الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، الرباط، لسنة 2012، ص ص 61-91.
- 47- حضرائي احمد، "الحساب الإداري أداة لإحكام الحكامة الجيدة وتنزيل الدستور"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، الرباط، 2012، ص ص 37-44.
- 48- حيمود المختار، "تحديات تحقيق التنمية المندمجة في ظل الجهوية الموسعة بالمغرب"، مداخلة أُلقيت خلال الندوة الوطنية حول "الجهوية الموسعة مدخل لتحقيق التنمية المندمجة"، بتاريخ 19 أفريل 2010، كلية الحقوق سطات، المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، عدد 99-100، الرباط، 2011، ص ص 99-110.
- 49- خويضر الطاهر، "تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن"، الفكر البرلماني، عدد 11، الجزائر، 2006، ص ص 62-129.
- 50- خويضر الطاهر، "قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية"، الفكر البرلماني، عدد 23، الجزائر، 2009، ص ص 72-79.

- 51- دنش رياض، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04، الجزائر، 2008 ، ص ص 378-399.
- 52- زين الدين محمد، "التدبير الجماعي والديمقراطية التشاركية"، عدد 11-12، مسالك المغرب، 2009، ص ص 25-35.
- 53- ضريفي نادية، "تمويل الأحزاب السياسية في الجزائر"، معارف، عدد 16، البويرة، 2014، ص ص 76-222.
- 54- زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2008، ص ص 07-18.
- 55- سعداني نورة، "مدى فعالية العمل الرقابي للمجلس الدستوري الجزائري على دستورية القوانين"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 12 عدد 02 ، بجاية، 2015، ص ص 178-196.
- 56- سليمان عائشة، "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 72-73، الرباط، 2007، ص ص 45-83.
- 57- شاكر بن علي بن عبد الحميد الشهري، "الدعوى الإدارية (ماهيتها، خصائصها، أنواعها)"، مجلة العدل، عدد 47، السعودية، 2010، ص ص 115-148.
- 58- شاوي حفيظ، "حقائق عن عملية تنظيم المجالس البلدية في العالم"، الفكر البرلماني، عدد 12، الجزائر، 2006، ص ص 109-123.
- 59- شريط الأمين، "واقع البيكامرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مداخلة في الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، ص ص 01-15.
- 60- شريط الأمين، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 01، الجزائر، 2013، ص ص 08-34.
- 61- شريط وليد، "إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر(دراسة على ضوء التطور الدستوري

- الجزائري)، مجلة المجلس الدستوري، عدد 03، الجزائر، 2014، ص ص 79-129.
- 62- شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، تيزي وزو، 2011، ص ص 96-111.
- 63- شهبوب مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، عدد 02، الجزائر، 2003، ص ص 15-08.
- 64- شهبوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، الجزائر، 2003، ص ص 41-57.
- 65- صدوق عمر، "دور القضاء في الرقابة على السلطة التنفيذية"، المحاماة، عدد 07، تيزي وزو، 2008، ص ص 19-07.
- 66- طرطار طاهر، "دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي"، الفكر البرلماني، عدد 15، الجزائر، 2007، ص ص 64-71.
- 67- طيبي سعاد، "دور القاضي في تسوية منازعات الصفقات العمومية"، مجلة صوت القانون، عدد 01، خميس مليانة، 2014، ص ص 270-287.
- 68- عاشوري العيد وبرايمي يوسف، "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، عدد 01، الجزائر، 2003، ص ص 12-21.
- 69- عباس عمار، "دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2009، ص ص 154-189.
- 70- عدنان رشيد، تجربة الجهورية الموسعة بايطاليا، "سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية"، عدد 19، الدار البيضاء، 2012، ص ص 189-200.
- 71- عقاس ابراهيم، "تأمين مسؤولية المحاسب"، مجلة الحقوق المغربية، عدد 07، وجدة، 2009، ص ص 119-134.
- 72- علي نجيب حمزة الحسيني، "إلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة"، مجلة القانون المقارن، عدد 51، العراق، 2008، ص ص 71-87.
- 73- عمر عبد الرحمن البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة الحقوق، عدد 04، الكويت، 2007، ص ص 395-451.

- 74- عمير سعاد، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، الفكر البرلماني، عدد 15، الجزائر 2005، ص ص 21-59.
- 75- عيبوط محند وعلي: "ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الادارية ومجلس الدولة"، المجلة النقدية للقانون العلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2010، ص ص 100-114.
- 76- عيدن رزيقة، "ملاحظات نقدية حول التأطير القانوني لسلطة ضبط السمي البصري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 14، عدد 02، بجاية، 2016، ص ص 364-383.
- 77- قلاتي عبد الكريم، "الحكم الراشد وعلاقته بالاستقرار السياسي والتنمية المستدامة"، إدارة، مجلد 20 عدد 01، الجزائر، 2010، ص ص 27-45.
- 78- لباد ناصر، "الأجهزة البلدية في الحالة الاستثنائية"، إدارة، مجلد 09، عدد 01، الجزائر، 1999، ص ص 99-132.
- 79- ماجد راغب الحلو، "الإدارة المحلية، بين اللامركزية وعدم التركيز"، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، عدد 01، الإسكندرية، 1975، ص ص 01-31.
- 80- متلو الطيب، "مبدأ الشفافية في التسيير"، الفكر البرلماني، عدد 07، الجزائر، 2004، ص ص 86-97.
- 81- محمد زين الدين، "جدلية الديمقراطية والانتخابات قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية"، مجلة الحقوق، عدد 02، الكويت، 2009، ص ص 345-360.
- 82- محمد صقلي حسيني، "إشكالية توجيه الأوامر للإدارة في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب"، مجلة القضاء والقانون، عدد 157، المغرب، 2010، ص ص 87-110.
- 83- مزياني فريدة، "الوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الصفقات العمومية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 02، باتنة، 2014، ص ص 07-19.
- 84- معمري نصر الدين، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، عدد 04، الجزائر، 2004، ص ص 22-38.
- 85- مليح هشام، "تجربة الجهوية الموسعة بفرنسا"، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 19، الدار البيضاء، 2012، ص ص 163-176.

- 86- منظم عبد الإله، " تجربة الجهوية الموسعة بألمانيا الفيدرالية، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 19، الدار البيضاء، 2012، ص ص 201-222.
- 87- مهند نوح، "القاضي الإداري والأمر القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 20، عدد 02، دمشق، 2004، ص ص 183-241.
- 88- ميمونة سعاد، "الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 12، عدد 02، بجاية، 2005، ص ص 379-395.
- 89- ناجي عبد النور، "دور البلديات في تقديم الخدمات العامة، تجربة الجزائر"، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى دولي حول: استراتيجيات واليات تعزيز الحكم المحلي في الوطن العربي، بتاريخ 08 افريل 2008، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، منشورات مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص ص 195-206.
- 90- نبالي فطة، " لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد من سلطة توقيع الجزاء"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02، تيزي وزو، 2011، ص ص 230-274.
- 91- نفاذي حفيظ، "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 10، ورقلة، 2014، ص ص 67-82.
- 92- هارون نورة، نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالممتلكات، الواقع والآفاق، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 12، عدد 02، بجاية، 2015، ص ص 361-378.
- 93- ولد البلاد حميد، "الرقابة القضائية على قرارات سلطات الوصاية في مواجهة المنتخب المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 80، الرباط، 2008، ص ص 39-53.
- 94- يحيا عبد الكبير "الجهوية والديمقراطية: أية علاقة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 99-100، الرباط، 2011، ص ص 111-118.

رابعاً: النصوص القانونية

أ- الدساتير

- 1- دستور 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، (المترجم باللغة العربية) المنشور على الموقع: www.présidence.dz
- 2- دستور 1976 صادر بموجب أمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش عدد 94 صادر في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور 1989 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش عدد 09 صادر في 01 مارس 1989.
- 4- دستور 1996 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد 25 صادر في 14 أفريل 2002، معدل ومتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 صادر في 07 مارس 2016.

ب - الاتفاقيات الدولية

- 1- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 87-37، مؤرخ في 03 فيفري 1987، ج.ر.ج.د.ش عدد 06 صادر في 04 فيفري 1987.
- 2- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بتاريخ 15 نوفمبر 2000، صادقت عليها الجزائر بتحفظ، بموجب مرسوم رئاسي رقم 02-55، مؤرخ في 05 فيفري 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد 09 صادر في 10 فيفري 2002.
- 3- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بتحفظ، بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج.ر.ج.د.ش عدد 26 صادر في 25 أفريل 2004.

- 4- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بماباتو في 11 جويلية 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 137-06، مؤرخ في 10 افريل 2006، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 24 صادر في 16 أفريل 2006.
- 5- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة في القاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 249-14، مؤرخ في 08 سبتمبر 2014، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 54 صادر في 21 سبتمبر 2014.

ج- النصوص التشريعية

ج-1- القوانين العضوية

- 1- أمر رقم 07-97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12 صادر في 06 مارس 1997، معدل ومتمم بموجب قانون عضوي رقم 01-04 مؤرخ في 07 فبراير 2004، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 09 صادر في 11 فيفري 2004، (ملغى).
- 2- أمر رقم 09-97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12 صادر في 06 مارس 1997، (ملغى).
- 3- قانون عضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 37 صادر في 01 جوان 1998، معدل ومتمم بقانون عضوي رقم 13-11، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 43 صادر في 3 أوت 2011.
- 4- قانون عضوي رقم 02-99، مؤرخ في 08 مارس 1999، متعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15 صادر في 09 مارس 1999، (ملغى).
- 5- قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 01 صادر في 14 جانفي 2012، (ملغى).
- 6- قانون عضوي رقم 03-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 01 صادر في 14 جانفي 2012.

- 7- قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012.
- 8- قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012.
- 9- قانون عضوي رقم 10-16 مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.
- 10- قانون عضوي رقم 11-16 مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.
- 11- قانون عضوي رقم 12-16 مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.

ج-2- القوانين العادية

- 1- أمر رقم 133-66 مؤرخ في 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 47، صادر في 08 جوان 1966، (ملغى).
- 2- أمر رقم 154-66، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، معدل ومتمم، (ملغى)، www.joradp.dz
- 3- أمر رقم 155-66 مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 47 صادر في 09 جوان 1966، معدل ومتمم.
- 4- أمر رقم 24-67 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 06 صادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية 1981 ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 27 صادر في 07 جويلية 1981، (ملغى).
- 5- أمر رقم 38-69 مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 44 صادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 07 صادر في 17 فيفري 1981، (ملغى).

- 6- أمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائري، ج.ر.ج.د.ش عدد 105 صادر في 08 ديسمبر 1970، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 01-05 مؤرخ في 27 فيفري 2005، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 27 فيفري 2005.
- 7- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.د.ش عدد 78 صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتمم.
- 8- أمر رقم 75-59، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، معدل ومتمم، www.joradp.dz
- 9- قانون رقم 79-07 مؤرخ في 21 جويلية 1979، يتضمن قانون الجمارك، ج.ر.ج.د.ش عدد 30 صادر في 24 جويلية 1979، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 98-01، ج.ر.ج.د.ش عدد 61 صادر في 23 أوت 1998.
- 10- قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 10، صادر في 04 مارس 1980 (ملغى).
- 11- قانون رقم 81-01 مؤرخ في 07 فيفري 1981، يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 06 صادر في 10 فيفري 1981.
- 12- قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 13 جانفي 1988.
- 13- قانون رقم 89-216، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 05 جويلية 1989، (ملغى).
- 14- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 صادر في 04 أفريل 1990، (ملغى).
- 15- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 صادر في 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005. (ملغى).

- 16- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 افريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15 صادر في 11 أفريل 1990، معدّل ومتّم بموجب أمر رقم 04-05 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادرة في 19 جويلية 2005. (ملغى).
- 17- قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1991، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 35 صادرة في 15 أوت 1990 .
- 18- قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990. معدل ومتمم بموجب قانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 51 صادر في 15 أوت 2004.
- 19- قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-14، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 44 صادر في 03 أوت 2008.
- 20- قانون رقم 90-31، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990، (ملغى).
- 21- قانون رقم 90-32، مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة وسيره، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990. (ملغى).
- 22- قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أفريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 21 صادر في 08 ماي 1991.
- 23- مرسوم تشريعي رقم 93-02، مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 08 صادر في 07 فيفري 1993، (ملغى).
- 24- أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 09 صادر في 22 فيفري 1995، (ملغى).
- 25- أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات ، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 13، صادر في 08 مارس 1995، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 04-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 15 صادر في 12 مارس 2006.
- 26- قانون رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

- 27- أمر رقم 04-97، مؤرخ في 11 جانفي 1997، يتعلق بالتصريح بالملكيات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 03 صادر في 12 جانفي 1997، (ملغى).
- 28- أمر رقم 15-97، مؤرخ في 31 ماي 1997، يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 38 صادر في 04 جوان 1997، (ملغى).
- 29- قانون رقم 02-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 37 صادر في 01 جوان 1998.
- 30- قانون رقم 08-99، مؤرخ في 13 جويلية 1999، يتعلق باستعادة الوثائق المدنية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 46 صادر في 13 جويلية 1999.
- 31- قانون رقم 14-01، مؤرخ في 19 أوت 2001، يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 46 صادر في 19 أوت 2001، معدل بموجب قانون رقم 16-04، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 72 صادر في 13 نوفمبر 2004.
- 32- قانون رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 43 صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 12-08، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 36 صادر في 02 جويلية 2008 معدل ومتمم بموجب قانون رقم 05-10، مؤرخ في 15 أوت 2010 ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 46 صادر في 18 أوت 2010.
- 33- قانون رقم 15-04، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل ويتمم الأمر رقم 156-66، مؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 71 صادر في 10 نوفمبر 2004.
- 34- قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 14 صادر في 08 مارس 2006.
- 35- أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 46 صادر في 16 جويلية 2006.
- 36- أمر رقم 01-06، مؤرخ في 27 فيفري 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 11 صادر في 28 نوفمبر 2006.
- 37- قانون رقم 23-06، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 156-66، مؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 84 صادر في 24 ديسمبر 2006.

- 38- قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج.ر.ج.د.ش عدد 21 صادر في 23 أفريل 2008.
- 39- أمر رقم 01-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر في 23 فيفري 2011.
- 40- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جويلية 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37 صادر في 23 جويلية 2011.
- 41- قانون رقم 06-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 15 جانفي 2012.
- 42- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.
- 43- قانون رقم 14-16، مؤرخ في 22 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج.د.ش عدد 77 صادر في 29 ديسمبر 2016.

د- النصوص التنظيمية

د-1- مراسيم رئاسية

- 1- مرسوم رقم 215-68، مؤرخ في 30 ماي 1968، يتضمن القانون الأساسي للكتاب العامين للبلديات، ج.ر.ج.د.ش عدد 44 صادر في 31 ماي 1968، (ملغى).
- 2- مجموعة مراسيم من رقم 124-74 إلى غاية 154-74، مؤرخة في 12 جويلية 1974 تحدد الحدود الإقليمية وتكوين كل ولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 57، صادر في 16 جويلية 1974.
- 3- مرسوم رقم 188-73، مؤرخ في 21 نوفمبر 1973، يتضمن تبديل تسمية المكتب الوطني للملكية الصناعية بالمركز الوطني للتسجيل التجاري، ج.ر.ج.د.ش عدد 95 صادر في 27 نوفمبر 1973، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 22-90 مؤرخ في 18 أوت 1990، ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 22 أوت 1990.
- 4- مرسوم رقم 53-80 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 10 صادر في 04 مارس 1980.
- 5- مرسوم رقم 594-83، مؤرخ في 29 أكتوبر 1983، يحدث بذلا خاصة يرتديها الولاية ورؤساء الدوائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 45 صادر في 01 نوفمبر 1983.

- 6- مرسوم رقم 09-84، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، صادر في 07 فيفري 1984.
- 7- مرسوم رقم 302-84، مؤرخ في 13 أكتوبر 1984، يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، ج.ر.ج.د.ش عدد 49 صادر في 17 أكتوبر 1984، معدّل ومتمم بالمرسوم رقم 230-85، مؤرخ في 25 أوت 1985، ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 28 أوت 1985.
- 8- مرسوم رقم 59-85، مؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 صادر في 24 مارس 1985.
- 9- مرسوم رقم 30-86، مؤرخ في 18 فيفري 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ويحدد مهامها وتنظيمها، ج.ر.ج.د.ش عدد 08 صادر في 19 فيفري 1986.
- 10- مرسوم رقم 310-86، مؤرخ في 16 ديسمبر 1986، يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 52 صادر في 20 ديسمبر 1986.
- 11- مرسوم رئاسي رقم 91-96 مؤرخ في 04 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.د.ش عدد 29 صادر في 12 جوان 1991.
- 12- مرسوم رئاسي رقم 92-01، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 04 جانفي 1992.
- 13- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 04 فيفري 1992، والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش عدد 10 صادر في 09 فيفري 1992، (ملغى).
- 14- مرسوم رئاسي رقم 95-377، مؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.د.ش عدد 72، صادر في 26 نوفمبر 1995.
- 15- مرسوم رئاسي رقم 97-292، مؤرخ في 02 أوت 1997، الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 51 صادر في 06 أوت 1997 (ملغى).
- 16- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 76 صادر في 31 أكتوبر 1999.
- 17- مرسوم رئاسي رقم 99-300، مؤرخ في 24 ديسمبر 1999، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج.ر.ج.د.ش عدد 93 صادر في 26 ديسمبر 1999.

- 18- مرسوم رئاسي رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 07 فيفري 2012، ج.ر.ج.د.ش عدد 08 صادر في 15 فيفري 2012.
- 19- مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.د.ش عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006.
- 20- مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.د.ش عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006.
- 21- مرسوم رئاسي رقم 09-155، مؤرخ في 02 ماي 2009، يحدّد لجنتي الدائرة والطنع المكلفتين بالبت في تحقيق كمطابقة البناءات وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 27، صادر في 06 ماي 2009.
- 22- مرسوم رئاسي رقم 10-236، مؤرخ في 07 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج.د.ش عدد 58، صادرة في 07 أكتوبر 2007، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 13-03، مؤرخ في 13 جانفي 2013، ج.ر.ج.د.ش عدد 02 صادر في 13 جانفي 2013، (ملغى).
- 23- مراسيم رئاسية مؤرخة في 09 جوان 2015، تتضمن إنهاء مهام رؤساء دوائر الولايات، ج.ر.ج.د.ش عدد 39 صادر في 19 جويلية 2015.
- 24- مرسوم رئاسي رقم 15-140، مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة والمرتبطة بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29 صادر في 31 ماي 2015.
- 25- مرسوم رئاسي مؤرخ في 09 جوان 2015، يتضمن إنهاء مهام الكاتب العام لولاية الجلفة، ج.ر.ج.د.ش عدد 39 صادر في 19 جويلية 2015.
- 26- مرسوم رئاسي مؤرخ في 22 جويلية 2015، يتضمن إنهاء مهام والي ولاية باتنة، ج.ر.ج.د.ش عدد 47 صادر في 20 أوت 2015.

- 27- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن تعيين وال منتدب بالمقاطعة الإدارية لجانت في ولاية ايليزي، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67 صادر في 13 نوفمبر 2016.
- 28- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن تعيين كتاب عامين في الولايات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67 صادر في 13 نوفمبر 2016.
- 29- مرسوم رئاسي رقم 16-230، مؤرخ في 13 ديسمبر 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 73 صادر في 15 ديسمبر 2016.
- 30- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام ولاية منتدبين لدى والي ولاية الجزائر، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- 31- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام وال منتدب بالمقاطعة الإدارية لجانت في ولاية ايليزي، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- 32- مرسوم رئاسي مؤرخ في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام رؤساء دوائر في الولايات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- 33- مرسوم رئاسي مؤرخان في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام ولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.
- 34- مرسوم رئاسي مؤرخ 05 أكتوبر 2016، يتضمن تعيين ولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67 الصادرة في 13 نوفمبر 2016.
- 35- مرسوم رئاسي مؤرخان في 05 أكتوبر 2016، يتضمن إنهاء مهام كتاب عامين في الولايات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 67، صادر في 13 نوفمبر 2016.

د-2- مراسيم تنفيذية

- 1- مرسوم تنفيذي رقم 64-57 مؤرخ في 10 فيفري 1964، المتضمن لاختصاصات المراقب المالي للدولة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 14 صادر بتاريخ 14 فيفري 1964، معدل ومتمم، (ملغى).
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 90-207، مؤرخ في 14 جويلية 1990، المتضمن تنظيم مجال التنسيق الحضري لولاية الجزائر، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 29 صادر في 18 جويلية 1990.

- 3- مرسوم تنفيذي رقم 226-90، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 31 صادر في 08 جويلية 1990.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 228-90، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 31 صادر في 28 جويلية 1990.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 334-90، مؤرخ في 27 أكتوبر 1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 46 صادر في 31 أكتوبر 1990.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 26-91، مؤرخ في 02 فيفي 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 06، صادر في 06 فيفري 1991.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 27-91، مؤرخ في 02 فيفري 1991، يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 06، صادر في 06 فيفري 1991.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 313-91 مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 311-91، مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بالمحاسبين العموميين واعتمادهم، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 314-91، مؤرخ في 07 سبتمبر 1991، يتعلق بإجراء تسخير الآمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 43 صادر في 18 سبتمبر 1991.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 346-91، مؤرخ في 03 ديسمبر 1991، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 63 صادر في 07 ديسمبر 1991.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 454-91، مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة، وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 60 صادر في 24 نوفمبر 1991.

- 13- مرسوم تنفيذي رقم 502-91 مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية بوزارة الاقتصاد، ج.ر.ج.د.ش عدد 67 صادر في 23 ديسمبر 1991.
- 14- مرسوم تنفيذي رقم 33-92، مؤرخ في 20 جانفي 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، ويضبط اختصاصها، ج.ر.ج.د.ش. عدد 06 صادر في 26 جانفي 1992.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 142-92 مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 12 أبريل 1992.
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 143-92 مؤرخ في 11 أبريل 1992، بتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 صادر في 12 أبريل 1992.
- 17- مرسوم تنفيذي رقم 414-92، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج.ر.ج.د.ش عدد 82 صادر في 15 نوفمبر 1992، معدل متمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 374-09، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009 ج.ر.ج.د.ش عدد 67 صادر في 19 نوفمبر 2009.
- 18- مرسوم تنفيذي رقم 436-92، مؤرخ في 30 نوفمبر 1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 85 صادر في 02 ديسمبر 1992.
- 19- مرسوم تنفيذي رقم 55-93، مؤرخ في 27 فيفري 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 صادر في 28 فيفري 1993.
- 20- مرسوم تنفيذي رقم 56-93 مؤرخ في 27 فيفري 1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 صادر في 28 فيفري 1993.
- 21- مرسوم تنفيذي رقم 105-93، مؤرخ في 05 ماي 1993 يتضمن حل مجلس شعبي ولائي، ج.ر.ج.د.ش عدد 30 صادر في 09 ماي 1993.
- 22- مرسوم تنفيذي رقم 106-93، مؤرخ في 05 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 30 صادر في 09 ماي 1993.
- 23- مرسوم تنفيذي رقم 127-93، مؤرخ في 29 ماي 1993، يتضمن حل مجلس شعبي ولائي ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 30 ماي 1993.

- 24- مرسوم تنفيذي رقم 93-128، مؤرخ في 29 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية ج.ر.ج.د.ش عدد 36 صادر في 30 ماي 1993.
- 25- مرسوم تنفيذي رقم 93-314، مؤرخ في 14 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهمهم وقانونهم الأساسي، ج.ر.ج.د.ش عدد 84 صادر في 20 ديسمبر 1993.
- 26- مرسوم تنفيذي رقم 94-05، مؤرخ في 02 جانفي 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية ج.ر.ج.د.ش عدد 01 صادر في 02 جانفي 1994.
- 27- مرسوم تنفيذي رقم 94-49، مؤرخ في 26 فيفري 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 11 صادر في 28 فيفري 1994.
- 28- مرسوم تنفيذي رقم 94-66، مؤرخ في 19 مارس 1994، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لولاية قالمة، ج.ر.ج.د.ش عدد 16 صادر في 23 مارس 1994.
- 29- مرسوم تنفيذي رقم 94-192، مؤرخ في 09 جويلية 1994، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 45 صادر في 13 جويلية 1994.
- 30- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.د.ش عدد 48 صادر في 27 جويلية 1994.
- 31- مرسوم تنفيذي رقم 94-238، مؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 52 صادر في 17 أوت 1994.
- 32- مرسوم تنفيذي رقم 95-63، مؤرخ في 22 فيفري 1995، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12 صادر في 05 مارس 1995.
- 33- مرسوم تنفيذي رقم 95-91، مؤرخ في 25 مارس 1995، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 18 صادر في 05 أفريل 1995.
- 34- مرسوم تنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 06 جوان 1995، يتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية البلدية والولائية التي انتهت مدّة مهمتها، ج.ر.ج.د.ش عدد 32 صادر في 14 جوان 1995.
- 35- مرسوم تنفيذي رقم 97-480، مؤرخ في 15 ديسمبر 1997، يتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.د.ش عدد 83 صادر في 17 ديسمبر 1997. (ملغى).

- 36- مرسوم تنفيذي رقم 127-08، مؤرخ في 30 أفريل 2008، يتعلق بجهاز الإدماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 23 صادر في 04 ماي 2008.
- 37- مرسوم تنفيذي رقم 142-08، مؤرخ في 11 ماي 2008، يحدد قواعد منح السكن العمومي الإيجاري، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 24 صادر في 11 ماي 2008.
- 38- مرسوم تنفيذي رقم 04-08 مؤرخ في 19 جانفي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في الإدارات والمؤسسات العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 03 صادر في 20 جانفي 2008.
- 39- مرسوم تنفيذي رقم 274-08، مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.
- 40- مرسوم تنفيذي رقم 272-08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.
- 41- مرسوم تنفيذي رقم 273-08، مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.
- 42- مرسوم تنفيذي رقم 123-10، مؤرخ في 28 أفريل 2010، يحدد الشروط الشروط العامة لتحضير الإحصاء الاقتصادي وتنفيذه، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 28 صادر في 28 أفريل 2010.
- 43- مرسوم تنفيذي رقم 119-11، مؤرخ في 20 مارس 2011، يحدد شروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في برنامج "تشغيل الشباب" تحت تصرف، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 17 صادر في 20 مارس 2011.
- 44- مرسوم تنفيذي رقم 334-11، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 53 صادر في 28 سبتمبر 2011.
- 45- مرسوم تنفيذي رقم 381-11، مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 64 صادر في 27 نوفمبر 2011.
- 46- مرسوم تنفيذي رقم 217-13 مؤرخ في 18 جوان 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 32 صادر في 23 جوان 2013.

- 47- مرسوم تنفيذي رقم 15-141، مؤرخ في 28 ماي 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 29 صادر في 31 ماي 2015.
- 48- مرسوم تنفيذي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 صادر في 20 سبتمبر 2015.
- 49- مرسوم تنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كيفية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلية، ج.ر.ج.د.ش عدد 18، صادر في 23 مارس 2016.
- 50- مرسوم تنفيذي رقم 16-258، مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج.ر.ج.د.ش عدد 61 صادر في 19 أكتوبر 2016.

د-3-قرارات السلطة التنفيذية

- 1- قرار رئاسة الجمهورية مؤرخ في 02 أفريل 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميون الملزمون بالتصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.د.ش عدد 25 صادر بتاريخ 18 أفريل 2007.
- 2- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 02 مارس 1987، يتضمن إنشاء لجان تكلف بالمتابعة المستمرة لبرامج مكافحة تنقل الأمراض عن طريق الماء، ج.ر.ج.د.ش عدد 18 صادر في 04 أفريل 1987.
- 3- قرار وزارة الداخلية مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية تامنغست الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- 4- قرار وزارة الداخلية مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية البليدة، ج.ر.ج.د.ش عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- 5- قرار وزارة الداخلية مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية البويرة، ج.ر.ج.د.ش عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- 6- قرار وزارة الداخلية مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية الجزائر، ج.ر.ج.د.ش عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- 7- قرار وزارة الداخلية مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية المسيلة، ج.ر.ج.د.ش عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.

- 8- قرار وزارة الداخلية مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية بشار، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- 9- قرار وزارة الداخلية مؤرخ في 09 جوان 1992، يتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية عين تيموشنت، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 47 صادر في 21 جوان 1992.
- 10- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية مؤرخ في 22 ديسمبر 1993، يعدل القرار المؤرخ في 09 جوان 1992، والمتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية المدية، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.
- 11- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية مؤرخ في 15 جانفي 1994، يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 14 سبتمبر 1993، المتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية مستغانم، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.
- 12- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية مؤرخ في 15 جانفي 1994، يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 25 جويلية 1993، المتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية تيبازة، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.
- 13- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية مؤرخ في 24 جانفي 1994، يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 30 جوان 1992، المتضمن تعيين أعضاء مندوبية ولاية تيسمسيلت، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 10 صادر في 23 فيفري 1994.
- 14- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 25 ماي 2011، يتعلق بملف بطاقة التعريف الوطنية وجوازات السفر، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 31 صادر في 05 جوان 2001.
- 15- قرار وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 26 ديسمبر 2011، يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيوميتري الالكتروني، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 01 صادر في 14 جانفي 2012.

هـ- الأنظمة

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 53، صادر في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 46 صادر في 30 جويلية 2000.

- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 84، صادر في 28 نوفمبر 1999، معدل متمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 77 صادر في 17 ديسمبر 2000.

خامسا: آراء وقرارات المجلس الدستوري

- 1- قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.ا.م.د/2000، مؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 07 صادر في 28 نوفمبر 2000.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 05 فيفري 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07، المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 09 صادر في 11 فيفري 2004.
- 3- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 48، صادر في 29 جويلية 2007.
- 4- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/ مؤرخ في 23 جويلية 2007، مؤرخ في 23 جويلية 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07، المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 48 صادر في 29 جويلية 2007.
- 5- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 16/11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.
- 6- رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 50 صادر في 28 أوت 2016.

سادسا: أحكام وقرارات قضائية

- 1- الغرفة الإدارية، المحكمة العليا، قرار رقم 36473 مؤرخ في 07 جانفي 1984، المجلة القضائية للمحكمة العليا، عدد 04، الجزائر، 1989، ص 211.

- 2- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، قرار رقم 55826 مؤرخ في 16 جويلية 1988، منشور في سايس جمال، الاجتهاد الجزائي في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 332-333.
- 3- الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى، رقم 89903، مؤرخ في 24 أكتوبر 1993، منشور في سايس جمال، الاجتهاد الجزائي في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 597-599.
- 4- مجلس الدولة ، قرار رقم 5680 مؤرخ في 11 فيفري 2002، منشور في سايس جمال، الاجتهاد الجزائي في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 897-898.
- 5- مجلس الدولة، قرار 008072، مؤرخ في 15 أفريل 2003، مجلة مجلس الدولة، عدد 04 الجزائر، 2003، ص ص 80-81.
- 6- مجلس الدولة، قرار رقم 013551 ، مؤرخ في 15 جوان 2004، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، الجزائر، 2004، ص 130.
- 7- مجلس الدولة، قرار رقم 16765، مؤرخ في 12 جويلية 2005، منشور في سايس جمال، الاجتهاد الجزائي في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 1427-1428.
- 8- حكم المحكمة الإدارية لولاية بجاية، مؤرخ في 26 فيفري 2015، قضية رقم 15/00070، (غير منشور).
- 9- أمر استعجالي عن المحكمة الادارية لولاية بجاية، مؤرخ في 04 جوان 2015، قضية رقم 15/00069، (غير منشور).

سابعاً: النصوص القانونية الأجنبية

- 1- دستور الجمهورية التونسية، www.majles.marsad.tn.
- 2- دستور المملكة المغربية، ظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 29 يوليو 2011، لتنفيذ نص الدستور، المنشور في سلسلة نصوص ووثائق، تجميع وتنسيق العامري زكريا، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، الرباط، 2011.

- 3- قانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي وفق ما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 17.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 18 فبراير 2009، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الانماء الثقافي، الرباط، 2011.
- 4- قانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 الصادر في 03 أكتوبر 2002. سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011.
- 5- قانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، ظهير شريف رقم 1.02.202 الصادر في 23 يوليو 2002. سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011.
- 6- قانون رقم 06.07 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195، الصادر في 30 نوفمبر 2007، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011.
- 7- قانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 صادر في 18 فبراير 2009، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011.
- 8- مرسوم رقم 2.77.738 المتعلق بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات، الصادر في 27 شتنبر 1977، تم تعديله وتتميمه بالمرسوم رقم 2.80.255 بتاريخ 13 أكتوبر 1980، والمرسوم رقم 2.85.265 بتاريخ 02 دجنبر 1986، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الانماء الثقافي، الرباط، 2011.
- 9- مرسوم رقم 2.09.441 يتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، الصادر في 03 يناير 2010، سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الرباط، 2011.

ثامنا: مواقع الانترنت

- 1- موقع-موقع وزارة العلاقة مع البرلمان: www.mrp.gov.com
- 2- www.la-laddh.org
- 3- www.joradp.dz
- 4- www.interieur.gov.dz

قائمة المراجع بالفرنسية

1-Ouvrages :

- 1- **ALBERT Jean-Luc**, avec la collaboration de **SAIDJ Luc**, Finances publiques, 08^e édition, Dalloz, Paris, 2013.
- 2- **ANDRE Christophe**, Droit pénal spécial, Dalloz, Paris, 2010.
- 3- **-AUBY Jean-Bernard et autre**, Droit des collectivités locales, 05^e édition, P.U.F, Paris, 2009.
- 4- **BARILARI André**, Les contrôles financiers comptables, et juridictionnels des finances publiques, L.G.D.J-Montchrstien, Paris, 2003.
- 5- **BERRI Nourdidine**, « Les télécommunications », éditions Berri, Béjaia, 2015.
- 6- **BRUNELLI Pierre**, Politique locales, le contrôle de légalité, L.G.D.J, Paris, 1998.
- 7- **-DAMAREY Stéphanie**, Finances publiques, LGDJ-Montchrestien, Paris, 2008.
- 8- **DE LAUBADAIRE André** , Manuel de droit administratif, 11^e édition, éditions L.G.D.J, Paris, 1978.
- 9- **DE LAUBADERE André et autre**, Traité de droit administratif, 15^e édition, L.G.D.J, Paris, Paris, 1999.
- 10- **CHICA-LEMARCHAND Claudia**, Droit pénal spécial, Librairie Vuibert, Paris, 2007.
- 11- **CHOUVEL François**, L'essentiel des finances publiques, 15^e édition, Gualino lextenso éditions, France, 2014.
- 12- **DANTONEL-COR Nadine**, Droit des collectivités territoriales, 04^e édition, Bréal, France, 2011.
- 13- **DOUENCE Jean-Claude**, La commune, Dalloz, Paris, 1994.

- 14- **FAVOREU Luis et autres** , Droit constitutionnel, 08^e édition, Dalloz, Paris, 2005.
- 15- **GRANDGUILLAUME Nicols**, Théorie générale du contrôle, Economica, Paris, 1994.
- 16- **GOHIN Olivier et autre**, Droit des collectivités territoriales, éditions Cujas, Paris, 2012.
- 17- **JACQUE Jean-paul** , Droit constitutionnel et institutions politiques, 06^e édition, Dalloz, Paris, .2006.
- 18- **KELKEL Abdelkader**, La daïra -circonscription administrative-, imprimerie A.guerfi, Algérie, 2003.
- 19- **LUCHAIRE Yves et LUCHAIRE François**, Décentralisation et constitution, Economica éditions, Paris, 2003.
- 20- **MALABAT Valérie**, Droit pénal spécial, 04^e édition, Dalloz, Paris, 2009.
- 21- **MAHIOU Ahmed et HENRY Jon-Bernard**, Ou va l'Algérie, éditions Kharthala et Ireman, Paris, 2001.
- 22- **MELLERAY Guy**, La tutelle de l'Etat sur les communes, Sirey éditions, France, 1981.
- 23- **MOOR Pierre**, Droit administratif, les actes administratifs et leur contrôle, 02^e édition, Staempfli éditions, Berne, 2002.
- 24- **MUZELLEC Raymond**, Finance publiques, 13^e édition, Dalloz, Paris, 2004.
- 25- **PANDAVEN Philippe**, Contrôle de légalité et collectivités territoriales, Berger-Levrault, Paris, 20114.
- 26- **PLANTEY Alain et PLANTAY Marie-Cécile**, La fonction publique, 03^e édition, LexisNexis, Paris 2012.
- 27- **SERIAK Lahcéne** , Guide du citoyen : wilaya-daïra-commune, ENAG éditions, Algérie, 1997.
- 28- **VANDELLI Luciano**, Pouvoirs locaux, traduit par PORTELLI Mariangela, Economica, Paris, 1991.

- 29- **VERPEAUX Michel** et **JANICOT Laetitia**, Droit public, Pouvoir publics et action administrative, P.U.F, Paris, 2009.
- 30- **VITAL DURAND Emmanuel**, Les collectivités territoriales en France, Hachette éditions, Paris, 1994.
- 31- **YELLES-CHAOUICHE Bachir**, Le conseil constitutionnel en Algérie, O.P.U , Alger, 1999.
- 32- **ZOUAIMIA Rachid** et **ROUAULT Marie Christine**, Droit administratif, Berti éditions, Alger, 2009.
- 33- **ZOUAIMIA Rachid**, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éditions Belkise, Alger, 2013.

2-Thèses :

- 1- **AKHDADACHE Myriam** , Thèse en cotutelle pour obtenir le grade de docteur en droit, UFR 01 : Droit, Université Paris I, et UFR : Sciences Administratives, Université Mohamed V, Rabat-Agdal, soutenue le 18 décembre 2006.
- 2- **HENRI Brigitte**, La corruption :un mal endémique, thèse pour obtenir le grade de docteur, discipline : droit public, université Sophia-Antipolis, France, soutenue le 22 juin 2001.
- 3- **JANICOT Laetitia**, Les droits des élus membres des assemblées des collectivités territoriales, Thèse pour le doctorat en droit public, Discipline : Droit, Université Pantheon-Assas (Paris II), Paris, soutenu le 25 avril 2002.
- 4- **LE MOIGNE Murthe**, Les compétences des collectivités territoriales en droit public français, Thèse pour obtenir le grade de docteur, Discipline : Droit public, U.F.R. Droit-sciences économiques, Université de Bretagne occidentale, soutenue le 01 décembre 2007.
- 5- **REGOURDE Serge**, Recherche sur l'acte de tutelle en droit administratif français, Thèse pour le doctorat en droit, Mention : Droit public, Université des sciences sociales de Toulouze, France, soutenu le 19 décembre 1978.
- 6- **RENAUDIN Frédéric**, Les inspections générales dans le système administratif français, Thèse pour obtenir le grade de docteur, Discipline:

Droit public, U.F.R de droit, Université Paris II-Panthéon assas, soutenue le 19 novembre 2003.

3-Articles :

- 1- **AIT ELDJOUDI Mourad**, « L'étendue de la liberté de communication audiovisuelle en Algérie », R.A.R.J, vol 14, n° 02, Béjaia, 2016, pp.27-45.
- 2- **BEL André**, « Point de vue : pour de nouvelles relation entre l'Etat et les collectivités territoriales », L'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales, sous la direction de : CHRETIEN Patrice, FERREIRA Nelly et JANICOT Laetitia, Lextenso éditions, France, 2011. pp.33-41.
- 3- **BENAKEZOUH Chabane**, « De la gouvernance locale en Algérie a travers les processus de déconcentration et décentralisation », Idara, , vol 13, n° 01, Alger, 2003, pp.233-262.
- 4- **BENOIT Jean**, « La liberté d'administration locale », R.D.P, n° 06, Paris, 2002, pp.1058-1077.
- 5- **BRAHIMI Mohamed**, « Les événements d'octobre 1988 », R.A.S.J.E.P, n° 04, Alger, 1990 , pp.681-703.
- 6- **BOUMOULA Samir**, « Dysfonctionnements et inégalités financière intercommunales (décentralisation réelle ou supposée) : cas d'un groupe de communes de la wilaya de Bejaia », Idara, Vol 19, n° 02, Alger, 2009, pp.27-51.
- 7- **BOUMOULA Samir**, « Contribution a l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région Bejaia », Idara, Vol 20, n° 02, Alger, 2010, pp.23-43.
- 8- **-CAILLOSSE Jacques**, « Ce que la constitution française donne à voir de la démocratie locale », Les collectivités locales, Mélange en l'honneur de MOREAU Jacques, sous la direction de PETIT Jaques, ECONOMICA, Paris, 2003, pp.43-51.
- 9- **CHERHABIL H**, « La restauration des capacités de l'administration après un conflit interne. L'exemple de l'Algérie », Idara, Vol 09, n° 2, Alger, 1999 , pp.9-17.

- 10- **CHICOT Pierre-Yves**, « La citoyenneté entre conquête de droits et droits à conquérir », R.D.P, n° 01, Paris, 2005, pp.213-239.
- 11- **CONNETABLE Fabien**, « Acte II de la décentralisation, Scène 3 : Le référendum local », R.R.J, n°3, France, 2004, pp. 1861-1875.
- 12- **DOLLAT Patrick**, « La citoyenneté française : Une superposition de citoyennetés », R.F.D.A, n° 01, Paris, 2005, pp.69-87.
- 13- **EL YAAKOUBI Mohammed**, « La responsabilité des dommages résultant de l'exercice par l'autorité de tutelle du pouvoir de substitution », R.E.M.A.L.D , n° 34, Raba, 2000, pp.31-40.
- 14- **FAURE Bertrand**, « Retour sur la définition constitutionnelle de collectivité territoriale », L'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales, sous la direction de CHRETIEN Patrice, FERREIRA Nelly et JANICOT Laetitia, Lextenso éditions, Paris, 2011, pp.69-73.
- 15- **GOHIN Olivier**, « Pouvoir législatif et collectivités locales », Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de MOREAU Jacques, sous la direction de PETIT Jaques, ECONOMICA, Paris, 2003, pp.177-193.
- 16- **HAMIDI Hamid**, « Le droit Algérien de la décentralisation : Problématique de la politisation et des enjeux qu'il pose », communication au colloque sur « Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance, réalités et perspectives », organiser par la faculté de droit, université de Béjaia, les 2,3 et 4 décembre, Aboudaw, 2008, pp.01-13.
- 17- **HAMIDI Hamid**, « Les élections locales de novembre 2012, problématique de gouvernance locales », communication au colloque sur « La loi électorale Algérienne » (en arabe), organiser par la faculté de droit et des sciences politiques, université du 08 mai 1945, Guelma, le 03 et 04 mars 2013, pp.9-14.
- 18- **KANOUN Nacira et TALEB Tahar**, « De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie », EL-MOUHAMAT, n° 03, Tizi Ouzou, 2005, pp. 05-19.
- 19- **KANOUN Nacera**, « Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation », R.C.D.S.P, n° 01, Tizi Ouzou, 2011, pp.07-33.

- 20- **KHELOUFI Rachid**, « Réflexions sur l'impact de la constitution de 1996 sur la justice administrative », Idara, Vol 12, n° 23, Alger, 2002, pp.41-74.
- 21- **KHELOUFI Rachid**, « Réflexion sur la décentralisation a travers l'avant projet du code de la wilaya », Idara, vol 15 , n° 02, Alger, 2005, pp 237-257.
- 22- **KOBTAN Mohamed**, « Introduction à l'étude du droit des marchés publics », R.C.E, n° 03, Alger, 2003, pp.19-50.
- 23- **KOUROGHLI Mokded**, « Le contrôle juridictionnel exercé par les juridictions administratives sur l'action de l'administration », R.C.E, n° 03, Alger, 2003, pp.11-18.
- 24- **LACHAUME Jean-François**, « Participation et services publics locaux », Les collectivités locales, Mélange en l'honneur de MOREAU Jacques, sous la direction de PETIT Jaques, ECONOMICA, Paris, 2003, pp.233-242.
- 25- **MEKAMECHA Ghouti**, « Le processus de développement économique national par les collectivités locales , mythe ou réalité », Idara, Vol 05 n° 02, Alger, 1995, pp. 67-75.
- 26- **MULLER-QUOY Isabelle**, « Le contrôle des collectivités territoriales », L'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales, sous la direction de CHRETIEN Patrice, FERREIRA Nelly et JANICOT Laetitia, Lextenso éditions, Paris, 2011, pp.121-128.
- 27- **OUCHEN Mohamed**, « Pouvoir de l'assemblée populaire de wilaya », R.C.E, n°03, Alger, 2003, pp.79-88.
- 28- **OULD HALESS Mohamed lamine**, « Le changement dans l'administration », Idara, vol 13, n°25, Alger, 2003, pp. 95-105.
- 29- **PAVIA Marie-Luce**, « La décentralisation: principe d'organisation territoriale de la république Française », R.C.E, n°03, Alger, 2003, pp.89-104.
- 30- **PEREIRA Brigitte**, « Ethique, gouvernance, et corruption », R.F.G, n° 186, France, 2008, p.74.
- 31- **SAIAH (A)**, « Le régime de la publication de presse », R.A.S.J.E.P, n°01, Alger, 1999, pp.57-74.

- 32- **TAIB Essaid**, « Chronique de l'organisation administrative 1995 », Idara, vol 06 n° 02, Alger, 1996, pp.69-112.
- 33- **TAIB Essaid**, « La participation locale », communication au colloque sur « Les collectivités territoriales et les impératifs de bonne gouvernance Réalités et perspectives », organiser par la faculté de droit, université de Béjaia, les 2,3 et 4 décembre, Aboudaw, 2008, pp.63-74.
- 34- **TAIB Essaid**, « La décentralisation entre institutionnalisation de l'étatique et régulation du territoire », R.C.D.S.P, n° 01, Tizi Ouzou, 2014, pp.45-82.
- 35- **TARCHOUNA Lotfi**, « Le statut constitutionnel de la décentralisation en Tunisie », communication au 05 colloque sur « Le rôle et le statut des collectivités locales dans les Etats magrébins »(en arabe), organiser par la faculté du droit et science politique avec la collaboration de l'association Allemande Hans Seidel, du 03/04 mai 2009, Revue de jurisprudence, n° 06, 2010, pp.02-14.
- 36- **VERPEAUX Michel, RIMBAULT Christine**, Les collectivités territoriales et la décentralisation, Collection dirigée par FABRE Christine, La documentation Française, Paris, 2011, pp.7-14.
- 37- **ZAGHLAMI Laid**, « Gouvernance, société civile et médias », Idara, n° 02, Alger, 2005, p311.
- 38- **ZOUAIMIA Rachid**, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Idara, vol 13, n° 02 Alger, 2003, pp.05-50.
- 39- **ZOUAIMIA Rachid**, « L'autorité de régulation de la presse écrite », R.C.D.S.P, n° 01, Tizi Ouzou, 2014, pp.07-43.

4-Textes juridiques:

4-1 -Textes juridiques algériens :

- 1- Constitution Algérienne adopté le 08 septembre 1963, J.O.R.A.D.P. n° 10 du 10 septembre 1963.
- 2- Loi n 62-157 du 31 décembre 1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur, J.O.R.A, n° 02 du 11 janvier 1963. (abrogé).

- 3- Loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune, J.O.R.A.D.P , n 37 du 03 juillet 2011.
- 4- Décret n° 63-248 du 10 juillet 1963, portant création d'un office national de la propriété industrielle (ONP), J.R.A.D.P. n° 49 du 19 juillet 1963.

4-2-Textes juridiques étrangers:

- 1- la constitution française de 1958, www.ligifrance.gouv.fr
- 2- Loi n° 82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions, J.O.R.F du 03 mars 1982, modifié par la loi n° 632 du 05 mars 1982, J.O.R.F du 06 mars 1982, www.ligifrance.gouv.fr consulté le 21 octobre 2015.
- 3- Décret n° 92-904 du 01 juillet 1992 portant la charte de la déconcentration, modifié, www.ligifrance.gouv.fr

5-Articles internets :

- 1 -**A- Rabah**, « Le wali de Béjaia Ould –Salah Zitouni limogé » www.algeriepatriotique.com, consulté le 18-01-2017.
- 2 -**ARRAMI Stéphanie**, « Les dessous et la mise à l'écart du wali de Béjaia », www.Kabyle.com, consulté le 18-01-2017.
- 3 - **AZANA Manuel**, « Pour quoi l'Espagne n'est pas fédéral : le modèle régional de la constitution espagnole de 1978 », www.helpcatalonia.cat.fr, consulté le 19-09-20.
- 4 **D'ARCY François et ALCAZAR Baena**, « Décentralisation en France et autonomie en Espagne », www.Books.openedition.org, consulté le 19-09-2016.

6-Site internet

- <http://www.babelio.com/auteur/-montesquieu>

فهرس المحتويات

01	مقدمة
	الباب الأول
09	عدم مسائرة الرقابة الإدارية المقررة على الجماعات الإقليمية لمقتضيات التسيير المحلي
12	الفصل الأول: التأثير السلبي لرقابة السلطة المركزية على استقلالية الجماعات الإقليمية
15	المبحث الأول: هيمنة السلطة المركزية على التسيير المحلي بتشديد الوصاية
18	المطلب الأول: إضعاف مركز المنتخبين المحليين بتشديد الوصاية
18	الفرع الأول: الوصاية على شخص المنتخب المحلي: بين التشديد والتخفيف الصوري
19	الفقرة الأولى: التجميد الإداري لعضوية منتخبي المجالس المحلية بالتوقيف
19	أولاً: توقيف إداري لأعضاء المجالس الشعبية البلدية
21	ثانياً: توقيف إداري لأعضاء المجالس الشعبية الولائية
22	الفقرة الثانية: الإسقاط الإداري لعضوية منتخبي المجالس المحلية
23	أولاً: إسقاط عضوية منتخبي المجالس المحلية بالإقصاء
23	أ: الإقصاء الإداري لأعضاء المجالس الشعبية البلدية
25	ب: الإقصاء الإداري لمنتخبي المجالس الشعبية الولائية
27	ثانياً: إسقاط عضوية منتخبي المجالس المحلية بالإقالة
27	أ: إقالة منتخبي المجالس الشعبية البلدية
28	ب: إقالة منتخبي المجالس الشعبية الولاية
31	الفرع الثاني تخفيف صوري في شدة الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة
31	الفقرة الأولى: تراجع مركز السلطة الوصية في إيقاف نشاط المجالس المحلية
31	أولاً: تراجع مركز السلطة الوصية في إيقاف نشاط المجالس الشعبية البلدية
33	ثانياً: تراجع مركز السلطة الوصية في إيقاف نشاط المجالس الشعبية الولائية

33	الفقرة الثانية: تغييب اللامركزية باعتماد الحل الإداري للمجالس المحلية المنتخبة-----
34	أولاً: التوسيع من أسباب الحل الإداري للمجالس الشعبية البلدية-----
37	ثانياً: التوسيع من أسباب الحل الإداري للمجالس الشعبية الولائية-----
40	المطلب الثاني الوصاية المشددة على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي-----
41	الفرع الأول شدة الوصاية على الأعمال الايجابية للمجالس المحلية: إضعاف أداء المنتخبين المحليين-----
42	الفقرة الأولى: التصديق: تنفيذ المداولات رهن بإجازة السلطة الوصية-----
43	أولاً: تفوق مركز الوالي في رقابته على مداولات المجالس الشعبية البلدية-----
45	ثانياً: تصديق الوزير على مداولات الشعبية الولائية-----
46	الفقرة الثانية: الإلغاء أو الإبطال: إجراء يكرس ازدواجية في المعاملة-----
46	أولاً: سلطة تقديرية للوالي في إلغاء مداولات المجالس الشعبية البلدية-----
48	ثانياً: تراجع مركز السلطة الوصية في إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي-----
50	الفرع الثاني الحلول الإداري نتيجة الوصاية على الأعمال السلبية للمجالس: تغليب النزعة المركزية في التسيير المحلي-----
50	الفقرة الأولى: توسيع مجال حلول الوالي في مركز المجلس الشعبي البلدي-----
51	أولاً: تسهيل تدخل الوالي في التسيير الإداري للبلدية-----
52	ثانياً: هيمنة السلطة الوصية على تسيير مالية البلدية-----
55	الفقرة الثانية: حلول الوزير محل المجلس الشعبي الولائي في التسيير المالي-----
58	المبحث الثاني: تأكيد هيمنة السلطة المركزية بخضوع مسيري الجماعات الإقليمية لرقابة السلطة الرئاسية ---
60	المطلب الأول: تأكيد الهيمنة المركزية بتقوية مركز موظفي الدولة السامين محليا-----
61	الفرع الأول: تعدد رجال السلطة على مستوى الولاية-----
62	الفقرة الأولى: الوالي: موظف سامي ذو صفة مركبة-----
64	الفقرة الثانية: الوالي المنتدب: والي مكرر-----

68	الفقرة الثالثة: الأمين العام للولاية
69	الفقرة الرابعة: رئيس الدائرة: حلقة مركزية في نظام إداري لا مركزي
72	الفرع الثاني رجال السلطة على مستوى البلدية
72	الفقرة الأولى: الأمين العام للبلدية: والي البلدية
78	الفقرة الثانية: المتصرف الإداري
82	المطلب الثاني: مظاهر امتداد الهيمنة العضوية والوظيفية للسلطة المركزية محليا
83	الفرع الأول تحكم السلطة المركزية في المسار المهني لموظفيها السامين محليا
84	الفقرة الأولى: سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الموظفين السامين محليا
87	الفقرة الثانية: امتداد سلطة رئيس الجمهورية بعد تعيين الموظفين السامين محليا
88	أولا: سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في نقل الموظفين السامين محليا
91	ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الموظفين السامين محليا
92	الفرع الثاني: رقابة السلطة الرئاسية على نشاط رجال السلطة المحليين
95	الفقرة الأولى: إشكالية خضوع رئيس البلدية المنتخب لمظاهر السلطة الرئاسية
96	الفقرة الثانية: صور رقابة السلطة الرئاسية على رجال السلطة المعينين محليا
97	أولا: سلطة الإشراف والتوجيه
97	أ- طبيعة التعليمات والأوامر الصادرة من السلطة الرئاسية
98	ب- مستوى إلزام الموظف بطاعة أوامر وتوجيهات السلطة الرئاسية
98	ثانيا: سلطة التعقيب والمتابعة
98	أ- سلطة الإجازة
98	ب- سلطة التعديل
99	ج- سلطة الإلغاء
99	د- سلطة السحب الإداري الرئاسي

99	ه-سلطة الحلول الرئاسي
	الفصل الثاني: قصور الأداء الرقابي الإداري في ضمان فعالية تسيير المالية المحلية:
100	بين تعدد الأجهزة وغياب رؤية تفعيل التسيير المحلي
103	المبحث الأول: تغليب الطابع الإجرائي للرقابة المالية الإدارية لأجهزة ذات صلة بالجماعات الإقليمية
103	المطلب الأول: الرقابة المستمرة لأجهزة ذات صلة بالجماعة الإقليمية
104	الفرع الأول: ضعف رقابة المجالس المنتخبة بتقوية رقابة الجهة الوصية
105	الفقرة الأولى: محدودية رقابة المجالس المحلية المنتخبة
105	أولاً: الرقابة القبلية للمنتخبين على الميزانية المحلية
106	أ-محدودية رقابة المجلس الشعبي البلدي أثناء ضبط ميزانية البلدية
108	ب- محدودية رقابة المجلس الشعبي الولائي خلال ضبط ميزانية الولاية
108	ثانياً: رقابة المجالس المحلية المتزامنة مع تنفيذ الميزانية المحلية
111	أ-تراجع مركز منتخبي البلدية في رقابة رئيسها أثناء تنفيذ الميزانية
113	ب-ضعف رقابة المجلس الشعبي المنتخب للولي أثناء تنفيذ الميزانية
113	ثالثاً: الرقابة البعيدة للمجالس المنتخبة على تنفيذ الميزانية
115	أ-الرقابة اللاحقة للمجلس الشعبي البلدي على تنفيذ الميزانية
118	ب- الرقابة اللاحقة للمجلس الشعبي الولائي على تنفيذ الميزانية
119	الفقرة الثانية: الرقابة الوصائية على مالية الجماعات المحلية
120	أولاً: رقابة الهيئة الوصية قبل تنفيذ الميزانية
120	ثانياً: رقابة الهيئة الوصية المتزامنة مع تنفيذ الميزانية
121	ثالثاً: الرقابة البعيدة للسلطة الوصائية على تنفيذ الميزانية
124	الفرع الثاني: رقابة اللجان والمصلحة المتعاقدة على صفقات الجماعات الإقليمية
124	الفقرة الأولى: رقابة لجان الصفقات العمومية

أولاً: تغيب الصرامة في الرقابة الداخلية القبلية على إبرام صفقات الجماعة الإقليمية	125
ثانياً: الرقابة القبلية الخارجية الوقائية على إبرام الصفقات العمومية	125
أ- لجان الرقابة الخارجية المحلية على صفقات الجماعات الإقليمية	126
أ-1- اللجنة البلدية للصفقات	127
أ-2- اللجنة الولائية للصفقات	127
أ-3- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية	128
ب- الرقابة الخارجية للجنة القطاعية على صفقات الجماعة الإقليمية	128
ج- آثار ممارسة لجان الصفقات العمومية لماهامها الرقابية	128
ج-1 دراسة مشاريع دفاتر الشروط والملحقات	129
ج-2- الفصل في الطعون الإدارية للمتعهدين	129
الفقرة الثانية: رقابة المصلحة المتعاقدة على تنفيذ الصفقة	130
أولاً: سلطة المصلحة المتعاقدة في الإشراف والرقابة	130
ثانياً: امتياز تعديل العقد	130
ثالثاً: سلطة توقيع الجزاء	131
أ- الغرامات التهديدية	131
ب- مصادرة مبلغ الكفالة	131
ج- تحمل الأعباء المالية الإضافية	131
د- الفسخ الإداري لعقد الصفقة	131
المطلب الثاني الرقابة الوقائية لأجهزة وزارة المالية على مستوى الجماعات الإقليمية	132
الفرع الأول الرقابة القبلية للمراقب المالي محدودة الفعالية	132
الفقرة الأولى: تكليف المراقب المالي بالرقابة على الالتزام بالنفقات	133
أولاً: التعريف بالمراقب المالي	133

135	ثانيا: مهام المراقب المالي في الرقابة على الالتزام بالنفقات
135	أ-مجالات وأسس ممارسة المراقب المالي لدوره الرقابي
137	ب-الدور المحاسبي والاستشاري للمراقب المالي
138	الفقرة الثانية: محدودية نتائج الرقابة الممارسة من قبل المراقب المالي
138	أولا: الموافقة على منح التأشيرة: بين الطوعية والإجبار
139	ثانيا: رفض منح التأشيرة: بين الفعلية والصورية
140	أ-الرفض المؤقت للنفقة
140	ب-الرفض النهائي للنفقة
142	ج-التغاضي: تشكيك في فعالية قرار الرفض النهائي للمراقب المالي
142	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي: رقابة متبادلة مع الأمر بالصرف
144	الفقرة الأولى:الصفة المزدوجة للمحاسب العمومي
144	الفقرة الثانية: مهام المحاسب العمومي في الرقابة على تنفيذ المالية المحلية
144	أولا: رقابة المحاسب المتزامنة مع تنفيذ الأمر بالصرف للميزانية
145	أ-التأكد من مشروعية الإيراد
146	ب-التأكد من مشروعية النفقة
146	ب-1-الدفع
147	ب-2-رفض الدفع
149	ثانيا: المساهمة غير المباشرة في الرقابة بعد نهاية السنة المالية
	المبحث الثاني: الرقابة المالية الإدارية لأجهزة مستقلة عن الجماعات الإقليمية:
149	رقابة مبتورة الفعالية
150	المطلب الأول: رقابة الهيئات المكملة للأجهزة التقليدية للرقابة
150	الفرع الأول: مساهمة السلطات الإدارية المستقلة في الرقابة على المالية المحلية

151	الفقرة الأولى: مساهمة محتشمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
152	أولاً: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للرقابة من الفساد
152	أ-تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
153	ب- التكيف القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
154	ثانياً: مظاهر مساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في الرقابة على المالية المحلية
155	أ-المهام الاستشارية والتوجيهية للجنة الوطنية للوقاية من الفساد
156	ب-اختصاص جزئي لتلقي التصريح بالملكات ومعالجتها
158	ج-عدم اختصاص الهيئة في الإخطار المباشر للقضاء
159	الفقرة الثانية: نحو إنشاء لجنة ضبط الصفقات العمومية والمرفق العام
160	الفرع الثاني الرقابة الوصفية للمفتشية العامة للمالية
161	الفقرة الأولى: الطبيعة القانونية للمفتشية العامة والجهوية للمالية
163	الفقرة الثانية: المهام الرقابية للمفتشية العامة للمالية
164	أولاً: مهمة التدقيق والتقييم
165	ثانياً: مهمة التحقيق والخبرات
166	الفقرة الثالثة: غياب الردع كأثر للرقابة البعدية للمفتشية العامة للمالية
168	المطلب الثاني: مجلس المحاسبة: مؤسسة عريقة باختصاصات محدودة
169	الفرع الأول: الطبيعة المزدوجة لمجلس المحاسبة: مؤسسة دستورية باختصاصات إدارية وقضائية
170	الفقرة الأولى: تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة
170	أولاً: تشكيل مجلس المحاسبة
171	أ- رئيس مجلس المحاسبة ونائبه
172	ب- رؤساء الغرف والفروع
173	ج-المستشارون والمحاسبون

174	د-الناظر العام
174	ثانيا: هياكل مجلس المحاسبة
176	ا-غرف مجلس المحاسبة
176	ب-النظارة العامة
176	ج-كتابة الضبط
177	د-الهياكل الإدارية
177	الفقرة الثانية: جدل في تكييف الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة
178	أولا: المظاهر القضائية في طبيعة مجلس المحاسبة
179	ثانيا: المظاهر الإدارية في طبيعة مجلس المحاسبة
179	الفرع الثاني محدودية الوظيفة الرقابية لمجلس المحاسبة على المالية المحلية
180	الفقرة الأولى: مجالات رقابة المجالس الجهوية على المالية المحلية
181	أولا: الرقابة الإدارية على نوعية تسيير الجماعات الإقليمية
182	ثانيا: الرقابة على نشاط المحاسبين العموميين
183	ثالثا: الخضوع لرقابة الانضباط في تسيير الميزانية المحلية
184	رابعا: إعداد تقارير سنوية
184	الفقرة الثانية: مظاهر غياب الفعلية عن نتائج رقابة مجلس المحاسبة للمالية المحلية
185	أولا: التقييم كنتيجة للرقابة على نوعية التسيير
185	ثانيا: آثار الرقابة على نشاط المحاسبين العموميين
185	ا-القرار المؤقت للجنة المداولات
185	ب-القرار النهائي للجنة المداولات
185	ب-1-الإبراء من المسؤولية
186	ب-2-إقرار مسؤولية المحاسب العمومي

186	ثالثا: نتائج الرقابة على الانضباط في تنفيذ الميزانية
187	إقرار الغرامة كعقوبة على العون المخالف
188	ب-الإعفاء من المسؤولية رغم المخالفة
189	ج-إقرار إجراء المتابعة
189	الفقرة الثالثة: الطعن أمام مجلس المحاسبة
190	أولا: الطعن عن طريق المراجعة الإدارية
190	ثانيا: قابلية قرارات مجلس المحاسبة للاستئناف

الباب الثاني

193	البحث عن تفعيل التسيير المحلي بإخضاع الجماعات الإقليمية لرقابة متزامنة مع الرقابة الإدارية
194	الفصل الأول: رقابة القضاء: فاعل أساسي مساهم في تدعيم الشفافية وتقويم التسيير المحلي
	المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على الجماعات الإقليمية: بين البحث عن المشروعية وضمان الاستقلالية
196	
197	المطلب الأول: مساءلة القاضي الإداري السلطة المركزية والمحلية بموجب نصوص عامة
198	الفرع الأول : صور ضمان مشروعية واستقلالية نشاط الجماعات الإقليمية
198	الفقرة الأولى: اختصاص المحاكم الإدارية بضمن مشروعية قرارات الجماعات الإقليمية
198	أولا: رقابة المحاكم الإدارية لمشروعية قرارات البلدية
198	أ-القرارات الناتجة عن مداوات المجلس الشعبي البلدي
199	ب-قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي
200	ج-قرارات المصالح التابعة للبلدية
200	ثانيا: رقابة المحاكم الإدارية لمشروعية القرارات الصادرة عن الولاية
201	أ-القرارات الناتجة عن مداوات المجلس الشعبي الولائي
202	ب-القرارات الصادرة عن الوالي
203	ج-قرارات المصالح غير الممركزة

203	الفقرة الثانية: ضمان مجلس الدولة استقلالية الجماعات الإقليمية
204	أولاً: رقابة مجلس الدولة لقرارات السلطة المركزية الخاصة بالجماعات الإقليمية
206	ثانياً: مجلس الدولة كهيئة مقومة للأحكام القضائية في الشأن المحلي
206	الفقرة الثالثة: آليات الرقابة القضائية على القرارات المرتبطة بالجماعات الإقليمية
207	أولاً: الدعوى الإستعجالية
208	أ- التعريف بالدعوى الإستعجالية
209	ب- أحكام الدعوى الإستعجالية
209	ثانياً: دعوى الإلغاء
210	أ- التعريف بدعوى الإلغاء
210	ب- أحكام دعوى الإلغاء
211	ثالثاً: دعوى التفسير
212	رابعاً: دعوى فحص وتقدير المشروعية
212	خامساً: دعوى القضاء الكامل
213	الفرع الثاني: مساءلة القضاء الإداري للجماعات الإقليمية على أساس المسؤولية الإدارية
213	الفقرة الأولى: أسس قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض
213	أولاً: مساءلة الجماعات الإقليمية على أساس الخطأ
214	أ- التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي
214	أ-1- الخطأ الشخصي
215	أ-2- معيار جسامه الخطأ
215	أ-3- معيار إرتباط الخطأ بالوظيفة
215	أ-4- معيار الإلتزام الذي تم تجاوزه
216	ب- موفق القضاء الجزائري

217	ثانيا: مساءلة الجماعات الإقليمية بدون خطأ
217	أ- مسؤولية الإدارة على أساس مخاطر الأشغال العمومية
218	ب- مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر الناتجة عن النشاط والأشياء الخطيرة
219	ج- مسؤولية الجماعات الإقليمية عن المخاطر المهنية لأعوانها
220	د- مسؤولية الجماعات الإقليمية بسبب الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة
221	الفقرة الثانية: دعوى التعويض كآلية لتحميل الإدارة لمسؤولياتها
222	المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري لنشاط الجماعات الإقليمية بموجب نصوص خاصة
223	الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري على صفقات الجماعات الإقليمية
223	الفقرة الأولى: رقابة القاضي الإداري السابقة لإبرام الصفقة العمومية
224	أولا: الرقابة بواسطة قضاء الإلغاء
224	أ- محل رقابة قضاء الإلغاء: القرار الإداري المنفصل
225	ب- أوجه الطعن بالإلغاء ضد القرار الإداري المنفصل
225	ب-1- الطعن بالإلغاء ضد قرار الإعلان عن الصفقة
225	ب-2- الطعن بالإلغاء ضد قرار الإقصاء من تقديم العروض
226	ب-3- الطعن بالإلغاء ضد قرار الاستبعاد
226	ب-4- الطعن بالإلغاء ضد المنح المؤقت للصفقة
226	ب-5- الطعن في قرار إلغاء الصفقة العمومية
228	ثانيا: رقابة قاضي الاستعجال
228	أ- شروط دعوى الاستعجال الخاصة بالصفقات العمومية
229	أ-1- الإخلال بأحكام إبرام الصفقة العمومية
230	أ-2- الصفقة الموسعة للمدعين قبل التعاقد
231	أ-3- الأجل القانوني لرفع الدعوى الاستعجالية في مجال الصفقات العمومية

232	ب- سلطات القاضي الإداري في دعوى الاستعجال الخاصة بالصفقات العمومية
232	الفقرة الثانية: رقابة القضاء الكامل على منازعات تنفيذ الصفقات العمومية
233	أولاً: المنازعات الناشئة عن إخلال الجماعات الإقليمية بالتزاماتها
233	أ- المنازعات الناشئة عن سلطة الإشراف والرقابة
234	ب- المنازعات الناشئة عن سلطة توقيع الجزاء
234	ج- المنازعات الناشئة عن امتياز تعديل العقد
235	د- المنازعات الناشئة عن عدم تمكين المتعامل المتعاقد من حقوقه
235	ثانياً: المنازعات الناشئة لصالح الإدارة بإخلال المتعاقد بالتزاماته
235	الفرع الثاني: رقابة القاضي الإداري على الانتخابات بحث عن الديمقراطية المحلية
236	الفقرة الأولى: المنازعات الخاصة بالقوائم الانتخابية
236	أولاً: صور منازعات القوائم الانتخابية
237	أ- عدم الاستجابة لطلبات التسجيل
238	ب- الإبقاء على تسجيل ناخبين مغفلين
239	ثانياً: إجراءات مباشرة المنازعة المتعلقة بالقوائم الانتخابية
239	الفقرة الثانية: منازعات خاصة بالتحضير وتحديد نتائج العملية الانتخابية
240	الفقرة الثانية: منازعات الترشح لعضوية المجالس المحلية
240	الفقرة الثانية: منازعات خاصة بالتحضير وتحديد نتائج العملية الانتخابية
241	أولاً: منازعات العضوية في مكاتب التصويت
242	ثانياً: الطعن في مشروعية عملية التصويت
	المبحث الثاني: خضوع الجماعات الإقليمية لرقابة القاضي العادي: بين المحافظة على الممتلكات والوقاية
145	من الفساد
146	المطلب الأول: الاستثناءات الواردة على الاختصاص الموضوعي للقضاء الإداري
146	الفرع الأول: الاختصاص السلي للقضاء الإداري بموجب ق.ا.م.ا

248	الفقرة الأولى: منازعات مخالفات الطرق
248	أولاً: المقصود بالطرق العامة
249	ثانياً: صور مخالفات الطرق في القانون الجزائري
249	أ-مخالفات الطرق الواردة في قانون العقوبات
250	ب- مخالفات الطرق الواردة في نصوص خاصة
250	ب-1-مخالفات الطرق الواردة في القانون رقم 14-01
250	ب-2-مخالفات الطرق الواردة في القانون رقم 29-90
251	ب-3-مخالفات الطرق الواردة في القانون رقم 30-90
251	الفقرة الثانية: منازعات التعويض عن أضرار تسببها مركبات الدولة
251	أولاً: أسباب إحالة منازعات التعويض عن مخالفات الطرق للقاضي العادي
253	ثانياً: شروط قيام دعوى التعويض عن أضرار المركبات التابعة للإدارة
253	الفرع الثاني: الاختصاصات السلبية الأخرى للقضاء الإداري
255	الفقرة الأولى: حالة الاستيلاء على الأملاك الشاغرة
257	الفقرة الثانية: منازعات التنازل عن أملاك الدولة الخاصة
260	المطلب الثاني: القاضي الجنائي: آلية للوقاية من الفساد على المستوى المحلي
261	الفرع الأول: رقابة القاضي الجنائي على عرقلة سير العملية الانتخابية
261	الفقرة الأولى: رقابة القاضي الجزائري على التجاوزات الواقعة على القوائم الانتخابية
261	أولاً: التجاوزات المرتكبة أثناء مراجعة القوائم
261	أ- التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية
262	ب-تسجيل أو شطب الغير دون وجه حق
264	ثانياً: عرقلة عملية مراجعة القوائم الانتخابية
264	الفقرة الثانية: رقابة القاضي الجزائري للتجاوزات الواقعة على عملية التصويت والفرز

264	أولاً: رقابة القاضي الجزائي للتجاوزات الواقعة على عملية التصويت
265	أ- التصويت دون وجه حق
265	ب- التجاوزات الماسة بسلامة الناخبين وصحة العملية الانتخابية
266	ب-1- التأثير السلبي على رأي الناخبين
267	ب-2- المساس بسلامة عملية التصويت
268	ثانياً: رقابة القاضي الجزائي للتجاوزات الواقعة خلال عملية الفرز
269	الفرع الثاني: رقابة القاضي الجزائي للتجاوزات الواقعة على المالية المحلية
270	الفقرة الأولى: تجريم تجاوزات الموظفين الماسة بنزاهة تسيير المال العام
270	أولاً: الجرائم المتعلقة بمنح امتيازات غير مبررة
270	أ-جنحة المحاباة في مجال العقود الإدارية
271	ب- جريمة استغلال النفوذ
273	ثانياً: جرائم الاتجار والانتفاع بالوظيفة
273	أ- جريمة الرشوة
274	ب- اخذ فوائد غير قانونية
275	ثالثاً: جرائم سلب المال العام
276	أ- جريمة اختلاس الأموال
276	ب- جريمة الغدر
277	ج- جريمة الإغفاء غير القانوني من الضريبة
278	الفقرة الثانية: القيود الواردة على قمع جرائم الموظفين الواقعة على المال العام
280	الفقرة الثالثة: تنوع الجزاءات المقررة للجرائم المتعلقة بالمال العام
280	أولاً: العقوبات المقررة على شخص الجاني
281	أ- عقوبة الإكراه البدني

282	ب-الجزاءات الماسة بالنشاط الوظيفي والمهني للجاني
282	ب-1-الجزاءات الماسة بالمسار المهني للموظف المخالف
283	ب-2-الجزاءات الماسة بنشاط المتعامل المتعاقد مع الادارة
284	ثانيا: العقوبات الماسة بالذمة المالية للجاني
284	أ-الغرامات المالية
285	ب-المصادرة
285	ج-استرداد الكسب غير المشروع
286	الفصل الثاني: الرقابة السياسية: فاعل أساسي محدود الأثر في تدعيم الشفافية والأداء المحلي
	المبحث الأول: الأداء البرلماني في مجال الجماعات الإقليمية تشريعا ورقابة: بين الأداء المحتشم والتحسين
288	المظهري للنصوص
290	المطلب الأول عن تحولات الأداء التشريعي للبرلمان في مجال الجماعات الإقليمية
291	الفرع الأول: حصيلة هشة لأداء البرلمان التشريعي بشأن الجماعات الإقليمية
292	الفقرة الأولى: عن محدودية ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي بشأن الإدارة المحلية
298	أولا: غياب تكريس قانوني يراعي خصوصيات الجماعات الإقليمية
298	ثانيا: تكريس الدستور لازدواجية المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان
301	أ-إحجام فعلي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني عن اقتراح القوانين
300	ب-غلبة مشاريع القوانين على الاقتراح
303	ثالثا: اعتراض مسار النص التشريعي بقراءة ثانية
305	الفقرة الثانية: هيمنة السلطة التنفيذية في مجال التشريع بشأن الإدارة المحلية
305	أولا: التشريع المنافس عن طريق الأوامر
306	أ-التشريع بأوامر طبقا للمادة 124
306	ب- التشريع بأوامر طبقا للمادة 120
307	ثانيا: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية

308	الفرع الثاني نحو إشراك البرلمان في التشريع في مجال الإدارة المحلية
309	الفقرة الأولى: إشراك أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بقوانين في مجال الإدارة المحلية
310	الفقرة الثانية: وجوب موافقة مجلس الأمة على مشاريع قوانين الإدارة المحلية
312	الفقرة الثالثة: تخويل النواب تحريك الرقابة على دستورية القوانين
314	الفقرة الرابعة: رهن اختصاص التشريع بأوامر في ظل الإبقاء على مظاهر الهيمنة
	المطلب الثاني: امتداد الرقابة البرلمانية على أعمال الجماعات الإقليمية: رقابة غير مباشرة منعدمة
316	الخصوصية
317	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية الوقائية غير المباشرة على الجماعات الإقليمية
317	الفقرة الأولى: مناقشة عامة حول الجماعات الإقليمية ضمن مخطط الحكومة
318	أولاً: عرض مخطط الحكومة على المجلس الشعبي الوطني
320	ثانياً: الرقابة الرمزية لمجلس الأمة على مخطط الحكومة
321	الفقرة الثانية: الرقابة البرلمانية على الجماعات الإقليمية ضمن مشروع قانون المالية
322	الفرع الثاني: هامشية أثر الرقابة البرلمانية العلاجية على تفعيل الشفافية في التسيير المحلي
322	الفقرة الأولى: الرقابة البرلمانية الاستعلامية
323	أولاً: الاستجواب البرلماني للحكومة: اتهام شكلي يصعب إجراؤه في الشأن المحلي
325	أ- شروط وإجراءات استجواب البرلمان للحكومة
325	ب- تغييب الفعالية على نتائج الاستجواب البرلماني
326	ثانياً: الرقابة التقليدية لجمع المعلومات
328	أ- الأسئلة البرلمانية الشفوية
328	ب- الرقابة البرلمانية الكتابية
329	ثالثاً: تغييب الفعالية عن لجان التحقيق البرلمانية
330	أ- القيود الواردة على لجان التحقيق البرلماني
330	ب- حرمان لجان التحقيق من سلطة توقيع الجزاء

331	الفقرة الثانية: انعدام الرقابة على الجماعات الإقليمية ضمن الرقابة على بيان السياسة العامة
333	المبحث الثاني: ضعف تأثير الدور الرقابي للمجتمع المدني على نجاعة التسيير المحلي
334	المطلب الأول: محدودية الرقابة الرسمية للمجتمع المدني على الأداء المحلي كبديل لتجسيد الحوكمة
335	الفرع الأول: تعثر الرقابة الجزئية على تشكيل أجهزة الجماعات الإقليمية
336	الفقرة الأولى: المشاركة السلبية في الرقابة على تشكيل الأجهزة المنتخبة
336	أولاً: شروط لا تساهم في فعالية أداء المترشحين لعضوية المجالس
336	أ-محدودية مستوى المترشحين نتيجة عمومية شروط الترشح
337	ب-فرض بعض المعايير التشريعية غير الهادفة لتحسين الأداء المحلي
339	ب-1-غموض استبعاد فئة من الترشح بحجة النظام العام
341	ب-2- فرض العنصر النسوي في قوائم المترشحين
342	ثانياً: محدودية الدور الرقابي للفاعلين في الانتخابات المحلية
344	أ-تكريس حق الناخب والمترشح في الرقابة على الانتخابات المحلية
345	ب-عزوف وتنازل المواطن عن حقه في الرقابة على العملية الانتخابية
346	الفقرة الثانية: انعدام اختصاص رقابي للمواطن بعد تنصيب أجهزة الجماعة الإقليمية
348	أولاً: حرمان الناخب من عزل المنتخبين
349	ثانياً: انعدام رأي المواطن بشأن الهيئات المعنية
	الفرع الثاني: تأرجح فعالية رقابة المواطن على صناعة القرار المحلي : بين التكريس المحتشم وغياب فعالية الأداء
350	
351	الفقرة الأولى: آليات كلاسيكية لرقابة المواطن على مشروعيات قرارات الجماعة الإقليمية
351	أولاً: إقرار مبدأ الإعلام الإداري ضماناً لمساهمة المواطن في الرقابة
351	أ-الحق في الإعلام الإداري: من التكريس التنظيمي إلى مبدأ دستوري
351	ب-مظاهر تجسيد مبدأ الإعلام في قوانين الإدارة المحلية
354	ب-1-إقرار مبدأ علانية المداولات

354	ب-2-إجبارية تقديم المعلومات الخاصة بموضوع المداولات
355	ب-3-إمكانية عرض النشاط السنوي للبلدية
355	ثانيا: تكريس حق المواطن في تقديم الطعون
356	أ-الحق في ممارسة الطعن الإداري
356	ب-الحق في ممارسة الطعن القضائي
356	الفقرة الثانية: نحو تدعيم رقابة المواطن بإقرار مشاركته في تسيير الشؤون المحلية
357	أولا: الحق في المبادرة بالاقترح
357	ثانيا: تمكين المواطن من ممارسة الدور الاستشاري
358	المطلب الثاني: رقابة الرأي العام على الجماعات الإقليمية: بين حتمية الرقابة وقيود النصوص الذهنيات
359	الفرع الأول: قصور رقابة تجمعات المواطنين في الرقابة على الجماعات الإقليمية
359	الفقرة الأولى: تعثر الجمعيات في مسعى تحسين الأداء المحلي
360	أولا: المسعى المفترض للجمعيات في تدعيم الأداء المحلي
360	أ-واجب الجمعيات في نشر الحس المدني والسياسي محليا
361	ب-مسؤولية الجمعيات في مكافحة الفساد محليا
362	ج-ضرورة مساهمة الجمعيات في التسيير المحلي
362	ثانيا: عقبات تحقيق النشاط الجمعي لأهدافه
364	أ-ميلاد الجمعية رهن بموافقة الإدارة
365	ب-التبعية المالية للإدارة
365	ج-إمكانية التعليق الإداري لنشاط الجمعية
366	الفقرة الثانية: إخفاق أداء الأحزاب السياسية لدورها الرقابي محليا
366	أولا: المسعى الواجب على الأحزاب في تحسين الأداء المحلي
367	أ-تنمية الحس السياسي والديمقراطي لدى المواطنين

367	ب-تكوين المترشحين لعضوية المجالس المنتخبة-----
368	ثانيا: مبررات إخفاق الأداء الرقابي الحزبي على مستوى المحلي-----
369	الفرع الثاني: مساهمة الإعلام في الرقابة على الجماعات المحلية-----
370	الفقرة الأولى: الدور المفترض للإعلام في الرقابة على الشؤون المحلية-----
372	الفقرة الثانية: تقييم دور إعلام في الرقابة على الجماعات الإقليمية-----
373	أولا: توجه المشرع لترقية نشاط الإعلام خدمة للمصلحة العامة-----
374	ثانيا: الإبقاء على بعض مظاهر تقييد نشاط الإعلام-----
377	الخاتمة-----
385	قائمة المراجع-----
430	فهرس المحتويات-----

الملخص

الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري

Le contrôle sur les collectivités territoriales dans le système juridique algérien

Résumé

L'Algérie est encore loin d'être le cas idéal de coexistence entre les autorités centrales et les collectivités territoriales, malgré les réformes menées par le législateur au début de l'année 2012 à ce jour. Ayant pour objectif de sortir de la récession politique, et l'activation du rôle de la société civile et des conseils élus afin d'améliorer la performance interne.

Parmi les raisons de cet échec l'adoption d'un système de contrôle élargi en fonction des différents types d'organismes, dont certains contestés directement dans l'autonomie supposée des collectivités locales, en plus de l'absence d'un mécanisme de contrôle et de résultats logiques. Ce qui entraîne encore une incapacité à atteindre les objectifs escomptés, au moment où le contrôle judiciaire devrait être le garant de l'indépendance des collectivités territoriales d'une part, et la réticence de son abus ou de détournement de la conduite de ses ressources d'autre part, sans oublier de mentionner l'absence du contrôle politique, sensé être primaire dans le contrôle, non secondaire.

ملخص

رغم الإصلاحات التي قام بها المشرع الجزائري بداية من سنة 2012، بهدف الخروج من الركود السياسي، وتفعيل دور المجتمع المدني والمجالس المنتخبة قصد تحسين الأداء المحلي، إلا أن الجزائر لا تزال بعيدة كل البعد عن حالة التعايش بين سلطاتها المركزية وهيئاتها الإقليمية.

من أسباب هذا الفشل تبنيها نظاما رقابيا موسعا، يعتمد على أنواع مختلفة من الأجهزة بعضها يطعن مباشرة في الاستقلالية المفترضة للهيئات المحلية، إضافة إلى عدم منطقية آليات الرقابة أو نتائجها، مما أدى إلى فشلها في تحقيق الأهداف المرجوة منها، في ظل جعل الرقابة القضائية رقابة تقويمية للرقابة الإدارية في أغلب أوقاتها، في الوقت الذي كان يجب تكون الضامنة لاستقلالية الهيئات الإقليمية من جهة وممانعة لتعسف أو سوء استغلال تسيير مواردها من جهة أخرى، ناهيك عن التغيب التام للرقابة السياسية التي يفترض أن تكون الأصل في الرقابة وليس الاستثناء.