

ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته كأمر بالصرف

Exercise of the powers of the head of the Municipal People's Assembly as an order of dismissal

مليانى صليحة

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة (الجزائر)

salihameliani@univ-msila.dz

تاريخ الاستلام: 2020-04-06 تاريخ القبول للنشر: 2020-09-23



ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد دور رئيس المجلس البلدي كأمر بالصرف، حيث أن هذه الصفة تمنح له سلطات واسعة للتصرف في مالية البلدية، مما يجعله في مركز حرج بين المسؤوليات القانونية الملقاة على عاتقه والالتزامات الشخصية المتعهد بها أمام المواطنين. وقد توصلت الدراسة إلى أن مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير البلدية متعددة، يمارسها أحيانا كمثل للبلدية وأحيانا أخرى كمثل للدولة، وبالنظر لأهمية تلك المهام منحت له صفة الأمر بالصرف لتسهيل عمله، لكن وبالنظر لخطورة هذه الآلية كان لا بد من خلق رقابة عليه عند ممارستها. الكلمات المفتاحية: رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر بالصرف، المالية البلدية، الرقابة، الوصاية الإدارية.

Abstract:

This study aims to determine the role of the municipal Assembly president as an authorizing officer, This gives him extensive powers to dispose of the municipality's finances and puts him in a critical position between his legal responsibilities and the personal commitments made to citizens.

The study concluded that the tasks assigned to the president of the Municipal People's Assembly is numerous and varied, sometimes he is considered as the representative of the municipality and sometimes as a representative of the state, and given these tasks granted him the status of the order of the disbursement to facilitate his work, but in due to the seriousness of this mechanism but in view of the seriousness of this mechanism, But given

the seriousness of this mechanism, It was necessary to create Oversight over it when practicing it.

key words: president People's municipal Assembly, authorizing officer, administrative supervision.

مقدمة:

الأمر بالصرف Le ordonnateur هو كل شخص مؤهل قانونا للقيام بإجراءات الإثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات وإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات، وبمجرد تعيين الشخص في الوظيفة يخول له القانون صفة الأمر بالصرف، وتزول عنه هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة.

من خلال تصفح نص المادة 25 من القانون 21-90¹ نجدها تميز بين نوعين من الأمرين بالصرف وهما الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي، كما نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 313-91 المتعلق بإجراءات المحاسبة²، التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون، على ما يلي " يكون الأمر بالصرف إما ابتدائيين أو رئيسيين أو ثانويين"، بالنسبة للأمر بالصرف الرئيسيون أو الابتدائيون هم المذكورون في نص المادة 26 من القانون 21-90 التي أوضحت قائمة بالأمرين بالصرف الرئيسيين أو الأساسيين، والذي نجد من ضمنهم كل من الولاية عندما يتصرفون لحساب الولايات، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

❖ أهمية الدراسة

تظهر أهمية هذه الدراسة في كون رئيس المجلس الشعبي البلدي من ضمن الأشخاص الذين يمتلكون صفة الأمر بالصرف، هذه الصفة تمنح لهم سلطات واسعة للتصرف في مالية البلدية، وهو ما يجعله في مركز حرج بين ممارسة مهامه المكلف بها قانونا، والالتزامات الشخصية التي تعهد بتنفيذها أمام المواطنين خلال حملته الانتخابية.

❖ إشكالية الدراسة

في ظل الواقع الراهن وحجم صلاحيات رئيس البلدية، نجد أن المشرع مازال يحاول إيجاد صيغة عمل من خلالها يعمل على المحافظة على التوازن بين المصالح البلدية في إطار الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس، وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها بفرضه لهذه الرقابة، ومنه تظهر إشكالية بحثي المتمثلة في: ما هي الحدود القانونية لسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف؟، هذه الإشكالية الرئيسية تتفرع عنها عدة تساؤلات فرعية التي سنحاول

الإجابة عنها ضمن هذا البحث، ومنها نذكر: ما هي صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف؟، ما هي حدود اختصاص رئيس المجلس كأمر بالصرف التي حددها القانون؟. ❖ منهجية الدراسة

هذه الإشكالية الرئيسية والإشكالات الفرعية سأحاول الإجابة عليها في هذه الدراسة، من خلال تسليط الضوء على السلطات الممنوحة لرئيس المجلس باعتباره الأمر بالصرف وتبيان ما هي حدود تلك السلطات، حيث نبحت عن الأطر القانونية للرقابة عليه، لكن قبل ذلك سنتطرق لمفهوم واختصاصات الأمر بالصرف، في الأخير نختم هذه الورقة البحثية بنتائج وتوصيات، نحاول من خلالها المساهمة في لفت النظر للنقائص المتعلقة بالموضوع، وهذا كله من خلال تحليل القوانين المختلفة التي لها صلة بموضوع البحث مستخدمين في ذلك المنهج التحليلي.

المبحث الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف

يملك رئيس البلدية بصفته أمر بالصرف العديد من الصلاحيات المالية بالمرتبطة بنشاط البلدية حسب المادة 81 من قانون البلدية 10-11³، حيث يقوم بالإشراف على الإدارة البلدية والمحافظة على أموالها، وذلك من خلال مراقبة مواردها المالية، وإبرام الصفقات والإشراف على الميزانية، هذه السلطات سنقوم بتفصيلها والبحث فيها ضمن ما يلي.

المطلب الأول: تعريف الأمر بالصرف واختصاصاته

يتميز منصب الأمر بالصرف بعدة اختصاصات عن غيره من الأطراف المكلفة بتنفيذ عمليات الميزانية وهذا يجعل منصبه حساس جدا، ولأن رئيس المجلس البلدي من الأشخاص التي تملك صفة الأمر بالصرف، يجب تبيان مفهوم واختصاصات الأمر بالصرف وسلطاته.

الفرع الأول: مفهوم الأمر بالصرف

هناك عدة تعريفات للأمر بالصرف تختلف صياغتها باختلاف الجهة التي تناولته، ومن خلال تلك التعريفات يمكن أن نقول أن الأمر بالصرف هو الشخص المؤهل لتنفيذ العمليات الخاصة بإثبات دين (حق) خاص بهيئة عمومية وتصفيته والأمر بتحصيله، و/أو لإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه⁴.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد فصل في موضوع الأمر بالصرف ضمن أحكام القانون 21-90 المذكور سابقا بالمادة 23 منه على أنه " يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16 , 17 , 19 , 20 , 21، يخول التعيين

أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه،
صفة الأمر بالصرف قانونا . وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة".

إذن وطبقا لنص المواد من 15 إلى 22 من القانون 90-21⁵، يعد أمرا بالصرف كل شخص

مؤهل لتنفيذ العمليات التالية:

✓ عمليات على الإيرادات: وتشمل الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل حيث أن:

أ- الإثبات: يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

ب- التصفية: تسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون على المدين لفائدة الدائن العمومي.

ت- الأمر بالتحصيل: يأمر من خلاله المحاسب العمومي بالقيام بعملية التحصيل.

✓ عمليات على النفقات: تشمل الالتزام والتصفية والأمر بالصرف:

أ. الالتزام: إجراء يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

ب. التصفية: تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الحقيقي

للنفقات.

ت. الأمر بالصرف: إجراء يأمر بموجبه بدفع النفقات العمومية.

الفرع الثاني: اختصاصات الأمر بالصرف

للأمر بالصرف عدة اختصاصات لتنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات العمومية⁶.

✓ بالنسبة للإيرادات: على الأمر بالصرف تحصيل الإيرادات المحددة في الميزانية، وليس له

الحرية في هذا المجال، وباختلاف إيرادات الأجهزة العمومية فإن تقنية تنفيذها متباينة هي

الأخرى، لكن المخطط العام لإجراءات تحصيلها يكون في البداية بتعيين (إثبات) حقوق الأجهزة

العمومية، ثم تصفية هذه الحقوق أي حساب مبالغها بدقة، وأخيرا إعداد الأمر بالتحصيل

وتبليغه للمحاسب العمومي ليقوم بعملية التحصيل.

✓ بالنسبة للنفقات: للأمر بالصرف سلطة تقديرية في استعمال الاعتمادات التي تحت

تصرفه :

أ. يستطيع تحديد الملاءمة في إطار ترخيصات الميزانية.

ب. يختار وقت إنشاء النفقة في حدود قاعدة السنوية.

ت. يحدد مبلغ النفقة دون تجاوز الحد الأقصى المحدد بقانون المالية والقوانين المكملة

والمتممة.

ث. يمكنه تقسيم الاعتماد إلى نفقات صغيرة أو استعماله لنفقة إجمالية هامة.

✓ بالنسبة لتقنيات تنفيذ الميزانية: للأمر بالصرف اختصاص القيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف، لتلها مرحلة الدفع التي هي من اختصاصات المحاسب العمومي.
الفرع الثالث: أصناف الأمر بالصرف.

هناك 04 أصناف مختلفة للأمر بالصرف⁷.

أ. الأمر بالصرف الابتدائي/الأساسي L'ordonnateur principal ou primaire : يرأس قمة الهرم الإداري، وهو السلطة الممنوحة لها ترخيصات الميزانية مباشرة دون أي وسيط، يقوم بإصدار أوامر الدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين وأوامر تفويض الاعتمادات لفائدة الأمر بالصرف الثانوي.

حسب نص المادة 26 من القانون 90-21 فإن الأمر بالصرف الأساسي هو:

1. المكلف بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة.
2. الولاية ورؤساء المجالس البلدية عندما يتصرفون لحساب الولاية أو البلدية
3. المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
4. المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.
5. المسؤولون على الوظائف التي لها صلاحيات تنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات (معينين أو منتخبين).

ب. الأمر بالصرف الثانوي L'ordonnateur secondaire : هو الذي يصدر حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفروضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين.

فالأمر بالصرف الثانوي إذن هو عون محلي يسير ترخيصات الميزانية المفوضة من طرف الأمر بالصرف الأساسي للدولة، وحسب نص المادة 27 من القانون 90-21 ، فإن الأمر بالصرف الثانوي مسؤول بصفته رئيس المصلحة غير المركزة على تنفيذ العمليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، حيث أنه يصدر حوالات الدفع لفائدة الدائنين في حدود الاعتمادات المفوضة وأوامر الإيرادات ضد المدينين، يعين الأمر بالصرف الثانوي بقرار وزاري ولا يمكن للوزير المعني بعد صدور قرار التعيين أن يتصرف في الاعتمادات المفوضة.

ت. الأمر بالصرف المفوض L'ordonnateur par délégation: لا يقصد تفويض السلطة بل تفويض الإمضاء، أي أن الأمر بالصرف الرئيسي أو الثانوي لم ينخل عن سلطة استعمال الاعتماد مدام الأمر بالصرف لم يمس التزاما بنفقته، كمثال على هذا الصنف الوزراء حين يقومون بتفويض إمضاءاتهم لبعض أعضاء دوائنهم أو المديرين المركزيين بالوزارة، ويمكن

للأمر بالصرف تفويض التوقيع للموظف الرسمي العامل تحت سلطته المباشرة، وذلك في حدود صلاحياته وتحت مسؤوليته.

ث. الأمر بالصرف المستخلف: لا يتدخل إلا بصفة استثنائية لتعويض الأمر بالصرف المختص في حالة غيابه أو حدوث مانع له، يعينه الأمر بالصرف مع تبليغ المحاسب العمومي المؤهل.

الفرع الرابع: مسؤوليات الأمر بالصرف.

تحدد مسؤولية الأمر من خلال تحديد اختصاصاته والدور الذي يلعبه في الحياة الإدارية، وهي مختلفة بين أصناف الأمر بالصرف، (المنتخبين والمعينين).

أ. مسؤولية الأمر بالصرف المنتخب: يدخل ضمن هذا الصنف رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ويمكن أن تقوم مسؤولية هؤلاء على ثلاثة أشكال:

1. مسؤولية سياسية: المكلفون بتنفيذ الميزانية يكونون محل مساءلة من طرف الهيئة التي أقرت الاعتمادات المالية، وهذا يؤدي إلى عزل الأمر بالصرف بسبب المخالفات المالية المرتكبة.

2. مسؤولية مدنية: هذه المسؤولية أساسها الخطأ الشخصي الذي قد يرتكبه الأمر بالصرف عند تنفيذه للعمليات المالية الموكلة إليه، والضرر اللاحق بالهيئة العمومية المعنية من جراء ذلك، فتطبيق العقوبات الناتجة عن اقتحام المسؤولية للأمر بالصرف يعني إجباره على تعويض الضرر من ماله الخاص.

3. مسؤولية جنائية أو جزائية: تطبيق هذه المسؤولية في حالة ارتكاب الأمر بالصرف لجرائم مالية ينص عليها القانون الجزائي صراحة كالرشوة، والاختلاس، والتزوير، والغش... الخ ومنه الأمر بالصرف المرتكب لمخالفة في التسيير المالي، المكونة لجريمة الجزائية وفقا لقانون العقوبات يكون مبدئيا محل مساءلة جزائية من طرف الجهة القضائية المختصة.

ب. مسؤولية الأمر بالصرف المعين: هو باقي أصناف الأمر بالصرف من غير المنتخب وتقوم مسؤوليته على 03 أشكال مختلفة:

1. مسؤولية تأديبية: الأمر بالصرف المرتكب لمخالفات يستحق عقوبات تأديبية تطبق عليه من طرف رئيسه السلمي، وتؤثر على مساره المهني، وكل هذه العقوبات والإجراءات التأديبية منظمة في قانون الوظيفة العمومية (كالتأخير في ترقيته، تنزيل أو تخفيض درجته...)، يتعلق هذا النوع من المسؤولية بالأمر بالصرف الثانوي.

2. مسؤولية مدنية: ينفذ هذا النوع من المسؤولية لنفس الأسباب والظروف التي فيها مسؤولية الأمر بالصرف المنتخب، تنص المادة 31 من القانون 21-90 على أن الأمر بالصرف مسؤولون على الأفعال اللاشعورية والأخطاء التي يرتكبونها والتي لا يمكن أن تكتشفها المراقبة الحسابية للوثائق وذلك في حدود الأحكام القانونية المقررة، كما أنهم مسؤولون مدنيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، وبهذه الصفة هم مسؤولون شخصيا على مسك جرد للممتلكات المنقولة والعقارية المكتسبة أو المخصصة لهم.
3. مسؤولية جنائية أو جزائية: تطبق في حالة ارتكاب الأمر بالصرف لجرائم مالية منصوص عليها بقانون العقوبات، حيث ذكرت المادة 32 من القانون 21-90 أن الأمر بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على صيانة واستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية⁸.

المطلب الثاني : سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف.

يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف بالبلدية العديد من الصلاحيات المالية حسب المادة 81 من قانون البلدية رقم 10-11، منها الإشراف على الإدارة البلدية والمحافظة على أموالها ويكون ذلك بمراقبة مواردها المالية، والإشراف على ميزانية البلدية وإبرام الصفقات، كل هذه السلطات سنقوم بتفصيلها والبحث فيها ضمن الفروع التالية.

الفرع الأول : الإشراف على الإدارة البلدية.

يملك هنا صلاحيات حصرية فيما يخص توفير التآطير البشري في البلدية، لأنه مقيد بقواعد تشريعية وتنظيمية تحدد له مجال تدخله، لذلك يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته هنا في حدود المرحلة الأولى من التوظيف من خلال خلق المنصب المالي وتحديد عدد المناصب والأسلاك المطلوبة، مقيد في ذلك بمخطط التوظيف الخاص بالبلدية وبالرقابة المفروضة عليه من السلطة الوصية⁹، ليأتي بعدها دور رئيس المجلس في عملية التوظيف، حيث حددت ضمن المادة 82 من قانون البلدية 10-11 جملة من الاختصاصات يتولاها رئيس البلدية تحت مراقبة المجلس¹⁰، تتلخص في سلطات الإشراف على الإدارة، فباعباره المشرف الأول عليها يقوم بكل التصرفات القانونية بصفته ممثلا أو نائبا عن البلدية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، والتي تتعلق بتوظيف مستخدمو البلدية وممارسة السلطة السلمية عليهم، وبذلك فهو المشرف على تسيير حياتهم المهنية ابتداء من التعيين إلى الترسيم والترقية

والتأديب، وإنهاء علاقات العمل بالعزل أو الإحالة على التقاعد وهذا طبقا لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية المسيرة للعمال والموظفين¹¹.

الفرع الثاني: المحافظة على أموال البلدية.

تعكس أموال البلدية قدرتها على تحقيق أهدافها، فكلما كانت الموارد ذاتية وكافية كانت البلدية مستقلة عن السلطة الوصية¹²، تتكون الموارد المالية للبلدية بصفة خاصة من تلك الموارد المذكورة في المادة 170 من قانون البلدية¹³.

يتمحور دور رئيس البلدية في هذا المجال بإدارة مداخل البلدية، واللامر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية، من خلال القيام ببعض التصرفات القانونية أهمها:

✓ إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.

✓ إبرام مناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

✓ اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

✓ ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة المملوكة للبلدية.

✓ اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

✓ السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية ومتابعتها ومراقبتها.

فمهمة المحافظة على أموال البلدية العقارية والمنقولة منوطة برئيس بلديتها، وذلك

باتخاذ الإجراءات الكفيلة للمحافظة على أموالها، حسب المواد 157 و158 و159 من القانون

10-11، للبلدية أموال عقارية ومنقولة تقع على رئيس المجلس مهمة المحافظة عليها، من خلال

اتخاذ الإجراءات الكفيلة بذلك بما فيها حق الشفعة وهو مسؤول عن ضياعها أو فسادها.

من هذا المنطلق يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يتعرض وبداعي الإهمال

أو الإفراط إلى معاقبته من قبل المجلس¹⁴ أو ربما يتطور الأمر إلى رفع دعوى قضائية¹⁵.

الفرع الثالث: إبرام الصفقات العمومية.

رغم أن مراحل إعداد الصفقة العمومية وإجراءات إبرامها تدخل ضمن صلاحيات رئيس

البلدية، لكن لا أثر لهما من الناحية القانونية والعملية إلا بعد مرحلة اختيار متعاقد والبدء في

عملية التنفيذ، وهنا تحدد بوضوح مسؤوليته وأن أي تقصير فيها يعرضه للمساءلة القانونية،

لذا عليه بالقيام:

1- اختيار المتعاقد: لرئيس المجلس الحق في اختيار المتعاقد مع التحفظ بالأحكام المتعلقة بمعايير اختيار المتعاقدين حسب ما ورد بالمواد 46 و47 و111 من قانون الصفقات العمومية¹⁶، لأنه هو الهيئة المختصة والوحيدة للموافقة على الصفقة.

2- تنفيذ الصفقة: يقوم بإعطاء الأمر بالبدء في تنفيذ الصفقة، ويُبلغ الأمر ببدء الأشغال إلى المتعامل الذي رست عليه الصفقة، مع ملاحظة أنه عندما لا تدخل الصفقة حيز التنفيذ خلال مدة 06 أشهر التالية للحصول على تأشيرة لجنة صفقات البلدية، فإنه يتعين على رئيس المجلس إعادة تقديم الصفقة من جديد.

3- الاستلام: هو عملية تعترف من خلالها البلدية بالخدمات أو الأشغال المقدمة بدون تحفظات بعد التحقق من مطابقة الكمية والنوعية حسب ما هو متفق عليه في الصفقة.

وأخيرا نشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمتلك سلطات، وهي تعد امتيازات معترف بها في القانون الإداري التقليدي¹⁷، وتمثل في مراقبة التعديل الانفرادي، فسخ العقد والعقوبات، إن إحاطة العقود الإدارية عامة، بمثل هذه السلطات أو التدابير القصد منها تأمين سير المرافق العامة وإتباع المصلحة العامة، وأن اللجوء إلى بعض امتيازات السلطة العامة عند تنفيذ العقود لا يمنع المتضرر المتعاقد من اللجوء إلى القضاء.

الفرع الرابع: الإشراف على ميزانية البلدية.

تعد البلدية أحد الأشخاص الاعتبارية طبقا لنص المادة 49 من القانون المدني¹⁸، وباعتبار البلدية شخص معنوي فهذه الصفة تخول لها مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، حسب المواد 176 إلى 179 من قانون البلدية.

تعد ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

من خلال الميزانية يمكن للمجلس حق الموافقة على الميزانية، أو تعديلها أو رفضها، ويصوت على الميزانية الأولية لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها لتنفيذها ابتداء من 01 جانفي من السنة المفروض تنفيذها خلالها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها والتي يجب أن ترفق بنتائج الحساب الإداري من السنة المنصرمة طبقا لنص المادة 181 من القانون 10-11، ضمن هذا الإطار يقوم رئيس البلدية بما يلي:

- الإشراف على ميزانية البلدية.

- يقوم بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة للبلدية، وبهذه الصفة يتولى تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق، من خلال الإذن له بتسديد النفقات في حدود التقديرات المصنوت عليها من طرف المجلس البلدي، والمصادق عليها من طرف السلطة الوصية.
 - متابعة تطور مالية البلدية من خلال السهر على وضع المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها، وعلى إعداد ميزانية البلدية وتنفيذها.
 - يقوم بتقديم تقرير في حالة الاستعجال، واستعمال اعتماد النفقات الطارئة المقيدة في الميزانية عن طريق التحويل إلى المواد التي لم تزود بصورة كافية، ويستوجب عليه في هذه الحالة إخبار المجلس عن هذا الاستعجال.
 - إصدار جميع كشوفات الرسوم والتوزيعات الفرعية والأداءات إلى قابض البلدية، قصد التحصيل وتنفيذ هذه الكشوفات تنفيذ إجباري في مجال إعداد الميزانية.
 - يُقَدِّم الحسابات الخاصة بالسنة المالية المختومة قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية، ويتم ذلك بإيداع الحساب الإداري لدى مجلس المحاسبة أو أحد فروعها.
 - يضع جدول توزيع الرسم على التطهير بعد ضبطه في مداولة والمصادقة عليه.
 - يقدم كل نهاية سنة مالية حوصلة حساباته التي تسمى بالحساب الإداري للمجلس البلدي لمراقبتها ومناقشتها والمصادقة عليها.
- باختصار حسب المادتين 15 و23 من القانون 90-21، تتركز صلاحيات رئيس البلدية كأمر بالصرف في مجال الإشراف على الميزانية، في تنفيذها من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات والتصفية، وتنفيذها من حيث النفقات عن طريق إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف، وتسند هذه المهام للأمر بالصرف وتعرف بالمرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية.
- حسب المواد من 16 إلى 21 من نفس القانون يمكن حصر المهام المسندة للأمر بالصرف في تنفيذه للميزانية في الإثبات وهو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، وتصفية الإيرادات التي تسمح بتحديد وتحصيل الديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي.
- كل المراحل المذكورة سابقا هي عمليات إدارية، تتم بإجراءات ذات طابع إداري وهناك مرحلة أخيرة وهي مرحلة الدفع ويقوم بها المحاسب البلدي، وهي العملية المحاسبية الوحيدة في تنفيذ الميزانية، وتتم تحت مسؤولية القابض، يمكن للمحاسب أن يرفض تنفيذ الحوالة الصادرة عن رئيس المجلس، وفي حالة ما إذا رأى هذا الأخير أن الرفض غير مؤسس يمكن أن

يلجأ إلى طلب الدفع أو ما يعرف بالتسخير، وفي هذه الحالة تحول مسؤولية المحاسب على عاتق الأمر بالصرف في حالة ثبوت عدم شرعية النفقة، ويشترط في ذلك أن يرسل المحاسب خلال 10 أيام تقريراً تفصيلياً عن العملية للوزير المكلف بالمالية، غير أن هذا الحق ليس مطلقاً لرئيس المجلس، بحيث يمكن للمحاسب أن يرفض تنفيذ الميزانية بالأمر الصادر عن الأمر بالصرف، عندما يكون الرفض لعدم تبرير الإشهاد بالخدمة، أو عدم وجود اعتمادات أو سيولة مالية أو انعدام تأشيرة لجنة صفقات البلدية.

المبحث الثاني: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر للصرف

جعل المشرع الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وجعله قاعدة اللامركزية، ونتيجة لاعتبارات منها التاريخية ومنها السياسية، أبقى المشرع الجزائري هذا المجلس تحت الوصاية الدائمة للدولة ممثلة في شخص والي الولاية، بالإضافة لوجود رقابة سياسية أخرى قضائية وأخرى مالية، ما يهمننا في هذه الدراسة هو الرقابة المفروضة على رئيس البلدية التي نفضلها في:

المطلب الأول: الرقابة المالية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

لا تختلف الرقابة المالية عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري للبلدية¹⁹، فالهدف من فرضها هو حماية المال العام من أي إساءة في التسيير أو إهمال يؤدي لنتائج غير محمودة فيما بعد، وبما أن رئيس البلدية هو المسير الأول لماليتها كونه الأمر بالصرف، فخلال تسييره لها يخضع لعدة أنواع من الرقابة وهي:

الفرع الأول: الرقابة السابقة على تنفيذ ميزانية البلدية

هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني، فهي تمارس قَبْلَ تنفيذ ميزانية البلدية، وهذا ما يجعلها تحول دون الوقوع في الأخطاء، أطلق عليها البعض اسم "الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة"، تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، بهدف اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها قبل حدوثها، لكنها تؤدي لكثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات، وبالتالي تباطؤ في تسيير المرافق العامة²⁰.

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف، ولا يجوز الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة، تتم عمليات المراجعة والرقابة على جانب النفقات فقط فلا يتصور أن تتم على تحصيل إيرادات السنة وتتمارس من طرف

المحاسب العمومي والمراقب المالي، فهي إذن إجراء وقائي يهدف لمنع وقوع أي تجاوزات غير مشروع.

وستتطرق هنا لنوعي الرقابة السابقة لميزانية البلدية ضمن ما يلي :

أ: رقابة المراقب المالي: هذا النوع من الرقابة تحكمه نصوص المرسوم رقم 92-414 21 ، والمرسوم رقم 11-381 22 ، والقرار الوزاري المشترك 23 ، يمارس المراقب المالي رقابته على ميزانية البلدية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة 24 .

تعد هذه الرقابة من بين الوسائل التي تسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية، وتهدف لمنع ارتكاب المخالفات المالية التي تقع فيها الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، ويقوم في نهاية كل سنة مالية بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، يستعرض فيه كيفية تنفيذ الميزانية مع ذكر الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن وجدت، في مجال تطبيق التنظيم إضافة إلى المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وجميع الملاحظات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات وتعداد المستخدمين مع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية.

تخضع القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي والنفقات العمومية، سواء كانت مخصصة للتسيير أو للتجهيز يجب أن تخضع للرقابة المسبقة وذلك بالتحقق من صفة الأمر بالصرف ومن تطابق الالتزامات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما أنه يجب التحقق من توفر الاعتمادات المالية أو المناصب المالية اللازمة ومن التخصيص القانوني للنفقة (تسجيل النفقة في الباب الملائم، وفي المادة المعنية)، أيضا التحقق من تطابق المبلغ المحدد في الالتزام مع الوثائق الأخرى الملحقة بوثيقة الالتزام 25 .

ب: رقابة أمين الخزينة: هو أمين خزينة ما بين البلديات سعى سابقا بالقابض البلدي أو المحاسب العمومي، يتم تعيينه من طرف وزير المالية، ويقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم المكلف بحفظها مع إعداد حساب التسيير 26 .

يتمتع أمين الخزينة بصلاحيات الرقابة على تنفيذ الميزانية، إذ يطلب ملف النفقة المقدمة إليه للتحقق من مدى شرعيتها، وإذا تأكد من شرعيتها يقوم بوضع التأشيرة القابلة للدفع، مما

يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن بها، أما إذا تأكد من عدم شرعيتها يمكنه رفض القيام بالتسديد أو الدفع، ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض، لكي يجري عليها التسويات اللازمة وفي حالة ما رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة، يرفض أمين الخزينة وضع التأشير بصفة نهائية، ولكن سلطته ليست مطلقة هنا لأنه يمكن للأمر بالصرف استخدام إجراء التسخير تحت مسؤوليته مع إمكانية رفضه من طرف أمين الخزينة حسب المواد 57 و58 من القانون 90-21.

ومن خلال عملية الرقابة المالية يتم التأكد من سلامة العمليات المحاسبية المتعلقة بالأموال العامة، ومن صحة الدفاتر والسجلات والتأكد من عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة في الإنفاق، مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف، والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد والتأكد من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.

ج: رقابة المجلس الشعبي البلدي والسلطات الوصية: نصت المادة 178 من دستور 1996 المعدل على هذا النوع من الرقابة، فيقوم المنتخبين البلديين بمهمة الإشراف على تسيير الموارد البلدية والتعبير عن إرادة المواطنين، تمارس هذه الرقابة في حدود القانون إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على مستوى البلدية. فرقابة المجلس على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات وبين المجموع المالي لقسم التسيير والتجهيز والاستثمار، حسب النماذج المرفقة مع الميزانية وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها.

أما رقابة الوصاية الإدارية فتكون من خلال استخدام امتيازات وسلطات الرقابة من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية، فتقدم الإدارة المركزية تقريرا مرفقا بالاعتمادات المالية للهيئات الإدارية اللامركزية، إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، بالإضافة إلى حق الاطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي يقوم بها الوالي، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات والمداوات للسلطات الوصية للاطلاع عليها، ومراقبة مدى صحتها وعدم مخالفتها للقوانين والتنظيمات.

فالوصاية دورها هام في الرقابة على ميزانية البلدية من خلال قيامها بالمحافظة على ميزانية متوازنة تحقق أهدافها المرجوة، والتأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية المتمثلة في رئيس المجلس عن التشريعات القانونية، ولا يكون ذلك إلا من خلال سلطة

الوصاية وبالضبط آلية الحلول، والتي تعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة على البلدية، لسماحتها للسلطة الوصية بصفة استثنائية وفق إجراءات محددة قانونا بتسيير البلدية بطريقة مباشرة.

د: رقابة لجنة صفقات البلدية: يمكن لرئيس المجلس البلدي في إطار الرقابة الداخلية أن ينشئ لجنتين إحداها لفتح الأظرفة والثانية لتقويم العروض وتحليلها، ومما يلاحظ على كلمة الرقابة الداخلية أن المقصود بها أن تكون ذات فعالية ومستقلة، حتى نستطيع أن نقول أننا أمام رقابة، إلا أن تعيين أعضائها يكون من صلاحيات رئيس المجلس لوحده، وبالتالي كان من الأجدر للمشروع أن يحذف كلمة رقابة داخلية، ويعتبرها مجرد لجان لمساعدة الرئيس، لأنه لا يعقل أن يقوم رئيس البلدية بتشكيل لجان لمراقبته.

من مهام هذه اللجنة مراقبة الصفقة حيث تتوج أعمالها بمنح التأشيرة أو رفضها، إلا أننا نلاحظ فيما يخص مراقبة صفقات البلدية من طرف هذه اللجنة أنها غير فعالة، معدومة باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك الحق في اختيار المتعاقد مع التحفظ حول أحكام المتعلقة بمعايير اختيار المتعاقدين²⁷، لأن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة المختصة و الوحيدة للموافقة على الصفقة حتى تكون نهائية طبقا لما ورد بالمادة 04 من قانون الصفقات العمومية 15-247 .

ثم يقوم في المرحلة الثانية بمراقبة عمله في لجنة الصفقات البلدية التي يرأسها.

الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة على ميزانية البلدية

سميت باللاحقة لأنها تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة، وهي لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، ولكنها تشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين، وتأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات والمراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية للكشف عن المخالفات المالية المرتكبة، وقد تمتد لتشمل البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة، وهي تمارس من قبل أجهزة رقابية مختصة.

و سنتطرق هنا لنوعي الرقابة اللاحقة لميزانية البلدية في :

أ: رقابة مجلس المحاسبة: مجلس المحاسبة هو هيئة رقابية بعدية على أموال البلدية²⁸ ، هذه الرقابة لها طابعين إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها، في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني، يسمي البعض هذه الرقابة بالرقابة القضائية لأنها تعد

أسلوبا من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية البلدية، الهدف منها توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، حيث يقوم المجلس بتفحص الحسابات ويكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منه وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا، يعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل، فنص المادة 210 من قانون البلدية 10-11 على أنه " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول".

ومن بين الصلاحيات الموكلة للمجلس القيام بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها، وكذا تصفية حسابات البلديات وفقا للتشريع المعمول به، والقيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق، أو بالتنقل ميدانيا إن اقتضى الأمر ذلك، ويمكنه طلب الاطلاع على كل وثيقة من شأنها تسهيل المراقبة المعمقة للعمليات المالية والمحاسبية للمصالح والهيئات الخاضعة لمراقبته طبقا للمادة 30 من القانون 05-80، كما أن النتائج التي يصل إليها مجلس المحاسبة يطلع عليها رئيس المجلس البلدي، ولهذا الأخير تقديم أجوبة خاصة لنتائج المراقبة. المشرع في هذه المادة يقدم ضمانات كبيرة للمسيرين حتى يدافعوا عن أنفسهم بتقديم جميع التوضيحات قبل أي متابعة قضائية، والتي يرون أنها مناسبة لدفع المسؤولية عنهم أمام قضاة مجلس المحاسبة، وفي حالة وجود ممارسات يرى مجلس المحاسبة أنها وقائع جزائية يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا مباشرة ويخطر المعنيين وكذا السلطة التي يتبعونها.

ب: رقابة المفتشية العامة للمالية: تم إنشاء المفتشية سنة 1980²⁹، هي بمثابة رقابة إدارية لاحقة تمارس على ميزانية البلدية، توكل مهام الرقابة لمفتشين تابعين لوزارة المالية، عهد لها صلاحية المراقبة المالية على كافة المؤسسات بما فيها مصالح الدولة والجماعات العمومية واللامركزية وكل المؤسسات ذات الطابع الإداري والاقتصادي.

تمارس رقابة المفتشية على ميزانية البلدية بعد تنفيذها، من خلال الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، ومراقبة مدى تطابق المصاريف للاعتمادات الموجودة بكل بند

من بنود الميزانية، مع مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات بالإضافة إلى الرقابة على مستندات جميع العمليات المالية، وبأنها مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة، بالإضافة لفحص النظم المالية المعمول بها وتقديم الاقتراحات التي تراها ضرورية.

أهم اختصاصات المفتشية الرقابية هي قيامها بمهمة التحقيق، من خلال مراقبة تسيير الخزينة، والتحقق من الأرصدة والقيم وإجراء البحث فيما يخص العمليات التي تخضع للمحاسبة العمومية، إضافة إلى مهمة الدراسة بالتنسيق مع المصالح المعنية، تقوم بعملية التقييم الاقتصادي والمالي، وهي المذكورة بالمادة 04 من المرسوم 53-80³⁰.

المطلب الثاني : الرقابة غير المالية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

بالإضافة لخضوع رئيس البلدية للرقابة المالية، أوجد المشرع أنواع أخرى للرقابة عليه يمكن من خلالها الاطلاع على عمله وتوجيهه وهي التالي ذكرها:

الفرع الأول: الرقابة السياسية.

قبل صدور دستور 1989 والانتقال إلى التعددية الحزبية أي في ظل الحزب الواحد، كان رئيس المجلس البلدي يخضع لرقابة الحزب، إلا أنه حاليا أصبحت رقابة الحزب تتم بصفة غير مباشرة وتتمثل في توجيه الأعضاء وحثهم على الالتزام بسياسة الحزب ما استطاعوا في إطار ممارسة مهامهم، إلا أنه مع تنامي الوعي السياسي لدى الأوساط الشعبية تطورت وسائل التعبير، من الوسائل التقليدية المتمثلة في الوسائل السمعية البصرية والمكتوبة، إلى الاحتجاجات الجماهيرية والمظاهرات في الشوارع والاعتصام في الساحات العامة إلى غلق الطرق ومقرات البلديات، وكانت لهذه الظاهرة الجديدة في المجتمع الجزائري بالغ الأثر لما لها من ضغط على رؤساء البلديات كأشخاص أو كهيئات، وفي الحالات الأخرى المطالبة بلجان تحقيق إدارية تنتهي بإحالة رئيس البلدية على الجهات القضائية وما يترتب عن ذلك من آثار.

الفرع الثاني: الرقابة الشعبية

المقصود بها هي علاقة رئيس البلدية بالمواطنين، ومدى رضاهم على أدائه، وتتمثل الرقابة في حق المواطن في رقابة رئيس بلديته، وأكثر مظاهرها تتمثل أساسا، في حضور المواطن للجلسات العلنية، واطلاعه على نتائج أعمال المجلس إلى جانب أنه من حق المواطن أن

يستخرج نسخة من مداوات المجلس البلدي، إلا أن عدم اهتمام المواطن بهذه الصيغ من ممارسة حقه في الرقابة أو جهله لمثل هذه النصوص القانونية³¹ من جهة، ومن جهة أخرى عمل الهيئة التنفيذية البلدية على إهمال هذا النوع من العلاقة مع المواطنين وعدم إرساء قواعد واضحة في التعامل معهم في ظل الشفافية، خوفاً من مضايقات المواطنين، وبالتالي إبعادهم عن الاطلاع عن كيفية تسيير شؤونهم.

يجعل من هذا النوع من الرقابة يكاد يكون منعدماً إلا من القليل من المواطنين الذين يملكون وعياً وحساً مدنياً، خاصة أن الهدف من تدعيم هذه الرقابة من خلال ممارسة المواطن لها، يعطيه فرصة لتدارك جميع النقائص في تسيير المجلس وإعطائه فرصة للطعن سواء أمام الجهات الإدارية أو القضائية فيما يرى أنه مخالف للقانون.

كما أن توسيع الرقابة لا يتعارض مع استقلالية الشخص اللامركزي، عكس الرقابة القانونية التي قد تؤدي إلى الحد أو القضاء على استقلالية الشخص اللامركزي، وبالتالي تجنب جميع الأضرار التي عرقتها البلاد في الماضي، والتي قد تتكرر نتيجة غياب الاتصال بين البلدية والهيئة الناخبة، ويمكن لهم كذلك تقييم آراء ممثلهم ومدى تكفلهم بمشاكلهم، لأن الرقابة الفعلية من المواطن قد تؤدي إلى إعدام العمل الإداري الغير شرعي عن طريق دعوى الإلغاء.

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية

يخضع رئيس المجلس البلدي للرقابة الوصائية كباقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي، هذا مع الأخذ بالمركز القانوني لرئيس المجلس المتميز عن باقي الأعضاء. هذا التميز يظهر من ناحية الأزواج الوظيفي التي تكتسي صفة رئيس المجلس، فهو ممثل للبلدية وفي نفس الوقت ممثل للدولة، وبالتالي هذه الرقابة الوصائية تبسط على رئيس المجلس البلدي، إما على شخصه بصفته ممثلاً للدولة أو على أعماله المتمثلة في القرارات التي يصدرها أثناء ممارسة مهامه.

لهذا يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لعدة صور للرقابة تتميز بها ويمكن إجمالها

أساساً في :

❖ الإلغاء: حسب المادة 97 من قانون البلدية فإن القرارات الصادرة عن رئيس المجلس البلدي ذات الطابع التنظيمي، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد شهر من إيداعها لدى الوالي، الذي له حق النظر فيها، كما ألزمت المادة 98 من نفس القانون رئيس المجلس بإرسال كافة قراراته للوالي للمصادقة عليها خلال 48 ساعة، ويبدأ تاريخ الشهر المحدد لدخولها حيز التنفيذ من

تاريخ إرسالها للوالي، وفي حالة تبين أن القرار موضوع التنفيذ الصادر من رئيس البلدية مخالف للقانون أو يمس بالنظام العام، يأخذ الوالي المبادرة بإلغائه بقرار مسبب، أما في حالة الاستعجال أو الضرورة لرئيس المجلس أن يقوم بتنفيذ هذه القرارات في الحين، لكن بعد إعلام الوالي بذلك حسب المادة 99 من قانون البلدية، وما يلاحظ هو أن المادة 80 من القانون 90-08³²، كانت تشترط في حالة الاستعجال الحصول على إذن من الوالي قبل التنفيذ.

بالعودة لنص المادتين نجد أن المشرع عمد إلى التخفيف من سلطة الوالي الوصائية على رئيس المجلس حين اشترط الإعلام بدل الإذن، وذلك لمقتضيات الاستعجال التي تدعوا الإدارة للقيام بإجراء حال لا يحتاج التأخير، واشترط المادة 80 الحصول على إذن من الوالي قد يؤدي إلى ضياع الحقوق، فيمكن أن يأذن الوالي وقد يرى أن حالة الاستعجال غير قائمة فلا يمنح رئيس المجلس الإذن، مما قد يحدث أضرار وضياع حقوق، فهل يتحمل مسؤوليتها الوالي أو رئيس البلدية؟ مما يجعل وضع حالة الاستعجال هنا لا داعي لها، وهو ما تنبه له المشرع وتداركه في المادة 99 حين لم يقيد رئيس المجلس واشترط منه إعلام الوالي فقط، باعتباره سلطة وصية وليس الحصول على إذن، وهو يُعدُّ تخفيف للإجراءات عليه وإعطائه جانب من الحرية للتصرف، ورغم ذلك تبقى المادة 99 غامضة ومرنة³³.

◀ **الإيقاف:** في حالة ظهور أن القرار موضوع التنفيذ الصادر من رئيس البلدية، مخالف للقانون أو يمس بالنظام العام يقوم الوالي بأخذ المبادرة إما بإلغائه بقرار مسبب خلال مدة معينة، أو يأمر رئيس المجلس بتعليق تنفيذه بصورة مؤقتة إلى غاية إيجاد حل لتسوية هذا الخلاف.

◀ **الإذن المسبق:** يمكن للجهة الوصية أن تقرر مقدما بأن مشروع القرار المزمع اتخاذه من رئيس المجلس الشعبي البلدي، هو إجراء غير مخالف للقانون ولا يمس بالمصلحة العامة، لأنه أحيانا لا يستطيع اتخاذ القرارات اللازمة ما لم تحصل على إذن مسبق.

◀ **الحلول:** هو قيام الوالي بممارسة مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ بعض التزاماتها التي لم يقم بها لعجزه أو إهمالا منه، باعتبار أن رئيس البلدية ممثلا للدولة فهو مكلف بتنفيذ ونشر القوانين على مستوى إقليم البلدية وهي كثيرة كما يمكنه عدم تنفيذ أو الالتزام بتطبيق قانون أو تنظيم معين.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه ما مدى خطورة مثل هذا التصرف - الامتناع عن تنفيذ قانون أو تنظيم معين - على المصالح الجوهرية للدولة؟.

والجواب هنا أن الخطورة ستكون كبيرة جداً لأن مثل هذا الإشكال ما كانت الدولة لتتركه بدون حل، باعتبارها وهي تملك الوسائل القانونية والمادية، لضمان استمرار سير المرفق العام، والمظهر العملي لتطبيق هذه الفكرة والمتمثلة في حلول السلطة المركزية - الدولة - محل السلطة البلدية المتمثلة في رئيس البلدية في القيام بالعمل الذي امتنع عنه سواء كان عمداً أو إهمالاً، ويكون ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وقد ذكرها بالمواد 82 و 83 من قانون البلدية.

ورغم أن المشرع يهدف من وراء إعطاء سلطة الحلول للوالي كمثل للدولة يهدف استمرار سير المرفق العام، إلا أنه قيد هذه السلطة بأن يكون الحلول بنص صريح، وأن يكون التصرف محل الحلول الذي أمتنع عن تنفيذه رئيس البلدية ملزماً قانوناً، وأن تصدر السلطة إنذاراً للقيام بالعمل المطلوب قبل القيام بالحلول يحدد فيه الوقت اللازم للامتثال ويمتنع رئيس البلدية عن التنفيذ أو يلتزم الصمت حيال الإنذار فإذا فات هذا الوقت جاز للوصاية أن تحل محله.

الفرع الرابع : الرقابة القضائية.

الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية، إذا ثبت التجاوز أو الخرق للقوانين والتنظيمات، وعليه فإن جميع أعمال رئيس المجلس البلدي تكون خاضعة لرقابة القضاء، سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية أو قرارات تنفيذية لمداولات المجلس البلدي، وبالتالي فإن مسؤولية رئيس المجلس البلدي تكون على الأخطاء التي يرتكبها أثناء تسيير المرفق العام³⁴، سواء أثرت حولها نزاعات برفع الدعوى من طرف المواطنين أو المؤسسات التي لها مصالح تضررت من جراء هذه القرارات، وسواء دخلت حيز التنفيذ أو قبل تنفيذها- دعوى الإلغاء-، وسواء تم اكتشاف هذه الأخطاء من طرف الجهات الرقابية مفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة، وتم تكييفها على أنها خطأ يستوجب تحويلها للقضاء، ومن بين هذه المنازعات التي قد تثار هي المنازعات عقارية، أو منازعات الصفقات العمومية، أو المنازعات المتعلقة بتسريح العمال والموظفين.

وقد أقر المشرع بقانون البلدية بمسؤوليتها عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس مجلسها مع إمكانية رجوع البلدية على رئيسها في حالة ارتكابه لخطأ شخصي، وعليه في حالة عدم احترام القوانين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون قراراته قابلة للإلغاء من طرف السلطة

الوصية ، كما قد تكون محلا لدعوى تجاوز السلطة أو دعوى التعويض عن الضرر الذي يسببه أي نشاط أو عمل إداري للمواطن.

خاتمة:

حدد القانون رقم 90-21 الأمرين بالصرف في مادته الأولى ومن ضمنهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو يعتبر مسؤولا مدنيا وجزائيا ومسؤوليته هنا تعتبر شخصية، وخضوعه للرقابة وتحقيقات المؤسسات والأجهزة المؤهلة يكون بنص القانون.

إن المهام المنوطة برئيس البلدية في تسيير البلدية متعددة ومتنوعة، يمارسها أحيانا كمثل للبلدية وأحيانا أخرى كمثل للدولة، وبالنظر لأهمية تلك المهام منحت له صفة الأمر بالصرف لتسهيل عمله والتخفيف من أعباء الوصاية الإدارية على أعماله، لكن وبالنظر لخطورة هذه الآلية كان لا بد من خلق رقابة عليه وتنظيمها بحث لا تعرقل عمله بل تساهم في حمايته من أي انزلاق قد يقع فيه، ومن جهة ثانية للرقابة المفروضة على رئيس البلدية كأمر بالصرف أهمية كبيرة في الحفاظ على المال العام، لكن في نفس الوقت ورغم هذه الرقابة الصارمة المطبقة على المال العام، إلا أنها لم تستطع أن تحد من الفساد المالي.

ويمكن توجيه ملاحظة مهمة وهي أنه تم ربط مهام رئيس المجلس البلدي بمهام الوالي وجعله يسير في فلكه، وكل محاولة للابتعاد عن تعليمات السلطة الوصية تجعل رئيس المجلس عرضه لإنهاء مهامه، لأن السلطة المركزية أشاعت نوع من عدم الثقة بين الهيئة التنفيذية والمجلس البلدي وذلك بإبقاء البلدية بدون استقلالية مالية حقيقية وذلك حتى تتمكن السلطة المركزية من جعل البلديات تظهر عاجزة، وبالتالي تصبح خاضعة وتابعة لإرادة وإدارة الدولة.

النتائج: من أهم النتائج التي خلصت إليها في هذه الورقة البحثية نذكر:

أ. الرقابة المفروضة على رئيس البلدية كأمر بالصرف مساوية وموازية لسلطاته كأمر بالصرف.
ب. تنوع صور الرقابة تحد وتكبح عمل رئيس المجلس وتجعله عاجز عن أداء مهامه باستقلالية.
التوصيات: بالنسبة لأهم ما يمكن ذكره في الأخير من توصيات حول مهام رئيس المجلس كأمر بالصرف وحدود ممارسته لتلك السلطة، هو تأكيد أن رئيس المجلس ممثل المواطنين المحليين فهو معبر عن إرادتهم ولديه الدراية الكافية بالنقائص المختلفة التي تشتكي منها البلدية وبالتالي

منحه سلطة الأمر بالصرف من جهة وتكثيف الرقابة عليه من جهة أخرى يعد كبح وعرقلة لسلطة محلية منتخبة وعرقلة لسلطة محلية منتخبة مجسدة لإرادة المواطنين المحليين. لهذا نوصي بضرورة التخفيف من تلك الأنواع المختلفة للرقابة مع توفير ضمانات مختلفة لإبقاء رئيس المجلس يمارس مهامه ضمن أطر المشروعية.

الهوامش:

- ¹: قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15/08/1990 يتضمن قانون المحاسبة العمومية (ج.ر.ج. رقم 90/35).
- ²: مرسوم تنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 07/09/1991، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، (ج.ر.ج. رقم 91/43).
- ³ : تنص المادة 81 من قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية (ج.ر.ج. رقم 11/37) على ما يلي " ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف".
- ⁴ : Ministère de finances, (2007), manuel de procédure d'exécution des recettes et des dépenses publiques, (DGC), p07.
- ⁵ :- تنص المادة 15 على ما يلي " يتم تنفيذ الميزانيات والعمليات المالية:
- من حيث الإيرادات عن طريق إجراءات الإثبات والتصفية والتحصيل.
- من حيث النفقات عن طريق إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات والدفع".
- تنص المادة 16 على ما يلي " يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي".
- تنص المادة 17 على ما يلي " تسمح تصفية الإيرادات ، بتحديد المبلغ الصحيح المدينون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي ، والأمر بتحصيلها".
- تنص المادة 18 على ما يلي "يعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام الديون العمومية".
- تنص المادة 19 على ما يلي " يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".
- تنص المادة 20 على ما يلي " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية".
- تنص المادة 21 على ما يلي " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية".
- تنص المادة 22 على ما يلي " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام الدين العمومي".
- ⁶ : يوسف جيلالي ، (2016)، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري ، مجلة القانون ، العدد 06، معهد العلوم القانونية و الإدارية بـغليزان، ص 86.
- ⁷ : يوسف جيلالي ، نفس المرجع، ص 80.
- ⁸ : تنص المادة 32 من القانون 90-21 على ما يلي "الأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا و جزائيا على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية وبهده الصفة فهم مسؤولون شخصا على مسك جرد للممتلكات المنقولة و العقارية المكتسبة أو المخصصة له".
- ⁹ : بوشامي نجلاء، (2007/2006) المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية-المبدأ والتطبيق- ، رسالة ماجستير، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الإخوة منتوري بقسنطينة، ص 171.

10 : تنص المادة 82 من قانون البلدية 10-11 على ما يلي " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.

ويجب عليه، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها،
- إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية،
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا،
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها،
- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط،
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة،
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية،
- السهر على المحافظة على الأرشيف،
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية".

11: مرسوم تنفيذي 85-59 مؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال والإدارات والمؤسسات العمومية (ج.ج.ج.ج 85/13).

12 :Zahia Moussa, (1998), **les finances locales, une tentative d'approche**, annales , U.R.A.M.A, Université Mentoure, P 33.

13 :Ahmed Saaid,(1993) ,**la fiscalité collectives locales bilan et perspectives**, étude d'obtention d'un diplôme supérieur de finance, institut national de finance Kolea, p 11.

14: بالعودة لأحكام قانون البلدية 10-11 خاصة نص المادة 71 منه نجد أنها تنص على أنه يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، المتوفي أو المستقيل أو المتخلي على المنصب أو محل مانع قانوني خلال 10 أيام على الأكثر حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 من نفس القانون ، و بالتالي فإن حالات الاستخلاف محددة على سبيل الحصر في 04 حالات لا غير هي : الوفاة ، الاستقالة ، التخلي عن المنصب ، وجود مانع قانوني، أما المادة 72 من نفس القانون فقد نظمت حالات الاستخلاف في حالة حدوث مانع مؤقت و نظمت المادة 73 حالة الاستقالة و كيفياتها أما حالة التخلي عن المنصب فقد نظمتها المادتين 74 و 75 .
ومنه يمكن القول أن المشرع من خلال النصوص السابقة يكون قد حسم في مصير آلية سحب الثقة التي كان معمول بها ضمن أحكام قانون البلدية 89-08 المؤرخ في 07/04/1990 (ج.ج.ج.ج رقم 90/15)، حيث أنهى حالات سحب الثقة و الانسداد في سير المجالس الشعبية البلدية التي طالما عانت منها تلك المجالس خلال السنوات السابقة في ظل القانون القديم 89-08، التي كانت تناولت نص المادة 51 منه على أن يعوض المجلس الشعبي البلدي الرئيس المتوفي، أو المستقيل، أو المقصى، أو المقال بمنتخب من بين أعضاء قائمته .

ورغم أن سحب الثقة لم يعد منصوص عليها في قانون البلدية 10-11 إلا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غالبا يقوم بالاستقالة أو يتم إيقافه عن ممارسة مهامه تحت ضغط سحب الثقة من قبل المنتخبين.

15 : حنيش أحمد ،(2014)، **الرقابة على الإنفاق العام كآلية لتحديد المسؤوليات والمحافظة على المال العام** ، مجلة الاقتصاد الجديد ، العدد 11 –المجلد 02 ، ص 285.

16: مرسوم رئاسي رقم 15-247 ، مؤرخ في 16/09/2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،(ج.ج.ج.ج 15/50).

17: أحمد محيو، (1996)، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، ترجمة محمد عرب صصيلا، ص

¹⁸: تنص المادة 49 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26/12/1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم على ما يلي "

الأشخاص الاعتبارية هي:

- الدولة والولاية والبلدية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- الشركات المدنية والتجارية.

- الجمعيات والمؤسسات.

-الوقف.

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

¹⁹: زاهر عبد الرحيم عاطف، (2009)، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، الطبعة الأولى، الأردن، ص 105.

²⁰: دحماني سمراني و هشام بن حميدة، (2017)، الرقابة القبلية لنفقات البلدية وترشيد الإنفاق العام، مجلة معارف، السنة 12، العدد 23، ص 255 وما يلها.

²¹: هذا النوع من الرقابة تحكمه نصوص المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها -المعدل والمتمم- (ج.ر.ج.ج 82/92)، والمرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بالمصالح المراقبة المالية (ج.ر.ج.ج 64/11)، والقرار الوزاري المشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 09/05/2010 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات (ج.ر.ج.ج رقم 37/10).

²²: مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بالمصالح المراقبة المالية (ج.ر.ج.ج 64/11).

²³: قرار وزاري مشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 09/05/2010 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات (ج.ر.ج.ج رقم 37/10).

²⁴: بوحميده عطاء الله، (2011/2012)، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، (أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، ص 69).

²⁵: عبد الجليل دبابي و محفوظ برحمان، (2019)، هيئات الرقابة على الإدارة المالية للبلديات، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 10، العدد 03، ص 914.

²⁶: بلعباس بلعباس، (2002/2003)، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، (رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر)، ص 153.

²⁷: تنص المادّة 76 من قانون الصفقات العمومية 15-247 على ما يلي " تختص المصلحة المتعاقدة، باختيار المتعاقد، مع مراعاة تطبيق أحكام الفصل الخامس من هذا المرسوم المتعلق برقابة الصفقات ".

²⁸: قانون رقم 80-05 مؤرخ في 01/03/1980 يتعلق بمجلس المحاسبة (ج.ر.ج.ج رقم 20/80).

²⁹: مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية (ج.ر.ج.ج رقم 10/80).

³⁰: تنص المادة 04 من المرسوم 80-53 على ما يلي " تمارس المفتشية العامة للمالية وظيفة المراقبة بواسطة مفتشين عاميين للمالية ومفتشين للمالية ومفتشين مساعدين ، يشار إليهم فيما يلي بكلمة (المفتشين).وتتمثل هذه المراقبة في مهام المراجعة أو التحقيق .."

³¹: مرسوم رئاسي رقم 88-131 مؤرخ في 04/07/1988 المتضمن العلاقات بين الإدارة والمواطن (ج.ر.ج.ج رقم 27/88).

³²: قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية (ج.ر.ج.ج 15/90) معدل ومتمم بأمر رقم 05-03 مؤرخ في 18/07/2005 (ج.ر.ج.ج رقم 50/05).

³³: ملياني صليحة، (2016)، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولاية، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، ص 166.

³⁴: بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص 163.