الدكتورة: حجيمي حميدة

الرقابة الإدارية
على البلديات في الجزائر

العلمية للنشر والإشهار

فـــــــهرس المحتويـــــــــات

مقدمة 03

الباب الأول: الرقابة الإدارية على البلدية من المستوى العمودي..... 13

الفصل الأول/الرقابة الإدارية لرئيس الجمهورية،الوزير الأول أو رئيس الحكومة ووزير الداخلية على البلدية 16

المبحث الأول/ الأساس الفقهي والقانوني للرقابة الإدارية..... 17

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية..... 17

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية وأهدافها..... 18

أولا/تعريف الرقابة الإدارية 18

ثانيا/أهداف الرقابة الإدارية 20

الفرع الثاني: مبادئ نجاح وفعالية الرقابة الإدارية 25

أولا/مبدأ الموضوعية، الدقة والواقعية 25

ثانيا/مبدأ قبول الرقابة من طرف العاملين والحافز الذاتي 25

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية وأساسها الدستوري 27

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الرئاسية 28

أولا/تعريف الرقابة الرئاسية..... 28

ثانيا/سلطات الرئيس على الشخص المرؤوس وأعماله..... 30

الفرع الثاني /مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية..... 30

أولا/تعريف الرقابة الإدارية الوصائية وتمييزها عن غيرها من الأنظمة..... 34

ثانيا/خصائص ،أهداف ومبررات الوصاية الإدارية..... 40

الفرع الثالث/ الأساس الدستوري للرقابة الإدارية على البلدية..... 43

أولا/الرقابة الإدارية في دستور 1963، الميثاق الوطني ودستور 1976 44

ثانيا/الرقابة الإدارية في ظل دستور 1989 والتعديلات الدستورية إلى غاية سنة 2020..... 48

المبحث الثاني/ الآليات الرقابية لرئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة ووزير الداخلية 53

المطلب الأول/السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة والمفتشيات العامة المنشأة..... 53

الفرع الأول/السلطات الإدارية لرئيس الجمهورية والمفتشية العامة المنشأة لديه..... 53

أولا/سلطة التعيين..... 54

ثانيا/السلطة التنظيمية..... 55
ثالثا/إحداث المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية..... 57
الفرع الثاني/السلطات الإدارية للوزير الأول والمفتشية العامة المنشاة لديه..... 58
أولا/سلطة التعيين وممارسة السلطة التنظيمية 60
ثانيا/السهر على حسن سير الإدارة العمومية..... 60
ثالثا/ رقابة الوزير الأول للجماعات الإقليمية بموجب المفتشية العامة..... 62
المطلب الثاني: تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والدور الرقابي للمفتشية العامة 65
الفرع الأول: تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية..... 67
أولا/ الأمين العام للوزارة ورئيس الديوان..... 67
ثانيا/ مديريات الوزارة..... 67
الفرع الثاني/ مهام المفتشية العامة لوزارة الداخلية: التفتيش، الرقابة والتقييم..... 70
أولا/طريقة سير عملها..... 71
ثانيا/زيارات تفقدية لرقابة وتقييم مصالح إدارة البلدية..... 71
المطلب الثالث: مهام وزير الداخلية في الرقابة والمتابعة والتقييم 73
الفرع الأول: سلطات وزير الداخلية: رئاسية، تنظيمية في حدود القانون وسلطة وصائية 74
أولا/السلطة الرئاسية أو التسلسلية..... 75
ثانيا/السلطة التنظيمية 76
ثالثا/السلطة الوصائية 76
الفرع الثاني: تكليف وزير الداخلية في مجال الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية..... 78
أولا/متابعة سير الإنتخابات المحلية ونشاط ووضعية المنتخبين 78
ثانيا/رقابة تسيير المستخدمين المحليين وتثمينهم 83
الفرع الثالث: تكليف وزير الداخلية في مجال رقابة التسيير المالي لميزانية البلدية والتنمية المحلية 86
أولا/تعليمات تخص رقابة التسيير المالي 86
ثانيا/ الرقابة في مجال التنمية المحلية 88
الفصل الثاني: رقابة هيئات عدم التركيز الإداري على البلدية: مباشرة وصارمة... 92
المبحث الأول: رقابة الوالي على هيئة المداولة للبلدية..... 92

المطلب الأول/رقابة الوالي على البلديات بموجب أجهزة الإدارة العامة للولاية..... 93
الفرع الأول/سلطات الوالي على مستوى الولاية..... 93
أولا/ سلطات الوالي بصفته ممثل للدولة..... 94
ثانيا/ سلطات الوالي بصفته ممثل للولاية..... 95
الفرع الثاني/الرقابة الإدارية لرئيس الدائرة والوالي المنتدب..... 97
أولا/صلاحيات رئيس الدائرة إتجاه البلدية..... 98
ثانيا/صلاحيات الوالي المنتدب للدائرة الإدارية..... 100
الفرع الثالث/ رقابة مديريتي التنظيم والإدارة المحلية والمفتشية العامة في الولاية... 103
أولا/ مديرية التنظيم والشؤون العامة..... 103
ثانيا/مديرية الإدارة المحلية..... 104
ثالثا/المفتشية العامة في الولاية..... 106
المطلب الثاني: الوصاية على أعضاء هيئة المداولة والمجلس ككل..... 109
الفرع الأول: الإيقاف أو إنهاء مهام المنتخب وإلزامية إستخلافه..... 109
أولا/إيقاف المنتخب قد يصل إلى حد الإقصاء..... 110
ثانيا/إستقالة المنتخب وإنهاء المهام..... 116
ثالثا/إستخلاف المنتخب البلدي الذي زالت صفته..... 122
الفرع الثاني/حصر وتعدد حالات حل المجلس والنتائج المترتبة عنه..... 124
أولا/حصر حالات حل المجلس الشعبي البلدي..... 124
ثانيا/ آداة ونتائج حل المجلس الشعبي البلدي..... 129
المبحث الثاني: سلطة الوصاية على أعمال هيئتي البلدية والضمانات القانونية في ذلك..... 133
المطلب الأول: سلطة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي: رقابة صارمة 134
الفرع الأول: الإجراءات الرقابية على المداولات في المرحلة التحضيرية وقبل تنفيذها..... 134
أولا/الرقابة الوصائية على المداولة في المرحلة التحضيرية..... 134
ثانيا/ الرقابة الوصائية على المداولة في مرحلة التنفيذ..... 135
الفرع الثاني: رقابة الوالي كيفية تسيير ملفات مستخدمي البلدية..... 151
أولا/المسح الضوئي للملفات ووضع نظام البصمة الإلكترونية حيز التنفيذ..... 151
ثانيا/تعليمات صدرمة بخصوص أسلوب الخدمة العمومية..... 152
المطلب الثاني/سلطة حلول الوالي والضمانات الممنوحة..... 154
الفرع الأول/ سلطة حلول الوالي..... 154

أولا/ الجهة المكلفة لممارسة سلطة الحلول ومجالاته..... 154
ثانيا/ الشروط والإجراءات اللازمة لإتخاذ سلطة الحلول..... 158
الفرع الثاني / الضمانات القانونية الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي..... 160
أولا/ إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري..... 162
ثانيا/ إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي رفع دعوى قضائية..... 164
خلاصة الباب الأول..... 172
الباب الثاني: الرقابة الإدارية على البلدية من المستوى الأفقي 175
الفصل الأول /رقابة هيئات الوظيفة العمومية والهيئات التابعة لوزارة المالية 175
المبحث الأول: الرقابة الصارمة لهيئات الوظيفة العمومية..... 176
المطلب الأول: رقابة الأجهزة المركزية والمحلية للوظيفة العمومية..... 177
الفرع الأول: الهيكل المركزي والمديرية العامة للوظيفة العمومية..... 178
أولا/الهيكل المركزي للوظيفة العمومية..... 178
ثانيا/رقابة المديرية العامة للوظيفة العمومية..... 179
الفرع الثاني: الرقابة المباشرة للمفتشية العامة للوظيفة العمومية 184
أولا/ضبط المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية للبلدية والمصادقة عليه..... 185
ثانيا/رقابة جميع مراحل عمليات التوظيف..... 187
ثالثا/بطلان مفتشية الوظيفة العمومية لمسابقات التوظيف..... 191
المطلب الثاني/رقابة لجان الطعن الولائية لقرارات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء 193
الفرع الأول/اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء..... 193
أولا/تعريف اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء..... 194
ثانيا/إختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء..... 194
الفرع الثاني/لجنة الطعن الولائية حماية لموظفي البلدية..... 195
أولا/ كيفية إنشاء وتشكيل لجان الطعن..... 195
ثانيا/صلاحيات لجان الطعن..... 197
المطلب الثالث: طبيعة رقابة هيئات الوظيفة العمومية وتأثيرها على تسيير الموارد البشرية للبلدية..... 200
الفرع الأول: طبيعة رقابة هيئات الوظيفة العمومية..... 200
أولا/تعريف الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة..... 200
ثانيا/إستمرارية تطبيق الرقابة السابقة على قرارات مستخدمي البلديات..... 201
الفرع الثاني:تأثير الرقابة السابقة لهيئات الوظيفة العمومية..... 204

أولا/ضمان إحترام مبدأ المساواة في التوظيف..... 204
ثانيا/ضمان تحقيق مبدأ مشروعية القرارات..... 205
ثالثا/التأثير السلبي للرقابة السابقة لهيئات الوظيفة العمومية..... 206
المبحث الثاني/الرقابة الصارمة للمراقب المالي على تنفيذ نفقات البلدية..... 207
المطلب الأول /الأساس القانوني و الصلاحيات الرقابية للمراقب المالي..... 208
الفرع الأول/ الأساس القانوني لرقابة المراقب المالي..... 209
أولا/الرقابة المالية المحلية قبل صدور قانون21/90..... 209
ثانيا/تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية..... 211
الفرع الثاني/الصلاحيات الرقابية للمراقب المالي: رقابة صارمة على تنفيذ النفقة... 213
أولا/رقابة مشاريع القرارات والوثائق المتضمنة إلتزاما بالنفقات..... 212
ثانيا/شروط وضع تأشيرة المراقب المالي..... 217
المطلب الثاني: النتيجة الرقابية للمراقب المالي والضمانات الممنوحة..... 219
الفرع الأول: رفض منح التأشيرة..... 219
أولا/الرفض المؤقت..... 219
ثانيا/الرفض النهائي..... 221
الفرع الثاني/الضمانات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي..... 222
أولا/تحديد آجال دراسة ملف الإلتزام والزامية الإطلاع على أسباب الرفض..... 222
ثانيا/إمكانية التغاضي في حالة الرفض النهائي..... 225
الفرع الثالث/تقييم رقابة المراقب المالي على الإنفاق العام المحلي..... 230
أولا/فترة منح التأشيرة تعيق تنفيذ السياسة المحلية (قلة المراقبين الماليين)..... 230
ثانيا/رقابة وقائية للآمر بالصرف والمال العام..... 232
المبحث الثالث: رقابة المحاسب العمومي خلال مرحلة تنفيذ نفقات البلدية..... 234
المطلب الأول: تدخل أمين خزينة البلدية..... 235
الفرع الأول: تعريف المحاسب العمومي وكيفية تعيينه..... 235
أولا/تعريف المحاسب العمومي..... 235
ثانيا/تعيين المحاسب العمومي..... 235
الفرع الثاني/ العناصر الواجب التأكد منها من طرف أمين خزينة البلدية قبل دفع النفقة..... 237
أولا/إجراءات تنفيذ النفقة..... 237
ثالثا/عناصر مشتركة خاضعة لرقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي..... 238
المطلب الثاني: تقييد سلطة أمين خزينة البلدية والمسؤولية الملقاة على عاتقه..... 239

الفرع الأول: حق رئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تسخير أمين خزينة البلدية... 240
أولا/تعريف إجراء التسخير..... 240
ثانيا/شروط الإمتثال لإجراء التسخير..... 240
الفرع الثاني/ مسؤولية أمين خزينة البلدية..... 241
أولا/المسؤولية الشخصية والمالية..... 242
ثانيا/المسؤولية عن عمل الغير..... 244
الفصل الثاني: الرقابة البعدية على أعمال البلدية و التدابير المستحدثة..... 246
المبحث الأول: مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة البعدية على أعمال البلدية..... 246
المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة وصلاحياته..... 247
الفرع الأول:الطبيعة المزدوجة لمجلس المحاسبة ومجال تدخله..... 246
أولا/تشكيلة مجلس المحاسبة تحدد طبيعته المزدوجة..... 248
ثانيا/مجال تدخل مجلس المحاسبة..... 252
الفرع الثاني: برنامج النشاط والمخالفات الماليةالتي يعاقب عليها مجلس المحاسبة... 253
أولا/برنامج نشاط مجلس المحاسبة..... 253
ثانيا/تعداد المخالفات المالية التي يعاقب عليها مجلس المحاسبة..... 254
الفرع الثالث/صلاحيات مجلس المحاسبة ومراحل سير عمله..... 255
أولا/الرقابة المباشرة لتسيير الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين..... 256
ثانيا/الإطلاع على الوثائق ونتائج عمليات المراقبة وسلطة التحري..... 257
ثالثا/ مراقبة ميزانية الجماعات الإقليمية والمؤسسات ذات الطابع الإداري..... 259
المطلب الثاني: النتائج الرقابية لمجلس المحاسبة وطرق الطعن فيها..... 262
الفرع الأول: التوصيات والإقتراحات والقرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة.... 262
أولا/التوصيات والإقتراحات..... 264
ثانيا/القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة..... 269
الفرع الثاني: طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة..... 271
أولا/الطعن في قرارات الأجهزة الإدارية المكلفة بالتصفية أو المراجعة الداخلية..... 271
ثانيا/الطعن بالمراجعة والطعن بالإستئناف..... 271
ثالثا/الطعن بالنقض لدى مجلس الدولة..... 273
المبحث الثاني: المفتشية العامة للمالية والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته..... 275
المطلب الأول: صلاحيات المفتشية العامة للمالية ونتائج عملها..... 277
الفرع الأول: صلاحيات المفتشية العامة للمالية ومفتشياتها الجهوية..... 277

أولا/صلاحيات المفتشية العامة للمالية 277
ثانيا/رقابة المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية على البلديات..... 280
الفرع الثاني: إلتزامات وضمانات محددة لمسؤولي المصالح إتجاه المفتشية العامة للمالية..... 281
أولا/إلتزامات محددة لمسؤولي المصالح خلال العملية الرقابية..... 281
ثانيا/ضمانات محددة لمسؤولي المصالح خلال العملية الرقابية..... 282
الفرع الثالث: تدابير وقائية مرنة تصدر عن المفتشية العامة للمالية..... 284
أولا/عمليات رقابية بطلب من السلطة المؤهلة..... 284
ثانيا/تلاشي تطبيق الفجائية أثناء عمليات التفتيش..... 283
ثالثا/عدم فرض عقوبات وعوائق على مستوى إتخاذ القرارات..... 285
المطلب الثاني: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: ترقية إلى مؤسسة رقابية..... 288
الفرع الأول: الإستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته..... 292
أولا/تبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للسلطة التنفيذية..... 292
ثانيا/تشكيلة الهيئة ومهامها..... 293
الفرع الثاني: الآليات الرقابية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على الجماعات الإقليمية..... 296
أولا/التصريح بممتلكات المنتخبين المحليين..... 297
ثانيا/تصريح الأعوان العموميين للإدارة الإقليمية بممتلكاتهم..... 300
خلاصة الباب الثاني..... 300
الخاتمة..... 309
قائمة المصادر والمراجع..... 321