



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الجبالي بونعامه خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون إداري

بإشراف الاستاذ :

رواب جمال

إعداد الطلبة(ة):

لخضر بوراس

فائزة شرابطة

لجنة المناقشة:

(1) الأستاذة: سعاد طيبي..... رئيسا.

(2) الأستاذ: جمال رواب..... مشرفا و مقرا.

(3) الأستاذ: أحمد عبادة..... مقرا.

تاريخ المناقشة : 22 جوان 2019

السنة الجامعية: 2019/2018

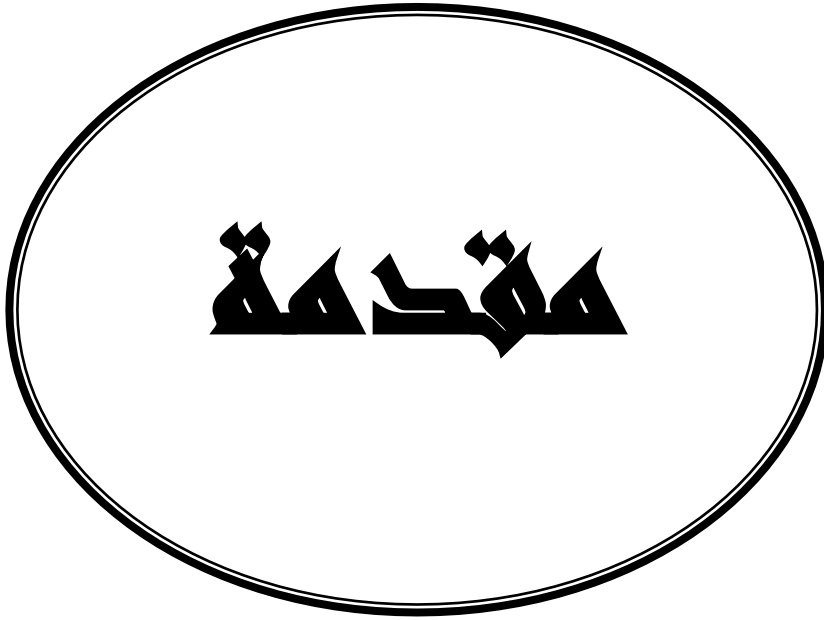
شكر وعرفان

الحمد لله استكمالاً لنعمة واستتماماً لفضله ، فإنه خير من
خزن وأفضل من وزنوبعد :
تحية وإجلال لعائلي الكريمة ، التي ألهمتني أسباب النجاح
والتفوق .

الشكر الصادق والثناء الحسن للأستاذ الدكتور رواب جمال لقبوله
الإشراف على هذه المذكرة رغم كافة المسؤوليات التي تقع على عاتقه .
كما أتقدم بالشكر الجزيل للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة
الذين سيشفرونني بقراءة هذا البحث إن شاء الله وكلي أمل أن يجدوا فيه
جهداً مقبولاً ، ومن خلالهم الشكر موصول لكافة أساتذة جامعة الجبيلي
بوعامة بخميس مليانة وعلى رأسهم عميدة كلية الحقوق الدكتورة طيبي سعاد .
وفي الأخير لا يفوتني أن أرفع شكري وامتناني لجميع من ساهم في تقديم
يد العون والمساعدة من قريب أو من بعيد لانجاز هذا العمل .



2019



إن تغير وظائف الدولة المتواصل نتيجة اتساعها الجغرافي و البشري و التحول في طبيعة الاحتياجات لمواطنيها و الوسائل اللازمة و الضرورية لتلبية هذه الاحتياجات المشتركة إضافة إلى ظهور إيديولوجيات مختلفة ، يعد من العوامل الرئيسية التي أدت إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري ، الذي تتحكم و تنظم الدولة بواسطته إقليمها و النشاطات القائمة فيه لتحقيق أهدافها. حيث يتم ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد هيئاتها الإدارية و بيان تشكيلاتها إضافة إلى تحديد اختصاصاتها و كيفية ممارستها . وتتبع الدولة في ذلك احد الأسلوبين و هما أسلوب المركزية الإدارية أو أسلوب اللامركزية الإدارية.

فالتنظيم الإداري في أي دولة يبنى على أجهزة و إدارات مركزية و أخرى لامركزية مهما كان النظام السياسي و الاقتصادي السائد فيها . و إن اختلاف الأنظمة بين الدول يكمن في مدى الأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية حيث يراعى في ذلك للمعايير السائدة فيها في كل من المجال السياسي ، الاقتصادي ، الاجتماعي و الثقافي.

و يعني النظام الإداري المركزي حصر الوظيفة الإدارية و تجميعها في يد سلطة واحدة تتفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثلها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها ، أما النظام الإداري اللامركزي فيقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية و بعض المهام الاجتماعية و الاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم ، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون .

و هذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بهدف الحرص على احترام القانون فقط،¹ و تحاول معظم الدول المزج بين هذين النظامين ، فالنظام المركزي يحافظ على تماسك الدولة ووحدها ، في حين تشرك اللامركزية الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية في ممارسة وظيفتها الإدارية في حدود جغرافية معينة حدود جغرافية معينة .

فمع استحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني و في ظل اختلاق الاحتياجات و الأولويات ، الأمر الذي أدى إلى ضرورة ترك المبادرة للهيئات المحلية فاللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين و هما اللامركزية المرفقية و اللامركزية الإقليمية، حيث تعد هذه الأخيرة ذات أهمية كبيرة في أي نظام إداري لأي دولة ، كما هو الحال في نظام دولتنا الحبيبة الجزائر . إذ تبنى و تتطور على أساس دستوري في شكل الإدارة المحلية ، و مثال ذلك ما جاء في المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 حيث نصت على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي : البلدية و الولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية.

و قد أخذت الإدارة المحلية عدة تسميات وفقا لمدلولات كل منها، فسمية بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية و سميت بالجماعات المحلية من كونها عبارة عن منطقة ناتجة عن تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تظم مجموعة سكانية معينة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية.

و إن المتتبع لنشأة الجماعات المحلية يجد أنها تعود إلى عوامل سياسية باعتبار الديمقراطية المحلية خطوة نحو تجسيد الديمقراطية الوطنية ، و عوامل اجتماعية من خلال خلق روح التعاون بين السكان المحليين وتشجيع مساهمتهم في تنمية مجتمعهم ، و عوامل اقتصادية تتمثل في تخفيف الأعباء الاقتصادية على السلطة المركزية .

¹ - عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009 ، ص 102 .

فالتنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي كان من أولى اهتمامات النظام القائم في الجزائر منذ الاستعمار ، فقد ورثته الجزائر عن العهد الاستعماري ثم أدخلت عليه إصلاحات بعد صدور ميثاق البلدية في أكتوبر 1966 و ميثاق الولاية في 26 مارس 1969 ، وتطبيقا لهما تم إصدار قانون البلدية رقم 24/67 في 18 جانفي سنة 1967 و قانون الولاية رقم 38/69 ي 23 ماي 1969 وهذا في فترة الحزب الواحد، ثم شهدت الجزائر بعد ذلك عدة أحداث و تغيرات مست جميع الجوانب السياسية ، الاقتصادية و الاجتماعية للدولة ، حيث تم إقرار نظام التعددية السياسية إذ عدل الدستور سنة 1989 و تمت مراجعة القوانين و منها قانوني البلدية والولاية فصدر القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية و ظل الأمر على ما هو عليه إلى غاية صدور آخر قانون بلدي رقم 10/11 و آخر قانون ولائي رقم 07/12.

وعلى ضوء ما تقدم تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع في كون الجماعات المحلية من أبرز مواضيع القانون الإداري و أكثرها اهتماما من طرف مختلف الدول ، الأمر الذي يدفع بنا إلى ضرورة تقديم صورة حول واقع هذه الجماعات ، ومن الاسباب التي دفعتنا إلى دراسة هذا الموضوع هي أهميته البالغة و قيمته في مجال البحث العلمي و تفسير و توضيح بعض المفاهيم ، إضافة إلى تأثيره على شتى الميادين كونه يجسد مبدأ الديمقراطية و السيادة الشعبية ، كما أن صدور آخر تعديل لقانون البلدية رقم 07/11 والولاية رقم 10/11 قد يأتي بتغييرات جديدة من شأنها التأثير على المستوى الوطني و المحلي ، مما يدعم الرغبة الشخصية في دراسته ، إذ أن ما اعترف به لها من استقلال له مكانة تجعله ذو تأثير بالغ الأهمية على تجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية في حالة عدم تحققه .

أي أن العلاقة الموجودة بين الدولة و الجماعات المحلية و الذي يفترض أن تكون علاقة استقلال بالدرجة الأولى ، و بالدرجة الثانية أن لا تتدخل الدولة إلا باستثناء أو بالشكل الذي تضمن به تطبيق القانون و عدم خرقه .

و نظرا لهذه الأهمية البالغة ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

ما مدى تحقيق المشرع الجزائري لمبدأ التوازن بين استقلال الجماعات المحلية و تبعيتها للسلطة المركزية ؟

و نتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية التي نوردها فيما يلي:

1- فيما يتمثل الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات المحلية ؟

2- إلى أي مدى يمكن للجماعات المحلية ممارسة اختصاصاتها في ظل الاستقلال الممنوح لها ؟

3- ما المقصود بالرقابة الإدارية و إلى ماذا تهدف ؟

4- ما هو نطاق ممارسة الرقابة الإدارية ؟

ومن أهم الصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة ما يلي:

1- ضيق الوقت مقارنة بقلة المراجع و صعوبة الحصول عليها.

حيث فرضت علينا طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهجين الوصفي التحليلي من

خلال وصف حالة الجماعات المحلية في القوانين السابقة والجديدة ، و تحليل النصوص

القانونية الجديدة مع الاعتماد على المقارنة نوعا ما.

وبناء على ما تم عرضه و من أجل الإجابة على إشكالية الدراسة قمنا بتقسيم

خطة هذه الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول : مظاهر استقلال الجماعات المحلية

المبحث الأول : ماهية استقلال الجماعات المحلية

المبحث الثاني : صور استقلال الجماعات المحلية

الفصل الثاني : مظاهر تبعية الجماعات المحلية

المبحث الأول : ماهية الرقابة الإدارية

المبحث الثاني : صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية



الفصل الأول

مظاهر استقلال الجماعات

المحلية

تمهيد :

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية و اللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة وتتطور اللامركزية الإدارية في شكل الإدارة المحلية أو ما يعرف في الجزائر بالجماعات المحلية¹، فنظام اللامركزية الإدارية يجسد الديمقراطية التي تمنح لسكان المناطق المحلية الحق في مباشرة شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة، حيث يقوم على أساس اعتراف القانون لاعضاء منتخبين بالهيئات المحلية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية ، ففكرة الاستقلال هي حجر الاساس في هذا النظام و نظام الادارة المحلية إذ بانعدام الادارة المحلية يزول نظام اللامركزية الذي يهدف إلى توزيع المسؤولية مما يعطي دفع للادارة المحلية من خلال المشاركة الشعبية² . ومن خلال ماسبق ذكره نطرح التساؤل التالي : فيما يتمثل الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات المحلية ؟ و إلى أي مدى يمكن لهذه الجماعات ممارسة اختصاصاتها في ظل الاستقلال الممنوح لها ؟

سنحاول الإجابة عن هذا التساؤل من خلال التقسيم التالي :

المبحث الاول : ماهية استقلال الجماعات المحلية

المبحث الثاني : صور استقلال الجماعات المحلية

المبحث الأول : ماهية استقلال الجماعات المحلية

إن الأصل الذي يربط السلطة المركزية بالادارة المحلية هو الاستقلال الذي يعد

الركن والمعيار الاساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم³ .

¹- نور الدين يوسفى ، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة بومرداس ، 2009 ، ص، 22.

² - صليحة ملياني ، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، 2015 ، ص، 15.

³ - ايمان العبابسة شتيح ، الادارة المحلية بين الرقابة والتبعية ، مذكرة ماستر في القانون الاداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2015 ، ص، 07.

سنحاول في هذا المبحث تحديد تعريف دقيق للجماعات المحلية مع التعرف على هيئاتها ، ثم نميزها عن الصور المشابهة لها ، لننهي هذا المبحث بمعايير استقلال الجماعات المحلية .

حيث سنعتمد على التقسيم التالي :

المطلب الأول : مفهوم الجماعات المحلية

يعتبر مفهوم الجماعات المحلية مفهوما قائما بذاته مختلفا عن غيره من المفاهيم القانونية الأخرى ، فوجود هذه الجماعات مكرس دستوريا و اعترفت به كل الدساتير ، حيث أشارت إلى وجود نوعين من الجماعات المحلية هما البلدية و الولاية¹ و مثال ذلك ما نص عليه دستور 1996 « الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية² . و هو ما نصت عليه جميع الدساتير .

سننترق فيما يلي لتعريفهما والتعرف على هيئات كل منهما على حدى ، و لكن قبل ذلك تجدر الإشارة إلى أن مصطلح الجماعات المحلية قد تعددت تسمياته في تطبيقات الدول المختلفة ، و هذا حسب درجة الأخذ بها و الاعتماد عليها ، فهناك من يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية تمييزا لها عن الإدارة المركزية، لان نشاطها محلي. لكن في بحثنا هذا سنستخدم مصطلح الجماعات المحلية ، الهيئات المحلية أو المجالس المحلية المنتخبة تبعا لما هو سائد في التنظيم الجزائري.

¹- زينب مذكور ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة نهاية تربص ، المدرسة الوطنية للإدارة تخصص اقتصاد و مالية ، فرع ميزانية ، 2005 ، ص ، 15.

²- المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1996 ، الصادر في 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية ، عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 ص 06 .

الفرع الأول : تعريف البلدية والولاية وهيئاتها

أولاً- تعريف البلدية وهيئاتها:

01- تعريف البلدية : تعد البلدية الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا ، اقتصاديا ، إداريا ، اجتماعيا و كذلك ثقافيا في الدولة و تشكل قاعدة الهيكل الإداري¹ . و قد عرفها المشرع الجزائري حسب قانون 10/11 على أنها " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية البلدية و الذمة المالية المستقلة².

كما نصت المادة الثانية من نفس القانون على أن " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة ، و تشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ."

02- هيئات البلدية:

تنص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على انه " تتوفر البلدية على هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي .
هيئة تنفيذية : 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 و التنظيم المعمول بهما³ .
حسب هذه المادة فإننا سنقوم بدراسة النظام القانوني لهيئات و أجهزة البلدية كما يلي:

• المجلس الشعبي البلدي:

يعد المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية للدولة الجزائرية ، فهو يعكس روح الديمقراطية الشعبية و يجسد اللامركزية الإقليمية في البلاد .

¹ حفيزة سفوحي ، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012 ، ص 32 .

² المادة 01 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011

³ -محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة، 2013 ، ص 135 .

و نظرا للموقع الذي يحتله المجلس داخل الدولة ، فقد جعله الدستور الجزائري الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطة العمومية ، كما جعله قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹ وبناءا على هذا سنحاول دراسة هذا المجلس من خلال التعرف على تشكيلته وسيره.

أ - تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضاء منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية عن طريق الاقتراع السري النسبي على القائمة².

و قد عمد المشرع الجزائري إلى معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أفراد المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية³، طبقا للمادة 79 من قانون الانتخاب الجزائري ، حيث يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بين 13 عضو و 43 عضو.

يقوم المجلس الشعبي البلدي بممارسة مهامه طيلة العهدة المقدرة بخمس (05) سنوات كما أن هذه المدة تمتد تلقائيا في الحالات المنصوص عليها في المواد 104 ، 107 و 110 من الدستور⁴.

ب - سير المجلس الشعبي البلدي:

لتسيير أعماله يقوم المجلس الشعبي البلدي بعقد عدة دورات يجرى خلالها مداورات ويشكل لجان متخصصة⁵.

¹ - مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ص 19 .

² - المادة 65 من القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بالانتخاب ، المؤرخ في 25 اوت 2016 ، الجريدة الرسمية ، عدد 25 الصادرة بتاريخ 28 اوت 2016.

³ - مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 20 .

⁴ - المادة 65 من القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بالانتخاب.

⁵ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 164 .

1-الدورات : يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية و دورات غير عادية ، تعقد الدورات العادية كل شهرين، أما الدورات الغير عادية فللمجلس أن يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك ، و ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلث أعضائه 3/1 أو بطلب من الوالي¹.

إضافة لهذا فهو يعقد دورات استثنائية وجوبا في حالة خطر وشيك أو كارثة كبرى². و لصحة عقد الدورات يشترط قانون البلدية ما يلي:

أن ترسل استدعاءات كتابية من طرف رئيس البلدية إلى الأعضاء و بالضبط لمقر سكانهم قبل 10 أيام من انعقاد الدورة ، و يمكن أن تخفض هذه المدة إلى يوم واحد في حالة الاستعجال³.

إعداد جدول الأعمال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث يتم نشره عن طريق التعليق في مدخل قاعة المداولات و الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ، كما يرفق بالاستدعاء الموجه للعضو لحضور الدورة.

أن يتحقق حضور أغلبية مطلقة من الأعضاء ، حيث أوجب القانون ذلك لتقاضي حالات الانسداد و تعطل المصالح العامة ، لكن تصبح الاجتماعات مهما كان عدد الحاضرين صحيحة بعد توجيه استدعاء ثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل⁴ و توجيه استدعاء ثالث بعد ذلك إن لم يتحقق حضور الأغلبية.

2-المداولات : يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحرر باللغة العربية و تعد مقبولة بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين⁵ ، و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

تعد المداولات نافذة بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.

¹ - نور الدين يوسف ، مرجع سابق ، ص 37 .

² - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص . 165

³ - المادة 21 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

⁴ - مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 24 .

⁵ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 16 .

3-اللجان : نصت المادة 31 و المادة 12 من قانون البلدية على أن المجلس يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة و أخرى مؤقتة¹.

يتراوح عدد أعضاء اللجان الدائمة من 03 الى 06 أعضاء و هي تنظر في المسائل المنصوص عليها في المادة 32 من قانون البلدية ، أما اللجان المؤقتة فتشكل بصفة ظرفية بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص ، و يمكن تشكيلها وفق إجراءات محددة².

• رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتكون النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي من الأحكام المتعلقة بتعيين و إنهاء مهامه ، حيث يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين ، وفي حالى تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن رؤسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا³.

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب القانون البلدي في حالة انتهاء العهدة الانتخابية للمجلس و في حالة الوفاة أو الاستقالة ، التخلي و المانع القانوني⁴ . سنتكلم عن الحالات الثلاث الأخيرة فيما بعد.

ثانيا : تعريف الولاية و هيئاتها

01-تعريف الولاية:

الولاية في الجزائر هي منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال و تقوم بنشاط سياسي ، اقتصادي ، اجتماعي و ثقافي تحت إشراف السلطة المركزية و رقابتها⁵ .

¹ - القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 25 .

³ - المادة 65 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المواد 71.73.74 من نفس القانون .

⁵ - جعفر أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص 50 .

و بالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 نجد أن المشرع عرفها كما يلي " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة . وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة ، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة¹.

02-هيئات الولاية

نصت المادة 02 من قانون الولاية على أن " للولاية هيئتان هما:

المجلس الشعبي الولائي.

الوالي².

و سنقوم من خلال هذه المادة بدراسة النظام القانوني لهيئات و أجهزة الولاية وفق ما

يلي:

• المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولة على مستوى الولاية و هيئة أساسية و حتمية في تشكيل جهاز تسيير و إدارة الولاية باعتبارها جماعة إدارية لامركزية إقليمية تحتم وجود هذه الهيئة الشعبية ، و إلا انتقت إحدى مقومات و أركان الطبيعة اللامركزية³. بناء على هذا سنحاول دراسة هذا المجلس من خلال التعرف على تشكيله و سيره. أ-تشكيل المجلس الشعبي الولائي: يتشكل المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب المعتمدة أو من قوائم المترشحين الأحرار لمدة خمس (05) سنوات⁴ ، حيث يكون الاقتراع عاما و مباشرا و سريرا ، بينما يحدد عدد أعضاء

¹ - المادة 01 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21 فيفري سنة 2012 ، الجريدة الرسمية ، عدد 21 الصادرة في 29 فيفري 2012 .

² - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - علية سيبوط ، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2013 ، ص 08 .

⁴ - مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 06 .

المجلس تبعا لعدد سكان الولاية حيث يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 عضو و 55 عضو¹ .

يقوم المجلس الشعبي الولائي بممارسة مهامه طيلة العهدة المقدرة (بخمس 05 سنوات) ، كما أن هذه المدة تمتد تلقائيا في الحالات المنصوص عليها في المواد 104 107 و110 من الدستور².

ب - سير المجلس الشعبي الولائي

يسير المجلس الشعبي الولائي أعماله من خلال انتخاب رئيسا له و عقد دورات تجرى فيها مداورات ، كما يشكل لجانا متخصصة.

1-انتخاب الرئيس : ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي لعهدة انتخابية مدتها 05 سنوات من طرف جميع أعضاء المجلس ، إذ يقدم المترشح لانتخابه رئيسا للمجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد³.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح ، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 35 % على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عليها⁴.

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات و يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى و الثانية حيث يعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات ، أما إذا تساوت الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا⁵.

1- المادة 82 من القانون رقم 10/16 المتعلق بالانتخاب

2- المادة 65 من نفس القانون .

3- المادة 59 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

4- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 207 .

5- المادة 59 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

• الدورات :

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية و دورات غير عادية بقوة القانون حيث يعقد دوراته العادية في السنة و مدة الدورة 15 يوما كحد أقصى مع ضرورة إجرائها في تواريخ محددة و إلا عدة باطللة وهي أشهر مارس ، جوان ، سبتمبر و ديسمبر ، كما اشترط القانون أن توجه الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل عشرة (10) أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال¹.

أما الدورات الغير عادية فيمكن للمجلس أن يعقدها عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك سواءا بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث 3/1 أعضاء المجلس أو الوالي² وتختتم هذه الدورة باستفاد جدول أعمالها و عند حصول كارثة طبيعية أو تكنولوجية يجتمع المجلس بقوة القانون³.

• المداولات

يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنصب على إحدى صلاحياته وتخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية للقواعد الأساسية التالية⁴:
تكون مداولات المجلس علنية ضمنا للرقابة الشعبية ، إلا في حالي فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين و فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام.
يصادق على مداولات المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي⁵.

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 2 .

² - المادة 15 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالبلدية.

³ - مفيدة يوسف ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة 2012. ص 08 .

⁴ - عليّة سبيوط الرقابة، الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012، ص 12 .

⁵ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 2 .

• اللجان :

خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات الاقتصاد والمالية ، التهيئة العمرانية ، التجهيز و الشؤون الاجتماعية و الثقافية ، و يجب أن يراعي في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس ، كما يمكن للجنة الاستعانة بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة¹.

• الوالي:

لمعالجة النظام القانوني للوالي سنتطرق إلى تعيينه و انتهاء مهامه.

لا يوجد حاليا قانون خاص بالولاية ، لكن يمكن القول أنه يعتبر من الموظفين السامين بالدولة ، إذ يعتبر سلطة من السلطات الإدارية المركزية ، فهو ممثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية ، كما أنه مندوب الحكومة و ممثل الدولة و الممثل الوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية التي يتولاها².

تعيين الوالي:

طبقا للمرسوم الرئاسي 44/89 الصادر في 10/04/1989 و غير ذلك من النصوص خاصة المرسوم التنفيذي رقم 25/90 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية ، و نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 و ذلك طبقا للمادة 78 منه³ والمادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016².

¹ - مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 09 .

² - علية سبيوط ، مرجع سابق ، ص 14 .

³ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص

انتهاء مهام الوالي:

تنتهي مهام الوالي بموجب مرسوم رئاسي و بنفس إجراءات تعيينه³ .

الفرع الثاني: الجماعات المحلية و الصور المشابهة لها

الجماعات المحلية هي تعبير و تطبيق اللامركزية الإدارية من خلال اللامركزية الإقليمية أو كما تسمى بالإدارة المحلية ، و لمعرفة الصور المشابهة لهذه الأخيرة سندرس الصور المشابهة و القريبة من نظام اللامركزية الإدارية.

الأول : الجماعات المحلية و عدم التركيز الإداري

قد يرى البعض انه لا فارق بين كل من عدم التركيز الإداري و اللامركزية نظرا لان كل منهما ينتمي إلى جنس واحد و هو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية.

إلا إننا نرى خلافا واضحا بين النظامين ، فعدم التركيز الإداري هو صورة من صور المركزية الإدارية ، و بالتالي فان استقلال ممثل السلطة المركزية بتصريف بعض الأمور الإدارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض⁴ ولهذا فان الموظف يمارس مهامه في نطاق السلطة الرئاسية و يحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرؤوس و على أعماله ، أما استقلال الجماعات اللامركزية فانه استقلال أصيل ومفروض فرضا على السلطة المركزية التي لا تستطيع أن تنتقص منه . على أن عدم التركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية ، لان نقل السلطة فيما يتعلق بالمصالح المحلية من يد ممثلي الإدارة المركزية إلى ممثلي الهيئات اللامركزية أيسر من تلك السلطة من يد الوزير مباشرة إلى هذه الهيئات¹.

²- المادة 92 من القانون رقم 01/16 ، المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 ، الجريدة الرسمية ، عدد14 الصادرة في 07 في 07 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري.

³- مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 13 .

⁴- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988،ص29 .

¹- سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1982.، ص.

الثاني : الجماعات المحلية و اللامركزية السياسية

يجب عدم الخلط بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية أو النظام الفيدرالي لان هناك فارقا بين كل من النظامين سواء في الجوهر أو الطبيعة، فالأولى صورة من صور التنظيم الإداري ، أما الثانية فهي صورة من صور التنظيم السياسي ، و عموما نستطيع أن نلخص الفوارق الأساسية بينهما في النقاط التالية:

اللامركزية الإدارية تقتصر على الإدارة فقط و ليس لها سلطة التشريع أو القضاء أما اللامركزية السياسية فيكون لكل وحدة إقليمية داخل الاتحاد جهاز تشريعي يختص بسن القوانين المحلية¹.

اللامركزية السياسية لا توجد إلا في الدول المتحدة اتحادا مركزيا ومن ثم فهي تتقدم في الدول البسيطة ، أما اللامركزية الإدارية فظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة أم مركبة².

اختصاص الهيئات اللامركزية يحددها المشرع و لهذا يكون له الحق في أن يزيد عليها أو ينقص منها ، أما اختصاص الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه و لا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي ذاته.

ولهذا فإننا نرى الفرق بين اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية هو الفرق في الجوهر والطبيعة لا في الدرجة كما يرى بعض الفقهاء³.

الثالث : الجماعات المحلية و الحكم المحلي

ظهرت كلمة الحكم المحلي في بادئ الأمر في انجلترا ، و يعبر هذا المصطلح عن نظام لامركزي إقليمي يتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال حيث يتم انتخاب أعضاء المجالس بالانتخاب الكامل دون مشاركة أعضاء معينين بواسطة السلطة المركزية و يكون لهذه

¹ - جعفر أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص28، ص29.

² - المرجع نفسه ، ص29 .

³ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع سابق، ص97 .

الهيئات المحلية استقلال إداري كبير ، فالوحدات المحلية الإقليمية في ظل هذا النظام تمارس معظم الوظائف و قد عبر الفكر الانجليزي عن هذا المعنى عندما كان يقدم مشروع الميزانية العامة لمجلس العموم البريطاني بقوله " نحن بلد يطبق الحكم الذاتي ، فنحن لدينا حكومة ولكن ليس لدينا إدارة مركزية¹.

من خلال هذا نفهم أن الجماعات المحلية تشكل خطوة في سبيل الحكم المحلي ، فهي تتمتع بدرجة من الاستقلالية و السلطة و الاختصاص اقل درجة مما يتمتع به الحكم المحلي.

المطلب الثاني :معايير إستقلال الجماعات المحلية

الفرع الأول :تعريف إستقلال الجماعات المحلية

يستعمل فقهاء القانون الإداري مصطلح الاستقلال للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموما و على الإدارة المحلية خاصة ، و لفظ الاستقلال يعني باللغة الفرنسية " autonomie " و هو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري للدلالة على الاستقلال المحلي².

وما يهمننا هنا هو الاستقلال المحلي ، أي ما نحن في صدد دراسته و قد وردت عدة تعاريف فقهية بشأنه نذكر منها ما يلي: الاستقلال المحلي هو "حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين و التنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية."

كما يقصد باستقلال الهيئات المحلية " منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها ويعد أساس اللامركزية الإدارية . " هذا الاستقلال هنا جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة

¹ - جعفر أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص30 .

² - مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 1986 ، ص ، ص190 . . 196.

التنفيذية بينما الوظائف التشريعية و القضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة ونسبي لأنها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة¹.

و عرف الاستقلال البلدي على انه " حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية نرجح حقوقها و انتزاعها و ضد سلطات الدولة.

الفرع الثاني: معايير استقلال الجماعات المحلية

هناك عدة معايير مقترحة من الفقه للدلالة على مدى مضمون استقلال الجماعات الإقليمية و هي لا تخلو من الانتقادات²، سنحاول التعرف عليها فيما يأتي:

أولا: معيار السلطة التقديرية

نعني بالسلطة التقديرية هنا أن يكون للجماعات الإقليمية حرية اتخاذ القرارات المناسبة.

وطبقا لهذا المعيار فالاستقلال يتحقق عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقريرية واسعة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة ، وهذا ما نجده في ميثاق البلدية والولاية حيث نص الأول على أن " الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة ، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها ، و يجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية³ . " في حين نص الثاني على أن " الولاية هي وحدة لامركزية وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات و تدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين و الأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد⁴."

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص191.

² - مسعود شيهوب، مرجع سابق ، ص192

³ - ميثاق البلدية 1966 ، المؤرخ في أكتوبر 1966 ، ص15 .

⁴ - ميثاق الولاية 1969 ، المؤرخ في 26 مارس 1969 ، الجريدة الرسمية ، عدد 64 ، الصادرة في 23 ماي 1969 ص14.

و هذا المعيار ينطبق إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات و الولايات في الجزائر والتي تتمتع مجالس مداولاتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية¹، إضافة لهذا هناك معايير أخرى كمعيار انعدام سلطة التعديل و معيار المهام التاريخية، يتضح من دراستها أن مسألة الاستقلال المحلي هي ليست مسألة موضوعية ، حيث أن تحديد حجم ومضموم الاستقلال المحلي يتعلق في نهاية الأمر بنية و إرادة الدولة السلطة التشريعية وتتأثر ارادة الدولة في ذلك بعدة عوامل:

- عوامل تقنية مدى تطور و انتشار وسائل الاتصال بين المركز و الإقليم
- عوامل سياسية الارادة السياسية في ترسيخ مبادئ اللامركزية و احترامها
- عوامل مالية توزيع الأعباء بين الدولة و الجماعات المحلية لصالح هذه و تلك².

ثانيا :معيار الاختصاص الحصري

يطرح هنا تساؤل حول المقصود بالاختصاص الحصري ؟ و لنفهم معناه يجب أن نتطرق لموقف المشرع الجزائري من معيار الاختصاص الحصري ، حيث يظهر من خلاله أن نطاق اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما اخرج منها بنص قانوني . وهذا ما استخلص من الموثائق الجزئية الوطنية و المحلية ، حيث ورد في الميثاق الوطني انه" ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل و أن للمجالس وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية³".

كما نصت المادة 76 و المادة 77 من قانون الولاية الجديد 07/12 على التوالي على " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته و يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق،ص19 .

² - مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص194 .

³ - الميثاق الوطني 1976 ، المؤرخ في 05 يوليو 1976 ، الجريدة الرسمية ، عدد 61 الصادرة في 30 يوليو 1976 ، ص

القضايا التي تهم الولاية "...."، يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين و التنظيمات¹ ".....".

وما ورد في قانون الولاية الجديد 07/12 لا يختلف عما ورد في قانون الولاية السابق 09/90 ، وهنا نرى أن المشرع الجزائري وان حدد الأطر العامة لتدخل كل من الولاية والبلدية إلا انه ترك لها حرية التحرك الواسعة . وهذا يدل على أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية.

¹- القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

المبحث الثاني: صور استقلال الجماعات المحلية.

بعد التعرف على مفهوم استقلال الجماعات المحلية ، سنحاول التطرق إلى صور استقلالها محاولين إجمالها بشكل واضح في ثلاث عناصر وهي:

استقلال عضوي يتمثل في الاعتراف لهذه الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية و تمثيلها من طرف مجلس محلي منتخب و استقلال وظيفي يظهر فيما تحظى به هذه الجماعات من اختصاص في حدود ما يسمح به القانون و أخيرا استقلال مالي كما أشار إليه كل من قانون البلدية و الولاية في آخر تعديل .

المطلب الأول: الإستقلال المادي و الإداري للجماعات المحلية.

يعتبر الاستقلال العضوي للجماعات المحلية مظهر من مظاهر الاستقلال التي تؤكد وجود هذه الجماعات ، فالاستقلال العضوي لا يتحقق إلا إذا كان هناك وجود حقيقي للولاية و البلدية و هذا ما نجده مكرس دستوريا في جميع الدساتير غير انه في دستور 1963 نجده ينص على البلدية وحدها ، في حين حددت باقي الدساتير نوعين من الجماعات المحلية وهي البلدية و الولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية¹ . كما لا يتحقق الاستقلال إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح هذه الجماعات الشخصية المعنوية و تمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب لان أسلوب الانتخاب يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية و يجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة².

الفرع الأول : الإعتراف بالوجود المادي للجماعات المحلية

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية و منحها للهيئات المحلية يحقق لها قدر من الحرية في التصرف و يدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية.

¹ - المادة 09 من دستور الجزائر لسنة 1996 ، مرجع سابق ، ص، 03 .
² - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة .في القانون ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 ، ص09 .

هذا ما يؤدي إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية و القانونية¹.

فاستقلال الجماعات الإقليمية دون الاعتراف لها بشخصية معنوية يعني سقوط هذا الاستقلال ، فالشخصية المعنوية عنصر أساسي من العناصر التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية ، و قد اعترف بها المشرع الجزائري في قانون الولاية و البلدية.... " تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية".....، فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية².

لهذا سنقوم بتعريف الشخصية المعنوية ثم نبين النتائج المترتبة عن الاعتراف بها لهذه الهيئات.

أولا : تعريف الشخصية المعنوية

عرفت الشخصية المعنوية على أنها " كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين ، و تكون لمجموعة الأشخاص المكونين لهذه المجموعة أهلية قانونية لاكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات ، و تكون لمجموعة الأشخاص و الأموال مصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها³. و لقد اقتضت الضرورة العلمية أن يعترف القانون لغير الإنسان بالشخصية القانونية حيث لم تعد هذه الشخصية مقصورة على الأشخاص الطبيعيين وحدهم بل يوجد داخل الدولة الواحدة شخصيات قانونية أخرى لها الصلاحيات في اكتساب الحقوق و تحمل الواجبات وهي ما اصطلح على الأشخاص المعنوية أو الأشخاص الاعتبارية أو القانونية و ذلك لان الشخص إنما هو معنوي يكون في الذهن فقط ولا تدركه الحواس⁴.

¹ - فريدة مزياني ، مرجع سابق ص17 .

² - المادة 01 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 01 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴ - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص08 .

ثانيا :الولاية و البلدية كأشخاص معنوية في التشريع الجزائري

الولاية و البلدية وحدتان إداريتان تتمتعان بالشخصية المعنوية و هذا ما نصت عليه العديد من الأوامر و القوانين، فعند التكلم عن الولاية فقد صدر أول ميثاق لها في 26 مارس 1969 ثم تبعه قانون الولاية بالأمر رقم 38/69 الصادر بتاريخ 38 ماي 1969 حيث إعتبر الولاية الوحدة التي تصل بين الدولة و بين البلديات ولم يعتبرها وحدة لامركزية فقط بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارات المركزية ، حيث تؤدي خدماتها للمواطنين على أكمل وجه ¹. كما نجد نص المادة الأولى من قانون الولاية الجديد " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة".

و لما نتكلم عن البلدية فهي كذلك تعتبر جهة إدارية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية حيث صدر أول ميثاق لها في 30 ديسمبر 1966 ثم صدر قانون البلدية بالأمر رقم 34/67 الصادر بتاريخ 18 جانفي 1967 ، كما نجد المادة الأولى من قانون البلدية الجديد تنص على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون².

و تجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها و ليس للمجلس الذي يمثلها و هذا مهم جدا.

إضافة لما سبق نجد أن القانون المدني بدوره يبسط وجوده بتكريس الولاية و البلدية كأشخاص إدارية لامركزية تمنح شخصية قانونية حيث نص على " الأشخاص الاعتبارية هي الدولة ، الولاية ، البلدية ، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الشركات المدنية والتجارية الجماعات و المؤسسات ، الوقف كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية³ .

¹ - جعفر أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص 50 .

² - القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

³ - المادة 49 من القانون رقم 05/07 المتعلق بالقانون المدني، المؤرخ في 13 ماي 2007 ، الجريدة الرسمية ، عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007

من خلال هذه المادة نقسم الأشخاص المعنوية إلى أشخاص معنوية خاصة يحكمها القانون الخاص مثل الشركات التجارية ، الجمعيات الخاصة¹ وأشخاص معنوية عامة يحكمها القانون العام مثل الدولة ، الولاية ، البلدية والمؤسسات العمومية ونحن هنا بصدد دراسة أشخاص معنوية عامة البلدية والولاية . وبدورها هذه الأشخاص المعنوية العامة الإدارية تنقسم إلى:

أشخاص معنوية إدارية مرفقية وهي المؤسسات العمومية كالجامعات والمستشفيات وأشخاص معنوية إدارية إقليمية وهي ما يهمنا الولاية و البلدية².

ثالثا - نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية

الشخصية المعنوية ركن من أركان اللامركزية الإدارية بواسطتها تمنح الهيئات الإقليمية وجودها القانوني ، ويترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة نتائج خاصة بها³:

أ- نتائج عامة : و يشترك فيها أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص و قد تضمنها القانون المدني الجزائري و هي:

- ذمة مالية.
- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون .
- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.
- نائب يعبر عن إرادتها .
- حق التقاضي⁴ .

¹ - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 11 .

² - المرجع نفسه ، ص 11 .

³ - فريدة مزباني ، مرجع سابق ص 18 .

⁴ - المادة 50 من القانون المدني الجزائري لسنة 2007

ب - نتائج خاصة¹:

- الاستقلالية الذاتية عن الدولة و هذه الاستقلالية لا تكون مطلقة و لا تعني في أي حال الاستقلال الدستوري أو السياسي.
 - تفتتت فكرة السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية التي تصبح تمارس مظاهر السلطة العامة و امتيازاتها في حدود الاختصاصات الممنوحة لها.
 - يكون للجماعات المحلية باعتبارها أشخاص معنوية عامة الحق في التقاضي مستقلة عن الدولة و لها الحق حتى في مقاضاة الدولة برفع دعاوى تتعلق بالمصادقة على قرارات صادرة عنها.
 - أموال الجماعات المحلية تدار و تدير بأسلوب الإدارة العامة و أسلوب القانون العام وتوفر لها وسائل حماية المال العام.
 - تسأل الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى و لو تمت المصادقة عليها من السلطة المركزية ، و بالتالي تكون مسؤولة عن الأعمال الضارة التي تقع منها اتجاه الأشخاص المتضررين من هذه الأفعال.
 - الحق في اتخاذ القرارات دون الخضوع للسلطة الرئاسية و أن تتمتع هذه القرارات بكل ما تتمتع به القرارات الصادرة عن الدولة.
 - أعمال و موظفي الأشخاص المعنوية العامة هم موظفون عموميون .
- هذه النتائج تعد الوسائل الفعالة التي تمكن الأجهزة الإدارية من أداء عملها في حدود التخصص الإقليمي لكي تحقق قدر من الاستقلال و الفعالية في مواجهة السلطة المركزية . هذا ما أدى إلى تأكيد الشخصية المعنوية للهيئات المحلية.²

¹ - فريدة مزباني ، مرجع سابق، ص19 .

² - المرجع نفسه، ص20 .

الفرع الثاني : الإنتخاب كوسيلة ديمقراطية لدعم استقلالية الجماعات المحلية

يعتبر الانتخاب وسيلة تساهم في الاستقلال المحلي فهو أداة عملية لتحقيق الديمقراطية إذ يعد الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم والمشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم الذين يلقي عليهم عبئ هذا التسيير.

وهنا يظهر معنى الاستقلال العضنتوي جيدا ، إذ يعمل الانتخاب على فصل و استقلال أعضاء الهيئات الإقليمية أو الجهاز الذي يمثل الجماعات الإقليمية ، ولتحقيق استقلال عضوي حقيقي لا يكفي تمتع هذه الجهات بالشخصية المعنوية فقط ، بل يجب أن تتولى هذه الجماعات الإقليمية أجهزة محلية تختار من المجتمع المحلي لتكون اقرب للمواطن المحلي واقدر وأكثر تحقيقا للمصالح اللازمة.

وهنا يوجد سؤال يطرح نفسه يتمثل في هل يجب أن يتم اختيار هذه الهيئات المحلية أو الجهاز الإداري الخاص عن طريق الانتخاب من قبل المواطنين المحليين ؟ أو يتم اختيارهم عن طريق أسلوب التعيين من طرف السلطة المركزية دون التأثير على استقلال هذه الأخيرة ؟ وهذا ما سوف نعالجته حيث انقسم الفقه حول كيفية تشكيل هذه الأجهزة الإدارية المحلية إلى اتجاهين سنتكلم أولا عن الاتجاه المتمثل في مبدأ الانتخاب بين مؤيديه ، ثم سنتكلم عن مبدأ الانتخاب بين معارضيهِ كاتجاه ثاني ، بعدها سنحاول تقدير هذين الاتجاهين و التوقف عند الأسلوب الذي اخذ به المشرع الجزائري في تشكيل هذه المجالس المحلية.

أولا : الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب .

يرى أصحاب هذا الاتجاه ومن بينهم الأستاذ سليمان محمد الطماوي إن الانتخاب ضروري لقيام نظام لامركزي بقوله " أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة

المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم وان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عليهم¹. "

كما يرى آخرون أن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية و يرون أن الإدارة تكون لامركزية إذا كانت منتخبة و مركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية.² و لأنصار وأصحاب هذا الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كأساس من أسس استقلالية الجماعات المحلية حجج قانونية إدارية و سياسية³ ونحن هنا سنذكر فقط القانونية والإدارية.

أ - حجج قانونية:

من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين ، إذ يقعون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم.

ب - حجج إدارية تقنية:

مفادها إن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته ، لأنهم ادري بطبيعة حاجياتهم بحكم معاشتهم للشؤون اليومية فيكونون بذلك اقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية من جهة و من جهة أخرى لكونهم لهم مصالح مباشرة ، فيكونون أكثر غيرة على المصالح المحلية لشعورهم إن نتائج تسييرهم تتعكس عليهم كذلك ، إذ انه حتى ولو تم تعيين هؤلاء الأعضاء من سكان الإقليم فان ولائهم يبقى دائما للسلطة المركزية ولا يهتم مستقبل

¹ - سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص، 57 .

² - فريدة مزباني ، مرجع سابق، ص22.

³ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ص15.ص18.

الإقليم الذي يديره بقدر ما يهمهم إرضاء رؤسائهم ، كما أن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها و لتساهم في عملية التنمية المحلية.¹

ثانيا : الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية² فلا يكون له اثر على استقلال الجماعات المحلية ، فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية بغض النظر عن الوسيلة التي تحقق بها الاستقلالية ، ويرى الأستاذ العطار انه " ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية ، فالشرط الأول لتحقيق اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية وأي وسيلة تؤدي لتحقيق هذا الشرط تعد صالحة في حد ذاتها لتحقيق النظام اللامركزي و من ثم يستوي أن تكون هذه الوسيلة الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما . " و هو ما ذهب إليه بعض الفقهاء في فرنسا فاعتبروا انه لا ضرورة للانتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية الذي يرى أن " المبدأ الانتخابي لا يحقق المعيار اللامركزي ومن بينهم الفقيه فالين (walin) القاطع للامركزية " كما يرى في نفس السياق أن " اللامركزية تقاس بأهمية و عدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البت فيها .³

ويبرر أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم بالحجج التالية:

أ - حجج قانونية:

من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة من حرية واستقلالية الأعضاء المعينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن

¹ - خالد سمارة الزغبي ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ، ط 3 ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1993 ، ص 49 .

² - فريدة مزياي ، مرجع سابق ، ص 23 .

³ - المرجع نفسه ، ص 27 .

بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة و في هذا يقول الفقيه فالين " إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فان ذلك لا يعني أن هذا الشخص اقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لاتستطيع الحكومة فصلهم.¹

ب - حجج إدارية تقنية

قد يترتب على الأخذ بمبدأ الانتخاب نتائج سلبية في الواقع العلمي ، إذ انه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية ، عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الانتخاب يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين ، في حين أن روابط الصداقة والقراية و العشيرة خاصة في الدول المتخلفة هي من تتحكم في نتائج العملية².

ثالثا : الاتجاه الراجح (الأسلوب الراجح)

أ -الاتجاه الأول : مؤيدو مبدأ الانتخاب

مما سبق ذكره يتضح أن أغلبية الفقه يرى أن الانتخاب يعد شرطا لقيام و تشكيل المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزي ، و تبعا لما استند إليه أصحاب هذا الاتجاه من حجج فمبدأ الانتخاب ينتقد لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة والتزوير ومن الناحية الموضوعية فانه يترتب على عملية الانتخاب فوز عناصر غير جديرة وليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية.

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 26.

² - فؤاد العطار ، "نظرية اللامركزية الإقليمية" ، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، 1966 ، العدد 01 ، ص 44 .

بالنسبة للعيوب الشكاية فهي سائدة في كل انظمة العالم ، أما العيوب الموضوعية التي تبتعد عن الخبرة و الكفاءة و حسن الاختيار لازالت سائدة في بعض الدول¹ .

لكن نرى بأن العيوب ليست في عملية الانتخاب بل تتمثل في كيفية استعمال الانتخاب فالعلاقة بين اللامركزية و الديمقراطية تترتب عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب و ذلك لارتباط الديمقراطية بالانتخاب ، لذا يضل الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية وضمانا لها على المستوى المحلي ، كما يعد الوسيلة الأساسية التي تدعم استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ، فلا يتحقق هذا الاستقلال إلا باختيار أعضاء المجالس الإقليمية عن طريق الانتخاب.

ب - الاتجاه الثاني : معارضة مبدأ الانتخاب

يتضح لنا مما ذكرناه حول هذا الاتجاه كون أنصاره يرون أن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق اللامركزية و يستندون إلى حجج مركزة خاصة على كون الانتخاب قد يأتي بأشخاص غير صالحين و ناقصي خبرة و كفاءة ، عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية إضافة إلى أن الانتخاب يستدعي و يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى سكان الهيئات المحلية و نظرا لكون المناطق المحلية للهيئات المحلية المنتخبة ربما تفتقر لهذه المؤهلات أو الوعي السياسي قد يترتب عليه نتائج تتعلق بضعف تكوين المنتخبين وعدم قدرتهم على ممارسة الصلاحيات المسندة إليهم . هذا الاتجاه يؤيد تعيين أعضاء المجالس المحلية لهذه الأسباب.

لكن نحن لانؤيده لان اللامركزية قد اقترنت تاريخيا بفكرة الديمقراطية ، و تقوم الديمقراطية السياسية على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب ، و تقوم الديمقراطية الإدارية على مشاركة المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم المحلية استقلالا عن

¹ - فريدة مزباني ، مرجع سابق ، ص 23 .

السلطة المركزية¹. فالعلاقة بين اللامركزية و الديمقراطية نتجت عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب فالانتخاب يعد الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية ، لأنه في حالة تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة المركزية يؤدي بها إلى التدخل في شؤونها و التأثير على أعضائها إذ يبقى العضو المعين تابعا لإرادة السلطة التي عينته و بالتالي تفقد اللامركزية الاستقلال.

هذا و يرى أصحاب هذا الاتجاه بان الانتخاب يعد ركنا من أركان اللامركزية و يمكن تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية عن طريق التعيين لكن هذا الاتجاه غير سليم ، لأنه لايمكن أن نقيس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية لأنها تقوم على التخصص الفني ووجدت اعتبارات فنية و عملية ، بينما تقوم اللامركزية الإقليمية على استقلال الهيئات الإدارية المحلية في إدارة شؤونها لاعتبارات تاريخية و سياسية و اجتماعية.²

رابعا : الأسلوب المعتمد في الجزائر لتكوين الجماعات المحلية

اعتمدت الجزائر أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الجماعات المحلية³ حيث نصت المادة 16 من دستور 1996 على " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وانطلاقا من هذا النص يتضح لنا أن المشرع الجزائري نص على انتخاب المجالس المحلية و هذا يعد أكثر ديمقراطية لان المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و قد صدر قانون البلدية و الولاية تطبيقا لإحكام الدستور⁴ ، حيث نصت المادة 12 من قانون الولاية الجديد 07/12 على أن " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي".

¹ - فريدة مزياني ، مرجع سابق ، ص 28 .

² - المرجع نفسه ، ص 29 .

³ - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 21 .

⁴ - فريدة مزياني ، مرجع سابق ، ص 29 .

كما نصت المادة الثالثة من القانون السابق المتعلق بالولاية 09/90 على " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي¹ .

و في قانون البلدية الجديد نصت المادة السابعة و بعض المواد الأخرى على ذكر المجلس الشعبي البلدي فقط دون التأكيد في نص صريح على تشكيله عن طريق الانتخاب .
أما القانون السابق المتعلق بالبلدية فنجد نص المادة الثالثة صريحا و مؤكدا لانتخاب المجلس الشعبي البلدي² "

من خلال هذه النصوص القانونية نجد أن المشرع الجزائري كان من مؤيدي مبدأ الانتخاب و الذي اعتمده كأسلوب لاختيار الأعضاء الذين يتولون تسيير الشؤون المحلية لأنه يحقق أكثر استقلالية لهؤلاء الممثلين نتيجة شعورهم بالولاء لمنتخبهم و منطقتهم فيستمدون هذه الاستقلالية كذلك من خلال عهدتهم التي يكون أمر تجديدها بين هؤلاء الناخبين ، و هو ما ينعكس كذلك ايجابيا على الوحدة المحلية ، إذ يسعى أعضاء الهيئة إلى التقاضي في العمل أملا في تجديد العهدة بكسب ثقة الناخبين ، و على العكس من ذلك فإذا كانوا معينين يكون ولاؤهم للجهة صاحبة التعيين فيسعون إلى إرضائها أكثر مما يسعون إلى خدمة مصالح الجماعات المحلية ، وعليه فالانتخاب رغم ما فيه من عيوب و التي أثارها معارضوه يبقى العنصر الأساسي في استقلالية الجماعات المحلية ، أما العيوب التي سبق و تكلمنا عنها نقص في الكفاءات و نقص الوعي السياسي للسكان المحليين في اختيار الممثلين المحليين و التي تكمن في كيفية استعمال الانتخاب³ وليس في الانتخاب كأسلوب و يمكن أن نقدم حلول لعلاجها وفق ما يلي:

¹ - القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، الجريدة الرسمية الصادرة في 11 أبريل 1990 .
² - المادة 30 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990 الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990 .
³ - فريدة مزياي ، مرجع سابق، ص 29 .

أ - **توجيه الناخبين** : يجب أن تسبق عملية التصويت حملة توعية تقوم بها مختلف الأجهزة إذ يتم بموجبها تعريف المواطنين المحليين بالمرشحين و تحديد مؤهلا و قدرات كل واحد منهم مع تبيان اختصاصات المجالس المحلية¹.

ب - **الاستعانة بأعمال اللجان** : تكون اللجان مؤهلة للقيام بالدراسة الفنية للموضوعات المعروضة عليها نظرا لمشاركة موظفين مختصين في أعمالها ، هذا لايعني أن المجلس المحلي المنتخب يقوم بالمصادقة على الموضوعات التي قامت بدراستها اللجان ، بل يجب أن يكون من بين أعضائه أعضاء لهم الكفاءة و الخبرة لفهم ما تتضمنه الملفات ليتخذ المجلس القرارات القانونية الملائمة².

ت - **الجمع بين الانتخاب و التعيين** : إن انتخاب المجالس المحلية أمر تقتضيه النزعة الديمقراطية ، فإذا رأى المشرع أن المجتمع لم يصل إلى درجة من الوعي العام ، و أن الانتخاب لا يحقق النتائج المرجوة منه ، فإنه يتجه إلى الجمع بين الانتخاب و التعيين وتستكمل السلطات المحلية الكفاءة الفنية اللازمة على أن تكون الغالبية للأعضاء المنتخبين³.

مما سبق نستخلص أن الانتخاب أسلوب معتمد في كثير من الدول و منها الجزائر حيث استخدم كطريقة فعالة الاختيار و تشكيل المجالس المحلية ، و هنا يتضح أن اللامركزية الإقليمية هي انعكاس لمبدأ الديمقراطية التي يجب أن تقوم على أساس الانتخاب والذي بموجبه يقوم مواطنو الهيئات المحلية بانتخاب سلطاتهم المحلية ، و هنا تتحقق مشاركة الأفراد الفعلية في مجال الإدارة و تتحقق اللامركزية و يتحقق الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية. لكن هذا الاستقلال لا يفصل الهيئات المحلية عن السلطة المركزية لان العلاقة بينهما قائمة بواسطة الرقابة التي تقوم بها و تبسطها السلطة المركزية على الهيئات

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 28.

² - فريدة مزباني ، مرجع سابق ، ص 30 .

³ - سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 76 .

المحلية و هذا ما سنعالجه في الفصل الثاني من موضوعنا ، إضافة لهذا فاعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار المجالس المحلية ومنح الشخصية المعنوية لهذه الجماعات لا يحقق استقلال هذه الأخيرة إن لم يكن لها اختصاصات يمارسها أعضاؤها و موارد مالية خاصة تمكنهم من مزولة مهامهم و تؤكد استقلالهم.

المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية

لقد أقر معظم الفقهاء على اعتبار الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية مظهر لا يقل عن غيره من مظاهر استقلال الوحدات المحلية ، فالاستقلال الذي يكرس وجود حقيقيا للبلدية والولاية هو استقلال عضوي يمنح هذه الأخيرة شخصية قانونية و حق التمثيل القانوني لها عن طريق مجلس منتخب محليا.

لا ننفي أن هذا يحقق استقلال معين للجماعات المحلية لكن ليكتمل هذا الاستقلال يجب أن تكون هناك اختصاصات و صلاحيات و مهام تمارسها هذه الجماعات ليكون لها دور رئيسي و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة والمصالح المحلية ، هذا ما نسميه استقلالا وظيفيا ، كما أن الحديث عن اختصاصات الجماعات المحلية يدعو بنا إلى التعرف على المعيار والأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري في تحديد الاختصاصات أو المصالح التي يجوز للهيئات المحلية ممارستها ، ثم سنحاول التطرق إلى اختصاصات المجالس المحلية و هيئاتها التنفيذية .

الفرع الأول: توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية

يرتبط النظام اللامركزي بازدياد نشاط الدولة ، ذلك انه كلما تعددت وظائف الدولة و اتسع نطاقها تعين استقلال بعض المرافق التابعة للإدارة المركزية و إسناد إدارتها للوحدات المحلية¹ ومن المعروف في كل دولة أن المشرع هو المسئول عن تحديد المصالح المحلية التي تشرف عليها الهيئات المحلية.

¹ - فؤاد العطار ، مرجع سابق ، ص 44 .

فيا ترى ما هو الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري في تحديده لاختصاصات مجالسه المحلية ؟ و يعتمد في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للهيئات المحلية ممارستها أحد الأسلوبين التاليين¹:

1- الأسلوب الانجليزي

في الأسلوب الانجليزي يحدد المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئات اللامركزية ولا تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل ، فلا تتمتع الهيئة اللامركزية الإقليمية بذات الاختصاص الذي تتمتع به هيئة أخرى ، فيكون لكل هيئة الاختصاصات التي حددتها القوانين الخاصة ، لذا نرى في بريطانيا تعدد وتنوع الهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية.²

كما يقتصر اختصاص الوحدات اللامركزية على بعض المصالح تحدد على سبيل الحصر فلا يجوز للمجالس التي تمثل هذه الوحدات أن تتجاوز الاختصاص الذي رسمته لها القوانين إلا بنص جديد، و يترتب على هذا الأسلوب أن كل ما لم ينص القانون على تحويله إلى الجماعات المحلية يعد صميم اختصاص السلطة المركزية ، هذا الأسلوب مطبق في بريطانيا و ايطاليا ، حيث يخضع تحديد الاختصاصات المحلية في بريطانيا لاعتبارات اقتصادية و اجتماعية و إدارية لكل مجلس محلي ، في حين يحدد البرلمان لكل مقاطعة ما يشاء من اختصاصات طبقا للاعتبارات السابقة.³

2- الأسلوب الفرنسي

في الأسلوب الفرنسي يضع المشرع معيارا عاما و يترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية ، إذ توزع الاختصاصات بصفة عامة و بموجبه تحدد صلاحيات الهيئة الحلية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم.⁴

¹ - فريدة مزياني ، مرجع سابق ، ص 13 .

² - سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 73 .

³ - خالد سمارة الزغبي ، مرجع سابق ، ص 176 .

⁴ - فريدة مزياني ، مرجع سابق ، ص 14 .

فهذا الأسلوب مختلف عن الأسلوب السابق الانجليزي ، إذ يجعل من تحديد المصالح المحلية الذي يدخل في اختصاص الهيئات المحلية عاما و مطلقا في كل ما يتعلق بشؤونها إلا ما استثنى بنص ، فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الهيئات المحلية فهي مختصة أصلا بكل النشاطات و الاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدها القانون بشكل صريح ، فتكون بذلك الهيئة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم¹.

و لقد أخذت معظم التشريعات في مختلف الدول بهذا الأسلوب و من بينها مصر والجزائر وتونس....الخ ، فبفضل هذا الأسلوب يمكن للهيئات المحلية أن تتدخل في أي وقت لإشباع الحاجات المحلية² ، فهو أوسع من الأسلوب الانجليزي. و بالنسبة للمشرع الجزائري فقد اختار أسلوب المعيار العام الأسلوب الفرنسي و أحسن الاختيار لأنه الأسلوب الذي يعتبر الشؤون المحلية من اختصاص الهيئة المحلية و يظهر ذلك في نص المادة 85 من قانون البلدية السابق 08/90 يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية".³

كما نجد القانون الجديد 10/11 المتعلق بالبلدية ينص على نفس الأمر بأسلوب آخر حيث نص على " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من هذا القانون، وقد نصت المادتين الثالثة و الرابعة على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون مع التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونا في كل ميدان. هذا و يظهر رأي المشرع السابق في اعتماد الأسلوب الفرنسي في قانون الولاية السابق في المادة 55 الفقرة الأولى كما يلي " يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص 127.

² - فريدة مزياي ، مرجع سابق ، ص 14 .

³ - القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

التابعة لاختصاصه عن طريق المداولة "أما القانون الجديد 07/12 فنجد نفس المعنى في نص المادة 76 الفقرة الأولى " يعالج المجلس الشعبي الولائي عن طريق المداولة.¹

مما سبق ذكره نحن نؤيد الأسلوب العام الذي اعتمده المشرع الجزائري في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية لأنه يحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر و يقيدتها في ممارسة صلاحياتها بموجب ما نص عليه القانون و يظهر استقلالها ، إذ تكون الهيئة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم.

الفرع الثاني : اختصاصات المجالس الشعبية في الجزائر

بعد أن عرفنا الأسلوب المتبع من طرف المشرع الجزائري في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية سنتطرق إلى معرفة هذه الاختصاصات فيما يأتي:

أولا - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي يعد المجلس الشعبي البلدي جهاز التعبير عن الديمقراطية محليا و كذا ممثل قاعدة اللامركزية، يعالج من خلال مداولاته صلاحيات كثيرة مسندة للبلدية² بموجب القانون ، وقد حددها قانون البلدية الجديد 10/11 في الباب الثاني و هي تتعلق بالمجالات التالية :

أ - مجال التهيئة و التنمية:

تناولت هذا الاختصاص المواد من 107 إلى 112 من نفس القانون ، حيث تتولى البلدية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي بإعداد البرامج السنوية و المتعددة للسنوات الموافقة لمدة عهده ، و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية.³

¹ - القانون رقم 07/12 ليمتعلق بالولاية.

² - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 32 .

³ - المادة 107 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

كما يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل إجراء من شتانه التحفيز و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي ، و لهذا الغرض يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترقيته ، و يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء خاصة عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية ، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية ، و تسهر على الاستغلال الأفضل لهما¹.

ب - مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز:

تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها و ذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة ، إضافة إلى حماية التراث العمراني والثقافي².

كما تحافظ البلدية على وعائها العقاري و منح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي ، و تساهم إلى جانب الدولة في التحضير و الاحتفال بالأعياد الوطنية كما هي محددة في التشريع الساري المفعول و إحياء ذكرى الأحداث التاريخية و لاسيما منها تلك المخددة للثورة التحريرية³.

ت - مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية والسياحة:

أشارت المادة 122 من القانون البلدي الجديد 10/11 إلى أهم هذه المجالات ، حيث تتخذ البلدية طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات

¹ - المادة 112 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

² - دلال شودار ، المالية المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة ، 2012 ، ص08 .

³ - المادة 117 و 121 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

التعليم الابتدائي و ضمان صيانتها ، إضافة إلى تسيير المطاعم المدرسية و ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك ، كما يمكن للبلديات في حدود إمكانيتها القيام بما يلي: المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية تشجيع عمليات التمهين و استحداث مناصب الشغل و المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها ، و ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة¹.

ث - مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية

تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية ، خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب ، والمياه القذرة والنفايات و نظافة الأغذية والأماكن العمومية ، ومكافحة التلوث وحماية البيئة² ، كما تتكفل في حدود إمكانيتها في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن بتهيئة المساحات الخضراء ، و وضع العتاد الحضري و تساهم في صيانة فضاءات الترقية و الشواطئ³.

تبعا لما تم ذكره فانه يمكن استخلاص أن الصلاحيات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي وفق القانون البلدي الجديد 10/11 جلها لا يعد واجب التنفيذ ، ذلك لان القيام بها يكون حسب إمكانية البلدية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة⁴ .

و هنا نلاحظ أن هذا يدعم استقلالية البلدية ، فما تتمتع به من صلاحيات بموجب القانون حتى و لو كانت هذه الصلاحيات ضرورية مثل المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية ، تشجيع عمليات التمهينفالبلدية تطبق و تزاول صلاحياتها وفق إمكانيتها

¹ - المادة 122 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 170 .

³ - المادة 124 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

⁴ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 171 .

فهي هنا غير مجبرة على ذلك لان القانون يجيز لها ذلك حسب إمكانيتها ، وهذا ما يرجح أسلوب الانتخاب في اختيار الأجهزة المحلية ، لان المنتخبين هنا لو افترضنا أنهم معينون فهم يبقون في حالة تبعية للجهة التي عينهم إذ يسهرون على إرضائها أكثر مما يسعون إلى تحقيق المصالح المحلية بكل استقلال وراحة و بدون ضغط أو كراهية.

ثانيا - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تشمل اختصاصات التمسلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة¹ ، فللمجلس أن يتداول في: الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة السياحة الإعلام و الاتصال التربية و التعليم العالي و التكوين ، الشباب و الرياضة و التشغيل السكن والتعمير و تهيئة إقليم الولاية ، الفلاحة و الري و الغابات التجارة و الأسعار والنقل الهياكل القاعدية و الاقتصادية التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقية التراث الثقافي المادي و الغير مادي و التاريخي ، حماية البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، ترقية المؤهلات النوعية المحلية².

أ - التنمية الاقتصادية:

يتولى المجلس الشعبي الولائي إعداد مخططات التنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة و برامج البلدية للتنمية ويعتمد عليه كإطار للترقية و العمل من اجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية³. كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على تطوير أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين و مؤسسات التكوين و البحث العلمي و الإدارات المحلية ، من اجل

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 210 .

² - المادة 76 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

³ - دلال شودار ، مرجع سابق ، ص 16 .

ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية ، و يعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار¹.

ب - الفلاحة و الري:

أي توسيع و ترقية الفلاحة و الوقاية من الآفات الطبيعية ، التشجير و حماية البيئة والغابات ، الصحة الحيوانية ، المياه الصالحة للشرب و تطهير المياه.

ت - الهياكل الأساسية الاقتصادية:

وذلك بالقيام بالأعمال و الأنشطة التالية:

تهيئة طرق الولاية و صيانتها و تصنيفها ، ترقية هياكل استقبال الأنشطة ، الإنارة الريفية وفك العزلة.

ث - التجهيزات التربوية و التكوينية:

تتولى الولاية انجاز و صيانة مؤسسات التعليم الثانوي و التقني و التكوين المهني².

ج - النشاط الاجتماعي و الثقافي:

يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال و المتمثلة أساسا فيما يلي:

التشغيل خاصة الشباب ، انجاز هياكل الصحة العمومية ، القيام بإعمال الوقاية الصحية مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية المعوقين و المسنين ، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية وبعث و تنمية التراث الثقافي و السياحي بالولاية³.

ح - السكن:

إذ يساهم المجلس ويشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية ويساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش و غير الصحي ومحاربتة⁴.

¹ - المادة 83 من ا قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

² - المواد من 84 إلى 92 ، من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص212 .

⁴ - المادة 100 و 101 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

مما سبق ذكره يمكن أن نبدي الملاحظات التالية¹:

يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية ، حيث نصت المادة 79 من قانون الولاية 07/12 على " يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات ، و يمكنه أن يقدم الاقتراحات و يبدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص ، وذلك في اجل أقصاه 30 يوما" .

اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية ، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي للولاية تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لمقدرتها ، كما لها أن تتدخل تنسيقا و تشاورا مع البلديات أو دعما لها.

إضافة لهذا تجدر بنا الإشارة إلى ما جاء في المادة 76 فقرة 2 من قانون الولاية الجديد حيث نصت على " يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصه المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية ، التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث 3/1 أعضائه أو رئيسه أو الوالي².

هنا نلاحظ أن المجلس الشعبي الولائي يتداول بناء على المواضيع المخولة له بموجب القوانين والتنظيمات ، كما يتداول في القضايا التي تهم الولاية التي يثيرها إليه ثلثي أعضائه أو رئيسه أو الوالي ، و هذا يحد من اختصاص المجلس بقدر معين لما تحدد المواضيع التي يعالجها بموجب القانون و التنظيم أو باقتراح الوالي الذي يمثل صورة عدم التركيز الإداري في حين المجلس و أعضائه منتخبون وبهذا يكون المشرع الجزائري قد جعل الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية رهن إرادة الإدارة المركزية و هذا ما يشكل تهديد لاختصاص الجماعات المحلية ، وما يسعنا هنا إلا أن نقول ما قالته الأستاذة مزياني وهو

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 212 .

² - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

أن استقلال الهيئات اللامركزية لا يخل بوحدة الدولة و لا يؤدي إلى انفصال الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية ، لان العلاقة بينهما تكون قائمة على نوع من الرقابة تباشرها السلطة المركزية على الجماعات المحلية¹.

سنقوم فيما بعد للتطرق إلى هذا النوع من الرقابة ، لكن قبل هذا يجب أن نكمل مظاهر الاستقلال ليكون حكمنا صائبا حول مجال الاستقلال المحلي.

الفرع الثالث : اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية

تتمثل الهيئة التنفيذية للبلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي² بينما الهيئة التنفيذية للولاية فتتمثل في الوالي³.

أولا - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى⁴.

أ - تمثيل البلدية:

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها اسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية:

1- التمثيل : يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية الإدارية و كل التظاهرات الرسمية ، كما يمثلها أمام الجهات القضائية و في حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية ، يقوم المجلس بتعيين احد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي و التعاقد ، كما تشير المادة 84 من قانون البلدية⁵.

¹ - فريدة مزباني ، مرجع سابق، ص31.

² - المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

³ - المادة 02 من القانون رقم 07/12 المعلق بالولاية .

⁴ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 179 .

⁵ - المادة 84 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

2- رئاسة المجلس : يتولى إدارة اجتماعات و أشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث

التحضير للدوريات ، الدعوة للانعقاد و هذا ما ورد في المادة 79 من قانون البلدية¹.

3-إدارة أموال البلدية و المحافظة على حقوقها : يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي

تحت مراقبة المجلس خاصة بما يلي:

تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية من حيث اكتسابها ، استعمالها استغلالها، التصرف فيها و المحافظة عليها² إبرام صفقات البلدية و مراقبة تنفيذها توظيف مستخدمي البلدية و الإشراف على تسييرهم ، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ، ثم القيام بمتابعة تنفيذها السهر على وضعية المصالح و المرافق و المؤسسات البلدية بمتابعتها و مراقبتها وممارسة الوصاية عليها³.

ب - تمثيل الدولة:

تتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة ، حيث ذكرها

صراحة قانون البلدية في مواده من 85 إلى 95 و هي:

1- الحالة المدنية : حسب نص المادة 86 من قانون البلدية فانه للرئيس صفة ضابط

الحالة المدنية ، التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية من

استلام تصريحات الولادات و الزواج و الوفيات ، إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق والأحكام

القضائية في سجلات الحالة المدنية.

2- الضبط القضائي : يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية

و هو ما أشارت إليه المادة 92 من قانون البلدية 10/11، حيث يتولى بهذه

الصفة تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية ، تحت

¹ - المادة 79 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 180 .

³ - نفس المرجع ، ص 180 .

سلطة الوالي و إشراف النيابة العامة ، و له في ذلك تتبع المجرمين و القبض عليهم و تحرير محاضر بذلك و العمل على المحافظة على معالم الجريمة و الأدلة قبل اختفائها و إتلافها و تقديمها لوكيل الدولة ، إضافة إلى العديد من المهام المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية¹.

3- الضبط الإداري : يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية بالاعتماد على سلك الشرطة البلدية ، هذا كما أشارت المادة 93 من هذا القانون كما يمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا إذ يتولى المحافظة على النظام العام بموجب اتخاذ الإجراءات و القرارات الكفيلة بضمان الحفاظ على الأمن العام و الصحة و السكينة العامة².

ثانيا - اختصاصات الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة³.

أ - الوالي ممثلا للولاية:

يقوم الوالي هنا بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

1-تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي : هذا بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة ومن مداوات وتوصيات تطبيقا للمادة 102 التي تنص على انه " يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذه⁴. و تنص المادة 124 من قانون الولاية 07/12 على انه " يصدر الوالي قرارات من اجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي".....

¹ - مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 28 .

² - علية سبيوط ، مرجع سابق ، ص 26 .

³ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 214 .

⁴ - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

3-الإعلام : يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية ، ذلك عن طريق:

اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بين الدورات بانتظام عن مدى تنفيذ مداوات المجلس تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداوات عند كل دورة عادية تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدورة في الولاية من جهة و نشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى ، و الذي يمكن أن ينتج عن مناقشة رفع توصيات إلى وزير الداخلية و القطاعات المعنية¹ .

3- تمثيل الولاية : يمثل الولاية خلافا للبلدية التي يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن ثم فان الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثلها أمام القضاء بموجب المادة 106 من قانون الولاية 07/12 حيث نصت على " يمثل الوالي الولاية أمام القضاء".

4-ممارسة السلطة الرئاسية : هذا ما أشارت إليه المادة 127 من قانون الولاية " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، و تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها ، و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك².

ب - الوالي ممثل للدولة:

نص القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على " الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة³.

و هو يمارس صلاحياته كممثل للدولة فيما يلي:

1-ينشط الوالي و ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، غير انه يستثنى:

¹ - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 215 .

² - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

³ - المادة 110 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي وعاء الضرائب و تحصيلها.

الرقابة المالية.

إدارة الجمارك.

مفتشيه العمل..

مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أخصوصية إقليم الولاية.¹

2- الضبط الإداري : نصت المادة 114 من قانون الولاية على أن " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية " ، حيث يزود بالوسائل البشرية و القانونية اللازمة كمصالح الأمن و الشرطة و الدرك الوطني .

3- الضبط القضائي : خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للوالي في مجال الضبط القضائي ، مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها² .

ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جنحة أو جناية ضد امن الدولة عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

حتى في هذه الحالة فان سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ، ذلك انه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة ، متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

تجدد بنا الإشارة أيضا إلى أن الوالي بصفته ممثلا للدولة فهو يجسد صورة حقيقية

لعدم التركيز الإداري ، نظرا للسلطات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.³

¹ - المادة 111 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

² - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 214 .

³ - المرجع نفسه ، ص 216.

وكل ما ذكرناه من صلاحيات في مجال تمثيله للدولة هي اختصاصات موكلة له بصفته مجسدا لعدم التركيز الإداري.

مما سبق نلاحظ أن اختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي تتمتع بالازدواج الوظيفي ، ذلك أن كل منهما يمثل الدولة من جهة ، وجهته المحلية من جهة أخرى البلدية و الولاية ، لكن الهيئة التنفيذية للبلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب غير أن الهيئة التنفيذية للولاية الوالي غير منتخب بل هو معين من طرف السلطة المركزية إضافة إلى انه في ممارسته لاختصاصاته كممثل للدولة يظهر عليه طابع عدم التركيز الإداري و هذا عكس صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيل الدولة وهنا يطرح الإشكال حول : الهدف من الازدواج الوظيفي للوالي؟ إذ يتواجد في كل جهة ممثل للدولة و ممثل للولاية مع وجود رئيس للمجلس الشعبي الولائي والذي قد يكون كفيلا بتمثيل الولاية محليا ، كما هو شأن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فهل يا ترى هذا الازدواج هو حقيقة لإدماج الوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري؟ . كما انه يظهر كممثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي¹ ، حيث انه يمثل سلطة الوصاية على البلديات ، كما أن أي وصاية لوزير الداخلية على الولاية لا تمارس إلا بناء على تقرير من الوالي ، ولذلك فهو هنا مراقب للجماعات الإقليمية أكثر من أن يكون خاضعا للرقابة².

لهذا فهو يسيطر بشكل كبير في توجيهه للمجلس ، حيث يظهر هذا في كونه يعمل على وضع المعلومات و الإمكانيات اللازمة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ليؤدي مهام المجلس ، كما انه يقوم بإعداد مشروع الميزانية و يعمل على تنفيذها ، كما يعتبر الأمر بالصرف والعامل على تنفيذ مداورات المجلس³ ، في حين يقوم رئيس المجلس

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ص158 .

² - المرجع نفسه ، ص 158 .

³ - المادة 102 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

الشعبي الولائي برئاسة المجلس و الحفاظ على نظام المداولات في قاعة الاجتماعات ، على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتولى بنفسه رئاسة الجلسات و إعداد مشروع أعمال الدورات ، و تسيير إيرادات البلدية و تنفيذ مداولاتها¹.

فإذا كان الاستقلال الوظيفي كما سبق و ذكرنا يستدعي توفر اختصاصات تمارسها الهيئة المنتخبة لإدارة المرافق العامة و المصالح المحلية ، فهذا لا يتوافق مع ما تم ذكره. فلو تمتع المجلس الشعبي بهذه الاختصاصات يبقى جزء من صلاحياته يستلزم موافقة الوالي ، ومثال ذلك المصادقة على المداولات خاصة المحددة في المادة 57 من القانون البلدي²، و التي تعتبر أهم المداولات التي يمكن للممثلين المنتخبين من خلالها تحقيق مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

أما على مستوى الولاية فسبق و ذكرنا أن الوالي يستولي على جزء كبير من الصلاحيات التي كان من المفترض أن تمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي. وهنا يظهر تأثير الازدواج الوظيفي للوالي على الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية فعمله يجسد صورة عدم التركيز الإداري بشكل كبير لا يسمح بتحقيق استقلال وظيفي للجماعات المحلية بالشكل المطلوب ، و الموافق لاعتماد الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاصات.

المطلب الثالث: الاستقلال المالي للجماعات المحلية

إن توفر المال للوحدات المحلية يعتبر من أهم عوامل نجاحها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ، و الحكم على نجاحها أو فشلها يكون بالنظر إلى مصادر مواردها المالية³.

¹ - المادة 80 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - المادة 57 من نفس القانون.

³ - فريدة مزياي ، مرجع سابق ص32.

فتوفرها على قدر كافي من هذه الموارد يقوي دور هذه الجماعات في ممارسة اختصاصاتها و يدعم اللامركزية الإدارية ، و يحدث عكس ذلك في حالة عدم توافر موارد مالية مستقلة ، إذ لا تستطيع ممارسة الصلاحيات الخاصة بها ، و الجزائر تتمتع بوسائل مالية عديدة تمكنها من تحقيق نظام لامركزي جيد يمكن وحداتها المحلية من ممارسة مهامها بعيدا عن سيطرة السلطة المركزية.

فيا ترى ما مدى تمتع الجماعات المحلية بموارد مالية مستقلة تمكنها من مزولة اختصاصاتها ؟

للإجابة على هذا التساؤل وجب علينا إتباع الخطة التالية:

الفرع الأول : أسس التمويل المحلي

تتمثل أسس التمويل المحلي في مجموعة القواعد التي تقوم عليها سياسات التمويل المحلي ، لهذا سنتطرق أولا إلى الأسس المتعلقة بالموارد المحلية ، ثم الأسس المتعلقة بالإدارة المالية للموارد المحلية.

أولا - طبيعة المورد المالية

هناك متطلبات يقتضى توافرها في التمويل المحلي و هي:

أ - كفاية الموارد المحلية و مرونتها:

لكي تستطيع الهيئات المحلية القيام بكل صلاحياتها يجب أن تكون الموارد المحلية كافية لمواجهة احتياجاتها المحلية ، و نظرا لكثرة الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للأفراد يقتضى الأمر أن يكون لها موارد مالية متعددة و كافية ، فحجم الانفاق المحلي يزداد بزيادة عدد السكان و ارتفاع مستوى المعيشة ، و لتغطيته يجب أن تعمل على تدبير الموارد المالية الكافية سواء للتمويل المحلي أو بفرض ضرائب أو رسوم أو إنشاء مشاريع استثمارية لزيادة الإيرادات ، أو بتلقي الإعانات من قبل الحكومة سواء كانت إعانات إجمالية أو مخصصة.

ب - قدرة الأجهزة الإدارية المحلية على إدارة الموارد المالية

ت - أن تكون الموارد المحلية خاضعة في تحصيلها و إنفاقها للسلطة المحلية المختصة

ثانيا - وجود إدارة مالية

يقصد بالإدارة المالية مجموعة الوظائف الإدارية للوحدات المحلية التي تنظم الأموال

لأجل تحقيق الهيئات المحلية.¹

يجب أن تقترن أسس التمويل المحلي بوجود إدارة مالية لها القدرة على تنفيذ السياسة

المالية سواء على مستوى الإدارة و التحصيل ، أو استخدام الموارد المحلية بما يحقق

المصلحة المحلية و كذا كفاءة الرقابة على استخدام الموارد المحلية.

و لنجاح نظام التمويل المحلي تقوم الإدارة المالية للوحدات المحلية بالمهام التالية:

أ - التخطيط المالي:

ويتمثل في دراسة حركة الأموال و وضع الخطط اللازمة لتسير على منوالها الهيئات

المحلية و تحقق أهدافها بكفاءة عالية.

ب - الرقابة المالية:

تباشر هذه الرقابة للتأكد من أن الأهداف الموضوعية مقدما تم تحقيقها ، و لتقوم

الإدارة المالية للوحدات المحلية بتنفيذ مهامها بكفاءة يجب أن تتوفر على ما يلي:

أن تكون الإدارة المالية قادرة على القيام بمهامها من الناحية التنظيمية و البشرية

على أحسن وجه.

أن تكون الإدارة المالية المحلية لها القدرة الفنية للعملية المالية ، و ذلك بوجود تنظيم

محاسبي والاعتماد على التحليل المالي الذي من خلاله يتم التأكد من مسالة مدى استفادة

الهيئات المحلية من الموارد المالية.

¹ - فريدة مزباني ، مرجع سابق ، ص 34 .

وجود الرقابة المالية على الهيئات المحلية للتأكد من حركة الأموال ما إذ كانت تتماشى مع ما تم وضعه في المخطط المالي أو لا ، و التأكد من الانحرافات و معالجتها¹.

الفرع الثاني : مصادر التمويل المحلي

تأتي مختلف الموارد المالية للجماعات المحلية من مصدرين أساسيين ، أولهما داخلي يتمثل في الضرائب و الرسوم المحلية و الإيرادات الناتجة عن استثمار ممتلكاتها وثانيهما خارجي يتمثل في القروض و الإعانات الحكومية و الهبات و الوصايا المقدمة من طرف الأفراد أو الأشخاص الخاصة².

أولا - الموارد المحلية: - الداخلية -

و تدعى أيضا بالإيرادات المالية الذاتية أو الداخلية ، و يقصد بها مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب و الرسوم المحلية إضافة إلى الموارد الناتجة عن تشغيل و استثمار المرافق المحلية³.

و تتمثل هذه الإيرادات في إيرادات جبائية و إيرادات غير جبائية.

أ -الإيرادات الجبائية : -الضرائب و الرسوم -

تعتبر الإيرادات الجبائية موردا ذاتيا للجماعات المحلية بسبب تطبيقها داخل النطاق المحلي للوحدات المحلية ، و تتمثل هذه الإيرادات في الضرائب و الرسوم.

1-الضرائب : هي كل جباية مالية تتقاضاها الوحدة المحلية على سبيل الإلزام في إقليمها من اجل تحقيق المصلحة العامة⁴.

2- الرسوم : هي المبالغ المالية التي تتقاضاها الهيئات المحلية جبرا من بعض الأفراد مقابل ما تقدمه لهم من خدمات و تتفق الضريبة مع الرسم في الناحيتين التاليتين:

¹ - فريدة مزياي ، مرجع سابق ، ص35.

² - دلال شودار ، مرجع سابق ، ص 25 .

³ - لخضر مرغاد ، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر" ، مجلة العلوم الإنسانية ، عدد 07 ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، جامعة بسكرة ، فيفري 2005 ، ص03 .

⁴ - فريدة مزياي ، مرجع سابق ص40.

كلاهما مبلغ من المال تقتطعه الوحدة المحلية جبرا من الأفراد.

كلاهما يستخدم لتغطية النفقات العامة.

وعلى العموم فإن هذه الضرائب و الرسوم منه ما هو موجه كليا للجماعات المحلية

ومنهما ما هو موجه جزئيا لها¹.

1.الضرائب و الرسوم الموجهة كليا للجماعات المحلية:

وهي تتمثل فيما يلي:

• الرسم على النشاط المهني :

و يشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني

الفردى كالأطباء ، المحامين ، المهندسين و المحاسبين الخ².

• الدفع الجزافي :

يطبق الدفع الجزافي على المرتبات و الأجور و التعويضات³ فهو يمس الكتلة

الأجرية ويطبق على الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و الهيئات المقيمة في الجزائر و يتم

حسابه بنسبة 3% على كتلة الأجر ، و يرجع بكامله لصالح الجماعات المحلية فتعود نسبة

30% للبلدية و الباقي 70% تعود للصندوق المشترك الذي يوزعها بدوره على الولاية بنسبة

(20% و البلدية 60%) و الباقي للصندوق المشترك ، ولكنه و منذ سنة 2006 لم يعد

للدفع الجزافي⁴ أي دور في ميزانية البلدية ، لان معدله أصبح 0% بدلا من 1% .

• الرسم العقاري :

و يفرض هذا الرسم على الأملاك المبنية و الغير مبنية⁵ ، و ينقسم إلى نوعين

هما الرسم العقاري على الممتلكات المبنية ، و الرسم العقاري على الممتلكات الغير مبنية

1- دلال شودار ، مرجع سابق ، ص . 25

2- لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص 04 .

3- عبد القادر موفق ، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر" ، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية ، عدد 02 ، كلية العلوم، الاقتصادية و التسبير ، جامعة بسكرة ، ديسمبر 2007 ، ص100 .

4- دلال شودار ، المرجع سابق ، ص 28 .

5- عبد القادر موفق ، مرجع سابق ص 100 .

فالأول يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجدة فيها الملكيات المبنية وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع ، أما الثاني فيحسب على الممتلكات غير المبنية على أساس القيمة الإيجارية الجبائية و المحددة بالمتر المربع للأراضي غير الزراعية و الهكتار للأراضي الزراعية ، و الناتج المتعلق بالرسم العقاري على كليهما يخصص و يوجه بكامله لصالح البلدية¹.

• رسم التطهير :

و يمثل الرسم على القمامات المنزلية ، و تفرغ الماء في المجاري المائية و يحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها قنوات الصرف فقط ، و يحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الفئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أوالمياه الصناعية².

إضافة لهذه الرسوم يوجد رسم الإقامة و رسم الإعانات و الألواح المهنية.

2. الضرائب و الرسوم الموجهة جزئيا للجماعات المحلية:

و هي تتمثل فيما يلي:

• الرسم على القيمة المضافة :

تخضع جميع عمليات البيع و الإشغال العقارية و تأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة و من جملة هذه العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة الأملاك العقارية ، إضافة إلى التوريدات للفائدة الشخصية و تأدية الخدمات³.

• الرسم على الذمة المالية :

يخضع لهذا الرسم الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي بالجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر و خارجها ، حيث تحدد هذه الضريبة عن طريق

¹ - دلال شودار ، مرجع سابق ، ص 29 .

² - لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص 06 .

³ - مرجع نفسه ، ص 06 .

جدول تدريجي لمجموع الذمة المالية ، و يقدر معدله الأعلى ب 5.2 على أساس ضريبي و يفوق 50 مليون دج و يتم توزيعه كالآتي:

- 60% لصالح ميزانية الولاية.
- 20% لصالح ميزانية البلدية
- 20% لصالح الصندوق الوطني للسكن.¹
- الرسم على الذبائح :

هو رستم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح و يتميز بطابع الضريبة غير المباشرة لأنه يفرض على المنتجات الاستهلاكية². إضافة إلى هذه الرسوم يوجد رسم الدمغة الجبائية على السيارات.

ب - الإيرادات غير الجبائية : مداخيل الأملاك ، إيرادات الاستغلال تبعا لعدم كفاية الموارد المالية الناتجة عن الجباية المحلية تتجه الجماعات المحلية إلى موارد أخرى غير جبائية لتدعيم مواردها لإشباع الحاجات المحلية ، وهي تتمثل في:

1-مداخيل الأملاك:

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة ، و هي تنتج عن الاستغلا واستعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها ، باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل الحقوق والضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص³.

2-إيرادات الاستغلال:

هي عبارة عن الموارد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية ، وتتم هذه الإيرادات بالتنوع و تتكون من عوائد الوزن ، الكيل ، القياس

¹ - دلال شودار ، مرجع سابق ، ص 32 .

² - لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص 06 .

³ - مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، ص 88 .

و عوائد الرسوم على الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو خفضها ، إضافة للإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي و المتاحف العمومية¹.

ثانيا - الموارد الخارجية

عندما لاتستطيع الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية الداخلية وهذا لان حصيلة الضرائب و الرسوم و إيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع ، فإنها تبحث عن مصادر أخرى لتمويل و تأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية.²

ولعل أبرز هذه المصادر هي:

أ - القروض:

تعد من مصادر الإيرادات الاستثنائية ، إذ تلجأ الهيئات المحلية إلى القروض لأجل تغطية نفقات بعض المشاريع التنموية والتي يعود نفعها على السكان في المستقبل وتستخدم القروض في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تعجز الميزانية العادية للوحدة المحلية عن تغطية نفقاتها³.

ب - الإعانات:

تقوم الدولة بمنح إعانات لصالح البلديات والولايات لمواجهة العجز الذي قد تتعرض له الميزانية ، وكذا تمويل المشاريع الاجتماعية والاقتصادية التي تسطرها الولاية و البلدية كل على حدى في إطار مخططاتها التنموية ، و تهدف هذه المساعدات إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد و الحد من الفوارق الموجودة بين المناطق الفقيرة و النائية و المناطق الغنية و ذات المواقع الهامة⁴.

¹ - مفيدة يوسف ، المرجع السابق ، ص 88 .

² - لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص 08 .

³ - فريدة مزياي ، مرجع سابق ص38..

⁴ - دلال شودار ، مرجع سابق ، ص 38 .

يوجد على مستوى البلديات صندوق بلدي للتضامن و صندوق بلدي للضمان يتولى صندوق التضامن دفع تخصيصات مالية للبلديات التي يعرف وضعها المالي صعوبات وتواجه كوارث أو أحداث غير متوقعة.

تتوافر الولايات على صندوق التضامن الولائي و صندوق الضمان الولائي ، يدفع هذا الأخير تخصيصا ماليا لقسم تسيير ميزانية الولاية و تخصيصات موجهة لقسم التجهيز واستثمار ميزانية الولاية¹.

على الدولة أن تراعي في تقديم الإعانات للبلديات ما يلي:

-التفاوت في مداخيل البلديات.

- النقص في تغطية النفقات اللازمة.

-الأهداف اللازمة الرامية لتلبية الاحتياجات المتناسبة و المهام المخولة لها قانونا و أن تقدم الإعانات للولايات على أساس عدم مساواة مداخيل الولايات وعدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية .

إن الإعانات التي تقدمها الدولة لسد العجز المحلي تحقق توازن الميزانية المحلية لكنها تهدد الاستقلال المحلي ، لان الدولة تتابع كيفية صرف الأموال.

الفرع الثالث: أثر الإعانات المركزية على استقلال الجماعات المحلية

سبق و ذكرنا أن الإعانات المقدمة للجماعات المحلية من طرف الدولة توازن الميزانية المحلية لكنها تهدد الاستقلال المحلي ، هذا تطبيقا لقاعدة من يدفع يقود.

و بالرغم من انه على الدولة أن تدفع دون أن تحكم و إلا تكون قد خرجت عن مفهوم اللامركزية ، إلا أنها من جهة أخرى لا تستطيع أن تدفع الأموال دون متابعة كيفية صرفها². لهذا فان الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تكون في إطار قانوني محدد مسبقا ، بموجبه تحدد إجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و الرقابة عليها لضمان

¹ - فريدة مزياني ، مرجع سابق، ص38.

² - مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص172.

استغلالها بما يحقق المصلحة العامة ، و بذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق الإشراف والتوجيه والرقابة.

من خلال هذا نفهم أن الدولة رغم الإعانات التي تقدمها لتدعيم توازن الميزانية المحلية للبلدية و الولاية ، وهو ما يحقق مبدأ اللامركزية ، إلا أنها تنقلت من جهة أخرى من خلال متابعة هذه الإعانات من حيث مجال صرفها ، و بالتالي متابعتها أو بعبارة أخرى الرقابة عليها وهنا يوجد مساس وإخلال باستقلال الجماعات المحلية.

ويتمثل تأثير هذه الإعانات و هذا التمويل الحكومي فيما يلي:

أولاً - توجيه القرار المحلي

إن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال في ممارستها لصلاحياتها والإعانات التي تقدمها الحكومة في الاستثمارات المحلية تبين رغبتها في المشاركة في سياسة التنمية المحلية ، لأنها تهم الدولة و الهيئات المحلية ، و بذلك تكون الهيئات المحلية تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية من حيث اختيار المشاريع الاستثمارية والإنفاق المالي عليها ، فمجال التهيئة العمرانية و ترقية البلديات يتم بقرارات صادرة عن السلطة المركزية مع استشارة السلطات المحلية ، لأنها تتطلب موارد مالية كبيرة¹.

و هكذا يكون تدخل الدولة في توجيه القرار المحلي من خلال تدخلها في تسيير الشؤون المالية للجماعات المحلية ، حيث يتجلى هذا التدخل في تعديل و تحويل إتمادات الدفع و المصادقة على الميزانية قبل تنفيذها و هو احد الكيفيات المتطورة جدا للتدخل في الشؤون المحلية ، فيعتبر حق " فيتو" شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و السلطة المحلية².

¹ - فريدة مزياي ، مرجع سابق ، ص 40.

² - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ص 200.

ثانيا - تخصيص الإعانات والرقابة عليها

إن تسيير الهيئات المحلية يتحقق بوجود الموارد المالية الكافية ، وفي حالة عدم كفاية أو عدم توافر هذه الموارد تقدم الحكومة إعانات للوحدات المحلية ، حيث تكون هناك إعانات إجمالية بموجب الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية ، و إعانات تخصيصية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار تمنح لتحقيق برامج التنمية المحلية¹.

ثالثا - الرقابة

إن تلقي الهيئات المحلية للإعانات المركزية يؤدي إلى إخضاعها لرقابة السلطة المركزية² كالرقابة التي تباشرها المصالح التقنية عند التأشير التقنية على المشاريع ومتابعتها كما تلتزم الهيئات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي ونسبة انجاز المشروع .

مما تم ذكره يمكن القول أن ما اثر على استقلال الجماعات المحلية ماليا هو الإعانات الحكومية المقدمة بهدف المحافظة على ميزانية الجماعات المحلية ، إذ عالجت مشكل عجز الميزانية المحلية من جهة وخلقة مشكل الرقابة على ما تم تمويله من جهة أخرى.

و بالتالي خروج الجماعات المحلية من حيز الاستقلال المالي المحلي و خضوعها لرقابة محتمة ، لكن لتحقيق الصالح العام و تلبية حاجيات إقليمية.

هذا و ترى الأستاذة " فريدة مزياي " انه لكي لا تؤثر الإعانات الحكومية على استقلال الهيئات المحلية و يجب أن تقدم هذه الإعانات دون فرض شروط ، وذلك بترك السلطات المحلية تباشر صلاحياتها في مجال التجهيز الاستثمار ، وفقا للاحتياجات المحلية كتشجيع الاستثمار المحلي و إحياء روح التضامن المحلي لدى السكان المحليين.

¹ - فريدة مزياي ، مرجع سابق، ص40.

خلاصة الفصل:

على ضوء ما تم معالجته في الفصل الأول و الذي تم تقسيمه إلى مبحثين.

تكلّمتنا في المبحث الأول عن مفهوم استقلال الجماعات المحلية محاولين تحديد تعريف دقيق للاستقلال المحلي وإبراز أهم المعايير الفقهية الدالة على مضمون هذا الاستقلال ، في حين عالجتنا في المبحث الثاني أشكال استقلال الهيئات المحلية ، حيث تطرقنا إلى الاستقلال العضوي كأول صورة للاستقلال المحلي اعترف فيها المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية لهذه الجماعات ، والتي تقر لها عدة امتيازات تدعم استقلالها كحق التقاضي و اتخاذ كل القرارات و التدابير التي من شأنها تسيير أمورها المحلية بنفسها ، و لم يكتفي المشرع بهذا فقط بل دعمه بتمثيل البلدية و الولاية بمجلس محلي منتخب، إذ اعتمد أسلوب الانتخاب كوسيلة فعالة لإنشاء هذه المجالس على مستوى البلدية ، في حين عمد إلى أسلوب التعيين بالنسبة للهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) و اكتفي بأسلوب الانتخاب بالنسبة للهيئة التداولية.

تطرقنا بعد الاستقلال العضوي إلى ثاني صورة مكملة لهذا الاستقلال وهي الاستقلال الوظيفي و الذي منح فيه المشرع للسلطات المحلية اختصاصات و صلاحيات خاصة بها محددة قانونا لتسيير و إدارة مصالح الوحدة المحلية حيث اخذ بالمعيار العام (الأسلوب العام) في تحديده لهذه الصلاحيات ، لكن الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) يستولي على أغلبية الصلاحيات خاصة منها على مستوى الولاية ، حيث يحتفظ رئيس المجلس الشعبي الولائي برئاسة المجلس والحفاظ على نظام المداولات ، إضافة لهذا منح المشرع الجزائري الجماعات المحلية ذمة مالية كآخر شكل للاستقلال المحلي و قد اعترف بها صراحة في كل من قانون البلدية و الولاية ، لكن الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية بغرض حل مشاكل عجز الميزانية (المحلية) تقدم وفق شروط مسبقة من شأنها تقييد حرية الهيئات المحلية في أداء مهامها بطلاقة.



الفصل الثاني

مظاهر تربية الجماعات

المحلية

تمهيد:

إن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها ، و يمكن قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية¹. فاللامركزية الإدارية تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة و هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت إشراف و رقابة السلطة التنفيذية².

و إن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، بل تبقى الرقابة ممارسة من السلطة المركزية على الهيئات المحلية ، ويسمى هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية³.

و يجب الإشارة إلى أن الجماعات المحلية تخضع لصور عديدة من الرقابة ، رقابة تشريعية (برلمانية) ، رقابة سياسية ، رقابة قضائية ثم و أخيرا رقابة إدارية (وصائية) وهي ما يهمننا في موضوعنا ، حيث سنركز على دراستها بغض النظر عما ذكرناه من صور رقابية أخرى .

فهي رقابة داخلية مقارنة بباقي أنواع الرقابة الخارجية (سياسية، برلمانية و قضائية) لأنها رقابة ذاتية تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية⁴ أي الأجهزة الإدارية المركزية على الأجهزة الإدارية اللامركزية ، وهو ما يهمننا.

إضافة إلى هذا نشير إلى أن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الوصائية ، ذلك أن النوع الأول تكون فيه الرقابة مقررة فقط بموجب القانون و خاضعة له ، في حين أن السلطة

¹ - عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2009 ، ص 102 .

² - فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، باتنة ، 2001 ، ص 124 .

³ - عتيقة بلجليل ، فعالية الرقابة الادارية عن أعمال الادارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2009 ص 192 .

⁴ - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 104 .

المركزية والتي تعتبر من أسس النظام اللامركزي لا يخضع الموظف فيها للقانون فقط وإنما يخضع كذلك لأوامر و تعليمات رئيسه ، وتتمثل سلطة هذا الأخير على مرؤوسيه في سلطة التوجيه والتعقيب¹.

و يعتبر استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية مكفول بضمانة قانونية وأخرى قضائية².

ضمانة قانونية تتمثل في وجود نص صريح يبيح مباشرة الرقابة و أن تمارس وفق قواعد معينة كصدور قرار حل المجلس المحلي بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراءالخ.

و تكمن الضمانة القضائية في أن يحق لأعضاء المجالس المحلية إقامة دعوى أمام جهة القضاء الإداري لإبطال القرارات الصادرة عن جهات الرقابة³. من خلال ما سبق ذكره يطرح التساؤل التالي : ما هي مظاهر الرقابة الإدارية ؟ و كيف تمارس ؟

سنحاول الإجابة عن هذا التساؤل من خلال التقسيم التالي:

المبحث الأول : ماهية الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني : صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

1 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص104 .
2 - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص43.
3 - المرجع نفسه ، ص 43 .

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية ، و هي نظام رقابي تمارسه السلطة المركزية على الهيئات المحلية . و مصطلح الرقابة أو الوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض عن اصطلاح (الوصاية الإدارية)¹. سنحاول في هذا المبحث تحديد تعريف دقيق للرقابة الإدارية مع تمييزها عن نظام السلطة الرئاسية لأنه المصطلح الأقرب في المعنى ، ثم سنبين أهداف الوصاية الإدارية و طبيعتها القانونية بعدها ننتهي و نختم هذا المبحث بخصائص ومبررات الرقابة الإدارية. حيث سنعمد على التقسيم التالي:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية و أهدافها

سنقوم بتعريف الرقابة الإدارية مع تمييزها عن السلطة الرئاسية ، ثم نتطرق إلى أهدافها.

الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية وأهدافها

تعددت تعاريف الرقابة الإدارية و تنوعت وقد اخترنا منها ما يلي:
تعرف على أنها " التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة في ضوءها ، ومن ثم التعرف على نقاط الضعف و الأخطاء لتصحيحها و منع تكرار حدوثها"².
وهناك من ذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية ، وبين المؤسسات والمنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة³.

1 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 103 .

2 - علية سيوط ، مرجع سابق ، ص 29 .

3 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 103 .

الوصاية الإدارية كما عرفها ماسبيتيول و لاروك (maseptiol et Laroque) بأنها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة¹.

و تعرف كذلك بأنها " مجموعة السلطات المحددة و التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية ، بقصد تحقيق المصلحة العامة"².

اعترض بعض الفقهاء على مصطلح الوصاية الإدارية مقارنة بمصطلح الرقابة الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها . و بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية ، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها ، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها ، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ بمصطلح الوصاية الإدارية فمن خلال التعاريف السابقة يستخلص أن كلا المصطلحين لهما نفس المعنى³.

يجدر بنا أن نميز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية كونهما نظام رقابي متشابه تزاوله جهة واحدة (السلطة المركزية) ، حتى يتضح معنى الوصاية الإدارية جيدا.

- الوصاية الإدارية هي الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية الإقليمية ، أما السلطة الرئاسية فهي رقابة تمارس على الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة المركزية و على المواطنين الذين يعملون بها.

- القاعدة العامة انه " لا وصاية إلا بنص"⁴ ، فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تلجأ للرقابة إلا في حالة وجود نص يقرها لأن الهيئات اللامركزية مستقلة و خضوعها للرقابة استثناء بينما ممارسة السلطة الرئاسية في النظام المركزي متفرقة فالوالي

¹ - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 42 .

² - المرجع نفسه ، ص 42 .

³ - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 103 .

⁴ - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2004 ، ص 27 .

- مثلا لا يتدخل في شؤون البلدية لممارسة الوصاية و الرقابة عليها إلا طبقا لقانون البلدية ووفقا للإجراءات المقررة والمنصوص عليها صراحة ، بينما يتمتع بسلطات واسعة تجاه رئيس الدائرة باعتباره مرؤوسا له¹.
- تنصب الرقابة الرئاسية على قـتـرارات المرؤوس من ناحية المشروعية و الملائمة بينما الرقابة الإدارية تتناول المشروعية فقط².
- نظرا لتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية فلها أهلية التقاضي حيث لها إمكانية الطعن القضائي في قرارات و تصرفات السلطة الوصية حيالها للدفاع عن مصالحها المتميزة ، أما السلطة الرئاسية فانه ليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس، إذ ليس له أن يطعن فيها قضائيا لانعدام المصلحة المتميزة والصفة³.
- في مجال السلطة الرئاسية يحق للرئيس الإداري حق تعديل القرارات الصادرة عن المرؤوس ، ويحق له إصدار تعليمات و توجيهات ملزمة للمرؤوس ، بينما هاتان الصورتان لا توجدان في مجال الرقابة الإدارية.
- تتحمل الهيئة اللامركزية المسؤولية عن أعمالها و تصرفاتها سواء صادقت عليها سلطة الرقابة أو لم تصادق ، بينما السلطة الرئاسية تتحمل المسؤولية إلى جانب مسؤولية المرؤوس⁴.

الفرع الثاني : أهمية الرقابة الإدارية

يمكن أن نجملها فيما يلي⁵:

1 - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ص 27 .
 2 - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 54 .
 3 - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 27 .
 4 - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 54 .
 5 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 104 .

- ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية ، السياسية و الوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها ، و تعريض الدولة بذلك إلى الانهيار .
- ضمان الحفاظ على إقامة التوازن و التوفيق بين المصلحة العامة الوطنية و بين المصالح العامة الجهوية و المحلية.
- تحقيق التعاون و التكامل ، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات اللامركزية من مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية.
- تحقيق الجهات اللامركزية الإدارية مستوى معين من الأداء و التحقق من إتباع أحسن الوسائل في أداء عمليات و أنشطة الجماعات المحلية.
- حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي .
- تهدف أيضا إلى حماية مبدأ المشروعية و تطابق أعمال و قرارات المجالس المنتخبة مع الدستور و القوانين و التنظيمات¹.

المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بجملة من الخصائص أساس مرجعها استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة²، ويمكن تحديدها كما يلي:

الفرع الأول - رقابة إدارية:

هذه الصفة الإدارية تقوم على أن هذا النوع من الرقابة يصدر عن جهة إدارية ومن ثمة تحدث بقرارات إدارية ، وهذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب الجهة الوصائية

¹ - عمار بوضياف ، " الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي " ، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009 ، ص 16 .
² - علية سيبوط ، مرجع سابق ، ص 34 .

أو بناء على طلب من ذوي الشأن¹، إضافة إلى أن القرارات المحدثه لهذه الرقابة الوصائية تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض².

الفرع الثاني - رقابة استثنائية:

تتميز الرقابة الإدارية بالصفة الاستثنائية و ذلك على أساس أنها لا تفرض ، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون ، أي أن الاستثناء يكمن في أنها تباشر في حدود القانون لان الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية بمنحها الشخصية المعنوية ، وسلطة اتخاذ القرارات في حدود اختصاصاتها ، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون ، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة ، لان المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية³.

الفرع الثالث - رقابة خارجية:

تتصف بهذه الصفة لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة ، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد ، كما يمارسها الرئيس على المرؤوس⁴.

المطلب الثالث: نماذج الرقابة الإدارية

سنتطرق إلى نموذج الرقابة الإدارية في كل من إنجلترا و فرنسا كما يلي:

الفرع الأول : الرقابة الإدارية في النظام الانجليزي

إن نظام الإدارة المحلية في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة ، يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر⁵ و الموضح بموجب قانون ، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية و الهيئات المحلية ، و بالتالي

1 - علية سيوط ، مرجع سابق ، ص 34 .

2 - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص

46 .

3 - المرجع نفسه ، ص 47

4 - المرجع نفسه ، ص 47 .

5 - المرجع نفسه ، ص 47 .

كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية خفيفة مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاث أجهزة هي البرلمان والقضاء و الحكومة المركزية¹.

ما يهمننا هو الرقابة الممارسة من طرف الحكومة المركزية على الهيئات المحلية وهي رقابة ضئيلة وتقتصر على الأمور التالية:

• عند خروج الهيئات اللامركزية عن اختصاصاتها و القوانين التي تحكمها يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء العادي لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا امتنعت عن ذلك.

• تقوم الحكومة المركزية بالتصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية و الرقابة على الأعمال القانونية ، كالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن للمحافظة على الأمن أو الصحة العامة ، و تصادق الوزارة على بعض المشاريع المحلية للتأكد من سلامة المخططات و انسجامها مع سياسة الحكومة.

• يمكن للحكومة المركزية بناءا على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية².

• يكون للحكومة المركزية في حالات استثنائية سلطة إشراف و رقابة مشددة على الهيئات المحلية كحالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلدية و مساكن العمال والقروض والحسابات الختامية الخ.

من خلال هاته الحالات نلاحظ أن النموذج الانجليزي للرقابة يتسم بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة ، ذلك انه يعتمد الدور الرقابي للقضاء على عمل الهيئات المحلية ، فالرقابة هنا مخففة لأنها تقتصر على التأكد من أن المجالس المحلية تنفذ مهامها

¹ - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 105 .

² - نفس المرجع ، ص 105 .

و أن المرافق المحلية تؤدي خدماتها وتستخدم الإعانات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية استخداما أمثل¹.

الفرع الثاني : الرقابة الإدارية في النظام الفرنسي

مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين ، تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة و التي استمرت لغاية صدور قانون 02 مارس 1982 الذي وحد نظام الرقابة على مختلف الهيئات المحلية بإلغائه للرقابة الإدارية و الاكتفاء برقابة القضاء الإداري² ، فالرقابة كانت مشددة من جهة الهيئات المحلية إذ تخضع في مباشرة اختصاصاتها لرقابة المشرع و القضاء و الحكومة المركزية³.

إذن هناك مرحلتان الأولى تتمثل في الرقابة المشددة (النموذج التقليدي)، و الثانية تتمثل في النموذج الجديد⁴.

أولا - مرحلة الرقابة المشددة على الهيئات المحلية الفرنسية (النموذج التقليدي)

خضعت الهيئات المحلية في النظام الفرنسي خلال هذه المرحلة إلى رقابة السلطات الثلاث ، فالسلطة التشريعية تباشر رقابتها من خلال إنشاء الهيئات المحلية ووضع قانونها و تنظيمها الأساسي ولها حق تعديله أو إلغائه ، كما أن القضاء يتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئات المحلية.

أما السلطة التنفيذية (المركزية) فتباشر كذلك رقابة إدارية على الهيئات المحلية و هذا على الأعضاء و الأعمال ، و لها الحق في إيقاف و عزل أعضاء المجالس المحلية و حق إيقاف وحل المجالس المحلية وفقا لما يتطلبه القانون⁵ ، أما على مستوى الأعمال

1 - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 49 .

2 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 106 .

3 - فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق ، ص 49 .

4 - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 51 .

5 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 107 .

تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات الرقابية تجعلها شريكا للمجموعات المحلية في أداء مهامها وتسيير شؤونها بل في بعض الأحيان تكون أقوى من المجموعات المحلية¹.

فأعمال الهيئات المحلية تنقسم إلى قسمين (ايجابية و سلبية) ، الأعمال الايجابية أكثرها يخضع لإذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية . أما الأعمال السلبية فتخضع للرقابة هي كذلك ، ففي حالة امتناع الهيئات المحلية عن القيام بعملها فإنه يجوز للسلطة المركزية أن تحل محلها في أداء ذلك العمل.

على العموم تعددت وسائل الوصاية الإدارية حيث يقر الفقه بوجود ستة وسائل

هي² :

1- الاستشارة : مفادها أن الهيئات المحلية ترجع بطلب الاستشارة في بعض الأحيان للسلطة المركزية للحصول على معلومات تقيدها في انجاز أعمالها ، و قد تكون الاستشارة ملزمة في بعض الأحيان للجهات المحلية وإلا عد عملها باطلا و قد تكون في أحيان أخرى اختيارية ، مع العلم أن الهيئات المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة المشورة في كلتا الحالتين.

2- الإذن : و هو ترخيص يشترطه القانون على الهيئات المحلية و إلا كان عملها باطلا فهو إجراء قانوني سابق.

3- التصديق : هو شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد من حيث التطبيق العلمي و هو أحد الآليات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون المحلية ، يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطات المركزية و السلطة المحلية ، و يكون على العمل كله لا جزءا منه حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق عليه لان ذلك يعني التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية ، و

¹ - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 51 .

² - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 107 .

هذا لا يتفق مع القانون ، و هنا إن رأَت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل فعليها أن تعيده للهيئات المحلية لتعدله ثم تعيده مرة أخرى للتصديق¹.

4- **الإلغاء** : قد يمنح القانون السلطة الوصية حق إبطال أو إعدام القرارات

الصادرة عن الهيئات المحلية ، والتي تكون مخالفة للقانون دون الرجوع للقضاء ، وهو ما يفسر سمو الإدارة المركزية عن الإدارة المحلية حتى في الشؤون المحلية².

5- **الحلول** : و هو الأداء الحقيقي الذي يخول الإدارة المركزية السلطة

و التفوق الرئاسي وصورته الغالبة في حلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أعمال النفقات الإلزامية و إعادة توازن الميزانية عندما تنبه السلطة المحلية إلى ذلك وترفض³.

6- **الإيقاف** : عبارة عن إنذار تحدد آجاله ، حيث يترتب عليه تعطيل نشاط و

سير المجلس أو الهيئة المعينة مؤقتا لاعتبارات قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة وهو إجراء أولي قد يعقبه حلول أو إلغاء فيما بعد⁴.

إضافة للصور السابقة يضيف الدكتور مسعود شيهوب صورة أخرى من صور الرقابة الإدارية و هي الوصاية التقنية⁵.

7- **الوصاية التقنية** : هي بمثابة تصرفات أو أعمال تملّي الدولة بموجبها على

المجموعات المحلية السلوك الواجب إتباعه في التسيير حتى قبل القرار ، مما يؤدي إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمرکزية وسائل التنفيذ و إجراءاته.

ثانيا : مرحلة الرقابة القضائية على الهيئات المحلية الفرنسية (النموذج الجديد)

جعلت الوصاية في المرحلة السابقة (النموذج التقليدي) من الاستقلال المحلي

مفرغا من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية ، هذا ما أدى إلى

1 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 108 .

2 - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 208 .

3 - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 52 .

4 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 110 .

5 - المرجع نفسه ، ص 110 .

صدر قانون 02 مارس 1982 الذي ألغى نظام الوصاية الإدارية و عوضها بنظام الرقابة القضائية وهو (النموذج الجديد) على الرقابة المشددة ، وقد جاء بـ:

1- **إلغاء الوصاية الإدارية** : وذلك بتعويضها بالرقابة القضائية حيث أصبحت قرارات المجموعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها ، وعلى ممثل الدولة أن يلجأ إلى القضاء لطلب إلغاء القرارات المحلية التي يراها غير شرعية ، نفس الشيء بالنسبة لسلطة التعليق و تنفيذ القرار المحلي فقد صارت من اختصاص القضاء ، حيث يحكم بالتعليق في حالات خاصة بناء على طلب ممثل الدولة المرفق بدعوى الإلغاء كما يحق للأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين تحريك دعوى الإلغاء سواء بصفة مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة و حرصا على سلامة ممارسة حق اللجوء إلى القضاء يجب على الحكومة تقديم تقرير سنوي للبرلمان حول كيفية ممارسة ممثل الدولة الرقابة اللاحقة¹.

2- **إلغاء الوصاية المالية:**

فيما يتعلق بالمسائل المالية كالميزانية و الحسابات الخاصة بالهيئات المحلية فان الامر يتعلق بتخصص الغرفة الجهوية للحسابات بمراجعة ميزانية و حسابات الهيئات المحلية ولها أن تتخذ الإجراءات اللازمة في حالة وجود اختلاسات أو تلاعب في الأموال المالية ، كما لها أن تحيل الموضوع للمحكمة التأديبية أو المحكمة الجنائية وفقا لطبيعة الخطأ المنسوب لأعضاء المجالس المحلية².

و عليه لم يعد لممثل الدولة سلطة الحلول محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية وإدراج النفقات الإلزامية إلا إذا قدمت الغرفة الجهوية للمحاسبة نموذج و اقتراحات التصحيح فعندها يتدخل و يحل محل المجالس المحلية (ممثل الدولة) بصفة منفذ قرار الغرفة الجهوية للمحاسبة³.

1 - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 53 .

2 - فريدة مزباني ، مرجع سابق ، ص 52 .

3 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 111 .

من خلال ما سبق ذكره فقد تبنى المشرع الجزائري الأسلوب التقليدي الفرنسي الذي يمثل مرحلة الرقابة المشددة على الجهات المحلية ، وهو ما اعتمد في نظام الإدارة المحلية الجزائرية وسنعالج ذلك بوضوح في المطلب الثاني (الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري).

المبحث الثاني: صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية من الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي¹.
و سلطة الوصاية الإدارية التي تمارس على الجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية تأخذ عدة صور يمكن أن نحصرها في ثلاث عناصر:

- رقابة على أعضاء المجالس المحلية.
- رقابة على أعمال المجالس المحلية.
- رقابة على المجالس المحلية كهيئات.

المطلب الأول : الرقابة الإدارية على البلدية

قبل الحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة وبين موظفي الهيئات (البلدية ، الولاية) ، فموظفو البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي²، كما يخضع موظفو الولاية للسلطة الرئاسية (السلمية) للوالي³.

أما بالنسبة لأعضاء المجالس فيخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لرقابة إدارية (وصائية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الوالي) ، وتكون إما بالتوقيف ، الإقالة أو الإقصاء في حين يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية تمارس عليهم

1 - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 111 .

2 - عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ، ص 194 .

3 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 218 .

من طرف الجهة الوصية (وزارة الداخلية) ، و تأخذ صور التوقيف ، الإقصاء و المانع القانوني¹.

سنعالج هذه الصور التي تمارس على أعضاء المجالس المحلية كما يلي:

الفرع الأول - الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 40 من قانون البلدية الجديد على " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حلول مانع قانوني²."

و يقرر ذلك المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة مع إخطار الوالي بذلك وجوبا و هنا نرى أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون لرقابة وصائية يمارسها الوالي وفق الصور التالية:

أولاً- التوقيف:

يقصد بالإيقاف تجميد العضوية في حالة وجود متابعة قضائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه³، أي شل نشاط المنتخب إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة حيث يوقف بقرار من الوالي ، و في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن قرار الوالي بالتوقيف يجب أن يكون معللا ، أي ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو ، إضافة إلى أن يكون القرار بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 26 من قانون البلدية 10/11 ، كما أن قرار الوالي يهدف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي⁵.

1 - المرجع نفسه ، ص 218 .

2 - القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

3 - حفيظة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 58 .

4 - المادة 43 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

5 - عتيقة بلجليل ، مرجع سابق ، ص 195 .

كما أن قرار الوالي يجب أن يقوم على أركان (السبب ، المحل ، الشكل و الإجراءات والهدف) فإذا كان قرار الوالي يهدف إلى الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية فإنه يكون معابا بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا¹.

ثانيا - الإقصاء:

نصت المادة 44 من قانون البلدية " يقصى بقوة القانون من المجلس ، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه" و الإقصاء يختلف عن الإقالة ، فهو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها² القانون في المادة 43 ، وهي المتابعة القضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو متابعة قضائية تمنعه من مزاوله نشاطه.

يثبت هذا الإقصاء من خلال قرار من الوالي تتوفر فيه أركان القرار الإداري (السبب ، المحل..... الخ) ، حيث الإقصاء دائم و نهائي و يستخلف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها حسب المادة 41 من قانون البلدية³.

كما أن القرار يتخذ بموجب مداولة حيث يخطر الوالي ، وجوبا و تكون الجلسة التداولية مغلقة، حيث يهدف هذا القرار إلى الحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي⁴.

ثالثا - المانع القانوني (الإقالة)

يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلا نفس السنة⁵.

1 - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 188 .

2 - القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

3 - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 189 .

4 - عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ، ص 196 .

5 - المادة 45 القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

من خلال هذا النص القانوني فإنه يتم إقالة العضو إذا تغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية و لم يحضر دون تقديم عذر مقبول بموجب مداولة في أول دورة بقرار من الوالي¹.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على هيئة المجلس الشعبي البلدي

تتمثل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في صورة واحدة حاليا ، وهي إجراء " الحل " الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا . حيث نص القانون البلدي الأول رقم 24/67 في المادة 12 منه على " إمكانية إيقاف المجلس الشعبي البلدي لمدة شهر و هذا يختلف على ما جاء به القانون البلدي رقم 08/90 والقانون الحالي 10/11 حيث نص على حل المجلس ، أي إنهاء مهامه بإزالته قانونا² ، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال ، حيث أثار قانون البلدية الجديد 10/11 مجموعة من الحالات تشكل و تعتبر أسبابا يحل من خلالها المجلس الشعبي البلدي³ .

و ذلك بموجب المادة 46 و التي تنص على:

"يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

¹ - المادة 42 القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ، ص 193 .

³ - محمد الصغير بعلي ، ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 194 .

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹.
- الجهة المختصة بالحل :
- يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية².
- إذن الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية و بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.
- إجراءات الحل :

أحاط المشرع الجزائري حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات متمثلة في:

- تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية (كجهة وصاية)³.
- إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية
- حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم تنفيذي فرغم أن القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية و القانون البلدي السابق رقم 08/90 يقران بان الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي في اجتماع لمجلس الوزراء و يقره وزير الداخلية بعد ذلك ، إلا أن هناك مجالس شعبية بلدية حلت بموجب مرسوم (تنفيذي) و ليس (رئاسي) بعد صدور القانون البلدي 08/90.⁴

• آثار الحل :

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

1 - المادة 46 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
2 - المادة 47 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
3 - عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ، ص 194 .
4 - محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 196 .

- يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية ، حيث تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد¹.

تجري انتخابات لتجديد المجلس الجديد المحلي خلال ستة (06) أشهر تسري من تاريخ حل المجلس الشعبي البلدي² ، و لا تجرى إذا تبقت مدة اقل من سنة عن التجديد العادي.

يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية بموجب تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض الأمر على مجلس الوزراء ، و هذا في حالة وجود ظروف استثنائية تعرقل إجراء انتخابات تجديد المجلس المحل³.

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس جهة الوصاية المتمثلة في الوالي أساسا العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية في شكل تصديق و إلغاء و حلول ، و سنعالجها كما يلي:

أولا - التصديق:

ويأخذ شكلين:

• تصديق ضمني : نصت المادة 56 من قانون البلدية على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية⁴.

• تصديق صريح : نصت المادة 57 من قانون البلدية 10/11 على "لا تنفذ إلا

بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات

- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية

- اتفاقيات التوأمة

¹ - المادة 48 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - علية سيوط ، مرجع سابق ، ص 58 .

³ - المادة 51 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 191 .

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

نرى هنا أن هذه المداولات مهمة و لذا اشترط فيها المشرع التصديق الصريح ، مع هذا فقد عمد المشرع إلى التخفيف من شدة هذا التصديق و ما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري في المادة 58 من قانون البلدية 10/11 ، حيث عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوم¹.

إضافة لهذا نص القانون البلدي من خلال المادة 99 على أن القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة تصبح قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي ، و هذا التصديق هنا ضمني.

ثانيا - الإلغاء:

و يعني إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجلس الشعبي البلدي و التي تأخذ شكل المداولات و هو نوعان:

• بطلان مطلق : نصت المادة 59 من قانون البلدية على " تبطل بقوة القانون

مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات

- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها

- غير المحررة باللغة العربية

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار² ."

• بطلان نسبي : نص قانون البلدية 10/11 في المادة 60 منه على " لا

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أخوالهم أو فروعهم إلى

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 192 .

² - القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة¹

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار من الوالي معلل ، كما يجب على كل عضو مجلس شعبي بلدي أن يصرح لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية .

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي و إذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب أن يعلن ذلك للمجلس الشعبي البلدي².

و نظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية و تأكيدا لطابعها اللامركزية سمحت المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن إداريا (تظلم إداري) ، أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته ، و ذلك برفع دعوى (دعوى إلغاء) أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا³.

ثالثا - سلطة الحلول:

سلطة الحلول خاصة من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية ، إلا انه قد يكون هناك الحلول في نظام الوصاية⁴ ، وذلك استثنائيا حيث نصت المادة 101 من قانون البلدية على انه " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات ، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الإعدار "

و سلطة حلول الوالي تنصب على المواضيع التالية :

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس.
- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها و امتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك و بالنفقات اللازمة.

1 - المادة 60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

2 - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 193 .

3 - عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ، ص 197 .

4 - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 194 .

- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام طبقا للمادتين 94، 100 من القانون البلدي 10/11.

المطلب الثاني : الرقابة الإدارية على الولاية

الفرع الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تنص المادة 40 من قانون الولاية على " تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة¹." و هنا نرى أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يخضعون لسلطة وصائية تمارس عليهم من طرف وزير الداخلية و الوالي وفق الصور التالية:

أولا- التوقيف:

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون و تبعا للإجراءات التي رسمها² ، حيث نصت المادة 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على "يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، حيث يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية و هذا حتى يصدر حكم نهائي في حقه من الجهة القضائية المختصة ، وفي حالة صدور حكم نهائي يقضي ببراءته فان العضو يستأنف تلقائيا وفوريا ممارسة مهامها الانتخابية³."

¹ - المادة 40 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

² - عليه سيبوط ، مرجع سابق ، ص 49 .

³ - المادة 45 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

و يشترط لصحة قرار الإيقاف الصادر عن الوزير المكلف بالداخلية أن يقوم على الأركان التالية¹:

- السبب : يجب أن يكون السبب يقتصر على ما نص عليه القانون (المتابعة القانونية بسبب جنائية أو جنحة) وهو يقوم على شرطين:
أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف ، لكن ما هو الوضع بالنسبة للجرائم الأخرى؟² ، و أن يترتب عليها عدم مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.
 - الاختصاص الإيقاف : حيث يختص بإصدار قرار الإيقاف المسؤول عن الوصاية وهو وزير الداخلية.
 - المحل : يتمثل محل التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه و تعليقها لفترة معينة و محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر عن وزير الداخلية إلى غاية تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة.
 - الهدف : يجب أن يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي³ أما إذا كان بهدف الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية و حزبية ، فإنه يكون معابا بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا⁴.
- ثانيا - الإقصاء :

و هو إسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس⁵. و يأخذ شكلين:
الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي : كما نصت المادة 44 من قانون الولاية "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا⁶".

1 - علية سيوط ، مرجع سابق ، ص 49 .

2 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 218 .

3 - عتيقة بلجليل ، مرجع سابق ، ص 198 .

4 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 219 .

5 - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 69 .

6 - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

يقرر المجلس الشعبي الولائي هذا الإقصاء وفق مداولة و يثبت وزير الداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار ، في حين أن قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء العضو بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ، يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة .
و بناء على هذا يجب أن يكون قرار الإقصاء يحتوي على الأركان التالية:
السبب : و هو عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي أو تعارض الاختصاص ، أي أن يصرح بالإقصاء الوزير المكلف بالداخلية.

المحل : يتمثل المحل هنا في إلغاء صفة المنتخب الولائي أي إلغاء مركزه القانوني.
الشكل و الإجراءات : تتمثل في ما نصت عليه المادة 40 من قانون الولاية حيث يجب أن يقر المجلس القرار بمداولة و يخطر الوالي بذلك ، كما نصت المادة 26 على أن جلسات المجلس تكون علنية لكن حسب نص نفس المادة يمكن للمجلس أن يتداول في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية و في حالة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين .
إذن فالجلسة تكون مغلقة.

● **الهدف** : يجب أن يهدف القرار إلى الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس.
فالإقصاء بسبب العقوبة الجزائية : نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ¹ ".
حيث يقر المجلس الشعبي الولائي هذا الإقصاء بموجب مداولة و يثبتته الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار ، و يجب أن يحتوي قراره على أركان صحيحة (سبب ، اختصاص و محل ، حيث يجب أن يهدف إلى الحفاظ على سمعة و نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي)²

ثالثا- المانع القانوني (الإقالة):

يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلا نفس السنة. طبقا لنص المادة 43 من

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري مرجع سابق ، ص 222 .

² - عتيقة بلجبل ، مرجع سابق ، ص 199 .

القانون 07/12 المتعلق بالولاية فإنه يتم اثباته بموجب مدوالة من المجلس الشعبي الولائي ، مع إخطار الوالي بذلك ويثبت الوزير المكلف بالداخلية ذلك بموجب قرار ، كما يجب أن يحتوي هذا القرار كل أركانه (السبب ، الاختصاص ، المحل و الهدف) ، حيث يتمثل السبب في الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس لأكثر من ثلاث دورات خلال نفس السنة ، وان يكون الغياب دون عذر مقبول ، أما الاختصاص فيؤول إلى تصريح المجلس الشعبي الولائي لكن في حالة تقصيره يتم الإعلان عن ذلك بقرار من وزير الداخلية¹ أما المحل فيتربط عن الإقالة و وضع حد نهائي لعضوية المنتخب بالمجلس ، أي إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي² ، و الهدف من إصدار قرار الإقالة هو الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية³.

الفرع الثاني - الرقابة الإدارية على هيئة المجلس الشعبي الولائي:

نصت المادة 44 من قانون الولاية لسنة 1969 على انه يجوز للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه و تعطيله لمدة لا تتجاوز شهر ، إلا أن القانون رقم 09/90 لا يخول للسلطة المركزية توقيف المجلس الشعبي الولائي إذ يسمح للسلطة المركزية بحله⁴ ، و هو نفس الإجراء الذي نص عليه القانون الولائي الجديد رقم 07/12 المتعلق بالولاية في المادة 48 منه ، حيث تضمن مجموعة من الأسباب التي تؤدي لحل المجلس الشعبي الولائي

و هي:

- يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي:
- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

1 - علية سيبوط ، مرجع سابق ، ص 48 .
2 - حفيزة سفوح ، مرجع سابق ، ص 67 .
3 - عتيقة بلجبل ، مرجع سابق ، ص 199 .
4 - عتيقة بلجبل ، مرجع سابق ، ص 197 .

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم .

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹.

• الجهة المختصة بالحل :

يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية².

إذن فالحل يتم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية ، و ذلك بناء على تقرير وزير الداخلية.

• إجراءات الحل :

حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي ، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي الولائي بضمانات تتمثل أساسا في³:

تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية ، كجهة وصاية إصدار مرسوم رئاسي، ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال.

• آثار الحل :

يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي:

1- يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح الوالي و خلال 10 أيام التي تلي

الحل مندوبية ولائية لتمارس الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين و التنظيمات

1 - المادة 48 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

2 - المادة 48 من نفس القانون .

3 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، ص 228 .

المعمول بها ، وهذا حتى ينصب المجلس الجديد ، حيث تنتهي صلاحية هذه المندوبية الولائية وبقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد¹.

2- تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل خلال اجل أقصاه 03 أشهر تسري إبتداءا من تاريخ الحل ، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام ، كما لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية

3- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم ، أي إلغاء المركز القانوني (حقوق و التزامات) المترتب عن العضوية ، و ذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية².

مما سبق ذكره يمكن أن نستخلص ما يلي:

- تخضع الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية متمثلة أساسا في الوالي الذي يستولي على أغلبية أشكال الوصاية خاصة على أعمال المجلس الشعبي الولائي ، إضافة إلى الوزير المكلف بالداخلية و رئيس الجمهورية الذي يعمل على حل المجالس الشعبية المنتخبة بموجب مرسوم يقره الوزير المكلف بالداخلية³.

- حتى الوزير المكلف بالمالية له دور وصائي يتجلى من خلال حلوله و الوزير المكلف بالداخلية بغرض اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية الولائية و امتصاص عجزها وهذا الحلول يكون بعد عجز الوالي على المصادقة على الميزانية الولائية بعد حلوله محل رئيس المجلس الشعبي الولائي حيث يخطر الوزير المكلف بالداخلية⁴.

- تمارس الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية في حدود ما ينص عليه القانون كونها استثنائية لكي لا تهدر باستقلال الهيئات اللامركزية ، فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية و الاستثناء هنا هو ما يرد من قيد رقابي على هذا الاستقلال⁵.

1 - المادة 49 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

2 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، ص 229 .

3 - المادة 47 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

3 - المادة 47 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

4 - فريدة مزنيان ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 52 .

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع أعمال و مداولات أعمال المجلس الشعبي الولائي لمراقبة تتناول شرعيتها و ملاءمتها وذلك من قبل وزارة الداخلية كسلطة وصية ، و مؤدى هذه الرقابة أن يكون للسلطة المركزية حق رقابة أعمال المجالس عن طريق التصديق عليها أو إلغائها¹ بكيفية تكاد تكون متماثلة مع ما هو سائد في التنظيم البلدي².

أولا - التصديق:

يأخذ التصديق على أعمال الولاية شكلين:

• تصديق ضمني : نصت المادة 54 من قانون الولاية على أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تعتبر نافذة بعد فوات 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية ، و مع ذلك فللوالي حق اللجوء إلى القضاء الإداري (المحكمة الإدارية) لإلغاء المداولة ، على الرغم من أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري و بالذات " الطابع التنفيذي " ، مما يجعلها غير صالحة لان تكون محلا لدعوى إلغاء³.

• تصديق صريح : نصت المادة 55 من قانون الولاية على " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها ، في اجل أقصاه شهران ، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- التنازل عن العقار و اقتنائه أو تبادله.

- الميزانيات و الحسابات.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات و الوصايا الأجنبية⁴.

ثانيا - الإلغاء:

1 - حفيزة سفوحي ، مرجع سابق ، ص 71 .

2 - علية سيوط ، مرجع سابق ، ص 51 .

3 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 223 .

4 - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

و يقصد به إبطال التصرفات و القرارات و العقود و الاتفاقيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي¹، و هو نوعان:

• بطلان مطلق : و هو يمنع وجود التصرفات القانونية مهما كانت طبيعتها ، يسري مفعوله من بدايته و هذا ما جاء في نص المادة 53 من قانون الولاية " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات
- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي².

وإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ليقر بطلانها.

و يقصد بالمداوات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات المداوات المخالفة للدستور و القانون (الصادر عن البرلمان) و التنظيم (الصادر عن الإدارة العامة) : المراسيم الرئاسية و التنفيذية ، القرارات الوزارية التنظيمية³ .

كما أن للوالي الحق في رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإبطال المداولة خلال 21 يوما من تاريخ اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها⁴.

• بطلان نسبي : هو قرار قابلية الإبطال لمداوات المجلس الشعبي الولائي التي يكون لأحد الأعضاء مصلحة فيها سواء باسمهم الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، و كذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي¹.

1 - علية سيبوط ، مرجع سابق ، ص 53 .

2 - القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

3 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 225 .

4 - المادة 54 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

يمكن للوالي أن يثير بطلان هذه المداولة خلال 15 يوم من تاريخ إقرارها ، كما يمكن المطالبة بها من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة بالولاية له مصلحة في ذلك خلال 15 يوما بعد إصاق المداولة بموجب رسالة موسى عليها للوالي مقابل وصل إستيلاء².
و يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلانها (المداولة التي اتخذت خرقا لإحكام المادة 56)³.

ثالثا - الحلول:

يقصد به قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية⁴. فسلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية لكن يسمح بها هنا استثناءا في نظام الوصاية الإدارية.
حيث نصت المادة 168 على " عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فان الولي يقوم استثناءا، 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 أعلاه".

و في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها⁵ .

كما نصت المادة 169 على " عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فانه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة بامتصاص هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

1 - المادة 56 من نفس القانون .

2 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري، مرجع سابق ، ص 226 .

3 - المادة 56 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

4 - علية سيوط ، مرجع سابق ، ص 55 .

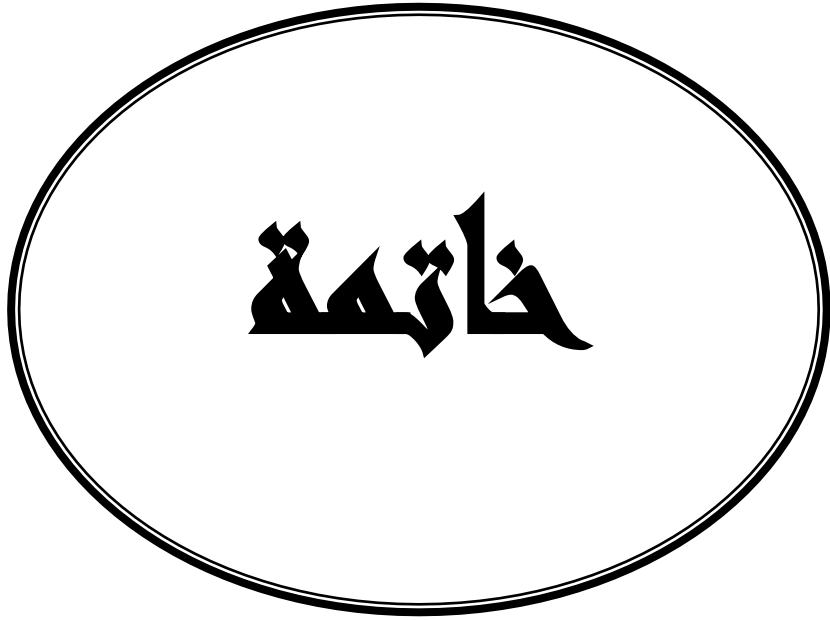
5 - المادة 168 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الصحيحة الضرورية ، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية¹.

¹ - المادة 169 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

من خلال دراستنا للفصل الثاني و الذي تم تقسيمه إلى مبحثين ، قمنا بدراسة مفهوم الرقابة الإدارية في المبحث الأول ، حيث قدمنا تعريفا مناسباً للرقابة الإدارية مع تمييزها عن السلطة الرئاسية كونها الأسلوب الأقرب إليها مضمونا حتى يتضح معناها ، كما بينا أهدافها و الطبيعة القانونية التي تفرض قاعدة لا وصاية إلا بنص إذ لا تمارس الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية إلا وفق ما نصت عليه القوانين ثم قمنا بتحديد خصائص الرقابة الإدارية فهي رقابة إدارية استثنائية تمارس تبعا للقوانين على عكس السلطة الرئاسية المفترضة.

لنتكلم بعدها عن نماذج الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، إذ تطرقنا فيه إلى نموذجين أولهما في إنجلترا و الثاني في فرنسا ثم تكلمنا عن الرقابة الإدارية في التشريع الجزائري ، حيث اعتمد المشرع الجزائري في تنظيمه للوصاية الإدارية على النموذج الفرنسي التقليدي الذي يمثل أسلوب رقابي مشدد ، في حين تخلى المشرع الفرنسي عن هذا النوع من الرقابة واستبدله بنموذج جديد يتمثل في الرقابة القضائية. أما المشرع الجزائري فلا يزال محافظا على أسلوب الرقابة التقليدي الصارم و الذي يتجلى في ثلاث صور رقابية تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية كهيئات وعلى أعضائها و أعمالها، وهوماتناولناه في المبحث الثاني حيث يعتبر الخضوع لرقابة السلطة المركزية أمر محتم و ركيزة من ركائز النظام اللامركزي شريطة أن تمارس هذه الرقابة في حدود النطاق المرسوم لها فلو خرجت السلطة المركزية في ممارستها للرقابة عن ما قرره القانون ، يمكن للجهات اللامركزية حق الطعن في قراراتها إداريا أو قضائيا ، يكون الطعن الإداري من خلال رفع تظلم أمام الجهة مصدرة القرار المطعون فيه للمطالبة بإلغاء القرار أو توجيه أمر للهيئة الإقليمية (المرؤوس) لاتخاذ تدابير معين ، أما الطعن القضائي فيكون برفع دعوى أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة إقليميا بغرض إلغاء القرار الإداري .



ختاما لما قمنا به من دراسة يتضح لنا أن نجاح نظام الجماعات المحلية يكمن في مدى تحقيق استقلال يكفل تسيير الجماعات المحلية لشؤونها المحلية ، فالأصل في هذا النظام هو الاستقلال الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية والاستثناء منه يكمن فيما تمارسه السلطة المركزية من رقابة على هذه الهيئات بشكل دقيق دون الخروج عن مفهوم اللامركزية لان أي تجاوز في ممارسة هذه الرقابة يؤدي حتما إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الاستقلال الممنوح وما تفرض عليه من رقابة محددة ، و بالتالي الانحراف عن مسار اللامركزية وفقدانها صفتها الأساسية ، وهذا هو الخطأ بعينه وللأسف هذا ما حصل في الجزائر إذ لم يتم التوفيق بين ما منح من استقلال يكفل تجسيد حقيقي للتنظيم الإداري و بالأخص السير في ظل نظام لامركزي صحيح ، وبين ما فرض من وصاية قصد تحقيق الانسجام في تنفيذ السياسة العامة و حماية الدولة إداريا وقانونا، و يمكن توضيح ذلك من خلال النتائج الآتية: لقد منح مشرعا الجزائري الجماعات المحلية استقلالا يتحقق باجتماع أشكاله الثلاثة (استقلال عضوي ، وظيفي و مالي) ، كما أخضعها لوصاية السلطة المركزية.

- منح المشرع الجزائري من خلال قوانينه استقلالا عضويا يتجلى في صورتين :

اعترافه بالشخصية المعنوية التي تمنح كيانا قانونيا خاصا مستقلا للجماعات المحلية تسيير فيه مصالحها المحلية و تعبر عن إرادة مجتمعها المحلي ، كما مثل هذه الهيئات بمجالس منتخبة ، حيث اعتمد أسلوب الانتخاب في اختيار هذه المجالس و هذا ما يعزز الاستقلال لكن المشرع في نفس الوقت تبنى أسلوب التعيين و فقط في اختيار الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) ، و هذا أول مساس بالاستقلال ، إذ تدخلت السلطة المركزية بتعيينها للوالي و إن كان هذا التدخل لا يبعدها من مسار اللامركزية الإدارية.

أضاف المشرع الجزائري استقلالا وظيفي و ذلك بمنحه اختصاصات خاصة بالجماعات المحلية، حيث اعتمد في تحديدها على الأسلوب العام ، وهو أفضل الأساليب كونه يمنح الهيئات المحلية حق التدخل و إشباع حاجاتها المحلية قانونا لكن الازدواج الوظيفي للوالي يؤثر على هذا الاستقلال خاصة على مستوى هرم الولاية ، إذ يجسد الوظيفة اللاتركيزية فيحوز على أغلبية الصلاحيات مما جعل الولاية في حالة خضوع كبير لسلطة

الوالي مع وجود رئيس للمجلس الشعبي الولائي منتخب من شأنه تحمل ما يكفي من صلاحيات ، لكنه يبقى عاجزا ويكتفي بما منحه إياه القانون ، حيث يتولى رئاسة إياه القانون ، حيث يتولى رئاسة المجلس و الحفاظ على نظام المداولات.

• ختم المشرع الجزائري أشكال الاستقلال بما اعترف به صراحة في نصوصه القانونية (قانون الولاية و قانون البلدية) و هو الاستقلال المالي ، لكن سرعان ما مس هذا الاستقلال من خلال ما تمنحه الحكومة (السلطة المركزية) من إعانات بهدف المحافظة على ميزانية الجماعات المحلية لكفاية احتياجاتها ، هذا لعدم كفاية مواردها المحلية (الداخلية) ، و هنا عولج مشكل العجز من جهة و خلق مشكل المساس بالاستقلال من جهة أخرى فالإعانات تقدم وفق دراسة و تخطيط مسبق يقيد حرية الجماعات المحلية في التصرف فيها حيث تراقب سلطة الوصاية مجال صرف هذه الإعانات و تتابعها كأنما لا تثق بمقدرة هيئاتها المحلية على تسيير شؤونها بنفسها مع أنها منتخبة و منحت استقلالاً ، وهنا يسقط الاستقلال المالي و تقيد الجماعات برقابة وصائية محتمة ، لكن لا ننفي أنها بغرض تحقيق الصالح العام و تلبية حاجيات محلية.

• تمارس الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وفق النصوص القانونية ، فوسائل ممارستها محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشأة و المنضمة للجماعات المحلية فهي وصاية إدارية استثنائية عكس السلطة الرئاسية المفترضة .

• اعتمد المشرع الجزائري في تطبيقه لأشكال الوصاية الإدارية على النموذج التقليدي الفرنسي الذي يمثل صورة رقابية إدارية صارمة ، حيث يبسطها على أعمال و أعضاء المجالس المحلية وعلى المجالس كهيئات.

• الرقابة على أعمال الجماعات المحلية هي رقابة شديدة لدرجة تمس بالاستقلال الممنوح حيث تتركز حتى على رقابة السلطة التقديرية للهيئات المحلية (رقابة ملائمة) و مثال ذلك المصادقة على مداولاتها ، وهذا هو المساس الكبير و عدم منح الجماعات المحلية حتى حرية إبداء تقديراتها ، هذا زيادة على رقابة مشروعية الأعمال الإدارية التي تعتبر مقبولة مقارنة برقابة الملائمة ، أما الرقابة على الأعضاء فهي تتم وفق ما هو محدد في النصوص القانونية.

• رغم أن الرقابة على الأعضاء تتركز حول حل المجالس و هذا يتم عن طريق مرسوم رئاسي يقرره الوزير المكلف بالداخلية ، إلا أننا و على ارض الواقع نجد أن العديد من المجالس الشعبية البلدية حلت بموجب مرسوم تنفيذي ، وهذا يتخالف مع ما نص عليه القانون.

من خلال ما سبق ذكره يمكن القول أن الجماعات المحلية تتمتع باستقلال تنظمه رقابة وصائية في صورة قيود قانونية شديدة ، فرغم التعديلات الجديدة الطارئة على قانون الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) إلا انه لم يأتي بجديد يحقق إدارة محلية تتوافق والنظام اللامركزي فالنصوص القانونية تمنح الاستقلال من جهة وتحقق مبدأ اللامركزية ، ثم تقيد هذا الاستقلال من جهة أخرى من خلال نفس النصوص و هذا مقبول لكنه إجحاف في حق الاستقلال حيث تجعل من الاستقلال شبه صورة وهمية خاصة من خلال جعل سلطة الوصاية و خاصة الوالي محورا للحياة الإدارية المحلية لا سيما على مستوى الولاية ، مفضلة عدم المغامرة و ضمان الفعالية التي يحققها عدم التركيز الإداري على القيمة الديمقراطية التي قد يشكلها تزويد المجلس الشعبي الولائي بآليات تنفيذية ، و لهذا يجب على المشرع الجزائري ضبط العلاقة بين الاستقلال و التبعية و المضي في خضم النظام اللامركزي من خلال تخليص استقلال هيئاته المحلية التي أصبحت بمثابة فروع محلية للسلطة المركزية من مخالب التبعية ، حيث نقترح مجموعة من التوصيات أهمها:

• إن سبب اختلال توازن نظام الجماعات المحلية لا يرجع فقط إلى شدة النصوص القانونية المنظمة للرقابة ، بل يتعدى ذلك إلى كفاءة أعضاء المجالس المنتخبة ، ولهذا نقترح إعادة النظر في قانون الانتخابات و تعديل النصوص المتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية ، وذلك بتحديد مستوى علمي راقى يمكن صاحبه من تسيير شؤون مجتمعه المحلي.

• ضرورة البحث عن وسائل تحسين الموارد المالية خاصة في مجال الخدمات العمومية وإعطاء الهيئات المحلية حرية التصرف في الإعانات المقدمة من طرف الحكومة.

• التخفيف من شدة الوصاية الإدارية و اشمالها فقط على رقابة المشروعية .

- إلغاء الازدواج الوظيفي للوالي و ذلك بحصر مهامه فقط في تمثيل الدولة و تحويل مهامه كـممثل للولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي من اجل إعادة التوازن بين رئيس المجلس الشعبي الولائي و مركز الوالي المهيمن على جميع السلطات
- ضمانا لعدم انحراف الجماعات المحلية يمكن السير مسرى المشرع الفرنسي والاعتماد على الرقابة القضائية .



قائمة المراجع

1. النصوص القانونية والتنظيمية:

أولاً) الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في 08 سبتمبر 1963 ، الجريدة الرسمية ، عدد 64 ، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر في 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية ، عدد 76 ، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
3. القانون رقم 01-16 ، المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 ، الجريدة الرسمية ، عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري.

ثانياً) المواثيق:

1. الميثاق الوطني 1976 ، المؤرخ في 05 يوليو 1976 ، الجريدة الرسمية، عدد 61 الصادرة في 30 يوليو 1976.
2. ميثاق البلدية ، المؤرخ في أكتوبر 1966.
3. ميثاق الولاية ، المؤرخ في 26 مارس 1969، الجريدة الرسمية ، عدد ، 64 ، الصادرة في 23 ماي 1969

ثالثاً) القوانين

1- القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخاب ، المؤرخ في 25 اوت 2016 ، الجريدة الرسمية ، عدد 25 الصادرة بتاريخ 28 اوت 2016 .

2- القوانين العادية

1. القانون رقم 24/67 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، الجريدة الرسمية ، عدد06، الصادرة في 18 جانفي 1967.
2. القانون رقم38/69 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 23 ماي 1969 ، الجريدة الرسمية ، عدد 44 ، الصادرة في 23 ماي 1969.
3. القانون رقم80/90 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية، عدد 15 ، الصادرة في 11 أبريل 1990.
4. القانون رقم09/90 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية ، عدد 15 ، الصادرة في 11 أبريل 1990.
5. القانون رقم 05/07 المتعلق بالقانون المدني ، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية ، عدد 31 ، الصادرة في 13 ماي 2007
6. القانون رقم10/11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 جوان2011، الجريدة الرسمية ، عدد 37 ، الصادرة في 03 جويلية 2011.
7. القانون رقم07/12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

II. الكتب:

1. جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988 .
2. حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ط 2 ، ديوان المطبوعات، الجامعية ، الجزائر ، 1982 .

3. خالد سمارة الزغبى ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ، ط 3 ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 1993.
4. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1982.
5. فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي باتنة ، 2001 .
6. محمد الصغير بعلي ، قتانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2004
7. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2013.
8. مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986.

III. الرسائل الجامعية:

أولاً) أطروحات الدكتوراه:

- فريدة مزياني ، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق جامعة منتوري ، قسنطينة، غير منشورة، 2005.

ثانياً) رسائل الماجستير:

1. علي محمد ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، غير منشورة ، 2012.
2. نور الدين يوسف ، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الج ا زئر ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة بومرداس ، غير منشورة ، 2009.

ثالثا) مذكرات الماستر:

1. ايمان العبابسة شتيح ، الادارة المحلية بين الرقابة والتبعية ، مذكرة ماستر في القانون الاداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة، 2015 .
2. حفيزة سفوحي ، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة ، غير منشورة ، 2012.
3. دلال شودار ، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012.
4. صليحة ملياني ، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، 2015 .
5. علية سيبوط ، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012.
6. مباركة رحموني ، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2011 .

7. زينب مدكور، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مذكرة نهاية تربص ، تخصص اقتصاد و مالية (فرع ميزانية) المدرسة الوطنية للإدارة ، 2005.
8. مفيدة يوسف ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة 2012.

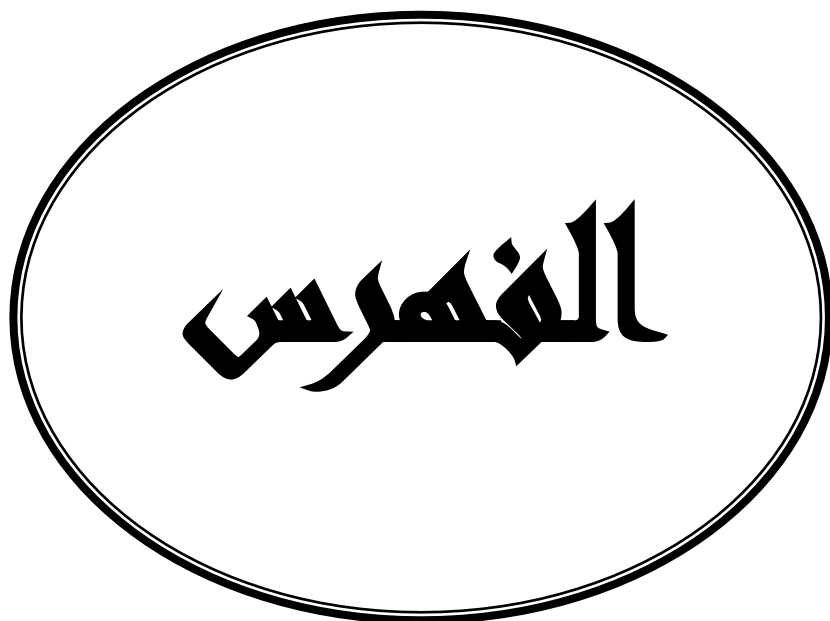
IV. المقالات و البحوث العلمية:

1. عبد الحليم بن مشري ، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009.
2. عبد القادر موفق ، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، عدد 02 ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، جامعة بسكرة ، ديسمبر 2007.
3. عتيقة بلجبل ، "فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية" ، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009.
4. عمار بوضياف ، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي" ، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة ، ماي 2009 .
5. فؤاد العطار ، "نظرية اللامركزية الإقليمية" ، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية عدد 01، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر 1966.

6. لخطر مرغاد ، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر" ، مجلة العلوم الإنسانية عدد 07 ، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير ، جامعة بسكرة ، فيفري 2005.
7. مسعود شيهوب ، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة" ، مجلة مجلس الدولة عدد 03، 2003.



2019



الصفحة	العنوان
أ - ج	مقدمة
الفصل الأول : مظاهر استقلال الجماعات المحلية	
08	المبحث الأول : ماهية استقلال الجماعات المحلية
09	المطلب الأول : مفهوم الجماعات المحلية
10	الفرع الأول : تعريف البلدية و الولاية و هيئاتهما
18	الفرع الثاني : الجماعات المحلية و الصور المشابهة لها
20	المطلب الثاني : معايير استقلال الجماعات المحلية
20	الفرع الأول : تعريف إستقلال الجماعات المحلية
21	الفرع الثاني :معايير استقلال الجماعات المحلية
21	أولا : معيار السلطة التقديرية
22	ثانيا : معيار الإختصاص الحصري
24	المبحث الثاني : صور استقلال الجماعات المحلية
24	المطلب الأول : الإستقلال المادي و الإداري للجماعات المحلية
24	الفرع الأول : الإعتراف بالوجود المادي للجماعات المحلية
29	الفرع الثاني: الإنتخاب كوسيلة ديمقراطية لدعم استقالية الجماعات المحلية
29	أولا :الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب
31	ثانيا : الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
32	ثالثا : الاتجاه الراجح (الأسلوب الراجح)
34	رابعا : الأسلوب المعتمد في الجزائر لتكوين الجماعات المحلية
37	المطلب الثاني :الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية
37	الفرع الأول : توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية
38	1- الأسلوب الإنجليزي
38	2- الأسلوب الفرنسي

40	الفرع ثاني: اختصاصات المجالس المحلية في الجزائر
40	1- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
43	2- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
46	الفرع الثالث: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية
46	1- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي
48	2- اختصاصات الوالي
52	المطلب الثالث : الاستقلال المالي للجماعات المحلية
53	الفرع الأول : أسس التمويل المحلي
53	أولا : طبيعة الموارد المحلية
54	ثانيا : وجود إدارة محلية مالية
55	الفرع الثاني مصادر التمويل المحلي
55	أولا :الموارد المحلية الداخلية : أ- الايرادات الجبائية (ضرائب ورسوم)
58	ب- الايرادات غير الجبائية
59	ثانيا :الموارد المحلية الخارجية : أ- القروض
59	ب- الاعانات
60	الفرع الثالث : أثر الاعانات المركزية على استقلال الجماعات المحلية
61	أولا :توجيه القرار المحلي
62	ثانيا : تخصيص الاعانات والرقابة عليها
63	خلاصة الفصل
الفصل الثاني : مظاهر تبعية الجماعات المحلية	
65	تمهيد
67	المبحث الأول : ماهية الرقابة الإدارية
67	المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية
67	الفرع الأول : تعريف الرقابة الادارية وأهدافها
69	الفرع الثاني : أهمية الرقابة الادارية

70	المطلب الثاني : خصائص الرقابة الإدارية
70	الفرع الأول : رقابة إدارية
71	الفرع الثاني : رقابة استثنائية
71	الفرع الثالث : رقابة خارجية
71	المطلب الثالث : نماذج الرقابة الإدارية
71	الفرع الأول : الرقابة الادارية في النظام الانجليزي
73	الفرع الثاني : الرقابة الادارية في النظام الفرنسي
77	المبحث الثاني : صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية
77	المطلب الأول : الرقابة الادارية على البلدية
78	الفرع الأول : الرقابة الادارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
78	أولا : التوقيف
79	ثانيا : الإقصاء
79	ثالثا : الإقالة (المانع القانوني)
80	الفرع الثاني : الرقابة الادارية على هيئة المجلس الشعبي البلدي
80	أولا : الحل
82	الفرع الثالث : الرقابة الادارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
82	أولا : التصديق
83	ثانيا : الإلغاء
84	ثالثا : الحلول
85	المطلب الثاني : الرقابة الادارية على الولاية
85	الفرع الأول : الرقابة الادارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
85	أولا : التوقيف
86	ثانيا : الإقصاء
87	ثالثا : الإقالة (المانع القانوني)
88	الفرع الثاني : الرقابة الادارية على هيئة المجلس الشعبي الولائي

88	أولا : الحل
91	الفرع الثالث : الرقابة الادارية على أعمال المجلس الشعبي الولاىي
91	أولا :التصديق
91	ثانيا : الإلغاء
93	ثالثا : الحلول
95	خلاصة الفصل
97	خاتمة
102	قائمة المراجع
109	الفهرس