



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم: الحقوق.

الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص: قانون إداري.

إعداد الطالبان:

ياشرف: د. الياس بودريالة.

- عبد النور خليج

- فؤاد عبد السلام.

لجنة المناقشة:

- 1) الدكتور: عبد الرحمن بن جيلالي..... رئيساً.
- 2) الدكتور: الياس بودريالة..... مشرفاً ومقرراً.
- 3) الأستاذة: خديجة نجمـاوي..... مقرراً.

تاريخ المناقشة: 01/07/2019

السنة الجامعية: 2019/2018

جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

الاستقلال الاداري للجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص: قانون إداري.

إعداد الطالبان:

عبد النور خليج

فؤاد عبد السلام

بإشراف :

إلياس بودريالة

السنة الجامعية: 2018/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و تقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذي اثار لنا درج العلم و المعرفة و اعاننا على اداء هذه

المذكرة

وعلى هذا الواجب ووفقنا الله عز وجل في اكمال هذا العمل

كما اتوصل بالشكر الجزيل لكل من ساعدني بكل معلومة صغيرة او كبيرة حول

هذا العمل

المتواضع و ارشدني إلى تصحيح الأخطاء

لمذا اتقدم باسمي بتقديم اسمي عبارات الشكر و الامتنان إلى من حملوا رسالة

العلم و المعرفة و اخص بالذكر الأستاذ الدكتور الياس بودريالة لقبوله

الاشراف على هذه المذكرة و كان سندا لنا من خلال اعطاء النصائح و

المعلومات حول هذا العمل

كما اخص بالشكر لكل اسرة كلية الحقوق بجامعة الجبالي بونعامة خميس

عليانة من طلبة و ادارة و اساتذة

إهداء

أهدي ثمرة جهد يالي :

من كان خلقه القرآن سيدي و حبيبي و قوة عيني

" رسول الله محمد صلى الله عليه و سلم "

إلى اللذان أخذنا بيدي و وفرا لي سبيل التعليم إلى رمز العج و التضحية، إلى التي كانت عوننا و دفئ بين أذلي إلى التي كان دعاؤها سر نجاحي و حنانها بلسم جراحي

" أمي الغالية "

، إلى الذي علمني العطاء دون إنتظار و أحمل اسمه بكل إفتخار

" أبي الغالي "

إلى من بهم زاد إعتزالي و إفتخاري ، إخوتي و عائلتي الكبيرة

لوكارفي، عيسى مداني، موالك، نزار

إلى كل أصدقائي الذين عرفتهم طيلة مشوار الدراسة

إلى كل أفراد دفتي

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع.

عبد النور

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى عائلتي
الكريمة التي كانت لي سندا لي في حياتي اليومية
و إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما
كما أهدي هذا العمل إلى أخواتي و إخوتي
حفظهم الله و وفقهم في حياتهم
و إلى كل من ساعدني في إعداد هذا العمل
المتواضع خاصة الأستاذ المشرف و إلى أسرة
كلية الحقوق بجامعة الجبالي بوزعامة
خميس مليانة من زملائي الطلبة
و أساتذة الحقوق الأعزاء.

فؤاد

مقدمة

يعتمد التنظيم الإداري في الدول الحديثة على نظامين أساسيين لا يمكن الاستغناء عنهما و المتمثل في المركزية و اللامركزية الإدارية ، فهما بمثابة وجهين لعملة واحدة لا بد من الجمع بينهما كي تتحقق الفعالية الإدارية ، فالمركزية الإدارية تعني حصر جميع الوظائف الإدارية في يد الأجهزة المركزية كما أن هذه الأخيرة هي أول النظم التي شهدتها الدول في الحكم و الإدارة ، فهي تقوم على أساس التوحيد و عدم التجزئة ، أما إداريا فنعني بها توحيد النشاط الإداري و تجميعه و حصره في يد الهيئات الممركزة¹.

وبفضل التطورات التي شهدتها الدولة بفعل العولمة و التطورات التقنية العلمية السريعة ، و ما أصبحت تواجهه الدولة في إدارة الحكم من تحديات كبيرة و التوسع في المتطلبات المحلية للشعوب ، و السلبيات التي رافقت تطبيق المركزية الإدارية و هذا ما دفع بالدولة إلى تبني نظام بديل لا يقل أهمية عن المركزية و المتمثل في اللامركزية الإدارية في إدارة الوحدات المحلية التي تعني منح السلطة المركزية بعض السلطات لهذه الوحدات المحلية ، و بنقلها للأنشطة الاقتصادية و الخدماتية من السلطة المركزية إلى وحدات إقليمية محلية ، و خلق لها الربط المباشر بين النشاط الاقتصادي و بين الوحدات المحلية التي يقام فيها هذا النشاط ، و هو ما يؤدي بالعمل على إيجاد نوع من التوافق بين التنمية المحلية و احتياجات السكان و هو ما يعطي نوع من الاستقلالية للإدارة المحلية الذي يعتبر أساس وجود و قيام اللامركزية ، فهذه الأخيرة يقصد بها قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط و إدارة الموارد و تخصيصها من المركزية إلى الوحدات المحلية في الميدان ، بمعنى آخر هي أسلوب من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و بين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجا بينهما.

¹ علاء الدين عشي ، مبادئ القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، الجزء الأول ، دار الهدى ، الجزائر ، 2009 ص45.

فالجزائر كغيرها من الدول الحديثة أخذت بأسلوب نظام المركزية و اللامركزية الإقليمية لا يمكن الاستغناء عنهما بأي حال من الأحوال ، و بذلك فان اللامركزية الإدارية التي تعتبر موضوع دراستنا هي الأهم ، بحيث تقوم على أساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة مما يضيف إعطاء شرعية وجودها و تقوية مكانتها .

حيث أنه منذ الاستقلال يلاحظ أن الجزائر أخذت بمبدأ الديمقراطية التشاركية التي تقصد بها مشاركة الشعب في صنع القرارات المحلية و في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية على المستوى المحلي ، و ما يؤكد صحة قول ذلك ما انت به معظم الدساتير الجزائرية لتؤكد على ذلك ، حيث نصت المادة 14 ف2 من دستور 1996 على أن "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات المحلية العمومية"¹ ، و من جهة أخرى فقد أكدت المادة 16 منه على اعتماد الجزائر الديمقراطية الشعبية المحلية في صنع القرار المحلي الذي نصت على أنه "يمثل المجلس المحلي المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"

و من هذا المنطلق تم تكريس قاعدة التنظيم الإداري الإقليمي الذي يقسم الدولة إلى وحدات إقليمية و التي جسدتها كل من البلدية و الولاية ، حيث أطلق عليها تسمية الجماعات الإقليمية التي تعتبر التجسيد الفعلي للامركزية الإدارية في الجزائر ، بحيث تعد الجماعات المحلية صورة من صور الديمقراطية في التسيير من خلال إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية ، كما أنها تعتبر جزء لا يتجزأ من الدولة حيث تعتبر تابعة لها من الناحية السياسية و كذا من الناحية الإدارية ، كما أنها تتكون أشخاص إدارية لها نفوذ كالبلدية و الولاية حيث تملك الشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة عن ميزانية الدولة .

¹ المرسوم الرئاسي رقم 438 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 ، جريدة الرسمية عدد 76 الصادر في 08 ديسمبر 1996 ص 10.

و بذلك فالجماعات المحلية هي وحدات جغرافية مقسمة من اقليم الدولة ، و هي هيأت تتمثل في الولاية والبلديات حيث تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية.

و نظرا للأهمية التي تتمتع بها الجماعات المحلية فقد كان اولى اهتمامات النظام الجديد القائم في الجزائر بعد الاستقلال ، و هو ما ادى بالمشرع الجزائري إلى اصدار اول قانون للجماعات المحلية المتعلق بالبلدية 67-24 و بعده بسنتين من انشاء قانون البلدية تم اصدار قانون الولاية تحت أمر 69-38 ، حيث بقي هذين القانونين ساريين المفعول إلى غاية التعديل الدستوري الذي جاء سنة 1989 و الذي حمل في طياته العديد من القرارات أهمها التعددية الحزبية ، و نظرا لهذا التعديل فقد طرا على قانوني البلدية و الولاية أيضا تعديل جوهري و كلي حيث تم إصدار قانون البلدية 90-08 و قانون الولاية 90-09 ، حيث تميزت هذه القوانين المعدلة بعد التعددية الحزبية و أضفت عليها تغيير خاص خاصة من خلال تشكيل المجالس المحلية التي تتشكل من خلالها أحزاب متعدد ، إذ ظل هذين القانونين ساريين المفعول و النطاق خلال مدة ليست بالقصيرة ، و بالرغم من أنهما منحا للجماعات المحلية جزءا من الاستقلالية للمجالس المنتخبة إلا أنه اتضح أن هذه القوانين لم تكن كافية لمزاولة نشاط المجالس المحلية و هو ما ساهم بضعفها و تراجع أداء مهامها بشكل كبي ، و هو ما اضطر بالمشرع الجزائري إلى إضفاء تعديلات و إصلاحات على هذين القانونين و بالتالي أدى إلى إصدار قانون 11-10 المتعلق بالبلدية و قانون 12-07 المتعلق بالولاية ، و بحيث أنه تميزت هذه المرحلة بنوع من الشفافية و التركيز و الاستقلالية الإدارية و المالية معا و لمقارنة هذه القوانين مع القوانين السالفة الذكر لتحديد و معرفة حجم الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية و مدى درجة الوصاية المفروضة عليها.

و يتحقق الاستقلال الإداري للهيئات المحلية اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات لإصدار قرارات إدارية ، و البت النهائي في الأمور دون الحاجة للسلطة المركزية و هنا تظهر أهمية الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية.

و في أي حال من الأحوال فان استقلالية الجماعات المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية حتى و لو كانت متميزة و لها أهمية كبيرة على مستوى التنظيم الإداري ، إلا أنها تخضع لوصاية إدارية تشرف عليها السلطة المركزية و تحد من استقلالية الجماعات المحلية نسبيا بحيث ان هذه الأخيرة لا تعتبر مطلقة لأنه لا يمكن التجاهل ان البلدية و الولاية هي هيأت محلية تابعة للدولة و الإدارة المركزية ، و لهذا فتمارس عليها وصاية إدارية في إطار مبدأ الشرعية ، و لتصحيح الأخطاء التي تقع فيها هذه الهيئات المحلية.

إن لكل باحث علمي عند اختيار موضوع معين فانه يوجد سبب اساسي لاختياره لهذا الموضوع من خلال المامه به ، كما تكون له مبررات شخصية ذاتية لاختياره هذا الموضوع و كذلك مبررات موضوعية من حيث قيمته العلمية و العملية و مكانته القانونية الاساسية المرتبطة بها. و على غرار ذلك فان اختيارنا لهذا الموضوع يعتمد على اسباب شخصية و موضوعية بحتة.

ومن الأسباب الشخصية لاختيارنا لهذا الموضوع راجع إلى محاولة ايجاد العلاقة بين الادارة المحلية و الادارة المركزية من خلال تحقيق الاستقلالية ، و كذا البحث بصفة ادق ففي موضوع اللامركزية الادارية بصفة عامة. و البحث في مدى امكانية لمنح الاستقلالية لهذه الجماعات.

ومن الأسباب الموضوعية ، حيث تكمن أهمية الموضوع من الناحية العملية و من خلال النصوص القانونية التنظيمية فيما اذا كانت جادة في تحقيق الاستقلالية للجماعات الإقليمية المحلية و كذا الاهتمام العالمي باللامركزية الادارية و مدى العلاقة بينها و بين المواطنين من خلال تمكينهم من صنع القرار المحلي ، و هذا ما يجب التطرق اليه لتحديد مكانة الجماعات المحلية من خلال النصوص القانونية التنظيمية ، و من جهة أخرى البحث في مدى تحقيق الرقابة على الجماعات الاقليمية و درجة الحد من استقلاليتها و أثرها على سيرورة المصالح المحلية.

ويعد موضوع الجماعات المحلية و مبدأ الوصاية الإدارية موضوعا في غاية الأهمية نظرا للدور الكبير و المتميز الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الاصعدة الادارية

مقدمة

وكذا الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية ، و كذلك أطراف العلاقة بين الجماعات الإقليمية و السلطة المركزية الوصية التي تحقق الرقابة على هذه الهيئات فبذلك يظهر بعض من الغموض على ان هذه الجماعات المحلية مستقلة و غير مستقلة من الجانب الاخر . كما تظهر اهميتنا لهذا الموضوع من خلال دراسة النصوص القانونية من الناحية العملية و مدى نجاحها او الاثر الذي حققته للتجسيد الاستقلالية و مدى خضوعها للرقابة من طرف السلطة المركزية و كذلك تقديم صورة مقربة حول واقع الجماعات المحلية في الجزائر . ويهدف الموضوع إلى تبيان و إبراز مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية ، و كذلك تفسير و تحليل النصوص القانونية التنظيمية المنظمة لهذه الجماعات و تكريس استقلاليتها.

كما تهدف هذه الدراسة إلى البحث في مدى استقلالية الجماعات الإقليمية في الإطار العملي و بين ما يمارس عليها من رقابة قد تؤثر على سير المصالح المحلية ، و كذلك ما مدى درجة الوصاية المفروضة على أشخاص و أعضاء المجالس المحلية و انعكاسها عليها.

وانطلاقا من كل هذا ، و لمعالجة هذا الموضوع بدقة ارتأينا أن نطرح الإشكالية الآتية:
"الى اي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس الاستقلالية الادارية للجماعات المحلية من جهة ، وماهي القيود الواردة على ممارسة صلاحيات هذه الاستقلالية من خلال خضوعها للرقابة الوصائية من جهة اخرى؟"
و من خلال صياغة هذه الاشكالية فإنها تتفرع إلى أسئلة فرعية مرتبطة بعناصر الموضوع و المتمثلة في:

- ما المقصود بالاستقلالية الادارية للجماعات المحلية في الجزائر؟
 - كيف تمارس الجماعات الاقليمية اختصاصاتها في ظل الاستقلال الممنوح لها؟
 - ما مفهوم الوصاية الوصاية الادارية و أهدافها؟
 - ماهو النطاق الذي تمارس فيه الرقابة الادارية الوصائية؟
- ونظرا لطبيعة الموضوع فقد اعتمدنا على منهجين أساسين ، بحيث تم الاعتماد على المنهج الوصفي و ذلك لوصف علاقة الإدارة المحلية بالسلطة المركزية و إعطاء الوصف

الدقيق لها و التفصيل في حالة الجماعات الاقليمية و استقلاليتها و مدى خضوعها للرقابة الممارسة عليها من طرف السلطة الوصية من خلال القوانين السابقة و الحالية.

كما قمنا بالأخذ بالمنهج التحليلي و ذلك بتفسير و تحليل النصوص القانونية من حيث تجسيدها للاستقلالية من جهة و خضوعها للرقابة الادارية و الحد من استقلاليتها من جهة اخرى ، و كذلك من خلال تحليل مظاهر استقلالية الجماعات المحلية من و ابراز المظاهر التي تتميز بها هذه الاستقلالية ، و هذا كله وفق منهج علمي منظم.

و من خلال إتباع هذا المنهج لقد قمنا بتقسيم هذا البحث إلى فصلين، تناولنا في الفصل الاول الاطار المفاهيمي و التنظيمي للجماعات المحلية ، و بدوره تم التطرق إلى ماهية استقلالية الجماعات الإقليمية في المبحث الأول ، و في المبحث الثاني مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية ف الجزائر.

أما في الفصل الثاني عالجتنا الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية ، حيث تناولنا في المبحث الأول ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، بينما في المبحث الثاني تطرقنا إلى الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية على الجماعات المحلية.

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي و

المنظومة الاستدلالية

الإدارة المحلية

تمهيد

إن الاستقلالية هي الركن الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية وما يقصد بالجماعات المحلية. ومعيار تميزها عن غيرها من النظم ، فإن فهم مدلول الاستقلالية والتعرف على معاييرها التي يجب توافرها لتحقيقها هو أمر غاية في الأهمية ، وهي الجوانب التي عمل فقهاء القانون العام على توضيحها وبيان مستلزماتها حتى تكون مقياسا يحكم من خلاله على كل التجارب أما بالنجاح في التوصل إلى تحقيق اللامركزية قانونا¹ ، أو الفشل في ذلك بغرض تحقيق الديمقراطية السياسية ، ولأن الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية هي الدعامة الأساسية لتجسيد اللامركزية الإدارية فالتطرق لمفهوم أو بالأحرى مدلول الاستقلالية الإدارية ، و التعرف على مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية ، و الأسس القانونية لذلك ، هو أمر في غاية الأهمية لأنه يبين و يوضح بصفة عامة ما يجب ان تكون عليه أسس الإدارة المحلية و كذا القواعد و الأسس التي تعتمد عليها الاستقلالية الإدارية ، وهو ما حاولنا استعراضه في هذا الفصل من خلال الاعتماد على مبحثين ، الأول تناولنا فيه ماهية الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية ، و أما المبحث الثاني قمنا بدراسة مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.

المبحث الأول: ماهية الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.

إن الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية تحظى بأهمية كبيرة جدا في النظام اللامركزي. وكما إن الاستقلال هو الركن المتمثل في الاستقلالية فقد تفقد اللامركزية هيبتها ومقوماتها الأساسية ، و مفهوم استقلال الإدارة المحلية واسع جدا و يحتوي على معاني كثيرة و شاملة و تستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة الحديثة ، و تشمل هذه الاستقلالية على اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة

¹ عادل عمران ، كمال دعاس ، استقلالية الجماعات المحلية ، معاييرها وبيان مستلزماتها ، مجلة معارف ، العدد الثامن ، جوان 2010 ، ص 24.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها لتحديد ذلك كله لابد من فهم مدلول الاستقلالية ووضع تعريف شامل و محدد لها و هذا ما سنستعرضه في المطلب الاول ، كما سنتطرق إلى المعايير التي تقوم عليها هذه الاستقلالية و هذا ما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تعريف الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.

لقد عمد فقهاء القانون العام نظرا لأهمية الاستقلال الإداري المحلي إلى تحديد تعريف الاستقلالية تعريفا لغويا ، وامتد إلى تعريفه تعريف اصطلاحيا أكثر دقة كما اتجه فقهاء القانون العام إلى تعريف استقلال الإدارة المحلية تعريف فقهي أكثر شمولية.

الفرع الأول: التعريف اللغوي

الاستقلالية في المعاجم العربية أي معاجم اللغة العربية ، هي لفظ مشتقة من الفعل استقل ويقال استقل الشيء أي أعده وداره قليلا ، واستقلت البلاد نالت سيادتها كاملة وانفردت بإدارة جميع شؤونها أو انفردت بحكم نفسها ، ولم تشارك في ذلك غيرها.¹ كما أن كلمة الاستقلالية في اللغة الفرنسية تعني كلمة indépendance ، وهو المعنى الذي يقصد به وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر ، وهي كلمة يونانية الأصل مستمدة من لفظ Autonomos ، autonomia ، وهو المعنى الذي كان يعكس طبيعة المدن اليونانية القديمة ، إذ ينصرف إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي:

نتيجة لقصور مفهوم الاستقلالية الإدارية القائمة على الأصل اللغوي ورفضه له ، فقد عرفت الاستقلالية المحلية الإدارية للجماعات المحلية على أنها حق الوحدات الإدارية

¹ علي بن هادية ، الجيلالي بن الحاج ، يحي بلحسن البليش ، القاموس الجديد للطلاب ، معجم عربي عربي الفبائي مدرسي ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1991 ، ص 49 .

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة¹ ، وفي حالة العكسية ترجيح حقوقها وانتزاعها ولو ضد الدولة ، كما عرفت أيضا على أنها حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصها المحدد بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية².

الفرع الثالث: التعريف الفقهي:

قبل الحديث عن بعض التعريفات الفقهية بشأن استقلالية الإدارة المحلية نشير إلى حجم مضمون الاستقلالية في النظرية اللامركزية يقاس انطلاقا من علاقة الجماعات الإقليمية ، حيث يعرف أحد الفقهاء الاستقلالية والاستقلال المحلي "بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة. كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها ويمارس الاختصاصات المختلفة ، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا لأنه لا يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح بالقيام باختصاصها"³.

ويمتاز هذا التعريف بأنه يشمل على الكثير من العناصر الاستقلالية ، إلا أنه لم يبين الوسيلة التي يمكن من خلالها تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك. كما يعرف عمار عوابدي أن توافر استقلالية الجماعة المحلية مقرون بتوافر جملة من المستلزمات ، منها ما تعد وسيلة هامة لتفعيلها ، و منها ما تعد أركانا تقوم عليها.

¹مسعود شيهوب ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مقال منشور بمجلة حوليات الصادرة عن مخبر الدراسات و البحوث حول المغرب العربي و البحر الابيض المتوسط ، جامعة منتوري ، الجزائر ، عدد05 ، 2012 ، ص31.

²مصطفى كراجي ، اثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية ، الجزء 34 ، عدد02 ، ص3 .

³صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص25.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية¹.

فإن هذا التعريف يمتاز بأن تطرق إلى حرية الإدارة المحلية في اختيار أعضائها دون تدخل من السلطة الوصية أي المركزية ، إلا أنه في الجانب الآخر أهمل الشخصية المعنوية والاستقلال المالي رغم أهميتها الواسعة في استقلال الإدارة المحلية.

وذهب البعض الآخر إلى تعريف الاستقلالية « إن استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمال واختصاصاتها باختيارها وإراديا وبدون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية²».

المطلب الثاني: معايير الاستقلالية الإدارية

لقد اقترح الفقه العديد من المعايير ليظهر امتداد هذه الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية ، لأنها تعتمد على معايير و أسس كاملة و إذا كان من المسلم به تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الكاملة فانه يثور في بعض الاحيان بعض الاشكال حول مدى هذه الاستقلالية و كذا مضمونها سنحاول التعرف عليها فيما يأتي:

الفرع الأول: معيار الاختصاص الحصري

يجب أن نتطرق أولاً إلى موقف المشرع الجزائري من معيار الاختصاص الحصري ، حيث يظهر من خلال نطاق اختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر أنه يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج منها بنص قانوني ، وهذا الكلام دليله أن استخلص وجاء في الموثيق الجزائرية الوطنية والمحلية حيث ورد في الميثاق الوطني 1976 أنه " ينبغي

¹ جعفرانس قاسم ، الديمقراطية الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر 1985 ، ص 109.

² صالح عبد الناصر ، ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة ، مذكرة ماجستير ، جامعة بن عكنون ، كلية الحقوق 2008 ، ص 26.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل وأن للمجالس وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية¹.

و نص الميثاق ايضا"و من ثم لا يكون للامركزية معنى الا اذا امكنت الجماهير الشعبية من تحمل مسؤولياتها في التسيير و المراقبة ، و عليه عن سياسية اللامركزية و ابرازها للواقع تعود للمجالس الشعبية للبلديات و الولايات المنتخبين عن طريق الاقتراع العام فلها وحدها الحق البت في كل الميادين المندرجة في اطار اللامركزية² و هذا ما نص عليه صراحة.

أما فيما يخص قوانين المحلية فقد جاء في قانون البلدية 10-11 على ان البلدية تمارس صلاحياتها في مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون كما جاء في قانون الولاية 07-12 في نص المادة الاولى منه على انه "تساهم الولاية مع الدولة في ادارة و تهيئة الاقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وكذا حماية و ترقية و تحسين الاطار المعيشي للمواطنين او تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"³

كما نصت المادتان 76 و 77 من قانون الولاية الجديد 07/12 "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته... ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية."⁴

المادة 77 من القانون الولائي 07/12: يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات "...

¹الميثاق الوطني 1976 ، المؤرخ في 05 يوليو 1976 ، الجريدة الرسمية ، عدد 61 الصادر في 30 جويلية 1976 ، ص86.

²الميثاق الوطني لسنة 1976 المشار اليه سابقا.

³المادة 1 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴المادة 76 من نفس القانون.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

والاختلاف الذي ورد بين القانون الجديد للولاية 07/12 والقانون الولاية السابق 09/90 ليس بالاختلاف الكبير حيث حدد المشرع الجزائري الأطر العامة لتدخل كل من الولاية والبلدية إلا أنه ترك لها حرية التحرك الواسعة وهذا يدل على أن المشرع الجزائري لم يأخذ بهذا المعيار وهو معيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية. و يتضح هذا الكلام من خلال نص المادة 111 من قانون البلدية 10-11 التي نصت على ان "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل اجراء من شأنه التغيير و بعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاعات البلدية و مخطتها التنموي"¹

الفرع الثاني: معيار السلطة التقديرية:

يقصد بها أن يكون للجماعات الإقليمية سلطة اتخاذ القرارات المناسبة ، فالاستقلال يتحقق في هذا المعيار عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقديرية واسعة بغض النظر عن محتواها والغاية من ممارستها وتطبيقها لهذا الكلام نجده في قانون البلدية والولاية حيث نص ميثاق البلدية على " أن الميثاق البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المقيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو تعديلها ، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية."²

وجاء أيضا في قانون الولاية أن الولاية هي وحدة لامركزية ينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا في قراراته وتدابيره ولا يدخل ممثل الحكومة إلا السهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد.³

¹المادة 111 ، من القانون 10-11 ، المتعلق بالدية ، مرجع سابق ، ص 18.

² قانون البلدية 1966 ، المؤرخ في اكتوبر 1966 ، ص15.

³قانون الولاية 1969 ، المؤرخ في 26 مارس 1969 ، ج ر ، عدد 4 ، الصادر في 23 ماي 1969 ، ص 14.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

و هذا ما دل عليه ميثاق الولاية بصريح العبارة باعتبارها وحدة اقليمية لامركزية و يعمل المجلس باتخاذ القرارات المناسبة و تطبيق القوانين في الحالات الضرورية التي يستوجب تطبيقها .

كما جاء أيضا في القوانين المحلية و المتمثلة في قانون البلدية 10-11 في المادة 96 منه حيث نص على أعمال السلطة التقديرية في عدة مواضيع و ذلك في اطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية و ممثلا للدولة فيتخذ قرارات قصد :

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين و التنظيمات تحت اشراف المجلس الشعبي البلدي و سلطته .

- اعلان القوانين و التنظيمات الخاصة بالضبطية و تذكير المواطنين باحترامها
- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي و تفويض امضائه¹.

و من جهة اخرى فان الإدارة المحلية تتمتع بحرية كاملة للتدخل وفي اختيار وقت مناسب للتدخل حسب قدراتها وكيفيةها بحيث لا سلطات للوصاية عليها كأصل عام وكاستثناء في بعض الميادين التي أوجب المشرع الجزائري إجبارية التدخل فيها ، وكمثال بالنسبة للبلدية تحت طائل حلول الوالي محلها².

وهذا المعيار ينطبق إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات والولايات في الجزائر والتي تتمتع مجالس مداولتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية.

زيادة على هذا هناك معايير أخرى كمعيار المهام التاريخية ومعيار انعدام السلطة التقديرية تضح من دراستها أن مسألة الاستقلال المحلي ليست مسألة موضوعية ، حيث أن

¹ المادة 96 من القانون 10-11 متعلق بالبلدية.

² صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 24.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي يتعلق في نهاية الأمر بنية وإرادة الدولة (السلطة التشريعية) وتتأثر لعدة عوامل (عوامل تقنية ، عوامل سياسية ، عوامل مالية)¹.

المطلب الثالث: الوجود المادي للجماعات المحلية من خلال تحقيقها لاستقلالية الادارية

لقد تبنت الجزائر مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية والسياسية و كذا الإدارية التي تهدف إلى تكريس الاستقلالية الإدارية داخل الجماعات المحلية ، و تأسيس هياكل إدارية محلية تتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطة المركزية ، و تكون على مستوى عالي لخدمة المواطنين فقد جاءت في بادئ الأمر قوانين نصت على ذلك و متمثلة في أول قانون للجماعات المحلية للبلدية 67-24 المتعلق بالبلدية الصادر سنة 1967 ، و الأمر 69-38 المتعلق بالولاية الصادر سنة 1969 ، الا المشرع الجزائري ألغى هذه القوانين و استبدالها بأخرى متمثلة في قانون البلدية الجديد 11-10 الصادر سنة 2011 ، و قانون الولاية 12-07 الصادر سنة 2012 ، حيث تطرقت هذه القوانين إلى تكريس مبدا الاستقلالية للبلدية و الولاية من خلال وضع قوانين تنظمها و تسييرها و تمنح لها استقلال اداري بالدرجة الاولى وكذا استقلال مالي ، و هذا ما قام به المشرع الجزائري من خلال استحداث و وضع قوانين جديدة تهدف إلى تحقيق الاستقلالية بشكل اوسع على المستوى المحلي ، ومنحها الوجود التام و عدم خضوعها للإدارة المركزية المتمثلة في السلطة الوصية .

و هذا ما سوف نتطرق اليه من خلال دراسة الوجود المادي للبلدية في ظل قانون القديم و الجديد 90-08 و 11-10 ، و ثانيا دراسة الوجود المادي للولاية في القانون القديم والجديد 90-09 و 12-07.

¹مسعود شيهوب ، اسس الادارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1986 ص 193.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

الفرع الأول: الوجود المادي للاستقلالية في ظل قانون البلدية 08-90 و 10-11

حمل قانون البلدية أهم مميزات الوجود المادي الدالة على استقلالية الجماعات الإقليمية ، و المتمثلة أساسا في تكريس الوجود القانوني ، و بذلك فنص القانون 08-90 المتعلق بالبلدية في المادة الأولى منه "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون"¹ ، حيث حاول المشرع الجزائري من خلال هذه المادة أنه يبين لنا إن البلدية هي جماعة إقليمية مستقلة و أساسية و كذا تتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية ، و هو ما يعتبر البلدية أساس الجماعات الإقليمية لها كيانها السياسي و كذا الإداري لما تتمتع به من اختصاصات للمجلس الشعبي البلدي التي تحتوي على الاستقلالية الإدارية لها .

أما في قانون البلدية الجديد 10-11 الصادر سنة 2011 حيث نصت المادة الأولى منه "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة و الذمة المالية المستقلة ، و تحدث بموجب قانون"² ، بحيث نستنتج من هذه المادة أن المشرع الجزائري قد ابقى على نفس المنهج الذي سلكه في قانون البلدية القديم 08-90 في مادته الأولى الذي ينص على أنها الجماعة الإقليمية و تتمتع بكامل الشخصية المعنوية و لها استقلال مالي كامل و تحدث بموجب قانون"³ ، فقد انتهج المشرع الجزائري أسلوب محدد في تحديد استقلالية البلدية من خلال وجودها القانوني المادي من خلال قانوني 08-90 و كذا قانون 10-11 الذي أكد على تمتعها بالاستقلالية من خلال امتلاكها للشخصية المعنوية المستقلة.

و بهذا نستنتج أن المشرع الجزائري أكد على الوجود المادي للبلدية من خلال تمتعها بالاستقلالية الإدارية الكاملة ، طبقا لما كرسه في قانوني البلدية 08-90 و 10-11.

¹ المادة 1 من قانون 08-90 ، المتعلق بالبلدية.

² المادة 1 من قانون 10-11 ، المتعلق بالبلدية.

³ المادة 1 من القانون 08-90 ، المتعلق بالبلدية.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

الفرع الثاني: الوجود المادي للاستقلالية في ظل قانوني الولاية 09-90 و 07-12

حمل قانون الولاية ابرز سمات مظاهر الاستقلالية الإدارية التي تدل على الوجود المادي للولاية ، و بذلك فقد نص القانون 08-90 المتعلق بالولاية الصادر سنة 1990 في مادته الاولى منه "الولاية هي الجماعة الإقليمية العمومية ، تتمتع بالشخصية المعنوية ، و الاستقلال المالي ، و تحدث بموجب قانون" حيث حاول المشرع الجزائري من خلال هذه المادة أنه يبين لنا ان الولاية تعتبر قاعدة اساسية للجماعات المحلية ، كما تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، و بالتالي فإنها تنشأ بموجب قانون و هذا ما يعتبر الولاية لها كيانها الإداري و السياسي تتمتع بالاستقلالية عن السلطة المركزية.

اما في قانون الولاية الجديد 07-12 الصادر سنة 2012 فقد نصت المادة الاولى منه على ان "الولاية هي الجماعة الإقليمية ، تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، و لها ذمة مالية مستقلة ، و تنشأ بموجب قانون"¹ كما أضافت هذه المادة أيضا "هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات المحلية الإقليمية و الدولة"² فهو دليل واضح على الارادة السياسية في تغليب النزعة المركزية في الولاية على حساب اللامركزية ، مما ينتج عنه من علاقة عدم التركيز فيما بينهما .

¹المادة 1 من القانون 07-12 ، المتعلق بالولاية.

²المادة 1 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

بحيث ابقى المشرع الجزائري على نفس المنوال الذي تطرق اليه في قانون 90-09¹ من حيث تأكيده مرة اخرى على ان الولاية تعتبر جماعة اقليمية اساسية و قاعدية ، و كذا تتمتع بالشخصية المعنوية الكاملة ، و كذا تنشأ بموجب قانون ساري .

و بهذا نستنتج أن المشرع الجزائري قد أكد على الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية ممثلة في البلدية و الولاية ، من خلال الوجود المادي لها في النصوص القانونية مبرزا اهميتها البالغة على المستوى المحلي ، باعتبارها كيان مستقل عن السلطة المركزية من الناحية الادارية و السياسية ، كما اظهر لنا مظهر و عنصر مهم جدا في تكريس الاستقلالية و هو المتمثل في الشخصية المعنوية ، التي تعمل هذه الاخيرة على ممارسة صلاحيات البلدية و الولاية بشكل واسع و مريح ، و هو ما يدعم الاستقلالية الادارية لها.

¹المادة 1، من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

المبحث الثاني: مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر.

اختلف مفهوم السلطة في العصر الحديث عما كانت عليه في السابق ، إذ أصبحت مرنة وليست حكرا على جهة واحدة ، حيث أصبحت مقسمة بين المركز وأقاليم الدولة. حيث ورد عن هذا التقسيم بروز أسلوبين في إطار التنظيم الإداري ، الأسلوب المركزي واللامركزي ، حيث أن اللامركزي جعل الوظيفة الإدارية موزعة بين السلطة المركزية وبين السلطات إقليمية تتمتع بالاستقلالية في التسيير ، وهذا تحت رقابة مركزية قانونية.

ولقد سار المشرع الجزائري وفق هذا المنهج حيث يتبين من خلال ذلك أن الجزائر اعتمدت على هذا التقسيم وأخذت بالاستقلالية الإدارية للهيئات المحلية.¹

- وفي هذا الأساس فإن الاستقلال الإداري للهيئات المحلية لا يقوم إلى على 03 عناصر ومقومات أساسية وهي:

1- أن يكون للجماعات المحلية شخصية معنوية.

2- أن تلتزم الجماعات المحلية بمجلس محلي منتخب.

3- أن يكون لهذه الجماعات المحلية الاختصاص بإدارة الشؤون المحلية.

ومن هذا المنطلق سوف نتناول هاته العناصر الأساسية والتطرق إليها أكثر من خلال:

المطلب الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية.

المطلب الثاني: المجلس المحلي للمنتخب.

المطلب الثالث: الاختصاص بإدارة الشؤون المحلية.

¹ زين الدين لعماري ، بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، جامعة بسكرة ، كلية الحقوق ، 2016 ، ص 50.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

المطلب الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية.

إن إضفاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية يحقق لها قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية من الناحية الفقهية والقانونية.¹

الفرع الأول: مدلول الشخصية المعنوية.

لقد تم تعريف الشخصية المعنوية وإعطاء مفهوم دقيق حولها ومن أبرز هذه التعاريف هناك من عرفها « هي مجموعة الأشخاص والأموال التي تهدف إلى تحقيق غرض معين والتي يعترف بها القانون بالأشخاص المعنوية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق ذلك الغرض »².

وتعرف أيضا « بأنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية»³ ، كما عرفت أيضا « هي مجموعة الأشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاثف وتتعاون ، أوترصد لتحقيق عرض معين وهدف مشروع يوجب اكتساب الشخصية القانونية أي القدرة الممكنة على اكتساب الحقوق ، وبالمقابل تحمل الالتزامات»⁴.

الفرع الثاني: آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية لدى الجماعات المحلية.

إن اكتساب الشخصية المعنوية والاعتراف بها ينتج عنها آثار ونتائج عامة بصفة عامة ، وهو تجلى ذلك في نص المادة 50 من القانون المدني « يتمتع الشخص المعنوي الاعتباري بجميع الحقوق إلا ماكان منها ملزما لصفة الإنسان ، وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصا.

¹ فريدة مزياني ، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية الحرة ، أطروحة دكتوراه في القانون ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 ، ص 09.

² د.مولود ديدان ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) .و.ط ، دار بلقيس للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ص 38.

³ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 1990 ، ص 89.

⁴ محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، د.ط . دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004 ، ص

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- ذمة مالية مستقلة.
 - أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.
 - موطن وهو المكان الذي يوجه فيه مركز إدارتها ، الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج وله نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.
 - نائب يعبر عن إرادتها.¹
 - حق التقاضي «
- وهذه تعتبر آثار التمتع بالشخصية المعنوية بصفة عامة حسب نص المادة 50 من القانون المدني.
- إضافة إلى أن هناك آثار خاصة بالجماعات المحلية الإقليمية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية وكنتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية فإن أهم الآثار الخاصة بالشخصية الاعتبارية دلى الجماعات المحلية تتمثل في:²
- الاستقلال النسبي عن الدولة بحيث أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة وإنما هي مقيدة وتعني الاستقلال السياسي أو الدستوري.
 - منح الشخصية المعنوية للهيئات والوحدات الإدارية يؤدي إلى كيفية وتوزيع مظاهر وامتيازات السلطة العامة تبني الدولة والهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية.
 - عمال وموظفي الأشخاص المعنوية العامة مع موظفون عموميون.
 - أموال الأشخاص المعنوية الإدارية تدار بأسلوب الإدارة وهي ذات وسائل الحماية المقررة لأموال الدولة العامة.
 - حق التقاضي المقرر للهيئات والوحدات الإدارية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة ، إذ يمكن مقاضاتها عن طريق ممثليها.

¹المادة 50 من القانون رقم 05/07 المتعلق بالقانون المدني المؤرخ في ماي 2007 ، الجريدة الرسمية ، عدد 31 الصادر في 13 ماي 2007.

²شتيح إيمان العباسية ، الإدارة المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مذكرة مكملة متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق ، 2016 ، ص 19.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- أن الهيئة المحلية تسأل عن الأعمال التي تقوم بها حتى ولو تمت المصادقة عليها من طرف السلطة المركزية وبالتالي هي المسؤولة عن الأفعال الضارة التي تصدر عن موظفيها.

الفرع الثالث: تمتع الجماعات المحلية لدى الشخصية المعنوية في التشريع الجزائري.

تتكون الإدارة اللامركزية وتقوم على وحدتين أساسيتين هما البلدية و الولاية وكلاهما يعتبران المقوم الأساسي للإدارة اللامركزية ويتمتع كل منهم بالشخصية المعنوية المستقلة ويظهر ذلك جليا من خلال النصوص القانونية التي أكدت على تمتع الوحدات الإدارية المتمثلة في البلدية و الولاية بالشخصية المعنوية.

- ففي قانون البلدية رقم 08/90 الصادر سنة 1990 قد نص على أن «البلدية هي الجماعات الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي».¹

- كما نجد في المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 على أن «أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون».²

- أما من حيث الولاية التي هي وحدة إدارية محلية إلى جانب البلدية فقد ذكرت أيضا بتمتعها بالشخصية المعنوية لدى الجماعات الإقليمية. ففي قانون الولاية رقم 09/90 حيث عرفت المادة 01 منه «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».³

أما في قانون الولاية رقم 07/12 فقد ذكرت في نص المادة 01 «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة».⁴

¹المادة 01 من قانون 08/90 الصادر بتاريخ 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية.

²المادة 01 من قانون 10/11 الصادر بتاريخ 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 37 ، الصادر في 03 جويلية 2011.

³المادة 01 من قانون 09/90 مؤرخ في 21 07 أفريل 1990 متعلق بالولاية.

⁴المادة 01 من قانون 07/12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- وتجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص القانونية اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها وليس للمجلس الذي يمثلها ، حيث يترتب على القبول بثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية نتائج بالغة الخطورة ، منها انقضاء شخصية الهيئة المحلية بمجرد حل المجلس أو انتهاء مدتها وتمكين المجلس الجديد من التخلص من الالتزامات التي ارتبط بها المجلس القديم.¹

المطلب الثاني: المجلس المحلي المنتخب

إن النوع الثاني من الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية يتمثل في وجود مجلس محلي منتخب و ذلك عن طريقة عملية الانتخاب باعتبار هذا الأخير هو وسيلة و دعامة هامة تسمح بتحقيق الاستقلال المحلي و تحقيق الديمقراطية التشاركية بين الإدارة المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية و بين المواطنين ، وهذا المجلس يحتوي على اعضاء يعملون على تمثيله الا ان تولي الاعضاء لوظيفتهم يعتمد على طريقتين ، اما الانتخاب من طرف المواطنين الذين يقومون باختيار ممثليهم الذين ينوبون عنهم ، و أما عن طريق التعيين الذي هو من صلاحيات السلطة الوصية.

وهنا يطرح السؤال هل يجب أن يتم الاختيار هذه الهيئات المحلية للجهاز الإداري الخاص عن طريق الانتخاب من قبل المواطنين المحليين ، أو يتم اختيارهم عن طريق الأسلوب المعين أو التعيين من طرف السلطة الأولى المركزية؟

- و لهذا فقد انقسم الفقه إلى كيفية تشكيل هذه الأجهزة الإدارية المحلية إلى اتجاهين اتجاه مؤيد للانتخابات واتجاه معارض تماما لمبدأ الانتخاب.

الفرع الأول:الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب.

- لقد نادى بعض الفقهاء بضرورة تشكيل المجالس الشعبية من منتخبيين مؤكدين على أن وسيلة الانتخاب هو الضمان الأمثل و الأوحيد لتجسيد الاستقلالية ، إذ لا يمكن أن يتحقق الاستقلال بصورة واضحة وفعالة ، إلا إذا وقع اختيار اعضاء المجالس المحلية عن طريق

¹صالحى عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 33.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

الانتخاب السري المباشر. فإهمال الانتخاب يعني وجود تنظيم محلي اللامركزي مستقل وانعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية و الاستقلال ، فالاستقلال الإداري بالنسبة للأشخاص القانونية المعنوية التي تمثل الهيئات المحلية يظهر في عدم تعيينهم من السلطة المركزية.¹

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب هو الطريقة الأساسية في تكوين المجالس النتيجة المحلية لأن أصل وجوهر نظام الإدارة المحلية بأنفسهم فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح متميزة أي يعترف لهم بالشخصية المعنوية ، وإنما يجب أن تشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم.²

لقد كان لتمسك هؤلاء الفقهاء وغيرهم من أنصار مبدأ الانتخاب مجموعة الحجج و الأسانيد تأييدا لرأيهم وهي:

1- أن الأعضاء المنتخبين يتصرفون بمحض إرادتهم واختيارهم وبما يمليه عليهم الصالح العام ، خاصة وأن مسار مصالح حقيقية في حسن إدارة المرافق وأداء الخدمات المحلية. أما الأعضاء المعنويون فلا يتصرفون بحرية خوفا على مراكزهم ويعملون وفقا لما تمليه عليهم السلطة المركزية التي تقوم بتعيينهم وبما يرضي هذه السلطة.³

2- من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقيق الاستقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين إذا ببقوا في حالة تبعية السلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم.

3- أما من الناحية الإدارية يرون أن اللامركزية الإدارية أسلوب يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية

¹ عادل عمران ، جمال دحاس ، مرجع سابق ، ص 29.

² شتيح إيمان العباسية ، مرجع سابق ، ص 20.

³ صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 36

الفصل الأول: الأطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

تتطلب أن تتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته لأنه أدرى بطبيعة حاجياتهم.¹

4- الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام النظام اللامركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي
5- لما كانت اللامركزية الإقليمية تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية ، و لما كان هذا المبدأ يستلزم وجود و اللجوء إلى الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب ، لذلك كان الانتخاب هو الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية²

ويتضح مما سبق ذكره أن أغلبية الفقه ترى أن الانتخاب يعد شرطاً أساسياً لتشكيل المجالس المحلية وتبعاً للحجج التي أتى بها أنصار هذا الاتجاه فمبدأ الانتخاب انتقد لأنه يشوبه عيب التنفيذ من الناحية الشكلية بالرشوة والتزوير ، ومن الناحية الموضوعية قد يفوز عناصر غير جديرة وليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية³.

الفرع الثاني:الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب:

حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطاً من شروط من قيام اللامركزية الإدارية و الاستقلال الإداري للجماعات المحلية.

- فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية الإدارية بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها الاستقلال فليس ما يمنع من تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين أعضاء المجالس المحلية.⁴

بحيث يقول الأستاذ فؤاد العطار في هذا الصدد " إذا أجاز القول بأن أعضاء الهيئات اللامركزية الإقليمية يختارون عادة عن طريق الانتخاب فليس عندما يحول دون تحقيق

¹فريدة مزياني ، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية الحزبية ، مرجع سابق ، ص 21.

²صفوان المبيضين ، حسين الطراونة ، توفيق عبد الهادي ، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، الطبعة العربية 2011 ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، الأردن ، ص41.

³أمين بركة ، الجماعات المحلية من الاستقلالية والتبعية ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة كلية الحقوق 2014 ص60.

⁴العماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص60.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم...¹

ولقد رأى وساق أنصار هذا الرأي العديد من الحجج والأسانيد تأييدا لرأيهم ووجهوا انتقادات عديدة للانتخابات:

1- أن الشرط اللازم يكمن في ضرورة تحقيق استقلال الوحدات اللامركزية استقلال الأعضاء الهيئات المعبرة عن إرادتها اتجاه السلطة المركزية وهذا استقلال يتحقق عن طريق منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية وعدم خضوع الأعضاء المعبرين عن إرادة هذا الوحدات للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية من ناحية أخرى ، ويمكن تحقيق ذلك بتقرير مبدأ قابلية الأعضاء للعزل.²

2- من الناحية الإدارية فإن التعيين أفضل من الانتخاب خاصة إذا علمنا أن المنتخبين المحليين يميلون عادة إلى محاباة العائلة والأصدقاء ومن ساهموا في فوزهم فكثيرا ما تفهم المهمة الانتخابية في المجتمعات الأقل وعيا وتطورا على أنها وسيلة للوصول مراكز تقديم الخدمات للمقربين ، وهو أمر ينعكس سلبا على حسن أداء الخدمات ، وأكثر من ذلك فإن الانتخاب يؤدي إلى تشكيل المجالس من أشخاص تنقصهم الخبرة والكفاءة الإدارية مما يعود سلبا على المصالح المحلية.³

وقد يترتب على مبدأ الانتخاب نتائج سلبية في الواقع العلمي ، إذ أنه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية.⁴

¹ خيرة مقطف ، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر 1961 إلى يومنا هذا ، مذكرة ماجستير كلية الحقوق ، الجزائر 2002 ، ص 110.

² صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 34.

³ مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 22.

⁴ شتيح إيمان العباسية ، الإدارة المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مرجع سابق ، ص 22.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

يتضح لنا مما ذكرنا دخول هذا الاتجاه كون أنصاره يرون أن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق اللامركزية الإدارية. ويستندون إلى حجج مركزة على كون الانتخاب قد تأتي بأشخاص غير ناقصي خبرة وكفاءة عكس تعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية إضافة إلى الانتخاب يستدعي ويستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى سكان الهيئات المحلية ونظرا لكون الناطق المحلية للهيئات المحلية المنتخبة ربما تفتقر لهذه المؤهلات أو الوعي السياسي قد يترتب عليه نتائج تتعلق بضعف تكوين المنتخبين وعلى قدرتهم على ممارسة الصلاحيات المسندة إليهم ، هذا الاتجاه يؤيد تعيين أعضاء المجالس المحلية لهذه الأسباب.¹ و هذا ما أدى بهم إلى تأييد مبدأ التعيين بدل الانتخاب طبقا للحجج التي اعتمدوا عليها.

ومع كل ذلك يتبين لنا حسب رأينا المتواضع أن مبدأ الانتخاب هو الأسلوب الأفضل والوسيلة الفعالة في تفعيل الاستقلالية للوحدات الإدارية التابعة للجماعات المحلية وذلك مقرون بتوافر جملة من الشروط والاعتبارات والتي تعد الجهات الرسمية في الدولة ملزمة بالعمل بها لضمان الاستقلالية التامة ومن تلك الشروط هي:

1)فتح باب الترشح لعضوية المجالس المحلية للجميع بوضع ضوابط وشروط قانونية وشخصية مع تقادي وضع الشروط الإيديولوجية التي تجعله محصور في فئة واحدة.

2)ضبط الدوائر الانتخابية انطلاقا من معايير فنية وموضوعية لا على أسس ذاتية أو سياسية.

3)التحضير الجيد للعملية الانتخابية من خلال الضبط الدوري للهيئة الناخبة وتوفير الوسائل البشرية والمادية اللازمة لحسن سيرورة العملية في جو تنافسي ديمقراطي.²

4)ترشيد الناخب وتوعيته عن طريق حملة انتخابية يتم ضبطها وتأطيرها لياشرها المتنافسون

¹فريدة مزياني ، المجالس المنتخبة في ظل قطاع التعددية الحزبية ، مرجع سابق ، ص 28

²عادل عمران ، كمال دعاس ، مرجع سابق ، ص 34.

الفصل الأول: الأطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

بغية التعريف بأنفسهم وبرامجهم الانتخابية لإعطاء الفرصة للناخب لاختيار الأنجع والأحسن في منصبه.¹

و كتقييم للآراء السالفة الذكر التي ذكرها أنصار الاتجاهين حيث ان أنصار الاتجاه الأول اخذوا بمبدأ الانتخاب كأسلوب فني يعتمد على أسس الديمقراطية التشاركية بين المواطنين و الإدارة المحلية و زيادة نسبة الشفافية ، أما أنصار الاتجاه الثاني فقد اعتمدوا على مبدأ التعيين عكس الانتخاب بحجة أن الانتخاب ليس شرطا أساسيا لتحقيق الاستقلالية الإدارية و هو ما ذهب بهم إلى اختيار و تأييد مبدأ التعيين الذي يكون من طرف السلطة الوصية أي المركزية .

الفرع الثالث: الاتجاهات التوفيقية

نتيجة للانتقادات التي وجهت لمبدأي الانتخاب و التعيين ظهرت هناك اتجاهات توفيقية متمثلة في الأسلوب المختلط كعنصر أول ، و كذا الأسلوب المتنوع كعنصر ثاني.

أولا: الأسلوب المختلط

نظرا للعيوب التي ظهرت في الأسلوبين المتمثلين في مبدأ الانتخاب و التعيين فقد ظهر أسلوب جديد يجمع كل منهما يسمى بالأسلوب المختلط ، و هو الذي يقوم على الجمع بين أسلوبي الانتخاب و التعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية المنتخبة و بالتالي الجمع بين الخبرة و الكفاءة المتمثلة في من تحتاجهم الإدارة المركزية و إشراك المواطنين في اختيار ممثليهم.²

حيث يري أنصار هذا الاتجاه أنه يجب الاستفادة من ميزات كل من الانتخاب و التعيين في تشكيل المجالس المحلية ، وذلك من خلال العمل على تشكيلها من منتخبين ثم يتم تدعيمها بمعينين من طرف السلطة المركزية ، كما يشترط أنصار هذا الأسلوب ان يكون عدد المنتخبين أكثر من نصف مجموع الأعضاء حفاظا على غلبة التمثيل

¹ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية ، مرجع سابق ، ص 28.

² عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 65.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

المحلي¹ حيث حاول هذا الأسلوب وضع بديل للانتخاب و التعيين و نادى بالجمع بين الأسلوبين إلا أنه حمل بين ثناياه عوامل قصوره ، لان تشكيل مجالس من فئات مختلفة قد يؤدي إلى عدم تجانسها مما يؤدي بالضرورة إلى انسدادها ، كما أن غالبية الفقه يعتبر انتهاج التعيين و لو جزئيا وسيلة لخلق تنظيم إداري غير مركز².

كما يرى الدكتور عمار بوضياف "و نعتقد ان هذا الأسلوب نحتاج ان نفكر فيه اليوم في الجزائر ليس اننا نشك في كفاءة المنتخبين او عدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم بل يهدف الاستفادة من الكفاءات في شتى الميادين خاصة أما م ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل عدة"³.

و لهذا نستنتج ان الأسلوب المختلط يتم بالجمع بين المنتخبين و المعينين معا في اختيار أعضاء المجالس المحلية من خلال الجمع بين الخبرة والكفاءة في نفس الوقت.

ثانيا :الأسلوب المتنوع

وهو الأسلوب الذي يتم بمقتضاه العمل بسائر الأساليب السابقة انطلاقا من قاعدة التجانس بين البيئات المحلية ، حيث يتم العمل بأسلوب الانتخاب الكامل بالنسبة للوحدات المحلية المتطورة و التي ليس هناك شك في قدرة أهاليها على اختيار ممثليهم ضمن عملية تنافسية شريفة و نزيهة وفقا لمبادئ الديمقراطية ، والعمل بأسلوب التعيين الكامل في المناطق التي يكون للعشائرية و الطائفية شيوعا فيها ، أما بالنسبة للوحدات المحلية التي يرى أنها تجتاز مراحل انتقالية عن طريق التطور فانه يمكن الأخذ فيها بالأسلوب المختلط مع مراعاة اختلاف نسبة المنتخبين حسب درجات التطور الحاصل في البيئة⁴.

و بذلك نستنتج هذا الأسلوب يعتمد على الدمج بين أسلوب الانتخاب و التعيين من خلال أنه يعتمد على تصنيف الوحدات الإقليمية حسب درجة تطورها الحضاري و اكتمال

¹ عادل بوعمران ، مرجع سابق ، ص 31.

² بركة وهيبية ، مرجع سابق ، ص 63

³ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 61

⁴ عادل بوعمران مرجع سابق ص 32

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

وعیها السیاسی و الإداری ، و تقسم هاته الدرجات إلى ممتازة ، متوسطة ، ضعيفة ، ومن ثم يتم الاعتماد على أسلوب الانتخاب الكلي المباشر في الوحدات الإقليمية الأكثر تطورا ، و هو ما يدع الشك من قدرة أهاليها على اختيار الأعضاء بطريقة واعية و تنافسية.

الفرع الرابع : تكريس المشرع الجزائري لعضوية المجلس المحلي في الجزائر

يتبين من خلال التنظيم الإداري للهيئات المحلية وتشكيل مجالسها في الجزائر ، ان المشرع الجزائري اعتمد تقريبا على أسلوب الانتخاب و هو مانص و أكد عليه في الدساتير و النصوص القانونية.

ففي دستور 1996 نص عليه المشرع الجزائري في المادة 16 منه "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية" كما ذكر ان المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ، و يراقب عمل السلطات العمومية¹.

إما بالنسبة لقانون الولاية الجديد 12-07 فقد نصت المادة 12 منه "الولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي"². و في قانون البلدية 11-10 ينص بشكل صريح على أسلوب الانتخاب و اكتفى بذكر المجلس الشعبي البلدي فقط دون التطرق إلى كيفية تشكيله أو انتخابه ، و ذلك عكس قانون البلدية السابق 90-08 الذي نص بشكل صريح على تشكيل المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب ، حيث نصت المادة 3 منه "البلدية يديرها مجلس منتخب ، هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية"³.

بالتالي نستنتج أن المشرع الجزائري و طبقا للنصوص القانونية و الدساتير فقد اخذ المشرع بأسلوب الانتخاب و اعتبره كدعامة أساسية يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية

¹المادة 16 من الدستور 1996.

²المادة 12 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية ، مرجع سابق ص6.

³المادة 3 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.مرجع سابق ص5.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

وطريقة معتمدة لتشكيل المجالس المحلية في الجزائر ، فالانتخاب يعمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلالية و هو ما يجعله ضمانة دستورية و قانونية تؤكد و تضمن المبدأ العام لاستقلالية المجلس و أعضائه في مزولة مهام التمثيل ، و هذا هو المنهج الذي اتبعه و سلكه المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية بدءا من قانون 67-28 إلى غاية قانون الولاية 12-07.

و بتقديرنا للآراء السابقة نجد إن أسلوب الانتخاب قد لاقى انقساما كبيرا بين الفقهاء بين مؤيد و معارض ، فمن حيث مؤيدي مبدأ الانتخاب الذين يؤكدون على انتهاج هذا الأسلوب باعتباره يحقق نوع من الشفافية في اختيار أعضاء المجالس المحلية من قبل المواطنين عامة و كذلك لتجسيد الديمقراطية ، ففكرة الانتخاب هي وسيلة هامة لبعث الاستقلال الإداري للوحدات الإقليمية وذلك لان مبدأ الانتخاب هو الأسلوب الأفضل و الأنجع بين تلك الأساليب المعارضة له او التي تدعو إلى التوفيق بين الانتخاب و التعيين معا ، والتي أثبتت قصورها في تفعيل استقلالية المجالس المحلية.

فأسلوب التعيين يضل قاصر لأنه يعتبر بمثابة الخضوع و الانصياع و رغم توافر الضمانات لذلك إلا أنها تبقى غير كافية¹ ، و لأنه أهمل جانب مهم و هو أن يكون أعضاء المجالس المحلية من بين سكان المجتمع المحلي المتعايشين معه و العارفين بقضاياها ، و القادرين على تمثيل مصالحه ، كما أن التعيين حسب تقديرنا يؤدي إلى حرمان المواطنين من ممارسة حرية الديمقراطية، بحيث تصبح بذلك المجالس المحلية خاضعة للسلطة الوصية.

إما من حيث أسلوب الجامع بين الانتخاب و التعيين فنجد أسلوب المختلط المقدم كبديل توفيقى إلا أنه يحمل في طياته بعض القصور و التناقضات لان تشكيل المجالس المحلية من فئات مختلفة قد يؤدي إلى عدم التجانس و التصادم فيما بينها ، مما يؤدي

¹ عادل بو عمران ، مرجع سابق ، ص33.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

بالضرورة إلى انسدادها ، وهذا ما أدى بأنصار هذا الاتجاه بعد ثبوت فشلهم إلى اتخاذ أسلوب الانتخاب من خلال اشتراطهم إعطاء الغلبة في التشكيلة للفئة المنتخبة¹. وبالتالي يمكن القول طبقا للآراء السابقة إن الانتخاب هو أفضل و أنجع وسيلة لاختيار المجالس المحلية بطريقة شفافة و موضوعية ترتقي إلى أسس الديمقراطية السياسية في اختيار المواطنين لمنتخبهم ولتمثيلهم على المستوى المحلي أحسن تمثيل و التعبير عن انشغالاتهم.

فالجزائر كغيرها من الدول الديمقراطية فقد أخذت بأسلوب الانتخاب كطريقة فعالة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، حيث لقي أسلوب الانتخاب تأييدا واسعا ف في النصوص القانونية لما له من آثار ايجابية كثيرة تتعلق بالتكريس الديمقراطي ، و ضمان استقلالية أعضاء المجالس المحلية الشعبية إذ يجعل الانتخاب هذه المجالس بعيدة عن ضغوطات السلطة المركزية².

ومن ابرز الأسباب التي جعلت الانتخاب دعامة أساسية و هامة كأسلوب يرتكز عليه لتحقيق الديمقراطية السياسية التي هي انعكاس للامركزية الإدارية :

-ان الانتخاب هو دعامة أساسية لقيام اللامركزية الإدارية ، بحيث نجد ان التعيين يعتبر بمثابة الخضوع و الانصياع للسلطة المركزية و التحرك تحت أوامرها عكس الانتخاب الذي يمثل الاستقلالية الكاملة للمجلس المحلي و أعضائه.و هذا ما يقصد به صراحة بان الانتخاب وسيلة هامة لا يمكن الاستغناء عنها لتجسيد مبدأ الديمقراطية المحلية لصنع القرار المحلي بمشاركة المواطنين.

-الانتخاب نجد مصدره في أن التعيين يحقق الولاء السياسي و الإيديولوجي للسلطة المركزية و ذلك عكس الانتخاب فيؤدي إلى ارتباط شعور المواطنين بالواجب الانتخابي و شعور المنتخبين بشعور الشعب المحلي.

¹مرجع سابق ،ص33.

²لعماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 63.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

-الجماعات الإقليمية هي عبارة عن ظاهرة محلية متشابكة و معقدة جدا ، إذ قبل أن تكون ظاهرة قانونية بل هي ظاهرة سياسية و اجتماعية ، لذلك اختلفت نظرة الفقهاء إليها لان كل فقيه ينظر إليها من زاوية معينة ، فالسياسيولوجي أنها مجال للتضامن الاجتماعي بينما يراها السياسي على انها الوجه المتقدم للسياسة الديمقراطية¹ ، و يراها القانوني على انها وحدات استقلالية تتمتع بالشخصية المعنوية و اختصاصا متميزة ، لذا فالانتخاب لا يعتبر اسلوبا ديموقراطيا في التسيير بقدر ما يعتبر شرطا قانونيا لقيام نظرية الادارة المحلية و من الضمانات الهامة لاستقلاليتها².

المطلب الثالث:الاختصاص بإدارة الشؤون المحلية

كثيرا ما تطرقت المواثيق الوطنية والمحلية وكذا نصوص الجماعات الإقليمية إلى اختصاصات هذه الأخيرة ، ومنحها مجالا واسعا فيها حتى تحقق مبادئ النظام اللامركزي ، وتتجسد فكرة الإدارة الجوارية فقد أطلق ميثاق البلدية لسنة 1966 ، جميع الاختصاصات للبلدية حيث نص على أنه "نظرا لمشاركة في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ ، فإن البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء" وهو المعنى الذي أعلن فيه الميثاق الوطني لسنة 1976" ينبغي للامركزية تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية ، ويجب أن تشمل الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية.

وفيما يتعلق بقانون البلدية سنة 1976 فقد كرس ما جاء به الميثاق البلدي لسنة 1966 حول الاختصاصات وفي إطار التشريع الجديد للبلدية الصادر سنة 2011 جاء القانون البلدي رقم 11- 10 بنفس سابقه متبنيا مبدأ الاختصاص العام.

¹ عادل بو عمران ، مرجع سابق ، ص 32.

² ثابتي بوحانة ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة-الواقع والأفاق ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، جامعة أبي بكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2014 ، ص 64

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

أما بالنسبة للولاية فقد تضمنت نفس المعنى الوارد في الشأن البلدي ، إذ أن نص الميثاق الولائي لسنة 1966 على أن "الولاية يجب أن تكون الجماعة اللامركزية المزودة بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مأموريتها الخاصة ، وهي المؤسسة التي تشكل أحد الأوضاع المتناسكة من الواقعية الوطنية..."¹

كذلك نفس الشأن بالنسبة للأمر 69-38... إلى غاية الأمر 12-06 حيث أن المشرع تبنى مبدأ الاختصاص العام للولاية ، حيث نصت المادة الأولى من القانون 12-06 أن الولاية تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة قانونا وتناولت المادة 51 على أن المجلس الشعبي الولائي يتداول في الشؤون التي تدخل في مجال صلاحياته².

الفرع الأول: اختصاصات هيئات المداولة:

تتمتع المجالس المحلية المنتخبة المتمثلة في هيئات المداولة بصلاحيات واسعة تمس جميع المجالات تضمن الإطار المحلي، وقد اتبع المشرع في ذلك الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني.

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

وهي الاختصاصات والصلاحيات المنصوص عليها في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، فإن المجلس الشعبي البلدي يقوم بإدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف المجالات المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية ككل ، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه³.

1- في مجال التهيئة والتنمية المحلية:

- يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد برامج التنمية السنوية ، تماشياً مع عهده الانتخابية بما معناه وضع خارطة طريق تنموية مستقبلية موافقة لعهد المجلس يصادق

¹صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 66.

²ميثاق الولاية لسنة 1969 ص 512

³فريدة مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قدي ، الجزائر باتنة ، 2001 ، ص 229.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

عليها ويحرص على تنفيذها في إطار القانوني والمخطط التنموي للهيئات والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعي.

- كما تعد من صلاحيات المجلس حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء في إقليم البلدية وخاصة عند إقامة المشاريع طبقا ل (110).

- كما يقوم المجلس باتخاذ جميع التدابير التي من شأنها تحفيز و بعث تنمية النشاطات الاقتصادية وتشجيع الاستثمار والترقية.

- كما يقوم بالمساهمة في حماية التربة والموارد المائية والسهر على الاستغلال الأفضل لها تحقيقا للتنمية المستدامة.

في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز:

حيث يمكن استخلاص هذه الصلاحيات فيما يلي:

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات ، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

- السهر على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.

- المحافظة على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية البلدية والولائية.

- المساهمة في توقيع البرامج السكن من خلال تشجيع الجمعيات الهادفة إلى حماية وصيانة وتوسيع المباني والأحياء.

- السهر على تسمية كافة المجمعات السكنية والطرق المتواجدة بإقليم البلدية بأسماء المجاهدين والشهداء.

- المساهمة إلى جانب الدولة في إحياء الأعياد الوطنية.¹

¹أنظر المواد 113 - 121 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق ، ص 17-18

3- في مجال التربية والحماية الاجتماعية:

تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به كافة الإجراءات قصد.

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.
- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل النقل للتلاميذ والتأكد من ذلك.

و في مجال الرياضة والشباب والثقافة والسياحة فتقوم البلدية:

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية وتقديم مساعدات لهذه الأخيرة.
- المساهمة في إنجاز الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقواعد العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.
- المساهمة في التنمية السياحية من خلال السهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تقديم السياحة وتقديمها، واتخاذ كل التدابير التي تهدف إلى توسيع القدرات السياحية للبلدية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها¹.

4- في مجال النظافة وحفظ الصحة وطرق البلدية:

- حيث تسهر البلدية على احترام القوانين المعمول بها والمتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
 - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
 - مكافحة نواقل الأمراض المتنتقلة.
 - الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

¹المادة 122 من القانون 10-11 ، مرجع نفسه ، ص 19.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- توفير المرافق العمومية وتنظيمها خاصة في مجال الطرقات وذلك بصيانتها وتجهيزها بالإضاءة العمومية وإشارات المرور.
- كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن ، وفي حدود المكان ، وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بها بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري. وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ¹.

ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

تتضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخططات تنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة وبرامج البلدية للتنمية وهذه هي التنمية الاقتصادية.

1- في مجال الفلاحة والري:

يبادر المجلس بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي وتعمل على تشجيع أعمال الرقابة من الكوارث الطبيعية² ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمية.

- كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على تنمية الري المتوسط والصغير.

كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية ذات المشاريع للتزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلدية المعنية³.

2- في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي:

حيث يشجع المجلس الشعبي الولائي ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ، ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

¹المادة 123 - 124 من القانون 10-11 ، مرجع نفسه ، ص 19-20.

²شنتيخ إيمان العباسية ، مرجع سابق ، ص31.

³أنظر المواد 93-99 من القانون 07-12 ، مرجع نفسه ، ص 17.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- يتولى إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

- كما يساهم المجلس الولائي بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

كما يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.

- حماية الأم والطفل.

- مساعدة الطفولة.

- مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

- مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.

- التكفل بالمشردين والمختلين عقليا.

كما يعمل على حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي و الحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية ويتم تطوير كل عمل يومي إلى ترقية التراث الثقافي والفني بالإتصال مع المؤسسات والجمعيات المعنية ويقترح كل التدابير الضرورية للحفاظ عليه ومن جهة أخرى يسهر المجلس الولائي على حماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك الشأن.

3- في مجال السكن:

حيث يمكن للمجلس الشعبي الولائي أي يساهم في إنجاز برامج السكن ، ويقوم بعمليات تحديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري ، كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلديات ، والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش والغير الصحي ومحاربهته¹.

¹المادة 100-101 من القانون 07-12 ، مرجع نفسه ، ص 17-18.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

الفرع الثاني: اختصاصات الهيئات التنفيذية:

حيث تتمثل الهيئات التنفيذية في رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالنسبة للبلدية ، أما الهيئات التنفيذية للولاية تتمثل في الوالي ، وكلاهما يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث هناك اختصاصات يمثل بها البلدية أو الولاية واختصاصاتها يمثل بها الدولة أو المركزية.

أولاً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس البلدي طبقا لقانون 10-11 المتعلق بالبلدية بازدواجية في الصفة القانونية والوظائف والمهام التي يمارسها ، فهو إلى جانب كونه الممثل الطبيعي والشرعي للبلدية يقوم بتمثيل الدولة عبر تراب بلديته ومن هناك فإن له اختصاصات وصلاحيات نموذجية يمارسها لتمثيل البلدية ، واختصاصات يمارسها بإعتباره ممثلا للدولة¹.

أ - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا للبلدية:

حيث تتمثل صراحة طبقا لما ورد في قانون 10-11 في ما يلي:

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.
- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- الإشراف على رئاسة المجلس والقيام باستدعاء المجلس للاجتماع وعرض المسائل الداخلية في اختصاصه لتصرف بشأنها وإعداد جدول الأعمال والإعلان عن المداورات.
- القيام باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجمع الأعمال للمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها البلدية وإدارتها.
- التقاضي باسمها ولحسابها ،اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول العمليات والوصايا والصفقات ، توظيف عمال البلديات وتعيينهم وتسيرهم وفقا للشروط.

¹مولود ديدان ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 106.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية للبلدية وحسن سيرها.¹

ب- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي صفته ممثلا للدولة:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات تتعلق بمصالح الدولة ، يتولى القيام بها

لوحده بعيدا عن أي مشاركة من المجلس وتتجلى هذه الصلاحيات فيما يأتي²:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية.

- يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية

لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث

فيها أية كارثة أو حادث.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية.

- يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية

على سلك الشرطة البلدية.

- السهر على المحافظة على النظام العام و امن الأشخاص وممتلكاتهم.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي لرموز ثورة التحرير الوطني.

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق.

- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية.

- العمل على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

- ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فورا

على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

¹أنظر المواد 77-84 من القانون 11-10 ، مرجع سابق ، ص14.

²أنظر المواد من 85-95 من نفس القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ص 15.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة.
- يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلق بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية¹.

ثانيا: اختصاصات الوالي:

يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات واختصاصات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات باعتباره ممثلا للدولة حيث تتمثل في:

أ- اختصاصات وسلطات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: حيث

- يسهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.
- يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي على نشاطات القطاعات غير الممركزة بالولاية سنويا.

- يطلع الوالي و رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال المنصوص عليها.

- يمثل الوالي الولاية أما م القضاء.

- يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها مع مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها.

- يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها.

- يقدم الوالي أما م المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية ويتبع بمناقشتها.

¹ المرجع نفسه، ص 15.

الفصل الأول: الأطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

ب- اختصاصات وسلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة:

- تتمثل سلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة في جملة من الصلاحيات تتمثل في:¹
- يقوم الوالي بتنشيط وتنسيق نشاط مصالح غي الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، إلا أن هناك قطاعات لا تدخل ضمن هذه الصلاحيات ، وهي وعاء الضرائب وتحصيلها ، الرقابة المالية ، إدارة الجمارك ، مفتشية العمل ، مفتشية الوظيفة العمومية ، والمصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية.
 - يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم.
 - يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العامة وديمومة المرفق العام وذلك في حالة عدم قيام رئيس المجلس البلدي بذلك وامتناعه عن اتخاذ القرارات الموكلة له وفقاً للتنظيمات.
 - يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية ، ويسهر على حفظ أو تنسيق الدولة والولاية والبلديات التابعة لها.
 - يمكن للوالي في الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة في إقليم الولاية عن طريق التسخير وهو الذي يتولى وتحت مسؤوليته وضع تدابير الدفاع والحماية التي تكتسي طابعاً عسكرياً.
 - يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها وله بذلك حق تسخير الأشخاص والممتلكات.
 - إن الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية².

يتبين لنا من خلال دراسة هذه الاختصاصات أن كل من المجالس الشعبية البلدية و الولاية إنها تتعلق بالشؤون المحلية ، و باعتبار هذه المجالس الأقرب إلى حل كل المشاكل

¹أنظر المواد 110-123 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية.

²أنظر المواد 110-123، المرجع نفسه.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

ذات المصلحة او الجهوية وهذا ما كرسه القوانين ، حيث نصت على أنه ينبغي للمركزية ان تخول للبلديات و الولايات جميع الاختصاصات في جميع الميادين ، كما نلاحظ أيضا ان الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل و اختيار المكان و الوقت المناسب حسب الإمكانيات و القدرات التي تعتمد عليها.

ومنه يمكن ان نستنتج أن الاستقلالية تظهر في منح الاختصاصات للجماعات المحلية و تمتعها بالصلاحيات الكاملة لمباشرة اختصاصاتها بشكل واسع ذو طابع استقلالي دون التدخل من طرف السلطة الوصية بفرض الأوامر خلال مباشرة اختصاصاتها. كما تظهر الاستقلالية من جهة اخرى في التدخل الارادي للمجلس الشعبي المحلي سواء البلدية و الولاية ، وكون المجلس المنتخب مسؤول عن مداولاته حتى و لو كانت خاضعة لمصادقة حجة إدارية أخرى ، فالأصل في ان يجتمع المجلس المحلي في دورات عادية او استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك دون الحاجة إلى اذن من السلطة الوصية.

الفرع الثالث: معايير التمييز بين المصالح المحلية والوطنية:

لقد اختلفت الآراء حول تحديد المعيار الذي تم من خلاله تمييز المصالح المحلية على المصالح الوطنية أي القومية.

فبعض الفقهاء أخذوا المعيار مدى قابلية المرفق العام للتجزئة عن عدمه فالمواقف التي لا تقبل التجزئة ، ولا يمكن توزيع النشاط فيها بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية تبقى من اختصاصات السلطة المركزية ، كموقف الجيش والقضاء مثلا فليس من الأنسب والأحسن تجزئة وظائفها ليقوم كل إقليم على جزء منها، هذا المعيار من انتقده على أساس أنه لم يتم تحديد المرافق التي يجوز تجزئتها والتي لا يجوز تجزئتها¹.

¹صالحى عبد الناصر مرجع سابق ص 42.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

- كما لم يمنع بعض الفقهاء من إعطاء معايير أخرى التي يمكن بواسطتها التعرف على ما هو خدمات وشؤون محلية ، وما هو مرتبط بمصالح وطنية وهي¹:

أ- معيار الفائدة المباشرة من المرفق:

طبقا لهذا المعيار يكون المرفق العام مرفقا وطنيا إذا كان يعود بالنفع على كافة المواطنين بشكل عام وبصورة متساوية ، أما إذا كان المرفق العام يعود بالنفع على مواطني إقليم معين فإن الموقف يعتبر مرفقا محليا ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن لكل مرفق محلي آثار قومية.

ب- معيار التكلفة:

مفاد هذا المعيار هو تقدير تكلفة إنشاء وإدارة المرفق، فإذا كلف المرفق مبالغ عالية تفوق قدرات وإمكانيات الوحدة المحلية كان المرفق قوميا ، أما إذا كانت تكلفة وإنشاء وإدارة المرفق بسيطة ومحددة في حدود إمكانيات الوحدة فيما يكون المرفق محليا.

ج- معيار الكفاءة الفنية المطلوبة:

حيث يفرق هذا المعيار بين الكفاءة العالية والكفاءة البسيطة ، فإذا كانت الكفاءة الفنية المطلوبة لمرفق عام كفاءة عادية متوفرة ، لا تتطلب تكويننا كبيرا ومتخصصا ، فهذه الكفاءة تكون على مستوى الهيئات المحلية ، أما إذا كان المرفق يحتاج إلى توافر كفاءات فنية وإدارية لها مستوى عالي ، فمهامه الأفضل أن تتمتع إدارة المرفق من قبل السلطة المركزية ، وذلك لقدرة هذه الأخيرة على جلب الكفاءات الفنية العالية.

د- المعيار الإقليمي أو الجغرافي:

تكون المصالح محلية إذا كانت تتصل وتتعلق بإقليم معين ، أي أن فائدة العمل المحلي ونتائجه تعود لسكان الدائرة الجغرافية التي جرى فيها هذا العمل ولا تتعداها ، وتكون هذه المصالح وطنية إذا كانت تتصل بإقليم الدولة كاملا ، وتعود على كل أفراد المجتمع ،

¹ نور الهدى روبي ، نظام الجماعات المحلية البلدية في اطار قانون 11- ، 10 مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق بالجزائر 2012 ، ص 16.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

غير أن هذا المعيار لا يمكن الأخذ به لأنه لا يمكن اعتبار كل الوظائف الممارسة على الإقليم

المحلي مصالح محلية، إذ هناك نشاطات ما يمارس على إقليم الوحدة المحلية، ولكنه قد يكون برنامجا وطنيا من ناحية أجنبية¹.

هـ- المعيار المادي أو الموضوعي:

حيث يعالج هذا المعيار مسألة التمييز بين المصالح المحلية والوطنية من جانبها المادي الموضوعي ، فإذا كانت المصالح التي تمس الأمة في كيانها الكلي ولها علاقة بالشؤون الوطنية باعتبارها كتلة واحدة ، يجب أن تتولاها السلطة المركزية كمرفق الدفاع الأمن و القضاء ، الشؤون الخارجية ، فهذه الشؤون تبقى في يد المركزية ، ويشرف عليها الوزراء مباشرة ، وذلك راجع إلى النظرة الشاملة للمصالح العام ، وتوفر الموارد المالية اللازمة ، فمرفق القضاء مثلا يجب أن تتولاه السلطة المركزية العمومية، ولأنه يستلزم التنظيم على نمط واحد ، وهذا على عكس مرفق الصحة الذي يجب أن يعهد إلى السلطات المحلية لأن هذه الأخيرة على التكفل به ورقابته بصفة دقيقة كما يعتبر من المرافق التي لا يلائمها توحيد النمط.

- ورغم وجود بعض الحقيقة في هذا المعيار ، إلا أن هناك انتقاد موجه لها مثلا غير مرفق الأمن، إذا أن الأمن مسألة محلية تهتم سكان إقليم معين وتعم كل أقاليم الدولة في نفس الوقت ، إذا لا يتم الأمن القومي إلا بقيام الأمن المحلي.

- وتجدر الإشارة إليه بخصوص التمييز بين المصالح المحلية والوطنية ، ما ورد في المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016² "المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " ، وكذلك ما ورد في المادة 103 من قانون البلدية 10-11 "المجلس الشعبي البلدي يشكل إطار للتعبير عن الديمقراطية ، ويمثل قاعدة

¹العماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 68.

²المادة 17 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية

اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹ " وهذا ما يؤكد بعض الآراء أن المشروع الجزائري لا يعترف بوجود شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية إذ يعترف بوجود شؤون عمومية ويعتبر أن كل الصلاحيات التي تدخل في إطار الوظيفة الإدارية، هي شؤون عامة سواء كانت صادرة من الإدارة المركزية أو الإدارة اللامركزية الصلاحيات التي تمارسها البلدية والولاية ماهي إلا جزء من الشؤون العامة.²

¹المادة 103 من القانون 10-11 ، المتعلق بالبلدية.مرجع سابق ، ص 18 .

²لعماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 70.

خلاصة الفصل الاول:

تطرقنا من خلال دراستنا للفصل الأول إلى البحث عن استقلالية الجماعات المحلية خاصة من الناحية الإدارية ، بحيث قسمنا هذا إلى مبحثين رئيسيين حيث تحدثنا في المبحث الأول عن المفهوم العام لاستقلالية الجماعات المحلية سواء من الناحية اللغوية و كذا الفقهية و أيضا الاصطلاحية ، و ذلك لنبين مفهوم الاستقلالية بشكل أوسع ، كما قمنا بإبراز معايير الاستقلالية التي بواسطتها نستطيع تحديد الاستقلالية أين تكمن و ضبطها بمعايير محددة .

أما في المبحث الثاني ارتأينا أن نبين ابرز مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر ، أولا من حيث منح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية للجماعات المحلية التي تعتبر الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها هذه الهيئات المحلية باعتبار ان تمتعها الشخصية المعنوية تعتبر استقلالية في حد ذاتها ، و لأنه يمكن استخلاص القول أنه لا يوجد استقلال حقيقي دون وجود الشخصية المعنوية.

منح المشرع الجزائري الصلاحيات للجماعات المحلية لمباشرة اختصاصاتها باستقلالية مضبوطة وفق النصوص القانونية للجماعات الإقليمية و هي البلدية و الولاية و هو مايعتبر استقلال وظيفي من خلال ممارسة اختصاصاتها ، غير أنه من جهة أخرى فان الازدواج الوظيفي بين رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و الوالي يشكل تهديد حقيقي للجماعات المحلية ويحد من استقلاليتها وهو الشيء الذي فرض عليها الرقابة من طرف السلطة الوصية.

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية

الوصائية على

الإدارة المحلية

تمهيد

إن استقلال الجماعات الإقليمية هو استقلال مصدره القانون وليس منحة من طرف السلطة المركزية ولكن هذا الاستقلال نسبي وليس مطلق من خلال الرقابة التي يمارسها على أعضائها وهيئاتها وأعمالها ولقد عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية ، فالرقابة ضرورية لتحقيق الارتباط والوحدة بين الهيئات الإقليمية وبين الدولة فلا يعقل أن يمنح المشرع هيئته اللامركزية تمثل إقليما معيناً سلطات إدارية حقيقية في امتيازات السلطة العامة ، و لا يمنح في ذات الوقت نفس سلطات فعلية لمنع أعمال الهيئات اللامركزية غير المشروعة التي تتعارض مع المصلحة العامة ، فالجماعات الإقليمية لا بد من تمتعها باستقلالية تمكنها من اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات في اطار اختصاصاتها المحددة في القوانين و التنظيمات ، و كلما اتسع هذا الاستقلال كلما ادى إلى التكريس الفعلي للنظام اللامركزي ، إلا أن هذا الاتساع يجب ان يكون محدوداً لهذا اوجببت السلطة المركزية ان تكون الجماعات الإقليمية تحت رقابة الإدارة المركزية ، و في اطار السياسة العامة للدولة و طبقاً لقوانينها العامة ، باعتبارها هيأت مشاركة في النشاط الإداري و التنفيذي للدولة¹.

كما أن الوصاية الإدارية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود القانون، لأن الوحدات الإقليمية المحلية مستقلة عن السلطة المركزية من منطلق الشخصية المعنوية، و خروجها من سلم التدرج الإداري للإدارة المركزية، و حيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها.

و على هامش هذا التقديم فسوف نقوم بدراسة معمقة وواسعة حول الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في جميع النواحي ، إذ سنقوم بإبراز مفهوم الوصاية الإدارية بشقيها اللغوي و الفقهي و كذا خصائصها المتنوعة في المبحث الأول ، ثم سوف نتطرق إلى تطبيقات الرقابة الوصائية الممارسة من طرف الإدارة المركزية على البلدية و الولاية في المبحث الثاني.

¹ أعمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، النظام الإداري ، الطبعة السادسة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2012 ، ص59.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال الإدارة:

إن ما تقتضيه اللامركزية الإدارية والعمل المحلي ، هو إقامة نوع من التوافق المتلازم بين نقيضين ، هما استقلال الشخص اللامركزي وحرية في التسيير من ناحية ، وضرورة ممارسة الرقابة عليه من الشخص المركزي من ناحية أخرى ، والمشروع هو الذي يقيم هذا التوافق طبقاً لأسس وقاعد مستقرة في الفقه والقضاء¹.

وإن الاستقلال يعد أهم الأسس الذي يقوم عليه أي نظام لامركزي وهذا الاستقلال لا يمنح للسلطة المركزية فقط ، وإنما مصدره القانون وبالتالي هو استقلال قانوني غالباً يمتاز بكونه نسبي لا مطلق بحيث تمارس الهيئات اللامركزية عملها تحت إشراف إدارة مركزية وهذا ما يعرف باسم الرقابة الإدارية².

و بذلك فإن علاقة الرقابة الوصائية بالاستقلالية تكمن في أنها تحد من صلاحيات الوحدات الإقليمية المتمثلة في البلدية و الولاية نسبياً ، أي أن هذه الهيئات اللامركزية لا تتمتع بالاستقلالية الكاملة بل تعمل السلطة المركزية على الحد من اختصاصاتها و صلاحياتها المخولة لها ، و مهما اتسع استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها الا أنه لا يصل إلى درجة الاستقلال الكامل ، و لا نتصور قيام نظام الادارة المحلية دون الخضوع للرقابة فالتلازم حتمي بين الاستقلالية و الرقابة و ذلك حفاظاً على الوحدة الاقليمية للدولة من الناحية الإدارية و السياسية.

فان القاعدة تقول ان الرقابة الإدارية الوصائية لا تحقق إلا بنص باعتبارها استثناء من النص العام وهو استقلال الهيئات اللامركزية "لاوصاية بدون نص" ، و نظراً لذلك ارتأينا أن نبرز مفهوم الرقابة الوصائية من حيث المفهوم اللغوي و المفهوم الاصطلاحي في المطلب الأول ، ثم سوف نتطرق إلى التمييز بين الرقابة الوصائية الإدارية و غير من النظم

¹ عماري زين الدين ، بين مبدأ الإستقلالية ونظام الوصاية ، مرجع سابق ، ص 137.

² شتيح إيمان العباسية ، الإدارة المحلية بين الإستقلالية والرقابة ، مرجع سابق ، ص 50.

المشابهة لها بشكل أوسع في المطلب الثاني ، و من ثم نقوم بإبراز أهداف الرقابة الوصائية الإدارية أولاً من الناحية السياسية و ثانياً من الناحية الإدارية في المطلب الثالث.

المطلب الأول:مدلول الرقابة الإدارية الوصائية:

للتطرق أكثر إلى مفهوم الرقابة الإدارية ومدلولها والتوصل السليم للرقابة الإدارية، لابد من التعرف على مدلولها اللغوي والفقهي:

الفرع الأول: المدلول اللغوي:

إن لكلمة الرقابة عدة معاني لغوية تدل على أساسها ومفهومها منها:

رقابة مصدرها راقب وضعه تحت الرقابة الصحية وكذلك مهمة من يراقب المطبوعات قبل إصدارها ورقابة البريد أي عمل من يراقب المراسلات.
أما كلمة الرقابة في الاقتصاد فتعني رقابة الغرض وتعني الرقابة على سعر العملة الوطنية بالنسبة للعملة الأجنبية.

كما أثار معنى الوصاية الإدارية جدلاً واسعاً ، حيث كانت تسمى عند البعض بالوصاية الإدارية والبعض الآخر بالرقابة الإدارية ، ولكن هناك اعتراض على مصطلح الوصاية الإدارية لأنها مشتقة من معنى الوصاية المدنية والمنسوبة بالأساس على ناقص الأهلية¹ ، لأن الهيئات اللامركزية ليست ناقصة الأهلية تمثلها السلطة اللامركزية ، ولكن لها الأهلية الكاملة في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها.لذلك طالبو باستبداله بعبارة الوقاية الإدارية لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: المدلول الفقهي:

تعرف الوقاية من الجانب الفقهي ، الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية ، بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ من سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان وحدة تفسير القانون

¹صالحى عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 80.

بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله عليه لا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا ، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة.

ومن الفقهاء من يعرفها أنها " الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية ، وذلك عن طريق تدخلات و رقبات محددة ، فيما يتعلق بموضوعها ، وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية والمصلحة العامة¹.

كما تم تعريفه "الرقابة الإدارية بأنها مجموعة السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات المركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة². ويقصد بها اعتماد على المصلحة العامة بحيث تكون هذه الرقابة المفروضة رقابة قانونية مصدرها القانوني وتحقيقها للمصلحة العامة.

ويعرفها الفقيه فالين"جملة الرقابات التي تمارسها في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".

بحيث يقوم هذا التعريف على تحديد طرفي الرقابة الإدارية المتمثلة في أشخاص معنوية وإمكان صدورها عن السلطة المركزية.

كما يعرفها حسين عبد العال "التأكد من مدى انسجام ما حدث في العمل مع الخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة في ضوءها ومن ثم التعرف على نقاط ضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع تكرار حدوثها³".

¹ ياسين ريوح ، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 71.

² فريدة مزياني ، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية الحزبية ، المرجع سابق ، ص 12.

³ حسين عبد العالي محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ،

حيث يقوم هذا التعريف على أهمية انسجام العمل مع الخطة الموضوعية ووسائل تحقيق الرقابة.

ونستنتج من هذه التعريفات السابقة أن الرقابة الإدارية تتمثل وتقوم أساسا على:

- 1- صدور الرقابة أساسها السلطة المركزية.
- 2- انصراف الرقابة على هيئات لامركزية ومرفقية.
- 3- عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي حدود القيود القانونية.
- 4- إحترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة

الفرع الثالث: خصائص الرقابة الوصائية الادارية

بعدها درسنا تعريف الرقابة الوصائية من الناحية اللغوية و الفقهية ، فاستخلصنا من خلالها مجموعة من الخصائص التي تتميز بها هذه الرقابة و تختلف عن النظم المشابهة لها من هذه الخصائص التي تعتبر أساسية و مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة.

بحيث أنه يمكن ان نجمل هذه الخصائص في رقابة إدارية و كذا رقابة استثنائية و ذات رقابة خارجية فسوف نحدد كل خاصية على حدة.

اولا: رقابة ذات طبيعة إدارية

هذه الصفة الإدارية تقوم على ان الرقابة الإدارية تصدر من جهة ادارية ، و من تم تحدث بقرارات إدارية و هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب جهة الوصاية او بطلب من ذوي أصحاب الشأن¹ ، فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية و مراقبة الملاءمة و هو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية و تقتصر على مراقبة الشرعية.

¹ يوسف جراي ، الوصاية الادارية على المؤسسات الادارية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ، 2015 ، ص26.

ثانيا: رقابة ذات طبيعة استثنائية

إن الهيئات اللامركزية تتميز بالاستقلالية و تمارس أعمالها و تصرفاتها بشكل أوسع وفق هذه الاستقلالية ، لكن هاته الأخيرة ليست مطلقة و إنما مفيدة و يخضع نشاط هذه الهيئات لرقابة الإدارة المركزية و هذا هو الاستثناء ، و الرقابة الإدارية تباشر في ضوء القانون لان الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية لمنحها الشخصية المعنوية و سلطة اتخاذ القرارات في حدود اختصاصاتها فلا يجوز للشخص اللامركزي ان يتنازل و لو جزئيا على صلاحياته المقررة في القانون و لايجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية¹.

و بذلك نستنتج أن الرقابة ذات طبيعة استثنائية هي ممارسة الهيئات اللامركزية المتمثلة في البلدية و الولاية لاستقلاليتها عن الإدارة المركزية ، و لكن من الجهة الأخرى فإنها تخضع للرقابة من السلطة اللامركزية لتصحيح الأخطاء و معالجتها من خلال تطبيق الرقابة عليها.

ثالثا: رقابة وصائية خارجية

و تتصف بهذه الصفة و ذلك على استقلال الهيئات اللامركزية عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية التي تتم بين طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة ، أما الرقابة الإدارية فتتم بين شخصين مستقلين و هما شخص جهة الرقابة و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها².

و بالتالي نستنتج أن الرقابة الإدارية الخارجية تطبق على شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة المركزية الوصية و الهيئات اللامركزية التي تخضع للوصاية ، أي أن الرقابة

¹ فريدة مزياني ، مرجع سابق ، ص 47.

² شتيح ايمان العباسية ، مرجع سابق ، ص 58.

تتم بين نظامين يتضمن كل واحد منهما أجهزة تعمل بصفة منفردة ، فهي لا تتكون من شخص معنوي واحد أي يكون هناك شخص معنوي مستقل و شخص معنوي آخر مستقل نسبيا و هذا لا يوجد في الرقابة الوصائية الإدارية عكس الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابية داخلية.

المطلب الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن غيرها من النظم المشابهة لها

إن مصطلح الرقابة الوصائية و الوصاية الإدارية قد نجد لها شبيها في بعض الأنظمة الأخرى المتعارف عليها في القانون الإداري ، مما أدى بنا إلى تبيان و إبراز هذه النظم و ما يميزها عن الرقابة الوصائية الإدارية و التعرف على أوجه التشابه و الاختلاف فيما بينهم من خلال التمييز بين الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية و بين الرقابة الوصائية و بين عدم التركيز الإداري و كذا العلاقة بينها و بين الوصاية المدنية ، و لذا سوف نحدد علاقة بين الرقابة الوصائية و بين هذه النظم المذكورة بشكل دقيق وواسع لتبيان العلاقة السائدة بينهما و إبراز أهمية هذه العلاقة .

الفرع الأول: تمييز الرقابة الوصائية عن رقابة السلطة الرئاسية

حيث تكون المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزي الإقليمي محل خضوع للوصاية الإدارية فهذه الأخيرة تختلف كليا مع الرقابة الرئاسية التي تعرف على أنها السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا ، و التي يمكن بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم و إلغاء و تعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا ، أما في الجهة الأخرى تعرف الرقابة الوصائية على أنها تلك الرقابة التي تخضع لها المجالس المحلية حينما تمارس اختصاصاتها و مهامها على المستوى المحلي¹. من خلال المفهومين نرى الاختلاف الواسع و الشاسع بين العنصرين ، و بالتالي سوف

¹ سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة- ، دار الفكر للنشر ، مصر ، ، 1979 ص 76.

ندرس أوجه الاختلاف فيما بينهما و إبرازها و من ثم نتطرق إلى أوجه التشابه بين الوصائية و الرقابة الرئاسية.

اولا :اوجه الاختلاف بين الرقابة الوصائية و السلطة الرئاسية

و في هذا الشأن سوف نتطرق إلى تبيان أوجه الاختلاف بين الرقابة الوصائية و الرئاسية بشكل أوسع من حيث طبيعة القانونية لكلاهما و كذلك من حيث المسؤولية و كذا الوسائل المعتمدة عليها لتطبيق الرقابة عليهما .

1- الاختلاف من حيث الطبيعة القانونية :

فحسب رأي الدكتور عمار عوابدي الذي يرى أن فكرة السلطة التسلسلية الرئاسية هي فكرة سياسية قانونية ، فنية ، علمية ، بينما الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية بحتة¹ ، و بالتالي نجد أن السلطة الرئاسية هي فكرة سياسية تمارس بصفة عضوية ، دون الحاجة إلى نصوص قانونية بل تمارس تلقائيا وذلك وفق ما تمليه طبيعة النظام الإداري ، بخلاف الرقابة الوصائية الإدارية ذات الطبيعة الاستثنائية ، حيث لا يمكن افتراض وجودها إلا في حدود يحددها القانون لأنها استثناء من الأصل و هو استقلال الهيئات اللامركزية².

2-الاختلاف من حيث الوسائل :

تختلف الوسائل بالنسبة للرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية ، كون الأولى محددة و ضيقة و مقيدة بالقانون أما الرقابة الرئاسية غير مقيدة فلها صلاحيات واسعة يمارسها الرئيس على مرؤوسيه ، فهو من يعينهم و هو من يرقبهم و كذا بنقلهم من مؤسسة إلى مؤسسة إدارية أخرى أو مصلحة معينة ، إضافة إلى أن له الحق في تحويلهم على المجلس التأديبي في حالة مخالفة الأوامر و عدم تطبيقها و كما يحق له الفصل و التوقيف لمرؤوسيه و المرؤوس ملزم بواجب الطاعة و الخضوع لرئيسه في كل الحالات ، أما من خلال الرقابة

¹ عمار عوابدي ، مبدا تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المدرسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1 ، 984 ص273.

² بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية و اثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ،

تخصص تحولات الدولة ، جامعة ورقلة ، كلية الحقوق ، 2010 ، ص.42.

الوصائية فهي محددة النطاق فلا يمكن للجهات الوصية المتمثلة في الإدارة المركزية أن تفرض توجيهات و أوامر على الهيئات اللامركزية¹ .

وبذلك بأنه في الرقابة الوصائية لا يحق للسلطات المركزية أن تقوم بفرض أوامر على البلدية و الولاية باعتبارهما أساس الجماعات الإقليمية ، و العكس في الرقابة الرئاسية بحيث يجوز لها إعطاء الأوامر من الرئيس إلى مرؤوسيه ، و من جهة أخرى فإنه لا يمكن للسلطة الوصية أن تأمر البلدية و الولاية بالقيام بفعل ما أو إجبارها على اتخاذ قرار معين لأنه الأصل في الجماعات الإقليمية أن لها الحق في الانفراد بقراراتها لوحدتها ، ومن ثم تخضع للرقابة لتصحيح الأخطاء و معالجتها.

3-الاختلاف من حيث الطعن :

نظرا لتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية فان لها أهلية و حق التقاضي و بالتالي إمكانية الطعن في قرارات و تصرفات السلطة الوصية² ، و للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة من خلال الطعن في قرارات الصادرة من السلطة الوصية ، لكن في نظام السلطة الرئاسية الوصية لا يمكن للمرؤوس الطعن في قرارات رئيسه الإداري في أي شكل من الأشكال³ إلا أنه لا يعقل أن نعتزف من جهة أن للرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين ، بغرض تنفيذها ثم تعطى بالمقابل لهؤلاء المرؤوسين في الطعن في هذه الأوامر و مسائلة رؤسائهم أما م السلطة القضائية⁴ .

¹ مرجع سابق ، ص43.

² بدرية ناصر ، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، المركز الجامعي مولاي الطاهر ، سعيدة 2008ص27.

³ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة 2004 ، ص71

⁴ عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص39.

4-الاختلاف من حيث المسؤولية:

أما من حيث المسؤولية فان الجماعات المحلية هي من تتحمل مسؤولية أعمالها حتى لو صادقت عليها السلطة الوصائية فالهيئات المحلية هي التي تتحمل المسؤولية التفصيلية لا السلطات الوصية¹ ، أما من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال وتصرفات المرؤوس لأن له حق الرقابة و الإشراف و التوجيه فيفترض فيه أنه المصدر للقرار².

وبالتالي من خلال ما تطرقنا إليه نرى أن الرقابة الوصائية الإدارية تختلف كثيرا في العديد من الأمور عن الرقابة الرئاسية من حيث الطبيعة القانونية من خلال اعتبار الرقابة الرئاسية هي رقابة سياسية تقوم دون الحاجة لنص قانوني بينما الرقابة الوصائية هي قانونية تعتمد على نص قانوني ، أما من حيث الوسائل فنرى أن الرقابة الوصائية مقيدة بقانون و محددة في مجال معين بينما السلطة الرئاسية نجدها غير محددة و لها صلاحيات واسعة.

بينما من حيث الطعن نجد أن الرقابة الوصائية لها أحقية الطعن في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية بحكم تمتعها بالشخصية المعنوية ، أما السلطة الرئاسية فليس لها أحقية الطعن أما من حيث المسؤولية فنجد أن الهيئات الإقليمية تتحمل مسؤوليتها في قراراتها بينما في السلطة الرئاسية فان الرئيس ليس مسؤول عن أعمال المرؤوس لأنه يتمتع بحق المراقبة و الإشراف و المتابعة في ذلك .

ثانيا: أوجه التشابه بين الرقابة الوصائية و رقابة السلطة الرئاسية

و نظرا للاختلافات الكثيرة الموجودة بين الوصاية الإدارية و رقابة السلطة الرئاسية في العديد من الأمور ، إلا أن هناك أوجه تشابه كثيرة تشترك بينها و التي تتمثل في :

¹بن ناصر بوطيب ، مرجع سابق ، ص44.

²بوبكر ماضي ، صور الرقابة الإدارية المحلية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ، جامعة بسكرة ، كلية الحقوق ، 2013 ، ص 44.

- أن كل من الرقابة الوصائية الإدارية و رقابة السلطة الرئاسية تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى.

- ان سلطة الحلول تمارس في كلتا الرقابيتين سواء في الوصاية الإدارية التي لا تمارس إلا بنص قانوني او بالنسبة للسلطة الرئاسية التي تمارس بدون الحاجة إلى نص قانوني ، و هنا يكمن التكامل بين الرقابيتين من منطلق سلطة الحلول التي تمارس في كل من الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية معا.

- من حيث سلطة التصديق و الإلغاء ، فلكل من الجهة الوصائية و السلطة الرئاسية حق تصديق أو إلغاء قرارات الجهة الوصائية و السلطة الرئاسية¹.

و من خلال ما تم عرضه نستنتج أن الرقابة الإدارية الوصائية و الرقابة الرئاسية يختلفان عن بعضهما البعض في العديد من الأمور و نتيجة هذا الاختلاف أن الرقابة الإدارية الوصائية تركز أساسا على أنها الرقابة المطبقة على الجماعات المحلية في ظل التنظيم اللامركزي .

بينما رقابة السلطة الرئاسية بحسب ما قمنا بعرضه فإنها تلك الرقابة المطبقة من طرف الرئيس الإداري على مرؤوسيه و مراقبة أعمالهم و كذا إصدار الأوامر و هنا يكمن الاختلاف .

الفرع الثاني: التمييز بين الرقابة الادارية الوصائية و الإشراف الإداري

تختلف الرقابة الإدارية الوصائية عن الإشراف الإداري و إن كان يحملان نفس الاسم ولكن يختلفان في المعنى ، بحيث يقصد بالإشراف الإداري على أنه مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية و أعمالها ، و لا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها² ، و هذه الإجراءات

¹ بن محفوظ مريم ، قارة احمد شهيرة ، الوصاية الادارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس ، 2015 ، ص16.

² شتيح ايمان العباسية ، مرجع سابق ، ص 56.

تتضمن التوجيه غير الملزم و الرقابة غير المقررة أو التنظيم و إنما يقرر لها بمقتضى مالها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن و سير نظام المرافق العامة ، فالإشراف على هذه المرافق هي من متطلباتها و متطلبات المسؤولية.¹ و من هذا المنطلق سوف نتطرق إلى إبراز الاختلافات الموجودة بين هاتين الرقابتين من حيث طبيعة العمل بها و من حيث السند القانوني ، و كذا من حيث الوسائل المستعملة في كل من النظامين .

1-اصدار الدوريات و التوجيهات الغير ملزمة :

ان للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح و ارشادات عن طريق الدوريات و المنشورات أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية ، و بطبيعة الحال فان هذه التوجيهات ليست قوة ملزمة بل هي من باب النصائح و لا تشكل في حد ذاتها ضررا ، لأنها تتضمن في طياتها فقط كيفية أداء المرافق العامة لخدماتها ، فهي تتعلق أساسا بمصلحة الفرد أو بمصالح الهيئات الممركزة ، و بالتالي فان هذا الإجراء لا يعد إجراءات وصيا بل إشرافيا².

فسلطة إصدار التوجيهات تكون غير إلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية و لامركزية ، حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة و من جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية و تقتضي من المرؤوس إطاعتها و العمل بمقتضاها³ ، كما لا تعتبر رقابة إدارية لأن استقلال الجماعات المحلية لا يسرح توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية.

¹ عميور ابتسام ، نظام الوصاية الادارية و دورها في ديناميكية الاقاليم ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير ، جامعة قسنطينة 1 ، كلية الحقوق ، 2013ص72.

² صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص88.

³ مرجع نفسه ص89 .

2- سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني محدد :

و تطبيقا لقاعدة لا وصاية بدون نص ، فان السلطات المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات المحلية اللامركزية ، لا بد أن تكون محددة بنص قانوني و تنظيمي على سبيل الحصر كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية ، محددة بسبيل الحصر في القوانين المنشأة و المنظمة لهذه الهيئات اللامركزية¹ ، و بالتالي لايجوز للهيئات المركزية التي لها سلطة الرقابة و الإشراف على الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية و الولاية أن تقوم بتطبيق الرقابة عليها وتحقق عليها وسائل غير تلك المقررة في القانون .

3- سلطة التعيين :

حسب نظر الفقهاء فان سلطة التعيين و التأديب لا تعتبران وسيلة من وسائل الرقابة الإدارية الوصائية ، فإذا نص المشرع على أن تعيين الأعضاء أو تأديبهم لا يتمان إلى السلطات المركزية ذاتها أو ممثليها عندئذ فان القرارات التي تصدرها السلطة المركزية شأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد قرارات وصائية² ، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال و حرية للهيئات اللامركزية.

و بالتالي من خلال ما تطرقنا نرى ان العلاقة بين الرقابة الوصائية و الإشراف الإداري هي مختلفة و متميزة باعتبار أن الإشراف الإداري بحسب ما تم طرحه يتكون من إجراءات تهدف إلى حسن تنظيم المرافق العامة كونها المسؤولة عن ذلك ، بحيث يتطلب الإشراف على هذه المرافق العامة لأنها من متطلبات المسؤولية الملقاة على السلطة المركزية .

¹ صالحى عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 90

المطلب الثالث: أهداف الرقابة الوصائية على استقلالية الإدارة المحلية:

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف ، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية ، وإلى جانب ذلك فلها مبرراتها التي هي أصلاً أهم المهام وراء وجودها والهدف منها.

الفرع الأول: أهداف الرقابة الإدارية من الناحية السياسية:¹

إن أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه هو ضمان وصيانة وحدة الدولة السياسية ، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة ، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية ، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية.

كذلك من أهم الأهداف السياسية التأكيد من التزام الجماعات الإقليمية وهيئاتها الإقليمية بكافة القوانين والتنظيمات والتعليمات، والتأكد من عدم الانحراف في استعمال السلطة عند ممارستها لوظائفها.

حماية المصالح المحلية فخضوع الجماعات الإقليمية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية ، خاصة عندما تسيء هذه الجماعات إدارة المهام المحلية الموكلة لها ، أو عندما لا يتوفر عنصر النزاهة في قراراتها وأعمالها وهذا ما ينص عليه البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية ، هي أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحياناً بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.²

¹صالحى عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 95.

²العماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 144.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية من الناحية الإدارية:

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية وجود رقابة إدارية تستهدف ضمان حسن سير إدارة الهيئات الإدارية اللامركزية ، كما تعمل على ضمان وحدة الاتجاه الإداري من جانب سائر الهيئات اللامركزية ونظرا لأن الهيئات المحلية تعمل على تطبيق التشريعات والتأويلات لهذه التشريعات لذلك تبرز مهمة الوصاية الإدارية ، إذ تؤدي إلى توحيد تفسير النصوص القانونية بما يتفق وهدف التشريع¹.

كما تتجلى الأهداف الإدارية في ضمان الحفاظ على التوازن بين المصالح العامة الوطنية، وبين المصالح العامة المحلية والتوفيق بينهما ، وإقامة التوازن فيما يتعلق بالمصالح والحاجيات بين مختلف الهيئات اللامركزية.

وكذلك تحقيق التعاون والتكامل بحيث يسمح نظام الوصاية بالتدخل للمساعدة في التسيير الإداري والمالي عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عند مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجيات العامة.

وكذلك تهدف إلى الحفاظ على مصداقية الهيئات التداولية وسمعتها بممارسة رقابة الإقالة والتوقيف والإقصاء على الأعضاء الذين يتصرفون خارج تنظيمهم القانوني.

كما تعمل على كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها، كما تكشف الانحراف الإداري للسلطة المحلية لتحقيق أغراض ومصالح شخصية بعيدة عن المصالح الوطنية والمصالح المحلية.

كذلك التحقق من تنفيذ الخطط والبرامج على المستوى المحلي والمتعلقة بالسياسات العامة للدولة، بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية وبأقل جهد ممكن².

¹ ياسين ربوح ، مرجع سابق ، ص 72.

² عماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 143.

المبحث الثاني: الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية على الإدارة المحلية:

لقد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية من نظام الرقابة المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي، فبالإضافة إلى الرقابة الإدارية هناك أيضا رقابة سياسية وبرلمانية وأخرى قضائية.

الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات وكذا الولايات تأخذ ممارسة وصور متمثلة في الرقابة على الأعضاء ، أي الأشخاص وكذا الرقابة على أعمال المجالس البلدية وكذا الولائية وثالثا . الرقابة من المجالس البلدية والولائية ككل.

ولهذا سوف نتناول أولا عن البلدية.فما هي أهم الوسائل والصور المتمثلة في الرقابة على المجلس الشعبي البلدي من حيث الأعضاء أن الأشخاص، وكذا الرقابة على المجلس الشعبي البلدي من حيث الأعمال؟ وكذا الرقابة على المجلس ككل؟ ولهذا سوف نجيب على هذه التساؤلات من خلال:

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أجهزة المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أجهزة الولاية.

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أجهزة المجلس الشعبي البلدي:

إن مراقبة سلطات الوصاية تمارس على جهاز وأعمال الشخص اللامركزي ، فالبلدية تخضع للدولة على المستوى المحلي ، حيث أنه تلعب الرقابة المبسوطة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب¹.

¹محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 93.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأشخاص أي أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يخضع الأعضاء المنتخبون في كل البلدية إلى وصاية إدارية تمارس عليهم من خلال الممارسات والطرق الآتية:

(1) الإيقاف:

لقد نصت المادة 32 من القانون 90-08 المتعلق بقانون البلدية " أنه عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه " يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية¹.

أما في قانون جديد 11-10 المتعلق بقانون البلدية فحيث نصت المادة 43 منه " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة جزائية قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ، أو كان محل تدابير قضائية لا يمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة"².

فمن أهم الملاحظات التي تسجل في الإيقاف:

- أن المشرع أراد من وراء حصر الأسباب المؤدية إلى الإيقاف هي إزالة الغموض.
- مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس البلدي ويتولى مباشرة الوالي إصدار قرار التوقيف من دون سبب ودون أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي ، وهذا دليل على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية الحقوق العضوية للمنتخب وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثل في إجراء مداولة داخل المجلس ويكون قرار التوقيف معللا من طرف وزير الداخلية³.

¹ المادة 32 من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون البلدية.

² المادة 43 من القانون 11-10 ، مرجع سابق ، ص 11.

³ شتيح إيمان العباسية ، مرجع سابق ، ص 74.

ومن خلال ذلك نستنتج أن الإيقاف هو إجراء تحفظي يكون بسبب متابعة جزائية، والتي حددها المشرع أما كونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة العام وأن تتعلق بجريمة اختلاس الأموال، أو تتعلق بالشرف، وبذلك يبقى التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم النهائي طبقاً لنص المادة 43.

(2) الإقالة:

يسمى هذا النوع من الرقابة بالإقالة الحكيمة لأنها تحدث بقوة القانون حيث يعتبر المنتخب مستقلاً بحكم القانون إذا توافرت فيه أحد الحالات التي حددها قانون البلدية، فقد جاء في المادة 31 من القانون 90-08 المتعلق بقانون البلدية " يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعزيره حالة من حالات التنافي"¹.

أما في قانون 11-10 المتعلق بقانون البلدية فقد نصت المادة 45 منه "يعتبر مستقلاً نهائياً وتلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة".

فالمشرع من خلال هذه المادة أراد إلزام الأعضاء لحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية هذا من جهة، كما وفر للمنتخب المتغيب ضماناً تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه.

- وعند توافر أسباب الإقالة ولاعتبار العضو مستقلاً نهائياً طبقاً لنص قانون البلدية فإنه يجب تبليغ العضو على إجراء الإقالة الذي سيتخذ ضده، ويتم ترتيب جلسة لسماعه، وبعد ذلك إذا وجبت الإقالة يتم إصدار القرار بإعلان الغياب من المجلس بعد إخطار الوالي بذلك وهو ما يترتب الإقصاء نهائياً.

¹ المادة 31 من القانون 90-08، المتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق ص.13.

3) الإقصاء :

الإقصاء هو إجراء تأديبي يفترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية ، الأمر الذي يجعل بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعرض مع مصداقية كهيئة منتخبة ، حيث تنص المادة 44 من القانون 11- 10 "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائيا للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"¹.

أما في قانون 90- 08 فقد نصت المادة 33 منه " يقضى تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 ، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا بالإقصاء ، ويصدر الوالي قرار إتباع الإقصاء"². فيستنتج من خلال المادتين أن الإقصاء من المجالس الشعبية البلدية ، أنه إذا تعرض العضو المنتخب في المجلس البلدي لإدانة جزائية أوجب المشرع إعلان المجلس الشعبي البلدي عن هذا الإقصاء ويثبت هذا فيما بعد بموجب قرار صادر من الوالي بصفته الجهة المختصة بالسلطة الوصائية³.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة:

تتمثل الرقابة الوصائية على هذا المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة في صورة واحدة متمثلة في إجراء الحل ، والذي يعني إقصاء المجالس المنتخبة وإنهاء مهامه وبإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة.

أولاً: حل المجلس الشعبي البلدي:

يعد الحل من أخطر الوسائل التي تملكها الجهات الوصية اتجاه المجلس الشعبي البلدي ، وهذا ما جعل المشرع الجزائري ينص عليها وبدقة في كل من قانون 67- 24 وكذا

¹ المادة 44 من القانون 11- 10 المتعلق بقانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 10

² المادة 32 من القانون 90- 08 مرجع سابق.ص.14.

³ صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 113.

قانون البلدية 90-08 ، وأيضا القانون الجديد 11-10 ، فبالرجوع إلى نص المادة 46 من قانون البلدية الجديد نجد أن المشرع الجزائري نص صراحة على الحالات التي يتم فيها حل المجلس والتحديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في:¹

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41.

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.²
- كما نصت المادة 47 من نفس القانون " يتم حل المجلس بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ، ويعين الوالي خلال العشرة أيام التي تلي الحل ، متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء وتوكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامه فور تنصيب المجلس الجديد.³

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تتمتع الجهة الوصية الإدارية بسلطة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي والتي تباشرها الهيئات المحلية كما تقتصر على التصديق والإلغاء والحلول.

¹ نحيب ، الرقابة على الجماعات المحلية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق جامعة قاصدي ، مرجع سابق 2014 ، ص13.

² المادة 46 من القانون 11-10 ، مرجع سابق ، ص10.

³ المادة 47 من القانون 11-10 ، مرجع سابق ، ص 10.

أولاً: التصديق:

إن سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات للتدخل في الشؤون المحلية لدى المجلس الشعبي البلدي ، وهي تسبقه بالرخصة المسبقة التي تجعل من المجالس الشعبية المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقاً بموافقة السلطة الوصية.

وكما يقصد بالمصادقة هي تلك المداولة بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها القانونية.¹

تصديق الوالي على مداوات المجالس الشعبية البلدية:

حيث تتجلى في نص المادة 57 من القانون 11- 10 المتعلق بالبلدية أي سلطة الوالي واسعة في التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.²

والملاحظ أنه بالرغم من اتجاه المشرع إلى وجوب اتخاذ قرار بالمصادقة على المداوات ، إلا أنه فرض قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل 30 يوم من تاريخ إيداعه بالولاية ، وذلك بنص المادة 58 من القانون 11- 10 وهذا ما يعد ضماناً لاستقلالية الجماعات المحلية والهبات والوصايا الأجنبية ، فالإ جانب خضوعها للمصادقة القبلية للوالي فإنها تخضع للموافقة المسبقة لوزير الداخلية ، وهذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية.³

ثانياً: رقابة الإلغاء (البطلان):

إن الإلغاء هو إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصايا أن تزيل قرار صادر عن المجالس البلدية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة ويتجسد البطلان أي الإلغاء

¹ طاجين فوزية ، يعقوبي طاموس ، الجماعات المحلية تكريس للامركزية أم إضرار للإدارة المركزية ، كلية الحقوق ، بجاية ، 2016 ، ص 60.

² المادة 57 من القانون 11- 10 ، مرجع سابق ، ص 11.

³ طاجين فوزية ، مرجع سابق ، ص 61.

في حق السلطة الوصية الحق في إبطال على المجلس الشعبي البلدي في حالات معينة وتمثل في البطلان المطلق والبطلان النسبي.¹

أ) إلغاء القرارات ببطلان مطلق:

تعتبر المداولات المذكورة في المادة 59 من القانون 11-10 حيث تبطل بقوة

القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

ويعاين الوالي بطلان المداولات بقرار²

وبذلك فإن التعمق في هذه المادة نجد أن المشرع حرص من خلالها على حمل

البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة ، وإتباع أحكامه وتدرج قواعده على نحو يضمن

بقائها ضمن إطار الدولة ، فالدستور أولا في مقدمة القوانين والفرد لا يمكنه أن يؤتي ما

يخالفه نسا ولا روحا في جميع أحكامه لاسيما ما تعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع

الجزائري ، كما أعقب ذلك بوضع ضوابط محددة فيما يتعلق برموز الدولة وشعاراتها كما

تشدد على استعمال اللغة العربية وهي الرسمية طبقا لما أشارت إليه المادة 53 من القانون

11-10 فقد تطرقت بالقول " يجب أن تحدد وتجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي

البلدي باللغة العربية.³

ب) إلغاء القرارات ببطلان نسبي:

لقد حددت المادة 60 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية محددات بطلان النسبي

حيث أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية

¹ ياسين روج ، إدارة الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص78.

² مرجع نفسه ، ص 79.

³ مرجع نفسه ، ص79.

تعارض مصالحه مع مصالح البلدية. بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع ، وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

- ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من طرف الوالي.¹

وبذلك فإنه يتضح من خلال هذه المادة أن المداولات التي تكون مواضيعها متعلقة بمصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضائه بصفاتهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء ، تؤدي إلى بطلان هذه المداولات حيث شددت المادة 60 على أن هؤلاء ممنعون حتى من حضور هذه المداولات ، والحكمة من هذا البطلان هي المحافظة على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين ، وحتى يلزم أعضائه بالتداول فيما يحقق المصلحة العامة لا فيما هو خاص يحقق المصلحة الذاتية.² وبذلك تعود الغاية من إبطال للمداولات هي إرساء مبدأ الشفافية والنزاهة وكذا المصداقية وسط المنتخبين حيث تلغى القرارات الهيئات المحلية وتبطل مداولات المجلس بموجب قرار معلل من قبل الوالي ذلك خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية.³

ثالثا: رقابة الحلول:

الحلول هو قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلا من اختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به ، ويمارس وفق شروط محددة التي من خلالها تتم وفق لحالات معينة منها ما حدده القانون أو في حالة الامتناع هذه المجالس عن القيام بأعمالها ، كما أن إخضاع المشرع سلطة حلول جهة الوصاية محل البلدية بشروط صارمة ودقيقة يفسر أساسا بدأ خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية.⁴

¹ المادة 60 من القانون 10-11 ، مرجع سابق ، ص 12.

² لعماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 201.

³ شنتيخ إيمان العباسية ، مصدر سابق ، ص 83.

⁴ ياسين ريوح ، مرجع سابق ، ص 81.

كما ينقسم الحلول لنوعين وهما كالآتي:

1- الحلول الإداري:

حيث من بين الحالات التي أجاز قانون البلدية للسلطة الوصية أن تحل فيها محل السلطات البلدية ، وهو ما جاء في نص المادة 100 من القانون 10-11 " يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام ، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".¹

كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية للاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات والملزم اتخاذها قانونا، ويتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني.²

2- الحلول المالية:

لقد أقر القانون للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث إختلالات داخل المجلس ، وهذا مانصت عليه المادة 102 من القانون 10-11 " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الولي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها في الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".³

كما نصت المادة 183 منه " لايمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة وإذا لم تنص على النفقات الإجبارية" .

وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاتهما خلال 15 يوما التي تلي استلامها.

¹مولود ديدان ، القانون الإداري (التنظيم - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص 110.

²المادة 101 من قانون 10-11 ، مرجع سابق ، ص 17.

³ياسين ريوح ، مرجع سابق ، ص 82.

يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية محدد لها بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها خلال أجل ثمانية أيام 08 التي تلي تاريخ الإعدار تضبط تلقائيا من طرف الوالي¹.

ونتيجة لخطورة الحلول كوسيلة وصورة من صور الرقابة فقد قيدها المشرع في ثلاثة

شروط هي:

- أن يكون القانون قد نص عليها صراحة.
- الحلول لا يكون جائز إلا إذا كانت الإدارة للبلدية ملزمة بالتصرف قانونا.
- يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتقديم إنذار للهيئة اللامركزية².

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أجهزة الولاية.

تعتبر الولاية هيئة إدارية وعلى هذا الخصوص فهي تخضع للرقابة بمختلف صورها

سواء كانت إدارية أو تشريعية.

في هذا المطلب سنتطرق إلى الرقابة الإدارية على أجهزة الولاية تتمثل في جهاز المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله أو مداولاته أو باعتباره أحد هيئات الولاية.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء:

حدد المشرع الجزائري في اختيار أعضاء الهيئات الإقليمية بأسلوب انتخاب ، ولا تكون هذه الرقابة إلا بوجود نصوص قانونية حددها المشرع بقوله " نزول الصفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة يخطر الوالي لذلك ويثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف

¹المادة 183 من القانون 10-11 ، مرجع سابق ، ص 28.

²شتيخ إيمان العباسية ، مرجع سابق ، ص 85.

بالداخلية المثبت بفقدان صفة المنتخب عمل طعن أما م مجلس الدولة ولذلك نجد أعضاء المجلس الشعبي الولائي اللذين يخضعون إلى رقابة إدارية وصائية تمارس عليهم من طرف وزارة الداخلية ولها صور مختلفة كالتوقيف ، الإقصاء ، المانع القانوني.¹

أ- التوقيف:

هو صورة من الصور التي تمارسها وزارة الداخلية على المجلس الشعبي الولائي وتعني تجميد العضوية بصفة مؤقتة لسبب من الأسباب منها القانون " يمكن أن يوقف بموجب مداولة ... من الجهة المختصة".²

ب- الإقصاء:

هي صورة ثنائية بعد التوقيف وهو الإسقاط الكلي و النهائي للعضوية على العضو الذي تعرض لإدانة جزائية حسب ما حدده المشرع الجزائري " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.³

و لصحة قرار إثبات الإقصاء وجب توفر الأركان التالية:

➤ **من حيث السبب:** السبب الوحيد للإقصاء هو الإدانة الجزائية النهائية لها علاقة بعهدته ، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية تمنعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

➤ **من حيث الاختصاص:** يعود الاختصاص إلى الهيئة الوصية " وزير الداخلية".

➤ **من حيث المحل:** زوال وفقدان العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية.

¹ المادة 40 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² المادة 45 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ المادة 46 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

كما يترتب على أعضاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة المباشرة بعد المنتخب الأخير منها وخلال شهر واحد.¹

➤ من خلال الإجراءات: ومن خلال النص القانوني يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مدونة ويخطر الوالي بذلك.²

- كذلك في الحالات والجلسات المقررة لتحديد طبيعة الإقصاء أو تأديب المنتخبين تكون جلسة المجلس الشعبي الولائي علانية ، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي في الجلسة المغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.³

فإن الإجراءات تتمثل فيما يلي:

- عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي لمنافسة إقصاء المنتخب الولائي.

- المداولة.

- إخطار الوالي.

1- من حيث الهدف:

تهدف إلى الحفاظ على سمعته ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

ب- الإقصاء بسبب عدم قابلية الانتخاب أو التنافي:

يقصد بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتبين أنه تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة التنافي منصوص عليها قانونا ، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار بحت أن

¹ حسب المادة 41 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² حسب المادة 40 الفقرة 02 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ المادة 28 من القانون 07-12 متعلق بالولاية.

يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ومحل طعن أمام مجلس الدولة.¹

أ- بناء عليه يشترط لصحة قرار الإقصاء إلى وجود المنتخب الولائي أما :

- في حالة من حالات عدم الانتخاب.

- في حالة من حالات التنافي أو التعارض.

➤ من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص بالتصريح بالإقصاء لوزير الداخلية.

➤ من حيث المحل: سحب إلغاء المنتخب الولائي عنه أي إلغاء مركزه القانوني.

كما يترتب عليه الإقصاء خلال التوفيق استخلاف العضو المقصى عضو احتياطيا من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها.

➤ من حيث الشكل و الإجراءات: يشترط قانون الولاية لصحة الشكل الثاني من الإقصاء الإجراءات والأشكال التي تحدثنا عنها في الإقصاء العقلي.

➤ من حيث الهدف: يهدف إلى الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس.

ب- المانع القانوني:

هذه الحالة غامضة ولم يحددها المشرع ولم تقدم فقهاء القانون الإداري سواء أنه ماورد في قانون الانتخابات بشأن الأشخاص الذي يدخلون في حالات عدم القابلية للانتخاب أو حالات التعارض أو المحكوم عليهم نهائيا فإن ذلك يؤدي إلى فقدان صفة المنتخب الولائي.² نستنتج من المادة 45 جاء فيها السبب الوحيد لتوقيف العضو المنتخب من المجلس

الشعبي ألا وهي المتابعة الميزانية، ولصحة قرار التوقيف يشترط أن يقوم على:

➤ من حيث السبب: السبب القانوني لتوقف المنصب الولائي يقتصر على المتابعة الولائية

بسبب جنائية أو جنحة على شرط أن:

- أن تنصب على المال أو الشرف دون تحديد جرائم المال وجرائم الشرف.

¹ المادة 44 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² المادة 83 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات.

- أن يرتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو إلى مهامه الانتخابية بصورة صحيحة كالمجلس الاحتياطي.

➤ **من حيث الاختصاص:** يعود إعلان قرار التوقيف العضو إلى الوزير الداخلية في جهة وصية على أن يكون ذلك القرار معللا.

➤ **من حيث المحل:** يحتل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة والإحالة لقرار التوقيف وهو تعطيل عضوية المنتخب.

- تبدأ من تاريخ صدور القرار الوزير وتنتهي بصدور قرار نهائي عن الجهة القضائية المختصة.

➤ **من حيث الشكل:** يجب أن يكون القرار مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية).

➤ **من حيث الإجراء:** وجوب إجراء مداولة المجلس الشعبي الولائي.

➤ **من حيث الهدف أو الغاية:** يهدف قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي وإذا كان هدفه الانتقام ويعد هذا الدور معيب بالانحراف بالسلطة ويجعله باطلا وغير مشروع.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

- إن الرقابة الوصائية على أعمال المجلس من أهم وسائل الرقابة وأكثرها ممارسة وتتخذ هذه الرقابة الوصائية عدة أشكال تصرف إلى أعمال ايجابية كالتصديق أو الإلغاء أو إلى أعمال سلبية للهيئات المركزية.

أ- التصديق:

- تخضع مداورات المجلس الشعبي الولائي للمصادقة من طرف السلطة الوصائية، فبالرجوع إلى أحكام المواد 54 و 55 من قانون الولاية 12-07 يظهر لنا أن هناك نوعين من المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.¹

¹المواد 54 و 55 من قانون الولاية

1- **المصادقة الضمنية:** إن مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون قاعدة عامة بعد فوات 21 يوم من إيداعها بالولاية ، طبقا لنص المادة 54 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

فهي لا تحتاج إلى تصديق ويمكن تنفيذها إذا لم يقم الوالي بطلب إلغائها خلال 21 يوم من تاريخ إيداعها لديه وقد كانت هذه المدة 15 يوما في القانون القديم خلالها تصير المداوات مصادق عليها ونافذة بعد نشرها وتبليغها من طرف الوالي.¹

- أما في القانون الحالي 07-12 تغير الحال بالنسبة من القانون القديم ، فلم يشر لما يثبت قيام الوالي بنضر المداولة وتبليغها للمعني بما يدل ضمنا على قبوله بمضمونها وفق ما تكلمت عليه المادة 54 في فقرتها الثانية من قانون الولاية 07-12 أعطت الحق للوالي برفع الدعوة بإلغاء المداوات المخالفة للقانون أما م المحكمة الإدارية المختصة في أجل 21 يوم من تاريخ اتخاذ المداولة.

2- **المصادقة الصريحة:** لقد حددت الولاية 07-12 بعض المداوات التي لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من طرف السلطة الوصية والتي نصت عليها المادة 50 من القانون 07-12 والمتعلقة ب:

1- **الميزانيات والحسابات:** لقد ذكر القانون القديم هذا النوع مع العلم أنها تتعلق بالجانب المالي للولاية تفرض تدخل السلطة الوصية المركزية.

2- **التنازل على العقار واقتنائه أو تبادله:** هي نوع جديد بحيث لم يذكرها القانون 09-90 والهدف منها المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية.

¹المادة 49 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

اتفاقية التوأمة: هي من الحالات التي تستوجب المصادقة الصريحة لوزير الداخلية نظرا لأنها لم تظم طرفا أجنبيا ومن حق السلطة الوصية التحقيق في بنود الاتفاقية وفحصها في جميع الجوانب.¹

3- الهيئات والوصايا الأجنبية: هذا النوع أيضا لم يرد في القانون 90-09 وإنما ورد في القانون الحالي 12-07 في الهيئات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تدقيق ونظر في الموضوع وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس الشعبي الوطني لقبولها الهيئة أو الوصية الأجنبية.

- بالمقارنة مع القانون 90-09 فقد كانت المداولات التي تخضع للمصادقة الصريحة تتناول الميزانيات و الحسابات وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية وهذا طبقا لنص المادة 50 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

أما في الأمر 38/69 قد كانت تخضع للمصادقة الصريحة المداولات التي تشمل الميزانيات والحسابات والقروض ، شراء العقارات ومبادلتها ويصادق عليها وزير الداخلية ، كما تخضع مداولات أخرى للتصديق من طرف وزير الداخلية و الوزير المختص عندما يتعلق الأمر بالضرائب والرسوم وأجور الموظفين في الولاية وإحداث المؤسسات والمقاولات أو المساهمة فيها وتصبح المداولات المشار إليها سلفا قابلا للتنفيذ بحكم القانون عندما لا يجري عليها تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت تلك المداولات وهذا من نصت عليه المواد 56-57-58 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

ما يلاحظ على المادة 55 من قانون الولاية 12-07 أنها صدرت في أجل أقصاه شهرين للمصادقة الصريحة على المداولة من طرف وزير الداخلية وبهذا فقد استدركت النقص الذي كان يعاب على أحكام المادة 50 من القانون 90-09 التي لم تكن تحدد المدة التي يجب أن يتم خلالها المصادقة على مواضيع المداولات ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى نتائج سلبية

¹ أعمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، د.ط، جسر للنشر والتوزيع الجزائر 2012ص288.

منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي.¹

الإلغاء(البطلان)

الإلغاء هو وسيلة لاحقة لان سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور المداولة عن المجلس الشعبي الولائي فتلغيها نهائيا لكونها مخالفة للقانون و المساس بالمصلحة العامة و تستند في ذلك الى نص قانوني يحول لها ذلك من خلال مواعيد محددة² ، و ذلك من اجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية وقد يكون مطلقا اي إلغائها بقوة القانون أو نسبيا أي قابلة للإبطال.

1- البطلان المطلق :

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون تلك المداولات التي وردت في نص المادة 53 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية والتي تنص على :

➤ المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للتنظيمات:

حيث أنه عند مخالفة القانون أو الدستور أو التنظيمات أي المنظومة القانونية السارية المفعول فتعتبر هذه المخالفة غير مشروعة و تكون عرضة للإبطال المحقق و لذلك تكون مبطلة بطلانا كاملا نظرا لخرقها للقانون و غير مطابقة له.

➤ المداولات الماسة برموز الدولة و شعاراتها :

هي تلك المتمثلة في العلم ، الأختام الرسمية ، النشيد الوطني ، حيث أن المشرع الجزائري لم يقر بذكر هذه الحالة بشكل صريح وواضح في المادة 51 من قانون الولاية 1990 عكس

¹ بلغالم بلال ، إصلاحات الجماعات الإقليمية ، الولائية في إطار القانون 07-12 ، مذكرة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2012-2013 ، ص 107.

² صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ، مكتبة المدرسة ، بيروت لبنان ، الطبعة الاولى ، ص 113 ، 1983

القانون الحالي حيث أصر المشرع الجزائري على صيانة و حماية رموز الدولة و شعاراتها و كل مايمس بسيادة الدولة و كيانها الكلي¹.

➤ المداولات الغير محررة باللغة العربية :

حيث تم ذكرها في دستور 1996 في نص المادة 03 منه و أكد عليها في نص المادة 23 من قانون الولاية.12-07 و أعاد ذكرها المشرع و التأكيد عليها في نص المادة 53 الفقرة 3منها فالمداولات الغير المحررة باللغة العربية تكون نهايتها بالبطلان المطلق.

➤ المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس القانونية :

تعني ان المداولات التي تكون خارج إطارها الرسمي يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة حتى إن حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء و كان موضوعها مهم و يتطلب حضور جميع الأعضاء لمدولة اختصاص المجلس ، فهذه الشكليات و الإجراءات بالنسبة للمداولات لا سبيل لمخالفتها².

➤ المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي :

حيث تكون كافة مداولات المجلس الشعبي الولائي واجبة داخل المقرات المخصصة للمجلس إلا في حدوث القوة القاهرة و ذلك حسب نص المادة 23 من قانون الولاية ، و بالتالي فإذا كانت اي مدولة تتم بعيدا عن مقر المجلس فتكون في حكم العدم و لا وجود لها من الناحية القانونية ، كما يتم الإلغاء لأحدى الأسباب التالية :

عدم الاختصاص:حيث تعتبر غير قانونية و باطلة جميع التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذ ماكانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياتها و اختصاصاتها و من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

¹المادة53 من القانونون 12- 07 المتعلق بالولاية،مرجع سابق ص 11.

²محمد الصغير بعلي ، الولاية في القانون الاداري الجزائري ، جسور للنشر و التوزيع ، 2012 ص 45 .

- مخالفة القانون: حيث يتم إبطال كل المداولات التي تكومن باطلة بطلانا مطلقا من خلال مخالفتها للقانون و يعهد بذلك القانون إلى إقرار مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

- مخالفة الشكل والإجراءات: حيث تعتبر باطلة بطلان مطلقا المداولات التي تدرج خارج الدورات العادي و الاستثنائية و الاجتماعات و الجلسات القانونية التي تعقدها المجلس خارج المقرر أو غير محررة باللغة العربية.

- كما قد خول القانون للوالي رفع دعوى إلغاء أما م المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ببطلان المداولة عند خرق للمادة 53 من قانون الولاية12-07 وذلك عكس القانون السابق للولاية90-09الذي يتيح لوزير الداخلية إبطالها بقرار مسبب ، ولرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في هذا القرار أما في الوقت الراهن تغيرت الأمور فالوضع الجديد يجعل من الولاية مدعية و المجلس مدعى عليه و هذا الأخير ليس له صفة التقاضي أصلا مما يثير إشكالا قانونيا¹.

2- البطلان النسبي :

طبقا لنص المادة 56من قانون الولاية12-07 فان كل المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة ، إما باسمهم الشخصي أو كلاهما تكون قابلة للإلغاء و في حالة ما إذا كان احد أعضاء المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مع مصالح الولاية فانه يجب التصريح بذلك لرئيس المجلس ، و إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه التصريح بذلك علنا أما م المجلس².

و يعود اختصاص إلغاء هذه المداولات إلى الوالي حسب نص المادة57من قانون الولاية الذي يحق للوالي إثارته خلال 15 يوم من اختتام الدورة المتخذة فيها المداولة ، كما يجوز للمنتخبين و لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي

¹ أعمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص333.

² مرجع نفسه ، ص339.

بإبطالها من خلال إرسال طلب برسالة موسى عليها إلى الوالي خلال 15 يوما بعد إصاق المداولة ، أما في القانون السابق للولاية 90-09 كان لوزير الداخلية سلطة إبطال المداولات بقرار مسبب من دون تحديد اجل لإعلان البطلان¹.

كما أنه ومن خلال قانون الولاية 12-07 حيث أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي ، اي ان المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الحكم و هذا ما يخفف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف السلطة الوصية² الا ان المادة 57 من قانون الولاية تثير إشكالا إجرائيا حول طرفي الدعوى المرفوعة أما م المحكمة الإدارية فالولاية كجهة ادعاء ممثلة في الوالي و المجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه من جهة أخرى ، و طبقا لنص المادة 838 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الصادر في سنة 2008 تنص صراحة على أهلية التقاضي المتعلقة بالهيئات العامة و منها الولاية التي يمثلها الوالي بينما المجلس الشعبي الولائي محروم من حق التقاضي كونه لا يمثل الشخصية المعنوية الاعتبارية ، و عليه يبقى حل هذا الإشكال من اختصاص المشرع³.

و بذلك نستنتج ان البطلان يكون بطلان مطلقا اذا كانت المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي تكوم خارقة للدستور و مخالفة له و كما تكون هذه المداولات قد تمس بشعارات الدولة الأساسية و قيمها العليا كالعلم و الأختام الرسمية و النشيد الوطني و أما تكون هذه المداولات قد تم تدويلها خارج الاجتماعات المقررة داخل مقر المجلس. كما يكون البطلان نسبيا في حالة تعارض مصالح الولاية مع وضعية المنتخبين بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم من الدرجة الرابعة.

¹ عتيقة لحبل ، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، ع6 ، جامعة بسكرة ، 2009 ، ص 200.

² عتيقة لحبل ، مرجع نفسه ، ص 2001.

³ امير حيزيه ، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديد ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق جامعة ورقلة ، 2013 ، ص 31.

الحل :

يعتبر الحل من اخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية و أشدها تأثيرا على حرية و استقلال الأشخاص العامة اللامركزية، كما تعني أيضا أنها وسيلة تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل محل السلطة المركزية¹.

فبالتالي فحتى و ان كانت سلطة الحلول خاصة من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية إلا أن ذات الآلية قد تكون كذلك في نظام الوصاية الإدارية بغرض احترام المشروعية و حماية المصلحة العامة².

-فسلطة الحلول نستنتجها في نص المادتين 168-169 من قانون الولاية 12-07 دون اختلاف في الحالات التي تم النص عليها في ظل القانون القديم للولاية 90-09 فوفقا لإجراءات محددة في السلطة الوصية (وزير الداخلية)حيث تحل محل الجماعات المحلية الإقليمية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة و هنا يتبين خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية الإدارية و التنظيم الإداري بصفة شاملة و الذي يقتضي الاستقلالية في التسيير فيمكن لوزير الداخلية أن يحل محل مجلس الشعبي الولائي عندما يرفض اخذ القرارات الملزمة قانونا ، كما جاء في المادتين السالفتين الذكر فهما تهدفان إلى ضبط الميزانية و ضمان التصويت³.

- فالحلول في قانون الولاية يختلف عنه ما هو مذكور في قانون البلدية إلا أن هذا الأخير يشترط بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية.

¹ محمد الأعرج ، حلول السلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحلية في مجال الطرف المالي ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد75 ، الرباط ، أوت 2007 ص147.

² عتيقة بلحل ، فعالية الرقابة الإدارية على أعمالالإدارة المحلية ، مرجع سابق ، ص197.

³ المادة 168-169 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز ، إذ يحق في هذه الحالة لوزير الداخلية رفقة وزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الولاية فقد تطرق عليها المشرع في نص المادة 169 من قانون الولاية الجديد 07-12 إذ يمكن لهم التدخل و الإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية و الولاية و اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين توازن دقيق للميزانية¹.

و مقارنة مع قانون البلدية فالحلول في قانون الولاية يتعلق فقط في مجال الميزانية أما الحلول في قانون البلدية قد نصت عليها المادة 183 من قانون البلدية 10-11 ، حيث أن المشرع الجزائري قد ذكر حالات الحلول في قانون البلدية و لم يذكرها في قانون الولاية الجديد 07-12 ، و اقتصر الحلول فقط على ضبط الميزانية سبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي أو في حالة تسجيل عجز مما يتبين ان رقابة الحلول كسلطة استثنائية تبرز تفوق السلطة المركزية عن الجماعات المحلية².

و بذلك نستنتج من خلال ما تم طرحه أن الحل هو وسيلة من وسائل الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الوصائية على الجماعات المحلية الإقليمية و هي وسيلة تسمح لتدخل السلطة الأولى المتمثلة في الإدارة المركزية و تحل محل السلطة اللامركزية اي الجماعات المحلية و تحد من استقلاليتها الكاملة على المستوى المحلي.و هذا ما نص عليه المشرع الجزائري صراحة.

¹ امير حيزية مرجع سابق ، ص 35.

² المادة 183 من قانون البلدية 10-11

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة.

تتمثل الرقابة الإدارية الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة في صورة واضحة حاليا وهي إجراء الحل والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة.

أولاً: حالات حل المجلس الشعبي الولائي¹:

لقد تطرقت المادة 48 من قانون الولاية" يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبون أقل من الأغلبية المطلقة.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول بين تنصيب المجلس المحلي المنتخب.

ثانياً: الجهة المخولة بإجراء الحل:

يتم حل المجلس بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية و بموجب مرسوم رئاسي طبقاً لنص المادة 47 كما نصت المادة 49 من القانون 07-12 "في حالة حل المجلس يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس ، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياه بموجب القانون إلى حين تنصيب المجلس الجديد وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد".²

¹المادة 48 من القانون 07-12 ، مرجع سابق ، ص.10

²المادة 49 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية مرجع سابق ص 11

خلاصة الفصل الثاني:

تطرقنا من خلال دراستنا لهذا الفصل الثاني إلى دراسة الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات المحلية و مدى تأثيرها على الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات الإدارية ولهذا ارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين ، تطرقنا في المبحث الأول إلى إبراز ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، بحيث تناولنا فيها مفهوم الرقابة الإدارية و كذا خصائصها التي تتميز بها الرقابة من طرف السلطة الوصية على الجماعات المحلية كذلك لفهم هذه الوصاية جيدا ارتأينا أن نميزها بينها و بين باقي الأنظمة الوصائية الأخرى و المتمثلة في الوصاية الرئاسية ، و الإشراف الإداري و أبرزنا العلاقة بينهما أما في المبحث الثاني قمنا بدراسة الرقابة الممارسة على الإدارة المحلية من طرف السلطة الوصية، وذلك من خلال إبراز نطاق تطبيق الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية المحلية بحيث تطبق الرقابة الوصائية على ثلاث عناصر أساسية في كل من البلدية و الولاية و المتمثل في الرقابة على الأعضاء، الرقابة على أعمال المجالس المحلية الشعبية، و الرقابة على المجالس المحلية كهيئة تنفيذية.

فالرقابة على الأعضاء مثلما تطرق إليها المشرع فإنها تنقسم إلى ثلاث عناصر و هي التصديق و الإقالة و التوقيف في كل من البلدية و الولاية حيث جاء ذكر هذه الحالات على سبيل الحصر، كما أن هذه الحالات مرتبطة بالوقائع و ليس للسلطة التقديرية دخل فيها أما من حيث الرقابة على الأعمال فنجد أنها رقابة شديدة وواسعة تشمل التصديق و الإلغاء و الحلول ، بحيث أنها لم تقتصر على مبدأ المشروعية بل امتدت إلى رقابة الملائمة و هو ما يؤدي بها إلى التهديد بحرية الجماعات المحلية و المساس بها.

فالرقابة على المجالس المحلية كهيئة منتخبة توجد في سلطة الحلول بحيث بعد حل المجالس الشعبية المحلية فان السلطة الوصية تقوم بالتدخل في نطاق البلدية و الولاية ولكن هذا الأخير يعتبر اخطر وسائل الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية و ذلك لأنه يلغي

التداول للهيآت و كذلك من خلال مباشرة تسيير الشؤون المحلية من طرف السلطة المركزية بطريقة مباشرة.

و بالتالي يمكننا القول ان الرقابة هي استثناء من الأصل العام هو الاستقلال يحتم بالضرورة أن يمارس وفق اطر محددة قانونيا، وبذلك اخضع المشرع الجزائري هذه الجماعات المحلية لرقابة دقيقة وواسعة بالرغم من منحه لها صلاحيات واسعة للممارسة اختصاصاتها في شؤون الإقليم.

حائز

خاتمة

ختاما لما قمنا به من دراسة في الفصلين السابقين، يتضح لنا أن الإدارة المحلية هي روح الديمقراطية الشعبية و المحرك القاعدي للتنمية لأنها جسر اتصال بينها و بين المواطنين و أيضا كونها حلقة وصل و ربط بين السلطات المركزية الموجودة في الدولة و الشعب.

إن نجاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر يعتمد على مدى تحقيق استقلال يكفل للجماعات الإقليمية تسيير شؤونها بنفسها دون الحاجة إلى السلطة الوصية ، و يعتبر هذا الاستقلال جوهر اللامركزية الإدارية كأصل عام و عنصر أساسي لقيام هذا النظام ، و ممارسة الرقابة عليه يعتبر كاستثناء عند تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية في إطار محدود دون الخروج عن اللامركزية ، و إذا تخلت عن هذه الرقابة و تعسفت بعد الإخلال بمبدأ التوازن بين الاستقلالية و الرقابة .

تتبين الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر من خلال مجالين ، الأول يتعلق بمجال الوجود المادي للاستقلالية و يظهر هذا الأخير في تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية إقليمية ، تتمثل في البلدية و الولاية و ذلك طبقا لمبادئ اللامركزية الإدارية و يظهر أيضا هذا الوجود المادي للاستقلال الإداري في منح هذه الجماعات الإقليمية للشخصية المعنوية حيث أقرها المشرع الجزائري في مختلف القوانين .إضافة إلى الشخصية المعنوية يوجد نوع آخر يدل على استقلالية الوحدات الإقليمية و المتمثل في هيأت منتخبة تدير المصالح المحلية و تكون هذه الهيئات عن طريق أسلوب الانتخاب الذي يؤكد الطابع الديمقراطي لتكوين المجالس المحلية المنتخبة بمشاركة المواطنين تكريسا للديموقراطية الشعبية ، حيث نظم المشرع الجزائري الانتخاب باعتباره ركيزة اساسية لتشكيل المجالس الشعبية في الجزائر طبقا لما جاء في نص المادة 17 من الدستور المعدل و المتمم لسنة 2016" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

خاتمة

أما المجال الثاني الذي يدل على استقلالية الجماعات الإقليمية و المتمثل في الاستقلال الوظيفي المتعلق بالنشاط ، حيث اعتبره أغلب الفقهاء أنه قاعدة أساسية تقوم عليها الاستقلالية و يظهر هذا الاستقلال الوظيفي من خلال الصلاحيات و الاختصاصات التي يتم إسنادها للجماعات الإقليمية لتوليها و إدارتها ، بحيث تم ممارسة هذه الاختصاصات و كذا الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات الإدارية الإقليمية بكل استقلالية دون تدخل أو فرض آراء عليها من طرف السلطة المركزية الوصية ، كما تم توزيع الاختصاصات بصفة عامة و تم ذلك بمنح صلاحيات واسعة و تحديدها من طرف السلطة الوصية ، و هذا ما تأكده في كل من قانون البلدية و الولاية التي أشارت إلى هذه الاختصاصات على سبيل المثال و لتبرز العمل أو بالأحرى الحد الأدنى الذي ينبغي أن تقوم به هذه الجماعات الإقليمية .غير أنه من جهة أخرى فان هذا الازدواج الوظيفي يشكل تهديدا حقيقيا للاستقلال الوظيفي.

وسبب ذلك أن الولاية تعيش تحت ضغط الخضوع الكلي لممثل السلطة المركزية و هو الوالي.وهذا ما أوجب منح جزء ولو قليل من صلاحيات و اختصاصات الوالي لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالرغم من أنه ليس منتخبا و يكتفي دوره في إعداد الجلسات و تنظيمها و ضبطها للدورات.

كما أن القول بأن استقلال الجماعات المحلية هو أصل قيام النظام اللامركزي من خلال ممارسة كامل صلاحيتها في إطار القانون و ما تنص عليه القوانين المنظمة لها ، مع الحد من هذه الاستقلالية من السلطة المركزية من خلال فرض رقابة عليها ، و من هنا نقول أن الاستقلالية نسبية و ليست مطلقة لأن المشرع الجزائري لم يحافظ على مبدأ التوازن بينها و بين متطلبات التسيير المحلي ، و بين تطبيق الرقابة من طرف الإدارة المركزية بغية تحقيق الانسجام و الاتصال من أجل تنفيذ السياسة العامة.وهو ما أدى بالسلطة الوصية إلى

خاتمة

تكريس مبدأ الرقابة الفعالة على الجماعات المحلية بشكل دقيق و تضيقا لممارسة اختصاصاتها.

مارست السلطة الوصية الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية كاستثناء من الأصل العام المتمثل في استقلالية هذه الهيئات لأن أن المشرع الجزائري فرض تقييدا واسعا عليها في إطار ممارسة صلاحياتها وفق لنصوص و قوانين محددة.

الملاحظ أن الرقابة الإدارية في الجزائر تمارس و تطبق على ثلاثة عناصر أساسية متمثلة في الرقابة على الاعضاء و الرقابة على أعمال المجلس (البلدي و الولائي) ، و الرقابة على المجلس ككل.

فيما يخص تحقيق الرقابة على الاعضاء فالملاحظ في ذلك أن هناك تطورات ايجابية في القوانين التنظيمية للبلدية و الولاية بالنظر اذا قمنا بمقارنتها بالقوانين السابقة ، و هذا مايعكس ايجابيا تقليص التدخل المركزي في شؤون البلدية و الولاية ، كما تم ذكر حالات الرقابة على الأعضاء و ذلك على سبيل الحصر ، فهذه الحالات مرتبطة بالوقائع العملية و ليس للسلطة المركزية الوصية دخل فيها.

أما من حيث الرقابة على الأعمال فنجد أن هناك رقابة واسعة و شديدة فرضت عليها و هو ما أدى إلى تقييد و الحد من استقلالية الجماعات المحلية ، و ذلك لأنها رقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية بل امتدت إلى رقابة الملاءمة ، و هذا هو الشيء الذي يمس بحرية هذه الجماعات.

بخصوص الرقابة على المجلس كهيئة مداولة فنجد أن المشرع الجزائري من خلال سلطة الحلول أنه حدد حالات الحل على سبيل الحصر لا المثال ، كما ذكر المدة فيما يخص تجديد المجلس المحلي و المقدرة ب 6 اشهر كاملة .فتعتبر هذه المدة طويلة نوعا ما مما يؤدي إلى ضرر و تعطل المصالح المحلية و مناقشة الحلول.

خاتمة

بالتالي ان الهدف الرئيسي و القاعدي من تأسيس اللامركزية الإدارية الإقليمية الممثلة في البلدية و الولاية كجماعات إقليمية ، ألا وهو بتقوية العلاقة بين السلطة المركزية و بين الشعب

من خلال نقل السلطات من الهيئات المركزية للمجالس الشعبية المحلية ، لأنه تعتبر المكان الأجدر و الأصح لمكان مشاركة المواطنين و الاطلاع على مشاكلهم و القيام بحلها لأنها الأقدر بذلك ، و جهة أخرى تعتبر وسيلة ترابط و تقوية الصلة بين الشعب و الدولة و كذا تدعيم الانتماء الوطني وكذلك لزرع الثقة داخل المجتمع المحلي من خلال مشاركته في صنع القرار المحلي ، و لكن كل هذا مشروط بتحقيق مبدأ الاستقلالية على مستوى النصوص القانونية أما من الناحية العملية فيشترط في ذلك:

- تخفيف الرقابة الوصائية ومن شدة تطبيقها خصوصا على أعمال المجالس المحلية و اعتبارها رقابة شرعية مع تدعيم أكثر لاستقلال الوحدات المحلية.
- إقامة العلاقة بين الجماعات الإقليمية و السلطة المركزية على مبدأ التشاور و التعاون خاصة في الهيئات التي لا تكون فيها الكفاءة الإدارية المطلوبة.
- توفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لممارسة اختصاصاتهم بكل حرية و استقلالية

وأخيرا يجدر بنا القول أن كل من قانون البلدية و الولاية استطاعا أن يحققا مبدأ اللامركزية الإدارية و إرساء كل المبادئ لإيجاد الجماعات الإقليمية و تحقيق استقلاليتها و كذا لتحقيق الديمقراطية المحلية ، و لكن من الناحية الواقعية و التطبيقية نجد أن هذه الاستقلالية أو الوجود الإقليمي للبلدية و الولاية لم يحظى باهتمام كبير و كذا ضعف الهيئات المنتخبة اي المنتخب المحلي لنقص الكفاءة المطلوبة .

قائمة المصادر

والمرئج

1-المصادر:

أولا النصوص القانونية:

أ:الساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996 ،الصادر في 07ديسمبر 1996 ،
الجريدة الرسمية عدد76 ، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

ب: القوانين:

2- القانون رقم90-08 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07 افريل 1990 الجريدة الرسمية
عدد15 الصادرة في 11 افريل 1990.

3- القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المؤرخ في 07أفريل 190 الجريدة الرسمية عدد15
الصادرة في 11 أفريل 1990.

4- القانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011 الجريدة الرسمية عدد37
الصادرة في 03 جويلية 2011.

5- القانون 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 افريل 2012 الجريدة الرسمية عدد12
الصادرة في 29فيفري 2012.

ج:المواثيق:

1- الميثاق الوطني 1976 ، المؤرخ في 05 يوليو 1976 ، الجريدة الرسمية ، عدد 61
الصادر في 30 جويلية 1976.

2- ميثاق البلدية 1966 المؤرخ في اكتوبر 1966.

3- ميثاق الولاية 1969 المؤرخ في 26 مارس 1969 ج ر عدد 4 الصادر في 23 ماي
1969.

2-المراجع:

أولاً:الكتب:

أ:العامّة:

- 1-إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الطبعة الاولى الدار الجامعية الجديدة ، 1994.
- 2-سلمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة- ، دار الفكر العربي للنشر و التوزيع ، مصر 1979
- 3-صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة ، بيروت ، لبنان ، 1983.
- 4-علاء الدين عشي ، مبادئ القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، الجزء الأول ، دار الهدى ، الجزائر ، 2000عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المدرسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984.
- 5-فريدة مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، الجزائر 2001.
- 6-محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري-التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة ، 2012.
- 7-مولود ديدان ، القانون الإداري(التنظيم الإداري-النشاط الإداري) ، دار بلقيس للنشر و التوزيع ، الجزائر ، بدون سنة نشر .

ب:المتخصصة:

- 1-جعفر انس قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية الاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون ، الجزائر ، 1985.
- 2-حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة و القانون الإداري-دراسة مقارنة- دار الفكر الجامعي ، 2004.
- 3-صفوان المبيضين ، حسين الطراونة ، توفيق عبد الهادي ، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، الطبعة العربية ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، الأردن.2011.
- 4-عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012.
- 5-محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004.
- 6-مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نطاق البلدية و الولاية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986.

ثانيا: الرسائل الجامعية:

أ: أطروحات الدكتوراه:

- 1-برازة وهيبة ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري قسنطينة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2017.
- 2-ثابتي بوحانة ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة-الواقع و الأفاق- ، أطروحة مقدمة لنيل الدكتوراه ، جامعة أبي بكر بلقايد ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2014 ،

3- فريدة مزياني ، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية الحزبية ، أطروحة دكتوراه في القانون جامعة محمد منتوري ، قسنطينة كلية الحقوق ، 2005.

ب:مذكرات الماجستير:

1- خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1961 إلى يومنا هذا، مذكرة ماجستير في إطار التحضير للدكتوراه، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2002.

2- صالحى عبد الناصر ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة ، مذكرة ماجستير ، جامعة بن عكنون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2009.

3- لعماري زين الدين ، بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية ، مذكرة ماجستير في إطار التحضير للدكتوراه ، جامعة بسكرة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2014.

4- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام جامعة مولاي الطاهر، كلية الحقوق، 2008.

5- بلغالم بلال ، إصلاحات الجماعات الإقليمية الولائية في إطار القانون 12-07 ، مذكرة ماجستير فرع دولة و مؤسسات الإدارية ، جامعة بن عكنون الجزائر كلية الحقوق ، 2012.

6- بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير في تحولات الدولة ، جامعة ورقلة ، كلية الحقوق ، 2010.

7- طاجين فوزية ، يعقوبي طاووس ، نظام الجماعات المحلية تكريس للامركزية أم أضرار للإدارة المركزية ، مذكرة ماجستير في إطار التحضير للدكتوراه ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، بجاية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2016.

- 8- نور الهدى روجي ، نظام الجماعات المحلية-البلدية في إطار قانون 10-11 ،
مذكرة ماجستير جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2012
- 9- يوسف جرادي، الوصاية على المؤسسات الإدارية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير
في القانون العام ، فرع الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق ،
2015.

ج:مذكرات الماستر:

- 1- أمير حيزية الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية في ظل قانون البلدية و الولاية
الجديدين مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ، جامعة ورقلة كلية الحقوق 2013.
- 2- أمين بركة الجماعات المحلية بين الاستقلالية و التبعية مذكرة مكملة لنيل شهادة
الماستر جامعة محمد خيضر بسكرة كلية الحقوق 2014
- 3- شتيح ايمان العباسية ، الإدارة المحلية بين الاستقلالية و الرقابة ، مذكرة مقدمة لنيل
شهادة الماستر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق ، 2016.

ثالثا:المقالات و الدوريات:

- 1- عادل عمران ، كمال دعاس ، استقلالية الجماعات المحلية ، معاييرها وبيان
مستلزماتها ، مجلة معارف ، العدد الثامن ، جوان ، 2010.
- 2- مسعود شيهوب ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة ، مقال منشور
بمجلة حوليات ، الصادرة عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر
الأبيض المتوسط جامعة منتوري ، الجزائر ، العدد 05 ، السنة 2002.
- 3- عتيقة لحبل الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية مجلة الاجتهاد القضائي ع6
جامعة بسكرة 2009.

4-مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزائر الجزء 34

رابعاً:المدخلات:

1-محمد محمود الطعمنة ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، مداخلة بعنوان نظم الإدارة المحلية(المفهوم ، الفلسفة ، الأهداف) ، سلطنة عمان ، الفترة الممتدة من 18اوت 2003 إلى غاية 20اوت ، 2003.

خامساً:المحاضرات:

1-أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر ، 1990.

سادساً:المعاجم اللغوية:

1-علي بن هادية ، جيلالي بلحاج ، يحيى بلحسن بليش ، معجم ألفبائي ، معجم عربي عربي ، قاموس جديد للطلاب ، مؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1991.

فهرس المحتويات

	المحتوى
/	شكر و تقدير
/	الإهداء
أ-ح	مقدمة
الفصل الأول الإطار المفاهيمي و التنظيمي لإستقلالية الإدارة المحلية	
المبحث الأول: ماهية الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.	
09	● المطلب الأول: تعريف الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.
09	- الفرع الأول: التعريف اللغوي
09	- الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي
10	- الفرع الثالث: التعريف الفقهي
11	● المطلب الثاني: معايير الاستقلالية الإدارية
11	- الفرع الأول: معيار الاختصاص الحصري
13	- الفرع الثاني: معيار السلطة التقديرية:
15	● المطلب الثالث: الوجود المادي للجماعات المحلية من خلال تحقيقها للاستقلالية الإدارية.
16	- الفرع الأول: الوجود المادي للاستقلالية في ظل قانوني البلدية 90-08 و 11-10
17	- الفرع الثاني: الوجود المادي للاستقلالية في ظل قانوني الولاية 90-09 و 12-07
المبحث الثاني: مظاهر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر.	
20	● المطلب الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية.
20	- الفرع الأول: مدلول الشخصية المعنوية.
20	- الفرع الثاني: آثار الاعتراف بالشخصية المعنوية لدى الجماعات المحلية.
22	- الفرع الثالث: موقع الجماعات المحلية لدى الشخصية المعنوية في التشريع الجزائري.
23	● المطلب الثاني: المجلس المحلي المنتخب
23	- الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب
25	- الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب:
28	- الفرع الثالث: الأساليب التوفيقية
30	- الفرع الرابع: موقف المشرع الجزائري من عضوية المجلس المحلي في الجزائر
33	● المطلب الثالث: الاختصاص بإدارة الشؤون المحلية

34	- الفرع الأول: اختصاصات هيئات الدولة:
39	- الفرع الثاني: اختصاصات الهيئات التنفيذية:
44	- الفرع الثالث: معايير التمييز بين المصالح المحلية والوطنية:
47	خلاصة الفصل الاول
الفصل الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات المحلية في الجزائر	
المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال الإدارة	
51	● المطلب الأول: مدلول الرقابة الإدارية الوصائية
51	- الفرع الأول: المدلول اللغوي
51	- الفرع الثاني: المدلول الفقهي
53	- الفرع الثالث: خصائص الرقابة الوصائية الادارية
55	● المطلب الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن غيرها من النظم المشابهة لها
55	- الفرع الاول: تمييز الرقابة الوصائية عن رقابة السلطة الرئاسية
59	- الفرع الثاني: التمييز بين الرقابة الادارية الوصائية و الاشراف الاداري
62	● المطلب الثالث: أهداف الرقابة الوصائية على استقلالية الإدارة المحلية
62	- الفرع الأول: أهداف الرقابة الإدارية من الناحية السياسية
63	- الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية من الناحية الإدارية
المبحث الثاني: الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية على الإدارة المحلية	
64	● المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أجهزة المجلس الشعبي البلدي.
65	- الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأشخاص أي أعضاء المجلس الشعبي البلدي
67	- الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة
68	- الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
73	● المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أجهزة الولاية.
73	- الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء
77	- الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولا ئي.
86	- الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولا ئي كهيئة مداولة.
87	خلاصة الفصل الثاني
90	خاتمة

95	قائمة المصادر و المراجع
/	فهرس المحتويات