



جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الوصاية في الجزائر

2019_2015

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية

تخصص إدارة محلية

لجنة المناقشة:

الأستاذة(ة): فلة بن جيلالي :.....رئيسا ومقررا

الأستاذة(ة) : د, عبد اللاوي عبد السلام.....:مشرفا

الأستاذة(ة):. جمال تراكة

.....ممتحنا

إشراف الدكتور:

عبد السلام عبد اللاوي

إعداد الطالب:

لفريد عبدالغاني

السنة الجامعية 2020/2019



شكر و تقدير

المولى عز و جل، يبتدىء به شكري، على رزق العقل و الإرادة و حسن التوكل

فالحمد له كثيرا و له الشكر غزيرا

إلى كل من أمدني بالعون صغيرا، و غرس في قلبي حب الله و العباد و البلاد

والدي الكريمين و كل إخوتي

إلى أستاذي الفاضل الدكتور عبد السلام عبد اللاوي لإشرافه شخصيا على هذه المذكرة، و

إلى كل الأساتذة الكرام الذين درسوني و أمدوا لي يد العون

إلى كل من علمني، منذ أن فتحت عيني، نصحني و دعا لي بخير في حياتي

إلى كل جزائري محب لدينه غيور على أهله و وطنه

الإهداء

إلى كل من وسعتهم ذاكرتي و لم تسعهم مذكري
إلى أبي و إلى أمي و أقرب الناس إلي قلبي إخوتي
إلى كل من علمني الحرف، الخط و النطق معلمتي
إلى كل من أوصلني هذا المقام هنا اليوم أساتذتي
جزاكم الله خيرا من الرزق، الصحة و البركات
و رفعكم بالعلم و خير العمل إلى أعلى المقامات

خطة الدراسة

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المعرفي و النظري للدراسة

المبحث الأول: الإطار المعرفي للجماعات المحلية

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية

المطلب الثاني: تعريف الولاية

المطلب الثالث: تعريف البلدية

المبحث الثاني: مفهوم الوصاية في الجماعات المحلية

المطلب الأول: تعريف الوصاية

المطلب الثاني: أهمية و اهداف الوصاية

المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

الفصل الثاني: مظاهر الوصاية و الاستقلالية في الجماعات المحلية بالجزائر

المبحث الأول: مظاهر الوصاية على الجماعات المحلية

المطلب الأول: مظاهر الوصاية على الدائرة

المطلب الثاني: مظاهر الوصاية على البلدية

المطلب الثالث: وصاية المركزية على الجماعات المحلية

المبحث الثاني: نطاق استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: نطاق استقلالية البلدية في الجزائر

المطلب الثاني: نطاق استقلالية الولاية في الجزائر

المطلب الثالث: مظاهر استقلالية اللامركزية الإدارية في الجزائر

خاتمة

مقدمة

منذ مطلع التاريخ البشري، دأب بنو الإنسان على تكوين الروابط الاجتماعية فيما بينهم، مشكلين تجمعات محدودة، عرفت بالقبائل والعشائر، والتي يحكمها شيخ القبيلة، وفقا لشروط ترتبط أساسا بالتقدم في العمر، وكذا النسب والقوة، وهو ما يضيف عليه وقارا وهيبه، وكل هذا لغرض ضمان الاستقرار واستتباب الأمان داخل القبيلة، فأعانه على ذلك جلساءه من أكابر القوم وعليتهم، وهنا تجلت صور أولى مجالس الحكم، فكانت بذلك النواة الأساسية التي مهدت لظهور المجالس المحلية، البلدية والقروية بلغة العصر الحديث.

ومع مرور الوقت تطورت تلك الكيانات مشكلة، أنظمة ملكية مركزية، أخذت أوجها متعددة كالدول الارستقراطية التي امتازت بالشدة والانفراد بالحكم، و نتيجة لأحداث متعددة و مرور حقا تاريخية متلاحقة، أفسحت هذه الأنظمة المجال لقيام الدول المدنية على اختلاف أشكالها و مراحل تطورها، وأخذت تتسع شيئا فشيئا فتعددت نشاطاتها و اختلفت خدماتها الأمر الذي استوجب إلزامها بوظائف إدارية إضافية تتكفل بالحاجيات المتزايدة لمواطنيها، و هنا ظهرت المهام الحكومية، و أصبحت مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية و الكفاءة لتحقيق الرفاهية.

و نتيجة للتوسع الجغرافي و زيادة النمو الديمغرافي و ارتفاع احتياجات السكان تغيرت وظائف الدولة، فكان لزاما عليها محاولة استيعاب جملة من المتطلبات بما فيها الإيديولوجيات المختلفة و الرؤى المتعددة حول المصالح العامة و المحلية، الأمر الذي عجل بظهور فكرة التنظيم الإداري، الذي تقوم الدولة عن طريقه في التحكم بإقليمها و تنظيم شؤونها و نشاطاتها المختلفة لتحقيق أهدافها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية.

فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لا بد منها في الدول الحديثة، للنهوض بوظائفها و إتمام و واجباتها من خلال انجاز متطلبات تنميتها، و بهذا أصبح موضوع التنظيم الإداري يحظى بأهمية بالغة في الدراسات و القوانين الإدارية بشكل كبير و واسع حيث ظهرت أولا المركزية الإدارية لتليها اللامركزية الإدارية.

تتراوح أساليب التنظيم الإداري في الدول جميعها بين المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، وتعتبر المركزية هي الأقدم بينهما كما سلف ذكره، ومن الجدير بالذكر أيضا أنّ الدول كانت قد تمكّنت من بسط سيطرتها باستخدام المركزية الإدارية على كلّ المناطق التابعة لها، إلا أنّ التطوّر الحاصل

أظهر الحاجة إلى التخلي عنها، والانتقال إلى اللامركزية التي تهتم بتوزيع الوظائف الإدارية، وقبل أن نشرع بالحديث المفصل، لا بُدّ لنا من تعريف المركزية الإدارية، حيث تمّ تعريفها على أنّها: "حصر صلاحيات القرار، وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية، تنفرد بالبت في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها"، كما تمّ تعريفها على أنّها: تجميع السلطات في يد هيئة مُعيّنة، أو شخصٍ واحد و تعرف على أنّها "تجميع صلاحيات اتخاذ القرارات في إدارة، أو شخص واحد أو عدد محدود من المديرين، و من هنا يمكن ان تتضح الصورة حول المركزية الإدارية، بأنّها كون السلطة محصورة بيد المستوى الإداري الأعلى بحيث يمكنه وحده اتخاذ القرار دون أية مشاركة من المستويات الأخرى، ظهرت الإدارة المركزية بعد ممارسة الإدارة للعديد من الأنشطة المختلفة عن النشاطات الإدارية المعتادة، ممّا أثقل جهازها المركزي، فأدى بطبيعة الحال إلى ظهور الإدارة اللامركزية؛ ، ممّا يعني التخفيف عن الإدارة المركزية، إلّا أنّها لا يمكن أن تكون بشكل مُطلق؛ حيث لا بُدّ لكلّ منظمّة من أن تتحلّى بقدر من المركزية، واللامركزية في آنٍ معاً، وممّا يجدر ذكره في هذا المقام التعريفات التي وردت حول مفهوم الإدارة اللامركزية، وهي على النحو الآتي: بين (كرينتر) أنّها تعني: "تفويض كلّ، أو بعض سلطات الإدارة العليا إلى الوحدات والوظائف الأدنى في منظمات الأعمال". أشار (ويليام) إلى أنّها تعني: "المرونة في التبعية الإدارية، بحيث لا ترتبط الإدارات، أو الأقسام في إدارة المنظمّة، إذ تتدرّج هَرَمياً في إدارة المنظمّة ببعضها، بحيث تكفل تادية الوظيفة الإدارية للمنظمّة على وجهٍ لا يتعارض مع بعضه، وعلى وجهٍ لا يُحدثُ تبايناً، وتعارضاً في أهداف المنظمّة". عرّفها (ماكغين، وويلش) بأنّها تعني: "نقل السلطة من مستوى اعلي إلى مستوى أدنى، و عرّفها (خاشقجي) على أنّها: "إسناد سلطة اتخاذ القرارات، وإصدار الأوامر، والتعليمات إلى بعض المرؤوسين في المستويات الإدارية الأدنى داخل التنظيم الإداري" ومن هنا يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنّها: أحد أساليب التنظيم الإداري الذي يهتمّ بإشراك عدد كبير من المرؤوسين في عملية التنظيم الإداري، وذلك من خلال نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى المستويات الإدارية الأدنى¹.

و باستمرار مسلسل التطور و التحول بدئ التوجه من المركزية المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية لزاما و مطلبا لا مفر منه، ضمنا لتفرغ الحكومة للأمور السياسية الأكثر أهمية، و

¹ - موقع موضوع دوت كوم إيمان الحيارى 2018

اكتفائها بالقيام بعملية الرقابة و الوصاية على المؤسسات و الهيئات اللامركزية التي تتيح عملا تشاركيا لمواطنيها في إدارة مرافقهم و خدماتهم و التعبير عن حاجياتهم و انشغالاتهم و من خلال ذلك يتضح لنا أن أهم ما يميز التنظيم الإداري المحلي هو تجسيده لمبدأ مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية و بذلك تتجلى إحدى صور الديمقراطية، من خلال حقهم في ممارسة الانتخابات و اختيار من يمثلهم من مرشحين.

تعتبر الجزائر كغيرها من الدول التي شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال و الذي كان له الأثر الكبير على الإدارة المحلية في مختلف الميادين، بالتالي فان تنظيم الدول يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم (ولاية، بلدية)، وذلك في كون أن أسلوب النظام المركزي مجرد وسيلة فنية و قانونية لتوزيع السلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية¹ و على غرار باقي دول العالم ذات التوجه الديمقراطي و الجمهوري، عمدت إلى اقتباس الهيكل الإداري المعتمد في العالم الحديث من خلال مبدأ اللامركزية الإدارية، و قد تجلّى النموذج الفرنسي في ذلك نظرا للارتباط التاريخي بين الدولتين، إلا انه و في الجزائر و نظرا للخصوصيات التي تتمتع بها على مختلف الأصعدة، الاجتماعية و الثقافية و التوجهات السياسية و الاقتصادية شهدت عدة تغيرات نتيجة لتعدلات الدستور المتتالية فليس هناك خلاف بين القانونيين والباحثين، إلا انه وبداية من صدور دستور 1996، المعدل والمتمم، عرفت الجزائر تغيرات تشريعية هامة كنتيجة للتعددية الحزبية و الانفتاح السياسي، و التي مست كل الجوانب السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، فشهد الجانب الإداري ثورة حقيقة أدت إلى تغيرات جذرية، بحيث عمدت السلطة إلى اتخاذ سلسلة من الإجراءات الإصلاحية استهدفت من ورائها تحسين الأداء الوظيفي والخدمة العمومية تماشيا مع مؤشرات الحكم الرشيد، و تمكين من تفعيل دور الإدارة لاسيما المحلية، بما يلبي الحاجيات المتزايدة للمواطنين، وعلى أساس قواعد جديدة تقوم على مبدأ إعطاء حرية أكثر للجماعات المحلية، ومنحها استقلالية أكبر، بشكل يسهل مهمتها في الإصلاح الإداري والمالي، و لقد عمدنا من خلال هذه الدراسة إلى تحديد الإطار الزمني لما بعد سنة 2015 نظرا للتعدلات الجوهرية التي أزال البس طبقا لما ورد في نص المادتين 16 و 17

¹- محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، مذكرة. مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، و رقلة، 2011، ص 3

من دستور 96، المعدل في 2016 بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 (جريدة رسمية 2016/14)، باعتبار الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وان المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. وتشجع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، إلا أن الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، والتي تعتبر فنية في هذا المجال بحكم أن التعددية الحزبية و الانفتاح السياسي جاء متأخرا مطلع التسعينيات، الأمر الذي صعب من مهمة المشرع الجزائري في اعتماد القوانين الخاصة بهذا الموضوع من جهة و من جهة أخرى بروز جملة من التعقيدات و المعوقات التي أدت إلى تدبب عمل المجالس الشعبية البلدية و الولاية بين الاستقلالية و الوصاية، و هو الأمر الذي اثر بشكل كبير على أداء الجماعات المحلية خاصة في شقها المتعلق بالتنمية المحلية و يترتب على تقسيم هيكل النظام الإداري في الدولة و تقسيمه على عدة وحدات وجماعات وهيئات إدارية مستقلة و قائمة بذاتها، وذلك عن طريق منحها و إعطائها الشخصية المعنوية بحيث تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة، يترتب عن ذلك نتائج هامة منها:

— إن تمتع الهيئات و المجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية و تمتعها باستقلالها الذاتي عن الدولة لا يعني إنها مستقلة استقلالاً كاملاً و كلياً في مواجهة الدولة، بل إن استقلالها محكوم و مقيد بحدود النطاق الذي رسمه و قرره المشرع، لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية، التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة و إشرافها عن طريق نظام " الوصاية الإدارية". "فمنحها الشخصية المعنوية لا يعني الاستقلال الدستوري و السياسي، كما أن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات الإدارية، يؤدي إلى تفتيت فكرت السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة و امتيازاتها بين الدولة و هذه الأجهزة و الهيئات و الوحدات اللامركزية المستقلة، بحيث تصبح هذه الهيئات و الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر و امتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها و الأهداف المرسومة لها.

— إن عمال و موظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم عمال عموميون و موظفون عموميون .

— إن أموال الأشخاص القانونية الإدارية هي أموال تدار و تدير بأسلوب الإدارة العامة و بأسلوب القانون العام .

— إن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة و الوحدات و المجموعات الإدارية نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة .

وبالعودة إلى النظام الإداري الجزائري نجد أن المشرع قسم إقليم الدولة الجزائرية إلى جماعتين محليتين هما البلدية و الولاية التي قسمت بدورها إلى دوائر، حيث تعتبر الدائرة فرع أو جهاز من أجهزة الولاية أنشأت من أجل إما تقريب الإدارة من المواطن أو لتحكم السلطة المركزية أكثر في النشاطات المحلية، و في كلا الحالتين فهي تخضع لفكرة التدرج الإداري وهو يعبر و يجسد النظام الإداري السائد في الدولة بحيث يعتبر هذا التدرج العمود الفقري للتنظيم الإداري وهو يرتبط ارتباطا وثيقا بالظروف السياسية و الاقتصادية لكل بلد، و باعتبار الولاية هيئة محلية تدير وفق لقانون الوظيف العمومي الذي بدوره يتغير ويتأقلم تبعا لتغير الظروف و المفاهيم التي تضعها السلطة السياسية التي تقود المجتمع حيث تترجم أهدافها المختلفة في قواعد تحدد الإطار العام لمسيرة المجتمع الذي تقوده، غير أن هذه القواعد تحتاج إلى بلورتها و تطبيقها على الحاجيات اليومية للمجتمع عن طريق الممارسة اليومية للسلطة وهو ما يعني أن القيادة السياسية بحاجة إلى أجهزة تقوم بهذه المهمة بما يحقق أهدافها بأمانة في مختلف المجالات.

أهمية الدراسة:

من خلال هذه الدراسة، ستمكن من تحديد العلاقة بين المتغيرات للوصول إلى النتائج العلمية التي توضح هذه العلاقة، ولقد تطرقت إلى هذه الدراسة نظرا لارتباطها الوثيق بتخصصي الجامعي في مجال الإدارة المحلية ضمن دراسة العلوم السياسية، وهذا أمر يتناسب بقدراتي في هذا المجال ، ولا يناقض معارفي الدراسية و لا المهنية، بحيث أنني متصل بشكل دائم بهذا الموضوع، كما أنني اطمح للإجابة عن بعض التساؤلات التي تراودني في هذا المجال من خلال هذه الدراسة و كذلك قصد الرفع من نسبة مصداقية النتائج المتوصل إليها، في نهاية المذكرة و تعميمها و الخاصة بمختلف

المواضيع البحثية المشابهة التي تطرقت إلى نفس الموضوع سابقا وهو الأمر الذي سيعمل بدون شك على إثراء هذا المجال الدراسي أكثر و إشباعه بكميات معتبرة من المعلومات المختلفة و المتصلة بها.

كما تكمن أهمية هذه الدراسة في اعتبارها مرجعا مستقبليا لطلبة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة محلية، بحيث يمكنهم الرجوع إليها في أي وقت، نظرا لإلمامها بموضوع الجماعات المحلية و ارتباطاتها بالوصاية و الاستقلالية، نظرا لكون هذه الدراسة لم تخرج عن المنهجية العلمية المعتمدة في إعداد مذكرات التخرج، كما أنها تضم عصارة عدد من المؤلفات و المراجع في هذا المجال الأمر الذي سيسهل بالتأكيد على كل طلبة العلوم السياسية، الحقوق ، الإدارة و بعض الفروع الأخرى البحث عن المعلومات المدعمة بمراجع موثقة، فيستغلونها بذلك في بحوثهم العلمية، و إعداد مذكراتهم و مشاريعهم الدراسية، و يمكن لموظفي الجماعات المحلية و المنتخبين، استغلالها في فهم الارتباطات القانونية و الإدارية بين الجماعات المحلية و الوصاية، و تحديد مدى صلاحياتهم تحت مسمى الاستقلالية، أثناء مزاولتهم لوظائفهم و هو الأمر الذي سيجعل لهم تقديم خدمة أفضل بجهد اقل، و يمكن كذلك لأساتذة الجامعات، وعلى رؤسهم جامعتنا، أخذ نسخ و مطويات قصد إمداد الطلبة الجدد بها لتحضير دروسهم، خاصة في الأعمال الموجهة، الأمر الذي يتيح لهم الوصول إلى المعلومة المطلوبة في هذا التخصص بأقل جهد ممكن و بأقصر وقت و يسر.

أهداف الدراسة:

- من بين الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع:
- الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي أدت إلى تعثر أداء المجالس المحلية ومحاولة البحث في العلاقة التي تربطها بالإدارة المركزية.
- رغبتني في تناول موضوع ذو طابع عملي طالما شغلني كمواطن أولا ثم كباحث، وهو سوء أداء المجالس المحلية في الجزائر وتردي علاقتها بالمواطنين، ومحاولة فهم مسار التنمية المحلية والأسباب التي تعيق التطور والازدهار على مستوى البلديات والولايات.
- أهمية موضوع الوصاية الإدارية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية واهتمام المشرع بهذه الآلية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، وبيان مدى تأثير هذه الرقابة

على استقلاليتها من خلال قانوني البلدية والولاية اللذان صدرا في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة.

نسعى كذلك من خلال تناول هذا الموضوع للوصول إلى عدة نقاط أهمها :

أ- توضيح حدود الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية

ب- معرفة الدور الذي تلعبه الوصاية في ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية

و من بين الأهداف التي تطمح لها الدراسة كذلك نجد:

-التعرف على مفهوم الوصاية الإدارية على المجالس المحلية وطبيعتها القانونية وأهدافها وصورها.

-توضيح آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية ومجال تطبيقها على ضوء قانون البلدية والولاية الحالي.

-تحديد أهم الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية من جهة، والكشف عن مدى فاعليتها على أداء المجالس المحلية من جهة أخرى، وذلك من خلال بيان انعكاس هذه الرقابة على المجالس الشعبية البلدية و الولائية من خلال استقراء النصوص الواردة في قانون الولاية وقانون البلدية.

مبررات اختيار الموضوع:

– ذاتية: على اعتبار أن لكل واحد منا علاقة مباشرة بالجماعات المحلية باعتبارنا مواطنين على اختلاف وظائفنا و انتماءاتنا،نتعامل بشكل يومي مع الجماعات المحلية التي ننتمي إليها إقليميا، و نظرا لعدة تساؤلات كانت تراودني حول صلاحيات و اختصاصات هذه الجماعات وكيفية تعاملها مع شتى حاجيات مواطنيها، بالأخص موضوعات التنمية المحلية، ارتأيت اختيار هذا الموضوع لاستطيع الإمام به بشكل اكبر.

–موضوعية: بما أن تخصصي الدراسي في الإدارة المحلية، يرتبط ارتباطا وثيقا بالجماعات المحلية، و على اعتبار هذه الأخيرة تخضع للوصاية المركزية في جوانب و تتمتع بالاستقلالية في جوانب أخرى،و خضوع كليهما لجملة من القوانين و التنظيمات في مختلف المجالات، و بالتالي هذا الشعب و التعدد يعتبر أرضية خصبة سائحة للباحث للإطلاع على مجموعة متنوعة من الترابطات القانونية و التنظيمية مع أخذ نظرة شاملة على مختلف الإدارات العمومية تحت مغطى المركزية و

اللامركزية الإدارية و مدى الوصاية المفروضة على الجماعات المحلية و الاستقلالية الممنوحة لها في الجزائر، مما يتيح كشف اللبس و تيسير الفهم و معرفة مختلف التشعبات في هذا المجال .

أهمية الموضوع: يحتل موضوع الوصاية و الاستقلالية في الجماعات المحلية اهتماما كبيرا لدى الباحثين في الوقت الراهن بالأخص في تخصص الإدارة المحلية، فيسعى الكثير منهم لإزالة اللثام عن هذا الموضوع، و محاولة إعطاء مفاهيم جديدة تتسم بسهولة الفهم و الدقة، إضافة الى مواكبة التطورات الحاصلة لدى مختلف أنظمة التسيير و الإدارة المحلية، و تحيين المعلومات لدى الجماعات المحلية في الجزائر.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى:

- التعرف على مفهوم الاستقلالية و الوصاية في الجماعات المحلية.
- محاولة التعريف بالجماعات المحلية و بيان مدى استقلاليتها في الجزائر.
- توضيح مدى الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية في الجزائر في ظل الوصاية الممارسة عليها.
- حدود الدراسة:
- الحدود الزمانية: اقتصرت هذه الدراسة على الفترة الممتدة من 2015 إلى 2019
- الحدود المكانية: سلطت هذه الدراسة الضوء على الجماعات المحلية في الجزائر.
- إشكالية الدراسة:
- إلى أي مدى تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية في الجزائر في ظل الرقابة الممارسة عليها ؟

و يتفرع هذا السؤال إلى إشكاليات الفرعية التالية:

- التساؤلات الفرعية:
- ما مفهوم الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية؟
- ما المقصود بالوصاية على الجماعات المحلية ؟

- كيف يمكن التمييز بين الوصاية و غيرها من الأنظمة المشابهة لها ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية فإننا سنتناول بالبحث، المقصود بالاستقلالية الإدارية و كذا بالرقابة الوصاية وتمييزها عن السلطة الرئاسية، ومظاهر هذه الرقابة أو الوصاية ضمن إطار مفاهيمي ، كما سنتطرق إلى مجال و وسائل الرقابة الوصاية على الهيئات المحلية ،ونأخذ البلدية كنموذج في ظل قانون البلدية الحالي : قانون 10-11 المؤرخ 3 جويلية 2011.

فرضية الدراسة:

تقدم هذه الدراسة فرضية رئيسية تتفرع إلى فرضيات فرعية

الفرضية الرئيسية

تتمتع الجماعات المحلية في الجزائر باستقلالية وظيفية معبر عنها في قانون البلدية (11/10) و قانون الولاية (12/07)

الفرضيات الفرعية

- الفرضية الأولى: تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية الإدارية في التسيير الذاتي.
- الفرضية الثانية: الوصاية على الجماعات المحلية تمارسها مؤسسات رقابية تعرف باللامركزية.
- الفرضية الثالثة: يمكن التمييز بين الاستقلالية و الوصاية في الجماعات المحلية من خلال قانون البلدية و الولاية الذين يحددان مهام كل منهما.
- الفرضية الرابعة: في ظل الوصاية المفروضة على الجماعات المحلية، يتعرقل أداء المجالس المحلية، الأمر الذي ينعكس سلبا على التنمية المحلية من خلال التأخر المسجل في التنمية المحلية مع التدمير البليغ في أوساط المواطنين.

أدبيات الدراسة:

يمكن الإشارة إلى بعض الدراسات السابقة حول موضوع البحث:

*رسالة ماجستير للباحثة ابتسام عميور بعنوان " نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قسنطينة 1 للسنة الجامعية 2012 - 2013 ، وقد تطرقت إلى دراسة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية وأثرها على استقلاليتها، وتوصلت الباحثة من خلالها إلى ضرورة التخفيف من صرامة الوصاية الإدارية وتحويلها إلى رقابة مشروعية ومعقولة تتلاءم مع منطق وفلسفة اللامركزية وهو ذات الأمر الذي حاولنا الكشف والتحري عنه من خلال هذه الدراسة.

*رسالة ماجستير للباحث بن ناصر أبو الطيب بعنوان " الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية"، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، للسنة الجامعية 2010 - 2011 وقد تضمنت دراسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية بشكل موسع، وتوصل الباحث من خلالها إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة إعاقه تقدم التنمية المحلية. *أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص القانون، للباحثة برازة وهيبة، بعنوان "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري" كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو تاريخ المناقشة 11-10-2017 توصلت فيه الباحثة إلى أن الجزائر تبنت التنظيم الإداري اللامركزي منذ الاستقلال غير ان المشرع الجزائري لم يكن حاسما في مسألة استقلالية الجماعات المحلية وذلك بتكريسه لبعض العراقيل التي أدت الى تبعية هذه الأخيرة إداريا و ماليا للسلطة المركزية .

*مذكرة ماستر للباحثة جلولي سومية بعنوان " الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية" كلية الحقوق و العلوم السياسية تخصص القانون الإداري جامعة محمد خيضر بسكرة تاريخ المناقشة 15/06/2019 و خلصت الدراسة إلى ان النهوض بالتنمية المحلية الشاملة لا يمكن أن يتجسد إلا في ظل استقلالية إدارية حقيقية للمجالس المحلية المنتخبة، والتي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية، إلا أن واقع الحال يشير إلى أن الاستقلالية الممنوحة للمجالس المحلية نسبية، نظرا لخضوع الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية وهذا بمناسبة أدائها مهامها، حيث نجد أن المشرع الجزائري لازال إلى يومنا هذا يكرس نظام الوصاية الإدارية المشددة،و الذي يعد محل هذه الدراسة و ذلك من خلال التطرق إلى آليات الرقابة الوصائية التي تمارس على أعضاء المجالس المحلية وعلى أعمالهم القانونية.

مناهج و مقتربات الدراسة:

المنهج الوصفي تحليلي

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة نظرية الوصاية الإدارية وأساليبها، وكذا وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية و الواردة ضمن نصوص قانوني البلدية والولاية الحاليين، وتحليلها باستقراء النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة عن هذه الرقابة، كما أننا اعتمدنا على المقارنة بين بعض النصوص ذات الطابع القانوني في المجالات التي استدعت ذلك بالخصوص في تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة و هذا قصد الإلمام بكل الجوانب من جهة، و من جهة أخرى لغرض توضيح الفوارق و فك اللبس عنها.

الاقتربات المتبعة:

الاقتراب البنائي الوظيفي

صعوبات الدراسة:

لا يخلو أي بحث علمي من صعوبات و معوقات، حيث صادفتني بعض الصعوبات منها:

- تعذر الوصول إلى المراجع لدى مكتبات الجامعات بسبب الحجر الصحي.
- قلة المراجع و المؤلفات في هذا المجال.
- قلة الأطروحات، الرسائل و المذكرات التي تهتم بهذا الموضوع في الجامعة الجزائرية بالأخص جامعة خميس مليانة.
- تعذر إجراء أية مقابلات مع أهل الاختصاص بسبب الجائحة التي مرت بها الجزائر.
- تحفظ موظفي الإدارة المحلية و على رؤسهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية عن إمدادنا بأية معلومات، بسبب الحساسية التي يكتسبها الموضوع حسبهم.

هندسة الدراسة: قصد الإجابة عن الإشكالية و الأسئلة المطروحة، تم تقسيم البحث إلى فصلين

- الفصل الأول: جاء تحت عنوان الإطار المعرفي و النظري للدراسة و ينقسم الى مبحثين اثنين، الأول يضم ثلاثة مطالب تتناول الإطار المعرفي للجماعات المحلية و أهم مفاهيمها من خلال التعرف على الولاية بشكل معمق مع تبيان هياكلها و كل ما يتعلق بها و بعدها تعريف البلدية و كذلك تم في التعريف توضيح كل ما يتعلق بالبلدية و هياكلها، اما المبحث الثاني و يخص مفهوم الوصاية في الجماعات المحلية فيحوي ثلاثة مطالب أيضا، يعالج بذلك مفهوم الوصاية في الجماعات المحلية يليه الأهمية و الأهداف ضمن المطلب الثاني ثم يليه تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة كل هذا ضمن المطلب الثالث.

- الفصل الثاني: فيتطرق إلى مظاهر الوصاية و الاستقلالية في الجماعات المحلية بالجزائر و عاجلنا من خلاله الفكرة في مبحثين، المبحث الأول يصف مظاهر الوصاية في الجماعات المحلية من خلال ثلاثة مطالب يأتي فيها شرح مظاهر وصاية الولاية على الدائرة، ثم مظاهر وصاية الدائرة على البلدية، ثم وصاية المركزية على الجماعات المحلية، يليه مبحث ثاني عاجلنا فيه نطاق استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر في ثلاثة مطالب، تضم مظاهر استقلالية البلدية ثم مظاهر استقلالية الولاية و أخيرا مظاهر استقلالية اللامركزية الإدارية في الجزائر .

الفصل الأول

الإطار المعرفي و النظري للدراسة

ترتبط الجماعات المحلية باعتبارها وحدة إدارية لامركزية بالحكومة الممثلة في المركزية الإدارية، بشكل متفاوت فيقترب من الاستقلالية أحيانا و أحيانا أخرى بالتبعية، بحيث يتذبذب المؤشر بين الاستقلالية و الوصاية و "تعتبر الجزائر كغيرها من الدول التي شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال والذي كان له الأثر الكبير على الإدارة المحلية في مختلف الميادين، بالتالي فان تنظيم الدول يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم (ولاية، بلدية)، وذلك في كون أن أسلوب النظام المركزي مجرد وسيلة فنية و قانونية لتوزيع السلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية"¹

و يقصد بالجماعات المحلية مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي، و التي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي، إذ تعتبر اللامركزية الأسلوب الذي تنتهجه الإدارة لتسيير شؤونها في مختلف الدول، حيث يتم تنصيب هيئات محلية للتكفل بمسائل تخص منطقة محددة فقط دون أخرى، هذه الهيئات تشكل تابعا و مكملا لدور الحكومة المركزية فيها، إذ تعتبر الجماعات المحلية الصيغة الواضحة و الشاملة لتطبيق نظام اللامركزية.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية، فتلجأ إلى المركزية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفريغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

إن الجماعات المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدولة، إذ أنها تعتبر تابعة لها بالرغم من وجود ما يعرف باللامركزية الإقليمية، والتي تقوم أساسا لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي - كالولاية والبلدية - أي بما معناه منح أو الاعتراف بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) لتقسيم إقليمي مع ما يتبع ذلك من حق امتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، وكذلك بميزانية مستقلة، وبممارسة امتيازات السلطة العامة.

¹محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، مذكرة. مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، و رقلة، 2011، ص3

المبحث الأول: الإطار المعرفي للجماعات المحلية

سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى إرساء قواعد اللامركزية، حيث أنشأت الجماعات المحلية و المتمثلة في كل من الولاية و البلدية من أجل القيام بتسيير المرافق و الأملاك العمومية وكذلك السهر على توفير الأمن للمواطنين و توفير الحاجات الضرورية له¹

فتعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة، فهي تابعة لها و مرتبطة بها بالرغم من كونها وجه من أوجه اللامركزية الإدارية، حيث تعمل وفقا للإمكانيات المتاحة لها لمباشرة اختصاصاتها محليا، و تعتبر الجزائر كغيرها من الدول التي شهدت تحولا كبيرا في نظامها السياسي منذ الاستقلال والذي كان له الأثر الكبير على الإدارة المحلية في مختلف الميادين، بالتالي فان تنظيم الدول يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم (ولاية، بلدية)، وذلك في كون أن أسلوب النظام المركزي مجرد وسيلة فنية و قانونية لتوزيع السلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية

الجماعات المحلية -البلدية و الولاية- تابعين في إطار أحكام المادتين 15 و 16 من الدستور و معرفة بالقوانين 90 _ 08 و 90_09 المؤرخين في 07 ابريل 1990 بحيث هما الوسيلتان للتنظيم المحلي و مشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس الشعبية المحلية المنتخبة²

فالجماعة المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية تظم مجموعة سكانية معينة و تنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب و لهذه الاعتبارات تعددت تسمياتها، فسميت بلامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه و سميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية و لان نشاطها محلي و ليس وطني سميت بالجماعات المحلية للدلالة على نفس الفكرة و سميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان.

و تتجسد الجماعات المحلية في الجزائر من خلال البلدية و الولاية.

¹ عبد القادر لمير، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014، ص4

² العمري بوحيط، البلدية اصلاحات مهام و اساليب سنة 1997.

المطلب الثاني: تعريف الولاية

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. تنشأ الولاية بقانون، إذن فالولاية ذات شخصية معنوية وتتمتع باستقلال مالي¹ ولكي تقوم بمهامها فهناك هيئات للولاية تتمثل في:

_المجلس الشعبي الولائي.

_الوالي.

أولاً : المجلس الشعبي الولائي

1- تعريف المجلس الشعبي الولائي :

هو هيئة المداولة في الولاية وينتخب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، حيث تجرى الانتخابات في ظرف الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية غير أنّ هذه العهدة 96 من - 93- النيابية الجارية تمتد تلقائياً في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المادة 90 الدستور². ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورة استثنائية بطلب من الوالي. ويحضر الوالي اجتماعات المجلس الشعبي الولائي ويتناول الكلمة بطلب منه أو بطلب من أعضاء المجلس ويعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة، ويتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين و التنظيمات, يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه، لجانا دائمة وهي:

- لجنة الاقتصاد والمالية .
- لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز .
- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 1988، ص50

² أنظر المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مرجع سابق

كما يمكن أن يشكل لجانا مؤقتة لدراسة مسائل تهم الولاية و بإمكان أية لجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة. وينتخب المجلس الشعبي الولايتي رئيسا من بين أعضائه للفترة الانتخابية بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة¹ وتقدم اللجنة نتيجة التحقيق للمجلس الشعبي الولايتي، ويخطر رئيس المجلس الشعبي الولايتي الوالي ووزير الداخلية بذلك. تلزم كل السلطات المحلية بمساعدة اللجنة لتحقيق غرضها المطلوب .

ثانياً- اختصاصات المجلس الشعبي الولايتي:

بالرجوع إلى أحكام القانون 90 _ 09 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالولاية الذي ينص في مواده على اختصاصات المجلس الشعبي الولايتي² و التي تتمثل في:

- _ أنه يمثل هيئة المداولة في الولاية.
- _ يعد المجلس الشعبي الولايتي نظامه الداخلي ويصادق عليه .
- _ يعقد المجلس الشعبي الولايتي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر يوما، على الأكثر، يمكن تمديدتها عند الاقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز سبعة أيام أو بطلب من الوالي .
- _ تنعقد هذه الدورات خلال أشهر: مارس، يونيو سبتمبر و ديسمبر .
- _ يجب أن تجرى وتحرر مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولايتي باللّغة العربية .
- _ يمكن للمجلس الشعبي الولايتي أن يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي يرسل الرئيس إستدعاءات لإجتماعات المجلس الشعبي الولايتي، ويشعر الوالي بذلك، و تدون في سجل المداورات الخاص بالولاية .
- _ ترسل هذه الإستدعاءات المرفقة بجدول الأعمال كتابيا إلى محل إقامة أعضاء المجلس الشعبي الولايتي قبل عشرة أيام كاملة من تاريخ الإجتماع.³

¹ مرشد الجماعات المحلية - التشريع و التنظيم - الولاية، الجزء الأول، وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و البيئة، ص13

² أنظر المواد من 09 الى 35 من القانون رقم-90-09، مرجع سابق

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 119

- يمكن تقليص هذا الأجل إلى خمسة أيام في حالة عقد دورة استثنائية وكذا تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال دون أن يقل عن يوم كامل.¹
- يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات وفور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي يعلّق جدول أعمال الإجتماع بمدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإشهار المخصصة لإعلام الجمهور .
- لا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد اجتماعاته إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين، وإذا لم يعقد اجتماعه لعدم اكتمال النصاب القانوني بعد إستدعائين متتابعين يفصل بينهما ثلاثة أيام على الأقل فإن مداولات المجلس المتخذة بعد الاستدعاء الثالث تصبح صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين .
- يمكن لعضو المجلس الشعبي الولائي الذي يحصل له مانع من حضور اجتماع أن يوكل كتابيا أحد زملائه الذي يختاره للتصويت باسمه .
- لا يجوز لعضو واحد أن يحمل في المجلس أكثر من وكالة واحدة لا تصح الوكالة لأكثر من جلسة واحدة .
- تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علانية .
- ويمكن للمجلس أن يقرر الاجتماع في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:
- أ - دراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين .
- ب- المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام العمومي .
- يحضر الولائي اجتماعات المجلس الشعبي الولائي ويتناول الكلمة بناء على طلبه، أو بطلب من أعضاء المجلس .
- يتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه .
- يعلن مستخلص عن مداولة المجلس الشعبي الولائي خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور، في مقر الولاية مع مراعاة الأحكام التشريعية

¹ أنظر المادّة 14 من القانون رقم- 90-09، مرجع سابق

والتنظيمية المتعلقة بسرية الإعلام، يحق لكل شخص أن يطلع في عين المكان على محاضر مداوات المجلس الشعبي الولائي وأن يأخذ نسخة منها على نفقته.

ثالثاً: الوالي

وهو ممثل الدولة مندوب الحكومة على مستوى الولاية، فهو ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من آل وزير من وزراء الحكومة، الوالي و بصفته هيئة تنفيذية بالولاية، ينفذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الولائي و يقدم عند كل دورة عادية للمجلس تقريراً حول آلية المداوات.¹

— يسهر على ممارسة مهامه في حدود اختصاصه على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القانون .

— الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العامة .

— يسهر الوالي على إقامة و حسن تسيير مصالح الولاية و مؤسساتها العمومية و يتولى أعمالها و مراقبتها طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما .

— يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه مادامت الحالات التي يكون فيها طرفاً نزاع الدولة و الجماعات المحلية .

— يعد الوالي المستوى التقني مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، و هو الأمر بالصرف .

—توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها .

— يجب على الوالي أن يقيم في عاصمة الولاية .

أجهزة الولاية و هيكلها

أ - الديوان:

هو هيئة تحت إشراف الوالي مباشرة، و تحت رئيس الديوان الذي يساعد الوالي في ممارسة و تنفيذ مهامه بالولاية و في هذا الإطار مكلف بما يلي:

¹ -SERIAK Lahcène, guide du citoyen (wilaya- daïra – commune), ENAG editions, algerie, 1997, p 08.

- العلاقات الخارجية و البروتوكولات .
- العلاقات مع أجهزة الإعلام و الصحافة .
- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة
- رئيس الديوان و في حدود صلاحياته يتلقى توجيهات من الوالي .

و ينبثق عن الديوان كل من:

أ1- الخلايا:

- خلية الإعلام والاتصال .
 - خلية المشاريع الكبرى .
 - خلية التنمية البشرية .
 - خلية التنمية الريفية .
 - خلية التضامن والتشغيل .
 - خلية البيئة ونوعية الحياة .
 - خلية السكن والإطار المعيشي .
 - خلية التلخيص والاستشراف .
 - خلية النشاط الاقتصادي .
- هي ملحقة بالديوان مكلفة بالعلاقات مع الصحافة و أجهزة الإعلام على مستوى الولاية .

أ 2 - مكتب الوسيط الإداري:

ملحق بالديوان و هو بمثابة الوسيط بين المواطن و الديوان، فتقتصر مهامه على الوساطة بين المواطن و الديوان.

أ 3 مكتب التنظيم:

ملحق بالديوان و هو مكلف بنشاط مصلحة الاتصال و الأرقام، و يساهم في التنظيم على مستوى الولاية .

ب - الأمانة العامة:

هي تحت إشراف الوالي، ويمكن تنظيم هيكلها في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو ثلاث مصالح،

تضم كل واحدة منها ثلاثة مكاتب على الأكثر وحسب المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215

: تتمثل مهمة الأمين العام فيما يلي :

- السهر على ضمان استمرارية العمل الإداري .
- متابعة عمل مصالح الدولة الموجودة على مستوى الولاية .
- تنسيق أعمال المديرين في الولاية .
- تنشيط الهياكل المكلفة بالتوثيق و الأرشيف و التركيب و التنسيق بين مصالحها .
- متابعة عمل أجهزة الولاية و هيكلها مع تنشيط الهياكل المكلفة بالبريد و مراقبتها و على هذا الأساس ، فهو مكلف بالاجتماع عند الضرورة مع عضو أو عدة أعضاء من مجلس الولاية لدراسة المسائل الخاصة و التي تدخل في إطار تنفيذ برامج مجلس الولاية مع إعلام الوالي بسير الأشغال .

- تنشيط مجموع برامج التجهيز و الاستثمار في الولاية و يسهر على تنفيذها، كذلك متابعة مداورات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية .
- و تتكون الأمانة العامة من ثلاث مكاتب¹ و هي:

¹ أنظر المرسوم التنفيذي رقم 90-285، مرجع سابق

ب1: مصلحة التلخيص

هي مصلحة تشرف على التنمية المحلية على مستوى الولاية إبتداء من فكرة المشروع إلى غاية التجسيد الفعلي من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية و دقيقة للمشروع في كل سنة ترسم الولاية برنامج عمل ، تضع فيه الاحتياجات الولاية التنموية و في جميع القطاعات بدون استثناء و لها الحق في اقتراح تنمية لقطاعاتها سواء كان ذلك ضمن المخططات القطاعية للتنمية "P. S. D" او المخططات التنموية البلدية "P. C. D". تقوم بمتابعة دوريا و ذلك بعد تسجيل لمشروع ما، لفائدة قطاع ما أو بلدية ما، و لا تكون المتابعة الدورية إلا بعد استيفاء المراحل التالية:

- اقتراح للمشروع (تحضير البطاقة التقنية، المبلغ التقديري)
- عند قبول تسجيل المشروع تتم المرحلة الثانية و هي دراسة المشروع .
- الانطلاق في إنجاز المشروع و الذي بدوره يمر بعد مراحل تحضيرية و متابعة المشروع بدقة .
- و مصلحة التلخيص بدورها تتكون من ثلاثة مكاتب و هي:
- **مكتب الصفقات العمومية و يقوم بتحضير و متابعة أعمال لجنة السوق العمومية للولاية، و يقدم تقارير للأمانة .**
- **مكتب التلخيص و يقوم هذا المكتب بمتابعة قرارات الحكومة المتعلقة بالولاية و ضمان تنظيم و متابعة أعمال اللجان التابعة لسلطة الوالي أو الأمين العام للولاية عبر مديريات الحكومة .**
- يقوم بالجمع و التحليل لغرض التنسيق بين البرامج و النشاطات السنوية للمديريات الولائية و تنظيم سير المعلومات .
- جمع التقارير و حصائل النشاطات السنوية و تحليلها و تلخيصها .

- مكتب التنظيم :

يقوم بدراسة و تقديم اقتراحات من أجل التسيير الأفضل للمديريات و تسهيل الطرق لتحسين شروط و طرق العمل .

ب 2 : مصلحة التوثيق

تتكون هذه المصلحة من مكتب التوثيق و بنك المعلومات و هو المكتب الذي يهتم بجمع و نشر و استغلال كل وثيقة إدارية نشرية و التي بإمكانها أن تقدم منفعة إلى المديريات التنفيذية الولائية .

-تكوين و تسيير القاعدة الوثائقية للولاية .

-تحضير و إنجاز و نشر المجالات الاجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية حول الولاية و

العمل على إنجاز دلائل إحصائية و تحليلها .

-تكوين بنك المعطيات و العمل على تحيينه الدائم .

ب3: مصلحة الأرشيف و المحفوظات: تتكون هذه المصلحة من مكتبين:

- مكتب الإعلام و المساعدة :

يقوم ببث و نشر القواعد المطبقة في الموارد المعالجة و حفظ و سير الأرشيف و مساعدة مديريات الولاية حول الوثائق الخاصة بهم .

- مكتب الحفظ:

يقوم بحفظ العقود، الملصقات، الوثائق، و المنشورات الرسمية من طرف مديريات الولاية .

3- مديرية الإدارة المحلية:

تتكون مديرية الإدارة المحلية من ثلاثة مكاتب¹ هي :

أ-مصلحة الميزانية و الممتلكات:

و هي كل ما يتعلق بالنفقات التابعة لهذه المصلحة و هي بدورها تنقسم إلى ثلاثة مكاتب هي :

¹أنظر المرسوم التنفيذي رقم 94-217، المؤرخ في 23/07/1994. الذي يحدد قواعد تنظيم و سير مصالح التنظيم و الشؤون العامة و الإدارة . المحلية، ج ر عدد 48 الصادرة في 23/07/1994

أ-1- مكتب ميزانية الدولة :

يقوم بتحضير ميزانية الولاية و تقسيمها على القطاعات المعنية به، وتكون هذه الميزانية مخصصة من وزارة الداخلية و الجماعات المحلية سنويا تقوم بتوزيعها على مختلف ولايات الجزائر التي تقوم بدورها بتوزيعها على قطاعات معينة مثلا :على شكل أجور للموظفين، نفقات خاصة بتسيير الولاية :عتاد ، خدمات اجتماعية، ترميم مباني الدولة . . الخ .

أ-2- مكتب ميزانية الولاية :

و تتمثل في ميزانية خاصة بالولاية، مثلا :شراء ألبسة لحراس الأمن الولاية، نفقات متعلقة بتسيير الولاية، أجور تابعة لميزانية الولاية بالنسبة للموظفين الغير مرسمين، بناء طرق و قاعات العلاج . . . الخ . و هي التي تخص جميع ممتلكات الولاية، و تتكلف بالميزانية الخاصة بالولاية و دوائرها و بلدياتها فيما يتعلق بصيانة المباني الخاصة بالإطارات في الولاية، حظيرة السيارات . . . الخ .

أ - 3 : مصلحة المستخدمين في الولاية:

تتكلف بتوظيف المستخدمين التابعين للولاية و الدوائر و الموظفين التابعين لوزارة الداخلية على المستوى المحلي :تتكون بدورها من مكاتبين:

أ-3-1- مكتب تكوين و تسيير موظفي الولاية:

و هو المكلف بالتوظيف ابتداء من الإعلان عن التوظيف، و متابعة المسابقات الخاصة بالتوظيف، و تقديمها للتأشيرة، بالإضافة إلى التوظيف في الولاية تقوم هذه المصلحة على متابعتهم عن طريق التكوين و الترقية في الدرجة و في الرتبة، و هذا يتم عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء

أ-3-2- مكتب تكوين و تسيير موظفي البلديات -

تقوم الولاية بواسطة هذا المكتب بسلطة الوصاية و الرقابة عن طريق توجيهات و تعليمات، توجه لمسيري الموظفين على مستوى البلديات، و كذلك تبلغ لهم كل النصوص و التعليمات الخاصة بتسيير الموارد البشرية .

4- مصلحة التنشيط المحلي:

تقوم الولاية نفسها بمتابعة حركة البلديات، أي الإشراف على الدوائر و البلديات التابعة للولاية و الإشراف على مستواها عن طريق مراقبة مصالحها و أموالها، ودراسة الميزانية و مراقبتها إلى غاية تنفيذها، أي كل أملاك البلديات تسير من طرف المصلحة من حيث الجانب المالي و جانب الأملاك العقارية، المنقولة.

-بالإضافة إلى مراقبة و متابعة الصفقات التابعة للولاية التي تهتم بالقطاعات الداخلية و الجماعات المحلية و الاتفاقيات المبرمة من طرف البلديات مثلا : الإنجاز و التوريد، وتتكون المصلح بدورها من مكتبين:

أ-مكتب ميزانية و ممتلكات البلديات :

و هي خاصة بكل ما يتعلق بالميزانية و الممتلكات العقارية و المنقولة للبلدية .

ب-مكتب الصفقات و البرامج: و ينقسم إلى قسمين:

-صفقات تابعة للولاية (أي مسجلة في قطاع الداخلية أو ميزانية الولاية).

-مراقبة الصفقات التي تبرمها الولاية في جميع النشاطات إذا كانت مطابقة للقوانين المعمول بها .

5- مديرية التنظيم و الشؤون العامة:

تم إنشاء مديرية التنظيم و الشؤون العامة وفق الهيكل و الصلاحيات الموجودة حاليا بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 95 - 265 المؤرخ في 06 سبتمبر¹ 1995 المحدد لقواعد تنظيم و سير مصالح الشؤون العامة والإدارة المحلية و هي المسؤولة على:

-ضمان تنفيذ و تطبيق القواعد القانونية العامة (نصوص قانونية و تنظيمية).

-ضمان المراقبة على شرعية التدابير التنظيمية المعتمدة محليا (مداولات المجلس الشعبي الولائي و المجالس الشعبية البلدية) .

¹ انظر المرسوم التنفيذي رقم 95-265، المؤرخ في 06/09/1995، يحدد قواعد تنظيم و سير مصالح الشؤون العامة و الإدارة المحلية، جريدة رسمية رقم 48

-ضمان تقديم التقارير ودراسة الأعمال الإدارية للولاية و البلديات التابعة لها .
 -التكفل بمتابعة الإجراءات الخاصة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة و وضعها تحت تصرف الدولة قصد إنجاز مشاريع اقتصادية و اجتماعية و تربوية و رياضية في إطار مختلف برامج التنمية المحلية و كذلك برامج التنمية القطاعية .
 و تتكون هذه المديرية من ثلاث مصالح هي :
أ-مصلحة التنظيم العام:

-مكتب المؤسسات المصنفة:

يتكفل بملفات إنشاء المؤسسات المصنفة مثل المقاهي و المخازن و الحمامات و المرشّات و كذلك المؤسسات المصنفة من درجة أعلى مثل تربية الحيوانات و الدواجن، حيث تخضع هذه المؤسسات إلى تقديم ملفات لتمكين أصحابها من ممارسة نشاطاتهم وفقا لما ينص عليه التنظيم الخاص بهذه المؤسسات المصنفة

- مكتب الانتخابات و الجمعيات

يتكفل هذا المكتب بتنظيم مختلف الانتخابات على مستوى الولاية من انتخاب أعضاء البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) وكذلك الانتخابات المحلية للمجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي كما يتكفل بتسيير المنتخبين لكل هذه المجالس خلال العهدة التي يقومون بها و هذا بمتابعة ملفاتهم الإدارية و آل ما تتضمنه من عقوبات إدارية مسلطة على المنتخبين لاسيما أعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء المجالس الشعبية البلدية .

كما أن هذا المكتب يتكفل بسير جمعيات المجتمع المدني و الجمعيات الدينية و الخيرية و الثقافية المعتمدة و يتابع نشاطاتها و يتكفل كذلك بتجديدها دوريا .

يتكفل بملفات ترقيم السيارات و إنجاز البطاقات الرمادية للسيارات و المركبات كما يقوم بإنجاز بطاقات المراقبة للسيارات التي تباع من الولاية إلى ولايات أخرى كما يقوم بإنجاز البطاقات الرمادية بعد حصوله على شهادات التأكيد من الولايات التي قدمت منها السيارات المباعة إلى الولاية مقرر سكن المشتري .

ب -مصلحة تنقل الأشخاص:

هي مصلحة تتكفل بتسيير الحالة المدنية و الخدمة الوطنية و الأجانب و تنقل المواطنين و تتكون من ثلاثة مكاتب و هي كالتالي:

-مكتب الحالة المدنية و الخدمة الوطنية:

يتكفل بتسيير الحالة المدنية للبلديات و متابعتها و هذا بتلقيه للإحصائيات الخاصة بالبلديات لكل ثلاثة أشهر (عقود الميلاد ، عقود الزواج ، شهادات الوفاة) و يقوم بإرسالها دوريا لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية كما يقوم بجلب و تائق الحالة المدنية و هي 28 مطبوعة تضاف إليها مطبوعة شهادة الميلاد رقم 12خ التي توزعها على البلديات حسب الطلبات المقدمة و الاحتياجات لكل بلدية من هذه الوثائق، بالإضافة إلى ذلك يقوم هذا المكتب بتنظيم عملية تسجيل شباب الخدمة الوطنية، حيث يقوم بإحصاء الدفعات خلال شهري جانفي و فيفري من كل سنة و يضبط القوائم الاسمية في سندات ورقية و سند قرص مضغوط و تحويلها إلى مكتب الخدمة الوطنية بالناحية العسكرية الأولى في شهر مارس من كل سنة .

-مكتب تنقل المواطنين:

هو مكتب يتكفل بوثائق الهوية و السفر لفائدة المواطنين من جوازات السفر و بطاقات التعريف الوطنية، حيث يقوم بصفة مستمرة منتظمة بمتابعة إحصائيات الوزارة الداخلية و الجماعات المحلية، كما يقوم بجلب حصص الولاية من جوازات السفر و بطاقات التعريف الوطنية من المطبعة الرسمية بالجزائر و توزيعها على الدوائر حسب الاحتياجات و الطلبات المقدمة بصفة منتظمة من هذه الوثائق و كذلك المطبوعات البيومترية التي رافقت هذه الوثائق عند انطلاق عملية إنجاز بطاقات التعريف الوطنية و جوازات السفر البيومترية .

كما يقوم دورياً بجلب حصة الولاية من شهادة الميلاد رقم 12 خ و التي تستعمل في ملفات جوازات السفر و بطاقات التعريف الوطنية، غير أن هذه الوثيقة (شهادة ميلاد 12 خ) أصبحت تستعمل فقط في ملفات جوازات السفر، أما بطاقات التعريف الوطنية تستعمل فيها شهادة ميلاد رقم 12 الأصلية و هذا تسهيلاً على المواطنين للحصول على وثائقهم في فترة وجيزة .

كما أن هذا المكتب يتكفل كذلك بملف التسجيل للحج و تستقبل ملفات الناجحين في القرعة في كافة بلديات الولاية ، و يقوم بملء دفاتر الحج لكل موسم و إرسالها لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية للحصول على التأشيرات اللازمة من سفارة المملكة العربية السعودية قصد أداء مناسك الحج بالإضافة إلى ذلك يقوم المكتب بتسيير ملفات المرضى عقلياً بحيث تستقبل ملفاتهم من البلديات عبر الدوائر و يقوم بتحضير القرار الولائي لكل مريض استوفى الشروط لاسيما شهادة طبية تكون صادرة عن طبيب أخصائي و تكون مدة المكوث بمستشفى الأمراض العقلية 22 يوماً .

- مكتب تنقل الأجانب:

يقوم هذا المكتب بالتكفل بالأجانب عند تنقلهم و إقامتهم و كذا ممارستهم لمختلف النشاطات الإستثمارية و التجارية حيث يتكفل بالتنسيق مع مصالح أمن الولاية بإنجاز بطاقات الإقامة للأجانب .

و تكون بطاقات الإقامة مدتها سنتين فقط ، أو مدتها 10 سنوات لمن كانت له إقامة أكثر من: 07 سنوات ، وفقاً لأحكام القانون : 08-11 المؤرخ في 15 جوان¹ 2008، المتضمن إقامة و تنقل الأجانب.

بالإضافة إلى ذلك يقوم هذا المكتب بإنجاز وصلات خاصة ببطاقات التاجر الأجنبي ، كما يتابع حركة تنقل الأجانب و هذا بالتنسيق مع مصالح الأمن .

¹ القانون رقم 08-11 المؤرخ في 15 جوان 2008 ، يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر و إقامتهم بها و تنقلهم فيها، ج ر رقم 36 المؤرخة في 2008/08/02، ص 04 الى 10

علاوة عن هذه المهام فإن هذا المكتب يتكفل أيضا بعملية الزواج المختلط بين جزائري بأجنبية أو العكس، فبالنسبة للجزائرية التي تتزوج من شخص أجنبي غير مسلم توجب عليهم إثبات الديانة عن طريق إجراءات مديرية الشؤون الدينية و الأوقاف للولاية ، وبعد ذلك القيام بإجراءات أخرى على مستوى الولاية و مصالح الأمن، وبعد الإنتهاء من ذلك يتقدم المعنيان بملف إداري يخص طلب زواج مختلط وتقوم المصالح الولائية باستقبال الملف و إرساله للتحقيق، و على ضوء النتيجة الإيجابية للتحقيق تقوم المصلحة بإصدار ترخيص الزواج الأجنبي يتم إمضاؤه من طرف الوالي و يرسل إلى البلدية مكان إقامة الزوج أو الزوجة الجزائريين لإتمام مراسيم الزواج بالحضور الإجمالي للزوجين .

ج- مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات:

تتكفل هذه المصلحة بالشؤون القانونية و المنازعات للولاية و المديرية و المجلس الولائي(المجلس التنفيذي سابقا)، حيث تقوم بمراقبة مشاريع القرارات الولائية و القرارات التي تقدمها مديريات المجلس الولائي و يتم إمضاؤها من طرف الوالي أو الكاتب العام للولاية كون أن هذا الأخير له سلطة التفويض، و تتكون هذه المصلحة من ثلاثة مكاتب وهي كالتالي:

-مكتب نزاع الملكية و المنازعات

و يتكفل بالإجراءات الخاصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، فيقوم بجميع الإجراءات الخاصة بهذه العملية مع مديريات المجلس الولائي التي يتبعها المشروع كالطرق و الري و الفلاحة و في مجالات أخرى كالصحة و التجارة و أملاك الدولة و غيرها كما أن هذا المكتب من صلاحياته دراسة و متابعة المنازعات التي تكون بين الولاية و المواطنين التي لهم مصلحة بينهم و بين مديريات المجلس الولائي المعنية بتلك العملية لاسيما ما تعلق منها بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، حيث أن هذه المنازعات تصل أحيانا إلى القضاء في حالة رفض المواطنين الذين انتزعت منهم الأراضي للفائدة العامة لاسيما فيما يخص منحه التفويض التي يكثر فيها الطعن لدى العدالة كون أن تقوم مصالح أملاك الدولة لم يرضيهم مما يجعلهم يلجئون إلى العدالة لإعادة النظر في التقويم المالي.

- مكتب العقود الإدارية و المداولات الولائية :

يتكفل هذا المكتب بمتابعة العقود الإدارية المتمثلة في القرارات التي يصدرها الوالي لفائدة الولاية و كل مديريات المجلس الولائي و هذا لأجل تنفيذها كما يتابع المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي و التي يتم تجسيدها بواسطة قرارات ولائية تتعلق بكافة النشاطات التنموية في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و غيرها من المجالات الأخرى المتعلقة بفائدة المصلحة العامة .

-مكتب العقود الإدارية و المداولات البلدية

يتكفل هذا المكتب بمتابعة العقود الإدارية البلدية المتمثلة في القرارات التي تصدرها البلديات في جميع مجالات التنمية المحلية و كذلك مداولات البلديات و مدى تطبيقها و تجسيدها و تخص هذه المداولات التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و غيرها من المجالات الأخرى المتعلقة بالمصلحة العامة .

د - المفتشية العامة:

يعين موظفيها بمرسوم رئاسي حيث تتولى تحت سلطة الوالي مهمة عامة و دائمة لتقويم نشاط الأجهزة و الهياكل و المؤسسات . يسيّرهما مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة بنفس المرسوم، و حسب المادة السادسة من المرسوم رقم 99-240 السالف الذكر تتمثل مهامها فيما يلي :

-تقوم باستمرار بمتابعة عمل الهياكل و الأجهزة و المؤسسات قصد تقصي النقائص و اقتراح التصحيحات اللازمة .

-تسهر على الاحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما و المطبقين على مهام أعمال الهياكل و الأجهزة و المؤسسات .

-بناءً على طلب الوالي يؤهل للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام و أعمال الأجهزة و الهياكل و المؤسسات .

-تدخل المفتشية العامة في الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي و يجب أن تعد حصائل دورية عن أعمالها.
-ترفع إلى الوالي تقارير المفتشين التي يقررونها عقب إنهاء مهامهم و يرسل ملخص منها دوريا إلى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية .
- **رئس الدائرة:** يعتبر رئيس الدائرة من الإطارات السامية للدولة بحيث يعين بمرسوم رئاسي وفقا للمرسوم رقم 99-240 .السالف الذكر، و يتولّى المهام التي يفوضها له إليه الوالي المختص إقليميا.

ثانيا المجلس الولائي: و هو تحت إشراف الوالي و يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي¹ يقوم المجلس و في إطار القوانين و التنظيمات السارية المفعول بتفحص كل المسائل المعروض عليه من طرف الوالي أو أحد أعضائه حسب المادة 22 من المرسوم التنفيذي 99-240السالف الذكر.

- يجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، و إذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام كما أن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما يتطلب الوضع ذلك، و يكلف بما يلي:

-برمجة و تنشيط، ربط و تقويم و مراقبة عمل المصالح أو الأسلاك المهنية التي هي تحت إشرافه .

-إعداد و دراسة المشاريع و التقديرات الخاصة بتنمية القطاعات بالولاية و هذا بالتنسيق مع الهيكل المعنية .

-إعطاء آرائه حول المشاريع المسطرة على مستوى الولاية .

¹SERIAK Lahcène, op. cit, p08.

المطلب الثاني: مفهوم البلدية

1- تعريف البلدية

عرفت المادة الأولى من القانون البلدي رقم 11-10 المتعلق بالبلدية هذه الأخيرة كالتالي :

”البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون¹“

كما أشارت المادتين 2 و 3 منه إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها البلدية كاللامركزية والخضوع للقانون و المساهمة إلى جانب الدولة في التنمية في كافة المجالات و الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن و تحسينه، حيث أنها مسؤولة عن تلبية احتياجات المواطن الضرورية في مختلف الحياة اليومية.

تعد البلدية الإطار الإقليمي الذي يشارك فيه المواطن في تسيير شؤونه بواسطة الأشخاص الذين اختارهم عن طريق الانتخاب .الذي هو أساس النظام الديمقراطي الذي يستمد سلطته من الشعب .

2- مهام البلدية

تمارس البلدية مهامها في إطار النصوص القانونية و التنظيمية السارية معتمدة على وسيلة أساسية و هي مداولة المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية . كما يمكن للمجلس أن يستعين بلجان دائمة أو مؤقتة مشكلة من أعضائه في مجال اختصاصه .

بالنسبة لمهام البلدية يمكن تقسيمها إلى قسمين:

قسم خاص برئيس البلدية و قسم ثان خاص بالمجلس الشعبي البلدي .

القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 ص.ب تاريخ الاحد 03 يوليو 2011

الفرع الأول: مهام رئيس البلدية:

أولاً- باعتباره ممثلاً للبلدية:

له اختصاصات متعددة نصت عليها المواد من 77 إلى 84 من القانون البلدي¹ نذكر على سبيل المثال:

-تمثيل البلدية في التظاهرات الرسمية و المراسيم التشريفية و تمثيل البلدية في الحياة المدنية و الإدارية

-إعداد جدول أعمال المداولات و رئاستها .

-ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي الميزانية وهو الأمر بالصرف .

-إبرام عقود اقتناء الأملاك، الصفقات، الإيجارات . . الخ .

-المحافظة على أملاك البلدية .

-التقاضي باسم البلدية .

-يسهر على تنفيذ المداولات . . الخ

ثانياً- باعتباره ممثلاً للدولة:

أشارت إليها المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية .

يمكن على سبيل المثال المهام التالية:

-يمارس سلطة الضبط الإداري و هو بذلك يسهر على تطبيق القانون و احترامه .

-هو ضابط للحالة المدنية بمعناها الواسع حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة

المدنية إلا أنه يمكن أن يفوض إختصاصه لمندوبين بلديين أو موظفين .

-الحفاظ على السكنية و النظافة العمومية .

-السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال

الإسعاف .

-تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات عند الضرورة .

-هدم الجدران و العمارات الآيلة للسقوط .

-يسلم رخص البناء و التجزئة .

¹ أنظر المادتين 02 و 03 من نفس المرجع السابق.

- له صفة ضابط الشرطة القضائية و يعتمد في ذلك على سلك الشرطة البلدية .
- يسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة . . الخ
- هذا عرض مختصر عن مهام رئيس البلدية بصفته المزدوجة¹ .

الفرع الثاني :مهام المجلس الشعبي البلدي:

باعتباره ممثلا للبلدية:

- له اختصاصات متعددة نصت عليها المواد من 77 إلى 84 من القانون البلدي
- نذكر على سبيل المثال:
- تمثيل البلدية في التظاهرات الرسمية و المراسيم التشريفية و تمثيل البلدية في الحياة المدنية و الإدارية
- إعداد جدول أعمال المداولات و رئاستها .
- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي الميزانية وهو الأمر بالصرف .
- إبرام عقود اقتناء الأملاك، الصفقات، الإيجارات . . الخ .
- المحافظة على أملاك البلدية .
- التقاضي باسم البلدية .
- يسهر على تنفيذ المداولات . . الخ

ثانيا

باعتباره ممثلا للدولة:

- أشارت إليها المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية .)
- يمكن على سبيل المثال المهام التالية:
- يمارس سلطة الضبط الإداري و هو بذلك يسهر على تطبيق القانون و احترامه .

¹ علاء الدّين عشي، شرح قانون البلدية (القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية) دار الهدى الجزائر، 2011 ص 40-43

- هو ضابط للحالة المدنية بمعناها الواسع حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية إلا أنه
 - يمكن أن يفوض إختصاصه لمندوبين بلديين أو موظفين .
 - الحفاظ على السكنية و النظافة العمومية .
 - السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف .
 - تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات عند الضرورة .
 - هدم الجدران و العمارات الآيلة للسقوط .
 - يسلم رخص البناء و التجزئة .
 - له صفة ضابط الشرطة القضائية و يعتمد في ذلك على سلك الشرطة البلدية .
 - يسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة . . الخ
 - هذا عرض مختصر عن مهام رئيس البلدية بصفته المزدوجة .
- مهام المجلس الشعبي البلدي:**

مهام المجلس الشعبي البلدي متنوعة، و فقا للقوانين و التنظيمات السارية في هذا الشأن و تتمحور أساسا في :إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن لذلك يجب عليها أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء في الميادين المختلفة¹ و هي بذلك تقوم بما يلي:

أولا- في مجال التهيئة و التعمير:

- يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة و كذا المخططات التوجيهية القطاعية.
- إن العمليات المنجزة في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات البلدية .

¹أنظر علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص27-25

-تبدي البلدية الرأي المسبق فيما يخص إقامة مشاريع الاستثمار أو التجهيز في إقليمها لا سيما في إطار حماية الأراضي الفلاحية و التأثير على البيئة بالإضافة إلى حماية المساحات الخضراء .

-المبادرة بكل إجراء من شأنه بعث التنمية و تحفيزها .

-حماية التربة و الموارد المائية و السهر على الاستغلال الأفضل لهما .

-إبداء الرأي فيما يخص المشاريع التي قد تشكل أضرارا بالبيئة و الصحة العمومية على ترابها . حيث تنزود البلدية بوسائل التعمير و تسهر على احترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة و حماية التراث العمراني .

-مكافحة السكنات الهشة و الغير قانونية .

-مراقبة مطابقة عمليات البناء لبرامج التجهيز و السكن .

-المحافظة على الأملاك العقارية الثقافية و على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية .

-المحافظة على الوعاء العقاري و السهر على منح الأولوية للتجهيز و الاستثمار .

-تهيئة الهياكل و التجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لها .

و في مجال السكن فإن البلدية تساهم في ترفيته و توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية .

تختص البلدية كذلك بالتسميات و إعادة التسميات في الأماكن الآهلة بالسكان .

ثانيا

في مجال التربية، الأجهزة الرياضية، الاجتماعية، الثقافية و التسلية:

في هذا الشأن تقوم البلدية بما يلي:

-إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي و تسير المطاعم المدرسية و تضمن وسائل النقل

المدرسي .

- إنجاز التجهيزات الخاصة بالطفولة الصغرى و حدائق الأطفال و التعليم التحضيري .
- إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية و الشبابية و الثقافية .
- إنجاز مراكز التسلية و الهياكل الثقافية بالمساهمة المالية للدولة .
- منح الإعانات المالية و المادية للجمعيات الرياضية والثقافية و الأجهزة المكلفة بالشباب و الثقافة و الرياضة . . . الخ
- التحفيز على القراءة و نشر الفن و نشاطات التسلية بإنشاء الهياكل الخاصة بها و تطويرها .
- المساهمة إلى جانب الدولة في تطوير سياسة التمهين و خلق مناصب الشغل .
- السهر على صيانة المساجد و المدارس القرآنية و المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة .
- السهر على إحصاء الفئات المحرومة و ذوي الاحتياجات الخاصة و مساعدتهم في إطار السياسة الوطنية المسطرة في هذا الشأن، كما تساهم في إنجاز الهياكل الخاصة بهؤلاء .
- المساهمة إلى جانب الدولة في التحضير و الاحتفال بالأعياد الوطنية .

ثالثا- في مجال السياحة:

- تساهم البلدية في تشجيع السياحة بإنشاء الهياكل الخاصة بها و تجهيزها لغرض توفير الراحة للمتكردين عليها و توفير مداخيل معتبرة للبلدية من جهة أخرى .
 - كما تحصي الفئات المحرومة لتقديم المساعدة لها . . . الخ
- ### رابعا- في مجال حفظ الصحة و نظافة المحيط و الطرقات:
- تسهر البلدية على التوزيع المنتظم للمياه الصالحة للشرب و جمع النفايات الصلبة و نقلها إضافة إلى مكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه و المحافظة على صحة الأغذية و نظافة الأماكن المستقبلية للجمهور .

- و بصفة عامة تتكفل البلدية بتحسين الإطار المعيشي للمواطن في حدود إمكانياتها .
- صيانة طرقات البلدية و الحرص على وضع إشارات المرور .
- تهيئة المحيط و وضع العتاد الحضري للترفيه و استقبال الجمهور .

خامسا -المهام الإدارية و المهام المالية:

- تسيير البلدية و ممتلكاتها و تحصي عتاد الحظيرة و تعد سجل الجرد . . الخ .
- إحصاء شرائح المواطنين المسنين، تسيير بطاقة الخدمة الوطنية، مسك بطاقة الناخبين . . الخ
- تسيير المستخدمين .
- تنظيم المصالح التقنية .
- تسيير منازعات البلدية سواء كطرف مدني أو مسؤول مدني .
- يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات لضمان مهام المرفق العام .
- إنشاء ملحقات بلدية لتقريب الاتصال بينها و بين المواطنين المقيمين على مسافات بعيدة .
- تسيير الأرشيف و المحافظة عليه .
- إنشاء و تسيير المرافق العامة مثل مصلحة النفايات المنزلية، الإنارة العمومية، الأسواق، الحظائر،
- مساحات التوقف، المذابح، المحاشر، النقل الجماعي، الخدمات الجنائزية و المقابر،
- الفضاءات الرياضية . . الخ
- البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية و تنويع مصادر إيراداتها و هي تصادق على الميزانية، تقبل الهبات و الوصايا وفقا لما يقرره القانون الخاص بهذا الشأن¹
- تبرم البلدية الصفقات العمومية طبقا للتشريع الساري أما تجري المزايدات لكراء أملاكها..... الخ .

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010 ، ص94

بناءً على ما سبق يتبين أن مهام البلدية واسعة جدا وهذا يعكس سياسة الدولة الرامية إلى تكريس اللامركزية و إعطاء الفرصة للمنتخبين المحليين بتسيير شؤونهم . لكن من جهة أخرى هذه السلطات الممنوحة تقابلها رقابة صارمة من سلطة الوصاية سواء على المنتخبين أو أعمالهم.

الفرع الثاني: في إطار التنمية المحلية:

يحث و يشجع رئيس الدائرة آل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين . و تنفيذ مخططات التنمية المحلية عن طريق تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها .

الفرع الثالث: في إطار المراقبة:

و بصفة عامة يتولى رئيس الدائرة بالمصادقة على¹:

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات .
- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات .
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .
- إستقبال الهبات و الوصايا .
- يسهر على الإحداث الفعلي و التسيير المنتظم للمصادر المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها .

و هنالك مهام أخرى منوط برئيس الدائرة في إطار المراقبة الدائمة و المستمرة و فقا لما ينص عليه القانون و التشريعات للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في ما يتعلق بالبلدية و المصادقة على أصولها الجبائية.

¹ بو عمران عادل، مرجع سابق ، ص95

المبحث الثاني: مفهوم الوصاية على الجماعات المحلية

إن استقلال الهيئات المحلية (الولاية، البلدية) ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون¹، ولكن بتمتع ذات القانون المانح هذه الهيئات الاستقلالية، نجد أنه هو ذاته الذي يجعله ليس استقلالاً مطلقاً بل نسبياً، حيث أن هذه الهيئات تمارس سلطتها المخولة لها قانونياً تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية وهذا ما يعرف باسم الوصاية الإدارية.

و سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة الوصاية الإدارية من خلال التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية في مطلب أول، ثم دراسة أهمية وأهداف الوصاية الإدارية في مطلب ثان، أما المطلب الثالث فخصصناه لتمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.

تمارس الدولة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، والتي تعد ركناً من أركان نظام اللامركزية، حيث تنص العديد من الأنظمة الإدارية على فكرة الوصاية الإدارية من خلال القوانين المؤطرة للجماعات المحلية، و لدراسة مفهوم الوصاية الإدارية لابد من التطرق إلى تحديد تعريفها (فرع أول)، ثم توضيح أهم خصائصها (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

إن تحديد تعريف موحد للوصاية الإدارية أمر أثير حوله جدل كبير يرجع ذلك إلى اختلاف علماء القانون الإداري في ضبط مفهوم موحد، وكذا اختلاف النصوص القانونية حول مصطلح الوصاية حيث وردت في البعض منها بصيغة الرقابة الإدارية.

أولاً: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية

كان لفقهاء القانون الإداري نصيباً في تحديد مفهوم وتعريف الوصاية الإدارية، حيث: عرف الأستاذ علي خاطر الشطناوي الوصاية الإدارية أنها "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمال أعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة"²

¹ بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 99-102

² علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الثانية، 2008، ص 225

والملاحظ في هذا التعريف تأكيده على حماية المصلحة العامة، كما أنه لم يحدد المقصود من مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، فعدم تقييد هذه السلطات يلغي تماما فكرة الاستقلال، مما يؤدي لإفراغ الوصاية الإدارية من محتواها الحقيقي؛ فتعريف الأستاذ الشطناوي يحدد ويقلل من استقلالية الجماعات المحلية ويجعلها تابعة لجهة الوصاية مما يعطي هذه الأخيرة حرية أكبر في اختيار الوسائل والطرق لعملية الوصاية، مما يجعله يتعارض والمعنى الحقيقي للفكرة، حيث لا تمارس الوصاية إلا بناءً على نص تشريعي واضح ومحدد.

وعرفها الفقيه البلجيكي جاسك دمباير بأنها " مجموعة السلطات التي منحها المشرع للسلطة المركزية من أجل الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة"¹ هذا التعريف تم فيه تحديد جهة الوصاية وهو الجهاز المركزي، والجهات الموصي عليها و هي الهيئات اللامركزية.

ويرى الأستاذ ناصر لباد بأن " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص عليها القانون"² هذا التعريف يربط الرقابة الوصائية بالقانون و يجعلها رهينة له فهي بذلك جامدة متحجرة فلا تتم ممارستها الا وفق ما ينص عليه القانون

وعرفها الفقيه ماسبيتول ولاروك بأنها " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"³

وعرفت كذلك بأنها 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

¹ Jaque Dembar, Les Actes de la Tutelle Administrative, Droit Belge, Bruxelles, 1955, p7

² ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الحز، الطبعة الأولى، 2014، ص156.

³ Patrice Garant, Droit Administrative, Structure 'Actes et Contrôle, vole 1, les éditions 2-Yvon blais INC, Canada, 4ème édition, p 607.

طريق تدخلات ورقابة محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها، وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة¹

ومن هذه التعريفات يمكن استخلاص أن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة هي مجموع الامتيازات والصلاحيات التي يمنحها المشرع للسلطات الوصية بموجب القانون لتمكينها من رقابة أشخاص وأعمال الجماعات المحلية اللامركزية باستعمالها وسائل محددة، بهدف حماية المصلحتين المحلية والوطنية و احترام المشروعية والملائمة والمحافظة على وحدة ت ا ربط الدولة سياسيا وإداريا.

ويمكن القول بأن مفهوم الوصاية الإدارية يتركز على جملة من الأمور تتمثل في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية، وصدورها عن السلطة المركزية، ولها صفة استثنائية تتمثل في عدم مباشرتها إلا بنص، كما يمكن أن تتصرف الوصاية الإدارية إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل معينة، كما تستهدف الوصاية الإدارية احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة كما يتولى ممارسة هذه الرقابة في الجزائر رئيس الجمهورية في حالات محددة ووزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات، بالإضافة إلى وزير المالية إذا كان موضوع الرقابة ذو إبعاد مالية، وكذلك الوزراء المعينون بممارسة دورهما الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية (الوالي) ممارسة رقابة الوصاية على المجالس الشعبية المحلية²

وعلى الرغم من كل هذه التعاريف والاصطلاحات لا بد من القول أنه حدث اختلاف فقهي حول مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية، رغم أنهما يعبران عن نفس المعنى، حيث اعترض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية إذ يرون أنها تعبر عن المراد بها، وبالنظر إلى اشتقاقها من

¹ بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984، ص

100

² بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص33

نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبه بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية التي تراقبها لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها¹

ثانياً: التعريف القانوني للوصاية الإدارية

تكلمت كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية عن فكرة المراقبة على حساب فكرة الوصاية الإدارية، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا الوصاية في نص المادة 184 على أنه "تستهدف المراقبة ضمان تسيير أجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد." كما أكد التعديل الدستوري لسنة 2016 هو الآخر في المادة 15 منه على "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يراقب عمل السلطات العمومية"²

أما بخصوص المواثيق الوطنية فالميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته والتي تنص على "يجب أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقاً حقيقياً وتسهر على احترام حقوق الانضباط. والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري"³

من هذه النصوص القانونية نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد تعريفاً شاملاً للوصاية الإدارية في حين اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والقوانين والمواثيق الدولية.

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

لوصاية الإدارية جملة من الخصائص التي تتميز بها، ويمكن تحديدها كما يلي:

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، مجلس الدولة، الجزائر 2003، ص 5

² القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016

³ الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976 ص 913

أولا: رقابة إدارية

تباشر الرقابة الوصائية من طرف جهة إدارية متخصصة، وتحدث بواسطة قرارات إدارية، وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء¹.

ثانيا: رقابة استثنائية

الرقابة الإدارية تتميز بأنها رقابة استثنائية وذلك على أساس أنها لا تفترض، على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، أي أن الاستثناء يكمن في أنها تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية وتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية. وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلا، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إرجاء الإلغاء.²

ثالثا: رقابة خارجية

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

رابعا: رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة:

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين متغير الحاجة إلى

¹ فريدة قصير مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه

دولة في القانون، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 46

² بكر القباني، مرجع سابق، ص 106

نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فإنها رقابة جزئية و مشروطة ، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تنبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية.¹

فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية² ، كما هو الحال بالنسبة للوالي، حيث لا يخضع للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كمثل للسلطة المركزية، وإنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي.

المطلب الثاني: أهمية وأهداف الوصاية الإدارية

تكتسي الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أهمية بالغة، ولعل هذا ما يبرز جليا فيحرص الدول على النص عليها في القوانين المنظمة لجماعتها الإقليمية. ولهذا سنتطرق أولا لأهمية الوصاية الإدارية، ثم سنتطرق بعدها لأهدافها.

الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية

تكتسي الوصاية الإدارية أهمية بالغة في عمل الهيئات الإدارية المختلفة حيث أن الفقهاء والمشرعين قد انتبهوا لأهمية هذه الرقابة منذ بداية تشكل التنظيم الإداري الحديث؛ ففي بداية القرن 18 دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورته سواء التقليدية المتطرفة، والمعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضا وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد، إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل

¹ فريدة قصير مزياي، مرجع سابق، ص 47

² جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص 32

الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه.¹

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون الهيئات مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية لأجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية² و لعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرفها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية.

وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر في البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية لعمله، ليشمل كذلك إيجاد سبل التحقيق والتفوق، أي أنها تحولت إلى دور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي.³

و نظرا لانتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهذه التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق للسياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع.⁴

¹عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص24

²عمر صدوق، المرجع نفسه، ص 24-25

³إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013، ص86

⁴إبتسام عميمور مرجع سابق ص 69

وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتتوثر فيها، إذ لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

تعتمد الوصاية الإدارية، على جملة من الوسائل والآليات التي يسعى من خلالها المشرع لتحقيق أهداف وغايات متعددة، فمن بين أهدافها الأساسية هو العمل على تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية، خاصة في ظل حالات التعارض بينها، ويزداد هذا الهدف أهمية في ظل الاستقلال العضوي والوظيفي الذي تتمتع به الجهات المحلية؛ وبالتالي فالرقابة الوصائية تهدف إلى تحقيق التوازن الفعال بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية ويمكن إجمال الوصاية في ثلاثة محاور، حسب الزاوية المنظور إليها والأهداف التي تسعى إليها هذه الوصاية، وهي كالتالي:

أولا: الأهداف الإدارية

من الجانب الإداري تعمل الرقابة الإدارية على تحقيق حماية المرفق العام وتحقيقا لمصلحة العامة وذلك عن طريق:

1 التأكيد على وحدة الدولة الإدارية: إن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية، ليس مطلقا، فلا بد لدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكيك الدولة.¹

2 تحفيز الموظفين على الأداء الجيد و الالتزام بالقوانين والأنظمة: من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرفق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة.²

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 84

² عمر صدوق، مرجع سابق، ص 28

3 كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها: وذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها

4 كشف الانحراف الإداري: أي استغلال السلطة الوظيفية لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.

5 الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها: وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

6 التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهة وتكلفة: وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات العامة للدولة من جهة، وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تنصب في قالب الحفاظ على الدولة¹.

ثانيا: الأهداف السياسية

تهدف الوصاية الإدارية إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية، يمكن تلخيصها كما يلي:

1 الحفاظ على الكيان السياسي للدولة:

حيث تتمتع الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات دون الرجوع للجهات المركزية، لكن هذا الاستقلال لا يجب أن يتحول إلى فوضى، تهدد أوصال الدولة؛ أي أنه لا يجب أن يتعدى الاستقلال الإداري الذي يمكننا من إدارة وتسيير الشؤون المحلية المتصلة بالمصالح المباشرة للمواطنين وتكييفها مع المصالح العليا للبلاد وذلك ضمانا للوحدة داخل الدولة من الناحية الدستورية والسياسية، وضمانا لفكرة ولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية فيما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة².

¹ عمر صدوق، مرجع سابق، ص 28

² علي خاطر الشطناوي، مرجع سابق، ص 227

2 حماية المصالح المحلية :

تهدف إلى حماية سكان هذه الوحدات المحلية من انحرافات السلطات المحلية خاصة في حالات عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب، أي حالات عدم نزاهة وحياد أعمالها، فالرقابة الوصائية تعد الأداة الفعالة لضمان حياد هذه الجهات الإدارية و إجبارها على التقيد بالقوانين والتشريعات التي تقتضيها مبادئ المشروعية، وضمانا للحفاظ على فكرة الملائمة.

3 ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم : ذلك أن منح الإدارة حقوقا و امتيازات تسهل عليها

ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد المصالح وحقوق الأفراد، ومن هنا يبرز دور وأهميه الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحرافات في استعمال السلطة¹ كما أنها تحمي الغير المتعامل مع هذه الإدارات المحلية، فالجهات الوصية قد تتدخل وتجبر الجهات المحلية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها، إذ أن الجهات المركزية تقدم يد المساعدة والمساهمة، وذلك عن طريق تولي هذه الأخيرة ضمان الوفاء بجميع التزامات الجهات اللامركزية.

ثالثا : الأهداف المالية

تسعى الرقابة الوصائية لتحقيق الرقابة المالية من أجل تمتع هذه الهيئات المحلية بالاستقلال المالي ولعل أبرزها:

1التأكد من سلامة العمليات المحاسبية : ويتم ذلك عن طريق التحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام.

2عدم التلاعب بأي إيرادات الجماعات المحلية : فالرقابة لا بد أن توأكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها.

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، بهدف تحقيق ذلك اخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون

¹ إبتسام عيمور، مرجع سابق، ص74

مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة. تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة¹

وتحقق الوصاية الإدارية في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية فقد تضمن هذه الرقابة أن تفي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

إن مصطلح مفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية في الفرع الأول، وبينها وبين الرقابة الرئاسية في الفرع الثاني، ثم تمييزها عن الإشراف الإداري في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية² أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بوجود قانوني مستقل مما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، إذ قررت هذه الوصاية لحماية المصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب موحد في العمل الإداري.

كما أنه في نظام الوصاية المدنية يتصرف الوصي باسم ولحساب القاصر، بينما في المجال الإداري فإن الوصي يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصى عليه) بينما غاية الوصاية الإدارية هي حماية المال والمصلحة العامة.

¹ أعمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريع الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد. القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص 17

² ابتسام عميمور، مرجع سابق، ص 65

ومن هنا نجد امتداداً لرض البعض عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أنه هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار العديد من مصطلحات القانون الخاص ولكنها اكتسبت من القانون الإداري معنى مغاير، ومثال ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية¹.

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص الخاضعين لها رئاسياً وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية² فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس على المرؤوس في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضاً، فالرئيس الإداري له سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه، وله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغها أو يحل. هو شخصياً محلهم في القيام به³ وتكمن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كليهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول... الخ. غير أن التمييز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهميته، وذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو هيئات عدم التركيز في العاصمة أو الأقاليم، هي أن يخضع نشاطها - كلياً أو جزئياً - لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها، وأن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط لرقابة عليا من جانب السلطة المركزية⁴ والرقابة الوصائية و ان كانت تنفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن بينهما اختلافات جوهرية، وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:

أولاً: نقاط التشابه بين الرقابتين

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، 2009، ص103

² عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، دون طبعة، دون تاريخ، ص169

³ إبراهيم ربيعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2005، ص100

⁴ حلول عبة، مرجع سابق، ص21

نجد أن كلا الرقابتين تمارسهما سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة. رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعماله¹ وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تحول هيئات مركزية أدنى منها على مستوى الأقاليم ممارسة هذه السلطة. كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء، إن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.

ثانياً: نقاط الاختلاف

يرى بعض الفقهاء أن الاختلاف الجوهرى بين الرقابتين يكمن في " سلطة التعديل"، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق التعديل في القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية فليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بما غيرها، وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك اعتداءً على استقلال الهيئات اللامركزية.

ولا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه الأوامر والتعليمات الملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، وذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية،

¹ مختار بن شيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية: دراسة مقارنة، رسالة. دكتوراه دولة في

الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 186

وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات اللامركزية، الذي يعد عنصراً أساسياً وركناً من نظام اللامركزية¹ وقد أخذ جانب من الفقه بخلاف ذلك مثل الدكتور عادل محمود حمدي الذي قال "أنا نرى أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية، فهي تتواجد أيضاً في الرقابة الوصائية، وإذا كان بعض الشراخ يرون ألا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر و الإلزام صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوص عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية²."

إن سلطة توجيه الأوامر التي تعين في حق إصدار أوامر ولها صفة الإلزام غير موجودة في الرقابة الوصائية، فليس للسلطة المركزية أن تأمر الجماعات الإقليمية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إن هي رفضت، لأن الأصل أن هذه الأخيرة هي التي تعمل ابتداءً ثم يأتي دور الرقابة الوصائية، فاللامركزية الإقليمية تستلزم الاستقلالية وذلك يستبعد سلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية.

كما أن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قراراً واحداً، فكل من قرارات السلطة الوصائية قرارات الجماعات الإقليمية يعتبر قرارات له كيانه واستقلاله، ويترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرارات الهيئة اللامركزية، تسري آثار قرارات من تاريخ صدوره عن الهيئة لا من تاريخ التصديق³ و كنتيجة لهذا الاستقلال فإن الجماعات الإقليمية لا تتقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قراراتها، كم أنها تتحمل المسؤولية الكاملة عن قرارها حتى ولو صادقت عليه السلطة المركزية.

إضافة إلى ما سبق يمكن الطعن في كل من قرارات الجماعات الإقليمية والسلطة اللامركزية، والاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حده، وهو ما لا نجد في السلطة الرئاسية، حيث يعتبر القرار قراراً واحداً⁴

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998، ص77

² عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص144

³ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص78

² عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص149

كما أن الرقابة الرئاسية تمارس داخل هيئة واحدة، أي تنظيم العلاقات بين أطراف - الرئيس وتابعيه - ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص الأخرى بصفتها محل هذه الرقابة، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص مختلفة ومستقلة عن بعضها.

وخلاصة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة - كأصل عام - لرقابة رئاسية تسلسلية، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثنات من الرقابة الرئاسية، وفي المقابل فإن الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة تتمتع بجانب من الاستقلالية والذاتية، حيث تبقى سيادة نفسها ومالكة زمام نشاطها وقرارها¹

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية و الإشراف الإداري

الإشراف الإداري يختلف في مفهومه عن مفهوم الرقابة الوصائية، حيث يقصد به " مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على شخص الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ويكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها²

وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب"، أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية. وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها للإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية³.

¹ يوسف سعد الخوري، القانون العام الإداري العام، الجزء 1، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، 1999، ص 117

² إبراهيم ربيعي، مرجع سابق، ص 104

³ إبراهيم ربيعي، المرجع نفسه، ص 105

ومن خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق العامة، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة. ومنه نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكليهما فالرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بنص قانوني، ويختلفان أيضا من حيث الهدف المراد تحقيقه ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين¹ ومن ضمن الفروق بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري ما يلي:

أولا: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات، ونجد أن ليس لهذه التعليمات أي قوة إلزامية كونها من قبيل النصائح ولا تحتاج الهيئات المركزية لممارستها وجود تنصيص عليها في القوانين. وتتضمن هذه المنشورات توجيهات تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسير المرفق، وهذا الاجراء لا يعد اجراءا وصائيا بل اجراءا إشرافيا. فسلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا في صدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية حيث لا وجود للسلطة لرئاسية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التوجيهات من السلطة الرئاسية تكون إلزامية، إذ تقتضي من المرؤوس طاعتها والعمل بمقتضاها، والا شكل امتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة. التأديبية²

كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأن استقلال الجماعات المحلية لا يجيز توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية، فهذه الهيئات يفترض بحكم اللامركزية نفسها أنها تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره، وليس لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقيمتها استشارية بحتة، وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أو لا تأخذ بها وقرارها

¹ عبد الناصر، الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية،

كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 90

² إبراهيم عبد العزيز شيخة، مبادئ أحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى 1994، ص 232

بعد ذلك صحيح، ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها¹

ثانيا : سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي

بما أن الوصاية تعتبر قيّدا على استقلال الهيئات اللامركزية فلا بد من أن يكون منصوص عليها في القانون بنصوص تحدد مجال هذه الوصاية، وحدودها ووسائلها. فإذا حدث و إن صدر قانون بمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لامركزية مثلا دون تحديد الغرض من الرقابة فهل يمكن اعتبار هذه الرقابة رقابة وصائية

يرى بعض الفقهاء أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا على الهيئات اللامركزية، لأن هذه النصوص لا تنشئ رقابة وصائية، وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية.

ويعتبر هذا الرأي منطقيًا كون الوصاية الإدارية قيد على استقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها المحلية، ولا بد أن تكون الوصاية الإدارية محددة بنص قانوني يبين الأعمال التي ترد على الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، وما عدا ذلك فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى اجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح أو طلب بعض البيانات مراعيًا في ذلك الصالح العام.

فلا يجوز لسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون²

¹ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، بير وت، 1996، ص 324

² عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 269

ثالثا: سلطة التأديب والتعيين

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا يعتب ارن وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية إذا كانت تمارس في الحالات التالية:

إذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية، وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية ، وعليه فإن الهيئات اللامركزية تحتفظ باستقلالها كاملا إذا ما احتفظت لنفسها بحق اختيار الأعضاء وحق تأديبهم، فلا يكون هناك مجال لاستعمال وسائل وصائية من هذا النوع قبلها. إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية¹.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليسا من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري² والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة، كما أنه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوع من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب. وتتمتع الجهة الوصائية بسلطة التعيين الذي يستدعي التبعية الرئاسية والأعضاء المعنيون يظلون تابعين لسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية فيمواجهة أعمالها، ومن بينها حق الإيقاف والعزل.

أما إذا نص القانون على انه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية اربطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم، يكونون خاضعين للوصاية كالأعضاء المنتخبين. وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، وإنما هو من

¹ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص153

²عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص154

وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.

لقد تطرقنا في الفصل الأول إلى الإطار المعرفي و النظري لهذه الدراسة، حيث تم رفع اللثام عن مختلف المصطلحات من خلال مختلف التعاريف و المفاهيم ، كمفهوم الجماعات المحلية، الولاية و البلدية، إضافة إلى إعطاء مفهوم شامل عن الوصاية على الجماعات المحلية و توضيح الدور الرقابي الذي تمارسه المركزية الإدارية على الأمركية من خلال مختلف القوانين و التشريعات التي اقرها المشرع الجزائري، حيث توصلنا إلى ان الرقابة الوصائية فكرة قانونية محضة لأن القوانين والتشريعات هي من تتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارسها وتوضح إجراءاتها ووسائلها وتحدد نطاقها، هذا وفق القاعدة المعروفة أنه لا وصاية إلا بنص، وعليه يجب أن تكون الرقابة الوصائية وأساليبها محددة على سبيل الحصر في القانون، وذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي ومنه فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جدا، لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصها، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية، أو التدخل في الشؤون الخاصة بها والتي تحمل طابعا محليا.

وما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتلخص في ما يلي:

-عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية، التي تحكم وتنظم إجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة.

-عدم جواز تدخل الجهات المركزية، في شؤون الجهات اللامركزية، كون هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية تؤهلها لممارسة سلطاتها على المستوى المحلي.

-عدم جواز حلول السلطات المحلية المركزية محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها، لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء المصادقة على القرارات أو المداولات المختلفة أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو النقصان، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل، لأن أي محاولة تعديل تعد .حلولا، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساس فالرقابة الوصائية تُكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها و وسائلها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات لا سيما المتعلقة منها بالهيئات المحلية كقانون البلدية والولاية.

الفصل الثاني

مظاهر الوصاية و الاستقلالية في الجماعات
المحلية بالجزائر

إن من أهم أولويات أية دولة حديثة هو تحقيق إدارة فعالة تسهر على تنفيذ سياساتها العامة فتقوم على المركزية في مطلع نشأتها، وعند استقرار أوضاعها وازدياد حجم إدارتها وواجباتها فهي تذهب نحو اللامركزية الإدارية، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة. وذلك بغية تحقيق مشاركة المواطنين في إدارة مرفقهم وخدماتهم عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية. تباشر هذه المجالس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية بغض النظر عن استقلاليتها. فهي امتداد لها وجزء لا يتجزأ منها، وتمارس الرقابة الإدارية السلطة المركزية في العاصمة أو ممثليها في العاصمة أو ممثليها على مستوى الأقاليم؛ وقد تباشر هيئات لا مركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية دنيا.

إن الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة تفرض وضع قيود على أعمالهم تحت عنوان الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، وذلك لحماية مبدأ المشروعية وضمن سلامة سائر أعمالهم، وتطبيقها تماشيا مع دستور الدولة و قوانينها وتنظيماتها؛ فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية، كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، خلافا للرقابة الرئاسية.

ليس هناك خلاف بين القانونيين والباحثين انه وبداية من صدور دستور 1996، المعدل والمتمم، عرفت الجزائر حركة تشريعية هامة، مست كل الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واهم جانب مسته، بل وأحدثت فيه ثورة حقيقة، هو الجانب الإداري، بحيث عمدت السلطة إلى سلسلة من الإجراءات الإصلاحية استهدفت من ورائها تحسين الأداء الوظيفي والخدمة العمومية تماشيا مع مؤشرات الحكم الراشد، ويمكن من تفعيل دور الإدارة لا سيما المحلية بما يلبي الحاجيات المتزايدة للمواطنين، وعلى أساس قواعد جديدة تقوم على أساس إعطاء حرية أكثر للجماعات المحلية، ومنحها استقلالية، بشكل يسهل مهمتها في الإصلاح الإداري والمالي، طبقا لما ورد في نص المادتين 16 و 17 من دستور 96، المعدل في 2016 بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 (جريدة رسمية 2016/14)، باعتبار الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وان المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وتشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، وبالفعل صدرت نصوص ذات صلة بالإدارة المحلية تمثلت في :

-القانون 10 /11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية

و القانون 07/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق قانون الولاية.

-دستور 1996 المعدل بموجب القانون 03/02 المؤرخ في 10 افريل 2002، والقانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 والقانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر رقم 14 ل 07 مارس 2016، هذين النصين (قوانين الإدارة المحلية) صدرا في إطار حركة واسعة مست كافة القطاعات، وصولا إلى تفعيل دور الجماعات المحلية، إلا أنهما ابقيا على نظام الوصاية الإدارية كعنصر من عناصر اللامركزية الإدارية ، وهو ما يجعل من الاستقلال المنشود ليس بالمطلق بل محدودا، وعليه يستلزم الأمر حتما قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة وصاية أو ما يطلق عليها بالوصاية الإدارية والتي تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس و المرؤوس.

إن الاستقلال القانوني للهيئات المحلية يمثل جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، و الذي يبقى مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية باعتباره يمثل الصورة القديمة و البدائية للمركزية، فإذا كان عدم التركيز يستند إلى فكرة التفويض في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض الوزير مثلا (بالمفوض إليه) ممثله في الإقليم بعلاقة السلطة الرئاسية مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر والطبيعة عن ذلك بنقل و تحويل السلطات و الاختصاصات إلى الهيئات و الأجهزة اللامركزية (بنص القانون)¹

و يعتبر عنصر الاستقلال هدفا ووسيلة للهيئات المحلية ،فهو هدف يجب أن يتحقق ووسيلة لأن بواسطته يتحقق وجود الهيئة نفسها، كما أنه يساعدها في تحقيق الأغراض التي جاءت من أجلها.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 ص 18

واستقلال هذه الهيئات يتجلى في جانبين أساسيين وهما: الجانب الإداري و الجانب المالي، وستولى فيما يلي الحديث عن هذين الجانبين حيث نتطرق في المطلب الأول للجانب الإداري فيما نخصص المطلب الثاني للجانب المالي.

المبحث الأول: مظاهر الوصاية على الجماعات المحلية

المطلب الأول: مظاهر الوصاية على الدائرة في الجزائر

كما وسبق، تطرقنا إلى تعريف الولاية بشكل واسع و شامل بشكلها القانوني، بحيث أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. تنشأ الولاية بقانون. إذن فالولاية ذات شخصية معنوية وتتمتع باستقلال مالي¹.

و لفهم مدى علاقة الدائرة بالولاية في هذا المبحث، و العلاقة بين الدائرة و البلدية في المبحث اللاحق سنتطرق إلى تعريف الدائرة وفقا للقانون الجزائري و كذا مهام رئيس الدائرة

تعريف الدائرة:

تعرف الدائرة على أنّها فرع إداري يخضع للولاية و في نفس الوقت محيط إداري وسيط بين الولاية و البلدية، فإقليم كل ولاية مقسّم إلى دوائر يترأس كلّ دائرة رئيس دائرة، من خلال هذا المفهوم نستنتج بأنّ الدائرة تخضع في تسييرها لقواعد القانون الإداري الذي يطبق على الإدارات و الهيآت العمومية، و هي أيضا - باعتبارها وسيط أو همزة وصل بين الولاية و البلدية-شكل من أشكال لامركزية السّلطة من خلال السّلطات و الأعمال التي يخوّنها الوالي لرئيسها² ومن الناحية المادية فالدائرة لا تتمتع بالشخصية القانونية كما أنّها لا تمتلك استقلالية مالية³

¹ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 1988 ، ص50

²- SERIAK Lahcène, op.cit, p08

³ ، جعفر انس قاسم، مرجع سابق، ص58

و رغم عدم تمتع رئيس الدائرة بسلطة القرار فهو يتمتع بقدرة التأثير في مقاطعته الإدارية على جميعا لمستويات مما يوليه أهمية معتبرة¹ .

يعتبر منصب رئيس الدائرة من المناصب السامية في الدولة خصوصا بعد صدور المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27-10-1999 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 03 الفقرة 08 منه تحت عنوان الإدارة الإقليمية على أن رئيس الدائرة يعين بمرسوم رئاسي كما تنص المادة 05 منه على أن التعيين يتم باقتراح من الوزير²

فيسهر رؤساء الدوائر بمساعدة الوالي على تطبيق القوانين و الأنظمة و على حسن سير المصالح الإدارية و التقنية الموجودة في إقليم الدائرة و ذلك لتسهيل تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها وكذا قرارات الحكومة .

فبالعودة إلى المرسوم المذكور أعلاه يتضح لنا أن المشرع الجزائري حدّد بعض مهام رئيس الدائرة دون تعريف الدائرة و هذا تأكيدا منه على أنّها مجرد تحلي الولاية (الوالي) عن بعض الصلاحيات لرؤساء الدوائر في حدود ما يسهل تنفيذ قوانين و قرارات الحكومة و هو ما يعني تقييد حريته في المبادرة أو لامركزية نسبية و مما سبق نستنتج أن الدائرة هي نموذج لعدم التركيز كونه يعتبر رئيس الدائرة احد الأجهزة التابعة لسلطة الوالي و بالتالي فان الوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيس الدائرة.

و لقد تعرضت الدائرة لمجموعة من الانتقادات العديدة كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية كما أنّها لا تتمتع بالوجود القانوني فقانون الولاية و البلدية لم يذكر مصطلح الدائرة ، و لقد استغل المشرع حيلة قانونية لإنشاء الدوائر معتمدا على:

المرسوم التنفيذي رقم 91-306 الذي يعطي قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة ، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23-07-1994 بمثابة السند القانوني للدائرة.

¹ أنظر عبيد لخضر، التّنظيم الإداري للجماعات المحلية، د.م.ج، الجزائر، 1987 ، ص41

² المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27-10-1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية ، ج ر عدد

مهام رئيس الدائرة:

يتم تعيين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي فهو يتولى الإشراف على بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية و هو يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي كما ذكرنا سابقا فإنّ رئيس الدائرة يعتبر من الأجهزة التابعة للوالي وفق ما نصّت عليه المادة 20 من المرسوم السابق و هو بهذه الصّفة يمارس صلاحيات تتعلق الأولى بتمثيله للسلطة المركزية و أخرى اتجاه البلديات.

(أ) - صلاحيات رئيس الدائرة بصفته ممثل للدولة: و هي الصّلاحيات التي نصّت عليها المواد: 16/15/13/09 من المرسوم التنفيذي 94-215 و هي:

- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها
- يخبر الوالي بالوضع العام السائد في الدائرة و في جميع القضايا المتعلقة بالتنمية
- يعطي رئيس الدائرة رأي استشاريا في تعيين مسؤولي هيكل الدولة و مصالح كونهم أعضاء المجلس التقني و يحزّر محاور تلك الاجتماعات التي ترسل نسخة منها الى الوالي.
- يدرس رئيس الدائرة الطلبات المقدّمة اليه و يسلم عند الاقتضاء اي وثيقة او رخصة ينص عليها التشريع المعمول به في مجال انتقال الأشخاص و الأموال و ممارسة بعض الأعمال.
- صلاحيات رئيس الدائرة اتجاه البلدية: تتلخص مهامه أساسا في التنشيط و الإشراف على البلديات الملحقة بالدائرة و هذا حسب نص المادّة 02 مرسوم 94-215 وهي:
- المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية
- تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخطّطات البلدية للتنمية و متابعة تنفيذها¹
- تشجيع المبادرات الفردية و الجماعية للبلديات التي ينشطها الأمين العام و المجلس التقني.

أولا: الأمين العام :

حسب المادة 12 من نفس المرسوم فانه يساعد رئيس الدائرة في تأدية مهامه أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي و تتمثل مهامه فيما يلي:

- مساعدة رئيس الدائرة في تطبيق مختلف التعليمات
- الاستفادة من التفويض في التوقيع على بعض الوثائق كبطاقات التعريف الوطنية

¹ المرسوم التنفيذي رقم 305 / 91 المؤرخ في 24 أوت 1991 ، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمنصب و الوظائف العليا في

الإدارة المحلية ، جريدة رسمية ، عدد 41 ، صادرة بتاريخ 04 سبتمبر 1991 ص 1573

-استقبال المراسلات و مراقبة البريد و توزيعه على المصالح المعنية
-تمثيل رئيس الدائرة في بعض الاجتماعات و الإشراف على اجتماعات رؤساء البلديات و القيام
بزيارة تفتيشية.

ثانيا المجلس التقني:

أما عن المجلس التقني فهو يتكون من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الدائرة و يعقد كل
أسبوع اجتماعاته برئاسة رئيس الدائرة بحيث تحرر محاضر تلك الاجتماعات و ترسل نسخة منها
الى الوالي.

مكاتب الدائرة: تضم الدائرة العديد من المكاتب نذكرها فيما يلي:

1 مكتب التنظيم و الشؤون العامة: يعتبر هذا المكتب الأكثر احتكاكا بالمواطنين و يلعب دورا
كبيرا بالسهر و انجاز و تحقيق مطالب المواطنين باستخراج وثائقهم الرسمية كما يعمل على تطبيق
التنظيمات المعمول بها و يتكوّن من عدّة فروع مكتب الشؤون الإدارية و المالية : يتولى هذا
المكتب الوصاية على البلديات حيث يقوم بما يلي:

-مراقبة مدى شرعية المداولات و المصادقة عليها اذا كانت من اختصاصه
-مراقبة قرارات البلدية الفردية و التنظيمية إلا أن المصادقة عليها تكون من طرف الوالي...

2 مكتب الشؤون الاقتصادية و التخطيط: يقوم هذا المكتب بمتابعة المخططات و المشاريع
البلدية و الصّفقات العمومية منذ اقتراح الموضوع و تسجيله إلى غاية انتهائه

المصدر أرشيف دائرة بئر الجير (ولاية وهران)

3 مكتب الشؤون الاجتماعية: يتولى هذا المكتب استقبال المواطنين و عرائضهم و مساعدتهم في
مجالات عديدة.

بالإضافة إلى وجود مكاتب أخرى مثل: مكتب الأرشيف و الوسائل العامة مكتب الحرس البلدي
ولا ننسى مكتب متابعة جواز السفر والبطاقة البيومترية ورخصة السياقة، مكتب الانتخابات.

كما نجد أن المشرع بقي غامضا اتجاه الدائرة حيث لا نجد أي قانون يتناول بشكل تفصيلي هذا الموضوع و الهيكل التنظيمي لها، مما خلق عدم الاستقرار في هذه الإدارة و جعلها محل جدل بين فقهاء القانون فهناك رأيان اثنان:

-رأي ينادي بإلغائها لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي فهم يرونها عبارة عن أسلوب معرقل لعمل الجماعة القاعدية كما يعتبرونها تبذير المال العام بإنشاء مناصب على مستوى هيئة تزيد من بطأ العمل الإداري الذي يتطلب السرعة و النجاعة.

-و الرأي الثاني المناصر للدائرة فيرى إلغاء هذه الأخيرة سوف يلحق مشاكل عديدة منها إبعاد الإدارة من المواطن بالإضافة إلى زيادة الضغط على الولاية و الوالي نظرا للدور الذي تؤديه الدائرة في تسيير عمل الولاية خاصة اعتماد البلديات على السلطة الوصية في حل مشاكلها كما أن إلغائها هو دعم للبيروقراطية، ورغم أن الدائرة تستمد وجودها القانوني من خلال مركز رئيس الدائرة إلا أن هذا الأخير غير كافي فليس من المنطقي وجود هيئة إدارية تتمتع بوجود مادي و فراغ قانوني، فالحل النهائي لهذه المشاكل يكمن في وضع قانون يضمن سير مكاتبها و كذا تحديد مهام كل مكتب مما يجعل العمل الإداري أكثر سرعة و مرونة و من غير المنطق وجود دائرة على مستوى الوطن ليس لها وجود قانوني.

- إن وصاية الولاية على الدائرة تتجلى بوضوح من خلال مميزات الدائرة باعتبارها جزءا من إدارة الولاية بحيث انه:

- تعتبر الدائرة جزءا من إدارة الولاية طبقا للمرسوم التنفيذي 94-215 الذي يعتبر رئيس الدائرة من أجهزة الإدارة العامة للولاية.

المصدر أرشيف دائرة بفر الجير (ولاية وهران)

-لا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية و لا بالاستقلال المالي بل تستمد وجودها القانوني من خلال مهام رئيس الدائرة حيث يتمتع بتفويض في الصلاحيات تحت سلطة الوالي و الذي أصبح يعتبر من المناصب السامية في الدولة و خصوصا بعد المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27-10-1999 المحدد لوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية و الذي ينص في المادة 03 ف8 على أنّ رئيس الدائرة يعين بمرسوم رئاسي و تنص المادة 07 منه على أنّ التعيين يتم باقتراح من الوزير الأول.

المطلب الثاني : مظاهر الوصاية على البلدية

إن للدائرة علاقة مباشرة بالبلديات فهي التي تنشط عمل البلديات و تسهر على حسن تسيير أعمالها و سوف نعمل على شرحها ضمن ثلاثة فروع.

الفرع الأول

في إطار التنشيط المحلي:

يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي و بتفويض منه المصادقة على:

- الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات و الهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها .

- المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات .

- الموافقة على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل و إنهاء المهام .

الفرع الثاني

في إطار التنمية المحلية:

يحث و يشجع رئيس الدائرة كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين و تنفيذ مخططات التنمية المحلية عن طريق تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها .

المصدر أرشيف دائرة بئر الجير (ولاية وهران)

الفرع الثالث

في إطار المراقبة:

و بصفة عامة يتولى رئيس الدائرة بالمصادقة على¹ :

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات .

- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات .

¹بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010 ، ص 94

- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .

- إستقبال الهبات و الوصايا .

- يسهر على الإحداث الفعلي و التسيير المنتظم للمصادر المترتبة على ممارسة

الصلاحيات المخولة

بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها .

و سوف نضيف في المطلب الثاني مظاهر الوصاية الإدارية في قانون البلدية الجديد (القانون

10/11) المؤرخ في : 2011/06/22 على غرار النصوص السابقة (الأمر 24/67

والقانون 08/90) نص على أن البلدية جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية

والإسقلال المالي ، وتعتبر البلدية قاعدة اللامركزية ولها وجود قانوني (شخصية معنوية مستقلة عن

الدولة) بمفهوم المادة 49 من القانون المدني الجزائري .

وكون البلدية إحدى صور ممارسة اللامركزية الإدارية فهي تخضع لرقابة وصائية لتبقى العلاقة قائمة

بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية.

إن الرقابة الإدارية على الأشخاص والأجهزة من المسائل الحساسة التي يتحدد بها طبيعة النظام

الإداري وصورته ، فالإدارة المتينة هي التي تعتمد على نظام رقابة صارم ومحكم ، وقد تمارس هذه

الرقابة إما على الموظفين المعنيين وإما على المنتخبين وتمارس حتى على الهيئات المنتخبة كما تم

دراسة ذلك في باب اللامركزية الإدارية

إلا أنه يجب التمييز بين نوعين من الرقابة المسلطة على البلدية وهي :

أ - الرقابة الخارجية على البلدية

وهي الرقابة التي تمارسها أجهزة خارج السلطة التنفيذية وتنوع هاته الرقابة وتختلف من الرقابة

السياسية إلى الرقابة الشعبية أو التشريعية والرقابة القضائية و تشمل الرقابات التالية:

* الرقابة التشريعية

كون المجلس الشعبي الوطني له وظيفة أساسية هي سن القوانين لكن له كذلك صلاحية الرقابة

بتشكيل لجان للتحقق في أية قضية ذات أهمية وطنية ويشكل اللجان من بين أعضائه وعمل هذه

الصف من الرقابة تضمنه القانون 04/80 المؤرخ في : 80/03/01 المتضمن ممارسة وظيفة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني .

* الرقابة السياسية

بعد اقرار التعددية الحزبية بموجب دستور 1989 اصبح لكل حزب حق ممارسة رقابة سياسية على مرشحيه طبقا للقوانين الساري بها العمل¹ .

* الرقابة القضائية

وهي من أهم أنواع الرقابة الخارجية وأكثرها فاعلية وتضمنتها المواد من 156 وما بعدها من الدستور.

ويراقب القضاء الأعمال الإدارية الصادرة عن البلدية بواسطة الدعاوي التي يمكن أن ترفع كدعوى الإلغاء أو التعويض ، وهناك الشكاوي التي يمكن أن تحركها النيابة في حالة ارتكاب أحد الأعضاء جريمة وكذا بإمكان المواطن تقديم شكوى في حالة التعسف في حقه .

وتدعم دور القضاء بإنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 03/98 واصبح النظام القضائي الجزائري يتشكل من قضاء عادي وقضاء إداري ومحكمة تنازع، بما يشكل ازدواجية قضائية فعلية، تمكن من حماية الحقوق والحريات ومراقبة المشروعية.

ب) - الرقابة الداخلية على البلدية

وتسمى بالرقابة الذاتية وتتخذ صور إما على الأشخاص وإما على الهيئة ذاتها وإما على أعمال المجلس الشعبي البلدي وتتخل صورتين إما رقابة رئاسية أو وصائية .

* الرقابة على الأشخاص

وتمارس إما على الأشخاص المعينين أو المنتخبين بالمجلس الشعبي البلدي كالاتي :

- الرقابة على المعينين

¹ بوهران مرجع سابق ، ص 96

وهي إحدى صور الرقابة الرئاسية والتي تمارس على موظفي البلديات أي كانت درجات مسؤولياتهم¹ فكل مسؤول أو موظف بالبلدية يعمل وفق التعليمات الرئاسية ويخضع لأوامر ونواهي رؤسائه بداية من الرئيس البلدية والأمين العام إلى غاية رؤساء المصالح وغيرهم المفوضين في إطار صلاحيات معينة، وتمارس هاته الرقابة على أساس قانون الوظيفة العمومية والانظمة القانونية الخاصة بكل سلك مهني.

- الرقابة على المنتخبين

تخضع أعمال المنتخبين وتصرفاتهم لرقابة وصائية تمارس على المنتخبين أنفسهم كما تمارس على الهيئة البلدية رغم كون البلدية مستقلة وتجسد مظاهر النظام الإداري اللامركزي وتتجلى هاته الرقابة في إمكانية أخذ إجراءات تأديبية مع أي منتخب وفق ماتضمنه الأمر 76 - 85 المؤرخ في 76/10/23 المتضمن النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، وقد تضمنت المواد 31 و 32 و 33 من القانون البلدي صور الرقابة وأشكالها تتمثل في:

أ/ - الإقالة الحكيمة (المادة 40 من القانون 10/11) .

ب/ - الإيقاف (المادة 43 من القانون 10/11) .

ج/ - الإقصاء (المادة 44 من القانون 10/11) .

* الرقابة على الهيئة

مظهر هذه الرقابة التي تمارسه السلطة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة تتمثل في إمكانية حله إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة 46 من القانون البلدي ، مع ملاحظة ان هذا الإجراء كان منصوص عليه في المادة 34 من القانون البلدي السابق (08/90)

¹ - Charl Desbache, Institution Administratif, 2éme Edition, Dalloz , Paris, 1972.

بحيث يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار إداري¹ وتنتهي حياته ويتم تجديد كافة الأعضاء من الصفة التي يحملوها في الحالات الأربعة التالية :

- 1- في حالة خرق أحكام دستورية
 - 2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - 3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
 - 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي او من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم.
 - 5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه (الاستخلاف).
 - 6- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ،وبعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.
 - 7 - في حالة اندماج بلديات او ضمها أو تجزئتها.
 - 8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- إذا تحققت إحدى هاته الحالات يبادر الوالي بإعداد تقرير يرسله لوزير الداخلية الذي يقترح إجراء الحل ليصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي يتضمن حل المجلس الشعبي البلدي .
- *الرقابة على الأعمال:

تضمنت المواد من 56 إلى 60 صور الرقابة الإدارية التي تمارس من طرف الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي وتتخذ شكلين :

أ) - التصديق(المصادقة)

¹ بوهران عادل،مرجع سابق ، ص 99

ويكون إما تصديق (مصادقة) ضمنية أو صريحة على مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية.

(ب) - البطلان

يكون الإبطال أو بطلان أعمال المجلس الشعبي البلدي أو قرارات رئيس البلدية إما بطلان نسبي أو مطلق وهذا إذا تناول موضوع خارج عن اختصاص البلدية أو يكون موضوع المداولة مخالفة للقانون أو بسبب يتصل بعيب يخص الشكل (القرار الإداري) أو يخص أي من الإجراءات (الاجتماعات القانونية) وقد نصت المادة 58 من القانون البلدي على هذه الحالات .

قانون البلدية الجديد أعطى إمكانية قانونية لرئيس البلدية للاحتجاج على رفض المصادقة او ضد قرار الوالي الذي يثبت بموجبه البطلان وهذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية.

هذا التوجه يبين العلاقة الجديدة التي أصبحت تقوم على المشروعية بإعطاء الحق في الطعن الإداري والقضائي ضد كل صور الممارسة الرقابية على أعمال المجلس وتصرفاته و كل هذا وفقا لما ينص عليه القانون و دون مخالفة التشريعات¹.

المطلب الثالث: وصاية المركزية على الجماعات المحلية

اخضع المشرع الجزائري الجماعات المحلية لرقابة إدارية تمارسها السلطة المركزية، ممثلة في وزير الداخلية كجهة وصائية على المجلس الشعبي الولائي و الوالي كجهة وصائية على المجلس الشعبي البلدي، وهذا للحفاظ على وحدة الدولة، و تتماز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها و وسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات لا سيما القوانين المنظمة للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون البلدية، قانون الولاية) فتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الامتيازات و

¹ Jean .Riviro, Droit Administratif, 9ème édition , Dalloz, Paris,1980 .

وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضا على سبيل المحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم و تحرك امتيازات و سلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين¹.

لقد الرقابة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يعمل على تحسس مواطن الخطأ، ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب، وإذا كان دستور 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأساسية الأخرى (الوظيفة التنفيذية، التشريعية، القضائية... الخ)، فإن الدستور الحالي 1996 المعدل في 2008 قد خصص لها فصلا كاملا.

و تتمثل أهم صور الرقابة على الإدارة العامة في: الرقابة السياسية، الرقابة القضائية، الرقابة التشريعية (البرلمانية) وأخيرا الرقابة الإدارية و هي رقابة داخلية، ذاتية و تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة .

و تتخذ الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة مظهرين هما: الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية ، و يقصد بهذه الأخيرة مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة و ضمان احترام مبدأ الشرعية.

و لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية، يجب تمييز هذا الشكل من الرقابة بشكل آخر وهو الرقابة الرئاسية (التسلسلية)، باعتبار أن الأولى هي من سمات اللامركزية الإدارية، بينما الثانية تتميز بها المركزية الإدارية بصورتها -التركيز وعدم التركيز الإداري- ، إن السلطة الرئاسية في نظام المركزية الإدارية تعتبر أساس هذا النظام الذي لا يقوم بدونها، فهي تمارس بصورة آلية أو تلقائية، ولا تستبعد إلا بنص قانوني أما بالنسبة للهيئات المحلية فالأصل أنها مستقلة إداريا وماليا عن الهيئات أو السلطات المركزية ، وهذا يعني انفصالا كليا عن هذه الأخيرة، بل تمارس السلطات المركزية استثناء من المبدأ العام رقابة إدارية تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروطها وكيفيةها، وهذا من أجل ضمان عدم خروج هذه الهيئات المحلية ، بدعوى أنها مستقلة عن مبدأ المشروعية . و عليه سنبين في هذا المطلب ماذا يقصد بالرقابة أو الوصاية الإدارية و تمييزها عن السلطة الرئاسية ثم مظاهر الوصاية الإدارية لاحقا، حيث يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات المحلية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة و ضمان احترام مبدأ

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر، 2000، ص244

الشرعية، إن نظام الوصاية الإدارية لا يقيد من حرية الهيئات المحلية في القيام بأعمالها أو اتخاذها للقرارات التي تراها مناسبة لخدمة مواطنيها، بل هو الضمان من أجل أن تعمل هذه الهيئات في الحدود التي رسمها القانون، وهذا ضمانا لحقوق الأفراد، و وحدة الدولة .

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، مع التذكير بأن هذا المصطلح مستعمل في فرنسا ولا يراد به وصاية الولي على القاصر أو ناقص الأهلية بمفهوم القانون المدني بل تعني وصاية السلطات المركزية على السلطات المحلية، و التي يراد منها فرض رقابة قانونية على الهيئات المحلية أو الإقليمية من أجل حماية المصلحة العامة و احترام مبدأ المشروعية .

التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

تختلف الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة جوانب أبرزها:

1- تتمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم تحديد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بها بواسطة التشريعات المنظمة لها مثل: قانون الولاية ، وقانون البلدية تطبيقا لقاعدة « لا وصاية بدون نص» في حين أن السلطة الرئاسية تكون تلقائية أو آلية ولا تحتاج للنص عليها بقانون لأنها من متطلبات النظام الإداري المركزي الذي يعتمد على علاقة التبعية بين الرئيس و المرؤوس والذي تخول بموجبها سلطات للرئيس على المرؤوس يمارسها الرئيس على المرؤوس دون الحاجة للنص عليها بقانون.

2- إن السلطة الرئاسية هي رقابة سابقة ولاحقة تخول للرئيس سلطة الإشراف و التوجيه وإصدار الأوامر والتعديل والحلول بالنسبة لأعمال المرؤوس كما تخول له الرقابة على شخص المرؤوس فهي رقابة واسعة وشاملة، بينما الوصاية الإدارية هي رقابة لاحقة وهي رقابة مشروعية فقط ولا تهدف إلا لتحقيق المصلحة العامة لا غير.

3- ملزم بطاعة رئيسه وتنفيذ أوامره و هذا ما أقره القضاء الفرنسي. وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهات المركزية .

4- تفرض السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية المستقلة .

و بخصوص مظاهر الوصاية الإدارية التي تمارسها الهيئات المركزية على الهيئات المحلية فهي

تتجلى في مجالات ثلاث: رقابة على الأشخاص و رقابة على الهيئة و رقابة على الأعمال .

1- الرقابة على الأشخاص: تملك السلطات المركزية المختصة أو ممثليهم على المستوى المحلي بالنسبة للمنتخبين صلاحية وقفهم أو إقصائهم من المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وفقا للكيفيات و الإجراءات المحددة قانونا.

2- الرقابة على الهيئة: إذا كان إنشاء وحل الهيئات المحلية من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر من السلطة التشريعية، فإن ذات القانون يخول السلطات الإدارية المركزية حل هذه الهيئات وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين. ونظرا لخطورة هذا الإجراء (الحل) فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته وتبيان حالاته وإجراءاته.

3- الرقابة على الأعمال: وتتمثل في المصادقة و الإلغاء والحلول¹.

أ- المصادقة: تنص قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا الإجراء المصادقة وهذا بهدف مراقبة مدى مشروعيتها و ملاءمتها، وفقا للأوضاع والإجراءات و الكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية .

والمصادقة تكون ضمنية أو صريحة وفق ما ينص عليه القانون، ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ الجهة الوصية إلى إصدار قرار صريح تفصح فيه صراحة عن تزكيته لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها، وقد اعتبرت المحكمة العليا في الجزائر أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح.

ورغم تصديق السلطة الوصية، تبقى الهيئة اللامركزية متحملة لكامل المسؤولية المترتبة عن أعمالها وقراراتها، كما يمكن للهيئات المحلية الصادرة عنها هذه الأعمال الرجوع والتخلي عن تلك القرارات المصادق عليها إذا ما قدرت ذلك وفقا لما تملكه الإدارة من سلطة تقديرية في جانب الملائمة.

ب- الإلغاء: ويتمثل في السلطة التي يمنحها القانون للهيئات المركزية في إبطال القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والمشوبة بعيب عدم المشروعية وهذا في حالات معينة حددها وحصرها القانون وهذا لا يحدث الا استخدام المتكرر بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية مما يعطل تحقيق الحاجات العامة للجمهور والإخلال بالمصلحة العامة.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق ، ص 250

ج- الحلول: يقصد به حلول السلطة المركزية (سلطة الوصاية) محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة. ويتضح من هذا التعريف أن هذا الإجراء خطير لأنه يمس مساسا صارخا باستقلالية الهيئات المحلية لذا وجب تقييده من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع أي لا يستخدم هذا الإجراء إلا في حالات نادرة، وهذا للتوفيق بين ما تتطلبه الهيئات المحلية من استقلال وبين متطلبات المصلحة العامة. التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية¹.

- لا حلول إلا إذا ما أُلزم القانون الإدارة المحلية بالقيام بعمل معين، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية. كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين، لذا وجب على السلطة الوصية أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة وهذا باستخدام الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون.

- الرقابة الوصاية على البلدية في التشريع الجزائري(قانون البلدية 11-10) و سنتطرق في هذا الشرح إلى فهم مدى تجسيد المشرع لفكرة الرقابة الوصائية في قانون البلدية الجديد، بداية بالرقابة على الاستقلالية العضوية و تضمن فرعين اثنين:

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يجب التذكير أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية(السلمية) لرئيس المجلس الشعبي البلدي كما تنص المادة 65 من القانون البلدية 08-90، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، أما القانون الجديد فلم يتطرق إلى هاته النقطة.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس(المنتخبين البلديين) فهم يخضعون إلى الوصاية من طرف الجهة الوصية (الولاية) ممثلة في شخص الوالي وتأخذ هذه الوصاية(الرقابة) الإدارية الصور التالية: التوقيف، الإقصاء، و الاستقالة التلقائية.

بالنسبة للتوقيف فباستقرارنا لنصوص المواد المتعلقة بهذه الحالات نجد أن الرقابة الوصائية غير ممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 267

حيث أن المادة 43 من القانون 11-10 حددت حالات توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على سبيل الحصر ولم تتركها مفتوحة مقارنة بقانون البلدية 90-08 و قانون الولاية رقم 90-09، وتمثل هاته الحالات في:

* المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام ولأسباب مخلة بالشرف.

* وجود المنتخب تحت تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة .

بالنسبة للإقصاء نصت عليه المادة 44 و حسب هذه المادة يقصى بقوة القانون كل عضو يكون محل إدانة جزائية نهائية للأسباب السابقة ذكرها في التوقيف، ويقوم الوالي بإثبات الإقصاء بموجب قرار وبالتالي فالإقصاء يعتبر بمثابة عقوبة .

ومنه: لا توجد رقابة وصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي و الأحكام الواردة في المواد 43-44 جاءت في إطار تنظيم و حماية مصالح المواطنين فقط.

الفرع الثاني: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي: ليست هناك رقابة رئاسة ، أو وصائية و إنما هناك نوع من التشديد في أحكام القانون الجديد مقارنة بالقانون القديم ، ويفسر ذلك بوجود تسبب في ظل قانون 90-08 الأمر الذي جعل المشرع يتدارك الوضع في القانون الحالي . و المواد الموجودة تشكل نوع من الحماية للعهد الانتخابية (إنكار التمثيل) و كذلك حماية لسير و استمرارية البلدية و مصالح المواطنين ككل .

الرقابة على الاستقلالية الوظيفية:

أ: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 56 على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تعتبر قابلة للتنفيذ بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية ماعدا (باستثناء) المداوات المنصوص عليها في المادة 57-59-60 ، مما يعني أن الأصل في المداوات المجلس الشعبي البلدي النفاذ بعد 21 يوما ماعدا المداوات المستثنات بموجب القانون الوارد في (المواد 57-59-60) ، و نفاذ هذه المداوات دليلا على شرعيتها ، ونحن نعلم أن هدف الرقابة الوصائية هو الحفاظ على الشرعية مما يعني أن مداوات المجلس الشعبي البلدي كأصل لا تخضع للرقابة الوصاية لكن كاستثناء تمارس عليها هذه الرقابة، و ذلك في الحالات التالية¹:

¹ المصدر أرشيف بلدية المرادية (الجزائر العاصمة)

*المداولات المنصوص عليها في المادة 57

*المداولات المنصوص عليها في المادة 59

*المداولات المنصوص عليها في المادة 60

ب: الرقابة على اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

حسب المادة 101 للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، و ذلك باعتبار كلا منهما ممثلا للدولة ، و منه تعتبر الرقابة الممارسة من قبله رقابة رئاسية و ليست وصائية. و بالتالي رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار ممارسته لمهامه القانونية لا يخضع إلى الرقابة الوصائية ، و السلطات الممارسة عليه من قبل الجهات المركزية ما هي إلا ضمانات قانونية أوجدها المشرع لحماية و ضمان حسن سير شؤون المواطنين.

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية:

- **توقيفهم:** و ذلك بسبب النابعة الجنائية التي لا تسمح للعضو بممارسة مهامه قانونيا بحيث تعطل ممارسة العضو لفترة محددة و ذلك من طرف وزير الداخلية(المادة 41 من قانون الولاية)
- **إقالتهم:** و التي ترجع إلى عدم القابلية للانتخاب أو التعارض مع القانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب بحيث تسحب منه العضوية نهائيا و ذلك من طرف المجلس الشعبي الولائي أو وزير الداخلية (المادة 40 من قانون الولاية)
- **إقصائهم:** فيرجع إلى تعرض العضو إلى إدانة جزائية بحيث يفقد العضو عضويته في المجلس الشعبي الولائي و يخلفه المترشح الذي يليه في نفس القائمة ألا أنه لا توجد جهة تثبت إقصاء العضو.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال و تصرفات و مداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة) باعتباره مرؤوسا بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج. و على كل فإن أهم

مظاهر و صور تلك الرقابة تتمثل في إجراءات:

أ) التصديق: و هو إما ضمني بحيث تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي مصادقا عليها ضميا بعد 15 يوما من نشرها من طرف الوالي، أو صريحا فيما يتعلق بالميزانيات أو إحداث مرافق عمومية ولائية¹.

ب) الإلغاء: و هو إما مطلق بحيث تعتبر المداوات فيه باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت هذه الأخيرة خارجة عن صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي المحددة من طرف قانون الولاية و يعو فيه قرار الإلغاء إلى وزير الداخلية أو نسيبا و يحدث إذا شارك أعضاء المجلس الشعبي الولائي في المداولة المعنيون بها باسمهم الشخصي أو كوكلاء بحيث تلغى المداولة هنا من طرف وزير الداخلية أو الوالي أو أي ناخب أو دافع ضريبة الولاية. إلا أنه لإمكان رئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في قرار الإلغاء باللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة).

الرقابة على الهيئة:

يخول قانون الولاية الحالي للسلطة المركزية بحل المجلس الشعبي الوطني و ذلك لأسباب منها ذكرت في المادة 44 من قانون الولاية:

1/ إنخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف.

2/ الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس.

3/ الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

4/ الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

النتائج المترتبة عن حله:

1/ تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم.

2/ يحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخا لتجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات لإقامة

مجلس شعبي ورئي منتخب.

¹ المصدر ارشيف ولاية الجزائر

المبحث الثاني : مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

ويقصد باستقلال الهيئة المحلية هنا أن لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة دون خضوعها في ذلك لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية، بما يعني كذلك استقلال هذه الهيئة عند إدارتها و تسييرها لمرافقها دون الحاجة في ذلك إلى توجيه من السلطة المركزية¹.

مظاهر استقلالية البلدية: و تتجلى أساسا في الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة البلدية.

الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة البلدية

بحكم علاقتها المباشرة مع المواطنين و ارتباطهم بها، و تمثيلها للدولة على المستوى القاعدي فإن البلدية ملزمة بالتكفل ببعض الأمور و ترك أخرى لجهات أخرى، فالبلدية مطالبة الآن بأن تصبح هيئة تنظيم و ترتيب و رقابة من أجل تحقيق الإنجازات التي تهم المواطن بالدرجة الأولى و تدفع حركية الإقليم وتنميته من جهة أخرى.

بالرجوع لنصوص القانون نلاحظ ممارسة المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم في كل من المجال المالي، المجال الاقتصادي، المجال الاجتماعي، التهيئة العمرانية... حيث نجد أنه يتولى رسم النسيج العمراني مع احترام النصوص القانونية العقارية خاصة ما تعلق بالأموال العقارية، كما أوكل للبلدية كل الصلاحيات سواء الاقتصادية، الاجتماعية، أو الثقافية المتعلقة بالتنمية المحلية.

وعموما تتدخل البلدية بواسطة الصلاحيات المخولة لها قانونا في مجالات عديدة نذكر منها:

اختصاصات في المجال الاقتصادي:

يقوم المجلس الشعبي البلدي بالمبادرة بكل عمل من شأنه تشجيع الاستثمار و تطوير وازدهار النشاطات الاقتصادية التي تتماشى و طاقات البلدية و مخططها التنموي، حيث أن للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يهدف إلى تنظيم تنمية الأعمال التجارية و المهنية و الخدمات و تسهر زيادة على ذلك على توفير احتياجات السكان، ففي هذا الإطار مثلا نجد أنها تنظم و تراقب الأعمال التجارية في الأسواق البلدية لاسيما بتخصيص أماكنها و مراقبة تطبيق الأسعار القانونية.

^{1 1} المصدر أرشيف بلدية المرادية (الجزائر العاصمة)

أما في ميدان السياحة فتساهم في إطار صلاحياتها بتحديد مناطق التوسع السياحي لاسيما تخصيص الأراضي و استصلاحها و بعبارة أخرى اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين بالقطاع، وموازة لذلك تقوم بأي عمل يستهدف تسهيل وسائل النقل في المناطق الجغرافية التابعة لها بحيث تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية، وهذا من شأنه تطوير السياحة و حتى الصناعة المحلية.

اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز:

يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية بما يتماشى والنصوص التنظيمية السائدة، خاصة المتعلقة بتشريعات العقارات .وبناء على ذلك أقر المشرع بضرورة ممارسة البلدية الرقابة الدائمة للتأكد من أن عمليات البناء مطابقة للمعايير العقارية و احتراماً لأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

كما تساهم البلدية في حماية الأملاك العقارية الثقافية والمحافظة عليها و الحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية . كما يعود على البلدية المحافظة على النظافة العمومية وصيانة الطرق و معالجة المياه القذرة و توزيع المياه الصالحة للشرب، وكذا مكافحة الأمراض المعدية.

- 3 اختصاصات في المجال الاجتماعي و الثقافي:

لقد حول للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم يد المساعدة لها، كما عليها إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وفق المعايير الوطنية وتشجيع النقل المدرسي، كما للبلدية وفي إطار الإمكانيات المتوفرة لها اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية الطفولة الصغرى والرياض وتقديم المساعدة للهيكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة، وكذا المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وتشجيع الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والصحة.

- 4) اختصاصات في المجال المالي

يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة على ميزانيات البلدية التي تتم سنويا سواء كانت الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر التي تسبق سنة تطبيقها، أو الميزانية الإضافية التي يصادق عليها قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها، وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية بابا بابا ومادة مادة .وفي حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يعيدها خلال 15 يوما من تاريخ

استلامها ثم طرحها من جديد للمداولة وإذا صوت على الميزانية مجددا دون موازنة تضبط من الوالي تلقائيا.

ومن خلال ما سبق عرضه يمكن أن نخلص بالقول أن المشرع قد اتبع عند تحديده لاختصاصات المجلس طريقة تركز على وضع الإطار العام، مع ترك تحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، حيث يحيلنا قانون البلدية كل مرة للتنظيم.

ونجد بأن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد -في معظمها- التزامات واجبة التنفيذ، ذلك بأن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية، أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة وهذا ما قد يعكس الدور المحتشم للبلديات في جميع الاختصاصات على أرض الواقع.

كما نلاحظ من خلال دراسة اختصاصات كل من المجالس الشعبية البلدية أو الولائية تتناولها كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، وذلك كونها الأقرب إلى حل كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها وهذا ما كرسته المواثيق حينما نصت على أنه ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات جميع الاختصاصات في جميع الميادين دون استثناء للنظر في كل المشاكل ذات الصبغة المحلية والجهوية التي بإمكانها حلها. ونجد أن الجماعات المحلية تتمتع بجرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكانياتها، ويبقى دور السلطة الوصية مقتصرًا على الرقابة البعدية والمتعلق بالمشروعية لا بالملائمة.

كما يمكن استنتاج مظاهر الاستقلال بالنسبة للمجالس المنتخبة من خلال التدخل الإرادي للمجلس الشعبي، وكون المجلس المنتخب مسؤول عن مداولاته حتى وإن كانت خاضعة لمصادقة جهة إدارية أخرى.

فكما رأينا أن المجلس المنتخب كأصل عام يجتمع في دورات عادية أو استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك، فالأصل أن المجلس يتدخل كلما دعت الحاجة لذلك دون انتظار إذن من سلطة الوصاية. غير أن قانون البلدية مثلا قد نص على إمكانية دعوة الوالي للمجلس للانعقاد، ولم ينص القانون بعد ذلك على آثار هذه الدعوة هل تستلزم حضور الوالي أو من يمثله للاجتماع، أم يمنع

ذلك بحكم تداخل الصلاحيات، وأن المداولة التي يشارك فيها الوالي تصبح مشوبة بعيب شكلي¹
 . **المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الولاية**

أولا: الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة الولائية

تقوم الولاية بوظائف متعددة ومختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها، ولقد نصت المادة 76 قانون الولاية على "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة . ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية"... فالظاهر أن المشرع متأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس الشعبي الولائي قصد تمكينه من التدخل في كافة شؤون الولاية، ومع ذلك نجد أنه قد رسم الخطوط الأساسية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميادين المختلفة (في المجال الاقتصادي و الفلاحي والمالي، في المجال الاجتماعي، في المجال الثقافي والسياحي، في مجال التهيئة العمراني والتجهيز والهياكل الأساسية) ونذكر من بين صلاحياته ما يلي:

1- اختصاصات في المجال الاقتصادي و الفلاحي: يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات

التالية:

- يناقش مخطط التنمية للولاية في المجال الاقتصادي ويؤدي اقتراحاته بشأنه، حيث يعتمد هذا

المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية.

- يقوم بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط.

- تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث

العلمي من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية

- يعمل المجلس على تطوير الري ومساعدة البلديات تقنيا وماليا في هذا المجال، كما يناط به اتخاذ

الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات، الجفاف، ويعمل على إنجاز أشغال التهيئة وتطهير

مجاري المياه، ويبادر بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية والحيوانية وتشجيع التدابير

اللازمة للوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية.²

¹ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية

الحقوق، جامعة الجزائر، 2010 ص63

² أنظر المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية.

اختصاصات في مجال التنمية الاجتماعية:

للتنمية الاجتماعية دور كبير في تقدم المجتمع وعليه تم إدراج هذا الاختصاص ضمن اختصاصات المجالس الولائية حتى يستفيد سكان الإقليم منها، فمن حق المجلس القيام بأنجاز المؤسسات والهياكل الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلدية، كما يساهم بالتنسيق مع المجالس البلدية في كل الأنشطة الاجتماعية الهادفة إلى مساعدة الطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة والمعوزين، والتكفل بالمرضى والمتشردين.

-يعمل المجلس كذلك على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان من خلال مساهمته في إنجاز برامج السكن والمساهمة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية، كما يشارك في برنامج القضاء على السكن الهش ودون إهمال لفئة الشباب نجد تشجيع المجلس ومساهمته في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.

3- اختصاصات في مجال الثقافة والسياحة:

في مجال الثقافة نجد مساهمة المجلس الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية، كما نجد مساهمته من خلال تقديم مساعدته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب، كما يقوم بمهمة ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات. وبما أن الدولة الحديثة تعتمد على السياحة كمصدر هام لتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها، لما تجلبه من عملات أجنبية لذلك لم يغفل المشرع أهمية المرافق المعنية بالإدارة السياحية¹ فنجد اضطلاع المجلس بازدهار السياحة بالولاية من خلال السهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتأمينها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك.

اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز:

يشارك المجلس الشعبي الولائي تحت هذا العنوان العديد من الصلاحيات منها ما يلي:
-المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط والمعايير المعمول بها والقيام بكافة الأعمال والإجراءات التي من شأنها فكالعزلة عن الأرياف وتنميتها.

-يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكله استقبالا للاستثمارات

¹ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010

5- اختصاصات في المجال المالي : يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية وتقدم الميزانية بعد ذلك للسلطات المختصة للمصادقة عليها، ويصوت على ميزانية الولاية بابا بابا، كما نجده في الجانب المالي بيت في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية، كما منحه القانون إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر .

ونلاحظ هنا ومن خلال ما سبق ذكره اتساع في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي إذا ما قورن 09المتضمن قانون الولاية القديم، وهذا الإتساع يعكس توسع - بما كان عليه في ظل قانون 90اهتمامات الدولة الحديثة لتلبية متطلبات واحتياجات السكان التي باتت في تزايد مستمر.

المطلب الثالث: مظاهر استقلالية اللامركزية الإدارية في الجزائر

إن الاستقلال القانوني للهيئات المحلية يمثل جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، و الذي يبقى مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية باعتباره يمثل الصورة القديمة و البدائية للمركزية، فإذا كان عدم التركيز يستند إلى فكرة التفويض في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض الوزير مثلا (بالمفوض إليه)مثله في الإقليم بعلاقة السلطة الرئاسية مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر والطبيعة عن ذلك بنقل و تحويل السلطات و الاختصاصات إلى الهيئات و الأجهزة اللامركزية بنص القانون¹ و يعتبر عنصر الاستقلال هدفا ووسيلة للهيئات المحلية، فهو هدف يجب أن يتحقق ووسيلة لأن بواسطته يتحقق وجود الهيئة نفسها، كما أنه يساعدها في تحقيق الأغراض التي جاءت من أجلها. واستقلال هذه الهيئات يتجلى في جانبين أساسيين وهما: الجانب الإداري و الجانب المالي، وستولى فيما يلي الحديث عن هذين الجانبين حيث نتطرق في المطلب الأول للجانب الإداري فيما نخصص المطلب الثاني للجانب المالي.

سبق و قلنا بأن الاعتراف للإقليم (المدينة، البلدية...) بالشخصية المعنوية يعني قيام سلطة أو هيئة محلية تمثل الإقليم ولا تمثل الدولة أو السلطة المركزية، وتقوم برعاية المصالح المحلية التي تهم الأفراد المقيمين بهذا الإقليم. ولقد ذهب أغلب الفقه إلى ضرورة أن تكون تلك الهيئة مرتبطة بالبيئة أو

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 18

الوسط المحلي، أي أن تكون هناك علاقات لصيقة بينها و بين أفراد الجماعة المحلية حتى يتحقق الغرض من قيامها.

و عنصر الاستقلال هنا يتضمن أعضاء الهيئة المحلية كما يشمل نفس الهيئة و نتناول كل منهما في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: استقلال أعضاء الهيئة المحلية

سبق القول أنه من الضروري انتماء الهيئة للوسط المحلي الذي تمثله، لكن هذا الانتماء لا يكفي لوحده لتحقيق استقلال تلك الهيئة بل يتطلب الأمر أن يكون لأفراد هذا الإقليم حق اختيار ممثليهم في الهيئة التي تتولى إدارة شؤونهم و مقتضى ذلك أن يرتبط استقلال الهيئة المحلية بمسألة انتخاب أعضائها من قبل أفراد الجماعة المحلية، إذ يعتبر الانتخاب عنصرا أساسيا لتشكيل الهيئات المحلية و الذي بواسطته تكون المجالس المحلية معبرة عن الشخص المعنوي الذي يمثل الإدارة المحلية. لكن السؤال المطروح هنا : هل الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لقيام الإدارة المحلية ؟ أو بصيغة أخرى هل انتخاب أعضاء المجالس المحلية هو الوسيلة الوحيدة التي تحقق استقلال الهيئة المحلية ؟

وللإجابة عن هذا التساؤل اختلف الفقه بين مؤيد و معارض، نسوق فيما يلي سند كل اتجاه.

أولا -الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب عنصر أساسي من عناصر الإدارة المحلية سواء كانت ولاية أو بلدية، فغياب الانتخاب معناه تدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية مما يفقدها استقلالها ويجعلها تابعة بذلك للسلطة الوصية، فإذا كانت فلسفة المشرع قائمة على ضرورة تعميق الديمقراطية و مبادئها على المستوى المحلي و يكون هناك تعبير صادق عن المصالح المحلية فيكون تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب.¹

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، الطبعة 01 ، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011 ، ص39

ثانيا -الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

نظرا لكل الانتقادات التي وجهت لمؤيدي مبدأ الانتخاب وكل ما قيل فيه، ذهب أصحاب هذا الاتجاه للقول أنه ليس هناك ما يمنع أن يكون أعضاء المجالس المحلية معينين بشرط المحافظة على استقلالهم بتوفير جميع الضمانات التي تكفل لهم ذلك، و قد انطلق أصحاب هذا الاتجاه من التركيز على العيوب التي تنجر عن مبدأ الانتخاب من تكوين الإدارة من أشخاص تنقصهم الكفاءة و الخبرة خاصة بالنسبة للدول النامية، بل ذهبوا إلى أبعد من ذلك حيث رأى أصحاب هذا الاتجاه أنه ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب للحد من ظواهره السلبية، كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال أمام تدخل السلطة المركزية في الإدارة المحلية¹

ثالثا - الأسلوب المختلط

تتبع هذه الوسيلة أكثر الدول النامية ومنها الدول العربية، وهو أسلوب يقوم على الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المنتخبة وبالتالي الجمع بين الخبرة والكفاءة المتمثلة فيمن تختارهم الإدارة المركزية وإشراك المواطن في اختيار ممثليه².

موقف المشرع الجزائري

لقد حسم المشرع الأمر بتبنيه لمبدأ الانتخاب سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية حيث أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة، وتبني نظام الانتخاب محليا تظهره نصوص الجماعات المحلية ذاتها أو النصوص الخاصة بالعملية الانتخابية بصفة عامة، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية. إن المشرع الجزائري و كغيره من النظم القانونية تولى تنظيم الجماعات المحلية حيث أقر باستقلالها معتمدا في ذلك على الحرية التي يتمتع بها المواطنون في اختيار السلطات المحلية التي تعمل على تسيير موارد الجماعات المحلية عن طريق الاقتراع، و التي تعتبر من بين أهم مظاهر استقلالية هذه الأخيرة، دون أن ننسى الصلاحيات التي تتمتع بها في تسيير هذه الموارد.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص(225

² محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا، تحليلية. مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص67

الفرع الثاني: استقلال الهيئة المحلية

ويقصد باستقلال الهيئة المحلية هنا أن لها (لمن يمثلها) حق إصدار قرارات إدارية نافذة دون خضوعها في ذلك لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية، بما يعني كذلك استقلال هذه الهيئة عند إدارتها و تسييرها لمرافقتها دون الحاجة في ذلك إلى توجيه من السلطة المركزية.

الاستقلالية كأساس للجماعات المحلية

وقد يترتب على هذا الأمر عدة نتائج يمكن إنجازها فيما يلي:

1- إن منح الاستقلالية للإدارة المحلية ينجر عنه عدم تعديل قراراتها من قبل السلطة المركزية ولو كانت خاضعة لرقابتها، لأنه بخضوع قرارات الهيئة المحلية للرقابة والتعديل يفقدها الغاية من استقلالها، بل إنه في مثل هذه الحال يمكن اعتبارها فرع من فروع السلطة المركزية و ليس هيئة مستقلة عنها.

2- إن الحديث عن استقلال الإدارة المحلية في إصدارها لقراراتها يقودنا للقول بأنها تكون صاحبة السلطة عليها حتى بعد المصادقة عليها من الهيئة الوصية كون هذه القرارات هيمن عمل الهيئة المحلية، وعليه فإن لها العدول عن هذه القرارات كما لها سحبها أو تعديلها حتى بعد المصادقة عليها وذلك كون تقرير مدى ملائمة هذه القرارات من عدمها يعود للهيئة المحلية.

3- إن الاستقلالية تقودنا كذلك للقول بمسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها حتى لو كانت خاضعة لرقابة السلطة الوصائية، وليس لهذه الأخيرة التعديل في الأحكام المتعلقة بالمسؤولية ولا بتغييرها.

4- وللقول باستقلالية الإدارة المحلية لا بد من الإقرار لها بحرية المبادرة، أي حريتها في القيام بتصرف معين أو الامتناع عنه في إطار القانون دائما و ليس للسلطة المركزية الحلول محلها في تصرف معين إلا في الحالات التي أوجبتها نصوص القانون.

5- لما نقول باستقلال الهيئة المحلية لا بد أن نقر لها وسيلة لحماية حقوقها وكذا حماية حقوق الغير في مواجهتها، وهنا نتحدث عن حق الإدارة المحلية في التقاضي والذي يعتبر نتاج منحها الشخصية المعنوية، حيث يمكن لها مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء وكذا الأشخاص المعنوية العامة و حتى الغير، ويمكن للغير بالمقابل رفع الدعاوى عليها، أيتكون إما مدعية أو مدعى عليها.

وتجدر الإشارة أن حق الدولة في مقاضاة السلطة المركزية يختلف النص عليه من دولة لأخرى¹.

الاستقلالية المالية للجماعات المحلية " الجانب المالي "

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية و استقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمائية و تنفيذ سياساتها و خططها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الاعتماد كلية على الإعانات و الدعم المركزي. وهذا الاستقلال المالي هو الذي يجدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها و مسؤوليتها.

و يقصد بالاستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية في المجال المالي نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية² مجموعة الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية.

الفرع الأول: موارد الجماعات المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتيسر مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر، فالتمويل المحلي مثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي وهذا ما أكده القانون الجزائري في المادة 169 و 170 من قانون من قانون البلدية – 10-11 و المادة 150-152 من قانون الولاية حيث نص على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة، والتي تتألف من: ناتج الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتهما، الإعانات والقروض و التخصيصات، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، ناتج الهبات و الوصايا... الخ. و قد عرفت قوانين الجماعات المحلية الميزانية بأنها جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية³.

¹ محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، مذكرة. مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، و رقلة، 2011 ص 100

² رجي كريمة و بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البليدة، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير.

³ المادة 157 قانون الولاية، 176 قانون البلدية

تصنف موارد الجماعات المحلية إلى قسمين أساسيين: إيرادات التجهيز و الاستثمار وإيرادات التسيير، حيث يشكل هذين القسمين أهم الموارد التي تستند إليها المالية المحلية، وقد صنفت هذه الموارد عدة تصنيفات منها ما يلي:

1- التصنيف الإداري:

- مصادر ذاتية داخلية

- مصادر خارجية

2- التصنيف الجبائي

- مصادر مالية جبائية

- مصادر مالية غير جبائية

الفرع الثاني: استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية

يعتبر تحضير ميزانية الإدارة المحلية عمل مهم جدا يلعب دورا أساسيا من الناحية السياسية لأنه يعبر حقيقة عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة¹ بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

يختلف تحضير ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وكذلك بتنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها وهذا لأن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ولا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي؛ حيث يستعين في تحضير ميزانية الولاية بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية (الأمين العام للولاية مدير الإدارة المحلية ، مصلحة الميزانية... الخ.) على عكس ما هو موجود بالولاية فإن الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية على مستوى البلدية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنفيذه بالاستعانة بإدارة البلدية الموضوعة تحت تصرفه.

¹ Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, 4ème édition, Gualino éditeur, Paris, 2007 p 132

وما يلاحظ أن أهم فرق ما بين إعداد ميزانية الولاية وميزانية البلدية يتمثل في الشخص المكلف بالإعداد، بحيث نجد على مستوى الولاية هيئة معينة من طرف السلطة المركزية تتمثل في الوالي بينما نجد على مستوى البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة منتخبة، وهذا ما يوحي بأن البلديات تتمتع باستقلالية أكثر من الولاية في هذا المجال.

الفرع الثالث: دعائم استقلالية الجماعات المحلية من الناحية المالية

تكيف دور الجماعات المحلية مع المتغيرات الاقتصادية الجديدة يقتضي منحها الاستقلالية المالية لتوفير الوسائل المالية الكافية التي تسمح لها بالاعتماد على نفسها في عملية التنمية المحلية، وهذا ما يتطلب إصلاحا عميقا، ومن أجل ذلك ينبغي منح استقلالية للجباية المحلية بتعديل النظام الجبائي الحالي والتصدي للغش والتهرب الضريبي وإنشاء جباية محلية مستقلة عن جباية الدولة مع إشراك الجماعات المحلية في تكييف الضرائب والرسوم على المستوى المحلي.

نستخلص من هذا الفصل، على ضوء دراستنا لآليات الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر أن المشرع عمد إلى الإكثار منها والتنويع في أساليبها بغرض مواكبة التطورات الدولية لتجسيد مبدأي الشرعية و الديمقراطية، إذ أن هذه الآليات تهدف بالدرجة الأولى إلى إعلاء كلمة القانون، وإعمال مبدأ المشروعية فيه، ناهيك عن بعث الطمأنينة في المتعامل مع الإدارات المحلية بغض النظر عن صفته وتشكيل هاجس للإدارة المحلية تخشى دوماً تدخله فيما يصدر عنها سواء بالإلغاء أو التصحيح أو أية وسيلة أخرى.

وعليه فإن الإدارة المحلية تعمل ساعية دوماً لموافقة ومطابقة ما يصدر عنها لنصوص القانون. ولعل الدارس للرقابة الوصائية في الظاهر تبدو له أن لا فائدة ترجى منها بل و أنها مجرد واجهة صورية لنظام ديمقراطي، فهي مخوفة بالمخاطر وأهمها المحاباة التي يصعب السيطرة عليها أو استئصالها، بل وبالتعمق في دراسة هذا النوع من الرقابة لها هدف أسمى وهو إعطاء الرقابة الوصائية لجهة الإدارة فرصة ذاتية لكي تعدل قراراتها قبل إلغائها بواسطة جهة خارجية غير جهة الإدارة، وهذا ما يتجلى خاصة من خلال تلك الرقابة المفروضة على أعمال الإدارة المحلية.

و بشأن الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر يمكن تسجيل الملاحظات التالية:
- لقد تم تخفيف الضغط الذي كانت تمارسه جهات الوصاية على الهيئات و الأشخاص.
- ففي مجال الرقابة على الهيئات تم تقييد سلطة الجهة الوصائية في حل المجالس المنتخبة، حيث منع القانون حلها إلا في حالات محددة و بوسيلة متميزة كمرسوم رئاسي.

- بالنسبة للأشخاص فحالات الرقابة مقيدة على سبيل الحصر في الإقالة أو الإيقاف لوجود متابعة قضائية أو الإقصاء لإدانة جزائية وهي رقابة قانونية ضرورية لتدعيم سلطة القانون.

- أما الرقابة على الأعمال فلا زالت بنفس الحجم مقارنة مع القوانين السابقة فمداورات المجالس المحلية بقيت خاضعة للموافقة الصريحة من طرف الوصاية خاصة في المواضيع ذات الأهمية مثل الميزانيات و الحسابات، مما يجعل المبادرة أسيرة لموافقة الجهة المركزية خاصة من الناحية المالية التي تعد عصب النشاط الاقتصادي المحلي، ولكن لا بد من التنويه هنا أنه ورغم الإصلاحات التي جيء بها إلى أن الجماعات المحلية تبقى في حاجة إلى استقلال أكبر ليس على مستوى النصوص فقط وإنما على المستوى العملي أيضاً، حيث وبالرجوع لواقع الجماعات المحلية نجدها خاضعة لرقابة صارمة إلى درجة ظهور تبعية الجماعات المحلية أمراً مسلماً به في العديد من المجالات فعلى المستوى المالي مثلاً نجد السلطة الوصية تمارس رقابة واسعة على الميزانية وفي مختلف المراحل ولعل

ما يعزز هذا التدخل من الهيئات الوصية ضعف الموارد المالية المحلية - كما سبق ورأينا- و تبعية الجماعات المحلية ماليا للسلطة المركزية وهذا كله ينعكس سلبا على استقلالية الهيئات الإقليمية وبالتالي تأثيرها على نهوض هذه الهيئات بأقاليمها.

ومن خلال هذا الفصل كذلك نلاحظ أن مسألة الاستقلالية مسألة تمت معالجتها من خلال نصوص قانونية متعددة كلها تصب في إطار واحد وهو إعطاء الجماعات المحلية قدرا من الاستقلال يمكنها من تقدير حاجياتها بنفسها، وبالتالي اتخاذ القرارات التي تراها الأنسب لإقليمها كونها الأدرى بذلك. وقد لمسنا هذه الاستقلالية من خلال نصوص الدساتير وقوانين الإدارة المحلية المتعاقبة ولو كان هذا الاستقلال يستشف في مرات كثيرة من مضمون النصوص وهذا يعكس تخوف المشرع من الفهم السيئ لمنح الاستقلالية والإفصاح عنها.

إن الاستقلالية كذلك تظهر في سبل وتسيير أعمال المجالس المحلية واعتماد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب كأسلوب ديمقراطي ينم عن استقلالية الأعضاء المنتخبين في اختيار الأنسب والأحسن لتسيير شؤون الوحدة المحلية تطبيقا لمبدأ الملائمة. وبالإضافة إلى مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كخطوة أخرى لتجسيد استقلالية هذه الأخيرة في تسيير شؤونها من خلال منحها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، لكن وبدراسة هذه الموارد نجد أنها ضئيلة مقارنة مع المهام والمشاريع الواجب على الهيئات المحلية القيام بها وهذا يفسر لجوء هذه الأخيرة إلى الاقتراض أو الحصول على إعانات حكومية مما يقلص استقلاليتها ويجعلها في حالة من التبعية للسلطة المركزية على أساس أن من يمول يحكم.

ولهذا يمكن أن نخلص إلى أن مسألة الاستقلالية هي مسألة نسبية، حيث أن الهيئات المحلية تبقى دائما تحت سلطة السلطة المركزية لمنع خروجها عن السياسة العامة للدولة وحفاظا على وحدتها

خاتمة

إن أهم ما توصلنا إليه من خلال هذا الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد تعدى نوعا ما على استقلالية الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيق رقابة إدارية مشددة على كل من الولاية والبلدية، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، منفردين كانوا أو مجتمعين؛ كما تعدت الرقابة أيضا في حالة إهمال هاته المجالس لعملها، ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطة المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها محليا. إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي، إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات المحلية بسلطة حقيقية تمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية. مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة، مع عدم وجود أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتحلى عنه في المستقبل القريب.

وبرغم كل هذه السلبيات الموجهة لهذه الرقابة إلا أن أمر وجودها لا بد منه لا سيما في الدول النامية التي تفتقر معظم أنظمتها إلى الديمقراطية؛ الأمر الذي حتم وجود هذه الرقابة سعيا للقضاء على الفساد الإداري الذي تعاني منه هذه الدول.

النتائج:

وفي الأخير يمكن القول أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الوصاية الإدارية ثم الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى الاستنتاجات التالية:
فواقع الحال يشير إلى أن اضطلاع الجماعات المحلية بدورها التنموي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية، خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية

ورقابة الحل لما تمثله من خطورة على المجالس المحلّة باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

-إن الجماعات المحلية في الج ا زئر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.

الاقتراحات:

-ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.

-تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

-ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية.

-يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.

ملخص

إن النهوض بالتنمية المحلية الشاملة لا يمكن أن يتجسد إلا في ظل استقلالية إدارية حقيقية للمجالس المحلية المنتخبة، والتي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية، إلا أن واقع الحال يشير إلى أن الاستقلالية الممنوحة للمجالس المحلية نسبية، نظرا لخضوع الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية وهذا بمناسبة أدائها مهامها، حيث نجد أن المشرع الجزائري لا يزال إلى يومنا هذا يكرس نظام الوصاية الإدارية المشددة، و الذي يعد دراستنا هذه و ذلك من خلال التطرق إلى آليات الرقابة الوصائية التي تمارس على أعضاء المجالس المحلية وعلى أعمالهم القانونية.

Abstract

The promotion of global local development can only be materialized in light of real administrative autonomy granted to local elected assemblies, which is one of the most important bases of the decentralization, but today; on the ground the local assemblies autonomy is so relative due to their submission to the central authority supervision on the occasion of exercising their functions, where we find that to until today the Algerian legislator is still devoted to strict administrative control system, which is the purpose of our study where it is exercised on the local assemblies members and their legal acts.

قائمة المراجع

الكتب :

1- باللغة العربية

- 1- العمري بوحنطة، البلدية إصلاحات مهام و أساليب، سنة 1997.
- 2- جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1988
- 3- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004
- 4- علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري :التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009
- 5 - بو عمران عادل، ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 6-علي خاطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002
- 7-عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988
- 8-ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري :النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، الطبعة الأولى، 2014 .
- 9-بكر القباني، ، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة،العراق، 1984 ،
- 10-مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد3 ، الجزائر 2003 ،
- 12-سلمان محمدالطماوي، الوجيز في القانون الإداري :دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986 ،
- 13-عمار بوضياف الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد6 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010 ،

- 14- عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، 2009 ،
- 15- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، دون طبعة، دون تاريخ،
- 16- حمدي سليمان سميحات الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998
- 18- يوسف سعد الخوري، القانون العام الإداري العام، الجزء 1 ، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، 1999 ،
- 19- إبراهيم عبد العزيز شيخة ، مبادئ أحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى 1994 .
- 20- محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، بيروت، 1996 ،
- 21- عمار عوايدي ، القانون الإداري :التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 ،
- 22- جعفر انس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1988
- 23- عبيد لخضر عبيد لخضر، التّنظيم الإداري للجماعات المحلية، د. م. ج، الجزائر، 1987 ،
- 24- فريحة حسن، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010
- 25- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة 01 ، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011 ،
- 26- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ،

27-محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا،
تحليلية .مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى،2009

2- باللغة الفرنسية

1- **Jean .Riviro**, Droit Administratif, 9ème édition , Dalloz,
Paris,1980

2-**Jaque Dembair**, Les Actes de la Tutelle Administrative,
Droit Belge, Bruxelles, 1955

3-**Patrice Garant**, Droit Administrative, Structure ‘ Actes et
Contrôle, vole 1, les éditions 2-Yvon blais INC, Canada,
4ème édition,

4-**SERIAK Lahcène**, guide du citoyen (wilaya- daïra –
commune), ENAG editions, algerie, 1997

5-**Marie-Christine Rouault**, Droit Administratif, 4ème
édition, Gualino
éditeur, Paris, 2007

2-الرسائل العلمية:

- 1-محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، مذكرة .مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، و رقلة، 2011 ،
- 2-عبد القادر لمير، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014 ، ص4
- 3- إبراهيم ربيعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2005 ،
- 4-ريجي كريمة/بركان زهية ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البلدية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير
- 5-مختار بن شيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية : دراسة مقارنة، رسالة .دكتوراه دولة في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990
- 6-عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010

المقالات العلمية على شبكة الإنترنت

- 1موقع موضوع دوت كوم إيمان الحيارى 2018
- 2بوحنية قوي، الإدارة المحلية في منظور مقارن :دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا www.bouhania.com ، 26 مارس 2013

الفهرس

الفهرس:

الصفحة	الفهرس
	شكر
	إهداء
8	..... مقدمة
12	..... أهمية الدراسة.
13	..... أهداف الدراسة.
14	..... مبررات اختيار الموضوع.
15	..... أهمية الموضوع.
15	..... أهداف الدراسة.
15	..... التساؤلات الفرعية.
15	..... إشكالية الدراسة.
16	..... فرضية الدراسة.
16	..... الفرضية الرئيسية
16	..... الفرضيات الفرعية.
16	..... أدبيات الدراسة.
18	..... مناهج و مقتربات الدراسة.
18	..... صعوبات الدراسة.
19	..... هندسة الدراسة.

22	
22	..... الفصل الأول: الإطار المعرفي و النظري للدراسة.....
23	..... المبحث الأول: الإطار المعرفي للجماعات المحلية.....
39	..... المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية.....
47	..... المطلب الثاني: تعريف الولاية.....
47	..... المطلب الثالث: تعريف البلدية.....
47	..... المبحث الثاني: مفهوم الوصاية في الجماعات المحلية.....
52	..... المطلب الأول: تعريف الوصاية.....
57	..... المطلب الثاني: أهمية و اهداف الوصاية.....
70	..... المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.....
70	..... الفصل الثاني: مظاهر الوصاية و الاستقلالية في الجماعات المحلية بالجزائر
75	..... المبحث الأول: مظاهر الوصاية على الجماعات المحلية.....
80	..... المطلب الأول: مظاهر الوصاية على الدائرة.....
80	..... المطلب الثاني: مظاهر الوصاية على البلدية.....
88	..... المطلب الثالث: وصاية المركزية على الجماعات المحلية.....
88	..... المبحث الثاني: نطاق استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر.....
91	..... المطلب الأول: نطاق استقلالية البلدية في الجزائر.....
93	..... المطلب الثاني: نطاق استقلالية الولاية في الجزائر.....
103	..... المطلب الثالث: مظاهر استقلالية اللامركزية الإدارية في الجزائر.....
105	..... خاتمة.....
105	..... ملخص:.....

