



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
Scientifique



جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم

المرجع :

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم :قانون عام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الجماعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة الدراسة في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص :قانون إداري

الشعبة : حقوق

تحت إشراف الأستاذ(ة) :

من إعداد الطالب(ة) :

حيدرة محمد

عدام مسعودة مريم

أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذ (ة) فرقاق معمر.....رئيسا

الأستاذ (ة) محمد حيدرةمشرفا مقرر

الأستاذ(ة) محمد كريم نور الدين.....مناقشا

السنة الجامعية :2021/2022

تاريخ المناقشة 07/07/2022



إعاقتي لاتعني موتي بل قوة وإرادة

مريم مسخوطة عدام

الإهداء

الحمد لله وكفى والصلاة على الحبيب المصطفى وأهله و من وفى أما بعد:
أهدي هذا العمل المتواضع الى أحب الناس على قلبي الى من دعماني فكاننا خير سند والديا
الكريمين اطال الله لي في عمرهما
لاخي الغالي عبد المؤمن حفظه الله ، لاخواتي شمس الدين ، رانيا ليكون تشجيعا لهما
لاكمال مشوارهما الدراسي وبلوغ قمم النجاح
اهديه لجدتي رحمها الله من أمي وجدتي من أبي وحدي من أبي رحمهم الله
واسكنهم الفردوس للأعلى
الى عائلة عدام وطويل فردا فردا خاصتنا طويل ليندا
الى السيدة فاضيلة ، الى صديقتي ورفيقتي حيدرة حواء
أهديه إلى كافة استاذتي في جامعة الحقوق الجزائر 1 ، وإلى كافة استاذتي في جامعة
الحقوق والعلوم السياسية مستغانم الذين اشرفو على تكويني طيبة مساري الجامعي
إلى كل من يعرفوني من قريب ومن بعيد

شكر وتقدير

أول من يشكر ويحمد أناء الليل و أطراف النهار الأول والأخر الذي أغرقنا بنعمه التي لا تحصى
وأنار دروبنا فله جزيل الشكر والثناء العظيم الله عز وجل.

اتقدم بجزيل الشكر الى استاذي المشرف **حيدرة محمد** على كل ما قدمه لي من توجيهات و
معلومات قيمة ساهمت في اثناء موضوع مذكري، كما اتقدم بجزيل الشكر الى اعضاء اللجنة
المناقشة الموقرة.

اتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى والديا الحبيين، امي يا من تملكين جنتنا تحت القدم، ابي يا خير
سند وجدته عند كل المحن.

والشكر الجزيل الموصول الى معلمة الاجيال السيدة بوحذبية صالحه، والى كل معلم افادني
بعلمه.

كما اتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى من ساعدني في انجاز هذا العمل المتواضع مطروح الياس
فكل عبارات الشكر لاتوافيه حقه على جهده المبدول.

كما اشكر كل من دعمني وساندني الى غاية يوم تخرجي اليوم الموعود.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج: الجزء

ج.ر: الجريدة الرسمية

ص: صفحة

ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة

ط: الطبعة

ف: الفقرة

ق.إ.م: قانون الإجراءات المدنية

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق.إ.م.ف: قانون الإجراءات المدنية الفرنسي ق.م: قانون المدني م: المادة

م.ق: المجلة القضائية

ثانياً: باللغة الفرنسية:

Art : Article

Ed : Edition

In : Dans

Op.cit : (Opère-citato), Référence précédemment citée

P : Page

PP : De la page a la pag

مقدمة

مقدمة:

أدى كل من تعدد وظائف الدولة من جهة وتعدد متطلبات الشعب، واتساع الرقعة الجغرافية للإقليم الدولة من جهة أخرى، إلى التأثير على تطور الدولة من الناحية النظرية والتنظيمية والإدارية، حيث أدى هذا التطور إلى اتساع مفهوم الدولة وازدياد القناعة بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والذي يعرف بنظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

وكغيرها من الدول أخذت الجزائر كذلك بنظام اللامركزية الإدارية، وعملت على إرساء إدارة محلية، تتماشى حسب متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا.

ونظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات و وحدات محلية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية.

ولا يمكن تحقيق الإستقلال الحقيقي إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة البت في إتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية، وبالإنتخاب كوسيلة لتحقيق إستقلالية أعضاء الجماعات المحلية التي من بينها البلدية.

إن استقلال البلدية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة ولإعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى.

كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح الجماعات المحلية، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية

كما أنها نظام رقابي إستثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، خلافا للرقابة الرئاسية .

الرقابة الوصائية في القانون الجزائري إرتبط مسارها دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 7691 الصادر في ظل حكم الحزب الواحد إتجاه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية شديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وإنعدام للإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 7696 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على البلدية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسة الإنفتاح السياسي، لكن أثبت الواقع العملي إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في إحتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية.

ليأتي المشرع فيما بعد بالقانون 77-71 المتعلق بالبلدية كبدل للقانون 61/19 يطبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجلس المنتخب، ليسجل المشرع عودته إلى إستخدام أسلوب الرقابة المشددة والذي تؤكد آليات الرقابة الممنوحة لسلطة الوصاية.

ومن بين الأسباب التي دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع هو قانون البلدية الجديد وذلك في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة، كذلك تخصص وظيفتنا ومحاولتنا البحث فيه للوقوف على حجم الرقابة الممارسة على البلدية وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على إستقلاليتها، وإنعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية وعلى الإطار المعيشي للمواطنين.

أما أهمية الدراسة فتكمن في البعد الذي يحضى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الإهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم، وعلى صعيد

داخلي إهتماما لمشروع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية والولاية السابقين.

ومن بين الصعوبات التي صادفناها أثناء البحث هي قلة المراجع المتخصصة والدراسات السابقة المتناولة لذات الموضوع، التي نذكر من بينها رسالة دكتوراه لفريدة مزياني بعنوان " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري " والتي تطرقت فيها إلى الرقابة الوصائية في سياق جزئيات البحث أين تعرضت فيه إلى مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية والولائية وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية لأنها تهدر الإستقلال المحلي.

وإقتصرت أهداف دراستنا على بيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة على البلدية في ظل قانون البلدية 77-71، وبيان إنعكاس هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال إستقراء النصوص الواردة في قانون البلدية.

وبطبيعة الحال يكتسي هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال الأهداف التي نسعى إلى

إبرازها من وراء هذه الدراسة في توضيح البلدية كقاعدة للامركزية وآليات الرقابة الوصائية عليها والآثار المترتبة عن تطبيقها.

وفي ظل الرقابة الممارسة على البلدية نجد أن المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة الوصائية محاولا المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الإستقلال الممنوح لها وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة .

إن طبيعة الدراسة فرضت علينا الإعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية الجديد وتحليل نظام الرقابة الوصائية من خلال إستقراء النصوص المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وبيان أهم الآثار

المترتبة عنه. وكذلك المنهج المقارن الذي أفادنا في إجراء مقاربات بين قوانين البلدية السابقة والحالي وكذلك أسلوب الرقابة الممارسة في بلادنا.

وهذا في محاولة للإجابة عن إشكالتنا التالية:

ما مدى تحقيق المشرع الجزائري لمبدأ التوازن بين استقلال الجماعات المحلية ورقابة السلطة المركزية ؟

والتي خصصنا لها فصلين كما يلي :

الفصل الأول: استقلالية الجماعات المحلية

الفصل الثاني: رقابة الجماعات المحلية

مبحث تمهیدی

مبحث تمهيدي : الاطار النظري للجماعات المحلية واللامركزية الإدارية

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية

الفرع 1 لأول تعريف اللامركزية الإدارية

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

الفرع الثالث: أهداف اللامركزية الإدارية

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية

الفرع الأول: تعريف البلدية وهيئاتها

الفرع الثاني: تعريف الولاية وهيئاتها

تمهيد:

قلد كان نشاط الدولة في بداية القرن 91 محصورا ومحدودا في المرافق العامة الداخلية كالأمن، العدالة والدفاع، كما كانت الإدارة ممثلة في السلطة المركزية في العاصمة إلا أن ذلك تغير في القرن 02، إذ أصبحت تتدخل الدولة في أنواع من الخدمات التي كانت سابقا مقتصرة على النشاط الخاص كالتعليم والصحة على سبيل المثال.

إن الأخذ بمبادئ الديمقراطية أدى إلى اشتراك أفراد الشعب في إدارة شؤونهم عن طريق المجالس المنتخبة، وأن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة بالتمتع بالخدمات التي تقدم لهم، حيث يتم ذلك عن طريق الإدارة المحلية التي تعتبر الأقرب من انشغالات مواطنيها.

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية

إن الجزائر إحدى الدول الحديثة التي أخذت بصور المركزية واللامركزية في تنظيمها الإداري، وتعني اللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية التي يأتي في صدارتها الجماعات الإقليمية البلدية والولاية.

لم يعد أسلوب المركزية مقبولا في الوقت الحاضر، لأن واجبات السلطة المركزية تعددت وتنوعت ولهذا لم يعد بإمكان هذه السلطة القيام بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشؤون الدولة مما يعطل الكثير من المصالح، فقامت السلطة المركزية وعينت على المستوى المحلي موظفين تابعين لها وخولتهم سلطة البت نهائيا في بعض الأمور خاصة في بعض الأمور الخاصة بالوزارات أصلا، لكن سلطة البت هذه لا تعني إستقلالهم عن السلطة المركزية فيمارسون صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية للوزير وهذا ما يسمى بنظام عدم التركيز، وعليه فإن نظام عدم التركيز يتمثل في بقاء القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية التي تم تعيينها تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات، حيث لها بعض الصلاحيات لأخذ القرار عن طريق التفويض، ذلك أنه كل من الوالي، المدير الولائي، رئيس الدائرة، هؤلاء الذين يمثلون أجهزة عدم التركيز، فهم يتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا، وللتذكير يكون عدم التركيز أكبر كلما أعطى لهؤلاء اختصاصات أوسع.

إن إن عدم التركيز الإداري هو الإعراف لبعض موظفي الوزارة بسلطة إتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة دون الرجوع أو اللجوء إلى الوزير المختص ويكون ذلك عن طريق التفويض.

لنظام عدم التركيز عدة مزايا أهمها ما يلي:

يخفف عن الوزراء بعض الأعباء وخاصة المتعلقة بالشؤون المحلية، فالممثلون المحليون للسلطة المركزية يعتبرون بحكم مواقعهم ومن الناحية الفنية أقدر على حل القضايا والمشاكل المطروحة على المستوى المحلي .

عن طريق عدم التركيز فإننا نتجنب الخطأ والتعقيد أو بمعنى أدق محاربة البروقراطية.

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية:

إن تدخل الدولة الحديثة المتزامن في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وانتشار الأفكار الديمقراطية دفع إلى إنشاء هيئات إدارية محلية حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة للأمر التي تهم الدولة كلها.

1- تعريف اللامركزية

يعرفها الأستاذ محيو على أنها طريقة من طرق تنظيم الدولة الموحدة، تنظم توزيع السلطة الإدارية بين الهيئات المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل في هذا المجال لتأمين الحاجات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية. فمن هذا التعريف نستطيع أن نستخلص العناصر الأساسية للامركزية:

إرتباط نظام اللامركزية بالدولة الموحدة ،

وجود حاجات ومصالح محلية،

وجود هيئات محلية منتخبة يعهد إليها إدارة هذه المصالح وهذه الحاجات.

وجود رقابة على الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية.

-

تجدر الإشارة أن الدساتير الجزائرية تشير للامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري في الجزائر وقد جاء ذكرها في المادة 91 من الدستور الساري¹.

حسب العديد من المفكرين وفقهاء القانون الإداري تعتبر اللامركزية الإدارية على أنها " النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسابها للشخصية المعنوية ، مع بقاءها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم ، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة ، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية ، للنظر في مدى إلتزامها بتحقيق متطلبات المواطنين وتسيير الشؤون العمومية بشكل جيد"

2- مميزات اللامركزية

حتى يتم التعرف على المميزات الأساسية للامركزية، وجب مقابلة هذه الأخيرة مع المركزية

(1.2) ثم مع عدم التركيز (2.2).

¹ - تنص المادة 71 من الدستور على التالي: يمثّل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

Art. 17. — L'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

1.2 - مقابلة اللامركزية بالمركزية

إن اللامركزية لا تتعارض مع المركزية لأن السلطة في الدولة لا تمارس فقط من طرف المركز فقط، ذلك أن اللامركزية هي أساسا شكل من أشكال تنظيم السلطة فإلى جانب الدولة يوجد عدد من الجماعات المحلية التي لها شخصية معنوية والمتمتعة بصلاحيات مثل الولاية والبلدية وبعض الأشخاص العمومية المعنوية الأخرى، فإنها تتمتع باستقلال عضوي ظيفي. فالمركزية واللامركزية نظامان يتكاملان في الدولة الحديثة.

2.2 - مقابلة اللامركزية بعدم التركيز

تتميز اللامركزية عن عدم التركيز في بعض الجوانب من أهمها:

إن عدم التركيز ليس إلا أسلوبا للحكم وهو فني ليس له أي قيمة ديمقراطية لأنه يبقي سلطات هامة بيد الإدارة المركزية عن طريق أعوان يعينون على المستوى المحلي، أما الإدارة اللامركزية، فإن لها قيمة ديمقراطية، لأنها تهدف لجعل الحد الأقصى من الشؤون يدار بواسطة المعنيين أنفسهم، أو بواسطة ممثليهم المنتخبين، وبهذا الصدد فقد أجمع عدد كبير من الفقهاء على اعتبار الإنتخاب المعيار الأساسي لتحديد نظام اللامركزية. إن نظام عدم التركيز يفوض بعض السلطات للممثلة الإدارة المركزية أي لموظفي الدولة الخاضعين للسلطة الرئاسية، أما اللامركزية فإنها تضع سلطات أخذ القرار بيد هيئات منتخبة من طرف المواطنين وخاضعين فقط للرقابة الوصائية¹.

يلاحظ أن مقابلة اللامركزية بالمركزية ثم مقابلتها بعدم التركيز مكن من فهم الإختلافات بين الأساليب الثلاثة للتنظيم الإداري في الدولة وفقا خصائص كل منها، كما مكن من معرفة ذلك التكامل بينها.

¹ يتم التطرق إلى للرقابة الوصائية في الدرس الموالي.

3- حدود اللامركزية

بالرغم من الإستقلال العضوي والوظيفي (الإعتراف بالحاجات المحلية) الذي يخوله نظام اللامركزية، إلا أن هذه الأخيرة لها حدود، لأنه كما يقول الفقيه "جون ريفيرو": " إذا تجاوز هذا

الإستقلال المحلي الحدود فإن العلاقة التي تربط الجماعة المحلية بالدولة تخرج من إطار اللامركزية كنظام مرتبط بالدولة الموحدة، وتدخل في إطار نظام الدولة الاتحادية أو الفدرالية ».

عموما فإن هذه الإنتقادات أو بالأحرى هذه المخاوف مبالغ فيها لأنه بالرغم من الإستقلال والصلاحيات الواسعة التي تمنحها اللامركزية للهيئات المحلية المنتخبة، غير أن هذه الهيئات والصلاحيات تبقى عرضة للرقابة من طرف السلطة المركزية عن طريق ما يسمى بالرقابة الوصائية.

الفرع الثاني: صور اللامركزية الإدارية

هناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية " اللامركزية المحلية أو الإقليمية، واللامركزية المصلحية أو المرفقية."¹

أولا: اللامركزية الإقليمية أو المحلية:

تتحقق هذه الصورة في شكل المؤسسة أو الهيئة العامة والتي يمنحها النظام الشخصية المعنوية مثل الجامعة وهيئة التأمينات الاجتماعية وغيرها من المؤسسات العامة ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق

¹ معيني عبد القادر - سمير حملة، محاضرات مدخل للقانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2، 2021، من الموقع:

<https://cte.univ-setif2.dz/moodle/mod/book/view.php?id=19154&chapterid=5061> 10:55،

والمصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم وتسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم¹.

تقوم اللامركزية الإقليمية أو المحلية على ثلاث أركان:

1- وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة :

يجب من خلال النظام اللامركزي أن تكون هناك مصالح وحاجيات خاصة ببعض المناطق الجهوية يحسن ترك أمر إشباعها إلى أبناء كل منطقة وفي جانب ذلك هناك بعض المرافق تمثل مصالح وطنية أي على مستوى الدولة.

إن وجود مجموعة مصالح جماعية جماعية مشتركة و مترابطة متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية محددة في نطاق واضح إقليميا إذ تتركز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل نطاق وحدة الدولة فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية ومن هنا ينبغي لللامركزية أن تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات لحل المشاكل ذات المصلحة المحلية والجهوية التي بإمكانها حلها وتشمل هذه الصلاحيات الميادين المختلفة والمشرع (البرلمان) هو المختص الوحيد لتحديد نطاق وحجم المصالح الإقليمية والمصالح الوطنية وهو الذي يحدد العلاقة بين هذه المصالح المختلفة.

بمعنى يتم منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لإعتبارات إقليمية أو محلية ،لأنه من الأفضل أن تباشرها هيئات محلية معينة مع إسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات أنفسهم، ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون ولا يتم الانتقال منها إلا بقانون

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 1986، مطبعة جامعة عين شمس، ص 95.

آخر ، وهي تشمل مرافق متنوعة وتتضمن كافة الخدمات التي تقدم كمرفق الصحة والتعليم والكهرباء والماء وغيرها.

1- يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق :

يجب أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم وان يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من هؤلاء السكان وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية ... ويذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ الديمقراطية حيث ذهب الأستاذ penoit إلى القول بأن اللامركزية هي الديمقراطية كأعضاء المجالس الشعبية البلدية، وإذا كان الانتخاب هو الأصل فإنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة وكفاءة مثل الوالي بشرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة ، خاصة وإن الانتخاب يتطلب قدر كبير من الوعي والثقافة مما لا يتوفر غالباً في سكان الوحدات المحلية.

3 - استقلال الوحدات المحلية :

إذا كان من الضروري أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق سكان هذه الوحدات فإن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية ، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسة أعلى، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية ، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية إذ لا بد من تمتع هذه الهيئات باستقلال كافٍ في أدائها لنشاطها، وقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الوصاية الإدارية.

ثانياً: اللامركزية المرفقية:

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها ، كمرفق البريد والكهرباء والإذاعة ... ، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية.

وتتحقق هذه الصورة عند قيام المنظم بمنح جزء من إقليم الدولة سلطة الإشراف على المرافق المحلية التابعة له ويكون له مجلس محلي ويتمتع بإدارة شؤونه كما هو الشأن بالنسبة للمناطق والبلديات والمجمعات القروية.

فتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة، ولا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق وعلى ذلك ليس هناك حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة وينبغي الحرص دائماً على أن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ولا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها.

الفرع الثالث: أهداف اللامركزية:

يهدف النظام اللامركزي إلى:

- تخفيف الأعباء على الدولة والسلطات المركزية.

- تحقيق التنمية المحلية عن طريق الديمقراطية التشاركية والمتمثلة في إشراك كافة

الفاعلين من الأفراد والمجتمع المدني في صنع القرار المحلي.

تحسين أداء الأجهزة التنفيذية بالبلدية.

-الإعتناء بالمرفق العام من أجل تحقيق المنفعة العامة.

تحقيق العدل والمساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة

ونظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية.

-اللامركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو

إقليم معين.

-اللامركزية تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها

تتأتى من مصدر واحد ، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر والتعليمات اللازمة

لتنفيذ الوظيفة الإدارية.

تطوير وتنويع الإقتصاد وتوفير في الأموال وموارد الدولة ويساعد على عدم الإشراف

والتبذير في الإنفاق العام.

فتح المجال أمام تنويع وتطوير الأداء الاقتصادي للبلدية بتنمية المشاريع في مختلف

أنحائها والتركيز على الاقتصاد المحلي واستكمال الدورات الاقتصادية ذات القيمة المضافة.

تحقق اللامركزية الإدارية الفاعلية الإدارية والإنتاجية العالية، إذ تمتلك الإدارة

المركزية الأجهزة الفنية المتخصصة والقادرة على تنفيذ الأعمال الإدارية الضخمة بكلفة مالية

¹بلغول عباس، تفويضات المرافق العامة، محاضرات موجهة لطلبة الماستر 1، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 5، ص6.

معقولة، فضلا عن احترام انسجامها وتجانسها الأفقي والرأسي وذلك عن طريق الهيئات اللامركزية.

- العمل على إحداث شراكة حقيقية مع القطاع الخاص الفعال والحقيقي بما يعزز من دوره في تنمية وتطوير وتوازن المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً ويحقق العدالة الاجتماعية -المساهمة في تهيئة البيئة المناسبة للأجهزة الأمنية للحفاظ على الموارد والممتلكات العامة والخاصة.

-تفعيل قنوات التواصل مع المواطنين من خلال الاتصال المباشر سائل الاتصال الرقمية للوقوف على حاجاتهم واهتماماتهم وتعزيز مشاركتهم لخدمة الصالح العام. تتمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية

-تكييف النظام الإداري ليلاءم الأفراد دون تطويع الأفراد يتكيفوا مع الإدارة .
-القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.
-تقريب المواطن وإثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لإدارة شؤونهم المحلية لان المواطن سيشعر بأنه يشارك بفعالية من خلال ممثليه في المجلس المحلي في إدارة مصالحه اليومية وهذا م شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين.

¹قوال فاطمة، إدارة الجماعات المحلية، السنة الثالثة تخصص تنظيم سياسي وإداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2022، ص 3.

توفير مصادر التمويل المحلي من خلال الضرائب والرسوم المحلية وإيرادات أملاك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية.

المطلب الثاني : مفهوم الجماعات المحلية

الإدارة المحلية هي نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد على سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة، وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي أن الإدارة المحلية تؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية، وهذا لا يقضي على اختصاصات الحكومة المركزية بل أنه يظهر علاقة اشتراك الوحدات المحلية المركزية، ونتيجة لهذه العلاقة يجب التنسيق بين الطرفين.

الفرع الأول: تعريف البلدية

إن القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 37، هو التشريع الساري حاليا على البلدية، ونظرا لأهمية هذا القانون فإنه إحتوى على قائمة طويلة من المراجع القانونية غطت ثلاثة صفحات ونصف من الجريدة الرسمية. نصت المادة الأولى منه على التالي: « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون».

تنص المادة الثانية على التالي: «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان

لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»¹.

طبقا للمادة السادسة من نفس القانون: «للبلدية إقليم، إسم ومقر رئيسي».

و طبقا للمادة الثالثة منه: «يدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي

وهيئة تنفيذية».

كما نصت المادة 15 أيضا: «تتوفر البلدية على:

هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي».

الفرع الثاني: أجهزة البلدية أولا- المجلس الشعبي البلدي

أ- تنظيم المجلس الشعبي البلدي

يتكون المجلس الشعبي البلدي من أعضاء يتناسب عدد سكان البلدية حيث يتراوح من

عدد 7 إلى 43 عضوا. ينتخب المجلس الشعبي البلدي لعهدة 5 سنوات عن طريق

الاقتراع العام والسري من طرف مواطني البلدية، يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من

بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة حسب تعداد السكان قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية.

نص قانون البلدية على اللجان الدائمة التي تتمثل في:

لجنة الإقتصاد والمالية والإستثمار،

الصحة والنظافة وحماية البيئة،

¹ نصر الدين هنوني، نظام البلدية في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2 علي

لونيسي، 2021، ص 5.

لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،

الري والفلاحة والصيد البحري.

لجنة الشؤون الإجتماعية والثقافية والرياضية والشباب¹.

ب- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية كل شهرين كما يمكن أن يجتمع في

دورات استثنائية بطلب من الرئيس أو ثلث الأعضاء أو بطلب من الوالي ولا تتعدى كل دورة

5 أيام².

تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي شرعية عندما يحضرها غالبية الأعضاء أو -

اكتمال النصاب- وتكون هذه الجلسات علنية³.

يضطلع المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات الهامة لخصتها المادة 52

التي تنص على ما يلي: «يعالج المجلس الش عبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال

اختصاصه عن طريق لمداولات».

إذن فممارسة الصلاحيات تتم عن طريق المداولات Les délibérations. وهي خاضعة

للمصادقة من طرف الوالي. لكن هناك بعض التشديد على بعض المداولات التي تتضمن

مواضيع معينة، حيث خصها القانون بالتعيين: «لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي

المداولات المتضمنة ما يأتي:

الميزانيات والحسابات،

¹ المادة 31 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

² لمادتين 16 و 17 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

³ لمادتين 23 و 26 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

اتفاقيات التوأمة،

التنازل عن الأملاك العقارية البلدية»¹.

ثانيا - الجهاز التنفيذي البلدي

كما أسلفنا فإن القانون يقر بأن للبلدية هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما يجب التذكير من البداية أن القانون خص رئيس المجلس الشعبي البلدي بنظام قانون أسواسوي خواص² Un statut. يتكون المجلس التنفيذي من الرئيس ومجموع النواب الذين يتراون عددهم من 2 إلى 6 نواب للرئيس³.

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات بصفته ممثلا للبلدية طبقا لنصوص المواد 77 إلى 84 أي ثمانية مواد .

يكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، في هذا الإطار يقوم بعدة وظائف:

يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية في الحياة المدنية والإدارية،

يقوم بجميع الأعمال الخاصة بأموال البلدية المنقولات والعقارات،

يبرم العقود من كل نوع (الصفقات - الإيجارات) يوظف عمال البلدية، يرفع

الدعوات أمام القضاء.

¹ المادة 57 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

² المواد من 64 إلى 76 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، احتوى على ثلاثة عشرة مادة.

³ المادة 69 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

يعود رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.

يسهر على حسن سير مصالح والمؤسسات البلدية ويعد الرئيس السلمي لكل مستخدمي البلدية.

يضطلع رئيس البلدية المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات بصوفته ممثلاً للبلدية طبقاً لنصوص المواد الطويلة 85 إلى 95 أي أحد عشرة مادة .

على العموم يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ويقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات على مستوى تراب إقليم البلدية، له صفة ضابط الحالة المدنية.

يسهر على حسن النظام العام والنظافة العمومية وحتى يتمكن من ذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسخر الأشخاص والممتلكات في حالة الكوارث بإخطار الوالي.

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صوفاً ضابط الشرطة القضائية، ويعتمد على الشرطة البلدية هذه الهيئة التي تم إحداثها بموجب المرسوم التنفيذي 96-265 (الجريدة الرسمية عدد 47). في ممارسته لصلاحياته في مجال الشرطة الإدارية.

كما يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليمياً في ممارسة سلطاته الضبطية.

يقوم رئيس البلدية بأغلب صلاحياته التي يمثل فيها الدولة تحت سلطة الوالي .

ثالثاً - إدارة البلدية:

كما سبق بيانه، فإن البلدية تحظى بمكانة هامة وقد منحها القانون صلاحيات كثيرة، فكي تقوم بهذه المهام وجب أن تكون لها إدارة حتى تضمن الاستمرارية للمرافق العمومية التي تسيروها من جهة، وتقوم بخدمة شؤون المواطنين من جهة أخرى.

يتناول قانون البلدية لأول مرة موضوع إدارة البلدية وبخصوص لها بابا كاملا بالقسم الثالث تحت عنوان: الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأمالك البلدية، في الفصول الأول تحت عنوان تنظيم البلدية¹.

أقر القانون أن للبلدية إدارة، توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية². ويتحدد تنظيم إدارة البلدية طبقا لقانون البلدية نفسه وحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها³.

عموما فإن الإدارة البلدية مقسمة إلى: مصالح إدارية ومصالح تقنية، تعمل تحت سلطة الأمين العام للبلدية، فهو المشرف والمنسق لجميع تلك المصالح .

الفرع الثاني: الولاية

تعد الولاية في الجزائر مؤسسة دستورية⁴، وهي تجسد اللامركزية وعدم التركيز، وإنه طبقا للمادة

الأولى من القانون رقم 12-7 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية⁵ على التالي: «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة... وتحدث بموجب قانون»، وتغطي كل ولاية عددا معين من البلديات وعددا من الدوائر التي هي امتداد إداري للولاية، وقد

¹ المواد من 125 الى 132 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، احتوى على ثمانية مادة.

² المادة 125 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

³ المادة 126 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

⁴ من الدستور على التالي: «إن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة 16 تنص المادة⁴ القاعدية».

⁵ القانون رقم 12-72 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12. 5

نصت المادة 09 منه على أن: « للولاية إقليم واسم ومقر رئيسي »، كما نصت المادة الثانية أيضا على التالي: « للولاية هيئتان هما: - المجلس الشعبي الولائي .- الوالي».

أولا- المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي¹ جهازا للمداولة ومظهرا للتعبير عن اللامركزية²، وهو الذي يعالج عن طريق المداولة الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه³. فما هو تنظيمه وما هي صلاحياته.

أ- تنظيم المجلس الشعبي الولائي⁴

يتألف المجلس الشعبي الولائي من الأعضاء المنتخبين يتراون عددهم حسب عدد سكان في الولاية، ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات عن طريق الاقتراع السري العام والمباشر، وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهدة الانتخابية. يجري انتخاب الرئيس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، هذا الأخير الذي يختار نوابا له من بين المنتخبين .

يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعقد أربع (04) دورات عادية في السنة برئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوما على الأكثر الأقل. تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها. يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية

¹ نص القانون رقم 72-21 على المجلس الشعبي الولائي بالباب الثاني في المواد من 72 إلى 727.

² تنص المادة 71 من الدستور على التالي: « يُمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

Art. 17. — L'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

³ المادة 97 من القانون رقم 72-21 في 27 فبراير 2272 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 72.

⁴ أصل تنظيم المجلس الشعبي الولائي طبقا لـ قانون الولاية.

يطلب من رئيسته أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي. تختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها. كما يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله. يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس. يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة ولجان خاصة. يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة والمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،

+ الإقتصاد والمالية، - الصحة والنظافة وحماية البيئة، - الاتصال وتكنولوجيات

الإعلام، - تهيئة الإقليم والنقل، - التعمير والسكن، - الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، -

الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، - التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

ب- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي¹

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة. ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات

¹ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي طبقا ل مواد قانون الولاية نفسه.

وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث (1/3) أعضائه أو رئيسه أو الوالي.

يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الإقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية.

يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل مجال اختصاص. باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون رقم 07-12 المؤرخ في المتعلق بالولاية. تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليميا. وتوقع هذه المداولات وجوبا أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية (08) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام.

لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

الميزانيات والحسابات،

التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة،

الهبات والوصايا الأجنبية.

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

-المتخذة خرقا للدستور أو غير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

غير المحررة باللغة العربية،

التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، مع مراعاة الحالات المنصوص عليها

في قانون الولاية.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة لهذه الأحكام، فإنه يخطر المحكمة الإدارية

المختصة إقليميا لإقرار بطلانها. يبدو أن المجلس الشعبي الولائي هيئة منتخبة وقد خصّها

قانون الولاية بالعديد من الصلاحيات، إلا أن الواقع يثبت أن سلطة الوالي هي المهيمنة، فهو

الآمر الناهي في الولاية.

ثانيا - الوالي:

لقد نص القانون رقم 07-12 على أن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو

مفوض الحكومة¹، ويعتبر جهازا لعدم التركيز لأنه سلطة يتم تعيينها من المركز، فما هو

مركزه القانوني وما هي صلاحياته.

أ - المركز القانوني للوالي

يعتبر الوالي من الموظفين السامين في الدولة يتم تعيينه بمرسوم رئاسي طبقا للمادة

92 من الدستور. له ازدواجية وظيفية، هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض

الحكومة²، وممثل للولاية في الحياة العامة وأمام القضاء³، ورغم ضرورته وأهميته، حسب

¹ المادة 110 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 32.

² المادة 110 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 32.

³ المادتين 105 و 106 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد

الأستاذ محمد صغير بعلي لا يوجد نص قانوني خاص يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة ونظامهم القانوني Statut، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) جعلت وضع قانون أساسي لع أمرا معقدا، رغم تأكيد نص المادة 123 من قانون الولاية على وجوب إصدار قانون أساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم¹.

صلاحيات الوالي

تنقسم صلاحيات الوالي بين كونه ممثلا للدولة من جهة (1) وممثلا للولاية من جهة أخرى (2).

1- الوالي كمثل للولاية

بصفته ممثلا للولاية، يضطلع الوالي بمجموعة من الصلاحيات أيضا من أهمها:

*- يعدّ الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي حيث يخول له نشر وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي²،

*- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية. ويؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك³.

*- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء كطالب أو مدافع⁴.

¹ محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، عناية، ص 89.

² المادة 102 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

³ المادة 105 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

⁴ المادة 106 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

*- يعد الوالي، في الإطار التقني، مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليه، وهو الأمر بصرفها¹.

2- صلاحيات الوالي كمثل للدولة

بصفته ممثلاً للدولة، يضطلع الوالي بمجموعة من الصلاحيات أهمها:

*- هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة²،

*- ينشط الوالي وينسق ويراقب المصالح والمؤسسات العمومية الموضوعة في الولاية،

ما عدى بعض النشاطات مثل العمل التربوي، الضرائب وتحصيلها، إدارة الجمارك³،

*- يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على

مستوى إقليم الولاية⁴،

*- يكلف بالمحافظة على الأمن والسلامة والسكينة العامة⁵.

*- يمارس الرقابة الوصائية على البلديات.

على العموم فإن الوالي له سلطات واسعة جدا سواء كان ممثلاً للولاية أو ممثلاً للدولة،

وعلى هذا النحو لا يتم أي أمر إلا بعلمه وبإذنه في الولاية.

¹ المادة 107 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

² المادة 110 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

³ المادة 111 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

⁴ المادة 113 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

⁵ المادة 114 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

ثالثا - إدارة الولاية:

تنص المادة 127 من قانون الولاية رقم 07-12 على أن الولاية تتوفر على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها. يتولى الوالي تنشيط وتنسيق

ومراقبة ذلك. كما تنص المادة 128 من نفس القانون على أن «تُكف إدارة الولاية حسب أهمية وحجم المهام المنوطة بها وكذا طبيعة كل ولاية وخصوصياتها¹.

إذن، إلى جانب هيئتي الولاية، المجلس الشعبي الولائي والوالي، تتوفر الولاية على إدارة التي تتمثل أساسا في إدارة داخلية إلى جانب مجلس الولاية.

أ - الإدارة الداخلية للولاية

إلى جانب قانون الولاية نفسه رقم 07-12، هناك نصوص تنظيمية أخرى منظمة لإدارة الولاية التي تتمثل أساسا في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المرسوم التنفيذي رقم 64-216 المتعلق بالمفتشية العامة هذين المرسومين المنشورين بالجريدة الرسمية عدد 48، بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 95-265 مؤرخ في 06 ديسمبر 1995 الذي يحدد مصالح التقنيين والشؤون العامة الإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 50، وعليه، فطبقا للمراسيم التنفيذية المذكورة سلفا، تتمثل الأجهزة الإدارية للولاية عموما في الأمانة العامة، الديوان، المفتشية العامة، مديرية التنظيم والشؤون العامة، مديرية الإدارة المحلية والدائرة.

¹ إلى جانب الجهاز التداولي وهو المجلس الشعبي الولائي والأجهزة التنفيذية الموضوعة تحت سلطة الوالي يوجد على مستوى الولاية أجهزة استشارية تتمثل أساسا في لجنة الموظفين (لجنة متساوية الأعضاء) ولجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة.

1- الأمانة العامة

تسِير الأمانة العامة من طرف أمين عام، وهو مكلف بتنشيط إدارة ومصالح الولاية ومتابعة التنمية فيها. يتصرف تحت سلطة الوالي. يستخلف الوالي في حالة غيابه أو حصول مانع له، ويمارس بهذه الصفة كل الصلاحيات. تتمثل مهمته في ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة ثم القيام بتلخيص التقرير السنوي لسير نشاطات مصالح الدولة في الولاية ويترأس اللجان ذات الطابع الإداري والتقني، حيث يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية. يعين الأمين العام في الولاية بموجب مرسوم .

2- الديوان

إن الديوان هو جهاز المساعدة المباشر للوالي¹ والذي له ملحقات تتراون بين 5 إلى 10 حسب أهمية الولاية. يضمن تسيير المسائل الأمنية وتحضير نشاطات الوالي وينسق العلاقات مع منظمات المجتمع المدني، المواطنين والصحافة. يتابع تنفيذ قرارات وتعليماته. يتشكل ديوان الوالي من رئيس ديوان يعين بموجب مرسوم رئاسي .

3- المفتشية العامة

إن المفتشية العامة مصلحة موضوعة تحت سلطة الوالي، وتكلف بمهمة تقييم نشاطات الأجهزة والهيكل للتنبؤ بالاختلالات وتقترن التصحيحات الضرورية وتسهر على تطبيق واحترام التشريعات والتنظيمات سارية المفعول، فهي تتولى طبقا لهذا المرسوم التنفيذي بمهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية. يعين المفتش العام بموجب مرسوم.

¹ يعتبر الأستاذ محمد صغير بعلي الديوان وملحقاته بمثابة البطانة للوالي، مثلما هو ثابت بالنسبة للتجربة التاريخية للحضارة الإسلامية لما كان يسمى بالحجابه .

: محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، ص 121.

4- مديرية التنظيم والشؤون العامة

تتمثل مهمة مديرية التنظيم والشؤون العامة أساسا في تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه. يعين المدير بموجب مرسوم.

5- مديرية الإدارة المحلية

تتمثل مهمة مديرية الإدارة المحلية أساسا في التنسيق بين الولاية والبلديات وممارسة الوصاية عليه. يعين المدير بموجب مرسوم.

6- الدائرة.

تعتبر الدائرة امتدادا إداريا للولاية، تمثل مستوى وسيط يساعد البلديات في أداء مهامها. وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي. يساعد رئيس الدائرة الوالي في مهامه (فيما يتعلق بالرقابة، المتابعة وتنشيط البلديات المرتبطة بكل دائرة). يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم .

ب- مجلس الولاية

نص على مجلس الولاية المرسوم التنفيذي رقم 94-215، وطبقا للمادة 03 من ذات المرسوم التنفيذي فإن مجلس الولاية يضم كذلك مسؤولين عن المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيف ما كانت تسميتها. كما نص هذا المرسوم التنفيذي على أن مجلس الولاية يعمل تحت سلطة الوالي، يتمتع بصلاحيات حسب كل قطاع وكل نشاط. تتلخص مهامه في كونه المكلف بتنفيذ قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي¹.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية عدد 48.

كل هذه المصالح منظمة على شكل مديريات يرأسها مدير يعين بمرسوم. حاليا هناك أكثر من 30 مديرية على مستوى الولاية، حيث يدرس مجلس الولاية، في إطار القوانين والتنظيمات سارية المفعول كل مسألة مخولة له من قبل الوالي.

يمثل مجلس الولاية أجهزة عدم التركيز لأنها تخضع مباشرة للجهاز المركزي، البعض من هذه المصالح الخارجية للدولة ممثلة كذلك على مستوى الدوائر مثل مديرية الري، التعمير الفلاحة وغيرها...

يشكل مجلس الولاية إطار التشاور لكل مصالح الدولة على المستوى المحلي وإطار لتنسيق كل النشاطات القطاعية، وبهذه الصفة، يسهر مجلس الولاية على تنفيذ برنامج وتوجيهات الحكومة ويبيدي رأيه حول كل المشاريع الموضوعة على مستوى إقليم الولاية .

خلاصة

لقد خصص قانون الولاية عدد كبير من المواد للمجلس الشعبي الولائي بإعتباره وحدة من وحدات الجماعات المحلية ، ومن أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية بالجزائر، إذ يشكل هذه إطارا مؤسساتيا للمشاركة الشعبية من خلال المساهمة في صنع القرار المحلي، بمنأى عن السلطة المركزية ومن دون الخروج عن السياسة العامة للدولة، غير أن هذا المجلس المنتخب يكاد يكون مجلسا شكليا، لأن السلطة الفعلية في يد الهيئة التنفيذية الولائية التي يأتي الوالي في صدارتها، فمجلس الولاية موضوع بين تنفيذ سياسة الحكومة المركزية وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.



الفصل الأول: استقلالية الجماعات المحلية

المبحث الأول: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية

المطلب الأول: تعريف الاستقلالية

المطلب الثاني: معايير الاستقلالية

المبحث الثاني: أشكال استقلالية الجماعات المحلية

المطلب الأول: الاستقلال العضوي للجماعات المحلية

المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية

المطلب الثالث: الاستقلال المالي للجماعات المحلية

تمهيد:

يعد استقلال الجماعات المحلية أساس نظام اللامركزية، فما دام نظام اللامركزية الإدارية يقضي بتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية و السلطة الإدارية اللامركزية في الدولة و ذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية اللامركزية، لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، و يجب اعتبار هذا الاستقلال الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية والوقوف عند مظهره، ثم المرور إلى ما يفرض من رقابة مركزية.

المبحث الأول: مفهوم استقلال الجماعات المحلية

إن مفهوم استقلال الجماعات المحلية مفهوم واسع يحتوي عدة معاني و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية و يقاس مضمونه انطلاقا من علاقة هذه الجماعات بالسلطة¹.

المطلب الأول: تعريف الاستقلال

يستعمل فقهاء القانون الإداري مصطلح الاستقلال *autonomie* للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموما و على الإدارة المحلية خاصة و هو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري للدلالة على الاستقلال².

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

¹مذكور زينب، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2006، ص 10.

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

كما يقصد باستقلال الهيئات المحلية " منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها ويعد أساس اللامركزية الإدارية" ، هذا الاستقلال هنا جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية و القضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة و نسبي لأنها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة.¹

وعرف الاستقلال البلدي على انه " حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية نرجح حقوقها و انتزاعها و ضد سلطات الدولة.²

المطلب الثاني: معايير استقلال الجماعات المحلية

هناك عدة معايير مقترحة من الفقه للدلالة على مدى مضمون استقلال الجماعات، سنحاول التعرف عليها فيما يأتي:

الفرع الأول: معيار الاختصاص الحصري

يعتبر من اهم المعايير التي تم الاعتماد عليها في دراسة الاستقلال المحلي ونجد ان هذا المعيار مفاده ان الادارة المحلية ينحصر استقلالها في اختصاصها الحصري فقط وبعد هذا المعيار غامضا ومعرض للانتقاد لأنه لم يحدد الاختصاصات الحصرية الممنوحة للإدارة ولفهم معنى هذه الاختصاصات الحصرية و موقف المشرع منه وجب النظر الى نطاق اختصاص الجماعات المحلية الذي يطال كل ما يهم الشؤون المحلية الا ما خرج منها بنص قانوني وهذا ما استخلص من المواثيق الجزائرية والمحلية حيث ورد فيه وينبغي للامركزية ان تخول للبلديات و الولايات كامل الصالحات لنظر في مشاكلها و ان للمجالس وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في اطار اللامركزية.

إن نطاق اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما اخرج منها بنص قانوني، و هذا ما استخلص من المواثيق الجزائرية الوطنية و المحلية، حيث ورد

¹مسعود شيهوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة "، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 46.

²مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 191.

في الميثاق الوطني انه "ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل و أن للمجالس وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية.¹

كما نصت المادة 76 و المادة 77 من قانون الولاية الجديد 07/12 على التوالي على " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته و يتداول حول المواضيع التابعة

لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية"، "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات.

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

الفرع الثاني: معيار رقابة الملائمة:

جاء هذا المعيار نتيجة الانتقاد الذي تعرض له معيار الاختصاص الحصري و يرى ان الادارة المحلية تتمتع بالاستقلال عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملائمة و ماعدا ذلك فإنها لا تعتبر حرة مستقلة.²

ونشير إلى أن المشرع الجزائري لم يأخذ برقابة الملائمة فرقابة الوصائية على الادارة المحلية تشمل رقابة الشرعية و رقابة الملائمة ويظهر ذلك في قانون البلدية والهدف منها حماية المصلحة العامة.

¹الميثاق الوطني 1976، المؤرخ في 05 يوليو 1976، الجريدة الرسمية، عدد 61 الصادرة في 30 يوليو 1976، ص . 86

²عميور ابتسام، نظام الوصاية الادارية و دورها في ديناميكية الاقاليم، مذكرة ماجستير، في القانون العام كلية الحقوق، جامعة منصورى العاصمة، 2012، ص 9.

الفرع الثالث: معيار السلطة التقديرية

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

فالإدارة المحلية تتمتع بحرية كاملة للتدخل حسب قدرتها و امكانياتها بحيث لا تتدخل سلطات اللوصاية عليها بإستثناء بعض الميادين التي اوجب المشرع اجبارية التدخل فيها وينطبق هذا المعيار الى حد كبير مع مفهوم الاستقلال الممنوح للبلدية في الجزائر التي يتمتع مجلسها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية.¹

إضافة لهذا هناك معايير أخرى كمعيار انعدام سلطة التعديل و معيار المهام التاريخية. يتضح من دراستها أن مسألة الاستقلال المحلي هي ليست مسألة موضوعية، حيث أن تحديد حجم ومضموم الاستقلال المحلي يتعلق في نهاية الأمر بنية و إرادة الدولة (السلطة التشريعية) وتتأثر إرادة الدولة في ذلك بعدة عوامل:

عوامل تقنية (مدى تطور و انتشار وسائل الاتصال بين المركز و الإقليم).

عوامل سياسية (الإرادة السياسية في ترسيخ مبادئ اللامركزية و احترامها).

عوامل مالية (توزيع الأعباء بين الدولة و الجماعات المحلية)

¹مسعود شيهوب، أسس الإدارة، مرجع سابق، ص 193.

المبحث الثاني: أشكال استقلال الجماعات المحلية

بعد التعرف على مفهوم استقلال الجماعات المحلية، سنحاول التطرق إلى أشكال استقلالها محاولين إجمالها بشكل واضح في ثلاث عناصر وهي: استقلال عضوي يتمثل في الاعتراف لهذه الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية و تمثيلها من طرف مجلس محلي منتخب و استقلال وظيفي يظهر فيما تحظى به هذه الجماعات من اختصاص في حدود ما يسمح به القانون ثم و أخيرا استقلال مالي كما أشار إليه قانون الجماعات المحلية 11/10 و سنتبع التقسيم:

المطلب الأول: الاستقلال العضوي للجماعات المحلية

المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية

المطلب الثالث: الاستقلال المالي للجماعات المحلية

المطلب الأول: الاستقلال العضوي للجماعات المحلية

يعتبر الاستقلال العضوي للجماعات المحلية مظهر من مظاهر الاستقلال التي تؤكد وجود هذه الجماعات، فالاستقلال العضوي لا يتحقق إلا إذا كان هناك وجود حقيقي للولاية و البلدية و هذا ما نجده مكرس دستوريا في جميع الدساتير غير انه في 1963 نجده ينص على البلدية وحدها، في حين حددت باقي الدساتير نوعين من الجماعات المحلية و هي البلدية و الولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية

كما لا يتحقق الاستقلال إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح هذه الجماعات الشخصية المعنوية و تمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب لان أسلوب الانتخاب يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويكرس مبدأ ديمقراطية الإدارة.¹

و على هذا سنحاول مناقشة عناصر الاستقلال العضوي في فرعين:

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية

الفرع الثاني: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس منتخب

¹ فريدة مزياي، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، غير منشورة، 2005، ص 9.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية و منحها للهيئات المحلية يحقق لها قدر من الحرية في التصرف و يدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، هذا ما يؤدي إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية و القانونية.

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

فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية.¹

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

عرفت الشخصية المعنوية على أنها " كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين، و تكون لمجموعة الأشخاص المكونين لهذه المجموعة أهلية قانونية لاكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات، و تكون لمجموعة الأشخاص والأموال مصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها.²

وتعد الشخصية المعنوية من اهم عناصر انشاء الوحدة الادارية المحلية فهي التي تمنحها السلطة

القانونية والتي تترتب عليها حقوق والتزامات والأشخاص المعنوية العامة هي الدولة وفروعها كالوزارات ووحدات الإدارة المحلية كالمحافظات والمجالس البلدية والقرية والمؤسسات العامة والمنشآت العامة والشركات العامة وكل المصالح العامة التي تنشأها الدولة وتمنحها شخصية

¹فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 17.

²فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ص 9.

معنوية مستقلة لتقوم بأدارة احد المرافق العامة وازاء ذلك تقسم الاشخاص المعنوية في نطاق القانون الاداري الى قسمين:¹

- 1- الاشخاص المعنوية المحلية: هي التي يتحدد اختصاصها على اقليم معين وعلى اشخاص معينين هم سكان الاقليم وتتضمن هذه الشخصية المعنوية كل من المحافظة والقضاء والناحية وهكذا يمكن القول بان الاشخاص المحلية تقوم على عنصرين احدهما شخصي وهو السكان والاخر عيني وهو قطعة الارض التي يشملها اختصاصها.²
- 2- الاشخاص المعنوية المرفقية: وهي التي لا تتحدد باقليم او مقاطعة وانما بمرفق او مشروع محدد الهدف والتي تتضمن المؤسسات العامة للهيئات الحكومية والجامعات وغيرها، ان تمتع الوحدات الادارية المحلية بالشخصية المعنوية يعني ان تكون اهلا لاكتساب الحقوق واهلاً للالتزام بالواجبات بحيث يحق لها تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة، وعليه يمكن القول بان المشرع بموجب القانون هو الذي يمنح الوحدات الادارية وغيرها الشخصية المعنوية، وهكذا فان وجود الاشخاص المعنوية لا تكون بالنسبة للقانون الاداري خاصية لاحقة من خصائصه وانما لها اهمية كبيرة في مجال تطبيقه وهذه الاهمية تظهر بصورة واضحة في علاقات الادارة مع الاشخاص الخاصة سواء أكانوا اشخاصاً طبيعياً (افراد) او اشخاصاً معنوية (اخرى) حيث تتمثل تلك العلاقة دائماً في اطار الشخصية المعنوية التي تمثل الادارة في تصرفاتها . اذن الشخصية المعنوية تعرف بانها: مجموعة من الاشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك او مجموعة من الاموال تخصص لغرض معين ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد فتصبح اهلا لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجباتوينظر اليها ككتلة مجردة عن الاشخاص الطبيعيين او عن العناصر المالية المكونة لها.

¹ ماهر صالح الجبوري، القانون الاداري، مطبعة التعليم العالي في الموصل، العراق، 1989، ص33.

² علي محمد بدير - عصام عبد الوهاب البرزنجي - مهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري مطبعة التعليم العالي، العراق، 1993، ص97.

ويمكن ان تعرف بانها: مركز للمصالح المحمية قضائيا، كما يمكن تعريفها على انها: مجموعة من الاشخاص والأموال ترمي الى تحقيق غرض معين وتمنح الشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق هذا الغرض.

ويعرفها الأستاذ أحمد محيو بصفة شاملة على أنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية.

أما بصفة دقيقة، فيعرفها الأستاذ عمار عوابدي على أنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية. أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وتكون لها مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية لأفراد المجموعة.

يعرفها أحد الفقهاء كذلك على أنها مجموعة من الأشخاص والأموال التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعة ويتعلق الأمر مثلا بالدولة، البلديات، والشركات التجارية والنقابات.

من هذا التعريف يتبين لنا ما يلي:

- أ. ان الشخص المعنوي مجموعة من الاشخاص والاموال.
- ب. انه يقوم بتحقيق هدف معين مستقل عن الاهداف الخاصة للأفراد المكونين له.
- ج. انه لا يمنح الشخصية القانونية الا بالقدر اللازم لتحقيق اغراضها اذ يجب ان تحدد نشاطها القانوني بالحدود التي انشأت من اجلها.

إن الوحدة الادارية المحلية تمتع بالاستقلال العضوي حيث ان القرارات الادارية الصادرة من رئيس الوحدة الادارية لم تقرر بناء على توجيه جهة اخرى حتى ولو كان توجيه رئيس الوحدة الادارية الاعلى (القائم مقام والمحافظ) بل ان رئيس الوحدة الادارية حر في اصدار ما يشاء من القرارات الادارية التي تحقق المصلحة العامة بشرط عدم تجاوز حدود الصلاحية التي خولته اياها القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات.

ثانيا: الولاية و البلدية كأشخاص معنوية في التشريع الجزائري

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

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

و تجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها و ليس للمجلس الذي يمثلها و هذا مهم جدا .إضافة لما سبق نجد أن القانون المدني بدوره يبسط وجوده بتكريس الولاية و البلدية كأشخاص إدارية لامركزية تمنح شخصية قانونية حيث نص على " الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الشركات المدنية والتجارية الجماعات و المؤسسات، الوقف، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.²

¹الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23/05/1969، المتعلق بالولاية.

²المادة 49 من القانون رقم 05/07 المتعلق بالقانون المدني، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية، عدد 31 الصادرة في

13 ماي 2007

من خلال هذه المادة نقسم الأشخاص المعنوية (الاعتبارية) إلى أشخاص معنوية و أشخاص خاصة يحكمها القانون الخاص مثل (الشركات التجارية، الجمعيات الخاصة) معنوية عامة يحكمها القانون العام مثل (الدولة، الولاية، البلدية و المؤسسات العمومية) ونحن هنا بصدد دراسة أشخاص معنوية عامة (البلدية و الولاية) ، و بدورها هذه الأشخاص المعنوية العامة الإدارية تنقسم إلى:

أشخاص معنوية إدارية مرفقية (مصلحية) و هي المؤسسات العمومية كالجامعات و المستشفيات و أشخاص معنوية إدارية إقليمية وهي ما يهمننا الولاية و البلدية

ثالثا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية

تعتبر الشخصية المعنوية ركن من أركان اللامركزية الإدارية بواسطتها تمنح الهيئات الإقليمية وجودها القانوني، و يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة نتائج خاصة¹:

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

الذمة مالية

أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون

موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها

الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في

نظر القانون الداخلي في الجزائر

نائب يعبر عن إرادتها

حق التقاضي².

¹فريدة مزياي، مرجع سابق ص . 18.

²المادة 50 من القانون المدني الجزائري لسنة 2007

ب- نتائج خاصة:¹

الاستقلالية الذاتية عن الدولة و هذه الاستقلالية لا تكون مطلقة و لا تعني في أي حال الاستقلال الدستوري أو السياسي

تفتتت فكرة السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية التي تصبح تمارس مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها في حدود الاختصاصات الممنوحة لها

يكون للجماعات المحلية باعتبارها أشخاص معنوية عامة الحق في التقاضي مستقلة عن الدولة و لها الحق حتى في مقاضاة الدولة (السلطة المركزية) برفع دعاوى تتعلق بالمصادقة على قرارات صادرة عنها

أموال الجماعات المحلية تدار و تسيير بأسلوب الإدارة العامة و أسلوب القانون العام و توفر لها وسائل حماية المال العام

تسال الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى و لو تمت المصادقة عليها من السلطة المركزية، و بالتالي تكون مسؤولة عن الأعمال الضارة التي تقع منها اتجاه الأشخاص المتضررين من هذه الأفعال

الحق في اتخاذ القرارات دون الخضوع للسلطة الرئاسية و أن تتمتع هذه القرارات بكل ما تتمتع به القرارات الصادرة عن الدولة

أعمال و موظفي الأشخاص المعنوية العامة هم موظفون عموميون

هذه النتائج تعد الوسائل الفعالة التي تمكن الأجهزة الإدارية من أداء عملها في حدود التخصص الإقليمي لكي تحقق قدر من الاستقلال و الفعالية في مواجهة السلطة المركزية. هذا ما أدى إلى تأكيد الشخصية المعنوية للهيئات المحلية.²

¹فريدة مزياي، مرجع سابق ص . 19

²فريدة مزياي، مرجع سابق ص . 20

الفرع الثاني: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب

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

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

أولا (الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب:

يرى أصحاب هذا الاتجاه ومن بينهم الأستاذ سليمان محمد الطماوي إن الانتخاب ضروري لقيام نظام لامركزي بقوله " أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم وان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عليهم¹.

كما يرى آخرون أن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية و يرون أن الإدارة تكون لامركزية إذا كانت منتخبة و مركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية.²

أ - حجج قانونية:

من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين، إذ يكون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم³.

ويبرر أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم بالحجج التالية

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ص 57.

² فريدة مزياي، مرجع سبق ذكره، ص . 22.

³ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 18

ب - حجج إدارية تقنية:

مفادها إن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته، لأنهم ادري بطبيعة حاجياتهم بحكم معاشتهم للشؤون اليومية فيكونون بذلك اقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية من جهة و من جهة أخرى لكونهم لهم مصالح مباشرة، فيكونون أكثر غيرة على المصالح المحلية لشعورهم إن نتائج تسييرهم تنعكس عليهم كذلك، إذ انه حتى ولو تم تعيين هؤلاء الأعضاء من سكان الإقليم فان ولائهم يبقى دائما للسلطة المركزية و لا يهتم مستقبل الإقليم الذي يديرونه بقدر ما يهتمهم إرضاء رؤسائهم، كما أن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها و لتساهم في عملية التنمية المحلية.

ثانيا (الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب:

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

¹ خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط 3، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1993، ص 46.

السياق أن " اللامركزية تقاس بأهمية و عدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البت فيها.¹

ويبرر أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم بالحجج التالية:

أ - حجج قانونية

من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة من حرية واستقلالية الأعضاء المعينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة و في هذا يقول الفقيه فالين " إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فان ذلك لا يعني أن هذا الشخص اقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لاتستطيع الحكومة فصلهم².

ب - حجج إدارية تقنية:

قد يترتب على الأخذ بمبدأ الانتخاب نتائج سلبية في الواقع العلمي، إذ انه من الممكن أن تأتيعملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية، عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الانتخاب يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين، في حين أن روابط الصداقة و القرابة و العشيرة خاصة في الدول المتخلفة هي من تتحكم في نتائج العملية.³

¹ فريدة مزباني، مرجع سابق، ص 27.

² مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص . 26.

³ فؤاد العطار، " نظرية اللامركزية الإقليمية "، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، العدد

01، 1966، ص . 44.

ثالثا (تقدير الاتجاهين:

أ - الاتجاه الأول: مؤيدو مبدأ الانتخاب

مما سبق ذكره يتضح أن أغلبية الفقه يرى أن الانتخاب يعد شرطا لقيام و تشكيل المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزي، و تبعا لما استند إليه أصحاب هذا الاتجاه من حجج فمبدأ الانتخاب ينتقد لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة و التزوير و من الناحية الموضوعية فإنه يترتب على عملية الانتخاب فوز عناصر غير جديرة و ليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية.¹

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

الاتجاه الثاني: معارضو مبدأ الانتخاب

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

¹فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 23.

لكن نحن لانؤيده لان اللامركزية قد اقترنت تاريخيا بفكرة الديمقراطية، و تقوم الديمقراطية السياسية على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، وتقوم الديمقراطية الإدارية¹ فالعلاقة بين اللامركزية و الديمقراطية نتجت عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب فالانتخاب يعد الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، لأنه في حالة تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة المركزية يؤدي بها إلى التدخل في شؤونها و التأثير على أعضائها إذ يبقى العضو المعين تابعا لإرادة السلطة التي عينته و بالتالي تفقد اللامركزية الاستقلال.

هذا و يرى أصحاب هذا الاتجاه بان الانتخاب يعد ركنا من أركان اللامركزية و يمكن تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية عن طريق التعيين لكن هذا الاتجاه غير سليم، لأنه لايمكن أن نقيس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية لأنها تقوم على التخصص الفني ووجدت اعتبارات فنية و عملية، بينما تقوم اللامركزية الإقليمية على استقلال الهيئات الإدارية المحلية²

رابعا) اعتماد الجزائر أسلوب الانتخاب في تكوين الجماعات المحلية

اعتمدت الجزائر أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الجماعات المحلية المادة 16 من

دستور

1996 على " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وانطلاقا من هذا النص يتضح لنا أن المشرع الجزائري نص على انتخاب المجالس المحلية و هذا يعد أكثر ديمقراطية لان المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن، حيث نصت المادة 12 (إرادته و قد صدر قانون البلدية و الولاية تطبيقا لإحكام الدستور من قانون الولاية الجديد 07/12 على أن " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي"³.

¹فريدة مزياي، مرجع سبق ذكره، ص . 28

²فريدة مزياي، مرجع سبق ذكره، ص . 29

³فريدة مزياي، مرجع سبق ذكره، ص . 29

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

و في قانون البلدية الجديد نصت المادة السابعة و بعض المواد الأخرى على ذكر المجلس الشعبي البلدي فقط دون التأكيد في نص صريح على تشكيله عن طريق الانتخاب . أما القانون السابق المتعلق بالبلدية فنجد نص المادة الثالثة صريحا و مؤكدا لانتخاب المجلس الشعبي.¹

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

- أ - توجيه الناخبين: يجب أن تسبق عملية التصويت حملة توعية تقوم بها مختلف الأجهزة إذ يتم بموجبها تعريف المواطنين المحليين بالمرشحين و تحديد مؤهلا و قدرات كل واحد
- ب - الاستعانة بأعمال اللجان: تكون اللجان مؤهلة للقيام بالدراسة الفنية للموضوعات المعروضة عليها نظرا لمشاركة موظفين مختصين في أعمالها، هذا لايعني أن المجلس المحلي المنتخب يقوم بالمصادقة على الموضوعات التي قامت بدراستها اللجان، بل يجب أن يكون من

¹ المادة 30 من القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، الجريدة الرسمية، عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.

ت - بين أعضائه أعضاء لهم الكفاءة و الخبرة لفهم ما تتضمنه الملفات ليتخذ المجلس القرارات القانونية الملائمة.¹

ث - الجمع بين الانتخاب و التعيين: إن انتخاب المجالس المحلية أمر تقتضيه النزعة الديمقراطية، فإذا رأى المشرع أن المجتمع لم يصل إلى درجة من الوعي العام، و أن الانتخاب لا يحقق النتائج المرجوة منه، فانه يتجه إلى الجمع بين الانتخاب و التعيين وتستكمل السلطات المحلية الكفاءة الفنية اللازمة على أن تكون الغالبية للأعضاء المنتخبين.²

مما سبق نستخلص أن الانتخاب أسلوب معتمد في كثير من الدول و منها الجزائر حيث استخدم كطريقة فعالة الاختيار و تشكيل المجالس المحلية، و هنا يتضح أن اللامركزية الإقليمية هي انعكاس لمبدأ الديمقراطية التي يجب أن تقوم على أساس الانتخاب، و الذي بموجبه يقوم مواطنو الهيئات المحلية بانتخاب سلطاتهم المحلية، و هنا تتحقق مشاركة الأفراد الفعلية في مجال الإدارة و تتحقق اللامركزية و يتحقق الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية

لكن هذا الاستقلال لا يفصل الهيئات المحلية عن السلطة المركزية لان العلاقة بينهما قائمة بواسطة الرقابة التي تقوم بها و تبسطها السلطة المركزية على الهيئات المحلية و هذا ما سنعالجه في الفصل الثاني من موضوعنا، إضافة لهذا فاعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار المجالس المحلية ومنح الشخصية المعنوية لهذه الجماعات لا يحقق استقلال هذه الأخيرة إن لم يكن لها اختصاصات يمارسها أعضاؤها و موارد مالية خاصة تمكنهم من مزاوله مهامهم و تؤكد استقلالهم.

المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية

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

¹سعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص . 28)

²سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص . 76

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

الفرع الأول: اختصاصات المجالس المحلية

الفرع الثاني: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

الفرع الثالث: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية

الفرع الأول: اختصاصات المجالس المحلية

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

فيا ترى ما هو الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائري في تحديده لاختصاصات مجالسه المحلية؟ و يعتمد في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للهيئات المحلية ممارستها أحد الأسلوبين التاليين: ¹

1- الأسلوب الانجليزي:

في الأسلوب الانجليزي يحدد المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئات اللامركزية و لا تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، فلا تتمتع الهيئة اللامركزية الإقليمية بذات

¹فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مرجع سابق، ص . 44.

الاختصاص الذي تتمتع به هيئة أخرى، فيكون لكل هيئة الاختصاصات التي حددتها القوانين الخاصة، لذا نرى في بريطانيا تعدد وتنوع الهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية.¹

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

2- الأسلوب الفرنسي:

في الأسلوب الفرنسي يضع المشرع معيارا عاما و يترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية، إذ توزع الاختصاصات بصفة عامة و بموجبه تحدد صلاحيات الهيئة الحلية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم.²

فهذا الأسلوب مختلف عن الأسلوب السابق (الانجليزي) ، إذ يجعل من تحديد المصالح المحلية الذي يدخل في اختصاص الهيئات المحلية عاما و مطلقا في كل ما يتعلق بشؤونها إلا ما استثنى بنص، فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الهيئات المحلية، فهي مختصة أصلا بكل النشاطات و الاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدها القانون، فتكون بذلك الهيئة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم.³

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد اختار أسلوب المعيار العام (الأسلوب الفرنسي) و أحسن الاختيار لأنه الأسلوب الذي يعتبر الشؤون المحلية من اختصاص الهيئة المحلية و يظهر ذلك في

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص . 73.

² فريدة مزباني، مرجع سابق، ص 14.

³ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 127.

نص المادة 85 من قانون البلدية السابق 08/90 " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية¹.

كما نجد القانون الجديد 10/11 المتعلق بالبلدية ينص على نفس الأمر بأسلوب آخر حيث نص على " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من هذا القانون" ، وقد نصت المادتين الثالثة و الرابعة على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون مع التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباءو المهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.

هذا و يظهر رأي المشرع السابق في اعتماد الأسلوب الفرنسي في قانون الولاية السابق في المادة 55 الفقرة الأولى كما يلي " يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصه عن طريق المداولة" ، أما القانون الجديد 07/12 فنجد نفس المعنى في نص المادة 76 الفقرة الأولى

" يعالج المجلس الشعبي الولائي... عن طريق المداولة².

الفرع الثاني: اختصاصات المجالس الشعبية

*** اختصاصات المجلس الشعبي البلدي**

أولا: إختصاصات البلدية في مجال التهيئة و التعمير و التجهيز

تتمثل أهم الأنشطة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في وضع البرامج الخاصة بالتجهيز و التخطيط المحلي في حدود الإمكانيات المتاحة وفقا للسياسة العامة للمخطط الوطني للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية... و في هذا المجال يمارس المجلس عدة صلاحيات تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم و هو ما تضمنته نصوص المواد 107 إلى 212 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

¹القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية.

²القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

و تتمثل هذه الصلاحيات في إعداد المخططات، الرقابة الدائمة لعمليات البناء و حماية التراث العمراني و المواقع الطبيعية و هو ما سنتناوله في النقاط التالية:
إعداد المخططات العمرانية:

يتمتع المجلس الشعبي لبلدي بصلاحيات إعداد المخططات التنموية و العمرانية على الصعيد المحلي حسب نص المادة 107 من قانون البلدية السابق الذكر و أهم هذه المخططات هي:

1-المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية PDAU:

و يتم بمقتضاه تحديد مناطق التجمعات السكنية و التجهيزات العمومية لإستقبال الجمهور، و المناطق اللازم حمايتها و ضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، و تقسم البلدية بموجب هذا المخطط الأراضي إلى أربعة قطاعات حددتها المادة 19 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و هذه القطاعات هي:

-القطاعات المعمرة.

-القطاعات المبرمجة للتعمير.

-قطاعات التعمير المستقبلية.

-القطاعات الغير قابلة للتعمير.

2-مخطط شغل الأراضي: نصت المادة 34 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير على أن مخطط شغل الأراضي يحضر من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي و تتم الموافقة عليه بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي.

و قد نصت المادة 31 من نفس القانون على أنه: " يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حقوق استخدام الأراضي و البناء... " و يتم وفقا لهذا المخطط ما يلي:

- التحديد المفصل للمناطق المعنية بإستعمال الأراضي و تحديد حقوق البناء.
- تحديد الكمية الدنيا و القصوى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع .
- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنايات و تحديد الإرتفاقات.
- تحديد الأحياء و الشوارع و النصب و المواقع التذكارية.
- تحديد مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها.
- تحديد المساحة العمومية و المساحات الخضراء و مميزات طرق المرور.
- أما فيما يخص تنمية البلدية و إقامة الإستثمارات بها فلقد نصت المادة 109 من قانون البلدية على أنه لإقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية وجوب أخذ الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي¹
- 3- الرقابة الدائمة لعمليات البناء: تمارس البلدية دورا هاما في مراقبة احترام ترخيصات الأراضي وقواعد استعمالها وتسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين المعمول بها.²
- وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية و يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة و هذا ما نصت عليه المادة 144 من قانون البلدية و بهدف المحافظة على الطابع الجمالي للبلدية لها صلاحية مكافحة السكنات الهشة و الغير قانونية، كما يمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية كتتنظيم الأسواق المغطاة و الغير مغطاة.³

¹لقانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية العدد 52.

²علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص29.

³المادتين 115 و 118 من قانون البلدية 10-11.

و في مجال قطاع السكن فقد نصت المادة 119 من قانون البلدية على أنه من صلاحيات البلدية توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية العمومية و تنشيطها و ذلك بترقية برامج السكن و إنشاء التعاونيات العقارية المساعدة على ذلك.

إضافة إلى ذلك وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت و التجهيزات و التجمعات السكنية و الشوارع و كافة الفضاءات المتواجدة على إقليم البلدية.

و قد نصت المادة 120 من قانون البلدية على ذلك إذ حرص المشرع أن تكون التسمية متعلقة بالمجاهد و الشهيد و هذا لإلزام البلدية على الإستناد إلى المرجعية التاريخية لاسيما ثورة أول نوفمبر المجيدة.

4- حماية التراث العمراني و المواقع الطبيعية: تزخر بلادنا بأماكن تاريخية كبيرة و نظرا للتغيرات التي طرأت على تنظيم المصالح المكلفة بهذا الجانب، سواء كانت وزارات أو مديريات أو دوائر أثرية، فإن الإهمال جعل الكثير من هذه الآثار يندثر بعوامل التعرية الطبيعية و السرقة و قلة الترميم، و تحويلها إلى مساكن أو أمور أخرى¹.

و البلدية التي تفخر بوجود مثل هذه المآثر التاريخية و الفنية فوق ترابها ملزمة معنويا بالمحافظة عليها، و العمل على ترقيتها بواسطة تنظيم أيام ثقافية لتمجيدها و تحافظ عليها و تعرف بها²، و تكرر هذا الإلتزام أيضا في القانون البلدي حيث ورد في المادة 116 من قانون البلدية إلزام هذه الأخيرة بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة لذلك بالمحافظة على التراث العمراني و حماية الأملاك العقارية.

ثانيا: إختصاصات البلدية في المجال التربوي و الثقافي

لا يتمثل الدور الأساسي للبلدية في تحقيق التنمية فقط و إنما كذلك في مواجهة المشاكل التي تدخل في إطار الخدمة العمومية، كالأمن و الصحة و التربية و الثقافة و السياحة و غيرها ..

¹ العمري بوحيط، البلدية إصلاحات، مهام، أساليب، دون دار النشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص123.

² أنظر القانون 04/98 المؤرخ في 15/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة العدد 44.

ثالثا: إختصاصات البلدية في المجال المدرسي و ما قبل المدرسي

تقوم البلدية على ضوء المقاييس الوطنية العامة و على ضوء الخرائط المدرسية و المبرمجة بإنشاء مؤسسات التعليم الإبتدائي كما تضمن توفير وسائل صيانتها و هذا ما نص عليه المشرع الجزائري في الفقرة الأولى من المادة 066 من قانون البلدية، كما يقع على عاتق البلدية إنجاز المطاعم المدرسية و تسييرها، و للإشارة فإن هذه الفقرة تعتبر من البنود التي أضافها المشرع لصلاحياتالبلدية في القانون الجديد، كما عهد إليها مهام توفير وسائل النقل المدرسي للتلاميذ. لقد ألزم المشرع البلدية بإنجاز المدارس و صيانتها، نظرا إلى أن مهمة إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي تقع على عاتق ميزانية الدولة في إطار الخريطة المدرسية الوطنية، و اعتبارا أن التعليم الإبتدائي إجباري و اعتبارا أيضا أنه ينبغي إسناد هذه المهمة إلى البلدية كونها الجهة المؤهلة أكثر من غيرها لمعرفة الحاجيات الوطنية في التمدرس، و الحال أن الدولة هي التي تغطي التكاليف التي تتطلبها عملية عملية الإنجاز و الصيانة و كذا تسيير المطاعم و النقل المدرسين بخلاف باقي المهام الموكلة للبلدية و التي يمكنها القيام بها في حدود ما تتوفر عليه من إمكانيات. أما بالنسبة للتعليم ما قبل المدرسي فقد أناط المشرع للبلدية و في حدود إمكانياتها و عند الإقتضاء اتخاذ ما يلزمها من تدابير و إجراءات بغية ترقية الطفولة الصغرى، و ذلك من خلال إنشاء رياض الأطفال و الحدائق المخصصة لهم و كذا ترقية التعليم التحضيري و كذا التعليم الثقافي و الفني.

رابعا: إختصاصات البلدية في المجال الرياضي و الترفيهي

للبلدية اختصاصات في مجال الشبيبة و الرياضة، إذ بإمكانها تأسيس أي خدمة أو مركز يساهم في تطوير الشبيبة و تفتحها، كما نجده في نص المادة الثانية (02) من المرسوم رقم 81/371 الذي يحدد اختصاص البلدية في قطاع الشبيبة و الرياضة، ملاعب مختلف الرياضات، قاعات مختلف الرياضات، أحواض السباحة كما تكلف بتنظيم:

جولات رياضية.

¹مرسوم رقم 371/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصاتها في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52 .

تبادل الشباب بين البلديات.

التظاهرات الجماعية للشباب.

تنشيط المهرجان الرياضي البلدي.

تنشيط الجمعيات الرياضية.

كما تتولى البلدية في مجال الهياكل الأساسية الثقافية بإنجاز مؤسسات ثقافية بلدية و العمل على صيانتها مثال ذلك: قاعات السينما و النوادي الثقافية، المتاحف البلدية، قاعات العروض و الأفراح، المكتبات البلدية كما تعمل البلدية في هذا المجال على:

تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية.

الحث على المطالعة اليومية.

تنظيم المعارض و الأسابيع الثقافية.

الحفاظ على الفنون الشعبية

و لقد أشار المشرع الجزائري في الفقرة الرابعة من المادة 122 إلى أن البلدية يمكنها

الاستفادة من مساهمة مالية من الدولة بغية ترقية هذه الهياكل و الحفاظ عليها و كذا صيانتها.

خامسا: إختصاصات البلدية في المجال الاجتماعي و السياحي

للبلدية كامل الحق في المبادرة بكل ما من شأنه حماية الفئات المحرومة اجتماعيا، سواء

نتيجة الكوارث الطبيعية كالزلازل و الفيضانات أو لسوء ظروف المعيشة، كالسكن أو الحالات

الاستثنائية كالتكفل باليتامى و ضحايا الإرهاب و المشردين و عابري السبيل...

أما عن أهم المحاور التي يمكن للبلدية تقديم يد المساعدة في إطار التضامن المحلي، يمكن

ذكر بعض الإجراءات:

¹المادة 01 مرسوم رقم 382/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصاتها في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 52، ص1890.

تعمل البلدية على القضاء على الأكواخ و البناءات الفوضوية و ذلك بتقديم المساعدة للشباب

الراغب في العمل بإتباع إجراءات إدارية تمكنه من تكوين ورشات أو تعاونيات أو حتى

مؤسسات صغيرة.

ولقد نص المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 122 بإمكانية الجمعيات المساهمة في ترقية

ميادين الشباب و الثقافة و كذا مساعدة الفئات المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

أما بالنسبة للمجال السياحي فقد نص المرسوم رقم 372/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية

في القطاع السياحي في المادة الثانية منه أنه من صلاحيات البلدية إنشاء الفنادق الحضرية

الصغيرة، محطات الطرق، المطاعم، المراكز العائلية، ساحات التخيم، حظائر التسلية، الحمامات

المدنية الصغيرة، المحطات المناخية الصغيرة، الشواطئ المهيأة، كما تتولى صيانتها و تسييرها و

استغلالها.¹

ويجب عليها أن تسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة الرامية إلى تقدم السياحة، و لها في

سبيل تحقيق هذه الغاية أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما تتخذ

الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية و المناطق التاريخية و الآثار، لتصبح قبلة

للمختصين و محطة للمعجبين، و مكانا للسياح، و هذا كله يزيد البلدية و سكانها وزنا على

المستوى الوطني و الدولي و قد يساهم في تطوير حركة السياحة و التجارة و الفنون و الثقافة.²

سادسا- إختصاصات البلدية في مجال الصحة و النظافة

مما لا شك فيه أن صحة المواطن مرتبطة بنظافة محيطه، و تلعب دورا هاما في هذا المجال

،حفاظا على سلامة المواطن من كل خطر يهدد حياته، و ذلك من خلال القوانين ذات الصلة

¹المادة 02 المرسوم رقم 372/81 المؤرخ في 1981/12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية، العدد 52، ص 1857 .

²حسين فريجة،" الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بجامعة بسكرة، العدد 06، أبريل 2010،ص89.

بالصحة و النظافة، أو من خلال ما تضمنته المادة 123 من قانون البلدية، و يمكننا أن نلخص هذه المجالات فيما يأتي¹:

* دور البلدية في محاربة الملوثات: أثرت سياسة التنمية المتسارعة التي إنتهجتها السلطات سلبا على المحافظة على الطبيعة، سواء تعلق الأمر بالتوازن البيئي، أو على الفلاحة أو الهواء، و ذلك من خلال القضاء على التشجير لاكتساب أراضي قابلة للبناء، أو إنجاز مصانع تساهم في رمي نفاياتها دون الاهتمام لا بمعالجتها و لا حتى إفرزاتها، و لأجل ذلك فقد أوكل المشرع للبلدية بمساهمة من المصالح التقنية للدولة، و كذا بالتنسيق مع مختلف المتعاملين سواء مستثمرين أو هيئات عمومية مهمة دراسة الإخطار قبل القيام بأي مشروع و هذا بدراسة تقنية و إقتصادية و إجتماعية لأي مشروع ينجز فوق تراب بلدية ما و لتحقيق البلدية هذه الأهداف تقوم بوضع الإجراءات التالية محل تنفيذ و متابعة:

أ - تسيير النفايات: و ذلك من خلال إنشاء أماكن التفريغ العمومي و تكون منظمة و محروسة و متخصصة في نوع من النفايات، حتى تسهل عملية المعالجة و إعادة إستعمالها و إستعمال المواد القابلة للإستعمال كالبلاستيك و العلب الحديدية، سواء تعلق الأمر بالنفايات المنزلية أو حتى الصناعية أو المواد المستعملة في المستشفيات.

ب - محاربة التلوث: عن طريق العمل على إخراج المؤسسات الخطيرة المتواجدة داخل تجمعات سكنية خارج المحيط حتى لا تساهم في أخطار صحية أو طبيعية، و كذا فرض رقابة صارمة على مختلف المؤسسات و جعلها تحترم إجراءات محاربة التلوث.

ثانيا: دور البلدية في صيانة الطرقات:

نص المرسوم رقم 385/81 المتعلق بصلاحيات البلدية و الولاية في قطاع المنشآت القاعدية علأن للبلدية دورا هاما في مجال إنشاء الطرقات و صيانتها ذلك لما لها من أهمية كبرى في حياة الفرد اليومية.²

¹ المادة 123 من القانون 10-11، المتضمن قانون البلدية.

² المرسوم 385/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و إختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية، العدد 52 .

و قد خولت المادة الأولى من المرسوم السالف الذكر مهمة تطوير شبكة الطرق و مختلف
المواصلات لصالح البلدية خاصة الطرق ذات الأهمية الإقتصادية و الثقافية و السياحية.

لذا يتعين على البلدية بوصفها هيئة قاعدية القيام بما يأتي:

* شق الطرق البلدية و جعلها عصرية.

* إنجاز جميع الأشغال الكبرى عبر الطرق البلدية.

* إنشاء أي مصلحة تقنية متخصصة للقيام بالصيانة الإعتيادية لشبكات الطرق و المياه في

البلدية.

* صيانة أعمدة الإنارة العمومية.

كما أن قانون البلدية قد أوكل صراحة هذه المهمة للبلدية بالإضافة إلى المرسوم 374/81

الذي يحدد صلاحية الولاية و البلدية في قطاع الصحة فلقد نص هذا القانون في مادته (05) على

أن تتولى البلدية في ميدان الوقاية تنظيم الأعمال الآتية:

-التفقيح.

حفظ الصحة المدرسية.

حماية الأمومة و الطفولة.

التربية الصحية.

- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.

و بخصوص نظافة المحيط، نتحدث عن الظواهر السلبية المرتبطة بالمياه و النظافة
العمومية، و حتى الحيوانات، إذ أن هذه العناصر الثلاث تسبب في تدهور الصحة الفردية و
الجماعية، و نظرا لقلة الوقاية و إنعدام إجراءات مكافحة الأسباب التي تؤدي لذلك فالأمراض
المتنقلة عن طريق المياه تسبب أمراض خطيرة و جماعية مثل الكوليرا أو حمى الأمعاء و التيفوئيد
و إلتهاب الكبد، و أسباب ظهور هذه الأمراض يرجع إما لعدم أو قلة معالجة نقاط المياه بالجافيل

أو الأجور المسامي، أو لوجود خلل في قنوات المياه، أو عدم وضع قنوات المياه بطريقة تتضمن عدم تسرب الجراثيم لها.

فالبلدية بإعتبارها المالكة القانونية لقنوات المياه، فهي المسؤولة على كل خطر يمس صحة المواطن أما المصالح الأخرى فهي مصالح تقنية، مهمتها لا تتعدى نطاق المساعدة التقنية لذلك وجب على البلدية وضع ميكانيزمات معينة بغية الحفاظ على صحة المواطن أولا و نظافة المحيط ثانيا و ذلك من خلال¹:

وضع مخطط لمواجهة حالات العطب و التصليح، و إشعار المواطنين.

توفير المواد الأساسية لمعالجة المياه سواء لدى مصالح البلدية (جافيل ...) أو لدى مصالح الصحة (أقراص، مخابر، مواد تحليل...)

مواجهة الحالات الإستثنائية خاصة في حالة إنقطاع المياه أو ظهور خلل في الشبكات و ذلك بإعلام المواطنين بالعطب، و القيام بإجراءات التحقيق الوبائي لمعرفة أسباب ظهور الوباء و إتخاذ إجراءات وقائية كعزل المواطنين عن المرضى.

أما بالنسبة للأمراض المتنقلة عن طريق الحشرات و الحيوانات التائهة فهذا يرجع إلى عدم إحترام إجراءات النظافة الفردية و الجماعية خاصة و من أهم عواملها، عدم وجود نظافة فردية كنظافة الأجسام و المأكولات و طرق حفظ المأكولات، و كذا التسبب في المحافظة على المحيط، كرمي الأوساخ بدون أكياس و تركها في العراء، و عدم وجود أماكن تفريغ مقننة و كذا وجود مستنقعاتوهذا ما يجعلها أرض خصبة للحشرات الناقلة للأمراض

و لمحاربتها يجب على البلدية القيام بحملات لمحاربة الحشرات و الحيوانات الضارة عن طريق المبيدات أو بواسطة عملية الرش و الإصطياد، كما يجب عليها القيام بحملات للقضاء على الحيوانات الضارة كالكلاب و القطط و الخنازير بمساعدة مختلف الهيآت كمصالح الأمن و الفلاحة².

¹ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، عين مليلة 2010، ص 82.

² المرسوم 371/81، المؤرخ في 1981/12/16.

يمكن استخلاص أن الصلاحيات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي وفق القانون البلدي الجديد 00/00 جلها لا يعد واجب التنفيذ، ذلك لان القيام بها يكون حسب إمكانية البلدية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة.

* اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي¹ جهازا للمداولة و مظهرا للتعبير عن اللامركزية²، و هو الذي يعالج عن طريق المداولة الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه³.

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية، و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة، فللمجلس أن يتداول في:⁴

الصحة العمومية و حماية الطفولة.

السياحة.

الإعلام و الاتصال .

التربية و التعليم العالي و التكوين، الشباب و الرياضة و التشغيل.

السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية، الفلاحة و الري و الغابات .

التجارة و الأسعار و النقل، الهياكل القاعدية و الاقتصادية .

التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيةها .

التراث الثقافي المادي و الغير مادي و التاريخي، حماية البيئة .

التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

¹ نص القانون رقم 07-12 على المجلس الشعبي الولائي بالبواب الثاني في المواد من 12 إلى 101.

² تنص المادة 17 من الدستور على التالي: « يُمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

³ المادة 51 من القانون رقم 07-12 في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12.

⁴ المادة 76 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

أولاً: اختصاصات ذات طابع إداري:

من أهم الاختصاصات الادارية التي يمارسها المجلس تلك المتعلقة بشروط تعيين موظفيه وذلك في إطار القانون الاساسي للوظيفة العمومية وغيره من القوانين الاساسية المعمول بها في هذا الشأن .كما يقوم المجلس بتحديد شروط تنظيم وتسيير المؤسسات و يجوز للمجلس أن يحدد المصالح أو المؤسسات العمومية التي تقوم بتنفيذ المشاريع ذات منفعة عامة في نطاق الولاية .كذلك فمن حق المجلس أن يصادق على الانظمة الاساسية الخاصة بالمصالح والمؤسسات العمومية الولائية في نطاق القوانين والأحكام المعمول بها ويسوغ المجلس أيضا أن يمنح حقوق الامتياز الخاصة باستغلال بعض المرافق العمومية بالولاية بشرط مصادقة وزير الداخلية. كما يبيث المجلس في أمر قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية.

ثانياً: اختصاصات في مجال التخطيط و الانعاش الاقتصادي:

يجوز للمجلس الشعبي أن يشرع في تحقيق كافة الاعمال التي تسهم في تنمية الولاية وتعود منفعتها على الامة بصفة عامة.ويحق له في هذا الاطار ان يشجع كل مبادرة تساعد على تنسيق العمل بالنسبة لمشروعات التنمية.كما يدعى المجلس خالل وضع"المخطط الوطني للتنمية" للتعبير عن رأيه بالنسبة إلى العمليات المتصلة مباشرة بالحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للولاية ويؤخذ رأي المجلس في توزيع الاعتمادات المالية التي يتصرف فيها الوالي . كما يبدي رأيه في أولويات الصرفي الاعتمادات المالية ويبيدي المجلس رأيه في برنامج التجهيز و التنمية المقدم من الوالي و المتعلق بالولاية و في حالة قصور الامكانيات المالية أو الفنية للولاية يحق للمجلس أن يطلب المساعدة المالية والفنية من الدولة ومن البلديات و المؤسسات العمومية المختصة التي تملك 1 الامكانيات المتاحة في هذا الشأن.¹

ثالثاً: اختصاصات في مجال الإدارة المالية

يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية بعد تحضيرها بمعرفة المجلس التنفيذي وتقدم الميزانية بعد ذلك إلى السلطات المختصة للمصادقة عليها ويصوت على ميزانية الولاية بابا

¹فريجه حسين، شرح القانون الاداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 177.

بابا ويحتوي الباب على تفصيل المصروفات و الإيرادات وترتب الإيرادات والمصروفات في الميزانية على أساس نوعها وبرامجها. وإذا ظهر أثناء تنفيذ الميزانية عجز مالي ألي سبب من الاسباب فانه ينبغي على المجلس أن يتخذ كافة التدابير اللازمة لإزالة هذا العجز و إعادة تحقيق التوازن و إذا تخلف المجلس عن اتخاذها يتدخل وزير الداخلية و يقوم باتخاذها وإعطاء الادن الالزم في هذا الشأن.

ولمجلس الولاية الحق في أن يصوت على القروض الضرورية النجاز المشروعات المختلفة ونظرا أهمية الاختصاصات المالية وخطورتها فان المجلس يخضع في مباشرتها لرقابة إدارية من قبل وزير المالية و التحقق من سلامة التصرفات المالية ويطلب الوزير من محاسب الولاية كافة المستندات وضع تقرير سنوي ورفعه لرئيس الحكومة وزير الداخلية لالضطالع على نتائج المراقبة المالية.

رابعا: اختصاصات في مجال التنمية الصناعية

أعطى القانون للمجالس الشعبية حق إنشاء مناطق صناعية في الولاية وتحقيقا لهذا الغرض فقد أصبح من حقها إحداث أية مؤسسة صناعية كذلك فمن حق هذه المجالس أن تعمل كل ما في طاقتها على تشجيع أي مبادرة للبلديات في مجال إقامة و تنمية الصناعة التقليدية التي تستفيد منها الولاية و للمجالس الشعبية ان تنسق اعمال البلديات في هذا المجال كما يجوز لها أن تتدخل بنفسها إنشاء هذهالصناعات التقليدية إذا ما تجاوز إنشاءها الامكانيات المالية أو الفنية المتاحة للبلدية.

خامسا: اختصاصات في مجال التنمية الاجتماعية والثقافية

لم يغفل المشرع الجزائري اثر التنمية الاجتماعية في تقدم المجتمع لذلك فقد عملت الولاية على إدخال هذا الاختصاص ضمن الاختصاصات الكثيرة التي تمارسها المجالس الشعبية الولائية حتى ينال سكان الاقاليم حظهم من التنمية فقد أصبح من حق هذه المجالس السهر على حسن سير المرافق الصحية و إنشاء المرافق والمؤسسات الجديدة التي تعمل على العناية بالصحة العامة للمواطنين وتطوير المؤسسات والمرافق التربوية والاجتماعية في إطار السياسة العامة كما يحق للمجالس الشعبية الولائية تطوير التكوين المهني للشباب وذلك من اجل إعداد القوة العاملة المدربة

تدريباً فنياً ومهنيًا التي تحتاجها القطاعات الاقتصادية، وكذا تنمية التراث الثقافي ومساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة.¹

سادساً: التنمية الفلاحية والري على مستوى الولاية

في مجال التنمية الزراعية و تقدير لأهمية الانتاج الزراعي في حياة البلاد الاقتصادية فقد أصبح من حق المجلس الشعبي للولاية أن يشرع في كل نشاط يمكن أن يساعد على استثمار الاراضي و حماية التربة واستصلاحها وله في هذا المجال أن يتخذ كل مبادرة لمكافحة أخطار الفيضانات والقيام بعملية التشجير وإنشاء الغابات وتأمينها وتوسيعها كما يسهم المجلس في إجراء دراسة تتعلق بالإصلاح الزراعي ويشارك في الاعمال المتصلة بتعديل نظام الاراضي الزراعية بالولايات. كما يعمل على اتخاذ التدابير للوقاية من الكوارث الطبيعية و مكافحة الاوبئة في مجال الصحة الحيوانية و تطوير الري و تطهير المياه الصالحة للشرب والمحافظة على الصحة الحيوانية.²

سابعاً: اختصاصات في مجال التنمية السياحية و المواصلات و الاسكان

تعتمد الدولة على السياحة كمصدر هام لتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها لما تجلبه عليها من عمال أجانب، إذا أصبح اختصاص المجالس الشعبية الولائية المختلف العمل على تسهيل انطلاق السياحة وتحقيق هذا الغرض أصبح من حقها مراقبة كل المؤسسات و المرافق العامة ذات الطابع السياحي ومساعدة البلديات العاجزة عن تحقيق هذه الغاية كما اعتبرت المواصلات وخدمات الاسكان من أهم المرافق العامة التي تهتم بها الادارة الحديثة ولهذا أصبح من حق المجلس الشعبي الولائي أن يعمل على استغلال بعض المرافق العامة لنقل المواطنين كم يحق للمجلس اتخاذ الاجراءات الضرورية لإصلاح الطرق البرية والبحرية أما في مجال الاسكان فيسهم المجلس مساهمة كبيرة في تشييد المساكن المناسبة للمواطنين كما يقوم بتسيير وإدارة جميع العقارات السكنية المملوكة للدولة في الولاية من اجل الترقية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وترتبط بأهميتها بمدى

¹ مسعود شيهوب، مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، الجزائر، 2003، ص 21.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 112.

كفاءة أعضائها وفعاليتهم وسهرهم على خدمة الوطن وحرصهم على تنفيذ المشاريع الوطنية في مختلف القطاعات واحترامهم للمبادئ الأساسية والاختيارات الشعبية.¹

الفرع الثالث: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية:

أن القانون خص رئيس المجلس الشعبي البلدي بنظام قانون أساسي خاص²، ويتكون المجلس التنفيذي من الرئيس ومجموع النواب الذين يتراوح عددهم من 2 إلى 6 نواب للرئيس³. يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين⁴.

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

بل عرض صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، يمكن أن نسرد بعض الملاحظات الأولية طبقا للآتي:

- * - بخصوص التسمية رئيس المجلس الشعبي البلدي، لماذا صفة الشعبي؟ لماذا لا يكون رئيس مجلس البلدية؟
- * - إختياره، بمعنى المشتلة ونقصد بها الأحزاب، هل يكون من أصحاب الكفاءات؟
- * - إنتخابه، هل يكون حسب عدد الأصوات المعبر عنها، من الحزب الذي نال الأغلبية أم من نتائج التحالفات؟
- * - تمثيله في عملية التسيير، يمثل البلدية و يمثل الدولة، أي الكفتين مرجحة على الأخرى؟

¹ فريجه حسين المرجع السابق ص 179.

² أنظرا المواد من 64 إلى 76 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، إحتوى على ثلاثة عشرة مادة .

³ أنظرا لمادة 69 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

⁴ أنظرا لمادة 65 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

* - صفة عمله، هل هو موظف عند الدولة تدفع له أجرة أم منتخب يحصل على علاوة جزافية؟ كيف يتم حساب ذلك؟

* - الرقابة التي تمارس عليه: الرقابة الوصائية والرقابة التسلسلية حسب نوعية التمثيل، ما هو هامش الحرية والمبادرة لديه؟،

طبقا للمادة 62 من قانون البلدية يُنتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الإنتخابية. يمارس سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة.

رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية

يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات بصفته ممثلا للبلدية طبقا لنصوص المواد 77 إلى 84 أي ثمانية مواد .

يكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، في هذا الإطار يقوم بعدة وظائف:

_يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية في الحياة المدنية والإدارية،

_يقوم بجميع الأعمال الخاصة بأموال البلدية المنقولات والعقارات،

_يحرم العقود من كل نوع (الصفقات - الإيجارات) يوظف عمال البلدية، يرفع الدعوات أمام

القضاء. - يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرفالوالي.

_يسهر على حسن سير مصالح والمؤسسات البلدية ويعد الرئيس السلمي لكل مستخدم

البلدية.

رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة

يضطلع رئيس البلدية المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات بصفته ممثلا للبلدية

طبقا لنصوص المواد الطويلة 85 إلى 95 أي أحد عشرة مادة .

على العموم يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ويقوم بتنفيذ

القوانين والتنظيمات على مستوى تراب إقليم البلدية، له صفة ضابط الحالة المدنية.

_يسهر على حسن النظام العام والنظافة العمومية وحتى يتمكن من ذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسخر الأشخاص والممتلكات في حالة الكوارث بإخطار الوالي.

_لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية، ويعتمد على على الشرطة البلدية هذه الهيئة التي تم إحداثها بموجب المرسوم التنفيذي 96-265 (الجريدة الرسمية عدد 47). في ممارسته لصلاحياته في مجال الشرطة الإدارية.

_كما يمكنه تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المختصة إقليميا في ممارسة سلطاته الضبطية.

_يقوم رئيس البلدية بأغلب صلاحياته التي يمثل فيها الدولة تحت سلطة الوالي .

_صلاحيات رئيس البلدية كضابط للحالة المدنية: نصت المادة 86 من قانون البلدية على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية إذ أن هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وهذا تحت وصاية النائب العام المختص إقليميا¹.

فالإهتمام بالحالة المدنية يكتسي طابعا تاريخيا وآخر قانونيا إذ أن الأفراد والعائلات تربطهم بهذه المصلحة علاقة أكثر من إدارية لتتعداها إلى رمز تاريخ العائلة والمنطقة وحتى البلاد.

ورئيس البلدية باعتباره ضابط الحالة المدنية فهو ملزم بمجموعة من الأفعال التي تضمن حقوقالمواطنين وتعزيز سلطة البلدية وتقوي من مصداقيتها وهو ملزم كذلك بالمحافظة على الأسرار الخاصة بالميلاد والزواج والطلاق والوفاة²، وهذه ما نصت عليها المادة الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية، إلا أن تزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية، فقد خوله القانون أن يفوض هذه المهام إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقابته ومسؤوليته³، إذ يقوم المفوض بالإهتمام

¹المادة 86 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

²مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية،مجلة الفكر البرلماني،العدد2، الجزائرمارس2003،ص19 .

³عبد العزيز سعد،نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع،الجزائر1995،ص54 .

بسجلات الحالة المدنية بما فيها سجل الوفيات، سجل الزواج وسجل الزيادات والمواليد، كما يقوم بالإعتناء بمختلف وثائق الحالة المدنية، وكذا تحديد مسؤولية العاملين بمصلحة الحالة المدنية. - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري: نصت المادة 93 من قانون البلدية على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الصلاحيات الإدارية أو في مجال الشرطة الإدارية. وبوصفه كذلك فهو يعمل على حماية النظام العام بما يحويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة والأمن العام والسكينة العامة، ولقد توسعت نوعاً ما صلاحياته في هذا المجال وذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية.

تكون حماية الأشخاص والممتلكات بتنظيم محكم، فهي إحدى مسؤوليات الدولة والتي تمارسها في شكل قرارات أو إجراءات، قصد المحافظة على كرامة الإنسان وعلى حرمة وعلى أملاكه وسلامته.

كما يتطلب حماية حقوق المواطن المدنية، من أي اعتداء ضد نظافة المحيط الذي يعيش فيه، أو ضد أي بناء فوضوي، أو محاولة استعمال الأملاك العمومية لأغراض شخصية دون رخصة مسبقة كما يسهر رئيس البلدية على تنظيم التجمع سواء تعلق الأمر بالتظاهرات العامة، الرياضية، أو المسيرات الاحتجاجية أو حتى التجمعات الحزبية، وهذا بتحديد نطاق السير والساحة، والأماكن المقصودة، وهذا من أجل تنظيم المرور، وحماية الأشخاص، وضمن الطمأنينة، والحفاظ على الممتلكات.¹

ب- ممارسة الرقابة على المجلس التنفيذي البلدي

إن أعضاء المجلس التنفيذي البلدي الذين ينتمي إليهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، هم أصلاً أعضاء في المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي تمارس عليهم الوصاية إلا أن رئيس البلدية عند ممارسته للصلاحيات التي يمثل فيها الدولة يكون خاضعاً للرقابة التسلسلية للوالي .

¹ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 19.

2- المادة 100 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

3- المادة 101 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

لقد جاء القانون بالجديد حيث أقر عنوانا خاصا بسلطة حلول الوالي وأورد لذلك ثلاثة مواد من المادة 100 إلى المادة 102. حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية².

- كذلك عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحدد بموجب الإعدار.³

ثالثا- إدارة البلدية:

كما سبق بيانه، فإن البلدية تحظى بمكانة هامة وقد منحها القانون صلاحيات كثيرة، فكي تقوم بهذه المهام وجب أن تكون لها إدارة حتى تضمن الإستمرارية للمرافق العمومية التي تسيروها من جهة، و تقوم بخدمة شؤون المواطنين من جهة أخرى.

يتناول قانون البلدية لأول مرة موضوع إدارة البلدية ويخصص لها بابا كاملا بالقسم الثالث

تحت

عنوان: الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية، في الفصل الأول تحت عنوان

تنظيم البلدية.¹

أقر القانون أن للبلدية إدارة، توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية²، ويتحدد تنظيم إدارة البلدية طبقا لقانون البلدية نفسه وحسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها³.

¹ أنظرا المواد من 125 إلى 132 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، إحتوى على ثمانية مادة .

² أنظرا لمادة 125 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

³ أنظرا لمادة 126 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

عموما فإن الإدارة البلدية مقسمة إلى: مصالح إدارية (أ) ومصالح تقنية (ب)، تعمل تحت سلطة الأمين العام للبلدية، فهو المشرف والمنسق لجميع تلك المصالح.

أ- المصالح الإدارية للبلدية

عموما تتشكل المصالح الإدارية للبلدية من:

* - مصلحة الحالة المدنية* ، - مصلحة التنظيم* ، - مصلحة الشؤون العامة* ، - مصلحة المستخدمين ،

* - مصلحة المحاسبة.

ب- المصالح التقنية

تقوم البلدية بنشاطات عديدة في عدة ميادين حيث تمتلك بعض المصالح مثل مصلحة التعمير والبناء، مصلحة الحظيرة، مصلحة الإنارة العمومية، مصلحة المياه، مصلحة الأشغال الجديدة، مصلحة النظافة والصحة .

على العموم فإن حجم و أهمية المصالح الإدارية و التقنية تختلف حسب أهمية النشاطات وعدد سكان البلدية وخاصة حجم المداخل .

نحن بحاجة إلى بلدية في مستوى تطلعات كل المواطنين وهي حتمية، لأننا لا نستطيع الإستغناء عنها. يجب أن ندرك جيدا بأن القانون ما هو إلا وسيلة للتنظيم والتدخل، ذلك أن المهم هو الإنسان المواطن الذي يجب أن تولى له كل الأهمية والعناية بضرورة تأهيله عن طريق التعليم والتكوين حتى يطلع بالمهام الموكلة له بكل كفاءة و دراية.

المطلب الثالث: الإستقلالية المالية للجماعات المحلية

إن القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 37، هو التشريع الساري حاليا على البلدية، ونظرا لأهمية هذا القانون فإنه إحتوى على قائمة طويلة من المراجع القانونية غطت ثلاثة صفحات ونصف من الجريدة الرسمية.

نصت المادة الأولى منه على التالي: « البلدية هي الجماعة المحلية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون

تعد الولاية في الجزائر مؤسسة دستورية¹، و هي تجسد اللامركزية وعدم التركيز، وإنه طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية² على التالي: « الولاية هي الجماعة المحلية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة... و تحدث بموجب قانون».

و يعنى الإستقلال المالي أن تخصص لها أموال التي تشكل ذمتها المالية، حيث يمكن التصرف فيها مع كل ما يترتب عن ذلك من حقوق و واجبات.

إن مفهوم الاستقلالية المالية واسع و يحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية. أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقا من علاقات هذه الأخير (الجماعات المحلية) بالسلطة

المركزية، حيث تخول اختصاصات محددة قانونا، و القاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات و أعمال تقوم بها.

و الاستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية، و هناك من يراها الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية، كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية تعني أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها، وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد و تخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.³

أما فيما يخص ميزانية الجماعات المحلية فهي النفقات والإيرادات التي تمكن الجماعات المحلية (المحلية) البلدية والولاية والولايات المنتدبة) من ممارسة المهام الموكلة لها وإشباع حاجيات

¹ تنص المادة 16 من الدستور على التالي: «إن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية».

² أنظر القانون رقم 06-06 المؤرخ في 60 فبراير 6006 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 06.

³ Stephanie Darmarey , Finances publique, Galino editeur, PARIS, 2006, page 107

المواطنين في حدود ما يسمح به القانون حيث تتمتع هذه الجماعات المحلية بالاستقلالية المالية مما يسمح لها بحرية إدارة ميزانيتها في حدود ما تمليه السياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.¹

إن تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والإدارية أوجب لها الاعتراف بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة بالجماعات المحلية حتى تمكنها من أداء المهام الموكنة إليها وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق صلاحياتها .

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية يسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية وذلك في حدود ما تمليه السياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد . كما أن الاستقلال المالي يعطي الحق للجماعة المحلية القاعدية في إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع إلى أوامر السلطات المركزية وتوجهاتها وعليه يترتب عن الاستقلال المالي ما يلي²:

حرية المبادرة وعدم التدخل السلطة المركزية إلا في حدود ما يسمح به القانون

أن لا يكون للسلطات المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية

حق تعديل أو إلغاء بعض النفقات

كما تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى قيود تفرض لها بموجب قوانين تضعها السلطات الوصية لأهداف الرقابة المالية على مختلف عملياتها، وتتمثل هذه القيود في مبدأ التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية، إذ تفرض عليها مثلا أن يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية على أساس التوازن، وعلى هذا الأساس فإن ميزانية الجماعات المحلية حتى وان تمت المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي أو البلدي لا يمكن تنفيذها إلا بعد موافقة

¹ سوامس رضوان، محاضرة حول ميزانية الدولة والجماعات المحلية، السنة الثانية ماستر ميزانية الدولة، جامعة باجي مختار، عنابة، ص 3.

² سوامس رضوان، محاضرة حول ميزانية الدولة والجماعات المحلية، السنة الثانية ماستر ميزانية الدولة، جامعة باجي مختار، عنابة، ص 5.

السلطة الوصية التي بدورها لها الحق في قبول أو رفض أو تعديل بعض النفقات والإيرادات في ميزانية الجماعات المحلية.

الفرع الأول: أسس الاستقلالية المالية:

أولاً: الاستقلالية المالية و الاستقلالية المحلية

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها في ما يلي:¹

يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق اقتراع مباشر، فالاعتراف بأن ثمة مصالح محلية من الأفضل أن يترك أمر الاشراف عليها و مباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهتم الدولة، وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة و التي قد تخلق مشكة في تمويلها.

تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية، الذي يجب أن لا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه لا بد من ملاحظة أن طبيعة و درجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها.

حرية تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانيات المتوفرة لديها.

ثانياً: مبررات الاستقلالية المالية و الاستقلالية المحلية

تطوير الاستقلالية المحلية يمكن من الدفع بالديمقراطية على عدة مستويات، كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته، توزيع المسؤوليات السياسية و الإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين و المسيرين، وكذا للناخبين و المكلفين بالضريبة، وتحصيل الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية

¹ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل و التنمية المحلية، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2001، ص 4.

تعمل اللامركزية أيضا على التعريف بالمحاسن و المزايا المحلية عن طريق الدفع بالمجتمع المحلي للإندماج مع الأنشطة العامة، و تعزيز الثقافة المحلية.¹

الفرع الثاني: محتويات الاستقلالية المالية

تتبنى سنويا كل جماعة محلية ميزانية خاصة بها تحت مبدأ سنوية الميزانية، تحتوي هذه الميزانية على موارد تختلف مصادرها حيث تكون إما مصادر جبائية أو إعانة مركزية أو إقتراض، وهذا بغرض مواجهة التكاليف المالية الموضوعة تحت عائقها. وحتى تقوم الجماعة المحلية بممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه، يجب أن تتوفر على حريات نوجز ذكر بعضها في ما يلي:

أولا: تستند الاستقلالية المالية للجماعات المحلية على حرية التسيير و التي تتضح في التحكم في الميزانية و حرية تسيير الممتلكات.

تسيير الميزانية:

لا يمكن للجماعة المحلية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة، وهذا ما قد يؤثر على حريتها في التسيير. إذ لا يمكنها تجاوز الإنفاق حتى و لو كان ذلك في خدمة التنمية المحلية، على عكس ميزانية الدولة. حيث أن النظرية الحديثة في المالية العامة لم تعد تنظر إلى العجز في الميزانية أنه كارثة مالية محققة. و ذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي.

ولكن لا يعني ذلك أن الفكر الميزاني يستبعد فكرة التوازن، فكل ما هنالك أنه يميل على أن يستبدل فكرة التوازن المالي بفكرة أوسع منها ألا وهي فكرة التوازن الاقتصادي العام حتى ولو أدى ذلك إلى عجز مؤقت في الميزانية.

2

¹ قيد ياقوت، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 77.

² عباس محمود محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 417.

تسيير الممتلكات:

تهمل الممتلكات في التسيير المالي للجماعات المحلية مع أن لها من النفع ما يعزز من إيراداتها.

فالممتلكات لا تشكل انشغال لدى أغلب الجماعات المحلية، هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزز وجودها ويطور مدخولها وهو عمل ضروري و أولوي على كل عمل آخر و يتم هذا عن طريق إحصائها و ترتيبها و تسجيلها في سجل الجرد العام و معرفة وضعيتها القانونية.¹

ثانيا: الإستقلالية الميزانية:

تقاس الاستقلالية الميزانية أيضا بحرية تقدير النفقات و الإيرادات و كذا حرية تخصيصها. وهذه الأخيرة تشتمل على الجباية، التحويلات، القروض

النسبة للتحويلات: تشتمل على الهبات، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة و التي تقوم بتوجيه استعمالها.

بالنسبة للقروض: الضغط الذي يقوم على مثل هذه الإيرادات هو أن الجماعة المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض، وذلك لما قد ينجر على الاقتراض من مشاكل فهو نفقة مستقبلية، تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.

ثالثا: الإستقلالية الجبائية

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهي أحد منافذ الجماعة المحلية لتحقيق الاستقلالية المالية، فالجماعات المحلية تعمل جاهدة لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها ما يضمن السير الحسن لمصلحتها، والعمل في ذات الوقت على إشباع حاجات المواطنين . وسنذكر في مايلي بعض الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي.²

¹ العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام و أساليب ، عياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997، ص25.

² عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 25.

الفرع الثالث: مصادر التمويل المحلي

تتقسم موارد تمويل الإدارة المحلية إلى قسمين رئيسيين: هما الموارد المحلية الذاتية والموارد المحلية الخارجية، فالموارد الذاتية هي تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية إضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة.

أما الموارد الخارجية فهي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لوحداتها المحلية لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والتبرعات، وستظهر هذه الموارد كآلاتي:

أولاً: الموارد المحلية الذاتية:

تتقسم الموارد المحلية الذاتية إلى عدد من الموارد الفرعية والتي تعتمد عليها النظم المحلية ذاتيا في تمويل التنمية المحلية، هذه الموارد الذاتية تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديه وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة، على أن أهم هذه الموارد هي :

أ-الضريبة المحلية:

تعرف الضريبة العامة بأنها فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة.¹

أما الضرائب المحلية فهي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة.

¹سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 115.

وبالتالي يتضح أن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي على عكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطني وأفراد الدولة مساهمة في الأعباء العامة، وبهذا فإن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص في ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التي من أهمها تحقيق العدالة والمساواة في التضيحية بالإضافة إلى محلية الوعاء وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازاناتها تبعا للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها.¹

-الدفع الجزافي:

تقع هذه الضريبة على كاهل الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين والهيئات المقدمة بالجزائر أوالتي تمارس نشاطاتها بها والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات، وعليه فإن هذه الضريبة تحسب على المبلغ الإجمالي للمرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات وكذا المعاشات والريوع. ويتم حسابه بالنسبة للمرتبات والأجور والتعويضات بنسبة 6%، أما بالنسبة للريوع والمعاشات فيتم حسابه بنسبة 2%.

ويعفى من الدفع الجزافي لمدة ثلاث سنوات الشباب المستثمر بإعانة من الصندوق الوطني لدعم الشباب، كما تعفى من الدفع الجزافي المؤسسات التي تقوم بعمليات بيع السلع الموجهة للتصدير لمدة خمس سنوات. ويتم توزيع حصيلة الدفع الجزافي بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ب-الرسوم المحلية:

يتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم، وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية.²

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره، ص 22.

² المادة 195، قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ص 29.

للوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم: رسوم محلية عامة وهي رسوم تفرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، ورسوم ذات طابع محلي وتفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويوافق عليها مجلس الوزراء.

ويتمثل النوع الأول في رسوم التراخيص للمحال الصناعية والتجارية والعامة ورسوم التفتيش المقررة عليها ورسوم النظافة، أما النوع الثاني فيتمثل في رسوم رخص المحاجر وحصيلة رسومات مبيعات الرمل ومختلف الأحجار المستخرجة من المحاجر والمناجم ورسومات استهلاك المياه والكهرباء والغاز.....الخ.¹

- الرسم على النشاط المهني:

إن الرسم على النشاط المهني المستحق بواقع رقم الأعمال المحقق في الجزائر، يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو على الذين يزاولون نشاطا غير تجاري.²

ج- إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية:

يوجد أنواع من الإيرادات التي تتولد منها أملاك الهيئات العامة مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن أو تأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل فأصبحت بذلك هذه الإيجارات موردا هاما للمحليات³، سواء أكانت ناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها أو إدارتها مباشرة لقاء أثمان محدودة تعود على المجالس المحلية لدى البنوك أو المقدمة لبعض الهيئات المحلية كقروض

¹ سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة. القاهرة: دار الجلال للطباعة و النشر، 2003، ص 252

² مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 66

³ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 82.

د- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات فقط:

الرسم العقاري:

يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية وذلك بالرغم من مساهمته الضئيلة إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموماً على التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها.¹

وقد نصت على هذا الرسم المادتين 669 و 620 من قانون الضرائب، ويتكون من:

الرسم العقاري على الملكيات المبنية.

الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

ولحساب هذا الرسم هناك جدول يحدد نسبة الضريبة حسب المناطق وذلك لكل متر مربع، بحيث يتم حساب الدخول على أساس قيمة الكراء الجبائية بالمتر المربع مضروب في مجموع المساحة الخاضعة للضريبة كما يتم إعداد هذا الرسم باسم المالك

-رسم التطهير:

تم إنشاء الرسم الخاص بإزالة القمامات المنزلية لصالح البلديات التي تتوفر على مصالح لإزالة هذه القمامات ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية، ويتم تحصيله سنوياً من الملاك والمنتفعين.²

-الرسم على الذبح:

تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات: الأبقار، الأغنام، الماعز، الخيول، الجمال، ويقوم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات التي يتم ذبحها بمعدل 5 دج للكيلوغرام الواحد.

¹ دلال شودار، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص 29.

² المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، تقرير حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، الدورة الثامنة عشرة، جويلية 2001، ص 24.

-التمويل الذاتي:

ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 61 و 136 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و 20%.

مداخل الأملاك:

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو تحصيل الحقوق أو الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص¹، وأهمها إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن كالمعارض والأسواق .

إيرادات الاستغلال المالي:

تتشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، وتتكون من عوائد الوزن الكيل والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي، والمتاحف العمومية²، والحظائر العمومية.

ثانيا: الموارد المالية الخارجية:

إن التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا يعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية.

¹ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص 88.

² مفيدة يوسف، المرجع نفسه، ص 88.

أ-الإعانات الحكومية:

غالبا ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقديا ولا عينيا.

وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات، وتؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والناثية والمناطق الغنية!¹

إن الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية .

ب-القروض :

تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة .

وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه² .

ج-التبرعات و الهبات:

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع

¹ حسين صغير، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999، ص 47

² فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 38.

التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده .

وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجنب.1

تشكل هذه الموارد المالية الذاتية والخارجية للمحليات مصادر التمويل المحلي الموجه لتحقيق معدلات متزايدة في التنمية المحلية لتحقيق مستوى أفضل من المعيشة لأفراد الوحدات المحلية، وهذه الموارد المالية المحلية الذاتية والخارجية تختلف من دولة لأخرى حسب النظام المحلي المتبع لكل دولة .

ونظرا لأهمية الموارد المالية المحلية في تمويل التنمية المحلية، ولاختلاف أنظمة الإدارة المحلية، سنحاول التعرف على بعض تجارب التنمية المحلية في عدد من الدول النامية .

¹مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر.، مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 66.

خلاصة الفصل

إن تمتع المؤسسات و الهيآت الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الإستقلال الإداري والمالي ، لا يعني بتاتا أنها مستقلة استقلالاً كلياً عن الدولة، بل إن استقلالها مقيد بحدود النطاق الذي قرره المشرع لهذا الإستقلال في النص القانوني المنشئ لهذه الأشخاص العمومية، بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها، وهذا سيؤدي بنا إلى الحديث عن العلاقات بين الأشخاص المعنوية نفسها ضمن ما يسمى بنظام المركزية و نظام اللامركزية.



الفصل الثاني

الفصل الثاني: رقابة الجماعات المحلية

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: أشكال الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري.

المطلب الثاني: آثار الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر.

تمهيد:

إن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحده القانون، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بقص الحرص على احترام القانون فقط، واللامركزية ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، وتجسي لمبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، وعلى ذلك تسمى اللامركزية في الكثير من البلدان بالحكم المحلي، فتكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، ويمكن معرفة مدى الاستقلال من خلال معرفة مدى تخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية.

وتخضع المجالس المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، للوصاية الإدارية التي تتولي ممارستها الجهات المركزية المتمثلة في، الوالي والوزير المكلف بالداخلية، حيث أخضع كل من قانون الدولية وقانون البلدية الأخيرين أعمال الهيئات المحلية لهذا النوع من الرقابة.

وسنحاول في هذا الفصل إظهار أنواع الرقابة على أعمال المجالس المحلية وتبيين آثار هذا النوع من الرقابة على أداء المجالس الشعبية المحلية في الجزائر.

وقد قسم هذا الفصل إلى مبحثين كما يلي:

- المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
- المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

تهدف الرقابة بمختلف صورها إلى تحقيق جملة من المقاصد العامة، فالجهات القضائية العليا تراقب الهيئات القضائية التي تتوفا ، فأحكام المحكمة يطعن فيها بالاستئناس أمام المجلس القضائي خلال مدة وإجراءات جهات القانون.¹

وأعمال البرلمان تخضع لنذوع من الرقابة يتمثل في الرقابة علي دستورية القوانين بدأ التأكد من دستورية الأعمال التشريعية أمام جهة محدة وبأكال وإجراءات مبينة قانونا كما أن أعمال السلطة التنفيذية تراقب هي الأخرى

رقابة إدارية وأخرى قضائية، فلا هيئة تعلقو على القانون وكل هياكل الدولة وجب أن تخضع للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة أعمالها وتصرفاتها، ذلك أن الإدارة الرية تقر وجو نظام رقابة منظم وقيق.²

وعلى هذا الأساس تعتبر الوصاية الإدارية صورة من صور الرقابة الإدارية ، التي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي ، أين تتمتع فيها الجهات اللامركزية بنوع م الاستقلال عن الجهات المركزية لكن هذا الاستقلال لا يمنع من خضوعها لرقابة وإهراعا الجهات المركزية.

ولق تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين، تم التطرق في المطلب الأول لمفهوم الوصاية الإدارية، والمطلب الثاني تم تخصيصه لتناول هذا الوصاية الإدارية ومبرراتها وطبيعتها القانونية ونماذجها.

¹ أعمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ،ص247.

² المادة 361 من الدستور الجزائري، المؤرخ في 28 نوفمبر1996، ج. ر عدد 73 الصارة بتاريخ 08 1996.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

إن عملية الرقابة الإدارية مازالت تعتبر المشكلة الرئيسة للعي من النظم ، فهي لا ترتبط فقط بالنظام الرقابي وبالهيكال التنظيمي والأساليب القيادية ، وإنما بالخطط والأهداف التي تعتبر القوة المركزية للإدارة أو المؤسسة.

وعلى الرغم من صعوبة إيجاد مفهوم واحد للوصاية الإدارية وصعوبة تحي مستلزماتها إلا أن الفقهاء سعوا جاهين لصياغة أنب المفاهيم لها ، وتحى متطلبات ومستلزمات فاعليتها ونجاحها، وسنحاول من خلال هذا المطلب تقييم بعض التعريفات التي خ بها فقهاء القانون الإداري الوصاية الإدارية في الفرع الأول وبيان خصائصها في الفرع الثاني وتمييزها عما يشابهها من النظم القانونية في الفرع الثالث.¹

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

قبل التطرق للتعريفات المختلفة لفكرة الوصاية الإدارية، نستعرض الاختلاف الفقهي حول مصطلح الوصاية الإدارية ويمكن القول هذا الاختلاف البين أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية فهو وسيلة فنية تقوم على أساس وفي إطار مبدأ وحدة الدولة الدستورية و السياسية والإدارية من ثمة يتحتم وجو نظام الوصاية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية في حو القانون فقط وذلك وفقا لقاعة لاوصاية، فهي استثناء على القاعة العامة المتمثلة في استقلالية الجماعات الإقليمية ، وذلك من أجل الحفاظ على الدولة من مخاطر تعر كيانها للانهييار .

أولاً: اختلاف الفقه حول مصطلح الوصاية الإدارية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جلا بين فقهاء القانون الإداري، منهم ذهب إلى معارضة استعمال هذا المصطلح ، وطالبو باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية ، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين مفهوم الوصاية المدنية والوصاية الإدارية وإلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية(الجماعات الإقليمية) مثل القاصر أو عيم الأهلية في القانون المدني.

¹قاسي بن يوسف، الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر

وقد جرى العراك في فرنسا على إطلاق عبارة بالوصاية الإدارية على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية مستمدين التعبير من القانون الخاص¹، وقد أي فقهاء القانون الإداري فيما هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان هذا رأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 3223 ومازال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير.

ويرى بعض رجال الفقه الإداري، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، وحدجتهم في ذلك أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص، حماية حقوقه ناقصي أو عيمي الأهلية من الأخصاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنق في أهلية الهيئات اللامركزية، إنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكدة لها، كما أن المجلس الممثل للهيئة المحلية له السيادة في ممارسة صلاحياته، بعكس ناق الأهلية في القانون الخاص، والغر من فر الوصاية على ناق الأهلية هو حمايته في خصه أو في ماله أما الغر من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراد الهيئات اللامركزية عن قيادها باختصاصاتها كما أن الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للفاع عن مصال ناقد الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته²، وطبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مبادرة أي عمل وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحو التي رسمها القانون، ويسري التصرف كما لو قام به المعني وكان كامل الأهلية³، فنحن أمام آخ واحد وان كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حده القانون فيتبصرا آخ باسم ولمصلحة آخر.

¹ عبد المجي فياض، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر"، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، 1969، ص937.

² مختار بوقبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة كتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، ص 361.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، ص178

ثانيا: تعرف رقابة الوصاية الإدارية

عرا القتور بكر قباني الوصاية الإدارية بأنها الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدة الإقليمية ، بقص المحافظة على وحدة و ترابط الدولة ، و بقص تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية ، وضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله ، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحة قانونا ، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة.¹

فهذا التعريف وإن كان قد ح طرفي الوصاية الإدارية و أدار إلى بعض مهامها وأهم صفاتها و هي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عم جواز حصولها إلا بن في القانون، إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان و لم يذكر رقابة المشروعية كمهمة لهذه الرقابة .

وقد عرا JEAN Rivero الوصاية الإدارية بأنها² بالرقابة الإدارية التي تمارسها

الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ماحه القانوني، وعرفها محمد و حلمي بأنها مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع انحدارا وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعم تعارضها مع السلطة

العامه.³

من خلال التعريف يمكن القول أن الحاجة إلى الرقابة على المجالس المنتخبة ربما تكون أكثر إلحاحا بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين ، أو سكان المنطقة التي ينتمي إليها على حساب القانون أو التنظيم .

¹ بكر القباني ، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، دم، السنة 1984، ص100

² عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر، القاهرة، 1980، ص118

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 249.

كما نخل من خلال التعريف إلى أنه لا يمكن اعتبار فكرة الوصاية الإدارية مجرد إجراءات روتينية أو بيروقراطية، بل القص منها ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال والتصرفات الصارة عن المجالس المنتخبة بما يعو بالنفع على كافة الأطراف بما فيها المجلس المنتخب الخاضع لنظام الوصاية، تكريسا لأسس ومتطلبات دولة القانون والمؤسسات.¹

كما عرفها **M.waline** بأنها:² يجملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة، فهذا التعريف يمتاز بتحيه لطرفي الوصاية الإدارية، مع بيان إمكان صورها عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا.

إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف اغفل بيان وسائل هذه الرقابة ومهمتها، فضلا عن عم بيان وجوب استنهاها إلى نصوص قانونية.

ونظرا لقصور هذا التعريف من حيث عم بيان وسائل الوصاية الإدارية ووجوب استنهاها إلى وسائل قانونية لذلك فق عرفها البعض الآخر بأنها برقابة المشروعية أو رقابة الملائمة التي تمارس على الأعمال القانونية الصارة عن جهات لامركزية بواسطة سلطة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء أو الوقف لبعض أعمال الجهات المذكورة فضلا عن تمتعها بسلطة الحل محل هذه الجهة.³

ويعرى **J. Rivero** الوصاية الإدارية بأنها: بالرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحو المقررة في القانوني. وهو تعريف قاصر كونه قد أثار إلى طرفي الرقابة وضرورة مبادرتها في الحو المقررة قانونا، إلا أنه لا يتضمن أي إثارة إلى وسائلها وأهميتها ومهامها.⁴

¹ أعمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في ول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الع الأول، 7838، ص9

² M. Waline : Droit administratif , 9ème édition, paris 1963 P 362

³ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 135.

⁴ J. Rivero : Droit administratif, dalloz Paris, 1980, P 283

ويعرّف الفقيه البلجيكي Dembour Jacques الوصاية الإدارية بأنها: مجموعة السلطات المحة التي تمنو لسلطة عليا بمقتضى القانون، من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة . في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعيد الذي يمكن أن يصر عن العمال اللامركزيين.¹

ويحتوي ه ذا التعري ف عل ي ع مزايا، ا، فق أة ار إل ي طرفي الرقاب ة، فض لا ع ن وجوب استناد هذه الرقابة إلى ضرورة تقييها، كما أنه يبرز مهمة الوصاية، إلا أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة، وان كان هذا من أفضل ما ذكر في هذا الشأن لاستجماع كافة عناصر الوصاية، من حيث بيان طبيعتها وأطرافها إلا انه ركز على رقابة الأعمال دون الأة خاص، كما انه اشار على رقاب الأعمال القانونين ما عاها من أعمال الإدارة الأخرى.

وقد عر ا ي Maspétiol et Laroque الوصاية الإدارية بأنها: مجموعة

السلطات المحة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزي ين وأعمالهم، وذلك بقص حماية المصلحة العامة.²

أبرز هذا التعريف طرفي الرقابة وأشار إلى بعض مهامها وإمكان انصرافها إلى عمال وأعمال الهيئات اللامركزية وضرورة تقييها واستناها إلى القانون، إلا أنه لم يشر إلى رقابة الشرعية ولا إلى وسائلها .

وعلى ذلك يمكن تقيم تعريف ةامل للوصاية الإدارية بأنها رقابة المشروعية أو الملائمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقيه بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأخص والأعمال.

وإذا كان معنى الوصاية المدنية يعبر عن دلالتها الحقيقية، فهو في القانون الإدار يعبر عن أصلها تماما، حيث أصبو واضو الدلالة على نوع مح من الرقابة وهو الوصاية الإدارية، ويمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن الرقابة الإدارية الوصائية ترتكز على أمور أساسية تتمثل في:³

¹ Jacques Dembour, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxcelle, 1955, P7

² Maspétiol et Laroque , la tutelle administrative, paris, 1930 , P 10

³ حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، 136.

- 1- صور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية، مع إمكان صورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية واستهدافها احترام مبدأ الشرعية، وخدمات المصلحة العامة.
- 2- انصراف هذه الرقابة إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- 3- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عم جواز مبدأقرتها إلا بن وفي الحو وبالقبو المقررة في القانون.
- 4- إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجو وسائل محة في القانون لمبدأقررة هذه الرقابة.

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

لا شك أن المشرع الجزائري حينما فر رقابة وصائية على الجماعات الإقليمية، فإنه ابتغى من وراء ذلك تحقيق جملة من المقاصد العامة، ولما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة، ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية ومجالسها المنتخبة، والحاجة للرقابة على الجماعات الإقليمية ربما تكون أكثر إلحاحا بحكم أن الشخص المنتخب يسعى دائما ويكل مايملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة التي أكسبته الصفة الانتخابية ولو على حساب القانون والتنظيم المعمول به.¹

أولا: أهمية الوصاية الإدارية

برزت أهمية الرقابة وعت الحاجة إلى العول عن النظام المركزي بصورتيه سواء التقليدية المشقة، أو المعتل المسم بعم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزي الإداري كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضا، وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور ور الدولة من الدولة الحارسة إلى ما يسمى بالدولة المتخللة في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية وفي كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تخل الدولة في جميع خوون

¹ عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة عبدا لرحمان ميرة بجاية، العدد الأول، الجزائر، ص4.

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

ولذلك من الضروري وجود نظام رقابي موحد، يعه إلى جهاز إداري واحد ينهض بعملية الرقابة الإدارية والمالية ويتمتع بالاستقلال التام عن الجهاز الإداري، نظرا للسلبات التي تترتب على تع أجهزة الرقابة، والتي تعتبر من المشاكل التي تواجه النظم الإدارية³ وبع تناول أهمية الوصاية الإدارية ستنم معالجة أهدافها ومبرراتها فيما يلي استكمالا للإطار النظري للموضوع.²

ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية

من مزايا الوصاية الإدارية أنها تهها إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين القانونية والسياسية، حتى لا تصبو الهيئات اللامركزية ويلات ضمن الدولة الموقد تعت أهداف الوصاية الإدارية وتنوعت بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري على حده، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة، ويمكن إجمال أهداف الوصاية الإداري في ثلا محاور حسب الزاوي المنظور إليها والأهداف التي تبتغيها فيما يلي:

أ - الأهداف الإدارية

تستها الوصاية الإدارية في الجانب الإداري تحقيق الأهداف التالية:

1- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فالاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها والذي يعتبر أحد عائم اللامركزية الإقليمية ليس مطلقا، فلا ب للدولة من فر رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا.

2- كشف الانحراف الإداري: والانحراف الإداري هو استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض

خاصة، بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة.³

¹ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية وورده في يناميكية الأقاليم ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 3 ، الجزائر، 7831، ص 71.

² هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، ط ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2004 ، ص 143.

³ حمي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن ، 1998 ، ص

- 3- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.
- 4- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها وهذا ما يعبر بمبدأ المشروعية إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به، فإذا خالفت القانون بمعناه الواسع اعتبر تصرفها غير مشروع ويترتب عليه جزاء عم المشروعية.
- 5- تحفيز الموظفين على الأداء الجي والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعم التركيز على الجوانب السلبية فقط.
- 6- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية الإقليمية.¹
- 7- الوقوا على المشكلات والعقبات والمعوقات التي تعتر الأجهزة الإدارية في عملها.
- 8- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قر ممكن من الكفاءة والفعالية والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالوصاية الإدارية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية للدولة من جهة والتنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهد ثاني وتصبح في قالب الحفاظ على الدولة.²
- 9- حماية حريات الأفراد وحقوقهم: ذلك أن المجالس المحلية تتمتع بسلطات وامتيازات لممارسة وظائفها وأنشطتها التي ته إلى تحقيق المصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه السلطات والامتيازات، مما يه حقوق ومصالح الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية دور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والح من الانحراف في استعمال السلطة.³

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، . العدد السادس، 2009، ص 102.

² محمد محمدر الطعمنة، نظم الإدارة المحلية، (المفهوم والفلسفة و الأهداف)، الملتقى العربي الاول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الاردن، 2003 ص 11.

³ محمد ولي العبداي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص 333.

ب - الأهداف الإيادية: يمكن القول كذلك أن للوصاية الإدارية أهداف سياسية يمكن تلخيصها فيما يلي:

- 1- الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية: وذلك بضمان عم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، فور الوصاية الإدارية هنا الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة.¹
 - 2- حماية المصالح المحلية عندما تسيء الجماعات الإقليمية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات، وهذا ما يؤدي إلى القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية كافة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.²
- وتطورت بع ذلك أهداف الوصاية الإدارية تبعا لتطور مفهوم الدولة، فلم تع تقتصر على التأكد من أن نشاط الهيئات اللامركزية يتفق مع القوانين وفي حوه، بل تجاوز ذلك للتأكد من أن أعمال الجماعات الإقليمية تمارس بأفضل طريقة وأقل تكلفة ممكنة.³

الفرع الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن النظم القانونية المشابهة لها

تقتضي راسة الرقابة الإدارية من الناحية القانونية تحي مجال كل صورة من صورها بحسب التنظيم الإداري ال ذي تطبق في مجاله، وكما سبق ذكره فان مصطلح الوصاية الإدارية يرجع أساسا إلى القانون الخاص، حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، رغم أن هناك فارق بين مصطلح الوصاية الإدارية والوصاية في القانون المدني، ورغم أوجه الاختلاف المتعدد، لا يوجد ما يمنع من أن يكون لمصطلح الوصاية في القانون الإداري ملوله الخاص الذي يختلف فيه عن مفهوم الوصاية في القانون المدني.⁴

لتحديد مفهوم الوصاية الإدارية بصفة قيقة ينبغي تمييزها عن الرقابة الرئاسية من جهة، وعن الوصاية المدنية من جهة ثانية، والإشراف الإداري من جهة ثالثة، وذلك في ثلاثة عناصر على التوالي:

¹ علي خطار قنطاوي، الإدارة المحلية، طبعة 3، دار وائل للطباعة والنشر، الأرن، 2002، ص 227.

² JEAN RIVIRO, op.cit. , p325.

³ حمي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 22.

⁴ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 142.

أولاً: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أبرزها:

- 1- من حيث أهداف ممارسة الرقابة : إن رقابة الجهة الوصية سلطة الوصاية يجب أن تكون منصوفا عليها قانونا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا ن عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه لا وصاية إلا بن ، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج إلهن فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية، كما ستقبيانه ويحدد علاقة التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس.¹
 - 2- من حيث شبيعة الرقابة : إن الرقابة الرئاسية رقابة معقة، تحكمها الكثير من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية، وذلك بغير تنفي ذهابكما انه يراقب هذا التنفيذ .
 - 3- من حيث الطعن : لايملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ماقره القضاء الفرنسي ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغير تنفيذها.
- لاتملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية والترج الرئاسي، وهذا ما لايتفق مع الاستقلال الإداري والمالي الذي يعتبر عنصرا هاما وأساسيا من عناصر وجود الهيئات اللامركزية.
- تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية، نظرا لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها، ونتيجة لذلك تكون وسائل الوصاية الإدارية أخف من وسائل الرقابة الرئاسية.

¹ عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري،الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2007، ص 179.

تمتاز الرقابة الرئاسية بالشمول والاستمرارية في حين الوصاية الإدارية على العكس من ذلك تتصف بالانحصار والجزئية والعرضية.¹

ثانيا: 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 نج الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية²، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزي تتمتع بوجود قد انوني مستقل م يجعله ا تس تطيع مبدأ شؤونها وإن حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.

ومن هنا نج اعترا بعض الفقه عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبرعن المرا بها وذلك بالنظر إلى اتقافها من نظام الوصاية المدنية، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مفاهيم القانون الخاص ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير ومثال ذلك العقو الإدارية، الملكية في الأموال العامة، المسؤولية الإدارية ونجد أن المشرع الفرنسي هو من استعمل مصطلح الرقابة الإدارية بل الوصاية الإدارية سنة 1998 .

ويمكن أن نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:³

4- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية، وهم المشمولين بالوصاية أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نق في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية ولاية أو بلية أو مرفق مستقل لأن هذه الهيئات جميعا وكما سبق بيانه واستتاف للمادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجه قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، والوصاية في المجال المدني

¹ حمي سليمان القبيلات، المرجع السابق، 1998، ص 78.

² جاء في المادة 1 من قانون رقم 84-11 مؤرخ في 9 يونيو 1984 متضمن قانون الأسرة معل ومتم بالامر 05-05 المؤرخ في 27/02/2005 ما يلي: من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن، أو جنون، أو عته، أو سفه، ينوب عنه قانونا ولي، وصي أو قيم طبقا لأحكام هذا القانون.

³ عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 103.

إلى حماية المال الخاص وهو مال من كانت أهليته ناقصة أو معومة، بينما لها من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.¹

5- في الوصاية المدنية نكون أمام تخ واحد يملك سلطة التصرف وهو الوصي وان كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي، بينما في المجال الإداري فنكون أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه.

ثالثا: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية من على نواحي، بحيث نج أن المقصود بالإشراف الإداري هوي مجموعة الإجراءات التي تبادرها السلطة المركزي على الهيئات اللامركزي وعلى أعماله، ولا يكون الغر منه التحقي قد وحد القانون لحماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها.²

وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بن قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأليب، وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية، وعليه فهما يختلفان من حيث السن القانوني لكل منهما، إذ المعروف أن الوصاية الإدارية لا تتقرر إلا بن قانوني، ويختلفان أيضا من حيث الغر الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين.³

وسيتم استعارت أهم الفوارق بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري، وذلك من خلال التطرق إلى أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178.
² يوسف سع الله الخوري، القانون الإداري العام، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، المنشورات الحقوقية صار، ج 1، الطبعة الثانية، 1998، ص 117.

³ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 2010، ص 89.

1- سلطة الوصاية الإدارية مقررة بن قانوني أو تنظيمي: تطبيقا لقاعة لا وصاية إلا بن ، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تخت بالوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية لاب أن تكون محة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل الوصاية الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محة على سبيل الحصر في القوانين.¹

كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون، ويرى بعض فقهاء القانون الإداري أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة لتلك الرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا قبل الهيئة اللامركزية فهي لا تنشأ بذاتها رقابة وصائية، فليس

للسلطة المركزية أن تباشر أي إجراء وصائي معين، قبل أي قرار يصر من تلك الهيئة ولا تلتزم هذه الهيئة المحلية بأي التزام قبل هذه السلطة.²

ويستن أصحاب هذا الرأي إلى القاعة المقررة في الوصاية الإدارية من أنها قي لاب أن يكون محا بن قانوني يبين الأعمال التي تر عليها الرقابة والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، ومن ثمة فإن هذه الإجراءات التي تباشرها هذه السلطة لا تكون في هذه الحالة إجراءات وصائية بل إجراءات إشرافية.³

2- **قلطة التعيين**: يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية، فإذا ن المشرع على أن تعيين أو تأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء لا تع في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأنه من أنها إهار كل استقلال وحدرية للهيئات اللامركزية.⁴

¹ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 88.

² إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات و الحو)، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2005، ص 106.

³ عال محمود حمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، راسة مقارنة، مجموعة رسائل كتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، 1973، ص 17.

⁴ عال محمود حمي، المرجع السابق، ص 153.

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأيب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تع من قبيل القرارات التي تخضع للوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء الهيئات اللامركزية.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأيب ليسا من وسائل الوصاية الإدارية بل من وسائل الإشراف الإداري، والحقيقة أن التعيين يتعار مع الوصاية الإدارية التي هي في الأساس س لطة رقاب لاحقة، وهو يتعارك مع مبدأ اللامركزي الإقليمي التي تقتضي نوعا من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب.¹

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

إن الغر الأساسي من فكرة الوصاية الإدارية هو بسط رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة على المجالس المنتخبة، وأعمالها وأعضائها بما يعو بالنفع العام على جميع الأطراف، فليس القص من نظام الوصاية التقليل من أن المنتخبين، أو المساس باستقلالية المجلس المنتخب، أو التقليل من فعالية التبعية الحزبية، وإنما يتجلى القص في ضرورة التأكد من صحة وسلامة الأعمال الصارة عن المجالس المنتخبة، وأن فيها مسايرة للقوانين والأنظمة وملاءمة للواقع العملي.²

كما تستلها الوصاية الإدارية الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية، وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية على أن لا يؤدي ذلك إلى إعطاء أي استقلال ذاتي للجماعات الإقليمية، وسيتم من خلال هذا المطلب التطرق إلى الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية في الفرع الأول على أن نتطرق إلى أهدافها ومبرراتها في الفرع الثاني وانتهاء بنماذج الوصاية الإدارية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحي نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة للقيام بها أن يتم بواسطة القوانين والنصوص التي تتمثل

¹ Ahmed Mahiou : Les collectivités locales en Algérie , annuaire de l'Afrique du nord, 1969, P76.

² عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص250.

في النظام الإداري لاسيما التشريعات المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل قانون البلدية وقانون الدولية.¹

وتطبيقا لقاعة بلا وصاية إلا بن بي فان السلطات الإدارية المركزية التي تخت بالوصاية الإدارية على الإدارة المحلية لا ب أن تكون محة على سبيل الحصر في القانون طبقا للقوانين والتشريعات المنظمة لعلاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية في النظام الإداري الجزائري، سلطات الرقابة الإدارية تتحصر بين كل من رئيس الجمهورية والوزراء كل في حو اختصاص وزارته بالنسبة للولاية والدولة بالنسبة للبلديات. وتبعاً لذلك أيضا فان آليات ووسائل الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية محة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة للإدارة المحلية، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستخدم وتحرك امتيازات سلطات ووسائل أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما يجب أن تستخدم هذه السلطات والامتيازات والوسائل في إطار الضوابط والإجراءات المحة قانونا، ومنه فالوصاية الإدارية هي رقابة استثنائية تمارس في حو ضيق جاء، وما يمكن استخلاصه هو أن الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية تتلخص في كونها رقابة قانونية تقتصر على المشروعية ولا تمارس إلا في الحو التي رسمها لها المشرع.²

الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية

الوصاية تقوم على أساس تبعية الوحدات اللامركزية لإقليم الدولة الأم ولوزاراتها أو هيئاتها والخضوع لرقابتها، وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يخرجها عن كيان الدولة وخضوعها لرقابتها هوها وأخيرا صيانة لمبدأ المشروعية، واحترام القانون وحماية المصلحة العامة السياسية والاجتماعية وهو ما يمثل في مجموعه المصلحة القومية.³

تمتاز الوصاية الإدارية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم تحي أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بمبادرتها بواسطة التشريعات أي القوانين المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية والمرفقية

¹ عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على ماوالات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009 ، ص 16.

² مباركة رحموني ، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجي، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص 18.

³ حسين عبد العال محمد، مرجع سابق ، ص 169.

كقانون الدولانية، وقانون البلدية، والقوانين المتعلقة بالمؤسسات العامة ونج أنه من أهم ما يبرر الوصاية الإدارية ما يلي:

1- احترام مبدأ المشروعية

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع أعمالها، أنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواع القانونية أيا كان مصدرها وكلها ويوجب بالتالي وجو رقابة وصائي على مدى احترام المشروعية من جانب السلطات اللامركزية

ومن أهم أمثلة القواع القانوني التي تلتزم بها الأمم خاص الإدارية اللامركزية قاعة التخصص ، وذلك بوصفها قاعة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي إتزام دائرة الغر الذي وجد من أجله، والإمتناع عن كل عمل يخالف هذا الغر وهي من القواع القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تتقرر بن صريو.¹

2 - حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأتخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين.

أ- مصلحة الدولة: توج للدولة مصلحة ماهرة في ممارسة الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.

ب - مصلحة الأشخاص اللامركزية: وتتمثل في رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم وانحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه.

¹ بكر قباني ، المرجع السابق، ص 128.

الفرع الثالث: خصائص الوصاية الإدارية

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث تشمل هذه الرقابة الجانبين الإداري والمالي للمجالس المنتخبة، وهي تستند إلى مبدأ المشروعية الذي يعني الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة.

وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في جميع أعمالها وتصرفاتها لأحكام القانون بمفهومه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل ما ي أو قانوني إلا وفقا للقانون وللإجراءات الشكلية المحة فيه، تحقيقا للأهداف المتوخاة.¹

تتميز الوصاية الإدارية بعة خصائص أساسية تميزها عن غيرها من النظم المشابهة، ويمكن إجمال هذه الخصائص في كونها رقابة إدارية، وذات صفة استثنائية رقابة مشروطة وخارجية، وفيما يلي ترح لكل خاصية من هذه الخصائص على حده.

أولاً: رقابة إدارية

هذه الصفة تقوم على أن هذا النوع من الرقابة يصر عن جهة إدارية، ومن ثمة فإنها تحدد بقرارات إدارية، وهذه الرقابة تتم بصفة تلقائية من جانب الجهة الوصائية، إضافة إلى أن القرارات المحنة لهذه الوصاية الإدارية تخضع هي الأخرى لرقابة القضاء الإداري عن طريق عوى الإلغاء أو التعويض، فضلا على انها قد تتوسع لتشمل مراقبة الشرعية ومراقبة الملائمة وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية.²

ثانياً: رقابة استثنائية

تتميز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية، وذلك على أساس أنها غير مفترضة، لأنها لا تمارس إلا إذا وجد من يقرها صراحة، وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحو وبالوسائل التي يقرها القانون، وبالنسبة للحالات المحة فيه، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون.

¹ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 141.

² مباركة رحموني، المرجع السابق، ص 18.

كما أن استتار الوصاية الإدارية إلى القانون من حيث قيامها ورسم حوها، وتحى وسائلها وبيان حالاتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده، بمبادرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية. مما يمتنع معه تقيي هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع.¹

وعليه إذا لم ين القانون على إخضاع عمل صار عن جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلا، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصار عن الهيئات اللامركزية لعيب تجاوز السلطة.

وإضافة الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً، وعم التوسع في تفسير هذه النصوص احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية.

كما يترتب عليها كذلك أنه لا يجوز لشخص لامركزي أن يتنازل للجهة الوصائية ولو جزئياً عن صلة حياته المقررة قانوناً، أنه في ذلك أن الشخص العادي الذي لا يملك التنازل عن حريته الفرية، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استئناف لنصوص قانونية صريحة.²

ثالثاً: رقابة خارجية

توصف الوصاية الإدارية بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهات الوصائية، أي أن الوصاية الإدارية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعيتين لشخص معنوي واحد.³

رابعاً: رقابة جزئية ومشروعه 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 من غير الحاجة إلى

¹ بكر القباني، المرجع السابق، ص 136.

² فرية مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التوعية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية

الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر 2005، ص 46.

³ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 92.

خاص يقرها، فإن الوصاية الإدارية لا تتواجد إلا بن صريح في القانون، تبادرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة، ومن ثم فهي رقابة جزئية، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها فالقانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية.¹

فالوصاية الإدارية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية، كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث لا يخضع أي منهما للوصاية الإدارية بمناسبة مبدأترته لاختصاصاته كمثل للدولة، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس مجلس الشعبي البلدي.

ويرى أغلب الباحثين أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية قص حمل الأتخاص اللامركزية على احترام القانون، وتراقب الملاءمة قص التحقق من مدى ملاءمة وموافقة التصرفات الصارة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة.²

وقد حاول جانب من الفقه القول أن السلطة الرئاسية تراقب الشرعية والملاءمة بينما تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة الشرعية فحسب، وهذا الرأي غير صحيح لأن الوصاية الإدارية في فرنسا تنصب أيضا على الملائمة، وإن كان هذا الأمر لا يحدد على نطاق واسع.³

ولقد استدل أنصار الرأي القائل بأن الوصاية الإدارية تشمل الرقابة على الشرعية والملاءمة بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء لا يقصون إلا تحقيق مغانم شخصية أو تكون لهم اتجاهات غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية، ولكنها في مضمونها لا تتسجم مع مصالح أفرا الإقليم أو لا تتماهى والسياسة العامة للدولة.⁴

¹ عبد المجي فياض، المرجع السابق، ص 941.

² جلول عبده، الرقابة الوصاية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر تخص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 32.

³ مصطفى أبو زي فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، الع الأول، يونيو 1961، ص 167.

⁴ جلول عبده، المرجع السابق، ص 33.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحلول أو الإلغاء، وفي هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو عن أهمية الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية " بما أن هدف الوصاية يكمن في شرعية أو ملاءمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة أعمالها".¹

و تكون الوصاية الإدارية على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وهي تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو إنحراف.

وأنها تحسن استخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية، كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج التي تضعها هذه السلطة.²

و القاعدة العامة أن المجالس المحلية هي التي تعمل بداءة وأن قراراتها نافذة بذاتها وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة والمحلية، غير أن القانون يشترط في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام الجماعات الإقليمية ببعض الأنشطة، وأحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذا، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية.³

وتعتبر الوصاية الإدارية على الأعمال أهم وسائل الرقابة وأكثرها ممارسة وهي تنصرف إما إلى الأعمال الإيجابية وتتخذ شكل التصريح أو التصديق أو الإلغاء، كما تنصرف إلى الأعمال السلبية وهذه بدورها لا تتجو من رقابة السلطة الوصية، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء ذلك العمل.⁴

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص 181.

² محمود حمدي، المرجع السابق، ص 282.

³ محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 227.

⁴ محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 176.

المطلب الأول: أشكال الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري

سنحاول في هذا المطلب تبيان مفهوم سلطة التصريح أو ما يمكن تسميته استطلاع رأي السلطة الوصائية ثم تطبيق هذه الآلية في التشريع الجزائري.

الفرع الأول: التصريح

أولاً: مفهوم التصريح هو: "الإجراء الذي يجوز بمقتضاه لجهة الوصاية أن تقرر مقدماً وبمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانوناً، بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة وهو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح أي قبل استئذان جهة الوصاية." ¹

كما يعتبر التصريح شهادة من جهة الوصاية بالموافقة على مشروع العمل اللامركزي للقانون وللصلحة العامة، وهو ما يفيد أن رقابة التصريح رقابة سابقة نظراً لحصوله قبل اتخاذ القرار المشمول بهذه الرقابة.

كما توفر رقابة التصريح أو استطلاع الرأي، نوع من التعاون والتنسيق في العمل بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، إذ يجوز للهيئات اللامركزية أن تستطلع الرأي من السلطة الوصية لتزويدها بالمعلومات اللازمة والإرشادات التي تفيدها أثناء القيام بأعمال معينة نظراً لما تتمتع به السلطة المركزية من إمكانيات وخبرات وقد لا تتوفر لدى السلطة المحلية. ²

والتصريح قد يكون إلزامياً بحيث يلزم القانون الهيئة المحلية الحصول على رأي مسبق من السلطة الوصائية، في هذه الحالة إذا قامت الهيئة المحلية بالعمل دون الحصول على التصريح المسبق من السلطة الوصية، كان العمل باطلاً لأن التصريح هنا يعد إجراءاً جوهرياً يجب القيام به، كما قد يكون التصريح أو استطلاع الرأي اختيارياً وفي هذه الحالة فإنه يجوز للإدارة المحلية الحصول على التصريح أو القيام بالعمل بدون التصريح المسبق، ولا يترتب على إغفاله أي بطلان. ³

¹ بكر القباني، المرجع السابق، ص 176.

² مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإداري، بن عكنون، 2002، ص 176.

³ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 120.

ثانيا: التصريح في التشريع الجزائري

يعتبر الأمر 22/19 المتعلق بقانون البلدية من النصوص القانونية التي أشارت إلى سلطة التصريح وذلك في المادة 988 منه إذ نصت على أن: " للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شروط أو تخصيص عقاري وعندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيص عقاري فللمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو الرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة."

أما بالنسبة لقانون 01/89 المعدل والمتمم لأمر 22/19 فإنه لم يشر للتصريح أو الإذن المسبق . و في قانون 08/10 فقد تناول المشرع الجزائري التصريح في المواد 12، 991. فالمادة 12 الواقعة تحت عنوان " صلاحيات البلدية " تنص على أنه " تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية تتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة."

فإنشاء المشاريع على مستوى البلدية يخضع للموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي وهذا درء لأية مفسدة أو خطر محتمل الوقوع من شأنه الإضرار بالبيئة عن طريق المداولة .

أما المادة 991 فجاءت تحت الفرع المعنون ب: " الهبات والوصايا " فقد نصت على أنه " يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون أعباء أو شروط أو تخصيصات فإذا كانت الهبات تخضع لأعباء أو شروط فإن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يأذن بقبولها عن طريق المداولة أو رفضها."

إذا فإن التصريح وارد في قانون 08/10 ولو أن المشرع عبر عنه بالموافقة القبلية.¹

و أعيدت نفس المادة وبصيغة مختلفة في قانون البلدية رقم 10/11 والتي نصت " تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة.²

¹مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 177.

²المادة 109 قانون البلدية رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 ج ر 37.

أما المادة 932 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية فنصت... " وإذا كانت هذه الهيئات والوصايا مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة فإن قبولها أو رفضها يتم ترخيصه بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي. يخضع قبول الهيئات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية" وحتى لا تؤدي رقابة التصريح إلى إهدار مبدأ حرية واستقلال الإدارة المحلية يشترط فيه:¹

- 1 - لا يمكن صدور التصريح بعد القيام بالعمل من الإدارة المحلية.
 - 2 - إبعاد فكرة التصريح المشروط لما لهذه الفكرة من تدخل مباشر في حرية واستقلال الهيئات المحلية .
 - 3 - يشترط أن يكون التصريح صريحا عكس التصديق الذي يمكن أن يكون ضمنيا.
 - 4 - يتعين تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها التصريح
- و تجدر الإشارة إلى أنه يترتب على رفض السلطة الوصية التصريح بالعمل إلى منع الجهة اللامركزية من اتخاذ القرار المقترح من جانبها.²

الفرع الثاني: آلية التصديق

يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أن القانون قد يستثنى بعض القرارات والتي يحدها على سبيل الحصر والتي لا يعتبرها نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية .

و القرارات الخاضعة لتصديق السلطة الوصائية لا تعتبر نافذة ولا تنتج آثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها.³

كما تعتبر القرارات الخاضعة لرقابة التصديق بمثابة مشروعات غير كاملة لا تستطيع الهيئات اللامركزية تنفيذها وهذا قبل التصديق عليها.⁴

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 121

² بكر القباني، المرجع السابق، ص 141.

³ خالد القباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت 1981 ص 129.

⁴ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 169.

أولاً: مفهوم التصديق

التصديق هو " العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.¹

و يقصد به كذلك أنه " إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ." ²

و يخضع المشرع عادة بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كنقل الملكية والمبادلات العقارية.

و يعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تنقرر إلا بنص، فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصديق أن لا يكون جزئياً، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة وهي لا تملكه.³

و لا يجوز لسلطة الوصاية أية إضافة إلى القرار، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ، لأن التصديق على شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض، ومن ثم يتعين أن يكون التصديق بسيطاً ومجرداً.⁴

و التصديق إما أن يكون صريحاً، أو ضمنياً، ويكون ضمنياً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها.⁵

فإذا التزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحدها القانون يعتبر ضمنياً بمثابة قرار ضمنى بالتصديق.⁶

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 108.

² صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب، لبنان، الطبعة الأولى 1982، ص 108.

³ إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 141..

⁴ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 171.

⁵ صالح فؤاد، المرجع نفسه، ص 109.

⁶ خالد القباني، المرجع السابق، ص 104.

كما أن تحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصائية لمباشرة عملية التصديق له أهمية بالغة، لأن عدم تحديد ميعاد للتصديق من جانب السلطة الوصائية من شأنه أن يمس بمبدأ حرية واستقلال الهيئة اللامركزية.¹

ثانياً: الطبيعة القانونية للتصديق

الرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية وهو لا يندمج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرطاً ضرورياً لتنفيذ قرار الهيئة المحلية والتصديق طبقاً لهذا الرأي ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لتنفيذ قرار الهيئة المحلية.² إن السلطة المركزية إذا صادقت على قرار لأحد المجالس المحلية فليس يعني ذلك أن القرار يعتبر كأنه صادر عنها، بل ينسب للمجلس المحلي الذي أصدره، وهو من الناحية القانونية قرار كامل وكل ما فعلته السلطة المركزية هو أنها قالت " لا مانع لدي".³

إذا فالقرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية هو قرار إداري قائم بذاته يتميز عن القرار المصادق عليه ولا يندمج فيه .

و التصديق هو عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية بمعنى أن السلطة الوصائية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل - القرار - اللامركزي.⁴ وعليه فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها، لأن أية محاولة للتعديل تعتبر حلوياً من قبل السلطات المركزية الوصية محل الهيئات اللامركزية، وهذا مخالف لنظام وطبيعة الوصاية الإدارية.⁵

و يترتب على ذلك عدة نتائج هامة نذكر منها:

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 123.

² إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 142.

³ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 164.

⁴ خالد القباني، المرجع السابق، ص 103.

⁵ عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 143.

لا يجوز للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية على أساس أن تنفيذ هذه القرارات قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية يكون موقفاً إلى حين التصديق وإلا كان التصرف اللامركزي معيباً بعدم الشرعية مما يجوز معه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.¹

لذا كان القرار مشوباً ببعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها ويظل القرار معيباً على الرغم من التصديق عليه، وعليه فإنه في حالة الطعن بالإلغاء في القرار المصادق عليه فإن التصديق على القرار لا يؤثر على صحة هذا الطعن.²

حلى الرغم من التصديق، فإن القرار ينسب للهيئة اللامركزية التي أصدرته وبالتالي تتحمل هذه الأخيرة وحدها المسؤولية عن النتائج والأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ هذا القرار ولا تسأل السلطة المركزية رغم أنها صادقت على القرار.³

إن التصديق ينسحب بأثر رجعي إلى تاريخ صدور قرار الهيئة اللامركزية، وتقدير الأثر الرجعي هنا يعني أن القرار كان قائماً قبل التصديق، ومن ثم فإنه يتعين عند بحث شرعية القرار أن يرجع على تاريخ صدوره لا إلى تاريخ التصديق عليه.

إن الهيئة المحلية التي أصدرت القرار لا تجبر على تنفيذه بعد التصديق عليه، فقد تسحبه أو تلغيه، لأن التصديق إنما هو إذن بالتنفيذ وليس إجباراً على التنفيذ، فيمكن للهيئة اللامركزية الرجوع أو العدول عن قرارها بعد التصديق عليه.⁴

جما أن القرار الصادر عن الهيئة المحلية، يعتبر مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى يتم التصديق عليه، فلا يكون قابلاً للطعن قبل التصديق فهو في ذاته لا يرتب ضرراً في الحال.⁵

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 113

² بكر القباني، المرجع السابق، ص 152.

³ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 144.

⁴ مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 181.

⁵ إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص 224..

ثالثا: التصديق على أعمال الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

لقد عالج قانون 10/11 المتعلق بالبلدية والصادر سنة 2011 التصديق من خلال المواد 58/59/51، وكذا قانون 07/12 المتعلق بالولاية الصادر سنة 2012 من خلال المواد 54 55، وفي ما يلي بيان ذلك .

أ: قانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

حرص المشرع من خلال المادة 56 من القانون 10/11 على وجوب تبليغ المداولات التي يكون موضوعها من المسائل المذكورة ضمن المادة 57، إلى الوالي في ظرف ثمانية أيام من اتخاذها وتدخل حيز التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

وقد نصت المادة 56 " مع مراعاة أحكام المواد 57 59 60 تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية . " لكن وفي نفس الوقت فإن المادة 57 من نفس القانون وضعت استثناء لهذه القاعدة حيث نصت على: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يلي:

للميزانيات والحسابات.

قبول الهبات والوصايا الأجنبية .

اتفاقيات التوأمة .

للتنازل عن الأملاك العقارية البلدية .

و نظرا لأهمية بعض المداولات تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة عليها صراحة، كما حددت المادة المذكورة المواضيع المتعلقة بالمصادقة الصريحة، فهي لا تخرج عن المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية.¹

¹ القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية المادة 57 ج.ر عد 37.

و مع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من نفس القانون إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما أقر مبدأ التصديق الضمني، فقد نصت المادة على:

" عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 59 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها".¹

والملاحظة التي يمكن استنتاجها هي أن المواضيع التي تخضع للمصادقة الصريحة قد تضاعفت في قانون 10/11 بالمقارنة مع القانون 08/90 فقد كانت المواضيع المعنية في هذا القانون هي المداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات بالإضافة إلى إحداث مصالح ومؤسسات عمومية فقط.. وهنا يثور التساؤل عن إسقاط المشرع لحالة إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية.²

فقد وضعت المادة 54 من قانون 07/12 قاعدة عامة وتتمثل في: تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية، مع مراعاة أحكام المواد 55،57،56 من هذا القانون.³

و لقد وضعت المادة 55 استثناء لهذه القاعدة بحيث تنص على ما يلي: " لا تتخذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهرين مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

للميزانيات والحسابات.

للتنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله .

للتفقيات التوأمة .

للهبات والوصايا الأجنبية.

وقد أدرج المشرع المداولات المتضمنة التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله كحالة جديدة بغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية مما يستوجب المصادقة الصريحة، بالإضافة

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 56.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 336.

³ قانون رقم 09/92 المؤرخ في 29 فبراير 2092 متعلق بالولاية مادة 55 ج ر عد 12.

إلى اتفاقيات التوأمة وكذا الهبات والوصايا الأجنبية التي لم ترد في قانون الولاية لسنة 1990 وأسقط
 المشرع على غرار قانون البلدية حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية موضوع المادة 50 من
 قانون الولاية 1990.¹ -الملاحظة التي تجدر الإشارة إليها أن المشرع في نص المادة 58 من قانون
 البلدية 10/11 نص على أن تكون مصادقة مداوات المجلس الشعبي البلدي خلال أجل 30 يوما من
 تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة
 الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهذا لحماية مصالح البلدية من تباطؤ الوالي وسكوته، غير أن هذا القيد لا
 يوجد بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي حيث لم يحد المشرع أجلا للمصادقة، وهذا ما يجعل
 مداوات المجلس الشعبي الولائي تحت تصرف السلطة المركزية إن شاءت صادقت وإن شاءت سكتت .
 كما تجب الإشارة إلى أن هناك من الباحثين الجزائريين من يرى أن المشرع الجزائري أعتبر
 المصادقة قاعدة عامة وليست استثناء، فجعل كل مداوات المجالس المحلية خاضعة للمصادقة إما
 الصريحة أو الضمنية، وهذا من شأنه أن يشكل خطرا أو تهديدا على مبدأ حرية واستقلال الجماعات
 الإقليمية في اتخاذ قرارات نافذة في حدود اختصاصاتها.²

الفرع الثالث: آلية الإلغاء

تمتلك الجهات الوصائية الحق في إزالة آثار كل قرار صادر عن جهة لامركزية يخالف القانون مما
 يترتب عليه البطلان المطلق أو النسبي فكيف يتجسد ذلك:

أولاً: مفهوم الإلغاء

الإلغاء هو " الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل - بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة
 قانونا - قرارا صادرا عن جهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف
 الشرعية أو الملائمة على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها
 هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.³

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 337.

² بكر القباني، المرجع السابق، ص، 164.

³ بكر القباني، المرجع السابق، ص 165.

و الأصل أن الإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم إتفاق قرار هيئة لا مركزية مع مبدأ الشرعية أو المصلحة العامة.¹

ويجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطا ومجردا، فليس للسلطة الوصية إلا أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتع عن إصداره، ولا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئيا، فالإلغاء الجزئي يعني التعديل، والسلطة الوصية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما لها هو رفض بالجملة أو قبول بالجملة.²

و يجيز بعض الفقهاء الإلغاء الجزئي على أساس أنه من يملك الكل يملك الجزء، والحقيقة أن الإلغاء الجزئي في بعض الحالات يساوي تعديل القرار وهذا ما لا تملكه سلطة الوصاية الإدارية، وتضع بعض التشريعات شروطا لاستعمال آلية الإلغاء منها أن يكون قرار الإلغاء مكتوبا وصريحا ومسببا، كما تحد آجالا معينة يتعين خلالها أن تتدخل سلطة الوصاية وإلا أصبح قرار الهيئة اللامركزية نهائيا، ويمتتع على هذه السلطة التدخل بعد ذلك، والإلغاء يتم بقرار يصدر من السلطة الوصائية وهو قرار منفصل ومتميز عن القرار الصادر من الهيئة المحلية.³

ثانيا: قيمة الأعمال الخاضعة للإلغاء

يعتبر القرار الصادر عن الهيئات المحلية قائما وتاما وذا فعالية، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء انتزاع هذه الفعالية، وإزالة الآثار القانونية التي رتبها ذلك القرار، فيؤدي بذلك الإلغاء دور الشرط الفاسخ، و في هذا الصدد ينبغي أن نفرق بين قيمة الأعمال المذكورة قبل الإلغاء وبعده، وفي حالة عدم حصوله، وفي ما يلي بيان ذلك:⁴

1 - قبل الإلغاء: يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قرار قائما وصحيحا وتاما ومنتجات لكافة آثاره القانونية .

¹مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 197.

²مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 197.

³مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 197.

⁴مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 197.

2 - بعد الإلغاء: يؤدي إلغاء قرار الهيئة المحلية إلى زوال القرار بأثر رجعي، أي منذ

صدوره .

3 - إذا لم يحصل الإلغاء: في حالة لم يصدر في الميعاد المحدد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائيا ولو لم يكن مشروعا أو ملائما ويحدث أن تقوم السلطة الوصية بإرجاء قرار الإلغاء فتقوم بإيقافه مؤقتا لغاية النظر فيه.

تقوم فكرة الإيقاف على أساس صدور قرار تنفيذي عن هيئة لامركزية مع قيام السلطة الوصائية بإرجاء تنفيذه لمدة معينة، وذلك في حدود السلطات الاستثنائية المحددة قانونا لهذه السلطة، ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء هذا القرار، ذلك لأن تقرير الإيقاف قبل الإلغاء بالنسبة لبعض قرارات الهيئات اللامركزية، يساعد السلطة الوصائية على تلافي الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات، وغالبا ما يمس الإيقاف القرارات التي يكون موضوعها متعلقا بالمالية أو العقارات نظرا لأهمية وخطورة هذه المسائل.¹ أما فيما يخص الميعاد فإنه ضمانا لاستقرار الأوضاع الإدارية يستوجب التحديد القانوني للمدة التي يمكن خلالها للسلطة الوصائية من مباشرة سلطة إيقاف تنفيذ بعض قرارات الهيئات اللامركزية وغالبا ما تكون مدة الإيقاف هي نفسها مدة الإلغاء، ولقد عنيت مختلف التشريعات بتحديد هذه المدة.²

أما فيما يخص الآثار فتخضع الأعمال اللامركزية الخاضعة لرقابة الإيقاف لنفس المبادئ التي تحكم إلغاء هذه الأعمال بوجه عام .

ثالثا: الإلغاء في التشريع الجزائري

خول المشرع الجزائري للسلطة الوصائية صلاحية إلغاء مداوات المجالس المحلية في حالات محددة، وينقسم الإلغاء في التشريع الجزائري إلى قسمين:

¹ بكر القباني، المرجع السابق، ص 173.

² مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 198.

1- البطلان المطلق:¹

نصت المادة 59 من قانون البلدية 10/11 على أنه " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

للمتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .
غير المحررة باللغة العربية.

ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار، وفي المادة 60 من نفس القانون ثبت المشرع البطلان بقرار معلل من الوالي بالنسبة للمداولات التي اشترك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه مع من له مصلحة شخصية أو لزوجه أو لأحد أقاربه يمس بموضوع المداولة.

و في المادة 61 من نفس القانون منح المشرع للبلدية في مواجهة سلطة الرقابة المسلطة عليها من قبل الوالي، جواز الطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار، أو قد يكون قضائيا أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي²، بنشر دعوى الإلغاء في هذا القرار وفقا للإجراءات والأوضاع المقررة في قانون الإجراءات المدنية الإدارية.³

و نصت المادة 53 من قانون الولاية 07/12 على أنه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

للمتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .
غير المحررة باللغة العربية .

التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته .

للمتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي .

¹استعمل المشرع الجزائري مصطلح البطلان و هو مصطلح خاص بالقانون المدني، و لعل الأجدر هو استعمال

مصطلح الإلغاء.

²علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 57.

³المرجع نفسه، ص58.

و قد حملت المادة 53 من قانون الولاية لسنة 2012 حكما جديدا مفاده أنه في حالات البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطلان المداولة خلاف الوضع في قانون 1990 أين كان يعلن عن بطلان المداولة بقرار مسبب من وزير الداخلية وكان كذلك بوسع رئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوى باسم الولاية أمام مجلس الدولة، أما في ظل القانون الجديد فقد صار الأمر يعرض على المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.¹

و ما يمكن ملاحظته بخصوص المقارنة بين المادة 59 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية هو التشابه بخصوص المداولات التي تعتبر باطلة بحكم وقوة القانون، وذلك حسب الأسباب التالية:²

أ - عدم الإختصاص الموضوعي:

فتعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية رغم أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية لم يحدد اختصاصات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر وإنما اعتمادا مبدأ " قاعدة الإختصاص العام " وهو الأسلوب الذي أخذ به المشرع الفرنسي الذي جعل اختصاص الجماعات الإقليمية عاما ومطلقا ولهذا فلا يمكن تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بكل دقة.³

ب - مخالفة القانون:

ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع فيشمل كل من الدستور، القانون والتنظيم، ونشير في هذا الصدد أن المشرع ذكر عبارة " خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات " كما جاء في قانون الولاية وهو ما ذكره أيضا في قانون البلدية مما يبين اتجاه إرادة المشرع نحو الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة.⁴

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 333.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 103.

³ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية د م ج، الجزائر 1986 ص 122.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 143.

كما أن إقرار هذا السبب لبطلان مداوات المجالس الشعبية المحلية إنما يهدف إلى احترام مبدأ الشرعية وضمنان تدرج القواعد القانونية في الدولة.¹

ج - مخالفة الشكل والإجراءات:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، المداوات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات القانونية التي يعقدها المجلس المحلي أو التي تتم خارج مقره ومن ثم فلا يعقل أن يسمح لأعضاء المجلس بعقد اجتماعات خارج الإطار الذي رسمه القانون وبالكيفية التي حددها.²

2 - البطلان النسبي:

نصت المادة 60 من قانون البلدية والمادة 56 من قانون الولاية على إمكانية إبطال المداوات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس، وتكون لهم مصلحة شخصية في موضوع المداولة سواء بصفتهم الشخصية أو كوكلاء، والحكمة من إبطال هذا النوع من المداوات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد الأعضاء عن كل شبهة .

أما في ما يخص الأداة القانونية لممارسة سلطة إلغاء قرارات الهيئات المحلية، فتبطل مداوات المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار معطل من الوالي وذلك خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.³

أما في ما يخص مداوات المجلس الشعبي الولائي فإنها تلغى بعد رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، كما يمكن للوالي بإعتباره ممثلا للسلطة المركزية أن يثير البطلان في غضون 15 يوما الموالية لاختتام الدورة التي جرت فيها المداولة المعنية.⁴

كما يمكن المطالبة بها أيضا من طرف الناخب أو المكلف بالضريبة وذلك خلال 15 يوما من إشهار المداولة، وينبغي إرسال الطلب من قبل الناخب أو دافع الضريبة عن طريق البريد بموجب رسالة

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 103.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 104.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 104.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 148.

مسجلة مع إشعار بالإستلام إلى الوالي، ويترتب على طلب الإلغاء سواء من الوالي أو الناخب أو دافع الضريبة تأجيل تنفيذ المداولة محل طلب الإلغاء.¹ إن البطلان النسبي في قانون الولاية يكون بطلب من الوالي ولم يقتصر على صاحب المصلحة بل امتد إلى كل ناخب وكل دافع ضريبة، وقد اشترط المشرع توفر عنصر المصلحة لأن ذلك يتماشى مع المبادئ العامة في مجال التقاضي، حيث أنه واستنادا لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة أو مصلحة قائمة أو محتملة يقررها القانون."²

و قد أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 61 قانون البلدية أن يطعن لدى الجهة القضائية في كل قرار صادر عن الجهة الوصائية سواء تعلق الأمر بالبطلان النسبي أو المطلق وهو إحدى الضمانات المقررة لحماية استقلالية الجماعات المحلية أما في قانون الولاية الجديد 07/12 فنسجل زوال هذه الضمانة بسبب فكرة الشخصية الاعتبارية المنعدمة في المجلس الشعبي الولائي والتي لا تخوله حق التقاضي.³

الفرع الرابع: آلية الحلول

مثمًا يمكن للسلطات الوصائية إلغاء أعمال المجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقانون أو لا تخدم الصالح العام، فبوسعها كذلك أن تحل محل تلك المجالس في حال امتناعها عن القيام بأعمالها أو إهمال ذلك.

أولاً: مفهوم الحلول

الحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال.⁴

إن السلطة الوصائية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات، أو إهمال القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا أو التي يقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية سيرا حسنا.

¹المادة 57 من القانون 07/12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

²المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المؤرخ في 25 أبريل 2008 .

³عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 343 .

⁴محمد عمر الشبوكي، المرجع السابق، ص 313.

وهذه الرقابة تتمثل في ما سمي بآلية الحلول، أي حلول سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة المحلية لحساب وعلى مسؤولية السلطة اللامركزية.¹

وحق الحلول هو أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيراً على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية. وقد تطور مفهوم الوصاية الإدارية عبر الزمن، ولم يبق على مفهومه التقليدي، وبحسب هذا المفهوم المتطور لم تعد السلطات المحلية هي وحدها التي تحتكر تمثيل الجماعات اللامركزية، ولكن السلطة الوصائية تمثل أيضاً الجماعات اللامركزية، وهي عندما تستمد سلطة الحلول محل السلطات اللامركزية من القانون، إنما تتصرف وتعمل لحساب هذه الجماعات كممثلة شرعية لها، وهذا ما يفسر تحمل الجماعات اللامركزية الإقليمية مسؤولية أعمال السلطة الوصائية، بصفتها ممثلة لهذه الجماعات وفقاً للقانون.

و لعل جوهر ومضمون سلطة الحلول يكمن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إضفاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية التي كثيراً ما ينشأ عنها إهمال في العمل، مما يؤدي إلى شلل المرافق العامة المحلية في الوقت الذي ينتظر منها أن تلبي حاجات أساسية وضرورية للمواطنين.

و يأخذ الحلول صور متعددة أهمها الإجراء المباشر والحلول عن طريق إرسال مندوب .

أ: الإجراء المباشر

و بمقتضاه تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه ولما كان هذا الإجراء يعد تدخلاً مباشراً في أعمال الهيئات المحلية ويهد استقلالها وحريتها فإن المشرع يضع عادة قيوداً على ممارسته حفاظاً على استقلال الجماعات اللامركزية الإقليمية.²

ب: الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص:

يتمثل حلول السلطة الوصائية محل الإدارة المحلية بإرسال مندوب خاص مفوض من قبلها يتولى إدارة مرفق معين، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية، وتعتبر القرارات الصادرة عن المندوب كأنها صادرة عن الإدارة المحلية، وتلتزم هذه الهيئات بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو

¹ خالد القباني، المرجع السابق، ص 105.

² عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 181.

كانت صادرة منها، وتلتزم أيضا بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الغير من تنفيذها وتتحمل جميع النفقات الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة.¹

ثانيا: القيود المتعلقة بممارسة آلية الحلول

إن سلطة الحلول ليست سلطة مطلقة، وإنما هي سلطة مقيدة ومشروطة، فغالبا ما يحد القانون على وجه الحصر وبشكل صريح أصول ممارستها، فلا يجوز الحلول إلا بتوفر ثلاث شروط وهي:

1 - أن يكون القانون قد نص عليه صراحة، وفي هذه الحالة لا يجوز الحلول إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات.²

2 - الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا بالتصرف³، أي أن الحلول لا يكون جائزا إلا بشأن يدخل في نطاق السلطة المقيدة، أما إذا كان للإدارة المحلية سلطة تقديرية في اتخاذ القرار وامتنعت عنه، فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحل محلها في اتخاذ القرار.⁴

3 - يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتقديم إنذار صريح للهيئة اللامركزية، فإذا امتنعت رغم ذلك مارست الإدارة المركزية سلطتها في الحلول.⁵

و الإنذار شرط ضروري بحيث لا يحق للسلطة الوصائية أن تحل محل الإدارة

المحلية إلا بعد التثبت، فإذا رفضت الإدارة الحلية اتخاذ القرار أو التزمت الصمت بعد توجيه الإنذار إليها، طيلة المدة المحددة في الإنذار فتعد قرينة عن الإمتناع ويمكن حينها الحلول محلها.⁶

ثالثا: الحلول في التشريع الجزائري

أ: الحلول في قانون البلدية 10/11

¹ إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 153.

² مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 165.

³ إبراهيم رابعي، نفس المرجع، ص 154.

⁴ إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص 227.

⁵ مصطفى أبو زيد فهمي، نفس المرجع، ص 165.

⁶ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 182.

نص قانون البلدية على سلطة حلول الوالي محل البلدية، بحيث بينت المادة 101 من قانون 10/11 " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات ،يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل " .¹

و الملاحظ أن هذه المادة نصت على كل الشروط اللازمة لممارسة حق الحلول:

فنصت عن امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات .

كما نصت على إنذار السلطة الوصائية وعبرت عنه بطلب الوالي من رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يقوم باتخاذ القرارات المفروضة عليه سواء كان ذلك الإمتناع صريحا أو ضمنيا .

لأن تكون الإختصاصات منصوص عليها ومفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين والتنظيمات أي أنه لا يتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة هذه الإختصاصات .

كما يلاحظ عليها أنها جعلت تدخل الوالي جوازا وليس إجباريا في حين كان الأجر إلزام الوالي بالتدخل حفاظا على حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد .

لقد نص قانون البلدية على بعض الحالات التي يمكن فيها ممارسة سلطة الحلول وهي:

تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية، المادة 203 قانون 10/11 .

إعادة التوازن للميزانية، المادة 186 قانون 10/11 .

إمتصاص العجز في الميزانية الإضافية، المادة 184 قانون 10/11 .

فكل هذه الحالات متعلقة بالميزانية، فإذا لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على النفقات الإجبارية فإن الوالي يقوم بتسجيلها تلقائيا، حالا محل المجلس في القيام بهذا الإلتزام ،أما إذا صوت المجلس بشأنها وكانت غير متوازنة في ما بين الإيرادات والنفقات، وبعد أن يعيدها خلال 95 يوما للمجلس الذي يعيد مناقشتها وضبطها وفي حالة عدم توازنها مرة أخرى يحل الوالي محله ويقوم بضبطها تلقائيا وهذه الحالة

¹المادة 101 من قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 جوان 2011 متعلق بالبلدية ج ر عدد 37

الثانية .

و أما الحالة الثالثة فإنها تتناول العجز المسجل في الميزانية المكتشف عند تنفيذها، وعندها يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير الكفيلة بامتصاص العجز الحاصل وتأمين التوازن في الميزانية الإضافية.¹

و في حالة عدم قيامه بإجراءات الضبط الضرورية في هذا الشأن جاز للوالي الحلول محله لاتخاذ التدابير التقنية والقانونية لامتناس العجز.²

ب: الحلول في قانون الولاية.

نظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولاى قليلة مقارنة مع حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي البلدى. وهي تتمثل أساسا في:

حالات النفقات الإلبارية: إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولاى على النفقات الإلبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإلبارية فإن السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تقوم تلقائيا بتسجيل النفقات التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولاى وفقا للتنظيم المعمول به وهذا وفقا للمادة 163 قانون 07/12.

حالة عدم التوازن عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ فإنه قد يظهر عجز مالي في بعض أبوابها وفصولها فيؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية، وعندها يجب على المجلس الشعبي الولاى التدخل لامتناس هذا العجز، لكن في حالة تخلفه عن ذلك يتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية لاتخاذ الإلبارات اللازمة والإذن بامتصاص العجز الواقع وهذا وفقا للمادة 169 قانون 07/12.

¹ عبد الناصر صالحى، مرجع سابق، ص 137

² إبراهيم رابعى، مرجع سابق، ص 156

في الأخير يمكن أن نشير أن الوصاية الإدارية وخاصة تلك الممارسة على أعمال الإدارة المحلية ورغم ما لها من تأثير على حرية واستقلال هذه الجماعات نظرا لما تتمتع به السلطة الوصائية من سلطة تقديرية فإنها تبقى الجسر الذي يربط بين الدولة وبين الجماعات الإقليمية، وبدونها تنقطع العلاقة بين أجزاء الوطن وتترزع وحدة الدولة.

المطلب الثاني: آثار الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وأن تتمتع بحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء، هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية، لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات المحلي¹، إلا أن واقع الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين 10_11/07_12.

ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار، كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من أخطر أنواع الرقابة وأشدّها تأثيرا على استقلالية المجالس المحلية.

الفرع الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال المجالس المحلية

إن الواقع العلمي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة به.² وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح المجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه. إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون.

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية دراسة تحليلية وتطبيقية، طبعه الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

الأردن، سنة 2010، ص 19

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 190

ولا تلتزم بها إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا نجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضع التنفيذ، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة عن الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية ففي قرار للمحكمة العليا الغرفة الإدارية الصادرة بتاريخ 18/01/1983 والذي أقرت فيه المحكمة العليا أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح¹، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19/04/1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث أقر في نص الحكم الصادر في قضية م.د ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية وبالتالي ينبغي إبعادها²، قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديد أحسن قانون مالية³، وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداوات المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 94_215.⁴

الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال المجالس المحلية.

تملك جهة الوصايا سلطة إلغاء مداوات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي على عملية الإلغاء الخاصة بمداوات المجالس المحلية فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 دون حاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون 1990 والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل وتظهر أيضا سلطة الوالي ولأول مره في إمكانية إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب نص المادة 54 بالجوء إلى طلب إبطال أي مداولة غير مطابقة لأحكام المادة 53، ومنه تتقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه وفي الوقت الذي كان يعلن عن بطلان المداولة في ظل قانون الولاية لسنة 1990 من

¹ عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس،

جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 108.

² عزيز محمد الطاهير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي

مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ورقلة، سنة 2011، ص 82.

³ بن ناصر بوطيب، الوصاية الإدارية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق الذكر، ص 58.

⁴ المرسوم 94 215، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية رقم 04.سنة 1994

طرف وزير الداخلية بقرار مسبب إن رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي وإن كان يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات إلا أنه يثير جملة من الإشكاليات القانونية ولا الإجرائية فمن الناحية القانونية لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية.

وعليه لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه لأنه بالرجوع إلى نص **المادة 828** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجدها لا تنص صراحة على أهلية التقاضي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي من الناحية الإجرائية.

نجد أن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء كطرف مدعى والمجلس الشعبي الولائي طرف مدعى عليه وهو لا يملك الشخصية الاعتبارية بعكس الولاية، ومن يظل مشكل التمثيل القضائي مطروحا وهذا سيؤدي من دون شك إلى توتر العلاقة بين الوالي كمثل للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية، ومن جهة أخرى سيرتب ظهور النزاع إلى العن فقدان سكان الأقاليم ثقتهم في ممثل السلطة المركزية الوالي وفي المنتخبين المحليين كذلك.¹

كما أن المداولات التي تحيد وتتحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية بعكس قانون الولاية والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارة إما من جهة إدارية الوالي أو سلطة شعبية الناخبين المحليين أو المكلف بالضريبة.²

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسيبا من طرف الوالي نفس الإشكاليات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداولات الباطلة بقوة القانون كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبه صاحب المصلحة مرتبط بالسلطة التقديرية للوالي ومدى اقتناعه بثبوت التعارض ثم أعمال وسيلة الدعوى للمطالبة بالبطلان، كما أن المداولات التي تحيد وتتحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق الذكر، ص 334.

² عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 34.

ويبقى في الأخير الإشارة إلى حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقاً لأحكام قانون البلدية، قد مكنت رئيس البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري والذي يبين المشرع طبيعته أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي.¹

الفرع الثالث: أثر سلطة الحلول على أعمال المجالس المحلية

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة من مظاهر السلطة الرئاسية تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس البلدي وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي.

أولاً: سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي والمنصوص عليها في قانون البلدية فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظر لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي²، فالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلاً للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلاً للبلدية، وعلى هذا فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبيسط رقابته عليها.

هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية. وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه³، أين تنتقل سلطة التقدير من يد رئيس البلدية إلى الوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة

¹ نص المادة 61 من قانون البلدية، 10-11 .

² المادة 43 و 44 من قانون البلدية 10-11.

³ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 115.

بالاستقلالية للإدارة في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية.¹

ثانيا: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية والتي يمكن تبريرها بفكرة من يمول يراقب تنجر عنه سلبيات كثيرة مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلوطة وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديدها الموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات، فإنها في مقابل ذلك فرضت رقابة كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، والتي تتطلب قدر كبير من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها²، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية وبشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسها باستقلاليتها.³

فألية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تقف على مبدأ أساسي هو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية⁴، ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية وعليه يجب أن تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرى المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها.⁵

¹ محمد العجمي، موانع اصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص 167.

² عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، سنة 2009، الجزائر، ص 107.

³ محمد العجمي، مرجع سابق، ص 166.

⁴ عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 106.

⁵ مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2005، ص 22.

خلاصة الفصل:

على ضوء ما تم التطرق إليه في هذا الفصل من خلال التحدث عن انواع الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية فان المبحث الاول من هذا الفصل تضمن الوصاية الإدارية على اعمال المجلس الشعبي الولائي من خلال المفاهيم وإطارها القانوني وأهدافها، بالنسبة للمبحث الثاني وهو الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر.

فالمصادقة بالممارسة على الاعمال تتخذ شكلين هما المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة وهذا ما نص عليه قانون الولاية 07_12 في المادتين 54 55 .

أما بالنسبة للإلغاء فهو يضم شكلين أيضا البطلان المطلق نص المادة 53 والبطلان النسبي نص المادة 51.

أما النوع الثالث من الرقابة فهو الحلول وسمح به على وجه الاستثناء في المواد 911.918 لأنه سابقا لم يكم موجود.



الخاتمة:

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية الإدارية ككيفيات لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة ومن هنا فان وجود اللامركزية كان نتيجة حتمية من اجل تخفيف العبئ على المستوى المركزي وتحقيق متطلبات السكان المحليين بصورة أفضل ومن هنا أصبحت اللامركزية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري للدولة.

كما اقتضى نمو وظيفة الإدارة العامة وتداخلها في الحرية العامة من ناحية ونمو الاتجاهات الديمقراطية من ناحية أخرى الى فرض رقابة قانونية على أعمالها وإشراك المواطنين في العملية الإدارية وذلك من اجل تحقيق ديمقراطيتها والحفاظ على التوازن الضروري بين الحريات الفردية والمصلحة العامة مما أدى بالدولة الى التوسع في توزيع الاختصاصات بين مختلف أجهزتها بما فيها الجماعات المحلية دون الإخلال بنظام وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية.

ومن هنا فان مفهوم الإدارة المحلية يقوم على أساس الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية في مواجهة الحكومة المركزية وهل هو استقلال مطلق ام استقلال محدود ومشروط فأهمية اللامركزية ومنه منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمكن الحكومة من الإسراع في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي النهوض بالسكان المحليين حيث بالرجوع الى الاعتراف بالشخصية المعنوية بالنسبة لهيئات الإدارة المحلية ان يكون للشخص القانون الذي يمثل الهيئة حق إشباع الحاجات التي تهتم أفراد الجماعة المحلية فاعتراف المشرع بالشخصية المعنوية يعني وجود حاجات الأفراد لهذه الجماعة المتميزة عن حاجات مجموع أفراد الدولة وأكثر خصوصية من تلك الحاجيات العامة وهذا هو الغرض الذي يسعى الشخص الإداري المحلي لتحقيقه.

أما بالنسبة للاستقلال يعني في الوقت نفسه ان يكون لهذه الهيئة حرية اختيار أعضائها دون ان تخضع لأوامر السلطة المركزية كما يعني أيضا ان تقوم الجماعات

المحلية بإدارة أموالها وصرفها دن الحاجة الى رخصة من طرف الدولة. فالإدارة المحلية تتسم بخصائص أهمها وجود مجالس محلية يتم تشكيلها بالانتخاب وفق نصوص دستورية وقانونية ومن هنا لابد ان تكون هناك علاقة بين درجة استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية وبين توفير هيكل مالي محلي تتوفر فيه الكثير من الموارد الذاتية المحلية ولقد أثبتت تجارب الدول ان هناك ارتباطا طرديا بين استقلال الجماعات المحلية وقدرتها على الحصول على موارد ذاتية إذ تزداد قوة النظام المحلي وبالتالي تقوى فيه اعتبارات اللامركزية اذا احتفظ لنفسه بقدر كبير من الاستقلال المالي إزاء ما تقدمه له السلطة المركزية من تمويل.

كما ان ظهور مدى أهمية الضريبة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية هو الركيزة الأساسية التي تقوم بدعم الاستقلال المالي والإداري، فالولاية هي جماعة قاعدية معنوية تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة، وبالتالي منحها حرية اكبر في إنفاق أموالها كما ان ميزانياتها تعتبر انعكاسا لدور الولاية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي التنموي، فالاستقلال المالي إذن يرمي الى تحقيق الديمقراطية واللامركزية في تسيير شؤونها مع إبقاء تدخل الدولة تدخلا حياديا لا يؤثر على استقلالية الولاية كجماعة محلية، لأنه أصبحت اليوم الدولة تعتمد بالدرجة الأولى على الجماعات المحلية من اجل مساعدتها في تحقيق أهدافها كاملة لأنه من اجل تسيير الجماعات المحلية فان اقتصاد السوق يفرض عليها طرق جديدة من اجل تحقيق التنمية بصفة عامة، ولاسيما ان تسيير الجماعات المحلية أصبح في الوقت الحالي من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية والسياسية ونظرا للدور والمهام الذي أصبحت تلعبه الولاية ومحاولة إيجاد طريقة مثلى للتمكن من الوصول الى تسيير فعال وناجح يسمح بالاستقلال الأمثل للموارد سواء كانت مادية او بشرية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً : الكتب

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006.
2. العمري بوحيط، البلدية إصلاحات، مهام، أساليب، دون دار النشر، الجزائر، دون سنة نشر
3. جورج قوديل، بيار دلقولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع، بيروت 2001
4. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1978.
5. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982
6. حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر 2007.
7. حسين فريجة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009.
8. خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت باريس، 1981
9. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2006.

10. كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، الجزء 34 (2) سنة 1996.
11. ملياني بغدادي، الإجراءات الجزائرية في التشريع الجزائري، الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، طبعة 1987.
12. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.
13. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
14. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية - نظرة التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر 2004
15. محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري و النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2004
16. 12. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة ووسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006
17. محمد حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة المؤسسات الجامعية للنشر والتوزيع، دون مكان وسنة نشر.
18. محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة، النظريات والعمليات والوظائف، الطبعة الثالثة، عمان، 2006.
19. محمد عبد الله عمر الفلاح، السلطة من المشاركة إلى الممارسة الشعبية، اللجنة الشعبية للثقافة و الإعلام، ط1، ليبيا 2006.

20. محمد نور عبد الرزاق، نظرية الحكم المحلي و تطبيقاتها في دول العالم المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية 1975.
21. محمود عاطف ألبنا، الموارد المالية المحلية، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، مصر 1972.
22. 66. مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد6، الجزائر 2003
23. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات سعد دحلب، الجزائر، 1999
24. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف 2010
25. سليمان بارش، شرح قانون الإجراءات الجزائرية، دار الهدى للنشر، عين مليلة دون سنة نشر.
26. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر 1976
27. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي للطباعة و النشر، مصر 2001
28. عبد الحفيظ بن عبيدة، الحالة المدنية وإجراءاتها في التشريع الجزائري، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2005.
29. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة 2010.
30. عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 1995

31. عبد القادر شيخلي، نظرية الإدارة المحلية، مكتبة المحتسب، عمان 1983.
32. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، ج 1، دار الهدى للطباعة والنشر، كلية الحقوق، الجزائر، 2009.
33. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة 2011.
34. علي خطاري شطناوي، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الاردن و فرنسا، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، سنة 1994.
35. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2004.
36. عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
37. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
38. 31. فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي باتنة، الجزائر 2001.
39. 37. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، لبنان 1990.
40. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، دراسة تحليلية، ط 1، مؤسسة العين للإعلان و النشر و التوزيع، أبو ظبي، 1977.
- ثانيا : المقالات والملتقيات:**
- 1 - دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني الصادر عن مجلس الأمة الجزائري، العدد الأول، ديسمبر 2003.

- 2- مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، مارس 2003.
- 2- سرير عبدالله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر، عدد 7، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.
- 4- عبدالحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2006.
- 7- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، الجزائر 2006.
- 8 - عبدالقادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، العدد 2، الجزائر 2007.
- 7- مسعود شيهوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " ، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
- 10 - فؤاد العطار، " نظرية اللامركزية الإقليمية " ، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، العدد 01، 1966.
- 11 - حسين فريجة، " الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بجامعة بسكرة، العدد 06، أبريل 2010.
- 12- بن نملة صليحة، واقع الإدارة المحلية في ظل التحولات الإقتصادية، من الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة المحلية، نظم بتاريخ 28 ; 2010/04/27.

ثالثا : الرسائل والمذكرات الجامعية

- 1- ظريف بطرس، الحكم المحلي في إنجلترا، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة القاهرة، سنة 1967
- 2- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005
- 3- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة 2011
- 4- بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011.
- 5- محمد الطاهر عزيز، " آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر" . مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر 2011.

رابعا : المحاضرات

- 1 - أ/ مجيدي فتحي، محاضرات في القانون الإداري، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2010 /2009
- 2- أ/ جمال رواب، دروس في القانون الإداري، بالمدرسة الوطنية للضرائب، القليعة، الجزائر، بدون سنة

خامسا : القوانين

أ- الدستورية

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1963.
2. الدستور الجزائري لسنة 1976.

3. الدستور الجزائري لسنة 1989.

4- الدستور الجزائري لسنة 1996.

ب)- التشريعية

1. القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام

الانتخابات الجريدة الرسمية رقم 10.

2- الأمر 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات الجزافية

الجريدة الرسمية 46.

3- القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية

عدد 06

4- القانون 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية

عدد 15.

5. القانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة

الرسمية رقم 52.

6. القانون 04/98 المؤرخ في 15 جوان 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي،

الجريدة الرسمية رقم 44.

7. القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم

37.

8- القانون 7/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم

12.

(ج) - التنظيمية

- 1- مرسوم رقم 371/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصاتهما في قطاع الشبيبة و الرياضة، الجريدة الرسمية رقم 52.
- 2- مرسوم رقم 372/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية رقم 52.
- 3- مرسوم رقم 374/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصهما في القطاع الصحي، الجريدة الرسمية رقم 52.
- 4- مرسوم رقم 382/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصهما في القطاع الثقافي، الجريدة الرسمية رقم 52.
- 5- المرسوم 385/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و إختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية عدد 52.
- 6- المرسوم رقم 266/86 مؤرخ في 1986/11/04 المتضمن تنظيم الجماعات المحلية المشترك و عمله، الجريدة الرسمية، عدد 45.
7. مرسوم تنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28 يحدد كفيات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26.
8. مرسوم تنفيذي رقم 177/91 المؤرخ 1991/05/28 يحدد إجراء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير الجريدة الرسمية 26.
9. مرسوم تنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي، الجريدة الرسمية عدد 26.

10- المرسوم 215/94 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها،
الجريدة الرسمية عدد 4 .

سادسا- المراجع الأجنبية

01-Abid LAKhdar , L organisation administrative des collective
locales ,OBU, Alger , sans date.

02- charles debbasch ,sciences administrative.3ed. et structures
et contrôles des collectivités locales L'expérience française par
rapport contexte coréen , sans date

03-Delaubadere , manuel du droit administratif , paris ,1969

04- Demdoum Kamel , Les présidents des assemblés populaire
communales officiers de la police judiciaire , Editions dar homma ,
Alger 2004.

05-Eisenman Charles, centralisation et décentralisation,
paris,1948

06- ,Gean Agnès Gullec, Le département- espace et institution
,c n f p t ,d u n o d , paris ,1993.

07-G. Vedel et P. Del volve , droit administratif , paris ,1984

08-Hauriou , Droit constutionnel et institutions politiques , ed ,
paris ; 1970

- 09-H. Roussillon , les structures territoriales des commune ,
paris , 1975
- 10 – Maspétiol et Laroque, la tutelle administrative, paris ;1930
- 11- Mentré Messaoud ,L'administration en questions ,réflexions
sur les relations – administration – Administrés, office des
publications universitaires , Alger , 1988
- 12- Olivier Gohin , institutions Administratives 3 e édition ,
L.G.D.J paris , 1998
- said benaïssa , l'aide de l'état aux collectivités locales , - 13
Algérie –France – Yougoslavie , o.p.u, septembre ,1983.
- Stephanie Darmarey , Finances publique, Galino editeur, - 14
PARIS, 2006.
- Ahmed Mahiou : Les collectivités locales en Algérie , - 15
annuaire de l'Afrique du nord, 1969.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	كلمة شكر
01	مقدمة
06	مبحث تمهيدي : الاطار النظري للجماعات المحلية والامركزية الإدارية
الفصل الأول: استقلالية الجماعات المحلية	
35	تمهيد
35	المبحث الأول: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية
35	المطلب الأول: تعريف الاستقلالية
36	المطلب الثاني: معايير الاستقلالية
36	الفرع الأول: معيار الاختصاص الحصري
37	الفرع الثاني: معيار رقابة الملائمة:
38	الفرع الثالث: معيار السلطة التقديرية
39	المبحث الثاني: أشكال استقلالية الجماعات المحلية

39	المطلب الأول: الاستقلال العضوي للجماعات المحلية
46	الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية
52	الفرع الثاني: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس منتخب
52	المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية
53	الفرع الأول: اختصاصات المجالس المحلية
55	الفرع الثاني: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية
69	الفرع الثالث: اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية
74	المطلب الثالث: الاستقلال المالي للجماعات المحلية
77	الفرع الأول: أسس الاستقلالية المالية:
78	الفرع الثاني: محتويات الاستقلالية المالية
80	الفرع الثالث: مصادر التمويل المحلي
87	خلاصة الفصل
90	الفصل الثاني: رقابة الجماعات المحلية
91	تمهيد
92	المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
94	المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية

92	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
97	الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية
100	الفرع الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن النظم القانونية المشابهة لها
105	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية
105	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية
106	الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية
108	الفرع الثالث: خصائص الوصاية الإدارية
111	المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر
112	المطلب الأول: أشكال الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري
112	الفرع الأول: التصريح
114	الفرع الثاني: آلية التصديق
119	الفرع الثالث: آلية الإلغاء
125	الفرع الرابع: آلية الحلول
130	المطلب الثاني: آثار الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر
131	الفرع الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال المجالس المحلية
131	الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال المجالس المحلية
133	الفرع الثالث: أثر سلطة الحلول على أعمال المجالس المحلية
135	خلاصة الفصل

الفهرس

137	الخاتمة
140	المراجع
151	الفهرس
155	الملخص

الملخص:

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على توزيع السلطات بين المركز والجماعات المحلية مع إعطائها نوع من الاستقلالية في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف المشاريع المحلية، لكن الاستقلال لا يعني انقطاع الرابطة تماما مع الهيئة المركزية لان ذلك قد يهدد وحدة الدولة من جهة، وفي المقابل ذلك يمكن أن يؤدي الاعتماد على الموارد الخارجية المركزية وموارد السلطة المركزية، إلى تبعية الجماعات المحلية للمركز من جهة أخرى، وهو ما يترتب عنه نوع من الرقابة الوصائية، وقد يؤدي إلى إلغاء بعض المشاريع والقرارات.

وأخضع المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية لرقابة إدارية تمارسها السلطات المركزية، متمثلة في الوالي كجهة وصاية على المجلس الشعبي البلدي، وزير الداخلية كجهة وصاية على المجلس الشعبي الولائي، وهذا حفاظا على وحدة الدولة من جهة وحماية لمبدأ المشروعية من جهة ثانية. غير أن جهات الوصاية مقيدة بالقانون في إطار لا وصاية إلا بنص قانوني، كما أنها خاضعة لرقابة القضاء الإداري المختص، إذا ما خالفت تصرفاتها القانون أثناء ممارستها لرقابة الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الاستقلالية، الوصاية الإدارية، الرقابة، التنظيم الإداري، الإدارة المحلية، الاستقلالية المحلية.

Summary:

The decentralized administrative organization is based on the distribution of powers between the center and local groups, while giving them a kind of independence in financial and administrative management through the right to take initiative in various local projects. This can lead to dependence on central external resources and the resources of the central authority, to the subordination of local groups to the center on the other hand, which results in a kind of custodial control, and may lead to the cancellation of some projects and decisions.

The Algerian legislator subjected the regional groups to administrative control exercised by the central authorities, represented by the governor as a guardian of the Municipal People's Assembly, and the Minister of the Interior as a guardian of the wilaya popular assembly, and this is in order to preserve the unity of the state on the one hand and protect the principle of legality on the other hand. However, guardianship bodies are restricted by law within the framework of no guardianship except by a legal text, and they are subject to the supervision of the competent administrative judiciary, if their actions violate the law during their exercise of guardianship control over the elected local councils. key words:

Local communities, autonomy, administrative guardianship, control, administrative organization, local administration, local autonomy.