



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام  
المرجع:.....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية  
الإدارية في القانون الجزائري

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالب(ة):

مداني أحلام

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ(ة):

طواولة أمينة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

الأستاذة دويدي عائشة

ممتحنا

الأستاذة بن قشاط خديجة

مناقشا

الأستاذة طواولة أمينة

السنة الجامعية: 2021/2020

نوقشت يوم: 2021/07/11

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

<<وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا>>

الآية (114) من سورة طه

صدق الله العظيم

## إهداء

إلى أحب الناس إلى قلبي، إلى من قدم الدعم لي فكان خير السند الوالدين الكريمين أطال الله  
عمرهما

إلى إخوتي : عبد القادر ، عماد الدين، ريتاج أتمنى لكم طول العمر والنجاح الدائم

إلى جدتي أطال الله عمرها والعائلة الكريمة

إلى كل الأصدقاء والنفوس الطيبة

إلى من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي .

## الشكر والتقدير

مصدقاً لقوله صلى الله عليه وسلم (من لم يشكر الناس لم يشكر الله)

أشكر الله عز وجل الذي أعانني ووفقني على إنجاز هذا العمل المتواضع .

أشكر من أنار لي درب العلم والمعرفة، وحرصاً على منذ الصغر واجتهداً في تربيتي والاعتناء

بي، والدي الحبيبان القريبان إلى قلبي، أمدهما الله بالصحة والعافية كما أخص بالشكر الأستاذة

طواولة أمينة التي قبلت الإشراف على هذه المذكرة وساعدتني على إتمامها كما أتقدم بشكري

لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة .

كما أشكر كل أساتذتي الأجلاء الذين تلقيت منهم العلم والمعرفة في جميع مراحل الدراسة

أشكر كل شخص علمني حرفاً، أو مدني بنصيحة في حياتي .

## قائمة المختصرات

د، ط: دون طبعة

ج: الجزء

ج، ر: جريدة رسمية

ص: صفحة.

# مقدمة

منذ مطلع التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه، بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي، وقد كانت هذه الكيانات تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية، أو القروية بلغة العصر الحديث ثم تطورت لتصبح أنظمة ملكية مركزية، ودولا أرستقراطية والتي تميزت بالشدة في الحكم والانفرادية ثم تطورت لتفسح المجال لقيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات الإقليمية للمواطنين، وتحقيق الرفاهية القائمة على توفير الحياة الكريمة لهم .

إن تغير وظائف الدولة نتيجة اتساعها الجغرافي ونموها الديموغرافي وتزايد متطلبات واحتياجات سكانها، والتحول من طبيعة هذه المتطلبات وظهور الأيديولوجيات المختلفة، وتعدد الرؤى حول المصالح العامة الإقليمية وطريقة تسييرها ورعايتها، وتزايد الحاجة للوسائل اللازمة والضرورية لتلبية هذه المصالح بين المنفردة والمشاركة يعد من العوامل الرئيسية التي أدت إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري، التي تقوم الدولة عن طريقه بالتحكم في إقليمها، وتنظيم مختلف الشؤون والنشاطات القائمة فيه، لتحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية .

التنظيم الإداري يعد ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها، وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز متطلبات تميزتها، لهذا أصبح موضوع التنظيم الإداري يعتبر أحد المواضيع التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في آن واحد وعلى المستوى الفقهي بصورة كبيرة وواسعة.

التنظيم الإداري في أي دولة يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية مهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد فيها، وإن اختلاف الأنظمة بين الدول يكمن في مدى الأخذ بنظام المركزية او اللامركزية .

يقصد النظام الإداري المركزي حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة تنفرد بالبت النهائي في جميع الإختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثلها في عاصمة الدول او في أقاليمها .

أما النظام الإداري اللامركزي فيقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الإجتماعية والإقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية المنتخبة عبر الأقاليم حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من إختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بهدف الحرص على إحترام القانون فقط.

ترتب عن هذا كله أنه أصبح من الصعب على الإدارة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة، فعمدت هذه الأخيرة على إنشاء الهيئات الإقليمية التي تتولى إدارة المرافق الإقليمية، ورعاية شؤون الإقليم في شتى المجالات، وهو ما يعرف باللامركزية الإدارية مما يخفف من المهام الملقاة على عاتق الدولة، وبذلك تستطيع الحكومة المركزية التفرغ لرعاية المرافق القومية .

وتحاول معظم الدول المزج بين هذين النظامين، فالنظام المركزي يحافظ على تماسك الدولة ووحدتها، في حين تشترك اللامركزية الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية في ممارسة وظيفتها الإدارية في حدود جغرافية معينة .

فمع استحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني وفي ظل اختلاف الاحتياجات والأولوية الأمر الذي أدى إلى ضرورة ترك المبادرة للهيئات الإقليمية، فاللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين وهما اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية المتعلقة بموضوع دراستنا فهي الأوسع والأهم، إذ تبنى على أساس الاعتراف بوجود وحدات إدارية إقليمية تتمتع بالاستقلالية في ممارسة صلاحيتها، وما يضمن شرعية وجودها ويقوى مكانها هو وجود مصالح محلية متميزة تعمل هذه الوحدات من خلال مجالسها المنتخبة على رعاية هذه المصالح وتسيير شؤون إقليمها، وتلبية متطلبات سكانها .

لعل الحديث عن المجلس الإقليمي يجرنا للحديث عن مبدأ التمثيل الإقليمي، إذ أنه من مقتضيات النظام اللامركزي إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم الإقليمية عن طريق انتخاب ممثليهم على مستوى الجماعات الإقليمية .

على إثر ذلك كان الأسلوب اللامركزي ولا يزال مطلباً حيويًا لدى كافة الشعوب، لأنه يعني في أبسط معانيه على إتاحة الفرصة لمشاركة المواطن الفعالة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بجميع شؤونه أي اختصار المسافة وردم الهوة بينه وبين مراكز القرار بحيث تكون

هذه المراكز المتمثلة في المجالس المنتخبة قريبة منه وعلى أهبة الاستعداد للاستجابة لجميع مطالبه .

لهذا حظيت اللامركزية الإقليمية باهتمام كبير من قبل النظم السياسية الحديثة في معظم الدول حيث حرصت على تطوير هياكلها وتحسين أجهزتها التداولية، وجعلها أكثر فعالية لمواجهة احتياجات سكان الوحدات الإقليمية ومتطلبات التطور السريع في العالم، هذا التطور الذي يأخذ أشكالا عديدة تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة<sup>1</sup>.

وبالحديث عن الجزائر في هذا الشأن، فإننا نجد ما مثل أي دولة معاصرة سعت منذ الاستقلال إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية، لتحقيق التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فاعتمدت في تنظيمها الإداري على أساس الأخذ بأسلوب التنظيم المركزي، والتنظيم اللامركزي، حيث جعلت هذا الأخير يتكون من الهيئات اللامركزية المرفقية والهيئات اللامركزية الإقليمية وما يعينها هو التنظيم الإداري اللامركزية الإقليمية لاشتمالها على الجماعات الإقليمية، التي حصرها المؤسس الدستوري الجزائري في البلدية و الولاية .

حيث جاء في التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>2</sup> أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية " وهذا الإقرار جاء في مختلف الدساتير الجزائرية للدولة<sup>3</sup>. وفي سياق الحديث عن الجماعات الإقليمية، نشير إلى ما تناولته النصوص الدستورية والتشريعية حول مصطلح " الجماعات الإقليمية " اعتمد المؤسس الدستوري والمشرع على مصطلح الجماعات الإقليمية، حيث نجد هذا الأخير مستعملا في كافة الدساتير الجزائرية وكافة النصوص القانونية المحلية بدءا من القانون الأول للبلدية سنة 1967، وأول قانون للولاية سنة 1969 إلى آخر قانون للبلدية سنة 2011 وآخر قانون للولاية سنة 2012

<sup>1</sup>-المادة 16 من قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 07/03/2016 ص 08

<sup>2</sup>المرسوم الرئاسي 20-442، مؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج.82، الصادرة في 2020/12/30.

<sup>3</sup>- وهو وارد كذلك في المادة 16 من دستور 1976، والمادة 15 من دستور 1989 و1996 إلا أن المادة 09 من دستور 1963 نصت على البلدية فقط دون الولاية كأساس للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية .

إضافة إلى الأمر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، لهذا كان اختيارنا لصياغة عنوان الموضوع مواكبا لما جاء في النصوص الدستورية والقانونية، باستعمال مصطلح "الجماعات الإقليمية" إلا أن الأمر الذي يثير الغموض هو استعمال مصطلح الجماعات المحلية إلى جانب الجماعات الإقليمية في الدستور الأخير لسنة 2016، فالأولى مستعملة في المادة 15 منه في الفقرة الثالثة والتي تنص على "تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية والثانية مستعملة في المادة 16 التي تنص على "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية" وهو الأمر الذي لم يكن وارد في الدساتير السابقة .

ولتقييم قانوني البلدية 11-10<sup>1</sup>، وقانون الولاية 12-07<sup>2</sup> مع القوانين السابقة أو معرفة درجة إمامها بدواعي الإصلاح من حيث تسيير الجماعات الإقليمية وتنظيمهما، وحجم الانتقالية الإدارية والمالية التي تتمتع بها، ودرجة الوصاية الإدارية الممارسة عليها. ارتأينا في هذه الدراسة أن نبحث عن مدى استقلالية الجماعات الإقليمية، وركن من أركانها ومدى ممارسة الوصاية الإدارية على هذه الجماعات، والمتعلقة برقابة الشرعية التي تربط الهيئات الإقليمية بالسلطة المركزية .

فنجاح النظام اللامركزية يكمن في مدى استقلال المجالس الشعبية المنتخبة للبلديات والولايات في تسيير الشؤون الإقليمية وتلبية احتياجات السكان ورعاية مصالحهم دون الرجوع لأي جهة أخرى فهي مستقلة إداريا وماليا في ذلك، لهذا حرصت الدساتير والقوانين على تدعيم هذا الاستقلال بطريقة أخرى، خصوصا بتبني وسيلة الانتخاب في تشكيل المجالس وتوفير الضمانات الكافية لجعل الجماعات الإقليمية تتمتع به.

ولكن مهما يكن من الأمر، فإن هذه الاستقلالية للجماعات الإقليمية وحتمية تمتعها بها لا تعني أن تكون بصفة مطلقة، لأنه لا يمكن تجاهل أن البلدية والولاية هي وحدات وأجهزة مكونة للدولة الموحدة بحيث لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دويلات داخل هذه الدولة، فالأصل في نظام اللامركزية هو التخفيف من الأعباء على الدولة ومنح المشاركة في التسيير وتكملة تحقيق التنمية الشاملة، وليس موجودا ومقررا لتهديد وحدة الدولة لهذا كان

<sup>1</sup>-القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 03/07/2011

<sup>2</sup>-القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29/02/2012

من أركان هذا النظام خضوع الجماعات الإقليمية لوصاية إدارية تمارس في إطار الشرعية لتحقيق التناسق في العمل وعدم الخروج عن السياسة العامة للدولة .

تتبع أهمية هذه الدراسة حيث تقدم تصورا نظريا عن واقع الجماعات الإقليمية لعله يمثل مادة مرشدة لفهم النظام القانوني لهذه الجماعات ولوضع أيدينا على نقائص هذا النظام وذلك بغرض إيجاد أفضل السبل لتطويره للأحسن .

إذا كانت النصوص القانونية الجزائرية قد منحت الجماعات الإقليمية قدرا كبيرا من الصلاحيات في مختلف المجالات، الأمر الذي يستدعي مجالا من الحرية لمزاومتها .

**هل وفق المشرع الجزائري في وضع الأطر القانونية لنظام الوصاية الإدارية بما يكفل تمتع المجالس الإقليمية بقدر كافي من الاستقلالية ؟**

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية التي قد توضح

عناصر الموضوع منها :

- ما طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية ؟
- ما هي مظاهر الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية ؟
- إلى أي مدى يمكن للجماعات الإقليمية ممارسة اختصاصاتها في ظل الاستقلال الممنوح لها ؟

- ما هو نطاق ممارسة الوصاية الإدارية ؟

- ما مدى تأثير هذه الوصاية على استقلالية الجماعات الإقليمية ؟

تكمن الأهداف من وراء الدراسة الموضوع في الوقوف على واقع ونظام الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين السارية التي تنظم كل من البلدية والولاية، كما تهدف الدراسة لطرح رؤية مستقبلية لنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال تصور مقترح يتلاءم مع العوامل البيئية والظروف التي تواجه الإدارة الإقليمية.

إن أهمية دراسة الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والوصاية الإدارية تظهر على مستوى العلمي (النظري) والعملي، فعلى المستوى النظري نجد أن موضوع الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلالية ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري من المواضيع الحيوية والهامة من الناحية العلمية، وذلك كون أغلب الدراسات التي جاءت في هذا الجانب

لم تتعد حد تعريف هذه الأخيرة ودراسة طبيعتها، أما كما هو مراد دراسته في بحثنا فهو دراسة أولاً الأصل العام للجماعات الإقليمية وهو مبدأ الاستقلالية، ومعرفة كيفية تعامل قوانين الإدارة الإقليمية في الجزائر مع هذا النظام، أو بمعنى آخر كيفية تنظيمه له، بالإضافة إلى دراسة تأثير هذه الأخيرة الرقابة على الجماعات الإقليمية على عمل وفاعلية الجماعات الإقليمية .

أما على المستوى العلمي فهي تكمن في معرفة مدى نجاعة هذا النظام على النهوض بالإقليم وذلك بمعرفة مواطن قوة وضعف هذا النظام، وبالتالي الاستفادة من الأخطاء العلمية الموجودة على مستوى الإدارة الإقليمية الجزائرية، إن وجدت وذلك عند ملاحظتنا لما هو واقع في الإدارة الجزائرية .

لعل أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار هذا الموضوع هو الدور المتعاظم الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والاهتمام العلمي بالإدارة الإقليمية لتكريس مبدأ المشاركة الشعبية في الحكم، وتجسيد مبادئ الديمقراطية والحرية في الاختيار والمبادرة .

سوف نعتمد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي لإعطاء الوصف الدقيق لهذا الموضوع والتفصيل في حالة الجماعات الإقليمية بين استقلاليتها والرقابة الممارسة عليها في القوانين السابقة والجديدة، كما نعتمد أيضاً على المنهج التحليلي لتفسير وتحليل النصوص القانونية كما سنعمل بالمنهج التاريخي، لمعرفة أهم التحولات التي مرت عليها الجماعات الإقليمية منذ الفترة الاستعمارية .

من أهم الصعوبات التي واجهتنا في هذه الدراسة على الرغم من توفر المراجع العامة التي اعتمدنا عليها، إلا أن دراستنا تمحورت حول جزئيين (الاستقلال و التبعية) تفتقران للمراجع المتخصصة بالإضافة إلى ضيق الوقت مقارنة بقلة المراجع وصعوبة الحصول عليها .

للإمام بهذا الموضوع تم الاعتماد على خطة ثنائية من فصلين رئيسين، حيث خصص الفصل الأول لمضمون مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية.

الفصل الأول :

مضمون مبدأ استقلال الجماعات الإقليمية

يأخذ التنظيم الإداري في كافة الدول صورتان رئيسيتان هما المركزية واللامركزية<sup>1</sup> بحيث تعتبر اللامركزية إحدى أساليب التسيير الإداري الذي تعتمد الدولة الحديثة إلى جانب أسلوب التسيير الإداري المركزي .

تعد اللامركزية أحد الآليات الضرورية التي يجب أن تقوم عليها الديمقراطية الحديثة كونها أساس قياس الحكم الراشد في الدول بحيث أضحي من الصعب على النظام المركزي استيعاب مجمل متطلبات وتطلعات المواطنين<sup>2</sup> .

ولما كانت اللامركزية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى فإنها تسمح بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة، تتمثل في الجماعات الإقليمية التي تمتلك سلطة اتخاذ القرار، وتتمتع بالاستقلال الإداري تجاه السلطة المركزية .

هذه الاستقلالية التي تعد الركن الأساسي والمعياري الرئيسي لتجسيد النظام اللامركزي على الواقع الإقليمي، وخاصة التي تربط علاقتها بالسلطة تجد أساسها من خلال اعتراف المشرع للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية .

والحرية في تسيير الوظيفة الإدارية، فهي تباشر المهام والصلاحيات المخولة لها قانونا دون الرجوع للسلطة المركزية، ودون تقييد رعاية الشؤون الإقليمية بإدارة المركز وإجراءاته الرقابية وهو الأمر الذي يكرس متطلبات الحكم الراشد، ويحقق التنمية الإقليمية، ولأن استقلالية الجماعات الإقليمية هي الدعامة الأساسية لتجسيد اللامركزية الإدارية، فإن التطرق لمفهوم اللامركزية الإدارية، ومفهوم استقلال الجماعات الإقليمية، والتعرف على مظاهر هذا الاستقلال والأسس القانونية لذلك، هو أمر ينير رأي الباحثين في الشأن المحلي ويوضح القواعد والأسس التي يعتمد عليها العمل اللامركزي القائم على المشاركة الشعبية في التسيير، كما أنه أمر في غاية الأهمية لأنه يبين ويوضح بصفة عامة ما يجب ما يجب أن تكون عليه الإدارة الإقليمية وهو ما حولنا استعراضه في هذا الفصل الذي قسمناه إلى

<sup>1</sup>- على حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الإدارية وتطبيقها في الإدارة المحلية، دار الأيام، عمان، 2017، ص15.

<sup>2</sup>- كاهنة شاطري، "تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا الجزائر)" مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية العدد 13 جامعة مولود معمري، تزي وزو، الجزائر، جانفي 2018، ص27.

مبحثين، الأول تناولنا فيه المفاهيم حول اللامركزية الإدارية وتطبيقها في الإدارة الجزائرية، أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى مصادر ومظاهر استقلال الجماعات الإقليمية .

### المبحث الأول: اللامركزية الإدارية كأساس لاستقلالية الجماعات الإقليمية

إذا كانت اللامركزية الإدارية بصفة عامة، واللامركزية الإدارية الإقليمية بصفة خاصة من المقومات الأساسية والحيوية للحكم الصالح والإدارة الرشيدة في الدول المعاصرة فإنه لا بد من التطرق بالدراسة لمفهوم اللامركزية الإدارية الإقليمية كإحدى تقسيمات التنظيم الإداري وذلك لتعرف على ماهية هذا التنظيم، وأهدافه، وتبيان مقوماته الأساسية (المطلب الأول)، كما أن مسألة إدارة وتسيير الجماعات الإقليمية من أهم القضايا السياسية والاقتصادية، وذات تأثير على التنمية الإقليمية وتبيان كيفية تطبيقها في الإدارة الجزائرية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

تعد اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري تعتمد على العديد من الدول في سبيل تحقيق أهدافها الإدارية، وتلبية الخدمات العامة للمواطنين وتقوم اللامركزية الإدارية على تمتع المجالس الإقليمية بالاستقلالية والمالية عن المركزية مقابل ممارسة الأخيرة السلطة الوصاية الإدارية، حيث يعالج هذا المطلب تعريف اللامركزية الإدارية (الفرع الأول) وتبيان أنواع اللامركزية الإدارية (الفرع الثاني) ثم تبيان عناصر اللامركزية (الفرع الثالث) والتطرق إلى أهدافها (الفرع الرابع).

### الفرع الأول : تعريف اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات أو أشخاص معنوية عامة أو مجالس محلية منتخبة، لتمارس جانباً من تلك الوظيفة الإدارية على سبيل الاستقلال، وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والسرعة في إنجاز الأعمال والتصرفات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - فريجة حسين ، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2013 ص 129 .

أو هي أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بالشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية<sup>1</sup>.

ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين السلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحية) مستقلة نسبياً وتخضع لرقابة السلطة المركزية<sup>2</sup>.

كما تعرف على أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة الحكم المركزي وأشخاص معنوية أخرى<sup>3</sup>.

وعرفت بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية نوعان هما :

#### أولاً: اللامركزية المرفقية

تتحقق اللامركزية المرفقية عندما يعترف المشرع لمرفق عام بالشخصية المعنوية ويقدر من الاستقلال المالي والإداري في إدارة شؤونه تحت رقابة وإشراف الدولة كمرفق الجامعات والكهرباء من أجل تسهيل ممارسة نشاطها وتقديم الخدمات الضرورية على نطاق الدولة وإذ كانت اللامركزية الإدارية المحلية ينظمها قانون واحد بأحكام موحدة تنطبق على جميع الأشخاص الإقليمية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- على حاتم عبد الحميد العاني , المرجع السابق , ص57.

<sup>2</sup>- مسعود شيهوب , أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر , ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر, 1986 ص4 .

<sup>3</sup>- كاهية شاطري , المرجع السابق ص27.

<sup>4</sup>- سليمان محمد الطماوي,الوجيز في القانون الإداري , مطبعة جامعة عين الشمس,القاهرة,,1982ص55.

<sup>5</sup>- على حاتم عبد الحميد العاني , المرجع نفسه , ص57.

## ثانيا: اللامركزية الإقليمية

تعني اللامركزية الإقليمية تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية يشكل يسمح بتعدد الأشخاص على أساس جغرافي، يسمى هذا التقسيم بالولاية، أو المحافظة أو العمالة حسب كل دولة

وتقسم هذه الأخيرة على وحدات أقل مساحة تسمى بالبلديات، هذا بالنسبة للدولة التي تأخذ بثنائية التقسيم الإداري، وتقسيم البلديات إلى وحدات ذات مساحات أقل في الدولة التي تأخذ بثلاثية التقسيم الإداري .

تقوم الوحدات الإدارية على أساس التقسيم الإقليمي، وتسمى بالهيئات الإدارية اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية المستلزمة لاستقلال الإداري والمالي، وتتولى تسييرها مجالس منتخبة وينعقد عنها اختصاص التسيير ضمن مختلف الشؤون الإقليمية، كما أنه يسرى من خلالها التنظيم الإداري اللامركزي المجسد للمشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير شؤونهم<sup>1</sup> .

ولقد تباين واختلفت تعاريف اللامركزية الإقليمية من عدة منطلقات، ومن فقيه إلى آخر حسب التوجه والفلسفة الإدارية التي يتبناها، ولاشك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون لتحقيقها تدعوا إلى التعرف على بعض هذه التعاريف ذات العلاقة بمفهوم نظام اللامركزية الإقليمية.

إذ هي اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وإسناده إلى هيئات إقليمية، أو مصلحة تباشره تحت رقابة السلطة التنفيذية<sup>2</sup> .

وعرفت اللامركزية الإقليمية كذلك على أنها: "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة، وعلى مستوى مصالحه الإقليمية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم جهاز إداري أو شخص معنوي عام إقليمي من طبيعة هذه المصالح، وأكثر اتصالا بها ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية<sup>3</sup> .

<sup>1</sup>-داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق جامعة الجزائر 01، 2012ص59

<sup>2</sup>-محمد السعيد حسين مبادئ القانون الإداري دار الثقافة الجامعية مصر، 1977، ص219.

<sup>3</sup>-طعمية الجرف، القانون الإداري دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص111.

هذا التعريف بين أن أساس وجود الهيئات اللامركزية هو الضرورة التي تقضيها رعاية الشؤون الإقليمية وكذلك في إطار التقسيم الإقليمي الذي يراعي فيه مصالح واحتياجات سكانه ولقد عرف النظام الإداري اللامركزي بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تثبيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة، بين الإدارة المركزية 'الحكومة' وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة، ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي 'مصلحي' من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية، والوطنية، والإدارية ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية، وبين عملية تنفيذها وانجازها<sup>1</sup>.

وفي نفس السياق عرفت على أنها: "استقلال جزء من أرض الدولة لإدارة مرافقة، ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة"<sup>2</sup>.

يتضح من خلال التعريفات السابقة للامركزية الإدارية الإقليمية أنه رغم تنوعها، نتيجة لاختلاف أنظمة الدول واختلاف نظرة فقهاء القانون الإداري لها، إلا أن أغلبية الفقه يتفق حول العناصر والأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية.

### الفرع الثالث : عناصر اللامركزية الإدارية

يستلزم لوجود اللامركزية الإدارية توافر عناصر وهي:

**أولاً: وجود مصالح ذاتية مميزة**

<sup>1</sup>-عمار عوادي، القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة السادسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2014 ص 239.

<sup>2</sup>-خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى منشورات البحر الأبيض المتوسط ومنشورات عويدات لبنان، 1981 ص 58.

يعد اعتراف بوجود مصالح محلية متميزة المقوم الأساسي من المقومات اللامركزية الإدارية لأن فلسفة اللامركزية تنطلق أصلاً كم ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين، على اعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم<sup>1</sup>.

### ثانياً: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية، ومنها سلطة التقرير في بعض الأمور وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية .

فوجود المصالح الذاتية وتميزها عن المصالح الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات<sup>2</sup> للامركزية لا يكن لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد من تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة وسلطة المركزية واستقلالها من النواحي الإدارية والمالية عن السلطات المركزية

### ثالثاً: إشراف ورقابة السلطة المركزية

إن القول باستقلالية الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية لا يتعارض مع ممارسة الأخيرة لسلطة الرقابة أو ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية<sup>3</sup> . والتفصيل في هذه العناصر سيكون من خلال طرحنا وفي سائر عرضنا إذ تعتبر كأركان رئيسية وأفكار أساسية يقوم عليها موضوع بحثنا ككل .

### الفرع الرابع : أهداف اللامركزية الإدارية

انطلاقاً من نظرة النظام الإقليمي يتبين أن تطبيق أسلوب لا مركزي في الدولة ما يهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف، وهذه الأهداف قد تتباين من دولة لأخرى، وهذا التباين يجب أن يفهم من خلال سياق تطور إنشاء الدول ولتغيرات البيئة التي تؤثر على تنظيم وإدارة علاقات الإدارة الإقليمية مع الحكومة المركزية .

<sup>1</sup>- عبد الغاني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، القاهرة منشأة المعارف، 2004، ص96.

<sup>2</sup>- خالد الزعبي، القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان دار الثقافة 1986، ص27.

<sup>3</sup>- علي حاتم عبد الحميد العاني، المرجع السابق ص69.

وأن الهيئات الإقليمية يمكن أن تسعى إلى تحقيق مصالح إقليمها على حساب المصلحة العامة فإن لنظام الإدارة الإقليمية العديد من الأهداف والتي ينتج عنها العديد من الفوائد على الصعيد السياسي والإداري والاجتماعي والاقتصادي<sup>1</sup>.

### أولاً: الأهداف السياسية

ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية الإقليمية أساساً بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب وهذا المبدأ يحقق أهداف منها :

#### 1- الديمقراطية

تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيق اللامركزية الإقليمية وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس الإقليمية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات<sup>2</sup>.

وكثيراً ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والحقيقة أن الديمقراطية الإدارة الإقليمية تعتبر جزءاً لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها.

2- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي : يجب أن تسعى الإدارة الإقليمية لتدعيم وتأكيد الوحدة الوطنية، حيث يعد تقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائياً، كما هو الحال في كثير من الدول<sup>3</sup>.

3- تكريس مبدأ الشفافية: في اتخاذ القرارات الإدارية والصفقات العمومية، والعقود والاتفاقيات وإعمال حق الاستشارة في القرارات التي تهم المواطن، حتى يتوعى هذا الأخير على احترام القيم والمبادئ الإنسانية الأساسية المتعلقة بالإنصاف، أو المساواة والعدالة الاجتماعية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011، ص70

<sup>2</sup>- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص79

<sup>3</sup>- محمد فتح الله الخطيب والأستاذ صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظم الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة 1966، ص14.

<sup>4</sup>-جبراني عبد اللطيف، وحدة تكوينية حول موضوع المشاركة والمواطنة (دون بلدونة النشر)، ص09.

## ثانيا :الأهداف الإدارية

ويمكن تلخيصها فيمايلي

- تحقيق الكفاءة الإداريةتسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المنتخبة ) إلى استخدام الأمثل للموارد المتاحة، وتوفير الخدمات لأعدد من المواطنين بأيسر السبل .  
تغير أنماط الأداء من وحدة إقليمية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وتقادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية<sup>1</sup>.

- القضاء على البيروقراطية التي لا تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها

## المطلب الثاني : تطبيق اللامركزية في الإدارة الجزائرية

يتمثل تطبيق الجماعات الإقليمية في الجزائر في نظامي البلدية والولاية، والمحددتين بنص الدستور في المادة 17/20 منه والتي تحت على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية " لتضع بذلك المشروعية على أية جماعة تقام في هذا الإطار تماما كما كان مع محافظة الجزائر الكبرى، للإشارة فقط فقد عاصر ميلاد قانوني البلدية والولاية الجديدين الإصلاحات السياسية التي باشرتها الدولة سنة2011 هذا مع أن أمر تعديلها وإصلاحهما كان هدفا منذ بداية الألفية الثالثة، لكن الظروف الأمنية لم تكن متوفرة أو ملائمة بحسب وزير الداخلية والجماعات الإقليمية،يقوم نظام الإدارة الإقليمية وفق مبادئ الديمقراطية إدارية وعلى أسس الحكم الراشد وبالتالي فقد سادت الاعتبارات الديمقراطية في تنظيمها وتسييرها تحقيقا لديمقراطية وجماعات التسيير،<sup>2</sup> لذا سنتطرق لتعريف البلدية وهيئاتها في (الفرع الأول)ثم نأتي بتعريف الولاية وهيئاتها في (الفرع الثاني).

## الفرع الأول : البلدية كوحدة لامركزية

<sup>1</sup>- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية (دراسة مقارنة ) ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1993، ص46.

<sup>2</sup>-فريحات إسماعيل "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، جانفي 2016، ص201.

نص التعديل الدستوري ل 2020 على أن "الجماعات المحلية هي البلدية و الولاية باعتبار أن البلدية طرفا فاعل في التنمية المحلية سوف نتطرق إلى تعريف البلدية ثم هيئاتها

### أولا : تعريف البلدية

عرفت المادة الأولى من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية "البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون" كما أضاف في المادة الثانية من أن : "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"<sup>1</sup>.

بمعنى هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسيا، وإداريا واجتماعيا وثقافيا<sup>2</sup>.

### ثانيا : هيئات البلدية

تنص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه 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، تمارس
- هيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما<sup>3</sup> .

### 1- المجلس الشعبي البلدي:

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية<sup>4</sup>، وهو الجهاز الأساسي ويعتبر بمثابة الخلية الأساسية وجهاز مداولة، وكما نصت المادة 13 من قانون البلدية تتكون أجهزة هذه الأخيرة من هيئتين هما : "المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي "

<sup>1</sup>-المادة 01 و02 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية المشار إليه سابقا .

<sup>2</sup>- فريحات إسماعيل "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق ص202.

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري )دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة 2013 ص135 .

<sup>4</sup>-المادة 14 فقرة 2 من الدستور الجزائري 1996.

أما طبقا للمادة الثالثة من نفس القانون "يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية ."

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضاء منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية عن طريق الاقتراع السري، النسبي على القائمة<sup>1</sup>.  
ولتسيير أعماله يقوم المجلس الشعبي البلدي بعقد عدة دورات يجري خلالها مداوات ويشكل لجان مختصة<sup>2</sup>.

### 2- رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي تماشيا مع النظام التأسيسي التعددي، يقوم أعضاء القائمة التي نالت الأغلبية المقاعد بتعين عضو منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية (05) سنوات، ويتم تحيته في مدة أقصاه 8 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع على أن يعين للعموم ويبلغ الوالي بذلك نتائج الاقتراع، على أن يعين للعموم ويبلغ الوالي بذلك فوراً، وبعده يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين نائبين 2 وستة 6 نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>، تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة 5 وتنتهي كذلك بإحدى الحالات التالية الاستقالة وسحب الذمة .

### 3- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يستحوذ على أغلب الصلاحيات في البلدية خاصة في قانون البلدية الجديد لسنة 1990 ويرجع ذلك إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو جهة رئيس الجهاز التنفيذي للبلدية والمسير لمعالجها والمدير لماليتها وهو رئيس الهيئة المداولة، أي المجلس والمنظم لعمله والمنسق لنشاط لجانته والمشرف على اجتماعاته وهو الذي يعرض عليه مشروعات المداوات ويقترح عليه جدول أعمال الاجتماعات<sup>4</sup> .

<sup>1</sup>-المادة 65 من قانون رقم 01/12 المتعلق بالانتخاب، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، الجريدة الرسمية عدد 01 ، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.

<sup>2</sup>-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ) مرجع سابق ص164.

<sup>3</sup>- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة عرب حاصيل، الجزائر ، المطبوعات الجامعية ، 1996 ص190.

<sup>4</sup>-جلول شيتور ،"المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي " مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة بسكرة دار الهى للطباعة والنشر ، أكتوبر ، 2002 ، ص180-181

#### 4- الأمين العام للبلدية

استحدثت كهيئة جديدة إلى جانب الهيئات التقليدية في البلدية، سيجدد التنظيم شروط تعيين وأيضاً حقوقه وواجباته بحسب المادة (127) و(128) من قانون البلدية، وأوكلت له صلاحيات عدة، من بينها ممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي المادة (29) وينشط الإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس المادة (125) وفصلت المادة (129) مهامه بالإضافة إلى أدواره في المالية وعضويته في اللجنة البلدية لصفقات العمومية<sup>1</sup>.

#### الفرع الثاني: الولاية كوحدة اللامركزية

باعتبار أن الولاية لها دور فاعل في التنمية المحلية سوف نتطرق إلى تعريفها وهيئاتها .

#### أولاً : تعريف الولاية

الولاية في الجزائر هي منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال وتقوم بنشاط سياسي، اقتصادي، اجتماعي، وثقافي تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 نجد أن المشرع عرفها كمايلي : "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة"<sup>3</sup>.

#### ثانياً : هيئات الولاية

تحت المادة 02 من قانون الولاية على أن "للولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي، الوالي"<sup>4</sup>.

#### 1- المجلس الشعبي الولائي

<sup>1</sup>- فريحات إسماعيل "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق ص203.

<sup>2</sup>-جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2 ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1988ص50

<sup>3</sup>-المادة 1 من القانون 07/12/ المتعلق بالولاية المشار إليه .

<sup>4</sup>- القانون 07/12/ المتعلق بالولاية المشار إليه .

هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤون ورعاية مصالحه .

يختارهم سكان الولاية بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مشروطا تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة 5 سنوات، ويتراوح عدد أعضائه بحسب المادة (82) من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات بين 35 و55 عضو، بالتناسب مع عدد السكان في الولاية<sup>1</sup> .

## 2- الوالي

يعتبر الوالي هيئة عدم التركيز على مستوى الولاية، أي ممثل المركز على مستوى الإقليم وامتدادها، وهو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية<sup>2</sup>، فهو أعلى سلطة إدارية وسياسية بها كما يعد من المناصب السامية أو العليا لدولة، يحظى بمكانة مرموقة ومركز عالي عند السلطة الإدارية المركزية، نظرا للمركز المشغول والوظائف المناط به، وقد كرس المادة (110) من قانون رقم 07/12 المتعلق بقانون الولاية ذلك بالقول " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة "

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية دون استشارة أو توجيه من أي جهة أخرى، هذا طبقا للمادة 92 من الدستور في فقرتها التاسعة حيث أكدت "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية .... الولاية" تنتهي مهام الوالي بموجب مرسوم رئاسي وبنفس إجراءات التعيين<sup>3</sup>.

## المبحث الثاني: مصادر استقلال الجماعات الإقليمية ومظاهرها

لم تقتصر مبادئ الديمقراطية على المجال السياسي فحسب، بل توسعت إلى المجال الإداري حيث أصبحت الإدارات على المستوى الإقليمي تدار مباشرة من قبل المجالس منتخبة كما هو الحال بالنسبة للبلدية أو بصفة مشتركة بين مجلس منتخب وهيئة معينة من

<sup>1</sup> - فريحات إسماعيل "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع السابق ص 204.

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق ص 159.

<sup>3</sup> - فريحات إسماعيل "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، المرجع نفسه ص 204.205.

طرف الإدارة المركزية كما هو الحال بالنسبة للولاية<sup>1</sup> ولا يمكن لهذه الإدارات أن تحقق أهداف مهامها إلا إذا كانت تتمتع بقدر من الاستقلالية عن الإدارة المركزية .

إن استقلالية الهيئات الإقليمية أن يكون لممثليها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، وأن يكون لتلك الهيئات دور فعال في إدارة مرافقها، ولا يقتصر هذا الدور على مجرد التوجيه فقط<sup>2</sup>.

إن تحديد حجم ومضمون الاستقلال الإقليمي هو مسألة دستورية تشريعية، تتعلق في نهاية الأمر ببنية الدولة وتوجهها المتأثر بعدة عوامل منها : التقنية والتي تتمثل في مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والإقليم وعوامل سياسية، تتعلق بالإدارة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها، وعوامل مالية تتمثل في توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات الإقليمية<sup>3</sup>

فمعالجة هذا الاستقلال في إطار اللامركزية الإدارية، يتعلق بمدى وجود وتجلي الضمانات التي يمنحها الدستور وقوانين الإدارة الإقليمية لتجسيده وهذا ما سنعرضه من خلال مصادر استقلال الجماعات الإقليمية في (المطلب الأول) ثم مظاهر استقلالها في (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: مصادر استقلال الجماعات الإقليمية

لقد اعتبرت المجالس الإقليمية المنتخبة الولاية والبلدية انعكاسا للديمقراطية وتمثيلا للامركزية على المستوى الإقليمي وهذا تجسيدا لقاعدة حكم المواطن أنفسهم بأنفسهم وذلك باختيار ممثليهم على مستوى الولاية و البلدية على أساس أنهم على دراية أكثر من غيرهم بإقليمهم وباحتياجاتهم

إلا أن معرفة المشرع على ترسيم المجالس المنتخبة كهيئة مداولة ذات استقلالية يمكن دراستها من ناحيتين، من خلال المعالجة الدستورية و المعالجة التشريعية<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- داود إبراهيم، المرجع السابق، ص171

<sup>2</sup>-حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر، ص19.

<sup>3</sup>-مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص194

<sup>4</sup>-ابتهام عميور نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية لاغاليم،مذكرة ماجيستر في القانون العلم جامعة قسنطينة،2012-2013، ص10

## الفرع الأول : الجماعات الإقليمية في الدستور

لقد ورثت الجزائر نظام الإدارة الإقليمية عن الاستعمار الفرنسي من 1578 بلدية و15 ولاية<sup>1</sup>.

وهو ما يتناسب في الأصل مع نظام الجماعة الإقليمية الذي كان سائدا في البلاد حتى قبل ظهور الاستعمار الفرنسي<sup>2</sup>.

إن تحديد حجم ومضمون الاستقلال الإقليمي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بين الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية واقتصادية ومالية واجتماعية، وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس الإقليمية فلم يتردد المشرع في تبني هذا النهج من خلال أول دستور للبلاد في سنة 1963 حيث جاء فيه أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها وأن البلدية أساس للمجموعات الترابية والاقتصادية والاجتماعية<sup>3</sup>.

ونجد أن المشرع قد اعترف بالوجود المادي للبلدية ككيان مستقل عن الجهاز المركزي وهذا يعد بحد ذاته مظهرا من مظاهر الاستقلالية.

ومع صدور دستور 1963 حين اعتبر المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية، كما اعتبره القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية<sup>4</sup>.

وإن لم يؤكد صراحة على مبدأ الاستقلالية، ولم ينص على البلدية ككيان مستقل عن الدولة كما أنه لم يذكر، الجماعات الإقليمية للدولة ومدى استقلاليتها حيث اكتفى فقط باعتبار المجالس الشعبية المنتخبة القوى الاجتماعية للثورة.

<sup>1</sup>- أحمد محيو، ترجمة محمد عراب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص130.

<sup>2</sup>- ملف البلدية، مجلة مجلس الأمة، عدد47 جوان، 2011، ص35

<sup>3</sup>- المادة 9 من دستور 1963، الصادرة في 10/09/1963، جريدة رسمية رقم 64 لسنة 1963

<sup>4</sup>- المادة 07 من الأمر 97/76 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل22 نوفمبر 1976، المتضمن دستور 1976، الجريدة الرسمية العدد 94 لسنة 1976، ص1294.

أما التعديل الدستوري لعام 1989<sup>1</sup> فقد نص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية معتبرا البلدية الجماعة القاعدية، في حين نصت المادة 16 على أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . حيث دستور 1996 والذي عرف تعديلا جزئيا مقارنة بدستور 1989 فقد أبقى نفس النظرة السابقة فيما يخص الجماعات الإقليمية حيث إعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم الإقليمية<sup>2</sup> .

• مشروع تعديل دستور 2016: ورد في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور الصادر عن رئاسة الجمهورية في 2016/12/28 بعض البنود المتعلقة بالجماعات الإقليمية، ولعل أبرز ما يمكن تسجيله هو أنه حافظ على مستوياتها باعتبار البلدية والولاية دون سواهما كوحدين إقليميين<sup>3</sup>

ولم يترك مكانة لإيجاد هيئات إقليمية أخرى على غرار الإقليم أو الجهة التي باتت مطلبا ملحا للتنمية، وكما استمر في الإشارة إليها بمفردات وتسميات مختلفة كالجماعات الإقليمية والجماعات المحلية والتنظيم المحلي، وقد كرس في المادة (14ف3) مبدأ المشاركة وانفتاح الجماعات الإقليمية على محيطها بغية معالجة نقائص الديمقراطية التمثيلية بإشراك كافة الفواعل من خلال الديمقراطية التساهمية التي نصت على: "تشجيع الدولة الديمقراطية التساهمية على مستوى الجماعات المحلية"<sup>4</sup>.

والملاحظة التي يمكن أن نختم بها هذه النقطة أنه رغم التحول العميق في النظام السياسي الجزائري بين دستور 1963 و 1976 من جهة ودستوري 1989 و 1996 الحاملين للتحول في إيديولوجية الدولة من جهة أخرى، إلا أنه لا نلمس آثار هذا التحول من خلال المعالجة الدستورية لاستقلالية المجالس المنتخبة، ماعدا فيما يتعلق باسم هذا النظام بذكر عبارة الجماعة الإقليمية أو الإدارة الإقليمية بدل المجموعات الإدارية التي استعملت أول مرة

<sup>1</sup> -مرسوم رئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 22 رجب 09-14 الموافق ل 28 فيفري، المتضمن نص تعديل الدستور ، جريدة رسمية عدد 09 سنة 1989 ص 237 .

<sup>2</sup> -المواد 14 ، 15 ، 16 ، دستور 1996.

<sup>3</sup> -فريجات إسماعيل "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المرجع السابق، ص 197

<sup>4</sup> - نفس المرجع، ص 198

في دستور 1963 بإضافة إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي جاء بانفتاح الجماعات الإقليمية. بالإضافة إلى التعديل الدستور لسنة 2020 الذي جاء بعدة تعديلات كما وسع من صلاحيات الجماعات الإقليمية البلدية و الولاية.

## الفرع الثاني: الجماعات الإقليمية في التشريع

تطرقت التشريع بالمقارنة مع الدستور إلى مسألة اللامركزية الإدارية واستقلالية الجماعات الإقليمية بصفة مفصلة وموسعة، وذلك من خلال أداء هذه الجماعات لمهامها المنوطة بها، وكذلك سلطتها التقديرية، الأمر الذي يبرز خاصية لاستقلال ويبرز مظاهره التي يقوم عليها، وقد أعلنت عن هذا الاستقلال نصوص الإدارة الإقليمية سواء المواثيق أو القوانين.

## أولا : المواثيق

تضمن كل من ميثاق الولاية وميثاق البلدية المبدأ المتعلق بحرية الجماعات الإقليمية، وسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون الإقليمية، فجاء ميثاق البلدية أن هذه الأخيرة تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة ودون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها، ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية<sup>1</sup>. يتضح هنا أن المشرع الجزائري في فترة بناء الدولة الجزائرية كان مقتنعا بأنه من الضروري أن تمنح البلدية استقلاليتها لجعلها حرة في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لإقليمها، دون أن يمارس عليها أي ضغط من السلطة المركزية عن طريق الرقابة، كانت هذه الرقابة قبلية أو بعد اتخاذها لقراراتها، في حين تحدثت ذات الفقرة عن الرقابة المسموح بها قانونا والتي لا بد أن تتوافق مع مفهوم وأركان اللامركزية<sup>2</sup>.

أما بالنسبة لميثاق الولاية فقد جاء فيه أن الولاية هي المؤسسة الإقليمية التي تضم جماعة من المواطنين المرتبطين بجماعة المصالح، التي يجري تسييرها من قبل الممثلين المنتخبين من هؤلاء المواطنين، وعليه يجب أن تكون الولاية باختيارها جماعة لامركزية مزودة بسلطة فعلية وبهيئات خاصة، وبجميع الصلاحيات التي تتطلبها مقتضيات المهام الإقليمية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>ميثاق البلدية، لسنة 1966. الصادر في 10/01/1966، الجريدة الرسمية العدد 6

<sup>2</sup>إبتسامعميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة 2012.2013، ص13.

<sup>3</sup>ميثاق الولاية لسنة 1969، الصادر في 23/04/1969، الجريدة الرسمية العدد 44، صص 512،513.

إذن فلا بد من وجود مجلس شعبي ولائي كهيئة منتخبة، فيسمح بتسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية، وهذا ما ينتج عنه التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية فوجود جماعة إقليمية منتخبة على المستوى الولائي، اعتماد الولاية كجماعة لامركزية مثلها مثل البلدية ومنه نشؤ حق السكان في تعيين ممثليهم الذين يعهد إليهم تسيير الشؤون الخاصة بالإقليم ورعاية مصالح سكانه، وهو الأمر الذي يجعل المجلس الشعبي يتخذ كل ما يراه صالحا في دائرة اختصاصه الإقليمي من قرارات وتدابير بكل استقلالية، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها .

### ثانيا: في القوانين

بالنظر للاستقلالية في القوانين المنظمة للإدارة الإقليمية فإننا نستلها بقانون البلدية 67-24<sup>1</sup> وقانون الولاية 69-38 اللذان جاءا في ظل النظام الاشتراكي، حيث اعتبرت البلدية في ديباجة القانون 67-24 حجر الزاوية بالنسبة للدولة، فهي الخلية الأساسية في تنظيم البلاد كونها الأقرب للمواطن، إذ منح لها الاختصاص المطلق في جميع الميادين لتحقيق أكثر فاعلية ممكنة ميسرة في ذلك بمقتضى الديمقراطية والانتخاب، ونلمس هذا الأمر من خلال إحداث مجلس مداولة منتخب -المجلس الشعبي البلدي- يقوم بالمداولة وتحمل المسؤوليات وممارسة الاختصاصات الموكلة له بموجب قانون .

كما تحدثت المادة الأولى من قانون الولاية 69-38 عن الاستقلال المالي فقط، ولكنها في ذات المادة تحدثت عن الشخصية المعنوية للولاية وما ينجر عن ذلك من اكتسابها لاستقلالية عن الدولة ولعل منح المجلس الشعبي الولائي السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتصريف الشؤون الإقليمية أكبر دليل على الاعتراف لهذه التشكيلة المنتخبة باستقلاليتها في صنع القرار في المسائل التي تخص الولاية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- الأمر 24/67 المؤرخ في 7 شوال 1382 الموافق ل1967/01/18 متضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06 ، سنة 1967.

<sup>2</sup>- المادة 63 وما يليها من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 1969/05/23 ، يتضمن قانون الولاية ، جريدة رسمية رقم 44 ، لسنة 1969 ص 525.

وبالرجوع إلى قانون البلدية 08-90<sup>1</sup>، وقانون الولاية 09-90<sup>2</sup> فنجدهما قد تحدثا عن الاستقلالية لما كان بصدد تعريف كل من الولاية والبلدية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

نلاحظ من نص هذين القانونين أنهما قد وسعا من صلاحيات واختصاص المجالس المنتخبة ولعلنا نلمس الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الأخيرة من خلال السلطة الممنوحة لها في اتخاذ القرارات التي تهم الشأن الإقليمي<sup>3</sup> .

فالملاحظ أن قانون 08-90 جاء بتشخيص قانوني جديد ومغاير للتشخيص الوارد في قانون 24-67 حيث ورد في المادة الأولى من أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما أنه جاء مجسدا للنظام الديمقراطي التعددي الذي نص عليه دستور 1989 حيث جاء بالنص على القوائم الانتخابية وبالتالي استبعاد التعيين الذي يعتبر انعكاسا للتبعية عكس الانتخاب الدال على الاستقلالية.

أما بالنسبة لقانون البلدية 10/11 والولاية 07/12 فقد حذا نفس الحذو وبالنسبة لإعلان عن الاستقلالية، حيث تظهر من خلال الصلاحيات فقط، إذ نجد المشرع قد منح للبلدية بموجب المادة الأولى الشخصية المعنوية وما ينجر عن ذلك للأمن استقلال إداري وكذلك ذمة مالية مستقلة معتبرا إياها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، والقاعدة الإقليمية اللامركزية .

أما فيما يخص الاستقلالية الإدارية فقد نلمسها من خلال دراسة الصلاحيات الممنوحة للبلدية كما يمكن اشتقاقها من خلال نص المادة (04) من ذات القانون حينما نصت على أن البلدية تمارس صلاحيتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، أما فيما يخص الاستقلال الإداري فيفهم من خلال الصلاحيات الممنوحة للولاية

<sup>1</sup>- قانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07/04/1990، المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990، ص 488.

<sup>2</sup>- قانون رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07/04/1990، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990، ص 504.

<sup>3</sup>- حيث نصت المادة 85 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية على "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداواته الشؤون الناجمة عن صلاحيات المسندة للبلدية" والمادة 55 من قانون 09-90، المتعلق بالولاية على "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لإختصاصته عن طريق المداولة".

باعتبارها هي كذلك جماعة إقليمية للدولة، ودائرة الإدارية غير ممرضة لها حيث نصت المادة الأولى دائما في فقرتها الخامسة أن الولاية تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها قانونا.<sup>1</sup>

وعليه يمكن حصر أهم مظاهر الاستقلال القانونية فيما يلي:<sup>2</sup>

- تملك الهيئات الإقليمية حق المبادرة، فهي تعمل بداءة ولسلطة الوصاية التصديق على أعمالها سواء صراحة أو ضمنا .
- ليس لسلطة الوصاية حق توجيه الأوامر والتعليمات السابقة عن العمل، إذ أن الأصل العام هو الاستقلالية الجماعات الإقليمية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لها .
- إن استقلالية الجماعات الإقليمية ينجر عنه إمكانية اعتراضه على تصرفات السلطة الوطنية في مواجهتها، حيث نصت المادة 61 من قانون البلدية: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة".

### المطلب الثاني: مظاهر استقلال الجماعات الإقليمية

إن نظام الجماعات اللامركزية الإقليمية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وسلطات إقليمية مستقلة تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة، وهذا يعني أن السلطات اللامركزية الإقليمية تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارستها لاختصاصها التي تحددها القوانين، ورغم اتفاق الفقهاء على أهمية تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلال، إلا أنهم لم يتفقوا حول المعيار الرئيسي لتحقيق هذا الاستقلال والذي من خلاله يتم تمييز السلطات اللامركزية الإقليمية عن غيرها من السلطات كالفروع الإدارية الإقليمية للسلطة المركزية .

<sup>1</sup>-إبتسامعميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامكية الأقاليم مرجع سابق، ص15-16.

<sup>2</sup>-مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة المرجع السابق، ص16.

فيرى البعض أن المعيار الرئيسي هو في اختيار أعضاء المجالس الإقليمية بالانتخاب بينما يذهب رأي آخر إلى أن المعيار هو الاستقلال العضوي للسلطة اللامركزية عن السلطة المركزية والذي يتحقق بالاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية<sup>1</sup>. إلا أنه إجمالاً يمكن القول بأن الاستقلال لا يتحقق إلا بتوافر عناصر أساسية متكاملة هي:

1- الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية .

2- التمثيل من طرف مجلس إقليمي منتخب.

3- الاختصاص بإدارة الشؤون الإقليمية .

4- الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية<sup>2</sup> .

وعلى هذا الأساس، سنحاول دراسة هذه العناصر، وسنفرد لكل عنصر منها فرع

وذلك على النحو التالي:

### الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

تعد الشخصية المعنوية عنصراً من العناصر الرئيسية التي يقوم عليها نظام الإدارة الإقليمية أو الجماعات الإقليمية، فلا تعتبر هذه الأخيرة أشخاصاً إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية .

وعلى هذا الأساس، فإن الأقسام الإدارية المسماة بالدوائر في كل من الجزائر وفرنسا تعتبر فروعاً من الإدارة المركزية بالأقاليم لا وحدات من وحدات الجماعات الإقليمية لأنها لم تمنح الشخصية المعنوية<sup>3</sup>، سوف نتطرق أولاً إلى تعريف الشخصية المعنوية وثانياً إلى نتائج اعتراف بها.

<sup>1</sup>صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق بن عكنون، 2009-2010، ص30.28.

<sup>2</sup>نور الدين: "مستقبل نظام الحكم في دول العالم المعاصر و في مصر"، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الثاني، أغسطس سنة 1975 ص130.

<sup>3</sup>صالحى عبد الناصر، المرجع نفسه، ص28

### أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

عرفت على أنها: "كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية خاصة"<sup>1</sup> هذا التعريف مختصر يتضمن عنصرين غنى عنهما، ولا بد من توافرها حتى يصبح الكيان متمتعاً بالشخصية المعنوية، وهما: الأجهزة والهيئات التي ترعى تسيير هذا الكيان وتتولى شؤونه، والذمة المالية التي تعتبر أساسية لبروز أي هيئة للوجود، إذ لا بد من توافر موارد مالية لتسيير هذه الأجهزة وتحقيق الغاية من وجودها

كما عرفت الشخصية المعنوية على أنها "كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين، وتكون لمجموعة الأشخاص المكونين لهذه المجموعة أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، وتكون لمجموعة الأشخاص والأموال مصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها"<sup>2</sup>، إن فكرة الشخصية المعنوية بهذا المدلول تسمع بتجميع الجهود والأموال وتنسيقها، وتوحيدها لتحقيق هدف مشترك يعجز المجهود الفردي للإنسان عن تحقيقه لقصر عمره وقلة مورده، إن اعتراف المشرع بالشخصية المعنوية للهيئات الإدارية ومنها الجماعات الإقليمية يترتب عليه جملة من النتائج .

### ثانياً: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية بصفة عامة، آثار عامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني<sup>3</sup> وهي ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يحددها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، وموطن (مكان إداريا) نائب يعبر عن إرادته وحق التقاضي . كما أن هناك نتائج خاصة بالجماعات الإقليمية كنتيجة على تمتعها بالشخصية المعنوية :

- إعطاء وجود قانوني للجماعات الإقليمية، أي ظهور كيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة ومستقل عن الأشخاص المكونين لها، والذين يتولون إدارتها بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغير المجالس المحلية<sup>4</sup> .

<sup>1</sup>- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر 2006، ص 91 .

<sup>2</sup>- فريدة قصير مزياني مبادئ القانون الإداري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001، ص 9.

<sup>3</sup>- المادة 50 من أمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 ج. المتضمن القانون المدني، ج. ر. عدد 78.

<sup>4</sup>- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 29.

- استقلال موظفي الجماعات الإقليمية عن موظفي الدولة، فهذه الجماعات تزاوّل مهامها بموظفين يباشرون الاختصاصات المنوطة بها وهؤلاء الموظفون هم موظفون عموميون وفقا لمفهوم القانون العام<sup>1</sup>.

- تظل الجماعات الإقليمية صاحبة السلطة على قراراتها حتى بعد تصديق السلطة الوصائية عليها، فلها أن تعدل عن تنفيذها ولها أن تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة<sup>2</sup>.

- تتمتع الأشخاص الإدارية الإقليمية بذمة مالية خاصة، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كالكسب الحقوق والالتزام بالواجبات وقبول الهبات وتنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني : التمثيل من طرف مجلس محلي منتخب

إن المضمون الحقيقي لفكرة اللامركزية هو أن يعهد إشباع الحاجيات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من أبنائها مستقلة في عملها عن الدولة، وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها وبذلك تحقق مضمون الديمقراطية الإقليمية ولا يتم ذلك إلا عن طريق الانتخاب الذي يعتبر من وجهة النظر القانونية عنصرا أساسيا من عناصر قيام الإدارة الإقليمية وشرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية، ذلك أنه يحقق استقلالية وبدونه تكون الهيئات الإقليمية في حالة تبعية للسلطة المركزية، ومتى انعدم الاستقلال الإقليمي انعدمت الإدارة الإقليمية بالمعنى القانوني، وبالتالي فإن مبدأ الديمقراطية الإقليمية يختص أن تكون الهيئات الإقليمية مسيرة من طرف مجالس منتخبة ذلك أن السلطات الإقليمية لا يمكن تنفيذها من طرف الدولة<sup>4</sup>.

ولقد حدث خلاف وجدل واسع بين الفقهاء بخصوص الحركتين، بين من يرى أن أسلوب الانتخاب يعتبر شرطا أساسيا لوجود اللامركزية الإدارية وتحقيق الديمقراطية، ومنه

<sup>1</sup> - محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري دار الثقافة الجامعية، كلية الحقوق بجامعة عين الشمس، مصر، 1997، ص 63.

<sup>2</sup> - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، (دون سنة النشر)

<sup>3</sup> - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 30

<sup>4</sup> - تابت نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر" المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية عدد 2010، ص 23

تحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية، وبين من يعارض هذا المبدأ ويطالب بتشكيل المجالس الإقليمية من أعضاء معينين دعماً للاستقلالية وعلى هذا الأساس سوف نبين مبدأ الانتخاب بين مؤيديه ومعارضيه.

### أولاً: 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 وأن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عليهم"<sup>1</sup>.

كما يرى آخرون أن الانتخاب يعد معياراً لقيام اللامركزية الإدارية ويرون أن الإدارة تكون لامركزية إذا كانت منتخبة ومركزية، إذا كانت معينة من طرف المركزية<sup>2</sup>. ولأنصار وأصحاب هذا الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كأساس من أسس استقلالية الجماعات الإقليمية حجج قانونية إدارية وسياسية<sup>3</sup>، سوف نذكر فقط الحجج القانونية وإدارية:

#### أ- الحجج القانونية للاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطاً ضرورياً لقيام اللامركزية الإدارية فتحقق استقلالية أعضاء المجالس الإقليمية عن السلطة المركزية، عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين إذ يبقون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرئاسة المفروضة عليهم.

#### ب- الحجج الإدارية والتقنية للاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

مفادها أن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوباً يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إتياع الحاجيات الإقليمية، إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته، لأنهم إداري بطبيعة حاجياتهم بحكم معاشتهم للشؤون اليومية، فيكونون بذلك أقدر من غيرهم على تفهم المصالح الإقليمية من جهة وجهة أخرى لكونهم لهم مصالح مباشرة، فيكونون أكثر قدرة على المصالح

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 57.

<sup>2</sup> فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون كلية الحقوق، قسنطينة 2005، ص 22.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 15-18.

الإقليمية لشعوبهم، إن نتائج تسييرهم تنعكس عليهم كذلك، إذ أنه حتى ولو تم تعيين هؤلاء الأعضاء من سكان الإقليم فإن ولأئهم يبقى دائما للسلطة المركزية ولا يهم مستقبل الإقليم الذي يديرونه بقدر ما يهمهم إرضاء رؤسائهم، كما أن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها ولتساهم في عملية التنمية الإقليمية<sup>1</sup>.

### ج- نقد الاتجاه

لقد تعرض هذا الاتجاه للنقد من قبل بعض الفقهاء أمثال ماسيتولولاروك<sup>2</sup>، حين أبدوا تخوفهم من هذا المبدأ على أساس أنه يهدد الوحدة السياسية للدولة، فانتخاب أعضاء الإدارة الإقليمية قد يحول اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية، وعليه فهم يرو بأنه وإن كانت هناك ضرورة لاختيار أعضاء الإدارة الإقليمية عن طريق الانتخاب، فلا يجب أن يتعدى ذلك اختيار أعضاء الوحدات الصغرى كونها لا تشكل تهديدا للدولة.

### ثانيا : الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أنصار هذا الاتجاه أنه يمكن تحقيق استقلال المجالس الإقليمية بالتعين إذا تضمنت القوانين ضمانات كعدم قابلية الأعضاء للعزل، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن تقرير مثل هذه الضمانات تكفل تحقيق الاستقلال، وبدورها تفقد المجالس استقلالها حتى ولو تم تشكيلها بالانتخاب<sup>3</sup>، ويبرر أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم بالحجج التالية :

### أ- الحجج القانونية للاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة من حرية واستقلالية الأعضاء المعينين كان ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم، فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة وفي هذا يقول الفقيه فالين "إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزية قد عينوا من قبل الحكومة فإن ذلك لا يعنى أن هذا الشخص أقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لا تستطيع الحكومة فصلهم<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>-خالد سمارة الزغبى , تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية , (دراسة مقارنة), ط3 , مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع , عمان , 1993 , ص 49 .

<sup>2</sup>-Maspetiol et laroque,tutelle administrative,paris , 1930,p30

<sup>3</sup>صالحى عبد الناصر, الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية ,, ص32

<sup>4</sup>مسعود شيهوب , أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية, مرجع سابق, ص26.

### ب- الحجج الإدارية والتقنية للاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

قد يترتب على الأخذ بمبدأ الانتخاب نتائج سلبية في الواقع العلمي، إذ أنه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس الإقليمية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية، عكس التعيين الذي يشترط الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الانتخاب يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين، في حين أن روابطهم الصداقة والقرابة والعشيرة خاصة في الدول المختلفة هي من تتحكم في نتائج العملية<sup>1</sup>.

### ج- نقد الاتجاه :

يتضح لنا مما ذكرناه حول هذا لاتجاه كون أنصاره يرون أن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق اللامركزية، ويسند إلى حجج مركزة خاصة على كون الانتخاب قد يأتي بأشخاص غير صالحين وناقصي خبرة وكفاءة، لكن نحن لا نؤيده لأن اللامركزية قد اقترنت تاريخيا بفكرة الديمقراطية، وتقوم الديمقراطية السياسية على المشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، وتقوم الديمقراطية الإدارية على المشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب وتقوم الديمقراطية الإدارية على مشاركة المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم الإقليمية استقلال عن السلطة المركزية<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: الاختصاص بإدارة الشؤون الإقليمية (الاستقلال الوظيفي)

يقرر أغلب الفقهاء أن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات الإقليمية، ونعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس الإقليمي دورا رئيسا وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة له، أي أن تختص المجالس الإقليمية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات الإقليمية التي تمثلها وأن يكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصا أصيلا، كما يعني أيضا أن يكون للهيئة الإقليمية سلطة البث واتخاذ القرارات في المسائل الإقليمية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> -فؤاد العطار، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، العدد 01، 1966، ص 44.

<sup>2</sup> -فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق ص 28

<sup>3</sup> -صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، ص 40

كما تطرقت المواثيق الوطنية والإقليمية، ونصوص الجماعات الإقليمية إلى اختصاصات هذه الأخيرة، ومنحها مجالا واسعا منها، حتى تتحقق مبادئ النظام اللامركزي، وتتجسد فكرة الإدارة الجوارية والحكم الراشد فقد أطلق ميثاق البلدية لسنة 1966 جميع الاختصاصات للبلدية حيث نص على أنه: "نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل جزء لا يتجزأ فإن البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء<sup>1</sup> كفاية الموارد المحلية ومرونتها، قدرة الأجهزة الإدارية الإقليمية على إدارة الموارد المالية . أن تكون الموارد الإقليمية خاضعة في تحصيلها وإنفاقها للسلطة الإقليمية المختصة .

أ-وجود إدارة مالية: يقصد بالإدارة المالية مجموعة الوظائف الإدارية للوحدات الإقليمية التي تنظم الأموال لأجل تحقيق الهيئات الإقليمية<sup>2</sup> .

ولنجاح نظام التمويل الإقليمي تقوم الإدارة المالية للوحدات الإقليمية بالمهام التالية .

ب-التخطيط المالي: ويتمثل في دراسة حركة الأموال ووضع الخطط اللازمة لتسير على منوالها الهيئات الإقليمية وتحقق أهدافها بكفاءة عالية .

ج -الرقابة المالية: تتبشر هذه الرقابة للتأكد من أن الأهداف الموضوعية مقدما تم تحقيقها، ولتقوم الإدارة المالية للوحدات الإقليمية بتنفيذ مهامها بكفاءة يجب أن تتوفر على ما يلي :

- أن تكون الإدارة المالية قادرة على القيام بمهامها من الناحية التنظيمية والبشرية على أحسن وجه .

-وجود رقابة مالية على الهيئات الإقليمية للتأكد من حركة الأموال إذا كانت تتماشى مع ما تم وضعه في المخطط المالي أولا، والتأكد من الانحرافات ومعالجته<sup>3</sup> .

<sup>1</sup>- الميثاق الوطني الصادر بموجب الأمر 57.76 المؤرخ في 1976/07/50 ، الجريدة الرسمية عدد01 الصادرة في 1976/07/30.

<sup>2</sup>- فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص34.

<sup>3</sup>- المرجع نفسه، ص35.

### الفرع الرابع : الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية :

إن توفر المال للوحدات الإقليمية يعتبر من أهم عوامل نجاحها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، والحكم على نجاحها أو فشلها يكون بالنظر إلى مصادر مواردها المالية<sup>1</sup>.

كما يعرف الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بأنه: "الاستقلال المالي هو مظهر من مظاهر وجود ذمة مالية مستقلة لهذه الجماعات الإقليمية، إذن فهي تتمتع بصلاحيات التصرف في ميزانيتها، من حيث التحضير والتصويت وتنظيم الموارد التي تكون مصدر هذه الميزانيات"<sup>2</sup>.

يتضح من خلال هذا التعريف أن الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية يتحقق كلما توفر لهذه الجماعات موارد مالية، وتمكنت من التصرف فيها بكل حرية واستقلالية وفق منظورها حتى تحقق المصالح الإقليمية، تتمتع الجماعات الإقليمية بموارد مالية مستقلة تمكنها من مزاوله اختصاصها .

#### أولا :أسس التمويل الإقليمي :

تتمثل أسس التمويل الإقليمي في مجموعة القواعد التي تقوم عليها سياسات التمويل الإقليمي سوف نتطرق إلى الأسس المتعلقة بالإدارة المالية للموارد الإقليمية .

أ- طبيعة الموارد المالية : هناك متطلبات يقتضي توافرها في التمويل الإقليمي وهي<sup>3</sup>:

- كفاية الموارد الإقليمية ومرونتها .
- قدرة الأجهزة الإدارية الإقليمية على إدارة الموارد المالية.
- أن تكون الموارد الإقليمية خاضعة في تحصيلها وإنفاقها للسلطة الإقليمية المختصة.

#### ب- وجود إدارة مالية

يقصد بالإدارة المالية مجموعة الوظائف الإدارية للوحدات الإقليمية التي تنظم الأموال لأجل تحقيق الهيئات الإقليمية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- فريدة مزياني , المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري , مرجع سابق ص32.  
<sup>2</sup>- بلال بلغام, إصلاح الجماعات الإقليمية , الولاية في إطار القانون رقم 07-12 , مذكرة ماجيستر, كلية الحقوق , جامعة الجزائر , 2012-2013 , ص128.  
<sup>3</sup>- فريدة مزياني , المرجع نفسه , ص32 .  
<sup>4</sup>- مرجع نفسه , ص 34

- ولنجاح نظام التمويل الإقليمي تقوم الإدارة المالية للوحدات الإقليمية بالمهام التالية :
- **التخطيط المالي** : ويتمثل في دراسة حركة الأموال ووضع الخطط اللازمة لتسيير على منوالها الهيئات الإقليمية وتحقيق أهدافها بكفاءة عالية.
  - **الرقابة المالية** : تباشر هذه الرقابة للتأكد من أن الأهداف الموضوعية مقدما تم تحقيق،وتقوم الإدارة المالية للوحدات الإقليمية بتنفيذ مهامها بكفاءة يجب أن تتوفر على مايلي:

-أن تكون الإدارة المالية قادرة على القيام بمهامها من الناحية التنظيمية والبشرية على أحسن وجه .

- وجود الرقابة المالية على الهيئات الإقليمية للتأكد من حركة الأموال إذا كانت تتماشى مع ما تم وضعه في المخطط المالي أولا، والتأكد من الانحرافات ومعالجتها<sup>1</sup>.

#### ثانيا :مصادر التمويل الإقليمي

تأتي مختلف الموارد المالية للجماعات الإقليمية من مصدرين أساسيين أولهما داخلي يتمثل في الضرائب و الرسوم الإقليمية و الإيرادات الناتجة عن استثمار ممتلكاته، وثانيهما خارجي يتمثل في القروض والإعانات الحكومية و الهبات والوصايا المقدمة من طرف الأفراد و الأشخاص الخاصة .

#### أ- الموارد الإقليمية (الداخلية):

وتدعى أيضا بالإيرادات المالية الذاتية أو الداخلية، ويقصد بها مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم الإقليمية إضافة إلى الموارد الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق الإقليمية<sup>2</sup>.

وتتمثل هذه الموارد في إيرادات جبائية متمثلة في (الضرائب والرسوم ) وإيرادات غير جبائية متمثلة في (مدا خيل الأملاك وإيرادات الاستغلال).

<sup>1</sup>- فريدة مزياي مرجع سابق ,ص 35

<sup>2</sup>- لخضر مر غاد, "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر", مجلة العلوم الإنسانية , عدد,07 كلية العلوم الاقتصادية والتسيير , جامعة بسكرة , فيفري 2005 , ص03.

## ب- الموارد الخارجية :

عندما لا تستطيع الجماعات الإقليمية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية (الداخلية) وهذا لأن حصيلة الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع، فإنها تبحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية<sup>1</sup> . وتتمثل الموارد الخارجية في القروض والإعانات .

<sup>1</sup> - لخضر مر غاد, "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع سابق , ص08.

## الفصل الثاني :

الوصاية الإدارية وأثرها على استقلال الجماعات الإقليمية

إن القول باستقلالية الهيئات الإقليمية اللامركزية عن السلطة المركزية لا يتعارض مع ممارسة الأخيرة لسلطة الرقابة أو ما اصطلح على تسميته بالوصاية الإدارية<sup>1</sup>، فاللامركزية الإدارية في الدولة بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحيه، تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت إشراف ورقابة السلطة التنفيذية<sup>2</sup>.

فالجماعات الإقليمية لا بد من تمتعها باستقلالية تمكنها من اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات في إطار اختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات، وكلما اتسع هذا الاستقلال كلما أدى ذلك إلى تكريس الفعلي للنظام اللامركزي، إلا أن هذا الاتساع يجب أن يكون محدودا حتلا تصبح هذه الجماعات هيئات منفصلة عن الدولة، وذات كيان سيادي، وتغاديا لذلك أقرت مبادئ النظام اللامركزي أن تعمل الهيئات الإقليمية تحت رقابة السلطة الوصية، وفي إطار السياسة العامة للدولة، وطبقا لقوانينها باعتبارها هيئات مشاركة في النشاط الإداري والتنفيذي للدولة.

وتمتاز الرقابة الوصائية بأنها مشروعة، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات لاسيما القوانين الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون البلدية، قانون الولاية)، فتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضا على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين<sup>3</sup>.

فالوصاية الإدارية هي رقابة استثنائية و ضيقة، تمارس في حدود نصوص القانون فقط، لأن الوحدات الإقليمية مستقلة عن السلطات المركزية من منطلق تمتعها بالشخصية المعنوية، وخروجها من سلم التدرج الإداري للإدارة المركزية وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصها.

<sup>1</sup> على حاتم عبد الحميد العاني، المرجع السابق، ص 69

<sup>2</sup> فريدة قصير مزياني، المرجع السابق، ص 124

<sup>3</sup> -عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 244.

وعلى ضوء هذا التقديم ارتأينا أن نعرض دراسة معمقة وتفاصيل موسعة، توضح المعنى الحقيقي للوصاية الإدارية من كل النواحي، إذ نقوم في المبحث الأول بدراسة ماهية الوصاية الإدارية، ثم نعرض على دور الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في المبحث الثاني.

### المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية

إن ما تقتضيه اللامركزية الإدارية والعمل الإقليمي، هو إقامة نوع من التوافق والتلاؤمين نقيضين، هما استقلال الشخص اللامركزي وحرية في التسيير من ناحية، وضرورة ممارسة الرقابة عليه من الشخص المركزي من ناحية أخرى، والمشرع هو الذي يقيم هذا التوافق طبقاً للأسس وقواعد مستقرة في الفقه والقضاء<sup>1</sup>.

من مبررات هذا التوافق أن الاستقلال الإقليمي هو استقلال جزئي، ونسبي، جزئي لأنه يتعلق بوظيفة واحدة فقط من وظائف الدولة، وهي الوظيفة التنفيذية وهذا ما يميز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية، لأن الجماعات الإقليمية تخضع بمناسبة ممارستها للوظائف التنفيذية المخولة إليها، إلى رقابة تمارس على أعضائها وأعمالها وهيئاتها<sup>2</sup>.

وعلى إثر هذا كان لابد من وجود رقابة من السلطة المركزية على الشخص اللامركزي، لضمان احترام الشرعية، واحترام السياسة العامة للدولة، ولمنع هذا الشخص من تجاوز حدود اختصاصاته أو الإساءة في استعمال سلطاته، فلا يمكن تصور وجود هذا الشخص باعتباره شخص معنوي عام من دون أن يضعه المشرع تحت الوصاية الإدارية . لأن في ذلك خطراً على تفكك سلطة الدولة السياسية، والقانوني من أجل هذا كله كانت الوصاية الإدارية سلاحاً في يد الإدارة المركزية، تواجه به خطر المساس بوحدتها، وتضمن له السير الحسن للمصالح العامة .

ونظراً لهذه الأهمية البالغة للوصاية الإدارية، سنقوم في هذا المبحث بعرض مفهوم متكون من عدة عناصر، لإيضاح مدلولها بصفة موسعة (المطلب الأول) لابد أيضاً من

<sup>1</sup>-عمار عوابدي، مرجع سابق، ص245

<sup>2</sup>-محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت العربية، ص135.

تحديد الأهداف و المبررات المرجو تحقيقها من اريادها وتنظيمها في النصوص المتعلقة بالجماعات الإقليمية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول : مفهوم الوصاية الإدارية

تعد الوصاية الإدارية ركنا من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات الإقليمية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف، ذلك نظرا للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية، لذا نجد تنصيب الأنظمة المختلفة على فكرة الوصاية الإدارية من خلال مختلف القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية .

لتحديد مفهوم الوصاية الإدارية لابد من التطرق إلى تحديد المقصود بهذه الأخيرة (الفرع الاول) وتبيان خصائصها في (الفرع الثاني) ،وكذا تمييزها عن مختلف الأنظمة المشابهة لها في (الفرع الثالث) ،وتبيان طبيعة الوصاية الإدارية في (الفرع الرابع).

### الفرع الأول :تعريف الوصاية الإدارية

سوف نتطرق أولا إلى تعريف الوصاية الإدارية

#### أولا : تعريف الوصاية الإدارية

للتعرف على الوصاية الإدارية سنتطرق إلى تعريفها من الناحية التشريعية ثم من الناحية الفقهية

### 1- التعريف القانوني للوصاية الإدارية .

تكلمت كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية عن فكرة "المراقبة " على حساب فكرة "الوصاية الإدارية"، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة الوصاية في مادته 184، والتي تنص : "تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن الأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد".

كما أكد دستور 1996 هو الآخر على فكرة الرقابة في مادته 15 والتي تنص : "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعادلة الاجتماعية المجلس المنتخب هو الإطار

الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية<sup>1</sup> . كما أكد كذلك التعديل الدستوري على الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

أما فيما يخص المواثيق الوطنية، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976<sup>2</sup> نص على فكرة الرقابة، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته والتي تنص : "يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة تعليماتها تطبيقاً حقيقياً وتسهر على احتراماً أصولاً لانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري"<sup>3</sup> ومنه نستنتج أنالمؤسس الدستوري الجزائري لم يعط تعريفاً شاملاً للوصاية (الرقابة) الإدارية وإنما اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والمواثيق الوطنية.

## 2- التعريف الفقهي للوصاية الإدارية :

تعددت التعاريف الفقهية الخاصة بالوصاية الإدارية :

تعرف الرقابة الوصائية بأن "الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقاً للأشكال التي ينص عليها القانون وأضاف أن الوصاية الإدارية ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ المشروعية، إذ أن تصرفات هؤلاء الأشخاص يجب أن تجري في ضل القواعد القانونية وضمن حدودها"<sup>3</sup>

وقد عرفت الوصاية الإدارية أنها :

"سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة"<sup>4</sup> .

وعرفها "ماسبيتولولاروك" على أنها مجموعة السلطات المحددة والمقررة بموجب قانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> القانون 01/16/المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

<sup>2</sup> الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 57/76 المشار إليه سابقاً، ص 913.

<sup>3</sup> ناصر لباد، سلطة القانون: الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للقانون الإداري، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص 52.

<sup>4</sup> علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 255.

حيث عرفتها بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تغيير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانوناً لحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية"<sup>2</sup> ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضم وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانوناً، وذلك لا يؤثر على استقلالية الهيئات الإقليمية وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني : خصائص الوصاية الإدارية

للوصاية الإدارية حسب مختلف التعاريف التي عرضناها خصائص متعددة، نذكر منها ما يلي:

#### أولاً: رقابة إدارية

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية، حسب المعيار الشكلي، وحصولها بموجب قرارات إدارية<sup>4</sup>. والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحياناً تتم بناء على ذوي الشأن، فضلاً عن أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية، ومراقبة الملائمة وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية، وذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

#### ثانياً: الوصاية الإدارية رقابة لا تفترض

وإنما تكون مجازة بنصوص قانونية، أي لا تتم إلا في الحدود التي يقرها القانون صراحة وبالوسائل التي بينها، فلا وصاية إلا بنص، وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي

<sup>1</sup>Patrice gant droit administratif :structures, actes et contrôles,vol,redditions yuonbluis INC, Canada,4ème édition :1996,p607.

<sup>2</sup>Charladesbahe, Institution administratif,2ème édition,dalloz,paris,1972,p73.

<sup>3</sup>إبتسام عميور, المرجع السابق, ص62

<sup>4</sup>jean riviro, droit administratif , 9ème edition,dalloz,paris,1980, p320.

جون ريفيرو : "لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني" .

### ثالثا: الوصاية الإدارية رقابة استثنائية

فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) وتمارس سلطتها وفق هذا الأمر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها، ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية، وقد ينجر عن هذا الأمر عدة حقائق منها<sup>1</sup>:

- عدم التوسع في تمييز النصوص المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية بحيث لا يجوز للهيئات المركزية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية كما لا يجوز للسلطات الوصية الحلول محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها بحيث تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول ونافاذة من تاريخ صدورها عن هذه الهيئات وليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية .

### رابعا: الوصاية الإدارية رقابة خارجية

تتصف بهذه الصفة لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخل الشخص المعنوي الواحد، كما يمارسها الرئيس على المرؤوسين<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لتوضيح مفهوم الوصاية الإدارية بشكل دقيق، ولمعرفة الحدود الفاصلة بين هذه الأنظمة وبين الوصاية الإدارية، سنفرق بين هذه الأخيرة وبين الوصاية المدنية، والرقابة الرئاسية، والإشراف الإداري .

### أولا: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصي عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف

<sup>1</sup>ابتهام عميور، المرجع السابق، ص63.

<sup>2</sup>غريدة مزياني، المرجع السابق، ص63.

اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقص الأهلية<sup>1</sup>، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية تتمتع كما رأينا سابقا بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية المصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري .

كما أن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين، فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصي عليه) بينما غاية الوصاية الإدارية هو حماية المال والمصلحة العامة كما سبق وأن بينا من خلال التعريف . ومن هنا نجد اعتراض البعض عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير، ومثال ذلك العقود الإدارية<sup>2</sup>، ونجد أن المشرع الفرنسي هو من استعمل مصطلح الرقابة الإدارية بدل الوصاية الإدارية وذلك في دستور 1946<sup>3</sup>.

### ثانيا :التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية .

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعا رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية<sup>4</sup>، فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى

<sup>1</sup>حيث جاء في المادة 81 من قانون رقم 84-11 مؤرخ في يونيو1984 متضمن قانون الأسرة معدل ومتمم بالأمر في 2005/02/27 على مايلى:"من كان فاقد الأهلية أو ناقصا لصغر السن ، أو جنون ، أو عته ، أو سفه ينوب عنه قانونا ولي الوصي أو قيم طبقا لأحكام هذا القانون".

<sup>2</sup>عبد الحلیم بن مشري، المرجع السابق ، ص103.

<sup>3</sup>عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص177.

<sup>4</sup>عادل محمود حمدي ، المرجع السابق، ص124.

على رؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم، وتشمل أعمالهم أيضا، فالرئيس الإداري سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات رؤوسيه، فله أن يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصا محلهم في القيام<sup>1</sup>. لمعرفة نقاط الاختلاف الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية، والتمييز بينهما، نقدم بعض المعايير المتعلقة بذلك :

الرقابة الرئاسية هي فكرة قانونية فنية وهي رقابة داخلية تمتاز بالتعقيد، وتحكمها العديد من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله بإصدار الأوامر إلى رؤوسيه، ومراقبة تنفيذها، أما الوصاية الإدارية فهي رقابة خارجية بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة: لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض وأوامرها، وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية<sup>2</sup>. تعتبر الرقابة الوصائية كما سبق و أن رأينا رقابة استثنائية لابد لممارستها من وجود نص صريح يقرها صراحة، ذلك أن اقتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات الإقليمية ويمس استقلالها، أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون أو بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية.

تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملائمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري<sup>3</sup>.

تقوم السلطات المركزية الوصية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية في حال اشتراط القانون ذلك برمته أو رفضه دون تعديل أما في الرقابة الرئاسية فتتملك حق التعديل والإلغاء وحق السحب، كما هو الحال أيضا بالنسبة لسلطة الحل إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناء وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية .

<sup>1</sup>عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص179.

<sup>2</sup>المرجع نفسه، ص179

<sup>3</sup>فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص136.

شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة: فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو غير متمركزة، بين سلطة عليا وأخرى تابعة، أما الرقابة الوصائية فتجري أساسا بين سلطة الوصاية وهيئة لامركزية<sup>1</sup>.

أما من حيث المسؤولية فنجد أنه في الوصاية الإدارية تسأل الهيئات الإقليمية عن أعمالها وتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، لاعتبارها مستقلة في اتخاذها لقراراتها، أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار وأنه له حق الرقابة والإشراف والتوجيه.

ويرى البعض أن الرقابة الرئاسية تتميز عن الرقابة الوصائية فيما تملكه الأولى من سلطة التعيين والتأديب على موظفيها، على خلاف الرقابة الوصائية التي نجد فيها هذين السلطتين ولكن هذا الرأي مردود عليه على أساس أن هذين السلطتين موجودتين في كلا الرقابتين لكن الاختلاف يكمن في اختلاف مداها باختلاف نوع الرقابة<sup>2</sup>.

فسلطة التعيين مثلا كما تمارس في السلطات العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة لموظفيها تمارس أيضا بالنسبة لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كما هو الحال في بعض الأنظمة الإقليمية<sup>3</sup>.

لاتملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية، توجب أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصياتها، ذلك أن توجب الأوامر وواجب الطاعة من مميزات الرقابة الرئاسية حيث سلطة التوجيه والأمر تعارض مع منطلق الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات الإقليمية غير أنه هناك من يرى أن سلطة التوجيه لا تقتصر على الرقابة الرئاسية بل تتواجد أيضا في الوصاية الإدارية وإن كانت ليس لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009، ص115.

<sup>2</sup> عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص141.

<sup>3</sup> أنظر المادة 78 من الدستور حول تعيين رئيس الجمهورية للولاية.

<sup>4</sup> عادل محمود حمدي، المرجع نفسه، ص143.

**ثالثاً: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري**

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري، حيث يقصد به مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات الإقليمية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه الغير الملزم، والرقابة غير مقررة بنص قانوني، والتعيين والتأديب<sup>1</sup>.  
أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية<sup>2</sup>.

يتضح لنا من خلال هذا التعريف أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بمالها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق التي تنشئها، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة، فالبرغم من تباين مفهومين إلا أن الفقه المصري والفرنسي<sup>3</sup> لا يفرقان بينهما، فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية .

وعليه نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، سنبين أهم الفروق من خلال عرض السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري .

**1 سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة :**

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح، ولا تشكل في حد ذاتها ضرر لأحد، لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدمتها، وبكيفية تسيير هذه المرافق وهي

<sup>1</sup> - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 150

<sup>2</sup> حمدي سليمان محميات القبيلات، مرجع سابق، ص 57.

<sup>3</sup> جورج فودالويباردلقولغيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 422.

تتعلق إما بإصلاح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراءا وصائيا بل إشرافيا<sup>1</sup>.

فسلطة إصدار التوجيهات غير إلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية، لأنها بصدد الحديث عن العلاقة بين الإدارة المركزية وإدارة اللامركزية، حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة ومن جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية وتقتضي من المرؤوس إطاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا يشكل امتناعه خطأ تأديبيا يجب المساءلة التأديبية<sup>2</sup>.

كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأن استقلال الجماعات الإقليمية لا يبيح توجيه الأوامر إلى الهيئات الإقليمية، فهذه الهيئات يفترض فيها بحكم اللامركزية نفسها، إنما تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعرض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية، فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية، وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره.

وليس لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقرارها بعد ذلك صحيح، ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها<sup>3</sup>.

## 2 سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني أو تنظيمي:

تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطة الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 153.

<sup>2</sup> د. إبراهيم عبد العزيز شبحامبدي وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1994 ص 232.

<sup>3</sup> د. محمد باهي أبو يونس: أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1966، ص 324.

<sup>4</sup> عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 269.

فالنص المقرر للرقابة الوصائية يجب أن يحدد الوسائل التي تستعملها السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات فإن حدث أن صدر قانون بمنح السلطة العليا حق الرقابة على هيئة لامركزية، دون أن يحدد الوسائل التي يجوز لهذه السلطة أن تستعملها، اكتفاء بتحديد الغرض من الرقابة، تعد هذه الرقابة رقابة وصائية ؟ يرى بعض الفقهاء القانون الإداري<sup>1</sup>، أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة لتلك الرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا قبل الهيئة اللامركزية، فهي لا تنشأ بذلك رقابة وصائية فليس للسلطة المركزية أن تباشر أي إجراء وصائي معين، قبل أي قرار يصدر من تلك الهيئة ولا تلزم هذه الهيئة بأي التزام قبل هذه السلطة ولو كان لرد استطلاع الرأي في بعض المسائل .

ولا تشكل هذه النصوص أي قيد لابد أن يكون محددًا بنص قانوني بين الأعمال التي ترد عليها الرقابة والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، فإذا كان النص لا تتوفر فيه هذه الشروط، فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية بحتة، قبل الهيئة اللامركزية من شأنها تمكين هذه السلطة من توجيه بعض النصائح والإرشادات أو طلب بعض البيانات والمعلومات، وهي في ذلك لا تتقيد إلا بمراعاة الصالح العام، ومن ثم فإن هذه الإجراءات التي تبشرها هذه السلطة لا تكون في هذه الحالة إجراءات وصائية بل إجراءات إشرافية<sup>2</sup>.

**3- سلطة التعيين :**

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية فإذا نص المشرع على أن التعيين وتأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء، قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إصدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية . أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، ويمكن

<sup>1</sup> إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجيستر، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 106.

<sup>2</sup> عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 153.

تمارس بشأنها الوسائل الوصائية وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليس من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري<sup>1</sup>.

وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، وإنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية أما التأديب، فإن الجانب الغالب في الفقه يرى أن للسلطة المركزية حق إسقاط العضوية عن بعض المنتخبين لإخلالهم بواجباتهم، كما أن لها حق إيقاف الهيئة اللامركزية وحلها<sup>2</sup>، لذلك فهو من وسائل الرقابة الوصائية.

وتجدر الإشارة أن عبارة سلطة تأديب في الرقابة الوصائية، ليس لها نفس المعنى في نطاق السلطة الرئاسية، لأن عدم امتثال الموظف لما يأمره به رئيسه في مجال السلطة الرئاسية يعد خطأ تأديبيا يجازي عنه بعقوبة تأديبية وذلك غير موجود في مجال الرقابة الوصائية<sup>3</sup>.

#### الفرع الرابع: طبيعة نظام الوصاية

تتميز الوصاية الإدارية بأنها ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية لا الملائمة، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أن ما يميز هذه الرقابة أنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود القانون وتهدف إلى حماية المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة والتي تعد السبب الرئيسي لوجود هذه الرقابة، ومصلحة الهيئات اللامركزية وذلك في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم وعجزهم عن حماية مصالحها وأموالها وكذا من تدخل السلطات المركزية في مجال اختصاصاتها المحددة قانونا، كما تهدف إلى حماية مصلحة كافة المواطنين<sup>4</sup>.

فالرقابة الوصائية تكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها، وأهدافها، ووسائلها وإجراءاتها... لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات لاسيما المتعلقة منها بالهيئات الإقليمية

<sup>1</sup> عادل محمود حمدي، المرجع السابق ص 155.

<sup>2</sup> المرجع نفسه ص 165.

<sup>3</sup> عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، لسنة 13 أكتوبر 1969.

<sup>4</sup> إيتسام عمير، مرجع سابق ص 64.

كقانون البلدية والولاية، كما أن الامتيازات ووسائل الوصاية الإدارية على الهيئات والسلطات اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات ووسائل أخرى للرقابة، غير ذلك التي تقرها القوانين والنصوص التشريعية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: أهداف ومبررات الوصاية الإدارية

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية (الفرع الأول)، إلى جانب ذلك فلها مبررات التي هي أصلاً أهم المهام وراء وجودها (الفرع الثاني)، هذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب .

### الفرع الأول: أهداف الوصاية الإدارية

يمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية إلى أهداف سياسية وأخرى إدارية وأهداف مالية.

#### أولاً: الأهداف السياسية :

ويمكن تلخيصها فيما يلي :

الحفاظ على الوحدة السياسية، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات الإقليمية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصايا الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات الإقليمية وكيان الدولة وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة .

التأكد من التزام المجالس الإقليمية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها وهذا يعرف بمبدأ المشروعية<sup>2</sup>.

ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلى أن ذلك قد يؤدي رفقة إسراف في استعمال هذه الحقوق وامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في

<sup>1</sup>عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 245.

<sup>2</sup>طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الثالثة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976، ص 19.

استعمال السلطة ،حماية المصالح الإقليمية، فخضوع اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة الإقليمية نفسها خاصة عندما تسئ الجماعات الإقليمية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهنا تصبح الرقابة الوصائية أداة ضرورية تستخدم لضمان المصالح الإقليمية الفردية<sup>1</sup>.

### ثانيا : الأهداف الإدارية

إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض المراد تحقيقه منها في الجانب الإداري نجدها تبتغي مجموعة من الأهداف نذكر منها:

التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، كما قلنا سابقا فإن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس الإقليمية أثناء ممارستها لمهامها، والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية ليس مطلقا فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات الإقليمية، وحماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة<sup>2</sup>.

كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الأخطاء وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية، في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها مع كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة الإقليمية. و تحضير الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية وفي هذا المجال يرى لاروك و ماسبتول أنه على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية<sup>3</sup> والتحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية<sup>4</sup> والحد

<sup>1</sup>-jean riviro, droit administratif , 9éme édition,paris, p325

<sup>2</sup>-هاني على الطهاوي, قانون الإدارة المحلية, الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا , ط1 , دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن , 2004 , ص143.

<sup>3</sup>-Maspitol et raroque,op.cit p15.

<sup>4</sup>- محمد محمود الطعمانة, نظم الإدارة المحلية (المفهوم ،الفلسفة ،الأهداف)الملتقى العربي الاول المتعلق بنظم الادارة المحلية في الوطن العربي ،صلالة ،سلطنة عمان،19،18أغسطس 2003 ، ص11.

من الإسراف في الإنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة، وعلى التنسيق بين السياسات الإقليمية فيما بينهما من جهة ثانية وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة .

### ثالثاً: الأهداف المالية

منح المشرع للجماعات الإقليمية الشخصية المعنوية التي تستلزم الاستقلال المالي، فهذه الجماعات تتمتع بالاستقلالية التصرف في أموالها وميزانياتها مستقلة عن ميزانية الدولة، ولها موارد خاصة تستعملها لتنفيذ نفقاتها، إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة، وإنما تخضع لرقابة وفق القانون وتهدف إلى مراجعة العمليات المالية للهيئات الإقليمية من الجهات الوصية قصد المحافظة على الأموال العامة من أي إنفاق غير مشروع في مشاريع لا تخدم المصلحة العامة عدم التلاعب بإيرادات الجماعات الإقليمية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية، كون هدف الرقابة أساساً هو التحقيق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها<sup>1</sup> .

ومما لا شك فيه أن المشرع حين فرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك أخضع كل هيئات الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة<sup>2</sup> .

وإلى جانب هذا وذاك فإن الوصاية الإدارية قد تحقق في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات الإقليمية، فقد تضمن هذه الرقابة أن تقي الهيئات الإقليمية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

### الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية

<sup>1</sup> حمدي سحيم القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية د.ط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 24

<sup>2</sup> عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعيين الجزائري والتونسي"، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، ماي 2009، ص 17

تمتاز الوصاية الإدارية أنها رقابة مشروعة يتم تحديد أهدافها، إجراءاتها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات، أي القوانين المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية والمرفقية ( المصلحية ) كقانون الولاية والبلدية فلهما مبررات تبين وجودها وهذا ما سوف نعالجه في هذا العنصر .

### أولاً: احترام المشروعية

إذا كانت كل السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية فإنه بالنسبة للجماعات الإقليمية يكون من باب أولى بما لها من اختصاصات وصلاحيات تقوم بها وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها .

فالرقابة الإدارية رقابة مشروعة تهدف لضمان احترام مبدأ المشروعية التي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها إذ يجب عليها احترام القانون. ويمكن للسلطة الإدارية التي تباشرها الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها، تطبيقاً لقاعدة "لا وصاية بدون نص" فإنه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستعمل وسائل وامتيازات غير تلك المقررة في القوانين، إذ يجب أن تستخدم وسائل الرقابة من أجل تحقيق أهداف الرقابة والخضوع لقاعدة التخصص لا يعني إلا الالتزام بدائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانوناً مع الامتناع عن تجاوز هذه الدائرة (أي نطاق هذه الأغراض) وعلى ذلك فلا يجوز للهيئات اللامركزية الإقليمية في إطار احترامها والتزامها لتخصصها في المسائل الإقليمية، أن تتجاوز نطاق هذه المسائل إلى نطاق المسائل الوطنية التي تدخل في اختصاص الدولة أو المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى<sup>1</sup> .

### ثانياً : حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلاً عن مصلحة المواطنين<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> فريدة مزياني، المرجع السابق، ص44.

<sup>2</sup> صالح عبد الناصر، مرجع سابق ص93.

**1- مصلحة الدولة :**

إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية فإن صيانة الدولة المركزية وتعزيز هيبتها كشخصية معنوية وإيقاف كل حالة تجاوز وتدخل بمصالحها وأهدافها الوطنية من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية .

ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لامركزية متعددة لجانب شخصية الدولة وهذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة، لذا وجبت الرقابة الإدارية من أجل حمايتها ولمنع تغليب المصالح الإقليمية على المصلحة القومية (الوطنية)، فلا يمكن للهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة فاللامركزية لا تهدف للتعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للمشاركة الفعلية للولاية والجمهير الشعبية في السلطة، كما أن مصلحة الدولة تستلزم من الناحية المالية وجود مثل هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية التي تزودها الدولة بمعوناتها المالية وضبط الهبات والوصايا للهيئات اللامركزية<sup>1</sup>.

**2- مصلحة الأشخاص اللامركزية :**

من مهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم وانحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون وخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين<sup>2</sup>.

**3- حماية مصلحة المواطنين**

تهدف الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية لحماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات اللامركزية وعدم التزامها بالحياد وتوجهها نحو التعسف والاستبداد لحقوق وحرريات المواطنين<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 45.

<sup>2</sup> maspetiol et laroque, op.cit, p15.

<sup>3</sup> فريدة مزياني، مرجع سابق ص 46.

**المبحث الثاني: صور الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية**

تمارس السلطة المركزية رقابتها إداريا على الجماعات الإقليمية بهدف حمل الأشخاص المعنويين الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وألا تتجاوزها وهذا تحقيقا لأهداف الوصاية الإدارية، والتي سبق وأن تطرقنا إليها كما أن الوصاية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة ملائمة وذلك تفاديا لسوء استعمال أموال الجماعات الإقليمية، تباشر السلطة الوصائية بالدولة رقابتها إما على أعضاء السلطة اللامركزية الإقليمية، سواء كانوا منفردين أو مجتمعين في شكل هيئة إقليمية، أو على أعمالهم مع العلم أنه غالبا ما تتصرف هذه الرقابة إلى أعمال هذه الهيئات .

سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة صور الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية حيث تم تقسيم المبحث إلى قسمين، نتحدث في القسم الأول عن الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس كهيئة (المطلب الأول) ثم نتحدث عن الرقابة الوصائية على الأعمال (المطلب الثاني)

**المطلب الأول: الرقابة الوصائية على المجالس كهيئة**

تمارس السلطة المركزية رقابة وصائية على المجالس الشعبية البلدية و اللوائية وبالرجوع للقانون نجد تدرج السلطة المركزية المختصة بالرقابة، كما نجد اختلاف جهة الرقابة ووسائلها باختلاف الجهة الموصى عليها، وكذا باختلاف القطاع والجوانب ما إذا كانت مالية أو إدارية، وتتخذ الرقابة الوصائية على الأجهزة في الأصل، حيث نجد أن السلطة الوصية تمارس رقابتها على المجلس كهيئة (الفرع الأول)، كما أنها تمارس على الأعضاء هذه الهيئة بصفة فردية (الفرع الثاني) .

**الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأجهزة**

وتتمثل الرقابة الوصائية على المجالس الإقليمية كهيئة في ثلاثة صور: الحل، الدعوة للانقضاء، التوقيف.

**أولا: الحل**

رقابة الحل على المجالس الإقليمية (الهيئة ككل) هي الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين<sup>1</sup>، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة<sup>2</sup>.

ويعتبر الحل أشد مظاهر الرقابة الوصائية وأخطرها لذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح ضامنا لمبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية، ونظرا لأن حل المجلس من أخطر وسائل الرقابة فإن المشرع يحيط حق الحل بضمانات خاصة<sup>3</sup> كاشتراط إجراء انتخابات جديدة لاختيار مجالس جديد خلال مدة معينة، فيكون استخدام حق الحل من جانب الجهة الوصائية بمثابة احتكام إلى الجمهور الناخب، ونجد أن حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي لا يؤثر على الشخص ذاته، ولا على شخصيته المعنوية، بل يقتصر الأمر على تغيير أعضاء تلك الهيئة.

ويتم الحل عادة من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة اللامركزية من أجله فالهيئة اللامركزية التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف، تستحق الحل<sup>4</sup>، مما يوجب تسبب قرار أو مرسوم الحل<sup>5</sup>، ولا يختلف حل المجلس الشعبي البلدي في جوهره عن حل المجلس الشعبي الولائي سواء من حيث أسبابه أو الجهة المختصة به أو إجراءاته أو النتائج المترتبة عليه.

**1- حل المجلس الشعبي البلدي**

عمد قانون 10-11 المتعلق بالبلدية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس والتي تنحصر في المادة 46 على ما يلي:

"يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي :

- في حالة خرق أحكام دستورية .

<sup>1</sup> أعمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 83.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه، 2002، ص 106.

<sup>3</sup> صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري، الجزائر، دار الكتاب للبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1983 ص 107.

<sup>4</sup> محمد عمر الشبتوكي، "مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن"، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 250، الأردن، عمان.

<sup>5</sup> بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 1984، ص 52، ص 135.

- في حالة إلغاء انتخاب جميع الأعضاء .
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة ثم إثباتها في التفسير البلدي، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
  - في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .
  - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ."
- والملاحظ من خلال هاته المادة أن هذه الحالات في مجملها هي أسباب منطقية ،إذا نظرنا إليها من منطلق أهداف الوصاية ، أقرها المشرع لتوقيع وصاية الحل على المجالس الشعبية البلدية ، حماية لمبدأ التمثيل الشعبي<sup>1</sup>.

## 2- حل المجلس الشعبي الولائي:

- على غرار الوضع بالبلدية عمد القانون الولاية 90-09 إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس والتي تترد وفقا للمادة 44 من إالى مايلى<sup>2</sup> :
- أ- انخفاض عدد الأعضاء إلى الأقل من النصف حتى بعد القيام بعمليات الاستخلاف .
  - ب- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين .
  - ج- الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.
  - د- الإلغاء النهائي للانتخاب لجميع أعضاء المجلس .

والملاحظ هو تشابه حالات الحل بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي و المجلس الولائي إلا في حالتين:

<sup>1</sup>أنظر المادة ، 46،47،48،من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المشار إليه سابقا  
<sup>2</sup>مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2001 ، ص217.

- حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها، لا نجدتها بالنسبة للولاية .
  - وحالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي .
- ومن ثم فإن الملاحظات والمسائل التي أوردناها بشأن الجهة أو السلطة الإدارية المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي تبغي قائمة بالنسبة لحل المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup> .
- وعند حل المجلس الشعبي الولائي فإن مرسوم الحل نفسه يحدد تاريخ تجديد المجلس، وتمتد الفترة الانتخابية للمجلس المجدد لغاية التجديد التام للمجالس الولائية، إلا أن قانون الولاية لم ينص خلافا لقانون البلدية على إقامة أي مجلس مؤقت نظرا لطبيعة الهيئات الموجودة على مستوى الولاية التي يمكنها الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام<sup>2</sup>.

### ثانيا : دعوة المجلس للانعقاد

أن دعوى المجلس للانعقاد تعتبر أحد وسائل الرقابة الوصائية التي تمارس على الهيئات اللامركزية ، وفي هذا الشأن نصت المادة 17 من قانون 10-11 يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه او من الوالي".

وكذلك نصت المادة 15 من قانون 07-12 على أنه "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي بذلك فورا".

### ثالثا : الإيقاف

الإيقاف هو تعليق عمل المجلس بصفة مؤقتة، وعادة تكون فترة التوقيف مرحلة تمهيدية لإجراء، سلطة الحل لأن فترة التوقيف أو التعليق قد تكون مناسبة لتسوية الخلافات وإزالة كل أسباب التوقيف.

### الفرع الثاني : الرقابة على الأعضاء (الرقابة الفردية )

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي الجماعات الإقليمية -البلدية والولاية- وأعضاء المجلس الشعبي، فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية، فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوطنية، وتتمثل الرقابة على الأعضاء الصور التالية:

<sup>1</sup>المادة 45 و46 من قانون 09-90 ، المرجع السابق ص143

<sup>2</sup>محمد صغير بعلی، المرجع السابق، ص143.

**أولا : التوقيف**

التوقيف هو تجميد العضوية بصفة مؤقتة وذلك ليس من الأسباب التي حددها القانون ووفق إجراءات تتبعها النصوص القانونية ولقد أشار على ذلك كل من قانون البلدية وقانون الولاية للرقابة التوقيف نصت المادة 45"يمكن أن يوقف مداواة المجلس الشعبي الولائي ، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنوبها صلى بالمال العام او الأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة .  
يعلم التوقيف بموجب قرار معمل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور حكم النهائي من الجهة القضائية المختصة<sup>1</sup>.

**ثانيا : الإقالة الحكمية**

تسمى إقالة حكمية لأنها تحدث بقوة القانون ، بحيث يعتبر المنتخب مستقيلا بحكم القانون اذا توفرت فيه أحد الحالات التي حددها قانون البلدية وقانون الولاية .  
قد جاء في المادة 44 من القانون 07-12"يقصر بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا .

ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة"<sup>2</sup>.

**ثالثا: الإقصاء أو العزل**

الإقصاء هو إسقاط كلي أو نهائي ، للعضو الذي تعرض لإدانة جزائية ولقد نص عليه قانون 07-12" يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعودته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.  
ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة .

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية  
فنلاحظ أن قانون 07-12 قد نص على الإقصاء من المجالس الشعبية البلدية الولائية، فإذا تعرض العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي لإدانة جزائية أوجب

<sup>1</sup>-انظر إل المادة 45 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ،ص10.

<sup>2</sup>-انظر إلى المادة 44 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المشار إليه سابقا .

المشرع إعلان المجلس الشعبي البلدي عن هذا الإقصاء ويثبت فيما بعد بموجب قرار صادر من الوالي بصفته الجهة المختصة بالسلطة الوصائية<sup>1</sup> .

### المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالف للقانون أم غير ملائم، وتبرز مظاهر وصور تلك الرقابة في إجراءات المصادقة والإلغاء والحلول .

وسنتطرق إلى هذه الإجراءات وكيفية تطبيقها على كل من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي .

### الفرع الأول : الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تمارس جهة الوصاية المتمثلة في الوالي أساساً العديد من صور الرقابة على الأعمال البلدية في شكل تصديق وإلغاء وحلول، وسنعالجها كما يلي:

#### أولاً: التصديق

ويأخذ شكلين

– تصديق ضمني : نصت المادة 56 من قانون البلدية على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة 21 يوم من إيداعها بالولاية<sup>2</sup> .

– تصديق صريح : نصت المادة 17 من قانون البلدية 10/11 على : "لا تنفذ المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي:

– الميزانيات والحسابات .

– قبول الهيئات والوصاية الأجنبية .

– اتفاقيات التوأمة .

– التنازل عن الأملاك العقارية البلدية ."

<sup>1</sup>-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق، ص152.

<sup>2</sup>-محمد الصغير بعلی ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه، 2013 ، ص191.

نرى هنا أن هذه المداولات مهمة ولذا اشترط فيها المشرع التصديق الصريح، مع هذا عمد المشرع إلى التخفيف من شدة هذا التصديق وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري في المادة 58 من قانون البلدية 10/11، حيث عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوم<sup>1</sup>.

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

### ثانياً: الإلغاء

ويلغى إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجلس الشعبي البلدي والتي تأخذ شكل المداولات وهو نوعان :

- بطلان مطلق: نصت المادة 59 من قانون البلدية على: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي .

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة .  
- غير المحررة باللغة العربية .

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار<sup>2</sup>.

- بطلان نسبي : نص قانون البلدية 10/11 على : "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أخوالهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع إلا تعد هذه المداولة باطلة"<sup>3</sup>.

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

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلی ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) المرجع سابق، ص192.

<sup>2</sup> القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .المشار إليه سابقاً

<sup>3</sup> المادة 60 من قانون رقم 10/11.نفس القانون

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب أن يعلن ذلك للمجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>.

ونظر استقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيد لها لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن إداريا (تظلم إداري) أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته، ذلك برفع (دعوى إلغاء) أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا<sup>2</sup>.

### ثالثا: سلطة الحلول

سلطة الحلول خاصة من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه قد يكون هناك الحلول في نظام الوصاية، وذلك استثنائيا حيث نصت المادة 101 من قانون البلدية على أنه "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد اعتذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب أذار"

وسلطة حلول الوالي تنصب على المواضيع التالية :

- تسجيل النفقات الإلزامية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس .
- ضبط توازن الميزانية لدى إعداد وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك بالنفقات اللازمة.

### الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، أما قرارا الوالي كـممثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا.

وعلى كل فإن مظاهر الرقابة على الأعمال إنما تتمثل في إجراءات التصديق والإلغاء

والحلول<sup>3</sup>

### 1-أولا التصديق

<sup>1</sup>نفس المادة

<sup>2</sup>محمد الصغير بعلی , القانون الإداري (التنظيم الإداري , النشاط الإداري) المرجع السابق, ص193.

<sup>3</sup>إيتسامعميور, المرجع السابق , ص103.

يأخذ التصديق على أعمال الولاية شكلين :

أ- تصديق ضمني: نصت المادة 54 من قانون الولاية على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تعتبر نافذة بعد فوات 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية، ومع ذلك فالوالي حق اللجوء إلى القضاء الإداري (المحكمة الإدارية) لإلغاء المداولة، على الرغم أنها تفتقد إلى خصائص القرار وبالذات "الطابع التنفيذي"، مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء<sup>1</sup>.

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

- التنازل عن العقار واقتائه أو تبادله.
- الميزانيات والحسابات.
- الهبات والوصايا الأجنبية ."

### ثانيا : البطلان (الإلغاء)

البطلان وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا ومجردا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو وقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتع عن إصداره فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفة القانون<sup>2</sup>.

وينعقد الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا .

بطلان مطلق :وهو يمنع وجود التصرفات القانونية مهما كانت طبيعتها، يسرى مفعوله من بدايته وهذا ما جاء في نص المادة 53 من قانون الولاية "تبطل بقوة القانون

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلی ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) المرجع السابق، ص223.

<sup>2</sup> ابتسام عميور، المرجع السابق ، ص105-106.

مداولات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها  
- غير محررة باللغة العربية .

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس .

المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup>.

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

بطلان نسبي: هو قرار قابلية الإبطال لمداولات المجلس الشعبي الولائي التي يكون لأحد الأعضاء مصلحة فيها سواء باسمهم الشخصي أو أزواجهم وأصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء وكذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي<sup>2</sup>

يمكن للوالي أن يثير بطلان هذه المداولة خلال 15 يوم من تاريخ إقرارها، كما يمكن المطالبة بها من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة بالولاية له مصلحة في ذلك خلال 15 يوما بعد إصاق المداولة بموجب رسالة موصى عليها للوالي مقابل وصل استلام<sup>3</sup> .

ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلانها (المداولة التي اتخذت خرقا لإحكام المادة 56)<sup>4</sup>

### ثالثا: الحلول

يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية<sup>5</sup>

فسلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية لكن يسمح بها هنا استثناءا في نظام الوصاية الإدارية حيث نصت المادة 168 من قانون 07-12 على

<sup>1</sup> القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .المشار إليه سابقا

<sup>2</sup> المادة 56 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلى , القانون الإداري (التنظيم الإداري , النشاط الإداري) المرجع السابق, ص226.

<sup>4</sup> المادة 56 القانون نفسه 07/12 المشار إليه سابقا

<sup>5</sup> ابتسام عميور, المرجع السابق ص108 .

"عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب احتلال داخل المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يقوم باستثناء، باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه. غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من قانون 07-12 وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها<sup>1</sup>.

كما نصت المادة 169 من قانون 07-12 على أنه "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة بامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية . إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الصحيحة الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية"<sup>2</sup>.

الملاحظ من خلال المواد المذكورة أعلاه أنه تقوم السلطة الوصائية بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا محل اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها ويعتبر الحل من أخطر الإجراءات.

<sup>1</sup> - المادة 168 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup> - المادة 169 من القانون نفسه

## خاتمة

ختاما لما قمنا به من دراسة يتضح لنا أن نجاح نظام الجماعات المحلية يكمن في مدى تحقيق استقلال يكفل تسيير الجماعات المحلية لشؤونها المحلية ، فالأصل في هذا النظام هو الاستقلال الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية و الاستثناء منه يكمن فيما تمارسه السلطة المركزية من رقابة على هذه الهيئات بشكل دقيق دون الخروج عن مفهوم اللامركزية . لان أي تجاوز في ممارسة هذه الرقابة يؤدي حتما إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الاستقلال الممنوح و ما تفرض عليه من رقابة محددة ، و بالتالي الانحراف عن مسار اللامركزية و فقدانها صفتها الأساسية ، و هذا هو الخطأ بعينه . و للأسف هذا ما حصل في الجزائر إذ لم يتم التوفيق بين ما منح من استقلال يكفل تجسيد حقيقي للتنظيم الإداري و بالأخص السير في ظل نظام لامركزي صحيح ، و بين ما فرض من وصاية قصد تحقيق الانسجام في تنفيذ السياسة العامة و حماية الدولة إداريا و قانونا . و يمكن توضيح ذلك من خلال النتائج الآتية:

- لقد منح مشرعنا الجزائر الجماعات المحلية استقلالا يتحقق باجتماع أشكاله الثلاثة (استقلال عضوي ، وظيفي و مالي) ، كما أخضعها لوصاية السلطة المركزية. منح المشرع الجزائري من خلال قوانينه استقلالا عضويا يتجلى في صورتين : اعترافه بالشخصية المعنوية التي تمنح كيانا قانونيا خاصا مستقلا للجماعات المحلية تسيير فيه مصالحها المحلية و تعبر عن إرادة مجتمعها الإقليمي . كما مثل هذه الهيئات بمجالس منتخبة، حيث اعتمد أسلوب الانتخاب في اختيار هذه المجالس و هذا ما يعزز الاستقلال، لكن المشرع في نفس الوقت تبنى أسلوب التعيين و فقط في اختيار الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي)، و هذا أول مساس بالاستقلال . إذ تدخلت السلطة المركزية بتعيينها للوالي و إن كان هذا التدخل لا يبعدها من مسار اللامركزية الإدارية.

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

- الولاية في حالة خضوع كبير لسلطة الوالي مع وجود رئيس للمجلس الشعبي الولائي منتخب من شأنه تحمل ما يكفي من صلاحيات ، لكنه يبقى عاجز يكتفي بما منحه إياه القانون ، حيث يتولى رئاسة المجلس و الحفاظ على نظام المداولات.
- ختم المشرع الجزائري أشكال الاستقلال بما اعترف به صراحة في نصوصه القانونية ( قانون الولاية و قانون البلدية ) و هو الاستقلال المالي ، لكن سرعان ما مس هذا الاستقلال من خلال ما تمنحه الحكومة(السلطة المركزية) من إعانات بهدف المحافظة على ميزانية الجماعات المحلية لكفاية احتياجاتها ، هذا لعدم كفاية مواردها المحلية (الداخلية) ، و هنا عولج مشكل العجز من جهة و خلق مشكل المساس بالاستقلال من جهة أخرى ، فالإعانات تقدم وفق دراسة و تخطيط مسبق يقيد حرية الجماعات المحلية في التصرف فيها ، حيث تراقب سلطة الوصاية مجال صرف هذه الإعانات و تتابعها كأنما لا تثق بمقدرة هيئاتها المحلية على تسيير شؤونها بنفسها مع أنها منتخبة و منحت استقلالاً ، وهنا يسقط الاستقلال المالي و تقيد الجماعات برقابة وصائية محتمة ، لكن لاننفي أنها بغرض تحقيق الصالح العام و تلبية حاجيات محلية.
  - تمارس الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وفق النصوص القانونية ، فوسائل ممارستها محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشأة و المنضمة للجماعات المحلية فهي وصاية إدارية استثنائية عكس السلطة الرئاسية المفترضة.
  - الرقابة على أعمال الجماعات المحلية هي رقابة شديدة لدرجة تمس بالاستقلال الممنوح حيث تتركز حتى على رقابة السلطة التقديرية للهيئات المحلية ( رقابة ملائمة ) و مثال ذلك المصادقة على مداولاتها ، وهذا هو المساس الكبير و عدم منح الجماعات المحلية حتى حرية إبداء تقديراتها . هذا زيادة على رقابة مشروعية الأعمال الإدارية التي تعتبر مقبولة مقارنة برقابة الملائمة . أما الرقابة على الأعضاء فهي تتم وفق ما هو محدد في النصوص القانونية.
  - رغم أن الرقابة على الأعضاء تتركز حول حل المجالس و هذا يتم عن طريق مرسوم رئاسي يقرره الوزير المكلف بالداخلية ، إلا أننا و على ارض الواقع نجد أن العديد

من المجالس الشعبية البلدية حلت بموجب مرسوم تنفيذي ، وهذا يتخالف مع ما نص عليه القانون.

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

- إن سبب اختلال توازن نظام الجماعات المحلية لا يرجع فقط إلى شدة النصوص القانونية
- المنظمة للرقابة ، بل يتعدى ذلك إلى كفاءة أعضاء المجالس المنتخبة ، و لهذا نقترح إعادة النظر في قانون الانتخابات و تعديل النصوص المتعلقة بشروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية ، و ذلك بتحديد مستوى علمي ا رقي يمكن صاحبه من تسيير شؤون مجتمعه المحلي.
- ضرورة البحث عن وسائل تحسين الموارد المالية خاصة في مجال الخدمات العمومية وإعطاء الهيئات المحلية حرية التصرف في الإعانات المقدمة من طرف الحكومة.
- التخفيف من شدة الوصاية الإدارية و اشتغالها فقط على رقابة المشروعية.
- إلغاء الازدواج الوظيفي للوالي و ذلك بحصر مهامه فقط في تمثيل الدولة و تحويل مهامه كممثل للولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي من اجل إعادة التوازن بين رئيس المجلس الشعبي الولائي و مركز الوالي المهيمن على جميع السلطات.

- ضمانا لعدم انحراف الجماعات المحلية يمكن السير مسرى المشرع الفرنسى و  
الاعتماد على الرقابة القضائية

## قائمة المراجع

## قائمة المراجع:

### أولا: النصوص القانونية

#### 1- الدساتير :

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 1963/09/10 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادرة في 1976/11/24 .
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 1989/03/01 .
- المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28 فيفري المتضمن نص التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 09 سنة 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة في 1996/12/08؛ المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/10 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، مؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج.82، الصادرة في 2020/12/30.

#### 2- النصوص التشريعية :

- الأمر 24/67 المؤرخ في 07 شوال 1382 الموافق ل 18/01/1967، متضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 06 سنة 1967.
- الأمر 38/69 المؤرخ في 23/05/1965، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، لسنة 1969
- الأمر 58/75 المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 78.
- الأمر 97/76 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1996 الموافق ل 22 نوفمبر 1976، جريدة الرسمية العدد 94 سنة 1976.

- قانون رقم 11/84 مؤرخ في يونيو 1984 متضمن قانون الأسرة، المعدل والمتمم بالامر رقم 02-05 المؤرخ في فبراير 2005 ، الجريدة الرسمية 15 لسنة 2005
- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 1990/04/07 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 1990.
- الأمر 02-05 المؤرخ في 27/02/2005 المعدللقانون الأسرة.
- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 03/07/2011.
- القانون رقم 01/12 المتعلق بالانتخاب المؤرخ في 12/01/2012، الجريدة الرسمية عدد، 01 الصادرة في 14/01/2012
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد، 12 الصادرة في 29/02/2012.

### 3- النصوص التنظيمية :

### 4- المواثيق :

- ميثاق البلدية لسنة 1966، الصادر في 10/01/1966، الجريدة الرسمية عدد 06.
- ميثاق الولاية لسنة 1969، الصادر في 23/05/1969 ، الجريدة الرسمية عدد 44.
- الميثاق الوطني الصادر بموجب الأمر 57.76 المؤرخ في 05/07/1976 الجريدة الرسمية عدد 61 الصادر في 30/07/1976.
- الميثاق الوطني لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 57/76، المؤرخ في 05/07/1976، الجريدة الرسمية عدد 61، الصادرة في 30/07/1976 .

### ثانيا :الكتب باللغة العربية

### أ- الكتب العامة

1. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول دار هدى للطباعة والنشر مصر 1955.
2. جورج فودال، بيارديفولفيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الجزء الثاني، طبعة 1، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، لبنان، 2001

3. حمدي سحيمة القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية دون طبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
4. خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1986.
5. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1982.
6. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 1983.
7. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، الجزائر، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1983.
8. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
9. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الثالثة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976.
10. ناصر لباد القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، طبعة 3، 2005.
11. ناصر لباد، سلطة القانون الأساسي في القانون الإداري، للطبعة الأولى، دار المجدد للقانون الإداري الجزائري، دون تاريخ نشر
12. فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001.
13. فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
14. محمد فتح الله الخطيب والأستاذ صبحي محرم، الإتجاهات المعاصرة في نظم الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966.
15. محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1997.
16. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.

17. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت العربية .
  18. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
  19. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
  20. عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2014
  21. عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000.
  22. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
  23. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، الجزائر، طبعة 1984.
  24. عبد الغني بسيوني عبدالله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، ، 2004.
  25. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1994.
- ب- كتب خاصة**
1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب حاصيل، الجزائر، المطبوعات الجامعية، 1966.
  2. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، الجزائر، طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988
  3. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقاتها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات البحر الأبيض المتوسط، ومنشورات عويدات، لبنان، 1981.
  4. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1993.

5. على حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، دار الأيام، عمان، 2017.
6. على خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.
7. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
8. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
9. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986.
10. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر دون طبعة وسنة نشر
11. هاني على الطهرواي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن 2004.
12. محمد سعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية مصر، 1977.

### ثالثا : الرسائل الجامعية

#### 1- الأطروحات :

1. إبراهيم داود، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.
2. عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، (دون سنة النشر).
3. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

## 2- المذكرات :

1. بركات محمد ، النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية .
2. بلال بلغال، إصلاح الجماعات الإقليمية، الولاية في إطار القانون رقم 07/12 مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013.
3. رابعي إبراهيم ، إستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.
4. صالح عبد الناصر ، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2009-2011.
5. عميورابنتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012.2013.
6. -كواشي عتيقة اللامركزية الإدارية فيالدول المغاربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2001.
7. مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا،مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون2001.

## رابعا : المقالات والدوريات والملتقيات

1. تايب نادية، "مدى وجود اللامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية عدد62.2010.
2. -جيراني عبد اللطيف، وحدة تكوينية حول موضوع المشاركة والمواطنة .
3. شاطري كاهنة ، "تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا الجزائر نموذجا) "، مجلة جميل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد13، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، جانفي، 2018.
4. الشبوكي محمد عمر ، "مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، "مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد250، الأردن، عمان، 1985.

5. شيتور جلول ، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة دار الهدى للطباعة والنشر، أكتوبر 2002.
6. شيهوب مسعود ،"المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"،مجلة مجلس الأمة، عدد03الجزائر 2003.
7. الطعامنة محمود ، "نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة، الأهداف )، الملتقى العربي الأول المتعلق بنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان 18.19، أغسطس 2003.
8. عبد الحليم بن مشري : "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر،"مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة بسكرة، ماي 2009.
9. عبد المجيد فياض، "الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر"، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع سنة 13 أكتوبر 1965.
10. العطار فؤاد ، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، العدد 01، 1966.
11. عمار بوضياف، "الرقابة على مداورات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6 ماي 2009.
12. -فريجات إسماعيل،"النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، جانفي 2016.
13. القباني بكر ، "الوصاية الإدارية"، مجلة القانون والاقتصاد سنة 1984.
14. مرغاد لخضر ، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد07 كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، فيفري، 2005.
15. نور الدين، "مستقبل نظام الحكم في دول العالم المعاصر في مصر"، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة عشر، العدد الثاني، أغسطس أوت سنة 1975.

- المراجع باللغة الفرنسية :

1. -Charl Débbache,institution administration,2<sup>ème</sup>édition, dalloz, Paris 1972.
2. Jaques dembais :les actes de la tutelle administratif en droit belge, bruxelle,1955.
3. Jean Riviro,droit administratif 9<sup>ème</sup> édition ,daloz,Paris ,1980.
4. -Maspétiol et loroque, tutelle administratif, paris,1930.
5. -Partice Garnt,droit administratif : structures, actes, et controles,vol 1, les edition syuonblais INC,Canada,4<sup>ème</sup> edition,1996.

## الفهرس

الصفحة	المحتوى
2	مقدمة
9	الفصل الأول :مضمون مبدأ استقلالالجماعات الإقليمية
10	المبحث الأول :اللامركزية الإدارية كأساس لاستقلالية الجماعات الإقليمية
10	المطلب الأول :مفهوم اللامركزية الإدارية
10	الفرع الأول :تعريف اللامركزية الإدارية
11	الفرع الثاني : أنواع اللامركزية الإدارية
13	الفرع الثالث : عناصر اللامركزية الإدارية
14	الفرع الرابع :أهداف اللامركزية الإدارية
16	المطلب الثاني : تطبيق اللامركزية الإدارية في الإدارة الجزائرية
16	الفرع الأول : البلدية كوحدة لامركزية
20	الفرع الثاني : الولاية كوحدة لامركزية
21	المبحث الثاني :مصادر استقلال الجماعات الإقليمية ومظاهرها
22	المطلب الأول :مصادر استقلال الجماعات الإقليمية
23	الفرع الأول : الجماعات الإقليمية في الدستور
26	الفرع الثاني : الجماعات الإقليمية في التشريع
29	المطلب الثاني :مظاهر استقلال الجماعات الإقليمية
30	الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية
32	الفرع الثاني : التمثيل من طرف مجلس إقليمي منتخب
35	الفرع الثالث : الاختصاص في إدارة الشؤون الإقليمية
37	الفرع الرابع :الاستقلال المالي لجماعات المالية
41	الفصل الثاني :الوصاية الإدارية وأثرها على استقلال الجماعات الإقليمية
42	المبحث الأول : ماهية الوصاية الإدارية
43	المطلبالأول : مفهوم الوصاية الإدارية

43	الفرع الأول تعريف الوصاية الإدارية
45	الفرع الثاني : خصائص الوصاية الإدارية
46	الفرع الثالث : تميز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة
53	الفرع الرابع : طبيعة الوصاية الإدارية
54	المطلب الثاني: أهداف الوصاية الإدارية ومبرراتها .
54	الفرع الأول: أهداف الوصاية الإدارية
56	الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية
59	المبحث الثاني: صور الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية
59	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الأجهزة
59	الفرع الأول : الرقابة الوصائية على المجلس كهيئة
62	الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على الأعضاء ( الرقابة الفردية)
64	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال
64	الفرع الأول الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
66	الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
70	خاتمة
75	قائمة المراجع:
85	الفهرس

## ملخص مذكرة الماستر

تناولت هذه الدراسة موضوع الجماعات الإقليمية الذي يعتبر أحد أساليب التنظيم الإداري ، حيث ينبثق من صور النظام اللامركزي الإداري. وقد تركزت الدراسة حول مسألتين هامتين تعتبران دعامة وأساس اللامركزية الإدارية فالأصل فيهما استقلال الجماعات الإقليمية والاستثناء هو تبعية هذه الجماعات من خلال خضوعها لرقابة محتمة تمارسها السلطة المركزية قصد المحافظة على حسن تطبيق القوانين وعدم خرقها.

وتطرح هذه الدراسة إشكالية مفادها هل وفق المشرع الجزائري في وضع الأطر القانونية لنظام الوصاية الادارية بما يكفل تمتع المجالس الإقليمية بقدر كافي من الاستقلالية؟ وللإجابة عليها تم تقسيم الدراسة إلى فصلين: تناول الأول مضمون مبدأ استقلال الجماعات الإقليمية ، أما الفصل الثاني فقد خصص للوصاية الإدارية وأثرها على استقلال الجماعات الإقليمية .

### الكلمات المفتاحية:

3/الولاية	2 /البلدية	1/الجماعات الإقليمية
6/ الاستقلالية	5/الرقابة الإدارية	4/الوصاية الإدارية

### Abstract of Master's Thesis

This study dealt with the issue of regional groups, which is a method of administrative organization, as it emerges from the forms of the administrative decentralization system. Our study focused on two important issues that are considered the pillar and basis of administrative decentralization. Centralization in order to maintain the proper application of laws and not to violate them. This study proposes that the Algerian legislator has established the legal frameworks for the administrative guardianship system to ensure that the regional councils enjoy a sufficient degree of independence, and this study was divided into two chapters, the first chapter dealt with the content of the principle of the independence of the regional groups, while the second chapter we have devoted it to administrative guardianship And its impact on the independence of .

### Keywords:

1/regional groups	2/municipality	3/state
4/administrative guardianship	5/administrative control	6/ Independence