

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الإدارة المحلية بين الإستقلالية و الرقابة

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذة :

مانع سلمى

إعداد الطالبة :

شتيح إيمان العباسية

الموسم الجامعي

2015-2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ)

اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ
(١) خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ عَلَقٍ
(٢) اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ (٣)
الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ (٤) عَلَّمَ
الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ (٥)

صدق الله العظيم

سورة العلق الآية 1-5

شكر و عرفان

الحمد لله استكمالاً لنعمة واستتماماً لفضله، فإنه خير من
خزن وأفضل من وزن...وبعد:
تحية وإجلال لعائلي الكريمة، التي ألهمتني أسباب النجاح
والتفوق.
الشكر الصادق والثناء الحسن للأستاذة الدكتورة مانع سلمى ، لا
لأنها أشرفت على هذا البحث فقط؛ بل لأنها السراج الذي أضاء بالعلم
آفاقاً وزرع بأخلاقها آمالاً.
وليس ببعيد عن هذا السراج تتلأأ نجوم أساتذتي في قسم الحقوق.
أما من سيشرفني بقراءة هذا البحث ومناقشته- إن شاء الله-
فأمل أن يجدوا فيه جهداً مقبولاً .
وفي الأخير لا يفوتني أن أرفع شكري وامتناني لجميع من ساهم في تقديم
يد العون والمساعدة من قريب وبعيد على انجاز هذا العمل.

مقدمة

مقدمة

إن الدولة الحديثة لم تعد تقف عند الفعل الضار أو المحافظة على النظام العام وإنما أصبح دورها ايجابيا فاطلعت بتنفيذ الخطط التنموية الاقتصادية والاجتماعية سعي لتطوير المجتمع وتحقيق الكفاية و العدل، و في سبيل ذلك أصبحت الدول اليوم تختلف في انتهاجها للأسلوب الإداري الذي يحقق مصالحها ومصالح شعوبها المتناسبة مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتاريخية.

فبشكل عام هناك أسلوبان رئيسين مطبقين في دول العالم؛ الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي حيث يقصد بالأول حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة أما الثاني توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وسلطات لامركزية إقليمية، حيث أن معظم دول العالم تحاول المزج بين الأسلوبين، فالمركزية تحافظ على تماسك الدولة ووحدتها في حين تشترك اللامركزية و الوحدات الإدارية الأخرى في ممارسة وظيفتها في حدود جغرافية معينة.

و نتيجة الإتساع الجغرافي والبشري والتحول في طبيعة الاحتياجات للمواطنين والوسائل اللازمة والضرورية لتلبية هذه الاحتياجات المشتركة بالإضافة إلى ظهور ايدولوجيات مختلفة و أمام إستحالة قيام السلطة المركزية بتجميع المهام على المستوى الوطني الأمر الذي أدى إلى ضرورة ترك المبادرة للهيئات المحلية، و الصفة التي تميز الدولة الحالية هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الدولة وهذا بهدف مساعدتها في تأديتها مهامها.

وعليه فإن نظام اللامركزية الإدارية له صورتين المرفقية والإقليمية أو الديمقراطية التي تمنح لسكان منطقة محلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقتهم بأنفسهم عن طريق مجالس محلية منتخبة منهم واللامركزية الإقليمية أو المحلية

و الجزائر كأى دولة معاصرة تأخذ بأسلوب التنظيم المركزي و اللامركزي وما يعنينا في دراستنا هذه هو أسلوب التنظيم المركزي الإقليمي لاشتماله على الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) وقد أرسى المؤسس الدستوري ذلك في المادة 15 من دستور 1996 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية الولاية..." ونجدها قد عرفت اللامركزية الإدارية وخصوصا اللامركزية الإقليمية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي وورثت بعد الاستقلال 1578 بلدية و15 ولاية ثم أدخلت عليها إصلاحات بعد صدور ميثاق البلدية في أكتوبر 1966 وميثاق الولاية في 26 مارس 1969 وقانون الولاية رقم 38/69 في 23 ماي 1969 في فترة الحزب الواحد وبعد إقرار التعددية الحزبية تمت مراجعة القوانين ومنها قانوني البلدية والولاية فصدر القانون 80/90 المتعلق بالبلدية والقانون 09/90 المتعلق بالولاية وظل الأمر على ما عليه إلى غاية صدور آخر قانون بلدية 10/11 وآخر قانون ولائي 07/12.

و على ضوء ما تقدم تكمن أهمية الموضوع في الدور الهام الذي تلعبه الإدارة المحلية في مجال البحث العلمي وعلى الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاهتمام العالمي بالإدارة في تكريس مبدأ المشاركة في الحكم والحرية والاختيار والمبادرة وتجسيد مبادئ الديمقراطية والسيادة الشعبية.

كما أن صدور آخر تعديل لقانون البلدية رقم 10/11 والولاية 07/12 قد يأتي بتغيرات جديدة من شأنها التأثير على المستوى المحلي والوطني الأمر الذي يدفعنا إلى ضرورة تقديم صورة حول حقيقة الإدارة المحلية والعلاقة القائمة بينها وبين الإدارة المركزية واستقلال الهيئات المحلية في الأمر الذي تفرضه الالتزامات والقوانين و يفرض الصالح العام، لذلك ارتأينا إلى طرح الإشكالية التالية :

ما مدى نجاعة المشرع الجزائري في الحفاظ على مبدأ التوازن بين استقلال الإدارة المحلية من جهة والتي تعد من متطلبات التسيير المحلي وبين خضوعها للرقابة من طرف السلطة المركزية من جهة أخرى؟

تتفرع هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية:

- في ماذا يتمثل الاستقلال الإدارة المحلية؟
- إلى أي مدى يمكن للإدارة المحلية بممارسة اختصاصاتها في ظل الاستقلال الممنوح لها؟
- ما المقصود بالرقابة الإدارية؟ وماذا تهدف؟ وأهم القيود الواردة على ممارستها في التشريع الجزائري؟

كما أن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي الذي يتجلى من خلال وصف الإدارة المحلية في ظل القوانين القديمة والحالية وتحليل بعض النصوص القانونية مع الاعتماد على المقارنة نوعا ما.

و ما لوحظ وجود بعض الدراسات السابقة في نفس الموضوع من درجات علمية مختلفة و هذا يؤكد اهمية الموضوع و رغبة الباحثين في ادراك حقيقة العلاقة القائمة بين استقلال الادارة المحلية و تبعية للسلطة الوصية.

من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: استقلال الإدارة المحلية.

المبحث الأول: ماهية استقلال الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: عناصر استقلال الإدارة المحلية.

الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: تطبيقات الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية.

الفصل الأول

إستقلال الإدارة المحلية

الفصل الأول

إستقلال الإدارة المحلية

أن الأصل الذي يربط السلطة المركزية بالإدارة المحلية هو الاستقلال الذي يعد الركن والمعيار الأساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم ويتوفره فقط تتحقق الديمقراطية الإدارية التي أصبحت اليوم مطلباً شعبياً تسعى لتحقيقها بغرض تحقيق الديمقراطية السياسية.

فماذا نعني باستقلال الإدارة المحلية؟ وما هي عناصر الاستقلال؟

هذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: ماهية استقلال الإدارة المحلية.
- المبحث الثاني: عناصر استقلال الإدارة المحلية

المبحث الأول

ماهية استقلال الإدارة المحلية

لما كان الاستقلال "هو الركن الأساسي لقيام نظام اللامركزية الإدارية و هو استقلال الإدارة المحلية بحيث إذا إنتفي هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية.

ومفهوم استقلال الإدارة المحلية مفهوم واسع يحتوي عدة معاني ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة. والتساؤل الذي يثار هنا: ماذا نعني باستقلال الإدارة المحلية ؟ وما هي أهم المعايير الفقهية المقترحة لتحقيق هذا النوع من الإستقلال ؟ هذا ما سنحاول التطرق إليه في المطالبين التاليين:

المطلب الأول: تعريف إستقلال الإدارة المحلية

المطلب الثاني: معايير إستقلال الإدارة المحلية

المطلب الأول

تعريف استقلال الإدارة المحلية

من أجل الوقوف على تعريف استقلال الإدارة المحلية عمد فقهاء القانون العام على تعريفها تعريفا لغويا من أجل الدلالة أكثر على معناها الفقهي.

الفرع الأول

التعريف اللغوي

لفظ الاستقلال في اللغة العربية مشتق من الفعل: **إِسْتَقَلَّ يَسْتَقِلُّ، اسْتَقَلَّ، اسْتَقْلًا**، واستقلت الدولة أي استكملت سيادتها الداخلية والخارجية و انفردت بإدارة جميع شؤونها أو انفردت بحكم نفسها ولم تشرك في ذلك غيرها (1).

أما لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية يقابله مصطلح "indépendance" وهو المعنى الذي يقصد به وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر، بل يتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية كما يعني لفظ الاستقلال باللغة الفرنسية أيضا "autonomie" أي الاستقلال المحلي أو الاستقلال الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة.

وعبارة "autonomie" أصلها في اللغة اليونانية "autonomia" وهي تعني من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، وهذا حسب التعريف اللغوي لعبارة "autonomie" فإن الجماعات الإقليمية في الجزائر ليست مستقلة بل تابعة لأنها لا تتمتع باختصاص سن قوانينها بنفسها (2).

(1) علي بن هادية، بلحسن البليش وآخرون، القاموس الجديد للطلاب، الشركة التونسية للتوزيع، ط1، الجزائر، 1979، ص 48.

(2) صالح بن عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير، جامعة بن عكنون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009، ص 24.

و التعريف اللغوي لعبارة "autonomie" وإن كان مقبولا في العهد اليوناني ولكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف باستقلال الهيئات اللامركزية المحلية في المجال التشريعي.

الفرع الثاني

التعريف الفقهي

قبل الحديث عن بعض التعريفات الفقهية بشأن استقلال الإدارة المحلية، نشير إلى أن حجم ومضمون الاستقلالية يقاس انطلاقا من علاقة الإدارة المحلية بالسلطة الوصية، يعرف أحد الفقهاء الاستقلال المحلي:

«بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إدارتها وتمارس الاختصاص المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية...» (1).

و يمتاز هذا التعريف بأنه اشتمل على الكثير من عناصر الاستقلالية إلا أنه لم يبين الطريقة التي يمكن من خلال تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك.

- ويعرفها فقيه آخر «بأن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية» (2).

أما هذا التعريف فيمتاز بأنه تطرق إلى حرية الإدارة المحلية في اختيار أعضائها دون تدخل من السلطة المركزية إلا أنه أهمل الحديث عن التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي رغم أهميتها في استقلال الإدارة المحلية.

(1) المرجع السابق، ص26.

(2) جعفر أنس قاسم ، ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ،ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ،1985، ص109.

- ويعرف أيضا بأنه «حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة. بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف توجيه السلطة الوصية».

ومن أكثر التعريفات ترجيحا والأخذ به في مجال القانون الإداري التعريف الآتي: «إن استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمال واختصاصاتها باختيارها وإرادتها وبدون أي ضغط أو تأثير من السلطة المركزية»⁽¹⁾.

ويعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات الإقليمية ركنها الاساسي والمعيار الرئيسي الذي تميزها عن غيرها من النظم الإدارية الأخرى.

المطلب الثاني

معايير استقلال الإدارة المحلية

هناك مجموعة من المعايير الفقهية المقترحة للدلالة على استقلال الإدارة المحلية سنركز في دراستنا على أهمها وهي:

الفرع الأول

معيار الاختصاص الحصري

معيار الاختصاص الحصري من أهم المعايير التي تم الاعتماد عليها في دراسة مسألة الاستقلال المحلي فنجد أن هذا المعيار مفاده أن الإدارة المحلية ينحصر استقلالها في اختصاصاتها الحصرية فقط، ويعد هذا المعيار غامضا ومعرضا للانتقاد. لأنه لم يحدد الاختصاصات الحصرية الممنوحة للإدارة المحلية⁽²⁾.

(1) صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 26.

(2) عمير ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012، ص 9.

ولنفهم معنى الاختصاصات الحصرية وموقف المشرع الجزائري منه وجب النظر إلى نطاق اختصاص الجماعات المحلية، الذي يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما خرج منها بنص قانوني وهذا ما استخلص من المواثيق الجزائرية الوطنية والمحلية حيث ورد في الميثاق الوطني أنه «ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل مشاكل وإن للمجالس وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية»⁽¹⁾.

كما نصت المادة 76 والمادة 77 من قانون الولاية الجديد 07/12 على التوالي «يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته... ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياه بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية....». و «يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات....»⁽²⁾.

وما ورد في قانون الولاية الجديد 07/12 لا يختلف عما ورد في قانون الولاية السابق 09/90 وهنا نرى أن المشرع الجزائري وإن حدد الأطر العامة كل من الولاية والبلدية إلا أنه ترك لها حرية التحرك الواسعة وهذا يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استغلال الإدارة المحلية

الفرع الثاني

معيار رقابة الملائمة

جاء هذا المعيار نتيجة الانتقاد الذي تعرض له معيار الاختصاص الحصري ويرى أن الإدارة المحلية تتمتع بالاستقلال عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملائمة وما عدا ذلك فإنها لا تعد حرة ومستقلة⁽³⁾.

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

(2) المادة 76-77 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية والمؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، جريدة رسمية رقم 12 صادرة بـ 29 فيفري 2012.

(3) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 9.

ونشير الى ان المشرع لم يأخذ برقابة الملائمة فالرقابة الوصائية على الادارة المحلية تشمل رقابة الشرعية ورقابة الملائمة ويظهر في كل من قانون الولاية والبلدية والهدف من هذه الرقابة في القانون الجزائري هو حماية المصلحة العامة .

الفرع الثالث

معيار السلطة التقديرية -سلطة القرار-

نتجه للانتقادات التي تعرضت لها مسألة استقلال الإدارة المحلية جاء هذا المعيار على إنقاص المعايير الأخرى ومفاده أن الاستقلال يتحقق عندما تتمتع الإدارة المحلية بسلطة تقديرية واسعة بغض النظر محتوى الرقابة الممارسة وهذا ما نجده في ميثاق البلدية والولاية حيث نص الأول: «إن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير مطابقة مع مفهوم اللامركزية»⁽¹⁾.

في حين نص الثاني على أن «الولاية هي وحدة لامركزية وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير ولا يدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد»⁽²⁾.

وعليه فالأصل أن الإدارة المحلية تتمتع بحرية كاملة للتدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكانياتها بحيث لا سلطات للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي أوجب المشرع إجبارية تدخل فيها، ولاسيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها⁽³⁾.

(1) ميثاق البلدية 1966 المؤرخ في أكتوبر 1966 ص 15.

(2) ميثاق الولاية 1969 المؤرخ في 26 مارس 1969 الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 23 ماي 1969، ص 14.

(3) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 28.

وينطبق هذا المعيار إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلدية والولاية في الجزائر التي تتمتع مجالس مداولاتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية⁽¹⁾.

علاوة على هذه المعايير هناك معايير أخرى كمعيار المهام التاريخية ومعيار إنعدام سلطة التعديل، ويتضح من دراسة هذه المعايير أن مسألة استقلال المحلي هي ليست مسألة موضوعية بحيث أن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي يتعلق في نهاية الامر بنية وإرادة الدولة ، وتتأثر إرادة الدولة في ذلك بعدة عوامل تقنية كمدي التطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والاقليم ،مالية كتوزيع الاعباء بين الدولة والجماعات المحلية، سياسية تعمل على ترسيخ مبادئ للامركزية واحترامها .

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 ، ص 193.

المبحث الثاني

عناصر استقلال الإدارة المحلية

بعد التعرف على مفهوم استقلال الإدارة المحلية واهم المعايير الفقهية التي اعتمدها الفقهاء في تأصيل استقلال هذه الادارة سنحاول التطرق الى عناصر استقلالها في المطالب التالية :

المطلب الأول : الإستقلال العضوي

المطلب الثاني : الإستقلال الوظيفي

المطلب الثالث : الإستقلال المالي

المطلب الأول

الاستقلال العضوي

أن الاستقلال العضوي للإدارة المحلية يعد من مظاهر الاستقلال التي تؤكد على الوجود الحقيقي للولاية والبلدية وهذا ما تم تكريسه دستوريا في جميع الدساتير غير أنه في دستور 1963 نجده ينص على البلدية وحدها في حين حددت باقي الدساتير نوعين من الجماعات المحلية وهي البلدية والولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية.

بالإضافة الى ان الاستقلال لا يتحقق إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح الشخصية المعنوية وتمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب إن أسلوب الانتخاب يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويجسد مبدأ الديمقراطية

الفرع الأول

الإعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية

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

أولا: تعريف الشخصية المعنوية

من أهم التعاريف التي ظهرت الشخصية المعنوية أنها «مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد من أجل تحقيق غرض معين»⁽²⁾

(1) فريدة مزياني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية من التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، 2005، ص 09.

(2) فريدة مزياني، القانون الإداري، الجزء الثاني، مطبعة سخري، ط1، 2011، ص 91.

كما عرفت بأنها «القدرة على الحياة حياة قانونية أي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات»⁽¹⁾.

وتكون هذه الشخصية لمجموعة من الأشخاص المكونين لها، أهلية قانونية لاكتساب الحقوق ولتحمل الالتزامات وتكون لمجموعة الأشخاص والأموال مصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها. (2)

ثانيا: أهمية الشخصية المعنوية في التنظيم الإداري

للشخصية المعنوية أهمية فنية وأخرى قانونية تتمثل في:

- 1- **الأهمية الفنية:** تتمثل في كونها وسيلة ناجعة في تقسيم الأجهزة والهيئات الإدارية التي يتشكل منها النظام الإداري وكذا توزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليميا وإداريا وتحديد علاقاتها.
- 2- **الأهمية القانونية:** لشخصية المعنوية دور هام في تنظيم أعمال السلطة والهيئات الإدارية حيث تقوم الهيئات الإدارية بالوظائف المنوطة بها بواسطة أشخاص طبيعيين يباشرونها باسم ولحساب الشخص المعنوي لذا نجد أن الشخص المعنوي يبقى قائما على الرغم من زوال ممثليه⁽³⁾

(1) حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزء الاول، دار وائل للنشر، ط2، 2010، ص 78.

(2) فريدة مزياي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 91.

(3) فريدة مزياي، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية من التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 18.

ثالثا: أنواع الأشخاص المعنوية في التشريع الجزائري

إن الولاية والبلدية وحدتان إداريتين تتمتعان بالشخصية المعنوية وللولاية أساس دستوري حددته المادة 15 من الدستور 1996 وهي عبارة عن منظمة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي التي تمارس مجامعها محددة في القانون ولقد استقلت الولاية عن الشخص الأم (الدولة) ماليا وإداريا حتى تساعد ذاتها في أداء مهمتها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم⁽¹⁾.

واعتبرت الولاية الوحدة التي تصل بين الدولة والبلديات ولم يعتبرها وحدة لامركزية فقط بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارة المركزية حيث تؤدي خدماتها للمواطنين على أكمل وجه. (2)

ولما نتكلم عن البلدية فهي كذلك تعتبر جهة إدارية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية حيث صدر أول ميثاق لها في 30 ديسمبر 1966 ثم صدر قانون البلدية بالأمر 34/67، الصادر بتاريخ 18 جانفي 1967 كما نجد المادة الأولى من قانون البلدية الجديد ينص على «أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحديث بموجب القانون»⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها وليس المجلس وهذا أمرا مهم نظرا لنتائجها.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 84.

(2) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1982، ص 50.

(3) المادة الأولى من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادر في 3 جويلية 2011.

رابعاً: نتائج الشخصية المعنوية :

للجماعات المحلية إن الشخصية المعنوية «ركن من أركان اللامركزية بواسطتها تمنح الهيئات المحلية وحددها القانوني⁽¹⁾

لاعترااف بالشخص المعنوي يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة السن الطبيعي م 50 من القانون المدني الجزائري وذلك ضمن الحدود التي يقرها القانون ولها نوعان من النتائج:

1- النتائج العامة للشخصية المعنوية

ويشترك فيها أشخاص من القانون العام والقانون الخاص وهي التي تضمنتها م 50 من القانون المدني الجزائري التي تنص على أن «يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان وذلك في حدود التي يقرها القانون.

- يكون لها خصوصاً
- ذمة مالية
- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.
- موطن وهو المكان الذي وجد فيه مركز إدارتها.
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج، ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.
- نائب يعبر عن إرادتها.
- حق التقاضي⁽²⁾.

(1) فريدة مزياي، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 18.

(2) المادة 50 من القانون رقم 05/07 المتعلق بالقانون المدني المؤرخ في ماي 2007 الجريدة الرسمية، عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.

2- النتائج الخاصة للشخصية المعنوية

- الاستقلال النسبي عن الدولة بحيث أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة وإنما مقيدة وتعني الاستقلال السياسي أو الدستوري.
- منح الشخصية المعنوية للهيئات والوحدات الإدارية يؤدي الى تفتيت وتوزيع مظاهر وامتيازات السلطة العامة تبني الدولة والهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية.
- عمال وموظفي الأشخاص المعنوية العامة هدم موظفون عموميون.
- أموال الأشخاص المعنوية الإدارية تدار بأسلوب الإدارة العامة وهي ذات وسائل الحماية المقررة لأموال الدولة العامة.
- حق التقاضي المقرر للهيئات والوحدات الإدارية مستقل عن حق التقاضي المقررة للدولة إذ تمكن مقاضاتها عن طريق ممثليها.
- أن الهيئة المحلية تسأل عن الاعمال التي تقوم بها حتي ولو تمت المصادقة عليها من طرف السلطة المركزية وبالتالي هي مسؤولة عن الأفعال الضارة التي يصدر عن موظفيها.(1)

غير ان هذه النتائج تعد وسائل فعالة تمكن الأجهزة الإدارية من أداء عملها في حدود إختصاصها الإقليمي من اجل تحقيق نوع من الاستقلالية النسبي

(1) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، باتنة، 2001، ص 106-107.

الفرع الثاني

تمثيل الجماعات من طرف مجلس محلي منتخب

نعني بالاستقلال العضوي استقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي يمثل الجماعات أو الإدارة المحلية ويعبر عن إدارتها، ولتحقيق استقلال حقيقي لا يكفي التمتع بشخصية معنوية فقط بل يفضل أن تتولى هذه الجماعات هيئات محلية تختار من البيئة المحلية وتشعر بالانتماء إلى المجتمع المحلي لأنهما يكون أقرب وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق المصلحة ؟

وهنا يطرح السؤال هل يجب أن يتم الاختيار هذه الهيئات المحلية الجهاز الإداري الخاص عن طريق الانتخاب من قبل المواطنين المحليين، أو يتم اختيارهم عن طريق الأسلوب التعيين من طرف السلطة المركزية؟ إنقسم الفقه حول كيفية تشكيل هذه الأجهزة الإدارية المحلية إلى اتجاهين، اتجاه مؤيد لمبدأ الانتخاب واتجاه معارض معارض لمبدأ الانتخاب

أولاً: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب:

أن أغلبية الفقه ترى أن الانتخاب يعد عنصراً أساسياً وشرطاً ضرورياً لقيام الإدارة المحلية سواء كانت في شكل الولاية أو البلدية أو أي تقسيم إقليمي آخر، فغياب الانتخاب في الإدارة المحلية مدعاة لتدخل السلطة المركزية وهو ما يفقدها استقلالها ، فضلاً عن ذلك إن قيام سكان الهيئات المحلية بانتخاب المجالس المحلية يعد أقوى لضمان استقلالها عن السلطة المركزية لذا نجد أن البعض نفي صفة اللامركزية على المؤسسات العامة وأعتبرها هيئات عدم تركيز الإداري بعدم اعتماد الانتخاب في تشكيل أجهزتها⁽¹⁾.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب هو الطريقة الأساسية في تكوين المجالس المحلية لأن أصل وجوهر نظام الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح متميزة أي يعترف لهم بالشخصية المعنوية وإنما يجب أن تشرف على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم

(1) عمار بوضياف ، مرجع سابق ، 64.

ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أن يقوموا بهذه المهمة مباشرة فإنه من المتعين عليه أن يقوم بذلك من ينتخبون نيابة عنهم (1).

ويعتمدون في رأيهم على عدة حجج نذكر منها:

1- من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقيق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معنيين إذا يبقون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم.

3- أما من الناحية الإدارية يرون أن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد بإشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن تتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته لأنهم أدرى بطبيعة حاجياتهم (2)

مما سبق ذكره يتضح أن أغلبية الفقه ترى أن الانتخاب يعد شرطا أساسيا لتشكيل المجالس المحلية وتبعا للحجج الذي أتى بها أنصار هذا الاتجاه فمبدأ الانتخاب إنقذ لأنه يشوبه عيوب التنفيذ، من الناحية الشكلية بالرشوة والتزوير ومن الناحية الموضوعية قد يفوز عناصر غير جديرة وليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية(3).

بالنسبة للعيوب الشكلية هي موجودة في أغلب الدول العالم أما العيوب الموضوعية التي تمس جانب الخبرة والكفاءة وحسن الاختيار لا زالت سائدة في بعض الدول فقط.

(1) سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، الإسكندرية، 2007، ص 57.

(2) ، فريدة مزياي، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 21.

(3) أمين بركة، الجماعات المحلية من الاستقلالية والتبعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، 2014، ص 35.

ثانيا: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أنصار الإتجاه المعارض ان الانتخاب ليس شرطا من شروط تحقيق استقلالية المجالس المحلية إذا تضمنت القوانين ضمانات كعدم قابلية الأعضاء للعزل، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن تقرير مثل هذه الضمانات تكفل تحقيق الاستقلال وبدونها تفقد المجالس استقلالها حتى ولو تم تشكيلها بالانتخاب.(1)

و لقد ساق أنصار هذا الرأي العديد من الحجج والأساليب تأييدا لرأيهم ومن هذه الحجج:

- من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة من الحرية واستقلالية الأعضاء المعنيين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال العهدة.

- من الناحية الإدارية قد يترتب على مبدأ الانتخاب نتائج سلبية في الواقع العلمي، إذ أنه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية(2).

يتضح لنا مما ذكرناه حول هذا الاتجاه كون أنصاره يرون أن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق اللامركزية الإدارية ويستندون إلى حجج مركزة على كون الانتخاب قد تأتي بأشخاص غير ناقصي خبرة وكفاءة عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية إضافة إلى الانتخاب يستدعي ويستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى سكان الهيئات المحلية ونظرا لكون المناطق المحلية للهيئات المحلية المنتخبة ربما تفتقر لهذه المؤهلات أو الوعي السياسي قد يترتب عليه نتائج تتعلق بضعف تكوين المنتخبين وعلى قدرتهم على ممارسة الصلاحيات المسندة إليهم هذا الاتجاه يؤيد تعيين أعضاء المجالس المحلية لهذه الأسباب(3).

(1) عمار بوضياف ، مرجع سابق ، 64

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 26.

(3) فريدة مزياي، المجالس المحلية المنتخبة في ظل نظام تعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

ثالثا: الاتجاه الراجح: الأسلوب المختلط

نتيجة لعيوب الاسلوبين _ الانتخاب والتعيين _ السابق الاشارة لهما ونظرا لعدم امكانية تعيين كل اعضاء المجالس المحلية رأي البعض انه لامفر من التفكير في انشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعينين ، ويزداد إتباع هذه الوسيلة أكثر في الدول النامية ومنها الدول العربية، وهو أسلوب يقوم على الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية المنتخبة وبالتالي الجمع بين الخبرة والكفاءة المتمثلة في من تحتاجهم الإدارة المركزية واشراك المواطن في اختيار ممثليه(1)

وبما أنه لا يمكن تعيين كل أعضاء المجالس المحلية فهي جانب من الفقه إلى تكوين مجالس محلية تضم معينين بالإضافة إلى منتخبين مع ترجيح كفة المنتخبين تجعل الغلبة لها. وقد اختلف الفقهاء أيضا حول مسألة تعيين الهيئة أو انتخابه فقد انقسم الفقه إلى قسمين : الأول ينادى بضرورة تعيين رئيس للهيئة المحلية وذلك من أجل تدارك نقص الخبرة الذي يعتري أعضاء المجلس المحلي، فيها يرى أصحاب الاتجاه الثاني بتغليب الديمقراطية وضرورة انتخاب رؤساء المجالس والانتخاب هنا قد يكون بشكل مباشر من قبل جمهور الناخبين وقد يكون بشكل غير مباشر بأن تتولى أعضاء المجلس المحلي انقسم انتخاب أحدهم لمنصب الرئيس.(2) ويذهب أصحاب هذا الاتجاه بالقول بمدى أهمية هذا الأسلوب خاصة بالنسبة للدول النامية التي تنقصها الخبرة الفنية والإطارات المؤهلة، حيث تواجد جماعة من المعينين من شأنه تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بمجموع الكفاءات الفنية التي يتمتع بها المعينون.

- وعليه فإن مشاركة الأعضاء المعينين إلى جانب الأعضاء المنتخبين من شأنه أن يساعد الإدارة المحلية على التنمية والديناميكية وذلك من خلال مشاركة المعينين بخبرتهم إلى جانب خبرة المنتخبين التي قد تكون غير كافية لتفعيل ودفع عجلة التنمية(3).

(1) عمار بوضياف ، مرجع سابق ، 65.

(2) فريدة مزياي، المجالس المحلية المنتخبة في ظل نظام تعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

(3) عميور ابتسام، مرجع السابق، ص 39-40.

رابعاً: الأسلوب المعتمد في الجزائر في تكوين الجماعات المحلي

-موقف المشرع الجزائري-

ان الجزائر اعتمدت أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الجماعات المحلية⁽¹⁾،

حيث نصت المادة 16 من دستور 1996 على " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية "، و من هذا النص يتضح لنا ان المشرع الجزائري نص على انتخاب كوسيلة للجماعات المحلية وهذا يعد أكثر ديمقراطية لأن المجلس هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته⁽²⁾.

نصت المادة 12 من قانون الولاية 07/12 على أن " الولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي ".

و نصت المادة الثالثة من القانون السابق المتعلق بالولاية 09/90 على " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي " ⁽³⁾.

وفي قانون البلدية الجديد نصت المادة السابعة وبعض المواد الأخرى على ذكر المجلس الشعبي البلدي فقط دون التأكيد في نص صريح على تشكيله عن طريق الانتخاب.

أما القانون السابق المتعلق بالبلدية فنجد نص المادة الثالثة صريح، ومؤكداً لانتخاب المجلس الشعبي البلدي....." ⁽⁴⁾.

وعليه يمكن القول أن المشرع الجزائري كان من مؤيدي لمبدأ الانتخاب والذي تم اعتماده كأسلوب لاختيار مسيري الإدارة المحلية فهو يعمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقلال ويعود ذلك إلى شعورهم بالولاء لمنتخبهم ومنطقتهم فيستمدون هذه الاستقلالية كذلك من خلال عهدتهم التي يكون أمر تجديدها بين هؤلاء الناخبين، وهو ما ينعكس إيجاباً على

(1) أمين بركة، مرجع سابق، ص 37.

(2) فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 29.

(3) القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية المؤرخ في 7 أبريل 1990 الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.

(4) المادة 30 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07 أبريل 1990 الجريدة الرسمية، عدد 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.

الوحدة المحلي إذ يسعى أعضاء الهيئة إلى التفاني في العمل أملا في تجديد العهدة بكسب ثقة الناخبين وعلى العكس من ذلك فإذا كانوا معينين يكون ولاؤهم للجهة صاحبة التعيين (السلطة التنفيذية) فيسعون إلى إرضائها أكثر مما يسعون إلى خدمة الشؤون المحلية

بالتالي يمكن القول أن الجزائر كغيره من المشرعين الآخرين إتبع أسلوب الانتخاب ككثير من الدول كطريقة فعالة لاختيار وتشكيل المجالس المحلية ومن هنا يتضح أن اللامركزية الإدارية هي انعكاس لمبدأ الديمقراطية و السياسية .

المطلب الثاني

الاستقلال الوظيفي

يري أغلب فقهاء القانون الاداري أن الاستقلال الوظيفي يعد عنصرا مهم في تحقيق استقلال الجماعات المحلية ونعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس المحلي دورا رئيسيا وسلطات فعالة في إدارة المرافق العامة التابعة له أي أن تختص المجالس المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها وأن يكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصا أصيل، كما نعني أيضا أن يكون للهيئة المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن يخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهها.

فداخل الدولة الواحدة يظهر نوعان من المسائل أحدهما يفرض نفسه في كل مكان من أجزاء الدولة ولا يمكن مواجهته إلا على المستوى المركزي وهو ما يسمى بالمصالح القومية والآخر لا يظهر إلا على مستوى لإقليم الدولة ولا يهم إلا عددا معينا من الأشخاص وتسمى بالمصالح المحلية⁽¹⁾.

(1) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 42.

وعموما فإن الحديث عن اختصاصات الجماعات المحلية يقتضي البحث عن المعيار التي تستهدي به الدول للتميز بين المصالح المحلية والقومية وعليه فقد قسمنا هذا المطلب إلى ثلاث فروع:

الفرع الأول

أساليب تحديد اختصاصات المجالس المحلية

من المعروف في كل دولة أن المشرع هو المسؤول عن تحديد المصالح المحلية التي تشرف عليها الهيئات المحلية فيا ترى ماهو الأسلوب الذي يتبعه المشرع الجزائري في تحديد الاختصاصات؟

أولاً: التعداد التشريعي على سبيل الحصر (الأسلوب الانجليزي)

وسمي أيضا الأسلوب المقيد ومقتضى هذا الأسلوب إن يذكر المشرع بالنص التشريعي اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر وبناء عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد بالقوانين التي تنظم الشؤون المحلية أو قوانين الإدارة المحلية ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية وهي: _ لا يجوز للهيئات المحلية النظر أو اتخاذ قرارات إدارية في المسائل التي لم ترد في القانون وإلا عد تصرفا خارج عن القانون.

- الموضوعات التي لم تخول صراحة ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية تعتبر تلقائيا من اختصاص السلطة المركزية. (1)

(1) المرجع السابق ، ص 46.

ثانيا: المعيار العام (الأسلوب الفرنسي):

في الأسلوب الفرنسي يضع فإن المشرع يضع معيارا عامدون تخصيص ويترك تحديد مضمونة وفحواه إلى الهيئات المحلية تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية ،إذ ان توزع الاختصاصات بصفة عامة و بموجبه تحدد صلاحيات الهيئات المحلية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم. (1)

فهذا الأسلوب مختلف عن الأسلوب السابق (الإنجليزي) إذ يجعل من تحديد المصالح المحلية الذي يدخل في اختصاص الهيئات المحلية عاما ومطلقا في كل ما يتعلق بشؤونها إلا ما استثنى بنص القاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الهيئات المحلية فهي مختصة أصلا بكل النشاطات والاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدتها القانون بشكل صريح فنكون بذلك الهيئة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم. (2)

ولقد أخذت معظم التشريعات في مختلف الدول بهذا الأسلوب ومن بينها حصر الجزائر تونس... فبفضل هذا الأسلوب يمكن للهيئات المحلية أن تتدخل في أي وقت لإشباع الحاجات المحلية(3)

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد اختار أسلوب المعيار العام أو ما يعرف بالأسلوب الفرنسي لأنه الأسلوب الذي يغير الشؤون المحلية من اختصاصات الهيئات المحلية ويظهر ذلك في نص المادة 85 من قانون البلدية السابق 08/90.

(1) فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 14.

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 127.

(3) فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 14.

الفرع الثاني

الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة

تتمتع المجالس المحلية المنتخبة بصلاحيات واسعة تمس جميع المجالات ضمن الاطار المحلي الا ما استثنى بنص وقد اتبع المشرع في ذلك الاسلوب الفرنسي الذي يقوم على اطلاق احرية المجالس في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني على أساس انها الأدرى بحاجياتها وبأولويات

أولا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

بحكم علاقته المباشرة مع المواطنين فإن المجلس الشعبي البلدي يقوم بإدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف المجالات المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية ويساهم بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه⁽¹⁾

فهو يعد إطار التعبير عن الديمقراطية محليا وتمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في سير الشؤون العمومية وتمارس المجلس صلاحياته في كل المجالات المخولة له قانونا⁽²⁾.

1- في مجال التهيئة والتنمية المحلية:

يتولي المجلس الشعبي البلدي و إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدتها ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة ويعمل على تنفيذ هي إطار الصلاحيات المسندة له قانونا⁽³⁾

(1) علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 122.

(2) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 229.

(3) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 122.

ويختار المجلس العمليات التي تتخذ في إطار المخطط البلدي للتنمية يشارك المجلس في إجراءات إعداد عمليات التهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها يجب أن يتخذ المجلس التدابير التي تشجع الاستثمار وترقيته وتعمل البلدية على حماية التربة والموارد وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما⁽¹⁾.

2- في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز:

يقوم المجلس برسم النسيج العمراني للبلدية والذي يلعب دورا هاما في مراقبة و احترام تخصيصات الأراضي والقواعد التي تستعملها ، كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة إضافة إلى حماية التراث العمراني⁽²⁾.

3- مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليية والسياحة:

تضمنت المادة 122 من قانون البلدية الحالي 10/11 إلى أهم المجالات، حيث تتخذ البلدية طبقا للقانون المعمول به كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي، وضمان صيانتها. إضافة إلى تسيير المطاعم المدرسية وضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك⁽³⁾.

وتساهم في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية في مجال النشاطات الرياضية والشباب والثقافة والرياضة والتسليية وتساهم في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية المتعلقة بنشاطات التسليية ونشر الفن والقراءة والتنشيط الثقافي.

(1) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق، ص 228.

(2) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 123.

(3) أمين بركة، مرجع سابق، ص 44.

وتتخذ البلدية التدابير التي تهدف إلى توسيع القدرات السياحية وتعمل على تشجيع المتعاملين في هذا المجال باستغلالها وتشجيع المتعاملين من هذا المجال باستغلالها⁽¹⁾.

4- مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

تتكفل البلدية بإعداد وإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية وتقدم في حدود إمكانياتها المساعدة لصيانتها كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه كما تعمل على إنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها⁽²⁾.

- تبعا لما تم ذكره فإنه تمكن استخلاص أن الصلاحيات الموكلة للمجلس ش ب وفق القانون 10/11 جلها لا يعد واجب التنفيذ ذلك لأن القيام بها يكون حسب إمكانية البلدية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة⁽³⁾.

ونلاحظ هنا أن هذا يدعم استقلالية البلدية فالبلدية تطبق وتزاول صلاحيتها وفق إمكانياتها فهي غير مجبرة على ذلك لأن القانون يجيز لها ذلك⁽⁴⁾.

(1) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق، ص 231.

(2) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 124.

(3) محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2013، ص 17.

(4) أمين بركة، مرجع سابق، ص 45.

ثانيا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

تتضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة فالمجلس أن يتداول في المجالات التالية:

1- مجال التنمية الاقتصادية :

يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخططات التنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة وبرامج البلدية للتنمية⁽¹⁾.

2- الفلاحة والري:

يبادر المجلس بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، وتعمل على تشجيع أعمال الرقابة من الكوارث الطبيعية⁽²⁾.

3- في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:

يمارس المجلس مهام ذات طابع اجتماعي في برامج الترقية والتشغيل بالتشاور مع البلدية ذلك ان التنمية الاجتماعية لها دور كبير في تقدم المجتمع و عليه تم ادراج هذا الاختصاص ضمن وظائف المجلس الولائي حتي يستفيد منها سكان الاقليم أو المتعاملين الاقتصاديين ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

يتولى إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الوطنية ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية...⁽³⁾.

(1) المرجع السابق، ص 46.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 233.

(3) المرجع السابق ، ص 235.

4- في مجال السكن:

يساهم المجلس ويشجع في إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية ويساهم مع البلديات في التنسيق والمصالح التقنية المعنية في برامج القضاء على السكن الهش والغير الصحي ومحاربتة⁽¹⁾.

الفرع الثالث**اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية**

تتمثل الهيئة التنفيذية للبلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي، و الهيئة التنفيذية للولاية في الوالي يتمتعون بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية أو الولاية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أولاً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

على غير الوضع السائد نظام الأحادية السابق، وتماشى مع نظام التعددية يقوم أعضاء القائمة الناجحة بتعيين عضو منهم رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة 5 سنوات، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك باختيار لعدد من النواب له يتراوح بين نائبين وستة نواب حسب عدد أعضاء مجلس الشعبي البلدي. وكما قلنا يتمتع رئيس م ش ب بازدواجية في الاختصاص⁽²⁾

1- تمثيل البلدية:

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها ،فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس م ش ب يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية:

(1) أمين بركة، مرجع سابق، ص 47.

(2) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 52.

أ- التمثيل: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل البلدية في جميع المظاهرات الرسمية والاحتفالات وجميع المراسيم التشريعية كمل يمثل البلدية في كل المجالات الادارية والمدنية طبقا لنص المادة 77 و78 من قانون البلدية وذلك بإحترام الشروط والأشكال المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية السارية كما يمثل البلدية قضائيا ان كانت مدعية او مدعية عليها تطبيقا لنص المادة 82 من قانون البلدية ، إلا انه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تعارض مصالح البلدية من مصالحه الشخصية او مصالح زوجه او اصوله او فروعها الى الدرجة الرابعة او بصفته وكيلًا ان يعين المجلس الشعبي البلدي برئاسة منتخب اخر غير الرئيس احد اعضائه لتمثيل البلدية سواء امام القضاء او عند ابرام العقود ولا يمكن له ان يتولي تنفيذ احدي القرارات الناجمة عن المداولة ، ولا يحق له تمثيل البلدية في جميع القضايا المتنازع فيها ذات الصلة بموضوع المداولة (1).

ب- رئاسة المجلس: طبقا لنص المادة 79 من القانون البلدي يعهد لرئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة واستدعاء اعضائه لدورات عادية وغير عادية ، ولدوراته الاستثنائية ، ويعهد اليه ايضا اعداد مشروع جدول اعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية طبقا لنص المادة 20 والمادة 79 من قانون (2)

ج- إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها: حيث يتكفل بها تحت رقابة المجلس.كتولي الرئيس العقود بإسم البلدية

د- إبرام الصفقات ومراقبة تنفيذها.

هـ- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ومراقبة تنفيذها(3).

(1) أمال يعيش تمام ،المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية ،

مجلة العلوم الانسانية، عدد33، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،جانفي 2014،289.

(2) المرجع السابق ، ص290.

(3) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 53.

2- تمثيل الدولة:

لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا لدولة صاحبات واسعة جدا لم ترد في قانون البلدية فحسب ، بل وردت في العديد من القوانين الأخرى منها : قانون الحالة المدنية ، قانون الاجراءات الجزائية قانون الانتخابات ...وقد عدد المشرع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة فيما يلي :

أ_ في مجال ضبط الحالة المدنية: بهذه الصفة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية ، ويرجع اليه بهذه الصفة اعضاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية وذلك تحت رقابة النائب العام المختص اقليما و لقد بينت م 1 و 2 من قانون الحالة المدنية من هم ضباط الحالة المدنية، حيث أضفت على رئيس م ش ب صفة ضابط الحالة المدنية (1).

وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون وتتمثل صلاحياته عموما في:

- تلقي التصريح بالولادات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية.
- تحرير وتسجيل عقود الزواج وفق لأحكام القانون.
- تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية
- حسن مسك سجلات الحالة المدنية.
- السهر على رعاية وحفظ السجلات المستعملة والمودعة في محفوظات البلدية.(2).

ب_في مجال الضبط القضائي: يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة إذ يتولى بهذه الصفة القيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون إجراءات جزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة(3).

(1) أمال يعيش تمام ، مرجع سابق ، ص 291.

(2) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 133-134.

(3) المرجع السابق، ص 134.

ج- في مجال الضبط الإداري: يمارس رئيس م ش ب صلاحيته في مجال الشرطة الإدارية بالاعتماد على سلك الشرطة البلدية هذا كما أشارت المادة 93 من القانون. كما تمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا إذ يتولى المحافظة على النظام العام بموجب اتخاذ الإجراءات والقرارات الكفيلة لضمان الأمن العام والصحة (1).

ثانيا: اختصاص الوالي:

يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو الى جانب انه ممثل السلطة المركزية من جهة، نراه يشكل هيئة تنفيذية للمجل الشعبي الولائي من جهة اخرى .

1- ممثلا للدولة:

أن الوالي حائز لسلطة الدولة في الإقليم الولاية ومندوب الحكومة والممثل المباشر لكل الوزراء.

أ- الصلاحيات السياسية: يقوم بإعلام الحكومة بكل ما يحدث عن إقليم الولاية ويعد التقارير بكل وزير يهمله الأمر عن كل نشاط أو قضية تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في الولاية. وله أن يطلب من السلطة العليا القيام بالتحريات والتحقيقات اللازمة في القضايا التي يراها مهمة. (2)

ب- الصلاحيات الإدارية: يتمثل الوالي السلطة الإدارية في الولاية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وتنفيذ قرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من مختلف الوزراء ويقوم بالتنسيق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية (3).

(1) أمين بركة، مرجع سابق، ص 51.

(2) فريدة مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 201-202.

(3) المرجع السابق، ص 201-202.

ج- الضبط الإداري: نصت م 114 من قانون الولاية 07/12 " على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكنية العمومية ".
 د- الضبط القضائي: خولت م 28 من قانون إجراءات الجزائية سلطة للوالي في مجال الضبط القضائي.

مع إحاطتها بجملة من القيود أهمها⁽¹⁾:

- ممارسة الوالي سلطة الضبط في حالة وقوع جريمة او جناية ضد أمن الدولة.
- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

2- ممثلا للولاية:

- تمثل الوالي الولاية في جميع الأعمال الإدارية والمدنية ويتولى إدارة أملاك الولاية باسم الولاية وتحت رقابة (م ش و) ويمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليه.

- وينفذ قرارات المجلس التي يتخذها بعد المداولة والمتعلقة بالميزانية وهو الأمر بالصرف لجميع العمليات التي تهم المصالح المدنية للدولة وتبرم العقود باسمها ويسهر على حسن تسييرها ويتولى مراقبتها⁽²⁾

وصلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية تتمثل في حضور الوالي اجتماعات مجلس شعبي ولائي ، وله أن يتناول الكلمة لكن لا يشترك في التصويت ويتولى تنفيذ القرارات م ش و والتي يتخذها بعد المداولة وتوجد في الولاية إدارة تخضع رئاسيا للوالي وتقوم بتنفيذ مداورات المجلس⁽³⁾.

(1) محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 214.

(2) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 204.

(3) المرجع السابق ، 204-205.

ومما تم ذكره يمكن القول ان رؤساء الهيئات التنفيذية المحلية (رئيس مجلس شعبي البلدي والوالي) يتمتعون بالازدواجية الوظيفية ذلك أن كل منهما يمثل الدولة تارة ، ويمثلون الجماعة المحلية تارة اخرى (البلدية والولاية) ويتميز رئيس المجلس الشعبي البلدي عن الوالي في كون الأخير (الوالي) معين غير منتخب من طرف السلطة المركزية عكس رئيس م ش ب المنتخب بالإضافة إلى أن اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للدولة يظهر عليها طابع عدم التركيز الإداري.

المطلب الثالث

الاستقلال المالي

إن الاستقلال المالي في مفهومه العام يتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية وهناك من يراها حجر الزاوية التي يقوم عليها اللامركزية.

كما يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية للإدارة المحلية أو الجماعات المحلية موارد خاصة بها تتحكم في مصدرها وكيفية جمعها، كما تتمتع بجدية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسباً لتحقيق المصالح المحلية⁽¹⁾.

فتوفرها على قدر كافي من الموارد يقوي دور الإدارة والجماعات في ممارسة اختصاصاتها ويدعم اللامركزية الإدارية ويحدث عكس ذلك في حالة عدم توفر موارد مالية مستقلة إذ لا نستطيع ممارسة الصلاحيات الخاصة بها.

(1) قدير ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة نيل شهادة الماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010، ص 75.

الفرع الأول

أسس التمويل المحلي

سننتاول في هذا الفرع الأسس التي تتعلق بطبيعة الموارد المحلية والشروط الواجب توفرها ما فيها وكذا الأسس التي تتعلق بالإدارة المالية للموارد المحلية.

أولاً: طبيعة الموارد المحلية : هناك متطلبات يجب توفرها في التمويل المحلي:

1- **كفاية الموارد المحلية و مرونتها:** لكي تقوم الإدارة المحلية بكل صلاحياتها يجب أن تكون لها موارد مالية كافية لمواجهة وتغطية الإحتياجات المحلية و استيعابها حتي تستطيع هذه الوحدات القيام بإختصاصاتها وإشباع الراغبات العامة (1)، كما إن الهيئات المحلية تؤدي خدمات متعددة ومنتوعة ثقافية وتعليمية واجتماعية واقتصادية كتوفير السكن، الكهرباء، الغاز ونظرا لتعدد الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية عموما للأفراد يقتضي ذلك أن يكون لها موارد مالية متعددة وكافية، و لتغطية الإنفاق المحلي المتزايد يجب على الإدارة المحلية أن تعمل على تدبير الموارد المالية الكافية سواء بالتمويل المحلي أو فرض الضرائب أو الرسوم.(2)

2_ قدرة الأجهزة الإدارية المحلية على تسيير الموارد المالية

3- أن يكون الموارد المحلية الخاضعة في تحصيلها وإنفاقها للسلطة المحلية المختصة

(1) بو عمران عادل ، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 26 ، نوفمبر 2010 ، ص 107.

(2) فريدة مزياي، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 33-34.

ثانياً: وجود إدارة مالية:

ويقصد بالإدارة المحلية مجموعة الوظائف الإدارية للوحدات المحلية التي تنظم الأموال لأجل تحقيق أهداف الهيئات المحلية، ويجب أن تقتزن أسس التمويل المحلي بوجود إدارة مالية لها القدرة على تنفيذ السياسة المالية سواء على مستوى الإدارة والتحصيل أو استخدام الموارد المحلية بما يحقق المصلحة المحلية وكذا كفالة الرقابة على استخدام الموارد المحلية.

ولنجاح نظام التمويل المحلي تقوم الإدارة المالية للوحدات المحلية بالمهام التالية:

1- التخطيط المالي: وهو دراسة حركة الأموال ووضع الاستراتيجية اللازمة لتسير على منوالها الإدارة المحلية وتحقيق أهدافها بكفاءة عالية⁽¹⁾.

2 _ الرقابة المالية: تباشر هذه الرقابة للتأكد من أن الأهداف الموضوعية مقدما تم تحقيقها و تمارس هذه الرقابة من قبل هيئات إدارية أو من قبل الهيئات العمومية نفسها وبواسطة موظفين آخرين تكون من صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية كما قد يوكل بها إلى هيئات أخرى متخصصة⁽²⁾

ولتقوم الإدارة المالية للوحدات المحلية بتنفيذ مهامها بكفاءة يجب توفر ما يلي:

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

أ- أن تكون الإدارة المالية المحلية لها القدرة الفنية للعملية المالية وذلك بوجود تنظيم محاسبي والاعتماد على التحليل المالي الذي من خلاله يتم التأكد من مسألة مدى استفادة الهيئات المحلية من الموارد المالية

(1) المرجع السابق ، ص 32-33.

(2) طنش محمد علي، آليات الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق، 2010، ص 34.

ب- وجود الرقابة المالية الهيئات والإدارة المحلية للتأكد من حركة الأموال ما إذا كانت تتماشى مع ما تم وضعه في المخطط المالي أولاً والتأكد من الانحرافات ومعالجتها⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مصادر التمويل المحلي

تأتي مختلف الموارد المالية للإدارة المحلية من مصدرين أساسيين أولهما داخلي يتمثل في الضرائب والرسوم المحلية والإيرادات الناتجة عن استثمار ممتلكاتها وثانيهما خارجي يتمثل في القروض والإعانات الحكومية والهبات والوصايا المقدمة من طرف الأفراد أو الأشخاص الخاصة.

أولاً: الموارد المحلية (الداخلية-ذاتية):

وتدعى أيضاً بالإيرادات المالية الذاتية أو الداخلية ويقصد بها مجموعة الأموال التي تكون مصدرها إيرادات جبائية (ضرائب والرسوم) بالإضافة إلى الإيرادات غير الجبائية (مداخيل الممتلكات وأملاك الجماعات الإقليمية)⁽²⁾.

1- الإيرادات الجبائية: (ضرائب والرسوم)

ان الإيرادات الجبائية تعتبر موردا ذاتيا للجماعات المحلية بسبب استعمالها داخل النطاق المحلي للوحدات المحلية وتتمثل هذه الإيرادات في الضرائب والرسوم.

أ- الضرائب: و هي كل جباية مالية تتقاضاها الوحدة المحلية على سبيل الإلزام في إقليمها من أجل تحقيق المصلحة العامة. بالضريبة المحلية تتمثل في المبالغ المالية التي تتقاضاها الوحدة المحلية بتحصيل الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها.

ب- الرسوم: هي المبالغ المالية التي يتقاضاها الهيئات المحلية جبرا من بعض الأفراد مقابل ما تقدمه لهم من خدمات وتتفق الضريبة والرسم من ناحيتين.

(1) فريدة مزياي، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 35

(2) صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 58.

- إن كلا من الضريبة والرسم يستخدم لتغطية النفقات العامة.
- إن كلا من الضريبة والرسم مبلغ من المال تقتطعه الوحدة المحلية جبرا من الأفراد.

ويختلفان من ناحية واحدة هي:

- إن الضريبة تقتطعها الوحدة الإدارية دون مقابل بينما الرسم تفرضه مقابل خدمة أو تفرضه مقابل خدمة أو نفع قدمه الإدارة للفرد⁽¹⁾

وتتمثل أهم الرسوم المحلية في:

- **الرسم العقاري** : يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني
- **الرسم على النشاط المهني** : ويعرف بأنه رسم على رقم الاعمال وهو مجموع المبيعات من السلع والخدمات ويحدد معدله من طرف السلطة المركزية
- **الرسم على القيمة المضافة**: هو ضريبة حديثة وواسعة التطبيق سواء من الدول النامية أو المتقدمة وذلك لها تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع لتطبيق وأسس هذا الرسم الجزائر بموجب قانون المالية 1991 وتم يطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات غير تلك الخاضعة لرسوم خاصة وتكتسي طابعا تجاريا أو حرفيا والتي في الجزائر بصفة معتادة أو ظرفية البيوع والتسليمات للمنتجات والسلع المستوردة، ويمثل الرسم على القيمة المضافة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة، والتي يعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية⁽²⁾.
- **الدفع الجزافي**: الجماعات التي توجد بها نشاطات صناعية وتجارية هامة تكون أكثر تحصيلا للموارد الجبائية من البلديات والولايات التي تتعدم فيها هذه النشاطات. كما أن الجماعات التي يمتلك فيها المكلفون بدفع ضرائب مداخل مرتفعة ينعكس إيجابا على وضعيتها المالية وهذا خلافا للبلديات محدودة الدخل والتي لا يوجد بها نشاطات اقتصادية تجارية وعموما ورغم أهمية الموارد الجبائية

(1) فريدة ميزاني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 36-

37.

(2) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 47-48.

كونها الممول الأساسي لميزانية الإدارة المحلية إلا أن مردودها ضعيف وغير كاف لمواجهة الأعباء المتزايدة فالدولة تحتكر أهم الضرائب والرسوم المدرة للربح على حساب الجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

2- الإيرادات غير الجبائية:

نتجه لعدم كفاية الإيرادات الجبائية في تغطية احتياجات الإدارة المحلية تلجأ الإدارة كذلك إلى نوع آخر من الإيرادات غير جبائية أو الإيرادات الاستغلالية كما تعرف وهي عبارة عن مجموعة الموارد الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للوحدة المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيها في صورة إيجار أو ريع أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على مستوى المحلي. حيث تفرض الهيئات المحلية مبالغ مالية مقابل استعمال الأفراد لأملكها أو نظير استفادة الأفراد من الخدمات التي تقدمها المؤسسات أو المشروعات العامة المحلية ويكون الهدف من تقديم الخدمات الحصول على الربح⁽²⁾.

تعتبر هذه الموارد بالإضافة للموارد الجبائية موردا هاما للإدارة المحلية وتدعيما لاستقلالها غير أن يعاب على هذه الموارد (غير جبائية) أينما كثيرا ما تسخر لصيانة الحالة البيئية لممتلكاتها، و هكذا تظهر الموارد المالية الذاتية رغم تنوعها إلا أنها غير كافية وضعيفة المردودية ولذا تلجأ الوحدة المحلية للتمويل الخارج.

ثانيا: الموارد الخارجية

وأهم هذه الموارد الخارجية القروض والإعانات

1- القروض:

وهي مجموعة الاموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية عن طريق اللجوء الى البنوك او المؤسسات المالية المتخصصة وهي تعد مصدرا للإيرادات الاستثنائية إذا تلجأ إليها الهيئات المحلية لأجل تغطية نفقات بعض المشاريع التنموية والتي يعود السكان في المستقبل

(1) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 59.

(2) فريدة مزياى، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 37.

وتستخدم القروض في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تعجز الميزانية العادية للوحدة المحلية عن تغطية نفقاتها⁽¹⁾.

2- الإعانات:

ونعني بها الاموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية دون مقابل سواء من الدولة او الافراد او المؤسسات الخاصة من خلال هبات وتبرعات ووصايا ،حيث تقوم الدولة بمنح إعانات لصالح البلديات والولايات لمواجهة العجز الذي قد تتعرض له الميزانية وكذا تمويل المشاريع الاجتماعية والاقتصادية التي تسطرها الولاية والبلدية كل حدى في إطار مخططاتها التنموية⁽²⁾.

وتهدف هذه المساعدات إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد وبغرض مساعدة الهيئات لتحقيق الحد الأدنى من مستوى المرغوب فيه وتقسم هذه الإعانات إلى عامة غير مشروطة وأخرى خاصة مشروطة تعطىها السلطة المركزية للسلطة المحلية للصرف والإنفاق على مشروعات معينة أو أداء خدمة معينة والسلطة المحلية وفي هذه الحالة ملزمة بإنفاق هذا المبلغ في الغرض المحدد والشروط التي تضعها السلطة المركزية وقد اشترط كل من قانون الولاية والبلدية أن تراعي الدولة في تقديم إعانتها.

- التفاوت في مداخل البلديات والولايات.
- النقص في تغطية النفقات الإجبارية.
- الأهداف الرامية التي تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوط بالبلدية والولاية⁽³⁾.

ويمكن القول أن الإعانات بإعادة توازن الميزانية ولكنها تعمد في نفس الوقت الاستقلال المجلس وخرق المبادئ اللامركزية ومع ذلك فهي ملزمة بمتابعة صرف أموالها ومن أجل حل هذه المشكلة. أنشأ المشرع ما يعرف صناديق التضامن وصناديق- الضمان التي تمول عن

(1) أمين بركة، مرجع سابق، ص 61-62.

(2) المرجع السابق، ص 62.

(3) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 62.

طريق الحصص التي تساهم فيها الجماعات المحلية.. وبالرغم من أهمية الصناديق فإنها لا يمكن أن تحل لوحدها الحل الجذري للأزمة المالية

الفرع الثالث

أثر الإعانات المركزية على استقلال الإدارة المحلية

ان مساعدات الدولة تكون من اجل سد العجز المالي المحلي ،حيث أن الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تكون في إطار قانوني محدد مسبقا بموجبه تحدد إجراءات منح الإعانة وكيفية إنفاقها والرقابة عليها لضمان استغلالها من تحقق المصلحة العامة وبذلك يحتفظ السلطة المركزية فحق الإشراف والتوجيه والرقابة⁽¹⁾

من خلال هذا نفهم أن الدولة رغم الإعانات التي تقدمها لتدعيم توازن الميزانية المحلية للبلدية والولاية وهموما تحقق مبدأ اللامركزية إلا أنها تقلدت من جهة أخرى من خلال متابعة هذه الإعانات من حيث مجال صرفها وبالتالي متابعتها أو بعبارة أخرى الرقابة عليها وهنا يوجد مساس وإخلال باستقلال الجماعات المحلية⁽²⁾.

وتتمثل هذه الإعانات والتمويل الحكومي فيما يلي:

أولاً: توجيه القرار المحلي:

تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في ممارسة صلاحيتها والإعانات التي تقدمها الحكومة في الاستثمارات المحلية يتبين رغبتها في المشاركة في سياسة التنمية المحلية لأنها تهتم الدولة والهيئات المحلية بذلك تكون الإدارة المحلية تحت إشراف رقابة السلطة المركزية من حيث اختيار المشاريع الاستثمارية والإنفاق المالي عليها⁽³⁾.

(1) فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 40.

(2) أمين بركة، مرجع سابق، ص 63.

(3) فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في المشاريع الجزائري، مرجع سابق، ص 40.

وهنا يكون التدخل الدولة في القرار المحلي من خلال تدخلها في تسيير الشؤون المالية للإدارة المحلية حيث يتجلى هذا التدخل في تعديل وتحويل اعتمادات الدفع والمصادقة على الميزانية قبل تنفيذها وهو أحد الكيفيات المتطورة جدا للتدخل في الشؤون المحلية، فيعتبر حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية⁽¹⁾.

ثانيا: تخصيص الإعانات:

تكمن الحرية المحلية في التسيير والاختيار ولا تتحقق هذه الحرية إلا في ظل موارد مالية كافية لتسيير الهيئات المحلية وفي حالة عدم كفاية أو عدم توفر الموارد، المالية تقدم الحكومة الإعانات للوحدات المحلية وتكون الإعانات الإجمالية بموجبه يقدم الغلاف المالي المخصص للاستثمارات، المحلية ولا تحدد فيه المشاريع التي سوف تمويل وهناك إعانات تخصيصية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار، تمنح لهدف تحقيق برامج التنمية المحلية⁽²⁾

ثالثا: الرقابة:

ان التمويل المركزي أدى الى اخضاع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية كالرقابة التي تباشرها المصالح التقنية عند التأشير التقنية على المشاريع ومتابعتها كما يلتزم الهيئات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي ونسبة إنجاز المشروع⁽³⁾.

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 200.

(2) أمين بركة، مرجع سابق، ص 64.

(3) فريدة مزياني، المجالس الشعبية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 40.

و أخيرا يمكن القول أن ما أثر على استقلال الإدارة المحلية مالي هو الإعانات الحكومية المقدمة بهدف المحافظة على ميزانية الإدارة المحلية، إذ عالجت مشكل عجز الميزانية المحلية من جهة وخلق مشكل الرقابة على ما تم تمويله من جهة أخرى.

هذا ويرى بعض الفقهاء كي لا تؤثر الإعانات الحكومية على استقلال الهيئات المحلية وجب ان تقدم هذه الإعانات دون شروط، و ذلك بترك السلطات المحلية تباشر صلاحياتها في مجال التجهيز والاستثمار ، وفقا للاحتياجات المحلية كتشجيع للاستثمار المحلي .

خاتمة الفصل الأول

- من خلال دراستنا للفصل الأول والذي قسمناه إلى مبحثين يمكن استنتاج ما يلي:
- إن الاستقلال العضوي يتمثل في منح الهيئة المحلية الشخصية المعنوية لتمكينها من مباشرة أعمالها وتسيير شؤونها بطريقة قانونية معترف بها بحيث تمكن أهمية الاعتراف في تجسيد كل من الولاية والبلدية التعبير عن إرادة المجتمع المحلي الذي تمثله فلا يمكن الحديث عن أي استقلال عضوي دون الاعتراف بالشخصية المعنوية.
 - أخذ المشرع الجزائري بأسلوب الانتخاب كوسيلة فعالة لإنشاء المجالس على مستوى البلدية في حين اعتمد أسلوب التعيين للهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) واكتفى بأسلوب الانتخاب بالنسبة للهيئة التداولية وتدخل السلطة المركزية في تعيين بعض أعضاء السلطات المحلية وإن كان لا ينفي عنها صفة اللامركزية الإدارية إلا أنه يمس باستقلال هذه السلطات.
 - يعد الاستقلال العضوي ثاني صورة مكملة لعناصر الاستقلال وهو الاستقلال الوظيفي والذي منح فيه المشرع مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات المحددة قانونا حيث أخذ المشرع الأسلوب الفرنسي أو ما يعرف بالأسلوب العام، غير أن الازدواج الوظيفي لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و (الوالي) يشكل تهديدا حقيقيا للاستقلال الوظيفي وهذا يستدعي النظر في اختصاصات والعمل على نقل جزء منها لرئيس مجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي ورغم كونه منتخبا لا يتمتع بأي اختصاصات ويبقى دوره منحصرا في رئاسة الجلسات وضبطها.
 - منح المشرع استقلال ماليا للإدارة المحلية واعتراف بها صراحة من قانون الولاية والبلدية لكن الإعانات الحكومية التي تقدم في حالة العجز المالي والتي تقدم وفقا لشروط معينة تؤثر على استقلال الهيئات المحلية.

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية على الإدارة

المحلية

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية

ان استقلال الادارة المحلية هو استقلال أصيل مستمد من نصوص قانونية يتضمن علاقة بالاستقلال حق للإدارة المحلية في إتخاذ ثنائية قانونية ادارية في اطار وحدة الدولة، التنظيمات تحت قراراتها والقيام بالمبادرة المحلية لنهوض باختصاصاتها المحددة قانونا و إشراف وتوجيه سلطة وصية تشكلا نوعا من الرقابة او ما يطلق عليه اسم الوصاية الادارية التي تعتبر عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها فلا يتصور قيام للامركزية الادارية دون وصاية .

فماذا نعني بالرقابة الادارية ؟ و ما هي أهم تطبيقاتها على مستوي الإدارة المحلية ؟ هذا ما سنحاول التطرق اليه من خلال المبحثين التاليين :

المبحث الأول : ماهية الرقابة الادارية

المبحث الثاني : تطبيقات الرقابة الادارية على الادارة المحلية

المبحث الأول

ماهية الرقابة الإدارية

إن الاستقلال يعد أحد أهم الأسس الذي يقوم عليه أي نظام لا مركزي وهذا الاستقلال لا تمنح السلطة المركزية فقط وإنما مصدره القانون وبالتالي هو استقلال قانوني غالباً يمتاز بكونه نسبي لا مطلق بحيث تمارس الهيئات اللامركزية عملها تحت إشراف إدارة مركزية وهذا ما يعرف باسم الرقابة الإدارية.

لذا سنحاول في هذا المبحث تعريف الرقابة الإدارية وذكر أهم خصائصها ومبرراتها من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول: تعريف الرقابة الادارية

المطلب الثاني : خصائص الرقابة الادارية

المطلب الثاني : مبررات الرقابة الادارية

المطلب الأول:

مفهوم الرقابة الإدارية

من أجل الوقوف أمام التعريف السليم للرقابة الإدارية، وجب علينا الإلمام بجانبيهما اللغوي الفقهي.

الفرع الأول

تعريف الرقابة الإدارية

أولاً: التعريف اللغوي

يعد أصل كلمة الرقابة إلى الفعل "رَقِبَ، يَرْقُبُ، رَقْبًا وِرْقُوبًا وَرَقَابَةً"⁽¹⁾ ولكلمة الرقابة عدة معاني منها ما يلي:

رقابة مصدرها راقب وضعه تحت الرقابة الصحية وكذلك مهمة من يراقب المطبوعات قبل إصدارها ورقابة البريد أي عمل من يراقب المرسلات.
وقول رَقَبَ الشَّيْءَ أي حفظه وحرسه.

أما كلمة الرقابة في الاقتصاد فتعني رقابة الغرض وتعني الرقابة على سعر العملة الوطنية بالنسبة للعملة الأجنبية.⁽²⁾

وهناك اختلاف بين الرقابة الوصائية ومصطلح الرقابة الإدارية حيث أن الأولى هي عبارة عن ترجمة حرفية لمصطلح الفرنسي tutelle administrative لكن بعض الفقهاء يسميها الرقابة الإدارية ويمكن الاختلاف في أن الرقابة الوصائية مصطلح وارد في القانون المدني أكثر منه في القانوني الإداري، حيث تمارس الأولى على ناقض الأهلية بهدف حمايته لأنه لا يستطيع حماية مصالحه بنفسه أما الرقابة الإدارية فهي تتعلق بالهيئات محلية ليست بأشخاص

(1) علي بن هادية، بلحسن البليش وآخرون، مرجع سابق، ص 399.

(2) سيبوط عليه، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة تخرج ماستر قانون إداري، كلية الحقوق وعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 28.

بل تخضع فقط لرقابة السلطة المركزية، رغم أن مصطلح الوصاية الإدارية مستقر في فرنسا لكننا نفضل استعمال مصطلح الرقابة الإدارية.⁽¹⁾

ثانيا: التعريف الفقهي

تنوعت التعاريف الفقهية حسب انتماء وأفكار كل فقيه:

عرف ماسبتبول ولاروك "الرقابة الإدارية بأنها مجموعة السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على الأشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة".⁽²⁾ وما يلاحظ على هذين الفقيهين أنهما اعتمدا معيار المصلحة العامة بحيث تكون هذه الرقابة المفروضة، رقابة قانونية مصدرها القانون وتحقق مصلحة عامة.

يعرفها أحد الفقهاء أيضا بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لأقاليم الدولة بأكملها، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية الاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".⁽³⁾

ما يلاحظ على هذا التعريف أنه تكلم عن طرفي الرقابة الوصائية والإشارة إلى بعض مهامها بالإضافة إلى أنه حصر رقابة الإدارة في يد الدولة فقط ولم يتكلم عن الهيئات المركزية العليا الأخرى غير الدولة في مواجهة هيئات لا مركزية أدنى منها.

(1) صالحى عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 80.

(2) فريدة مزياى، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 42.

(3) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 82.

ويعرفها الفقيه فالين بأنها : "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".⁽¹⁾

ركز هذا التعريف على تحديد طرفي الرقابة الإدارية المتمثلة في أشخاص معنوية مع بيان إمكان صدورهما عن السلطة المركزية. أما ريفيد يرى الرقابة الإدارية هي: "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي في الحدود المقررة في القانون".

ويعد هذا التعريف ناقصا على أساس أنه لم يضمن أي إشارة إلى وسائلها ومهمة هذه الرقابة.

كما يعرفها حسين عبد العال محمد بأنها "التأكد من مدى انسجام ما حدث في العمل مع الخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة في ضوءها ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والأخطاء وتصحيحها ومنع تكرار حدوثها".⁽²⁾

وما يلاحظ على هذا التعريف أنه ركز على وسائل تحقيق الرقابة وإهمال أطرافها.

بالرغم من التعاريف الفقهية واللغوية إلا أننا نلاحظ غياب التعريف القانوني وهذا راجع لعدم وجود نص قانوني واضح يعرف الرقابة الإدارية وحبذا لو اجتهد المشرع وشرع نصا يفصل بين التعاريف المتعددة المطروحة من قبل الفقهاء.

(1) المرجع السابق، ص82.

(2) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2004، ص71.

وعلى ضوء التعاريف السابقة يمكن القول أن الرقابة الإدارية تتركز على أمور أساسية

هي:

- 1- صدور الرقابة أساس من السلطة المركزية.
- 2- إنصراف الرقابة على هيئات لا مركزية ومرفقة.
- 3- عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي حدود القيود القانونية.
- 4- احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة.

الفرع الثاني

تمييز الرقابة الإدارية عن ما يشابهها من نظم أخرى

من خلال الدراسة سوف نتطرق إلى أهم النظم التي جاءت في مدلولها مشابهة للرقابة الوصائية لكنها تختلف عنها وأهمها السلطة الرئاسية والتركيز الإداري والإشراف الإداري.

أولاً: تمييز الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية

الرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق التدرج العمومي للسلم الإداري، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أيضاً أعمالهم، فلرئيس الإداري سلطة إصدار التعليمات والتعقب والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه فله أن يجيزها أو يلغيها أو تحل محل القيام لها وتكمن الصعوبة في أن كليهما يستعملان في وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كالحلول، التصديق...⁽¹⁾

(1) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 83.

1-أوجه الشبه:

- تمارس الرقابة الإدارية والرئاسية من سلطة إدارية عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا سواء كانت مركزية أو هيئة لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا كما تمارس رقابتها على نفس الهيئات المركزية واللامركزية وأعمالها.
- أن سلطة الحلول تمارس في كلا من الرقابتين في حين أن الحلول في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني عكس الرقابة الإدارية التي لا تمارس فيها الحلول إلا بنص قانوني.
- أما كل من التصديق والإلغاء هو حق مكفول لكل من الرقابتين الرئاسية والإدارية.⁽¹⁾

2-أوجه الاختلاف:

- من حيث ممارسة الرقابة: الرقابة الإدارية يجب أن تكون منصوص عليها في القانون "لا وصاية دون نص" وهذا خلاف الرقابة الرئاسية التي لا تحتاج إلى نص، إنما هي رقابة مفترضة تلقائية لا نهاض موجبات النظام المركزي الذي تقوم على فكرة السلطة الرئاسية، ويترتب عن ذلك نتيجة في غاية الأهمية هي أن عدم نص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين بمجرد الإدارة من سلاح الرقابة الذي يستطيع بمواجهة إبداء رأيه حول ممارسة هذا الاختصاص فلا تملك حيال القرار الصادر الأطراف القضائية إذا توفرت شروط قبولها بطبيعة الحال، وإذ نص القانون على وسيلة معينة للرقابة على أعضاء أو أعمال المجلس فلا تستطيع السلطات الوصاية استبدالها بغيرها بمعنى آخر ليس للسلطة الوصية استعمال ما تشاء من وسائل رقابية فلا يجوز استبدالها بوسيلة أخرى⁽²⁾

(1) بوبكر ماضي، صورة الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص33.

(2) عمار بوضياف مرجع سابق ، ص43.

- من حيث طبيعة الرقابة: الرقابة الرئاسية ذات صفة معقدة بجلها الكثير من الآليات القانونية لتجعل الرئيس في موقع يؤهله إلى إصدار الأوامر إلى مسئولين أما السلطة الوصائية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراء والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي يمكن للسلطة الوصية من حيث الأصل من فرض أوامرها.(1)
- من حيث الطعن: لا يمكن المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي ولأنه لا يعقل أن تعترف من جهة الرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغض النظر بتنفيذها ثم يغطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أما السلطة القضائية وخلاف تلك تخول للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً بقرار الجهة المركزية.
- من حيث قواعد المسؤولية: من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه بينما لا يحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل،(2)

ثانياً: تمييز الرقابة الإدارية عن الإشراف الإداري

نقصد بالإشراف الإداري هو مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها وهذه الإجراءات تتضمن التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة أو التنظيم وإنما يقرر لها بمقتضى مالها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن وسير النظام المرافق العامة تنشئها، فالإشراف على هذه المرافق من متطلبات هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية.(3)

(1) المرجع السابق، ص44.

(2) بوبكر ماضي ، مرجع سابق ص 34.

(3) عميور إبتسام، مرجع سابق، ص72.

و يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما، إذ المعروف أن الرقابة الإدارية لا تتقرر إلا بنص قانوني وتختلفان أيضا من ناحية الغرض الذي تستهدفه كل منهما ومن حيث الوسائل من خلال ما تقدم يمكن إجمال أهم الفروق بينهما فيما يلي:

- سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة: للسلطة المركزية حق إصدار دوريات وتوجيهات نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية وتعد هذه التعليمات والتوجيهات من قبيل النصائح ولا شكل من ذاتها أي ضرر وهذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا.

- فسلطة إصدار التوجيهات غير إلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية، كما لا يمكن اعتبارها رقابة إدارية لأن استقلال الجماعات الإقليمية لا يسرح توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية، فهذه الهيئات يفترض فيها حكم اللامركزية نفسها.

- سلطة التعقيب يرى بعض الفقهاء إن سلطة التعقيب والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة فإذا نص المشرع على أن تعقيب أو تأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلى عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو تمثيلها عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعقيب هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا نقد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية. أما إذا كانت هذه القرارات اللامركزية الخاصة بالتعقيب أو التأديب تخضع للرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات المركزية.

ويبقى هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليس من وسائل الرقابة الإدارية إنما هو من

وسائل الإشراف الإداري⁽¹⁾.

(1) صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 87-88-89.

الفرع الثالث

خصائص الرقابة الإدارية

بما أن الرقابة الإدارية تصدر عن جهة إدارية ومن ثمة تحدث بقرارات إدارية وهذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جهة الوصائية أو بناء على طلب من ذوي الشأن، ومن أهم خصائص الرقابة الإدارية:

الفرع الأول: رقابة إدارية:

تصدر هذه الرقابة عن جهة إدارية متخصصة ومن ثمة تحدث بقرارات إدارية وهذه الرقابة تتم بصفة تلقائية من جانب جهة الوصائية أو بناء على طلب من ذوي الشأن.⁽¹⁾

الفرع الثاني : رقابة استثنائية:

تمتاز الرقابة الإدارية بالصفة الاستثنائية وذلك على أساس أنها ضيقة ولا تباشر إلا من حدود القانون وذلك على عكس الرقابة الرئاسية لوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون ويترتب على ذلك:

1- وجود نصوص قانونية: فإن الرقابة لا تمارس إلا إذا نص يقرها صراحة وفي الحدود وبالوسائل التي يقرها النص القانوني والقانون.

فمثلا إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب هيئة لا مركزية الرقابة الإلغاء فإن جهة الرقابة لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء وإن كان لها أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزي المعيب

التفسير الدقيق: النصوص القانونية يتعين تفسير النصوص تفسيراً دقيقاً لأن هذه الرقابة استثناء عن الأصل العام وهو استقلال هذه الهيئات اللامركزية.

2- مبدأ حرية الهيئة اللامركزية: لا يمكن للهيئة اللامركزية أن تنتازل لجهة الرقابة ولو جئنا عن حريته المقررة قانوناً وذلك على أساس أن هذه النزول عن اختصاصه يخالف القانون الذي يأخذ باللامركزية الإدارية من أجل تحقيق مصلحة الدولة وليس فقط من أجل تحقيق مصلحة الهيئات اللامركزية.⁽²⁾

(1) علية سبيوط ، مرجع سابق ، ص35.

(2) المرجع السابق، ص35-36.

الفرع الثالث

رقابة خارجية

تتصف بهذه الصفة وذلك على استقلال الهيئات اللامركزية، عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية التي تتم بين طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة أما الرقابة الإدارية فتتم بين شخصين مستقلين وهما شخص جهة الرقابة والشخص الإداري اللامركزية الخاضع لها.⁽¹⁾

الفرع الثاني

مبررات الرقابة الإدارية

تمتاز الرقابة الإدارية أنها رقابة مشروعة يتم تحديد أهدافها، إجراءاتها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات والقانون.

أولاً: احترام المشروعية:

بما أن كل السلطات في الدولة مطالبة باحترام المشروعية فإنه من باب أولى للجماعات المحلية يكون لما لها من اختصاصات وصلاحيات تقوم وفقاً للقانون والأنظمة واللوائح المعمول بها، فالرقابة الإدارية رقابة مشروعية تهدف لضمان وحماية مبدأ المشروعية الذي تلتزم به السلطات المركزية بالنسبة لجميع أعمالها شأنها في ذلك شأن السلطات العامة.

هو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون وذلك بمعناه الواسع الذي لا يقتصر على القانون العادي وإنما يتسع ليشمل مختلف القواعد القانونية أياً كان مصدرها وشكلها ومن أهم القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة تخصيص التي تفرضها الشخصية المعنوية⁽²⁾

(1) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 67.

(2). صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، 1983، ص 102.

وتسري قاعدة التخصص على الهيئات المشمولة بالرقابة الإدارية بوصفها أشخاص معنوية عامة سواء كانت هيئات لا مركزية مرفقية أو هيئات لا مركزية إقليمية. وتمكن لجهة الرقابة الإدارية أن تفرض إحترام قاعدة التخصيص على الهيئات اللامركزية بما تملكه من رقابة إدارية على مشروعية الأعمال هذه الهيئات اللامركزية مما يجعل الرقابة الإدارية بمثابة جزاء على عدم إحترام قاعدة تخصيص من جانب الهيئات اللامركزية.

والخضوع لقاعدة التخصيص لا يعني سوى التزام دائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانوناً مع الامتناع عن تجاوز هذه الدائرة أي نطاق هذه الأغراض.⁽¹⁾

ويمكن لجهة وصائية الإدارية أن تكفل إحترام قاعدة التخصيص من جانب الهيئات اللامركزية وذلك بفضل ما تتمتع به الجهة من رقابة وصائية على شرعية الأعمال الهيئات كرقابة أو التصديق أو الت صريح أو الإلغاء مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم إحترام قاعدة التخصيص.⁽²⁾

ثانياً: إحترام المصلحة العامة

إن الرقابة الإدارية تهدف إلى حماية المصلحة العامة بمعناها الواسع، مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات اللامركزية ومصلحة المواطن على أساس أن المصلحة العامة تحوي المصلحة الوطنية والإقليمية والمرفقية ومصلحة المواطن كافة. وإن السلطات المحلية يفترض في حقها أنها تستهدف المصلحة العامة وأن من حوزتها الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرار السليم.⁽³⁾

(1) المرجع السابق ، ص102.

(2) جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص37.

(3) سيوط عليّة، مرجع سابق، ص33.

1- **مصلحة الدولة:** تعد حماية مصلحة الدولة السبب الحقيقي 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 الإدارية والمالية ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لا مركزية متعددة بجانب شخصية الدولة وهذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة، لذا وجبت الرقابة الإدارية من أجل حمايتها ولمنع تغليب المصالح المحلية على المصالح القومية فلا تمكن الهيئات اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة، فاللامركزية لا تهدف للتعبير عن إعطاء أي رأي 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 الهيئات والوصايا للهيئات اللامركزية.⁽¹⁾

2- **حماية مصلحة الهيئات المركزية:** إن الرقابة الإدارية تهدف إلى حماية الهيئات اللامركزية في مواجهة ممثليهم وذلك في حالة عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص اللامركزي أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم كما وجدت الرقابة من أجل حماية مصلحة الهيئات اللامركزية ومجالسها المحلية من الاستبداد والهيمنة التي تفرضها السلطة المركزية.⁽²⁾

3- **حماية مصلحة المواطنين:** إن الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية تهدف إلى حماية مصلحة المواطن من سوء التسيير أو إهمال الهيئات اللامركزية أو عدم التزام الحياد واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحرقات المواطنين. وإن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجياتهم أمام الهيئات اللامركزية بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني فتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود خلاف من أجل فرض عملية التساوي وفرض التكلفة الإدارية.⁽³⁾

(1) أمين بركة، مرجع سابق، ص78.

(2) فريدة مزباني، القانون الإداري ، ج1، مرجع سابق، ص136.

(3) المرجع السابق، ص45-46.

- ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض رقابة على جهة معينة فإنه ينبغي تحقيق جملة من المقاصد العامة⁽¹⁾
- يمكن إجمالها في:
- تسعى الرقابة الإدارية إلى تحقيق وجهان وحدة الدولة سياسيا ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة وإن استقلال الوصات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينهما وبين السلطة المركزية.
 - وهو أمر يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية لضمان حماية الوحدات المذكورة في مواجهة أي محاولة تحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية فيدرالية.
 - تحقيق التعاون والتكامل حيث تسمح الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات اللامركزية من مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية.
 - حماية المواطنين من تعسف السلطات المحلية على مستوى المحلي.
 - ضمان إقامة التوازن والتوافق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصلحة العامة الجهوية.⁽²⁾

(1) عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداورات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد06، ماي 2009، ص17.

(2) صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص94.

المبحث الثاني

تطبيقات الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية

ان تحقيق اللامركزية يتطلب تحقيق قدر من الاستقلال وهذا القدر يتصل بمدى الرقابة الممارسة على الهيئات وتختلف هذه الرقابة من دولة لأخرى حسب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ونوعية الحكم في كل دولة وهذه الرقابة ليست مطلقة في سلطاتها وشروط استعمالها مما تحتم بالضرورة ألا تمارس إلا بقيود و في حالات وبوسائل ووفقا لاغراض تبينها نصوص تشريعية لذا خصصا هذا المبحث لتكلم عن اهم النماذج الرقابة الادارية على الادارة المحلية في كل من انجلترا وفرنسا وصور الرقابة في التشريع الجزائري بالإضافة الى القيود الواردة على ممارستها في المطالب التالية :

المطلب الاول: الرقابة الادارية على الادارة المحلية في انجلترا وفرنسا

المطلب الثاني: صور الرقابة الادارية على الادارة المحلية في التشريع الجزائري

المطلب الثالث: القيود الواردة على ممارسة الرقابة في التشريع الجزائري

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية في إنجلترا وفرنسا

إن الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية هي رقابة متعددة المظاهر والمصادر فبعضها سياسي وبعضها إداري وقضائي وشعبي فباستثناء النوع الأول فإن الأنواع الثلاثة الأخرى من حيث المزج بينها أو تغليب أحدها هي التي شكلت النماذج الرئيسية للرقابة الإدارية، وقد تجسدت الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في نموذجين أساسيين النموذج الانجليزي المخفف والنموذج الفرنسي المشدد وهذا ما سنحاول تفصيله.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية في إنجلترا

إن نظام الإدارة المحلية في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة تحدد اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر،⁽¹⁾ والدقة والوضوح بموجب قانون وهو ما يؤدي إلى عدم التدخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية وبالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية خفيفة مع العلم من أنها تمارس من قبل ثلاث أجهزة هي: البرلمان، القضاء والحكومة المركزية،⁽²⁾ بالقدر الذي يكفل عدم الإضرار بالمصلحة العامة والقومية ويمنع حذوها عن القانون وإلى تحقيق العدل والمساواة بين المواطنين وتتمتع هيئاتها اللامركزية باستقلال كبير في مواجهة السلطة المركزية وقيدت الرقابة في أضيق الحدود إذ لا تقيد حرية الهيئات اللامركزية في بريطانيا في مزاوله صلاحياتها بل هي وسائل ترابط وتعاون بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية.⁽³⁾

(1) فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص47.

(2) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد06، بسكرة، 2009، ص105.

(3) فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص47.

ف نجد أن البرلمان وإن كان له أن يوسع من اختصاصات الهيئات أو يضيقها نظريا فإنه على المستوى العملي نجد أن البرلمان قلما يتدخل للإيقاص من حرية الهيئات اللامركزية إلا في حالة منحها اختصاصات جديدة وهذا الأمر يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في النظام البرلماني.

أما القضاء الإنجليزي -العادي- فإنه يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين إذ ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة.⁽¹⁾ أما الحكومة فهي لا تباشر رقابة على أعضاء المجالس المحلية التي تم اختيارهم بالانتخاب ولا على موظفي المجالس، لكن تباشر رقابة ضئيلة وتقتصر على الأمور التالية:

أولاً: عند خروج الهيئات اللامركزية عن اختصاصاتها والقوانين التي تحكمها يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء العادي لإجبار تلك الهيئات على احترام القوانين وإذا امتنعت عن ذلك اختيارياً.

ثانياً: تقوم الحكومة المركزية بالتصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية والرقابة على الأعمال القانونية كالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن المحافظة على الأمن أو الصحة العامة وتصادق الوزارة على بعض المشاريع المحلية للتأكد من سلامة المخططات وانسجامها مع سياسة الحكومة.

ثالثاً: يكون للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية.

رابعاً: تمكن للحكومة المركزية في حالات استثنائية سلطة الإشراف والرقابة المشددة على الهيئات المحلية كحالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلدية ومساكن العمال والقروض والحسابات الختامية... الخ⁽²⁾

(1) المرجع السابق، ص 48.

(2) أمين بركة، مرجع سابق، ص 80-81.

من خلال هذه الحالات نلاحظ أنت النموذج الانجليزي للرقابة يتسم بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة، ذلك أنه يعتمد الدور الرقابي للقضاء على عمل الهيئات المحلية فالرقابة هنا مخففة لأنها تقتصر على التأكيد من أن المجالس المحلية تنفذ مهامها وإن المرافق المحلية تؤدي خدماتها وتستخدم الإعانات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية استخداماً أمثل. (1)

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية في فرنسا

مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة والتي استمرت لغاية صدور قانون 02 مارس 1982 الذي وحد نظام الرقابة على مختلف الهيئات المحلية بإلغائه للرقابة الإدارية والإكتفاء بالرقابة القضاء الإداري فالرقابة كانت مشددة من جهة الهيئات المحلية إذ تخضع في مباشرة اختصاصها لرقابة المشرع، القضاء والحكومة.

أولاً: مرحلة الرقابة المشددة على الهيئات المحلية الفرنسية

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لرقابة السلطات الثلاث فالسلطة التشريعية تباشر رقابتها من خلال استثنائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي كما لها حق التعديل أو الإلغاء أو التنظيم كما أن القضاء يتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئات المحلية فتكون من اختصاص القضاء الإداري عادة الفصل في المنازعات التي تكون الهيئات المحلية طرفاً فيها. (2)

(1) المرجع السابق، ص 81.

(2) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 106.

ففضلا عن خضوع قرارات المجموعة المحلية للطعن القضائي فإنها تخضع لرقابة إدارية شديدة تمارسها السلطة المركزية وتشمل هذه في رقابة المجالس المحلية منفردين ومجتمعين كما تشمل أعمالها.

1- فعلى مستوى الأعضاء تتمتع السلطة المركزية بحق إيقاف وعزل أعضاء المجالس طبقا للشروط التي تحددها القانون كما تتمتع بحق إيقاف وحل المجالس المنتخبة طبقا للشروط والإجراءات المحددة في القانون.

2- على مستوى الأعمال تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات تجعلها في نهاية الأمر ليس فقط شريكا للمجموعات المحلية في تسيير شؤونها وإنما أيضا في مركز أقوى من المجالس المعنية.⁽¹⁾

على العموم فقد تعددت وسائل الوصاية الإدارية حيث يبقر الفقه بوجود ستة وسائل وهي: الاستشارة، الإذن، التصديق، الإلغاء، الحل والتوقيف.

1- الاستشارة:

مفادها أن الهيئات المحلية ترجع بطلب الاستشارة في بعض الأحيان للسلطة المركزية للحصول على معلومات تفيد في إنجاز عملها، كما يمكنها الاستفادة من الخبرات والإمكانات الموجودة لدى السلطة المركزية.⁽²⁾

ولطلب المشورة صورتين هما: الأولى أن يكون طلب الاستشارة إلزاميا وهنا تكون الهيئة المحلية ملزمة باستشارة السلطة المركزية ولا يعد تصرفها باطلا بحكم القانون، أما الصورة الثانية فهي الاستشارة الاختيارية وهي الحالة التي لا تشترط فيها الرجوع إلى السلطة المركزية من أجل صحة العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية مع العلم بأن الهيئات المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة المشورة في كلتا صورتين.⁽³⁾

(1) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص 48.

(2) أمين بر-كة، مرجع سابق، ص 82.

(3) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 107.

2- الإذن المسبق:

هو ما يعرف أيضا بالترخيص وفي هذه الحالة يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الترخيص قبل مباشرة العمل الذي تنوي القيام به وفن حالة ما اشترط القانون الحصول على الإذن، فإن أي تصرف بدونه يقع باطلا وهذا الإذن إجراء قانوني لازم وسابق أي يشترط الرجوع للسلطة الوصية التي لا تأذن إلا بالأعمال التي تحقق الصالح العام.⁽¹⁾

3- التصديق:

هو شبيه بالرخصة أو الاعتماد من حيث التطبيق العلمي ويؤدي سبب نتائجه السلبية إلى شغل المجالس المحلية التي لا تتخون إلا عندما تشعر مسبقا بموافقة سلطة الوصاية وهي إحدى الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون المحلية.⁽²⁾ وهو أيضا إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل سلطة المركزية فالتصديق فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل.⁽³⁾ وتقضي القاعدة العامة أن قرارات المجالس والهيئات المحلية تكون نافذة من تاريخ صدورها باستثناء بعض القرارات التي تحتاج إلى تصديق السلطة المركزية ويكون صريح أو ضمنى:

- التصديق الصريح: في حالة إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا يجب تصديق السلطة المختصة على قرارات الهيئة اللامركزية لكي تصبح نهائية وإلا فلا تنفذ القرارات، أي يتوقف نفاذ القرار على إجراء التصديق.
- التصديق الضمني: يكون التصديق ضمنيا في حالة إذا نص القانون على أن تكون قرارات الهيئات اللامركزية نافذة إذ مضت مدة معينة دون إقرارها.⁽⁴⁾

(1) المرجع السابق، ص107.

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص49.

(3) فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص142.

(4) فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص143.

4-الإلغاء:

وهو حق السلطة المركزية في إعدام قرارات المجموعة المحلية الصادرة خلافا للقانون ودون اللجوء إلى القضاء أن هذا الحق يؤكد نية والسلطة المركزية على السلطة المحلية حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية.⁽¹⁾

لكي يكون الإلغاء مشروعاً يجب توفر ما يلي:

- صدور قرار الإلغاء عن السلطة الموصية.
 - أن يكون الإلغاء للقرار كله أو يعاد للهيئة المحلية لتعديله.
 - أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً ومعللاً.
 - في حالة تحديد مدة الإلغاء يجب أن يكون قرار الإلغاء قد صدر خلال المدة.
 - أن يكون قرار الإلغاء مبني على طلب جهة معينة.
- وفي حالة ما إذا تقرر الإلغاء فإنه يطبق بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدور القرار عن الهيئة المحلية وليس من تاريخ صدور قرار الإلغاء.⁽²⁾

5-الحلول:

يقصد به قيام السلطة الرقابة بحل محل الهيئة الإدارية اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقد بها عمداً أو عن إهمال أو عجز، ففي الأصل أن الهيئات اللامركزية تباشر اختصاصاتها ثم يأتي دور الرقابة فلا يحق للسلطة الإدارية المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ القرار إلا إذا أجازها المشرع صراحة.

إن إجراء الحلول فيه اعتداء على استقلال الشخص اللامركزية لذا أحاطه المشرع بقيود و ضمانات محددة فلا يجوز لسلطة الرقابة أن تباشر الحلول إلا بتوافر شرطين:

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص49.

(3) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص108-109.

الأول: يجب أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا وأن امتناعها عنه أو إهمالها في أدائه يعد عملا غير مشروع.
 الثاني: تقوم السلطة المركزية بإصدار وتنبيه بضرورة تنفيذ التزاماتها خلال المدة المحددة للإنذار.⁽¹⁾

6-الإيقاف:

الإيقاف هو أسلوب من أساليب الرقابة الإدارية وهو عبارة عن إنذار أو تحذير تحدد أجاله حيث يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال المجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة لاعتبارات قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة والإيقاف إجراء قانوني أولي قد يعقبه الحل أو الإلغاء فيما بعد.⁽²⁾
 وتتمثل أهمية هذا التعرف في أنه يساعد جهة الرقابة على توقي الأضرار الناشئة عن تنفيذ القرار.⁽³⁾

ثانيا: مرحلة الرقابة القضائية المحلية في فرنسا

إن الصور المتعددة والمختلفة للرقابة الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية جعله من مفهوم الوصاية مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية حيث أن الاستقلال هو مبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي أصبح مجرد تصور نظري، الأمر الذي دفع بالعديد من الفقهاء إلى انتقاد الوصاية المدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا والمطالبة بإعادة النظر فيها وهو ما تحقق بصدور القانون 82-213 الصادر في 2 مارس 1982 الذي استعاض عن نظام الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية حيث وجد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية والولاية والإقليم وكذا المؤسسات العمومية وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.⁽⁴⁾

(1) فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص143-144.

(2) عبد الحليم من مشري، مرجع سابق، ص109.

(3) فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص144.

(4) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص110.

حيث نص القانون 82-213 على أن القرارات الصادرة عن الهيئات الإقليمية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها وعلى ممثل الدولة رفع دعوى الإلغاء القرار الذي يرى بأنه غير شرعي أمام القضاء الإداري وهذا خلال مدة شهرين من تبليغ القرار للمعني وبعد مرور عشرين يوماً على إطلاع المجلس مصدر القرار بنية الطعن إذا لم يعدل القرار موضوع المخالفة يمكنه طلب إيقاف تنفيذ القرار إلى حين الفصل في الدعوى وللحذاء الإداري وحده سلطة الفصل في الدعوى وكذا وقف تنفيذ القرارات الإدارية.(1)

(1) المرجع السابق ، ص 111.

المطلب الثاني

صور الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية في التشريع الجزائري

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

والرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات والولايات تأخذ صور متعددة يمكن أن نحصرها في ثلاث فئات هي: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية، الرقابة على المجالس المحلية والرقابة على أعمال الهيئات المحلية.

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفريق بين أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة وبين موظفي الهيئات (البلدية والولاية) فموظفو البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس مجلس شعبي البلدي⁽¹⁾.

كما يخضع موظفو الولاية للسلطة الرئاسية السليمة للوالي أما بالنسبة لأعضاء المجالس فيخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لرقابة إدارية (وصائية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الوالي) وتكون إما بالتوقيف، الإقالة والإقصاء، في حين يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (وزارة الداخلية) وتأخذ ثلاث صور التوقيف، الإقصاء والمانع القانوني.⁽²⁾

(1) عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص194.

(2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2013، ص218.

نصت المادة 40 من قانون البلدية الجديد على: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حلول مانع قانوني"⁽¹⁾

وتنص المادة 40 من قانون الولاية "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو خضوع مانع قانوني ويلتزم المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة".⁽²⁾

أولا : التوقيف

هو تجميد موقف لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمنا لمصادقية المجالس المحلية.⁽³⁾

والمادة 43 من قانون البلدية تشير بوضوح إلى أسباب التوقيف والتي حددها المشرع في وصفها لكونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تسمح له أن يستمر في القيام بمهامه الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة والذي قد يقضي ببراءته وفي هذه الحالة يستأنف مهامه الانتخابية مباشرة ودون أي تأخير.

وهي ذات الأسباب المذكورة في المادة 45 من قانون الولاية الحالي باستثناء حالة التعرض للتدابير القضائية ويعود الوالي كجهة اختصاص سلطة توقيف عضو المجلس البلدي بقرار صادر منه أما عن عضو المجلس الولائي فيعلن وزير الداخلية توقيفه لقرار معطى منه بعد إجراء مداولة للمجلس الولائي.

ومن أهم الملاحظات التي تسجل في حالة توقيف ما يلي:

- أن المشرع أراد من وراء حصر الأسباب المؤدية إلى التوقيف إزالة الغموض الذي كان يعتري هذه الحالة في ظل قانون البلدية والولاية على السواء.

(1) القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

(2) المادة 40 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق

(3) محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، مرجع سابق، ص101

- يأتي حصر هذه الأسباب في إطار الانسجام مع النصوص القانونية الرامية إلى مكافحة كل الأشكال لإستغلال غير المشرع لمنصر العضوية في المجالس المحلية إذ أصبح المنتخب المحلي لا تحمل غير معنى اللهث وراء المنصب لتحقيق المآرب الشخصية وعلى رأسها قانون مكافحة الفساد خاصة الجانب المالي وما تحمله من أهمية بالغة كونه عصب التنمية المحلية ومحركها الأساسي.
- من المسائل التي تلفت الانتباه كذلك مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء مجلس البلدي ويتولى مباشرة الوالي اصدار قرار التوقيف من دون تسبب ودون أخذ لرأي المجلس الشعبي البلدي وهذا دليل على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب وذلك بخلاف قانون الولاية الذي تحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة المجلس الولائي ويكون إعلان توقيف بقرار معتل من وزير الداخلية⁽¹⁾

ثانيا: الإقصاء

- الإقصاء إجراء تأديبي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، الأمر الذي يجعل بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعرض مع مصداقيته كهيئة منتخبة⁽²⁾
- حيث تنص المادة 44 من قانون 10-11 "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائيا للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار⁽³⁾

(1) أمير حزبية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 10-11.

(2) عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص112.

(3) المادة 44 من القانون 10/11 المتعلق بقانون البلدية ، مرجع سابق

أما المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 46 لا يكون قرار إقصائه إلا بموجب مداولة كإجراء وجوبي يجب على وزير الداخلية احترامه قبل إصدار لقرار الإقصاء.(1)
ولا تعد الإدانة الجزائية الحالة الوحيدة للإقصاء المشار إليها في قانون الولاية الحالي فقد قام المشرع بزيادة سبب آخر ويتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وهي حالة أدرجها قانون الولاية لسنة 1990 من ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكومية.(2)

ويستشف من نص المادة 44 من القانون 07-12 إن قرار الإقصاء يعود لسببين: الأول وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخب وفقا لنص المادة 83 من قانون الانتخاب 01-12 والثاني يتمثل في وضعية التنافي مع متطلبات زظيفته الانتخابية وبنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم لإقصاء العضو الذي ثبت أنه يوجد في الحالات المذكورة أعلاه المادة 44 ويحقق للعضو المعني بالإقصاء الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة.(3)

مما تقدم يتضح أن المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في قانون البلدية 10-11 بشيء من الاقتضاب أين يظهر جليا طغيات السلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب وحرمانه من بعض الصلاحيات الذي كان يتمتع بها في قانون البلدية القديم 08-90.
كذلك يتضح من نصوص قانون 07-12 توسيع سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الولائي بضم سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية كحالة وحيدة عرفها النظام القانوني للجماعات المحلية قبل صدور قانوني البلدية والولاية الجديدين.

(1) المادة 46 من قانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 31 من قانون البلدية 08-90 والمادة 40 من قانون الولاية 09-90، مرجع سابق.

(3) المادة 44-46 من القانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية، مرجع سابق.

ثالثاً: الإقالة (المانع القانوني)

تعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين ويرجع سببها حسب نص المادة 45 من قانون البلدية والمادة 43 من قانون الولاية إلى التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.(1)

بناءً على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة لسماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه وفي حالة التخلف عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضورياً كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به إلا أن المنتخب الولائي لا يحظى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس البلدي إذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الإجراءات السابق ذكرها ودون ذكر الجهة التي يجب إخطارها مما يطرح التساؤل حول سبب حرمان أعضاء المجالس الولائية من نفس الضمانات المكرسة في قانون البلدية.(2)

من خلال دراسة النصين المذكورين أعلاه يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية وللد من أقر عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب وهنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب

(1) المادة 45 من قانون البلدية والمادة 43 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

(2) أمير حزبية، مرجع سابق، ص8.

- كما تثير حالة التغيب جملة من الملاحظات تتلخص فيما يلي:
- أن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة تم معالجتها لأول مرة وإنما قد سبق الإشارة عليها المشرع في القانون 67-24 والقانون 69-38 المتعلق بالولاية والبلدية واستثنائها في قانون البلدية والولاية 1990.
 - إذا كانت المادة 45 من قانون البلدية قد حصرت سبب الإقالة في التغيب عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي العادية في القانون الحالي بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية 1990 المتعلقة بحالة التنافس أو عدم القابلية كسبب للإقالة الأمر الذي يدعو للبحث عن مصير المنتخب الذي يثبت أنه في حالات التنافي أو أنه غير قابل للانتخاب.(1)

الفرع الثاني

الرقابة على المجالس المحلية كهيئات

إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات إدارية مركزية من اختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر عن سلطة تشريعية فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات تجول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة المركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية.

أولا: الإيقاف

تمكن للإدارة المركزية أو السلطة الوصية طبقا للشروط والإجراءات القانونية أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال المجالس أو هيئة معينة مؤقتا طيلة فترة محددة لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أبدأ اللائمة.

ولم تسمح قوانين الإدارة المحلية في الجزائر بتوقيف المجالس الشعبية البلدية والولائية إلا في قانون البلدية السابق لسنة 1967.(2)

(1) المرجع السابق، ص8.

(2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص72.

ثانيا: الحل

كما قد يخول القانون لسلطة وصائية أن تقوم بالحل والإلزام والإلغاء الدائم للهيئة وهو من أخطر مظاهر الرقابة لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزية والمتمثل في استقلال وحدات اللامركزية.

وقد نص كل من قانون البلدي 10-11 والقانون الولائي 07-12 على إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي في عدة حالات حيث نصت المادة 47 من القانون الولائي 07-12 على ما يلي:

"يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية" كما بينت المادة 48 من نفس القانون حالات حل المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلافات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول بين تنصيب المجلس المحلي المنتخب.⁽¹⁾
- أما فيما يخص حل المجلس الشعبي البلدي فقد نصت المادة 46 من القانون البلدي 10-11 أما المواد 47، 48، 49، 50 و 51 قد بينت كيفية تجديده وتحديد زمن هذه المادة وكذلك حالة الظروف الاستثنائية التي تعيق إجراء انتخابات البلدية.

(1) المادة 47-78 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الفرع الثالث

الرقابة على أعمال المجالس المحلية

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحلول أو الإلغاء. وتقتصر الرقابة الوصائية على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها، كما أنها تهدف إلى التحقيق من قيام المجالس المحلية مهامها دون إهمال أو انحراف وإنما تحسن استخدام المنح والإعانات مثلا وإنما تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج التنموية التي تضعها السلطة المركزية.

فالأصل والقاعدة العامة أن المجالس المحلية هي التي تعمل بداية وأن قراراتها في حدود اختصاصها نافذة بذاتها وأنها تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة والمحلية ومع هذا يوجب القانون في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام الجماعات المحلية من القيام بنشاطاتها.(1)

أولاً: التصريح (استطلاع الرأي)

هو الإجراء الذي تجوز بمقتضاه جهة الوصاية أن تقرر مقدما وبمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة وهو ما يجب يحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور التصريح أي قبل استئذان جهة الوصاية.(2)

(1) جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص45.

(2) المرجع السابق، ص46.

كما يعتبر التصريح شهادة من جهة الوصاية بالموافقة على مشروع عمل اللامركزية للقانون والمصلحة العامة وهو ما يفيد أن رقابة التصريح رقابة سابقة نظرا لحصوله قبل اتخاذ القرار المشمول بهذه الرقابة وتوفر رقابة التصريح أو استطلاع الرأي نوع من التعاون والتنسيق في العمل بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية إذ يجوز للهيئات اللامركزية أن تستطلع رأي السلطة الوصية لتزويدها بالمعلومات اللازمة والإرشادات التي تفيدها أثناء القيام بأعمال معينة نظرا لما تتمتع به السلطة المركزية من إمكانيات وخبرات قد لا تتوفر لدى الهيئات المحلية.

التصريح قد يكون إلزاميا بحيث يلزم القانون الهيئة المحلية الحصول على رأي مسبق من السلطة الوصية وفي هذه الحالة إذا قامت الهيئة المحلية بالعمل دون الحصول على التصريح المسبق من السلطة الوصية كان عملا باطلا لأن التصريح هنا يعد إجراء إلزاميا وجوهريا يجب القيام به، كما قد يكون اختياريا وفي هذه الحالة فإنه يجوز للإدارة المحلية الحصول على تصريح أو القيام بالعمل بدون التصريح المسبق ولا يترتب عن إغفاله أي بطلان.⁽¹⁾

ثانيا: التصديق

إن التصديق هو الإجراء أو العمل الذي يصدر من السلطة الإدارية والذي يقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.⁽²⁾

يرى بعض الفقهاء أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط قانوني لتنفيذ قرار الهيئات اللامركزية بالإضافة إلى أن قرار الهيئات اللامركزية هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذ موقف حتى تمام التصديق،⁽³⁾

(1) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص120.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص246.

(3) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص108.

والقاعدة العامة أن قرارات المجلس الشعبي البلدي و الولائي قابلة للنفاذ دون الرجوع إلى موافقة السلطة الوصية. فتنفذ قرارات المجلس الشعبي البلدي بعد مضي 15 يوم من ايداعها من طرف الولاية حسب نص المادة 41 من قانون البلدية وتنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي بعد 15 يوم من قيام الوالي بنشرها أو بتبليغها إلى المعنيين حسب المادة 49 من قانون الولاية.

غير أن الاستثناء من هذه القاعدة هو اشتراط التصديق السلطة الإدارية الوصية على بعض القرارات لتصبح نافذة وقد حدد القانون هذه المواضيع على سبيل الحصر في المادة 42 في الحالة الآتية: لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالي إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح مؤسسات عمومية بلدية.(1)

لا يمكن أن يكون التصديق جزئياً فلا يجوز للهيئة الوصية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الجزء المتبقى لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة في حد ذاتها، كما لا يجوز بها أن تضيق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض. إضافة إلى كونه وسيلة استثنائية لا تقرر إلا بنص فإنه لا يتعين ألا تمارس السلطة الوصية هذا الإجراء إلا في الحالات المحددة قانوناً.

ثالثاً: الإلغاء (البطلان)

الإلغاء أو ما يعرف بالبطلان ه إجراء قانوني يمكن للجهة الوصية أن تزيل قرار صادر عن هيئة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس مصلحة عامة، أي يخالف مبدأ الشرعية والمشروعية.(2)

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص113.

(2) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص128.

و البطلان وسيلة بعدية وذلك لأن السلطة الوصية لا تتدخل بهذه السلطة (البطلان) إلا بعد صدور قرار من طرف الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارض مع مبدأ الشرعية والمشروعية وهناك بعض التشريعات تضع شروطا لاستعمال وسيلة الإلغاء منها أن يكون الإلغاء مكتوبا وصريحا ومسببا، كما تحدد بالأهمية تيقن من خلالها أن تتدخل سلطة الوصاية وإلا أصبح قرار الهيئة اللامركزية نهائي.

بالتالي الإلغاء هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها أثار قرار صادر عن هيئة لا مركزية من طرف جهة الوصاية وذلك مخالفة القانون.⁽¹⁾ ويشمل الإلغاء نوعين من القرارات، قرارات باطلة بطلان مطلق بحكم القانون وقرارات باطلة نسبيا أي قابلة للإبطال.

1-إلغاء القرارات الباطلة بطلان مطلق:

تعتبر المداولات المذكورة في المادة 53 من قانون الولاية باطلة بطلان مطلقا بحكم القانون:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير متطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير محررة باللغة العربية.
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.⁽²⁾

(1) عميور، مرجع سابق، ص106.

(2) المادة 53 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

و يتم الإلغاء بهذه الصورة لأحدى الأسباب التالية:

- عدم الاختصاص: حيث يعتبر غير قانونية وغير سليمة كل المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي ما إذا كانت خارجة عن صلاحيته واختصاصه.
- مخالفة القانون: إقرار هذا السبب للبطلان هو احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة وسعياً لتجسيد مبدأ سيادة القانون.
- مخالفة الشكل والإجراءات: كل المداولات التي تجري في الدورة العادية لاستثنائية والاجتماعات التي تعد خارج مقرها أو محددة باللغة العربية باطلّة بطلان مطلق. وإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً.⁽¹⁾

2-إلغاء القرارات الباطلة بطلان نسبياً:

سعياً للشفافية ونزاهة العمل الإداري نصت المادة 45 من قانون البلدية وكذا 52 على أن تكون المداولة قابلة للإلغاء التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي المعنيون بموضوع المداولة أما باسمه الشخص أو عن طريق وكيله.⁽²⁾

تعود الغاية من إبطال هذه المداولات في إرساء مبادئ الشفافية والنزاهة والمصادقية وسط المنتخبين تلغى قرارات الهيئات المحلية وتبطل مداولات المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار معطل من قبل الوالي. ذلك خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية.

أما فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي فإنها تلغى بموجب قرار معطل من وزير الداخلية بعد أن يقدم عليه طلب الإلغاء من:

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص104.

(2) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص115.

- الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية وذلك في غضون 15 يوم من الأيام الموالية لاختتام الدورة التي أقرت فيها المداولة المعنية.
 - من الناخب أو دافع الضريبة وذلك خلال 15 يوم من إشهار المداولة وينبغي إرسال الطلب عن طريق البريد بموجب رسالة مسجلة مع الأسعار بوصول الاستلام إلى وزير الداخلية الذي يفصل فيها خلال مدة شهر.
- ويترتب عن هذا الطلب المرفوع إما من الوالي أو الناخب أو دافع الضريبة تأجيل تنفيذ المداولة.(1)

رابعاً: الحلول

يقصد بالحلول قيام السلطة بمقتضى سلطتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي تعم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.

فقد يقرر المشرع لشخص اللامركزي اختصاصاً نهائياً في أمر معين ويخشى امتناع الهيئات اللامركزية من أداء واجبها أو إهمالها في أدائه مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر لذلك سمح المشرع للجهة الوصية أن تحل محلها في إصدار القرار نيابة عنه ولحسابه وهو ما سمي بحق الحلول وهو أشد صور الرقابة.(2)

بالرجوع إلى الفصل الثاني من الباب الثاني من قانون البلدية نجد أن المشرع الجزائري قد عنون الفرع الثالث بسلطة حلول الولي محل المجلس الشعبي البلدي ونصها تتمثل في:

(1) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص134.

(2) صالح فؤاد، مرجع سابق، ص116.

1-الحلول الإداري:

حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع البلديات أو لجزء منها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام والسكينة العمومية للمرفق العام. فعندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ذلك يمكن للوالي أن يحل محله بعد انتهاء أجل الإعذار القانوني.

2-الحلول المالي:

في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي تحول بين المصادقة على ميزانية البلدية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وينفذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون 10-11.

نتيجة خطورة الحلول كوسيلة وصور من صور المراقبة قيدها المشرع في ثلاث شروط هي:

- أن يكون القانون قد نص عليها صراحة.
- الحلول لا يكون جائز إلا إذا كانت الإدارة ملزمة بالتصرف قانونا.
- يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتقديم إنذار للهيئة اللامركزية.(1)

(1) عليه سبيوط ، مرجع سابق ،ص 64.

المطلب الثالث

القيود الواردة على ممارسة الرقابة في تشريع الجزائري

استقلال الهيئات اللامركزية استقلال أصيل، تستهدف تلك الهيئات إما من الدستور مباشرة أو من التشريعات العادية وإن الرقابة الوصائية قيد على حرية واستقلال الهيئات اللامركزية لا تتقرر إلا بنص قانوني فالمرجع وحده.(1)

هو الذي تملك فرض هذا القيد على استقلال تلك الهيئات وكما يملك المشرع تقرير الوصاية فإنه يملك تقرير سلطاتها وشروط استعمالها إذ لا يتصور أن يحول المشرع الجهة التي تتولى فرض الرقابة سلطات مطلقة غير محددة تباشرها على الهيئات اللامركزية. من ثم فإن الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية تحتم بالضرورة إلا تمارس إلا في الحالات وبالوسائل ووفق الغرض التي يتبناها النصوص الشرعية لهذه الرقابة وتتمثل هذه القيود الواردة على الرقابة في:

الفرع الأول

القيد التشريعي

يعني هذا القيد إلا تمارس جهة الوصاية سلطاتها إلا بقانون وينبغي على ذلك أن جهة الوصاية لا تمارس سلطاتها مهما واجهة من أعمال غير مشروعة صادرة عن الهيئات اللامركزية وتلتزم الصمت حيالها في حالة انعدام النص المقرر لهذه الرقابة فالأصل استقلال الهيئات اللامركزية والقيد الذي يرد على هذا الاستقلال هو استثناء من هذا الأصل ويترتب عن هذه الصفة الاستثنائية أن تكون هذه النصوص المقررة لها صريحة وأن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق فالتوسع في التفسير يعارض هذه الصفة الاستثنائية.

يرى أغلب الفقهاء أنه يجب أن يكون النص المقرر للوصاية نص قانوني لأن كونه نصا تنظيميا يفرع هذا القيد من فحواه ويخرج الوصاية من طابعها الاستثنائي ومرجع ذلك أن سلطة الوصاية هي السلطة المركزية وهي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات وبهذا فهي تقرر صلاحياتها بنفسها مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها وتباشرها وفق إرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية.(2)

(1) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر،

1973، ص 163

(2) صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 105-106.

قد نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلد وتنظيم السلطات العمومية وعملها، بمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات الإقليمية منها البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 وقد نص هذان القانون علنا خضوع البلدية والولاية للوصاية وبيان وسائل ممارستها.

الفرع الثاني

القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الوصائية

بمقتضى هذا القيد فإن سلطة الوصاية ألا تلجأ إلا للوسيلة التي نص عليها القانون ولا تلجأ كوسيلة أخرى حتى ولو كانت أقل مساسا بحرية واستقلال الحرية اللامركزية ويثير هذا القيد التساؤل بصدد ما إذ كان للسلطة الوصية أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء لطلب إبطال بعض القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية المشمولة بوصايتها.

الواقع أنه لا معنى لهذا التساؤل مادامت السلطة الوصائية تملك إلغاء هذه القرارات بمقتضى السلطة المخولة لها قانونا غير أن هذا التساؤل ينشأ إذا كانت سلطة الوصاية لا تملك إلغاء هذه القرارات قانونا ويرى بعض الشراح أنه سلطة الوصاية حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء بعض قرارات الهيئات اللامركزية غير المشمولة بوصايتها ما دامت مشوية بعيد من عيوب البطلان لأن الصفة متوافرة في سلطة الوصاية ما دامت متعلقة بهذه السلطة وبمقتضى هذا الرأي تمكن لممثلي هذه السلطة أن ينقلوا إلى القضاء المختص كل سلطات الوصاية فتخضع كل أعمال الهيئات اللامركزية دون سند من القانون.⁽¹⁾

(1) المرجع السابق، ص105.

غير أن هذا الرأي جانب من الصواب، إن من شأنه نقل كل سلطات الوصاية إلى القضاء المختص فتخضع لوصاية كل أعمال الهيئات اللامركزية كما أنه لا مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوي ما دامت لا ترتب ضرراً بالنسبة لها. وعند استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع وهي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مسبقاً أو الإعذار أو التسبب والنشر والإعلان والمواعيد وهذه الإجراءات الشكلية تقرر لصالح الهيئات اللامركزية وللصالح العام وقد يكون الغرض منها ضمان وحماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية.⁽¹⁾ تختلف التشريعات في جزاء مخالفة هذه الإجراءات فمنها ما يترتب على ذلك البطلان ومنها من يفرق بين الشكليات والإجراءات الجوهرية التي توجب البطلان والثانوية التي لا يترتب عليها البطلان

الفرع الثالث

القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الوصائية

تهدف الوقاية الإدارية الوصائية إلى تحقيق شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية ذاتها فلا تكون السلطة الوصاية إذن أن تلجأ لاستعمال وسائلها لتحقيق أغراض غير تلك التي حددها المشرع أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية أو تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطتها.⁽²⁾ لا يمكن النظر في الملائمة إذ لم ينص القانون على ذلك فعليها أن تنقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيق وتضل الرقابة الوصائية في حدودها الطبيعية المرسومة بحيث لا يعهد استقلال الهيئات المركزية فإن لممثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيها يتعلق بممارسة سلطة الوصاية.⁽³⁾

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص106.

(2) المرجع السابق، ص162.

(3) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص132.

هذا ما نصت عليه المادة 46 من قانون البلدية حيث جاء فيها... "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطان المداولة أو المعن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها وذلك وفقا للشروط والأكال الجاري العمل بها".⁽¹⁾

كما تنص المادة 54 من قانون الولاية "يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها".⁽²⁾

فكون الوالي معين ينقصه استغلاله مواجهة السلطة التي عينته وحمايته مصالح الولاية أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن باسمها.

بالإضافة إلى هذا فإن مسؤولية جهة الوصاية تتقرر أيضا من قبل الأفراد حيث تسأل سلطة الوصاية إذ ما أهملت في ممارسة بالرقابة الوصائية أو انحرفت في استعمالها فهي تمارس هذه السلطات بمقتضى قرارات إدارية مستقلة وفقا لإحكام القانون وهي تسأل إذا ما ترتب عليها قيامها بمهمة الوصاية ضرر بالغير.⁽³⁾

(1) قانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، مرجع سابق.

(2) قانون 12-07 المتعلق بقانون الولاية، مرجع سابق.

(3) صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 107.

خاتمة الفصل الثاني

من خلال دراستنا للفصل الثاني والمقسم بدوره إلى مبحثين يمكن أن نبدي الملاحظات التالية:

- تأثر المشرع الجزائري في الرقابة الإدارية المفروضة على الإدارة المحلية بالنموذج الفرنسي الذي يتميز بكونه ذو رقابة شديدة ومتعصبة بالرغم من أنه منح لها اختصاصات واسعة بكل ما يهم شؤون الإقليم في حين تخلى المشرع الفرنسي عن هذا النوع من الرقابة واستبداله بنموذج جديد يتمثل في الرقابة القضائية.
- على الرغم من تخلي المشرع الفرنسي على هذا النوع من الرقابة إلا أن المشرع الجزائري لا يزال محافظا على أسلوب الرقابة التقليدية الذي يتجلى في ثلاث صور وصائية تمارسها الهيئة المركزية على الأعضاء والهيئات والأعمال. فالرقابة الممارسة على الأعضاء تتميز بكونها محددة على سبيل الحصر. كما أنها متعلقة بالوقائع وتأخذ ثلاث صور: التوقيف، الإقصاء والمانع القانوني؛ أما الرقابة على الهيئات والمتمثلة خاصة في الحل وفق شروط وأساليب محددة كونه من أخطر صور الرقابة الإدارية الماسة بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي. أما فيما يخص الرقابة على الأعمال فهي رقابة شديدة تمس بالاستقلال الممنوح وتأخذ الصور التالية: التصريح، التصديق، الإلغاء والحلول.
- إن الصفة الاستثنائية المتصلة في الرقابة الإدارية عن الأصل العام هو الاستقلال يحتم بالضرورة ألا تمارس إلا في حالات ووفق لأغراض بينها نصوص تشريعية من أجل ضمان عدم التعسف في استعمالها ولتقيدها وسلطتها وتتمثل هذه القيود في التشريع الجزائري في القيد التشريعي و القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الوصائية و القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الوصائية.

الخاتمة

الخاتمة

ختاما لما قمنا به من دراسة يتضح لنا أن من أبرز مقومات نجاح الإدارة المحلية تمكن في وضوح العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية من أجل تحقيق استقلال يمكن تسيير شؤونها المحلية.

يعد أصل و جوهر هذا النظام استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية في حدود الإطار الذي يمكن الدولة من التدخل لأجل التأكد من سلامة تصرفات و اعمال هذه الأخيرة وفقا لما يقرره القانون وحفاظا على مبدأ اللامركزية.

وأن أي تعسف في استقلال هذه الرقابة أو التوسع في مدى الاستقلال يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الاستقلال و الرقابة ، لذلك كان على المشرع ضبط هذه العلاقة على نحو يضمن استقلال الإدارة المحلية من جهة وضمان مراقبة السلطة المركزية لهذه الإدارة من جهة أخرى؛ ما لوحظ أن المشرع الجزائري لم يحالفه الحظ في الحفاظ على مبدأ التوازن بين استقلال الإدارة المحلية وتحقيق متطلبات التسيير المحلي وبين فرض رقابة إدارية من طرف السلطة المركزية من أجل تحقيق الانسجام في تنفيذ السياسة العامة.

وضع المشرع ثلاث ركائز للاستقلال الإدارة المحلية في الجزائر وهي الاستقلال العضوي والوظيفي و المالي ، فبالنسبة للاستقلال العضوي للإدارة المحلية لا يتحقق إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح هذه الجماعات شخصية معنوية لأجل تحقيق قدر من الحرية في مواجهة السلطات المركزية إلا أننا نسجل أن المؤسس الدستوري قد أغفل تضمين الدستور لنصوص تقرر أسس عامة بحيث لم يتضمن أي نص يتعلق بمنح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية وترك الأمر لقانون الولاية و البلدية و القانون المدني.

كما تم اعتماد أسلوب الانتخاب في تكوين المجالس المحلية من أجل تمكين المواطنين من التعبير عن آرائهم والمشاركة في تسيير شؤونهم بنفهم حسب نص المادة 16 " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية..." الأمر الذي يؤكد الطابع الديمقراطي لتكوين هذه المجالس وتسييرها في حين اعتمد أسلوب التعيين بالنسبة للهيئة التنفيذية للولاية وهذا ما يعد أساساً بالاستقلال العضوي ولهذا فإننا نقترح أن تشترك كل من السلطة المركزية والمحلية في اختيار الولاية ويكون ذلك بإتباع أحد الأسلوبين:

أما أن يتم عرض السلطة المركزية قائمة الأشخاص من أبناء الإقليم تتوفر فيهم الخبرة والكفاءة الإدارية ويقوم سكان الإقليم بانتخاب واحد منهم.
أو أن ينتخب سكان الإقليم قائمة من الأشخاص وتقوم السلطة المركزية بتعيين أحدهم.

هذا من أجل التوفيق وتحقيق كافة الاعتبارات الإدارية والسياسية
كما أقر أغلب الفقهاء أن الاستقلال الوظيفي ركيزة من الركائز الأساسية لقيام الاستقلالية المحلية والذي يتمثل في منح الإدارة المحلية مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات يمارسها من أجل إبداء دورها في إدارة المرافق العامة حيث أن المشرع اعتمد الأسلوب الفرنسي أو ما يعرف بالمعيار العام إذ توزع الاختصاصات بصفة عامة وبموجب تحدد صلاحيات الهيئة المحلية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم وأكد على ذلك قانون البلدية والولاية غير أن الازدواج الوظيفي لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الولاة يشكل تهديدا حقيقيا للاستقلال الوظيفي وإن كان ذلك لا يظهر جليا في البلدية إلا أن الولاية تعيش حالة خضوع تامة لممثل السلطة المركزية (الوالي) وهذا ما يؤدي إلى إعادة النظر في اختصاصات الوالي والعمل على نقل جزء منه إلى رئيس المجلس الشعبي الولاة.

إضافة إلى ذلك منح المشرع استقلالاً مالياً للإدارة المحلية واعتراف به صراحة في قانون الولاية والبلدية؛ لكن الإعانات والمبالغ المالية المقدمة في حالة العجز المالي بشروط معينة تعتبر أهم مظاهر المساس بمبدأ الاستقلال المالي، حيث يجب تدعيم الاستقلال المالي من خلال خلق توازن بين اختصاصات الإدارة المحلية والموارد المالية. أما بالنسبة للاستثناء عن الأصل العام فإن المشرع اعتمد نظام الرقابة الإدارية وفقاً لنصوص و وسائل محددة حصراً في القوانين.

إن المشرع الجزائري أخذ بالنموذج الفرنسي الذي يتميز برقابة وصائية متشددة وبالرغم من زوال هذا الأسلوب في فرنسا والاكتفاء بالوصاية القضائية، حيث تعتبر قرارات المجالس المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها وإن على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغاء القرارات التي يراها غير شرعية خلال مدة زمنية مقدرة بشهرين من تبليغ القرار؛ إلا أن المشرع الجزائري لا يزال يتبع النموذج الفرنسي وتأخذ الرقابة الإدارية ثلاث صور الرقابة على الأعضاء وعلى الهيئات والأعمال.

فيما يخص الرقابة على الأشخاص نلاحظ تطور إيجابي مقارنة بالقوانين السابقة فقد حدد حالات ممارسة الرقابة على الأشخاص على سبيل الحصر كما أن هذه الحالات متعلقة بالوقائع لا بالسلطة الوصائية.

أما الرقابة على الهيئات وخاصة صورة الحل بالرغم من تقييد هذه الحالة بتحديد شروطها وأسبابها إلا أن المدة المحددة قانوناً والمتمثلة في 6 أشهر هي مدة طويلة حسب رأي الكثير من الباحثين يستحسن تقليصها لعدم تعطيل المصالح المحلية.

بخصوص الرقابة على الأعمال فإنها رقابة شديدة لدرجة تمس بالاستقلال الممنوح بحيث أنها لم تكتفي برقابة المشروعية وإنما تطورت لتشمل رقابة الملائمة وفي هذا تأثير على استقلال الجماعات.

في حقيقة الأمر الهدف من إنشاء الجماعات اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية يتمثل في نقل جزء من السلطة المركزية إلى المجالس الشعبية لأنها أسس وسيلة يمكن من خلالها تحقيق متطلبات التسيير المحلي والأقدر على تدعيم روح الانتماء والمواطنة والإحساس بمشاكل السكان المحليين كما أنها وسيلة لتقوية الرابطة الاجتماعية وذلك لا يكون إلا بتجسيد مبدأ الاستقلال من الناحية النظرية بواسطة القوانين ومن الناحية الميدانية وذلك:

- التخفيف من شروط الرقابة الإدارية الممارسة على أعمال الجماعات و اقتصارها على رقابة المشروعية.

- إقامة علاقة بين الإدارة المحلية والسلطة الوصائية على أساس تقديم الرأي والمشورة والتعاون خاصة تلك الهيئات المحلية التي لا تتوفر فيهم الخبرة والكفاءة.

- توفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لممارسة اختصاصهم بكل حرية واستقلال سواء كانت ضمانات قانونية لوجود نصوص قانونية صريحة أو ضمانات قضائية وهي الأهم.

أخيرا يمكن القول أن كل من القانون البلدي و الولائي استطاع ان يرسخ قواعد ومبادئ وأسس كل المتطلبات الفقهية من أجل تحقيق جماعات إقليمية (الإدارة المحلية) تحقق وتكرس الديمقراطية من الناحية القانونية لكن بالرغم من ذلك نسجل عجزا من الناحية التطبيقية ويعود ذلك إلى ضعف كفاءة المنتخب المحلي إضافة إلى قلة الموارد المالية المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

المصادر:

1_ علي بن هادية و بلحسن البليش و اخرون ، القاموس الجديد للطلاب_ ، الشركة التونسية لتوزيع ، ط1، الجزائر 1979

المراجع :

اولا : النصوص القانونية والتنظيمية :

1- الدساتير:

1_ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، الصادر في 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996

2- القوانين:

1_ القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 07 افريل 1990، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادر في 11 افريل ، 1990.

2_ القانون 90-09 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 07 افريل 1990 ، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 11 افريل ، 1990.

3_ القانون 07-05 المتعلق بالقانون المدني ، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية عدد 31 ، الصادرة في 13 ماي 2007.

4_ القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 صادرة في 03 جويلية 2011.

5_ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

3- الموثيق :

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

2_ ميثاق البلدية المؤرخ في اكتوبر 1966.

3_ ميثاق الولاية ، المؤرخ في 26 مارس 1969 الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة في 23 ماي 1969.

ثانيا: الكتب :

الكتب المتخصصة:

1_ جعفر انس قاسم ، أسس التنظيم الاداري و الإدارة المحلية في الجزائر ، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1988.

2_ _____، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، 1985.

3_ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، دار الجسور لنشر والتوزيع ، الجزائر، 2012

4_ محمد صغير بعلي، قانون الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة ، 2004.

5_ مسعود شيهوب، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986.

الكتب العامة :

- 1_ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2004.
- 2_ حمدي قبيلات ، القانون الاداري، الجزء الاول، دار وائل لنشر ، ط2، 2010.
- 3_ سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، 2007.
- 4_ صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، 1983.
- 5_ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الاداري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2012.
- 6_ محمد صغير بعلي ، القانون الاداري (التنظيم الإداري النشاط الإداري)، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة ، 2004.
- 7_ فريدة مزياني ، مبادئ القانون الاداري ، الجزائر، مطبعة عمار قرفي، باتنة ، 2001.
- 8_ _____ ، القانون الاداري ، الجزء الثاني ، مطبعة سخري ط1، 2011.

ثالثا: الرسائل الجامعية :

1- اطروحات الدكتوراه :

- 1_ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973،
- 2_ فريدة مزياني ، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية الحزبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق ،جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005.

2_ رسائل الماجستير :

- 1_صالحي عبد الناصر ، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والرقابة ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بن عكنون ، 2009 ،
- 2_ عميور ابتسام ، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم ،مذكرة ماجستيرفي القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة منتوري قسنطينة ، 2012.
- 3_ قديد ياقوت ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة ثلاث بلديات)،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة ابي بكر القايد، تلمسان ، 2010.

3_ مذكرات الماستر :

- 1_ امير حيزية ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ، 2012.
- 2_ امين بركة ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2014.
- 3_ بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014،
- 4_ جلول عبة ، الرقابة الوصائية على اعمال الادارة المحلية ،مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الاداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2012.

- 5_ عليّة سبيوط ، الرقابة الادارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون
6_ طنش محمد علي ، أليات الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل
شهادة الماستر في القانون العام ،جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2010.

رابعا : المقالات والبحوث العلمية :

- 1_ أمال يعيش تمام ،المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية
المحلية والتبعية للسلطة الوصية ، مجلة العلوم الانسانية، عدد33، كلية الحقوق والعلوم
السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،جانفي 2014،289.
- 2_ بو عمران عادل ، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 26
، نوفمبر 2010.
- 3_ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ،
مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي
2009.
- 4_ عتيقة بلجل ، فعالية الرقابة الادارية على اعمال المجالس المحلية ، مجلة الاجتهاد
القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي ، 2009.
- 5_ عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين
الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد06، ماي 2009.
- 6_ مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ،
عدد 03 ، 2003.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

مقدمة	أ_ب_ج_د
الفصل الأول : إستقلال الادارة المحلية	05
المبحث الأول: ماهية استقلال الادارة المحلية	07
المطلب الأول: تعريف استقلال الادارة المحلية	08
الفرع الأول: التعريف اللغوي	08
الفرع الثاني: التعريف الفقهي	09
المطلب الثاني : معايير استقلال الادارة المحلية	11
الفرع الأول: معيار الاختصاص الحصري	11
الفرع الثاني : معيار رقابة الملائمة	13
الفرع الثالث : معيار السلطة التقديرية	13
المبحث الثاني : اشكال استقلال الادارة المحلية	15
المطلب الاول : الاستقلال العضوي	16
الفرع الاول : الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الادارية	16
اولا: تعريف الشخصية المعنوية	17
ثانيا: أهمية الشخصية المعنوية	17

- 18..... ثالثا: أنواع الاشخاص المعنوية في التشريع الجزائري
- 19..... رابعا: نتائج الشخصية المعنوية
- 22..... الفرع الثاني : تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب
- 23..... اولاً: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب
- 25..... ثانياً: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
- 26..... ثالثاً: الاتجاه الراجح_ الاسلوب المختلط _
- 28..... رابعاً: الاسلوب المعتمد في الجزائر لتكوين الجماعات المحلية
- 30..... المطالب الثاني :الاستقلال الوظيفي
- 31 الفرع الاول :أساليب تحديد الاختصاصات المجالس المحلية.
- 31..... اولاً: التعداد التشريعي على سبيل الحصر_ الاسلوب الانجليزي_
- 32..... ثانياً:المعيار العام _ الاسلوب الفرنسي_
- 33..... الفرع الثاني : الاختصاصات الممنوحة للمجالس المنتخبة
- 33..... اولاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
- 37..... ثانياً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
- 39..... الفرع الثالث : اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية
- 39..... اولاً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 43..... ثانياً: اختصاصات الوالي

46.....	المطلب الثالث: الاستقلال المالي
47.....	الفرع الاول :أسس التمويل المحلي
47.....	اولا: طبيعة الموارد المحلية
48.....	ثانيا: وجود ادارة محلية مالية
50.....	الفرع الثاني: مصادر التمويل المحلي
50.....	اولا: الموارد المحلية _الداخلية_
51.....	1_ الايرادات الجبائية _ضرائب ورسوم_
53.....	2_ الايرادات الغير جبائية_
54.....	ثانيا: الموارد الخارجية
54.....	1_ القروض
55.....	2_ الاعانات
57.....	الفرع الثالث : اثر الاعانات المركزية على استقلال الادارة المحلية
58.....	اولا : توجيه القرار المحلي
59.....	ثانيا تخصيص الاعانات
59.....	ثالثا: الرقابة
61.....	خاتمة الفصل الأول
62.....	الفصل الثاني : الرقابة الإدارية على الادارة المحلية

- 64.....المبحث الاول : ماهية الرقابة الإدارية
- 65.....المطلب الاول مفهوم الرقابة الإدارية
- 65.....الفرع الاول : تعريف الرقابة الإدارية
- 65.....اولا: التعريف اللغوي
- 66.....ثانيا : التعريف الفقهي
- 68.....الفرع الثاني : تمييز الرقابة الإدارية عن النظم المشابهة لها
- 68.....اولا: تمييز الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية
- 70.....ثانيا : تمييز الرقابة الإدارية عن الإشراف الإداري
- 72.....المطلب الثاني : خصائص الرقابة الإدارية
- 72.....الفرع الاول : رقابة إدارية
- 72.....الفرع الثاني : رقابة إستثنائية
- 73.....الفرع الثالث : رقابة خارجية
- 74.....المطلب الثاني : مبررات الرقابة الإدارية
- 74.....الفرع الاول : إحترام المشروعية
- 75.....الفرع الثاني : إحترام المصلحة العامة
- 78.....المبحث الثاني : تطبيقات الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية
- 79.....المطلب الأول : الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية في انجلترا وفرنسا

79.....	الفرع الاول :الرقابة الإدارية في انجلترا
81.....	الفرع الثاني : الرقابة الإدارية في فرنسا
81.....	اولا: مرحلة الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية الفرنسية
86.....	ثانيا : مرحلة الرقابة القضائية المحلية في فرنسا
87	المطلب الثاني:صور الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية في التشريع الجزائري
87.....	الفرع الاول : الرقابة على الاعضاء
88.....	أولا: التوقيف
89.....	ثانيا: الإقصاء
91.....	ثالثا:الاقالة _ المانع القانوني_
92.....	الفرع الثاني: الرقابة على الهيئات
92.....	اولا: الإيقاف
93.....	ثانيا: الحل
94.....	الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال
94.....	اولا: التصريح
95.....	ثانيا: التصديق
96.....	ثالثا: الإلغاء _ البطلان _
99.....	رابعا: الحلول

المطلب الثالث : القيود الواردة على ممارسة الرقابة في التشريع الجزائري	101.....
الفرع الاول: القيد التشريعي	101.....
الفرع الثاني : القيد الوارد على كيفية إستعمال الرقابة الإدارية	102.....
الفرع الثالث: القيد الذي يرد على اغراض الرقابة الإدارية	104.....
خاتمة الفصل الثاني	106.....
الخاتمة	107.....
قائمة المراجع والمصادر	114.....
فهرس الموضوعات	118.....

ملخص:

ان اصل نظام الادارة المحلية هو الاستقلالية المحلية عن السلطة المركزية من اجل تسيير شؤونها ومصالحها المحلية بنفسها غير ان التعسف في استعمال هذه الاستقلالية قد يؤدي أحيانا الى الحياد عن الاطار القانوني المحدد لها، الامر الذي يفرض وجود آلية رقابية لعدم تجاوز هذه الحدود، وهنا تثار الإشكالية حول مدى نجاعة المشرع الجزائري في الحفاظ على مبدأ التوازن بين استقلال الإدارة المحلية من جهة و التي تعد من متطلبات التسيير المحلي وبين خضوعها للرقابة من طرف السلطة المركزية من جهة أخرى؟ حيث نجد ان المشرع الجزائري لم يحالفه الحظ في الحفاظ على هذا التوازن لعدة اسباب منها و أهمها أخذه بنموذج الرقابة الفرنسي التقليدي الذي تخل عنه المشرع الفرنسي و استبدله بأسلوب الرقابة القضائية كونه اسلوب صارم و شديد، وتعد هذه الشدة في ممارسة الرقابة الوصاية هي احد اسباب ضعف نظام الادارة المحلية في الجزائر رغم اعتراف المشرع بهذا الاستقلال في قانون البلدية والولاية إلا انه قيده برقابة إدارية شديدة، وبالتالي فشل المشرع الجزائري في الحفاظ على مبدأ التوازن و هذا ما يمس بالنظام الاداري المركزي .