

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الحقوق
الفرع : قانون عام
التخصص : قانون إداري
رقم:

إعداد الطالب:

حمه كحلول

يوم: 2019/06/15

الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة

لجنة المناقشة:

رئيسا	الجامعة محمد خيضر بسكرة	الرتبة أستاذ محاضر	العضو محمد دعدوة
مشرفا	الجامعة: محمد خيضر بسكرة	الرتبة: استاذ مساعد ب	العضو : مكي حمشة
مناقشا	الجامعة محمد خيضر بسكرة	الرتبة استاذ محاضر	العضو ابراهيم بلمهدي

السنة الجامعية : 2018 - 2019

شكر و عرفان

قال رسول الله صل الله عليه و سلم : " من صنع إليكم معروفا فكافؤوه ، فإن لم تجدوا ما تكافؤوه به ، فادعوا له حتى تروا أنكم كافأتموه " صدق رسول الله .

وامتثالا لهذا القول و سيرا على سنة الحبيب المصطفى

أتقدم بخالص شكري وامتناني للأستاذ المشرف : مكي حمشة .

الذي بذل جهدا لمساعدتي لإنجاز هذا العمل طيلة السنة بنصائحه وتوجيهاته القيمة .

كما أتقدم بعبارات الشكر والعرفان إلى كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة من قريب أو بعيد و لو بكلمة طيبة .

إهداء

أهدي هذا العمل

إلى

روح والدي العزيز رحمة الله عليه

والوالدة الكريمة أطال الله في عمرها

إخوتي و أخواتي و أبناءهم و بناتهم

و أخص بالذكر أمـال

زوجتي و أولادي

كل زملائي في العمل و كل أصدقائي

مقدمه

مقدمة

إن تغير دور الدولة من حارسة إلى متدخلة تبعا للتغيرات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى توغلها في كل نشاطات الحياة، مما أوجب عليها إتباع أساليب منظمة لمسايرة هذه التطورات، و تركز هذه الأساليب على ركيزتين أساسيتين للتنظيم الإداري، هما المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية، هذا و تقوم المركزية الإدارية على أساس تركيز السلطات الإدارية و تجميعها في يد فرد أو هيئة واحدة، أما اللامركزية الإدارية فأساسها توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية و هيئات محلية مرفقيه مصلحيه أو إقليمية و هما الصورتين الأساسيتين للامركزية: تكون الأولى لامركزية مرفقيه و الثانية لامركزية إقليمية موضوع دراستنا ، و لتأسيس نظام هذه الأخيرة بشكل ناجح وعملي يجب توفر الانسجام الذي تقدمه القوانين والتنظيمات الخاصة بذلك وبين طبيعة الظروف ومقتضيات البيئة التي تطبق فيها، لأجل ذلك كرس كل التشريعات المنظمة للامركزية الإقليمية معيارا محوريا وهو استقلال وحداتها المحلية عن السلطة المركزية ، واعتبار الاستثناء عن ذلك الرقابة عليها بغرض تحقيق صيانة وحدة الدولة السياسية ، ووحدة الاتجاه الإداري العام .

إن زيادة اهتمام المواطنين بالشؤون العامة المحلية يصاحبها تدعيم استقلال المجالس المحلية بالضمانات الفعالة لذلك، سواء كانت قانونية أو قضائية أو سياسية، دون إغفال أن بعض من أجهزة الدولة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دويلات داخل الدولة، والجزائر في هذا الإطار قد زاوجت في الأخذ بين نظام المركزية و اللامركزية الإدارية، و كرس نظام اللامركزية الإقليمية في الجماعات المحلية- البلدية و الولاية -، وإحاطتهم بأهم الضمانات من تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لبلوغ هدف التنمية سواء في الجانب الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي ، باعتبارها الممثل المحلي للدولة في جميع المجالات : السكن ، التشغيل، التهيئة العمرانية، البيئة والصحة الخ.

لقد صاحب هذا النظام الإداري الذي أخذت به الجزائر العديد من التطورات في مجال تنظيم الجماعات المحلية، منذ العهد الاستعماري حيث قامت السلطات الاستعمارية بتقسيم القطر الجزائري إلى ثلاث مناطق أساسية حسب ما يخدم سياستها، حيث وضعت في الشمال تنظيماً إدارياً محلياً تمثل في بلديات خاصة بالمعمرين ذات سلطات كاملة تسيير بنظام الانتخابات، وأخرى مختلطة كما ذهبت الدراسات على تسميتها و نسبتها إلى المسلمين، و كانت الإدارة فيها تسيير عن طريق التعيين من طرف رئيس العمالة (البريفي)، أما في الجهات الجنوبية للوطن فقد كانت الإدارة المحلية تنشط و تسيير من طرف قادة عسكريين إلى غاية لسنة 1958، حيث تم إعمال تنظيم جديد للإدارة المحلية بتقسيم القطر إلى 13 عمالة و 1577 بلدية، ومنذ فجر الاستقلال باشرت الدولة الجزائرية إلى إصدار العديد من القوانين لتنظيم الجماعات المحلية، بداية من الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 و المتضمن القانون البلدي إلى غاية قانون 10/11 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، أما الولاية فقد كانت البداية بالأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 22 ماي 1969 إلى غاية قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012.

لنجاح هذه الجماعات المحلية، كان لزاماً على المشرع أن يكفل لها استقلالية واضحة المعالم و الأسس لتستطيع مواكبة كل التغيرات، و إشباع كل حاجات المواطنين في شتى المجالات، و كذا الاشراف المباشر للمواطن في إدارة مصالحه المحلية، لكن رغم هذا المعيار الأصيل لحسن سير الجماعات المحلية، تدخل المشرع للمحافظة على هذه النجاحة في التسيير بتقييد الإدارة المحلية بمجموعة من المبادئ و المعايير لمتابعتها و مراقبتها، لأنها في الأول و الأخير ما هي إلا جزء لا يتجزأ من أجهزة الدولة تتناغم في أداء واجباتها مع السياسة العامة للدولة، و لا يجب أن تحيد عنها ولا تخلق بذلك تجمعات إدارية ينظر إليها بمعزل عن بقية عناصر الدولة، و بهذا تكون استقلالية الجماعات المحلية في إطار وحدة الدولة .

دوافع اختيار الموضوع:

لقد وقع اختياري على موضوع الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، انطلاقا من عدة أسباب ذاتية و أخرى موضوعية.

1- الدوافع الذاتية:

الدافع الأساسي هو قناعاتي بالدور الذي تلعبه الجماعات المحلية والذي يمكن أن تؤديه على المستوى المحلي ، وباعتباري موظف بلدي في احتكاك دائم بالمستجدات المحلية ورغبة مني في التعرف على ما تواجهه من غموض في استقلالها كهيئات محلية، وإستقلال منتخبها وموظفيها في اتخاذ القرارات وخاصة في مجال التسيير والتنمية.

2 - الدوافع الموضوعية:

على الرغم من أن دراسة هذا الموضوع يعد من الدراسات الكلاسيكية ،غير أنه يدخل ضمن تخصص القانون الإداري و إحدى ركائزه الأولى المتجددة وهو ما يتطلب :
- التعرف على تجسيد طموحات الأفراد بالمشاركة في الشأن المحلي.
-التعرف بدقة عن علاقة الجماعات المحلية بالسلطات المركزية.
-تسليط الضوء عن القوانين الأخيرة للجماعات المحلية وكشف غاية السلطة في التوجه نحو الاستقلالية أو نحو الرقابة .

إشكالية البحث:

انطلاقا مما سبق ووصولاً إلى تدقيق تفاصيل البحث، تعترضنا الإشكالية التالية:

كيف وازن المشرع الجزائري بين استقلال الجماعات المحلية بوصفها محطة انطلاق كل تنمية واستدامتها و خضوعها للرقابة من السلطة المركزية؟

و جلي أن تنبثق عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية، والإجابة عنها يعني الإجابة عن الإشكالية الرئيسية ومن أهمها:

- في ماذا يتمثل إستقلال الجماعات المحلية ؟
- ما هي أهم مقومات إستقلال الجماعات المحلية ؟
- ما أهداف الرقابة على الجماعات المحلية ومظاهرها ؟
- هل يمكن اعتبار الرقابة المالية وسيلة تؤثر على إستقلالية الجماعات المحلية ؟

أهمية الموضوع:

تتلخص أهمية الموضوع في النقاط التالية:

- الدور المتزايد للجماعات المحلية في تكريس مبدأ المشاركة الشعبية في الحكم و ترسيخ مبادئ الحرية و الديمقراطية.
- التعديل الدوري للقوانين المنظمة للجماعات المحلية و السؤال المطروح حول بلوغه إلى التغيير المنشود للواقع المعاش.
- محاولة توضيح الأسس الرئيسية التي تقوم عليها الجماعات المحلية.
- تبيان المشاكل الرئيسية التي أدت إلى التأثير الكبير في التنمية و عدم التسيير الجيد للموارد و النفقات.

المنهج المستخدم:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج التحليلي و ذلك من خلال الإعتماد على الأسلوب الوصفي لمختلف مظاهر استقلالية الجماعات المحلية، والآليات الرقابية

المنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، وتحليل نظام الوصاية بإستقراء النصوص المتعلقة بهما .

لمقاربة الموضوع والإجابة عن الإشكالية الرئيسية له، و ما تفرع من تساؤلات جزئية، سيتم تقسيم الموضوع إلى فصلين ،يتضمن الفصل الأول مظاهر استقلال الجماعات المحلية ، إذ ندرس في المبحث الأول الإطار المفاهيمي لاستقلال الجماعات المحلية ، و نرصد في المبحث الثاني مقومات إستقلال الجماعات المحلية .

أما الفصل الثاني فسنتناول فيه بالدراسة مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية ،بدءا بالحديث عن الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في المبحث الأول في حين نقف في المبحث الثاني منه على دراسة الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.

الفصل الأول:

الاستقلالية الجماعية المحلّة

إن موضوع الجماعات المحلية يحتل أهمية خاصة لدى كل الدول، تبعا للتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وهذا لعدم قدرة النظام المركزي من إشباع حاجات المواطنين الذين زاد وعيهم الثقافي تبعا لذلك ازداد طموحهم أكثر في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية المحلية، فكان من الضروري انتهاج أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، الذي يأتي كنتيجة للاعتراف بالجماعات المحلية وتبيان مجال استقلاليتها وتبعيتها، لتمكينها من ممارسة صلاحيتها بأكثر حرية، على اعتبار استقلالية الجماعات المحلية النواة الأساسية لتكريس اللامركزية الإدارية الإقليمية .

تأسيسا على ما سبق بيانه و لاعتبارات منهجية، يمكن تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين حيث نخصص (المبحث الأول) للإطار المفاهيمي لاستقلال الجماعات المحلية، في حين نتولى دراسة مقومات استقلال الجماعات المحلية في (المبحث الثاني).

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي لاستقلال الجماعات المحلية .
 إن اقتران صفة المحلي بلفظ الجماعة مؤداه الإشارة إلى نوعية محددة من الجماعة العامة الإقليمية القائمة على جزء من إقليم أكثر اتساعا ، يتبع الجماعة الوطنية (الدولة) ، وهذا ما يفسر أن الجماعة المحلية تعد في المقام الأول جماعة إنسانية ذات أساس إقليمي،⁽¹⁾ وهو ما جعلها في الأنظمة الإدارية المعاصرة من أهم الركائز الأساسية للتدخلات العمومية في شتى مظاهر الحياة العامة ، لتحقيق التنمية بإشراك المجتمع المدني في مختلف المبادرات التي تخص الشأن العام، مع الالتزام بالتكيف والخصوصية لطبيعة الوظيفة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية .

في هذا الإطار تجب الإشارة إلى التطور التاريخي الذي مرت به الجماعات المحلية في فرنسا، و قد صاحبه تكريس بعض الحقوق و لعل من أهمها ،حرية التسيير طبقا للمادة 72 من دستور 1958 الذي أوجد طرق جديدة لتسيير الحقوق المالية و خاصة تلك المتعلقة بالجماعات الإقليمية بعينها ، كما هو الشأن في باريس وليون ومرساي ، هذه الاستقلالية المالية للجماعة المحلية كرست بطبيعة الحال الديمقراطية المحلية المباشرة، و منه اعتبرت القانون الأساسي للامركزية الإقليمية ذلك لأنها وسيلة تنمية تعطي فرصا وافرة للمواطنين ، في صنع **واتخاذ القرارات** المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم من خلال مجالس منتخبة ، و تطبيقا لذلك فإن دراسة ظاهرة الجماعات المحلية فعليا لمبدأ الاستقلال المحلي يكون بالاعتماد على الأسلوب الفرنسي، الذي يمنح جميع الاختصاصات المتعلقة بالوحدة المحلية أو ذات الطابع المحلي للجماعات المحلية **والإبقاء على ما هو** ذا طابع مركزي للسلطة المركزية أو يكون بالاعتماد على الأسلوب الانجليزي الذي يقوم على أساس النص حصرا على الاختصاصات المحلية، غير أن الإشكال ليس في الممارسة الفعلية لمبدأ الاستقلالية في إطار اللامركزية الإدارية ، بل الذي يطرح هو إشكالية تحديد مفهوم كل من اللامركزية الإدارية و استقلالية الجماعات المحلية، لذلك كان من المفيد تقسيم هذا المبحث إلى مفهوم اللامركزية الإدارية و استقلالية الجماعات المحلية (المطلب الأول)، كما نتولى الحديث عن معايير استقلال الجماعات المحلية في (المطلب الثاني).

⁽¹⁾ -محمد أحمد إسماعيل ،مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين المقارنة ،دار الكتب و الوثائق القومية،المكتب الجامعي الحديث،مصر،2012،ص 310.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية واستقلالية الجماعات المحلية .

إن اللامركزية الإدارية تعتبر من أهم الأساليب المتبعة في تنظيم الإدارة و هذا بهدف تخفيف العبء على السلطات المركزية، بانتهاج توزيع السلطات والصلاحيات الإدارية في الهيآت المركزية و هيآت عمومية محلية، لتقريب الإدارة من المواطن وتلبية الاحتياجات المتزايدة في ظل التطور الكبير في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية، وتتلخص اللامركزية الإدارية الإقليمية في الجزائر في هئتين عموميتين هما البلدية و الولاية أو بالمصطلح المتعارف عليه حاليا الجماعات المحلية.

إن المتتبع لمسائل تطور الإدارة الإقليمية في الجزائر يجد حتما إن هناك تغيير في مفهوم هذه الأخيرة تبعا لكل مرحلة، لذا من المفيد دراسة نظام اللامركزية الإدارية، نظرا لما يضيفه من استقلالية على الجماعات المحلية و هو ما يقودنا إلى تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نتطرق في (الفرع الأول) منه إلى مفهوم اللامركزية الإدارية، ننتبعه ب(فرع ثاني) تحت عنوان مفهوم استقلال الجماعات المحلية.*

*للزيادة: لقد كرس نظام اللامركزية الإدارية استقلال الجماعات المحلية من خلال مختلف الدساتير الإدارية الجزائرية الصادرة بداية من 1963 إلى غاية يومنا هذا ، إضافة قانوني البلدية والولاية، فبداية بالدساتير الجزائرية نجد أن دستور 1963 في معالجته للامركزية و الجماعات الإقليمية اتسم بعدم الدقة والتحديد من خلال المادة 09 ، أما دستور 1976 فقد عالج بعض عناصر اللامركزية في إطار المبادئ التي تنظم المجتمع الجزائري خاصة في المواد 7،8،9،، أما عند تفصيل الباب الثالث المعنون بالدولة وخاصة المواد 36،35،34،، فقد كان واضحا في مبدأ اللامركزية في المادة 36 ، وبعد الأحداث التي شهدتها الجزائر خلال 05 أكتوبر 1988 فقد جاءت الدساتير التي تلتها أكثر وضوحا ودقة وتعبيرا عن اللامركزية و الاستقلالية للجماعات المحلية من خلال المواد 14،15،16،، من دستور 1989 ، أما دستور 1996 فقد حافظ على الطابع المزدوج للامركزية الإدارية بالولاية والبلدية، و جعلها المكان الأنسب لتكوين ديمقراطية الإدارة بترقية مشاركتها في بناء مؤسسات وطنية حسب المادة 118 ، أما اللامركزية الإدارية التي كانت أداة أساسية لاستقلال الجماعات المحلية في النظام القانوني للبلدية والولاية فقد جاءت بداية بقانون البلدية 24/67، الذي جاء متأثرا بالنموذج الفرنسي واليوغوسلافي وصولا إلى قانون 10/11 الذي أحدث تغييرات جوهرية و جذرية لتحقيق ديمقراطية محلية ، و قد واكبت كل القوانين والإصلاحات لقانون البلدية إصلاحات في قانون الولاية بداية بقانون 38/69 على غاية صدور قانون 07/12 الذي تم فيه إدراج أحكام جديدة تتعلق بمالية الولاية مما شدد الرقابة الوصائية .

الفرع الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية .

يعد التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تمارس وظائفها و تقوم بواجباتها ،من خلال تنظيم المعيار الإداري في الدولة بتبيان أشخاصها الإدارية و تشكيلاتها و تحديد الاختصاصات وكيفية ممارستها، و يكون ذلك عن طريقين إما المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية ،فإن كانت المركزية الإدارية تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة مما يؤدي إلى حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية ،ويؤدي الى انتشار ظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي هذا مايجعل النظام المركزي لا يعكس المعطيات و الحقائق المحلية .

على اعتبار أن هناك صورة أخرى للمركزية الإدارية و هي المركزية المخففة والتي تدعى " عدم التركيز "،و بسبب تواجدها على مستوى الأقاليم في إطار التفويض من المركزية الإدارية فإنه في هذه الحالة ،يختلط مفهوم المركزية الإدارية بمفهوم اللامركزية الإدارية ،و عليه كان من الضروري توضيح ذلك وفق الشكل الآتي :

تعريف اللامركزية الإدارية (أولاً) ،ثم نتطرق إلى أركان اللامركزية الإدارية (ثانياً)،و(ثالثاً) نستعرض صور اللامركزية الإدارية .

أولاً:تعريف اللامركزية الإدارية .

لقد جاء النظام اللامركزي لتدارك نقائص النظام المركزي ، و ذلك من خلال توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية إدارة شؤونهم و تقليص دور الدولة في الإنتاج و الإدارة المباشرة **لمؤسساته** لصالح المؤسسات اللامركزية، و منح القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني دوراً أكبراً في عملية التنمية زيادة على تعزيز المساءلة والشفافية **لتنقية** نظام الإدارة المحلية، فما المقصود باللامركزية الإدارية؟⁽¹⁾

يقصد باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية أو **مصلحية** تتمتع بالشخصية المعنوية ،**وبمقتضاه يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة يطلق**

(1) - محمد احمد اسماعيل، المرجع السابق،ص314.

عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون العام، و هي إما أن تكون إدارية إقليمية كالمبديات والولايات أو أشخاص **مرفقية مصلحة كالمؤسسات العامة** (1)

لقد تباينت التعاريف الخاصة باللامركزية بين الفقهاء والمفكرين و يرجع أساس هذا الاختلاف إلى زاوية النظر إلى الإدارة المحلية و مرجعيتها الفكرية و السياسية **والقانونية**، فنجد المفكر البريطاني "مردى جرام" (mardi grame) قد عرفها بأنها : <<محلي منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية بين الناخبين و يعتبر مكملاً لأجهزة الدولة >> (2)، كما عرفها آخر على أنها : <<أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع الأنشطة **والواجبات** بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية و ذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى إدارة المرافق العامة القومية في البلاد **في حين** تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة >> (3) هذا و في ذات السياق تم تعريفها على أنها : <<**أسلوب** يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية و تمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف الحكومة المركزية >> (4)

ثانياً: أركان اللامركزية الإدارية .

على غرار الأنظمة الإدارية المعروفة في الدولة الحديثة، يقوم النظام اللامركزي على أركان أساسية هي :

01- وجود مصالح محلية متميزة : تجسيدا لفكرة **توزيع الاختصاص بين** الأجهزة المركزية التي تقوم بالمهام ذات السمة الوطنية ، كرسم السياسة العامة للمجال التربوي و الاقتصادي، أما ما يتصل بالمهام التي تخص إقليم واحد و التي دأب **الفقه** على وصفها بأنها شؤون محلية

(1) -عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر، الجزائر، 2008، ص 170.

(2) - عبد العزيز الشخلي، **العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية دراسة مقارنة**، مجلة المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر، 2002، ص 12.

(3) - فاطمة ربابية، **دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية**، مذكرة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 1995، ص 95

(4) - شايب تومة منصور، **القانون الإداري**، ط 1، مطبوعات جامعة بغداد، العراق، 1980، ص 87

كأعمال النقل و توزيع المياه و نظافة المدينة و الصحة ،**والتي** من الأجدر أن تُسير محليا من أبناء المنطقة لأنهم أعلم بشؤون إقليمهم.(1)

02-الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة : تكون هذه الهيئات المحلية أو المصلحية مستقلة على السلطة المركزية ،مما يتيح لها حق اتخاذ القرار و تسيير شؤونها بيدها، مما يوجب الاعتراف لهذه الوحدة الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية ،مع الإشارة إلى أن هذه الهيئات المستقلة عن الجهاز المركزي يمكن أن تُسير من طرف معينين أو منتخبين أو بينهما، فالعبرة من الناحية المنطقية أو الفعلية بالاستقلال الفعلي للهيئة المحلية ،غير أن اتجاه آخر يرى بأن العبرة في شكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي و التي ينبغي أن تتكون من منتخبين، حتى تكون أكثر ضمانا لعدم تبعيتهم للسلطة المركزية و من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين.(2)

03- خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية : إذا كان الأصل في اللامركزية الإدارية أنها تمكن الإدارة المحلية من تسيير شؤونها بنفسها دون الرجوع إلى السلطة المركزية فإن هذا الاستقلال لا يصل إلى إعدام العلاقة بين هذه الأشخاص والدولة ،بل تظل العلاقة متوافرة بين الاثنين على أساس نظام الوصاية الإدارية الذي يعتبر أداة قانونية يضمن و حدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، في إطار الحدود التي رسمها القانون.(3)

ثالثا: صـتـور اللامركزية الإدارية .

يتخذ نظام اللامركزية الإدارية صورتين أساسيتين هما:(4)

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص173.

(2) - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر، الجزائر، 2010، ص34.

(3) - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت باريس، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981، ص94.

(4) - خالد قباني، المرجع نفسه، ص103

01-اللامركزية المرفقية : تكون مجسدة في مرفق معين عن الدولة ويمنح قدر من الاستقلال ليكون على شكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية.

02-اللامركزية الإقليمية :تقوم على أساس جغرافي،حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تمنحها السلطات المركزية جانب من اختصاصاتها في ادارة المرافق والمصالح المحلية، مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ، وقد دعت الضرورة إلى إنتاج هذا النظام بعد عجز السلطات المركزية بالقيام بكل صغيرة و كبيرة في مختلف أجزاء الإقليم.

يتضح من كل ما سبق أن اللامركزية تتميز بالكثير من الامتيازات نجملها في النقاط الآتية(1) :

- تأكيد المبادئ الديمقراطية في الإدارة بإشراك الشعب في إتخاذ القرارات و إدارة المرافق العمومية المحلية .
- توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية لتخفيف العبء عن الإدارة المركزية لتفرغها لأداء المهام الأكثر أهمية برسم السياسة العامة.
- توفير أيسر السبل لتحقيق احتياجات المصالح المحلية و إيجاد الكثير من الحلول للتدخل في الوقت المناسب ،عكس الإدارة المركزية التي يكون تدخلها متأخرا و بطيئاً مما يصعب إيجاد الحلول .
- التوزيع العادل لحصيلة الضرائب و هو ما ينعكس إيجابا في توفير أفضل الخدمات و أحسنها .

رغم كل هذه الإيجابيات لأسلوب اللامركزية ، إلا أن النقص يعتريه ،حاله حال كل الأنظمة القانونية الوضعية ،و عموما تتمثل عيوب هذا النظام في :

- تداخل الصلاحيات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية ،نظرا لتغليب المصلحة المحلية على المصلحة العامة.

(1) اكرم الياسري، اللامركزية مفهومها، مزاياها وعيوبها، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية،على الموقع:

- تكون الهيئات اللامركزية أكثر إسرافاً للمال و ذلك لقلّة خبرتها و درايتها، كما أن استقلالية الإقليم أو المرفق من الناحية القانونية تفرض الاعتراف له بالذمة المالية المستقلة، مما يؤدي إلى تعدد الأمرين بالصرف و هو ما ينجر عنه الإفراط والمبالغة في صرف النفقات العمومية، وواقع الحال في الجماعات المحلية بالجزائر يؤكد ذلك .

- أخيراً إن ما يفرض التمسك بالنظام اللامركزي هو اتساع وظائف الدولة و تنوعها من أجل توفير الخدمات للجمهور بأبسط الإجراءات و تقريب الإدارة من المواطن و تمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه على الصعيد المحلي و اتخاذ القرار المناسب في **مدة معقولة**.⁽¹⁾

الفرع الثاني : مفهوم استقلال الجماعات المحلية.

لتحديد المقصود من استقلالية الجماعات المحلية لابد بالدرجة الأولى معرفة معنى لفظ الاستقلال (أولاً) حتى يتيسر الأمر لتحديد تعريف الجماعة المحلية (ثانياً)، و للاستزادة أكثر ينبغي الحديث عن تطبيقاتها و معرفة مدى استقلاليتها (ثالثاً):

أولاً: تعريف الاستقلال :

إن لفظ الاستقلال في اللغة العربية مشتق من إستقل ،يستقل، استقلالاً ،واستقلت الدولة بمعنى أستكملت لبسط كامل سيادتها الداخلية والخارجية على جميع شؤونها .

أما في اللغة الفرنسية فيقابله مصطلح INDEPENDANCE والمقصود به وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر مما يعني بنفس اللغة AUTONOM، و المقصود به الاستقلال المحلي أو استقلال للهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة .

ثانياً: تعريف الجماعة المحلية :

تعددت واختلفت التعاريف بشأن الجماعة المحلية تبعاً لاختلاف وجهات النظر حيث عرفها عبد الرزاق الشبخيلي في مؤلفه الإدارة المحلية : >> المناطق المحددة التي تمارس نشاطها

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص188.

المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية >>⁽¹⁾ و هو ما قصده تعريف آخر : >>أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها و إشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية .>>⁽²⁾

و في تعريف آخر أكثر تفصيل فإن الجماعة المحلية هي : >>أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمنح الإدارة العامة لأهلها و تعمل على الاستقلال الأمثل لمواردها و ترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور و القانون .>>⁽³⁾

بتفصيلنا لاستقلال الجماعات المحلية بأنه الاستقلال الإداري و ليس الاستقلال السياسي فإنه يمكن تعريف استقلال الجماعات المحلية : >>أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرار المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون إن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية >>⁽⁴⁾، غير أن هناك تعريف أكثر استعمالا ورد في مذكرة ماجستير ل"صالح عبد الناصر" حيث: >> إن استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمالها واختصاصاتها باختيارها و إرادتها و بدون أي ضغط أو تأثير من السلطة المركزية .>>⁽⁵⁾

(1) -باديس بن جدة، الاتجاهات الحديثة لتطور الادارة الحديثة في الوطن العربي،مذكرة ماجستير،جامعة ورقلة،2011، ص26

(2) - خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الادوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة،2009،ص270

(3) - احمد بالحيالي، اشكالية عجز ميزانيات البلديات، مذكرة ماجستير،جامعة تلمسان،2010، ص17

(4) - جعفر انس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات

الجامعية،الجزائر،1985،ص105.

(5) - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير، جامعة بن

عكنون،الجزائر،2009،ص24.

ثالثا :تطبيقات مبدأ استقلالية الجماعات المحلية :

تتجلى تطبيقات الجماعات المحلية في الجزائر في نظامين هما البلدية والولاية .

01-الولاية: بخصوص تعريفها تنص المادة الأولى من قانون رقم 07/12 ،الصادر في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية على أنها>> الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة .<<(1) بهذا تكون الولاية جماعة لا مركزية إقليمية و دائرة حائزة على السلطات المنفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل ،وتعبر على مصالح سكانها بهيئات خاصة متمثلة في المجلس الشعبي و هيئة تنفيذية فعالة،وهو ما يجعلها تتمتع بالخصائص التالية:

- الولاية وحدة إدارية لا مركزية ،حيث تعتبر حلقة و صل بين المصالح والحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة .

- الولاية وحدة إدارية لا مركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال منحت جزء من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي .

- الولاية و حدة إدارية لا مركزية نسبية ،لأن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتم انتخابهم بينما والي الولاية يعين بمرسوم من قبل السلطة الإدارية المركزية .

- تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية فهي شخص معنوي عام لا مركزي.

- تتمتع الولاية باختصاصات متعددة حيث تضطلع بالمهام الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية في إقليم الولاية، يتم إنشاء الولاية بموجب قانون و يحدد اسم الولاية و مركزها الإداري والتعديل في حدودها الإقليمية بموجب مرسوم حسب ما جاء في المادة 09 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية (2).

(1) - قانون 07/12،مؤرخ في 21/02/2012،المتعلق بالولاية، ج ر ج ،عدد12،لسنة 2012.

(2) -تنص المادة 09 من القانون رقم 07/12،المتعلق بالولاية، على: >>للولاية اسم و إقليم و مقر رئيسي ، يحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي و يتم كل تعديل لذلك حسب الأشكال نفسها بتطابق إقليم الولاية مع أقاليم البلديات التي تتكون منها <<

هذا ويكون صدور هذا المرسوم بناء على تقرير من وزير الداخلية واقتراح من مجلس الشعبي الولائي وعموما تتلخص عملية إنشاء الولاية بثلاث مراحل أساسية هي:

أ-مرحلة التقرير : حيث تتجه فيه السلطة المختصة إلى إنشاء الولاية بعد القيام بالدراسات والمداولات و المناقشات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية .

ب- مرحلة التحضير: تتمثل في تحضير و تجهيز الوسائل اللازمة القانونية والبشرية والمادية و الإدارية لتنفيذ قانتون إنشاء الولاية .

ج-مرحلة التنفيذ: و هي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق و تتصف بالاستمرارية لرقابة وسائل التنفيذ ليتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية .

وفيما يخص هيئات الولاية فإنها تتمثل في هيئتين، إحداهما للمداولة متمثلة في المجلس الشعبي الولائي و الأخرى تنفيذية متمثلة في الوالي :

أ-المجلس الشعبي الولائي : يتكون من أعضاء منتخبين يتراوح عددهم ما بين 35 إلى 55 عضو لكل دائرة انتخابية، لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري و يعقد نوعين من الدورات، الأولى عادية متمثلة في أربع دورات محددة بتواريخ (مارس جوان سبتمبر ديسمبر) ، و الثانية استثنائية حسب الحاجة سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس أو الوالي.

ب-الوالي: باعتباره ممثلا للولاية، يجسد صورة اللامركزية الإدارية و ذلك نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة إليه في سلطة الضبط الإداري، حيث يكون مسؤولا على الأمن والنظام العام والسكنية العامة و الضبط الإداري ، كما أن الوالي يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها .

02-البلدية : لقد عرفها المشرع الجزائري بنص المادة الأولى من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية على أنها: >> الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع

بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون << (1)، من التعريف يتبين أن للبلدية جملة من الخصائص موزعة على هيئاتها و هو ما سنراه وفق الشكل الآتي:

أ- خصائص البلدية: للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة ،على اعتبار تمتعها بجملة من الخصائص نذكر منها:

- أن البلدية **مقاطعة** إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية .
- أن البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على خصائص تاريخية و اقتصادية .
- أن البلدية مجموعة لامركزية تنشأ وفقا للقانون و تتمتع بالشخصية المعنوية .
- إن للبلدية طبقا لنص المادة 06 من قانون البلدية اسم و إقليم ومقر رئيسي (2) هذا و تضيف المادة 07 من ذات القانون على أن :>> يكون تعبير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي المحلي << (3) وعندما يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى فإنها تحول جميع حقوقها و التزاماتها إلى البلدية التي **ضمت** إليها (4)

ب- هيئات البلدية :لتسيير شؤون البلدية توجد هيئتين ،الأولى للمداولة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي و الثانية تنفيذية متمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي .

1- المجلس الشعبي البلدي :ويتشكل من مجموعة منتخبين ،يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري و المباشر و ذلك لمدة خمس سنوات و يختلف عدد

(1) - انظر المادة الأولى ،من القانون رقم 10/11 ، المؤرخ في 2011/07/22، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ، عدد 37.

(2) - المادة 06 ،من قانون البلدية رقم 10/ 11.

(3) - المادة 7، من قانون البلدية رقم 10/11.

(4) -انظر امادتين 9 و 10 ، من قانون البلدية رقم 10/11.

الأعضاء من بلدية لأخرى حسب الكثافة السكانية حيث يكون مجالها ما بين 13 إلى 43 عضواً، ويكون **اجتماع** المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين و في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي 2/3 أعضائه أو بطلب من الوالي⁽¹⁾.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي : يتم الإعلان عن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين و في حالة تساوي الأصوات يرجح المترشح الأصغر سناً⁽²⁾.

و تتلخص اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في⁽³⁾

- **التقاضي** باسم البلدية و لحسابها .

- يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي

- **تنفيذ** ميزانية البلدية و هو الأمر بالصرف .

- إدارة مداخيل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية

- إبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات والصفقات و **الإيجارات** والهبات والوصايا .

- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها .

- ممارسة كل الحقوق على الأسلاك العقارية و **المنقولة** التي تملكها البلدية .

- اتخاذ كل التدابير المتعلقة **بشبكة الطرق** البلدية .

- السهر على المحافظة على الأرشيف.

(1)- انظر المادة 16، من القانون رقم 10/11.

(2) - انظر المادة 65، من القانون رقم 10/11.

(3) - انظر المادة 82، من قانون البلدية 10/11.

-يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للدولة على مستوى البلدية بالسهر على احترام التطبيق السليم للتنظيم المعمول به كما يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام **المختص إقليميا**.

المطلب الثاني : معايير إستقلال الجماعات المحلية .

إن توافر إستقلالية الجماعة المحلية مقرون بتوافر جملة من المستلزمات ، أبرزها يقوم على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية ،تتمتع بالشخصية المعنوية ،تقوم على إدارة شؤونها هيئات محلية منتخبة بمقدورها إتخاذ القرارات ،إضافة إلى ضرورة توفر موارد مالية ذاتية كافية للقيام بالمهام المنوطة بها . (1)

يتجلى أساس الاستقلالية للجماعة المحلية في الإقرار بالوجود المادي لها إضافة إلى تولي العضوية في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب ، إذ يعتبر هذا الأخير هو أكثر ضمانات لمشاركة المواطنين في تسيير أمورهم ،كما أن الاعتراف بالوجود المادي للجماعات المحلية يقوم بدوره على أسس و ركائز تتمثل أساسا في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية مستقلة إداريا عن الإدارة المركزية ،غير أنه و بالنظر إلى نظم الإدارة المحلية في العالم فإنه لا يوجد هناك قواعد جامدة تتحكم في تقسيم الإقليم ،بل هناك العديد من المعايير تستند لها كل دولة حسب ما يتلاءم مع أنظمتها و خصوصيتها الجغرافية و مستواها التنموي لتقليص الفوارق الجهوية و البحث على أفضل توزيع جغرافي للأنشطة الاقتصادية . (2)

تأسيسا على ما سبق بيانه و على اعتبار الأهمية القصوى لمعايير تقسيم الإقليم في تكريس استقلالية الجماعات المحلية نفصل تقسيم هذا المطلب الى فرعين، إذ نخصص (الفرع الأول) لمعيار الاختصاص الحصري ،و نتولى في (الفرع الثاني) الحديث عن معيار الاختصاص العام

(1) - جعفر انس قاسم ، المرجع السابق، ص18.

(2) - عبد الخالق خلوي، "مبدأ التسيير الحر للجماعات الترابية واعداد التراب في ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية للتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد 115، مارس 2014، ص152.

الفرع الأول: معيار الاختصاص الحصري و موقف المشرع الجزائري منه.

إن مقتضى هذا الأسلوب أن يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تدخل في اختصاص الجماعات المحلية على سبيل الحصر، من خلال النص القانوني على هذه الصلاحيات ، وأي تجاوز لذلك اعتبر بمثابة عيب عدم الاختصاص، و نتناول (أولاً) أهمية معيار الاختصاص الحصري و (ثانياً) موقف المشرع الجزائري منه

أولاً: أهمية معيار الاختصاص الحصري .

تتمثل أهمية هذا الأسلوب في انه يكرس التمييز الايجابي بين مختلف الهيئات المحلية لتمتع كل واحدة منها باختصاصات مختلفة عن الأخرى تبعاً للإمكانيات المتاحة ، كما أن الهيئات المركزية لا يمكنها التدخل على مستوى الاختصاصات المحلية إلا بإذن منها، هذا و يعد النموذج الانجليزي هو الأكثر توضيحاً لهذا المعيار حيث يقوم هذا الأخير على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات غير متماثلة في أهميتها بل تشكل طبقات متفاوتة في التنظيم الإداري للدولة بحيث تقسم الوحدات المحلية في المملكة المتحدة طبقاً لقانون الحكم المحلي البريطاني لسنة 1972 و الذي دخل حيز التنفيذ في 01 أفريل 1974 إلى: (1)

01-المقاطعات : و تعد أكبر الوحدات المحلية في نظام الحكم المحلي البريطاني.

02-المراكز : تنقسم كل مقاطعة إلى عدد من المراكز و تعتبر المستوى الإداري الثاني في نظام المجالس المحلية .

03-الإبراشيات : و هي المستوى الثالث و تعتبر وحدات **ريفية** يكون لها مجلس محلي و سلطة التقرير فيها تتمثل في الجمعية العمومية أي **من** جميع السكان.

إن النظام البريطاني يتميز بالمساواة بين الوحدات المحلية فلا تمارس الوحدات الأعلى أي نوع من الإشراف أو الرقابة على الوحدات الأدنى، وهذا ما يدعم استقلال الهيئات المحلية .

(1) - كامل بربر، نظام الإدارة المحلية دراسة مقارنة :المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ،بيروت،

لبنان، 1996:ص18.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من معيار الاختصاص الحصري.

يتلخص موقف المشرع الجزائري بخصوص هذا المعيار في أن نطاق الجماعات المحلية يطال كل ما يهم الشؤون المحلية، إلا ما أخرج منها بنص قانوني، و هذا ما جاء في المواد من 88 إلى 95 من قانون البلدية⁽¹⁾، إضافة إلى المواد من 51 إلى 57 من قانون الولاية⁽²⁾ التي تبين أن المشرع الجزائري قد حدد الأطر العامة لتدخل كل من البلدية و الولاية، غير أنه ترك لها حرية تحرك واسعة و هو ما يؤكد أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري.

الفرع الثاني: معيار الاختصاص العام.

يتحقق هذا المعيار عندما تتمتع الجماعات المحلية بسلطة واسعة و هامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة، فلجماعات المحلية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة، طبقا للقانون الذي نص على قواعد عامة لتحديد الاختصاصات دون تحديدها بدقة، وبالتالي تكون الجماعات المحلية صاحبة الاختصاص الأصلي في كل الشؤون المحلية، إلا ما أستثنى بنص صريح، و هو ما يعني أن هذا المعيار يزيد من استقلالية الجماعات المحلية بتدعيم الحكم المحلي الذي يعتبر الممثل الشرعي لسكان الإقليم، و سنتناول (أولا) تطبيقات معيار الاختصاص العام للنموذج الفرنسي و (ثانيا) موقف المشرع الجزائري منه.

أولا: تطبيقات معيار الاختصاص العام "النموذج الفرنسي".

إن هذا المعيار يجسد في النموذج الفرنسي الذي يقوم على أساس تقسيم إقليم الدولة إلى نماذج موحدة تتماثل وحدات كل منها في عموم إقليم الدولة إذ تتميز بوحدة الأسلوب في تنظيم و إدارة كل نوع من أنواع الوحدات الإدارية بتحديد التقسيمات الإدارية و بيان سلطاتها و اختصاصاتها و علاقتها بالحكومة المركزية .

(1)- قانون البلدية رقم 10/11.

(2)- قانون الولاية رقم 07/12.

و توجد في فرنسا ثلاث مستويات للإدارة المحلية حسب دستور 1958 و قانون 82-213 و هي: (1)

01-الإقليم: و هو أعلى مستوى في نظام الإدارة المحلية في فرنسا و يتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة و هو بذلك و حدة إقليمية لامركزية .

02-المحافظة: و تكون في مركز وسط بين الإقليم الذي يعلوها والبلديات التي تدنوها على أن تتكون كل محافظة من عدد من البلديات .

03-البلدية: و تحتل المرتبة الثالثة في التنظيم اللامركزي المحلي و يتميز التنظيم المحلي البلدي بالتمثال باستثناء بلدية باريس.

هذا و يشكل الضمانة القانونية النص الدستوري للوجود القانوني للوحدات المحلية ووحده التعديل الدستوري يمكنه إلغاء أو إنشاء صنف آخر، و بهذا تكون الجماعات المحلية في **منأى** عن تدخل السلطة التنفيذية.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من معيار الاختصاص العام.

لقد عمد المشرع الجزائري إلى جعل الأصل للجماعات المحلية الحرية الكاملة في التدخل حسب قدراتها و إمكانياتها، إذ لا سلطان للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي أوجب المشرع إجبارية التدخل فيها، حيث جاء في المادة الأولى الفقرة الرابعة من قانون الولاية 07/12 أن:

>>تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطن.<< (2)

كما جاء في المادة 08: >>تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية...<<والمادة 03 من قانون البلدية 10-11 >>...تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه.<< (3)

(1) - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص80.

(2) - انظر المادة الأولى، من قانون الولاية 07/12.

(3) - انظر المادة 03، من قانون البلدية 10/11.

المبحث الثاني: مقومات استقلال الجماعات المحلية.

لقد أصبحت الجماعات المحلية أهم المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في شتى مظاهر الحياة العامة، لتدبير الشأن العام المحلي من أجل تحقيق التنمية، ودعم دولة الحق و القانون، بما يلزم ذلك من إشراك المجتمع المدني في كل المبادرات، لنجاح الجماعات المحلية في إشباع هذه المتطلبات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وسياسية كان لزامنا إن تتمتع بنوع من الاستقلالية في إصدار قرارات نافذة في حدود معينة بأدوات تنفيذية وتقريرية منفصلة عن الجهات المركزية.

بناء على ذلك سوف نتطرق في هذا المبحث إلى أهم المقومات الأساسية لاستقلال الجماعات المحلية، وذلك بتقسيمه إلى ثلاث مطالب، نخصص (المطلب الأول) للاستقلال العضوي و(المطلب الثاني) للاستقلال الوظيفي أما (المطلب الثالث) فنتناول فيه الاستقلال المالي.

المطلب الأول: الاستقلال العضوي

يقصد بالاستقلال العضوي : مجموعة الهيئات التي تتكون منها الجماعات المحلية و في هذا الشأن نركز على ما هو معمول به في الجزائر والمتمثل في البلدية والولاية وكيفية استقلالهما و الذي لا يتحقق إلا بهذا التقسيم المحلي لإقليم الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية من خلال تمثيل هذه الهيئات بمجالس منتخبة تحقق استقلال أعضائها.(1)

بناء على ما تقدم بيانه، من الأهمية بمكان تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع، حيث نخصص (الفرع الأول) لتقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية، أما (الفرع الثاني) فسننولى فيه الحديث عن التمتع بالشخصية المعنوية، في حين تتم دراسة تمثيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب ضمن (الفرع الثالث).

(1) - محمد احمد إسماعيل، المرجع السابق ، ص676.

الفرع الأول: تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية .

ينبغي لقيام الجماعات المحلية و جود إقليم أو رقعة أرضية تمارس عليها سلطتها طبقاً للقوانين و التنظيمات متميزة بذلك عن الدولة ،طبقاً للملامح المميزة للجماعة المحلية من خصائص السكان و الاقتصاد والتاريخ و الثقافة المحلية ،و نتناول الأصول الفكرية لتقسيم إقليم الدولة (أولاً) ، أما (ثانياً) فننتاول فيه نظام الإدارة المحلية بالجزائر .

أولاً:الأصول الفكرية لتقسيم إقليم الدولة :

ترجع الأصول الفكرية للتقسيم المكاني مابين الدولة و المدن والأقاليم إلى القرن التاسع عشر حيث ظهرت عدة مواقف بخصوص ذلك نذكر منها:(1)

-الرأي الأول : يذهب أصحابه إلى القول أن الوحدات المحلية تعد المخلوق السياسي الطبيعي الذي يجب أن يكون مستودع السلطة و مقرها .

-الرأي الثاني :ذهب إلى القول أن الدولة لا ضرورة لها و لابد من تشجيع الكيانات المحلية الصغيرة كبديل سياسي لها .

-الرأي الثالث:يذهب إلى القول أنه لا مكان لنظام الإدارة المحلية في التركيب السياسي للدولة المعاصرة على اعتبار أن هذه الأخيرة هي التي تعبر على الإرادة العامة للأمة ولا ولاء إلا لها .

-الرأي الرابع: هو الاتجاه الراجح ويذهب إلى القول أن توزيع السلطة مكانيا عن طريق وحدات محلية تتفق مع مقتضيات التطور الحديث ، إذ أصبح من الضروري مساهمة هذه الوحدات بصفة جدية في إدارة و تسيير الدولة الحديثة . إن تقسيم الدولة إلى هيئات محلية يكون نتيجة لاعتبارات اقتصادية واجتماعية و سياسية و إدارية لبلوغ غاية تحقيق الديمقراطية من خلال المشاركة الشعبية و هما الهدفان الأساسيان للدولة ،إذ يكون تأثيرهما واضح على الاستقلالية التي تتطلب و جود هيئات محلية قوية اقتصاديا و إداريا بمشاركة شعبية في إدارة شؤونها .

(1)- الشيخ سعدي ،الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية ، أطروحة دكتوراه في

القانون العام ، كلية الحقوق ،جامعة جيلالي اليابس ،سيدي بلعباس ، الجزائر ، 2006،ص54.

ثانيا: نظام الإدارة المحلية بالجزائر.

نظام الإدارة المحلية كما اشرنا إليه قائم على نظام المقاطعات أو المحافظات أو نظام الولايات و هو التقسيم الذي أخذ به النظام الجزائري الذي قسم الهيئات المحلية إلى الولايات والبلدية و يتجلى ذلك من خلال توجه المؤسس الدستوري في تكريسها في مختلف الدساتير التي عرفتها الدولة الجزائرية، حيث نجد المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على: <<الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية >>⁽¹⁾ رغم هذا الوضوح للمؤسسة الدستورية إلا أننا نجد بعض التجاوز كالذي أتى به الأمر رقم 15/97 المتعلق باستحداث ما يسمى " محافظة الجزائر الكبرى" إلى جانب كل من البلدية والولاية⁽²⁾، الذي تم إلغاؤه بقرار المجلس الدستوري المؤرخ 27-02-2000، هذا و تتجلى استقلالية الجماعات المحلية من خلال جعل المؤسس الدستوري عملية تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات إقليمية من اختصاص السلطة التشريعية دون السلطة التنفيذية طبقا لنص المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 <<يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذا في المجالات الآتية... >>التقسيم الإقليمي للبلاد.⁽³⁾ للإشارة فإن الجزائر قد عرفت عدة تقسيمات إدارية خلال مرحلتين من مراحل تطورها نوجزها في⁽⁴⁾

01-المرحلة الاستعمارية : توجد في الجزائر ضمن هذه المرحلة ثلاث عمالات ،متمثلة في الجزائر ،وهران ،قسنطينة ،محتوية على ثلاث أنواع من البلديات أولها البلديات الحضرية و شبه الحضرية و التي كان بها المستوطنون الأوروبيون مسيرة بنفس النمط الفرنسي ،أما ثانيها البلديات المختلطة التي تضم القرى والمداشر المأهولة بالجزائريين، في حين الثالثة المسماة ببلديات العرب "لاندجان " مسيرة تحت الحكم العسكري ،هذا التقسيم كان إلى غاية 1956 حيث أصبحت الجزائر مقسمة إلى 15 عمالة تحتوي على 1577 بلدية .

(1)- انظر المادة 16، التعديل الدستوري 2016، المؤرخ 06 مارس لسنة 2016 ، ج،ج، ج، عدد 11 ، 2016 .

(2)- أنظر الأمر، رقم 15/97 ، المؤرخ في 31-05-1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى

(3)-المادة 140من التعديل الدستوري 2016.

(4) - وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو، الجزائر،

02-مرحلة الاستقلال : لقد أعيد النظر في تقسيم إقليم الدولة الجزائرية في ديسمبر 1965 حيث تقلص عدد البلديات إلى 676 بلدية إلى غاية 1974 أين ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية و 704 بلدية ، و في سنة 1984 حدث تعديل على الخريطة الإدارية بالجزائر ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية و 1541 بلدية، و بخصوص مظهر استقلالية الجماعات المحلية من خلال تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية يكون أمر إنشائها أو زيادة عددها أو نقصانها و كذا تحديد هيئاتها و هياكلها من اختصاص القانون لكن يتوجب لتدعيم هذه الاستقلالية أكثر أن تتمتع هذه الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية .

الفرع الثاني : التمتع بالشخصية المعنوية .

تعتبر الشخصية المعنوية من المواضيع التي يهتم بها القانون العام لأنها ترتبط بأشخاصه وتشارك مع أشخاص القانون الخاص في نفس الحقوق، إلا ما كان ملاصقا للشخص الطبيعي و هذا بمجرد الاعتراف له بالشخصية المعنوية.

بهذا تعتبر الشخصية المعنوية عنصرا رئيسيا تقوم عليها أنظمة الجماعات المحلية فهي لا تعتبر وحدات مستقلة من غير الاعتراف لها بالشخصية المعنوية (1) ،فما المقصود بالشخصية المعنوية (أولا) و ما أهميتها القانونية و الفنية(ثانيا) ، و نستعرض أهم النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعة المحلية (ثالثا).

أولا:تعريف الشخصية المعنوية :

نتيجة للأهمية القانونية والإدارية التي تمثلها الشخصية المعنوية، باعتبارها وسيلة لتجسيد النظام الإداري اللامركزي فقد كانت حقا للدراسة من قبل الكثير من الفقهاء و الدارسين و لعل أبرزهم أستاذنا "عمار عوابدي" الذي عرفها على أنها <>كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون و تشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص و عناصر الأموال المكونة له أهمية قانونية مستقلة و قائمة بذاتها بكسب الحقوق و بتحمل الالتزامات.>>(2)

(1) - محمد سعيد حسن أمين : مبادئ القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية ،جامعة عين شمس ،مصر ،1997،ص16.

(2) - عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3،الجزائر، 199،ص97.

وهو ذات المعنى الذي يقصده الأستاذ "عمار بوضياف" عند قوله: >> هي كيان له أجهزة خاصة تمارس عملا معيناً و إن هذه الفكرة تنتج عنها مجموعة من الآثار من الناحية القانونية تجعل هذا الشخص المعنوي قادراً على إبرام العقود و له ذمه ماليه خاصة به كما **تتمتع باهلية التقاضي**<<⁽¹⁾ أما الأستاذ " أحمد محيو" فقد عرفها باختصار على أنها: >> كيان له أجهزة خاصة و ذمة مالية<<⁽²⁾

يفهم من كل ما سبق أن الأشخاص المعنوية المتمثلة في الجماعات و الهيئات المختلفة التي يعاملها القانون معاملة الأشخاص الطبيعية يسمح لها بواسطة ممثليها بأن تملك و تتعاقد و تفاوض و يقر لها بوجود حقوق و أموال خاصة بها مستقلة عن أموال الأفراد الذين يدخلون في تكوينها أو الذين **يديرون** شؤونها ، و بهذا تكون الشخصية المعنوية تجميع للجهود والأموال و تنسيقها لتحقيق هدف مشترك يعجز المجهود الفردي عن تحقيقه، وفقاً لهذا الطرح فإن قوام الشخصية المعنوية نجدها ترتكز على ثلاث عناصر أساسية هي:⁽³⁾

- مجموعة من الأشخاص أو الأموال في ظل تنظيم معين.
- وضوح الغرض المشترك الذي تسعى هذه المجموعة لتحقيقه.
- اعتراف المشرع في الدولة بهذا الكيان و عليه الاعتراف له بالشخصية المعنوية .

ثانياً: الأهمية القانونية و الفنية للشخصية المعنوية:

تبرز أهمية الشخصية المعنوية من الناحية الفنية بانها الوسيلة الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية التي يتشكل منها النظام الإداري من خلال توزيع مظاهر السلطة الإدارية إقليمياً ومرفقياً و تحديد العلاقة بينها، أما من الناحية القانونية فيبرز دورها في أنها تنظم أعمال السلطة والوحدات الإدارية إذ تقوم هذه الأخيرة بالوظائف المنوطة بها بواسطة أشخاص طبيعيين، **بياشرون** باسم و لحساب الشخص المعنوي ليبقى قائماً بالرغم من زوال ممثليه⁽⁴⁾

(1) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 142.

(2) - الأستاذ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 90.

(3) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

(4) - فريدة مزياني، القانون الإداري، ج 1، مطبعة سفري، الجزائر، 2011، ص 90.

و هو ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 49 من القانون المدني المعدل بموجب القانون رقم 10/05 المؤرخ في 10 جوان 2005 >>الأشخاص الاعتبارية هي الدولة ،الولاية ،البلدية...<<⁽¹⁾ و يؤكد نص المادة الأولى من قانون البلدية رقم 10/11 بقوله: >>البلدية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة <<⁽²⁾ ، و كذا المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07/12 بقوله: >>الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة <<⁽³⁾

و باستقراء النصوص القانونية السابقة نجد أن المشرع الجزائري وعلى غرار التشريع المقارن قد **تبني** صراحة نظرية الشخصية المعنوية ،لأن الدولة شخص معنوي عام تحتاج لمجموعة من الأشخاص الاعتبارية العامة كالولاية والبلدية لمساعدتها بأعباء السلطة العامة و توفير الخدمات للجمهور .

ثالثا:النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعة المحلية :

لقد أشارت المادة 50 من القانون المدني على أن الاعتراف بالشخصية المعنوية يترتب عليه آثار عامة متمثلة في ذمة مالية و أهلية في الحدود التي يعيشها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون ، وموطن و يراد به المكان الذي يوجد به مركز إدارتها ، نائب يعبر عن إرادتها و حق التقاضي، هذا من ناحية الآثار العامة أما من ناحية الآثار الخاصة بالجماعة المحلية كنتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية نذكر منها:⁽⁴⁾

- أن للهيئة المحلية حرية التصرف و ليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرفاتها إلا في الحالات المبينة قانونا.

(1)- الامر رقم 75/ 58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم

10/05 ، المؤرخ في 10/06/2005 ، ج،ر،ج، عدد 38، لسنة 2005.

(2) - أنظر المادة الأولى من قانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية .

(3) - أنظر المادة الأولى من قانون رقم 07/12 ، المتعلق بالولاية.

(4)- خالد القباني ، المرجع السابق ،ص 188

- أن تكون الجماعات المحلية صاحبة السلطة في إصدار قراراتها و لو لزم الأمر التصديق من الهيئات الوصية لأنها لا تتعدى الموافقة أو عدم الموافقة دون حق التعديل بل يمكن للهيئات المحلية حتى بعد المصادقة العدول عن قراراتها .

- أن تتمتع الجماعات المحلية بوجود قانوني و كيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة و مستقل عن الأشخاص المكونين لها أو الذين يديرونها بحيث تبقى الجماعات المحلية مستمرة بغض النظر عن **تغير** المجالس المحلية أو تبدلها .

- أن تتمتع الجماعات المحلية بذمة مالية خاصة و هذا يرتب عليها نتائج قانونية كإكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات و تنظيم ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة .

- **أخيرا أن تسأل** الجماعات المحلية عن الأعمال التي تقوم بها و تحمل و حدها المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تقع منها فمسئوليتها مستقلة عن مسؤولية الدولة و لو تمت المصادقة على بعض الأعمال من السلطة المركزية.

الفرع الثالث: تمثيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب.

إن الاستقلال الحقيقي للجماعات المحلية لا يكون بمجرد التمتع بالشخصية المعنوية ،بل يشترط أن تتولاها هيئات محلية مختارة من البيئة المحلية، لشعورها بالانتماء للمجتمع المحلي، و تكون أقرب للسكان و أعرف بمصالحهم لتحقيقها ،غير إن هذه المسألة كانت محل جدل كبير اذ ظهرت حولها عدة اتجاهات تختلف باختلاف الدولة ، منها ما ينادي بأسلوب الانتخاب لشغل المقاعد على المستوى المحلي ، ومنها من يرى أن تولي العضوية يمكن أن يكون بأسلوب التعيين ،كما إن هناك اتجاه ثالث موفق بين السابقين يجمع بين الأسلوبين، ذلك ما سنحاول إبرازه (أولا) دعاة الانتخاب و(ثانيا) دعاة التعيين.

أولاً: دعاء الانتخاب .

إن فقهاء هذا الاتجاه تمسكوا بضرورة تشكيل المجالس الشعبية من منتخبين لأن وسيلة الانتخاب هي الضامن الأمثل لتجسيد الاستقلال هذه الأخيرة التي تكون بصورة واضحة و فعالة من خلال انتخاب يعني و جود تنظيم محلي لا مركزي مستقل و انعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية والاستقلال⁽¹⁾، هذا وقد استند أنصار هذا الاتجاه إلى الحجج الآتية:

01-الحجج القانونية: إن مبدأ الانتخاب هو الدعامة الرئيسية لإخراجنا من العمل بآليات الوظيفة العمومية التي يكون مرتكزها على التعيين كما يدعم فكرة الاستقلالية بإزاحة فكرة الولاء و الخضوع لجهات مركزية.

02-الحجج النفسية الإدارية: إن فكرة التعيين تبقى مرتبطة بالولاء لمن غرضه ما يضيع مصالح العامة من خلال إرضائه و رد الجميل له أما فكرة الانتخاب فهي تحرير نفسي لأعضاء المجالس، مما يؤدي إلى حسن سير المصالح الإدارية للمنطقة لدراية و معرفة المنتخبين بدقائق المنطقة، كما يكونون أكثر غيرة على إنجاح هذه الإدارة لشعورهم بأن نتائجها تنصرف مباشرة إليهم⁽²⁾

03-الحجج السياسية: إن الانتخاب هو طريقة ناجحة لدفع الشعب في المشاركة في تسيير شؤونه لاعتبار أن الانتخاب ركن في الديمقراطية السياسية الإدارية العليا(رئاسية، نيابية) ، و بالتالي فهو ضرورة ديمقراطية بحتة على المستوى المحلي وهو ما عبر عنه الفقيه موريس هورير " MOURISSE HOURIOU بقوله: >>الديمقراطية تقتضي أن يختار الشعب لوحده لمن يتنازل عن جزء من سلطته في تسيير بعض المصالح العامة <<⁽³⁾

(1) - خالد القباني، المرجع السابق، ص 88

(2) - مسعود شيهوب ، اسس الادارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986 ، ص 96.

(3) - فؤاد العطار ، القانون الاداري دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة ، 1970 ، ص 207.

ثانيا: دعاء التعيين.

يرى أنصار هذا الاتجاه أن تعيين أعضاء الجماعات المحلية يوفر الاستقلالية بشرط أن يكونوا من سكان الإقليم و أن يكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية وكما لأنصار الاتجاه الأول حجج فان لأصحاب هذا الرأي حجج أيضا وهي:

01 الحجج القانونية: إعطاء ضمانات لهؤلاء الأعضاء بتحويلهم سلطة اتخاذ القرارات النهائية و عدم جواز إخضاعهم للسلطة التأديبية للإدارة المركزية ، كما يشترط عدم جواز عزلهم ، كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن التعيين أضمن للمشروعية لان المنتخبين أكثر اعتداء عليها، لجهلهم بأصولها و قواعدها ، و أنسب مثال على فكرة التعيين ضمان للاستقلالية و المشروعية القضاء فهم معينون و رغم ذلك فهم مستقلون .

02 الحجج النفسية والإدارية: إن المنتخبين المحليين غالبا ما يجعلون عضويتهم وسيلة لتقديم الخدمات للمقربين مما ينعكس سلبا على تسيير الجماعات المحلية إضافة إلى وصول أشخاص تنقصهم الخبرة و الكفاءة وهذا ما قصده الأستاذ فؤاد العطار بقوله <>إن الأخذ بنظام الانتخاب وحده في البلدان التي لازالت مفتقرة إلى الكفاءات ،قد يأتي بأعضاء لا تتوفر فيهم الكفاءة المنشودة و في ذلك إضرار بمصالح الإقليم>>. (1)

03- الحجج السياسية: إن الأعضاء المنتخبين لهم توجهات سياسية في إطار حزبي قد لا تتوافق في بعض الأحيان مع تطلعات سكان الإقليم و هذا ما يؤدي إلى تشوه الديمقراطية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها و قد يحيد المنتخبون عن الدور الرئيسي للامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية، لأنهم يشاركون الدولة في وسائل القانون العام.

ثالثا: الاتجاه التوفيقي.

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الاستفادة من ميزات الانتخاب و التعيين لتشكيل المجالس المحلية بتمثيل سكان الإقليم من أشخاص يرتضونه و تدعيمهم بكفاءات تستطيع مجارة العمل الإداري.

(1)ـفؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية،مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية ، العدد الأول،جامعة عين شمس

،مصر،سنة 1966،ص26.

يبدو من اسم هذا الاتجاه أنه فعلا هو الأسلوب الأكثر تمثيلا للمواطنين و بدون تعقيدات، من خلال ان أغلب دول العالم تنتهج نظام الانتخاب باعتباره أنجح وسيلة لتفعيل استقلالية الجماعات المحلية ،و خاصة إذا توافرت بعض الشروط : (1)

- ترشيد الناخب و توعيته بأهمية صلاحيات الوحدات المحلية للوصول إلى الاختيار الأفضل
- وضع شروط و ضوابط للمرشحين لعضوية المجالس المنتخبة .
- وضع ضوابط رقابية لأعضاء المجالس المنتخبة تكون وسيلة للناخبين لمساءلتهم ومحاسبتهم.
- التدريب المستمر للأعضاء المنتخبين لتزويدهم بالمعارف الضرورية.

على هذا الأساس سايرت الدولة الجزائرية هذا التوجه بتبنيها نظام الانتخابات للعضوية في المجالس المحلية بالنص عليه في الدساتير و قوانين الجماعات المحلية و القوانين المتعلقة بالانتخابات ،فقد جاء النص الدستوري في المادة 15 من دستور 1996 <تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و الفصل بين السلطات و العدالة الاجتماعية>>. (2)

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية تشجيع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية ،و كذا المادة 17 منه: <يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ،و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية >> (3) ،أما بالنسبة لقوانين الجماعات المحلية فقد جاء في المادة 12 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية <للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي أولائي ، وهو هيئة المداولة في الولاية>> (4)

غير أن قانون البلدية رقم 10/11 جاء خاليا من النص على الانتخاب بالرغم من احتوائه على مواد تدعم مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم ، مثال ما نصت عليه المواد 11،13،12

(1)-فاطمة ربايعية، دور مجالس الخدمات المشتركة بالتنمية،مذكرة ماجستير،الجامعة الاردنية ،الاردن،1995،ص103

(2) - المادة 15،من دستور 2016.

(3) - المادة 17،من دستور 2016.

(4)- المادة 12،من قانون الولاية رقم 07/12 .

و ليس كما كان النص عليه صراحة في المادة 3 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية <حيدر البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي.>⁽¹⁾

أما قوانين الانتخابات الصادرة في الدولة الجزائرية فقد كانت بدايتها بالقانون رقم 80-08 لسنة 1980 إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات الذي ما فتى أن عدل بموجب قانون عضوي رقم 16/10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات و في هذا التاريخ الذي تكتب فيه هذه الأسطر بتاريخ 14 أبريل 2019 تشهد الجزائر حراكا شعبيا أدى إلى إقالة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة ما يكون نتيجته حتما قانون انتخابات جديد.

لقد استقرت هذه القوانين على وضع العهدة الانتخابية للمجالس الشعبية المحلية 05 سنوات و يكون عدد الأعضاء فيها حسب الكثافة السكانية، كما أحاطت هذه التشريعات بمجموعة من الإجراءات التمهيدية متمثلة في إيراد تقسيم الدوائر الانتخابية، وضع القوائم الانتخابية و مراجعتها، إضافة إلى إجراءات رئيسية متمثلة في استدعاء الهيئة الناخبة و الحملة الانتخابية، الاقتراع والفرز وصولا إلى إعلان النتائج، ومما يدل على فاعلية هذا الأسلوب الإيجابية في استقلالية الجماعات المحلية من خلال اشتراك أكبر عدد من المواطنين في تسيير الشؤون المحلية.

المطلب الثاني : الاستقلال الوظيفي.

يعتبر الاستقلال الوظيفي من الركائز الرئيسية التي تعطي للمجالس المحلية دورا رئيسيا و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة لها مما يعني إعطاء الهيئات المحلية سلطات **البت** واتخاذ القرار في المسائل المحلية دون أن تخضع للسلطات المركزية، ولتكريس الاستقلالية الوظيفية للجماعات المحلية يجب إعطاؤها حق **المبادأة** في المصالح المحلية المنوطة بها عن المصالح الوطنية المنوطة على مستوى مركزي إضافة إلى ترسيخ مبدأ التفريع⁽²⁾

(1) - المادة 03 من قانون البلدية 10/11.

(2) - براءة وهيبة، المرجع السابق، ص126

تأسيسا على ما سبق بيانه ،سوف نتولى شرح محدد الاستقلال الوظيفي كأهم محدد لاستقلال الجماعات المحلية من خلال البحث عن كيفية تكريس هذا المحدد (الفرع الأول) و عن تطبيقاته في الجزائر (الفرع الثاني) .

الفرع الأول:كيفية تكريس الاستقلالية الوظيفية للجماعات المحلية:

لتكريس محدد الاستقلال الوظيفي بالنسبة للجماعات المحلية ،لابد من المبادرة في التصرف في اتخاذ الأعمال (أولا) ثم البحث في المستوى الملائم لممارسة الاختصاصات بمبدأ التفريع(ثانيا):

أولا:حق المبادرة:

هو المبادرة في التصرف في اتخاذ الأعمال تقريرا و تنفيذيا، سواء إيجابا أو سلبا مع عدم إمكانية السلطات الرقابية من الحلول إلا على سبيل الاستثناء بنص قانوني صريح، و قد عبر عن ذلك الأستاذ فؤاد العطار بقوله:>>إن قاعدة تولي الاختصاصات بداءة لا تقتصر على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية ،بل تتناول كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية ومن ثم ليس لها أن تتخذ قرارا ابتداء في مسألة تدخل في اختصاص الهيئات اللامركزية ما لم يوجد نص يقضي بذلك والقول بغير ذلك يؤدي إلى انتفاء تحقيق النظام اللامركزي>>⁽¹⁾ لقد تم النص على حق **المبادرة** في التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2003 طبقا لنص المادة 72 الفقرة الثالثة منه بقوله:(تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية)⁽²⁾،**واقنقى نهجه** الدستور المغربي والتونسي فالأول جاء حسب المادة 136 من دستور 2011 (يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التسيير الحر)⁽³⁾ اما الدستور التونسي

فقد جاء النص عليه في المادة 132 لسنة 2014 >>تمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية و بالاستقلالية الإدارية والمالية،و تسييرالمصالح المحلية وفقالمبدأ التسيير الحر>>⁽⁴⁾

(1)-فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية ،المرجع السابق ،ص 63.

(2)-برازة وهيبة ، ،المرجع السابق،ص220.

(3)-برازة وهيبة ،المرجع نفسه.

(4)-برازة وهيبة،المرجع نفسه.

غير أنه و لتكريس حق المبادأة هذا في اتخاذ الأعمال ،ظهرت إشكالية التمييز في المصالح بينما هو محلي و بينما هو وطني ،ليجد الفقهاء من بعد معيارين للتفريق بينهما (1):

01-معيار مدى قابلية المرفق العام للتجزئة من عدمه: فالمرافق التي لا تقبل التجزئة لا يمكن توزيع النشاط فيها بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية ، وبذلك تبقى من اختصاص السلطة المركزية كمرفق الجيش والقضاء ،لكن ما يعاب على هذا المعيار هو عدم تحديده للمرافق التي لا يجوز تجزئتها .

02-معيار جغرافي: بحيث تكون المصالح محلية إذا كانت تتصل بإقليم معين وتكون وطنية إذا كانت تتصل بإقليم الدولة ، غير أن هذا المعيار منتقد لأن هناك من النشاطات ما يمارس على إقليم الهيئة المحلية ولكنه قد يكون وطنيا مثل مشاريع النزول في حاسي مسعود بالجزائر إذ تغير مصلحة وطنية في إقليم معين.

ثانيا:مبدأ التفريع:

يتمثل مبدأ التفريع بالبحث في المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا فيما عجزت فيه المستويات الدنيا، وبالتالي فهو يقوم على أساس تسييق القاعدة على القمة ،مما يؤدي إلى نتائج إيجابية في مجال استقلالية الجماعات المحلية، و لقد جاء النص على هذا المبدأ في الدستور الفرنسي طبقا المادة 72 الفقرة 02 منه: <<يمكن للمجالس المحلية الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن تطبيقها على مستواها بأفضل طريقة ممكنة >>(2)،أما في الدستور المغربي فقد جاء النص عليه ف المادة 140 <<للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية و اختصاصات مشتركة مع الدولة و اختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة >>(3)

(1)-ابراهيم رابعي ،استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجستير،جامعة عنابة،2005،ص89.

(2)-محمد أحمد إسماعيل،مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية ،دار الكتب و الوثائق القومية،المكتب

الجامعي الحديث ،مصر،ص214

(3)-محمد أحمد إسماعيل،المرجع نفسه.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ الاستقلال الوظيفي في الجزائر:

لقد أقر المشرع الجزائري مبدأ الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية، و ذلك من خلال النص على جملة من الاختصاصات لصالح المجالس المنتخبة و لصالح الهيئات التنفيذية ، و هو ما سوف نوضحه (أولا) اختصاصات المجالس المنتخبة ، و(ثانيا) اختصاصات الهيئات التنفيذية.

أولا: اختصاصات المجالس المنتخبة .

لقد تبني المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على حرية المجالس في المجالات المحلية إلا ما تم استثناءه بموجب نص قانوني.

01-اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: باعتباره إطار التعبير عن الديمقراطية و المنفذ لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة فإن المجلس يقوم بممارسة اختصاصاته من خلال المداولات في المجالات التالية.(1)

أ-في مجال تهيئة العمرانية: يختار المجلس كل العمليات التي تؤطر المخطط البلدي للتنمية و تهيئة الإقليم و تنفيذه من خلال برامج قصيرة ، متوسطة ، و طويلة المدى ، كما يقوم على التحفيز على نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقة البلدية .

ب-في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز: يقوم المجلس بوضع مخطط للنسيج العمراني للبلدية من خلال تهيئة الهياكل و التجهيزات الخاصة **بالشبكات** ، و تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية في إطار المحافظة على التراث الثقافي و حماية التراث المعماري.

ج-في مجال التربية والحماية الاجتماعية و الرياضية والشباب و الثقافة والتنمية و السياحة:

تتخذ البلدية كافة الإجراءات في :

-انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي و انجاز و تسيير المطاعم المدرسية .

-المساهمة في انجاز الهياكل الجوارية **الموجهة** للنشاطات الرياضية و الشبابية و الثقافية.

(1)-أنظر المواد من 107-124، من قانون البلدية رقم 10/11.

-اتخاذ التدابير اللازمة لتوسيع قدراتها السياحية .

-حصر و تنظيم والتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة و الهشة.

-صيانة المساجد و المدارس القرآنية.

د-في مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية: تسهر البلدية على :

-تزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة و معالجتها.

-مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة و جمع النفايات و نقلها و معالجتها.

-صيانة طرقات البلدية و تدعيمها بإشارات المرور اللازمة.

02-اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

يقترح المجلس الشعبي الولائي سنويا قائمة مشاريع لتسجيلها في البرامج القطاعية كما يبادر إلى انجاز التجهيزات التي بحكم حجمها تتجاوز قدرات البلديات و نجمل هذه الاختصاصات في المجالات التالية: (1)

أ-في مجال التنمية الاقتصادية: يبادر المجلس الولائي بإعداد مخطط للتنمية على المدى المتوسط يتضمن الأهداف و البرامج والوسائل المهيأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية التنموية ، و بناء على ذلك يقوم المجلس بما يلي :

-يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها .

-يسهل استفادة المتعاملين من العقار الفلاحي.

-يسهل و يشجع تمويل الاستثمارات في الولاية .

-يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

(1)-أنظر المواد من 77-101 من قانون الولاية 07/12.

ب- في مجال الفلاحة و الري:

-يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع حيز لتنفيذ كل مشروع يهدف إلى توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة والتجهيز الريفي .

-يتخذ كل الإجراءات اللازمة لانجاز أشغال تهيئة و تطهير و تنفيذ مجاري المياه بالإقليم .

-يساعد تقنيا و ماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير .

ج-في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية و السكن:

-يبادر المجلس الشعبي البلدي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطريق و المسالك الولائية و صيانتها.

-تشجيع التنمية الريفية و خاصة في مجال الكهرباء و فك العزلة.

-يساهم في إنجاز برامج السكن كما ينسق مع البلديات للقضاء على السكن الهش و غير الصحي .

د-في مجال التربية والتكوين و النشاط الاجتماعي و الثقافي:

-انجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي و المهني و صيانتها و تجديد تجهيزاتها المدرسية.

-يساهم في ضمان تنفيذ البرامج الوطنية للتحكم في النمو الديمغرافي و حماية الأم و الطفل و مساعدة المسنين و ذوي الاحتياجات الخاصة.

ثانيا :اختصاصات الهيئات التنفيذية:

تتجسد الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية في رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية و في الوالي بالنسبة للولاية ، حيث يتمتعان بازدواجية في الاختصاص حيث يمثلان البلدية أو الولاية تارة و يعملان لحساب الدولة تارة أخرى.(1)

(1)-المادة 62 من قانون البلدية 10/11 ، و المادة 102 و 110 من قانون الولاية 07/12 .

01- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي: نصت المادة 65 من قانون البلدية 10/11 على أنه: <<يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصل على أغلبية أصوات الناخبين و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا>>⁽¹⁾، تقدر مدة هذه الرئاسة بخمس سنوات يعين خلالها نواب لمساعدته ما بين نائبين إلى ستة نواب.⁽²⁾

أ- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية: إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية يلزم إيجاد من يمثلها، لذا أوكل القانون البلدي هذه المهمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال ممارسة الصلاحيات الآتية:⁽³⁾

1- رئاسة المجلس الشعبي البلدي: لقد نصت المادة 79 من قانون البلدية 10/11 على أن يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي، و بهذه الصفة :

- يستدعيه و يعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.

- يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها.

2- التمثيل: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي، البلدية في كل المجالات الإدارية والمدنية و في جميع المظاهرات الرسمية و الاحتفالات كما يمثل البلدية قضائيا.⁽⁴⁾

و في حالة تعارض مصالحه الشخصية أو **زوجه** أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة مع مصالح البلدية يعين المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس الشعبي البلدي .

3- إبرام عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و **قبول** الهبات والوصايا.

(1) - المادة 65، من قانون البلدية، 10/11.

(2) - المادة 69، من قانون البلدية 10/11.

(3) - أنظر المواد من 77-84، من قانون البلدية 10/11.

(4) - يعيش تمام آمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة

الوصائية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جانفي 2014، عدد 33، ص 18.

4- اقتراح ميزانية البلدية على المجلس الشعبي البلدي و السهر على تنفيذها.

5- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية و السهر على المحافظة على الأرشيف .

تبدو هذه الصلاحيات شكلية لأن أغلبية رؤساء المجالس لا يتقنون التحكم في الموارد الموجودة ولا يسعون أبدا إلى إيجاد مداخل جديدة زيادة على أن الأرشيف آخر الاهتمامات، وهو ما يثبت واقعا حال بلديات الوطن خاصة البلديات النائية، و مرد ذلك إشكالية المؤهل العلمي لدى اغلب رؤساء هذه البلديات.

ب- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة: لقد جاء ذكر هذه الاختصاصات في العديد من القوانين كقانون الحالة المدنية و قانون الانتخابات، نذكر منها:

1- ضابط الحالة المدنية: يتمتع بهذه الصفة بقوة القانون حسب المادة 1 و 2 من قانون الحالة المدنية تحت رقابة النائب العام و تتمثل هذه الصلاحيات بهذه الصفة في: (1)

- تلقي التصريح بالولادات و تسجيلها في سجلات الحالة المدنية.

- تحرير و تسجيل عقود الزواج وفقا لأحكام القانون .

- تلقي التصريح بالوفيات و تسجيلها في سجلات الحالة المدنية.

- حسن مسك سجلات الحالة المدنية.

- السهر على رعاية و حفظ السجلات المستعملة و المودعة في محفوظات البلدية.

2- في مجال الضبط القضائي: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية بصفته ضابط شرطة قضائية تحت سلطة الوالي و إشراف النائب العام.

(1)- المواد 1 و 2، قانون الحالة المدنية 20/70، المؤرخ في 19/02/1970، ج ر ج، 1970، عدد 21، المعدل و المتمم

بالقانون رقم 08/14.

3- في مجال الضبط الإداري: أشارت المادة 93 من قانون البلدية 10/11 بأن يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية بتسخير قرار الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا للمحافظة على النظام العام و الأمن والصحة.

02- اختصاصات الوالي: يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية و إنهاء مهامه تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال.⁽¹⁾

أ- اختصاصات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:⁽²⁾

1- التمثيل: يمثل الوالي الولاية في جميع الأعمال الإدارية والمدنية و يدير أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي كما يمثل الولاية أمام القضاء.

2- تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي و المتعلقة بالميزانية باعتباره أمرا بالصرف كما يبرم العقود باسمها و يسهر على حسن تسييرها و مراقبتها.

3- حضور الوالي بصفته هيئة تنفيذية ،اجتماعات المجلس الشعبي الولائي و له أن يتناول الكلمة دون المشاركة في التصويت.

ب- اختصاصات الوالي ممثلا للدولة:⁽³⁾

1- الصلاحيات الإدارية: يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و قرارات الحكومة و يراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف القطاعات في إقليم الولاية.

2- الضبط الإداري: نصت المادة 114 من قانون الولاية 07/12 على أن <>الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن و السلامة **والسكينة** العمومية<>⁽⁴⁾

3- الضبط القضائي: لقد نصت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية اعتبار الوالي ضابط شرطة قضائية يمارس أعمال الضبط القضائي و فق الشروط المحددة في المادة بتوافر حالة

(1)- محمد الصغير بعلی، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013، ص113.

(2)- انظر المواد من 102-109 من قانون الولاية 07/12.

(3)- فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص201

(4)- انظر المادة 114 من قانون الولاية 07/12.

الاستعجال و عدم علمه أن السلطة القضائية قد تم إخطارها مع وجوب إبلاغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة و بعدها يتخلى عن كل الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

إن المتمعن في اختصاصات الهيئات التنفيذية على مستوى الجماعات المحلية نجدها تمس بضمان استقلالية الجماعات المحلية، لأن هذه الازدواجية في التمثيل مابين الدولة و بين الجماعات المحلية و خاصة المتمثلة في دور الوالي **بحكم** إختصاصاته المحلية المتمثلة في شبه السيطرة التامة على مداوات المجلس الشعبي الولائي، و باعتباره المنفذ لقراراته و بالتالي فإن الإخراجات غير المدعمة من طرفه تبقى غالبيتها غير فعالة، كما أن الوالي هو الأمر بالصرف على مستوى الولاية و هو سلطة الوصاية على البلديات ما يجعل المجالس البلدية المنتخبة في موقف ضعف لأن أي وصاية إلى وزارة الداخلية تكون تحت سيطرته.⁽¹⁾

مما سبق و طبقا لتقديم إرادة المواطنين في اختيار ممثليهم بما يتماشى مع مصالحهم، لابد من إعادة النظر في اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي و الوالي، حيث تنزع بعض الصلاحيات من هذا الأخير و جعل رئيس المجلس الشعبي الولائي مختصا بها، كما يمكن جعل قرارات الهيئة التداولية على مستوى المجلس إلزامية للوالي، و هذا لإضفاء التوازن في الاختصاصات و تدعيم إستقلالية الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: الاستقلال المالي.

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يعني الاعتراف لها بالاستقلال المالي الذي يتجسد محتواه بتوفير موارد مالية خاصة بالجماعات المحلية لأداء الإختصاصات الموكلة لها و بهذا يكون للهيئات المحلية القدرة على القيام بنوع من الاختيار و المبادرة في اتخاذ القرارات، غير أن هذه الموارد المالية لتحقيق الاستقلالية المالية يشترط فيها أن تكون كافية وذلك نتيجة تشعب اختصاصات الجماعات المحلية من تعليمية و ثقافية و اجتماعية واقتصادية و كذا مرنة التحويل من نشاط لآخر حسب الضرورة التي تستدعيها الظروف⁽²⁾، كما يجب أن تكون هناك إدارة مالية حكيمة بغية تحقيق أهداف الجماعات المحلية و التي يجب

(1) - إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص73.

(2) - بوعمران عادل: <<مبدأ استقلالية الجماعات المحلية >>، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نوفمبر 2010، ص107.

أن لا تكون عن طريق الافتراضات الجزافية، بل يجب أن يكون تحقيقها من خلال إدارة مالية لها قدرة سديدة في تنفيذ السياسة المالية على مستوى الإدارة **والتحصيل** واستخدام المتوارد المحلية بما يحقق المصلحة المحلية من خلال التخطيط المالي لدراسة حركة الأموال بوجود تنظيم محاسبي يعتمد على التحليل المالي بطاقم بشري له كفاءة مميزة، هذا ما يؤدي إلى قوة الجماعات المحلية في تقديم الخدمات و المسؤوليات المنوطة بها استنادا على مصادر تمويلها المالي، و هو ما سوف نتطرق إليه بشيء من التفصيل بحيث نخصص (الفرع الأول) لمصادر التمويل المالي، في حين نتولى الحديث عن استقلالية الميزانية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مصادر التمويل المالي.

على غرار كل مؤسسة تجارية التي تعتمد على مصادر تمويل داخلية و أخرى خارجية فإن الجماعات المحلية هي الأخرى تركز على مصدرين أساسيين للموارد المالية متمثلة في موارد ذاتية (أولا) و أخرى خارجية (ثانيا)، حسب ما حدده المشرع الجزائري في المادة 195 من قانون البلدية 10/11 و المادة 151 من قانون الولاية 07/12 و التي تقوم في مجملها على الجبايات و الرسوم، مداخل الممتلكات، الإعانات، التخصيصات، الهبات، الوصايا و القروض و **نواتج حق الامتياز** للفضاءات العمومية و الفضاءات الإشهارية.

أولا: الموارد الذاتية:

يقصد بها الإيرادات الجبائية متمثلة في الرسوم **والضرائب** و إيرادات غير جبائية متمثلة في مداخل الممتلكات الجماعات المحلية.⁽¹⁾

01-الإيرادات الجبائية: و تنقسم في الجزائر إلى جبايات مخصصة كليا للبلدية و أخرى مقسمة بينها و بين الولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و نجل أهمها في :

أ-الرسم العقاري: هو من الرسوم المحصلة لفائدة البلديات و يشكل جباية سنوية و يحسب بقيمة 3% بالنسبة للملكيات المبنية، أما الملكيات غير المبنية فيحسب بقيمة 5%.

(1) -المادة 261، من الأمر رقم 76-101، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، معدل و متم بموجب قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001، يتضمن قانون المالية 2002، ج ر ج ج، عدد 79.

ب- رسم التطهير : وهو رسم على رفع القمامات المنزلية و يتحمله الملاك و المنتفعين انطلاقا من قانون استهلاك الماء و يفرض في البلديات و لصالحها أين تشتغل مصلحة رفع القمامات المنزلية⁽¹⁾ وتم تحديد مبالغ الرسوم حسب المادة 263 مكرر 2 من قانون 101/76، المتعلق بالضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

ج- الرسم على الإقامة: و قد تم النص عليه بموجب قانون البلدية 1967 و أعيدت بنيه بموجب قانون المالية 1998، و هو يفرض على الأشخاص غير المقيمين بالبلديات و يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق و أصحاب المحلات التي تستعمل **لايواء السياح والمعالجين**⁽²⁾

د- الرسم على الرخص العقارية: وهي تشمل رخص البناء و تقسيم الأراضي و رخص الهدم و شهادات المطابقة و التهيئة و تحدد حسب قيمة **البنائية** أو بعدد القطع الأرضية و توجه جبايتها كليا للبلديات.⁽³⁾

هـ- الرسم على النشاط المهني : هو رسم يفرض على الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية سنويا التي تملك محلا مهنيا تخضع أرباح نشاطه للضريبة ، ويتم تقديرها ب2% موزعة ب1،30% للبلدية ، 0،11% للصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽⁴⁾، غير أن نشاط النقل بواسطة الأنابيب فيتم تقدير النسبة ب3% مقسمة ب1،96 للبلدية و 0،88 للولاية، أما الصندوق المشترك للجماعات المحلية فيحوز على 0،16%⁽⁵⁾.

(1) - محمد حاجي، استراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل - حالة البلدية الجزائرية-، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، عدد 16، جوان 2007، ص 82.

(2) - أنظر المادة 65 في قانون رقم 97-02 ، المؤرخ في 1997/12/31، يتضمن قانون المالية 1998، ج ر س ح ش ، عدد 89 .

(3) - انظر المادة 55 ، قانون 11/19، مؤرخ في 1999/12/23 ، يتضمن قانون المالية، لسنة 2000 ، ج ر ج ج ، عدد 192.

(4) - انظر المادة 55 ، قانون 11/19.

(5) - انظر المادة 06 ، قانون 12/01، مؤرخ في 2001/07/19 ، يتضمن قانون المالية التكميلي، لسنة 2001 ، ج ر ج ج ، عدد 38.

و-الرسم على القيمة المضافة: يفرض هذا الرسم على الأعمال العقارية و عمليات البيع على أن توزع ب: 75% لفائدة ميزانية الدولة و 10% لفائدة البلديات مباشرة و 15% لفائدة صندوق **التضامن** و الضمان للجماعات المحلية.⁽¹⁾

ز-الرسم الصحي على اللحوم: يفرض هذا الرسم على وزن اللحم **الصافي** للحيوانات المذبوحة على مستوى تراب البلدية فتخصيص إيراداته يكون كليا للبلديات.⁽²⁾

02-الإيرادات غير الجبائية: هذه الإيرادات غالبا ما تكون الإيرادات الاستغلالية عن الأملاك التي تعود ملكيتها للجماعات المحلية، بحيث تقوم بالتصرف فيها عن طريق الإيجار أو البيع للأملاك العقارية أو عن طريق **الربح** بالنسبة للمشروعات الاقتصادية، أو تقديم الخدمات كما أسس الرسم على الأملاك بموجب المادة 31 من قانون المالية لسنة 1995، و الذي يفرض على الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملآكهم الموجودة بالجزائر، حيث يوزع ناتج الضريبة بتخصيص 60% لميزانية الدولة و 20% بالنسبة للبلديات و 20% بالنسبة للصندوق الوطني للسكن.⁽³⁾

ثانيا: الموارد الخارجية:

الأصل في تمويل المؤسسات أن تعتمد على مصادرها الذاتية و عند العجز تلجأ إلى التمويل الخارجي و هو ذات الأمر الذي تعتمده الجماعات المحلية، و بالتالي فهي تعتمد على القروض و الإعانات كمصدرين خارجيين .

01-القروض: هو طريق استثنائي تلجأ إليه الجماعات المحلية للإيرادات من طرف البنوك و المؤسسات المالية المتخصصة مع اشتراط استخدام هذه القروض في انجاز مشاريع منتجة للمداخل حيث تستعمل بهذا الأساس في توفير نفقات التجهيز والاستثمار

(1) -أمر رقم 02/08، المؤرخ في 2008/07/24، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر ج ج، عدد 27

(2) -انظر المادة 446، الامر رقم 104/76، مؤرخ في 1976/12/09، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، ج ر ج ج، عدد 70.

(3) -أنظر المادة 282 من الأمر رقم 76-107، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

هذا ما نصت عليه المادة 174 من قانون البلدية 10/11 بقولها: <>يمكن البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل...>>⁽¹⁾

02-الإعانات: هي مجموعة الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية من دون مقابل سواء من الدولة أو الأفراد أو المؤسسات الخاصة و هذا لمواجهة العجز في الميزانية و تتخذ هذه الإعانات التي تقدمها الدولة شكلين إما عامة و تكون غير محددة الغرض أو خاصة و التي تحدد لنفقة معينه منها:

أ-الموجهة لسد عجز قسم التسيير : و من ذلك تغطية العجز عن تسديد رواتب الموظفين حسب المادة 172 من قانون البلدية 10/11 التي تنص على: <>... عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.>>⁽²⁾ و المادة 154 من قانون الولاية في قولها:<>...عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية >>⁽³⁾.

ب-الموجهة للتجهيز والاستثمار: يتم تقديم هذه الإعانات في البرامج القطاعية و المخططات البلدية للتنمية للنهوض بعملية التنمية المحلية تجسيدا لذلك جاء النص بموجب المرسوم رقم 266/76 المؤرخ في 04/11/1986 على الصندوق المشترك للجماعات المحلية ذا استقلال مالي إداري يتمتع بالشخصية المعنوية لتسيير صناديق الضمان و التضامن المنصوص عليها في المادتين 211 من قانون البلدية و المادة 176 من قانون الولاية⁽⁴⁾.

(1) -انظر المادة 174 ، من قانون البلدية رقم 10/11.

(2) - انظر المادة 172 ، من قانون البلدية رقم 10/11.

(3) - انظر المادة 154، من قانون الولاية رقم 07/12.

(4) -أنظر المدة الأولى من مرسوم 266/86، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 ،المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية

المشترك و عمله، ج ر ج ج عدد 45 . ،أنظر المادة 211 ،من قانون البلدية رقم 10/11 ،أنظر المادة 176 من قانون الولاية رقم 07/12 .

الفرع الثاني: استقلالية الميزانية.

تعتبر استقلالية الميزانية من بين أهم مظاهر استقلال الجماعات المحلية، لذا ينبغي أن يحدد محتواها بدقة و أن تسند ممارسة مهامها إلى ذوي الخبرة و الكفاءة من الأمرين بالصرف تبعا لذلك فمن المفيد التطرق (أولا) لمفهوم الميزانية، ثم كيفية تسييرها (ثانيا) و نستعرض (ثالثا) محتوى و مراحل إعداد الميزانية .

أولا: مفهوم الميزانية:

تعتبر الميزانية من الناحية الفنية برنامج مفصل و منسق في مدى قصير ارتكازا على إمكانيات الجماعات المحلية و هذا لتحقيق الأهداف المسطرة مسبقا لتلبية لحاجات المواطنين عن طريق التوزيع العادل والعقلاني و فق التقسيم المعتمد بتقسيمها إلى قسم للتسيير و قسم للتجهيز والاستثمار، غير أن مفهوم الميزانية من الجانب القانوني فتعد وثيقة تقديرية لمجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز و الاستثمار خلال فترة محددة تقدر عادة بسنة (1)، و قد جاء في المادة 157 من قانون الولاية رقم 07/12 على أن: <<ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية، و كما هي عقد ترخيص إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار>> (2)، وهو ذا المحتوى الذي أكدته المادة 176 من قانون البلدية 10/11 عند قولها بأن: << ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية، و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار...>> (3).

يتبين من كل ما سبق ذكره أن الميزانيات تقوم على الإذن بالإنفاق أو الاستخلاص الذي تعطيه المجالس المحلية المنتخبة للأمر بالصرف لتحصيل الموارد و التصرف في النفقات لذلك نجد أن ميزانية الجماعات المحلية تقوم على ثلاث ركائز متمثلة في:

(1) - القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية، المؤرخ في 14/05/1975، ج ر ج ج، 1975، عدد 35، المتمم

بموجب القانون الأساسي، المؤرخ في 18/12/2007، ج ر ج ج، لسنة 2007، عدد 65.

(2) - المادة 157 من قانون الولاية 07/12.

(3) - انظر المادة 182، قانون البلدية 10/11.

- تعتبر الميزانية المحلية جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية.
- الميزانية المحلية تصريح بالإذن للرئيس متمثلاً في رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والوالي بالنسبة للولاية باستخلاص الموارد وإنفاق الاعتمادات حسب ما هو منصوص عليه في الميزانية.
- تعتبر الميزانية المحلية أمر بالإدارة لضمان السير الحسن لجميع المصالح و المؤسسات .

ثانياً: تسيير الميزانية:

تمارس المجالس المنتخبة صلاحياتها على ميزانية الجماعات المحلية، بمنح الرخصة للأمر بالصرف بإقرار النفقات و الإيرادات التي تراها مناسبة لكن في إطار القواعد العامة للتشريع المالي و المتمثلة في :

01- سنوية ووحدة وشمولية الميزانية المحلية: ميزانية الجماعات المحلية محددة بسنة حسب المادة 176، 157 لقانوني الولاية والبلدية لاعتبار أن تحضيرها و مناقشتها يتطلب جهداً و وقتاً أما فيما يخص الوحدة فالمراد منها إدراج كل النفقات و الإيرادات في شكل وثيقة واحدة، على أن لا يخصص أي نوع من الإيرادات و النفقات إلى وجه معين و ذلك المراد به بالشمولية.

02- توازن الميزانية و تخصيص إيراداتها و قاعدة أقدميتها : و ذلك يحقق الاستقلالية الحقيقية للجماعات المحلية بالتوازن المالي من إيراداتها لسد كل نفقاتها مع مراعاة قاعدة التخصيص التي لا تجيز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة، كإستثناء للقاعدة العامة التي مفادها عدم التخصيص و هذا ما جاءت به المادة 182 من قانون البلدية 10/11 >>.. غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.<<(1)

والمادة 170 من قانون الولاية 07/12 >>... غير أنه لا يجوز إجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.<<(2)

(1)-أنظر المادة 182 قانون البلدية 10/11.

(2)-أنظر المادة 170 من قانون الولاية 07/12.

أما قاعدة أقدميه الميزانية فالمقصود منها التصويت عنها دائما سابقا لسنة تنفيذها و هذا نوع من المرونة في التسيير المالي.

ثالثا: محتوى و مراحل إعداد الميزانية.

تبعاً للقواعد التي سبق الإشارة إليها أعلاه فإن محتوى الميزانية يتمثل في ثلاثة وثائق متتابعة و متلازمة و هي:

01-الميزانية الأولية: وهي تمثل الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها بتقديرات محتملة للإيرادات و النفقات.

02-الميزانية الإضافية: وهي ميزانية تعديليه للميزانية الأولية لاحتوائها على أرصدة وبواقى الانجاز و ترتبط بالسنة المالية السابقة، بما يترك للسنة الجارية من فائض في الموارد أو عجز في المالية، و بالتالي فهي حساب منقول لرصيد التحصيل بالنسبة للإيرادات أو رصيد للسداد بالنسبة للنفقات.

03-الحساب الإداري: هو وثيقة إدارية رقابية للمجالس الشعبية بعدية بسنة للعمليات المرخصة بالميزانيات، مقارنة مع تلك المنفذة مع المحاسبين العموميين. إعداد ميزانية الجماعات المحلية تمر بثلاث مراحل أساسية هي: مرحلة التحضير والتصويت والتي تعتبر أساس بحثنا في هذا الفصل الأول. و مرحلة المصادقة والتي سنتناولها في الفصل الثاني، أما المرحلة الأخيرة للميزانية وهي مرحلة التنفيذ، التي ليس لها محل في موضوع الدراسة هذا لاعتبارات منهجية مفروضة تتعلق بوحدة الموضوع و مسار الترتيب المنطقي للمادة العلمية المتعلقة باستقلالية الجماعات المحلية موضوع الدراسة.

01-مرحلة التحضير والتصويت: و عليه فإنه بخصوص التحضير لميزانية الجماعات المحلية فإن المادة 160 في قانون الولاية رقم 07/12 تنص على: <>يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية و عرضه على المجلس الشعبي الولائي...>>⁽¹⁾ و هذا ما يمس بأساس الاستقلالية حيث سيطر الجهاز التنفيذي على الإعداد للميزانية و كان الأجدر لأن تكون موازنة

(1) - انظر المادة 160، قانون الولاية، 07/12.

بين الجهاز التنفيذي متمثلة في الوالي بإعداد الأبواب و الفصول من الميزانية في إطار الأموال التي تخضع للتخصيص الإجباري و ترك الباقي لهيئة مختصة على مستوى المجلس الشعبي الولائي و ذلك لتعدد الاختصاصات في الجانب البشري و كفاءتهم المقبولة و تمثيلهم لكامل إقليم الولاية .

أما المادة 180 من قانون البلدية 10/11 فقد نصت على أن: <يتولى الأمين العام البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية >>⁽¹⁾ يتبين أن هذا النص جاء مخالفا لما كان عليه النص المتضمن المادة 63 من قانون البلدية رقم 08/90 السابق: <يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد ميزانية البلدية>>⁽²⁾ و هذا يعتبر أيضا مساس باستقلالية المجالس البلدية في اتخاذ القرارات و الحرية في الإيرادات و النفقات، رغم أن هذا التراجع له مبرراته لأن عمل الميزانية عمل تقني، وقانوني بحت فيه صعوبة على رؤساء المجالس الشعبية البلدية رغم أننا نرجح اتخاذ قرارات صارمة و عادلة في تعديل شروط الترشح برفع المستوى التعليمي أحسن والإبقاء على الاستقلالية المالية في التصرف، هذا و يتم التصويت على الميزانية الأولية للجماعية المحلية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها و التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جويلية من سنة تنفيذها حسب المادة 165 من قانون الولاية و المادة 181 من قانون البلدية .

المجالس المنتخبة تقوم بالتصويت على الميزانية المحلية بالقبول أو الرفض أو التعديل وهذا ما يحقق الاستقلالية المالية رغم نسبيتها، و ذلك لأنها مرتبطة ببعض القيود أبرزها مسألة النفقات الإجبارية و التي وإن رفضها المجلس الشعبي البلدي، فإن الوالي يقبلها و يسجلها تلقائيا في ميزانية البلدية ونفس الإجراء بالنسبة لميزانية الولاية .

(1) - انظر المادة 180، قانون البلدية، 10/11.

(3) - انظر المادة 63، قانون البلدية، 08/90.

الفصل الثاني:

الرقابة على الجماعات المحلّة

إن مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية إستنادا لامتعتها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يعتبر الميزة الأساسية للهيئات المحلية اللامركزية عن الهيئات التابعة للسلطة المركزية، غير أن هذه الاستقلالية تعتبر نسبية من الناحية الفعلية و العملية لحتمية الرقابة من السلطة المركزية لتحقيق الارتباط و الوحدة بين الهيئات المحلية و بين الدولة،و ذلك لأنها تشارك هذه الأخيرة في إمتيازات السلطة العامة، ما يستلزم فرض رقابة فعلية لمنع كل الأعمال غير المشروعة الصادرة عن الهيئات اللامركزية والتي تتعارض مع المصلحة العامة .

إن الأصل أو القاعدة في الرقابة الوصائية، أنها لا تتقرر **إلا بنص** باعتبارها استثناء من الأصل العام الذي يكرس الاستقلالية "لا وصاية بدون نص" على أن تمارس هذه الوصاية على الجماعات المحلية في حدود الأهداف المرسومة لاعتبارها وسيلة للوقاية من الوقوع في الأخطاء و رفعا لمستوى الأداء.(1)

هذا و نشير أن الرقابة على الجماعات المحلية تخضع لأنواع متعددة كرقابة السلطة التشريعية و القضائية و الإدارية و المالية غير أننا سوف نكتفي في هذا الفصل بالتطرق إلى الرقابة الإدارية في(المبحث الأول)، أما (المبحث الثاني) فنخصصه للرقابة المالية مجسدة في ميزانيات الجماعات المحلية .

(1)-زكي محمد النجار، <<الإدارة المحلية و العوامل التي تؤثر فيها>>، مجلة المحاماة المصرية، 1 يناير، 1987، ص55.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

إن الرقابة الإدارية تتجسد بنوعين: الأولى تكون رقابة رئاسية و هي المطبقة في النظام المركزي أما الثانية فهي رقابة إدارية وصائية تخص النظام اللامركزي هذه الأخيرة هي مجال دراستنا وتتعلق أساسا بالجماعات المحلية.

على الرغم من وضوح الفرق بين الوصاية الإدارية و الوصاية في القانون المدني حيث أن :
 -الوصاية في القانون المدني مقرر لناقصي الأهلية حسب نص المادة 81 من قانون الأسرة أما الوصاية في القانون الإداري فمقكرة للحماية و الحفاظ على المصالح العامة .
 -الوصاية في القانون المدني هدفها حماية المال الخاص للموصى به مع تحمل الوصي المسؤولية إذا ثبت تقصيره أما في القانون الإداري فالهدف منها حماية المال العام لتحقيق الصالح العام.

-الوصاية في القانون المدني تمارس باسم و لصالح القاصر ،أما في القانون الإداري فتمارس الجهات المختصة رقابتها على الشخص المعنوي الذي يملك الأهلية و الاستقلالية.(1)
 غير أن تحديد مفهوم الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية يعد من المسائل الصعبة ،على اعتبار كثرة مبرراتها و تعدد أهدافها و الجهات المختصة بهذه الرقابة .

تأسيسا على ذلك ،تقتضي منهجية البحث العلمي تقسيم هذا المبحث إلى تحديد مفهوم الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية (المطلب الأول) ،و عن كيفية بسط السلطة المركزية رقابتها على الجماعات المحلية ،فإنه يمكن التطرق إلى الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة(المطلب الثاني) و إلى الرقابة على أعمال المجالس المحلية (المطلب الثالث)

(1)-عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري،المرجع السابق،ص187.

المطلب الأول: تحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية.

يعد أمر تحديد مفهوم مسألة من المسائل القانونية، من الصعوبة بمكان تحديدها ، و هو ذات الأمر ينطبق على تحديد مفهوم الرقابة الإدارية، و ذلك نظرا لتعدد واختلاف وجهات نظر الباحثين لهذه المسألة ،بناء على ذلك ينبغي تعريف الرقابة الإدارية الوصائية (الفرع الأول) ، و للتوضيح أكثر لابد من التطرق إلى ذكر مبررات و أهداف هذه الرقابة (الفرع الثاني) و أخيرا يستلزم الأمر البحث في الجهات المختصة بهذه الرقابة(الفرع الثالث) .

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية.

تعرف الرقابة الإدارية الوصائية حسب الفقيه "فالين" بأنها <<جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضاء بواسطة عمال السلطة المركزية ، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة>>⁽¹⁾

أما عند الفقيه البلجيكي "جاك دومبور " (jaques dembour) فهي: <<مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون أو بمقتضى القانون ،من أجل احترام القانون و حماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار ،أو التجاوز او التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين>>⁽²⁾، إلى ذلك يقول بشأنها " مجدي مدحت النهري" بأنها <<تلك الوظيفة التي تسند إلى إحدى الجهات للقيام بتقييم الأداء في إحدى التنظيمات في ضوء الأهداف المحددة لها و مدى التزامها بالشرعية و مدى فاعلية الأداء و علاج أوجه القصور و الانحراف>>⁽³⁾، و في ذات التوجه يعرفها " عادل محمود حمدي" بأنها <<مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتنتعت وإساءة استعمال

(1)-صالحى عبد الناصر ،المرجع السابق،ص48.

(2) - صالحى عبد الناصر ، المرجع نفسه.

(3)-مجدي مدحت النهري ،الإدارة المحلية بين المركزية و اللامركزية ،دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في

جمهورية مصر العربية،مكتبة الجلاء الحديثة، مصر ، 2001،ص.70

الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها و عدم تعارضها مع المصلحة العامة»⁽¹⁾

في حين أستاذنا "الدكتور عمار عوابدي" يعرفها بأنها: «فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية و بين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة، و من ثم ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة.»⁽²⁾

انطلاقا من كل ما سبق بيانه من تعريفات، نجد أن الرقابة الإدارية الوصائية، تقوم على أسس تتلخص في الآتي:

- الرقابة الإدارية الوصائية عمل استثنائي و لا يجوز مباشرته إلا بنص و في حدود القانون .
- الهدف الأساسي من الرقابة الإدارية الوصائية، هو احترام مبدأ الشرعية و حماية المصلحة العامة .
- الرقابة الإدارية الوصائية تمارس من السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية المحلية بوصفها هيئا مستقلة و بالتالي فهي رقابة خارجية.

الفرع الثاني: مبررات و أهداف الرقابة الإدارية.

إن الاستقلال النسبي للجماعات المحلية يلزم حتمية وجود رقابة وصائية تكون قائمة على أساس المبررات الآتية: ⁽³⁾

- إحترام مبدأ الشرعية من خلال جميع الأعمال التي تقوم بها الجماعات المحلية بالتزام نطاق التخصص الذي وجدت من أجله.

(1) - عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، ط1، مصر، 1973، ص151.

(2) - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص266.

(3) - زين الدين لعماري، الجماعات الاقليمية بين الاستقلال ونظام الوصاية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر

2017، ص145،

-حماية المصالح العامة سواء كان ذلك من الناحية السياسية و الإدارية و المالية العامة للدولة،أو من خلال الهيئات اللامركزية في حد ذاتها بما يشوبها من إهمال أو انحراف عن تأدية المهام من طرف ممثلي هذه الهيئات ،أو عدم التزامهم الحياد و الإنصاف في مواجهة مصالح المواطنين.

لا شك أن مبررات الرقابة الإدارية هذه إنما وجدت لتحقيق الأهداف التالية⁽¹⁾

-ضمان الحفاظ على وحدة الدولة بحمايتها من مخاطر الانزلاق و الخروج عنها من خلال الهيئات اللامركزية.

-تحقيق التكامل بين الهيئات المركزية و الهيئات اللامركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز هذه الأخيرة عن تقديم الخدمات الضرورية.

-تقديم الإعانات المالية و متابعة إجراءات إنفاقها.

-حماية المواطنين من التعسف الإداري.

الفرع الثالث:الجهات المخولة بالرقابة.

إن نجاح أي نظام إداري في أي دولة يتوقف على وجود أجهزة و مؤسسات إدارية خول لها القانون صلاحية تحقيق الأهداف المختلفة،و بالرجوع الى أحكام التشريع الأساسي و مختلف الأحكام في القانون الإداري، نجد أن المشرع الجزائري قد أوجد مجموعة من الجهات تملك حق الوصاية وهي تتمثل أساسا في رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء و الولاة و رؤساء الدوائر.

أولا:رئيس الجمهورية :

لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة و لحسابها و تكون سارية على كامل إقليم الدولة من خلال سلطة التعيين في كل الوظائف المدنية

(1)-إبتسام عميور ، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ،مذكرة ماجستير ،جامعة قسنطينة ،2012،ص

والعسكرية، حسب نص المادتين 77 و78 من دستور 2016 و هي سلطة لا تقبل التفويض⁽¹⁾، كما لرئيس الجمهورية سلطة التنسيق بين مختلف الأجهزة الإدارية للدولة، و سلطة الحفاظ على النظام العام بلوائح الضبط الإداري .

ثانيا: الوزير الأول و الوزراء :

للوزير الأول أو رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة كما يطلق عليه في بعض الأنظمة السياسية صلاحيات توقيع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية و توزيع المهام بين أعضاء الحكومة، أما الوزراء فيعتبرون الرؤساء الإداريون بالنسبة لكل وزارة كما يساهمون في رسم السياسة العامة في إطارها، كما يمارسون السلطة الوصائية على مختلف المؤسسات العمومية التابعة لهم، و المتمتعة بالشخصية المعنوية و على الجماعات المحلية⁽²⁾، و يعتبر وزير الداخلية أهم وزير مرتبط بها.

ثالثا: الولاية و رؤساء الدوائر :

حسب نص المادة 110 من قانون الولاية 07/12 يعتبر الوالي ممثل الدولة و منفذ القرارات الحكومية و الوزراء، و بالتالي فهو يمارس مهام الرقابة و الإشراف على جميع المجالس الشعبية المحلية ضمن نطاق اختصاصه يحق له الاعتراض على قراراتها و التفتيش على أجهزتها التنفيذية و كذلك المرافق العامة الخاضعة لإشرافها.⁽³⁾

إن بعد السلطة الوصية على الهيئات المحلية يستدعي ظهور أشكال أخرى متمثلة في الدائرة حيث نص المرسوم 86-30 المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة على أعمال الهيئات المحلية بالموافقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية و الأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية، باستثناء حركاتهم و إنهاء مهامهم، ولبسط السلطة المركزية رقابتها

(1)- فريدة مزياي قصير، المرجع السابق، ص150.

(2)- فريدة مزياي قصير، المرجع نفسه، ص172.

(3)- كامل بربر، المرجع السابق، ص149.

على الجماعات المحلية تكون إما رقابة فردية على كل منتخب ،و إما رقابة على أعمال الجماعات المحلية.⁽¹⁾

المطلب الثاني :الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة.

لقد تبني المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب في إختيار الأعضاء بالنسبة للبلدية ،و جمع بين أسلوب الانتخاب و التعيين بالنسبة للولاية ،و تختلف الرقابة مابين المعنيين والمنتخبين، فالعضو المعين يخضع للسلطة الرئاسية و يلزم قانونا بالامتثال لتعليمات و أوامر الرئيس ،أما بالنسبة للعضو المنتخب و الذي هو مجال دراستنا، فهو غير خاضع لأي سلطة رئاسية و إنما يخضع للوصاية الإدارية ،إذ لا يمكن بحجة الانتخاب قطع كل علاقة بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية غير أن الوصاية الإدارية محاطة بشروط و إجراءات محددة بالقانون و هذا حماية لمراكز الأعضاء ،كون هذه الرقابة تصل إلى حد إسقاط العضوية عن المنتخب وهنا نميز بين ثلاث صور للوصاية على الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية و سنتولى الحديث عنها في فروع أربعة نخصص (الفرع الأول) الايقاف، و(الفرع الثاني) نخصصه للاستقالة التلقائية ،أما(الفرع الثالث) فنتناول فيه الإقصاء،في حين نتولى بالدراسة (الفرع الرابع) حالة حل المجالس المنتخبة كهيئات و تجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها

الفرع الأول :الإيقاف.

يقصد بالإيقاف تجميد العضوية في المجالس المنتخبة مؤقتا و هو ما نصت عليه المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011 بقولها: <<حيوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ،إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ،في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة ،يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية >>⁽²⁾

(1)-علي زغود ،الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ،بدون ذكر تاريخ النشر،ص28.

(2)- انظر المادة 43 من قانون البلدية،10/11.

هذا وتضيف المادة 45 من قانون الولاية لسنة 2012 على أنه: «يمكن أن يوقف بموجب مداوالات للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة...و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية >> (1)

باستقراء النصين المذكورين أعلاه يتبين انه و لصحة قرار التوقيف يجب توافر الأركان التالية: (2)

أولا- من حيث السبب:

إن السبب القانوني الوحيد لتوقيف الأعضاء المنتخبة بالمجلسين هو المتابعة القضائية سواء كان ذلك لجنائية أو جنحة متصلة بالمال العام، أو لأسباب تتعلق بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية، لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بشكل صحيح، كما نثمن الفقرة الأخيرة من كلا المادتين اللتان نصتا على أنه: إذا صدر حكم قضائي نهائي ببراءة العضو المنتخب فإنه يستأنف تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية، تجنبا لكل الإجراءات البيروقراطية.

ثانيا- من حيث الاختصاص :

تعتبر الجهة المختصة بإيقاف عضو منتخب في المجالس البلدية هو الوالي بإصداره قرار التوقيف دون أي استطلاع لرأي المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾، عكس ما كان معمولا به في قانون البلدية القديم 90-08⁽⁴⁾، أما بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية فإن إعلان التوقيف يكون بموجب قرار معلل من وزير الداخلية بعد مداولة من المجلس الشعبي الولائي تخصص للإيقاف.

(1) أنظر المادة 45 من قانون الولاية 07/12.

(2) -ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مذكرة الماجستير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، سنة 2015، ص 223.

(3) -أنظر المادة 43 من قانون البلدية 10/11

(4) -أنظر المادة 32 من قانون البلدية 08-90.

ثالثا- من حيث المحل:

المحل هو موضوع قرار التوقيف بعدم تمكن العضو المنتخب من ممارسة مهامه الانتخابية لمدة زمنية مؤقتة و محددة بداية من صدور قرار الوالي ،أو قرار وزير الداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي إما بالبراءة أو الإدانة.(1)

رابعا- من حيث الهدف: تتمثل الغاية من التوقيف و هو الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي نظرا لتغير صورة المنتخب في نظر منتخبيه.

خامسا- من حيث الشكل و الإجراءات:

نجد أن الشكلية جاء منصوصا عليها بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية ،و ذلك بتعليل قرار وزير الداخلية إضافة إلى إلزام إتباع إجراءات المداولات من طرف المجلس الشعبي الولائي ،و جاء النص خاليا من هذه التدابير بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية.(2)

الفرع الثاني: الاستقالة التلقائية:

تعتبر الاستقالة التلقائية بمثابة الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة تبعا للتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، و يهدف المشرع لدفع المنتخب أن يكون أكثر التزاما باعتباره ممثل للشعب ،و لقد جاء في المادة 45 من قانون البلدية: <<يعتبر مستقila تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة>>(3)

أما في المادة 43 من قانون الولاية فقد جاء نصها: <<يعلق في حالة التخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة و يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي>>(4)

(1) -أنظر المادة 43 من قانون البلدية 10/11،و المادة 45 من قانون الولاية 07/12.

(2) -أنظر المادة 42 من قانون الولاية 07/12 .

(3) -أنظر المادة 45 من قانون البلدية 10/11.

(4) -أنظر المادة 43 من قانون الولاية 07/12 .

ما يلاحظ على نصي هاتين المادتين أنهما قد أشارتا إلى الغيابات في الدورات العادية دون الإشارة إلى الدورات الاستثنائية مما يطرح التساؤل حول عدم إلزاميتها بالنسبة للمنتخبين أو أنها قليلة الحدوث في السنة لذلك تجاوزها المشرع بالنص عنها.

إلى جانب ذلك و لصحة أيضا قرارات الاستقالة التلقائية يجب توافر الأركان التالية:(1)

أولاً: من حيث السبب.

يجب توافر شرطين هما :

- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي لأكثر من ثلاث دورات عادية في السنة.

- و أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.

ثانياً: من حيث الاختصاص.

يتم التصريح بالتخلي من طرف المجلس الشعبي الولائي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فيتم إعلان الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب و في حالة تخلفه يعتبر القرار حضورياً و يخطر الوالي بذلك.

ثالثاً: من حيث المحل.

يتمثل في إلغاء عضوية المنتخب في المجلس المحلي بصفة نهائية و يترتب على هذا التوقيف استخلاف العضو بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها.

رابعاً: من حيث الهدف .

يلجأ إلى هذه الاستقالة التلقائية للحفاظ على فاعلية المجالس المحلية و السير الحسن للمداولات و المناقشة الفعالة من طرف الأعضاء للقضايا المحلية.

خامساً: من حيث الشكل و الإجراءات

عند توفر أسباب الاستقالة التلقائية للمنتخب يجب حسب نص المادة 48 من قانون البلدية على ضرورة تبليغ العضو و ترتيب جلسة لسماعه و إن

(1)-زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص196.

وجبت الإقالة يتم إصدار القرار بإعلان الغياب من المجلس بعد إخطار الوالي بذلك.

الفرع الثالث: الإقصاء.

الإقصاء هو إجراء تأديبي و عقابي ينصرف إلى إسقاط عضوية المنتخب من المجلس بصفة نهائية و ذلك لتعرضه لإدانة جزائية أو وجوده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانوناً، و قد نص النظام الجزائي على شكلين لرقابة الإقصاء هما:

أولاً: الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو بسبب حالات التنافي:

تنص المادة 44 من قانون الولاية على أن: <<يقصي بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً...>>⁽¹⁾.

كما تنص المادتين 81 و 83 من قانون الانتخابات على سبيل الحصر بذكر الأشخاص الذين يعتبرون غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم لوظائفهم أو لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة اختصاصهم أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم.⁽²⁾ و باستقراء نص المادة 44 المذكورة أعلاه و محتوى المادتين 81 و 83 نجد أنه و لصحة قرار الإقصاء يجب أن يتوافر على الأركان الآتية:

01- من حيث السبب: إذا كان الشخص غير قابل للانتخاب حسب ما ورد في القانون العضوي للانتخابات 10/16 على أنهم يمارسون وظائفهم أو الذين مارسوها لمدة سنة بعد التوقف و المذكورين على سبيل الحصر وهم :
الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للبلدية و الولاية، المفتش العام للبلدية و الولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية و الولاية، المراقب المالي للبلدية و الولاية، مستخدمو البلدية .

(1) -أنظر المادة 44 من قانون الولاية 07/12.

(2) -أنظر المادتين 81 و 83، من القانون العضوي للمتعلم بالانتخابات 10/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج،ر،ج،ج، العدد 50، سنة 2016.

ويبقى التساؤل مطروح ما هدف المشرع من ذلك بأن يقصى من رتبة حارس إلى رئيس مصلحة أو مديرية و هم أدرى الأشخاص بالخصوصية المحلية البلدية.

02- من حيث الاختصاص: إن الجهة المخولة بإصدار قرار الإقصاء ،حسب نص المادة 44 من قانون الولاية للعضو المتواجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي ،و هو وزير الداخلية بعد إقرار المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة.(1)

03- من حيث المحل: المحل هو إعدام صفة العضوية و إلغاء المركز القانوني للمنتخب بصفة نهائية .

04- من حيث الهدف: الحفاظ على الفاعلية و استقلالية المجالس المنتخبة تبعا لتعارض طبيعة التمثيل مع الوظائف الممارسة .

05- من حيث الإجراءات و الشكل: يكون إقصاء العضو بموجب مداولات من المجلس الشعبي الولائي يتم إخطار الوالي بهذا الإجراء ،و يثبت إقصاء العضو المنتخب بقرار من وزير الداخلية ،إذ يتم استخلافه و جوبا خلال شهر بالمرشح الذي يليه في القائمة.(2)

ثانيا: الإقصاء بسبب إدانة جزائية :

إذ ثبتت إدانة العضو جزائيا من قبل الجهات القضائية بارتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف حسب ما ورد في المواد 43 و44 من قانون البلدية 10/11 و 45 و46 من قانون الولاية 07/12 و لصحة قرار الإقصاء يجب توفر الأركان التالية(3) :

(1)-زين الدين لعماري ،المرجع السابق ،ص182.

(2)-المادة 44 من قانون الولاية 07/12.

(3)-زين الدين لعماري ،المرجع السابق،ص184.

01-من حيث السبب:ثبوت إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته بسبب ارتكابه جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام و لقد أصاب المشرع باعتماد كلمة نهائية لاستبعاد التعسف على الأعضاء المنتخبين و منحهم فرصة التقاضي على درجتين.⁽¹⁾

02-من حيث الاختصاص:يكون الاختصاص لإقضاء المنتخبين للمجالس البلدية للوالي كجهة وصائية أما بالنسبة للمنتخبين للمجالس الولائية يكون من اختصاص الوزير المكلف الداخلية.

03-من حيث المحل:إلغاء صفة العضوية عن المنتخب بصورة نهائية و دائمة.

04-من حيث الهدف:كل منتخب يسبب ضررا للمجتمع يعاقب بالإقصاء حفاظا على سمعة و نزاهة التمثيل الشعبي.

الفرع الرابع: حل المجالس المنتخبة.

يقصد برقابة الحل على المجالس المحلية (الهيئة ككل) ، الإعدام القانوني للمجلس و تجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين⁽²⁾،مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة⁽³⁾، و باعتبار الحل إجراء خطير يعكس خطورة الأسباب الداعية له، فقد حصره المشرع حسب نص المادة 46 من قانون البلدية 10/11 و المادة 48 من قانون الولاية 07/12 في حالات. كما يعتبر المرسوم الرئاسي هو أداة حل المجلسين و سنتناول حالات حل المجالس المحلية المنتخبة (أولا) ثم نتطرق إلى إجراءات حل المجالس المحلية المنتخبة (الفرع الثاني):

(1)-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون 07/12، المؤرخ 21 فبراير 2012، ط1، جسور للنشر و التوزيع

،الجزائر،سنة 2012،ص392.

(2)-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 07/12، المرجع نفسه،ص83.

(3) -محمد الصغير بعلي، المرجع السابق،ص22.

أولاً: حالات حل المجالس المحلية المنتخبة.

تتمثل حالات حل المجالس المحلية المنتخبة طبقاً للمادتين 46 و48 من قانوني البلدية و الولاية على التوالي في (1):

01-حالة خرق أحكام دستورية: يعتبر الدستور أسمى وثيقة قانونية في الدولة، يجب على جميع الأجهزة و الهيئات بكل مستوياتها أن تلتزم الاحترام الكامل لنصوصه، فإن قام المجلس الشعبي المحلي بأي تصرف مخالف له يعد مصيره باطلاً كما يعتبر مصير المجلس الحل.

02-حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: تقوم السلطة القضائية بإجراء إلغاء الانتخابات المتعلقة بأعضاء المجالس الشعبية، إذا تم التثبت من مخالفة نصوص قانون الانتخاب و يترتب عن هذا الإلغاء حل المجالس الشعبية .

03-حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: إذا أقدم جميع أعضاء المجالس المنتخبة بكل انتماءاتهم السياسية على تقديم طلب التخلي عن العضوية، يعد سبباً كافياً لإقدام السلطات المركزية بحل المجلس.

04-حالات أخرى: عندما يكون الإبقاء على المجالس مصدر لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم، و هذا عندما تصبح المجالس مصدر ضرر و خطر و ليست مصدر خير و نفع للمواطنين بات من الضروري للسلطات المركزية التدخل و إصدار مرسوم الحل ومنها:

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف، و بذلك تصبح المجالس المنتخبة فاقدة للأداة القانونية، التي تحسم بموجبها القضايا المدروسة و المعروضة عليها.

-حالات خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد إنذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، و يطلق على هذه الحالة حالة الانسداد التي تؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية و عرقلة السير الحسن لها.

(1)-أنظر المادة 46 من قانون البلدية 10/11 و المادة 48 من قانون الولاية 07/12

-حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ؛ و الأمر يتعلق هنا بتعديل عدد الوحدات البلدية سواء كان ذلك بالزيادة أو النقصان ما يؤدي إلى المساس بحق التمثيل ، و الإخلال بمبادئ اللامركزية فيلجأ إلى حل المجالس و انتخاب مجالس جديدة.

-حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب :عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية و يعرقل بتصرفات عائقة تعلنها مجالس محلية كما جاء به المرسوم الرئاسي 44/92 المعن لحالة الطوارئ .⁽¹⁾

ثانيا :إجراءات حل المجالس المحلية المنتخبة.

بخصوص إجراءات حل المجلس البلدي و الولائي فيتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية ،و هو ما يعد ضمانا لاستقرار هذه المجالس بنزع سلطة الحل من الجهات الوصية المباشرة سواء تمثل الأمر في الوالي أو وزير الداخلية اللذان يمكن أن يمارس ضغط عليهما لفرض أمور معينة بذاتها،و لسد الشغور الحاصل إثر هذا الحل و عدم تعطيل مصالح المواطنين و بقاء السيرورة العادية لعمل الجماعات المحلية فإنه:

- بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التالية للحل متصرفا و مساعدين⁽²⁾،عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية و تنتهي هذه المهمة بتنصيب المجلس الجديد في مدة 06 أشهر للتجديد،و التي تنتهي بانتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية ،لا يمكن أن تجري هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة للعهد الانتخابية ،و هذا لإعطاء الاستقرار للمجلس.⁽³⁾

- أما بالنسبة لحل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام للحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة بموجب القوانين المعمول بها ،و تنتهي مهامها بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد إثر انتخابات تجديد المجلس الشعبي

(1)-المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ،ج ر ج ج ،1992، عدد 10.

(2)-أنظر المواد 47،48،49، قانون البلدية 10/11.

(3)-أنظر المواد 47،48،49،و50، قانون البلدية 10/11 .

الولائي في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، غير أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية.

أخيرا بناء على ما سبق توضيحه فإنه و باعتماد المشرع لهذه الهيئات المؤقتة لسد الفراغ و متابعة حاجات السكان و تسيير المصالح العمومية ، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتمتع هذه الأخيرة بنفس اختصاصات المجالس المنتخبة و هذا للأسباب التالية:⁽¹⁾

-المجلس المحلي هو اختيار المواطنين المحليين بتعدد انتماءاتهم السياسية ،أما الهيئة المعينة فلا وجود لأي رابط لها بالمواطنين المحليين وهي خاضعة للسلطة الرئاسية و ليس الوصائية.

- كما أن العدد المكون للهيئة المؤقتة لا يؤهلها لان تكون هيئة مداولة .

المطلب الثاني:الرقابة على أعمال المجالس المحلية.

القاعدة العامة أن المجالس المحلية تعمل بداءة،و أن قراراتها نافذة بذاتها،باعتبارها الجماعات الأصلية للقيام بالنشاطات التي تحقق المصلحة العامة المحلية،غير أن القانون يوجب في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق قبل القيام ببعض الأنشطة ، كما يشترط

في بعض الأعمال الحصول على تصديق لاحق لنفاذها من طرف السلطة المركزية ،ما يجعل تخلفه ذريعة قانونية لإلغاء هذه الأعمال ،و قد يصل الأمر إلى تفعيل وسيلة الحل،بأن تحل الإدارة المركزية محل الإدارة المحلية في مواضع نص عليها القانون ،و هي الوسائل الرقابية التي سنتطرق إليها في الفروع التالية :حيث نتناول في(الفرع الأول) سلطة التصديق وفي (الفرع الثاني)سلطة الإلغاء،أما في (الفرع الثالث) فنخصصه لسلطة الحل.

(1)-ملياني صليحة،المرجع السابق ،ص203.

الفرع الأول: الرقابة عن طريق التصديق.

الأصل أن قرار الهيئات اللامركزية قابل للتنفيذ بذاته و ليس التصديق الذي يناط به تحقيق ذلك ، غير أن القانون إستثنى بعض القرارات التي حددها على سبيل الحصر ⁽¹⁾ إذ لا تعتبر نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية.

و سنتناول في هذا الفرع تعريف التصديق و النتائج المترتبة عليه ثم التطرق إلى أنواعه في مجال أعمال المجالس الشعبية المحلية.

أولاً: تعريف التصديق.

التصديق هو <<العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية و الذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية ، لا يخالف القانون و لا يتعارض مع المصلحة العامة و أنه يجوز تنفيذه>>⁽²⁾

كما يعرف على أنه: <<تلك الوسيلة الرقابية التي تسبق تنفيذ القرارات و التي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يسبب ضرراً للغير ، فهي وسيلة تحمي الإدارة و المتعامل معا من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون>>⁽³⁾

من خلال التعريفين السابقين يتضح أن التصديق هو الصيغة التنفيذية لنفاذ قرارات الجماعات المحلية بالرغم من أنه عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر عن الجماعات المحلية ، لأنه يعتبر آلية رقابية إستثنائية لا تنقرر إلا بنص قانوني و على سبيل الحصر.

(1) -خالد القباني، المرجع السابق، ص129.

(2) - مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة نشاطها وأموالها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص163

(3) -ابنتسام عميور، المرجع السابق، ص105.

ثانيا:النتائج المترتبة عن التصديق .

حتى يتولد عن مصادقة الهيئة الوصية على قرارات الهيئات اللامركزية الآثار القانونية يجب: (1)

- أن يكون التصديق كليا و ليس جزئيا و إلا أعتبر تعديلا لقرار و هو الاختصاص الذي لا تملكه الوصاية.

-لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا للقرار ،أو أن تنقص منه ،أو أن تعلق موافقتها على شرط واقف أو شرط فاسخ،لأن التصديق تحت شرط يعتبر في حقيقته رفض. -التصديق له أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار .

-ينسب القرار للهيئة التي أصدرته على الرغم من أن تحمل المسؤولية عن النتائج أو الأضرار تكون على الهيئة المنفـذة.

-التصديق لا يغطي العيوب القانونية التي تلحق القرار المصادق عليه و يظل القرار معيبا و يمكن الطعن فيه.

ثالثا: أنواع التصديق على أعمال المجالس المحلية.

إن المشرع الجزائري أخضع بعض القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية و الولائية لوصاية التصديق من جانب السلطة المركزية والتي تأخذ شكلين ،التصديق الضمني أو التصديق الصريح .

01-التصديق الضمني:هو اعتبار قرارات الجماعات المحلية نافذة بمضي مدة معينة دون إقرارها إذ يفسر صمت الوصاية قرارا ضمنيا بالتصديق إلا إذ نص على خلاف ذلك.

أ-وصاية التصديق الضمني على أعمال المجالس الشعبية البلدية :تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة و سارية المفعول بقوة القانون،إذ لم يبدي الوالي رأيه فيها ،خلال 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية ،بعد مرور هذه المدة تصبح المداولة مصادق عليها ضمنيا

(1) -ملياني صليحة ،المرجع السابق ،ص204

أما في حالة رفض الوالي للمداولات فيجب عليه ان يسبب قراره ،و يبلغه إلى الجهات المختصة قانونا. (1)

ب-وصاية التصديق الضمني على أعمال المجالس الشعبية الولائية: تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية نافذة بقوة القانون (2)، غير ما أستثنى على سبيل الحصر متمثلا في الميزانيات و الحسابات ،،التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله ،اتفاقيات التوأمة الهبات و الوصايا الأجنبية و التي تكون المصادقة الضمنية عليها من طرف وزير الداخلية بعد مرور مدة شهرين. (3)

02-التصديق الصريح: يكون بنص القانون صراحة بموجب تصديق السلطة الوصية ،على قرارات الجماعات المحلية لتصبح نافذة ،و تكون غالبيتها غير مقرونة بمدة زمنية محددة و نستعرض التصديق الصريح على مداولات المجالس المحلية البلدية و الولائية فيما يلي:

أ-التصديق الصريح على أعمال المجالس المحلية البلدية: و يتعلق الأمر بالمصادقة الصريحة فيها يلي: الميزانيات و الحسابات ،قبول الهيئات و الوصاية الأجنبية ،اتفاقات التوأمة ،التنازع عن الأملاك العقارية البلدية. (4)

ب-التصديق الصريح على أعمال المجالس المحلية الولائية: و هي نفسها المنصوص عليها في قانون البلدية 10/11 حسب نص المادة 55 من قانون الولاية 07/12.

من خلال التفصيل السابق لوصاية التصديق بنوعيه، يتبين لنا أن جميع مداولات المجالس الشعبية البلدية و الولاية تخضع لرقابة التصديق التي تصبح بذلك المبدأ العام و ليس النفاذ المباشر ما يؤدي التأثير بصورة سلبية على إستقلالية الجماعات المحلية.

(1)-المادة 56 من قانون البلدية 10/11.

(2) -المادة 54 من قانون الولاية 07/12.

(3)-المادة 55 من قانون الولاية 07/17.

(4)-المادة 57 من قانون البلدية 10/11.

الفرع الثاني: الرقابة عن طريق الإلغاء .

لقد إستعمل المشرع الجزائري مصطلح البطلان مثل عبارة "تبطل بقوة القانون " بدل مصطلح الإلغاء ، و هو ما يعاب عليه،ذلك لأن مصطلح الإلغاء هو الأنسب في مجال القانون الإداري،على اعتبار أن مصطلح البطلان يستعمل أكثر في القانون المدني ، و سنتناول في هذا الفرع تعريف رقابة الإلغاء(أولا) و صورها(ثانيا) .

أولا:تعريف الإلغاء .

الإلغاء هو >> 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 و المشروعية>>(1)

و جاء في تعريف آخر أن الإلغاء :>>إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قرارا صادرا عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة>>(2)

ما يميز الإلغاء أن يكون بسيطا و مجردا و ليس معلقا على شرط فاسخ أو واقف كما يشترط فيه أن لا يغير في قرار السلطة اللامركزية ،حيث الوصاية لها حق إصدار قرار الإلغاء إذا كانت المداولات مشوبة بعيب عدم المشروعية أو تمس بالمصلحة العامة .

و يجب أن لا يكون قرار الإلغاء جزئي و إلا عد ذلك تعديلا و هو مالا تملكه السلطة الوصية إلا في حالة أن القرار المعرض للإلغاء متضمن العديد من القرارات فيجوز إلغاء الجزء المشوب بعيب عدم المشروعية و ترك القرار الصحيح(3)،و ما يميز قرار الإلغاء أنه و سيلة لاحقة للعمل المحلي يصدر منفصلا و ينصرف بأثر رجعي.

(1) -صالحى عبد الناصر ،المرجع السابق ،ص113.

(2) -بوعمران عادل ،البلدية في التشريع الجزائري ،دار المدى للطباعة و النشر و التوزيع ،عين مليلة ،الجزائر ،2010،ص109.

(3) -عادل محمود حلمي ، المرجع السابق،ص177.

ثانيا: صور الإلغاء.

يتم إلغاء مداوات المجالس الشعبية المحلية لبطانها المطلق أو النسبي .

01-البطلان المطلق:لقد أشارت المادة 59 من قانون البلدية 10/11 و المادة 53 من قانون الولاية 07/12 إلى المداوات التي تبطل بقوة القانون على الشكل الآتي⁽¹⁾

أ-المداوات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين و التنظيمات :فالمداولة التي تتعارض مع القوانين و التنظيمات تفقد شرعيتها.

ب-المداوات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها :إذ لا ينبغي أن نتخذ من التعددية و حرية الرأي قناعا للمساس برموز الدولة و لشعاراتها رغم عدم دقة هذا المصطلح.
ج-المداوات غير المحررة باللغة العربية : تعتبر هذه المداوات متعارضة مع النص الحرفي للدستور باعتبار أن الأمازيغية لغة وطنية مع اللغة العربية ،و بهذا يجب إعادة النظر في صياغة هذه المادة.

د-المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس:كقطاع العدالة أو الدفاع .

هـ-المداوات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس : سواء تعلق الأمر بفترات الدورات أو مدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها و مخالفتها يترتب عليها البطلان المطلق،لأن الإجراءات و الأشكال من النظام العام.

و-المداوات المنعقدة خارج مقر المجلس : تقع باطله ولا تنتج أي أثر من الناحية القانونية إلا ما تم استثناءه وفقا للمادة 23 من قانون الولاية 07/12 تبعا للقوة القاهرة و بعد مشاوره الوالي.

وبخصوص الجهات المختصة باقرار البطلان المطلق ،فإن الوالي هو الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار البطلان المطلق ،بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 59

(1) - انظر المادتين، 59 من قانون البلدية 10/11،و53 من قانون الولاية،07/12

من قانون البلدية 10/11 دون النص على أي إجراء للتعليل، كون أن القرار وارد في الحالات المنصوص عليها قانونا.

أما فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي فإن الجهة المختصة بإصدار قرار الإلغاء مخولة إلى السلطة القضائية، حيث أنه إذا تبين للوالي أن مداولة اتخذت مخالفة لما هو منصوص عليه في المادة 53 من قانون 07/12 المتعلق بالولاية فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، لإقرار بطلانها خلال مدة 21 يوما من اتخاذ المداولة.⁽¹⁾

02 - البطلان النسبي: دعما لنزاهة التمثيل الشعبي و ترسيخا لثقافة العمل الإداري، والمحافظة على مصداقية المجلس و حفظ مكانته وسط المنتخبين بإبعاد أعضائه عن كل شبهة، و هذا إلزاما لهم بالتداول فقط فيما هو عام و يمس التنمية المحلية و تجنب كل ما هو خاص و يحقق مصالح شخصية، فقد نصت المادة 56 من قانون الولاية 07/12 و المادة 60 من قانون البلدية 10/11 على أنه: لا يمكن لرئيس الهيئة المحلية المنتخبة أو أي عضو فيما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الهيئة المحلية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولات التي تعالج هذا الموضوع و إلا عدت باطلة، و تكريسا للشفافية فقد ألزم المشرع كل عضو في المجالس المحلية في وضعية تعارض المصالح، أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الذي بدوره في حالة تعارضه يفرض عليه التصريح لهيئة المجلس.

و بخصوص الجهات المختصة باقرار البطلان النسبي: فإن المشرع الجزائري قد ميز بين مداولات المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

أ-بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية البلدية:تقضي المادة 61 من قانون البلدية 10/11 على أن الوالي هو المختص بإثبات حالة البطلان على أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونيا أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوة قضائية أمام

(1)-المادة 54 من قانون الولاية 07/12.

الجهات المختصة ضد قرار الوالي ، و قد تعمد المشرع عدم ذكر آجال تبطل خلالها المداولة رغبة في مكافحة الفساد و عدم تحصين المداولات المشوبة بعيب يعرضها للبطلان .⁽¹⁾

ب-بالنسبة لمداولات المجالس الشعبية الولائية:تبطل مداولات المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 57 من قانون الولاية 07/12 من طرف الوالي بحكم السلطة المخولة له خلال 15 يوما ،تلي اختتام دورة المجلس برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالبطلان الجزئي للمداولات في حالة إثبات وجود مصلحة ذاتية لأحد الأعضاء أو المقربين، كما يمكن لأي ناخب دافع الضريبة تكون له مصلحة أن يطالب بإبطال المداولات خلال 15 يوما من تعليق المداولة ،و يرسل الطلب للوالي برسالة موصى عليها،و متى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح له أن يرفع دعوى أمام المحكمة المختصة لإبطال المداولة.⁽²⁾

الفرع الثالث:رقابة الحلول.

يعد هذا النوع من الرقابة مساسا خطيرا بمبادئ اللامركزية،التي تقتضي الاستقلالية في التسيير حيث يقربنا إلى أسلوب عدم التركيز الإداري ،لكنه يساهم بشكل واضح في منع التجاوزات في المجالس المحلية المخالفة للقوانين و التنظيمات و نتطرق في هذا الفرع إلى الحلول و القيود الواردة عليه و أهم صوره على أعمال الجماعات المحلية .

أولا:مفهوم الحلول.

الحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.⁽³⁾

إن جوهر و مضمون سلطة الحلول يكمن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت أعضاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية ،و بين فكرة الصالح العام الذي يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية التي تؤدي في غالب الأحيان إلى شلل المرافق العامة المحلية.

(1) -بن مشري عبد الحليم ،الفساد الإداري ،مدخل مفاهيمي ،مجلة الاجتهاد القضائي،بسكرة،العدد05،سبتمبر 2009،ص17

(2) -عمار بوضياف ،المرجع السابق،ص341.

(2) -محمد عمر الشيوكي ،<مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن>> ،مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،العدد 250،سنة 1985،ص313.

ثانياً: القيود الواردة على سلطة الحلول: بما أن سلطة الحلول هي استثناء فإنها محاطة بقيود هي:

- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلا بنص صريح.
- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلا في حالة التقاعس عن أداء واجباتها و التي تكون ملزمة قانوناً بالتصرف وامتنتعت، فالحلول يكون في نطاق السلطة المقيدة للإدارة ولا يكون في مجال السلطة التقديرية .

- لا يكون الحلول إلا بعد الإنذار للسلطة الموصى عليها دون جدوى ، فيعد الإنذار شرط ضروري لحماية لاستقلال الجماعات المحلية .⁽¹⁾

ثالثاً: أنواع الحلول على أعمال الجماعات المحلية.

لقد نظم قانون البلدية و الولاية سلطة الحلول بنوعين الإداري و المالي و سنستعرض ذلك من خلال :

01- الحلول الإداري: لقد منح المشرع من خلال نص المادة 100 من قانون البلدية 10/11 للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ الإجراءات المتعلقة للحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية، و ديمومة المرفق العمومي و التكفل بالعمليات الانتخابية ، و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية، إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو تقاعس عن القيام بها.

ويلاحظ أن الحلول جاء حسب هذه المادة مستوفياً للشروط اللازمة لممارسته بامتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي أو إهماله عن أداء العمل الموكل إليه قانوناً، و إلزامية الإنذار الذي يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل مباشرة إجراءات الحلول.

أما فيما يخص أعمال المجلس الشعبي الولائي فبوجود الوالي المعين من قبل السلطة المركزية ، الذي يمارس رقابته بطريقة تلقائية، فإنه لا يرد الحلول الإداري على هذه الأعمال.

(1) - عادل محمود حلمي، المرجع السابق، ص 182.

02-الحلول المالي: لقد منح المشرع سلطات واسعة للوالي في مراقبة المسائل المالية للبلدية⁽¹⁾، و خول له الحلول محل المجلس الشعبي البلدي و رئيسه في اتخاذ التدابير اللازمة ففي حالة إختلال بالمجلس الشعبي البلدي فيما يخص التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها ،كما له أن يتخذ قرار لحل محل حوالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي ،القيام بإعدادها لتغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل.

و من جانب آخر فإن المشرع قد كرس سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في حالة عجز ميزانية الولاية ،و عدم توازنها أو في حالة عدم التصويت على النفقات الإجبارية لميزانية الولاية ،و هذا للحفاظ على السير الحسن لماليتها و تنفيذ مشاريع التنمية.

المبحث الثاني:الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية.

تمر ميزانية الجماعات المحلية بمرحلتين أساسيتين ،مرحلة الوضع و مرحلة التنفيذ ،بحيث تختص المجالس الشعبية المنتخبة و الجهة الوصية على الإشراف على المرحلة الاولى ،فيما توكل المرحلة الموالية لموظفين تابعين للهيئات المحلية ،لتنفيذها بتحصيل الإيرادات و إجراء النفقات وفق برنامج و قواعد مرسومة ،و للحفاظ على هذه الأموال لضمان حماية الاقتصاد كرس المشرع الجزائري العديد من الآليات المناسبة للرقابة على تسيير ميزانيات الجماعات المحلية و صرف المال العام.⁽²⁾

تأسيسا على ما سبق بيانه اقتضت منهجية البحث نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في (المطلب الأول) الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية ،أما (المطلب الثاني) فسننتولى الحديث فيه عن الرقابة البعدية على ميزانية الجماعات المحلية.

المطلب الأول:الرقابة القبلية على ميزانية الجماعات المحلية.

إن ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لابد أن تخضع لنوع خاص من الرقابة ،يطلق عليها تسمية الرقابة القبلية(السابقة) ،والتي تهدف إلى إكتشاف و تحليل المشاكل الممكن

(1)-المواد 101،102،103،من قانون البلدية ، 10/11.

(2) - طارق الحاج، المالية العامة ،دار الصفاء للنشر والتوزيع،الاردن،1999،ص121.

حدوثها و تفاديها و معالجتها ،قبل حدوثها و الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال ،بالرغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بهذه النفقات مما يؤثر على سير المرافق العامة ،إلا أنها تعتبر حاسمة في تأدية الغرض الذي تهدف إليه والمتمثل في تطبيق الميزانية المحلية تطبيقا سليما تراعي فيه كل قواعد الإنفاق المقررة كما يكون هدفها ضمان تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية للالتزامات.(1)

إن الرقابة السابقة لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية تعتبر المرحلة الأهم لقيام هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال و التصرفات المالية على أكبر قدر من الصحة أي قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ ،إذ تكون قبل التأشير و إعطاء الإذن بصرف النفقات و تحصيل الإيرادات. لأجل التفصيل أكثر من المفيد تقسيم هذا المطلب الموسوم بالرقابة القبليّة على ميزانية الجماعات المحلية إلى فرعين، نخصص (الفرع الأول) لرقابة المراقب المالي و(الفرع الثاني) لرقابة المحاسب العمومي.

الفرع الأول:رقابة المراقب المالي.

إن من أهم أجهزة الرقابة المالية القبليّة ، جهاز المراقب المالي لما يلعبه هذا الأخير من دور فعال في الحفاظ على المال العام و عليه سنستعرض في هذا الفرع تعريف المراقب المالي و شروط تعيينه(أولا) ،و العناصر الخاصة لرقابته (ثانيا) ،كما نتطرق إلى اثار رقابة المراقب المالي(ثالثا) ،و (رابعا) تقييم هذه للرقابة.

أولا :تعريف المراقب و شروط تعيينه.

يعرف المراقب المالي على أنه >> الموظف الذي يقوم بعملية التدقيق و تقديم تقرير بيدي فيه رأيه حول القوائم المالية للمشروع.<<(2)

(1)-كشروود شهين زويد عمر مرزوقي،<<آليات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في الجزائر>>،المجلة الجزائرية للأمن

و التنمية،العدد 13،جويلية 2018،ص52

(2)-عبد الرؤوف جابر،الرقابة المالية و المراقب المالي ، دار النهضة العربية ،لبنان،ص90.

و المراقب المالي موظف يعين بقرار من وزير المالية من ضمن الموظفين ذوي الرتب التالية⁽¹⁾.

- رؤساء المفتشين المحليين للميزانية الذين لهم 3 سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشون المحليون المركزيون للميزانية الذين لهم 3 سنوات في الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشون المحليون الرئيسيون الذين لهم 05 سنوات خبرة.
- المفتشون المحليون للميزانية و المتصرفون الذين لهم 08 سنوات خبرة.

ثانيا: العناصر الخاصة لرقابة المراقب المالي.

لقد كرس المشرع رقابة المراقب المالي وفقا للمرسوم 414/92⁽²⁾، على ميزانية الدولة و الولايات و المؤسسات العمومية دون البلديات، لكن بعد تقشي ظاهرة تبديد الأموال العامة في البلديات قررت وزارة الداخلية توسيع الرقابة المسبقة إلى ميزانية البلديات بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 374/09⁽³⁾، حيث غطت كل البلديات بداية من سنة 2012.

لا تكون المشاريع و التصرفات المالية محل تأشيرة المراقب المالي، إلا بعد فحص جملة من العناصر التالية:⁽⁴⁾

- الصيغة القانونية للأمر بالصرف: التي تشمل كل شخص مؤهل قانونيا للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة أو التوصية أو توجيه الأمر بالدفع.
- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين و التنظيمات الجاري العمل بها .

(1)-المادة 11 من المرسوم رقم 381/11 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج،ر،ج، عدد 64، سنة 2011

(2)-المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج،ر، عدد 82، لسنة 1992.

(3)-المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 يعدل و يتم المرسوم التنفيذي 414/92، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية، ج،ر، عدد 67، لسنة 2009

(4) -المادة 09 من المرسوم التنفيذي 414/92.

-مراعاة توفر الاعتمادات المالية المرخص بها و الاعتماد المالي.

-التخصيص القانوني للنفقة : بالتأكد من النفقة الملتزم بها مع مطابقتها لما هو مخصص لها قانونا .

-فحص مدى مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة للوثيقة .

-ضرورة توفر التأشيرات أو الآراء المسبقة من طرف السلطات الإدارية المؤهلة لذلك وفق النص القانوني.

ثالثا: الآثار القانونية المترتبة على رقابة المراقب المالي.

لقد ألزم المشرع المراقب المالي بالتأشير على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة ،بتوفر جميع الشروط القانونية ،بمنح التأشيرة و في الحالة العكسية يقوم المراقب المالي برفض تسليمها مع تعليل الرفض في أجل لا يتعدى 10 أيام و يكون رفض المراقب المالي ،إما رفضا مؤقتا أو نهائيا ،كما يحق للأمر بالصرف طلب إجراء التعاضي.

01-منح التأشيرة:بتوافر جميع الشروط المطابقة لتنفيذ الالتزام بالنفقة يقوم المراقب المالي بوضع التأشيرة على بطاقة الالتزام و على الوثائق الإثباتية،مما يمكن الأمر بالصرف الأمر بالدفع للمحاسب العمومي ،كما تخضع بعض مشاريع القرارات لتأشيرة المراقب المالي و هي:(1)
-مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

-مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية و مستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.

-مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الاعتمادات و كذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

-الالتزام بنفقة التسيير و التجهيز أو الاستثمار .

(1)-المادة 05 من المرسوم التنفيذي 374/09.

-02- رفض منح التأشيرة: هو إجراء مكتوب يعبر من خلاله المراقب المالي على كل التزام غير قانوني و غير مطابق للتنظيم و يكون الرفض إما مؤقتاً أو نهائياً. (1)

أ-الرفض المؤقت: يكون الرفض مؤقتاً في الحالات التالية :

-اقتراح التزام نفقة مشوب بمخالفة التنظيم المعمول به مع إمكانية التصحيح .

-غياب أو نقص الوثائق الإثباتية المطلوبة قانوناً .

-نسيان إحدى البيانات في الوثائق الإثباتية .

-هذه البيانات تعتبر غير جوهرية يمكن للأمر بالصرف تصحيحها .

ب-الرفض النهائي: يكون الرفض نهائياً في الحالات التالية: (2)

-عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .

-عدم احترام الأمر بالصرف ملاحظات أو اقتراحات المراقب المالي المذكورة في مذكرة الرفض المؤقت .

-عدم مطابقة الالتزام بالنفقة و مخالفة التنظيم المعمول به .

03-حالة التغاضي: يمكن للأمر بالصرف حسب المادة 12 من المرسوم 374/09 إجراء

التغاضي في حالة الرفض النهائي لمنح التأشيرة من المراقب المالي ،عن طريق قرار معلل يعلم به وزير المالية .

(1) -المادة 07 من المرسوم التنفيذي 374/09 .

(2) -المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92 .

رابعا: تقييم رقابة المراقب المالي:

إن هذه الرقابة تهدف إلى **الحيولة** دون التجاوزات المالية بكل أنواعها و إلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين و التنظيمات المعمول بها ،هذا ما جعلها رقابة وقائية تمكن من اكتشاف الأخطاء و السعي لتصحيحها.(1)

إن رقابة المراقب المالي هي رقابة إنفاق لا تحصيل تخص عمليات الإنفاق العام دون الإيرادات و تقتصر على الجانب الشكلي دون أن تتعداه إلى رقابة الملاءمة ،كما أن تأشيرة المراقب المالي لا يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة ،باعتبارها إجراء شكلي ملزم داخليا(2)،يجعلها عبء ثقيل يعرقل السير الحسن للعمليات الإدارية بوجه عام و العمليات المالية بوجه خاص ،و بالتالي يجعل ضررها أكثر من نفعها.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي.

تعتبر رقابة المحاسبة العمومي مكملة لرقابة المراقب المالي ،حيث يمارس صلاحيات أصلية في تنفيذ الميزانية ،و مختلف العمليات المالية بما له من دور أساسي في عملية تسديد النفقات و تحصيل الإيرادات،و على هذا الأساس سنتطرق (أولا) لمفهوم المحاسب العمومي ثم (ثانيا) لتصنيفاته و إلى الوظائف الرقابية (ثالثا) وأخيرا نوجز أهم الآثار القانونية المترتبة على رقبته.

أولا: مفهوم المحاسب العمومي.

يعد محاسبا عموميا كل شخص يقوم بالعمليات التالية : (3) .

-تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

(1)-شويخي سامية ،أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام ،مذكرة ماجستير ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2010-2011،ص58.

(2)-محمد صالح فنيش ،الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ،رسالة دكتوراه ،جامعة الجزائر 01 يوسف بن خده،كلية الحقوق،2011-2012،ص123.

(3)-عبد القادر موفق ،الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة نقدية و تحليلية)، أطروحة الدكتوراه في علوم

التسير،جامعة الحاج لخضر باتنة،2015،ص155

- ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها
- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و المواد.
- حركة حسابات الموجودات .

و الملاحظ أن المشرع لم يكتفي بهذه العمليات التي يقوم بها لتعريفه ،بل أضاف أيضا نظامه القانوني في الهيئة التي يعمل بها و الذي يكتسي هذه الصفة بمجرد تعيينه في منصبه.(1)

تجدر الإشارة إلى ضرورة التفرقة بين المحاسب العمومي و الأمر بالصرف للتشابه بينهما و دورها في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ، حيث يعتبر الأمر بالصرف ذلك العون الإداري الذي يأمر بدفع النفقة ،الأمر بالصرف أساس مهامه إدارية كإبرام الصفقات العمومية ،أما المحاسب العمومي فأساس وظيفته محاسبية ،تتمثل في قبض و صرف الأموال و المحافظة عليها.(2)

ثانيا: تصنيفات المحاسب العمومي.

تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 313/91 على أنه <<يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين و يتصرفون بصفة مختصة أو مفروضة>>(3)

إن المحاسبين الرئيسيين العموميين هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأمرين بالصرف(4)؛الرئيسيون وهم التابعون للدولة و الحاملون لصفة؛

-العون المحاسب المركزي للخرينة .

-أمين الخزينة الرئيسي.

(1) -المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية 21/90، المؤرخ في 15/08/1990، ج،ر،ج،ج، عدد 35، سنة 1990.

(2) -دنيدي يحي،المالية العمومية، ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2014، ص109.

(2) -المادة 09 من المرسوم التنفيذي 313/91، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتوياتها ،ج،ر، عدد 43 لسنة 1991.

(4) -المادة 31 من المرسوم التنفيذي 313/91.

أما فيما يخص الجماعات المحلية، فأمين خزينة الولاية هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية، و أمين خزينة البلدية هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية البلدية.

ثالثا: الوظائف الرقابية للمحاسب العمومي.

تتمثل رقابة المحاسب العمومي فيما يلي :

-التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف والتحقق من أنه مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات .

- مراقبة صحة إلغاء سندات الإيرادات و التسويات و كذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها يجب على المحاسب العمومي قبل أن يقبل أي نفقة التحقق من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها، صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، شرعية عمليات تصنيف النفقات، توفر الاعتمادات تأشيريات عمليات المراقبة المنصوص عليها.

-دفع النفقات و تحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم. (1)

-التزام المحاسب العمومي بإعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر، و المتضمن مقدار الاعتمادات المسجلة في الميزانية و مقدار المبالغ المالية المنفقة و إرسالها إلى وزير المالية و مجلس المحاسبة.(2)

(1) -المادة 37 من المرسوم التنفيذي 313/91.

(2) -المادة 60 من الأمر رقم 20/95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج، ر، ج، عدد 39، لسنة 1995، المعدل و المتمم بالأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج، ر، ج، عدد 50 لسنة

رابعاً: الآثار القانونية المترتبة على رقابة المحاسب العمومي:

تقضي المادة 36 من قانون المحاسبة العمومي بأنه: يلزم المحاسب العمومي بدفع النفقات أو تحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم، و تكون بأجل أقصاه 10 أيام من تاريخ استلام أوامر الصرف بدفع النفقة.⁽¹⁾

عند رفض المحاسب العمومي أوامر التسديد من الأمر بالصرف لعدم قانونية و شرعية النفقة فعليه ترجمة ذلك كتابيا و إرساله إلى الأمر بالصرف في أجل 20 يوماً⁽²⁾ دون تعليل قرار الرفض ، و لقد منح المشرع الجزائري آلية مهمة للأمر بالصرف ضد هذا الرفض و المتمثلة في آلية التسخير و التي تكون تحت مسؤوليته و هذا تدعيماً للسيرورة الحسنة للعمل الإداري وإبراء ذمة الإدارة من الديون.⁽³⁾

المطلب الثاني: الرقابة البعدية على ميزانية الجماعات المحلية.

الرقابة البعدية هي تلك الرقابة التي تمارس من قبل أجهزة رقابية متخصصة تهدف إلى التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر من خلال مراقبة حوالات الأمر بالصرف و مراجعة العمليات المالية و أنها استخدمت أفضل استخدام تقاديا لعدم ضياع الأموال العمومية . من أجل تحقيق ما سبق ذكره نقسم هذا المطلب إل فرعين تناول في (الفرع الأول) رقابة المفتشية العامة ،أما (الفرع الثاني) فنخصه لرقابة مجلس المحاسبة .

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة.

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز دائم للرقابة المالية يعمل تحت السلطة المباشرة لوزير المالية ،و تصب رقابته على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات المحلية، و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

(1) -المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 46/93 المؤرخ في 06 فيفري 1993 ،جدد آجال دفع النفقات و تحصيل الأوامر

بالإيرادات و البيانات التنفيذية ،و إجراءات قبول القيم المنعدمة ،ج،ر،ج ،عدد 09 لسنة 1993.

(2) -المادة 40 من المرسوم التنفيذي 46/93.

(3) -المادة 41 من قانون 21/90.

لهذا سوف نتناول تعريف المفتشية العامة للمالية (أولاً) ثم نتطرق لمحتوى جهاز المفتشية العامة (ثانياً)، أما (ثالثاً) فنناقش أهم النتائج لرقابة المفتشية العامة للمالية.

أولاً: تعريف المفتشية العامة للمالية.

تعرف المفتشية العامة للمالية على أنها جهاز رقابي دائم تم إنشاؤه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 53/80⁽¹⁾، و تنص مادته الأولى منه على: «تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي و الحسابي في مصالح الدولة و الجماعات اللامركزية»

تمارس المفتشية العامة للمالية صلاحية الرقابة على كل العمليات المالية التي تقوم بها الدولة أو الجماعات المحلية و غيرها من المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

ثانياً: محتوى جهاز المفتشية العامة للمالية.

تضم المفتشية العامة للمالية الهياكل التالية:⁽²⁾

- هياكل عملية للرقابة و التدقيق و التقييم يديرها مراقبون عامون للمالية.

- وحدات عملية يديرها مدير بعثات و يكلفون بالتفتيش.

- هياكل دراسات و تفتيش و إدارة و تسيير تتكون من: مديرية البرامج و مديرية المناهج و مديرية إدارة الوسائل.

تعمل المفتشية العامة للمالية في المجال الرقابي وفقاً للمبادئ الآتية:

01- مبدأ الإثبات: و هو إخطار المسؤول بوصول الفرق التفتيشية إلى المؤسسة لممارسة مهامهم.

⁽¹⁾ - المرسوم التنفيذي رقم 50/80 المؤرخ في 20 أوت 1980، يتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، عدد 10 لسنة 1980.

⁽²⁾ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 273/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج، ر، ج، عدد 50، لسنة 2008

02-مبدأ المباغنة: عملية المراقبة تتم دون علم مسبق للمسؤول عن الهيئات المحلية .

03-مبدأ الاتهام:و تتم بتوقيف العمليات المالية و إحصاء القيم للتأكد من مطابقتها للبيانات التي تم تسجيلها و ضبط المبالغ الموجودة في الخزينة و يقوم المحاسب العمومي بالتوضيحات الضرورية .

04-مبدأ المواجهة: وهو السماح للمحاسب العمومي بالدفاع عن التهم المنسوبة إليه بالأدلة والمستندات التي تثبت ذلك.

05-مبدأ التقرير:بوصول فرق التفتيش و القيام بالحسابات المختصة ،يتم إعداد تقرير مع تسجيل الملاحظات حول طرق التسيير و الثغرات و النقائص و إمهال المسؤول مهلة شهرين،لتقديم الأدلة الضرورية التي تثبت صحة ادعائه.

ثالثا:نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية.

تكون نتائج هذه الرقابة إما إيجابية تخلص من أي نقائص واختلالات مالية ،أو سلبية ما يؤدي بالمفتشية العامة للمالية عن طريق أعوانها بأن تطلب من الهيئة المراقبة من ضبط هذه المحاسبة و إعادة ترتيبها،و إذا تعذر ذلك يحرر المفتش "محضر عدم القصور"يرسل إلى السلطة السلمية أو الوصاية المختصة لاتخاذ التدابير اللازمة.

تعد المفتشية العامة للمالية بعد إتمام مهامها الرقابية تقرير أساسي يتضمن الاقتراحات في مجال تسيير الهيئات المراقبة ،و يبلغ مسير الهيئة ووصايته بالتقرير الأساسي ،الذي يلزمهم بالإجابة عليه في أجل أقصاه شهرين،مع الملاحظات التي تحتويها هذه التقارير.⁽¹⁾

الفرع الثاني:رقابة مجلس المحاسبة.

لقد إعتد المشرع على رقابة خارجية لضمان الرقابة الفعالة على أموال الجماعات المحلية، و تنفيذ الميزانية على أحسن وجه متمثلة في مجلس المحاسبة الذي سنتطرق إلى تعريفه و تحديد وظيفته الرقابية ،و نتائجها.

(1)-فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق الجزائر

أولاً: تعريف مجلس المحاسبة.

مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية دستورية عليا مهتمة بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجهات الاقتصادية و المرافق العمومية، يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، و منه فهو يملك حرية التصرف في أداءه لمهامه الموكلة له في مجالس الرقابة البعدية على التصرفات المالية للهيئات المحلية، كما يعتبر جهاز قضائي له سلطة العقوبات على المرتكبين للمخالفات في المجال المالي للجماعات المحلية، لذا فهو يتمتع باختصاصات و صلاحيات إدارية قضائية لممارسة المهام الموكلة له.⁽¹⁾

ثانياً: وظيفة مجلس المحاسبة الرقابية.

تكمن وظيفة مجلس المحاسبة الرقابة بمتابعة تفاصيل العمليات التي تتم بدقة يهدف لكشف عن الاختلاسات و التلاعبات التي تقع على المال العام وفقاً لقواعد المحاسبة، و لهذا نستعرض رقابة مجلس المحاسبة ثم سلطاته.

01-رقابة مجلس المحاسبة: هو هيئة تمارس رقابة بعدية على أموال الجماعات المحلية تحرص على تطبيق قواعد الميزانية و قواعد المالية و بالتالي فهي تشمل نشاطات المحاسب العمومي و الأمر بالصرف للكشف عن أي تجاوزات.

أ-الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي: يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين لمراجعة تنفيذ النفقات العمومية حيث يقوم بالتالي:⁽²⁾

-التأكد من مطابقة حساب التسيير للقواعد الشكلية المعمول بها.

-التأكد من العمليات الحسابية و المجاميع و المبالغ المسجلة في حساب التسيير و التأكد من مدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها.

(1)-المادة 02 من الأمر 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج،ر،ج، لسنة 1995 المعدل و المتمم بموجب الأمر 02/10

مؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة عدد 50 لسنة 2010.

(2)-المادة 75 من الأمر 20/95.

ب- الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف: يراقب الأمر بالصرف و المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية و الوالي بالنسبة للولاية بإحدى الطريقتين.

- الطريقة الأولى: الرقابة على الانضباط في مجالس تسيير الميزانية: و يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية من الإهمال الصادر من المسؤولين في مجال صرف النفقات العمومية. (1)

الطريقة الثانية: رقابة نوعية التسيير: من خلال تقسيم شروط استغلال الموارد المالية و الوسائل المادية و البشرية و الأموال العمومية بمستوى الفعالية و النجاعة⁽²⁾، و مراقبة شروط منح الإعانات و المساعدات المالية من مطابقة استغلالها مع الغاية الممنوحة لأجلها.

02- سلطات مجلس المحاسبة: تتمثل في الصلاحيات الإدارية و القضائية الممنوحة له.

أ- الصلاحيات الإدارية: يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة حسن استعمال الموارد و الأموال من طرف الجماعات المحلية و تقييم نوعية تسييرها و التأكد من طرق الإنفاق و التحصيل و مدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند في الميزانية.

ب- الصلاحيات القضائية: تمارس هذه الصلاحيات على المحاسبين العموميين باكتشاف المخالفات المالية و عمليات الغش و السرقة بمحاكمة المسيرين بإصدار العقوبات المنصوص عليها قانونا. (3)

ثالثا: نتائج رقابة مجلس المحاسبة .

تترتب على رقابة مجلس المحاسبة للميزانية المحلية نتائج على المحاسب العمومي و أخرى على الأمر بالصرف.

01- النتائج المترتبة على المحاسب العمومي: يمكن لمجلس المحاسبة اتخاذ إحدى القرارين .

(1)- المادة 88 من الأمر 20/95.

(2)- المادة 69 من الأمر 02/10.

(3)- المادة 03 من الأمر 20/95.

أ-القرار المؤقت: في حالة اكتشاف أخطاء و مخالفات من طرف المحاسب العمومي يوجه مجلس المحاسبة له قرار مؤقت لإتاحة الفرصة له لتقديم التبريرات اللازمة و المتعلقة بالقضية في أجل شهر من تبليغ القرار و يمكن أن يمدد من طرف رئيس الغرفة بطلب من المحاسب العمومي (1).

ب-القرار النهائي: بعد انقضاء الأجل المحدد في المادة 78 من الأمر 20/95 يصدر حكم نهائي عن طريق مداولة مع الأخذ بعين الاعتبار اقتراحات المقرر و جميع التبريرات في شكل قيام مسؤولية المحاسب العمومي في وضعية مدين مع إمكانية المتابعة الجزائية .

02-النتائج المترتبة على الأمر بالصرف: و تكون عن طريق الرقابة على الانضباط أو نوعية التسيير .

أ-رقابة الانضباط: و تكون في مجال تنفيذ النفقات بقيام المسؤولية الكاملة في حالة المخالفة ،أو الإعفاء الكلي من المسؤولية إذا كان تصرف الأمر بالصرف وفق أوامر صادرة من المسؤول السلمي.

ب-رقابة نوعية التسيير: من خلال التحكم في تخصيص الموارد بطريقة عقلانية و فعالة يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تحتوي على الملاحظات و التقييمات و إرسالها إلى مسؤولي الجماعات المحلية و سلطاتهم الوصية لتحسين مردودية التسيير على أن تبلغ هذه التقارير إلى هيئات المداولة في أجل أقصاه شهرين.

(1)-المادة 78 من الأمر 20/95.

الأختمسة

الخاتمة:

ختاما لدراستنا موضوع الجماعات المحلية بين الرقابة و الاستقلالية يمكن القول أن الجماعات المحلية فعلا هي المحرك القاعدي للتنمية على المستوى المحلي،لما تتمتع به من صلاحيات تمكنها من التدخل في كافة الأنشطة الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

تجسيدا للامركزية الإدارية التي بدت واضحة من خلال مختلف المظاهر المُكرسة في الدستور و في المنظومة القانونية،سواء من الناحية المادية بجعلها من الاختصاص المانع والجامع للسلطة التشريعية و منحها الشخصية المعنوية و تسييرها من قبل هيئات منتخبة وانطلاقا من مبدأ أن التنمية في جميع مناحيها تنطلق من الجماعات المحلية،فإن هذه الأخيرة منحت لأجل ذلك استقلالية من الناحية القانونية ،من حيث التمتع باستقلالية في تسيير النفقات والإيرادات المحلية .

من خلال تعرضنا لأهم مظاهر الاستقلالية و الرقابة على الجماعات المحلية ،سواء من الناحية الإدارية أو المالية توصلنا إلى جملة من الملاحظات و النتائج الآتية: -إن الجماعات المحلية في الجزائر تجمع بين مظاهر اللامركزية الإدارية وامتدادات الإدارة المركزية ،بتواجد هيئة الوالي على مستوى الولاية،و هيمنته الإدارية الكاملة على الإدارة التابعة للولاية بشكل خاص و البلدية بشكل عام ،وهو ما انعكس سلبا على مالية الولاية بصفته الأمر بالصرف ،وكذا على ميزانية البلدية من خلال منحه صلاحية إعداد مشروع الميزانية للأمين العام ،وبالتالي خضوع كل من البلدية و الولاية لرقابة وصائية مشددة.

ب- إن ما يزيد من محدودية استقلالية الجماعات المحلية أيضا هو عدم تناول المؤسس الدستوري لموارد ماليتها التي تعتبر الدافع القوي لأي تنمية والضامن الأساسي لأي استقلالية

ج- إن اعتماد أسلوب الانتخابات في تكوين المجالس المحلية من أجل تمكين المواطنين التعبير عن آرائهم و المشاركة الفعلية في تسيير شؤونهم المحلية الأمر الذي يؤيد حرية التعبير و تأكيد الطابع الديمقراطي لتكوين هذه المجالس المحلية في حين نرى المساس بالاستقلال العضوي من خلال أسلوب التعيين المتبع في الهيئة التنفيذية للولاية و سيطرتها على المجالس المنتخبة سواء على مستوى الولاية أو البلدية.

د- إن إسناد المشرع للمجالس المحلية مسؤولية التنمية وفقا لإمكانياتها كان الهدف منه تحديد الاحتياجات بحسب الأولوية في إطار مشروع خطة محلية، لكن التفاوت في الإمكانيات المالية و حجم الموارد المالية المحلية أدى إلى خلق وحدات محلية متطورة و محققة للتنمية ، و أخرى عاجزة حتى على صرف مرتبات موظفيها و استدراكا لهذه النتيجة كان يلزم على الجماعات المحلية إنجاز مشاريع التصنيع و الاستثمار في الثروات المحلية .

هـ- اعتمد المشرع الجزائري في قوانين الجماعات المحلية نمطا للرقابة و الوصاية فيه إرادة لعدم منح حرية نوعية للمجالس المنتخبة في تسيير المصالح المحلية ،حين شدد الرقابة على الأعضاء سواء كانوا منفردين أو مجتمعين بمنح سلطة تقديرية للجهة الوصية في إقالة، توقيف وإقصاء منتخبي الأجهزة التداولية المحلية ، و يصل الأمر إلى حل هذه المجالس المنتخبة ما يعد خرقا صريحا لمبدأ الاستقلالية ، إضافة إلى تقييد الأجهزة التداولية في ممارسة أعمالها بواسطة إلزامها بتتبع إجراءات التصديق و إلا أعدت أعمالها قابلة للإلغاء .

و- إن ما يرمي إليه بشكل غير مباشر قانون البلدية و الولاية الأخيرين 10/11 و 07/12 هو التوجه إلى تهميش المجالس المنتخبة في مجال إعداد الميزانية المحلية و ضبطها من خلال منح صلاحيات الإعداد إلى الهيئات التنفيذية بالنسبة للولاية ، و سحبها من رئيس المجلس الشعبي البلدي و إسنادها للأمين العام للبلدية.

تأسيسا على ما سبق بيانه ،نرى من المفيد تقديم بعض الاقتراحات و التوصيات لتصحيح مسار الاستقلالية والرقابة على مستوى الجماعات المحلية من أهمها نذكر :

أ- إعادة النظر في النظام الانتخابي لتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير و أداء المهام بفعالية ، و النص صراحة على تجديد العضوية لمدة واحدة فقط للسماح بظهور كفاءات جديدة و لمشاركة عدد أكبر من المواطنين.

ب- الرفع من مستوى المجالس الشعبية باشتراط مستوى تعليمي جامعي على الأقل في رئيس المجلس الشعبي البلدي و الولائي و نوابهم و رؤساء اللجان سواء البلدية أو الولائية و المندوبون

ج- إزالة هيمنة الوالي بسحب الاختصاصات المحلية منه و إسنادها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي كقاعدة عامة و جعل الاستثناء تدخل الهيئات المركزية عند عدم قدرة الأجهزة التداولية .

د- إلغاء الدائرة نظرا لسحب كل الصلاحيات و خاصة ما تعلق منها بالتنظيم (جواز السفر، بطاقة التعريف، البطاقة الرمادية، رخصة السياقة...) واتباعها للبلدية، ما يجعل الدائرة هيكل بدون روح زيادة على جعلها مجرد محول بريدي و حائل بين البلدية و الولاية صاحبة القرار الأصيل .

هـ- العمل على زيادة و توزيع موارد الجماعات المحلية و التحكم المباشر فيها حتى تستقل عن الإعانات و المساعدات المقدمة من السلطات المركزية.

و- العمل على مراجعة نظام الوصاية و خاصة على المداورات التي تتعلق بالمالية و جعل القرارات غير المشروعة اللجوء فيها إلى القضاء الإداري للوصول إلى لامركزية حقيقية لا صورية.

فائمة

المصادر و المراجع

أولاً: المصادر :

1. النصوص التشريعية

01:الدساتير:

- الدستور الجزائري لسنة 1963 ، ج ر ج ج ، عدد 64 ، الصادر في 10- سبتمبر 1963 .
- الدستور الجزائري لسنة 1976 ، ج ر ج ج ، عدد 94،الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- الدستور الجزائري لسنة 1989، ج ر ج ج ، عدد09،الصادر في 01- 03-1989.
- الدستور الجزائري لسنة 2016 ،الصادر بموجب القانون 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 ،ج،ر،ج،ج، عدد 11 ،الصادر في 07-03-2016.

02:القوانين:

- القانون العضوي 10/16، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بالانتخابات ، ج،ر،ج،ج، العدد 50، سنة 2016.
- قانون رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 18/01/1967 ج ر ج ج ، عدد 06،الصادر في 18-01-1967.
- قانون رقم 69-38، المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 23/05/1969، ج ر ج ج ، عدد 44،الصادر في 23-05-1969.
- قانون رقم 20/70 ، المتعلق بالحالة المدنية ، مؤرخ في 19/02/1970، ج ر ج ج ، عدد 21 سنة 1970. المعدل والمتمم بالقانون 08/14 المؤرخ في 09/08/2014 ج ر ج ج ، عدد 49، سنة 2014.
- القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية ، ج،ر،ج،ج، عدد 35 ، لسنة 1975 ، المؤرخ في 14/05/1975 ، المتمم بموجب القانون الأساسي ، عدد 65 ، لسنة 2007 ، المؤرخ في 18/12/2007.
- قانون رقم ،90-08، المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 07-04-1990، ج ر ج ج ، عدد 15،الصادر في 11-04-1990.
- قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07-04-1990، ج ر ج ج ، عدد 15،الصادر في 11-04-1990.

- قانون رقم 21/90،المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990،ج،ر،ج،ج،عدد 35، سنة 1990.
- قانون رقم 02-97 ، يتضمن قانون المالية لسنة1998،المؤرخ في 31/12/1997، ج ،ر،ج،ج ، عدد 89 ،سنة 1997.
- قانون 11/ 99 ، يتضمن قانون المالية، لسنة2000 ، مؤرخ في 23/12/1999 ، ج ،ر،ج ج ، عدد 92 ،سنة1999.
- قانون11/99،مؤرخ في 23/12/1999 ، يتضمن قانون المالية، لسنة 2000 ، ج ر ج ج ، سنة 1999،عدد 92
- قانون12/01، يتضمن قانون المالية التكميلي، لسنة 2001 ، مؤرخ في 19/07/2001 ، ج ،ر،ج ، عدد 38سنة 2001.
- قانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية،المؤرخ 22 -06- 2011 ، ج ر ج ج ،عدد37، سنة2011.
- قانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية، مؤرخ في 21/02/2012، ج ر ج ج ،عدد12، سنة 2012.
- الأمر رقم 58/ 75 ، المتضمن القانون المدني،المؤرخ في 26 سبتمبر1975، المعدل والمتمم بالقانون05/07 المؤرخ في 12 ماي 2007،ج ر ج ج ،عدد 31،سنة 2007.
- أمر رقم 76-101 ، يتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ،مؤرخ في 09 ديسمبر 1976 ، معدل و متمم بموجب قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22 ديسمبر 2001 يتضمن قانون المالية 2002 ، ج ر ج ج د ،عدد79 ،سنة 2001.
- الأمر رقم 104/76، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة،مؤرخ في 09/12/1976،ج ،ر،ج ،ج ، عدد 70 ،سنة 1976.
- الأمر 20/95 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ،مؤرخ في 17 يوليو سنة 1995 ، ج،ج،ج ،عدد 39،المعدل و المتمم بموجب الأمر 02/10 مؤرخ في 26 أوت 2010،عدد 50،سنة2010.
- الأمر رقم 15 /97 ،المحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى،المؤرخ في 31-05-1997 ، ج ر ج ج ، عدد38،سنة 1997 .

-أمر رقم 02/08، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المؤرخ في 24/07/2008،
ج، ر، ج، ج، عدد 27، سنة 2008 .

II. النصوص التنظيمية:

01-المراسيم الرئاسية

-المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، المؤرخ في 09/02/1992
ج، ر، ج، ج، عدد 10، سنة 1992.

- من المرسوم رقم 381/11، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، المؤرخ في 2 نوفمبر 2011
ج، ر، ج، ج، عدد 64، سنة 2011.

02-المراسيم التنفيذية

- المرسوم التنفيذي رقم 50/80، المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 20 أوت
1980، ج، ر، ج، ج، عدد 10، سنة 1980.

- المرسوم التنفيذي 266/86، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله
، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، ج، ر، ج، ج، عدد 45، سنة 1986.

- المرسوم التنفيذي 313/91، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف و
المحاسبون العموميون و كفاءاتها و محتوياتها، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، ج، ر، ج، ج،
عدد 43، سنة 1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في
14 نوفمبر 1992، ج، ر، ج، ج، عدد 82، سنة 1992.

- المرسوم التنفيذي رقم 46/93، المحدد لآجال دفع النفقات و تحصيل الأوامر بالإيرادات و
البيانات التنفيذية، و إجراءات قبول القيم المنعدمة، المؤرخ في 06 فيفري 1993،
ج، ر، ج، ج، عدد 09، سنة 1993.

- المرسوم التنفيذي رقم 273/08، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية
، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، ج، ر، ج، ج، عدد 50، سنة 2008.

-المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات العمومية، المؤرخ في
16 نوفمبر 2009 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي 414/92، ج، ر، ج، ج، عدد 67، سنة
2009.

ثانيا:المراجع

I. المؤلفات.

01-المؤلفات المتخصصة.

- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار المدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.

- جعفر انس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.

- خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.

- عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، ط1، مصر، 1973.

- عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية و المراقب المالي، دار النهضة العربية، لبنان-دنيدي يحي، المالية العمومية، ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، سنة 2014.

- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون 07/12، المؤرخ 21 فيبرابر 2012، ط1، جسور للنشر و التوزيع، سنة 2012.

- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة -المؤسسة الجامعية للنشر، الطبعة الاولى، لبنان، 1996.

- مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية و اللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر الغربية، مكتبة الجلاء الحديثة، مصر، 2001.

- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013

- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها في نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986

02-المؤلفات العامة.

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986.

-خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت باريس، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981.

- زغود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، د، م، ج، الجزائر، بدون تاريخ

- شايب توما منصور، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة بغداد، العراق، 1980.

- طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.

-عمار بوضياف، الوجيز بالقانون الإداري جسور للنشر الجزائر 2008.

- عمار عوابدي :- دروس في القانون الإداري د.م.ج. الجزائر الطبعة الثالثة ، 1990.

- مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب

، الجزائر، 1984.

- فريدة مزياني، مبادئ القانون الجزائري، مطبعة قرفي، 2011.

- فؤاد العطار: القانون الإداري دراسة مقارنة ، مكتبة القاهرة ، مصر، 1970.

- محمد أحمد إسماعيل ، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة

لمختلف القوانين المقارنة ، دار الكتب و الوثائق القومية، المكتب الجامعي

الحديث، مصر، 2012.

- محمد سعيد حسن أمين : مبادئ القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية ، جامعة عين شمس

، مصر 1997.

- مصطفى أبو زيد فهمي ، الإدارة العامة ، نشاطها و أموالها ، دار المطبوعات الجامعية ،

الإسكندرية، مصر، 2002.

II. الرسائل والمذكرات الجامعية:

01- أطروحات الدكتوراه.

- الشيخ سعدي ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية ،

أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة جيلالي اليابس ، سيدي بلعباس ،

الجزائر ، 2006.

- عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة نقدية و تحليلية)، أطروحة

دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015.

- محمد صالح فنينش ،الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري ،أطروحة دكتوراه،جامعة الجزائر 01يوسف بن خده،كلية الحقوق،2011-2012
- وهيبة برازة،استقلالية الجماعات المحلية في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه ، جامعة مولود معمري،تيزي وزو الجزائر،2017.

02-مذكرات الماجستير

- ابتسام عميور،نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ،مذكرة ماجستير،كلية الحقوق،جامعة قسنطينة ،2012.
- إبراهيم رابعي ،مذكرة ماجستير،استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود- ،جامعة عنابه ، 2005.
- احمد بالجيلالي، إشكالية عجز ميزانيات البلديات، مذكرة ماجستير،جامعة تلمسان،2010.
- باديس بن جدة، الاتجاهات الحديثة لتطور الإدارة الحديثة في الوطن العربي،مذكرة ماجستير،جامعة ورقلة،2011.
- زين الدين لعماري ،الجماعات الإقليمية بين الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري ،مذكرة ماجستير،جامعة الجزائر 1، سنة 2017/1016،
- شويخي سامية ،أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلامي في الرقابة على المال عام ،مذكرة ماجستير ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2010-2011.
- صالحى عبد الناصر،الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير ، جامعة بن عكنون،الجزائر،2010.
- فاطمة ربايعية، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية،مذكرة ماجستير،الجامعة الأردنية،عمان،1995.
- ملياني صليحة،الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ،مذكرة ماجستير في الحقوق.دراسة في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين،جامعة محمد بوضياف،المسيلة ،الجزائر،سنة2015،.

III. مقالات علمية :

- بوعمران عادل :مبدأ استقلالية الجماعات المحلية ،مجلة الفكر البرلماني ،العدد 26، نوفمبر 2010.

- بن مشري عبد الحليم، الفساد الإداري، مدخل مفاهيمي، م، إ، ق، العدد 05، سبتمبر 2009.
- زكي محمد النجار، الإدارة المحلية و العوامل التي تؤثر فيها، مجلة المحامات المصرية، 1 يناير 1987،
- عبد الخالق خلاوي، مبدأ التسيير الحر للجماعات الترابية وإعداد الترايفي ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية للتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد 115، مارس 2014.
- عبد العزيز الشخيلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية - دراسة مقارنة - مجلة المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، سبتمبر، 2002.
- فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، عين شمس، مصر، 1966.
- كشرود شهين زويد عمر مرزوقي، آليات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن و التنمية، العدد 13، جويلية 2018.
- محمد حاجي، إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل - حالة البلدية الجزائرية - مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، عدد 16، جوان 2007.
- محمد عمر الشيوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 250، سنة 1985.
- يعيش تمام أمال: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصائية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 33، جانفي 2014.

IV. المواقع الالكترونية:

- اكرم الياسري، اللامركزية مفهومها، مزاياها وعيوبها، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، على الموقع: <http://www.fcdrs.com>، تاريخ التصفح 10 افريل 2019، على الساعة 20:22.

فارس المصطفى

فهرس الموضوعات:

- مقدمة.....أ-ب-ج-د-هـ.
- الفصل الأول: استقلالية الجماعات المحلية.....06.
- المبحث الأول :الإطار المفاهيمي لاستقلالية الجماعات المحلية.....08.
- المطلب الأول مفهوم اللامركزية الإدارية واستقلالية الجماعات المحلية.....09.
- الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.....10.
- الفرع الثاني: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية.....14.
- المطلب الثاني: معايير استقلال الجماعات المحلية.....19.
- الفرع الأول:معيار الاختصاص الحصري و موقف المشرع الجزائري منه20.
- الفرع الثاني: معيار الاختصاص العام22.
- المبحث الثاني:مقومات استقلال الجماعات المحلية.....23.
- المطلب الأول:الاستقلال العضوي24.
- الفرع الأول:تقسيم إقليم الدولة إلى هيئات محلية23.
- الفرع الثاني:التمتع بالشخصية المعنوية.....27.
- الفرع الثالث:تمثيل الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب.....30.
- المطلب الثاني:الاستقلال الوظيفي34.
- الفرع الأول:كيفية تأسيس الاستقلالية الوظيفية للجماعات المحلية34.
- الفرع الثاني:تطبيقات مبدأ الاستقلال الوظيفي بالجزائر.....36.
- المطلب الثالث:الاستقلال المالي.....43.
- الفرع الأول:مصادر التمويل المالي.....44.
- الفرع الثاني:استقلالية الميزانية.....48.
- الفصل الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية.....52.
- المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.....54.
- المطلب الأول:تحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية55.
- الفرع الأول:تعريف الرقابة الإدارية الوصائية55.

إن من أصول الديمقراطية في أي دولة من الدول هو إزدهار اللامركزية الإدارية، وكلما رسخت المركزية اختفت الديمقراطية، على هذا الأساس أخذ المشرع الجزائري بأحدث أساليب الإدارة فنظمها على أساس الأخذ بنظامي المركزية واللامركزية فأقام إلى جانب الأولى هيئات لامركزية مبتدئاً بالبلديات بإعتبارها القاعدة الأساسية، ثم أعقبها بتنظيم الولايات وأطلق عليها لاحقاً مصطلح الجماعات المحلية، وحتى تحصل هذه الأخيرة إلى المستوى المطلوب و الإستجابة السريعة للقرارات السياسية ومسايرة النمو الاقتصادي في البلاد منحها المشرع قدر و فير من الإستقلالية في مواجهة المركزية كجهة وصية رقابية على الجماعات المحلية، وفي ظل التحولات الراهنة ومحدودية إستقلال الجماعات المحلية، عمدت الدولة على إصلاح القوانين المتعلقة بتأطيرها فشكل القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الإطار القانوني لإضفاء إستقلالية أشمل للجماعات المحلية .

Summary

One of the origins of democracy in any country is the prosperity of administrative decentralization, and the more centralized the democracy has disappeared, On this basis the Algerian legislator took the most modern methods of administration. It is based on the introduction of centralized and decentralized systems. In addition, it established decentralized organizations starting with municipalities as the basic rule, Followed by organizations states And later called the term "local communities." In order to achieve the required level and to respond quickly to political decisions and to keep pace with economic growth in the country, the legislator granted a great deal of autonomy in the face of centralization as a guardian of the local communities. Under the transformations and the limited independence of the local communities, The State has reformed the laws relating to its formation Law No. 11/10 of 22/06/2011 relating to the Municipality and Law No. 12/07 of 21/02/2012 on the mandate, the legal framework for granting more comprehensive autonomy to local communities.

Résumé

L'une des origines de la démocratie dans tous les pays est la prospérité de la décentralisation administrative, et plus la démocratie centralisée a disparu, c'est sur cette base que le législateur algérien a adopté les méthodes d'administration les plus modernes. Il est basé sur l'introduction de systèmes centralisés et décentralisés. En outre, il a établi les organisations décentralisées en commençant par les municipalités comme règle de base, suivi par les organisations nationales et appelé plus tard le terme "communautés locales". Afin d'atteindre le niveau requis, de réagir rapidement aux décisions politiques et de suivre le rythme de la croissance économique du pays, le législateur a accordé une grande autonomie face à la centralisation en tant que gardien des communautés locales. À la lumière des transformations en cours et de l'indépendance limitée des communautés locales, L'Etat a réformé les lois relatives à sa formation la loi n ° 11/10 du 22/06/2011 relative à la municipalité et la loi n ° 12/07 du 21/02/2012 sur le mandat, le cadre permettant d'accorder une autonomie plus complète aux communautés locales.