

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية
الفرع: حقوق
التخصص: قانون إداري
رقم:

إعداد الطالب(ة):

سبع نادية

عبد ربه رانيا

يوم: 2022/06/28

عنوان المذكرة

أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	الرتبة	جدي وناسة
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	الرتبة	حمشة مكي
مناقشا	جامعة بسكرة	الرتبة	وعيل حكيم

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

۱۴۳۸

شكر و تقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على إنجاز هذا العمل

نتقدم بجزيل الشكر و الامتنان و التقدير إلى الذين حملوا رسالة العلم و المعرفة لاسيما الأستاذ المشرف " حمشة مكي " الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته و نصائحه القيمة التي كانت حافزا في إتمام هذا العمل البحثي المتواضع.

كما أتقدم بوافر التقدير و عظيم الامتنان للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه على تحملهم عناء قراءة البحث وإثراءه بملاحظاتهم فلمهم جزيل الشكر و التقدير.

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى إدارة الحقوق والعلوم السياسية وإلى عميد الكلية ورئيس قسم الحقوق، وكذلك إلى كل أساتذة كلية الحقوق، نرجو من الله أن يوفقهم ويحفظهم ويرعاهم ويسدد خطاهم.

ونتقدم بالشكر أيضا إلى مكتبة كلية الحقوق وعمالها، كما نرجو من الله لهم التوفيق والسداد.

إلى كل هؤلاء نتوجه بعظيم الامتنان وجزيل الشكر والتقدير.

إهداء

"الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله"

أهدي ثمرة جهدي إلى

أغلى من في الوجود من زرعاً في نفسي روح المثابرة والاجتهاد إلى من رافقوني في كل لحظة ودعمهما ودعواتهما الطيبة ونصائحهما القيمة طيلة مشواري الدراسي والبحثي

إلى أبي الغالي نبزاس دربي مثلي الأعلى من بذل جهد السنين لأعتلي قمم النجاح أطال الله في

عمره وحفظه

إلى أمي الغالية قرة عيني ضياء دربي والدتي الغالية من علمتني الإصرار والمثابرة أطال الله في

عمرها وحفظها

إلى إخوتي وأخواتي وكل أفراد عائلتي

إلى جدتي الغالية أطال الله في عمرها

إلى صديقاتي ورفيقات الدراسة: شذى الياسمين وزينب

إلى كل زميلاتي طيلة مشواري الجامعي

إلى كل أساتذتي الكرام الذين سهروا من أجل تقديم كافة المعلومات والنصائح بغية تمكيننا

من التحصيل العلمي والمعرفي فكان لهم الفضل الأكبر لمساعدتنا في النجاح طيلة مسيرتي

الجامعية.

إلى كل هؤلاء أتوجه إليكم بحظيم الشكر والامتنان والتقدير والاحترام.

"وانيا محبدرية"

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الذي ضحى بكل حياته من أجل أن يربينا
ويجعل منا رجالا ونساءً، وأوصلنا إلى هذا المقام الذي نحن فيه الآن

دون أن يمل أو يكل أبي الغالي شكرا جزيلاً

وإلى التي تعجز كل كلمات العالم أن تعبر عن حبي وامتناني لها.

وإلى قرة عيني وزينت حياتي بوجودها

"أمي الحبيبة كم أحبك"

إلى زوجي إخوتي الأحب وأصدقائي وأحبائي.

نادية سرح

مقدمة

يعد التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها، وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز متطلبات تنميتها ، لهذا أصبح موضوع التنظيم الإداري من أحد المواضيع التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في آن واحد ، فالتنظيم الإداري وسيلة تمكن الدولة الحديثة من تحقيق أهدافها سواء تلك المتعلقة بالدولة ذاتها أو بمواطنيها من خلال إشباع حاجياتهم وتلبية متطلباتهم وهذا ما أدى إلى ظهور أسلوبين قانونيين، يعتبران جوهر التنظيم الإداري وهما المركزية الإدارية بصورتها المجففة والمجففة واللامركزية الإدارية، فإذا كانت الأولى تقوم على فكرة حصر الوظيفة الإدارية في السلطات المركزية فقط، فإن الثانية على عكس ذلك فهي تقوم على فكرة توزيع هذه الوظيفة بين السلطات المركزية وهيئات لامركزية توجد على المستوى المحلي ، تتولى إدارة وتسيير الشؤون المحلية للمواطنين ، وقد تكون هذه الهيئات مرفقية مصلحة أو هيئات لامركزية إقليمية .

تسعى الجزائر كغيرها من الدول الحديثة إلى بناء دولة موحدة وترسيخ مبادئ الديمقراطية وتحقيق التنمية في جميع المجالات من بينها المجال الإداري ، وتحقيقا لذلك تبنت نظام اللامركزية الإدارية من خلال إنشاء وحدات محلية والاعتراف لها بالشخصية المعنوية من أجل القيام بوظائفها ، وبالتالي لها سلطة البت واتخاذ القرارات التي لها علاقة بالشؤون المحلية للمواطنين ، وعليه فإن إتباع نظام اللامركزية الإدارية يستلزم إنشاء هيئات لامركزية تتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية، وهذه الهيئات تتمثل في الولاية والبلدية، اللتان تتمتعان بالاستقلالية وهذا كنتيجة على اعتراف المشرع لهما بالشخصية المعنوية، وإذ تشكلان اللامركزية الإقليمية التي تعني في مفهومها الموسع تطبيق مبادئ الديمقراطية التشاركية ومحاولة إشراك المواطن على المستوى المحلي في صناعة القرار المتعلق بتحقيق التنمية¹.

إلا أن استقلال الشخص اللامركزي في الجزائر لا يصل إلى حد الانفصال المطلق عن السلطة المركزية و إعدام علاقته بها بل هو مرتبط بها من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على هذه الهيئات من أجل حسن سير عمل هذه الهيئات

¹عبدي منال، أثر الوصاية الادارية على استقلالية الجماعات الاقليمية، مذكرة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، السنة 2019/2020 ، ص 2 .

و تلبية متطلبات وحاجيات المواطنين، وعلى هذا الأساس فإن لموضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وأثرها على استقلالية هذه الجماعات أهمية بالغة تتمثل في:

(1) **أهمية الموضوع** : تتبع أهمية دراسة هذا الموضوع من خلال الاهتمام بموضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية وكيفية التأثير على هذه الهيئات في ظل عملية الإصلاح الإداري ، وهذا بالنظر للدور المهم الذي تقوم به الجماعات المحلية على المستوى المحلي بالتكفل بإدارة وتسيير الشؤون المحلية للمواطنين ، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد هو الآخر أولى اهتماما كبيرا بموضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية باعتبار أن الجماعات المحلية لها دور كبير في تحقيق التنمية المحلية العامة للدولة ، فالغاية من فرض المشرع الرقابة على هذه الهيئات هو تحقيق مبدأ المشروعية.

هذا وتظهر أهمية الموضوع من جانب أن الرقابة الوصائية تمثل صورة لواقع الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس المحلية من خلال العلاقة القائمة بين الهيئات المركزية واللامركزية في الدولة، من حيث مدى استقلالية هذه الأخيرة وحريتها في اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية وكذا الدور الفعال الذي أقره قانون البلدية رقم 10-11¹ وقانون الولاية رقم 07-12² فيما يتعلق بآليات الوصاية الإدارية على المجالس المحلية. أخيرا تظهر أهميته كذلك من خلال الإصلاحات الإدارية التي تسعى إليها مختلف الدول لأنّ نجاح الدولة متوقف على نجاح إدارتها المحلية، ونجاح هذه الأخيرة لن يتأتى إلا بالاستقلال المحلي.

(2) **أسباب اختيار الموضوع** : تنقسم الأسباب الدافعة إلى اختيار هذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية ، تتمثل الأولى في ، الرغبة والاهتمام الشخصي للبحث في موضوع يخص القانون الإداري بصفة عامة، وبصفة أدق البحث في موضوع اللامركزية الإدارية بصفة خاصة ، وعلاقة الإدارة المحلية بالإدارة المركزية بصفة أدق ؛ لأنّه يتبين لنا أنّ هذه العلاقة هي المعيار الأساسي الذي تقاس من خلالها درجة نجاح النظام اللامركزي ، كما أن نجاح أي

¹ القانون 10/11 المؤرخ في 22/6/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد 37 الصادرة في 3/7/2011 .

² القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

دولة و تطورها في شتى الميادين ، متوقف على تطوير البلدية والولاية، أما الثانية فتكمن في ، تبيان قيمته في مجال البحث العلمي، ومكانته في الدولة المعاصرة، وتأثيره على الحياة المحلية للأشخاص أفرادا وجماعات، وكذا الاهتمام العالمي باللامركزية الإدارية، ومحاولة البحث في حجم الرقابة الممارسة على هذه الجماعات و آثارها من خلال بيان مدى تأثيرها على عمل و سيرورة الإدارة المحلية، وما مدى انعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية.

(3) أهداف الموضوع: تكمن الأهداف من وراء دراسة هذا الموضوع فيما يلي:

- تحليل العمل الإداري المحلي وطبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، من حيث درجة الاستقلال العضوي، والوظيفي فبالخضوع للرقابة الوصائية يتجسد حماية للكيان السياسي للدولة و وحدتها باعتبار أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية تؤهلها لممارسة صلاحياتها دون الرجوع للجهات المركزية و هذا ما يهدد وحدة الدولة .

- الوصول إلى النتائج المحققة من فرض الرقابة الوصائية الإدارية على الجماعات الإقليمية من خلال تبيان درجة تأثير الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة، ببيان انعكاس ذلك على أعضاء المجالس المحلية ، وعلى أعمالها، وعلى المجلس كهيئة.

الدراسات السابقة: يمكن الإشارة إلى بعض الدراسات السابقة حول موضوع البحث:

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

2. مذكرة ماستر للطالبة، جلولي سومية: بعنوان " الوصاية الإدارية للمجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية " بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة للسنة الجامعية 2020/2019 وقد توصلت الباحثة إلى أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات

إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها، ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.

3. مذكرة ماستر للطالبة،عبدي منال: بعنوان "أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات الإقليمية " بكلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، للسنة الجامعية 2020/2019 وتوصلت الباحثة إلى أن توسيع مجال تدخل السلطات الوصية في أعمال الجماعات الإقليمية يؤدي إلى هيمنة السلطات المركزية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية.

إشكالية الدراسة:بناء على ما تم بيانه، يمكن صياغة إشكالية الدراسة على الشكل الآتي:

هل حقق المشرع الجزائري التوازن بين استقلالية الجماعات المحلية و الوصاية الإدارية ؟

وجلي أن تتدرج تحت هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية وماهي أهدافها؟
- ماهي مظاهر تكريس استقلالية الجماعات المحلية؟
- ما هي آليات الرقابة الوصائية؟

منهج الدراسة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية الواردة في نصوص قانوني البلدية والولاية الحاليين وتحليلها باستقراء النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة عن هذه الرقابة.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تفضل معالجة الموضوع في فصلين ،حيث نتولى في **(الفصل الأول)** بوصف وتحليل الإطار التنظيمي لاستقلالية الجماعات المحلية و الوصاية الإدارية وتسهيلا لذلك نقسمه إلى مبحثين :الأول بعنوان الاستقلالية كمبدأ عام للجماعات المحلية والثاني بعنوان الوصاية كاستثناء على استقلالية الجماعات المحلية في حين نتولى بالبحث والدراسة ضمن **(الفصل الثاني)** الموسوم بآليات الرقابة الوصائية وانعكاساتها على استقلالية الجماعات المحلية حيث قسم هذا الفصل إلى مبحثين نعنون الأول بآليات الرقابة

الوصائية، أما الثاني فسنخصصه لانعكاسات الرقابة الوصائية على الأعضاء والأعمال والهيئة
كل.

الفصل الأول

الإطار التنظيمي لاستقلالية الجماعات المحلية

والوصاية الإدارية

لقد شهدت الجماعات المحلية في إطار اللامركزية الإقليمية اهتماماً متزايداً وذلك نظراً لدورها التنموي، واعتبارها فضاء يؤدي إلى توسيع مجال مساهمة المواطنين و دورهم في الحكم من جهة، و تقليص دور الدولة و إعطاء القطاع الخاص و المؤسسات دوراً أكبر في التنمية المحلية من جهة أخرى، يتجلى في تلبية احتياجات المواطنين، و دورها كشريك فعال إلى جانب الدولة و القطاع الخاص في ترقية و تطوير التنمية المحلية؛ التي يتطلب تحقيقها ترسيخ حوكمة محلية جيدة وتكريسها يمر عبر إيجاد الحلول الناجعة للديمقراطية و معوقات التنمية المحلية فالجماعات المحلية في العالم هي التي وفقت في قيادة التنمية في شتى المجالات، و من ثم تخفيف العبء على السلطات المركزية.

ولأهمية هيئتنا الولاية والبلدية والدور الذي تقوم به على المستوى المحلي، اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية. ضمن أحكام الدستور و أحكام القانونين رقم 10/11 و 07/12 المتعلقين بالبلدية و الولاية على التوالي، تظهر استقلالية هذه الهيئات من خلال مباشرة مهامها بكل حرية و دون الرجوع إلى السلطات المركزية في الدولة، إلا أن هذه الاستقلالية هي استقلالية مقيدة بالرقابة تعرف برقابة الوصاية الإدارية من طرف السلطات المركزية حفاظاً على المصلحة العامة، خاصة أن الجماعات المحلية لها علاقة مباشرة بالاحتياجات الأساسية للأفراد، و بالتالي إذا كانت الاستقلالية هي القاعدة العامة فإن الوصاية هي الاستثناء الذي لا يجب إلا في إطار نصوص قانونية صريحة، و هو ذات الأمر بالنسبة لوصاية السلطة المركزية على استقلالية الجماعات المحلية.

تأسيساً على ذلك، نفضل تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث نتولى بالمبحث والتحليل في الاستقلالية كمبدأ عام للجماعات المحلية (المبحث الأول) في حين نخصص (المبحث الثاني) للوصاية كاستثناء على استقلالية الجماعات المحلية.

المبحث الأول: الاستقلالية كمبدأ عام للجماعات المحلية:

إن من أهم ركائز الدول الحديثة هو تحقيق إدارة فعالة تسهر على تنفيذ سياستها العامة فتقوم على المركزية الإدارية في مطلع نشأتها، وعند استقرار أوضاعها وازدياد حجم إدارتها وواجباتها، تتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وذلك بغية تحقيق مشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية.

غير أن هذه الأخيرة تباشر هذه المجالس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية بغض النظر عن استقلاليتها، لأنها ما هي إلا امتداد لها وجزء لا يتجزأ منها.

الأصل أن تمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتها، وهو أحد النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات المحلية، والتي تتطلب قدرا كبيرا من الاستقلال الذاتي والمحلي⁽¹⁾، وهو ما نولى المشرع تنظيمه من خلال مجموعة من الأحكام التي تركز مبدأ الاستقلالية للجماعات المحلية و دوره الفعال في الترقية و التنمية المحلية و تسيير الشؤون المحلية.

وبناء على ما تم بيانه سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة مختلف الجوانب المتعلقة باستقلالية الجماعات المحلية، حيث نخصص (المطلب الأول) مفهوم استقلالية الجماعات المحلية، أما في (المطلب الثاني) فسننتقل إلى الأساس القانوني للجماعات المحلية، لنتولى في (المطلب الثالث) دراسة مظاهر تكريس استقلالية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية

لتحديد مفهوم استقلالية الجماعات المحلية يقتضي منا الأمر التطرق أولاً إلى تعريف الاستقلالية من الناحية اللغوية ثم تعريفها من الناحية الاصطلاحية.

(1) مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة ديوان الجزائر،

إن مفهوم استقلالية الجماعات المحلية مفهوم واسع لاحتوائه على عدة معاني ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية ويقاس مضمونه انطلاقاً من علاقة هذه الجماعات بالسلطة الوصية⁽¹⁾، تفصيلاً في ذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص (الفرع الأول) لتعريف الاستقلالية، أما (الفرع الثاني) فنعمد فيه لتحديد معايير هذه الاستقلالية بالنسبة للجماعات المحلية.

الفرع الأول: تعريف الاستقلالية

أولاً: التعريف اللغوي للاستقلالية

الاستقلالية لغة في المعاجم العربية هي لفظ مشتق من الفعل استقل و يقال استقل بالشيء أي أَعَدَّهُ وَرَأَهُ قَلِيلاً، واستقل بالأمر طاقة و برأيه استبد به و كذا انفرد به دون أن يشرك فيه غيره، استقلت البلاد و نالت سيادتها الكاملة و انفردت بإدارة جميع شؤونها أو إن انفردت بحكم نفسها و لم تشرك في ذلك غيرها⁽²⁾، فيما يقابلها في معاجم اللغة الفرنسية مصطلح⁽³⁾ « autonomie » المشتق من اللغة اللاتينية « autonomes » و التي تتصرف إلى من يسير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة⁽⁴⁾.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي لاستقلالية الجماعات المحلية:

نتيجة لقصور مفهوم الاستقلالية المؤسسة على الأصل اللغوي و رفضاً لها فقد عرفت الاستقلالية المحلية على أنها حق الجماعات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة العكسية ترجيح حقوقها و انتزاعها و لو ضد الدولة⁽⁵⁾، كما عرفت على أنها حق الجماعات

⁽¹⁾ زينب مدكور، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية تربص، تخصص اقتصاد ومالية (فرع ميزانية) المدرسة الوطنية للإدارة، 2005، ص ص 10،09.

⁽²⁾ علي بن الحسن الهنائي، المنجد الأبجدي، دار المشرق العربي ببيروت والمؤسسة الوطنية للكتاب، نشر مشترك، الطبعة 08، الجزائر، 1986، ص ص 71،70.

⁽³⁾ رفيق خوجة و بوشارب، معجم المصطلحات القانونية، دار بلقيس للنشر، الطبعة الأولى، الجزائر 2010، ص 19.

⁽⁴⁾ مسعود شيهوب، "مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة"، مجلة مجلس الأمة، ع 03، الجزائر، 2002، ص 31.

⁽⁵⁾ مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، المرجع السابق، ص 31.

المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية⁽¹⁾، فيما عرفت من قبل الفقهاء "ماستيول" و "لاروك" على أنها: «الاستقلالية القائمة على تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و باختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها».⁽²⁾

بناء على ذلك يقصد بهذا الاستقلال بأن يكون الإدارة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الاستقلال أيضا أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية، و في إطار ما نص عليه القانون، و في هذا الاتجاه ، ذهب الدكتور "صالح فؤاد" إلى القول بأن الاستقلالية تكمن في: " كيفية اختيار الهيئات التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي، وعدم خضوع هذا الشخص اللامركزي إلى السلطة المركزية وخضوعه إلى وصاية إدارية"⁽³⁾، أما الدكتور "عمار بوضياف" فيرى أن استقلالية المجالس الشعبية البلدية تتمثل في استقلالها عن السلطة المركزية، حيث يخولها هذا الاستقلال اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها بيدها دون التدخل من الجهاز المركزي، مما يتوجب مع هذا الاستقلال لهذه الوحدة الإدارية المحلية الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة إداريا⁽⁴⁾.

في حين يعرف الدكتور "محمد علي الخلايلية" الاستقلالية بأنها تمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة اختصاصاته وفي إنشاء وإدارة والإشراف على المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية التي يمثلها وأن يكون لديه القدرة الذاتية ماليا وإداريا للقيام بالواجبات الموكلة إليه⁽⁵⁾، إلى

(1) مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، مقال المجلة الجزائرية

للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، الجزائر، الجزء 34، عدد 02، 1996، ص 358.

(2) عدنان عمرو، "الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية: 1994-2003"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 34.

(3) فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة 1، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، 1983، ص 26.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 219.

(5) محمد علي الخلايلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية، مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 67.

جانبا ذلك عرفها آخرون بأنها: "حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها أي البلدية، وانتزاعها، إلا أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها المجالس المحلية المنتخبة ليست مطلقة، بل تظل نسبية وتخضع عند ممارستها لاختصاصاتها إلى وصاية السلطة المركزية، وذلك حتى لا يؤدي استقلال هذه الهيئات إلى المساس بوحدة الدولة وسياساتها العامة، أو الإضرار بالمصالح المحلية"، ومن خلال هذه التعريفات للاستقلالية، يتبين أن مجملها تتفق في نقطتين أساسيتين تمثلان قوام هذا الاستقلال للمجالس المحلية وعلى رأسها المجلس الشعبي البلدي، و هما عنصر الانتخاب وهو أن تكون الفئة التي تدير شؤون هذه الهيئة منتخبة، أما العنصر الثاني، هو أن تكتسب هذه الهيئة الشخصية المعنوية أو ما يسمى الشخصية الاعتبارية وما يترتب عنها من آثار ونتائج.

إن الاستقلال يعتبر من دعائم النظام اللامركزي، ولكن هذا الاستقلال تمسه حقا الرقابة التي يجب أن تكون في حدود معينة دون تطرف، فإذا تجاوزت الرقابة حدودها فقدت اللامركزية صفتها، وأصبحت أقرب إلى فروع الحكومة المركزية منها إلى النظام المركزي⁽¹⁾، فالاستقلال هو الأصل والاستثناء وهو ما يسلط عليها من رقابة كضابط يحد من حريتها المحلية، مما يستدعي ضمان هذا الاستقلال وجود حدود يجب الالتزام بها⁽²⁾:

* لا يمكن للحكومة المركزية تعديل القرارات الصادرة من الجماعات المحلية، إما أن تقبل القرار كله أو ترفضه كله.

* وجوب تحديد الرقابة المركزية بموجب نصوص قانونية وفي حالات محددة قانونيا، ويعود ذلك إلى تمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي والإدارية، في مواجهة نص قد يستهدف هذا الاستقلال⁽³⁾، فلا وصاية إلا بنص وفي حدود هذا النص أيضا.

⁽¹⁾ محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976، ص 400.

⁽²⁾ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية؛ دراسة مقارنة، ط 1، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص ص 116/117.

⁽³⁾ عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981، ص 305.

* إن سلطة الوصاية ليست مطلقة فالجماعات المحلية لها سلطة الاعتراض القانوني على ما تسلكه الوصاية اتجاهها بمخاصمتها أمام القضاء الإداري.

* تُسأل الجماعات المحلية مسؤولية كاملة اتجاه الآثار المترتبة عن تنفيذ قراراتها، فلا يجوز إلزامها بتنفيذ أي قرار بما فيها المصادق عليه.

* إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية تبقى من اختصاص المجالس المحلية، حتى وإن كانت تحتاج إلى تصديق لاحق، أي تعمل بمبادرة منها ومنطلق حرية، فلا تتلقى بذلك أوامر أو توجيهات وتعليمات ملزمة سابقة عن العمل.

و في الأخير نشير، إن الاستقلالية تشمل كل من أعضاء الهيئة المحلية و الهيئة ذاتها، و كل ركن من أركان الإدارة المحلية يعتبر عنصراً هاماً و أساسياً في تأمين استقلالها في مباشرة وظائفها⁽¹⁾ ، و يتأثر بها ضيقاً واتساعاً، فكيفية تشكيل المجالس انتخاباً أو تعييناً أو بهما معا وطبيعة تحديد الاختصاصات على النهج الفرنسي بالاختصاص العام أو البريطاني أي الحصري ، مع تمتعهما بالشخصية القانونية التي تكسبها مركزاً قانونياً إلى جانب الدولة و التي من دونها لا وجود لنظام الإدارة المحلية ، أو مثل من يصنع آلة مجردة دون محرك و لتوفير الطاقة و القدرة على الانطلاق يستلزم ذلك توفر المال الكافي للقيام بالمهام و المسؤوليات التي تم توكيلها لهم، و بذلك فهو يماثل دور المحرك لهذه الآلة.

الفرع الثاني: معايير الاستقلالية المحلية

توجد مجموعة من المعايير، وعلى ضوءها مجتمعة يُحدد المقصود باستقلالية الجماعات المحلية، وسنحدد في هذا الفرع مدى أهمية كل معيار في تحقيق ذلك وفق الشكل الآتي:

أولاً: معيار سلطة اتخاذ القرار: تكمن الاستقلالية وفقاً لهذا المعيار، متى تمتعت الجماعات الإقليمية (المحلية) بسلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالشؤون المحلية، و تنفيذ سياسة المخططات و البرامج التنموية، أي متى كانت القرارات التي تتخذها هامة نوعاً ، و فعالة

⁽¹⁾ خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا : دراسة نظرية تحليلية، كلية الحقوق و العلوم

السياسية ، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002، ص 34.

عملا، وواسعة كماً ، و ذلك بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة⁽¹⁾، و يقصد به أن هذه الجماعات المحلية تتمتع بسلطة اتخاذ القرار بصرف النظر عن الرقابة التي تسلط على الجماعات المحلية فهذه الأخيرة بالنظر لهذا المعيار، تتمتع بالقدرة على اتخاذ القرارات الهامة و غيرها بحرية و بموجب القانون، و هو ما ورد في الميثاق، منها ميثاق الولاية لسنة 1969 نص على أن: "الولاية هي إذا مؤسسة لا مركزية مزودة بهيئات خاصة بها، و بسلطة فعلية للبت، و بوسائل و هياكل موافقة للمهام التي يقتضي عليها القيام بها"⁽²⁾.

نلاحظ مما سبق أنه قد تم التركيز على سلطة الجماعات المحلية و تمتعها بالحرية و السلطة في اتخاذ القرارات و ذلك لتلبية حاجيات المواطن و تسيير الشؤون المحلية على أكمل وجه و تجسد ذلك أيضا بعد ميثاق الولاية لسنة 1969 في الميثاق الوطني سنة 1967 الذي نص على أنه: " ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل...وأن للمجالس الشعبية وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية"⁽³⁾، يفهم من هذا النص أن الجماعات المحلية لها وحدها الحق في اتخاذ القرارات و التدابير التي تراها ملائمة حسب طبيعة الوضعية أو الظروف وحدها لها السلطة التقريرية في ذلك و أي تدخل يمس بالنظام اللامركزي للإدارة المحلية.

بالرغم من أهمية هذا المعيار إلا أنه قد تعرض لبعض الانتقادات لأنه أغفل عن الجانب التطبيقي و أعتمد على الجانب النظري فالجانب التطبيقي أهم من الجانب النظري فمهما كان لاتخاذ القرار من مكانة و أهمية، فإن الأهم من القرار بحد ذاته مدى نجاعته و فعاليته عند تجسيده على أرض الواقع، و على ضوء هذا فإن للجماعات المحلية الحرية الكاملة في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة و قد منحها المشرع ذلك للتحرك بحرية أكثر و لأداء المهام الموكلة

(1) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 16.

(2) الأمر رقم 38/69 مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن ميثاق الولاية، ج ر ج، ع 44، مؤرخة في مايو سنة 1960، ص 513.

(3) الأمر رقم 57/76، مؤرخ في 5 يوليو سنة 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ر ج، ع 61، سنة 1976، ص 914.

إليها بفاعلية أكثر مع الإبقاء على الرقابة في بعض المجالات التي تتطلب الرقابة من السلطة المركزية.

ثانيا : معيار انعدام رقابة الملائمة: إن ما يميز هذا المعيار هو أن أساسه يقام على وجوب انعدام رقابة الملائمة فحتى تتحقق استقلالية الجماعات المحلية يستلزم اتساع سلطتها في اتخاذ القرارات كما أن عدم وجود رقابة الملائمة عليها لا يعني بالضرورة استقلالية الجماعات المحلية فقد يؤثر عكسيا على الإدارة المحلية و الاستقلالية ككل، و على غرار المعيار الأول فقد تعرض هذا المعيار إلى الكثير من الانتقادات باعتبار أن اتساع السلطة التقريرية لهذه الجماعات ، وعدم وجود رقابة الملائمة عليها لا يعني بالضرورة استقلالها ، بل قد يعود بالسلب على هذا الاستقلال و على طبيعة سير النظام اللامركزي بأسره⁽¹⁾ ، كما نشير إلى أن المشرع الجزائري لم يأخذ بهذا المعيار فالرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تشمل رقابة الشرعية و رقابة الملائمة و يظهر ذلك من خلال قانون 08/90 المتعلق بالبلدية(الملغى) و قانون 09/90 المتعلق بالولاية (الملغى) و الهدف من هذه الرقابة (رقابة الملائمة) في التشريع الجزائري هو حماية المصلحة العامة⁽²⁾، بالرغم من كل الانتقادات الموجهة لهذا المعيار إلا أن له دور مهم في إبراز مدى أهمية استقلالية الجماعات المحلية (البلديات و الولايات) .

ثالثا: معيار الاختصاص الحصري يتمثل مضمون هذا المعيار في أن الاستقلالية الحقيقية للجماعات المحلية إنما تتجلى في المهام الحصرية الموكلة لها لا في غير ذلك، ومن خلال هذا نجد أنه لا يجوز أن تكون الجماعات المحلية مستقلة وهي في حالة مزاوله لغير اختصاصها الحصري، كما يعتبر هذا المعيار غامضا ومعالمه غير واضحة.

بخصوص موقف المشرع الجزائري من هذا المعيار، فنجد أنه يقر باختصاصها الشامل في كل الشؤون المحلية، إلا ما استثنى بنص⁽³⁾ ، و هذا ما يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 90.

(2) زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2017، ص 30.

(3) عبد الناصر صالح، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، قانون عام، سنة 2016،

الاختصاص الحصري للدلالة على استقلالية الجماعات المحلية⁽¹⁾، لذلك فهذا المعيار غير دقيق بالمعنى الصحيح، فالجماعات المحلية نطاق اختصاصها واسع من حيث الشؤون المحلية والإقليمية باختلاف المجالات، كما أن المشرع الجزائري وضع بعض الاستثناءات في القوانين و المواثيق كما هو الشأن في ميثاق البلدية لسنة 1966 الذي نص على: " نظرا لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ فإن البلدية لها اختصاصات في جميع الميادين دون استثناء"⁽²⁾، يتبين لنا من خلال هذا الميثاق و الميثاق الوطني لسنة 1976، أن المشرع لم يأخذ بهذا المعيار و لم يوله أهمية، فقد عمل على عدم تجسيد هذا المعيار من خلال توسيع نطاق اختصاصات الجماعات المحلية في مختلف المجالات و الميادين لتأدية دورها على أتم وجه، أما بالنسبة لقانون الولاية رقم 07/12 في المادة الأولى منه و التي نصت على أن: "...تساهم الولاية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم، و التنمية الاقتصادية، و الاجتماعية، و الثقافية، و حماية البيئة، و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، و تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"، و وردت أيضا في المادة 76 منه و التي تتضمن نفس معنى، كما ورد أيضا في قانون البلدية رقم 10/11 على "أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون" يفهم في الأخير من كل ما سبق ذكره، أن المشرع الجزائري لم يحم بحصر الاختصاصات والمجالات بل قد وضع أمثلة لكي يُقتدى بها، كما أنه لم يأخذ بها للدلالة على استقلالية الجماعات المحلية، فالمشرع في هذا المعيار وسع اختصاصات و مجالات الجماعات المحلية للزيادة في الفعالية، التحسين و الترقية لتسيير الشؤون المحلية و تلبية حاجيات المواطن بدون أن يكون هناك حاجز يحدد المجالات التي يختص بها.

بالإضافة إلى هذه المعايير هناك معايير أخرى وهي:

(1) عبد الناصر صالح، المرجع نفسه، ص 19.

(2) ميثاق البلدية لسنة 1966، كتيب بعنوان: التنظيم الجديد للبلدية، نشرة جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1966.

رابعاً: معيار المهام التاريخية يتمثل مضمون هذا المعيار في أن الاستقلالية المحلية إنما تتجسد من خلال الشؤون والمهام المحلية التاريخية التقليدية اللازمة للبلدية والجماعات المحلية بصفة عامة.

وقد وجهت بعض الانتقادات لهذا المعيار، نذكر منها أن القصور الذي يحتويه هذا المعيار باعتباره يعتمد على المهام التقليدية والتاريخية وتهميشه للمهام المعاصرة والمستحدثة وذلك عائد للتطور والتغيرات الزمنية باعتبار أن هذه الأخيرة هي الأساس تماشياً مع التغيرات.

خامساً: معيار المهام المحلية إن هذا المعيار جعل المهام المُقِر بها للجماعات المحلية كشؤون محلية نطاقاً للاستقلالية البلدية و مجالاً لها، بالرغم من بساطة هذا المعيار ووضوحه إلا أنه قد وجهت له عدة انتقادات نذكر منها : إن عدم التخصيص الدقيق للمهام و المحدد جعلها عرضة للانتقاد رغم اعتبارها بأنها تلك المهام التي تكون محلية دون الخروج من نطاق إقليمها، فالبعض يلاحظ بأن المعيار الفاصل هنا هو طبيعة النشاط الممارس مع إلزامية أن يكون مركزياً كالأمن و العدالة و كل ما يخرج عن هذا النطاق و لم يكتسب هذه الطبيعة يعتبر محلي، و أنتقد أصحاب هذا الرأي على أساس أن طبيعة النشاط غير كافية لتحقيق الفصل النهائي و أن هناك من الأنشطة ما كانت في أصلها محلية لكنها تحولت فيما بعد إلى أنشطة وطنية كملفات السكن مثلاً و لأنه لو كان الأمر كذلك لما كان النشاط البترولي نشاطاً قومياً⁽¹⁾.

في الأخير على ضوء كل الانتقادات الموجهة لجميع المعايير المحددة لمفهوم استقلالية الجماعات المحلية، يمكن القول أن مسألة استقلالية الجماعات المحلية، ليست موضوعية لدرجة أنه يمكن تحديدها من خلال معايير موضوعية مستقرة فقهاً و عملاً بقدر ما هي مسألة ذاتية متصلة بنية المشرع بحد ذاته⁽²⁾.

(1) مصطفى كراحي، المرجع السابق، ص 356.

(2) مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، المرجع السابق، ص 32.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية

إن تحديد حجم و مضمون الاستقلال المحلي هو مسألة دستورية تشريعية، تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة و توجهها المتأثر بعدة عوامل منها: التقنية، و التي تتمثل في مدى تطور و انتشار وسائل الاتصال بين المركز و الإقليم، و عوامل سياسية، تتعلق بالإرادة السياسية في فرض اللامركزية و احترامها، و عوامل مالية، تتمثل في توزيع الأعباء بين الدولة و الجماعات الإقليمية⁽¹⁾؛ فمعالجة هذا الاستقلال في إطار اللامركزية الإدارية، يتعلق بمدى وجود و تجلي الضمانات التي يمنحها الدستور و قوانين الإدارة المحلية لتجسيده؛ و هذا ما سنتطرق إليه من خلال معالجة الأسس الدستورية (الفرع الأول) والتشريعية و كذا ما جاءت به المواثيق (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الأسس الدستورية

تمثل الجماعات المحلية القاعدة اللامركزية، حيث كُرسَت للاهتمام بتسيير بشؤون المواطنين وخدماتهم لذلك فقد اعتبرها المؤسس الدستوري من المواضيع الشديدة الأهمية و لها علاقة وطيدة و مباشرة بالحياة العادية للمواطنين، فنص المؤسس الدستوري على استقلالية الجماعات المحلية عبر مختلف دساتير الجمهورية و نص عليها في أول دستور و هو دستور سنة 1963 إلى غاية آخر تعديل، و هو ما سنحول التطرق إليه من خلال الفقرات الآتية:

أولاً: في دستور سنة 1963² يتميز دستور 1963 بأنه أول دساتير في تاريخ الجزائر المستقلة، الذي أسس جمهورية ذات حزب واحد، وهو جبهة التحرير الوطني، ويختار كل مرشح قبل أن ينتخبه الشعب وفيه، رئيس الدولة قوي الجانب، والمجلس الوطني ينتخب على القوانين الجديدة، كما أكد الدستور على الحقوق الأساسية ككل، لكنه لم يدم طويلاً.

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، المرجع نفسه، ص 194.

² دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 64، الصادرة في 10/09/1963.

لقد تضمن هذا الدستور فكرة اللامركزية الإدارية من خلال الإشارة إلى البلدية، حيث اعتبرها قاعدة الجماعات الإقليمية ومنح لها الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها، وعليه فإن هذه الاستقلالية الممنوحة للبلدية تعتبر بمثابة اعتراف من جانب المشرع الجزائري على أنها كيان مستقل عن الهيئات المركزية.⁽¹⁾

ثانياً: في دستور 1976²: لقد جاء دستور 22 نوفمبر 1976 في ظل ظروف متميزة عايشها النظام السياسي الجزائري، حيث تم وضعه استجابة لحل أزمة التمثيل والشرعية الدستورية الغائبة منذ (19 جوان 1965)، إذ تم اعتماده عن طريق استفتاء (19 نوفمبر 1976) و تبنى انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر و انتخاب المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، أما من ناحية المضمون، فقد واصل دستور (1976) النص على إقرار الخيارات الاشتراكية، غير أن ما يلاحظ عليه هو أنه دستور برنامج دون توجه اشتراكي، و ليس دستور قانون، و على كل حال هناك العديد من الملاحظات و المميزات التي تميز بها دستور (1976) خصوصاً ما تعلق منها بتنظيم المؤسسات الدستورية في الدولة، كما أن هذا لم يؤكد صراحة على مبدأ الاستقلالية و مدى أهميته، و لم ينص على البلدية كهيئة مستقلة عن الدولة، بالإضافة إلى أنه لم يذكر الجماعات المحلية للدولة و مدى استقلاليتها و مدى أهمية ذلك، حيث اعتمد فقط على اعتبار المجالس الشعبية المنتخبة القوى الاجتماعية للثورة، و إن استقلالية الجماعات المحلية تميزت بالعمومية، و كان الأجدر فيه إعطاء ضمانات أكثر قوة و متانة والبحث أكثر و التركيز الكبير على المعنى الحقيقي للاستقلالية، إلى أنه ما تم التركيز عليه أكثر هو وحدة الدولة و تماسكها و أنه لا يجب المساس بهذه الوحدة تحت أي ظرف.

⁽¹⁾ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 32.

⁽²⁾ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

⁽³⁾ إدريس بوكرا، "التطور الدستوري وحالات الازمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، 2004، ص 137، 138.

ثالثاً: دستور سنتي¹ 1989/1996² كما أشار فيه الدستور أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها وأن البلدية أساس للمجموعات الترابية والاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾.

من المعلوم أن دستور سنة 1989 نتيجة لتلبية مطالب عميقة فهذا الدستور لم يتم صدوره في ظروف عادية، لأنه جاء كرد فعل للأوضاع السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية المتدهورة التي مست كافة مجالات المعيشة، فصدر كنوع من تلبية للمطالب الشعبية والتخفيف من حدة الظروف المعيشية المزرية في شتى المجالات، و عليه فقد شمل مضمونه على كافة النواحي القانونية و التركيز بصفة خاصة على الحقوق و الحريات و الواجبات، كما حدد صلاحيات السلطات وتنظيمها و الرقابة، أما فيما يخص تطرقه للجماعات المحلية فقد ذكرت في المواد 14 و 15 و 16 من الدستور في الفصل الثالث تحت عنوان "الدولة" حيث نصت المادة 14: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يراقب عمل السلطات العمومية"، و هنا يقصد المؤسس الدستوري أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية بحيث أن هذه المبادئ و العدالة يكرسها المجلس الذي تم انتخابه و يسعى الى تحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين كما أنه يعمل على مراقبة عمل السلطة العمومية، أما المادة 15 والتي كان لها نفس محتوى مضمون المادة 36 من دستور سنة 1976 فإنها نصت على أن: "الجماعات الإقليمية الولاية البلدية، البلدية وهي الجماعة القاعدية " و يقصد هنا تحديد الجماعات المحلية المتمثلة في الولاية و البلدية و هذا تأكيد منه على عدم وجود تصنيفات

¹ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

² دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، العدد 76، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، الصادرة 8 ديسمبر 1996.

⁽³⁾ دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، المؤرخ في 10/09/1963، ج ر ج ج ، ع 64، الصادرة في 10/09/1963.

أخرى، كما أكد أن البلدية هي الجماعة القاعدية، في حين جاء نص المادة 16 كما يلي: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون العمومية"، و ما يفهم منه أن المجلس الذي تم انتخابه يمثل القاعدة اللامركزية و مكان لمشاركة المواطنين لتسيير كافة شؤونهم العمومية.

وفيما يخص دستور سنة 1996 الذي عرف تعديلا جزئيا مقارنة بدستور 1989، فقد أبقى على نفس النظرة السابقة فيما يخص الجماعات المحلية، إذ اعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويمثل القاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.⁽¹⁾

بالاطلاع على أحكام المواد 14، 15، 16 من دستور سنة 1996، نلاحظ أنه لا يوجد فرق واضح بينها وبين ما هو منصوص عليه في دستور سنة 1989، بل بعض التعديلات الجزئية فقط، بحيث أبقى المؤسس الدستوري على بعض المواد كما هي، كما عدل وأضاف بعض التغييرات الجزئية على البعض الآخر منها.

في الأخير نستنتج بأن المعالجة الدستورية لسنتي 1989 و 1996 كانت لاستثناءات خاصة و تحت الطلب للظروف المعيشية التي رافقت تلك الفترة، مع ذلك فقد كانت هذه المعالجة لظروف تطلبت حلول و قد كانت معالجة سطحية، حيث تخللتها نقائص واضحة لأن المعالجة كانت بصفة عامة من ناحية العناصر المهمة التي تخص الجماعات المحلية كالتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية و الاستقلال المالي رغم مكانتها الجلية و دورها البارز في الإدارة المحلية، كما أن دستور سنة 1989 وهو أول دستور تعددي والذي من خلاله تم إلغاء الأحادية الحزبية و ولوج مرحلة التعددية السياسية والحزبية، أما دستور سنة 1996 فقد تعرض للعديد من التعديلات التي من شأنها إصلاح بعض النقائص و تلبية لمطالب و احتياجات المواطنين و تسيير شؤونهم العامة و الخاصة، و مع هذا يبقى دستور سنة 1996 الأصل

(1) المادة 14، 15، 16، من دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج، ع 76، الصادرة 8 ديسمبر 1996.

والمرجعية الأساسية لأي قانون أو تعديل، مقارنة بالتعديلات التي جاءت بعده، وذلك لأنها كانت في الأساس تعديلات طفيفة ولمواد محددة و خاصة، كفتح مدة العهدة الرئاسية أو حتى العودة إلى غلقها، إضافة إلى ترسيم اللغة الأمازيغية كلغة وطنية ثم رسمية ثانية إلى جانب العربية، كما ورد ذلك في التعديل الدستوري لعام 2002⁽¹⁾.

رابعاً: تعديل دستور 2016² لقد حظي تعديل الدستور 2016 بأهمية كبيرة باعتبار أنه قد جاء في فترة عرفت الجزائر فيها العديد من المستجدات والظروف الخاصة وعلى جميع الأصعدة سياسية كانت أو اجتماعية واقتصادية.

- فإلى أي مدى ساهم دستور الجزائر 2016 فيسد النقائص والعيوب التي تخللت الدساتير والتعديلات التي سبقته لا سيما فيما يخص اللامركزية الإقليمية واعتبارها الفضاء الذي تتحقق فيه الديمقراطية التشاركية؟

صدر التعديل الدستوري 2016 بالعديد من الإجراءات والقوانين، هذا ما جعلنا نلجأ إلى القيام بمحاولة تحليل لمضمون هذا الدستور أو التعديل الدستوري بشكل مقارن لما سبقه من تعديلات و جملة من الإصلاحات التي مست شتى المجالات اقتصاديا و سياسيا و اجتماعيا، فقد اعتمد في هذا التعديل على اعتبار أنّ الشعب هو مصدر كل سلطة، وأنّ السيادة الوطنية ملك للشعب وحده، وأنّه صاحب السلطة التأسيسية، كما أنه يمنع التعسف في استعمال السلطة وتحيز الإدارة كما أن جميع المواطنين سواسية أمام القانون، و أن الدولة تقوم على أساس التنظيم الديمقراطي، و الفصل بين السلطات وعلى استقلالية القضاء و حياده، فهذا التعديل من شأنه تعزيز مسار الديمقراطية و تنمية و ترقية و تطوير الدولة و البحث عن حلول جذرية لبعض النقائص التي تخللتها الدساتير السابقة، عالج التعديل الدستوري لسنة 2016 العديد من المواضيع منها التعددية الحزبية، فالدساتير التي سبقت تعديل دستور 2016 مثل دستور 1996 كان لملء وتغطية الثغرات و بعض

⁽¹⁾ من التعديل الدستوري 10 أفريل 2002، ج ر ج ج، ع 25، المؤرخة في 14 أفريل 2002.

² التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

النقائص، بالإضافة إلى أن الظروف الراهنة تطلبت صدوره و قد شمل بعض التعديلات الجزئية محصورة في بعض المواضيع التي تطلبت ذلك، فالذي قدمه هذا التعديل الدستوري أنه أولى أهمية بالغة و قصوى لقضية التنمية المحلية والمستدامة، حيث أدرج المشرع الجزائري فيه مواد جديدة لم تذكر في الدساتير السابقة التي لم تتم معالجتها سابقا مثل قضايا التنمية المحلية، وأيضا مسألة القضاء على التفاوت و التمييز الجهوي في مجال التنمية، وسلبات إقصاء محليات والاهتمام بمحليات أخرى.

كما دعت المادة 15 هذا المسعى لتنمية المحليات من خلال أن الدولة الجزائرية تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، حيث تعتبر المحليات المجال الخصب لتطبيق الديمقراطية، ولعل عبارة حكم الشعب، لا يمكن أن تتجسد حقيقة إلا إذا حكم الشعب على مستوى بلديته أو ولايته باعتبارها الأقرب والأسهل من حيث الاتصال من المركز.

أما فيما يتعلق بتطرق هذا التعديل الدستوري لمكانة الجماعات الإقليمية، وواقعها و كذا دورها في إطار نظام اللامركزية الإدارية، التي انتهجته الدولة الجزائرية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، فهي تعتبر معدومة، على عكس ما أكده وزير الداخلية و الجماعات المحلية "نور الدين بدوي"؛ و ذلك بتصريحه على أن الالتزامات القوية التي أتى بها مشروع تعديل الدستور ستسمح بخلق و تطوير ديناميكية جديدة على المستوى البلدي، و هو ما سيكون في صالح التنمية المحلية، كما أنه سيساهم في منح البلدية لمكانتها المستحقة، و ذلك بصفتها فاعلا في الإصلاحات التي باشرتها الدولة؛ كما أكد الوزير بأن سنة 2016 ستكون بمثابة سنة تعزيز اللامركزية، التي سيتم تطويرها في إطار نظرة جديدة من أجل تكيف و كذا ضبط التنظيم الإداري الجديد للبلدية، و المرافق العمومية، و محاولة إيجاد السبل الجديدة للتطوير و الترقية المحلية.

غير أنه باستقراء نصوص التعديل الدستوري لا نجد شيئا من هذه الآمال والوعود؛ إذ نجد معالجة اللامركزية بصفة قليلة ومحدودة كما أنها لم تشمل أسس اللامركزية؛ بالإضافة إلا أنه لم يولي هذه الأخيرة أهمية بالغة، كما أنها لا تصل لتحقيق ما أدلى به الوزير من التجسيد الفعال للعمل المحلي، وتحقيق التنمية وتطويرها جل ما نلاحظه أنها لم تصل للتطبيق الفعلي

والحقيقي للتوقعات بناء على ما تم الإدلاء به من طرف الوزير، إذ أن ذلك يناقض تماما ما ورد في التعديل.⁽¹⁾

في الأخير يمكننا استخلاص أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يخص الجماعات المحلية ودورها الهادف والفعال في تسيير الشؤون المحلية بالاهتمام الكافي باعتبارها الأسلوب الثاني من أساليب التنظيم الإداري، بل اكتفى بمعالجة مقتصرة على بعض الجوانب دون الجوانب الأساسية الأخرى.

الفرع الثاني: الأسس التشريعية

عند إجراء المقارنة بين المعالجة التشريعية والمعالجة الدستورية نجد أن الأولى تأتي مفصلة وشاملة أكثر، كما أنها أكثر دقة، إذ عالجت وحددت مظاهر استقلالية الجماعات المحلية وصلاحياتها واستقلالية شخصيتها المعنوية ومهامها واختصاصاتها بصورة دقيقة ومفصلة وهو ذات الأمر بالنسبة للمواثيق التي تخص كل من البلدية والولاية وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال:

أولاً: المواثيق لقد ورد في المواثيق لكل من البلدية و الولاية استقلالية الجماعات المحلية و صلاحياتها في اتخاذ القرارات وتسيير شؤون المواطنين، حيث ذكرت أن البلدية هي قاعدة اللامركزية و مكان ممارسة حق المواطنة، باعتبارها فاعلا محوريا في الإقليم و التنمية المحلية و الخدمة العمومية الجوارية، و قد أسس هذا المقصود هذه القانون رقم 24/67 المؤرخ 18 جانفي 1967⁽²⁾، كأول قانون للبلدية، مما يثبت تكريس المشرع و تأكيده على ضرورة تنظيم الدولة من خلال اعتماد الهيئات المحلية اللامركزية في إطار دولة موحدة، حيث تعتبر فيه البلدية النواة الأساسية للتنمية المحلية باعتبارها قريبة من المواطن، مما يجعلها الفضاء الملائم لتشجيع المبادرات و اتخاذ القرارات السليمة التي تخدم مصلحة و تسيير شؤون المواطنين بالدرجة الأولى مما يساهم في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية .

⁽¹⁾ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص 35.

⁽²⁾ القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد

06، المؤرخة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم .

إن ميثاق البلدية و الولاية اعتبر حرية كل منهما أمر أساسي حيث نص ميثاق البلدية أن هذه الأخيرة تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات الملائمة، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، و دون أن تتدخل سلطات لتحل محلها في اتخاذ القرارات، أو في تعديلها، و يجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية⁽¹⁾، أما أهم ما ورد في ميثاق الولاية فهو: " أن الولاية هي مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة بها، و بسلطة فعلية للبت، و أن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير من خلال إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، و ما هذه اللامركزية، إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية و الجماهير في السلطة الثورية، و ليست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل"⁽²⁾.

لم يقتصر المشرع على ما تضمنه ميثاق الولاية بل كرس ذلك في قانون الولاية، حيث تضمن " أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية اقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة."⁽³⁾

ثانيا: القوانين تنص المادة الأولى من قانون الولاية 38/69 عن الاستقلال المالي فقط، كما نصت ذات المادة عن الشخصية المعنوية للولاية وما ينجر عن ذلك من اكتسابه الاستقلالية عن الدولة، ولعل منح المجلس الشعبي الولائي السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتصرف الشؤون المحلية أكبر دليل على الاعتراف لهذه التشكيلة المنتخبة باستقلاليتها في صنع القرار في المسائل التي تخص الولاية.⁽⁴⁾

إن ما يلاحظ على قانون البلدية و الولاية، نلاحظ أن كليهما ينصان على تمتع البلدية والولاية بالاستقلالية و الشخصية المعنوية، فالبلدية وردت في المادة 15 من دستور 1996 على أن: "

⁽¹⁾ميثاق البلدية لسنة 1966، كتيب بعنوان: التنظيم الجديد للبلدية، نشرة جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1966.

⁽²⁾ميثاق الولاية المرافق لقانون الولاية لسنة 1969، ج ر ج ج، ع 44، سنة 1969، ص 513.

⁽³⁾المادة الأولى من الأمر 38/69 مؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، ع 44، سنة 1969.

⁽⁴⁾المادة 63 و ما يليها من الأمر رقم 69/38 المؤرخ في 1969/05/23، يتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، ع 44، لسنة

1969، ص 525.

الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، كما تنص المادة 16 من دستور 1996 على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، و قبل هذا نصت المادة الأولى من قانون البلدية⁽¹⁾ على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و تحدث بموجب قانون"، بذلك فهي:

01/ جماعة إقليمية: أي توجد لها اختصاصات داخل رقعة جغرافية معينة.

02/أساسية: أي قاعدية، بمعنى هي أصغر جزء في التقسيم الإقليمي.

03/ تتمتع بالشخصية المعنوية: أي لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية والدولة، ولها حق التقاضي أمام القضاء، ولها ممثل قانوني هو رئيس المجلس البلدي، في إبرام العقود وقبول الهبات.... إلخ.

04/ تحدث بموجب قانون: أي لا يمكن أن تلغى إلا بموجب قانون وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، ولكن يمكن تعديل حدودها الإقليمية (بالإضافة أو النقصان) بموجب مرسوم تنفيذي.

ما يمكن استخلاصه من خلال الاطلاع على قانون البلدية و الولاية نجد أن كلاهما ينصان على تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية التي تمكنهم من اتخاذ القرارات و توسيع الصلاحيات لتسيير شؤون المواطنين و لكي تتمتع الإدارة المحلية بالقدر الكافي من الحرية و الاستقلالية التي تسمح لها بالقيام بعملها على أكمل وجه و تلبية حاجيات المواطنين، و للإشارة فإن أسباب منح المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة و متنوعة إنما تعود إلى أسباب إيدولوجية مرتبطة بطبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الحية و الأساسية و القاعدية للدولة الجزائرية في مختلف المجالات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية⁽²⁾.

يعني منح الدقة في الاختصاص له مبررات، بالنظر إلى الطبيعة القانونية لنظام البلدية، من حيث كونها وحدة أو جماعة سياسية، إدارية، اقتصادية و اجتماعية و ثقافية، تعد لا

⁽¹⁾دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج، ع76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996.

⁽²⁾ المواد من 84 حتى 89 من القانون رقم 08/90 مؤرخ في 7 أبريل 1990، ج ر ج ج، ع 15، 1 أبريل سنة 1990.

مركزية مطلقة في ظل نظام دستوري سياسي يقوم على مبدأ وحدة الدولة سياسيا و دستوريا ، القائم على نمط التخطيط الوطني الشامل، و مبدأ مركزية التخطيط و لامركزية التنفيذ، فكان حتميا و منطقيا أن يكون نظام الوصاية السياسية و الإدارية على البلديات أكثر إحكاما و دقة و تشديدا لدرء و تجنب الفوضى الدستورية و السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية ، حفاظا على وحدة و كيان الدولة⁽¹⁾.

أما بالنسبة للولاية فهي تعد وحدة و مجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري، الرابط الأساسي الذي يتصل بين الحاجيات و المصالح و المستلزمات المهنية المتميزة عن مصالح الدولة ككل و بين احتياجات و مصالح و متطلبات المصلحة العامة في الدولة⁽²⁾، على هذا الأساس فإن للولاية جملة تتميز بجملة من الخصائص هي: وحدة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال، منحت جزء من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي، بذلك تعد حلقة وصل بين المصالح و الحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة، كما أنها وحدة إدارية لامركزية نسبية، و ذلك لأن أعضاء المجلس الشعبي للولاية يتم انتخابهم، بينما والي الولاية يعين بمرسوم من قبل السلطة الإدارية المركزية، و يؤكد صفة و طبيعة اللامركزية النسبية للولاية، اشتراك الدولة باعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق و انجاز المصالح المحلية للولاية و إشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية و تشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية...، و ليست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية و أعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل.

تأسيساً على ما ذكر أعلاه، فإنه يمكن القول أن قانون البلدية رقم 10/11⁽³⁾ أكد فعلاً على أن البلدية هي العنصر الجوهري و الأساسي ذو الأهمية الكبيرة، لأنها تسهر على تحقيق متطلبات و تسيير شؤون المواطنين وإدارة الأقاليم، كما أبرز هذا القانون الجديد الدور الجوهري

⁽¹⁾ المادة 7 من الدستور الجزائري الصادر 1976، ج ر ج ج، ع 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976

⁽²⁾ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008، ص ص 281/282.

⁽³⁾ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع 34، الصادر في 3 يوليو 2011.

للبلدية في تحقيق التنمية عندما اعتمد على 83 نص ذو طابع تشريعي، بين قوانين و أوامر، هذا ما يوضح لنا المكانة والدور الفعال للبلدية، كما أنه كان بمثابة إضافة ملائمة لتنظيم وتحديد و توسيع الصلاحيات.

إضافة إلى ذلك فإن كل ما ورد في القانون الجديد هو بمثابة إطار للتنظيم وذلك لتوضيح صلاحيات البلدية بدقة هذا ما يجعله نقمة ونعمة؛ نعمة في كونه ينظم الصلاحيات ويحددها قانونيا ونقمة في كونه يستلزم إصدار المراسيم التنظيمية هذا ما يجعلها عائق في سبيل تلبية متطلبات وحاجيات المواطنين، بالرغم من الاستقلالية الممنوحة لها إلى أنها مقيدة بالسلطة المركزية من حيث إصدار التنظيمات، هذا ما يجعله عائقا يقف في وجه استقلالية كل من البلدية والولاية باعتباره مساسا بالنظام اللامركزي.

أبرز ما ورد في القانون الجديد المتعلق بالولاية رقم 07/12 الذي صدر في ظل حركية تشريعية واسعة، فرضتها متطلبات تلك المرحلة، وهذا لتدارك النقائص السابقة، بحيث جاء ملغياً للقانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، وصدر متجاوبا مع النصوص الجديدة، لاسيما قانون البلدية الجديد والقانون العضوي الخاص بالانتخابات والقانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية، صدور هذا القانون بعد صدور قانون البلدية الجديد، يؤكد نية المشرع في تفعيل وتحسين اداء الإدارة المحلية، وإيجاد تجانس في النصوص التي تتعاطى مع الإدارة العامة في نشاطها وتنظيمها ووسائلها ومنازعاتها.

المطلب الثالث: مظاهر تكريس استقلالية الجماعات المحلية:

تتجلى أشكال استقلالية الجماعات المحلية من خلال اكتسابها لمجموعة من المظاهر مما يخولها ذلك لممارسة المهام ويكون ذلك من خلال مظهرين هامين وهما الاعتراف بالشخصية المعنوية والثاني تمثيله عن طريق مجلس محلي منتخب وهو ما سيتم توضيحه من خلال تقسيم هذا المطلب إلى (الفرع الأول) الذي نتناول فيه الاعتراف بالشخصية المعنوية وفي (الفرع الثاني) نتناول تسيير الجماعات المحلية عن طريق مجلس محلي.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية

تحتل الشخصية المعنوية أهمية كبيرة باعتبارها عنصرا أساسيا في نظام الجماعات المحلية، كما تعتبر الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، إلى ذلك تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا قانونيا هاما في نطاق التنظيم الإداري، إذ أنها وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية، إقليميا ومصلحيا، وكذلك تحديد العلاقات فيما بينها، ويجب الإشارة هنا إلى أن الدائرة هي مصلحة خارجية تابعة للولاية بالتالي هي فرع للإدارة المركزية، وبالتالي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

إن موضوع الشخصية المعنوية من المواضيع التي يهتم بها القانون العام ، لأنها تتعلق بأشخاصه على الرغم من أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في ظل القانون الخاص ؛ و مرد ذلك أن القانون الخاص يهتم بالشخص الطبيعي أكثر من اهتمامه بالشخص المعنوي، غير أن الشخص الإداري العام يتمتع بحقوق يشترك فيها مع أشخاص القانون الخاص ما كان منها ملازما لصفة الإنسان الطبيعية ، و هي تثبت له بمجرد الاعتراف له بالشخصية المعنوية، فيكتسب بذلك ذمة مالية مستقلة و أهلية في الحدود التي يقرها القانون، و له حق التقاضي، و موطن مستقل، و نائب يعبر عنه.(1)

للتعرف أكثر على الشخصية المعنوية سنقوم باستعراض أبرز النقاط فيها وفق الشكل الآتي:

أولا: تعريف الشخصية المعنوية وتعني فكرة الشخصية المعنوية، أو الاعتبارية، أو الحكمية، اعترف لها القانون بالشخصية القانونية سواء للإنسان كشخص طبيعي أو لمجموعة من الأشخاص تعمل على تحقيق هدف مشترك، أو مجموعة من الأموال المرصودة من أجل بلوغ غاية محددة مع ما يترتب على قيام هذه الشخصية القانونية من نتائج قانونية.(2)

(1) محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1997، ص 16.

(2) عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، 2013، ص 46.

وتعرف كذلك بأنها "القدرة على اكتساب وتحمل الالتزامات"⁽¹⁾، ومن جانب الفقه الجزائري فقد عرفها الأستاذ " أحمد محيو" بصفة شاملة على أنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية.⁽²⁾

هذا وعرفت بصفة دقيقة من طرف الأستاذ عمار عوابدي بأنها: "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية. أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وتكون لها مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية لأفراد المجموعة".⁽³⁾

وينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي خاص يخضع لأحكام القانون الخاص كالشركات والجمعيات، وإلى شخص معنوي عام يخضع للقانون العام كالدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، ومهما كان نوع الشخص المعنوي، فإن فكرة الشخصية المعنوية فيها تسمح بتجميع الجهود والأموال والكفاءات وتنسيقها للوصول لغاية واحدة وهدف مشترك يعجز المجهود الفردي عن تحقيقه لقصر عمره ومحدودية موارده وقدراته.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن الشخصية المعنوية تتكون من عوامل لا بد من توافرها تتمثل في:

- التمتع بشخصية قانونية مستقلة عن المجموعة المكونة له بناء على نص في القانون.

- مجموعة من الأشخاص أو الأموال في ظل تنظيم معين.

- تبيان الغاية المشتركة التي تسعى لتحقيقها المجموعة.

- اعتراف المشرع في الدولة بهذا الكيان وبذلك الاعتراف له بالشخصية المعنوية.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص15.

⁽²⁾ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص91.

⁽³⁾ - عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر،

2014، ص178.

* تتضمن فكرة الشخصية المعنوية على أهمية فنية وقانونية

01/ الأهمية الفنية: تتجلى الأهمية الفنية للشخصية المعنوية أساسا في التالي:⁽¹⁾

- تُستعمل كوسيلة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات المكونة للنظام الإداري.
- تُستعمل كوسيلة لتحديد العلاقات بين السلطات الإدارية إقليميا ومصلحيا.

02/ الأهمية القانونية: تتجلى الأهمية القانونية للشخصية المعنوية أساسا في التالي:

- تستعمل كوسيلة لتوزيع الاختصاصات بين السلطات الإدارية إقليميا ومصلحيا.
- يتم من خلالها القيام بالوظائف والأعمال الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين هم أعوان الدولة أو الموظفون الذين يعملون لحسابها.

تعتبر هذه الأعمال أعمال إدارية بالرغم من أنها تمارس بواسطة أشخاص طبيعيين، كما أن الأخطاء المترتبة للمسؤولية القانونية التي ارتكبتها العاملون العامون أثناء أو بمناسبة أداء وظائفهم باسم و لحساب الأشخاص القانونية الإدارية، تعد أخطاء إدارية مرفقية، أو مصلحية ترتب المسؤولية الإدارية، ولا تعد أخطاء شخصية للموظف، بالرغم من أن هذا الأخير هو الذي ارتكبها فعليا و ماديا.⁽²⁾

يقوم النظام اللامركزي الإداري المحلي على جماعتين أساسيتين تتمثلان في كل من الولاية والبلدية، كما أنهما تتمتعان بالشخصية المعنوية وفق ما هو منصوص عليه في القوانين الآتية:

01/ في قانون الولاية: منح قانون الولاية الشخصية المعنوية للولاية وذلك حسب نص المادة الأولى من القانون 07/12 المتعلق بالولاية التي تنص على أن: "الولاية هي الجماعة

الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة..."

(1)- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع نفسه، ص 178.

(2) عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 181.

02/ في القانون المدني: نصت على ذلك المادة 49 من الأمر 58/75⁽¹⁾ المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/07 في الفصل الثاني تحت عنوان الأشخاص الاعتبارية والتي نصت على أن: الأشخاص الاعتبارية هي:

- الدولة، الولاية، البلدية،
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،
- الشركات المدنية والتجارية،
- الجمعيات والمؤسسات،
- الوقف،
- كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.

03/ في قانون البلدية: نصت المادة الأولى من قانون رقم 10/11 والتي نصت على تمتع البلدية بالشخصية المعنوية بقولها: " البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية الولاية هي الجماعة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة...."

وتجب الإشارة هنا إلى أن هذه النصوص قد اعترفت بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية في ذاتها، أي الهيئة ككل وليس المجلس الذي يمثلها؛ لأنه يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية نتائج خطيرة لا تتماشى وأهداف النظام اللامركزي؛ إذ أنه بمجرد حل المجالس المنتخبة أو انتهاء مدتها، وتمكين المجلس الجديد من التحلل من الالتزامات التي ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف الشخص الملتزم، تنقضي شخصية الهيئة المحلية⁽²⁾.

ثانياً: النتائج المترتبة عن منح الشخصية المعنوية للجماعات المحلية: إن الشخصية المعنوية تقرر للجماعات المحلية ذاتها وليس المجالس التي تشكلها⁽³⁾، كما يعترف القانون للشخص المعنوي بالشخصية القانونية لتحقيق غرض معين، وفي حدود هذا الغرض يكون

⁽¹⁾ الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26 سبتمبر المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07، ج ر ج ج، ع 31، الصادر في 13 ماي 2007.

⁽²⁾ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 32.

⁽³⁾ حسنين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 29.

الشخص الطبيعي طرفا في الحق والالتزام، هذا ويترتب على منح القانون الشخصية المعنوية لأي مجموعة عدة نتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني، فمن أهمها: الاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي.

01/ الاستقلال المالي: باعتبار أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية مما يمنحها حق الاستقلال المالي و الذمة المالية "الذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، حيث تعتبر ضمانا لدائنيها ووسيلة للقيام بمهامها و تسيير شؤونها"⁽¹⁾، وقد ورد في قانون البلدية لسنة 2011 الجماعات المحلية و يؤكد في مادته الأولى أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، أما المادة الثانية فاعتبرت البلدية هي القاعدة الإقليمية للمركزية ومكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطنين و تسيير الشؤون العمومية و يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها، كما نصت المادة الخامسة من القانون السالف الذكر على أن تعوض البلدية عن إي إجراء ينتج عنه انخفاض في إيراداتها و ذلك بنتائج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل.

أما الولاية باعتبارها سلطة محلية، فإذا كانت جزء من النظام الإداري للدولة فهي تقوم بأعمالها و اتخاذ القرارات مستقلة عن الهيئة المركزية، لكن استقلال هذه السلطة ليس استقلالاً مطلقاً على أساس أن الرقابة المركزية تعتبر من أهم عناصر العلاقة بين السلطات المحلية و الهيئة المركزية، فالاستقلال المالي إذن يرتكز على استقلال الضريبة، بمعنى أنه من أجل ضمان هذه الاستقلالية لا بد أن يكون تحديد الوعاء الضريبي من طرف الجماعات المحلية فمواصفات الضريبة المحلية الملائمة تتركز أساسا في مدى تحقيقها بحكم طبيعتها لهذا القدر المطلوب من الاستقلال، فلا بد إذن أن يكون فرقا واضحا بين الضريبة المحلية و الضريبة المركزية، فلا يكفي تحديد الوعاء الضريبي، بل لا بد أن تستقل الولاية بسلطة ربطها و تحصيلها خاصة أن الولاية بحكم موقعها تلعب دورا هاما في حل مشاكل المواطنين و انشغالاتهم الذين يقطنون عبر إقليمها مع إيجاد الحلول لها و فتح مجال المبادرات، أما المنتخبين المحليين دورهم يتشكل في

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 16.

تسيير شؤون المواطنين، و من هنا نستخلص أنه لضمان تسيير أفضل و تطوير أداء الولاية لابد من دعم استقلاليته المالية التي تعتبر من بين المسائل المهمة الأساسية التي تضمن لها البقاء و الاستمرار.

لقد نص المشرع الجزائري على تمتع الولاية بميزانية و موارد مستقلة من خلال المادة 151 و 157 من القانون 07/12⁽¹⁾، المتعلق بالولاية و هو تجسيد لما نصت عليه المادة الأولى منه صراحة على الاستقلالية المالية للولاية و هو ذات الأمر بالنسبة لقانون 09/90⁽²⁾ الذي نص صراحة على تمتع الولاية بالذمة المالية المستقلة، لكن ما نلاحظه من الناحية العملية أن الدولة هي التي تقوم بتحديد الوعاء الضريبي و ربطه و تحصيله مع العلم أنه يفترض أن تتدخل الولاية في هذه المسألة، لأنها الأدرى بالضرائب الموجودة على مستوى إقليمها و هي أدرى بمواطنيها و ظروفهم و ذلك من أجل إخضاعهم لدفع الضريبة التي من المفروض أن تكون حسب الوضعية الاجتماعية لكل مواطن، و هذا ما لا نجده واقعا عند تحديد الضرائب، فالضرائب مثلا المفروضة على السكان تكون بنفس النسب على جميع مواطنيها و إن كان من المفروض أن تكون بنسب متفاوتة، فالدولة هي التي تفرض الضريبة على السكان المحليين بالرغم من أنها ليست لها دراية بظروف هؤلاء المواطنين، فالأجدر إذاً إشراك الولاية في تحديدها مع إعطاء الفعالية للضرائب الموجودة على المستوى المحلي بالمعرفة الدقيقة للوعاء الضريبي، لأن تحديد الضرائب المحلية سوف يدعم استقلال الولاية، و من أجل تحقيق الاستقلال المالي لابد من التوزيع العادل للموارد بين الدولة و الجماعات المحلية لاسيما الولاية مع توضيح مهام كل من الدولة و الجماعات المحلية طبقا للقوانين مع ضرورة جعل النظام الجبائي لامركزي.

والجدير بالذكر أن المؤسسات العامة التي تنشأ كل من البلدية و الولاية، ضمن اختصاصاتهما، تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة كل من البلدية و الولاية⁽³⁾، لأن مظاهر

⁽¹⁾ المادة 151 و 157 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012.

قانون 09/90 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

⁽²⁾، العدد 15، صادر بتاريخ 11 أبريل 1990، المعدل و المتمم .

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 17.

الاستقلال المالي تكمن في وجود ذمة مالية مستقلة تتمتع بصلاحيات التصرف في ميزانيتها من حيث التحضير التصويت و الموارد التي تكون مصدرا لهذه الميزانية و من هنا إذا كانت الشخصية القانونية الاعتبارية تحقق للولاية نوعا من الاستقلال، إلا أن هذا الاستقلال المالي يخضع لاعتبارات الإشراف أو الوصاية الإدارية، فالاستقلالية هي ضمانة لتفعيل دور الولاية في الاضطلاع بالدور المنوط بها في تقديم الخدمات للمواطنين.(1)

02/ الاستقلال الإداري: من أهم السمات التي تنتج عن منح الشخصية المعنوية الاستقلال الإداري الذي يجعل الشخص المعنوي يعمل بصورة منتظمة ومستمرة وبفعالية أيضا، تحقيقا لذلك تحدث داخله أجهزة وهيئات، سواء كانت أجهزة للمداولة أو للتنفيذ، بناء على ذلك تم منح الجماعات المحلية بعض المزايا وتتمثل أساسا في:

- تجنب الروتين والبطء في إصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية وتحقيق استجابة سريعة لمعالجة الأوضاع والحوادث الطارئة(2).

- إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية عن طريق الانتخاب الهيئات المحلية مما يساعد على تكريس الديمقراطية وتدريب المواطنين على ممارسة حق الانتخاب واختيار أفضل العناصر التي تصلح لإدارة المرافق العامة(3).

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، بناءً على نقل و تحويل الكثير من المهام إلى الهيئات المحلية لتتفرغ هي للقضايا ذات البعد الوطني.(4)

- تلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين وتسيير الشؤون المحلية خلافاً للإدارة المركزية.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 17.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 79.

(3) عبد الغني البسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف جلال حزيو شركاته، مصر، 2004، ص 101.

(4) لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد

السابع، 2005، ص 32.

الفرع الثاني: تسيير الجماعات المحلية عن طريق مجلس محلي:

لتسيير الجماعات المحلية في إطار اللامركزية الإدارية يعهد لمجلس محلي منتخب إدارتها، يكون له الاختصاص الأصلي بإدارة شؤون الجماعة المحلية مع وجوب توافر موارد مالية تحت تصرفه، وهو ما نحاول دراسته وفق الفقرات الآتية:

أولاً: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تتوب عن المواطنين المحليين في إدارة وتسيير شؤونهم التي اعترف المشرع بها، وكونه من المستحيل أن يقوم جميع أبناء البلاد بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة وجب أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس التي تعبر عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي⁽¹⁾.

يتمثل العنصر الثاني لاستقلال الجماعات المحلية في أن يتم تمثيلها بواسطة مجلس محلي منتخب من طرف المواطنين المقيمين في إقليم الجماعة المحلية باعتباره وسيلة فنية ممتازة تساهم في الاستقلال المحلي⁽²⁾، هذا و يعد تشكيل الأجهزة و الهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي بل إن هناك رأياً فقهيًا يربط بين اللامركزية و تشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجوداً و عدماً⁽³⁾، مع الإشارة أنه قد يستدعي الأمر في بعض الحالات الاستثنائية أو تحت ظروف معينة إمكانية تعويض الانتخاب بالتعيين لبعض أعضاء هيئات الجماعة المحلية، يجب أن يتولى سكان هذه الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم وأن يتم باختيار السلطات المحلية من هؤلاء السكان وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية، و يذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ الديمقراطية وإن كان هذا هو الأصل فإنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة

(1) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 57.

(2) عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 26.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 18.

وكفاءة شرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة، خاصة و أن الانتخاب يتطلب قدر كبير من الوعي والثقافة مما لا يتوفر غالبا في سكان الوحدات المحلية.⁽¹⁾

إذا كان من الضروري أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق سكان هذه الوحدات، فإن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسية أعلى إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية إذ لا بد أن تتمتع هذه الهيئات باستقلال كاف في أدائها لنشاطها.⁽²⁾

على هذا الأساس فإن لب الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها، إلا أن هناك اختلافا حول هذه النقطة، فهناك من يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب بحجة تكريس معنى استقلال المجالس المحلية و تلائم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب، و من جهة أخرى هناك من يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية لا يعتبر شرطا لازما يمكن أن يتم بدلا من ذلك التعيين، إلا أن هذه تعتبر خرقا للهدف السياسي للإدارة المحلية حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية و يبقياها في دائرة القاصر الغير قادر على إنتاج قيادات محلية تمثله و تتوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة.

تتوفر لكل جماعة محلية مجلس محلي منتخب، حيث تتوفر البلدية على هيئة مداولة منتخبة تسمى المجلس الشعبي البلدي، و تحتوي الولاية أيضا على هيئة مداولة منتخبة تحت تسمية المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى أن هذه المجالس تمارس اختصاصاتها بواسطة

⁽¹⁾صفاء عثمان، دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية، دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013، ص14.

⁽²⁾John Agnew, "Symposium on political centralization and decentralization". *Revue policy - studies organization*.N°18. Aout1990.P13. Obtenu: books-google.dz

مداولات، فسواء كان المجلس الشعبي ولأئياً أو كان بلدياً، فهما جهازان للمداولات على مستوى الولاية والبلدية، و يعتبران الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونه و رعاية مصالحه.

و يتشكل المجلس بنوعيه (الولائي و البلدي) من مجموعة المنتخبين تم اختيارهم و تزكيتهم من قبل سكان الولاية أن البلدية، من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، و عليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين، و قد عرفها محمد عبد الله العربي بقوله: " هي هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، إما انتخاباً يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثريتهم، تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل - أو بعض - المرافق و الشؤون المحلية⁽¹⁾"، هذا و قد نصت المادة 90 من قانون الانتخابات المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم 01/12 على طريقة تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حيث ربطت عدد الأعضاء بعدد السكان فكلما زاد عدد السكان زاد عدد الأعضاء، و قد حددت المادة العدد الأدنى للأعضاء بثلاث عشر (13) عضواً بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة، كما حددت العدد الأقصى للأعضاء بثلاثة و أربعين عضواً بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 200.001⁽²⁾.

وطبقاً للمادة 82 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي سنة 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي:

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة،
- 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة،
- 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة،
- 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة،

⁽¹⁾ محمد عبدالله العربي، "دور الإدارة المحلية و البلديات في تنمية المجتمعات اقتصادياً و اجتماعياً"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، ماي 1967، ص 43.

⁽²⁾ المادة 79 من القانون العضوي 01/12، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، ع 1، الصادر في 14 يناير سنة 2012.

- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة،
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.

لقد ورد في كل من قانون الولاية والبلدية قواعد سير هذه المجالس، وتحديد مدة العهدة الانتخابية وكيفية انتخاب أعضاء المجالس المحلية وذلك طبقا لنص المادة 65 من قانون الانتخابات 01/12، إذ تم تحديد مدة العهدة الانتخابية بخمس سنوات أما بالنسبة لطريقة الانتخاب فتتمثل في الاقتراع النسبي على القائمة، كما نصت المواد من 66 إلى 69 من قانون الانتخابات على كيفية توزيع المقاعد في المجالس المحلية المنتخبة، في حين حددت المواد من 70 إلى 75 من نفس القانون على الشروط الواجب توفرها في قائمة المرشحين.

ثانيا: الاستقلال باختصاصات محلية إن انفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية هو من سمات التخلف حسب ما ورد في إحدى الصحف الأمامية⁽¹⁾، باعتبار أن الجماعات المحلية يجب أن يمنح لها الاستقلال الوظيفي الذي يسمح لها بممارسة مهامها و اختصاصاتها بإرادتها و استقلاليتها دون تدخل السلطة المركزية، لأنه من الركائز الهامة و الأساسية التي تعمل على تكريس استقلالية الجماعات المحلي، هذا و يعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجالس المحلية دوراً أساسياً و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة لها،⁽²⁾ وقد تم منح المجالس المحلية لاختصاصات أصيلة تمنحها حق تسيير الجماعات المحلية و أن يكون لها سلطة اتخاذ القرارات و الفصل في كل ما يعتبر من شؤونها دون الرجوع إلى السلطة المركزية، لأن ذلك يعتبر مساسا بها و بالنظام اللامركزي، أما بالنسبة للاختصاصات المتعلقة بالنظام المركزي فيتم تحديدها بواسطة القوانين، كما أنه لا يمكن للنظام المركزي أو السلطة المركزية المساس باختصاصات تختص بها الجماعات المحلية⁽³⁾.

إن الاختصاصات المحلية هي مجموع المهام و الاختصاصات و السلطات التي تم تكليف الجماعات الإقليمية بالقيام بها و توليها و إدارتها، و ترتبط الاستقلالية ارتباطا طوريا بالاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية فكلما زاد مدى و درجة تلك الاختصاصات زادت

(1) مصطفى كراحي، المرجع السابق، ص 355.

(2) عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 35.

(3) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 67.

معها نسبة الاستقلالية و كلما قلت تضاعلت طردا تلك الاستقلالية، باعتبار أن الاختصاص شرط أساسي لتدعيم و تجسيد مفهوم الاستقلالية المحلية فبدونه تفرغ اللامركزية الإقليمية من محتواها⁽¹⁾، هذا و تتبع أغلب التشريعات المقارنة أحد الأسلوبين في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للسلطات اللامركزية ممارستها تتمثل أساسا في:

01/ النظام الفرنسي: وفي هذا النظام يتم تحديد اختصاصات الجماعات المحلية وذلك على سبيل الحصر لا على سبيل المثال⁽²⁾، كما يتم ذلك عن طريق تحديد المشرع اختصاصات والسلطات المركزية، وكل ما يخرج عن نطاق هذه السلطات والاختصاصات يندرج بالضرورة ضمن نطاق اختصاص الهيئات اللامركزية وهو أسلوب يجعل من اختصاص الجماعات المحلية عاما وواسعا بالمقارنة مع اختصاصات السلطة المركزية، كما أن المشرع الفرنسي اعتمد على هذا النظام في تحديد اختصاص الإدارة الإقليمية⁽³⁾.

إن ما يستخلص من هذا الأسلوب هو إطلاقه لاختصاص الجماعات المحلية وتقييده بالنسبة للامركزية بحيث لا يمكن لها التدخل في شؤون واختصاصات الجماعات المحلية.

بالرغم مما يحققه هذا الأسلوب من حرية واسعة للجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها و تسيير شؤونها نرى أنه يتناسب مع مضمون الاستقلالية، كما أننا نلاحظ بأنه يخفف من الأعباء عن السلطة التشريعية من ناحية سن النصوص القانونية و المواثيق لمنح الاختصاصات المحلية بين الفينة و الأخرى، و الأكثر من هذا أنه يعمل على تحقيق المرونة بين العاملين المحلي و الإداري من حيث ممارسة كل هيئة لعملها في حدود اختصاصاتها المحلية و الإقليمية بميزانيتها المالية، إلا أنه يؤدي إلى الغموض و الإبهام⁽⁴⁾، فعدم وضوح الاختصاصات من ناحية أو إحالة الأمر على التنظيم لتفصيل و توضيح معالمها من ناحية

(1) محمد فؤاد مهنا، "استقلال المحافظات و استقلال الجماعات في ظل سياسة الدولة نحو التوسيع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية و تدعيم استقلال المحافظات و الجامعات"، مجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، السنة الثالثة والعشرون، العدد 01، يونيو 1982، ص 08.

(2) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 68.

(3) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 12.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية في الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 128.

أخرى، يعد أمراً بالغ الخطورة و تلك الخطورة تعود على الاستقلالية خصوصاً و أن سلطة التنظيم تعتبر ملكاً للسلطات التنفيذية و المركزية و التي قد تلجأ لتضييق من مجالات اختصاصات الجماعات المحلية.

02/ النظام الإنجليزي: مفاد هذا النظام هو تحديد اختصاصات وسلطات اللامركزية على سبيل الحصر من خلال القوانين وبناء عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد في القوانين التي تنظم الشؤون المحلية أو القوانين التي تنظم عمل الإدارة المحلية، أما ما يقع خلاف ذلك فهو يدخل ضمن نطاق اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية⁽¹⁾.

يبين لنا هذا الأسلوب أن الجماعات المحلية لا يمكن لها ممارسة اختصاصاتها، إن لم ينص على ذلك المشرع صراحة و كل ما يخالف ذلك يعتبر تصرف غير مشروع، باعتبار أن المهام و الصلاحيات و الاختصاصات التي لا تدخل ضمن اختصاصات الجماعات المحلية، فإنها تلقائياً تدخل ضمن اختصاصات السلطة المركزية، مع إيجابية هذا من خلال وضوح الاختصاصات التي قد تضع حداً للتنازع الذي تقع فيه الجماعات المحلية والأجهزة المركزية، لكن العيب الذي يعتريه هو تعسر تطبيقه، نظراً لصعوبة التفرقة بين الاختصاصات المحلية و الوطنية، كما أن العمل بهذا النظام يؤدي إلى تضييق مجال اختصاص الجماعات المحلية، مما يجعلها نقطة سلبية من ناحية السرعة في الأداء و الفعالية و بذلك يؤدي إلى تعطيل تسيير الشؤون المحلية.

03/ موقف المشرع من الجزائري من النظامين لقد تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي و أعتمد نفس الأسلوب⁽²⁾، من حيث تحديد الاختصاصات و سلطات السلطة المركزية التي تم تحديدها على سبيل الحصر و كل ما يندرج ضمن نطاق اختصاصات السلطة المركزية يندرج ضمن اختصاصات السلطة المركزية، باعتبار أن هذا الأسلوب يعتمد على إحالة الأمر على التنظيم و عدم الدخول في التفاصيل مما يجعله يتسم بالغموض و عدم الدقة، فالمشرع الجزائري منح بعض الصلاحيات لكل من المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي، حيث منح

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 12.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 13.

الأول صلاحيات واسعة في مجالات مختلفة نذكر منها: الإعلام و الاتصال، التربية و التعليم العالي و التكوين، السكن و التعمير و تهيئة الأقاليم، الفلاحة و الري و الغابات، حماية الطفولة و الصحة العمومية و ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة ، الشباب و الرياضة و التشغيل ، التجارة و الأسعار و المواصلات، الهياكل القاعدية و الاقتصادية ، التضامن و التعاون بين البلديات لفائدة البلديات التي يجب ترقيتها نظرا للظروف المعيشية فيها، التراث الثقافي المادي و الغير مادي و التاريخي، الصناعات التقليدية، حماية البيئة، الموارد المائية ، التنمية الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية و ترقية المؤهلات النوعية المحلية⁽¹⁾، أما بالنسبة للثاني فقد منحه اختصاصات و صلاحيات متعددة المجالات، فنجد ذلك في قانون البلدية أن المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته في مجال إعداد عمليات التهيئة و التنمية المستدامة على مستوى الإقليم، بالإضافة إلى أنه يمارس اختصاصات في مجال الرياضة و الشباب و السياحة و الثقافة و الأنشطة التنموية و مجال التعمير و الهياكل القاعدية و النظافة و الصحة و الطرقات و البلديات كلها تتدرج ضمن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى اختصاصات و صلاحيات أخرى جاء بها كل من قانون الولاية و البلدية.

ثالثا: وجود موارد مالية تحت تصرف المجلس المحلي إن مباشرة الجماعات المحلية لاختصاصاتها المعتادة يتوقف على امتلاكها لميزانية خاصة بها و لا تكون هذه الميزانية إلا بوجود إيرادات تعمل على تمويلها و زيادة مدخولها، و الحديث عن هذه الموارد يقودنا للحديث عن إحدى أهم ضمانات و شروط تحقيق الاستقلالية و هو المورد المالي المحلي، و للإشارة فإن المورد المالي المحلي يتمثل في الضرائب و الرسوم و الإيرادات ذات الطابع الاستغلالي و إيرادات الأملاك، و للمورد المالي أهمية كبيرة بالنسبة للجماعات المحلية، حيث يرى الفقيه « Benoît » أنه ركن من أركان اللامركزية الإقليمية و ضمانا لحسن تطبيقها و هو وسيلة لتطعيم الخزينة أو الميزانية المحلية⁽²⁾، و من شأن غيابه أو نقصانه، كما يرى الفقيه « Vedel » أنه يؤدي إلى زعزعة استقرار كيان الهيئة المحلية و جعلها تحت رحمة السلطات

⁽¹⁾ المادة 77 من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

⁽²⁾ علي خطار، "الأساس القانوني لنظام اللامركزية"، مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق، الكويت، العدد 02، الثالثة عشر

جوان 1989، ص 138.

المركزية⁽¹⁾، فالموارد المالية تعتبر عنصرا أساسيا لعناصر الاستقلالية المحلية و بها تتأكد هذه الاستقلالية، باعتبار أنه إذا لم يكن للجماعات المحلية موارد مستقلة فإن الاستقلالية لهذه الجماعات تعتبر ناقصة و تحول دون ممارسة الاختصاصات لأن الإدارة تعني في حقيقتها إنفاق أموال على مشروعات تهتم المواطنين المنتفعين بها، لهذا فإن دعم اللامركزية الإدارية و ازدياد قدرتها على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة لها.⁽²⁾

من خلال ما سبق يمكن القول أن الاستقلال المالي من أهم العناصر التي تؤثر على استقلالية الجماعات المحلية بشكل عام، و قد اتضح ذلك نتيجة لما سبق كنتيجة لتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية تمتعها أيضا بالذمة المالية المستقلة. كما حرص المشرع الجزائري من خلال عدة قوانين أن يمنح للجماعات المحلية الحق في اكتساب موارد مالية من مصادر متعددة منها الذاتية و منها الخارجية، كما أنه و لضمان تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة منها و تسيير الشؤون المحلية و تلبية احتياجات المواطنين بالسرعة والفعالية اللازمة يستلزم إسنادها لمجلس محلي منتخب مع منحه الصلاحيات و الاختصاصات الواسعة مع ضرورة وضع تحت تصرفه موارد مالية و ذلك من أجل إعطائه القدرة على ممارسة اختصاصاته و المهام الموكلة إليه على أكمل وجه و تنفيذ المشاريع و البرامج و النشاطات و تحقيق التنمية و الترقية المحلية.

(1) علي خطار، نفس المرجع السابق، ص 139.

(2) محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 26.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية كاستثناء استقلالية على الجماعات المحلية

إن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها و الاختصاصات المكلفة بها، كما يمكن قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية⁽¹⁾، فالجماعات المحلية أو الإقليمية لا بد من منحها الاستقلالية الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرارات اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها و تلبية حاجيات المواطنين و تسيير الشؤون المحلية، و كلما توسعت استقلالية الجماعات المحلية، كلما أدى ذلك إلى التكريس الفعلي للنظام اللامركزي؛ مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا التوسع يلزم أن يكون محدودا، حتى لا تصبح هذه الجماعات غير تابعة للدولة و ذات كيان سيادي، لذلك و حفاظا على وحدة الدولة و تماسكها و كيانها السياسي يجب أن تعمل الهيئات المحلية و الإقليمية تحت رقابة السلطة التنفيذية، و ذلك في إطار السياسة العامة للدولة و طبقا للقوانين و ذلك باعتبارها هيئات مشاركة في النشاط الإداري والتنفيذي للدولة، و هو ما اصطلح عليه بالوصاية الإدارية⁽²⁾.

إن الرقابة الوصائية هي رقابة مشروعة لأنها محددة ومنظمة بنصوص وقواعد قانونية تنظم إجراءاتها ووسائلها والصلاحيات المخولة لها كل هذا في إطار المشروعية، باعتبار أن الجماعات والهيئات الإقليمية خاضعة لنصوص وتنظيمات قانونية، وتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية بدون نص فإن السلطات الإدارية المختصة بالرقابة الوصائية محددة على سبيل الحصر بالإضافة إلى الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية كلها محددة قانونيا على سبيل الحصر.

(1) عبد الحليم بن مشري، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ماي 2006، ص 102.

(2) عتيقة بلجبل، " فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ماي 2009، ص 192.

تأسيسا على ذلك سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة الوصاية الإدارية بالتطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية في (المطلب الأول) و دراسة أهمية و أهداف الوصاية الإدارية في (المطلب الثاني)، أما (المطلب الثالث) فنخصه لتمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية و قانونية إدارية، لتوزيع سلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية، و السلطات الإدارية اللامركزية؛ و ذلك ضمن وحدة الدولة الدستورية، و السياسية، و الوطنية، و ليس أسلوبا من أساليب تفتيت فكرة السيادة الوطنية و السيادة الدستورية، و السياسية و التشريعية في الدولة، و من ثم كان حتمياً وجود نظام لرقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها في حدود القانون⁽¹⁾، و لدراسة مفهوم الوصاية الإدارية يجب دراسة تعريفها في (الفرع الأول) ثم خصائصها في (الفرع الثاني)، في الأخير (الفرع الثالث) فنتولى فيه دراسة أهداف الوصاية الإدارية.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

تعد مسألة تحديد التعريفات من أصعب الأمور التي تعترض الباحث بالنظر إلى تعددها واختلاف وجهات النظر بشأن مسألة معينة، وتعريف الوصاية الإدارية واحدة من أهم المسائل التي سنحاول تحديد تعريفها من خلال:

أولاً: التعريف الفقهي للوصاية لقد عرف الأستاذ "ناصر لباد بأن: " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر،

عليها القانون⁽¹⁾، كما يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم، قصد حماية المصلحة العامة.⁽²⁾

إلى ذلك فقد عرف فقهاء العرب بأن الوصاية هي: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة"⁽³⁾، أو أنها: "عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها و تحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية كما تنص عليها التشريعات"، و تعرف أيضا بأنها: "السلطات الممنوحة للهيئات الحكومية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية"⁽⁴⁾.

في حين نجد الفقه الأجنبي، خصوصا الفقيه الفرنسي « Rivero » الذي يعرفها بأنها: "الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقا لما يحدده القانون"، و في نفس الاتجاه يعرفها الفقيهان « Maspelio y Laroque » بأنها: " مجموعة السلطات المحددة و المعترف بها قانونيا لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة"، أما الفقيه الإسباني « Enterria » فيرى بأنها: "الحكم الإداري الذاتي للمواطنين في الجماعات المحلية بعيدا عن المركزية مع الخضوع لإشراف السلطات المركزية للحفاظ على النظام العام في الدولة".⁽⁵⁾

من خلال كل هذه التعريفات نلاحظ بأن الوصاية على الهيئات اللامركزية تشكل أساس اللامركزية الإدارية المحلية، وعليه لا يمكننا الحديث عن الوصاية دون اللامركزية الإدارية المحلية فهناك تكامل بينهما وبالنتيجة فإن الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية تعتبر أساس التوفيق بين التعدد و التنوع الإقليمي ووحدة الدولة الذي تتأسس عليه الدولة.

(1) علي خاطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الثانية، سنة 2008، ص 225.

(2) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981، ص 94.

(3) علي خاطر الشنطاوي، المرجع السابق، ص 226.

(4) هاني الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 141.

(5) علي خاطر شنطاوي، المرجع السابق، ص 226.

و للإشارة فإن هناك بعض الفقهاء من أعترض على مصطلح الوصاية الإدارية مقارنة بمصطلح الرقابة الإدارية حيث يرون بأنها لا تعبر عن المعنى الحقيقي المراد به، لكن باعتبار أنها مأخوذة من نظام الوصاية المدنية التي أساسها أنها تكون وصاية على من يكون ناقص الأهلية، لكن عند الأخذ بعين الاعتبار أن الهيئة المركزية ليست شخصا ناقص الأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهلية مباشرة التصرفات القانونية المنوطة بالقيام بها المركزية ليست شخصا ناقص الأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية المنوطة بالقيام بها، غير أن البعض يرى بأنه يجوز الإبقاء على مصطلح الوصاية الإدارية فمن خلال التعاريف السابقة يستخلص بأن لكليهما نفس المعنى و الاختلاف في المصطلحات فقط⁽¹⁾.

ثانيا: التعريف القانوني للوصاية : كرس المشرع الجزائري رقابة السلطة المركزية كجهة وصية للجماعات و تجلى ذلك في العديد من القوانين و الدساتير مثل دستور سنة 1976 في المادة 184 حيث تكلم صراحة عن فكرة الرقابة الإدارية لا الوصاية و تضمنت المادة على ما يلي: "تستهدف المراقبة ضمان تسيير أجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور و قوانين البلاد" و يقصد المشرع هنا أن هدف الرقابة هو أن تضمن سير أجهزة الدولة في إطار المشروعية و القوانين المعمول بها، كما نص القانون الجديد لكل من الولاية و البلدية على ذلك، حيث نصت المادة الثالثة من قانون البلدية رقم 10/11 على أن: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون" و كذلك نصت المادة 15 من نفس القانون في فقرتها الأخيرة على ما يلي "تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما"، وعليه يجب على المجلس الشعبي البلدي عند قيامه بجميع صلاحياته أن يحترم ويراعي القانون حتى تكون هذه التصرفات سليمة ومراعية لمبدأ المشروعية، بالإضافة إلى المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على أن : "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و الفصل بين السلطات و العدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يراقب عمل السلطات

(1) عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص103.

العمومية⁽¹⁾، إلى جانب ذلك هناك بعض المواثيق الوطنية التي نصت على ذلك مثل الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 الذي نص على أن الرقابة يجب أن تكون ممتدة إلى تطبيق القوانين و التوجيهات و الإصلاحات للدولة و تطبيق بالمعنى الحقيقي ووجوب احترام حقوق الانضباط و الشرعية و محاربة البيروقراطية و مختلف أنواع التباطؤ الإداري.⁽²⁾

بناء على ذلك، فإن المشرع الجزائري لم يضع تعريف واضح يعرف به الوصاية الإدارية فكل القوانين التي نصت على ذلك، لم تحمل تعريف واضح ودقيق وإنما ذكر ذلك مضموناً.

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية تتميز الوصاية الإدارية بعدة خصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: رقابة إدارية و قانونية وهذا نظراً لصدورها عن جهة إدارية طبقاً للمعيار الشكلي، ثم إن هذه الرقابة تتم ممارستها بموجب قرارات إدارية تصدر عن جهات الرقابة المتمثلة في السلطة التنفيذية للدولة (وخاصة الوزير) ، وهي بهذه الخاصية تخضع لكل أحكام القرارات الإدارية من حيث الأركان و طرق الطعن و غيرها، كما أن هذه الصفة الإدارية تقوم على أن الرقابة الوصائية تصدر من جهة إدارية و من ثم تحدث بقرارات إدارية و هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب جهة الوصاية أو بناء على طلب ذوي الشأن⁽³⁾، هذا و تباشر الوصاية الإدارية في مواجهة جميع الهيئات و المؤسسات مهما كانت طبيعتها سواء كنا بصدد تلك الهيئات اللامركزية التي تعتمد أسلوب الانتخاب في انتقاء و اختيار أعضائها أو تلك التي يلجأ كأسلوب لا مركزي فني في الإدارة بوجود قواعد قانونية تحدد مقدار معيناً من الاستغلال الذي يكفل التخصص للشخص اللامركزي، و قد أخضع المشرع في جميع الأنظمة الأشخاص الإدارية العامة الإقليمية مثل الولاية أو مصلحة مثل المؤسسات العامة و الإدارية و الاقتصادية إلى

⁽¹⁾ القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر ج ج، ع 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

⁽²⁾ الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر 57/76 المؤرخ في 5 يونيو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ر ج ج، ع 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976، ص 913.

⁽³⁾ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 185.

نوع من التوجيه و الرقابة من قبل هيئات إدارية تعلوها في المرتبة التي عهد إليها بممارسة هذه المهمة الاستشرافية.(1)

ثانياً: رقابة استثنائية هي لا تفترض ولا تمارس إلا إذا نص المشرع عليها صراحة، وهذه الممارسة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، خلافاً للسلطة الرئاسية التي تفترض ولا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فالأساس في نظام المركزية الإدارية هو خضوع أعمال المرؤوسين للسلطة الرئاسية، بينما الأساس في اللامركزية هو استقلال وعدم خضوع أعمال هذه الهيئات للرقابة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة وفي الحدود المبينة فيه، لذلك فإنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة و في الحدود و بالوسائل التي يقرها القانون(2) و ذلك أساس استقلال الهيئات المشمولة بالوصاية مما يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بنص صريح من المشرع وحده، لذلك هو وحده الذي يملك النص على بعض القيود على الاستقلال المذكور(3)، فمثلاً إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين صادر من جانب هيئة لامركزية لوصاية الإلغاء، فإن جهة الوصاية لا تمتلك في هذه الحالة إجراء هذا الإلغاء و إن كان لها أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزي المعيب(4)، كما أنه إذا نص القانون على تحويل جهة الوصاية الإدارية سلطة اتخاذ إجراء وصائي معين فإنه لا يجوز للسلطة الوصائية أن تستعمل إجراء وصائياً آخر بدلاً من الإجراء المسموح به قانوناً(5).

باعتبار أنها رقابة استثنائية وضيقة وتُمارس في حدود ما نص عليه القانون فقط؛ ونظراً أن الهيئات الإقليمية اللامركزية مستقلة عن السلطات المركزية، وذلك من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية، وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ

(1) قباني محمد بكر، نظرية المؤسسات المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962، ص 65.

(2) الحسيان عيد أحمد، "حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة"، دراسة مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 34، العدد 2، 2007، ص 03.

(3) إيتسام عيمور، المرجع السابق، ص 63.

(4) Marie Christine Rouault, Droit Administratif, 4 eme Edition, Gualiano éditeur Paris, 2007, p98.

(5) إيتسام عيمور، المرجع السابق، ص 63.

القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها، ينجم عن هذه الميزة لرقابة الوصاية نتائج منها: (1)

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الوصاية الإدارية.
- عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية في شؤون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية المستقلة.
- عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها و لذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية تعديل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات و التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية مصادقة السلطات الإدارية المركزية الوصية⁽²⁾، إن نفاذ و سريان القرارات الإدارية و العقود الإدارية و كل التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها من هذه السلطات الإدارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية الوصية في الحالات التي اشترط القانون ضرورة المصادقة من هذه السلطة الأخيرة⁽³⁾.

ثالثا: رقابة خارجية يكون ذلك على مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن الجهة التي تمارس الرقابة عليها، و هذا عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية تتم بين طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة، أما الوصاية الإدارية فتتم بين شخصين مستقلين و هما شخص الجهة الوصائية و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها⁽⁴⁾، فمنطق الوصاية أنه يحفظ استقلال المؤسسة التي تمارس بعيدا عن التدخل مباشرة في شؤونها بصورة يحفظ للمؤسسة حريتها في التصرف و حريتها في العمل وفق للغايات و الأهداف المحددة

(1) أعمار عوايدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، 2013، ص246.

(2) قباني محمد بكر، المرجع السابق، ص66.

(3) أعمار عوايدي، المرجع السابق، ص 271.

(4) فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة 1، 1983، ص78.

لها، أي أن الوصاية الخارجية تعمل وفقاً لمبدأ التوازن بين استقلال المؤسسات العامة من جهة، وبين تبعيتها للدولة بالشخصية المعنوية المعطاة لها، و لكن يجب مراعاة نواحي التخصص والتقنية في الأشخاص الذين تعهد إليهم عمليات الوصاية والرقابة والتدقيق لتحقيق الفائدة التي يسعون للوصول إليها⁽¹⁾.

الفرع الثالث: أهداف الوصاية الإدارية

إن الوصاية الإدارية تعتمد على مجموعة من الأهداف التي جسدت من خلال المشرع على هيئة نصوص وقوانين وحتى موثيق وذلك بغية وضع الإطار الأمثل ووضع الخطط لتحقيق الأهداف التي برمجت للسعي إليها والتمثلة في⁽²⁾:

- تحقيق التكامل والتعاون بحيث أن نظام الرقابة الإدارية يتيح للسلطات الإدارية والمركزية التدخل للمساعدة عند عجز أو عدم قدرة السلطات اللامركزية للقيام بالمهام الموكلة إليها من تسيير الشؤون المحلية أو تلبية حاجيات المواطنين.

- حماية المواطنين من تعسف وظلم السلطات العامة على المستوى المحلي.

- ضمان الحفاظ على إقامة التوازن والتوفيق بين المصالح العامة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية.

- ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من أضرار الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة منها الإقليمية، وتعريض الدولة بذلك إلى التفكك والانحيار.

- تحقيق الجهات اللامركزية الإدارية مستوى محدد من الأداء والتحقق من إتباع أحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية.

⁽¹⁾فؤاد صالح، المرجع السابق، ص78.

⁽²⁾عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 104.

بالإضافة إلى هذه الأهداف هناك أهداف أخرى منها السياسية والمالية تتمثل الأهداف السياسية في:

-الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة⁽¹⁾.

-حماية المواطنين ومصالحهم المحلية المشتركة؛ فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية سكان الجهات المحلية، خصوصا عند الإساءة أو التجاوزات التي تقع أثناء أدائها لمهامها ومن هنا تتوضح أهمية رقابة الوصاية كوسيلة ضرورية لحماية مصالح الأفراد بصفة مباشرة⁽²⁾.

- التأكد من مدى التزام الجماعات المحلية بكافة القوانين والتنظيمات والتعليمات حين ممارساتها لصلاحياتها، هذا ما يعرف بمبدأ المشروعية حيث بإمكان نظام الوصاية الإدارية إمكانية إلغاء جميع التصرفات المادية أو القانونية، إذا اعترضها عيب من عيوب المشروعية، باعتبارها وسيلة للحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم⁽³⁾.

أما بالنسبة للأهداف المالية فيمكننا أن نذكر بعض الأهداف المتمثلة في:

- ضرورة مراقبة الرقابة لجميع مراحل إعداد ميزانية الهيئات المحلية كي تكون أكثر فعالية؛ لكون هدف الرقابة هو التحقق من استخدام الاعتمادات المالية المقررة للأهداف المخصصة لها⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة ماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص175.

⁽²⁾ -Jean Riviro, op. cit, P :325.

⁽³⁾ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1976، ص45.

⁽⁴⁾ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية - دراسة تحليلية تطبيقية -، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998، ص 24.

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية المخصصة لغرض الأموال العامة، من صحة الدفاتر والمستندات، وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة للهيئات المحلية، يجب الحد من تبذير المال العام وأن يتم إنفاق الموارد المالية للمشاريع التي تخدم النفع المحلي.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للوصاية الإدارية

اعتمدت الجزائر على نظام الوصاية الإدارية وقد جسدت ذلك في شتى القوانين والمواثيق التنظيمات التي أصدرتها وفقا لما يطلبه هذا النظام من نصوص وقوانين لأجل ذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى الأسس القانونية للوصاية الإدارية من خلال الأسس المنصوص عليها في المواثيق (الفرع الأول) والأسس المنصوص عليها في القوانين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في المواثيق

لقد صدر في الجزائر العديد من المواثيق التي اعتنت بالتنظيم الإداري بشكل عام وبالوصاية واللامركزية بشكل خاص، منها:

أولاً: ميثاق طرابلس 4 جوان 1962: صدر هذا الميثاق قبل إعلان عن استقلال الجزائر، لكنه عمم ولم يذكر بشكل خاص، وقد ورد فيه بأن أجهزة البلدية طريقة اختيارهم عن طريق الانتخاب، مع وجود صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية⁽¹⁾.

ثانياً: ميثاق الجزائر 1964: نص هذا الميثاق في الفقرة الثالثة منه على: "في ظرف الحالي يمر تحقيق أهداف الثروة الاشتراكية حتما بالإشراف الحقيقي، والتمويل العميق، والمراقبة الفعالة لجهاز الدولة، سواءً في هياكله أو في رجاله من طرف الحزب"⁽²⁾. كما تضمن هذا الميثاق على مجموعة من النقاط الهامة المتمثلة في السعي لتحقيق الانسجام والتعاون بين مصالح مواطنيها، بحيث تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي وترقيته، واستعمال جزء من الدخل الذي

⁽¹⁾ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 2008، ص 181.

⁽²⁾ الفقرة الثالثة من ميثاق الجزائر لسنة 1964.

تجنيه لغرض تلبية الاحتياجات المحلية، والمصالح العامة، والتحفيز على التطوير والترقية والفعالية أكثر وأداء المهام الموكلة إليهم على أكمل وجه.

ثالثا: ميثاق الولاية لسنة 1969: ورد في هذا الميثاق أن اللامركزية و توزيع السلطات يشكلان طريقة لتوسيع المساهمة الفعالة للبلدية و الولاية و الجماهير الشعبية في ممارسة السلطة، و التنمية العاجلة للدولة في مختلف المجالات؛ الأمر الذي يتطلب يقظة مستمرة من قبل هيئات الحزب و الدولة، و علاقات متينة في التنسيق ما بين الوالي و هيئات الحزب و مجلس الولاية و بنفس الصفة؛ فإن ضرورة إجراء مراقبة فعلية من قبل السلطة المركزية، تلزم أولا على ممثل الدولة الذي هو أقرب إلى المواطنين، و أكثر شعورا بالوقائع المحلية، و أدري بالمتطلبات الوطنية، كما أنه يسهر على أن يبقى مجلس الولاية ضمن حدود اختصاصاته و الشرعية الثورية⁽¹⁾.

رابعا: الميثاق الوطني لسنة 1976: نص الميثاق الوطني على فكرة الرقابة و هذا ما نستشفه في إحدى فقراته التي تنص على أنه: " يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين، و توجيهات الدولة و تعليماتها، تطبيقا حقيقيا، و تسهر على احترام أصول الانضباط و الشرعية، كما أنها تحارب البيروقراطية و كل أشكال التباطؤ الإداري"، و قد تضمن دستور 1976 نفس المضمون بفصل كامل تحت عنوان وظيفة المراقبة؛ كما أنه أكد على أن الغاية من الرقابة هو أنها تضمن الحفاظ على السير الحسن لأجهزة الدولة، في نطاق احترام الميثاق الوطني، و الدستور، و قوانين الدولة.⁽²⁾

الفرع الثاني: في القوانين لقد عرفت الجزائر البلدية كوحدة أساسية إلى جانب الولاية منذ فجر الاستقلال، وطبيعي أن تتضمن النصوص التي تؤطرها علاقة المركزية باللامركزية وكيفية ممارسة وصاية الأولى على الثانية تحقيقا لوحدة الدولة والقانون، وهو ما نود معرفته من خلال:

⁽¹⁾ زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة

الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2016، ص 149.

⁽²⁾ زين الدين لعماري، المرجع نفسه، ص 148.

أولاً: في قوانين البلدية

بإيجاز سوف نتعرض إلى الوصاية الإدارية قبل وبعد سنة 1990 وذلك من خلال الأمر رقم 24/67 والقانون رقم 08/90 ثم القانون رقم 10/11.

01/ الأمر رقم 24/67: لقد فرضت المنظومة القانونية التي حكمت البلدية قبل سنة 1990 رقابة وصائية شديدة على المجالس الشعبية البلدية، حيث وضع الأمر رقم 67-24 و ما تبعه من نصوص تنظيمية رقابة قاسية على هذه المداولات، من خلال اشتراط التصديق الصريح من طرف الولاية أو الدائرة حسب الحالة على أغلب المواضيع المهمة في مداولات البلديات فقد كان أول قانون ينص صراحة على تسليط الرقابة الصارمة على المجالس المحلية و كانت العديد من المواد فيه تتضمن نفس الفكرة و هي الرقابة الوصائية و كان الأبرز المادتين 108 و 109 إذ نصت المادة 109 منه على أن: " المداولات التي تقتضي مصادقة الوزير المختص أو المصادقة بمرسوم بموجب التشريع الجاري العمل به، تصبح كذلك قابلة للتنفيذ بحكم القانون، إذا لم يصدر مقرر المصادقة عليها خلال ثلاث أشهر من تاريخ إيداعها لدى دار العمالة"⁽¹⁾، وما يلفت الانتباه هنا هو اشتراط التصديق على قرار إنشاء مصالح عامة بلدية أو مقاولات عمومية بلدية، حيث ورغم مصادقة السلطة الوصائية على هذا القرار، إلا أنها تبقى مالكة لحق سحب وإلغائه بالرغم من نفاذه، حيث يمكن للوالي سحب وإلغاء القرار من خلال حل المقاولات العمومية وسحب رخصة الاستغلال من المصالح العمومية البلدية ذات الطابع الاقتصادي، إذا أدت هذه المقاولات أو المصالح إلى خلل في توازن الميزانية البلدية.

02/ في القانون رقم 08/90 فرض الانتقال إلى التعددية الحزبية على المجالس الشعبية البلدية القيام بخدمة ناخبهم وتجسيد تطلعاتهم، في ظل نظام ليبرالي تنافسي. لكن السلطة المركزية فرضت منطقتها من جديد على الإرادة البلدية المنتخبة، من خلال فرض الرقابة، وقد حاول قانون البلدية رقم 08/90 في فكرة الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي تمثلت في إحالة أعمال و مداولات المجلس الشعبي البلدي على الوالي من أجل المصادقة عليها،

¹ الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، المؤرخة في 18 يناير 1967، المعدل و المتمم .

باعتبار الوالي ممثلاً عن الإدارة المركزية في نطاق عدم التركيز الإداري، كما منحت له صلاحية التدخل و الحلول محل المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهام ووظائف محددة حصراً⁽¹⁾، كما يمارس الوالي الوصاية على المجلس الشعبي البلدي التصديق الصريح و التصديق الضمني فهو يمارس سلطة الوصاية على البلديات، وهذا ما يتجسد من خلال قانون البلدية رقم 08/90 من خلال نصوص المواد 79 و 80 و 81 و 82 منه، كما أنه يراقب أعمال المجلس الشعبي البلدي فله المصادقة عليها كما يمكنه إبطالها، بالإضافة إلى أنه يراقب أعضاء المجلس الشعبي الولائي، فله سلطة إيقافهم أو إقصائهم، كما له سلطة حل المجلس أو الحلول محل الهيئة ككل.

03/ في القانون رقم 10/11 تظهر وصاية الجهة الوصية على المجلس الشعبي البلدي في القانون رقم 10/11 تتجلى في العديد من أحكامه منها دعوة الفائزين لتتصيب المجلس الشعبي البلدي، وللمتابعة المستمرة لأي تغيير يطرأ على وضعية العضو أو الرئيس أو المجلس ككل، فرز الأصوات، دعوة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لتتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، المصادقة على مداوات المجلس، الإعلان عن نتائج الانتخابات.

ثانياً: في قوانين الولاية

للولاية أهمية كبيرة في التنظيم الإداري الجزائري، لذلك أحاطها المشرع بمجموعة من النصوص للقيام وصلاحياتها، خاصة الهيئة المنتخبة وهو ما نود الإشارة إليه من خلال:

01/ الأمر رقم 38/69: صدر هذا الأمر في ظروف جد صعبة، و هذا من أجل وضع حد للنظام القانوني الموروث من الدولة الفرنسية، حتى يكتمل الاستقلال الإداري و السياسي للدولة الجزائرية حديثة الاستقلال، تضمن هذا الأمر منح هذا الأمر صلاحيات واسعة للسلطات الوصية أو ممثليها لممارسة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، بحيث يتولى المجلس التنفيذي للولاية ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة تحت سلطة الوالي، بحيث يتولى المجلس التنفيذي للولاية ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين و

⁽¹⁾ القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع 15، الصادر في 1 أبريل سنة 1990 .

الأنظمة تحت سلطة الوالي، ممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية التي تمارس نشاطاتها ضمن إقليم الولاية.

02/ القانون رقم 09/90: صدر هذا القانون وفقا لمبادئ وأحكام جديدة اقراها الدستور لسنة 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية، كما نص هذا القانون على أحكام تتعلق بالوصاية الإدارية على أعمال ومداوات المجلس الشعبي الولائي من خلال إحالة هذه الأعمال على الوالي للمصادقة عليها كما خول له أيضا صلاحية التدخل والحلول للقيام بمهام ووظائف محددة حصرا نيابة عن المجلس⁽¹⁾.

03/ القانون رقم 07/12: هو القانون الذي صدر بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر، و ذلك لتغطية و ترقيع العيوب و النقائص القانونية التي طالت القوانين السالفة الذكر، و استجابة للتطور العلمي و الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و البيئي الذي عرفته البلاد، و هذا من أجل جعل هذه الولاية المكان المناسب و الفضاء الواسع لتقديم الخدمة العمومية الجوهرية، و على هذا الأساس حمل هذا القانون العديد من الأحكام الجديدة التي شملت عمل و سير و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي و رئيسه و الوالي، و الموارد المالية للولاية، و الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء و إعمال المجلس الشعبي الولائي، فهذه الأخيرة تم توسيعها و تشديدها من أجل جعل الولاية دائرة غير ممرضة، تعكس نشاط السلطة الإدارية المركزية أكثر من أنها جماعة إقليمية لامركزية من جهة، و المحافظة على مبدأ وحدة الدولة من جهة أخرى.

نص القانون رقم 07/12 على الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، بحيث تميزت باتساع كبير، مقارنة مع ما كان معمول به في قانون الولاية القديم رقم 09/90 و هذا لغاية جعل الولاية دائرة إدارية غير ممرضة، تعكس نشاط السلطة المركزية، أكثر من أنها جماعة إقليمية لامركزية، كما نصت المواد 42 و 43 و 44 و 45 و 46 من القانون 07/12 على ثلاث أنواع من الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي و تتمثل في

⁽¹⁾ زين الدين لعماري، المرجع السابق، ص150.

الإقضاء و التوقيف و الاستقالة، كما تضمن الرقابة على أعمال المجلس من خلال أحكام المواد 53 و 54 و 55 و 56 و 57 تتمثل في المصادقة و الإلغاء و الحل.

المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة

باعتبار أن نظام الوصاية الإدارية متميز عن غيره من أنظمة الرقابة الإدارية الأخرى، لذا فإن الهيئة الوصية لا تلجأ إلى ممارسة سلطة الوصاية إلا وفق حدود و مجالات محددة على سبيل الحصر، و على هذا المبدأ لا يمكن فرض وصاية إدارية خارج إطار كل قيد، لذلك اقتضت الدراسة التطرق إليها و تبين مختلف نقاط التشابه و الاختلاف التي لها صلة بالوصاية الإدارية و ذلك من خلال تبين أوجه التفرقة بين كل من الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية في (الفرع الأول) و الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية في (الفرع الثاني) ثم نميزها بعد ذلك بينها و بين الإشراف الإداري (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي يطلق عليها تسمية "السلطة الرئاسية"، و لتحديد الاختلاف بين هذا النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولاً، حيث بأنها: السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً و التي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم و إلغاء و تعديل أعمالهم فضلاً عن الحل محلهم في العمل أحياناً، و ذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة و حماية المصالح الجماعية للأمة⁽¹⁾، وعليه فإن السلطة الرئاسية تختلف وتتداخل مع الوصاية الإدارية من حيث الطبيعة والخصائص القانونية، ومن حيث الوظيفة والأهداف وكذا من حيث النطاق ومن حيث الوسائل، وقبل أن نتعرض لأوجه الاختلاف بينهما، سوف نوضح نقاط التداخل والتي تتمثل في:

تتداخل كل من السلطة الرئاسية والرقابة الإدارية في أن كلاهما تباشرها سلطة إدارية أعلى إزاء سلطة أدنى منها درجة، ومهما تعددت الأساليب فالرقابة الإدارية في نطاق الجهاز الإداري

(1) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص74.

للدولة مركزي كان أو لا مركزي، تخضع في الأخير إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها وإشرافها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها وإشرافها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها، تتمثل أوجه الاختلاف بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية في:

أولاً: من حيث أداة ممارسة الرقابة

إن رقابة السلطة الوصية، يجب أن تكون منصوصاً عليها قانوناً، أي أن هذه الصورة من الرقابة لا تتجسد إلا إذا نص عليها القانون، الذي يتولى إثبات سلطة الوصاية، و يبين عناصرها و أدواتها القانونية، ذلك لأنه: " لا وصاية بدون نص"، و هذا خلافاً للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى أي نص، فهي تمارس بصفة تلقائية، باعتبارها من موجبات النظام المركزي، الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية، و يُحدث علاقة من التبعية و الخضوع بين الرئيس الإداري و مرؤوسيه.⁽¹⁾

ثانياً: من حيث الرقابة

إن الرقابة الرئاسية هي فكرة قانونية فنية، وهي رقابة داخلية معقدة، كما تحكمها العديد من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه، ومراقبة تنفيذها، أما الوصاية الإدارية فهي رقابة خارجية غير معقدة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يسمح لسلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها، وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية⁽²⁾.

⁽¹⁾ عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، 2013، ص 179.

⁽²⁾ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس الشعبية البلدية بين التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 179.

ثالثا: من حيث الطعن

لا يملك المرؤوس في ظل النظام الرئاسي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه من غير المنطقي أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها، ثم نعطي في مقابل ذلك الحق لهؤلاء المرؤوسين في إمكانية الطعن في قرارات رئيسهم، ومساءلتهم أمام القضاء. وهذا على خلاف رقابة الوصاية التي تخول للجهات المحلية الحق في الطعن في قرارات السلطة الوصية، وفق شروط خاصة،⁽¹⁾ لاعتبارات متعلقة باستقلاليتها الإدارية والمالية، مما يتيح لها إمكانية ممارسة حق التقاضي.

رابعا: من حيث قواعد المسؤولية من موجبات الرقابة الرئاسية أن يُسأل الرئيس عن التصرفات المادية والقانونية لمرؤوسيه، باعتبار أن تلك التصرفات قاموا بها تنفيذا لأوامر رئاسية صادرة عن رئيسهم⁽²⁾، باعتباره مسؤول مسؤول مباشرة عن أفعال مرؤوسيه. أما بالنسبة للجماعات المحلية الأمر يختلف تماما، باعتبار أنها تتمتع باستقلالية اتخاذ القرارات بنفسها وهذا يرجع إلى تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة، فهي تتحمل المسؤولية الكاملة عن التصرفات التي تتخذها.

الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية

ارتبطت فكرة الوصاية الإدارية عبر مراحل نشأتها بفكرة الوصاية المدنية، التي تطلق على الأشخاص القاصرين و الغير مؤهلين، فمصطلح الوصاية يعود إلى القانون الخاص؛ إذ يعتبر مستمداً من المجال المدني، فهو يمثل النظام الذي يوضع لحماية القُصر و مصالحهم بسبب فقدانهم لأهلية التصرف؛ الأمر الذي دفع بالبعض إلى عدم قبول هذا المصطلح في مجال الرقابة على الإدارة المحلية؛ إذ يقول أن تسمية الوصاية لا تدعو للسرور، لأن هذا التعبير

⁽¹⁾ أعمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس الشعبية البلدية بين التشريعين الجزائري والتونسي"، المرجع نفسه، ص 179.

⁽²⁾ أعمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، دار جسر للنشر، الجزائر، 2012، ص 41.

يستدعي للذاكرة مؤسسة من مؤسسات القانون الخاص، رغم أن المضمون يبقى مختلفاً⁽¹⁾، و في هذا الصدد يقول الأستاذ فالين أن رقابة الدولة على الأشخاص اللامركزية، هو التعبير الذي يتفق مع طبيعة العلاقة بين الدولة، و الأشخاص المذكورة⁽²⁾؛ فهو يقر بمصطلح الرقابة و ليس الوصاية في العلاقة بين السلطة المركزية و الهيئة اللامركزية، كما أنه في مفهوم الوصاية المدنية فإن الوصي هو الذي يتولى صلاحية مباشرة أي عمل، و ينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، و يسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) و كان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، و إن كنا من حيث الشكل أمام شخصين: (قاصر ووصي عليه). بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه و لحسابه، ضمن الإطار الذي نظمه القانون، فلا يتصرف شخص باسمه و لمصلحة شخص آخر⁽³⁾، بالإضافة إلى أن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص، ألا و هو مال الموصي عليه، بينما الغاية من الوصاية الإدارية هو حماية المال العام⁽⁴⁾.

أيضا يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم و حساب القاصر باعتباره نائب قانوني عنه، غير أن الاختلاف في الوصاية الإدارية هنا أنه يتولى النائب كافة الأعمال باسم و لحساب الشخص المعنوي المستقل⁽⁵⁾.

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية و الإشراف الإداري :

يقصد بالإشراف الإداري مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية و على أعمالها، و لا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون، أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايته، و تتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، و الرقابة غير المقررة بنص

(1) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 157.

(2) خيرة مقطف، المرجع السابق، ص 157.

(3) عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 177.

(4) عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 178.

(5) عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178.

قانوني أو لائح، و التعيين و التأديب⁽¹⁾، كما يقصد به متابعة أعمال المرؤوسين بُغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر و النصائح الشفوية و الكتابية⁽²⁾، كما أن هذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير و انتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول أن لا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها فالإشراف على هذه المرافق من متطلبات المسؤولية⁽³⁾.

مما سبق يتبين لنا أن مفهوم الإشراف الإداري يختلف عن مفهوم الوصاية الإدارية من حيث السند القانوني لكل منهما، فمن البديهيات أن الوصاية الإدارية لا تكون إلا بنص قانوني، ويختلفان من حيث الغاية لكل منهما غاية يسعى لها.

* سنذكر أهم الاختلافات بينهما من خلال ذكر أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري المتمثلة في:

أولاً: سلطة إصدار دوريات تتضمن توجيهات غير إلزامية:

للسلطة المركزية حق توجيه الإرشادات والتوجيهات للهيئات اللامركزية وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات، كما أننا نجد أن هذه التعليمات لا تملك أي قوة إلزامية لاعتبارها من النصائح ولا تحتاج إلى قوانين، كما تتضمن هذه المنشورات توصيات وتوجيهات متعلقة بطريقة أداء المهام أو تسيير المرافق العامة، كما أن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائياً بل إشرافياً.

ثانياً: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائح:

تمت الإشارة إلى أن الوصاية الإدارية هي قيد على استقلالية الجماعات المحلية، وبما أنها كذلك يلزم أن تكون مجددة على سبيل الحصر، من حيث نطاقها ووسائلها، فإذا حدث وأن صدر قانون يمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لامركزية مثلاً، دون تحديد الغرض من الرقابة، هل بإمكاننا اعتبار أن هذه الرقابة رقابة وصائية؟ ويرى بعض الفقهاء أن هذه

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص150.

(2) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص57.

(3) إبراهيم رابعي، "استقلالية الجامعات المحلية"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص105.

النصوص لا تنشئ وصاية مطلقة للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، كما أنه باعتبار أن هذه الأخيرة تتمتع بالاستقلال الإداري، وبالتالي فليس لهذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية⁽¹⁾.

يمكننا أن نرى بأن هذا الرأي هو الأكثر منطقية و ملائمة باعتبار إن الوصاية الإدارية قيد على استقلالية و حرية الجماعات المحلية في لاتخاذ قرارات بنفسها فهي تجد نفسها مقيدة، كما أنه لا توجد وصاية إدارية دون نص قانوني حيث يوضح كافة الإجراءات و الوسائل التي تستعمل في هذا الأمر، و غير ذلك لا يجوز و لا يسمح للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية تصب في جهة النصائح و التوجيهات أو المطالبة ببعض البيانات مع مراعاة المصلحة العامة، لذلك لا يجوز للسلطة الوصية استخدام وسائل أخرى للرقابة غير التي أقرها القانون، كما وجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ضل الأشكال و الإجراءات المقررة قانوناً⁽²⁾.

ثالثاً: سلطة التعيين والتأديب:

إن من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارس بها السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئة المحلية تعيين كل أو بعض أعضاء الهيئة اللامركزية أو أعضاء التنفيذ وحق العزل، كما تتضمن أيضاً سلطة تأديب هؤلاء الأعضاء، ويرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تكونان وسيلة من وسائل الوصاية الإدارية، إلا إذا تمت ممارستها في الحالات التالية:

- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية المتعلقة بالتعيين والتأديب لبعض أعضائها، كما أنها تخضع للتصديق من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تخضع لرقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية⁽³⁾.

⁽¹⁾ جورج فوديل، بيار دالفوفيه، ترجمة منصور القاضي القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001، ص422.

⁽²⁾ عمار عوابدي، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص269.

⁽³⁾ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص15.

- إذا ما نص المشرع على أن سلطة التعيين لا تتم إلا بواسطة السلطة المركزية، في هذه الحالة لا يمكننا اعتبارها قرارات وصاية وذلك باعتبار أنها تقيد استقلالية الهيئات اللامركزية، ونكون بصدد رقابة أخرى، فالهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية في تعيين وتأديب أعضائها الذين يخالفون القانون أو التنظيمات المعمول بها، وبذلك فإن سلطة تعيين والتأديب لا يمكن اعتبارهما وسيلة من وسائل الوصاية الإدارية لكن يمكن اعتبارهما وسيلة من وسائل الإشراف الإداري.

الفصل الثاني

آليات الرقابة الوصائية وانعكاساتها
على استقلالية الجماعات المحلية

تعتبر الوصاية الإدارية نوع من أنواع الرقابة الإدارية التي تمارس على الجماعات المحلية و تمس باستقلاليتها ووضع حدود لها من خلال آليات مختلفة تسمى آليات الرقابة الوصائية التي نص عليها المشرع الجزائري صراحة في قانون البلدية 10/11⁽¹⁾ وقانون الولاية 07/12⁽²⁾، إذ تطبق على الجماعات المحلية و تنقص من حريتها و هذا عن طريق الوسائل التي منحها المشرع للسلطات المركزية في مواجهة الهيئات اللامركزية ، وعليه فإن تأثير الوصاية على استقلالية الجماعات المحلية يظهر من خلال هذه الوسائل التي سيتم تبيانها من خلال هذا الفصل حيث نفضل تقسيمه إلى :

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية.

المبحث الثاني: انعكاسات الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية

⁽¹⁾ القانون 10/11 المؤرخ في 22/6/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد 37 الصادرة في 3/7/2011 .

⁽²⁾ القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية سواء أكانت عضوية أو موضوعية من أجل ممارسة اختصاصاتها و بكل حرية في جميع المجالات ، فالمشرع عند تبنيه نظام اللامركزية حاول أن يوازن بين استقلالية الهيئات اللامركزية ، و المحافظة على وحدة الدولة و هذا ما دفع به إلى فرض رقابة على هذه الهيئات ، فالاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية هي اختصاصات أصيلة للسلطات المركزية فوضتها للهيئات اللامركزية وتتمثل في الاختصاصات ذات الطابع المحلي التي تخص إقليم معين، وبالتالي فالجماعات المحلية هي هيئات مكلفة بتسيير و إدارة الشؤون المحلية للمواطنين، فقط لتبقى السلطات المركزية تهتم بالاختصاصات ذات البعد الوطني ، غير أن القانون نص على ضرورة ممارسة الرقابة على الأعضاء من أجل الحفاظ على نزاهة العمل الإداري و شفافية قراراته هذا من جهة ومن جهة أخرى الحرص على انضباط أعضاء هذه المجالس و تحملهم المسؤولية الناتجة عن إلحاق الضرر بالآخرين إضافة لممارسة الرقابة على أعمالها ومدى التزامها بذلك.

تمارس الرقابة الوصائية من خلال عدة آليات وهو ما سنبينه انطلاقا من الرقابة على الأعضاء (المطلب الأول) وثانيا الرقابة على الأعمال (المطلب الثاني) أما الرقابة على الهيئة ككل سنخصص لها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء

تعتبر الرقابة على الأعضاء إحدى مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، والتي تتموضع في شكل سلطة تأديب تجاه المعنيين وهم الأعضاء المنتخبين وليس المعينين، فالفئة المعنية هنا هي الفئة التي اختارها سكان الإقليم لرعاية شؤونهم من جهة و من جهة أخرى هم مكلفين بإدارة هذه المجالس محليا من خلال تنفيذ أوامر وقرارات السلطات المركزية و لهذا الغرض تبنى المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء بالنسبة للبلدية ، وجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين بالنسبة للولاية، وتختلف الرقابة على المعينين عن الرقابة على المنتخبين ، فبالرغم من تمتع أعضاء المجالس المحلية بالاستقلالية ، إلا أنهم يخضعون لرقابة السلطة الوصية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة و عدم تعسف هؤلاء في ممارسة مهامهم تأسيسا على سوف نتناول ضمن هذا المطلب نوعين من الرقابة ، ففي (الفرع الأول) ندرس الرقابة على الأعضاء المعينين، في حين نخصص (الفرع الثاني) للرقابة على الأعضاء المنتخبين .

الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء المعينين

هي إحدى صور الرقابة الرئاسية و التي تمارس على موظفي البلديات أي كانت درجات مسؤولياتهم فكل مسؤول أو موظف بالبلدية يعمل وفق التعليمات الرئاسية و يخضع لأوامر و نواهي رؤسائه بداية من رئيس البلدية و الأمين العام إلى غاية رؤساء المصالح و غيرهم المفوضين في إطار صلاحيات معينة و تمارس هاته الرقابة على أساس قانون الوظيفة العمومية و الأنظمة القانونية الخاصة بكل سلك مهني⁽¹⁾، فتكون الرقابة على الوالي باعتباره جهاز تنفيذي للولاية معين من قبل رئيس الجمهورية ، والرقابة على الموظفين المعينين ، كل ذلك سوف نخص له فقرة معينة وفق الشكل الآتي :

(1) أعلي سالم محمد فاضل نور الدين، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، جامعة ورقلة ، جوان 2018 ، ص 27 .

أولاً: الرقابة على الوالي:

بالرغم من انه ليس هناك علاقة وظيفية مباشرة بين الوالي ورئيس الجمهورية، إلا أن هذا الأخير هو من يقوم بتعيين الوالي وإنهاء مهامه باعتباره يترأس قمة الجهاز التنفيذي وعليه فإن الوالي هو المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية على المستوى المحلي ، إضافة إلى ذلك يتولى رئيس الجمهورية عملية الإشراف التي تم استحداثها في سنة 2005 من خلال الاجتماع بالولاية دوريا من خلال تقييم برنامج الذي منح لهم وإعطائهم المزيد من التوجيهات والتعليمات من اجل التنفيذ الجيد لبرنامجهم⁽¹⁾ .

بالرجوع إلى موضوع الرقابة نجد أن الوالي يخضع لرقابة رئيس الجمهورية ورقابة الحكومة، تتم الأولى من خلال تعيين الموظفين الساميين على مستوى الإدارة المحلية وهم الولاية المنتدبون، الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدواوين، المفتشين العامين..... ، من أجل التضييق على الولاية والتأثير عليهم وتوجيههم ، أما بالنسبة لرقابة الحكومة على الوالي فتتم من خلال تقديم هذا الأخير تقارير سنوية على كل قطاع في الولاية للحكومة كما يعمل على تنفيذ قراراتها وتلقي التعليمات منها ومن الوزراء، وعليه فإن الوالي يخضع لرقابة الوزراء والممثلة في وزير الداخلية⁽²⁾، وفي هذا السياق نجد المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 247/94 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري تنص في فقرتها 11 على : "الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية ."⁽³⁾

كما يخضع الوالي لرقابة وزير الداخلية من خلال الأعمال الإدارية التي تتمثل في الطعون والشكاوى التي يتلقاها الوالي من المواطنين والموظفين وهذا ما نصت عليه المادة 03 من

(1) صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة على ضوء قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2014/2015، ص ص 191-192.

(2) صليحة ملياني، المرجع نفسه، ص 192.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 247/94، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري ، المؤرخ في 2 ربيع 1415 ، الموافق لـ 10 أوت 1994 ، ج ر ع 53 ، السنة 1994 .

المرسوم 226/90 حيث أن وزير الداخلية هو المسؤول عن الولاية وهو المختص بتلقي الطعون وتظلمات الأفراد⁽¹⁾.

إن الرقابة التي تمارس على المعين لا تثير أي إشكال على الصعيد العملي لأن العلاقة التي تربط المعين بالسلطة صاحبة التعيين هي علاقة تبعية وخضوع وبالتالي هو مجبر على الامتثال لأوامرها وقراراتها إضافة أن لسلطة التعيين صلاحية ترقية ونقله وتأديبه⁽²⁾.

ثانيا: الرقابة على الموظفين

يخضع الموظفون المعينون التابعون للولاية إلى رقابة الوالي ، باعتباره يتأسس قمة السلم الإداري على المستوى المحلي إذ له السلطة في التعيين والنقل وتوقيع العقوبات ، بالإضافة إلى الاقتراح بالتعيين في الوظائف العليا وبالرجوع على المستوى العملي نجد أن دوره لا يقتصر على الاقتراح فقط لأنه صاحب الكلمة الأخيرة وعلى هذا الأساس فإن الرقابة على المعينين لا يطرح أي إشكال ، وبالرجوع إلى الموظفين على مستوى البلدية نجد القانون رقم 08/90 ينص على رئاسة البلدية من طرف رئيس البلدية فقط ولم ينص على الأمين العام وصلاحياته والدور الذي يقوم به ، أما في القانون رقم 10\11 نص على الأمين العام الذي يتولى إدارة وتسيير البلدية ولكن تحت سلطة رئيس البلدية وبهذا يكون المشرع قد أعطى إضافة إلى رئيس البلدية الأمين العام السلطة في ممارسة الرقابة على المعينين وبالتالي فالرقابة التي تمارس على المعينين التابعين للبلدية هي رقابة مزدوجة .

يعتبر إصدار القرارات والتنظيمات من قبل السلطات الثلاث والتي تتمثل في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية ، خاصة الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على المعينين التابعين للبلدية إشكالا على المستوى العملي يتمثل في تداخل الصلاحيات كون الوالي يمثل السلطة الرئاسية لكافة الموظفين البلديين مما يؤدي إلى وقوع نزاعات على المستوى العملي لان الوالي له تواصل مباشر مع أعوان البلدية الأمر الذي يؤدي إلى تهميش دور رئيس المجلس الشعبي البلدي والتقليل من سلطته على أعوان البلدية إضافة إلى

(1) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 192_193.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، السنة 2012، ص116.

التدخل المباشر لرؤساء الدوائر ومديري الإدارة المحلية في توجيه موظفي البلدية دون احترام للسلم الإداري. (1)

الفرع الثاني: الرقابة على الأعضاء المنتخبين

يخضع الأعضاء المنتخبين إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من قبل الجهة الوصية والمتمثلة في الولاية وتأخذ في الواقع أساليب مختلفة حصرها المشرع في ثلاث أساليب تتمثل في: التوقيف أو الإقالة أو الإقصاء، وهي كلها محل دراسة وفق الآتي :

أولاً: التوقيف

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية، ويعرف كذلك أنه "حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ العقد" (2).

فالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي ، ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية (3)، وفي هذا الشأن تنص المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 المذكور سابقا على أنه "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة الشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة..." والاستثناء الوارد حسب نص المادة السالفة الذكر هو حالة التعرض للتدابير القضائية (4)، و فيما يأتي نتولى بالتحليل مضمون المادة المذكورة أعلاه ضمن الفقرات أدناه:

(1) صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 193.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2014، ص 265.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الطبعة الأولى ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر،

2002، ص 101.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2012، ص 284.

1/ من حيث السبب: يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي أو البلدي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

هذا ونجد المشرع قد عدد المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها، وذلك بعدما كانت في ظل الأمر 90-09 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة مرنة تحتمل الكثير من التأويل، في حين ربط القانون 12-07 المتابعة بشرط أن تكون الجنائية أو الجنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف، ولا تمكن المنتخب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح.

2 / من حيث الاختصاص: كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة إيقاف عضو المجلس الولائي، مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائيا بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبت بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾، و في سبيل ذلك يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف دون الحاجة لأخذ رأي المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يفهم من نص المادتين 43 و 44 من القانون المتعلق بالبلدية رقم 11-10، ويعد ذلك دليلا على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية⁽²⁾.

3 / من حيث المحل: يتمثل موضوع وقرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 45 فقرة 3 من القانون رقم 12-07 على أنه: "وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا وفوريا"، إذن يتمثل موضوع وقرار التوقيف في

(1) فقرة 2 من المادة 45 من قانون الولاية 07/12.

(2) تنص المادة 32 من قانون البلدية 08/90 على أنه: عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي لمهامه الانتخابية لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوالي إلى غاية تاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة .

4/ من حيث الشكل والإجراءات : لم تشير المادة 45 من قانون رقم 07-12 إلى أشكال أو إجراءات معينة من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، غير أنه وحسب القواعد العامة للقانون الإداري لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوباً ومعللاً، بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظاً على حقوق العضو، وتسهيلاً للإثبات في حالة الطعن القضائي، أما من حيث الإجراءات فيجب إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي، وبناءً على ذلك فإنه لا بد أن يتوفر قرار التوقيف على تعليل أي أن يكون مسبباً، يتضمن السبب الداعي إلى توقيف العضو والمتمثل في المتابعة الجزائية، كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقاً لنص المادة 26 من قانون البلدية 10-11، وإن كان رأي المجلس غير ملزم للوالي، لأنه مجرد رأي استشاري، إلا أنه يعتبر إجراءً جوهرياً يترتب عليه البطلان في حالة عدم التقيد به وتمت مباشرته بالطعن⁽¹⁾ .

5 / من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان الهدف منه الانتقام، أو تحقيق أغراض سياسية، فإنه يكون معيباً بعبء الانحراف باستعمال السلطة، مما يترتب عليه عدم المشروعية والبطلان⁽²⁾.

ثانياً: الإقالة

تسمى أيضاً بالإقالة الحكمية لأنها تحدث بقوة القانون، وهي من الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، إذ يتم بواسطتها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب بتوفر حالات قانونية معينة، وبناءً على محتوى

(1) المادة 44 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

(2) زغواوي محمد، "المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، العدد 35، جوان 2011، ص 217 .

المادة 45 من قانون البلدية 11-10، والمادة 43 من قانون الولاية 12-07 يشترط لصحة عقوبة الإقالة توافر الأركان التالية:

من حيث السبب: يرجع سبب إقرار الإقالة من خلال هذه المواد إلى ضرورة وجود شرطين هما:

الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، والتي يحددها قانون البلدية والولاية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.

وما يلاحظ على نص المادة 43 من قانون الولاية 12-07 أنها لم تنص بصراحة على الإقالة كما ورد في قانون البلدية رقم 11/10، إذ اعتبرت الغياب المتكرر لأكثر من ثلاث دورات بدون عذر عبارة عن حالة تخل عن العهدة.

من حيث الاختصاص: لقد أوردت المادة 45 من قانون البلدية 11-10 أنه يرجع اختصاص التصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي بعد سماع العضو المعني، ويخطر الوالي بهذا الإجراء، في حين نجد أن قرار الإقالة في القانون 67-24 كان يصدر من الوالي، فالمشرع كما يقول البعض قد وفق إلى حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس الشعبي البلدي، نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب.

من حيث المحل: يتمثل محل الإقالة في إلغاء عضوية المنتخب في المجلس المحلي، فإذا كان قرار التوقيف من شأنه منع العضو المنتخب من حضور مداورات المجلس والقيام بمهامه الانتخابية مؤقتا؛ فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس إذا توافرت شروطها، أي سحب وإلغاء صفة المنتخب البلدي أو الولائي عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني ككائب، كما يترتب على الإقالة خلافا للتوقيف استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها⁽¹⁾.

(1) لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2016/2017، ص 180.

من حيث الشكل والإجراءات: عند توافر أسباب الإقالة ولاعتبار العضو المنتخب مستقبلا تلقائيا نص قانون البلدية على ضرورة تبليغ العضو على إجراء الإقالة التي سيتخذ ضده، وأن يتم ترتيب جلسة لسماعه، وبعد ذلك إذا وجبت الإقالة يتم إصدار القرار بإعلان الغياب من المجلس بعد إخطار الوالي بذلك، الأمر الذي يترتب عليه إقالة العضو من المجلس آليا.

من حيث الهدف: إن الغاية من رقابة الإقالة هي الحفاظ على فاعلية المجلس ونشاطه، وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة القضايا المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات المتكررة وغير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات، كما أن هذا النوع من الرقابة يبعث بروح المسؤولية لدى الأعضاء، ويجعلهم يقدرّون المهام المنوطة بهم.

ثالثا: الإقصاء

يعرف الإقصاء على أنه: "إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية"⁽¹⁾ كما يعرف أيضا على أنه: "الإسقاط الكلي والنهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، ويكون في حالات خاصة منها لا المتابعة القضائية."⁽²⁾

فالإقصاء وباعتباره إجراء فهو يؤدي إلى زوال صفة العضوية في المجلس مما يؤدي إلى عدم حضوره لاجتماعات المجلس بصفته عضو أو يكون ضمن تشكيلة اللجان، كما لا يستطيع القيام بمهامه الانتخابية باعتباره عضوا في المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

تنص المادة 44 من قانون البلدية رقم 10/11 على: "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"، وبالرجوع إلى قانون الولاية 07-12 نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 44 منه حيث نصت على " يقضى بقوة

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، د ط ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، ص 100.

(2) عبد القادر غيتاوي و ابو داود طواهرية ، "رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر" ، مجلة القانون و العلوم

السياسية ، جامعة احمد دراية ، ادرار ، العدد 07 ، جانفي 2018 ، ص 129 .

(3) شوقي بوتهلولة، الرقابة الادارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، مذكرة الماجستير، قسم الحقوق، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص ص 23-24.

القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التناف، محل طعن أمام مجلس الدولة⁽¹⁾.

في ذات الإطار نصت المادة 46 من نفس القانون على "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار"⁽²⁾، أما المادة 41 من قانون الولاية رقم 07-12 فقد نصت على أنه في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة⁽³⁾.

تأسيسا على ما ذكر أعلاه، سوف نتولى بالشرح الوافي له ضمن الآتي:

1 / من حيث السبب: إن إقصاء عضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر الأسباب التالية:

- حالة التنافى الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب.
- توفر حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في نص المادة 188 من القانون العضوي للانتخابات 01/21 التي نصت على أنه "يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون

(1) المادة 44 من القانون 07/12.

(2) المادة 46 من القانون 07/12.

(3) المادة 41 من القانون 07/12.

بالولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني، الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولو مصالح البلدية⁽¹⁾.

- وجود المنتخب في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية نهائية.

لقد عمد المشرع إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء بقوة القانون حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 52 من قانون الانتخابات السابق الذكر التي نصت على "... حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره، حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و 41 من قانون العقوبات...", حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب المحكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح، ومن هنا فإن الإقصاء إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية⁽²⁾.

إن الأسباب المذكورة في المادة 43 هي أسباب الإيقاف لعضو المجلس الشعبي البلدي بسبب متابعة جزائية.

2 / من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في إثبات الإقصاء بقوة القانون إلى الوزير المكلف بالداخلية ، ويقرر بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ، غير أن ما يلاحظ من خلال إجراءات المادة 44 أن صلاحيات السلطة الوصية تكمن فقط في التجسيد القانوني للإقصاء بقرار من الوالي باعتباره الجهة الوصية على المجلس الشعبي البلدي كأفراد أو كهيئة، حيث يرتب أثر الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية كما هو الحال في حالة وفاة المنتخب أو الاستقالة الإرادية.

3 / من حيث المحل: إن محل الإقصاء بقوة القانون لا يختلف عن محل إعلان التخلي عن العهدة، نظرا للأثر القانوني المباشر والحالة المترتب عنها وهو فقدان المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الولائي، وزوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية للعضو بالمجلس

(1) المادة 188 من القانون العضوي 21-01 المؤرخ في 26 رجب 1442 والمتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 17 المؤرخة في 10 مارس 2021.

(2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الطبعة الأولى ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر ،

الولائي، كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته، أو انتهاء عهده الانتخابية، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

4 / من حيث الشكل والإجراءات: حسب نص المادتين 44 و46 من القانون 07-12 "و...ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار...". كذلك في الحالات والجلسات المقررة لتحديد طبيعة الإقصاء أو التأديب للمنتخبين تكون جلسة المجلس الشعبي الولائي علانية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في الجلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية وكذا دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين⁽¹⁾.

أما الإجراءات المتخذة فتتمثل فيما يلي:

- عقد جلسة مغلقة للمجلس الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي.
- المداولة، إخطار الوالي وكذا إثبات العقوبة بقرار من وزير الداخلية.

إن الإجراء الجوهري والأساسي يتمحور حول صدور قرار الوالي المعطل والمثبت للإقصاء بقوة القانون بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي، وإن كان القانون لا ينص على هذه الاستشارة، إلا أننا لا نرى إمكانية إقدام الوالي على إجراء خطير كالإقصاء دون استشارة المجلس، هذا ويعلن المجلس الشعبي البلدي عن قرار الإقصاء في جلسة مغلقة بناء على ما تنص عليه المادة 26 من قانون البلدية رقم 11-10.

إضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدية، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازواجية المهام، حيث يعد ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه

(1) المادة 26 من قانون الولاية 07/12 .

يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، كما أنه على رئيس المجلس البلدي أن يلتزم بكل توجيهات الوالي، وأن تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة للرقابة من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته وهذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية 10/11، إلى جانب ذلك، فإن الوالي يمارس سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المادة 100، 101، 102 من قانون البلدية رقم 10-11 لاسيما في الحالات التي تهدد النظام العام بعد تقاعس رئيس المجلس الشعبي عن ذلك أو امتناعه بعد إعدار الوالي له في هذا الصدد .

مما تقدم يتضح أن المشرع حاول تناول إجراء الإقصاء المنصوص عليه في قانون البلدية 10-11 بشيء من الاقتضاب، أين يظهر طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بحرماته من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في ظل قانون البلدية 90-08.

5 / من حيث الهدف: يرتبط الهدف بسبب قرار الإقصاء، إذ يتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس وذلك بالحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الإيجابية عن طريق المداولات التي تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة:

التصديق في حال مطابقتها للقوانين (الفرع الأول)

والإلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات (الفرع الثاني)

كما نص المشرع على آلية الحل، الحل حيث يمكن للجهات الوصية الحل بدل المجلس في حالة إهماله وعجزه عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة (الفرع الثالث)

الفرع الأول: آلية التصديق

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرتها للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصها كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق، وللتفصيل أكثر، يجب التطرق إلى:

أولاً: تعريف التصديق

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، فالتصديق هو العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصائية والذي يقضي بوجوب أن يكون القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه⁽¹⁾، كما يعرف التصديق أنه "الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة"⁽²⁾، ويعرف أيضاً على أنه: "أمر أو قرار يصدر من الإدارة المركزية مضمونه موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي حتى تكسبها القوة القانونية" وبالتالي فهو: "قرار يكشف الصفة التنفيذية لمداولات و أعمال المجلس المحلي"⁽³⁾

إن القانون الجزائري يخضع بعض القرارات الصادرة عن المجالس البلدية أو الولائية لوصاية التصديق من جانب السلطة المركزية إذ أن هذه القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا

(1) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، د ط، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، دون تاريخ، ص 169.

(2) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات بفعالية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، السنة الدراسية 2010-2011، ص 234.

(3) نسيم قادري، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية "المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، عدد 1، قسم التعليم الأساسي للحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2016، ص ص 260-261.

بعد التصديق عليها، وقد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا بحسب ما نص عليه القانون⁽¹⁾، لذا من المفيد ذكر ما يميز كل نوع من التصديق :

ثانيا: أنواع التصديق للتصديق نوعين هما:

(1) التصديق الضمني:

التصديق الضمني يكون عندما تلتزم السلطة الوصية الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها⁽²⁾، وتعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها ضمنيا نافذة ما لم يطلب الوالي إلغائها خلال 15 يوما من تاريخ انتهاء دوره في المجلس⁽³⁾، وانتهاء هذه المدة كفيل بأن يفسر موقف سلطة الإشراف على أنه قبول وموافقة العمل أو القرار المعروض عليها، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا، للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح⁽⁴⁾، باعتبار أن القاعدة العامة تقضي بأن تكون مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية⁽⁵⁾، وهذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية، والتي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار⁽⁶⁾، وبالنسبة للمجلس البلدي يظهر التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداوات المستثناة قانونا، وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية 10-11، و خلال هذه المدة يمارس الوالي سلطته في الرقابة على

(1) شهير كرميش، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11، مذكرة ليسانس، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، السنة الدراسية 2014/2015، ص 19.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169.

(3) المادة 75 من قانون الولاية 07/12.

(4) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 44.

(5) المادة 45 من قانون الولاية 21-70.

(6) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص 184.

المداولة⁽¹⁾، و بالرجوع لنص المادة 56 من قانون البلدية 10-11 التي تنص على : "تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية"⁽²⁾، فالمصادقة الضمنية بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي تعتبر قاعدة عامة، إلا أنه هناك بعض المداوات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتنفيذها إلا بعد المصادقة عليها صراحة، وتتمثل هذه المداوات في المداوات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استفاء المدة الزمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية ، و هنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة و يجب أن يكون قرار الرفض مسببا و أن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا و فوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة .

(2) التصديق الصريح:

التصديق الصريح يكون عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تركيتها للقرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائيا⁽³⁾، فيكون التصديق صريحا عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق، بحيث يتعين على السلطة الوصية إصدار قرارها سواء بالقبول أو الرفض ، وهو ما قضت به المادة 55 من قانون الولاية بقولها : "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداوات المجلس الشعبي والمتضمنة ما يلي⁽⁴⁾:"

الميزانيات والحسابات

التنازل عن العقار واقتنائه وتبادلته

اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ج، د، ط، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 285.

(2) المادة 5 من القانون رقم 11-01 المتعلق بالبلدية.

(3) عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2008 ،

ص 04.

(4) المادة 55 من قانون الولاية 07/12.

الهيئات والوصايا الأجنبية".

الملاحظ أنه بعد التصديق يكون القرار قابل للتنفيذ في أي وقت مع إمكانية عدول الهيئة الولائية عن التنفيذ إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذ ذلك القرار المصادق عليه ، و ينسب للهيئة الولائية التي تكون وحدها مسؤولة عن أي ضرر يترتب عن تنفيذ هذا القرار (1) ، فالتصديق يشبه الرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية، باتساع مجال الرقابة الوصائية ضيقت و إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة؛ ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة ، إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها و إمضاءها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل والتقرير أمام المجالس المحلية ومنحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الاستقلالية الكاملة .

فبالنسبة للمجلس البلدي، نصت المادة 57 من القانون رقم 10-11 على أنه "لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

الميزانيات والحسابات

قبول الهيئات والوصايا الأجنبية

اتفاقيات التوأمة

التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"(2).

(1) عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 06، السنة 2009، ص 112.

(2) المادة 57 من القانون رقم 10/ 11 المتعلق بالبلدية.

الواضح من نص هذه المادة أن المشرع قد حصر بعض المداولات التي تحمل في موضوعها خطورة كبيرة، وأقر بأنه ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي، فالميزانية هي أمر بالغ الخطورة وهي تتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية ومن جهة أخرى بالخرينة العمومية، لذا وجب أن تدرس جيدا مداولة المجلس التي صادق فيها على الميزانية ومن جميع الجوانب وذلك من خلال التدقيق في الأرقام والحسابات، كما تمتد الخطورة للمداولة المتضمنة أيضا قبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية، وهذا الأمر لا بد من التحقيق في مصدر الهبة وما يوجد وراءها من نوايا، حتى يتم التأكد من خلوها من أية شبهة قد تثار في هذا الجانب، وذات الأمر ينصرف على اتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تضم طرفا أجنبيا، فمن حق الوالي باعتباره ممثلا للسلطة أن يحقق في بنود الاتفاقية، أما بالنسبة للتنازل على الأملاك العقارية واقتنائه أو تبادله كحالة جديدة، وذلك بغية الحفاظ على الوعاء العقاري و إضفاء الشرعية على المعاملات العقارية يستوجب المصادقة الصريحة⁽¹⁾.

الواضح من خلال نص المادة 57 أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلا للدولة، وأن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر، غير أنه يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية ، إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال الفترة الزمنية التي حددها المشرع بثلاثين (30) يوما، وذلك واضح من خلال نص المادة 58 من قانون البلدية وبهذا يكون المشرع قد وضع حدا نهائيا لمسألة عدم تحديد أجل تنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة، كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة (القرارات التنظيمية)، حيث من خلال الفقرة الأولى من المادة 99 على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها إلى الوالي⁽²⁾.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق ، ص 288.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 138.

الفرع الثاني: آلية الإلغاء (البطلان)

يعتبر البطلان من مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي حيث يؤدي إلى إنهاء التصرف الصادر عن المجالس الشعبية المنتخبة، إذ اتضح أن هذا العمل مخالف للقانون أو يمس بالمصالح العامة، وللتفصيل أكثر يقتضي منا الأمر التطرق إلى:

أولاً: تعريف الإلغاء

الإلغاء هو إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، فحتى لا يحدث اصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوية بعيب في المشروعية⁽¹⁾، فالإلغاء وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالف للقانون أو متعارض مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطاً ومجرداً، ولا يكون مقترناً بشرط فاسخ أو واقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قراراً بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره⁽²⁾، فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفة القانون .

ثانياً: صور الإلغاء يأخذ صورتان وهما كالآتي:

1- البطلان المطلق: للجهة الوصية إبطال القرارات أو المداولات التي تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً حيث أوردها المادة 53 من قانون الولاية 07/12، إضافة لنص المادة 59 من قانون البلدية رقم 10/11 مداولات المجلس الشعبي الولائي أو البلدي باطلة بطلاناً مطلقاً بقوة القانون، بما يعني أنها تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني حيث يشتركان في الحالات وهي مذكورة كالآتي:

(1) أعمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 04.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 177.

المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
المداولات غير المحررة باللغة العربية.
وعليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

أ / **عدم الاختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي، إذا ما كانت متجاوزة أو خارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

ب / **مخالفة للقانون:** يقصد بالقانون هنا معناه الواسع، ويشمل كلا من الدستور، القانون والتنظيم، وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة وضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

ج / **مخالفة الشكل والإجراءات:** حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره، أو غير المحررة باللغة العربية. وإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا⁽¹⁾.

بينما تم إضافة هاته الحالات بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي وهي:

1 - المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:
حيث لا يتصور أن تنفذ مداولة تتناول موضوعا خارجا عن نطاق اختصاص المجلس الشعبي الولائي كأن يتناول موضوعا يتعلق بقطاع العدالة أو الدفاع مثلا و هي مجالات تحكمها نصوص خاصة و لا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي.

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 200.

2 -المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾: كأصل عام يتم إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي ومنه فإن أي مداولة تتم بعيدا عن مقر المجلس تكون في حكم العدم ولا وجود لها من الناحية القانونية.

3 -المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس (خارج الدورات القانونية) من حيث الزمان: إذ أن عقد المداولات خارج أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة حتى وإن حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولة من اختصاص المجلس، وقد خول القانون للوالي رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ببطلان المداولة، خلال 21 يوما من تاريخ المداولة، و ذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁽²⁾.

2- البطلان النسبي: نصت المادة 56 من قانون الولاية 07/12 على أنه يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل⁽³⁾، وفي هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة ، كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة بشرط أن يكون له مصلحة في ذلك، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات، أي أن مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يفتح أمام المحكمة الإدارية التي يشتكى لديها من طرف السلطة الوصية، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها ،كما نصت على البطلان النسبي المادة 60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على النحو التالي: "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص

123.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 123.

⁽³⁾ المادة 56 من قانون الولاية 07/12.

البلدي، أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمالهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وإلا تعد هذه المداولة باطلة."

يتضح من خلال هذه المواد أن المداولات التي تكون مواضيعها متعلقة بمصالح رئيس المجلس وأعضائه بصفتهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم، إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، تؤدي إلى بطلان هذه المداولات؛ وهذا دعما للنزاهة والتمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري⁽¹⁾، وتحقيقا للمصالح العام والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها.

ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض المصالح المتعلقة بكل عضو من أعضاء المجلس التصريح بذلك لرئيس البلدية، كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجده في وضعية تعارض مصالح متعلقة به إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، أما فيما يتعلق بالأداة القانونية لممارسة البطلان النسبي أورد قانون 10-11 أنه يثبت بطلان المداولة بقرار مغل من الوالي⁽³⁾، تعليلا كتابيا، لتوضيح الأسباب الحقيقية والدقيقة الداعية للبطلان، وتقدير المشرع بهذا إنما يصب في إبعاد رئيس المجلس وأعضائه من كل مواطن الشبه وسد كل منافذ الفساد، غير أنه لم يشر إلى المدة اللازمة له للتصريح ببطلان المداولة وهذا يعتبر مساسا باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية .

وفي المقابل لجهة الوصاية حق إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها، حيث أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، وهي إضافة جديدة في القانون رقم 10/11، رغم كون التظلم لم يحدد طبيعته هل هو تظلم إداري أم رئاسي، إذ يعد

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، المرجع السابق ص 24.

(2) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 139.

(3) الفقرة الثانية من المادة 60 من قانون البلدية 10/11.

بمثابة مجال للحوار يساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة⁽¹⁾، ونظرا للاستقلال القانوني للبلدية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية وتأكيدها لطابعها اللامركزي، سمحت المادة 61 لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي قضائيا، وذلك برفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا⁽²⁾، وطبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08، فإن المنازعات التي يكون الوالي طرفا فيها تختص بها المحكمة الإدارية بينما يكون الحكم الصادر فيها قابلا للطعن أمام مجلس الدولة⁽³⁾، إلا أنه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في عدم إلغاء المداولة، وهو الحق الذي كرسه القانون رقم 08-90.

الفرع الثالث: آلية الحلول

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية للمجالس المحلية بالمصادقة والإلغاء ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات خاصة في حال إهمال القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا والتي تقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية⁽⁴⁾، وهو العمل القانوني الذي تم تسميته بالحلول .

ويقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص⁽⁵⁾، فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 193.

(2) محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص 65.

(3) المادة 800 من القانون رقم 80-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، ج ج ر، العدد 01، سنة 2008.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182.

(5) محمد الديداموني، المرجع السابق، ص 187.

الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية.

يعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية (وزير الداخلية) محل الجماعات الإقليمية (المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للمركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير ، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير فممارسته أقرب إلى أسلوب عدم التركيز ، وإذ كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز سلطة الرئاسة فقد يسمح بها -استثنائيا- في نظام الوصاية الإدارية⁽¹⁾ كما ورد في المادتين 168 و169 من قانون الولاية 07/12.

فالمادة 168 من قانون الولاية نصت على أنه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها⁽²⁾"، إلى جانب ذلك نصت المادة 169 من قانون الولاية على أنه "عندما يظهر تنفيذ الولاية عجزا فيه فيجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية، إذا لم تتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن من بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية".

إن سلطة حلول وزير الداخلية لا تتوقف في مرحلة ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك⁽³⁾ ، فإذا ترتب عجز عند

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 154.

(2) المادة 168 من قانون الولاية 07/12.

(3) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 155.

تنفيذ الميزانية يحق لوزير الداخلية رفقة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الولاية حسب المادة 169 المذكورة أعلاه بالتدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية الولائية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية وبالرغم من ذلك نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير كبير على ممارسة استقلالية للجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقا لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها والكيفية المناسبة لذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقا لهذا المبدأ ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك⁽¹⁾.

ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية يكون تدخل الجهات الوصية طبقا للإجراءات التي يحددها القانون سيما منها ما جاءت به المواد 100 و 101 و 102 من قانون البلدية، ولأن الحلول إجراء استثنائي لا يتوافر إلا بالشروط التالية:

- وجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين.
 - امتناع الهيئة اللامركزية واللجوء إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس على أداء مهامها.
 - أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول و منحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول و المساس باستقلالها و تتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول.⁽²⁾
 - حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص⁽³⁾.
- عمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكلين هما: الحلول الإداري والحلول المالي، وهما ما نتطرق إليهما من خلال:

(1) جلولي سمية، الوصاية الادارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الاصلاحية، مذكرة الماستر القانون الاداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الدراسية 2018/2019، ص 80.

(2) ابتسام عميور، نظام الوصاية الادارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012/2013، ص 36 .

(3) محمد عمر الشبوكي، "مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة"، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مصر، العدد 25،

السنة 1985، ص 313.

أولاً: الحلول الإداري

أقر قانون البلدية 10/11 بموجب المواد 100، 101، 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية⁽¹⁾ حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين ، لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري⁽²⁾، فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار، يلاحظ على النص أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات ، ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا⁽³⁾، كما يشير نص المادة 142 من قانون البلدية إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية، خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها⁽⁴⁾ .

(1) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 115.

(2) ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري، الطبعة الأولى ، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2014، ص 13.

(3) بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 115.

(4) شهرة عبد اللطيف، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة 2016/ 2017، ص 22.

ثانيا: الحلول المالي

الصورة الغالبة للحلول في الجانب المالي هي النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك⁽¹⁾.

ويحق للوالي استنادا إلى المادة 102 من قانون البلدية نتيجة لاختلالات قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في "ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي لضبطها نهائيا.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها، بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ⁽²⁾، خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجزا، إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية (المادة 184) ووزير الداخلية رفقة وزير المالية بالنسبة لميزانية الولاية (المادة 169) التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية الفرصة لاتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية، كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة لم تنص على النفقات الإجبارية، حيث يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية،

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 201.

(2) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 119.

وفي حال ما أفضت لرد التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية، و بعد إعدار المجلس الشعبي البلدي، يتدخل الوالي تلقائيا لضبط الميزانية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي كهيئة

لا تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة أعضاء، وأعمال المجالس الشعبية المنتخبة فقط وإنما تشمل أيضا الرقابة على هذه المجالس بصفة كلية، أي تكون بصفة جماعية وذلك عن طريق وسيلة الحل، أي أن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، و بما أن الحل يعتبر أخطر إجراء يؤدي إلى حل و شغور المجلس بصفة نهائية، عمد المشرع إلى حصر الأسباب و الحالات التي تؤدي إلى حل المجالس الشعبية المحلية، التي سنبينها من خلال : حل المجالس الشعبية البلدية (الفرع الأول) وحل المجالس الشعبية الولائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حل المجلس الشعبي البلدي

كأصل عام وتطبيقا للمادة 35 من قانون البلدية ، يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية ، و هو ما ترجمه المرسوم الرئاسي 05/254 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية فيعد الحل من الوسائل التي تملكها الجهات الوصية اتجاه المجلس الشعبي البلدي ، فهو من أخطر الآليات الرقابية ، لهذا نص المشرع عليها في كل من الأمر 24/67 والقانون 08/90 و كذا قانون 10/11 فحصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في نص المادة 46 من قانون رقم 11-10 وهي:

أولا: خرق أحكام الدستور تعد هذه الحالة من ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل، وهذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام، وبديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه الحل⁽²⁾، فكيف يتسنى لمجلس شعبي منتخب أن يتجاوز

(1) بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية و آثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق ، تخصص تحولات الدولة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، 2011 ، ص 78.

(2) أعمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 343.

التشريع الأساسي والقانون الأعلى بما يتمتع به من درجة إلزام، فالنص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية، التنفيذية، والقضائية، فلا بد أن يحترم من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية.

ثانيا: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي تعد هذه الحالة مبهمة لأن المشرع قد أدرجها دون أن يوضح أسبابها والتي تعود أساسا إلى مخالفة النظام الانتخابي بإلغاء الانتخابات يدل على أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة، ولنصوص قانون الانتخابات، مما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع إصدار قرار إلغاء الانتخابات.

ثالثا: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس هذه الحالة نادرة التحقق لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس⁽¹⁾، وتكون بتخلي أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن عضويتهم في المجلس، غير أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة، أو شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد؟ أو أن كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية؟ وهي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من قانون البلدية رقم 08/90⁽²⁾.

رابعا: بقاء المجلس مصدر للاختلالات في هذه الحالة نلاحظ أن المشروع جاء بعبارة واسعة و غير واضحة، عندما ذكر عبارة "مصدر الاختلالات خطيرة"، حيث يمكن أن تستعملها الجهة الوصية لصالحها على حساب المجالس الشعبية المحلية فتكمن الخطورة في التسيير أو بالمساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، في هذه الحالة يكون حل المجلس ضرورة، لأنه بات مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع، فالمجلس أصبح يمس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة⁽³⁾، وجدير بالذكر أن هذه الحالة ظهرت بموجب الأمر 05-03 المعدل و المتمم للقانون 08/90 المتعلق بالبلدية حيث مست هذه الإضافة المادة 34 منه

(1) علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 148.

(2) بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 117.

(3) أعمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 259.

إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر والآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة وإنما تبقى من تقدير السلطة الوصية⁽¹⁾.

خامسا: عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة في هذه الحالة، لا يمكن استمرار العمل عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء في عقد الجلسات والدورات، حيث يفقد الأداة القانونية التي بموجبها يحسم في القضايا المعروضة عليه⁽²⁾، فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقرير يحيله إلى الوزير المكلف بالداخلية والذي بدوره يعد تقريره على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل.

سادسا: خلافات خطيرة بين الأعضاء لا يمكن أن تتحدد رؤية أعضاء المجلس في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، فهذا أمر طبيعي، غير أن الاختلاف إذا وصل إلى درجة من الخطورة يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلا مصلحة من مصالحها يتعين في مثل هذه الحالات حل المجلس، لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية، وهو ما ينعكس سلبا على الجمهور، لذا أقرت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل⁽³⁾.

سابعا: اندماج، ضم أو تجزئة بلديات هذه الحالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيلا في قانون الولاية، وهي أيضا حالة طبيعية يستدعي الأمر حل المجلس الشعبي وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات.

ثامنا: استحالة تنصيب المجلس المنتخب حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب هي حالة جديدة أضيفت إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا، إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 259.

(2) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 117.

(3) المدة 46 من قانون البلدية 10/11.

للسلطات المخول لها الحل⁽¹⁾، فالمشرع أورد عبارة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط أو تحديد.

الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الولائي

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية التي حددها القانون من خلال المادة 48 من قانون الولاية 12/07، قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في سبعة حالات وسنتولى بيانها في النقاط التالية:

أولاً: حالة خرق أحكام دستورية فإذا تجاوز المجلس الشعبي الولائي القانون الأسمى في الدولة، وهو الذي يفترض أن يحافظ عليه ويحميه، لذا وجب أن يحل المجلس لاستحالة استمراريته.

ثانياً: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس إلغاء الانتخابات يدل على وجود تجاوز والذي قد يعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي، كالكشف تزوير⁽²⁾.

ثالثاً: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس وهي حالة نادرة وتتحقق بتخلي الأعضاء عن عضويتهم في المجلس.

رابعاً: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم وهي حالة جديدة استحدثت بموجب الأمر 05/2004⁽³⁾.

خامساً: عندما يكون عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي الولائي في عقد اجتماعاته في حالة عدم توفر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية، فإن المجلس سيحل لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية للتداول، فبالمقارنة مع القانون 09/90 الذي كان يستعمل عبارة نصف

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 45.

(2) علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري: التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 148.

(3) الأمر 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 19 جويلية 2005.

الأعضاء نجد القانون 07/12 جاء بمصطلح الأغلبية كونه أوسع بكثير من مصطلح نصف الأعضاء.

سادسا: اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها بما أن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فإذا تم ضم بلدية إلى أخرى فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، كما لا يتصور إدارة البلدية الجديدة بمجلسين لهذا وجب اللجوء إلى الحل وانتخاب مجلس بلدي جديد.

سابعا: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب وهي حالة جديدة استعمل فيها المشرع مصطلح ظروف استثنائية فلم يتم تحديد طبيعة الظروف الاستثنائية وتم منح للسلطة الوصية السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الولائي.

➤ إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي:

لقد منحت المادة 47 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية و المادة 4 من المرسوم التنفيذي 104/16 لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية ، كما جاءت المادة 49 من القانون 07/12 و المادة 10 من المرسوم 104/16(1) أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي ، تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس ، و الغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية في تسيير ممتلكاتها وأمنها ، غير أن المادة 49 لم تفصل في تشكيلة هذه المندوبية أو عدد أعضائها أو طريقة اختيارهم و ترك ذلك للتنظيم حسب ما جاء في الفقرة الأخيرة من نفس المادة : " تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " فبعد حل المجلس الشعبي الولائي لجهة

(1) المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 23 مارس 2016.

الوصاية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية تعين المندوبية الولائية التي تتولى تسيير الشؤون المحلية إلى غاية إنتخاب المجلس الجديد⁽¹⁾.

(1) طواش حبيب، الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر ، مذكرة الماستر تخصص إدارة و مالية ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، السنة 2018/2017 ، ص ص 39- 40 .

المبحث الثاني: انعكاسات الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية

على الرغم من الاختصاصات الواسعة التي تم منحها للجماعات المحلية في الجزائر باعتبار الجماعات المحلية مكان لممارسة المواطنة و إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ، فقد أعطاه المشرع جملة من الاختصاصات أبرزها تحقيق التنمية المحلية ، إلا أنه و بمقابل ذلك لا تمارس هذه الاختصاصات بعيدا عن أعين السلطة، حيث تم إحاطتها برقابة أثناء ممارسة صلاحياتها حيث تمارس الدولة هذه الرقابة بواسطة أجهزة مكلفة بذلك وذلك بهدف حماية الصالح العام و الحفاظ على وحدة الدولة و ضمان استمرارية الخدمات المقدمة للمواطنين غير أن ذلك ينعكس على استقلالية الجماعات المحلية و هو ما سنبينه من خلال التطرق إلى: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية على أعضاء الجماعات المحلية (المطلب الأول) و إلى: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية (المطلب الثاني) و أخيرا إلى: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس كهيئة (المطلب الثالث)

المطلب الأول: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية على أعضاء الجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية عند القيام بمهامها و الحرية في البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها و الاستثناء أن تقيد هذه الاستقلالية برقابة وصائية ويظهر ذلك في ظل قانون البلدية و الولاية إذ يظهران مدى سيطرة السلطة الوصائية على الهيئات الإقليمية في حرية اتخاذ القرارات فتكون الحاجة إلى رقابة أعضاء المجالس المحلية أكثر إلحاحا و ذلك بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملكه إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة لأنه يعتبر رجل سياسي وله الحق في سعيه إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية على مستوى المجلس المحلي (1).

(1) أحمد رادف، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، الجزائر، العدد

إن الرقابة العضوية التي تمارسها السلطة الوصية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية بصفة فردية هي رقابة مشددة ، و بالتالي فإن فرض هذه الرقابة باستمرار وبصفة متكررة تؤدي إلى التأثير بالسلب على أداء هذه المجالس من خلال قتل روح الإبداع للأعضاء وعدم فتح لهم المجال من أجل التغيير باكتشاف أساليب جديدة لإدارة هذه المجالس ، وعدم النهوض بالتنمية وهذا ما يؤثر على الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية بتقييد أعضائها التي تعتبر جوهر استقلالية الجماعات المحلية⁽¹⁾ هذا ما سنود شرحه من خلال أثر سلطة الإقالة (الفرع الأول) ، وأثر سلطة الإقصاء (الفرع الثاني) كما نتولى دراسة إثر سلطة الإيقاف (الفرع الثالث)

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

يتعرض المنتخب المحلي لإنهاء المهام الموكلة له بوضع حد نهائي للعضوية بالمجلس أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس المحلي ، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال و التسبب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها⁽²⁾ فعلى مستوى المجلس البلدي يمنح للعضو الذي تعرض للإقالة فرصة لسماعه أمام المجلس قصد الدفاع عن نفسه أي أن المشرع منح للمنتخب البلدي صفات قانونية لمواجهة قرار الإقالة ، مقارنة بعضو المجلس الولائي الذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه ، فمنح المشرع لسلطة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح للمجلس الشعبي الولائي صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بالتغيب ، فقانون 07/12 لم يكرس حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة على الرغم من أن الرقابة القضائية على قرارات الوزير المكلف بالداخلية تعد ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية و ضمان تأكيده بهدف صيانة حقوق الأعضاء ، فالمنتخب المحلي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه في مواجهة سلطة الوصاية .

⁽¹⁾ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة الماجستير، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، السنة 2011 ، ص 58 .

⁽²⁾ بوحنية قوي، "فساد المحليات عرقلة التنمية السياسية المحلية بالجزائر"، مجلة فكر ومجتمع، الجزائر: طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، العدد 9، 2011، ص 49.

الفرع الثاني: أثر سلطة الإقصاء

بما أن الإقصاء يعتبر جزاء استثنائي و خطير نظرا لمساسه بحصانة العضو الحائز على منصبه بالانتخاب ، ومساسه باستقلالية المجالس الشعبية المحلية ، ينجم عنه فقدان وزوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي و يترتب عنه قانونا استخلاف العضو المقصى في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة و هذا ما نص عليه القانون الحالي 07/12 فهذا النوع من الرقابة الوصائية لها أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن و اختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على مستوى الولاية، خاصة مع تطبيق تقنية استخلاف العضو المقصى حفاظا على اختيار المواطن كما تم منح للعضو المقصى حق الطعن في قرار الإقصاء ، يعد ضمانا أساسية للعضو المنتخب كذلك المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء و تتمثل في انعدام تسبب قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء العضو بسبب وقوع العضو تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي أو الإدانة الجزائية ، غير أنه لا توجد مادة في قانون البلدية 10/11 تشير إلى الأسباب المؤدية للإقصاء ، وهذا يطرح احتمالين إما أن المشرع أسقط سهوا هذه الحالة في قانون البلدية و تداركها في قانون الولاية و هنا نكون أمام حالة مبهمة وإما أن المشرع كان يدرك ذلك ، وهنا لا بد من إعادة النظر في قانون البلدية و إدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سابقا ، حتى تتكامل المنظومة القانونية و لا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات ، لأن الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية و ضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف السياسية التي تسعى إليها الرقابة الوصائية⁽¹⁾ .

الفرع الثالث: أثر سلطة الإيقاف

إن سلطة التوقيف بسبب المتابعة الجزائية يظهر أثر الرقابة الوصائية الشديدة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي والتي يتم بموجبها تجريد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع

(1) كهينة بوعمامة و تسعديت ولد يوسف، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة الماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة 2014/2015، ص 86.

مداها، خاصة و إن الحكم الجزائي النهائي يمكن أن يستغرق مدة طويلة و هذا سيؤثر على العضو المنتخب و يجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس الشعبي الولائي في أي وقت ، كما منح قانون البلدية الحالي سلطة واسعة للوالي في إصدار قرار التوقيف من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي مع تهميش لدور المجلس البلدي ، يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي ، فالسلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 10/11 و التي خولت له حق الإنفراد بقرار التوقيف دون استشارة المجلس البلدي ، وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهتمش فيه دور المجلس البلدي ، مقارنة بالسلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي نجد وزير الداخلية يتمتع بنفس الصلاحيات في قانون 07/12 و هذا يؤكد على وجود ضمانات واسعة لحقوق الأعضاء المنتخبين مقارنة بالأعضاء المعينين ، فمثلا إنهاء مهام والي ولاية بجاية ، حيث أعلنت وزارة الداخلية عن إنهاء مهام والي ولاية بجاية المعين في أبريل 2015 على رأس الولاية ، وليتم الكشف عن أسباب تنحيه من رئاسة الولاية في ديسمبر 2016⁽¹⁾.

يظهر مما سبق نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء على حساب استقلاليتهم، وترجيح كفة السلطة الوصائية بتوسيع صلاحياتهم الرقابية، وهذا ليس في صالح المنتخبين المحليين، ولا في صالح النهوض بالتممية المحلية التي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية

نقصد بها الآثار الناتجة من ممارسة الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية وتمس باستقلاليتهما الموضوعية ، فالهدف من ممارسة هذه الرقابة على أعمال الجماعات المحلية هو مدى مطابقة هذه الأعمال لمبدأ المشروعية ، فالمشرع الجزائري وحفاظا منه على مبدأ المشروعية أعطى للسلطات المركزية إمكانيات ووسائل خاصة لمراقبة هذه الأعمال ، بغض النظر عن الآثار التي قد تنتج عن هذه الإمكانيات والوسائل ، وعليه ومن

(1) سليمان صبيحة و دريال مريم، الرقابة على الجماعات المحلية، مذكرة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، السنة 2016/ 2017، ص 68.

خلال هذا المطلب سنبين الآثار الناتجة على ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية المحلية الشكل الآتي: إذ نتولى في (الفرع الأول) البحث في سلطة التصديق ، وفي (الفرع الثاني) في سلطة الإلغاء ، لنخصص (الفرع الثالث) لسلطة الحل

الفرع الأول: سلطة التصديق

تعتبر سلطة التصديق بمثابة رخصة مسبقة قد تكون بالقبول او الرفض ، حيث يجب على الجماعات المحلية الحصول عليها لتباشر تنفيذ أعمالها وقراراتها ، فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها (1)، فالمشعر الجزائري ومن خلال قانون البلدية و الولاية نص على هذه الرقابة والتي تعتبر من أهم آليات التدخل في تسيير الشؤون المحلية، فكرس قانون 07/12 المصادقة الضمنية و المصادقة الصريحة على مداوات المجلس الشعبي الولائي و بذلك قد وسع من مجال الوصاية الإدارية ، إلا أنه قد ضيق إلى حد كبير من سلطة المجلس الشعبي الولائي و يتجلى ذلك واضحا في أن مداوات المجلس لا تكون نافذة إلا بعد انتهاء المدة القانونية المحددة ، أو بالتصديق عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية و ليس من تاريخ صدورها أو إمضاءها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي ، وهذا ما يعكس تخوف السلطة المركزية من فتح باب التدخل و التقرير أمام المجلس المحلي ومنحه سلطات واسعة في اتخاذ القرارات ، كذلك إخضاع المداوات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات للمصادقة الصريحة من طرف وزير الداخلية يوقف تنفيذ ميزانية الولاية فلا تكون نافذة إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف وزير الداخلية ، ولا تتوقف الرقابة الوصائية عند حدود رقابة المشروعية ، و إنما تمارس رقابة الملائمة كذلك ، و هو إن يبين فعاليتها يؤكد تقليص واضح و إلى أدنى الحدود لسلطات الهيئة اللامركزية في مجال تصرفاتها المالية لإمكانية السلطة الوصية رفض المصادقة على نفقات معينة على أساس عدم ملائمتها ونجاحتها المالية رغم مطابقتها للأنظمة و القوانين المعمول بها(2).

(1) بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة ضمن ملتقى الدولي الخامس حول دور مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية ، جامعة محمد خيضر بسكرة يومي 3 و 4 ماي 2009 ، ص 108 .

(2) طواش حبيب، المرجع السابق، ص 33.

الفرع الثاني: سلطة الإلغاء

يعتبر الإلغاء أخطر أسلوب للرقابة لأنه أداة تعسفية لبعض الولاة في المجالس الشعبية البلدية ، مما جعل بعض النواب يقترحون إلغاء المداوالات بموجب قرار من الجهات القضائية ، و تظهر أيضا سلطة الوالي في إمكانية إلغاء المداوالات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون ما يجعل الولاية تتقلب طرفا مدعيا و المجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه ، و إن كان رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء و شرعية الأعمال ، إلا أنه يثير إشكال قانوني و إجرائي ، فمن الناحية القانونية المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بالشخصية المعنوية و عليه لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه ، بالتالي يظل مشكل التمثيل القضائي مطروحا و هذا ما يؤدي إلى توتر العلاقة بين الوالي كممثل للسلطة المركزية و المنتخبين على مستوى الولاية ، كما أن المداوالات التي تحيد وتتحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير ، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية بعكس قانون الولاية و الذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارته إما من جهة إدارية (الوالي) أو سلطة شعبية الناخبين المحليين أو المكلف بالضريبة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: سلطة الحلول

خول المشرع الجزائري للسلطات الوصية سلطة الحلول التي بموجبها تستطيع هذه السلطات أن تحل محل الهيئات اللامركزية في حالات محددة نص عليها المشرع في كل من قانون الولاية والبلدية ، حيث تتدخل السلطة الوصية في حالة عدم اتخاذ المجالس المحلية الشعبية الإجراءات والتدابير اللازمة المفروضة عليهم قانونا وتقوم بالإجراءات اللازمة ، وبالتالي فان امتناع أو سكوت الهيئات المحلية عن أداء مهامها يمنح للسلطة الوصية الحق في ممارسة الحلول تلقائيا بعد فوات الأجل المحدد للإنذار ، وهنا تطرح استقلالية الجماعات المحلية ، وللعلم أن فكرة الحلول أخذها المشرع من التشريع الفرنسي وفق القانون الصادر في 61 مارس 1696 أين كان للسلطات المركزية الحق في ممارسة الحلول إذا اقتضت الضرورة ولكن بمجرد صدور قانون الجماعات المحلية تخلى المشرع عن هذه السلطة لصالح القضاء

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 334.

وللوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده لا يزال محافظ على هذه الفكرة ، وبالتالي فممارسة السلطات الوصية الحلول على الجماعات المحلية يجعل هذه الأخيرة هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري⁽¹⁾، ففي البلدية مثلا تنتقل سلطة التقدير من يد رئيس البلدية إلى الوالي و يظهر رئيس البلدية و كأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلاليتها الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية و ليس الوصائية⁽²⁾.

المطلب الثالث: النتائج المترتبة على حل المجالس الشعبية المحلية كهيئة:

تعتبر الرقابة على الهيئة صلاحية مخولة للسلطات الوصية ولكن في الإطار الذي يسمح به القانون، باعتبار الحل مظهر من مظاهر الرقابة الوصائية التي تمارس على المجالس الشعبية المحلية من طرف السلطات المركزية ، فانه ينتج عنه عدة آثار تمس باستقلالية المجالس المنتخبة وتقييد حريتها في ممارسة وظائفها ، ويظهر ذلك من خلال التضيق من استقلالية المجالس الشعبية المحلية وهو ما سوف نراه من خلال دراسة المساس بالمراكز القانونية للمنتخبين المحليين (الفرع الأول) ، وأثر آلية الحل على التنمية المحلية

(الفرع الثاني)

الفرع الأول: المساس بالمراكز القانونية للمنتخبين المحليين

تخضع المجالس الشعبية المحلية إلى رقابة السلطات المركزية من خلال آلية الحل الذي يعتبر من اخطر مظاهر الرقابة الوصائية ، لأنه يمس بوضعية العضو المنتخب أثناء قيامه بمهامه الانتخابية⁽³⁾ و في حالة حل المجلس الشعبي البلدي أراد المشرع الجزائري أن يحمي استقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا ، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالاختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية

(1) عبيدي منال، المرجع السابق، ص 69.

(2) كهينة بوعمامة وتسعديت ولد يوسف، المرجع السابق، ص 89.

(3) شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 66.

للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت ، كما نجد إغفال القانون لذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت مما يدع مجال للتخوف من التدخل و العبث بالمصالح المحلية للمواطنين ، خاصة و أن المجلس المحل كان من اختيار السكان المحليون هذا و نلمس مساسا باستقلالية البلدية عند حلها فيما يخص تعيين الوالي متصرف و مساعدين لتسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيبه عدة أشهر ، وعليه يعد خرقا لمبدأ استقلالية الإدارة المحلية⁽¹⁾، أما بالنسبة لحل المجلس الشعبي الولائي نجد المشرع قد ألزم وزير الداخلية بإنشاء مندوبية مؤقتة بناء على اقتراح من الوالي وعليه فإن هذه المندوبية قد لا تضم أعضاء منتخبين.

مما سبق نلاحظ أن المشرع الجزائري عند حل المجالس الشعبية المحلية قد تعامل بازدواجية من خلال منح صلاحية إدارة وتسيير البلدية لمتصرف ومساعدين وتسيير الولاية لمندوبية مؤقتة دون أن يكون للأعضاء المنتخبين أي دخل في تسيير شؤون المجالس الشعبية المحلية خلال مرحلة ما بعد حل هذه المجالس ، وعليه فإن حل المجالس الشعبية المحلية يؤدي إلى سحب صفة العضوية من العضو المنتخب دون أن يتم المساس بالشخصية المعنوية للمجلس ، حتى وإن كانت الهيئات اللامركزية سيتضرر تسييرها وإدارتها بسبب غياب المجالس الشعبية المحلية التي تم حلها .

إذ بالنسبة للبلدية تجرى انتخابات جزئية في أجل 9 أشهر من تاريخ حل المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة 66 من القانون رقم 10/11، أما الولاية فتجديد المجلس في أجل أقصاه 3 أشهر من تاريخ الحل.

أما في حالة الظروف الاستثنائية أو في حالة مساس بالنظام العام يقوم الوالي بتقديم اقتراح مسبب لوزير الداخلية من أجل تأجيل انتخابات تجديد المجالس المحلية وبالتالي تبقى الهيئات المعينة من طرف الجهة الوصية تقوم بإدارة الجماعات المحلية وتسيير الشؤون المحلية للمواطنين ، وهذا كله يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية بالأخص على وضعية الأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية ، باعتبار أن تسيير الجماعات الإقليمية يكون من طرف جهات معينة من قبل السلطة الوصية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى

(1) شهرة عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 26.

إمكانية استمرار الهيئات المعنية إلى مدة غير محددة لان قانوني الولاية والبلدية يسمحان بذلك ، وبالتالي يجوز للسلطة الوصية التحجج بالأوضاع الاستثنائية والمساس بالنظام العام من أجل عدم تجديد المجالس الشعبية المحلية⁽¹⁾ .

الفرع الثاني: أثر آلية الحل على التنمية المحلية

إن الهدف الأساسي من إنشاء الجماعات المحلية هو إعطاء الفرصة لمشاركة أكبر عدد ممكن من المواطنين خاصة أصحاب التخصص والتقنيين والفنيين وذوي الكفاءات والفاعلين في المجتمع المدني من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي ، وهذا لا يتحقق إلا من خلال منح بعض الاختصاصات التي تتمتع بها السلطات المركزية للجماعات المحلية تحت رقابتها ، فتلعب المجالس المنتخبة في الجزائر دور كبير في تحقيق التنمية المحلية ، حيث اعتبرها المؤسس الدستوري "مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " ، وبالرجوع إلى مفهوم التنمية نجده يهدف إلى إشراك مختلف فئات المجتمع في تحقيق التنمية المحلية، فالأصل أن المجالس الشعبية المحلي هي هيئات مستقلة تضطلع بالوظيفة التنفيذية على المستوى المحلي من خلال تنفيذ مداولاتها بكل حرية خاصة في القضايا التي تدخل ضمن تحقيق التنمية المحلية ، ولكن الواقع يعكس ذلك لان المجلس المحلي لا يعتبر الفاعل الوحيد في تسيير الهيئات اللامركزية بالخصوص في مجال التنمية المحلية ، لأن قراراته في هذا المجال مرتبطة بالأجهزة المركزية ، وهي من أهم العراقيل التي تمس باستقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ قراراتها .

وعليه فإن خضوع المجالس المنتخبة لرقابة الجهة الوصية التي تمارسها من خلال آلية الحل يؤثر سلبا على تحقيق التنمية المحلية ، من خلال أنه يزيل صفة العضوية على أعضاء المجالس المنتخبة وتعويضهم بأعضاء معينين من قبل السلطات الوصية هذا من جهة، ومن جهة أخرى الابتعاد عن تحقيق الهدف الذي من أجله تم إنشاء المجالس المنتخبة ألا وهو تسيير الشؤون المحلية من أجل تحقيق التنمية في جميع المجالات وبالتالي فإن الأعضاء المعينين من طرف السلطات المركزية يتولون تسيير الهيئات اللامركزية إداريا فقط⁽²⁾، و

(1) عبدي منال، المرجع السابق، ص50.

(2) عبدي منال، المرجع السابق، ص 51.

بالتالي عرقلة حركة التنمية و الديمقراطية في اختيار القرارات و قيادة المواطن لأموره المحلية بنفسه عن طريق نوابه و ممثليه .

الخاتمة

تعتبر الوصاية الإدارية حلقة وصل بين السلطات المركزية والجماعات المحلية حيث تمارس السلطات الوصية الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية من خلال عدة آليات بتطبيق رقابة إدارية مشددة على كل من الولاية والبلدية ، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، منفردين كانوا أو مجتمعين ، كما تعدت الرقابة أيضا في حالة إهمال هاته المجالس لعملها ، وبالعودة إلى المبدأ العام الذي يقضي باستقلالية الجماعات المحلية (الاستقلال المحلي) ، إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات المحلية بسلطة حقيقية تمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية ، نجده يتناقض مقارنة بآليات الوصاية الإدارية ، وعليه فإن الجماعات المحلية تخضع لرقابة وصائية مشددة ، مما يؤدي إلى إنقاص من حرية هذه الهيئات في ممارسة مهامها فتكون السلطة الوصائية متواجدة ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطة المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها محليا ، وبالتالي تصبح ملزمة على الرجوع إلى السلطات الوصية من اجل مباشرة مهامها .

بناء على ما تم دراسته و البحث فيه، يمكن استخلاص أهم النتائج المتعلقة بموضوع أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية والتي تتمثل في :

- اضطلاع الجماعات المحلية بدورها التنموي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية .
- الهدف من فرض الرقابة الوصائية من طرف المشرع الجزائري هو تحقيق مبدأ المشروعية ووحدة الدولة .
- فرض رقابة وصائية على الجماعات المحلية يؤدي لاتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية من طرف السلطات المركزية.
- إن الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية هي استقلالية نسبية وليست بالقدر الذي تتطلبه مبادئ النظام اللامركزي بالرغم على ما تحوزه من مقومات الاستقلالية من خلال

- تمتعها بالشخصية المعنوية و اختيار أعضائها بالانتخاب لان هذه الهيئات تخضع لرقابة تسمى بالوصاية الإدارية وهي صلاحية ممنوحة للسلطات الوصية .
- وعلى ضوء هذه النتائج، يصوغ لنا إساء بعض الاقتراحات ولعل أهمها نذكر:
- تخفيف الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات المحلية حتى تتمكن من القيام بوظائفها واتخاذ قراراتها دون حاجة الرجوع إلى السلطات الوصية خاصة الممارسة على الأعمال لأنها المحرك الأساسي للجماعات الإقليمية .
 - منح لأعضاء الجماعات المحلية استقلالية تمكنهم من ممارسة مهامهم بكل حرية.
 - وضع ضمانات قانونية تحقق ممارسة حق الطعن ضد القرارات الوصائية ,

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

(1) الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، المؤرخ في 10/09/1963، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 64، الصادرة في 10/09/1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، العدد 76، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، الصادرة 8 ديسمبر 1996.
- التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

(2) المواثيق:

أ- المواثيق الوطنية:

- ميثاق الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر 57/76 المؤرخ في 5 يونيو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976.

- ميثاق الجزائر لسنة 1964.

ب- المواثيق المحلية:

- ميثاق البلدية لسنة 1966، كتيب بعنوان: التنظيم الجديد بالبلدية، نشرة جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت 1969.
- ميثاق الولاية المرافق لقانون الولاية لسنة 1969، الجريدة الرسمية الجمهورية، العدد 44.

(3) النصوص القانونية:

أ - القوانين:

- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، ج رجب، العدد 01، سنة 2008.
- قانون 09/90 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، صادر بتاريخ 11 أبريل 1990، المعدل و المتمم.
- القانون 10/11 المؤرخ في 22/6/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 2011/7/3
- قانون عضوي رقم 01/12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق "بنظام الانتخابات". الجريدة الرسمية، العدد 01، السنة التاسعة والأربعون الصادرة في 14 يناير سنة 2012.
- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجمهورية، العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.
- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.
- القانون العضوي 21-01 المؤرخ في 26 رجب 1442 والمتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 17 المؤرخة في 10 مارس 2021.

ب - الأوامر:

- الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، المؤرخة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم.
- الأمر رقم 69/38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية 44، المؤرخة في 23 مايو 1969، المعدل والمتمم.
- الأمر 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 19 جويلية 2005.

- الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26 سبتمبر المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07، ج ر ج ج، العدد 31، الصادر في 13 ماي 2007.

ج - النصوص التنظيمية:

- المرسوم التنفيذي رقم 247/94، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، المؤرخ في 2 ربيع 1415، الموافق لـ 10 أوت 1994، ج ر ج، العدد 53، السنة 1994.

- المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 23 مارس 2016.

ثانيا: المراجع:

(1) المؤلفات:

أ - الكتب باللغة العربية:

1- الغني البسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف جلال حزي و شركاته، مصر، 2004.

2- المنجد الأبجدي: الطبعة 08، نشر مشترك، دار المشرق العربي بيروت والمؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.

3- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.

4- جورج فوديل، بيار دالفوفيه، ترجمة منصور القاضي القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001.

5- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998.

6- حسنين عثمان محمد عثمان، "أصول القانون الإداري"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

- 7- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981.
- 8- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 9- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1982.
- 10- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 11- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1976.
- 12- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 13- عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية؛ دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، 1973.
- 14- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، د ط، دون تاريخ.
- 15- عامر إبراهيم أحمد الشمري، الإدارة اللامركزية الإقليمية القانون العراقي دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، لبنان، 2013.
- 16- عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية: 1994-2003، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 17- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 18- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2014.
- 19- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- 20-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، د ج، د ط، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 21-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 22-علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 23-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2014.
- 24-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 25-عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة الخامسة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 26-عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، 2014.
- 27-عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، 2013.
- 28-علي خاطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، سنة 2008.
- 29-عمر الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981.
- 30-فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، سنة 1983.
- 31-قباني محمد بكر، نظرية المؤسسات المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962.
- 32-محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011.

- 33- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 34- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الطبعة الأولى ، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، الجزائر ، 2002.
- 35- محمد الصغير بعلي،الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012.
- 36- محمد الصغير بعلي،دعوى الإلغاء،دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر ، 2012.
- 37- محمد الصغير بعلي،الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر ، 2013.
- 38- محمد أنس جعفر قاسم،ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1985.
- 39- محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1997.
- 40- محمد علي الخلايلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية، مقارنة، الطبعة 1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 41- مسعود شيهوب، مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة مجلس الأمة الجزائر، العدد 3، 2002.
- 42- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2012 .
- 43- ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري ، الطبعة الأولى ، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر ، 2014.
- 44- هاني الطهراوي، "قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

(2) الأطروحات والرسائل العلمية:

أ - دكتوراه:

1- محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976.

2- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات بفعالية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2011/2010 .

ب - ماجستير:

1- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013/2012.

2- إبراهيم رابعي، استقلالية الجامعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005.

3- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، السنة 2011.

4- خيرة مقطف، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا: دراسة نظرية تحليلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002/2001.

5- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016.

6- شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، مذكرة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.

7- صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.

8- لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2016/2017.

ج - ماستر:

1- جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة الماستر القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الدراسية 2018/2019.

2- سليمان صبيحة ودربال مريم، الرقابة على الجماعات المحلية، مذكرة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، السنة 2016 / 2017.

3- شهرة عبد اللطيف، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة 2016 / 2017

4- صفاء عثمان، دور اللامركزية الإدارية في التنمية المحلية، دراسة مقارنة بين بلدية بسكرة وبلدية عنابة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص السياسة العامة والإدارة المحلية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013.

5- طواش حبيب، الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر، مذكرة الماستر تخصص إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور الجلفة، السنة 2017/2018

6- عبد الناصر صالح، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري مذكرة ماستر، قانون عام، سنة 2016.

7- عبيد منال، أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات الإقليمية، مذكرة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة 2019/2020.

8- كهينة بوعمامة وتسعديت ولد يوسف، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة الماستر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة 2014/2015.

د - ليسانس:

- 1- شهير كرميش، استقلالية البلدية في ظل القانون 10/11، مذكرة ليسانس، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2014.
- 2- زينب مذكور، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة نهاية تربص، تخصص اقتصاد ومالية (فرع ميزانية) المدرسة الوطنية للإدارة، 2005.
- (3) المقالات العلمية:
 - 1- أحمد رادف، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، الجزائر، العدد 1، 2010.
 - 2- إدريس بوكرا، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، 2004.
 - 3- أعلي سالم محمد فاضل نور الدين، "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل القوانين الإصلاحية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، جوان 2018.
 - 4- الحسين عيد أحمد، "حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة دراسة مقارنة"، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 34، العدد 2، 2007.
 - 5- بوحنية قوي، "فساد المحليات عرقلة التنمية السياسية المحلية بالجزائر"، مجلة فكر ومجتمع، الجزائر: طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، العدد 9، 2011.
 - 6- زغداوي محمد، "المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، العدد 35، جوان 2011، ص 217.
 - 7- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ماي 2006.
 - 8- عبد القادر غيتاوي وأبو داود طواهرية، "رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، أدرار، العدد 07، جانفي 2018.

- 9- عتيقة بلجبل، "فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ماي 2009.
- 10- علي خطار، "الأساس القانوني لنظام اللامركزية"، مقال منشور بمجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق، الكويت، العدد 02، السنة الثالثة عشر، جوان 1989.
- 11- لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2005.
- 12- محمد عبد الله العربي، "دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا"، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، ماي 1967.
- 13- محمد عمر الشبوكي، "مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة"، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مصر، العدد 25، السنة 1985.
- 14- محمد فؤاد مهنا: "استقلال المحافظات واستقلال الجماعات في ظل سياسة الدولة نحو التوسيع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات"، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، مصر، السنة الثالثة والعشرون، العدد 01، يونيو 1982.
- 15- مسعود شيهوب: "الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، مقال منشور بمجلة الحوليات، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 05، لسنة 2002.
- 16- مصطفى كراجي: "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن كلية الحقوق، الجزائر، الجزء 34، عدد 02، 1996.
- 17- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 06، 2009.
- 18- نسيمة قادري، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية "المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، عدد 1، قسم التعليم

الأساسي للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2016.

(4) المحاضرات:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
ب - الكتب باللغة الأجنبية:

- John Agnew, "Symposium on political centralization and decentralization". **Revue policystudies organization**. N°18.

Aout1990. Obtenu: books-google.dz.

- Jean Riviro, Droit Administratif, 9^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1980.

- Marie Christine Rouault, Droit Administratif, 4^{ème} Edition, Gualiano éditeur Paris, 2007.

قائمة المحتويات

أ_هـ	مقدمة
6	الفصل الأول: الإطار التنظيمي لاستقلالية الجماعات المحلية والوصاية الإدارية
7	المبحث الأول: الاستقلالية كمبدأ عام للجماعات المحلية
7	المطلب الأول: مفهوم استقلالية الجماعات المحلية
8	الفرع الأول: تعريف الاستقلالية
9	أولاً: التعريف اللغوي للاستقلالية
9	ثانياً: التعريف الاصطلاحي لاستقلالية الجماعات المحلية
12	الفرع الثاني: معايير الاستقلالية المحلية
12	أولاً: معيار سلطة اتخاذ القرار
14	ثانياً: معيار انعدام رقابة الملائمة
14	ثالثاً: معيار الاختصاص الحصري
16	رابعاً: معيار المهام التاريخية
16	خامساً: معيار المهام المحلية
17	المطلب الثاني: الأساس القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية
17	الفرع الأول: الأسس الدستورية
17	أولاً: في دستور 1963
18	ثانياً: في دستور 1976
19	ثالثاً: دستور سنتي 1989 / 1996
21	رابعاً: دستور 2016
23	الفرع الثاني: الأسس التشريعية
23	أولاً: المواثيق
24	ثانياً: القوانين
27	المطلب الثالث: مظاهر تكريس استقلالية الجماعات المحلية
28	الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية
28	أولاً: تعريف الشخصية المعنوية
31	ثانياً: النتائج المترتبة عن منح الشخصية المعنوية للجماعات المحلية

35	الفرع الثاني: تسيير الجماعات المحلية عن طريق مجلس محلي
35	أولاً: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب
38	ثانياً: الاستقلال باختصاصات محلية
41	ثالثاً: وجود موارد مالية تحت تصرف المجلس المحلي
43	المبحث الثاني: الوصاية الإدارية كاستثناء على استقلالية الجماعات المحلية
44	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
44	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
44	أولاً: التعريف الفقهي للوصاية
46	ثانياً: التعريف القانوني للوصاية
47	الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية
50	الفرع الثالث: أهداف الوصاية الإدارية
52	المطلب الثاني: الأساس القانوني للوصاية الإدارية
52	الفرع الأول: في الموثيق
53	الفرع الثاني: في القوانين
57	المطلب الثالث: تمييز الوصاية عن غيرها من الأنظمة
57	الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية
59	الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية
65	الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري
64	الفصل الثاني: آليات الرقابة الوصائية وانعكاساتها على استقلالية الجماعات المحلية
66	المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية
67	المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء
67	الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء المعيّنين
68	أولاً: الرقابة على الوالي
69	ثانياً: الرقابة على الموظفين
70	الفرع الثاني: الرقابة على الأعضاء المنتخبين
70	أولاً: التوقيف

72	ثانيا: الإقالة
74	ثالثا: الإقصاء
78	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال
79	الفرع الأول: آلية التصديق
79	أولا: تعريف التصديق
80	ثانيا: أنواع التصديق
84	الفرع الثاني: آلية الإلغاء
84	أولا: تعريف الإلغاء
84	ثانيا: صور الإلغاء
88	الفرع الثالث: آلية الحلول
91	أولا: الحلول الإداري
92	ثانيا: الحلول المالي
93	المطلب الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي كهيئة
93	الفرع الأول: حل المجلس الشعبي البلدي
96	الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الولائي
99	المبحث الثاني: انعكاسات الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية
99	المطلب الأول: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية على أعضاء الجماعات المحلية
100	الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة
101	الفرع الثاني: أثر سلطة الإقصاء
101	الفرع الثالث: أثر سلطة الإيقاف
102	المطلب الثاني: النتائج المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية
103	الفرع الأول: سلطة التصديق
104	الفرع الثاني: سلطة الإلغاء
104	الفرع الثالث: سلطة الحلول

105	المطلب الثالث: النتائج المترتبة على حل المجلس الشعبي كهيئة
105	الفرع الأول: المساس بالمراكز القانونية للمنتخبين المحليين
107	الفرع الثاني: أثر آلية الحل على التنمية المحلية
110	الخاتمة
113	قائمة المصادر والمراجع
	الملاحق
	الملخص

الملاحق

الملحق رقم 1

جدول توضيحي لأشكال الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب قانون

10/11

آليات الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي	موضوع الوصاية	المادة القانونية	أسباب الرقابة	نتيجة الرقابة
التوقيف	كل منتخب يتعرض لمتابعة جزائية	43	المحافظة على فعالية التمثيل المحلي	توقيف العضو إلى غاية نهاية المتابعة الجزائية وصدور الحكم النهائي
الإقالة	كل غياب غير مبرر لثلاث دورات عادية متتالية	45	الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس بالإضافة إلى ضمان مبدأ المشروعية	التصريح بالإقالة من طرف الوالي مع بيان السبب وتعويض العضو بعضو احتياطي من نفس القائمة
الإقصاء	كل عضو يتعرض لإدانة جزائية	44	المحافظة على فعالية التمثيل المحلي وعدم التعارض مع القانون و التنظيمات	إعلان المجلس الشعبي البلدي الإقصاء وتثبيته بقرار من الوالي

الملحق رقم 2

جدول توضيحي لأشكال الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي حسب قانون

07/12

آليات الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي	موضوع الوصاية	المادة القانونية	أسباب الرقابة	نتيجة الرقابة
التوقيف	كل منتخب يتعرض لمتابعة جزائية	45	المحافظة على فعالية التمثيل المحلي	توقيف العضو إلى غاية نهاية المتابعة الجزائية وصدور الحكم النهائي
الإقالة	كل غياب غير مبرر لثلاث دورات عادية متتالية	43	الحفاظ على أداء الأعضاء الفعال	التصريح بالإقالة من طرف وزير الداخلية
الإقصاء	_ كل عضو يتعرض لإدانة جزائية _ وجوده في وضعية تنافي مع متطلبات الوضعية الانتخابية	44 46	عدم التوافق مع قانون الانتخابات	إعلان المجلس الشعبي الولائي الإقصاء بموجب مداولة وتثبيته بقرار من وزير الداخلية

الملحق رقم 3

جدول توضيحي لأشكال الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة حسب قانون 07/12

آليات الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي	موضوع الوصاية	المادة القانونية	أسباب الرقابة	نتيجة الرقابة
الحل	_ حالة خرق الأحكام الدستورية	47	_ المحافظة	_ حل بموجب
	_ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس		على السير	مرسوم رئاسي
	_ حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي		العادي	بناء على تقرير وزير الداخلية
	_ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة ثم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصلحة المواطنين وطمأنينتهم		تقاضي	تعيين خلال 10 أيام التالية مندوبية ولائية لتسيير أعمال ولائية من طرف الوزير المكلف بالداخلية باقتراح من الوالي
	_ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 4		تعطيل	
	_ حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب		المصالح المحلية وحالات الشغور	
			المصالح المحلية وحالات الشغور	
			المصالح المحلية وحالات الشغور	
			المصالح المحلية وحالات الشغور	
			المصالح المحلية وحالات الشغور	

الملحق رقم 4

جدول توضيحي لأشكال الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة حسب قانون 10/11

آليات الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي	موضوع الوصاية	المادة القانونية	أسباب الرقابة	نتيجة الرقابة	
الحل	_ حالة خرق الأحكام الدستورية		_ المحافظة	_ حل المجلس	
	_ حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس	46	على السير العادي لمصالح البلدية والنظام العام	بموجب مرسوم مجلس الوزراء	
	_ حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي	47		بناء على تقرير وزير الداخلية	
	_ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة	48			
	_ حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي	49			
	_ حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب	50		_ تفادي تعطيل المصالح المحلية وحالات الشغور	_ تعيين الوالي مجلس مؤقت يتولى شؤون البلدية خلال عشرة أيام التالية للحل
		51			

الملحق رقم 5

جدول توضيحي لأشكال الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي حسب قانون 10/11

آليات الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي	موضوع الوصاية	المادة القانونية	أسباب الرقابة	نتيجة الرقابة
التصديق	مداولة تتضمن: _الميزانيات والحسابات _قبول الهبات والوصايا الأجنبية _اتفاقيات التوأمة _التنازل عن الأملاك العقارية البلدية	57	المحافظة على الأملاك والأموال العمومية	مصادقة الوالي على المداولة حتى تكتسب القوة القانونية
الإلغاء	_المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات _المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها _المداولات غير المحررة باللغة العربية	59	المحافظة على شرعية أعمال المجالس	إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية لمخالفة القانون
الحلول	إهمال أو عجز الهيئات اللامركزية في تنفيذ التزاماتها	100 101 102 142	المحافظة على سير المصالح المحلية	حلول الوالي محل رؤساء البلديات

الملحق رقم 6

جدول توضيحي لأشكال الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي حسب قانون 07/12

آليات الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي	موضوع الوصاية	المادة القانونية	أسباب الرقابة	نتيجة الرقابة
التصديق	مداولة تتضمن: _الميزانيات والحسابات _الهبات والوصايا الأجنبية _اتفاقيات التوأمة التنازل عن الأملاك العقارية _التنازل عن العقار واقتنائه وتبادلته	55	المحافظة على الأملاك والأموال العمومية	مصادقة وزير الداخلية على المداولة حتى تكتسب القوة القانونية
الإلغاء	_المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات _المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها _المداولات غير المحررة باللغة العربية	53	المحافظة على شرعية أعمال المجالس	إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية لمخالفة القانون
الحلول	إهمال أو عجز الهيئات اللامركزية في تنفيذ التزاماتها	168 169	المحافظة على سير المصالح المحلية	حلول وزير الداخلية رفقة وزير المالية بالنسبة لميزانية الولاية

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية و هذا نتيجة للاعتراف لها بالشخصية المعنوية من قبل المشرع الجزائري تمس هذه الاستقلالية جميع جوانب هذه الهيئات : الجانب العضوي ، المالي والموضوعي من أجل القيام بوظائفها إلا أن المشرع أخضعها لرقابة الوصاية الإدارية و هذا من أجل الحفاظ على وحدة الدولة و أمنها ، وذلك من خلال النص على آليات الرقابة الوصائية ، و التي تمارس على أعضاء المجالس المحلية ، حيث تأخذ عدة أشكال تتمثل في التوقيف و الإقالة و الإقصاء ، كما تمارس أيضا على أعمال المجالس وذلك بإخضاعها إلى رقابة المصادقة أو الإلغاء ، و أخيرا يمكن للسلطة المركزية التدخل و الحلول محل الجهات المحلية ، و لا تتوقف حدود الرقابة إلى هذا الحد بل تمتد إلى إمكانية حل المجلس المحلي متى توفرت الشروط القانونية .

Résumé

Les communautés locales jouissent d'une autonomie et cela est le résultat de la reconnaissance de leur personnalité juridique par le législateur algérien. Cette indépendance touche tous les aspects des organes l'aspect organique , financier et objectif pour bien exercer leurs fonctions .Cependant ,le législateur l'a soumis la loi de la tutelle administrative afin de préserver l'unité et la sécurité de l'état. Cela passe par la mise a disposition de mécanismes de contrôle tutélaire qui s'exercent sur les membres des conseils locaux parce qu'ils prennent plusieurs formes représentées dans l'arrestation, la révocation et l'exclusion et s'exercent aussi sur les travaux des conseils en le soumettant au contrôle d'approbation ou d'annulation. Enfin, l'autorité centrale peut intervenir et se substituer aux autorités locales, et les limites du contrôle ne s'arrêtent pas a ce point, mais s'étendent au possibilité de dissoudre le conseil local lorsque les conditions légales sont remplies.