

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



# اللامركزية الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والتبعية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالب:

معمر محمد إسلام قروف موسى

السنة الجامعية: 2015/2014

## اهداء

إلى رمز الوفاء وفيض السخاء وجود العطاء عند البلاء.

إلى من لا توفى الأرقام أن تحصي فضلها.

إلى التي سهرت الليالي لراحتي وأضاءت لي الدرب بالشموع.

إلى أمي ثم أمي أطال الله في عمرها.

إلى من علمني معنى الحياة أبي العزيز حفظه الله.

إلى إخوتي الأحبة دوما على قلبي.

إلى كل الأهل وكافة الأقارب والأصدقاء.

إلى كل من ساعدني في هذا العمل المتواضع من قريب أو بعيد.

محمد إسلام

## شكر و عرفان

إن الحمد والشكر لله عز وجل على توفيقى لإتمام هذا العمل المتواضع

وأعاننا على انجازه فله الحمد جل في علاه أوّلاً وأخيراً.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى الأستاذ المشرف

"قروف موسي" مع فائق احترامي له.

كما أتقدم بالشكر إلى الذين لم يبخلوا عليّ بالعطاء والبحث ولم يترددوا عن

تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة.

وإلى كل من وجهني وشجعني وساعدني ولو بكلمة طيبة.

أشكركم جميعاً وجزاكم الله خيراً.

محمد إسلام

من المعلوم أن الدولة هي ذلك الإقليم الذي تقطنه مجموعة من الأشخاص (الشعب)، ويخضع في تسير شؤونه إلى سلطة العامة التي تسهر على توفير الأمن والسكينة والصحة العامة، غير أن نتيجة تعدد وظائف الدولة من جهة وتعدد متطلبات الشعب، واتساع الرقعة الجغرافية للإقليم الدولة من جهة أخرى، جعل من هذا المفهوم يتطور من الناحية التنظيمية والإدارية، حيث أدى هذا التطور إلى ازدياد القناعة بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والذي يعرف بنظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري.

يعد هذا الأسلوب من الأساليب الجديدة التي إتخذتها بعض الدول لتكريس مبدأ الديمقراطية ومبدأ الاستقلالية الإدارية لتسيير شؤون المواطنين، وذلك بإقتسام السلطة العامة بين الهيئات المركزية والهيئات المحلية، ويمكن القول أن اللامركزية الإدارية هي اختصار المسافة وردم الهوة بين المواطن ومراكز صناعة القرار بحيث تكون السلطة العامة قريبة من المواطن وعلى أهبة الاستعداد لمطالبه، وهو يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية تستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية.

هذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة البت في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية، وبالانتخاب كوسيلة لتحقيق إستقلالية الجماعات المحلية.

إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني إنفصالها عن السلطة المركزية، بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها جهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة وإعتبرات المحافظة على الكيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، وهذا ما نلمسه حاليا في الجزائر من خلال ما كرسه الدستور الجزائري لسنة 1996 حيث نصت المادة 15 على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي "البلدية والولاية، البلدية هي الجماعات القاعدية".

إن مسار التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي ورثته الجزائر عن النظام الاستعماري، ثم عرف تطور وإصلاحات جذرية تتماشى والنظام السياسي المتبع

ومتطلبات الشعب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وهذا بصور ميثاق البلدية في أكتوبر 1996 وميثاقالولاية في 26 مارس 1969، ثم صدور قانون البلدية رقم 24/76 في 18 جانفي سنة 1967 وقانون الولاية رقم 28/69 في 23 ماي 1969، ثم نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية والانفتاح التي عرفته الجزائر بعد سنة1988، وبعد تبني التعددية السياسية من طرف الدولة وتعديل الدستور 1989 تمت إعادة النظر في هذين القانونين (البلدية والولاية)، فصدر القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية وقانون 09/90 المتعلق بالولاية، ثم تم تعديل هذين القانونين بصور آخر تعديل قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12.

وتتبع أهمية الدراسة في أهمية الموضوع بإعتبار الجماعات المحلية الركيزة الأساسية للتنظيم الإداري وتحديد العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، وأيضا كون الجماعات المحلية من أهم مواضيع القانون الإداري فلا يمكن الحديث عنه دون التطرق على التنظيم الإداري والجماعات المحلية واختصاصاتها.

ومن هذا المنطلق اخترنا لدراسة هذا الموضوع طرح المشكلة التالية:

**ما مدى توفيق المشرع الجزائري في إقراره لمبدأ التوازن بين استقلال الجماعات**

**المحلية وتبعيتها للسلطة المركزية في كل من قانون البلدية والولاية؟**

وينجر عن هذه المشكلة العديد من التساؤلات:

- فيما يتجسد النظام اللامركزي الإقليمي؟

- ما هي أوجه استقلالية الجماعات المحلية؟

- ما المقصود بالوصاية الإدارية؟

- ما هو مجال تطبيق الوصاية الإدارية؟

وللإجابة على مشكلة الدراسة والتساؤلات الفرعية سنعتمد على المنهج الوصفي التحليلي لدراسة وتفصيل الجماعات الإقليمية وتحليل بعض نصوصها في كل من قانون البلدية وقانون الولاية.

ومن أهم الصعوبات التي واجهتنا في هذا البحث، هي قلة المراجع المتخصصة، حيث أن معظمها مراجع عامة، وقلة المراجع المتعلقة بقانون الجماعات المحلية الجديد

كون المراجع كلها تتحدث عن القانون القديم، ومن الصعوبات التي واجهتني كذلك هي ضيق الوقت.

ولعل أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار الموضوع، ترجع إلى الدور التي تلعبه الجماعات الإقليمية في حياة المواطن على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تكريس لمبدأ المشاركة الشعبية في الحكم، وتجسيد مبادئ الديمقراطية والحرية في اختيار والمبادرة.

ومنه ارتأينا تقسيم الموضوع إلى فصلين على النحو التالي:

### مقدمة.

#### الفصل الأول: الاستقلالية كأساس للجماعات المحلية.

المبحث الأول: ماهية النظام اللامركزي الإقليمي.

المبحث الثاني: أوجه استقلالية الجماعات المحلية.

#### الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية.

المبحث الأول: التنظيم الفني للوصاية الإدارية.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

### الخاتمة.

**تمهيد:**

إن تطرق إلى الاستقلالية كأساس للجماعات المحلية يجعلنا نتطرق إلى مفهوم اللامركزية الإقليمية، التي تعد نوع من توزيع بعض السلطات المركزية إلى الجماعات المحلية ولما كان الأمر كذلك فإن تعريف هذا المفهوم يجعلنا نعرج ونعطي تعريف لكل من البلدية والولاية التي يعد عنصرًا بارزًا في تجسيد وتركيز هذا المفهوم، وكذا الهيئات الولائية المنتخبة والهيئات المنتخبة التابعة لهما، مع ذكر مفهوم ومعنى الشخصية المعنوية التي تتمتع بهما البلدية والولاية وكيفية انتخاب الهيئات المحلية التابعة لها. هذا ما سنحاول دراسته في هذا الفصل معتمدين على اتباع التقسيم التالي:

المبحث الأول: ماهية النظام اللامركزي الإقليمي  
المبحث الثاني: أوجه استقلالية الجماعات المحلية.

**المبحث الأول:**

## ماهية النظام اللامركزي الإقليمي

يتكون النظام اللامركزي الإقليمي في الجزائر من الولاية باعتبارها أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية فهي همزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية ومن البلدية التي تعتبر الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر. وفيما يلي سنتناول دراسة اللامركزية الإقليمية من خلال التقسيم التالي:

**المطلب الأول: تعريف الولاية وهيئاتها**

**المطلب الثاني: تعريف البلدية وهيئاتها**

### المطلب الأول:

#### تعريف الولاية وهيئاتها

سنتناول فيه عرض موجز لتعريف الولاية في الفرع الأول وفي الفرع الثاني هيئاتها.

#### الفرع الأول: تعريف الولاية.

لقد حددت المادة الأولى من قانون رقم 07/12 تعريف الولاية على أنها: "جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة".<sup>(1)</sup>

وبالرجوع إلى دستور 1996 الذي كرس الولاية حيث نص في المادة 15 على أن "الجماعات الإقليمية للدولة البلدية والولاية".<sup>(2)</sup>

وتضيف المادة 09 من قانون الولاية: "أن الولاية اسم خاص لها وإقليم ومقر رئيسي يتم تحديدها بموجب مرسوم رئاسي".<sup>(3)</sup>

#### الفرع الثاني: هيئات الولاية

(1) قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012. الجريدة الرسمية، عدد 12 الصادر في 29 فيفري 2012.

(2) دستور 1996، الصادر في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

(3) القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

تتكون الولاية حسب نص المادة 02 من قانون الولاية على أن للولاية هيئات هما:-المجلس الشعبي الولائي.

- الوالي.(1)

### أولاً: المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام، وهو هيئة المداولة والمراقبة طبقاً للمادتين 12، 51 من القانون رقم 07/12، والمعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية، كما يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية.(2)

### أ- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

يشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيبتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين من قبل الأحزاب والمرشحين الأحرار.

طبقاً للمادة 82 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير المتعلق بنظام الانتخابات فإن نظام مقاعد المجلس تكون بالشكل التالي:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

-39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.

-43 عضو فيالولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

-47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

-51 عضو من الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

- 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.(3)

### ب- سير عمل المجلس الشعبي الولائي:

#### 1/ انتخابالرئيس:

(1)القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

(2)نشرين شريقي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 99.

(3)عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، دار جسر، الجزائر، 2012، ص ص 196، 197.

ينتخب المجلس الولائي رئيسه من بين أعضائه في العهدة الانتخابية، حيث يكون المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وينتخب للفترة أو العهدة 5 سنوات من طرف جميع أعضاء المجلس.<sup>(1)</sup>

## 2/ الدورات:

يعقد المجلس الشعبي الولائي، أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر، وتتعد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها.

يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، تختتم الدورة غير العادية جدول أعماله، يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية.<sup>(2)</sup>

## 3/ المداولات:

لا تجري مداولات المجلس إلا إذا اكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس وهو أغلبية أعضاء المجلس ثم يعقد اجتماع بقوة القانون دون مراعاة لشرط النصاب القانوني وينتهي كل اجتماع بتوقيع محضر تحت مسؤولية الرئيس.<sup>(3)</sup> في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.<sup>(4)</sup>

تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

1. الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.
2. دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.<sup>(5)</sup>

## 4/ اللجان:

<sup>(1)</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 207.

<sup>(2)</sup> المادتان 14 و 15 من قانون الولاية 07/12.

<sup>(3)</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014، ص 262.

<sup>(4)</sup> المادة 23 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(5)</sup> المادة 26 من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

لكي يمارس المجلس مهامه واختصاصاته المتعددة، والمختلفة عليه تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص، وذلك بإنشاء لجان من بين المنتخبين لتساعده في القيام بمهامه سواء كانت مؤقتة أو دائمة في المجالات الاقتصادية والمالية والتهيئة العمرانية والشؤون الاجتماعية والثقافية.<sup>(1)</sup>

### ج- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

كما كان الحال في قانون الولاية السابق رقم 09/90، جاء قانون الولاية الجديد رقم 07/12 متوافقا مع الأسس والمبادئ الواردة بدستور 1989. وهو ما يتجلى من خلال تحديد صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي وذلك بعد التخلي عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976.<sup>(2)</sup>

يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup>قصور ميزاني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الجزائر، 2011، ص ص 195، 196.

<sup>(2)</sup>محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 210.

<sup>(3)</sup>المادة 77 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

### 1/ مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية:

بعد مخطط للتنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية. ويقدم المجلس ما يراه مناسباً من اقتراحات في الموضوع.<sup>(1)</sup>

في إطار المخطط المذكور يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يأتي:

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.<sup>(2)</sup>
- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.<sup>(3)</sup>

### 2/ اختصاصات في مجال الفلاحة والري:

يبادر المجلس الشعبي الولائي، ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، ويشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، وبهذه الصفة يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف.<sup>(4)</sup>

### 3/ اختصاصات في مجال تجهيز الهياكل التربوية:

تتمثل هذه الاختصاصات في انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني تطبيقاً للخارطة المدرسية والتكوين على المستوى الوطني.

### 4/ اختصاصات في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولائية، مرجع سابق، ص 232.

(2) المادة 82، من القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية.

(3) المادة 88 من نفس القانون.

(4) المادة 84 من نفس القانون.

يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

كما تتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.<sup>(1)</sup>

يساهم المجلس في ترقية المجال الثقافي والفني والتاريخي وينسق في ذات الموضوع مع البلديات ومصالح الدولة المعنية والجمعيات ويقترح كل التدابير لتحقيق هذا الغرض، ويسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية ويساعد المستثمرين في هذا المجال.<sup>(2)</sup>

### 5/ اختصاصات في مجال الإسكان والمجال المالي:

يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يساهم في انجاز برامج السكن ويساهم أيضا في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحاضرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري. كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتة.<sup>(3)</sup>

يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها وهذا قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وعلى الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.<sup>(4)</sup>

### ثانيا: الوالي.

الوالي هو شخص معنوي عام، يرأس الولاية ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة ورجل القرار والميدان بالولاية.<sup>(5)</sup>

<sup>(1)</sup>المواد 92، 93، 94، من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(2)</sup>عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 235، 236.

<sup>(3)</sup>المادتان 100 و 101 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(4)</sup>المادتان 160 و 165 من نفس القانون.

<sup>(5)</sup>نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 108.

ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية وبالنسبة لانتهاء مهامه، فهي تتم طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات المتبعة لدى تعيينه.<sup>(1)</sup>

أ-صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية:

يمثل الوالي الولاية في جميع الأعمال الإدارية والمدنية وتولي إدارة أملاك الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، ويمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، وينفذ قرارات المجلس التي يتخذها بعد المداولة والمتعلقة بالميزانية.<sup>(2)</sup>

كما يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية ويقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة. ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات ترفع إلى الوزير المكلف بالداخلية ويتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية. ويمارس السلطة السلمية المقررة قانوناً على مجموع الموظفين التابعين للولاية.<sup>(3)</sup>

ب-صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة:

تنص المادة 110 من قانون الولاية على ما يأتي "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".<sup>(4)</sup>

حيث تشمل أهم هذه السلطات الموكلة للوالي بهذه الصفة:

- السهر على تطبيق سياسية الدولة على مستوى الولاية وتنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء.
- تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.
- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، والتقاضي باسم الدولة.
- ممارسة سلطات الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال حماية حقوق المواطنين وحررياتهم والمحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.<sup>(5)</sup>

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2013، ص ص 113، 114.

(2) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 204.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 242، 243.

(4) القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

(5) نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 111.

- يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحسينها وتنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به والمحافضة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات وهو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.<sup>(1)</sup>

## المطلب الثاني:

### تعريف البلدية وهيئاتها

تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي وفي مجال التسيير الجوّاري، حيث يتخذ المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم.

وعليه سنتولى دراسة إدارة البلدية، حيث سنتطرق في الفرع الأول تعريف البلدية والفرع الثاني هيئات البلدية.

### الفرع الأول: تعريف البلدية

البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري. بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدة سياسيا وإداريا واجتماعيا، وثقافيا.<sup>(2)</sup> وقد عرفها المشرع الجزائري حسب قانون البلدية 10/11 على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".<sup>(3)</sup>

### الفرع الثاني: هيئات البلدية.

نصت المادة 15 من قانون البلدية رقم 10/11 على أن تتوفر البلدية على:

1. هيئة مداولة: مجلس الشعبي البلدي.
2. هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
3. إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

<sup>(1)</sup> المواد 119، 120، 121 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(2)</sup> عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 279.

<sup>(3)</sup> المادة 01 من القانون رقم 10/11. المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 3 جويلية 2011.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، وعليه سنتولى دراسة البلدية من هذا الجانب، ضمن التقسيم الآتي:

### أولاً: المجلس الشعبي البلدي.

هو هيئة منتخبة وجهاز للمداولة والجهاز الأساسي في البلدية<sup>(1)</sup> لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

كما جعله قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ويتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.<sup>(2)</sup>

إن دراسة النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي يتطلب منا التطرق إلى تشكيلته واختصاصاته ونظام سيره، وهي على النحو التالي:

### أ- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

إن المجلس الشعبي البلدي والجهاز المنتخب الذي يعبر عن احتياجات السكان ويتم انتخابه من قبل المواطنين القاطنين في إقليم البلدية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لمدة 5 سنوات، ويتغير عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب تغير عدد سكان البلدية.

- 13 عضو في البلديات التي تقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 و 20.000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة.<sup>(3)</sup>

### ب- سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

#### 1/ دوراته:

(1) نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 126.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص 120.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، دار جسر، الجزائر، 2012، ص 172.

يجري المجلس الشعبي البلدي أعماله من خلال عقد دورة عادية كل شهرين، أي بمعدل 6 دورات في السنة، وتحدد مدة كل دورة بخمسة (5) أيام كحد أقصى، كما يمكنه عقد دورات غير عادية كلما اقتضى شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) الأعضاء بطلب من الوالي، أما في الحالات الاستثنائية المرتبطة بالخطر الوشيك أو الكوارث الكبرى، فيجتمع المجلس البلدي الشعبي بقوة القانون.<sup>(1)</sup>

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكن أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية. كما يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر، خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لاتصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين. إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.<sup>(2)</sup>

## 2/ مداولات المجلس:

يجري المجلس الشعبي البلدي أشغاله باللغة العربية وتحرر محاضره أيضا بنفس اللغة، ويتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتوقع المداولات أثناء الجلسة مع جميع الأعضاء، تسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين، وتشكل المداولات مظهرا من مظاهر استقلال المجلس الشعبي البلدي.<sup>(3)</sup>

## ج- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

(1) نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 129.

(2) المادتان 19، 23 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 198، 199.

تضطلع وتقوم البلدية باعتبارها الخلية والمجموعة الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية والقاعدية في النظام الجزائري، تقوم باختصاصات ووظائف سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية أساسية على مستوى البلدية<sup>(1)</sup>، وهي تتعلق بالمجالات التالية:

### 1/ في مجال التهيئة والتنمية:

تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى الموافق لعهدته، وبصادق عليه المجلس بموجب مداولة، وتعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا، بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية والمتعلقة بالتهيئة والتنمية المستدامة.<sup>(2)</sup>

يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية، وتساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما.<sup>(3)</sup>

### 2/ في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

يمكن استخلاص أهم هذه الصلاحيات فيما يلي:

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
- السهر على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.
- المساهمة في ترقية برامج السكن من خلال تشجيع الجمعيات الهادفة إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء.

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 263.

(2) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 28

(3) المادتان 110، 112 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

- السهر على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والطرق المتواجدة بإقليم البلدية بأسماء المجاهدين والشهداء.

- المساهمة إلى جانب الدولة في إحياء الأعياد الوطنية.(1)

3/ في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:

تقوم البلدية بكافة الإجراءات لإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، وتوفير وسائل النقل للتلاميذ، وكذا العمل على اتخاذ التدابير اللازمة لترقية تفتح الطفولة الصغرى وحدائق الأطفال والتعليم الحضري والتعليم الثقافي والفني.(2)

المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة وتقديم مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وتشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب عمل.(3)

4/ في مجال النظافة وحفظ الصحة وطرق البلدية:

- السهر على احترام القوانين المعمول بها والمتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب.

- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

- مكافحة نواقل الأمراض المتنتلة.

- الحفاظ على الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

(1) نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 133.

(2) قصير مزياي فريدة، مرجع سابق، ص 231.

(3) المادة 122 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

- توفير المرافق العمومية وتنظيمها في مجال الطرقات وذلك بصيانتها وتجهيزها بالإنارة العمومية وإشارة المرور. (1)

#### د- لجان المجلس:

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة متخصصة تقوم بدراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية.

**1/ اللجان الدائمة:** يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة:

- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

#### 2/ اللجان الخاصة:

خول القانون الأعضاء المجلس البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كأن تباشر مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية وغيرها. (2)

#### ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية، نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية من جهة، والمسؤول الأول للبلدية ويمثل الهيئة التنفيذية به من جهة أخرى، يتكون النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أحكام مغلقة بتعيينه وانتهاء مهامه وصلاحياته.

#### أ- التعيين:

(1) نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 134.

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر، الجزائر، 2010، ص ص 205،

يقوم الوالي باستدعاء المنتخبين لتتصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوما التي تلي الإعلان عن نتائج الانتخابات، ويكون رئيسا متصدرا للقائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا، ويرسل محضرا للتصيب إلى الوالي ويعلق بمقر البلدية والملحقات الإدارية ومندوبيات البلدية.<sup>(1)</sup>

وبعد تعيينه، يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من نوابه يتراوح ما بين نائبين (02) وستة (06) نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ويشترط في رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- التفرغ لأداء مهامه.
- عدم الجمع بين رئاسة المجلس وأية مهمة أخرى.
- أن يقيم بإقليم البلدية.<sup>(2)</sup>

ب-إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

استناد للأحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات إنهاء المهام التالية:

### 1/ الاستقالة:

وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس، حينما أوجب على رئيس المجلس دعوة المجلس الشعبي البلدي للاجتماع وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة. وتثبت في محضر يرسل للوالي. وتصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي.<sup>(3)</sup>

### 2/ التخلي:

وهو الصورة الضمنية للاستقالة، بحيث لا يعبر فيه رئيس المجلس البلدي عن إرادته بصورة صريحة، وإنما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه، وقد عبرت المادة 74 من قانون البلدية عن التخلي عن منصبه على: "يعد متخليا عن

(1) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 233.

(2) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 88.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 210.

المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 لتقديم استقالته أمامه، كما هو محدد في هذا القانون..<sup>(1)</sup>.

كما نص قانون البلدية على أنه "يعتبر في حالة تخلي عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي".<sup>(2)</sup>

### 3/ الوفاة:

تعد الوفاة طريق من الطرق التي تنتهي بها مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي تلقائيا وقد نص عليها المشرع في المادة 71 من قانون البلدية، إذ يترتب على ذلك شغور منصب رئيس المجلس البلدي، لذا نص المشرع في هذه الحالة على إلزامية استخلاف الرئيس المتوفر بنائبه طبقا لنص المادة 70 من قانون البلدية حسب الأشكال المنصوص عليها قانونيا.<sup>(3)</sup>

### ج-صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي (رئيس الهيئة التنفيذية) صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية من جهة وصلاحيات بصفته ممثلا للدولة من جهة أخرى.

### 1/ صلاحياته بصفته ممثلا للدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة، بمجموعة كبيرة من الصلاحيات والمهام والتي تعود أساسا للدولة والتي يمكن حصرها في:

### ✓ في مجال ضبط الحالة المدنية:

<sup>(1)</sup>المادة 74 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>(2)</sup>المادة 75 من نفس القانون.

<sup>(3)</sup> يعيش تمام آمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، جانفي 2014، ص 286.

لقد بينت المادتان الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية من هم الأشخاص الذين يعتبرون ضابط الحالة المدنية، حيث أضفت على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون.

كما أعطى قانون البلدية 10/11 للرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية. وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا<sup>(1)</sup>.

### ✓ في مجال الضبط القضائي:

ممارسة صفة ضابط الشرطة القضائية وبهذه الصفة يتولى تنفيذ والقيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة، وله في ذلك تتبع المجرمين والقبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة والأدلة قبل اختفائها وتقديمها لوكيل الجمهورية<sup>(2)</sup>.

### ✓ في مجال الصلاحيات الإدارية:

في الميدان الإداري، يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بالصلاحيات التالية:

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف.
- ضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.
- تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة والسهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
- التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية والتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية<sup>(3)</sup>.

### 2/ صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية:

(1) المادة 86 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

(2) نسرين شريقي وآخرون، مرجع سابق، ص 137.

(3) عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص 15.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في جميع التظاهرات الرسمية، كما يتولى رئاسة المجلس البلدي، وبهذه الصفة هو من يعهد إليه استدعاء وإعداد مشروع جدول أعمال الدورة. ويتولى تنفيذ ميزانية البلدية ويتابع التطور المالي للبلدية. ويتخذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية ويتمتع بصفة الأمر بالصرف باسمها ومصحتها. (1)

ويرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية ويحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية وللرئيس أيضا صلاحية اختيار نوابه ويسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي. (2)

### ثالثا: الأمين العام.

للبلدية هيكلينشطه الأمين العام للبلدية، وتحدد كيفية وشروط تعيينه وكذلك حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم، ويمارس حسب أحكام قانون البلدية الصلاحيات التالية: (3)

- يضمن امانة جلسات المجلس الشعبي البلدي.
- يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول أعمال وتاريخ دورات المجلس بحضور الامين العام للبلدية .
- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنسيق وتنشيط سير المصالح الادارية والتقنية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة للهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

من خلال ما سبق عرضه يمكن أن نخلص بالقول أن المشرع قد اتبع عند تحديده الاختصاصات المجلس طريقة تركز على وضع الإطار العام مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاص إلى قوانين خاصة وأولى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، حيث يحيلنا قانون البلدية كل مرة للتنظيم.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 219.

(2) عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص 14.

(3) المرجع نفسه، ص 19.

كما نلاحظ من خلال دراسة الاختصاصات كل المجالس الشعبية البلدية والولائية تتناولها كل ما يهم الشؤون المحلية ونجد أن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكانيتها.

كما يمكن استنتاج مظاهر الاستقلال بالنسبة للمجالس المنتخبة من خلال التدخل الإرادي للمجلس، وكون المجلس المنتخب مسؤول عن مداولاته حتى وإن كانت خاضعة كمصادقة جهة إدارية أخرى.

### المبحث الثاني:

### أوجه استقلالية الجماعات المحلية

يعتبر عنصر الاستقلال هدفاً ووسيلة للهيئات المحلية، فهو هدف يجب أن يتحقق ووسيلة لأن بواسطته يتحقق وجود الهيئة نفسها، كما أنه يساعدها في تحقيق الأغراض التي جاءت من أجلها.

واستقلال هذه الهيئات تتجلى في جانبين وهما: الاستقلال العضوي والمتمثل في الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات الإقليمية واستقلال أعضاء الهيئة المحلية والجانب الثاني المتمثل في الاستقلال المالي، وسنتولى فيما يلي الحديث عن هذين الجانبين حيث سنتبع التقسيم التالي:

**المطلب الأول: الاستقلال العضوي**

**المطلب الثاني: الاستقلال المالي**

### **المطلب الأول:**

#### **الاستقلال العضوي.**

على غرار باقي التشريعات اعترف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية التي تعتبر مظهر من مظاهر الاستقلال التي تؤكد وجود هذه الجماعات، مما استلزم انفصالها عن الجهات المركزية كما تبنى أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري هذه الجماعات المحلية مما جعلهم لا يخضعون للسلطة التسلسلية المباشرة للسلطات المركزية. وعليه فإننا نركز حديثنا على استقلال الجماعات المحلية من الناحية العضوية في

مظهرين:

الفرع الأول: استقلال أعضاء الهيئة المحلية.

الفرع الثاني: الاعتراف بالشخصية المعنوية.

#### **الفرع الأول: استقلال أعضاء الهيئة المحلية.**

برز خلاف بين مجموع الفقهاء بخصوص أسلوب الانتخاب كشرط للتحقيق وضمان استقلالية الهيئات المحلية حيث ظهر جناح فقهي يؤيد فكرة تشكيل المجالس من منتخبين وآخر يدعو إلى تشكيلها من معينين فقط دعماً للاستقلالية المحلية، كما ظهرت

اتجاهات فقهية أخرى مختلفة عن سابقتها وهو ما سنعمل على تبيانه و تفصيله على النحو التالي:<sup>(1)</sup>

**أولاً: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب.**

رأى جانب من الفقهاء أن الانتخاب يعد عنصراً أساسياً من عناصر الإدارة المحلية سواء كانت في شكل ولاية أو بلدية أو أي تقسيم إقليمي آخر فغياب الانتخاب في الإدارة المحلية وهو ما يفقدها استقلالها ويجعلها تابعة لسلطة الوصاية، هذا فضلاً عن مبدأ الانتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه كما أنه يمكن فئة المنتخبين من التدريب على العمل الإداري.<sup>(2)</sup>

ولقد كان لتمسك هؤلاء الفقهاء وغيرهم من أنصار مبدأ الانتخاب حجج مختلفة منها القانونية ومنها النفسية والإدارية.

**أ- الحجج القانونية:**

الانتخاب هو الشرط الأساسي لدعم الاستقلالية لكونه يخرجنا من العمل بآليات الوظيف العمومي التي يحتمها التعيين كما يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء والخضوع للجهات المركزية، والعمل في ظل نظام رئاسي متشدد، لذلك نجد أن جانب من الفقه قد نفى صفة اللامركزية عن المرافق معتبرين إياها مجرد هيئات للتركيز النسبي لا لشيء إلا لعدم إكمال أحد أبرز شروط تحقق ذلك وهي الانتخاب.<sup>(3)</sup>

**ب- الحجج النفسية والإدارية:**

إن الانتخاب هو تحرير لعضو المجلس لأنه لو كان معيناً لبقى يقبع في ظل الولاء لمن عينه ويعمل على إرضائه ورد جميل له مما يتولد عنه ضياع للاستقلالية وإهدار للمصالح العامة لسكان الإقليم، كما أن العمل بأسلوب الانتخاب يساهم إلى حد بعيد في تحسين سير المصالح الإدارية للمنطقة لدراية المنتخبين الجيدة بخباياها التي هم بصدد تسييرها وإدارتها من جهة ولوجود مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحسن

(1) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 18.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 64.

(3) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 16.

سير مرافقهم المحلية، إذ يفترض أن يكونوا أكثر غيرة على إنجاز هذه الإدارة لشعورهم بأن النتائج تنصرف مباشرة إليهم.<sup>(1)</sup>

ثانيا: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب.

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية فليس ثمة ضرر أن يعين أعضاء المجالس المحلية من سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم الاستقلال.<sup>(2)</sup>

واستدل هؤلاء بالحجج المختلفة منها القانونية ومنها النفسية:

#### أ- الحجج القانونية:

آلية التعيين لا تهدر الاستقلالية على الإطلاق سيما إن توجت بضمانات كافية لتحقيق الاستقلالية، ومثال ذلك القضاة فهم معينون ورغم ذلك فهم مستقلون، كما أن التعيين أضمن كحماية للمشروعية لأن المنتخبين هم أكثر الأشخاص اعتداء عليها لجهلهم بأصولها وقواعدها، والربط الحاصل بين التعيين ووقوع أعضاء المجالس المعيّنين تحت سلطان وتأثير السلطات المركزية لا يعدو أن يكون مجرد افتراض قد يتحقق وقد لا يتحقق، أضف لذلك فإن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق النظام اللامركزي ما دام يمكن تحقيق استقلال الوحدات الإدارية بوسائل أخرى.<sup>(3)</sup>

#### ب- الحجج النفسية والإدارية:

إن التعيين أفضل من الانتخاب خاصة إذا علمنا أن المنتخبين المحليين يميلون إلى محاباة العائلة والأصدقاء ومن ساهموا في فوزهم، فكثيرا ما تفهم المهمة الانتخابية في المجتمعات الأقل وعيا وتطورا على أنها وسيلة للوصول إلى مراكز تقديم الخدمات للمقربين، وهو أمر ينعكس سلبا على حسن أداء الخدمات.<sup>(4)</sup>

#### ج- الحجج السياسية:

تحرك المنتخبين الجهات السياسية المختلفة من جهة والأهواء الشخصية من جهة أخرى وهو ما قد يؤدي إلى تشويه الديمقراطية التي ترقى الدولة إلى تحقيقها، بل وحتى

(1) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 20.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 65.

(3) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 21.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 22.

الوحدة والمقومات السياسية للدولة هي الأخرى ليست بمنأى عن التهديد ومجرد الفهم الخاطئ لطبيعة اللامركزية من قبل المنتخبين قد يؤدي إلى تحويلها إلى لامركزية سياسية خصوصا وأن المنتخبين يشاركون الدولة بموجب إدارتهم لتلك الهيئات في وسائل القانون العام.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: الأسلوب المختلط.

نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب، نظرا لعدم إمكانية تعيين مثل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعيّنين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين، وتزداد أهمية العمل بهذا الأسلوب خاصة في الدول النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة. وفي هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي: "لاشك أن الدول النامية في حرصها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها تفتقر أكثر من افتقار كثير من الدول المتطورة إلى تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفاءات قيمة".<sup>(2)</sup>

أما عن موقف المشرع الجزائري بخصوص مبدأ الانتخاب، سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية، حيث أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة وتبني نظام الانتخاب محليا وهو ما تظهره نصوص الجماعات المحلية ذاتها أو نصوص الخاصة بالعملية الانتخابية بصفة عامة، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية.<sup>(3)</sup>

### الفرع الثاني: الاعتراف بالشخصية المعنوية.

(1) عمار بوضياف، شرح قانوني الولاية، مرجع سابق، ص ص 65، 66.

(2) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 22.

(3) عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012، ص 40.

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

ولن نعرض لموضوع الشخصية المعنوية بوصفها نظرية قائمة بذاتها، لأن ذلك يخرج عن نطاق دراستنا، لذلك نكتفي بمعالجتها من حيث كونها أحد عناصر استقلالية الجماعات الإقليمية ووسيلة لتحقيق اللامركزية فننظر في تعريفها وأهميتها والنتائج التي تترتب على وجودها .

### أولاً: تعريف الشخصية المعنوية.

تعرف الشخصية المعنوية: "أنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية"، وهناك من عرفها بأنها: "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين. بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلا عن العناصر المالية لها، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة".<sup>(1)</sup>

### ثانياً: أهمية فكرة الشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري.

لفكرة الشخصية أهمية فنية وقانونية في مجال التنظيم الإداري وتتمثل فيما يلي:

#### أ- الأهمية الفنية للشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري:

تتمثل في أنها تعد الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية التي يتشكل منها النظام الإداري وكذا توزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليميا ومرفقيا وتحديد علاقتها.

#### ب- الأهمية القانونية لفكرة الشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري:

حيث أنها لها دور هام في تنظيم أعمال السلطة والوحدات الإدارية، حيث تقوم الوحدات الإدارية بالوظائف المنوطة لها بواسطة أشخاص طبيعيين يباشرونها باسم ولحساب الشخص المعنوي، لذا نجد أن الشخص المعنوي يبقى قائما رغم زوال ممثليه.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> أعمار عوابدي، مرجع سابق، ص 182.

<sup>(2)</sup> قصير ميزاني فريدة، مرجع سابق، ص ص 90، 91.

ثالثا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية.

تترتب عن منح الشخصية المعنوية والاعتراف بها عدة نتائج عامة وهامة وقد تضمنها القانون المدني الجزائري، حيث يؤكد "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون:

- ذمة مالية.
- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشاء أو التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.
- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر تعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر.
- نائب يعبر عن إرادتها.
- حق التقاضي.<sup>(1)</sup>

إضافة إلى ذلك فهناك آثار خاصة بالجماعات الإقليمية كنتيجة على تمتعها بالشخصية المعنوية نذكر من بينها.

يؤدي منح الشخصية المعنوية للهيئات والوحدات الإدارية إلى تثبيت وتوزيع مظاهر وامتيازات السلطة العامة بين الدولة والهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية إذ تمارس امتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها، فالقرارات الصادرة عن هذه الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية تعد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.<sup>(2)</sup> أن يكون للهيئة المحلية في إصدار قراراتها أن تظل صاحبة السلطة عليها حتى بعد تصديق السلطة المركزية عليها، ففي الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة من السلطة الوصائية، لا يكون لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة، دون أن يصل إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها، كما أن مصادقة السلطة المركزية لا

<sup>(1)</sup> المادة 50، من القانون 05/07 المتعلق بالقانون المدني، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية، عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.

<sup>(2)</sup> قصير مزباني فريدة، مرجع سابق، ص 106 .

يلزم الهيئات المحلية على التنفيذ فيحق لهذه الأخيرة أن تعدل عن تنفيذها وتصدر قرارات جديدة.<sup>(1)</sup>

إن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة ومن ثم فإن المنازعات والخصومات القضائية التي تحرك وترفع ضد هذه الوحدات ذات الشخصية المعنوية ولا ترفع ولا تحرك ضد الدولة وتترتب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية.<sup>(2)</sup>

إن عمال وموظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم عمال عامون وموظفون عامون. كما أن أموال الأشخاص القانونية الإدارية هي أموال تدار وتسير بأسلوب الإدارة العامة وبأسلوب القانون العام، ولهذه الأموال ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة.<sup>(3)</sup> أما عن موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية، يعترف المشرع بفكرة الشخصية المعنوية لما لها من دور فني وقانوني في تقسيم النظام الإداري الجزائري إلى مجموعة من الوحدات والمؤسسات والأجهزة الإدارية، وتوزع سلطات واختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة وتحديد علاقاتها من أجل تحقيق المصلحة العامة، تتحكم الدولة عن طريق المشرع في سياسية منح الشخصية المعنوية فهي التي تحدد شروطها ونطاقها وأهدافها.<sup>(4)</sup>

### المطلب الثاني:

#### الاستقلالية المالية للجماعات المحلية

(1) أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص16.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 191.

(3) نفس المرجع، ص190.

(4) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 43.

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأن نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمائية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الاعتماد كلية على الإعانات والدعم المركزي، وهذا الاستقلال المالي هو الذي يحدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها ومسؤولياتها ومن مظاهر استقلالية الجماعات المحلية تتمتع باستقلالية مالية، وكذلك يلتزم الاستقلالية لهذت الهيئات عند وضع الميزانية.<sup>(1)</sup> وهذا ما سنتناول تفصيله في التقسيم التالي:

الفرع الأول: موارد الجماعات المحلية

الفرع الثاني استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية

الفرع الأول: موارد الجماعات المحلية

حيث تتكون الموارد المالية للجماعات المحلية إلى موارد ذاتية وإلى موارد خارجية.

**أولاً: الموارد الداخلية للجماعات المحلية**

وتدعي أيضا بالإيرادات المالية الذاتية أو الداخلية، ويقصد بها مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية إضافة إلى الموارد الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي.<sup>(2)</sup>

تستفيد الجماعات المحلية من مجموعة الضرائب والرسوم منها ما تكون للحكومة المركزية والصندوق المشترك نسبة فيها، ومنها ما يوجه كلياً لها.

**أ- الضرائب والرسوم الموجهة كلياً إلى الجماعات المحلية:**

تتعدد الضرائب المحلية الموجهة كلياً للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ونذكر منها:

**1/ الدفع الجزافي:**

يصنف الدفع الجزافي ضمن الضرائب المباشرة وقد تضمنته أحكام المواد من 208 إلى 216 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة.

(1) لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 07، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، فيفري 2005، ص 03.

(2) نفس المرجع، ص 03.

تقع هذه الضريبة على كاهل الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين والهيئات المقيمة بالجزائر أو التي تمارس نشاطاتها لها والتي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات وعلاوات.<sup>(1)</sup>

## 2/ الرسم على النشاط المهني:

ويشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين... الخ.<sup>(2)</sup>

## 3/ الرسم العقاري:

وبغرض هذا الرسم على الأملاك المبنية والغير المبنية، وينقسم إلى نوعين هما فالأول بحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجدة فيها الملكيات المبنية وهي محددة حسب التنظيم المعمول به كل متر مربع (م<sup>2</sup>)، أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية فيحسب على الملكيات غير المبنية على أساس القيمة الإيجارية الجبائية والمحددة بالمتر مربع (م<sup>2</sup>) للأراضي غير الزراعية والهكتار للأراضي الزراعية.<sup>(3)</sup>

## 4/ رسم التطهير:

ويمثل الرسم التطهيري كل من الرسم على رفع القمامات المنزلية وتفريغ الماء من المجاري، ويحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها شبكات قنوات الصرف فقط، ويحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الهيئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية.<sup>(4)</sup>

5/ رسم الإقامة: يطبق على الأشخاص غير المقيمين في بلديات السياحة وتحتسب قيمته على أساس 10 دج للشخص الواحد و50 دج للأسرة بعض النظر عن مدة إقامتهم، ويقتضي هذا الرسم من الوسطاء الممثلين في المنتجعات الخاصة ومن الفنادق والنزل.<sup>(5)</sup>

(1) بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد4، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عنابة، جوان 2006.

(2) وسيلة السبتي، "تمويل التنمية المحلية في إطار الصندوق الجنوب دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة"، مذكرة ماجستير، تخصص نقود وتمويل، قسم الاقتصاد، كلية العلوم والاقتصاد والتسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص 82.

(3) لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص 04.

(4) نفس المرجع، ص 06.

(5) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 60.

ب- الضرائب والرسوم الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية:

1/ الرسم على القيمة المضافة (T.V.A):

يطبق بصفة عامة على عمليات البيع والخدمات والأشغال العقارية والتي لا تخضع لرسوم خاصة وعلى عمليات كذلك معدلها العادي 17% والمنخفض 7%، توزع بين الدولة والجماعات المحلية كما يلي:

بالنسبة للأعمال المحققة في الداخل 85% للدولة و5% للبلديات و10% لصندوق الجماعات المحلية. أما بالنسبة للأعمال المحققة ضمن الصادرات، فتخصص نسبة 15% للصندوق المشترك للجماعات المحلية والباقي للدولة.

2/ رسم الذبح:

تحصله البلدية بمناسبة ذبح الحيوانات، ويكون حسابه على أساس 5 دج للكيلوغرام الواحد، 3.5 دج للبلدية و105 دج للصندوق حماية الصحة الحيوانية.<sup>(1)</sup>

3/ الضريبة على الممتلكات:

يخضع لها الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي بالجزائر، على أساس أملاكهم داخل وخارج الوطن حسب جدول تدريجي تعود نسبة 60% من هذه الضريبة للدولة و20% للبلديات و20% للحساب الخاص تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن، تشكل حصيلة الضريبة 8% من موارد البلديات.<sup>(2)</sup>

4/ قسيمة السيارات:

يتحصل عليها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، تعود 80% لصندوق المشترك للجماعات المحلية و20% للدولة.

إضافة إلى هذه الرسوم والضرائب المحددة بموجب قانون الضرائب، أسس قانون المناجم لفائدة الجماعات المحلية جزئيا ضرائب ورسوم ثلاث وهي:

ضريبة الاستخراج: تعود منها 20% لمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية تحصل 50% منها لمصلحة الأموال المشتركة للحمامات المحلية.

(1) سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 95.

(2) بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 272.

الضريبة على أرباح المناجم: تحصل على أساس 33% تعود منها تعود منها 3% للجماعات المحلية.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: الموارد الخارجية للجماعات المحلية

يعتبر الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، وتتمثل الموارد الخارجية الأساسية للجماعات المحلية في الجزائر في الإعانات والقروض.

#### أ- القروض:

تلجأ المجموعات المحلية من أجل تغطية نفقات المشاريع إلى قروض الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الذي ينشأ عام 1964 بالقانون رقم 64-227 بتاريخ 10 أوت.

وقد خول الصندوق احتكار قرض للمجموعات المحلية بالأمر رقم 67-185 بتاريخ 15 أوت 1967 وتبلغ نسبة فوائد قروض الصندوق 5% أما البلديات الأكثر فقرا فتستطيع الحصول على قروض من خزينة الولاية بنسبة فائدة طفيفة هي 02%.<sup>(2)</sup>

#### ب- الإعانات:

تقدم الدولة إعانات غير مباشرة عن طريق تمويل برامج التجهيز وفق المخططات البلدية للتنمية، وإعانات مباشرة مخصصة لقسم التسيير توجه نحو النفقات الإجبارية وتهدف لإزالة العجز في الميزانية. كما تقدم إعانات عن طريق صندوق الضمان البلدي والولائي وصندوق التضامن البلدي والولائي المنصوص عليهما في قانوني البلدية والولاية.

يضطلع بتسيير هذه الإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية هذا الصندوق المنظم بموجب المرسوم 86-266 بعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري موضوع تحت سلطة وزير الداخلية، يسير من طرف مدير تحت رقابة مجلس إدارة، ويهدف صندوق التضامن إلى إزالة الفوارق بين البلديات والولايات.<sup>(3)</sup>

(1) سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 96.

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، مرجع سابق، ص 167.

(3) سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 98.

بينما يهدف صندوق الضمان الذي هو عبارة عن حصيلة مساهمات البلديات وتوجه إلى إعانات هذا الصندوق أساسا للبلديات والولايات لضمان تقدير الرسوم والضرائب بنوعيتها، ويهدف لتغطية نفقات مصاريف التحصيل والرسوم والضرائب التي يستحال تحصيلها.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية

يعتبر تحضير ميزانية الإدارة المحلية عمل مهم جدا يلعب دورا أساسيا من الناحية السياسية لأنه يعبر حقيقة عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

يختلف تحضير ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وكذلك تنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها.<sup>(2)</sup>

على عكس ما هو موجود بالولاية فإن الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية على مستوى البلدية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنفيذها<sup>(3)</sup> بالاستعانة بإدارة البلدية الموضوعة تحت تصرفه.

وما يلاحظ أن أهم فرق ما بين إعداد ميزانية الولاية وميزانية البلدية يتمثل في الشخص المكلف بالإعداد، حيث تجد على مستوى الولاية هيئة معينة من طرف السلطة المركزية تتمثل في الوالي بينما نجد على مستوى البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة منتخبة، وهذا ما يوحي بأن البلديات تتمتع باستقلالية أكثر من الولاية في هذا المجال.

(1) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 68.

(2) المادة 160 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

(3) المادة 81 من قانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية.

**تمهيد:**

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية يعتبر نسبي في تطبيقه الفعلي، رغم تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أنه يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات وذلك لتحقيق هدف وحدة السياسة العامة للدولة والحفاظ على المصلحة العامة، وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، وهذا ما يطلق عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

هذا ما سنحاول دراسة في هذا الفصل معتمدين على إتباع التقسيم التالي:

**المبحث الأول: التنظيم الفني للوصاية الإدارية.**

**المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.**

**المبحث الأول:**

## التنظيم الفني للوصاية الإدارية.

إن استقلال الهيئات المحلية (البلدية، الولاية) ليس منحة من سلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون.

ولكن بتمتع ذات القانون المانح لهذه الهيئات استقلالية هو ذاته الذي يجعله استقلالاً ليس مطلق بل نسبياً، حيث أن هذه الأخيرة تمارس سلطاتها المخولة لها قانوناً تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية وهذا ما يعرف بالوصاية الإدارية. وسنحاول من خلال المبحث دراسة التنظيم الفني للوصاية الإدارية ولقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين.

**المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية.**

**المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.**

### المطلب الأول:

#### ماهية الوصاية الإدارية.

تعد الوصاية الإدارية ركناً من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف، ذلك نظراً للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية.

ولدراسة ماهية الوصاية الإدارية قمنا بتقسيم التالي:

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية والطبيعية القانونية لها.

الفرع الثاني: تميز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها.

الفرع الثالث: أهمية الوصاية وأهدافها.

**الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية والطبيعية القانونية لها.**

سننطلق أولاً إلى تعريف الوصاية الإدارية، ثم تحديد طبيعتها القانونية.

**أولاً: تعريف الوصاية الإدارية.**

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

إن أهم ما تم ملاحظته عن النظام اللامركزية أنه نظام وسط لا يستوجب عليه التبعية والخضوع بين الجهاز المركزي والوحدة المستقلة لأن السلطة الرئاسية تتشكل مظهر من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية.

إن نظام السلطة الوصائية التي تمارسها في حدود القانون والنصوص السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسة الوطنية من مخاطر والخروج عنها من قبل السلطات والهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية وتعريض كيان الدولة للانحيار والتهديم تبعاً لذلك.<sup>(1)</sup>

ومن هنا يقصد بها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار إلى كيفية والحدود التي رسمها القانون.<sup>(2)</sup>

وقد عرفها الأستاذ الدكتور عبد المجيد فياض على أنها: "مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة".<sup>(3)</sup>

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي على أنها: "رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية وبين المؤسسات الإدارية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري للدولة".<sup>(4)</sup>

أما الدكتور خالد سمارة الزغبى عرفها على: "أنها الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، ودعم الدولة الإدارية وكل

(1) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 40.

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 36.

(3) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 95.

(4) نفس مرجع، ص 95.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تخول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبة<sup>(1)</sup>.

ومن جملة التعريفات المقدمة نلخص إلى أن الوصاية الإدارية تمتاز بمجموعة من الخصائص نذكر منها:

1- رقابة ذات طبيعة إدارية: إذ أنها تباشر من طرف جهة إدارية وتكون بموجب قرارات إدارية.

2- أنها رقابة تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها: إذ تمارس وفق الحالات والأشكال محددة قانوناً، وفي هذا السياق بقول الفقيه الفرنسي جون ريفيرو لا وجود لوصاية إدارية بدون نص، لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص.

3- أنها رقابة استثنائية: فالقاعدة الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال وتمارس سلطاتها وفق هذا الأمر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها، ويحدد السلطات المختصة بها.

4- إنها رقابة خارجية: نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي واحد، وإنما تكون خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: طبيعة نظام الوصاية الإدارية:

تكيف الرقابة الإدارية الوصاية وتمتاز بأنها رقابة مشروعة فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية بالقيام بها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة، ولاسيما التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل قانون البلدية، قانون الولاية<sup>(3)</sup>.

(1) خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفايتها، مكتبة دارالثقافة للنشر، الأردن، 1993، ص 20.

(2) عميور ابتسام، مرجع سابق ص 64.

(3) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 244.

كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات المركزية الوصية استخدام امتيازات ووسائل وسلطات أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما أن السلطات المركزية الوصية لا بد أن تحرك وتستخدم امتيازات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية فقط ولا يجب أن نخرج عنها.<sup>(1)</sup>

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجعلها له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث سنفرق بينها وبين الأنظمة المشابهة لها.

أولاً: تمييز الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية.

تخضع المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزية الإقليمية للوصاية الإدارية التي تختلف اختلافاً كلياً عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون في ظل نظام عدم التركيز الإداري، فطرف العلاقة هنا ليس رئيس إداري أعلى ومرؤوسيه، وإنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساساً في السلطات المركزية في العاصمة وممثليه في الأقاليم والهيئات المحلية التي تخضع للرقابة، ويقودنا الفرق بين التبعية الرئاسية وبين الوصاية الإدارية التي تخضع لها المجالس المحلية حينما يمارس اختصاصاتها ومهامها.<sup>(2)</sup>

وتبرز معالم الاختلاف بين السلطة الرئاسية وبين الرقابة الوصائية في العديد من النواحي كما أنها تشترك في نواحي أخرى من خلال:

أ. أوجه الاختلاف:

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوص عليها قانونياً، أي أن الرقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجوداً إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف، ويبين عناصرها وأدواتها

(1) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 64.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979، ص

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

القانونية ذلك أنه" لا وصاية دون نص"، وهذا خلاف للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فقهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس والمرؤوس.<sup>(1)</sup>

**2- من حيث طبيعة الرقابة:** إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من آليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها. أما سلطة الوصاية فهيرقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية.<sup>(2)</sup>

**3- من حيث الطعن:** لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم تعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية. وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

**4- من حيث قواعد المسؤولية:** من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.<sup>(3)</sup>

**ب. أوجه الشبه:**

1. نجد أن كلا الرقابيتين تمارسها سلطة إدارية عليها في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا

<sup>(1)</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 38.

<sup>(2)</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 43.

<sup>(3)</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 44.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها.

2. وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لامركزية ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات لامركزية أدنى منها.

3. كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء، فالسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتمارس بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

4. كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة تمارس بدون شروط وبدون الحاجة إلى نص قانوني يقرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.<sup>(1)</sup>

ثانياً: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية.

إن مصطلح الوصاية هو تعبير مستمد من الأصول والساحات المدنية إذ يمثل في هذه الأخيرة النظام الذي يوضع لحماية القصر ولمصلحتهم بسبب فقدانهم لأهلية التصرف وعليه فهو حقيقته تعبير غير موفق للدلالة على الرقابة الإدارية الجارية في الوحدات اللامركزية وذلك لأنه يصور الأمور وكأنها شبيهة بالوصاية على ناقص الأهلية المعروفة في القانون الخاص، وهو الشيء الذي دفع البعض لعدم الرضا على هذا الربط أو هذا الإسقاط موضحين الفوارق الجوهرية التالية:<sup>(2)</sup>

- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية. أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية، بلدية) أو مرفق مستقل، لأن

(1) جلول عبة، الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 22.

(2) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 97.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

هذه الهيئات كلها تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي وهي الدولة.<sup>(1)</sup>

- الوصاية في القانون الخاص تقوم على فكرة الإنابة، حيث يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.<sup>(2)</sup>

- إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.<sup>(3)</sup>

### ثالثا: التمييز الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري حيث يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم ، والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي.

ومن خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بمالها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق التي تنشئها دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة.<sup>(4)</sup>

وعليه مما سبق نجد أن الوصاية الإدارية لديها اختلاف جوهري عن الإشراف الإداري في النقاط التالية:

**1. من حيث الأساس:** تختلف رقابة الإشراف الإداري عن الوصاية الإدارية في كونها لا تقوم على أساس قانوني كما هو الحال في الرقابة الوصائية إنما يتم العمل بموجبها

(1) عماربوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 37.

(2) عادل بوعمران، مرجع سابق، 97.

(3) عماربوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 43.

(4) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 68.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

انطلاقاً من مقتضيات مبدأ حسن سير المرفق بانتظام واطراد وانطلاق من المسؤوليات المتعلقة على عاتق الجهات المركزية والتمثلة بذلك المبدأ.

**2. من حيث الطبيعة:** وتختلف رقابة الإشراف عن الرقابة الوصائية من حيث طبيعتها في كونها رقابة غير ملزمة لا من حيث آثارها ولا من حيث أدواتها عكس الحال في الوصاية الإدارية.<sup>(1)</sup>

**3. من حيث الصور والإشكال:** تأخذ الوصاية الإدارية أشكالاً وصوراً مغايرة لرقابة الإشراف ومختلفة عنها تماماً إذ قد تكون في صورة رقابة على الأشخاص أو على الأعمال أو على الهيئات على خلاف رقابة الإشراف والتي تتجلى صورها فيما يلي:

- الزيارات الميدانية لأعضاء الجهات المركزية للوحدات المحلية.
- إصدار الدوريات المتضمنة للتوجيهات غير الملزمة.
- الاجتماعات الدورية التي من خلالها يتم تبادل الآراء والانشغالات.

**4. من حيث الأهداف:** إذا كانت أهداف الرقابة الوصائية تركز على حماية المصالح العامة والمحافظة على المشروعية ووحدة الدولة سياسياً وإدارياً، فإن أهداف رقابة الإشراف تدور حول إرساء مبدأ حسن سير الجماعات المحلية بانتظام واطراد بوصفها مرافق عامة تابعة للدولة.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثالث: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها.

قد تكتسي الرقابة الوصائية على هيئات المحلية أهمية بالغة ولعل ما يعكس هذه الأهمية الأهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية ولهذا سنتحدث أولاً عن أهمية الوصاية الإدارية، وبعد ذلك سنتطرق إلى الحديث عن أهدافها.

#### أولاً: أهمية الوصاية الإدارية.

لقد برزت أهمية الرقابة منذ مدة طويلة، حيث دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورته سواء التقليدية المتطرفة، أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضاً.

<sup>(1)</sup> بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 100.

<sup>(2)</sup> نفس المرجع، ص 101.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والبياديين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفر أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية، مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة لتخفف من أعباءها.<sup>(1)</sup>

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون هذه الهيئات مرتبطة بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية، ولعل ما يبرز وجود الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها، وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية.<sup>(2)</sup>

وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق أن نشاط الإدارة تمارس في حدود القانون إلى التأكيد من هذا النشاط حيث يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء والانحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله، ليشمل توضيح سبل التصحيح والتفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي.<sup>(3)</sup>

وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، كما لا يمكن التحقق من أن

(1) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 24.

(2) نفس المرجع. ص 25.

(3) عميورابنتسام، مرجع سابق، ص 72.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

الوظائف قد تمتقي الواقع كما هو مخطط دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعة.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية.

تسعى الرقابة الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة وذلك من لأجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والتي يمكن أن نحصرها في النقاط التالية:

1- ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها وتعريض الدولة بذلك إلى الانهيار.

2- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية.

3- تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية، وكذا التحقيق من تطبيق واتساع أنسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية.

4- حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي.<sup>(2)</sup>

5- تهدف أيضا إلى حماية مبدأ المشروعية وتطابق أعمال وقرارات المجالس المنتخبة مع الدستور والقوانين والتنظيمات.<sup>(3)</sup>

### المطلب الثاني:

### نماذج الوصاية الإدارية

<sup>(1)</sup> عمير ابنتسام، مرجع سابق، ص 72.

<sup>(2)</sup> 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 2009، ص 104.

<sup>(3)</sup> عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص 16.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

إن الرقابة الممارسة على الهيئات اللامركزية هي رقابة متعددة المظاهر والمصادر فبعضها (رقابة برلمانية وحزبية) وبعضها إداري وقضائي وشعبي، باستثناء النوع الأول فإن الأنواع الثلاثة الأخرى من حيث المزج بينها أو تغليب إحداها هي التي شكلت النماذج الرئيسية للرقابة، وقد تجسدت الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات المحلية في نموذجين أساسيين هما: النموذج الإنجليزي المخفف والنموذج الفرنسي المشدد وسنحاول تفصيل ذلك فيما يلي:

### الفرع الأول: الرقابة في النظام الانجليزي.

تحدد اختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب القانون، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وبالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية حقيقية مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاثة أجهزة البرلمان القضاء والحكومة المركزية.<sup>(1)</sup>

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

أما القضاء الإنجليزي - العادي - فإنه يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالطة القوانين إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة أما بالنسبة للرقابة الممارسة من طرف الحكومة على الهيئات المحلية فإنها ضئيلة ويمكننا حصرها الحالات التالية:

**أولاً:** عند الخروج الهيئات المحلية عن اختصاصاتها والقوانين التي تحكمها، يحق للحكومة اللامركزية اللجوء إلى القضاء العادي كما أسلفنا لإخضاع تلك الهيئات على احترام القانون إذا امتنعت عن ذلك.

**ثانياً:** تقوم الحكومة بالتفتيش في أعمال الهيئات المحلية، وإسداء النصيحة لها إذا اقتضت الضرورة ذلك، وتقدم بناء على ذلك تقرير سنويا إلى البرلمان، هذا الأخير الذي

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 105.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

يقرر بناء على التقارير المرفوعة إليه مبلغ المكافآت السنوية لتلك الهيئات لحسن قيامها بواجبها على ذلك.

ثالثا: يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة لهيئات المحلية.

رابعا: وفي حالات استثنائية يكون للحكومة المركزية رقابة مشددة على الهيئات المحلية وذلك فيما يتعلق بإصدار الهيئات المحلية للوائح أو التصرف في الأملاك المحلية ومسألة مساكن العمال والقروض والحسابات...إلخ.<sup>(1)</sup>

يصف البعض الهيئات المحلية في إنجلترا بالحكومة الذاتية بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية، بالمقابل التوسع في الرقابة القضائية إلا أنه منذ منتصف القرن التاسع عشر شهد نظام الحكومة الذاتية تراجعا بحيث ازدادت رقابة السلطة الإدارية المركزية وبموجبها تم تقليص درجات الاستقلال المحلي.<sup>(2)</sup>

1-إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

2-أرقطظهور الوزارات في وقت لاحق قريب أو بعيد بسلطات مختلفة للوزراء على المجموعات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية...إلخ.

3-اكتملت الرقابة الإدارية برقابة المنحة *Contrôle Par La Bourse*، أي المساعدات التي تمنحها الدولة والتي ازدادت باستمرار لتصل إلى النصف تقريبا مما يخول السلطة المركزية حق متابعة ومراقبة أوجه الصرف هذه الأموال، وبالتالي الحد من الاستقلال المحلي.

### الفرع الثاني: الرقابة في النظام الفرنسي.

مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين تعرف الأولى بالرقابة الإدارية المشددة والتي استمرت لغاية صدور قانون 02 مارس 1982 الذي وحد

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 105.

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

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

نظام الرقابة على مختلف الهيئات المحلية بإلغائه للرقابة الإدارية والاكتفاء برقابة القضاء الإداري، وهذا ما سنحاول تفضيله من خلال ما يلي: (1)

**أولاً: مرحلة الرقابة المشددة على الهيئات المحلية الفرنسية.**

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساس ويحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم، أما السلطة التنفيذية فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين، وكذا على أعمالها، ونشاطاتها، (2) أما على مستوى الأعمال تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات تجعلها في نهاية الأمر ليس فقط شريكا للمجموعات المحلية في تسيير شؤونها، وإنما أيضا في مركز أقوى من المجالس المعنية. (3)

على العموم فقد تعددت وسائل الوصاية الإدارية، حيث يقر الفقه بوجود ستة وسائل:

**1) الاستشارة:** تتلخص تقنية الاستشارة من كون الهيئات المحلية ترجع بطلب المشورة في بعض الأحيان من سلطة المركزية، وهذا من أجل ضمان داخل حدود السياسة العامة للدولة، حيث منحها القانون اختصاصات واسعة إلا أن عملية التنسيق ضرورية هناك استشارة إلزامية وعدم تصرف بها تكون باطلة بحكم القانون واستشارة اختيارية لا شرط الرجوع إليها.

**2) الإذن المسبق:** وهو رخصة يلزم الهيئات المحلية الحصول عليها قبل الإقدام على أي عمل معين وإلا يكون هذا التعرف باطلا.

**3) التصديق:** هو إقرار العمل الذي سنقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية، فالتصديق تتقرر صلاحية العمل من عدمه ويكون على العمل كله لا على جزئه، ولا يجوز للسلطة الوصية لقيام بتعديلات على العمل لأنه تعدى على الهيئات المحلية

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

(2) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 81.

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

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

وهو مالا يتفق مع القانون، حيث أن التصديق يكون قرار قابلا للتنفيذ في أي وقت، حيث تنقلب في الواقع العملي إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد.<sup>(1)</sup>

**(4) الإلغاء:** وهو حق السلطة المركزية في إعدام قرارات المجموعات المحلية الصادرة خلاف للقانون ودون اللجوء إلى القضاء، هذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية.

**(5) الحلول:** الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل في النفقات الإلزامية وإعادة توازن الميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة المركزية بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية وإعادة توازن الميزانية عندما تتبها السلطة المحلية إلى ذلك وترفض.<sup>(2)</sup>

**(6) الإيقاف:** هو أسلوب من أساليب الرقابة الإدارية، وهو عبارة عن إنذار أو تحذير تحدد آجاله، حيث يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا.<sup>(3)</sup>

وقد أضاف الدكتور مسعود شيهوب وسيلة أخرى وهي:

**الوصاية التقنية:** وهي تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على المجموعات المحلية السلوك الواجب الاتباع في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار، ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمرکزية وسائل التنفيذ وإجراءاته.<sup>(4)</sup>

**ثانيا: مرحلة الرقابة القضائية على الهيئات المحلية في فرنسا.**

ظهرت الرقابة القضائية سنة 1982 نتيجة الانتقاد الذي طال الوصاية الإدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا، حيث وجد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية والولاية والإقليم وكذا المؤسسات العمومية، وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.

### 1- إلغاء الوصاية الإدارية:

والاستعاضة عنها بالرقابة القضائية حيث تعتبر قرارات المجموعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها وعلى ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء، بطلب إلغاء القرارات

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 108.

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص 49.

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

(4) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص 50.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

المحلية التي يراها غير شرعية، خلال مهلة شهرين من تبليغه القرار وحتى سلطة تعليق تنفيذ القرار المحلي، فإنها من اختصاص القضاء الذي يحكم به في حالات خاصة بناء على طلب ممثل الدولة المرفق بدعوى الإلغاء. إن تحريك دعوى الإلغاء ليس وفقا على ممثل الدولة فهو حق أيضا للأشخاص الطبيعية والقانونية تمارس مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة.<sup>(1)</sup>

### 2- إلغاء الوصاية المالية:

حيث أن الرقابة على الميزانية المحلية وتسييرها، التي كانت تقوم بها السلطة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية المالية، قد ألغيت وأكل هذا النوع من الرقابة إلى هيئات قضائية متخصصة، وهي الغرف الجهوية للمحاسبة، هاته الأخيرة التي تقوم برقابة توجيهية في أصلها، وذلك بتقديم نماذج واقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية، وفي حالة عدم قيام هاته الأخيرة بالتصحيحات اللازمة في الآجال المحددة قانون، يحل ممثل الدولة محل هذه المجالس للقيام بالتصحيحات اللازمة تنفيذًا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة.<sup>(2)</sup>

وبعد دراسة كل من نظامين الإنجليزي والفرنسي في مجال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية يمكن أن نلمس أوجه الاختلاف، حيث نلاحظ أن الرقابة على المجالس المحلية هي أوسع منها في النظام البرلماني، هذا راجع كون اختصاصات المجالس المحلية الفرنسية غير محددة وبالتالي كانت الرقابة على أعماله مشددة ويمارسها إلى جانب السلطة المركزية كل من البرلمان والقضاء.<sup>(3)</sup>

### المبحث الثاني:

### الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

(1) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص 51.

(2) عبد الحلیم بن مشري، مرجع سابق، ص 110.

(3) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 87.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

تمارس السلطة المركزية وصاية إدارية على الجماعات المحلية يهدف إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، بحيث ينبغي أن يكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وألا تتجاوزها، ونجد رغم تمتع الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة وهذا ما سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة آليات الوصاية على الجماعات المحلية، حيث سنعتمد على التقسيم التالي:

**المطلب الأول: الوصاية الإدارية على البلدية.**

**المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على الولاية.**

### المطلب الأول:

#### الوصاية الإدارية على البلدية

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحيات والاستثناء هو أن يقيد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية رغم أن رئيس وأعضاء المجلس منتخبون لكن هذا لا يمنع من خضوعها للرقابة حيث تتمثل هذه الرقابة على أعضاء المجلس، والرقابة على أعمالهم والرقابة على المجلس لهيئة.<sup>(1)</sup>

**الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.**

قبل الحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية) وتكون إما توقيف، الإقصاء، الاستقالة التلقائية.<sup>(2)</sup>

**أولاً: التوقيف**

(1) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 240.

(2) عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 194.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

يوقف بقرار من الوالي كل منتخب بلدي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه ممارسة مهامه ويقصى من المجلس كل عضو كان محل إدانة جزائية.<sup>(1)</sup>

ويقصد بالإيقاف تجميد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه، فإن قيدت حرية العضو بإيداعه الحبس الاحتياطي ففي حالة وجود مانع من حضور أعمال المداولات مجلس الشعبي البلدي على المجلس إيقاف العضو.<sup>(2)</sup>

ويظل التوفيق مستمر إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة، فإن تحققت هذه الأخيرة حق للمنتخب الالتحاق فوراً بالمجلس الشعبي البلدي وممارسة مهامه، ومن الطبيعي أن يسلم لرئيس المجلس البلدي القرار النهائي الذي يثبت براءته كإجراء إداري ووثيقة إثبات للوضع الجديد.<sup>(3)</sup>

وتجدر الاستشارة إلى أن قرار الوالي بالتوفيق يجب أن يكون معللاً أي ذكر سبب التوفيق حفاظاً على حقوق العضو، إضافة إلى أن يكون القرار بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقاً للمادة 26 من قانون البلدية 10/11، كما أن قرار الوالي يهدف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.<sup>(4)</sup>

ويشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

- من حيث السبب: لتوفيق المنتخب البلدي يعود إلى حالتين:

1. المتابعة الجزائية بسبب جناية أو جنحة، على أن تنصب الجريمة على المال العام.

2. التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العفو لمهامه الانتخابية.

- من حيث الاختصاص: لقد حددت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي.

- من حيث المحل: يتمثل موضوع ومحل القرار التوقيف في عدم تمكين العفو من

ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتاً ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي، وتنتهي بصدور قرار نهائي.

(1) المادتان، 44، 43، من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

(2) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 241.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

(4) عتيقة بلجليل، مرجع سابق، ص 195.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

- من حيث الشكل والإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون معللا أي مسببا يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو، كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف - من حيث الإجراءات: بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة.

- من حيث الهدف: يجب أن يهدف القرار إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.<sup>(1)</sup>

### ثانيا: الإقصاء

خلافًا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية لأن ذلك يمس بمصداقية المجلس البلدي لذا تعين إبعاده.<sup>(2)</sup>

يثبت هذا الإقصاء من خلال قرار من الوالي ولصحته يجب أن تتوفر فيه أركان القرار (السبب، المحل، الاختصاص، شكل وإجراءات، الهدف) ويترتب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، ويترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.<sup>(3)</sup>

### ثالثا: الاستقالة التلقائية.

لم يرد النص عليها مطلقا من قانون 1990، وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في القانون البلدية لسنة 2011. إذا أشارت المادة 45 أن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. ومن المؤكد أن هدف المشرع في هذا الإجراء أو الحالة الجديدة هو دفع المنتخب أكثر الالتزام بحضور جلسات ودورات المجلس.<sup>(4)</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 134.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 189.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 286.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

إن مداوات المجلس الشعبي البلدي يخضع لرقابة إدارية ورقابة قضائية وتتمثل الرقابة الإدارية التي يباشرها والي الولاية وتشمل رقابة التصديق الصريح والتصديق الضمني والبطلان المطلق والبطلان النسبي وسنتناولها فيما يلي:

**أولاً: التصديق.**

### 1- التصديق الضمني:

تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد مرور واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، بإيداع المداوات ومرور المدة القانونية يعد بمثابة تصديق ضمني على المداوات ومن ثم تكون قابلة للتنفيذ.<sup>(1)</sup>

### 2- التصديق الصريح:

تتشرط المادة 57 من قانون البلدي 10/11 ضرورة المصادقة صراحة (كتابياً) عليها لتنفيذها وتتعلق هذه المداوات بالمواضيع الآتية:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

ومع ذلك عمد المشرع إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك عندما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوماً، بدلاً من 21 يوماً<sup>(2)</sup>. وبالربط مع المادة 42 من قانون البلدية 08/90<sup>(3)</sup>، نجد القانون الجديد قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا وحالة اتفاقيات التوأمة، وحالة التنازل عن الأملاك العقارية.<sup>(4)</sup>

**ثانياً: الإلغاء.**

<sup>(1)</sup> قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 242.

<sup>(2)</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 137.

<sup>(3)</sup> القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 07 أبريل، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

<sup>(4)</sup> عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 288.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا قرار صادر عن جهة لامركزية وتأخذ هذا الإجراء صورتان هما:

### 1- البطلان المطلق:

نصت المادة 59 من قانون البلدية: تبطل بقوة القانون مداوات المجلس البلدي. بما يعني أن المداولة تُلد مية ولا أثر لها على الصعيد القانوني. وجاءت المادة ذاتها معلنة عن الحالات التي تؤدي إلى البطلان وهي:

- المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعارتها.
- المداوات غير محررة باللغة العربية.<sup>(1)</sup>

### 2- البطلان النسبي:

نص قانون البلدية 10/11 على "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة".<sup>(2)</sup>

يثبت بطلان هذه المداوات بقرار معلل من الوالي، يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلق به، يجب عليه إعلان ذلك المجلس الشعبي البلدي.

### ثالثا: الحلول.

هي سلطة استثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزاء على امتناعه وتعننه رغم تنبيه وإنذاره، وهي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدها تأثيرا في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية<sup>(3)</sup>. وذلك استثناء حيث أشارت المادة 101 من قانون البلدية "عندما

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 289.

(2) المادة 60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

(3) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 113.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

يمنتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

وسلطة حلول الوالي تنصب أساسا على المواقع التالية:

تسجيل النفقات الإلزامية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس، ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي

كما أن الرقابة الوصائية قد تكون في صورة عقوبات فردية تأخذ على شكل الإقالة أو الوقف أو الإقصاء، فإنها أيضا يمكن أن تكون في صورة جماعية كالحل. أولاً: الحل.

هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وآلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها،<sup>(2)</sup> حيث أشار قانون البلدية الجديد إلى مجموعة من حالات تشكل أساسا لحل المجلس الشعبي البلدي<sup>(3)</sup>، حيث نصت في القانون البلدية 10/11 على الحالات التالية:

- يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي.
- في حالة خرق أحكام الدستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم.

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 140.

(2) بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 116.

(3) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 141.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق المادة 41 أعلاه.
  - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
  - في حالة لاندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
  - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.<sup>(1)</sup>
- **الجهة المختصة بالحل:**

يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.<sup>(2)</sup>

• **إجراءات الحل:**

- حفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي لضمانات وحماية، تتمثل أساسا في:
1. تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية.
  2. إصدار مرسوم رئاسي، ينشر في الجريدة الرسمية، بطبيعة الحال أما من الناحية الفعلية، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي من الفترات السابقة.<sup>(3)</sup>
- آثار الحل:**

- لقد رتب المشرع على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الآثار التي قد تختلف من حالة لأخرى، بالنظر لعامل الوقت أو الزمن المتبقي في العهدة الانتخابية أو الظروف القائمة داخل إقليم البلدية.
- ويترتب على حل المجلس البلدي:
- إجراء انتخابات جزئية لتجديد المجلس المحل، وذلك إذا وقع الحل خلال السنوات الأربع الأولى من العهدة، لا يتم التجديد إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة.
  - يجب إجراء هذه الانتخابات خلال 6 أشهر من تاريخ حل المجلس.

<sup>(1)</sup> المادة 46 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

<sup>(2)</sup> المادة 47 من نفس القانون.

<sup>(3)</sup> محمدالصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 142.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

- يتم تعيين متصرف من طرف الوالي يسهر على تسيير البلدية وذلك خلال 10 أيام من تاريخ الحل، وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد.<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني:

### الوصاية الإدارية على الولاية.

تتمثل الرقابة الممارسة على الولاية في الرقابة الوصائية على الأعمال والرقابة الوصائية على كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي وهي الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي.

### الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

حيث نص قانون الولاية على أن "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة."<sup>(2)</sup>

### أولاً: الإيقاف:

يعتبر الإيقاف تجميد مؤقتاً للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها<sup>(3)</sup>، والتي نظمت أحكامه المادة 45 من قانون الولاية حيث نصت على "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب فخله بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، ويعلن التوقيف بموجب قرار معطل من الوزير بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة."<sup>(4)</sup>

ويثير هذا النص الانتباه من زاويتين:

(1) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 54.

(2) المادة 40 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالولاية.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 327.

(4) القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

أ/ إن المشرع اشترط في المتابعة الموجبة للإيقاف أن تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف فلا يمتد الإيقاف للمخالفة لعدم ذكرها في النص.  
ب/ أن النص المذكور ورد فيه عبارة "يمكن" وكأن المشرع جعل الأمر جوازيًا بالنسبة للمجلس وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 41 من قانون الولاية لسنة 1990.<sup>(1)</sup>  
ولا بد توافر الأركان ليكون قرار وزير الداخلية صحيحًا، ويقوم هذا القرار على الأركان التالية:

- السبب القانوني لتوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة على شرطين:
  1. أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف، ولكن ما هو الوضع بالنسبة للجرائم الأخرى.
  2. أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.
- الاختصاص: يعود توفيق عضو المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية.
- المحل: يتمثل محل التوفيق في الأثر أو النتيجة المباشرة لقرار التوقيف، تعطيل عقوبة المنتخب ومدة تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية.
- من حيث الشكل والإجراءات: لا بد وجوب مداولة للمجلس الشعبي الولائي وأن يكون القرار معللاً يتضمن ذكر التوقيف.
- من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان يهدف إلى انتقام، أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية فإنه يكون معيباً بالانحراف بالسلطة، مما يجعله باطلاً.<sup>(2)</sup>

### ثانياً: الإقصاء

يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية أي إسقاط كلي العضوية ويأخذ شكلين:<sup>(3)</sup>

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 328.

(2) محمدالصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 147.

(3) قصير مزباني فريدة، مرجع سابق، ص 241.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

• الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي: حيث أشار قانون الولاية "يقصى بقوة القانون، منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداوات ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا القرار".<sup>(1)</sup>

ولصحة القرار الإقصاء لابد أن يستند إلى الأركان التالية:

- من حيث السبب: في حالة وجود المنتخب في حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافي أو التعارض.

- منحيا للاختصاص: يعود الاختصاص بالتصريح بالإقصاء إلى وزير الداخلية.

- من حيث المحل: إلغاء صفة المنتخب أي إلغاء مركز قانوني ويترتب عليه استخلاف العضو المقصي.

- من حيث الشكل والإجراءات: لابد أن يقر المجلس الشعبي الولائي بموجب مداوات ويخطر الوالي بذلك، ويمكن أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، ويمكن أن تكون مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية أو دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.<sup>(2)</sup>

• الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية: حيث أشار قانون الولاية 07/12 على أن "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 بذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الانقضاء بموجب قرار من وزير الداخلية".<sup>(3)</sup>

فإقصاء العضو يقتضي توافر ما يلي:

- يجب أن يكون سبب الإقصاء وجود المنتخب في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية.

<sup>(1)</sup> المادة 44 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(2)</sup> محمدالصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 149.

<sup>(3)</sup> المادة 46 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

- يترتب على الإقصاء فقدان وإلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي، كما يترتب استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، يسعى قرار الإقصاء إلى الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: الاستقالة التلقائية:

يكون عضو مجلس الشعبي الولائي مستقila إذا وجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا، ويكون مستقila فورا بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، ويقوم رئيس المجلس وعلى الفور بإعلام الوالي بذلك، وفي حالة تقصير وبعد إعداره من الوالي يعلن وزير الداخلية بعد ذلك بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار، كما يجوز للعضو الاستقالة الإرادية.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة مع أعمال المجلس الشعبي الولائي.

إن أعمال المجلس الشعبي الولائي تخضع للرقابة فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملاءمتها للتشريع والتنظيم، وهذا حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريسا لدولة القانون والمؤسسات.

### أولا: المصادقة.

إن آلية المصادقة في إطار الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي تعتبر إحدى آليات الرقابة السابقة التي يخضع لها هذه الأعمال سواء كانت ضمنية أو صريحة.

• **التصديق الضمني:** انطلقا من قانون الولاية 07/12 فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من إيداعها بالولاية، وبذلك بعد فوات هذا الأجل تكون المداولة مصادق عليها ضمنيا.<sup>(3)</sup>

(1) عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 199.

(2) نفس المرجع، ص 198.

(3) المادة 54 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية

- حيث كانت هذه المادة في السابق في مضمون قانون 09/90<sup>(1)</sup>، كانت لا تتعدى خمسة عشر يوما من آجال إلى واحد وعشرين يوما، وذلك من أجل إعطاء مدة أطول للسلطة الوصية للمراقبة مداولات المجلس الشعبي الولائي.

• **التصديق الصريح:** نظرا لأهمية بعض المداولات تشتت المادة 55 من قانون الولاية ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها تنفيذها، ومتعلق هذه المداولات بالمواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقية التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

فقد عمد المشرع من خلال المادة 55 من القانون الولائي إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية.<sup>(2)</sup>

**ثانيا: الإلغاء.**

يتم إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي لبطلانها المطلق أو النسبي.

• **البطلان المطلق:** حيث أشارت المادة 56 من قانون الولاية تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين التنظيمية.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المتخذة الاجتماعات القانونية للمجلس.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أفريل 1990، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أفريل 1990.

<sup>(2)</sup> محمدالصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 152.

<sup>(3)</sup> القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

• **البطلان النسبي:** دعما للنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخها لشفافية العمل الإداري، نصت المادة 56 من القانون الولائي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس، بما فيهم رئيس المجلس ولهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو الوكلاء. كما يمكن المطالبة من كل ناخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، خلال خمسة عشر يوما بعد إصاق المداولة، بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام، يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار لبطلان المداولة.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: الحلول:

يتمثل هذا الإجراء بقيام وزير الداخلية بحل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون.<sup>(2)</sup>

حيث نص قانون الولاية 07/12 "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.<sup>(3)</sup>

### الفرع الثالث: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي.

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له.<sup>(4)</sup> حيث نص عليه القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية حيث تضمنت مجموعة من الحالات وهي:

- في حالة حذف أحكام الدستور.

<sup>(1)</sup> محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 154.

<sup>(2)</sup> تسرين شريفي وآخرون، مرجع سابق، ص 124.

<sup>(3)</sup> المادة 169 رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(4)</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 343.

## الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال للجماعات المحلية

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
  - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأننتهم عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
  - من حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
  - من حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.<sup>(1)</sup>
  - يحل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، حرصا على استقرار الأوضاع.<sup>(2)</sup>
- يترتب عن الحل نتائج:

يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 أيام تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الجديد، حيث تنتهي مهام المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.<sup>(3)</sup>

- وتجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، وهذا أجل معقول ومناسب واستثنى المشرع بموجب المادة 50 من قانون الولاية لسنة 2012 حالة المساس الخطير بالنظام العام، بما يعني أن أجل 3 أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراءات الانتخابات.

كما استثنى المشرع حالة تحديد المجلس الشعبي الولائي، إذا تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها مدة سنة وإلى غاية إجراء الانتخابات العامة وقصد المشرع من خلال هذا الاستثناء المحافظة على المال العام وعدم الإنفاق وبذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة تشمل كل الوطن. لذا يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية وعدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة.<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> المادة 48 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(2)</sup> قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 207.

<sup>(3)</sup> المادة 49 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

<sup>(4)</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 346.

ختاما لبحثنا يتضح لنا أن نظام الجماعات المحلية في التشريع الجزائري كان الأصل فيه حسب النصوص المنظمة له هو الاستقلالية، وهذا ما لاحظناه من خلال النصوص التي أعطت للجماعات المحلية الشخصية المعنوية ككيان مستقل بذاته والاستقلال المالي لهما في إدارة شؤونهما، وهذا ما يعتبر الجوهر الأساسي في اللامركزية الإدارية، بل الأكثر من ذلك هو ما جسدهت المجالس المنتخبة في مناقشة وتسيير المشاريع المحلية واعتمدها أسلوب الانتخاب في اختيار هذه المجالس، وهذا ما يعزز ويقوي الاستقلالية للجماعات المحلية.

كما نلاحظ أن هذه الاستقلالية قد قيدها المشرع ببعض النصوص التي أخضعها للوصاية الإدارية من طرف السلطة المركزية، مما جعل ذلك انحراف واضح عن مسار اللامركزية وفقدانها لصفاتها الأساسية، بحيث أنهانعدام التوفيق بين مبدأ الاستقلالية للتنظيم الإداري ومبدأ الرقابة المفرطة، حيث أن المشرع الجزائري تبنى في تطبيقه النموذج التقليدي الفرنسي، الذي كرسه على أعمال هاتين الوحدتين الإقليميتين وسيما في إخضاع أعمالهم لمبدأ الوصاية وسلطة الحلول على المجالس كهيئات وأعضاء المجالس المحلية.

كما أن تعيين الوالي كسلطة تنفيذية على رأس الولاية مع منحه صلاحيات واسعة أدت إلى فقدان عنصر اللامركزية الإدارية الحقيقية وجعلت من أعمال هذه الوحدات الإقليمية تخضع دائما للرقابة الوصائية، فنجد هذا الازدواج الوظيفي في تسيير شؤون كل من الولاية والبلدية وفي بعض الأحيان لا تكون قانونية إلا بعد المصادقة من طرف السلطة الوصية عليها.

ومن هنا يتبين لنا أن المشرع الجزائري منح استقلالية تنظيمية عضوية وأخضعها لرقابة وصائية أفقدتها الروح التي أنشأت من أجلها وهي حرية التصرف في الشؤون الداخلية من طرف الهيئات المنتخبة (البلدية، الولاية) وهذارغم تعديلات التي عرفتها القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية، حيث أننا نجد في غالب الأحيان أن محور الحياة الإدارية للجماعات المحلية تتمركز في يد الوالي وتظل المجالس المنتخبة عبارة عن صورة وهمية في ذهن المواطن.

ومن هنا يبدو لنا أن المشرع الجزائري قد أخفق في تطبيق مبدأ الديمقراطية الوطنية في إشراك المواطنين بكل حرية في نظام الحكم، وذلك من خلال تقيده لرغباتهم في تسيير شؤونهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بكل حرية من خلال المجالس المنتخبة، حيث فرض عليهم العديد من القيود في كل من نصوص الخاصة بالولاية والبلدية، التي تخضع أعمالهم في هذا الشأن لرقابة الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي، وجعل من هذه الرقابة رقابة شبه مطلقة وواسعة لا تخضع في ممارستها لمبدأ المشروعية وتطبيق القانون الأمر الذي أدى بها إلى المساس المباشر بمبدأ الاستقلالية.

كذلك نجد أن السلطة التنفيذية المعينة أعطاها المشرع صلاحيات واسعة في تحكم وتسيير الشؤون المحلية، وهذا ما نلاحظه جليا في الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي، والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد أن العلاقات المالية القطاعية التي تخصصها الإدارة المركزية (الدولة) بكل من الولاية والبلدية يفسر العجز التي تقع فيه الجماعات المحلية وهذا العجز قد يمس باستقلالية الجماعات المحلية، وبهذا لا يفوتنا أن نتقدم ببعض التوصيات لعلها تكون بادرة انطلاق لتدارك هذا النقص، وأهمها:

- رفع مستوى كفاءة الأعضاء المنتخبين وذلك بوضع شروط لقبول العضوية في الانتخاب تتعلق بالمستوى الدراسي.
- التخفيف من الصلاحيات الواسعة للوالي وجعل المجالس المنتخبة تركز حقها كسلطة محلية، وحصر مهام الوالي في تمثيل الدولة لا غير.
- السلطة المركزية مطالبة بمنح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية والزيادة في الاستثمار، كإعطاء المجالس المحلية حرية أكبر في المصادقة على أموالها وحرية فرض ضرائب ورسوم.
- التقليل من شدة الوصاية الإدارية والتخفيف من صرامتها وتحويلها إلى رقابة مشروعة ومعقولة تتلاءم مع منطق وفلسفة اللامركزية، حيث تقتصر على مشروعية أعمال الهيئات المنتخبة والمطابقة للقانون.
- الاعتماد على الرقابة القضائية خاصة في ظل وجود قضاء إداري يراقب مشروعية أعمال الجماعات المحلية.

أولاً: النصوص القانونية.

أ/ النصوص الأساسية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

ب/ القوانين:

1. القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
2. القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
3. القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 3 جويلية 2011.
4. القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.
5. القانون رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 12 جانفي 2012، الجريدة الرسمية، عدد 01، الصادر في 14 جانفي 2012.
6. القانون 05/07 المتعلق بالقانون المدني، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية، عدد 31، الصادر في 13 ماي 2007.

ثانياً: الكتب:

1. أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
2. بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
3. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفايتها، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993.

4. سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر، مصر، 1979.
5. عبد الوهاب بن بوضياف، **معالم لتسيير شؤون البلدية**، دار الهدى، الجزائر، 2014.
6. علاء الدين عشي، **شرح قانون البلدية**، دار الهدى، الجزائر، 2011.
7. علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى، الجزائر، 2012.
8. عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**، دار جسور، الجزائر، 2010.
9. عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، ط1، دار جسور، الجزائر، 2012.
10. عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، ط1، دار جسور، الجزائر، 2012.
11. عمار عوابدي، **القانون الإداري**، الجزء الأول، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، 2014.
12. عمر صدوق، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
13. قصير مزياني فريدة، **القانون الإداري**، الجزء الأول، مطبعة سخري، الجزائر، 2011.
14. محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
15. محمد الصغير بعلي، **الإدارة المحلية الجزائرية**، دار العلوم، عنابة، 2013.
16. مسعود شيهوب، **أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
17. نسرين شريقي وآخرون، **القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)**، دار بلقيس، الجزائر، 2014.

ثالثا: المذكرات والرسائل الجامعية:

1. عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012. (منشورة)
2. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013. (منشورة).
3. وسيلة السبتي، "تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة"، مذكرة ماجستير، تخصص نقود وتمويل، قسم الاقتصاد، كلية العلوم والاقتصاد والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005. (غير منشورة).
4. جلول عبة، الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013. (غير منشورة).

رابعا: المقالات:

1. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد4، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عنابة، جوان 2006.
2. 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 2009.

3. عتيقة بلجيل، فعالية الرقابة الإدارية عن الأعمال الإدارية المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2002.
4. عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.
5. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
6. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 07، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، فيفري 2005.
7. يعيش تمام آمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جانفي 2014.

## الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ-ج	مقدمة
الفصل الأول: الاستقلالية كأساس للجماعات المحلية	
06	المبحث الأول: ماهية النظام اللامركزية الإقليمي
06	المطلب الأول: تعريف الولاية وهيئاتها
06	الفرع الأول: تعريف الولاية.
07	الفرع الثاني: هيئات الولاية.
13	المطلب الثاني: تعريف البلدية وهيئاتها
13	الفرع الأول: تعريف البلدية.
14	الفرع الثاني: هيئات البلدية.
24	المبحث الثاني: أوجه استقلالية الجماعات المحلية.
24	المطلب الأول: الاستقلال العضوي.
25	الفرع الأول: استقلال أعضاء الهيئة المحلية.
28	الفرع الثاني: الاعتراف بالشخصية المعنوية.
31	المطلب الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
31	الفرع الأول: موارد الجماعات المحلية.
35	الفرع الثاني: استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية.
الفصل الثاني: الوصاية الإدارية كقيد لاستقلال الجماعات المحلية	
38	المبحث الأول: التنظيم الفني للوصاية الإدارية.
38	المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية.
38	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية والطبيعة القانونية لها
41	الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها.

45	الفرع الثالث: أهمية الوصاية وأهدافها.
48	المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية.
48	الفرع الأول: الرقابة في النظام الانجليزي.
50	الفرع الثاني: الرقابة في النظام الفرنسي.
53	المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.
53	المطلب الأول: الوصاية على البلدية.
53	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
56	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
58	الفرع الثالث: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي.
60	المطلب الثاني: الوصاية على الولاية
60	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
63	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
65	الفرع الثالث: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي.
68	الخاتمة
71	قائمة المصادر والمراجع
76	الفهرس

## ملخص

يتلخص موضوع بحثنا على الهيئات الإقليمية المحلية حيث عرفنا على أن هذه الهيئات كتنظيم إقليمي للنظام اللامركزي المتبع في التشريع الجزائري، حيث قمنا في الفصل الاول بتعريف كل من الولاية والبلدية مع تحليلنا لصلاحياتهما وصلاحيات الوالي المزدوجة في تمثيل كل من الدولة والولاية، وكذا صلاحيات كل من رئيس البلدية ورئيس المجلس الشعبي الولائي، مبيينين جوهر قيام نظام اللامركزية الإقليمية والمتمثلة في الاستقلالية كأساس لهذه الأخيرة، حيث تقوم هذه الاستقلالية على منح الاستقلال العضوي للهيئات الإقليمية والمتمثلة في إعطاء لها الشخصية المعنوية وكذا تمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب لأن أسلوب الانتخاب يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية، وكذا تمتعها باستقلال المالي وذلك عن طريق تخصيص موارد خاصة لها ولكن هذه الاستقلالية ليست مطلقة حيث قيدها ووضع لها المشرع الجزائري قوانين تضبطها وتضع لها حدود وذلك عن طريق مايسمى بالوصاية الادارية التي تمارسها السلطة المركزية وذلك للمحافظة على السير الحسن لتطبيق القوانين وللمحافظة على قيام الدولة.