وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جـــامـــعـــة يـــحـــي فـــارس بـــالـــمـديـة

كـلـــيـة الـحـقـوق و الـعـلـوم الـسـيـاسـيـة

الجماعات الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية والرقابة

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

من إعداد الطلبة:

بودريسي ياسين

محمودي عبد العزيز

تحت إشراف الدكتور:

بلعربي بلقاسم

السنة الدراسية: 2021/2020

بِسْمِ اللَّـهِ الرَّحْمَـٰنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَاۖ إِنَّكَ أَنتَ

الْعَلِيمُ الْحَكِيم﴾ [البقرة: 32]

﴿... وَما أُوتِيُتُمْ مِنَ العِلْمِ إلاَّ قَلِيلاً﴾ [الإسراء: 85]

﴿... وقل ربي زدني علما﴾ [طه: 114]

صدق الله العظيم

الشكر

نحمد الله عز وجل الذي يسر لنا السبيل لإنجاز هذه المذكرة و ألهمنا الصبر في تخطي العقبات

نتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ الدكتور بلعربي بلقاسم

الذي نعتز بإشرافه على مذكرتنا ونعترف له بالجميل في وقوفه إلى جانبنا منذ إختيارنا الموضوع إلى غاية إتمامه في شكله النهائي

والشكر الموصول لكل الأساتذة الذين درسنا على أيديهم منذ المرحلة الإبتدائية إلى المرحلة الجامعية.

و إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد في إتمام هذا العمل.

إهـــداء

الحمد لله وكفى والصلاة والسلام على خير الأنام وأهله ومن وفى أما بعد :
الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل الأكاديمي والذي أهديه إلى :

من تعجز الأوصاف على نعتها وأعجز على رد جميلها، إليك سيدتي إذا أعددت فضلك أعددت القليل إلى " أمي "الغالية أطال الله فيعمرها التي سهرت وسخرت كل حياتها من أجل بلوغي لهدفي

إلى من كان دربي ونور قلبي، عملي ودِيني أصلي وفصلي إلى من حملني الأخلاق النبيلة والقيم الرفيعة "والدي " الغالي أطال الله في عمره ،الذي كان السند والمراقب والمعاقب لوصولي لتحقيق أمنيتي

إلى إخوتي وأخواتي عائلة بودريسي، وكل زوجاتهم وأزواجهم و أولادهم، بدأ من الوافي إياد محمد، نوح أدم، شعيب رسيم، أسامة محمد، رضوان مدين، مريم مجدولين، إسلام، محمد الوافي، مرورا إلى أحمد عبد الوهاب، أسماء، كريم، أعمر، محمد

إلى أخي رحمة الله عليه عبد الحليم طيب ثراه ورزقه جنات الفردوس الأعلى

إلى كل الأساتذة والطاقم الإداري على مستوى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة يحي فارس بالمدية

إلى كل أصدقاء إلى زملائي و زميلاتي الطلبة

إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي أهدي ثمرة جهدي.

يـاســـــيـــن

إهـــداء

الحمد الله الذي بنعمته تتم الصالحات

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى أجمل حواء وأدم في الوجود

إلى قرة عيني أمي الغالية التي بحسن رعايتها وصلت لما انا عليه

إلى أبي الذي وهبني أول قلم ملكته في طفولتي، و وضعني على طريق التعلم

اللهم احفظهما لي كما ربياني صغيرا

إلى أخي رحمة الله عليه عبد الحليم طيب ثراه ورزقه جنات الفردوس الأعلى

إلى إخوتي مصطفى وخليل و عبد المطلب إلى كل اخواتي وإلى جميع عائلة محمودي عبد القادر

إلى كل أحفاد العائلة عبد القادر أمير، محمد، محمد الفاروق، محمد بلال أحمد محمد، وائل عبد المعين.

وإهداء إلى المرحوم بن سليمي عبد الغاني رحمة الله عليه ورزقه جنات الفردوس الأعلى

و لكل الزملاء والأصدقاء تحية خالصة

إلى كل طلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة يحي فارس بالمدية

عبد العزيز

مقدمـــــة

مقدمة

بوجود كيان الدولة وجدت الإدارة العامة، و بوجود الإدارة العامة وجد القانون الإداري و بوجود القانون الإداري ظهرت نظرية التنظيم في الدولة حيث اعتمدت هذه الأخيرة منذ نشأتها أساليب متنوعة في التنظيم الإداري الذي يعتبر احدى الموضوعات التي حظيت و لا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري و الدستوري في آن واحد، فهو يعد ضرورة لابد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها و تقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها و يتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية و بيان تشكيلاتها و تحديد اختصاصاتها و كيفية ممارسة هذه الاختصاصات.

حيث بات من الضروري على الدولة في ظل التطور الراهن أن تبحث عن الأسلوب الأنجع لسير تنظيمها الإداري لاسيما الهدف الأساسي الذي تصبو و تطمح إليه، ألا و هو تقديم خدمة عمومية تهدف لتحقيق رضا المواطن من جهة و معايير الحوكمة و الرشادة من جهة أخرى لتلبية حاجياتها نظير إزدياد مسؤولية الدولة في الجوانب الخدمية و التنموية، بالإضافة إلى مسؤولياتها المتعلقة بالوظائف التقليدية و ما صاحب ذلك من تضخم في أجهزتها، فكل ذلك أصبح عبئا ثقيلا ينوء به كاهلها، مع أن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري يتأثر بظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و درجة تأصل النظم الديمقراطية فيها، فهي تأخذ بين احدى صورتيه و المتمثلتين في أسلوب المركزية و اللامركزية الإدارية، فقد كان تطبيق الأسلوب المركزي في الدول التي حلت محل النظم الإقطاعية، و حديثة العهد بالإستقلال حتى تضمن وحدة الدولة و زوال كل ما يتهدد ذلك من مخاطر و لما استتبت الأوضاع بها و استقرت، و أخذت بالنظم الديمقراطية و تعددت مهام الدولة و تنوعت الخدمات أتاحت للأفراد مشاركتها في أداء الخدمات العامة و اشباع الحاجات المحلية باعتناق الأسلوب اللامركزي في الإدارة حتى تتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة و ذلك بغية تحقيق مشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم و خدماتهم عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية.

فالمركزية الإدارية تقوم على توحيد الوظيفة الإدارية أو النشاط الإداري في يد السلطة المركزية أي في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة و هي بدورها تأخذ صورتين، التركيز الإداري، و الذي يتمثل في تركيز جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة التي يعود إليها البت في جميع المسائل الإدارية، يجعل ممثلي الأقاليم مجرد منفذين للأوامر و التعليمات الوزارية يتعين عليهم الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف و هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية و يطلق عليها أيضا بالمركزية المتطرفة أو المشددة، أما الصورة الأخرى تتمثل في عدم التركيز الإداري و التي يطلق عليها بالمركزية المخففة أو المعتدلة أو اللا وزارية أو كما يسميها البعض بالمركزية النسبية، و التي تهدف إلى تخفيف العبئ عن الحكومة المركزية أمام تطور الحياة و تعقدها و كثرة

إتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم مما استحال عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين لذا كان من اللازم تخويل بعض الموظفين داخل الأقاليم بسلطة اتخاذ القرار في الأمور ذات الطابع المحلي دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص في العاصمة.

أما اللامركزية الإدارية فهي تسعى لتخفيف العبئ الثقيل على كاهل السلطات المركزية بإسناد صلاحيات التسيير الإداري لإقليم معين من الدولة لهيئة إدارية منتخبة إعمالا على توفير حاجيات سكان الإقيلم .

و الجزائر كأي دولة معاصرة، نظم المشرع الإدارة العامة فيها على أساس الأخذ بأسلوب التنظيم المركزي و اللامركزي حيث جعل الأسلوب اللامركزي يتكون من هيئات لا مركزية إقليمية و أخرى مصلحية، إلا أن مجال دراستنا سيقتصر على أسلوب التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي لإشتماله على الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية و الولاية .

و تعد البلدية جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و هذا حسب ما جاء في المادة الأولى من قانون البلدية رقم 11ـ10، لأن البلدية تعتبر الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية المحلية و التسيير الجواري و العمود الفقري للتنمية المحلية باعتبارها قريبة من المواطن، حيث خول القانون تكريس مبدأ الديمقراطية المحلية التشاركية وفق قاسم مشترك بين البلدية و المواطن لتقديم إستشارته باعتباره عنصر مهم في رسم السياسة المحلية و ملجأ إليه بهدف تسيير شؤونه و تحسين وضعيته الاجتماعية و الاقتصادية و الصحية و كذا ترقية المحيط الذي يعيشون فيه.

و كما تعد الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وفقا لقانون الولاية رقم 12ـ 07 ، حيث خولت لها مساعدة الإدارة المركزية في تأدية مهامها فهي حلقة وصل بين الحاجيات و المقتضيات المحلية و بين الاحتياجات العامة للدولة.

و يتحقق ذلك بواسطة المجالس الشعبية المحلية (البلدية و الولائية) التي تعتبر منبرا لتجسيد اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة التي تمثل أمل المواطن في إيصال انشغالاته و تحقيق مطالبه .

و عليه فإن البحث عن أساس الجماعات الإقليمية، يقتضي منهجيا دراسة الأطر القانونية و التنظيمية، و حجم الصلاحيات و السلطات المعطاة و الإمكانات المتاحة لها في ذلك، و درجة اللامركزية و المشاركة الشعبية، إضافة إلى بعد العلاقات المركزية المحلية أي طبيعة الرقابة الوصائية التي تمارسها على الجماعات الإقليمية.

أهمية الموضوع :

بالنظر للسلطات الممنوحة للجماعات الإقليمية في ممارسة مهامها تظهر أهمية دراستنا هذه في البحث في مدى تطبيق فكرة الاستقلالية و الرقابة على الجماعات الإقليمية الأمر الذي دفع بنا إلى ضرورة تقديم صورة حول واقع هذه الجماعات، إذ أن ما اعترف به لها من استقلال له مكانة تجعله ذو

تأثير بالغ الأهمية على تجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية، بينما تسليط الرقابة الإدارية الوصائية على هذه الجماعات سيؤدي حتما إلى اتباع أسلوب المركزية .

و قد واجهتنا بعض المصاعب في هذه الدراسة منها :

ـ قلة المراجع الجزائرية المتخصصة في بحثنا بخصوص الجماعات الإقليمية و على وجه الخصوص وجود مراجع عامة لكنها لم تدرس الجماعات الإقليمية وفق الأطر القانونية الجديدة (قانون البلدية رقم 11ـ 10 و قانون الولاية رقم 12ـ07 و كذا قانون الانتخابات الذي جاء وفق الأمر رقم 21ـ 01...) حيث اجتهدنا بالتحليل و تحديث المعلومات وفقا للأطر القانونية الساري العمل بها.

ـ إضافة من بين الصعوبات التي اكتنفت البحث ووقفت عائقا أمامنا هي تعدد التسميات من قبل دارسي و شراح موضوع الجماعات الإقليمية حيث نرى تسميات مختلفة في المراجع العامة سواء تحت تسمية الجماعات الإقليمية، أو الجماعات المحلية، و كذا الرقابة الإدارية، و الوصاية الإدارية....و كذا اختلاف التسميات في الدساتير حيث في دستور1996 المعدل في سنة 2016 سميت تحت اسم الجماعات الإقليمية أما التعديل الأخير في سنة 2020 سميت بالجماعات المحلية و بدورنا اجتهدنا من أجل توحيد التسمية في البحث من أجل التسهيل على القارئ مع العلم أن جل الدارسين في هذا الموضوع و أثناء عمليات الفحص و التمحيص يتضح حسبنا أنه لا يوجد اختلاف و إن وجد يبقى المفهوم على العموم يؤدي إلى نفس المعنى.

ـ إضافة إلى ذلك تشعب موضوع الجماعات الإقليمية و اتساع مجاله حيث أن سعة الموضوع وضعت أمامنا صعوبة في التعمق بكل جزئية و إعطائها الصياغة و الإيجاز بالقدر الذي يبلغ به المعنى المطلوب حتى لا يكون البحث مبتورا، لأن موضوع الجماعات الإقليمية يحتوي على البلدية و الولاية و كل واحدة منهما تحتاج لدراسة معمقة حيث أدى بنا في بعض الحالات الإشارة إلى بعض النقاط تفاديا للخروج عن الحجم القانوني و الملائم لمذكرة الماستر.

دوافع اختيار الموضوع : أسباب اختيارنا لهذا الموضوع منها الذاتية و منها الموضوعية و هي :

ـ **الدوافع الذاتية** : كون أن الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية و الولاية هما من أهم ركائز الديمقراطية الإدارية المحلية لقربها من المواطنين و اعتبارها الأسلوب الأفضل في تمكين الأفراد من حكم أنفسهم بأنفسهم، حيث أدت الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي أدت إلى تعثر أداء المجالس المحلية و محاولة البحث في العلاقة التي تربطها بالإدارة المركزية، كما شملت رغبتنا في تناول الموضوع كون أننا مواطنون و باحثون و هو سوء أداء المجالس المحلية في الجزائر و تردي علاقتها بالمواطنين، و محاولة فهم مسار التنمية المحلية و الأسباب التي تكتنف عرقلة التطور و الازدهار على مستوى المجالس المحلية.

ـ **الدوافع الموضوعية** : تنطلق من كون موضوع الجماعات الإقليمية يطرح إشكالية لها امتداد للبلدية و أحيانا أخرى للولاية، حيث القوانين المتعلقة بالبلدية و الولاية الصادرة منذ الاستقلال إلى الآن دائما تعطي السلطة التسيير للهيئات المحلية مع عدم وجود توازن في السلطات بين تلك الهيئات، ممثلة في الوالي و رئيس المجلس البلدي و كذا المجلس الشعبي الولائي و البلدي، و هو ما دفعنا لدراسة القوانين التي أعطت سلطات للجماعات الإقليمة.

كما أنه من المبررات الموضوعية محاولة إظهار أهمية قانون البلدية و الولاية الجديدين و دورهما في تفعيل تسيير الهيئات المحلية من جهة، ومعرفة المستجدات القانونية التي جاء بها في مجال تنظيم و تسيير هذه الجماعات الإقليمية من جهة ثانية، لأن هذين القانونين أثارا فضول الكثير من الباحثين و دارسي القانون خاصة، و أن موضوع إصلاح الجماعات الإقليمية أصبح حديث الساعة.

أهداف الدراسة:

إن الأهداف الرامية لهذا الموضوع هو دراسة استقلالية الجماعات الإقليمية و كيفية الرقابة عليها طبقا لقانون البلدية و الولاية الجديدين، على وجه الخصوص، و كذلك الكشف عن الدور الجوهري و الصلاحيات المختلفة التي منحتها الدولة للجماعات الإقليمية و محاولة حصر السلبيات و النقائص التي تعاني منها من أجل رسم رؤية مستقبلية لنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر.

مجال الدراسة :

أـ الإطار الزماني:

تتم معالجة مشكلة الدراسة في الفترة الزمنية الممتدة من 2020 إلى غاية 2021م، و ذلك الأخذ بالأطر القانونية للجماعات الإقليمية في الجزائر و على وجه الخصوص قانون البلدية رقم 11ـ10 و قانون الولاية رقم 12ـ 07 الجديدين.

ب ـ الإطار المكاني:

يتم دراسة موضوع الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و الرقابة في الجزائر .

الإشكالية:

و في هذا الإطار و للإحاطة أكثر بالموضوع و لمعاينة الواقع و التنسيق الحاصل بين نظام اللامركزية المتمثلة في الجماعات الإقليمية، و بين نظام المركزية أو عدم التركيز على المستوى المحلي، تنطلق فكرة أن ما نراه اليوم من إصلاحات إدارية تأتي بهدف تلبية حاجيات المواطنين و السعي لإرضائهم و الأهم من ذلك الوصول إلى إدارة عصرية بكل المعايير و تنمية جل القطاعات، إنطلاقا من هذه الأفكار و غيرها، ارتأينا هذا الموضوع عن طريق بلورة الإشكالية التالية:

في ظل الدعائم و الأطر القانونية هل وفقت القوانين الحالية المتعلقة بالجماعات الإقليمية في تكريس الضمانات المقررة للبلدية و الولاية في ممارسة استقلالها المحلي و بالموازاة مع إحداث التوازن مع ما أقرته من رقابة إدارية وصائية من جهة أخرى؟

منهجية الدراسة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا اتباع المنهج الوصفي التحليلي بغرض الإجابة على هذه الإشكالية ، و ذلك من خلال وصف واقع الجماعات الإقليمية و التفصيل في حالة الاستقلالية و الرقابة الممارسة عليها، و كذا تحليل بعض النصوص القانونية السابقة و الجديدة على وجه الخصوص مع ادراج المقارنة لما لها من فوائد في بيان بعض ما تبناه المشرع الجزائري من أحكام في هذا المجال حيث سنستخدمه كلما دعت الحاجة لذلك.

و كما أن للإجابة على الإشكالية أيضا يستوجب علينا وضع خطة لموضوع الدراسة حيث ارتأينا في إطار العمل المنهجي تقسيم بحثنا إلى فصلين و كل واحد منهما مقسم إلى مبحثين حيث خصص الفصل الأول لدراسة موضوع استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال الوقوف على مفهوم استقلال الجماعات و أشكال استقلالها، أما الفصل الثاني سنعرض فيه الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر و ذلك من خلال استعراض ماهية الرقابة الإدارية الوصائية للجماعات الإقليمية و أشكال الرقابة الإدارية الوصائية الممارسة على هذه الأخيرة، و هذا بالاستناد إلى ترسانة من القوانين ذات الصلة بموضوع الجماعات الإقليمية و على الخصوص كل من القانونين رقم 11–10 و 12– 07 المتعلق بالبلدية و الولاية على التوالي.

و ختاما سيتكلل بحثنا هذا بنتائج و توصيات تتصل بالإشكالية و تحليل الموضوع و كذا تساهم في تطوير عمل الجماعات الإقليمية لكبر دورها المنوط في رسم السياسة العامة للدولة على المستوى المحلي.

الفصل الأول :استقلالية الجماعات الإقليمية كأساس لتجسيد اللامركزية الإدارية في الجزائر

تمهيد

إن استقلالية الجماعات الإقليمية تعتبر أساسا و تاج للنظام اللامركزية على الواقع المحلي و الخاصية التي تربط علاقتها بالسلطة المركزية، تجد أساسها من خلال إعتراف المشرع للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية، و الحرية في تسيير الوظيفة الإدارية فهي تباشر المهام و الصلاحيات المخولة لها من الخلال الترسانة القانونية السارية العمل بها و يتعين علينا أولا، قبل ما تطرقنا إليه أعلاه، معرفة ما المقصود بالاستقلال و كذلك أهم معاييره ثم مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية أي الأسس القانونية التي تعترف بها، و هذا ما سنحاول استعراضه في هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين تحت مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية (المبحث الأول) و أشكال استقلال الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني).

المبحث الأول : مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية

إن إستقلال الجماعات الإقليمية تعتبر من سمات نظام اللامركزية الإدارية، حيث إذا انتفت هذه السمة فقدت اللامركزية أركانها ومقوماتها الأساسية.

إن مفهوم الاستقلالية مفهوم واسع يحمل عدة معاني، يتعدد مضمونه بمجال استعماله، وهو عادة ما يستعمل للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها، أما مضمونه في موضوع الجماعات الإقليمية فإنه يقاس انطلاقا من علاقات البلدية والولاية بالسلطة الوصية، إذ هي علاقات ثنائية قانونية ذات طابع إداري، اقتصادي، واجتماعي في إطار الإبقاء على وحدة الدولة [1].

وعليه بإعتبار الاستقلال هو العنوان والحجر الأساس لقيام اللامركزية الإدارية، ونتيجة من نتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للجماعات الإقليمية، حيث سنتناول في هذا المبحث تعريف الاستقلال، والمعيار المحددة له وكذا مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر عبر ثلاثة مطالب على التوالي:

المطلب الأول : تعريف الاستقلال

تعددت التعاريف فيما يخص مصطلح الإستقلال ومن بين التعريفات سنعرض من خلال هد المطلب التعريف اللغوي و الإصطلاحي من خلال الفروع الأتية:

الفرع الأول : التعريف اللغوي

إن لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية Autonomie وهو مستمد من الحضارة اليونانية المتضمنة لأصله الذي يعني Autonomia، Autonomos وهو المعنى الذي كان يعكس طبيعة المدن اليونانية القديمة، إذ ينصرف إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، إلا أن الحديث عن الاستقلالية من هذه الزاوية وبهذا المعنى يجرد الجماعات الإقليمية في الوقت الحاضر من خاصية الاستقلال، فهي ليست مستقلة، وإنما تابعة لأنها لا تسيير بقوانينها الخاصة.

إن هذا التعريف اللغوي لا يعكس واقع الجماعات الإقليمية في الدول المعاصرة ذات النظام الموحد البسيط إذ أن القانون الوضعي في هذه الدول لا يعترف بالاستقلال الإقليمي في المجال التشريعي الذي

[1] مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، رقم 02، 1996، ص356.

هو أساس التعريف اللغوي، وإنما يحصره في جانب واحد، بحيث لا يتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة الثلاث وهي الوظيفة الإدارية التنفيذية في مجال الشؤون المحلية، وهو استقلال نسبي جزئي يمارس ضمن القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة [1].

إلا أن مفهوم الاستقلال بالمعنى اللغوي يعكس واقع الجماعات الإقليمية في الدولة المركبة ، والمتحدة اتحادا مركزيا، أي القائمة على النظام الفيدرالي ، إذ أن الدويلات فيها تمارس اختصاصات سيادية وتمتع باستقلال يخولها ممارسة السلطات الثلاث : التنفيذية ، التشريعية ، والقضائية فهي تسير ذاتيا بواسطة قوانينها الخاصة.

الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي

لقد تناول الكثير من الفقهاء والباحثين في قانون الإداري تعريف استقلالية الهيئات اللامركزية الإقليمية، لتوضيح الأهمية التي تكتسبها، و توضيح مدى تأثيرها عند ممارسة الإختصاصات فعرفت على أنها:" حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية " [2].

من خلال التمعن في هذا التعريف نلاحظ أنه وبالرغم من الحديث عن الاستقلالية المحلية وحق الجماعات الإقليمية في حرية التصرف و الانفراد في اتخاذ القرارات، الا انه لم يهمل جانب الادارة المركزية في عمليات الإشراف والتوجيه، وما يستنبط حتمية هذا الدور للدولة باعتباره من مقومات اللامركزية الادارية، إلا أنه يجب أن تمارس هذه الرقابة إلا في الحدود التي رسمها القانون.

وعرفت أيضا بأنها: " قدرة الأشخاص القانونية اللامركزية الإقليمية على القيام باختصاصاتها، دون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية بصورتيها التركيز وعدم التركيز "[3].

كما يقصد باستقلال الهيئات الإقليمية أن يكون لممثليها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، وأن يكون لتلك الهيئات دور رئيسي وفعال في ادارة مرافقها، ولا يقتصر هذا الدور على مجرد التوجيه فقط[4].

---

[1] مسعود شيهوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة " ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 03، 2003، ص41-42.

[2] مصطفى كراجي، المقال السابق، المرجع السابق، ص356.

[3] داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011،2012، ص 172.

[4] حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 19.

وعرفت الاستقلالية كذلك من قبل الفقهيين ماسيتول ولا روك على أنها: " الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها"[1].

ربط هذا التعريف الاستقلالية بالشخصية المعنوية، فمتى أصبحت الوحدات المحلية متمتعة بالشخصية المعنوية استلزم ذلك استقلالها، وبالتالي حصولها على صلاحيات و اختصاصات تباشرها بنفسها.

وعليه إن التمتع بالإستقلالية يمثل السند لمباشرة المهام و الإختصاصات بعد السند الدستوري والقانوني الذي يمنح حق الوجود ، فالحديث عن اللامركزية الإدارية وتحقيق التنمية على المستوى المحلي لا يكون إلا بتمتع البلدية والولاية باستقلال يخولها مباشرة صلاحيتها، ورعاية شؤون إقليمها، وتلبية احتياجات أفرادها، والدفع بعجلة التنمية في شتى الميادين والمجالات.

المطلب الثاني : معايير الاستقلال

هناك جملة من المعايير التي اقترحها الفقه للدلالة على مدى ومضمون استقلال الجماعات الإقليمية، إلا أنها لا تخلو من الإنتقادات[2]، وهذا ما سنتطرق إليه في مضمون هذا المطلب.

الفرع الأول : معيار الاختصاص الحصري

إن الجماعات الإقليمية لا تعتبر مستقلة إلا عن طريق الحالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري حيث ذهب بعض الفقهاء إلى تقرير هذا المعيار، و الإعتماد عليه لما يحتويه من أساس موضوعي يتجلى في ممارسة المهام الحصرية باستقلالية تامة، حيث أن الاستقلالية الحقيقية للجماعات الإقليمية تتجسد في الصلاحيات والاختصاصات الحصرية الممنوحة لها، أي المحددة تحديدا دقيقا، فلها وفق هذه الاختصاصات الحق في مباشرتها وإيجاد الحلول لمشاكلها وفق ما يقتضيه القانون، أما إذا مارست مهاما خارج اختصاصاتها الحصرية فهنا تواجه تقيدا في عملها، ويضيق مجال استقلالها وتصبح تابعة وغير مستقلة، وتسلط عليها الرقابة الوصائية بصفة كلية، مما يجعلها دائرة اختصاص تابعة للسلطة المركزية[3].

إلا أن هذا الطرح المتعلق بهذا المعيار انتقد، حيث وردت فيه بعض التساؤلات المعبرة عن غموضه، إذ ما هو المقصود بالاختصاصات الحصرية ؟ هل هي تلك التي يحددها القانون وحده ؟ وإذا كان الأمر

[1] عادل بوعمران، " مبدأ استقلالية الجماعات المحلية المقارنة، معيار وضوابط "، مجلة الفكر البرلماني العدد 26، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2010، ص 89.

[2] كراجي مصطفى، المقال السابق، المرجع السابق، ص 358.

[3] زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016-2017 ص27.

كذلك فما هو الأساس الذي يعتمد عليه لجعل موضوعا ما اختصاصا حصريا ؟ .. ثم ألا يعني ذلك أن الوحدات الإقليمية تكون إزاء الاختصاصات غير الحصرية تابعة ولا تتمتع بحق المبادرة ؟[1] .فهل الاكتفاء بما يتضمنه هذا المعيار وفقط دون الإجابة على هذه التساؤلات التي تعتبر من صميم وجود الجماعات الإقليمية كفيل بتحقيق الاستقلال المرجوة ؟

وعن موقف المشرع الجزائري بخصوص هذا المعيار فنجد أنه غير مكرس ، إذ أن نطاق الاختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال لكل ما له صلة بالشؤون الإقليمية في مختلف المجالات والميادين، إلا ما استثني منها بنص قانوني، وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال القوانين المحلية فقد جاء في نص قانون البلدية رقم 11-10 على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون[2]. وجاء في المادة الاولى من قانون الولاية رقم 12-07 على انه : "... تساهم الولاية مع الدولة في إدارة وتهيئة الاقليم، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية و حماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون" كما نصت المادة 76 منه على أنه: " يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية..."[3] من خلال هذه النصوص يتضح جليا أن المشرع الجزائري وإن حدد الاطر العامة لتدخل كل من الولاية والبلدية في ممارسة الصلاحيات من خلال ذكره "...الاختصاصات المخولة بموجب القانون "، وما ادرجه من المواد المتعلقة بصلاحيات البلدية والولاية في القوانين المحلية، فهو ليس على سبيل الحصر وإنما على سبيل التقريب والمثال، أي أن المشرع لم يحدد بدقة الاختصاصات التي يجب أن تتقيد بها البلدية والولاية بل ترك المجال مفتوحا وأعطى لها حرية واسعة للتحرك، وهنا يلاحظ على أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية[4]، ولعل أكبر دليل يوضح إطلاق الاختصاص لهذه الجماعات ما جاء في المادة 111من القانون البلدي رقم11-10 التي نصت على أنه : " يبادر المجلس

[1] مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1986 ص192.

[2] المادة 03 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع 37 الصادرة بتاريخ 3 يوليو سنة 2011.

[3] قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية ج ر ج ج، ع 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

[4] زين الدين العماري، المرجع السابق، ص29.

الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي ....".

الفرع الثاني : معيار سلطة القرار

إن هذا الاستقلال يتحقق طبقا لهذا المعيار متى تمتعت الوحدات الإقليمية بسلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالشؤون المحلية، وتنفيذ سياسة المخططات والبرامج التنموية، أي متى كانت القرارات التي تتخذها هامة نوعا، وفعالة عملا، وواسعة كمًا، وذلك بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة[1].

إلا أن هذا المعيار انتقد لارتكازه أكثر على الشق النظري، والصورة النمطية للعمل الإداري المتجسدة في القرار الإداري، وإهماله للشق الميداني العملي، حيث وإن كان لسلطة القرار وزن وأهمية في استقلال الهيئة صاحبة السلطة، فإن الأهم من ذلك يكمن في وسائل مباشرة تلك القرارات وإعمالها ميدانيا [2]، إلا أنه ورغم هذا الانتقاد يعد هذا المعيار الأقرب إلى مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية، والتي تتمتع مجالسها بسلطة واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية، وذلك أن وجود البلدية والولاية في التنظيم الإداري للدولة، والقيام بمختلف مهامها وصلاحياتها على المستوى المحلي يعتمد على آلية إصدار القرارات، هذه الآلية تمنح الحرية والاستقلالية لمصدرها سواء من قريب أو من بعيد، مهما كانت درجة الرقابة الممارسة على هذه الجماعات.

وتضمنت القوانين الجزائرية الخاصة بالجماعات الإقليمية محتوى هذا المعيار، إذ جاء على وجه الخصوص في قانون البلدية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات الإقليمية، وسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية على إعمال معيار السلطة التقرير في عدة مواضيع وذلك في إطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، وممثلا للدولة، فيتخذ قرارات قصد : - الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، - إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي وتفويض إمضائه [3].

وينطبق هذا المعيار إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات والولايات في الجزائر، التي تتمتع مجالس مداولتها بسلطة واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية[4].

الفرع الثالث : معيار انعدام رقابة الملاءمة

---

[1] عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص16.

[2] نفس المرجع ،ص16.

[3] المادة 96 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

[4] مسعود شيهوب ، المرجع السابق، ص 193.

إن هذا المعيار يختلف على خلاف باقي المعيار، حيث يؤكد أصحابه على ضرورة انعدام أحد أنواع الرقابة وهي رقابة الملاءمة حتى تتحقق الاستقلالية المحلية ، ويذهب هذا الاتجاه إلى المطابقة بين عنصر الاستقلالية من جهة، ومن جهة أخرى بين اتساع السلطة التقديرية للهيئات المحلية وتحريرها من الرقابة المسلطة عليها.

وعليه إن هذا المعيار لم يسلم من النقد، حيث أن اتساع السلطة التقديرية للهيئة المحلية لا يعني بالضرورة استقلالها، فيمكن أن ينعكس سلبا على استقلال الجماعة الإقليمية ذاتها وعلى طبيعة النظام اللامركزي بأسره [1].

المطلب الثالث : الأسس القانونية لاستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر

يقصد بالأسس القانونية مجموع الاعترافات المتعلقة بالكيفية التي تناولت فيها النصوص القانونية البلدية والولاية في الجزائر، سواء عن طريق الاعتراف الدستوري (الفرع الأول)، أو عن طريق الاعتراف التشريعي (بواسطة صدور قانون من البرلمان) يقضي الاعتراف بهما (الفرع الثاني) وهي كلها ضمانات من شأنها أن تدعم الاستقلال تلك الكيانات وهذا ما سيتم تناوله بالتحليل فيما يلي :

الفرع الأول : الاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية في الجزائر

خلال ما يفوق الثلاثين سنة من الاستقلال، عرفت الجزائر حياة دستورية مضطربة تتأرجح ما بين المشروعية والشرعية نتيجة مرورها بأزمات دستورية عدة بالأخص بعد الثمانينات. إلا أن ما يمكن إدراجه في هذا المقام أن الجزائر عرفت دستوري برامج مشحونين بالإيديولوجية الاشتراكية، والمقصود بذلك دستوري سنة 1963وسنة 1976ودستوري قانون " الصادر في سنة 1989 والأخر الصادر في سنة1996[2] وعلى الرغم من اختلاف الأفكار والإيديولوجيات التي بنيت عليها هذه الدساتير، إلا أنها اتفقت على ضرورة إسناد تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات، وكلها أوردت اعترافا دستوريا بالجماعات الإقليمية الجزائرية وخصوصا منها البلدية حيث جعلتها الخلية القاعدية لتنظيم المحلي، وهذا ما يعد من أهم المظاهر التعبير عن استقلاليتها.

ولا سيما من خلال التعديل الدستور الحالي [3] عند حديثه عن الدولة في الفصل الثالث من الباب الأول، فالمادة 16 منه اعتبرت المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ، كما أنه يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنون في تسيير الشؤون

[1] عادل بوعمران ، المقال السابق ، المرجع السابق ، ص 90.

[2] فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، النظرية العامة للدساتير، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001، ص44 وما بعدها.

[3] دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر سنة 1996 ج ر ج ج ،ع 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996 ، والمعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20- 442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020.، ج ر ج ج ،ع 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

العمومية، كما أن المادة 17 منه تضمنت اعترافا واضحا بالجماعات المحلية بنصها : **" الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية ، البلدية هي الجماعة القاعدية ".**

الفرع الثاني : الاعتراف التشريعي بالجماعات الإقليمية في الجزائر

في إطار اللامركزية واستقلالية الجماعات الإقليمية يتجلى الاعتراف التشريعي بالجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال قانون البلدية رقم 10/11 في مادته الأولى : "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة " .

وكذا المادة الثانية منه : " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان للممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية "[1] .

وكذا من خلال قانون الولاية 07/12 في مادته الأولى :" الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة "[2] .

[1] قانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق .

[2] قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق .

المبحث الثاني : أشكال استقلال الجماعات الإقليمية

إن نظام اللامركزية الإدارية المعبر عن الجماعات اللامركزية الإقليمية يعد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري حيث يعتبر بأنه " النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة "[1].

ويرى الدكتور محمد نور الدين أن هذا الاستقلال يتحقق بتوافر عناصر أساسية متكاملة هي :[2]

1- الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية.

2- أن يمثل هذا الشخص المعنوي مجلسا محليا منتخبا أساسا.

3- أن يكون هذا المجلس المنتخب مختصا اختصاصا أصيلا بإدارة شؤون الوحدة المحلية.

4- قدرة المجلس المحلي على تكوين موارد مالية خاصة وحرية التصرف فيها.

وعلى هذا الأساس هذه العناصر الأساسية وبالرغم من أن الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية من سمات وأشكال إستقلال الجماعات الإقليمية إلا أن دراستنا ستقتصر فقط على الإستقلال العضوي للجماعات الإقليمية (المطلب الأول) و الإستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية

يعتبر الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية مظهر من مظاهر الاستقلال التي تؤكد وجود هذه الجماعات ، فالاستقلال العضوي لا يتحقق إلا إذا كان هناك وجود حقيقي للولاية والبلدية وهذا ما نجده مكرس دستوريا في جميع الدساتير غير أنه في دستور 1963 نجده ينص على البلدية وحدها، في حين حددت باقي الدساتير نوعين من الجماعات الإقليمية وهي البلدية والولاية مع تأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية.

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 ص62.

[2] محمد نور الدين،" مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي مصر "، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة عشر، العدد الثاني، أغسطس سنة 1975،ص136.

كما لا يتحقق الاستقلال إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح هذه الجماعات الشخصية المعنوية وتمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب لأن أسلوب الانتخاب يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة [1].

وعلى هذا سنحاول مناقشة عناصر الاستقلال العضوي في فرعين:

الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

الفرع الثاني : انتخاب أعضاء المجالس المحلية كضمان الاستقلالية

الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

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

فاستقلال الجماعات الإقليمية دون الاعتراف لها بشخصية معنوية يعني سقوط هذا الاستقلال، فالشخصية المعنوية عنصر أساسي من العناصر التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، وقد اعترف بها المشرع الجزائري في قانون الولاية والبلدية "... تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية ..." ، فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية [2].

لهذا سنقوم بتعريف الشخصية المعنوية ثم نبين النتائج المترتبة عن الاعتراف بها لهذه الهيئات.

أولا : تعريف الشخصية المعنوية

تعرف الشخصية المعنوية : "بأنها كيان له أجهزته الخاصة وذمة مالية "[3].

[1] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة ، كلية الحقوق، 2005، ص09.

[2] المادة 01 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق. و المادة 01 من القانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

[3] أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون ، الجزائر، الطبعة الثالثة ، 1990، ص90 .

وكما عرفت الشخصية المعنوية على أنها " كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين، وتكون لمجموعة الأشخاص المكونين لهذه المجموعة أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، وتكون لمجموعة الأشخاص والأموال المصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها[1].

ولقد اقتضت الضرورة العلمية أن يعترف القانون لغير الإنسان بالشخصية القانونية حيث لم تعد هذه الشخصية مقصورة على الأشخاص الطبيعيين وحدهم بل يوجد داخل الدولة الواحدة شخصيات قانونية أخرى لها الصلاحيات في اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات وهي ما اصطلح على (الأشخاص المعنوية) أو (الأشخاص الاعتبارية أو القانونية) وذلك لان الشخص إنما هو معنوي يكون في الذهن فقط ولا تدركه الحواس[2].

ثانيا : نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

تعتبر الشخصية المعنوية ركن من أركان اللامركزية الإدارية بواسطتها تمنح الهيئات الإقليمية وجودها القانوني، فيترتب عن ثبوت الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية واعتراف المشرع بها بنتائج عامة تشترك فيها مع أشخاص القانون الخاص ونتائج خاصة تنفرد بها الجماعات الإقليمية.

- **نتائج عامة**: إن النتائج العامة المشتركة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني الجزائري حيث جاء فيها[3]: " يتمتع الشخص الإعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون، يكون لها خصوصا:
- ذمة مالية.
- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.
- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولا نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

[1] فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، باتنة، 2001، ص09.

[2] حفيزة سفوجي، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص08.

[3] المادة 50 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني ج ر.ج.ج ،ع 78 الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر سنة 1975.

- نائب يعبر عن إرادتها.
- حق التقاضي ".

أ- نتائج خاصة

- إعطاء وجود قانوني للجماعات الإقليمية ، أي ظهور كيان ذاتي خاص، مستقل عن الدولة ومستقل عن الأشخاص المكونين لها والذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية[1].
- مشاركة الجماعات الإقليمية للدولة في جزء من مظاهر السلطة العامة، فلها أن تستخدم أساليب القانون العام في مباشرة وظائفها، كإبرام العقود الإدارية، وممارسة الضبط الإداري حفاظا على النظام العام، كما أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية تخضع لكل ما تخضع له القرارات الإدارية من أحكام، فترتب أثارا قانونية، ويجوز طلب إلغائها أمام القضاء الإداري لعدم شرعيتها، ويمكن تنفيذها جبرا، ويمكن أن تكون محل لطلب التعويض إذا ما تسببت بضرر لغير .
- إستقلال موظفي الجماعات الإقليمية عن موظفي الدولة، فهذه الجماعات تزاول مهامها بموظفين يباشرون الإختصاصات المنوطة بها، وهؤلاء الموظفون هم موظفون عموميون وفقا لمفهوم القانون العام[2] .
- إستقلال الجماعات الإقليمية بمواردها المالية، فلها اموال خاصة تستقل بالتصرف فيها في حدود القانون، كما لها أموال عامة من عقارات ومنقولات والمخصصة للمنفعة العامة.
- تظل الجماعات الإقليمية صاحبة السلطة على قراراتها حتى بعد تصديق السلطة الوصائية عليها، فلها أن تعدل عن تنفيذها، ولها أن تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة[3].
- مسؤولية الجماعات الإقليمية عن الأفعال الصادرة منها، بغض النظر عن أساس المسؤولية، سواءا كان العقد، أو الفعل الضار، أو مجرد المخاطر، وهنا ينبغي على المضرور أن يرفع دعواه على ممثل البلدية، أو الولاية دون إختصام السلطة المركزية معه، فمهما كانت الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية، إلا أن هذا لا يكون سببا في إشتراكها في المسؤولية عن اعمال إحدى هذه الجماعات[4].

[1] عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2009-2010، ص30 .

[2] محمد سعيد حسين امين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1997، ص63.

[3] عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973،ص116.

[4] محمد سعيد حسين امين، المرجع السابق، ص66.

هذه النتائج تعد الوسائل الفعالة التي تمكن الأجهزة الإدارية من أداء عملها في حدود التخصص الإقليمي لكي تحق قدر الإستقلال ولفعالية في مواجهة السلطة المركزية ، هذا ما أدى إلى تأكيد الشخصية المعنوية للهيئات المحلية[1].

الفرع الثاني : انتخاب أعضاء المجالس المحلية كضمان للاستقلالية

يعتبر الانتخاب وسيلة تساهم في الاستقلال المحلي فهو أداة عملية لتحقيق الديمقراطية إذ يعد الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن أرائهم والمشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم الذي يلقى عليهم عبئ هذا التسيير.

وهنا يظهر معنى الاستقلال العضوي جيدا، إذ يعمل الانتخاب على فصل و استقلال أعضاء الهيئات الإقليمية أو الجهاز الذي يمثل الجماعات الإقليمية، ولتحقيق استقلال عضوي حقيقي لا يكفي تمتع هذه الجهات بالشخصية المعنوية فقط، بل يجب أن تتولى هذه الجماعات الإقليمية أجهزة محلية تختار من المجتمع المحلي لتكون أقرب للمواطن المحلي واقدر أكثر تحقيقا للمصالح اللازمة.

وهنا يوجد سؤال يطرح نفسه يتمثل في هل يجب أن يتم اختيار هذه الهيئات المحلية أو الجهاز الإداري الخاص عن طريق الإنتخاب من قبل المواطنين المحليين؟ أويتم اختيارهم عن طريق أسلوب التعيين من طرف السلطة المركزية دون التأثير على هذه الأخيرة ؟

وهذا ما سوف نعالجه حيث انقسم الفقه حول كيفية تشكيل هذه الأجهزة الإدارية المحلية إلى اتجاهين سنتكلم أولا عن الاتجاه المتمثل في مبدأ الانتخاب بين مؤيديه، ثم سنتكلم عن مبدأ الانتخاب بين معارضيه كاتجاه ثاني، بعدها سنحاول تقدير هذين الاتجاهين والتوقف عند الأسلوب الذي أخذ به المشرع الجزائري في تشكيل هذه المجالس المحلية.

أولا : الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه ومن بينهم الأستاذ سليمان محمد الطماوي إن الانتخاب ضروري لقيام نظام لامركزي بقوله " أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم وان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عليهم "[2].

[1] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق،ص20.
[2] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة، 1982، ص57.

كما يرى الأستاذ بوضياف عمار" بأنه لا يتحقق إستقلال الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية إلا باعتماد أسلوب الانتخاب في إختيار الأعضاء المسيرة لها، فالانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية[1].

كما يرى الآخرون أن الانتخاب يعد معيار لقيام اللامركزية الإدارية ويرون أن الإدارة تكون لا مركزية إذا كانت منتخبة ومركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية [2].

و لأنصار وأصحاب هذا الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كأساس من أسس استقلالية الجماعات المحلية حجج قانونية إدارية وسياسية[3]، ونحن هنا سنذكر فقط القانونية والإدارية.

أ- حجج قانونية :

من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا للقيام اللامركزية الإدارية فتحقق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين، إذ يبقون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم.

ب- حجج إدارية تقنية :

مفادها إن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته، لأنهم أدرى بطبيعة حاجياتهم بحكم معايشتهم للشؤون اليومية فيكونون بذلك أقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية من جهة ومن جهة أخرى لكونهم لهم مصالح مباشرة، فيكونون أكثر غيرة على المصالح المحلية لشعورهم أن نتائج تسييرهم تنعكس عليهم كذلك، إذ أنه حتى ولو تم تعيين هؤلاء الأعضاء من سكان الإقليم فإن ولائهم يبقى دائما للسلطة المركزية ولا يهم مستقبل الإقليم الذي يديرونه بقدر ما يهمهم إرضاء رؤسائهم، كما أن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها ولتساهم في عملية التنمية المحلية [4].

---

[1] بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2010،ص35.

[2] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص22.

[3] مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص15-18.

[4] خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 1993، ص49.

ثانيا: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية[1] فلا يكون له أثر على استقلال الجماعات الإقليمية، فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية بغض النظر عن الوسيلة التي تحقق بها الاستقلالية، ويرى الأستاذ فؤاد العطار أنه " ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية، فالشرط الأول لتحقيق اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية وأي وسيلة تؤدي لتحقيق هذا الشرط تعد صالحة في حد ذاتها لتحقيق النظام اللامركزي ومن ثم يستوي أن تكون هذه الوسيلة الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما". وهو ما ذهب إليه بعض الفقهاء في فرنسا فاعتبروا أنه لا ضرورة للانتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية للامركزية ومن بينهم الفقيه فالين (valin) الذي يرى أن " المبدأ الانتخابي لا يحقق المعيار القاطع للامركزية " كما يرى في نفس السياق أن "اللامركزية تقاس بأهمية وعدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البت فيها"[2].

ويبرر أنصار هذا الاتجاه وجهه نظرهم بالحجج التالية :

أ- حجج قانونية :

من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجه من حرية واستقلالية الأعضاء المعينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة وفي هذا يقول الفقيه فالين " إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فإن ذلك لا يعني أن هذا الشخص أقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لا تستطيع الحكومة فصلهم"[3].

كما أن أعضاء السلطة القضائية يختارون بواسطة السلطة التنفيذية عن طريق التعيين ولم يقل أحد أن في هذا التعيين اعتداء على اختصاص السلطة القضائية، أو الحد من حريتها ما دام القضاة غير قابلين للعزل.

---

[1] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

[2] المرجع نفسه، ص27.

[3] مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص26.

ب- حجج إدارية تقنية:

قد يترتب على الأخذ بمبدأ الانتخاب نتائج سلبيه في الواقع العلمي، إذ أنه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية، عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الإنتخاب يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين، في حين أن روابط الصداقة والقرابة والعشيرة خاصة في الدول المتخلفة هي من تتحكم في نتائج العملية[1].

ثالثا: تقدير الاتجاهين

أ- الاتجاه الأول : (مؤيدو مبدأ الانتخاب)

مما سبق ذكره يتضح أن أغلبية الفقه يرى أن الانتخاب يعد شرطا لقيام وتشكيل المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزي، وتبعا لما استند إليه أصحاب هذا الاتجاه من حجج فمبدأ الانتخاب ينتقد لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة والتزوير ومن الناحية الموضوعية فإنه يترتب على عملية الانتخاب فوز عناصر غير جديرة وليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية.

بالنسبة للعيوب الشكلية فهي سائدة في كل أنظمة العالم، أما العيوب الموضوعية التي تبتعد عن الخبرة والكفاءة وحسن الاختيار لازالت سائدة في بعض الدول[2].

لكن نرى بأن العيوب ليست في عملية الانتخاب بل تتمثل في كيفيه استعمال الانتخاب فالعلاقة بين اللامركزية والديمقراطية تترتب عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب وذلك لارتباط الديمقراطية بالانتخاب، لذا يضل الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية وضمانا لها على المستوى المحلي، كما يعد الوسيلة الأساسية التي تدعم استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية، فلا يتحقق هذا الاستقلال إلا باختيار أعضاء المجالس الإقليمية عن طريق الانتخاب.

ب- الاتجاه الثاني: (معارضو مبدأ الانتخاب)

يتضح لنا مما ذكرناه حول هذا الاتجاه كون أنصاره يرون أن الانتخاب ليس شرطا لتحقيق اللامركزية ويستندون إلى حجج مركزة خاصة على كون الانتخاب قد يأتي بأشخاص غير صالحين وناقصي خبره

[1] فؤاد العطار،" نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر ، العدد 01، 1966، ص44.

[2] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص23.

وكفاءة، عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية إضافة إلى أن الانتخاب يستدعي ويستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى سكان الهيئات المحلية ونظرا لكون المناطق المحلية للهيئات المحلية المنتخبة ربما تفتقر لهذه المؤهلات أو الوعي السياسي قد يترتب عليه نتائج تتعلق بضعف تكوين المنتخبين وعدم قدرتهم على ممارسة الصلاحيات المسندة إليهم. هذا الاتجاه يؤيد تعيين أعضاء المجالس المحلية لهذه الأسباب.

لكن نحن لا نؤيده لأن اللامركزية قد اقترنت تاريخيا بفكرة الديمقراطية، وتقوم الديمقراطية السياسية على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب وتقوم الديمقراطية الإدارية على مشاركة المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم المحلية استقلالا عن السلطة المركزية[1].

فالعلاقة بين اللامركزية والديمقراطية نتجت عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب فالانتخاب يعد الوسيلة المثلي لتحقيق الديمقراطية، لأنه في حالة تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة المركزية يؤدي بها إلى التدخل في شؤونها والتأثير على أعضائها إذ يبقى العضو المعين تابعا لإرادة السلطة التي عينته وبالتالي تفقد اللامركزية الاستقلال.

هذا ويرى أصحاب هذا الاتجاه بأن الانتخاب يعد ركنا من أركان اللامركزية ويمكن تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية عن طريق التعيين لكن هذا الاتجاه غير سليم لأنه لا يمكن أن نقيس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية لأنها تقوم على التخصص الفني ووجدت لإعتبارات فنية وعملية بينما تقوم اللامركزية الإقليمية على استقلال الهيئات الإدارية المحلية في إدارة شؤونها لاعتبارات تاريخية وسياسية واجتماعية[2].

رابعا: اعتماد الجزائر أسلوب الانتخاب في تكون الجماعات الإقليمية

اعتمدت الجزائر أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الجماعات الإقليمية[3]، حيث نصت المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

[1] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 28.

[2] المرجع نفسه، ص29.

[3] حفيزة سفوحي، المرجع السابق، ص21 .

وانطلاقا من هذا النص يتضح لنا أن المشرع الجزائري نص على انتخاب المجالس المحلية وهذا يعد أكثر ديمقراطية لّأن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وقد صدر قانون البلدية والولاية تطبيقا لأحكام الدستور، حيث نصت المادة 12 من قانون الولاية الجديد 12 / 07 على أن : " للولاية مجلس المنتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي".

كما نصت المادة الثالثة من القانون السابق المتعلق بالولاية 90/ 09 على" للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي".[1]

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

أما القانون السابق المتعلق بالبلدية فنجد نص المادة الثالثة صريحا ومؤكدا لإنتخاب المجلس الشعبي البلدي.." [2].

من خلال هذه النصوص القانونية نجد أن المشرع الجزائري كان من مؤيدي مبدأ الانتخاب والذي اعتمده كأسلوب لاختيار الأعضاء الذين يتولون تسيير شؤون المحلية لأنه يحقق أكثر استقلالية لهؤلاء الممثلين نتيجة شعورهم بالولاء لمنتخبيهم ومنطقتهم فيستمدون هذه الاستقلالية كذلك من خلال عهدتهم التي يكون أمر تجديدها بين هؤلاء الناخبين، وهو ما ينعكس كذلك ايجابيا على الوحدة المحلية، إذ يسعى أعضاء الهيئة إلى التفاني في العمل أملا في تجديد العهدة بكسب ثقة الناخبين، وعلى العكس من ذلك فإذا كانوا معينين يكون ولاؤهم للجهة صاحبه التعيين(السلطة التنفيذية) فيسعون إلى إرضائها أكثر مما يسعون إلى خدمة مصالح الجماعات الإقليمية، وعليه فالإنتخاب رغم ما فيه من عيوب والتي أثارها معارضوه يبقى العنصر الأساسي في استقلالية الجماعات الإقليمية، أما العيوب التي سبق وتكلمنا عنها(نقص في الكفاءات ونقص الوعي السياسي للسكان المحليين في اختيار المحليين...) والتي تكمن في كيفية استعمال الانتخاب[3] وليس في الانتخاب كأسلوب.

[1] القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية ج.ر.ج.ع.15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990 (ملغى).

[2] المادة 3 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية ج.ر.ج.ج.ع 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990 (ملغى).

[3] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق،ص 29.

وحسب رأينا وطبقا للأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات وفي مادته 176 الفقرة الثانية، والتي تثبت كيفية استعمال الإنتخاب الذي وفق المشرع إلى حد بعيد في إصلاح المنظومة الإنتخابية وفك الغموض الذي اكتنف الجماعات الإقليمية بسوء التسيير وهذا يرجع بدرجة أولى للإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب حينما اتخذو من أسباب معارضة مبدأ الإنتخاب هو ظهور أشخاص غير صالحين وناقصي خبرة وكفاءة، وعليه نصت المادة أعلاه بجعل ثلث 3/1 مترشحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي[1]، هذا ما يبعث ويؤكد بأن الإنتخاب الأسلوب الأنجع لتوفره على أشخاص تحمل مؤهلات علمية موازية لأصحاب الفكر و الإتجاه الذي نادى بالتعيين يحمل أشخاص ذو كفاءة، وإن تفضيلنا لأسلوب الإنتخاب راجع مصدره في أن التعيين يحقق الولاء السياسي والإيديولوجي للسلطة المركزية، وأما خيار الإنتخاب فيؤدي إلى ارتباط شعور المنتخبين بشعور الشعب المحلي، وهو بذلك يبتعد عن مفهوم الوظيفة العمومية القاضي بولاء الموظف للدولة، وهذا يعتبر جوابا صارخا لأنصار الإتجاه الثاني الذين ينادون بالتعيين، ومنه نثبت صحة القول بأن العيوب المسجلة من طرفهم تكمن في كيفية استعمال الإنتخاب وليس الإنتخاب كأسلوب.

مما سبق نستخلص أن الانتخاب أسلوب معتمد فيه كثير من الدول ومنها الجزائر حيث استخدم كطريقه فعالة الاختيار وتشكيل المجالس المحلية، وهنا يتضح أن اللامركزية الإقليمية هي انعكاس لمبدأ الديمقراطية التي يجب أن تقوم على أساس الانتخاب، والذي بموجبه يقوم مواطنو الهيئة المحلية بانتخاب سلطاتهم المحلية، وهنا تتحقق مشاركة الأفراد الفعلية في مجال الإدارة وتتحقق اللامركزية ويتحقق الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية.

لكن هذا الاستقلال يفصل الهيئات المحلية عن السلطة المركزية لأن العلاقة بينهما قائمة بواسطة الرقابة التي تقوم بها وتبسطها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية وهذا ما سنعالجه في الفصل الثاني من موضوعنا، إضافة لهذا فاعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار المجالس المحلية ومنح الشخصية المعنوية لهذه الجماعات لا يحقق استقلال هذه الأخيرة إن لم يكن لها اختصاصات يمارسها أعضاؤها وموارد مالية خاصة تمكنهم من مزاولة مهامهم وتؤكد استقلالهم.

[1] المادة 176 من أمر رقم 21-01، المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج، ع 17 الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

المطلب الثاني : الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية

يقرر أغلب الفقهاء أن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات ال+إقليمية، ونعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس المحلي دورا رئيسيا وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له، أي أن تختص المجالس المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها وان يكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصا أصيلا[1]، كما يعني أيضا أن يكون للهيئة المحلية سلطة البث واتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن تخضع في ذلك بأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها[2].

وعموما فإن الحديث عن الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية وبالخصوص الاختصاصات يقتضي البحث عن الأساليب المعتمدة لتحديد الاختصاصات للمجالس المحلية، أي موقف المشرع الجزائري فيما يخص تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية (الفرع الأول) ثم البحث عن اختصاصات الهيئات المداولة (الفرع الثاني) ثم اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات الإقليمية (الفرع الثالث).

الفرع الأول : أساليب تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

من الأصول المقررة أن المشرع في كل دولة هو الذي يتولى تحديد المصالح المحلية التي يعهد بالإشراف عليها ورعايتها للهيئات المحلية ، ومن المسلم به أن هذا التحديد تختلف في شأنه التشريعات في الدول المختلفة، لاختلاف ظروفها التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية [3].

وإذا كان البرلمان هو المختص بتحديد المصالح المحلية المتميزة فكيف يحددها ؟ أو بمعنى آخر ما هي الوظائف والمهام التي تدخل ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية ؟.

يلاحظ في التطبيق أن هناك أسلوبين لتحديد المصالح المحلية ، أحدهما يعرف بالأسلوب الانجليزي، والثاني يعرف بالأسلوب الفرنسي.

[1] محمد نور الدين ، المقال السابق، المرجع السابق ، ص143

[2] ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجيستير، جامعة، عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص58.

[3] عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص104.

أولا : الأسلوب الإنجليزي

يسمى كذلك بأسلوب التعداد التشريعي على سبيل الحصر[1]، والأسلوب المقيد، تعتمد عليه الدول الأنجلوساكسونية، كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ومقتضى هذا الأسلوب هو أن يحدد المشرع بالنص القانوني اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، ولا تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، فلا تتمتع الهيئة اللامركزية الإقليمية بذات الاختصاص الذي تتمتع به هيأة أخرى، فيكون لكل هيئة الاختصاصات التي حددتها القوانين الخاصة، ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية وهي :

- أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرار إداري في المسائل التي لم ترد في القانون، وإلا عد تصرفها تصرفا غير مشروع ومخالفا لقواعد توزيع الاختصاص.
- أن الموضوعات التي لم تخول صراحة ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية، تعتبر تلقائيا من اختصاص السلطة المركزية[2].

ثانيا: الأسلوب الفرنسي:

ويسمى كذلك بالأسلوب العام هو عكس الأسلوب الانجليزي أخذت به الدول الفرنكوفونية منها فرنسا والجزائر[3] تونس ومصر بحيث يجعل اختصاص الجماعات الإقليمية عاما ومطلقا في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية، إلا ما استثني منها بنص صريح ، وما ينص عليه القانون من اختصاصات محلية ، لا تعدو أن تكون مجرد أمثلة عن بعض الاختصاصات لا حصر لها ويترتب على ذلك :

- القاعدة العامة : إطلاق اختصاص الجماعات الاقليمية فهي مختصة أصلا بكل الشؤون المحلية.
- الإستثناء: هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدها القانون بنص صريح.

وهذا يعني أن اختصاص السلطة المركزية مقيد بنص القانون فلا تتدخل في شأن من الشؤون المحلية إلا إذا استثناه القانون صراحة، وإلا اعتبر تدخلها غير شرعي يستوجب البطلان.

[1] علي الخطار، " الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية"، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة 13، العدد الثاني، 1989، ص128.

[2] مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص126.

[3] المرجع نفسه، ص127.

ثالثا: تقييم الأسلوبين:

أ - الأسلوب الإنجليزي:

1. العيوب: يعتبر هذا الأسلوب قيدا على الجماعات الإقليمية فلا يترك لها الحرية بالمبادرة خارج ما نص عليه القانون صراحة.

2. المزايا : أنه يأخذ بعين الاعتبار واقع الجماعات الإقليمية فلا يرهقها باختصاص عام مطلق تضيع فيه ولا تستطيع ضمان الحد الأدنى من الخدمات ، فهو يكتفي بتحديد بعض الاختصاصات تستطيع الجماعات الإقليمية القيام بها على أحسن وجه.

ب - الأسلوب الفرنسي :

1. **العيوب :** عمومية وإطلاق اختصاصات الجماعات الإقليمية يؤدي إلى غموض الوظائف المحلية بسبب إنعدام معيار للتمييز بين ما هو محلي وما هو قومي، وهذا بدوره قد يؤدي إلى عدم تحرك الجماعات الإقليمية ، إلا بناء على تعليمات أو مراسيم الإدارة المركزية.

2. **المزايا :** يعطي للجماعات الإقليمية حرية كبيرة ، فيمكنها من أن تتدخل باستمرار .فتنشا المرافق المحلية التي تؤدي الخدمات وتشبع حاجات السكان المحليين ، ويفسح لها سبيل المبادرة والإقدام على أي عمل يخدم شؤون الإقليم [1].

وعلى العموم فإن الفارق بين الأسلوبين هو نظري أكثر منه عملي بحيث تستطيع الوحدات الإدارية المحلية في بريطانيا توسيع اختصاصاتها خارج ما حددته القوانين، عن طريق اقتراح مشروع قانون تتقدم به إلى البرلمان للحصول على اختصاص جديد، كما تتمتع بحرية كبيرة بفضل خفة الرقابة الإدارية التي تخضع لها، عكس الهيئات المحلية في الأسلوب الفرنسي التي تخضع لرقابة إدارية واسعة وشديدة إضافة إلى الإعانات التي تمنحها لها السلطة المركزية كل هذه الأمور تساهم في تقييد اختصاص الجماعات الإقليمية في فرنسا.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد تبنى الأسلوب الفرنسي أي الأسلوب العام والمطلق في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية – كل ما يتعلق بالشؤون المحلية – وهذا الأسلوب يرتكز على وضع الإطار العام مع ترك تفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم ، سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزاوية، فمثلا قانون البلدية يحيل في مواطن عدة إلى التنظيم [2].

[1] ابراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 62.

[2] محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية ، الجزائر ، دار العلوم للنشر والإشهار ، عنابة ، 2004 ، ص84.

وعليه فان إختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية وقد كرس هذا المبدأ بشكل واضح في قانون البلدية حيث نصت المادة 52 من قانون البلدية رقم 11- 10[1] على أنه: " يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات ".

وهو نفس المعنى الذي جاء في قانون الولاية رقم 12-07 في المادة 76[2] التي تنص على انه: " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق مداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناءا على اقتراح ثلث (3/1) أعضائه أو رئيسه أو الوالي ".

كما ترك للجماعات الإقليمية حرية المبادرة واسعة داخلها ويتجلى ذلك بالنسبة للبلدية من خلال المادة 111 " يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شانه التحفيز وبعث تنمية نشاطات إقتصادية تتماشى مع نطاق البلدية ومخططها التنموي، لهذا الغرض...، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

أما بالنسبة للولاية فتكمن المبادرة من خلال المادة 75 من نفس القانون " يبادر المجلس الشعبي الولائي حسب قدرات وطابع وخصوصيات كل ولاية،... ، بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...".

إن إطلاق الاختصاص للمجالس الشعبية البلدية والولائية التي يظهر من خلال قوانين الجماعات الإقليمية يوضح مواصلة المشرع في تبني الأسلوب العام الاختصاصات في كل القطاعات والمجالات فأورد عده اختصاصات بالنسبة للبلدية والولاية ولكنها في الإطار العام وليس الحصر وترك لها حرية ممارسه المهام المحلية والمبادرة بها بشكل واسع وهو ما نص عليه قانون البلدية والولاية.

كما أن القاعدة العامة أن المشرع ترك للجماعات الإقليمية حرية التدخل حسب الإمكانيات المتوفرة إلا أنه يوجد استثناء من هذه القاعدة أن المشرع اوجب عليها القيام ببعض الوظائف الإجبارية وإلا حلت

[1] قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

[2] قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

محلها الجهة الوسائل حيث نصت المادة 101 من قانون البلدية "عندما يتمنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الواجب أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأعذار ".

الفرع الثاني: اختصاصات هيئة المداولة

من خلال إسقاط النظر على قانون البلدية قم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 وموازاة مع الاسلوب المتبع من طرف المشرع الجزائري اعلاه والمحدد لاختصاصات المجالس المحلية (الجماعات الاقليمية) سنتطرق إلى معرف هذه الاختصاصات كالتالي:

أولا : اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

إن المجلس الشعبي البلدي يعتبر الجهاز المعبر عن الديمقراطية على المستوى المحلي، وكما يعد مكان لمشاركة المواطن في تسيير وصناعة القرار المحلي والقاعدة اللامركزية الادارية، حيث يعالج على مستواه بواسطة المداولات صلاحيات مختلفة والتي حددها القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في الباب الثاني والتي تتعلق بالمجالات التالية:

أ - في مجال التهيئة و التنمية :

أعطى قانون البلدية أعلاه حيزا لمشاركة الجماعات الاقليمية في تسيير السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته وذلك من خلال المواد من 107 إلى 112، حيث مكنت البلدية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي بإعداد البرامج السنوية والمتعددة للسنوات الموافقة لمدة عهدته، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم[1] وكذا المخططات التوجيهية القطاعية [2]، كما يبدي المجلس الشعبي البلدي رأيه بصفة مسبقة في كل مشروع يندرج في إطار برنامج القطاعية للتنمية يقوم على إقليم البلدية لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية، والتاثير في البيئة[3].

[1] القانون رقم 01-20 المؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق ل 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج ر ج ج ، ع 77 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر سنة 2001.

[2] المادة 107 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

[3] المادة 109 من نفس القانون.

ب - مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز :

تناولت هذا الإختصاص من المواد من 113 إلى 121، حيث تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الاراضي وقواعد استعمالها، حيث تزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، وهذه الأدوات منصوص عليها في القانون 90-29 [1] المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي تشمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

كمت تحافظ البلدية على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتساهم إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية كما هي محددة في التشريع الساري المفعول وإحياء ذكرى الاحداث التاريخية ولاسيما منها تلك المخلدة للثورة التحريرية.

ج - مجال التربية و الحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسلية والسياحة :

اعطى المشرع الجزائري للبلدية من خلال قانون البلدية رقم 11-10 في مادته 122 كافة الإجراءات للوقوف على هذا المجال شريطة احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي و ضمان صيانتها، إضافة إلى تسيير المطاعم المدرسية وضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك، كما يمكن للبلديات في حدود امكانياتها القيام بما يلي:

المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الموجهة لنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، وتقديم مساعدتها للهيكل والأجهزة المكلفة على هذه النشاطات، وتشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل، وحصر الفئات الإجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم والتكفل بها والمساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة[2].

[1] القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الاولى عام 1411 الموافق لأول ديسمبر سنة 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق ل 14 غشت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، ع 51 الصادرة بتاريخ 15 غشت سنة 2004.

[2] لتوسع اكثر راجع المادة 122 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

د – مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية:

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، لاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها ومكافحة نواقل الامراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور، صيانة طرقات البلدية، وتوفير إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها[1]، كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن وفي حدود إمكانياتها، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ[2].

من خلال ما تم التطرق إليه تتضح جملة من الملاحظات:

ان الصلاحيات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي وفق القانون البلدي الجديد لا تعد كلها واجبة التنفيذ ذلك لأن القيام بها يكون حسب إمكانية البلدية أو المساعدات التي تقدمها الدولة، وأن هذا الحجم الهائل من الإختصاصات وفي مختلف المجالات الممنوحة للبلدية يزيد من إستقلالية الجماعات الإقليمية.

كما تأكد بعض لاختصاصات المجلس طريقة ترتكز على وضع الاطار العام مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى التنظيمات إما بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية.

ثانيا : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

إن صلاحيات المجلس واختصاصاته لا تستمد فقط من قانون الولاية رقم 12-07 بل ومن التنظيمات أيضا، كمت هو الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، وهذا ما يؤكد المجلات الميادين المتنوعة لاختصاصات المجلس والتي تؤكد أيضا الأسلوب المنتهج من طرف المشرع الجزائري بخصوص اعتماده على الأسلوب العام في توزيع الاختصاص، والتي سنتطرق إليها بشيء من التفضيل[3] كالأتي:

أ – في مجال الاختصاصات العامة:

طبقا للمادة 77 ومع مراعاة المادة 76 من القانون أعلاه حيث يمارس المجلس الشعبي الولائي

[1] المادة 123 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

[2] المادة 124 من نفس القانون.

[3] لتوسع أكثر في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي راجع المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق، بالإضافة إلى مواد أخرى متفرقة من نفس القانون كالمادة 133و134و141 وكذا المواد من 142 الى 149.

اختصاصات في اطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال: الصحة العمومية حماية الطفولة والاشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة السياحة ، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، السكن والتعمير تهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن مت بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة التي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي والغير المادي والتاريخي حماية البيئة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ترقية المؤهلات النوعية والمحلية[1].

ب – في مجال التنمية الاقتصادية:

يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا التنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة وبرامج البلدية للتنمية ويعتمد عليه كإطار للترقية والعمل من اجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية.

تحديد المناطق الصناعية التي سيتم انشاؤها، ويسهل استفادة المتعاملين من العقار الصناعي، وكذا يطور أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصادين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية ويعمل علا ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار[2].

ج - في مجال الفلاحة والري:

المبادرة في توسيع وترقية الاراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي والوقاية من الآفات الطبيعية التشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب و تطهير المياه[3].

د - في مجال الهياكل القاعدية الإقتصادية :

تهيئة طرق الولائية وصيانتها وتصنيفها، ترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمار، الإنارة الريفية وفك العزلة.

[1] المادة 77 من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] المواد 82 و 83 من نفس القانون.

[3] راجع المواد من 84 إلى 87، من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

و - في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني :

تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية و تطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم المتوسط، والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها.

و - مجال النشاط الاجتماعي والثقافي:

يقوم المجلس الشعبي الولائي بتشجيع أو المساهمة في برامج ترقية الشباب وإنجاز تجهيزات صحية و إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة حفظ الصحة في المؤسسات المستقبلة للجمهور، والمساهمة في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها و مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة وإنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية وحماية التراث الثقافي والفني والتاريخي وترقيته، وحماية القدرات السياحية للولاية وتثمينها و تشجيع كل استثمار متعلق بذلك[1].

ز - في مجال السكن :

يساهم في إنجاز السكن وفي عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية وال حفاظ على الطابع المعماري، وكذا القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربته[2].

وعليه و بالرغم من كل هذه الاختصاصات التي توحي بالاستقلالية ظاهريا الا ان في الاطن تم إخضاع جزء من الصلاحيات رهن الإدارة المركزية وهذا ما يشكل تهديد لاختصاص الجماعات الاقليمية وهذا تطبيقا لما جاء في مضمون المادة 76 من قانون الولاية الفقرة الثانية حيث نصت على "... يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصه الخول اياه بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية، التي ترفع إليه بناءا على اقتراح ثلث (3/1) أعضائه أو رئيسه أو الوالي[3].

وهذا يحد من اختصاص المجلس بقدر معين لما تحدد المواضيع التي يعالجها بموجب القانون والتنظيم أو باقتراح الوالي الذي ينثل صورة عدم التركيز الإداري، في حين المجلس و أعضائه منتخبون، ويجيزه بقدر أخر من خلال ما يقترحه الأعضاء أو الرئيس.

[1] راجع المواد من 93 إلى 99، من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] راجع المادتين 100 و 101، من نفس القانون.

[3] المادة 76 من نفس القانون.

الفرع الثالث : اختصاصات الهيئات التنفيذية

تطبيقا لما جاء في المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10، وفي المادة 02 من قانون الولاية رقم 12-07، أكدت أن الهيئات التنفيذية هي رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي حسب نص المادتين على التوالي، وهذا ما سوف نتناوله من خلال الفرع مبرزين الدور الفعال لكل منهم تارة في تمثيلهم الهيئة المحلية وتارة أخرى في تمثيلهم للدولة.

أولا : اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

خول قانون البلدية أعلاه لرئيس المجلس الشعبي البلدي ازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية من جهة و يعمل لحساب الدولة من جهة أخرى.

أ – بصفته ممثلا للبلدية:

أسند قانون البلدية في مواده من 77 إلى 84 صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي[1] التي تدخل في نطاق تمثيله للبلدية والتي سنذكرها بإيجاز كما يلي:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وتمثيلها في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكذا يرأس المجلس الشعبي ويستدعيه على المسائل الخاضعة لاختصاصه، وكما يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، ويسهر على تنفيذ مداولات المجلس وميزانية البلدية بصفته الآمر بالصرف.

- كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع التصرفات بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للمتلكات البلدية وإدارتها ويجب على وجه الخصوص: التقاضي باسم البلدية ولحسابها وإدارة مداخيل البلدية وتطويرها و الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية وإبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا وكذا اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية ومحافظة على الأرشيف، ووضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

[1] لتوسع أكثر في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية راجع المواد من 77 إلى 84 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق، بالاضافة إلى مواد أخرى متفرقة من نفس القانون كالمادة 63 و 72.

ب – بصفته ممثلا للدولة :

ونصت عليها المواد من 85 إلى 95 والتي تعتبر اختصاصات أصلية لرئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه، وتمكن أهم هذه الاختصاصات والتي سنذكر منها على سبيل المثال مايلي[1]:

- تمثيل الدولة على مستوى إقليم البلدية، ويقوم بجمع كل العقود المتعلقة بالحالة المدنية بصفته ضابط الحالة المدنية كما يمكنه تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي بقصد استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات وتدوين كل العقود والاحكام في السجلات الحالة المدنية.

- كما يقوم تحت إشراف الوالي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية، والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف وضمان حماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضبط الشرطة القضائية حيث يعتمد قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية، ويمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا.

ثانيا: اختصاصات الوالي :

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث يحوز سلطات بصفة هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي كما يمارس سلطات اخرى باعتباره ممثلا للدولة.

أ – بصفته ممثلا للولاية :

جعل قانون الولاية رقم 12-07 في مواده من 102 إلى 109 اختصاصات مكنت الوالي في تمثيل الولاية في شتى المجالات، والتي سنوجز منها على الخصوص مايلي[2]:

- السهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وكما يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات خلال الدورات السابقة، كما يطلع على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة من المجلس الشعبي الولائي، كما يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والادارية، ويؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الاملاك، والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي بذلك، كما يمثل

[1] لتوسع أكثر في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة راجع المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

[2] لتوسع أكثر في صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية راجع المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

الولاية أمام القضاء، ويعد مشروع ميزانية وتنفيذها باعتباره الآمر بالصرف وذلك بعد مصادقة المجلس الشعبي، ويسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وتحين سيرها، كما يقدم أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية.

ب – بصفته ممثلا للدولة:

إن الوالي يقوم بممارسة مهامه في هذا الإطار استنادا للمواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية رقم 12-07، لأنه يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الاداري نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، وهذا ما سنتطرق إليه ونذكره على سبيل المثال:

- يمثل الوالي الدولة على مستوى الولاية ويعتبر مفوض الحكومة[1]، كما ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية غير انه يستثنى: العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، ووعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية إدارة الجمارك مفتشية العمل مفتشية الوظيفة العمومية، وكذا المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية.

كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وتنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، والمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، كما يمكنه عندما تقتضي الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل قوات الشرطة، والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير، وهو الذي يتولى وتحت مسؤوليته وضع تدابير الدفاع والحماية، التي لا تكتسي طابع عسكريا، وتنفيذها، كما يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها، وهو الآمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز، كما يسهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلدية[2].

وعليه ما شد انتباهنا من خلال ما تطرقنا إليه من اختصاصات الهيئات التنفيذية بالموازاة مع الأطر القانونية المنظمة لها في قانون البلدية والولاية أن رئيس البلدية والوالي يتمتعان باختصاصات أن كل منهما يمثل الدولة من جهة، ومن جهته المحلية من جهة أخرى (البلدية والولاية) حيث أن الوالي يستولي على جزء كبير من الصلاحيات المخولة له قانونا القيام بها، مع العلم أن الوالي معين وغير منتخب عكس رئيس البلدية فإنه منتخب إلا أنه يتمتع باختصاصات كبيرة، وكان من الأجدر أن تمنح

[1] المادة 110 من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

[2] لتوسع أكثر في صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة راجع المواد من 110 إلى 123 من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق، والمادتين 100 و 101 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق.

اختصاصات الوالي لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

كما يمكن الإشارة وبالرجوع إلى المادة الثانية (02) من قانون الولاية نصت أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، وهنا يثور الإشكال : ما تفسيركم من الازدواج الوظيفي للوالي مع العلم أنه معين ؟ ولماذا لم تنمح هذه الاختصاصات للمجلس الشعبي الولائي طبقا للمادة الثانية من قانون الولاية التي نصت على ان المجلس الشعبي الولائي يعتبر هيئة تنفيذية، كما منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته منتخب ؟.

حيث نلاحظ أن الازدواج الوظيفي للوالي يؤثر على الاستقلال الوظيفي للجمعات الاقليمية، فعمله يجسد عدم التركيز الاداري بشكل كبير لايسمح بتحقيق استقلال وظيفي للجماعات الإقليمية خاصة على مستوى الولاية .

فهل يا ترى هذا الازدواج يقصد به إدماج الوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز ؟ .

كما انه يظهر كممثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي، حيث انه يمثل سلطة الوصاية على البلديات، كما ان اي وصاية لوزير الداخلية على الولاية لا تمارس إلا بناءا على تقرير من الوالي، ولذلك فهو هنا يراقب للجماعات الإقليمية أكثر من أن يكون خاضعا للرقابة[1].

لهذا فهو يسيطر بشكل كبير في توجيه للمجلس، حيث يظهر هذا في كونه يعمل على وضع المعلومات و الإمكانيات اللازمة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ليؤدي مهام المجلس، كما انه يقوم باعداد مشروع الميزانية ويعمل على تنفيذها، كما يعتبر الآمر بالصرف والعامل على تنفيذ مداولات المجلس[2]، في حين يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي برئاسة المجلس والحفاظ على نظام المداولات في قاعة الاجتماعات، على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتولى بنفسه رئاسة الجلسات وإعداد مشروع إعمال الدورات، وتسيير إرادات البلدية وتنفيذ مداولاتها.

فإذا كان الاستقلال الوظيفي كما سبق وذكرنا يستدعي توفر اختصاصات تمارسها الهيئة المنتخبة لإدارة المرافق العامة و المصالح المحلية، فهذا لا يتوافق مع ما تم ذكره.

[1] مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 158.

[2] المادة 102 من قانون الولاية رقم 12-07، المرجع السابق.

خلاصة الفصل الأول

كخلاصة للفصل الذي قسمناه إلى مبحثين و كل النقاط المتطرق لها تمحورت حول موضوع الاستقلالية، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية و أهم المعايير الفقهية لهذا الاستقلال، ثم إلى مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر و ذلك من خلال الإعتراف من طرف المؤسس الدستوري و التشريعي لهذه الجماعات، أما المبحث الثاني فقد تناولنا أشكال استقلال الجماعات الإقليمية في بادئ الأمر عالجنا الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية و التي حصرناها في عنصرين و هي :

الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية و انتخاب أعضاء المجالس المحلية كضمان للاستقلالية.

و ما يمكن قوله بخصوص التمتع بالشخصية المعنوية، فإن المشرع الجزائري اعترف بذلك، و التي تقر لها عدة امتيازات تدعم استقلالها لحق التقاضي، واتخاذ كل القرارات و التدابير التي من شأنها تسيير أمورها المحلية بنفسها، و كما أن ضمان الاستقلال العضوي و تأمينه لن يتحقق إلا إذا مثل هذه الجماعات بواسطة مجلس منتخب، فعتمد على مبدأ الانتخاب بالنسبة للبلدية، أي انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و انتخاب الهيئة التنفيذية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما على مستوى الولاية فقد أخذ بمبدأ الانتخاب فيما يخص الهيئة التداولية المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي، و اعتمد على أسلوب التعيين فيما يخص الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي.

كما تناولنا من خلال المبحث الثاني الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية و الذي منح فيه المشرع للسلطات المحلية اختصاصات و صلاحيات خاصة بها و كما قد اتبع المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية أي الاختصاص العام في تحديده لهذه الصلاحيات من خلال القانونين رقم 11– 10 و 12– 07 المتعلق بالبلدية و الولاية على التوالي، و أما فيما يتعلق باختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات الإقليمية فإن الازدواج الوظيفي للوالي يحوز على أغلبية الصلاحيات في الولاية حيث أنها تعيش حالة خضوع و تبعية تامة لممثل السلطة المركزية ـ الوالي ــ و رغم كون رئيس المجلس الشعبي الولائي منتخب حيث يبقى دوره منحصر في رئاسة الجلسات و ضبطها، عكس ما يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته منتخب حيث يحوز على صلاحيات بصفته ممثل للبلدية و ممثل للدولة.

الفصل الثاني:

الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر

تمهيد

إن قيام الجماعات الإقليمية كأشخاص ادارية مستقلة عن الدولة لا يعني مطلقا قطع الصلة بينهما، فهذه الجماعات تحيى و تستمر عيشا و نموا إلا في وجود الدولة، بما يفضي إلى وجود احتكاك و علاقة مستمرة بينهما، لا سيما أن هذه الجماعات مجبرة على الدوران في فلك السياسة العامة للدولة و في إطار القانون، حيث لا يتصور أن تقوم الجماعات الإقليمية بمسؤولياتها بمعزل عن الحكومة المركزية، بالرغم من وجود الأسس التي تم الاعتراف بها لاستقلال هذه الجماعات الإقليمية عبر الأطر الدستورية و القانونية، و المتمثلة في وجود مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب و حقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين و تسيير شؤونهم، و كذا وجود الشخصية المعنوية و ذمة المالية الخاصة بها، و عليه و بالرغم من تمتع هذه الجماعات بصلاحيات واسعة تمنحها الاستقلالية إلا أنه لا تنفى خضوعها لرقابة السلطة المركزية و هذه الرقابة اصطلح على تسميتها الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية الوصائية لأن منحها الاستقلال المطلق سيؤدي إلى زعزعة وحدة الدولة، حيث مهما تمتعت هذه الجماعات الإقليمية من استقلال فإنها لابد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة و طبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري و التنفيذي.

و ما يمكن توضيحه أن الجماعات الإقليمية تخضع لصور عديدة من الرقابة سواء رقابة سياسية، رقابة تشريعية (برلمانية)، رقابة قضائية، رقابة مالية. ثم و أخيرا رقابة إدارية (وصائية) و هما موضوع دراستنا، حيث سنركز على دراستها بغض النظر عما ذكرناه من صور رقابية أخرى، بوصفها ركنا من أركان نظام الجماعات اللامركزية الإقليمية.

و عليه إن وجود فكرة نظام الرقابة الإدارية الوصائية حيث لا تتقرر إلا بنص تحت " لا وصاية بدون نص " و يجب أن تمارس في حدود الأهداف المرسومة لها حيث أكدت عليها جميع القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية و على وجه الخصوص كل من القانونين رقم 11- 10 و 12- 07 المتعلق بالبلدية و الولاية على التوالي، أين يظهر فيها و بشكل واضح التأثير الكبير بالنموذج الفرنسي المتميز بشدة الرقابة الممارسة على الأعضاء إذا يمكن لسلطة الوصاية أن تعمل على إقالة أي عضو أو توقيفه أو أن تقصيه من المجلس كما يمنحها القانون سلطة الرقابة على الأعمال أي الرقابة عن طريق التصديق و الإلغاء و سلطة الحلول و كذا الرقابة على الهيئة ككل، الأمر الذي يبرر ضرورة البحث و التطرق في هذا الفصل على ماهية الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية (المبحث الأول) من خلال وضع مفهوم و تعريف لهذه الرقابة و أهم خصائصها و تمييزها عن غيرها من الأنظمة و كذا تبيان أسسها القانونية و أهدافها و مبرراتها ثم التوجه إلى أشكال الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني).

المبحث الأول : ماهية الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية

بإعتبار أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصيل، الا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة تمارس على أعضائها وهيئتها وأعمالها، ولقد عين الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية بحيث تعددت التعريفات، وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير و يرجع ذلك إلى إتساع مدلولها وتنوع صورها ووسائلها، هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة وإنصرافها إلى جهات متعددة.

وعليه تسمى هذه الرقابة عند البعض بالوصاية الإدارية وعند البعض الأخر بالرقابة الإدارية الوصائية وهذا راجع لتعدد تعاريف الكاتب والباحثين، واختلاف وجهات النظر حول أي المصطلحات أفضل للإستخدام للدلالة عليه، إلا أن المعنى متقارب بينهم نوعا ما، وإن وجدت بعض أوجه الإختلاف و التي سنذكرها لاحقا.

و لقد قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة (03) مطالب، حيث سنتطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية (المطلب الأول) ثم الاسس القانونية للرقابة الوصائية (المطلب الثاني) و أخيرا أهداف ومبررات الرقابة الإدارية الوصائية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية

لضبط مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية بشكل دقيق ينبغي وضع تعريف للرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية وخصائصها (الفرع الأول)، ثم تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن غيرها من الأنظمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية وخصائصها

في استعراضنا للتعريفات المختلفة سنقوم بتقدير كل تعريف على حدة، ولكن قبل ذلك، نستعرض الاختلاف الفقهي حول مصطلح الوصاية الإدارية.

-الاختلاف حول مصطلح الوصاية الإدارية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين الفقهاء، فذهب فريق منهم إلى معارضة إستعمال هذا المصطلح، وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية. وإلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية (الجماعات الإقليمية) مثل القاصر أو

عديم الأهلية في القانون المدني[1].

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة" الوصاية الإدارية " على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذا بهذا التعبير عن القانون الخاص، وقد أيد الفقهاء خصوصا في القديم هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1871[2]، وما زال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير، رغم تقريرهم قيامهم على أساس خاطئ[3]، ويرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثل الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل احترام مبدأ الشرعية والصيانة المصلحة العامة، واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة[4].

ويرى بعض رجال الفقه العربي[5]، أن الأفضل إستعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي هي الأقرب إلى أداء المعنى المقصود، وحجتهم في ذلك أن الاختلاف جوهري بين الوصاية الإدارية والوصائية المدنية إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص، هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية فإنها كاملة الاهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكولة لها، ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بداءة، بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص، ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، كما أن الوصايا الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله و عن الآثار المترتبة عن تصرفاته.

وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في الوصاية الإدارية، فنحن أمام شخصين

---

[1]René chapus, droit administratif général ,delta, 9 éme édition ,tome1,paris 1955 ,p361.

[2] عبد المجيد فياض ،" الوصاية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر" ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الرابع، السنة 13اكتوبر- ديسمبر 1969، ص937.

[3]عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر ، دراسة مقارنة ، مكتبة سيد عبد الله وهبة ، ص58.

[4]عبد المجيد فياض ، المرجع السابق ص938.

[5] مختار بوشيبة ، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1990، ص 361.

قانونيين مستقلين، ويملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون[1].

ورغم صحة هذه الاعتبارات جميعا، فإن جانب من الفقه[2] يرى ضرورة الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية لدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية، لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ أخر إليه، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية[3].

والحقيقة أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص، و إكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير تتواءم وطبيعته، ومثال ذلك العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية، ومن بين هذه المصطلحات "الوصاية" الذي فرض نفسه في المجال الإداري حيث درج استعماله في الكثير من الأنظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية للدولة والأشخاص المعنوية العامة اللامركزية، كما أن مصطلح الوصاية الإدارية يساعد على إظهار الإختلاف بين الوصاية وبين الرقابة الرئاسية في حين أن مصطلح الرقابة الإدارية يشمل الرقابة الرئاسية وقد يؤدي إلى الخلط بينهما[4].

أولا: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية

يعرف أحد الفقهاء الرقابة الإدارية الوصائية بأنها :" الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة ترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لإستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة[5] ".

ومن الفقهاء من يعرفها بأنها : " الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة،الجزائر،2007، ص81.
[2] عبد المجيد فياض، المرجع السابق ،ص939.
[3] عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص120.
[4] مختار بوشيبة، المرجع السابق، ص363.
[5] بكر القباني، "الوصاية الإدارية "، مجلة القانون الاقتصاد، العدد 52 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984، ص 100.

إدارية و جهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيدا عن السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات و رقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من أجل مراقبة إلتزام الجهة المشمولة بالرقابة بإحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة[1].

تعرف كذلك بأنها:" مجموعة السلطات المحددة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة"[2].

ثانياً : خصائص الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة خصائص أساسية ويمكن تحديدها كما يلي :

أ- رقابة إدارية

تباشر الرقابة الوصائية من طرف جهة إدارية متخصصة، تحدث بواسطة قرارات إدارية، وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء[3].

ب- رقابة استثنائية

الرقابة الإدارية الوصائية تتميز بأنها رقابة استثنائية وذلك على أساس أنها لا تفترض إلا إذا وجد نص يقررها صراحة، على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، أي أن الاستثناء يكمن في أنها تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية وتتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية، وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلا، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء[4].

---

[1] بكر القباني ،" الوصاية الإدارية" ، مجلة القانون والاقتصاد، المرجع السابق ، ص100.

[2] فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص42.

[3] المرجع نفسه، ص46.

[4] بكر القباني ،" الوصاية الإدارية" ، مجلة القانون والاقتصاد، المرجع السابق،ص106.

ج - رقابة خارجية

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

د - رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح في القانون، وتباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فإنها رقابة جزئية و مشروطة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تنبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية[1].

فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية[2]، كما هو الحال بالنسبة للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كممثل للسلطة المركزية، وإنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني : تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن غيرها من الأنظمة

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بصفة دقيقة ينبغي تمييزها عن الرقابة الرئاسية من جهة، وعن الإشراف الإداري من جهة ثانية، كما يلي :

[1] فريدة مزياني ، المرجع السابق ، ص47.

[2] جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية ، مذكرة ماجستير في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، الجزائر، 2013، ص32.

أولا :تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن الرقابة الرئاسية

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص الخاضعين لها رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية[1].

فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضا، الرئيس الإداري له سلطة في إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه، وله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصيا محلهم في القيام بها[2].

وتكمن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كليهما يستعمل وسائل طبيعية إدارية واحدة كالسلطة التصديق والالغاء والحلول... الخ.

غير أن التمييز بين الرقابيتين أمر ضروري وله أهميته، وذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو لهيئات عدم التركيز في العاصمة أو الأقاليم، هي أن يخضع نشاطها- كليا أو جزئيا- لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها، وأن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط لرقابه عليا من جانب السلطة المركزية[3].

والرقابة الإدارية الوصائية و إن كانت تتفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن بينهما اختلافات جوهرية، وهذا ما سنتطرق له في ما يلي:

أ- نقاط التشابه بين الرقابتين :

نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها.[4]

وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية،

[1] عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 124.
[2] إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص100.
[3] جلول عبة، المرجع السابق، ص21.
[4] مختار بن شيبة، المرجع السابق، ص186.

إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لامركزية ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية أدنى منها، كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابيتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء، إن سلطة الحلول تمارس في بعض الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، 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[1].

ب- نقاط الإختلاف:

يرى بعض الفقهاء أن الاختلاف الجوهري بين الرقابتين يكمن في" سلطة التعديل"، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق التعديل في القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية فليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بها غيرها، وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية.

ولا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه الأوامر والتعليمات الملزمة إلى هيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، وذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات اللامركزية، الذي يعد عنصرا أساسيا وركنا من نظام اللامركزية[2].

وقد أخذ جانب من الفقه بخلاف ذلك مثل الدكتور عادل محمود حمدي الذي قال " إننا نرى أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية، فهي تتواجد أيضا في الرقابة الوصائية، وإذا كان بعض الشراح يرون ألا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوص عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية " [3].

إن سلطة توجيه الأوامر التي تعني حق إصدار أوامر ولها صفة الإلزام غير موجودة في الرقابة الوصائية، فليس للسلطة المركزية أن تأمر الجماعات الإقليمية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إن

[1] عبد الناصر صالحي، المرجع السابق،ص87 .
[2] حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن الطبعة الأولى ، 1998، ص77
[3] عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص144.

هي رفضت، لأن الأصل أن هذه الأخيرة هي التي تعمل ابتداء ثم يأتي دور الرقابة الوصائية فاللامركزية الإقليمية تستلزم الاستقلالية وذلك يستبعد سلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية.

- كما أن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرارا واحدا، فكل من قرار السلطة الوصائية وقرار الجماعات الإقليمية يعتبر قرارا له كيانه واستقلاله، ويترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية، تسري آثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة لا من تاريخ التصديق[1].

وكنتيجة لهذا الاستقلال فإن الجماعات الإقليمية لا تتقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قراراتها، كما أنها تتحمل المسؤولية الكاملة عن قرارها حتى ولو صادقت عليه السلطة المركزية.

إضافة إلى ما سبق يمكن الطعن استقلال في كل من قراري الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية والاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حده، وهو ما لا نجده في السلطة الرئاسية، حيث يعتبر القرار قرار واحدا[2].

كما أن الرقابة الرئاسية تمارس داخل هيئة واحدة، أي تنظيم العلاقات بين أطراف - الرئيس وتابعيه- ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص العامة الأخرى بصفتها محل هذه الرقابة، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص مختلفة ومستقلة عن بعضها.

وكخلاصة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة-كأصل عام- لرقابة رئيسه التسلسلي، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثنى من الرقابة الرئاسية، وفي المقابل فإن الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة تتمتع بجانب من الاستقلالية والذاتية، حيث تبقى سيدة نفسها ومالكة زمام نشاطها وقرارها[3].

ثانيا : تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن الإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الوصائية من عدة نواحي، بحيث نجد أن المقصود

[1] حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص78.
[2] عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص149.
[3] يوسف سعد الله خوري ، القانون الإداري العام ، الطبعة الثانية ، 1998، ج1، ص 117.

بالإشراف الإداري هو "مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها"[1].

وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب. وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وإنتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون لدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها، فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية.

وعليه فهما يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما، إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بنص قانوني، ويختلفان أيضا من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين[2].

وسنبين أهم الفروق بينهما من خلال عرض أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري:

أ - سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة :

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح، ولا تشكل في حد ذاتها ضرر لأحد. لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها، وبكيفية تسيير هذه المرافق، فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا[3].

- فسلطة إصدار التوجيهات غير إلزامية لا يمكن إعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية، لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية، حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة

[1] ابراهيم رابعي، المرجع السابق، ص104.
[2] عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص150.
[3] المرجع نفسه، ص 153.

ومن جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية وتقتضي من المرؤوس إطاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا شكل إمتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية[1].

كما لا يمكن إعتبارها رقابة وصائية، لان إستقلال الجماعات الإقليمية لا يبيح توجه الأوامر إلى الهيئات المحلية في هذه الهيئات يفترض فيها بحكم اللامركزية نفسها، أنها تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره، وليس لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقيمتها الاستفادة بحتة، وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أو لا تأخذ وقرارها بعد ذلك صحيح. ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها [2].

ب - سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني أو تنظيمي :

تطبيقا لقاعدة لا وصايا إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال و الإجراءات المقررة في القانون[3].

فالنص المقرر للرقابة الوصائية يجب أن يحدد الوسائل التي تستعملها السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات، فإن حدث أن صدر قانون بمنح السلطة العليا حق الرقابة على هيئة لا مركزية، دون أن يحدد الوسائل التي يجوز لهذه السلطة أن تستعملها، اكتفاء بتحديد الغرض من الرقابة فهل تعد هذه الرقابة رقابة وصائية ؟.

يرى بعض الفقهاء[4] القانون الإداري، أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة لتلك الرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا قبل الهيئة اللامركزية، فهي لا تنشأ بذاتها رقابة وصائية فليس للسلطة المركزية أن تباشر أي إجراء وصائي معين، قبل أي قرار يصدر من تلك الهيئة ولا تلزم هذه الهيئة بأي التزام

[1] ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الطبعة الأولى، 1994، ص232.

[2] محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1995،ص 324.

[3] عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص269.

[4] ابراهيم رابعي، المرجع السابق، ص106.

قبل هذه السلطة ولو كان لمجرد استطلاع الرأي في بعض المسائل. ولا تشكل هذه النصوص أي قيد على حرية تلك الهيئة في البث والتقرير.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى القاعدة المقررة في الرقابة الوصائية من أنها قيد لابد أن يكون محدد بنص قانوني، يبين الأعمال التي ترد عليها الرقابة والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، فإذا كان النص لا تتوفر فيه هذه الشروط، فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية بحتة قبل الهيئة اللامركزية من شأنها تمكين هذه السلطة من توجيه بعض النصائح أو الإرشادات أو طلب بعض البيانات والمعلومات، وهي في ذلك لا تتقيد إلا بمراعاة الصالح العام، ومن ثم فإن هذه الإجراءات التي تباشرها هذه السلطة لا تكون في هذه الحالة إجراءات وصائية بل إجراءات إشرافية[1].

ج - سلطة التعيين

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية، فإذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب أعضاء الهيئة اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عند إذن فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل إستقلال وحرية للهيئات اللامركزية.

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، ويمكن أن تمارس بشأنها الوسائل الوصائية، وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليس من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري[2].

والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة[3].

كما أنه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوعا من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب، وتمتع جهة الوصاية بسلطة التعيين يستدعي التبعية الرئاسية والأعضاء

[1] عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ص.153.
[2] نفس المرجع، ص 155.
[3] Ahmed mahiou ,les collectivités locales en algerie,annuaire de lafrique du nord, 1969,p76.

المعينون يظلون تابعين للسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية في مواجهة عمالها ومن بينها حق الإيقاف والعزل[1].

أما إذا نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم يكونون خاضعين للوصاية كالأعضاء المنتخبين.

وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، وإنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدم السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.

أما التأديب، فإن الجانب الغالب في الفقه، يرى أن للسلطة المركزية حق إسقاط العضوية عن بعض المنتخبين، لإخلالهم بواجباتهم، كما أن لها حق إيقاف الهيئة اللامركزية وحلها[2]، لذلك فهو من وسائل الرقابة الوصائية.

وتجدر الإشارة أن عبارة سلطة التأديب في الرقابة الوصائية ليس لها نفس المعنى في نطاق السلطة الرئاسية، لأن عدم إمتثال الموظف لما يأمره به رئيسه في مجال السلطة الرئاسية يعد خطأ تأديبيا يجازى عنه بعقوبة تأديبية، وذلك غير موجود في مجال الرقابة الوصائية[3].

المطلب الثاني : الأسس القانونية للرقابة الإدارية الوصائية

تبنت الجزائر نظام الوصائية الإدارية عبر مختلف النصوص التي أصدرتها من مواثيق، ودساتير، وقوانين، ولوائح، وذلك لما تقتضيه ضرورة المحافظة على وحدة الدولة، وضمانا للسير الحسن للعمل الإداري المحلي نذكر من بينهما على سبيل المثال:

القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية، تضمن القانونين أحكام تتعلق بالرقابة الإدارية الوصائية تمثلت في إحالة أعمال ومداولات المجالس الشعبية البلدية والولاية على الوالي للمصادقة عليها، بإعتباره ممثلا للإدارة المركزية في إطار نظام عدم التركيز الإداري، ومنحه صلاحية التدخل والحلول نيابة عن المجلس للقيام بمهام معينة ومحددة حصريا، وذلك في عدة مواد من

[1] عادل محمود حمدي ، المرجع السابق، ص164.
[2] المرجع نفسه، ص165.
[3] عبد المجيد فياض، المقال السابق، المرجع السابق، ص944.

القانون[1].

وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى القانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية (الفرع الأول) والقانون رقم 12- 07 متعلق بالولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

وتبدو مظاهر الرقابة الإدارية الوصائية في كثير من أحكام ابتداء من:

- دعوة الفائزين لتنصيب المجلس الشعبي البلدي.

- دعوة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- المصادقة على مداولات المجلس، وإلغائها، واستعمال وسيلة الحلول.

- المتابعة المستمرة لأي تغيير يطرأ على وضعية العضو في المجلس، أو الرئيس، أو الهيئة ككل.

الفرع الثاني : القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

بما أنه قانون خاص يتعلق بوحدة إقليمية تتمثل في الولاية، فإنه بطبيعة الحال يتضمن قواعد ونصوص تتعلق بالرقابة الإدارية الوصائية موضحا في ذلك نطاقها، ووسائلها، وإجراءاتها، ولقد جاء بالعديد من الأحكام التي مست عمل صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، و رئيسه، الوالي، الموارد المالية للولاية، الرقابة على الأعمال، وأشخاص المجلس، فالوصاية الإدارية تم توسيعها وتشديدها، وكأن المشرع أراد أن يجعلها دائرة إدارية غير ممركزة، تعكس نشاط السلطة الإدارية المركزية أكثر من أنها جماعة إقليمية لا مركزية[2].

يتضح من خلال هذه النصوص القانونية سواء قانون الولاية أو البلدية أن المشرع الجزائري تبنى في آن واحد، الصلاحيات الواسعة للمجالس الشعبية والرقابة الإدارية الوصائية الواسعة، حيث اعتبر هذه

[1] المواد 17-18-40-41-43-44-45-47-48-55-56-57-58-59-64-66-67-68-73-74-75-100-01-101-102-140-141-142-154-156-183-184-186-194، من قانون البلدية رقم 11-10وكذا المواد 15-23-24-35-38-40-42-44-45-46-49-50-52-53-54-55-57-58-60-61-65-67-69-70-75-5-78-79-81-96-156-163-166-168-169-170 ، من قانون الولاية رقم 12-07.المرجع السابق.

[2] بلال بلغالم ، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد " ، مجلة صوت القانون، العدد الأول ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خميس مليانة ، الجزائر، 2014 ، ص156.

الأخيرة كدعامة أساسية لا بد من وجودها عند الحديث عن اللامركزية الإدارية.

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بمجالها الواسع الذي تتعدد فيه الأساليب، بين المباشرة وغير المباشرة، الإجبارية والاختيارية، الذاتية وبموجب طلب، العامة والخاصة، التنظيمية والفردية، اللاحقة والإذن المسبق، طبيعة الممارسة، وهذه الأساليب قد تبناها المشرع الجزائري بمختلف درجاتها [1].

المطلب الثالث : أهداف ومبررات الرقابة الإدارية الوصائية

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، إلى جانب ذلك فلها مبرراتها التي هي أصلا أهم المهام وراء وجودها، هذا ما سنتطرق اليه في هذا المطلب والذي قسمناه إلى فرعين كالآتي :

الفرع الاول: أهداف الرقابة الإدارية الوصائية

يمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية إلى أهداف سياسية وأخرى إدارية كما يلي :

أولا : الأهداف السياسية

أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه، هو ضمان وصيانة وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى إنقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية[2]، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على وحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية - فيدرالية-[3].

ثانيا: الأهداف الإدارية:

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الإتجاه الإداري، من جانب سائر الهيئات اللامركزية، خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات يستلهمون أحيانا وجهات نظر متباعدة، ولا سيما

[1] لشرح والتوسع أكثر راجع داود ابراهيم ، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية ، المرجع السابق، ص 197.
[2] ابراهيم رابعي ، المرجع السابق، ص110.
[3] بكر القباني، المقال السابق، المرجع السابق ،ص 131.

الأعضاء الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب، و ذلك بتأثير الإعتبارات السياسية أو الإنتخابية، هذا بالإضافة إلى إفتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية و الكفاية الفنية.

أضف إلى ذلك أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية، وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى إيثار المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة، مما قد يعرض الأخير للخطر.

وكذلك فإن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية المالية، وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية[1]، بشأن جباية الضرائب المحلية، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية و بين جباية الضرائب الوطنية، لأن الملتزمين بدفع الأولى يلتزمون في نفس الوقت بالدفع الثانية.

هذا بالإضافة إلى أن مصلحة الدولة تستوجب أيضا وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية وذلك فيما، يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا، و ذلك بغية التخفيف من المضار التي تنشأ عن حبس المال من جانب هذه الهيئات، وهي المضار التي تنشأ عن تراكم الأموال في ذمة الأشخاص الإدارية مع عدم إنتقال ملكيتها إلى الغير في الأغلب الأعم، وعدم دخولها بالتالي في نطاق التبادل الإقتصادي، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية، حرمان خزينة الدولة من الحصول على الضرائب والرسوم التي تقتضيها عند إنتقال ملكية الأموال[2]، ولذلك وجدت في فرنسا منذ القرن الثامن عشر القيود الوصائية التي فرضتها التشريعات المختلفة على قبول التبرعات من جانب الجماعات الإقليمية [3].

الفرع الثاني : مبررات الرقابة الإدارية الوصائية

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال، كونه إستقلالا نسبيا كما قدمنا، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية، وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى إحترام القانون ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية[4].

وبالتالي فلهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها إحترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب

[1] محمد رمضان ، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية ، جامعة عين الشمس ، كلية الحقوق ، جمهورية مصر العربية ،1976 ، ص84.

[2] بكر القباني ،المقال السابق، المرجع السابق ، ص123.

[3] M.waline, droit administratif, 9 eme edition, 1963, p268.

[4] M.waline, precis de droit administratif, paris, 1969, p22.

الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي :

أولا : إحترام الشرعية

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية بإحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها ، شأنها في ذلك شأن سائرالسلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية إحترام القانون وذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها و شكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى إحترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، هذا فضلا عن الرقابة القضائية .

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي إلتزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله و الإمتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تتقرر بنص صريح[1].

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل إحترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم إحترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية.

ثانيا: حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن المواطنين.

أ- مصلحة الدولة : توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية و المالية، وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية.

ب- مصلحة الأشخاص اللامركزية : من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو إنحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون وبخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم إختيارهم عن طريق الإنتخاب، وكذلك في حالة حدوث

[1] بكر القباني ، المقال السابق، المرجع السابق ، ص128.

تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين[1].

ج- مصلحة المواطنين : تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئ عن الإهمال أو عدم إلتزام الحياد و الإنصاف.

[1]Maspetiol et laroque ,la tutelle administrative ,paris ,1930,p15.

المبحث الثاني: أشكال الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية

رأينا فيما سبق أن أساس وجود نظام اللامركزية الإقليمية هو تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية، التي تقتضي أن يكون لكل وحدة إقليمية مجال من الحرية في التسيير الإداري، وذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للإدارة المركزية، وموظفون مستقلون عن موظفي الحكومة، إلا أن هذا الإستقلال كما ذكرنا ليس استقلال مطلقا، وإنما هو إستقلال نسبي تمارسه الهيئات المحلية في حدود القانون، و تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وهو المجال الذي يؤطره نظام الرقابة الإدارية الوصائية، حيث تعد هذه الأخيرة المظهر الرئيسي لقياس مدى مجال حرية تصرف الجماعات الإقليمية حيث تضمنت مختلف القوانين المنظمة للإدارة المحلية في ظل التعددية السياسية الميكانزمات المتعددة لهذه الرقابة، والملاحظ أن هذه القوانين سواء السابقة منها (90-08 و 90-09) أو الحالية (11-10 و 12-07) قد إحتفظت بمختلف آليات ومظاهر الرقابة الإدارية الوصائية المستوحاة من النموذج الفرنسي القديم التي قد تصل إلى حد حلول سلطة الرقابة الإدارية الوصائية محل الجماعة الإقليمية، رغم أن نجاح النظام اللامركزي يفرض أن لا تصل ممارسة تلك الأليات إلى حد التحكم في المؤسسات اللامركزية بشكل يوحي بتسييرها من الأعلى[1]، الأمر الذي يفقدها طابعها الديمقراطي ويجعل منها أداة لتنفيذ تعليمات وتوجيهات وقرارات الإدارة المركزية[2].

وفي إطار فضاء هذا المبحث سيتم التعرض لمختلف أشكال الرقابة الإدارية الوصائية الممارسة على البلدية و الولاية بمقتضى القانونين رقم 11-10 و 12-07 المتضمنين قانوني البلدية و الولاية على التوالي، من خلال التعرض إلى الرقابة الإدارية الوصائية على الأعضاء و أثرها على إستقلالية المجالس الشعبية (المطلب الأول) و إلى الرقابة الإدارية الوصائية على الأعمال وأثرها على إستقلالية المجالس الشعبية (المطلب الثاني) و أخيرا الرقابة على الهيئات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية الوصائية على الأعضاء وأثرها على استقلالية المجالس الشعبية

إن الأسلوب المتبع في تشكيل المجالس المحلية في اغلب الأحيان هو النتخاب، غير ان هذا قد لا يكون حتمية تتبعها جميع الدول، إذ تستطيع السلطة المركزية أن تعين أعضاء في هذه المجالس بهدف ملأ الفراغ الذي قد يلحقها من الجانب الفني والتقني، إضافة إلى تحقيق رقابة فعالة، كون

[1] M.jacques MEZARD, Note sur le controle de la légalité des actes des Collectivités Territoriales, Direction de l'initiatives partementaire et des Délégations, LC221, publier sur sit www.Senat .fr.:Sénat, 2011, p05.

[2] صالح المستف، الجهة بالمغرب " رهان جديد لمغرب جديد "، الطبعة الأولى، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط، 1993، ص 309.

أعضائها من أفراد الجهاز الوظيفي لها.

تمارس السلط المركزية[1] الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية والتي تتموضع في شكل سلطة تأديب تجاه المعنيين بها وهم الأعضاء المنتخبين وليس المعينين، فالفئة المعنية هنا هي الفئة التي اختارها سكان الإقليم لرعاية شؤونهم، ومصالحهم عن طريق أسلوب الإنتخاب.

ولقد تبنى المشرع الجزائري أسلوب الإنتخاب في اختيار الأعضاء بالنسبة للبلدية، وجمع بين أسلوب الإنتخاب والتعين في الولاية، وتختلف الرقابة على المعينين عن الرقابة على المنتخبين فالعضو المعين يخضع للسلطة الرئاسية ويلزم قانونا بالامتثال لتعليمات الرئيس وأوامره، أما العضو المنتخب والذي يشكل محور دراستنا فهو لا يخضع لأي سلطة رئاسية وإنما يخضع للرقابة الإدارية الوصائية، إذ لا يمكن تحت حجة الانتخاب قطع كل علاقة بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية إلا أن الرقابة الإدارية الوصائية تحاط بشروط يحددها وينظمها القانون، حماية لمراكز الأعضاء كون هذا النوع من الرقابة يصل إلى حد إسقاط العضوية عن العضو المنتخب.

و لأنه لا يسع السلطة المركزية بمختلف مستوياتها باعتبارها السلطة التي تمارس الرقابة الإدارية الوصائية على الوحدات الإقليمية أن تباشر هذه الصلاحيات إلا وفقا للقانون واستنادا إلى نصوص قانونية واضحة[2]، فقد تضمن كل من القانون رقم 11-10 و القانون رقم 12-07 المنظمين على التوالي البلدية و الولاية في الجزائر هذه الآليات، الأمر الذي يفترض معه - بالنظر إلى خطورتها - أن يتم إحاطتها بمجموعة من القيود و الشروط القانونية تعد بحق ضمانات هامة من شأنها الحفاظ على قدر من استقلال الهيئات المحلية، وبالتالي فالسؤال المطروح هنا يقتضي معرفة مدى نجاح المشرع الجزائري في ضل تلك القوانين في تكريس هذه الضمانات خاصة أن نجاعة اللامركزية كنمط للتنظيم الإداري يتوقف بالدرجة الأولى على تجسيد جوهرها الذي يكمن في استقلال الهيئات المحلية المشكلة لها عن السلطة المركزية.

[1] ينبغي القول أن السلطة المركزية تعتبر الجهة المختصة بممارسة الوصاية الإدارية كما قد تمارس هذه الرقابة عن طريق هيئات عدم التركيز بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية. وقد تصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك، فيحول المشرع بعض الهيئات اللامركزية الوصاية على هيئات دنيا لها وفق ما يصطلح عليه بلامركزية الرقابة. غير أنه وباستقراء نصوص قانوني البلدية و الولاية الحاليين، فإن السلطات الوصية التي يخوا لها ممارسة آليات الرقابة تتمثل في رئيس الجمهورية، الوزير، الوالي. وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى الوضع القانوني لرئيس الدائرة، إذ وقبل صدور قوانين الادارة المحلية الحالية كان يقوم وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الوصاية الإدارية على أعمال البلديات خصوصا المصادقة على بعض المداولات المجالس الشعبية البلدية التي لا تتعدى سكانها 50ألف نسمة، في حين أن وجودها ككيان واقعي، الأمر الذي ينبغي معه القول بضرورة الفصل في ذلك قصد بعث معالم الاستقرار القانوني لضمان نجاح اللامركزية في الجزائر. ولمزيد من التوضيح أنظر: صالحي عبد الناصر، المرجع السابق، ص 98 و 99.

[2] Jean BERNARD AUBY, Les controles administratifs; juridiques et financiers, Revue pouvoirs, n°73 Normandie Roto impréssion S.A, Lonrai, Avril, 1995, p 79.

وعليه تتمثل الرقابة الإدارية الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية في ثلاث حالات هي: التوقيف (الفرع الأول)، الإقالة (الفرع الثاني)، و الإقصاء (الفرع الثالث)، وهذا ما سنحاول تفصيله في هذا المطلب

الفرع الأول : الرقابة عن طريق التوقيف

يعرف بأنه إجراء مؤقت يتعرض له المنتخب في المجلس المحلي الذي كان محلا للمتابعة القضائية [1] ولما كان التوقيف تجميدا للعضوية بصفة مؤقتة لسبب من الأسباب التي بينتها النصوص القانونية[2] ، فقد أشارت له كل من المادة 43 من قانون البلدية[3] والمادة 45 من قانون الولاية[4] ،وعليه يتبين صحة قرار التوقيف قيامه على الأركان التالية :

أولا : من حيث السبب

طبقا لنص المادة (43) و(45) أعلاه ، حيث يرجع السبب القانوني الوحيد لتوقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي ،و المجلس الشعبي الولائي هو المتابعة القضائية بسبب جناية ، أو جنحة ، لها صلة بالمال العام ، أو لأسباب مخلة بالشرف ، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في عهدته الانتخابية بصفة صحيحة ، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وما يلاحظ من المادتين السالف ذكرهما هو استبعاد المشرع للمخالفة وهذا ما يدل على أن هذا الأخير قد حاول أو وسع من مجال إيقاف العضو المنتخب.

وعند إسقاط النظر في مضمون المادة (45) أنها استعملت مصطلح "يمكن" وكأن مسألة التوقيف أمر جوازي للمجلس ، في حين تستدعى متابعة العضو قضائيا توقيفه عن متابعة عهدته الانتخابية فيتم النص على ذلك بصفة وجوبية ، وهنا يتبين عدم وضوح نية المشرع في ذلك ، أهي سهوا منه ، أم أراد أن يتجنب المصطلحات التي تعبر عن الرقابة الشديدة .

[1] مصطفى كراجي ،استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، جامعة الجيلالي اليابس ، الجزائر ،1993، ص79.
[2] غزير محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ،مذكرة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح "كلية الحقوق" ، ورقلة ، الجزائر ،2010،209، ص85.
[3] المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 ،المرجع السابق.
[4] المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق .

وفي حين نلاحظ بخصوص المادة (43) من قانون البلدية أن التوقيف يكون بصفة نهائية من طرف الوالي ، وهنا يتضح جليا الرقابة الوصائية الشديدة المسلطة من طرف الوالي ، وعدم تمكين المجلس الشعبي البلدي حتى في إبداء رأيه بخصوص العضو المحال على التوقيف .

وما يشار إليه أن قانوني البلدية[1] والولاية[2] لسنة 1990 ، أن المشرع لم يقوم بتحديد نوع المتابعة القضائية بدقة ، وهو ما يمنح الإدارة الوصية السلطة التقديرية في توقيف العضو المنتخب أو عدم توقيفه ويلاحظ من هذه السلطة التقديرية أنها قد تشكل خطرا على أعضاء المجالس المنتخبة ، بالموازاة المساس باستقلالية هذه المجالس ، إلا أن المشرع تدارك هذا الأمر في ظل القانونين الجديدين ، حيث أدرج نوع المتابعة القضائية ، وكما يمكننا القول أنه وفق نوعا ما في التخفيف من الرقابة الوصائية الإدارية المسلطة على الجماعات الإقليمية .

ثانيا : من حيث الاختصاص

إن التوقيف بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية يختلف من حيث الجهة المختصة بإصدار قرار التوقيف فإذا كان التوقيف يتعلق بعضو منتخب في المجالس البلدية، فإن المخول له بإصدار قرار التوقيف هو الوالي[3]، في حالة ما إذا تعرض العضو المنتخب لمتابعة قضائية بسبب جناية، أو جنحة، أو كان محل تدابير قضائية، وعليه وبالرجوع إلى القانون القديم المتعلق بالبلدية نلاحظ أن القرار كان يؤخذ بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي[4]، وهذا لم يدرج في القانون الجديد، حيث يعد إهدارا لحقوق وصلاحيات المجالس المنتخبة في إبداء رأيها في عقوبة أحد أعضائها، أما بخصوص أعضاء المجالس الشعبية الولائية سواء في حالة ارتكاب أحدهم جناية، أو جنحة، فإنه يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير مكلف بالداخلية[5] .

ثالثا : من حيث المحل

يتمثل محل التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب لمهامه وتعليقها لفترة معينة ومحددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي، أو قرار الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة سواء بالبراءة أو الإدانة.

[1] المادة 32 من قانون البلدية رقم 90-08 ، المرجع السابق.
[2] المادة 41 من قانون الولاية رقم 90-09 ، المرجع السابق.
[3] المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10،المرجع السابق.
[4] المادة 32 من قانون البلدية رقم 90-08 ، المرجع السابق.
[5] المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق.

رابعا : من حيث الشكل والإجراء

أشارت المادة 45 من القانون رقم 12-07 إلى أشكال وإجراءات قرار التوقيف بالنسبة للعضو المجلس الولائي، حيث استوجب أن يكون قرار التوقيف من حيث الشكل معللا، أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو، أما بخصوص الإجراءات فيتم توقيف العضو في المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة، ويثبت قرار التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، في حين نرى أنه لم يلزم المشرع الوالي لا بتعليل قراره فيما يتعلق بتوقيف العضو في المجلس الشعبي البلدي ولا على أي إجراء متبع في شأن ذلك.

خامسا: من حيث الهدف

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، ذلك أن العضو الممثل إذا أصبح متابعا قضائيا بجناية، أو جنحة فإن صورته تتغير في نظر منتخبيه وتقل ثقتهم به، وهو ما يمس بالمهام التي يمارسها والإطار الذي يعمل فيها لذا وجب توقيفه لحين الفصل في قضاياه، أما إذا كان الهدف منه الانتقام، أو تحقيق أغراض سياسية، فإنه يكون معيبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، مما يترتب عليه عدم المشروعية والبطلان[1].

الفرع الثاني: الرقابة عن طريق الإقالة

وتعرف أيضا بالاستقالة الحكمية لأنها تحدث بقوة القانون ،حيث تعد رقابة الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس المنتخبة بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب و ذلك لتوفر حالات قانونية معينة، بناء على محتوى المادة 45 من قانون البلدية رقم11-10 ، والمادة 43 من قانون الولاية رقم 12-07 يشترط لصحة الإقالة توافر الأركان التالية :

أولا : من حيث السبب :

يكمن سبب إقرار الإقالة من خلال المواد الذكورة أعلاه إلى ضرورة وجود شرطين هما :

- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، والتي حددها قانون البلدية والولاية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة .

[1] زغداوي محمد،" المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات؟"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة1 ،العدد 35،جوان 2011 ،ص271 .

- أن يكون الغياب بدون عذر مقبول .

وما يستشف من مضمون المادتين أن :

- المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية الحالي حدد الاستقالة الحكمية في صورة واحدة تتعلق بالتغيب دون النص عن الوضع القانون للمنتخب الذي يكون في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب الذين أدخلاهما القانونان السابقان رقما 90-08 و 90-09 في نطاق آليات الرقابة في صورة الإقالة طبقا للمادتين 31 و 40 على التوالي .

- ما يلاحظ أيضا عدم التناسق في موقف المشرع الجزائري في كل من قانوني البلدية والولاية الحاليين إذ وإن كان قانون البلدية الحالي قد صنف صورة التغيب ضمن حالة الإستقالة الحكمية، فإن قانون الولاية وضعها في نطاق التخلي عن العهدة الانتخابية دون أن يوضح معناهما بالرغم من عدم وجود أي فرق بين المفهومين حيث أن الاستقالة الحكمية تأخذ معنى الإقالة في حين أنه في التخلي عن العهدة نكون أمام وضع استقالة إرادية .

ثانيا : من حيث الاختصاص

حسب المادة 45 الفقرة 3 من قانون البلدية[1]، يرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي، وهذا بعد سماع العضو المعني، ويخطر الوالي بذلك.

بينما المادة 43 من قانون الولاية[2]، أكدت على أنه يرجع الاختصاص لإثبات التخلي عن العهدة للمجلس الشعبي الولائي، بخصوص أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

ثالثا : من حيث المحل

على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداولات المجلس وقيامه بوظائفه الانتخابية مؤقتا، فإن محل الإقالة يضع حدا نهائيا للعضوية في المجالس المحلية ،أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزها لقانوني كنائب عن الشعب.

وطبقا للمادة 41 من قانون البلدية و41 من قانون الولاية يترتب عن الإقالة خلافا للتوقيف استخلاف المنتخب المقال بالمترشح الذي يلي مباشرة أخر منتخب من نفس القائمة .

[1] المادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق.
[2] المادة 43 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق .

رابعا : من حيث الشكل والإجراءات

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

وعند التمعن في المادة 90 من قانون البلدية رقم 67-24 نلاحظ أن المشرع أدرج تمكين العضو المقال بتقديم طعن خلال 10 أيام من التبليغ المحكمة المختصة بذلك ، ومقارنة بالقانون الجديد نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يترك حق الطعن ويعتبر هذا مساس باستقلالية العضو خصوصا والمجلس عموما.

خامسا: من حيث الهدف

إن الاستقالة التلقائية و بالشكل المذكور في القانون يساهم وبشكل لافت في تحقيق ديناميكية المجلس ونشاطه إذا ما قلنا بالدور الفاعل للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال من جهة ضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة القضايا المحلية، وإن هذا النوع من الرقابة يبعث بروح المسؤولية في نفوس الأعضاء ويجعلهم يقدرون مدى المسؤولية الموكلة إليهم و ما على الوصية هذا سوى الإقرار بهذا الغياب وتوقيع الجزاء المترتب عن ذلك، لأن عدم الردع وفسح المجال أما الغيابات المتكررة وغير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات بصفة خاصة والمجلس بصفة عامة.

الفرع الثالث : الرقابة عن طريق الإقصاء

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، حيث تختلف رقابة الإقصاء عن رقابة التوقيف والإقالة، كون أن الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي، يؤدي إلى إسقاط عضوية المنتخب من المجلس بصفة كاملة ونهائية إثر تعرضه لإدانة جزائية، أو وجوده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانونا، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة.

وتختلف رقابة الإقصاء من نظام لأخر، ففي النظام الفرنسي المشرع لجهة الوصاية إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بسبب الإخلال بالواجبات المقررة، أما في النظام الإنجليزي تتم

بسببين رئيسيين هما: غياب العضو، وامتناعه عن المساهمة في إدارة الشؤون المحلية، وكذا عند استغلاله لمنصبه ليحقق بعض الفوائد الشخصية، وفيما يخص النظام الجزائري فنجد أن معالجة رقابة الإقصاء اختلفت باختلاف القوانين الصادرة في الشأن المحلي، وهي تأخذ حالتين كالأتي :

أولا : الرقابة الوصاية للإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو بسبب حالات التنافي

من خلال نص المادة 44 من قانون الولاية على أنه، يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. إلا أن قانون البلدية رقم 11-10 لم يدرج هذا، لا في إطار رقابة الإقصاء ولا حتى في إطار رقابة الإقالة كما فعلها وأدرجها[1] في القانون القديم، حيث ألغى بالأساس عقوبة إقصاء المجالس الشعبية البلدية بسبب عدم قابليتهم للانتخاب أو حالة من حالات التنافي، حيث نلاحظ أن المشرع أحسن إلى حدا بعيد لأنه خفف من شدة الرقابة الوصائية المسلطة على الأعضاء عكس المادة 44 أعلاه من قانون الولاية حيث وسعت من تركيز الرقابة على المجلس الشعبي الولائي، وعلى ضوء هذه المادة الأخيرة أعلاه يشترط لصحة قرار الإقصاء أن يتوافر على الأركان التالية :

1- من حيث السبب :

إن سبب الإقصاء في الحالة الأولى يشمل الشخص الغير قابل للانتخاب وفق ما ورد في الأمر رقم 21-01[2] المتضمن القانون العضوي للانتخابات حسب المادتين 188 و 190، الذي نص على عدة حالات لعدم القابلية للانتخاب، حيث تم اعتبار الأشخاص الذين يمارسون وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص، حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم وهم أعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها، الوالي، الأمين العام للولاية، رئيس الدائرة، المفتش العام للولاية المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية والولاية، المراقب المالي للبلدية والولاية، الأمين العام للبلدية.

بخصوص الإقصاء في الحالة الثانية الذي يدرج في تواجد العضو في حالة من حالات التنافي ، والتي يقصد بها الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى، أو بينهما وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة المنصوص عليها قانونا وهي كالأتي :

[1] المادة 31 من قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق .
[2] الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات ،ج ر ج ج، ع 17 ، الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

وظيفة عضو في الحكومة، العضوية في المجلس الدستوري، عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب، وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية و الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهياكلها الاجتماعية [1]، وتظهر هذه الحالات بعد إعلان النتائج الانتخابية، حيث يجب على التابعين لها إما أن يستقيلوا من مناصبهم الوظيفية، أو أن يتخلوا عن عضويتهم في المجلس المنتخب.

2- من حيث الإختصاص :

عند إثبات العضو تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف، فإنه وطبقا للمادة 44 فإن الجهة المخولة بإصدار قرار الإقصاء هو الوزير المكلف بالداخلية بعد إقرار المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

3- من حيث المحل :

إن محل الإقصاء يتمثل في إلغاء المركز القانوني الذي كان يحوزه العضو المنتخب أي يتم إلغاء صفة العضوية وزوال وفقدان هذه الصفة بصورة دائمة و نهائية .

4- من حيث الشكل والإجراء :

جاء قانون الولاية رقم 12-07 بمجموعة من الإجراءات التي يترتب إتباعها بخصوص الإقصاء فيجب أن يكون إقصاء العضو المنتخب وفق مداولة من المجلس الشعبي الولائي، وإعلام جميع الأعضاء بسبب الإقصاء وذلك حتى يتم الحفاظ على مصداقية الهيئة التداولية، ثم يتم إخطار الوالي بذلك، بعدها يثبت فقدان صفة العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية[2]، وبعد استنفاذ هذه الأخيرة يتم استخلاف العضو المقصى قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة أخر منتخب في نفس القائمة حسب نص المادة 41 من القانون أعلاه.

وما يلاحظ من نص المادة 44[3]، أن المشرع الجزائري أضاف إجراء يصب في مصلحة العضو المنتخب المعرض للإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب، أو بسبب حالات التنافي، وهو إمكانية أن يقوم

[1] المادة 02 ، والمادة 03 من القانون العضوي رقم 12- 02 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 ، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية ،ج ر ج ج ع 01 ، الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012.

[2] المادة 40 و 44 من القانون رقم 12-07 ، المرجع السابق .

[3] المادة 44 ، المرجع نفسه .

بالطعن ضد قرار الإقصاء الصادرة من الوزير المكلف بالداخلية أمام مجلس الدولة، وعند التمعن في المضمون يتبين أن المشرع الجزائري خول للعضو المنتخب حق الدفاع كضمانة لحقوقه ، وفي نفس السياق يعتبر إجراء ضد أي تعسف في استعمال السلطة.

5- من حيث الهدف :

يرتبط الهدف بسبب قرار الإقصاء، سواء بسبب عدم قابليتهم للانتخاب، أو وقوعهم في حالة من حالات التنافي هو الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس وذلك بالحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي، وذلك باستبعاد بعض الأشخاص الذين يشغلون وظائف معينة نص عليها القانون من عضوية المجلس، نظرا لطبيعة مهامهم التي لا تقتضي ممارسة وظيفة التمثيل، و لأن العضوية في المجالس المنتخبة محفوفة بشروط قانونية يجب التقيد بها لضمان مصداقية التمثيل الشعبي.

ومن الملاحظ في المادة 40 من قانون الولاية القديم رقم 90-09، فيما يتعلق بعدم القابلية للانتخاب وحالات لتنافي حيث نصت على أنه " يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي " وعليه من خلال مضمون المادة نستخلص أنها اعتبرت عدم القابلية للانتخاب وحالات التنافي من بين حالات الإقالة، وليس من بين حالات الإقصاء، إلا أن القانون الجديد رقم 12-07 المتعلق بالولاية وفي مادته 44 نرى أنه ضم حالتين جديدتين للإقصاء إلى جانب الإدانة الجزائية الأمر الذي يلوح بأن المشرع الجزائري شدد من سلطة الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي خلافا للقانون القديم.

ثانيا : الرقابة الوصاية للإقصاء بسبب الإدانة الجزائية :

بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 11-10، وقانون الولاية رقم 12-07 حسب المادتين 44 و 46 على التوالي، حيث نصت على عقوبة الإقصاء من المجالس الشعبية البلدية والولاية في حالة ارتكاب العضو المنتخب جناية، أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، وتثبت إدانته جزائيا من قبل الجهات القضائية المختصة، ولتوافر صحة قرار يستوجب توفر الأركان التالية :

1- من حيث السبب :

أورد المشرع على المستوى البلدية والولاية إضافة لما جاء في المادة 44 من قانون رقم 12-07 حالة إقصاء العضو عند ثبوت إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، وذلك بسبب ارتكابه لجناية، أو جنحة لها

صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف حيث تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، فالأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في التوقيف، وإنما انتقل إلى إدانة من المحكمة المختصة، فإذا أدين العضو بصفة نهائية مما يجعله يقضي فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية، فلا يتصور تمتعه بالعضوية ووجب أن تسقط منه، ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة، والذي يليه في الرتبة مباشرة.

ولقد أصاب المشرع عندما نص على إدانة جزائية بصفة نهائية، أي استبعد حكم الدرجة الأولى، حتى ولو كان يدين العضو المنتخب، إذ يجب انتظار القرار النهائي، وهو ما يوفر للمعني استخدام مبدأ التقاضي على درجتين[1]، كما أصاب ولكن بصفة جزئية عندما جعل قرار الإقصاء يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، واستبعد القرار المنفرد الذي قد يؤدي إلى التعسف، في حين لم ينص على ذلك بالنسبة لإقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي، هذا مما يوحي بحجم الرقابية الوصائية الشديدة الممارسة والمسلطة على المجلس الشعبي البلدي .

2- من حيث الإختصاص :

حسب المادة 44 من قانون البلدية[2] فإن الجهة المختصة المخول لها تثبيت الإقصاء إذا كان عضو المجلس الشعبي البلدي محل إدانة جزائية هو الوالي، كما تم تخويل الجهة المختصة التي لها صلاحية تثبيت الإقصاء على أحد أعضاء المجلس الشعبي إلى الوزير المكلف بالداخلية وهذا طبقا للمادة 44 من قانون الولاية[3].

3- من حيث المحل :

يتجلى محل الإقصاء فيما يتعلق بالإدانة الجزائية النهائية في إلغاء المركز القانوني أي فقدان صفة العضوية عن العضو المنتخب بصفة نهائية ودائمة، كما هو الحال في وفاة المنتخب، أو استقالته، أو عهدته الانتخابية.

[1] عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ،الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2012، ص 329.
[2] المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق.
[3] المادة 44 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق .

4- من حيث الشكل والإجراء :

إن إجراءات حالة الرقابة الوصاية للإقصاء بسبب الإدانة الجزائية تأخذ نفس حالة وصاية الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو بسبب حالات التنافي، وكذلك نفس الشيء بالنسبة لاستخلاف العضو المقصى في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة أخر منتخب من نفس القائمة.

5- من حيث الهدف :

بدرجة أولى تتمثل الغاية من عقوبة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية في الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، وذلك بعدم السماح لأي عضو ارتكب جرائم ضد المجتمع، أن يساهم في تمثيله ورعاية مصالحه، حيث لا يكتنف حتى في الأذهان العضو الذي منحه الشعب الثقة وكان ضد الأطر القانونية لمؤسسات وهياكل الدولة والمجتمع أن يكون الممثل الذي يرفع صوتهم وانشغالاتهم .

ومن خلال إسقاط النظر في القانون رقم 90-09 والقانون 12-07 يتجلى لنا أن المشرع لم يمنح ضمانات كثيرة للعضو المنتخب محل الإقصاء، فيما يتعلق بالاستماع إليه، وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه، وبالرغم من الإقصاء يتم بموجب مداولة من المجلس، أما بالنسبة للمنتخب البلدي بالمقارنة بين المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990 والمادة 44 من قانون البلدية لسنة 2011، نجد بالمادة 33 أن المجلس الشعبي هو من له حق إعلان هذا الإقصاء بموجب مداولة، ثم يقوم الوالي بإصدار قرار الإقصاء بالاعتماد على مداولة المجلس، إلا أن المشرع وفي إطار توسيع سلطات الوالي الوصائية على المجلس حصر بالمادة 44 الحق بيد الوالي مباشرة[1]، ولم ينص على أن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يقرر الإقصاء بموجب مداولة، أو أن قرار الوالي يجب أن يكون معللا .

كما أن قوانين الولاية لم تورد التسبيب الذي يجب أن يصاحب قرار الوزير المكلف بالداخلية فيما يتعلق بحالات التنافي، أو عدم لقابلية للانتخاب، أو حالة الإدانة الجزائية، والذي يخدم السلطة القضائية والعضو المعني.

وختاما يتضح جليا من خلال محطات الرقابة الوصائية الممارسة على الأعضاء فيما يتعلق بالتوقيف والإقالة والإقصاء، أن المشرع قد شدد في تقريرها خصوصا بعدما أضاف حالة عدم القابلية للانتخاب وحالات التنافي إلى الأسباب الموجبة للإقصاء، بعدما كانت ضمن رقابة الإقالة، مما تقدم يتضح خصوصا أنا لمشرع حاول تناول إجراء الإقصاء المنصوص عليه في قانون البلدية رقم 11-10 بشيء من الاقتضاب، أين يظهر و بجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز

[1] روبحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية :البلدية في إطار القانون11 -10، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2012-2013، ص42 .

سلطة عدم التركيز المتمثلة في الوالي و تهميش دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في ظل قانون البلدية رقم 90-08، كما أنه لم يمنح القدر الكافي من الضمانات للأعضاء الذين يتعرضون لإحدى الوسائل الوصائية لتبرير أعمالهم وتصرفاتهم، والدفاع عن حقوقهم وهو ما يؤثر بطبيعة الحال على إستقلالية المجالس المنتخبة .

المطلب الثاني : الرقابة على الأعمال وأثرها على استقلالية المجالس المحلية

تقوم الجماعات الإقليمية كقاعدة عامة بجميع الأنشطة و الأعمال التي تحقق المصلحة العامة، في التي تتولى تسيير الشؤون المحلية و رعاية متطلبات الإقليم بكل حرية، إلاّ أنه في بعض الحالات يوجب القانون الحصول على تصديق وإجازة من السلطة المركزية، كي يكون العمل الصادر من الجماعات الإقليمية نافذا، وفي حالات أخرى يتطلب العمل التي قامت به هذه الجماعات الإلغاء ، وقد يصل الأمر إلى تفعيل وسيلة الحلول بأن تحل الإدارة المركزية محل الإدارة المحلية في مواضيع نص عليها القانون. وعليه تخضع أعمال البلدية و الولاية إلى ثلاث صور من الرقابة الإدارية وهي التصديق الإلغاء والحلول[1] وهي الوسائل الرقابية التي سنتطرق إليها بالتفصيل في هذا المطلب والذي ستناول فيه الرقابة عن طريق التصديق (الفرع الأول) والرقابة عن طريق الإلغاء (الفرع الثاني) وأخيرا الرقابة عن طريق سلطة الحلول (الفرع الثالث).

الفرع الأول : الرقابة عن طريق التصديق

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

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمال وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالفا للقانون أو كان غير ملائم.

[1] عبد الحليم بن مشري، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009 ، ص113.

ويعرف التصديق بأنه عمل إداري يصدر عن السلطة الوصية، ويقع على أعمال الهيئات الإقليمية قصد التحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها للمصلحة العامة[1]، كما يعرف التصديق أنه " الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معينا صادر من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، أي قابلا للتنفيذ على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة"[2].

ويقوم التصديق على العمل كله لا على جزء منه، إذ لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل كون أن ذلك يفيد معنى التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية وهو ما لا يتفق مع القانون باستثناء الحالة التي يكون فيها القرار يتضمن عدة قرارات، إذ يحوز التصديق على قرار دون القرارات الأخرى كقرارات نزع الملكية.

أما في الحالة التي ترى فيها السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل فعليها إعادته إلى الهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة ثم تعيده مرة ثانية للتصديق، وقد يكون التصديق ضمنيا أو صريحا وهذا ما سوف نعرضه في هذا الفرع :

أولا : التصديق الضمني

يكون التصديق على المداولة ضمنيا، إذا اعتبر المشرع سكوت سلطة الوصاية بعد انتهاء الأجل الممنوح لها لإعلان رأيها موافقة منها على القرار الخاضع لرقابتها[3].

.فيكون التصديق ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها، وهذا طبقا لنص المادة 56 من قانون البلدية رقم11-10 التي نصت على أنه " تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية "[4].

[1] مصطفى كراجي ، إسقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري ، المرجع السابق ،ص 69.

[2] عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2010-2011، ص 234.

[3] علي خاطر الشنطاوي،"الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية،الأردن،2007، ص249.

[4] المادة 56 من قانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق .

كما تخضع قرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة لوصاية التصديق الضمني، إذ أدرجها المشرع من بين القررات التي يمكن أن تصبح قابلة للتنفيذ وسارية المفعول بعد مرور شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي [1].

وفي نفس السياق تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية[2]، وهذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية، والتي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار[3].

وكذلك تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها ضمنيا نافذة مالم يطلب الوالي إلغائها خلال 15 يوما من تاريخ انتهاء دوره في المجلس[4]، وهذه المدة حددها القانون، وانتهاء هذه المدة كفيل بأن يفسر موقف سلطة الإشراف على أنه قبول وموافقة على العمل أو القرار المعروض عليها، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا، القرار الضمني نفس آثار القرار الصريح[5].

غير أننا نسجل إضافة جديدة في هذا القانون، إذ تضمن ولأول مرة خضوع المجالس الشعبية الولائية للرقابة القضائية إلى جانب الرقابة الإدارية، فإذا تبين للوالي أن إحدى المداولات غير مطابقة للدستور والقوانين والتنظيمات، أو التي تمس برموز الدولة، أو غير المحررة باللغة العربية، أو التي تتناول موضوعا خارج اختصاصات المجلس أو خارج الاجتماعات القانونية له، أو خارج مقره، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار إبطالها[6].

وعليه تجدر الإشارة هنا إلى أنه وإن قرر القانون هذا الإجراء المتمثل في التصديق الضمني كوسيلة قانونية لتتجاوز التعطيلات الإدارية، فإن الجماعات الإقليمية في غالب الأحيان لا تلجأ لاستعماله حتى لا

[1] المادة 99 ، من قانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق .
[2] المادة 54 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق.
[3] محمد الديداموني محمد عبد العال، " الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دارالفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، دون طبعة،2011 ، ص 184.
[4] المادة 57 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق .
[5] طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دارالخلدونية للنشروالتوزيع، الجزائر، الطبعةالأولى، 2007 ، ص 44.
[6] المادة 53 و54 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق.

يتأثر أسلوب التسيير المشترك القائم بينهما وبين الدولة، بل وهناك من يعتبر التصديق الضمني وسيلة حرب إدارية تستعمل عندما تتعرض العلاقات الثنائية بين الدولة والهيئات الإقليمية إلى ضغوط معينة[1].

ثانيا : التصديق الصريح

التصديق الصريح يكون عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها للقرار الصادرعن الجهة التابعة لها و صائيا[2].

فيكون التصديق صريحا عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق، بحيث يتعين على السلطة الوصية إصدار قرارها سواء بالقبول أو الرفض.

وطبقا لما نصت عليه المادة 57 من القانون رقم 11-10 على انه " لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي :

- الميزانيات والحسابات

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية

- اتفاقيات التوأمة

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية "[3] .

ومن خلال نص المادة 57 يتضح أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلا لدولة ، وأن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر.

لكن يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال الفترة الزمنية التي حددها المشرع بثلاثين (30) يوما[4]، وذلك واضح من خلال نص المادة 58 من قانون البلدية و بهذا يكون المشرع قد وضع حدا نهائيا لمسألة عدم تحديد أجل تنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة.

---

[1] مصطفى كراجي ، " إسقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري " ، المرجع السابق ، ص70.

[2] عمار بوضياف،" التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، المرجع السابق، ص40.

[3] المادة 57 من القانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق .

[4] المادة 58 ، المرجع نفسه.

كما قد تضمنت المادة 55 من قانون الولاية المصادقة الصريحة إذ نصت على" لاتنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي المتضمنة مايلي:

- الميزانيات والحسابات

- التنازل عن العقار واقتنائه وتبادله

- اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية

- الهبات والوصايا الأجنبية"[1] .

إلا أن هذه المادة طرحت إشكالا جعلها ناقصة وغير مكتملة، حيث لم تبين مصير هذه المداولات في حال مرور مهلة شهرين، ولم تتم المصادقة عليها، خصوصا وان المشرع منع تنفيذها في عبارة "لا تنفذ..."فلم توضح ما يجب أن يكون عليه الأمر بعد مرور مهلة الشهرين، هل يسري التصديق الضمني بالقبول أو بالرفض ؟، وإنما تركت الأمر معلقا في يد السلطة المركزية تستعمل فيه سلطتها التقديرية إذ أنه وحتى بعد مرور مهلة الشهرين ولم يصدر أي موقف أو تصرف من الوزير المكلف بالداخلية تبقى هذه المداولات مجمدة، وغير قابلة للتنفيذ، لأن المشرع جعلها كذلك إلا بعد تحقق الشرط القاضي بمصادقة الوزير المكلف بالداخلية، وهو ما يؤثر بطبيعة الحال على استقلالية المجلس الشعبي الولائي.

ويتضح مما سبق، أن التصديق عبارة عن آلية تهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار كون أن المداولات المستثناة والخاضعة للتصديق تعد من أهم صلاحيات المجالس الشعبية المنتخبة البلدية والولائية والتي من شانها تمكينها من تنفيذ سياستها.

وختاما من خلال المواد المذكورة أعلاه والمتعلقة بالرقابة عن طريق التصديق يتبين خضوع جميع المداولات سواء الضمنية أو الصريحة للتصديق المتخذ كإجراء للرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية الولائية، لهذا اعتبر البعض أن رقابة التصديق في الجزائر باعتبارها إحدى سائل الرقابة الوصاية الإدارية، أنها القاعدة العامة وليست الاستثناء، والمفروض هو العكس نظرا لمبدأ الاستقلالية، وهو الأمر الذي يوحي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة، ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد المصادقة عليها، أو بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضاءها من طرف رئيس

[1] المادة 55 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق.

المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وهذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل والتقرير أما المجالس الشعبية المحلية ومنحها سلطات واسعة في إتخاذ القرارات، أي أن الإدارة المركزية وعدم التركيز لا تزال ترى أن الجماعات الإقليمية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصوها الذي يتعارض مع منحها الاستقلالية الكاملة.

الفرع الثاني : الرقابة عن طريق الإلغاء (البطلان)

الإلغاء هو إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، فحتى لا يحدث اصطدام بين الجهاز المركزي و الجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية[1].

فالإلغاء أو ما يصطلح عليها البطلان، هو وسيلة لاحقة للعمل المحلي، لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام فوسيلة الإلغاء ليست مطلقة بل مقيدة بالغرض التي تهدف إليه، وهي حماية الشرعية والصالح العام، إذ ليس لسلطة الوصاية أن تلغي قرارا شرعيا وغير متعارضا مع الصالح العام، ولا أن تمتنع عن إلغاء قرار غير شرعي ومتعارض مع الصالح العام، ومن ناحية أخرى يجب أن يكون القرار الصادر من السلطة المركزية بالإلغاء بسيطا ومجردا، وغير مقترن بشرط فاسخ أو واقف، وأن لا يتضمن تغييرا في القرارات، فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره، كما لا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئيا، لأن ذلك يعني تعديل القرار الصادر من الجماعات الإقليمية وهي لا تمتلكه.

وعليه من خلال ما تم ذكره سالفا يتضح جليا أن الإلغاء في معناه يقتضي إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجالس التداولية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي و الولائي التي تتخذ شكل مداولات، ولا يتم هذا الإلغاء إلا في الحالات المحددة قانونا ويمكن أن تكون مداولات المجلس المحلي باطلة بطلان مطلقا أو نسبيا، وهذا ما سيتم تبيناه على النحو التالي :

أولا : البطلان المطلق

لقد تضمنته المادتين 59 و 53 من القانونين رقم 11-10 ورقم 12-07 على التوالي، ويلاحظ أن المشرع الجزائري ومن خلال المادتين السابقتين أوجد تجانسا بينهما نوعا ما من خلال مختلف الحالات

[1] عمار بوضياف،" التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق "، المرجع السابق ، ص 40.

التي أوردها إلا أنه إضافة إلى التوسع من نطاقها وإقراره لحالات مغايرة لتلك الموجودة بالقوانين السابقة[1].

وعليه للجهة الوصية إبطال القرارات أو المداولات التي تعتبر باطلة بطلانا مطلقا وتتمثل في :

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية .

وكما تضيف المادة 53 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية إلى تلك الحالات، حالات أخرى تتمثل في :

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: مع مراعاة أحكام المادة 23 المتعلقة بعقد مداولات المجلس في مكان أخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي.

ومتى تم اتخاذ المداولة من طرف المجالس الشعبية البلدية أو الولائية وكان نطاقها يدخل ضمن الحالات الموضحة سالفا في المادتين 59 و 53، يعاين الوالي بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار خال من التعليل بعدما كانت هذه الضمانة مقررة في ظل المادة 44 من القانون السابق 90-08.

في حين اتجه المشرع في ظل القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية وخلافا للقانون البلدية الحالي وحتى لقانون الولاية السابق، إلى إقرار ضمانة هامة من شأنها أن تكفل استقلال الولاية في الجزائر في ظل مختلف آليات الرقابة الشديدة التي تضمنها القانوني الحالي، بأن منح للقضاء سلطة إقرار بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي فأعطيت المادة 54 /ف02 منه الحق للوالي إذا تبين له أن مداولة ما للهيئة

[1] نعني بالقوانين السابقة كل من ، قانون الولاية رقم 90-09 ، في مادته 51 التي نصت على انه " تبطل بحكم القانون : المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم ، مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته ، مداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي ..." وقانون البلدية رقم 90-08 من خلال مادته 44 التي تنص " تعتبر باطلة بحكم القانون : مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا على اختصاصاته ، المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين والتنظيمات ، المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي ..." .

التداولية غير مطابقة للقوانين والتنظيمات وفقا لما تضمنته المادة 53 سالفة الذكر التقدم إلى القضاء قصد رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليما في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس الشعبية الولائية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها.

وعند إسقاط النظر في القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية السابق في مادته 51 وكذا إجراء المقارنة والتحليل من خلال المادتين 59 و 53 من قانوني البلدية والولاية الجديدين، نلاحظ أن قانون الولاية الحالي جاء أكثر توسعا في الحالات التي تبطل فيها المداولات بقوة القانون، الأمر الذي يوحي بأن هذا التوسيع يحسب على الرقابة الوصائية الشديدة الممارسة على المجالس الشعبية الولائية.

ثانيا : البطلان النسبي

تضمنته المادتين 60 و 56 من القانونين رقم 11-10 ورقم 12-07 على التوالي، وبمقتضاهما تكون مداولة المجالس الشعبية البلدية والولائية باطلة في حالة ما إذا وجد رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو أي أحد من أعضائه في وضع تتعارض فيه مصالحهم مع مصالح البلدية أو الولاية، سواء كان ذلك باسمه الشخصي أو باسم أزواجهم أو أصولهم إلى أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء لحضور المداولة.

وعليه يتبين أن المشرع الجزائري وبإقراره لهذه الحالة يكون قد وسع من نطاقها مقارنة بالقوانين رقم 90-08 و رقم 90-09، الذين اقتصرا نطاقها على بطلان المداولات التي يشارك فيها عضو المجلس بصفته الشخصية أو كوكيل، ولعل دوافع المشرع في ذلك تلمح من خلال الوضعية السلبية التي آلت إليها الجماعات الإقليمية في الجزائر خصوصا البلديات، وليتم ضمان نزاهة وحياد المجالس الشعبية المحلية وما يدعم هذا القول تضمن المادتين سالفتي الذكر لحكم يقضي بإلزام كل عضو من المجلس الشعبي البلدي أو الولائي يكون في وضعية تعارض المصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس المحلي، وفي حالة ما إذا كان هذا الأخير في الوضعية سابقة الذكر ينبغي التصريح بذلك للمجلس[1].

وبالتالي، متى تقرر وجود مداولة المجلس المحلي في إحدى الوضعيات التي نصت عليها المادتان 60 و 56 من قانوني البلدية والولاية، فانه يثبت بطلانها بقرار معلل من الوالي بالنسبة لمداولة الهيئة التداولية

[1] المادة 60 / ف03،04 من القانون البلدية رقم 11-10 ،المرجع السابق، و المادة 56/ ف02،03 من القانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق .

البلدية. وله الوالي إثارة المداولة بالبطلان خلال الخمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، كما يمكن المطالبة به من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة عن طريق دعوى أمام المحكمة الإدارية التي ينعقد لها الاختصاص لإقرار بطلان المداولات بعدما كان هذا اختصاص أصيل ينعقد لوزير الداخلية بموجب القانون السابق رقم 90-09.

الفرع الثالث : الرقابة عن طريق سلطة الحلول

إن المشرع عادة ما يقرر للهيئة اللامركزية اختصاصا نهائيا في أمر معين ويخشى من امتناع هذه الأخيرة عن أداء واجبها أو إهمالها، مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة لخطر ما يسمح لجهة الوصاية أن تحل محله في هذه الحالة في إصدار القرارات نيابة عنه وهذا ما يعرف بسلطة الحلول. فالمراد بالحلول قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونًا، محلا لجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال[1].

ويعتبر الحلول من أشد أنواع الرقابة، لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة بما معناه تحل محلها للقيام بهذا العمل، لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط و القيود الصارمة أحاطه لها، حتى لا تصبح مبررا للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات، ومن بين هذه الشروط[2] :

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلا بنص، يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فانه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحلول[3].

-أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كُلفت قانوناً، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركن إلى السلبية.

[1] صالح فؤاد ،" مبادئ القانون الإداري الجزائري "،دار الكتاب اللبناني -مكتبة المدرسة، بيروت،لبنان،الطبعة الأولى،1983،ص 116.

[2] نجلاء بوشامي، " المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة للديمقراطية :ا لمبدأ و التطبيق"، مذكرة ماجستير في الحقوق،جامعة منتوري ،قسنطينة،الجزائر ، 2007/2006 ، ص 209 ، وكذلك عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ،دار الهدى،عين مليلة،الجزائر، 2010،

[3] محمود عاطف البنا، " الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974، ص17.

-إعذار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلا لذلك فان تجاهلت الأمر و لم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمانع في المساس باستقلالها[1].

ويأخذ الحلول على أعمال الجماعات المحلية[2]، صور متعددة، وعليه سنقوم بالتفصيل في هذه الصور:

-الإجراء المباشر :تتولى الوصاية بموجبه القيام بعمل تقاعست الهيئة المحلية عن أداءه، فالحلول تدخل مباشر في أعمال الجماعات المحلية، مما يجعل استقلاليتها وحريتها مهددتين.

-إرسال مندوب خاص: تتولي الوصاية القيام بإدارة مرفق بأكمله، بحيث ترسل مندوب مفوض من قبلها يقوم بإدارة المرفق، و توضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة و قراراته ملزمة للسلطات المحلية و كأنها صادرة منها.

وبالتالي فحتى وإن كانت سلطة الحلول خاصية من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، إلا أن ذات الوسيلة قد تكون كذلك في نظام الوصاية الإدارية بغرض احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة[3]، إذ تقتضي وسيلة الحلول تدخلا مباشرا من جانب الجهة الوصية في الأعمال القانونية المتعلقة بالشخصية اللامركزية مما يؤدي إلى المساس باستقلال هذه الشخصية، وهو ذاته الأمر الذي ينبغي معه على المشرع التحديد بدقة نطاق عملية الحلول و إحترام شروطه المتعلقة بالإثبات الرسمي لامتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل عن طريق توجيه إخطار لأداء العمل المعني، فضلا عن وجود نص في القانون يقضي بجواز الحلول[4].

وفي ظل القانونين رقم 11-10 و رقم 12-07 المتعلقين بالبلدية والولاية وباستقراء بعض المواد نرى أن المشرع حاول تنظيم وسيلة الحلول من خلال المجالين الإداري والمالي، وذلك كالتالي :

أولا :سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

لقد نظم القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية مثل سابقيه سلطة الحلول بنوعيه، الإداري، والمالي، والتي سنقوم بعرضها على النحو التالي:

---

[1] فريدة مزياني، " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق،ص275.

[2] صالحي سهيلة،" الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية،الإخوة منتوري بقسنطينة،2009/2008،ص 47 ومايليها.

[3] عتيقة بلجبل ، فعالية الرقابة الإدارية ، مجلة الإجتهاد القضائي ، العدد السادس ، هانس صايدل ، بسكرة ، 2009 ، ص 25 ، ص197.

[4] خالد قباني ، اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان ، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات ، بيروت ،1981 ،ص 105.

- الحلول في المجال الإداري :

يقتصر الحلول في المجال الإداري طبقا للمادة 100 من قانون البلدية المذكور أعلاه، حيث تجيز للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة عدم قيامه باتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن، والنظافة، والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام، وكذا التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، هذا من جهة.

من جهة أخرى، إضافة إلى الحالة الأولى، فقد أجازت المادة 101 من قانون رقم 11-10 إمكانية حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي متى امتنع هذا الأخير عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد إعذاره، قصد القيام تلقائيا بالعمل مباشرة وذلك بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار.

وعليه من خلال ما تم تطرق إليه يمكننا القول عن وسيلة الحلول في مجالها الإداري، أنه وفضلا عن توسيع نطاقها مقارنة بالقانون القديم رقم 90-08[1] الذي اقتصر أسبابها في الامتناع عن اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين، والحفاظ على النظام العام، والمتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات، فإن القانون الحالي أعطى إضافة بالمقارنة مع القانون السابق للسلطة الوصية الحق في ممارسة الحلول بالنسبة للعلميات الانتخابية، والخدمة الوطنية، والحالة المدنية وهو الأمر من شأنه أن يوسع من ممارسة سلطة الحلول، وبالتالي المساس بمبدأ استقلالية المجالس المنتخبة وعدم التصرف في شؤون إقليمها بكل حرية.

كما أن ذات المواد الحالية وخصوصا منها المادة 100 قد يسرت من الإجراءات التي ينبغي مراعاتها عند اتخاذ هذا الإجراء نتيجة عدم النص على ضرورة إعذار اللامركزية باعتباره شرطا ضروريا ينتج لهذه الأخيرة فرصة الدفاع عن موقفها قبل القيام بعملية الحلول وكأن الجماعات الإقليمية لا تتمتع بالشخصية المعنوية أي فاقدة الأهلية.

إضافة إلى أن عدم القيام به يؤدي إلى انتزاع حق المبادرة الذي تتمتع به البلدية وذلك قبل تنبيهها على ضرورة مباشرة عملها بنفسها ما يؤدي في الناهية إلى المماس بمالها - البلدية- من استقلال، الأمر الذي يرمى بضرورة تدارك هذه المادة بواسطة تدخل المشرع من أجلها تعديلها موازاة مع المادة 101 التي تناولت الإعذار، مما يكفل هذا التعديل ضمان حرية واستقلالية المجالس الشعبية البلدية.

[1] المادة 81 من قانون البلدية رقم 90-08 ، المرجع السابق .

- الحلول في المجال المالي :

من المشرع الجزائري في قانون البلدية للوالي حق الحلول في المسائل الإدارية، إلا أن الجماعات الإقليمية لم تسلم من ذلك بل اتسع الأمر إلى منحه سلطات واسعة في رقابة المسائل المالية للبلدية وخول له الحلول محل المجلس الشعبي البلدي، ورئيسه في اتخاذ التدابير المالية اللازمة، إذ أنه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها[1]، كما أنه في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة، أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي [2].

طبقا للمادة 183من القانون الحالي والتي نصت بخصوص إعادة التوازن في ميزانية البلدية، في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (05) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام، وإذا كان التصويت على الميزانية مجددا بدون توازن، أو لم ينص على النفقات الإجبارية، أو لم يتم التصويت خلال اجل الثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ إعذار الوالي، يقوم هذا الأخير بضبطها وتقريرها[3].

وبخصوص العجز في ميزانية البلدية، فإنه إذا ترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، ولم يقم المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه، وضمان توازن الميزانية الإضافية، فإنه يحق للوالي أن يتخذ هذه التدابير، بأن يأذن بامتصاص العجز خلال سنتين ماليتين أو أكثر[4].

ثانيا : سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي

نظرا لوجود الوالي كممثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة مقارنة مع حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي البلدي، لأن عمل المجلس الشعبي الولائي يكون بالتنسيق مع الوالي ومنه يمارس رقابته بطريقة تلقائية على أعمال المجلس، لهذا لا يرد الحلول على هذا الأخير فيما يتعلق بأعماله الإدارية، وهذا عكس ما رأيناه على المستوى البلدي، إذ يعتر رئيس المجلس الشعبي البلدي شخص منتخب يمثل النظام اللامركزي، وليس نظام عدم التركيز الذي

[1] المادة 102 من القانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق.
[2] المادة 203 المرجع نفسه .
[3] المادة 183 ، المرجع نفسه .
[4] المادة 184 ، المرجع نفسه .

يمثله الوالي، فإن النظام اللامركزي يقتضي استقلالية الرئيس والأعضاء في مباشرة المهام المحلية لهذا تمارس على أعمالهم رقابة الحلول من الجانبين الإداري والمالي معا، إلا أن هذا لا يعني أن المجلس الشعبي الولائي لا يخضع لرقابة الحلول من الجانب المالي، فهو في حالة عجز ميزانية الولاية وعدم توازنها، أو في حالة عدم تصويته على النفقات الإجبارية لميزانية الولاية، يخضع لتدخل الوزير المكلف بالداخلية عن طريق الحلول محله، وذلك حتى يتم الحفاظ على السير الحسن لمالية الولاية التي تعتبر الركيزة الأساسية لتنشيط العمل، وتنفيذ مشاريع التنمية على مستوى الولاية، وما يمكن الإشارة إليه أن قانون الولاية رقم 12-07 لم ينص في عنوان واضح، وبصفة صريحة حلول على سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي، كما ورد في قانون البلدية رقم 11-10، إلا أنه تضمن مواد تتعلق بممارسة وزير الداخلية لرقابة الحلول من الناحية المالية والميزانية كالأتي :

- حالة النفقات الإجبارية :

فعند رفض المجلس الشعبي الولائي الأخذ بالإجراءات الملزم بها قانونا، كأن لا يصوت على النفقات الإجبارية في الميزانية، تقوم السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية بتسجيلها تلقائيا[1].

- حالة ضبط ميزانية الولاية :

عندما لا يصوت مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دور غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية التي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها[2].

- حالة العجز وإعادة التوازن :

عندما يظهر العجز في تنفيذ ميزانية الولاية، فأنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، إلا أنه إذا رفض المجلس وتقاعس عن اتخاذ هذه التدابير، فإن الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية ، يمكنهما منح الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية[3].

[1] المادة 163 من قانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق.
[2] المادة 168 ، المرجع نفسه .
[3] المادة 169 ، المرجع نفسه .

وكل ما تقدم بخصوص الوصاية الإدارية المتعلقة برقابة الحلول محل الهيئة التداولية، نجد أن هذا النوع من الرقابة يعد بمثابة سلاح خطير في يد الوصاية ممثلة الدولة، لمنع التجاوزات التي قد ترتكبها الهيئة المحلية بمخالفة القوانين و التنظيمات خاصة منها المتعلقة بالمجال المالي، ويعد اللجوء لهذا الإجراء مضيقا إلى حد كبير لما يمثله من خطورة في ممارسة مبادئ اللامركزية، وهنا نجد خرقا خطير للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فهو يضيق منها إلى حد كبير حيث ممارسة إجراء الحلول هو أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية.

المطلب الثالث : الرقابة على الهيئات

رقابة الحل على المجالس المحلية (الهيئة ككل) هي الإعدام القانوني للمجلس و تجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة[1].

و يعتبر الحل من أشد مظاهر الرقابة الوصائية و أخطرها لذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح ضمانا لمبدأ حرية و استقلال الهيئات اللامركزية.

ونظرا لأن حل المجلس من أخطر و سائل الرقابة فإن المشرع يحيط حق الحل بضمانات خاصة كاشتراط إجراء انتخابات جديدة لاختيار مجلس جديد خلال مدة معينة، فيكون استخدام حق الحل من جانب الجهة الوصائية بمثابة احتكام إلى جمهور الناخبين، و نجد أن حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي لا يؤثر على الشخص ذاته، و لا على شخصيته المعنوية، بل يقتصر الأمر على تغيير أعضاء تلك الهيئة[2].

ويتم الحل عادة من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة اللامركزية من أجله. فالهيئة اللامركزية التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف، تستحق الحل[3]، بموجب مرسوم رئاسي بناء على قرار الوزير المكلف بالداخلية.

وعليه في سياق ما تم ذكره سنتطرق في هذا المطلب إلى حالات حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (الفرع الأول) وإلى أحكام حل المجالس المحلية المنتخبة (الفرع الثاني) كالأتي :

[1] بعلي محمد الصغير،" القانون الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة 2002، ص106.
[2] صالح فؤاد، "مبادئ القانون الإداري الجزائر" ، المرجع السابق ،ص107.

[3] محمد عمر الشبوكي ، "مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن "، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 250،الأردن،عمان ،1985 ،ص309.

الفرع الأول : حالات حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

تتجسد الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة كهيئة في صورة واحدة وهي إجراء الحل، وكون هذا الأخير - الحل - يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها وباعتباره من اخطر الآليات الرقابية عمل المشرع الجزائري على تحديد الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في كل من قانون البلدية والتي حصرت حالاته كما يلي :

- حالة خرق أحكام دستورية :

صيانة لدولة القانون فالواجب على كل المؤسسات خضوعها للنظام القانوني، فهي مطالبة أن لا تأتي ما يخالفه نصا أو مضمونا، فلا يتضور السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس للتشريع ، فالنص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية، التنفيذية، القضائية، فلا بد أن يحترم من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية، أي في حالة مخالفة أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل والتجديد، وهذا حفاظا على قانونية المجلس وسلامة أعماله.

- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس :

قد وردت هذه الحالة في صورة مبهمة حيث لم تبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء، هل يعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كاكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية، أم يعود لسبب أخر ؟.

- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس :

تتحقق حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن عضويتهم بالمجلس، بما يعني إفراغ محتواه البشري أي الفناء الذاتي للمجلس، في هذه الحالة يجب حل المجلس وتجديده، كما أن هذه الحالة يصعب تصورها، لأنها حالة نادرة التحقق لاختلاف التيارات السياسة المكونة للمجلس[1].

[1] علاء الدين عشى ، مدخل في القانون الإداري : التنظيم الإداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص 148.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم :

كالسير الحسن لأعماله، ففي ظل التعددية السياسية ونظرا لاختلاف و تعارض وجهات النظر، تعتبر المجلس المنتخبة المحلية هيئة المداولة تجسد مبدأ الديمقراطية، فلا يعد مكانا للصراع أو الاختلاف المعرقل لأن المجلس يظم تشكيلات سياسية متعددة قد يحدث الخلاف بين الأعضاء لكن يجب ألا يؤثر سلبا على هيئة المداولة، فإذا ثبت الاختلاف أصبح الأمر خطيرا يجب حل المجلس، وفي هذه الحالة يفترض أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف و نطاقه و آثاره.

ونجد أن المشرع هنا قد استعمل عبارات عامة تحمل عدة تأويلات لما ذكر وصف الإختلالات الخطيرة ويكون بذلك قد منح السلطة الوصية المجال لتقدير ماتراه إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم :

يكون المجلس فقد الأداة التي تحكم بها سير أعماله، فلا فائدة من بقائه وهو لا يوفر النصاب القانوني اللازم .

- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي تعيق السير العادي لهيئات البلدية :

نلاحظ أن هذه الحالة أبقى عليها قانون البلدية رقم 11-10 دون قانون الولاية رقم 12-07 ويطلق على هذه الحالة اصطلاحا حالة الانسداد، وعليه لتعدد الألوان السياسة المشكلة للمجلس، فلا يتصور أنهم على رأي واحد وهذا اختلاف.

أما الخلاف قد تجاوز مسألة الرأي، مما يؤثر على السير المنتظم والعادي للبلدية، مع إعذار الوالي لهم لتحقيق الوفاق والتقارب ولم تحصل الاستجابة.

- اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها :

يعمد المشرع ولأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسة أو اجتماعية أو اقتصادية.

- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب :

وبالتالي فإن هذا المجلس يكون مصيره الحل في حال استحالة تنصيبه لأي ظرف استثنائي، ونجد أن القانون لم يحدد هذا الظرف، فكل ظرف من شأنه الحيلولة دون تنصيب المجلس فإنه سيؤدي إلى حله وتجديده.

أراد المشرع حماية استقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت.

يعد الحل أخطر إجراء تواجهه المجالس من الوصاية التي يمكنها إعدامها نهائيًا، لذلك أحاطه المشرع بإجراءات وشكليات يلزم إتباعها، وقد حرص بداية عندما عدّدها حصرا، و إن سجلنا بعض الغموض حين تفصيلها، كما إشترط اقتران الحل بتجديد انتخاب المجلس، وذلك بالعودة للناخبين، و يحسن القول هنا أن حل المجلس لا يؤثر على الشخص المعنوي، بل يقتصر الأمر على تغيير أشخاص تلك الهيئة .

الفرع الثاني : أحكام حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

تعتبر آلية الحل من أخطر الآليات الممنوحة للسلطات الوصية لذا لا يمكن أن تستند إلى جهات إدارية عادية مما دفع المشرع إلى وضع شروط لإعمال آلية الحل وهي إصدار مرسوم رئاسي سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ليزيل المشرع بهذا كل غموض يتعلق بجهة الاختصاص الفعلية .

وحتى لا تبقى المجالس المحلية في حالة شغور، يعين الوالي خلال عشرة (10) أيام بعد حل المجلس متصرف ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، تنهى مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد [1].

أما على مستوى الولاية يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال عشرة (10) أيام باقتراح من الوالي مندوبية ولائية، تخول ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون والتنظيم الجاري بع العمل تنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي[2].

[1] المادة 48 من القانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق .
[2] المادة 49 من القانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق .

كما أن حل المجلس الشعبي البلدي يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية[1]، وفي حال ظروف استثنائية تحول دون إجرائها، يعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريرا لمجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد، مع السعي إلى تنظيم الانتخابات في حال توفرت الظروف المناسبة[2].

وأما بخصوص حل المجلس الشعبي الولائي يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر إبتداءا من تاريخ الحل، إلا في حال المساس الخطير بالنظام العام، على أنه لا يمكن أبدًا إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية[3].

[1] المادة 49 من القانون البلدية رقم 11-10 ، المرجع السابق .
[2] المادة 51 ، المرجع نفسه .
[3] المادة 50 من القانون الولاية رقم 12-07 ، المرجع السابق.

خلاصة الفصل الثاني

يتضح مما سبق بيانه في هذا الفصل و الذي قسمناه إلى مبحثين، و المتعلق بدراسة الاستثناء الوارد على الأصل و المتمثل في الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية، بحيث قمنا بدراسة مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية من تعريفها و خصائصها فهي رقابة إدارية استثنائية تمارس تبعا للقوانين على عكس السلطة الرئاسية المفترضة، ثم تميزها عن غيرها من الأنظمة كتمييزها عن الرقابة الرئاسية و الإشراف الإداري، ثم أسسها القانونية في ظل القانونين رقم 11- 10 و 12- 07 من قانون البلدية و الولاية على التوالي، مرورا إلى الأهداف و المتمثلة في الهدف السياسي و هو ضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية، و كذا الهدف الإداري من أجل ضمان حسن الإدارة و تسييرها و ضمان وحدة الاتجاه الإداري، أخيرا أهم مبررات منها احترام الشرعية و حماية المصلحة العامة و مصلحة الدولة كل هذا في إطار المبحث الأول، أما المبحث الثاني فلقد تناولنا فيه أشكال الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية و التي رأينا فيها أن المشرع قد عمد إلى الإكثار منها و التنويع في أساليبها بغرض تجسيد مبدأ الشرعية إذا تبين لنا من خلال هذه الوسائل رغم أنها تهدف بالدرجة الأولى إلى تطبيق القانون و احترامه و تحقيق المصلحة العامة ظاهريا، إلا أنه ما تم ملاحظته باطنيا غلغلة و سيطرة مخالب السلطة المركزية على جوانب التسيير المحلي، و يتجلى ذلك في عدة مجالات منها مجال الرقابة على الأعضاء، و الأعمال، و على الهيئة ككل، مما يتضح من خلال هذا المبحث أن نظام الرقابة الإدارية الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب الاستقلالية الهيئات المحلية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات الإقليمية.

الخاتمة

خاتمة

إن أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة أن الجماعات الإقليمية تعتبر فاعلا محوريا في تحقيق التنمية المحلية و نجاحها مرتبط بأداء دورها التنموي و المرهون بالتحديات و تحديد الآليات و التطلعات على الأطر القانونية و دعائمها لتسمح بتفعيل دورها و يكسبها القدرة على التحكم الجيد في وسائل التنمية المحلية و تحسين مردود العمل الإداري مما يعطي الصبغة الحقيقية لها و زيادة التنمية الإدارية.

كما أن نظام اللامركزية الجماعات الإقليمية هو نظام أملته ظروف عدة لعل من أهمها زيادة أعباء الحكومة المركزية بشكل تعجز عن تنفيذها لوحدها، و لأنه كذلك مظهر للديمقراطية واتجاه سياسي تؤكده رغبة الدول على الأخذ به، و لأنه وسيلة عادلة و سريعة للنهوض بالمجتمع بشكل متوازن، لذلك فقد لجأت أغلب الدول لتقسيم أقاليمها إلى مناطق جغرافية وفرت لها إمكانيات التجانس السكاني و الاقتصادي و خصتها باستقلال مالي و إداري و منحتها الشخصية المعنوية، و أناطت بها مساعدة المركز في التنمية الشاملة .

و في نفس السياق فإن من أبرز مقومات نجاح النظام اللامركزي هو وضح العلاقة بين الجماعات الإقليمية و الإدارة المركزية، و ذلك من خلال ممارسة هذه الجماعات صلاحياتها المتعددة في مجال الاستقلال و الحرية، لأن هذه الاستقلالية تعتبر جوهر العلاقة القائمة بين الطرفين، إلا أن هذه الاستقلالية وردت نسبية و غير مطلقة، حتى لا تنتقل إلى الاستقلالية السياسية التي تأتي معها بمخاطر الانفصال و التقسيم، إلا أنه حتى يتم المحافظة على الاستقلالية في أطرها و الإبقاء على النهج العام لسياسة الدولة تمارس الرقابة على هذه الجماعات في حدود الشرعية، و بالكيفية التي لا تؤدي إلى المساس بجوهر العلاقة القائمة على الاستقلال.

إن الوجود القانوني للجماعات الإقليمية يتجسد في تكريس النظام اللامركزي في مختلف الدساتير الجزائرية و هذا انطلاقا من دستور 1963و الذي تبنى اللامركزية الإقليمية بالرغم من أنه اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات الإقليمية، أما الدساتير الأخرى المتعاقبة 1976، 1989، 1996 و التعديل الأخير لسنة 2020 حيث أشارت المادة 17 منه أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية فضلا عن النص الصريح في المادة 16 على أن الدولة تقوم على مبادئ التمثيل الديمقراطي القائم على أساس الانتخاب الأمر الذي يؤكد الطابع الديمقراطي لتكوين و تسيير هذه المجالس .

كما عرفت الجزائر عدة مواثيق رسمية تؤكد وجود الجماعات الإقليمية و ذلك بعد تبني اللامركزية كتنظيم إداري للجزائر من خلال المواثيق العامة و الخاصة بالإضافة إلى ما ورد في

النصوص التشريعية، بدءا من الأمر 67 – 24 و الأمر 69 – 38 المتعلقان بالبلدية و الولاية على التوالي الذي تم إلغائهم بموجب القانونين رقم 90 – 08 و 90 – 09 المتعلقان بالبلدية و الولاية على التوالي اللذين اعتبروا كثورة على الوضع الذي كان سائدا في المجالس الشعبية في ظل الأمرين السابقين المنتهج لسياسة الحزب الواحد، حيث أن القانونين درسا التعددية الحزبية في اختيار المجالس الشعبية و رؤسائها، و تدعمت هذه المجالس بصلاحيات لم تكن تتمتع بها، إلا أنه و بعد مرور مدة طويلة من الزمن تجاوزت العقدين، أصبحت الإيجابيات التي جاء بها القانونين لا تتلاءم و طبيعة الوضع الجديد و تطور المجتمع الذي أصبح يطالب بمزيد من الإصلاحات و هو الأمر الذي توج بصدور قانون البلدية رقم 11–10 و قانون الولاية رقم 11– 07.

و عليه و باعتبار المشرع الجزائري و إن كان قد اعتمد على الأسس و المبادئ الديمقراطية في تشكيل المجالس الشعبية البلدية و الولائية غاية منه في وضع جهاز يمثل حقيقة سكان الجماعة الإقليمية إلا أن ذلك يبقى مجرد تصور نظري، حيث أن الانتخاب الذي يعد أحد أهم ركائز الديمقراطية التي تبنتها مختلف النصوص، يجرد من مفهومه عند التطبيق لوجود عوامل عدة منها عدم الاهتمام بظاهرة الامتناع عن التصويت رغم خطورتها على العملية الانتخابية، و هذا من شأنه أن يكبح تجسيد استقلالية الجماعة الإقليمية و بناء على هذا، و ما يلاحظ من خلال ما تطرقنا إليه في هذا البحث أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية ، و ذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الإدارية الوصائية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذه النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على كل من البلديات و الولايات حيث لم يتم التوفيق بين ما منح من استقلال يكفل تجسيد حقيقي للتنظيم الإداري و بالأخص السير في ظل نظام لا مركزي صحيح، و بين ما فرض من وصاية قصد تحقيق الانسجام في تنفيذ السياسة العامة و حماية الدولة إداريا و قانونا، وهو الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات الإقليمية على مباشرة اختصاصاتها و تنفيذ برامجها المحلية و يمكن توضيح ذلك من خلال النتائج التالية:

أ – إن المشرع الجزائري قد منح للجماعات الإقليمية استقلالا يتحقق باجتماع أشكاله الثلاثة (استقلال معنوي ، وظيفي ، و مالي)، إلا أنه أخضعها للسلطة المركزية تحت الرقابة الوصائية الادارية .

ب – لم يتضمن الدستور نصا صريحا يمنح فيه الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية، و إنما ترك النص عليها في القوانين العادية، و هو يعتبر تقصير من المؤسس الدستوري لأن الأمر في غاية الأهمية، إذ لا وجود للنظام اللامركزي من دون تمتع وحداته بالشخصية المعنوية، أما من خلال القوانين فقد أكد المشرع اعترافه بالشخصية المعنوية التي تمنح كيانا قانونيا خاصا مستقلا للجماعات الإقليمية تسير فيه مصالحها المحلية و تعبر عن إرادة مجتمعها المحلي، كما مثل هذه الهيئات بمجالس منتخبة، حيث اعتمد أسلوب الانتخاب في اختيار هذه المجالس و هذا ما يعزز الاستقلال، لكن بالموازاة نرى أن المشرع في

نفس الوقت تبنى أسلوب التعيين في اختيار الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) و هذا أول ماساس بالاستقلالية.

جـ ـ إن المشرع الجزائري و إن كان قد اعتنق مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية و المجالس المحلية باعتباره اختيارا ديمقراطيا كونه يمنح المجالس المنتخبة صلاحيات واسعة تمارس هذه الأخيرة بحرية كبيرة، غير أنه في ذات الوقت أصبح عامل كبت للمجالس، حيث أن كثرة الصلاحيات و عدم وضوحها و عموميتها أدى إلى اختلاطها بصلاحيات هيئات الإدارة الأخرى و خاصة السلطة المركزية، مما أدى إلى جمود المجالس و عدم تحركها إلا بناء على تعليمات السلطة المركزية، و كما أن الازدواج الوظيفي للوالي يؤثر على هذا الاستقلال خاصة على مستوى هرم الولاية، إذ يجسد الوظيفة اللامركزية فيحوز على أغلبية الصلاحيات مما جعل الولاية في حالة خضوع كبير سلطة الوالي مع وجود رئيس للمجلس الشعبي الولائي منتخب من شأنه تحمل ما يكفي من صلاحيات، لكنه يبقى عاجزا و يكتفي بما منحه إياه القانون، حيث يتولى الحفاظ على نظام المداولات و رئاسة المجلس.

د ـ ما يمكن ملاحظته أن الرقابة الإدارية الوصائية على الأعمال هي رقابة شديدة وواسعة لدرجة تمس بالاستقلال الممنوح للجماعات الإقليمية، و أنها رقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية بل امتدت إلى رقابة الملاءمة، أي رقابة السلطة التقديرية للهيئات المحلية، و هذا ما يمس بحرية و استقلال الجماعات الإقليمية.

و بخصوص الرقابة الإدارية الوصائية على المجلس كهيئة و المتمثلة في وسيلة الحل، فلقد أضيفت حالات أخرى تستوجب الحل بمرسوم رئاسي، و هذه الزيادة تدل على الرقابة الشديدة للسلطة على المجالس المحلية، كما أن فترة الستة (06) أشهر لإجراء انتخابات لتجديد المجلس بعد حله تعتبر فترة طويلة جدا تعطل فيها مصالح البلدية، فالمشرع هنا لم ينص على ما كان سائدا في ظل الأمر 67 ـ 24 إذ كانت المدة لا تتجاوز شهرين و هي أكثر فعالية حتى لا تهدد مصالح الإقليم المعرض مجلسه للحل.

و ما يمكنه القول عموما من خلال المادة 18 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أن العلاقات بين الدولة و الجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية و عدم التركيز، حيث يستشف و يلاحظ نقاط سلبية و أخرى إيجابية حسب رأينا المتواضع :

1ـ ما حاجة التمثيل الديمقراطي و أسلوب الانتخاب إذا لم يجنى ثماره بالإعتراف و ضمان الإستقلالية و عدم التبعية، و من جهة أخرى طبقا للمادة 16 من التعديل الأخير في الفقرة الثانية، و التي تنص على أن المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية، و

من جهة طبقا للمادة 18 أعلاه تبين خضوع هذه الجماعات إلى هيئات عدم التركيز، و هذا يحد من الاستقلالية و جعل هذه الجماعات دائرة إختصاص تابعة للدولة .

2ـ من خلال مضمون المادة يتضح جليا تحت عبارة عدم التركيز أن الجماعات الإقليمية حسبنا أسلمت من التركيز الإداري من خلال الصور التي تم تبيانها عندما يتدخل وزير الداخلية في بعض الحالات التي تستوجب المصادقة من شخصه أو سلطة الحلول الممارسة على المجالس المنتخبة.

و من خلال كل هذا و ذاك و كخلاصة لموضوع دراستنا تبين أن الجماعات الإقليمية و بالرغم من الترسانة القانونية الجديدة إلا أنها لم تأتي بجديد يحقق إدارة محلية تتوافق و النظام اللامركزي فجل النصوص القانونية تمنح الاستقلال من جهة و تحقق مبدأ اللامركزية، ثم تقيد هذا الاستقلال من جهة أخرى من خلال نفس النصوص، و المطلوب من المشرع الجزائري أن يخفف من الرقابة الإدارية الوصائية التي تمارس على أعضاء المجالس الشعبية من خلال توقيفهم، و إقالتهم ، و إقصائهم. ووفق شروط تعتبر قاسية بعض الشيء، كما تمارس على أعمال المجالس الشعبية بصفة شديدة وواسعة من خلال التصديق الضمني و التصديق الصريح، و الإلغاء المباشر بتوفر حالة من حالاته، و الحلول محل الهيئة التداولية في ممارسة المهام المحلية فالشكل الأسلم لرقابة الأعمال إنما يكون بإحالة الأعمال المخالفة للشرعية إلى القاضي الإداري، كما تمارس على المجلس ككل عن طريق حله و إنهاء وجوده و إلغاء الصفة القانونية لأعضائه .

و كذلك بعد الإحاطة بكل النقائص و السلبيات في حق الجماعات الإقليمية في إطار ترسانة القوانين المحلية، يتضح أن الإدارة المحلية في الجزائر لا تتمتع بالاستقلالية الكافية، إذ رغم مقومات الاستقلال التي تحوزها من التمتع بالشخصية المعنوية و اختيار أعضائها بالانتخاب، و تمتعها بمجال واسع من الاختصاصات، إلا أنه تمارس عليها رقابة إدارية وصائية شديدة التي قيدت الهيئات المنتخبة عن ممارسة أعمالها و مهامها بكل حرية و استقلالية، الأمر الذي يصوغ عنه بعض الاقتراحات و التوصيات العامة من شأنها النهوض بالجماعات الإقليمية و تغطية النقائص و تصحيح الانحرافات:

ـ عند وضع القاعدة القانونية المنظمة للجماعات الإقليمية يتطلب ضرورة إلتزام المشرع بالأخذ بمبدأ الفصل بين سلطات الهيئة التنفيذية المحلية و الهيئة التداولية، خاصة على مستوى الولاية قصد إحداث التوازن بين كل من الهيئتين، و كذا إلغاء الازدواج الوظيفي للوالي و ذلك بحصر مهامه فقط في تمثيل الدولة و تحويل مهامه كممثل للولاية على الأقل لرئيس المجلس الشعبي الولائي، من أجل إعادة التوازن بين رئيس المجلس الشعبي الولائي و مركز الوالي المهيمن على جميع السلطات، كما خولت المهام لرئيس البلدية بصفته منتخب بتمثيل البلدية و الدولة.

ـ ضرورة تعزيز الضمانات القانونية و القضائية بتعليل قرارات الإلغاء و منح مجال أوسع للطعن القضائي أي ضرورة إلحاق و تفعيل القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات المركزية في ممارسة الرقابة

الإدارية الوصائية و كبديل عن الرقابة المشددة التي تمارس على الجماعات الإقليمية و كذا تنسيق جهاز العدالة بالجماعات الإقليمية، وكذا تفعيل الأجهزة العليا للرقابة كمجلس المحاسبة لحماية هدر المال العام.

- من الأفضل أن ينص الدستور على تأكيد الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية حتى تحاط بضمانة دستورية و أن من مستلزمات الشخصية المعنوية الاستقلال الإداري و المالي.

- فك الحضانة و التبعية الإدارية من الجهات المركزية على الجماعات الإقليمية أي عدم جعل الجهات المركزية تحل محل الجماعات الإقليمية في آداء مهامها بالخصوص في الجانب المتعلق بسلطة الحلول، لأن هذا يؤثر على أسلوب الانتخاب كضمانة لاستقلالية المجالس المنتخبة.

- تبادل الخبرات و ذلك بواسطة تفعيل اتفاقيات التوأمة ما بين الجماعات الإقليمية الجزائرية فيما بينها و بين الجماعات الإقليمية الأجنبية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: النصوص الرسمية

أ - الدساتير:

1. دستور 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر سنة 1996 ج ر ج ج ،ع 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996، والمعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20- 442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020.، ج ر ج ج ،ع 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

ب – القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 12- 02 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية ،ج ر ج ج ع 01 ، الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012.

ج – القوانين العادية:

1. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية ج.ر.ج.ع.15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990 (ملغى).
2. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية ج.ر.ج.ج.ع 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990 (ملغى).
3. القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الاولى عام 1411 الموافق لأول ديسمبر سنة 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق ل 14 غشت 2004، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر ج ج، ع 51 الصادرة بتاريخ 15 غشت سنة 2004.
4. القانون رقم 01-20 المؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق ل 12 ديسمبر سنة 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، ج ر ج ج ، ع 77 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر سنة 2001.
5. قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع 37 الصادرة بتاريخ 3 يوليو سنة 2011.
6. قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية ج ر ج ج، ع 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

د – الأوامر:

1. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني ج ر.ج.ج ع 78 الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر سنة 1975.

2. الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات ،ج ر ج ج، ع 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

ثانيا: المؤلفات

أ- الكتب باللغة العربية

- **الكتب العامة:**

1. محمود عاطف البنا، " الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة،مصر،1974.

2. محمد رمضان، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية ،.1976

3. خالد قباني ، اللامركزية ومسالة تطبيقها في لبنان ، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات ، بيروت ،1981 .

4. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي القاهرة ، 1982.

5. صالح فؤاد ،" مبادئ القانون الإداري الجزائري "،دار الكتاب اللبناني -مكتبة المدرسة، بيروت،لبنان،الطبعة الأولى،1983.

6. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984،

7. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1986

8. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون ، الجزائر الطبعة الثالثة ، 1990،

9. صالح المستف، الجهة بالمغرب " رهان جديد لمغرب جديد"، الطبعة الأولى، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط، 1993،

10. خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط3، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 1993،

11. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الطبعة الأولى، 1994، محمد باهي أبو يونس ، أحكام القانون الإداري ، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 1995.

12. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1995

13. محمد سعيد حسين امين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1997.

14. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الأجهزة الحكومية ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن الطبعة الأولى ، 1998.

15. يوسف سعد الله خوري ، القانون الإداري العام ، الطبعة الثانية ، 1998، ج1.

16. فوزي أوصديق، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، النظرية العامة للدساتير ، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2001.

17. فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، باتنة، 2001.

18. بعلي محمد الصغير،" القانون الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة 2002.

19. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.

20. علي خاطر الشنطاوي،"الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية،الأردن،2007.

21. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007 .

22. عمار بوضياف،" التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008 .

23. علاء الدين عشى ، مدخل في القانون الإداري : التنظيم الإداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009.

24. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

25. عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 .

26. عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.

27. محمد الديداموني محمد عبد العال، " الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، دون طبعة،2011 .

28. عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ،الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2012.

29. حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

30. عثمان خليل عثمان ، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر ، دراسة مقارنة ، مكتبة سيد عبد الله وهبة .

- **الأطروحات و المذكرات:**

- **رسائل الدكتوراه:**

1- عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973.

2- مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1990.

3- ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجيستير، جامعة، عنابة، كلية الحقوق، 2005 .

4- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، 2005،

5- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات ا لفعلية و التطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2010-2011.

6- داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.

- مذكرات الماجستير:

1- مصطفى كراجي ،استقلالية الجماعات المحلية في ظل التمويل المركزي في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، جامعة الجيلالي اليابس ، الجزائر ،1993.

2- إبراهيم رابعي، إستقلالية الجماعات المحلية (الضمانات و الحدود)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة،2005.

3- نجلاء بوشامي، " المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة للديمقراطية :ا لمبدأ و التطبيق"، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007/2006 .

4- صالحي سهيلة،" الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الإخوة منتوري بقسنطينة،2009/2008.

5- عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2009-2010.

6- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح "كلية الحقوق"، ورقلة، الجزائر،2009-2010.

7- روبحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية :البلدية في إطار القانون11 -10، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2012-2013.

8- جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية ، مذكرة ماجستير في الحقوق ، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013.

9- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوقجامعة الجزائر 01، 2016-2017.

- **مذكرات الماستر**

1- حفيزة سفوجي، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012.

- **المقالات:**

1. فؤاد العطار،" نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس مصر ، العدد 01 ، 1966.

2. عبد المجيد فياض ،" الوصاية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر" ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الرابع، السنة 13اكتوبر- ديسمبر 1969.

3. محمد نور الدين، (مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي مصر)، مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة عشر، العدد الثاني، أغسطس سنة 1975

4. . بكر القباني ، "الوصاية الإدارية "، مجلة القانون الاقتصاد، العدد 52 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984،

5. محمد عمر الشبوكي ، "مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن "، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 250،الأردن، عمان ،1985.

6. علي الخطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة 13، العدد الثاني، 1989.

7. مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، رقم 02، 1996.

8. مسعود شيهوب ،المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 03، 2003.

9. عبد الحليم بن مشري، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي2009

10. عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009.

11. عادل بوعمران، " مبدأ استقلالية الجماعات المحلية المقارنة، معيار وضوابط "، مجلة الفكر البرلماني العدد 26، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2010.

12. زغداوي محمد،" المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات؟"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة1 ،العدد35 ،جوان 2011 .

13. بلال بلغالم ، " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد " ، مجلة صوت القانون، العدد الأول ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خميس مليانة ، الجزائر، 2014 .

ب – الكتب باللغة الفرنسية:

1. Maspetiol et laroque .la tutlle administrative .paris .1930.
2. Renechapus, droit administratif général ,delta, 9 éme édition ,tome1,paris 1955.
3. M.waline, droit administratif, 9 emeediition, 1963, edition.
4. Ahmed mahiou ,les collectivités locales en algerie,annuaire de lafrique du nord ,1969,.
5. M.waline, precis de droit administratif, paris, 1969
6. Jean BERNARD AUBY, Les controles administratifs; juridiques et financiers, Revue pouvoirs, n°73 Normandie Roto impréssion S.A, Lonrai, Avril, 1995,.

7. M.jacques MEZARD, Note sur le controle de la légalité des actes des Collectivités Territoriales, Direction de l'initiativespartementaire et des Délégations, LC221, Sénat, 2011. publier sur sit: www.Senat .fr.

الفهـــرس

الفهرس

العنوان	الصفحة
شكر	
إهداء	
مقدمة	02
الفصل الأول : استقلالية الجماعات الإقليمية كأساس لتجسيد اللامركزية الإدارية في الجزائر	
تمهيد	08
المبحث الأول : مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية	09
المطلب الأول : تعريف الاستقلال	09
الفرع الأول : التعريف اللغوي	09
الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي	10
المطلب الثاني : معايير الاستقلال	11
الفرع الأول : معيار الاختصاص الحصري	11
الفرع الثاني : معيار سلطة القرار	13
الفرع الثالث : معيار انعدام رقابة الملاءمة	13
المطلب الثالث : الأسس القانونية لاستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر	14
الفرع الأول : الاعتراف الدستوري بالجماعات الإقليمية في الجزائر	14
الفرع الثاني : الاعتراف التشريعي بالجماعات الإقليمية في الجزائر	15
المبحث الثاني : أشكال استقلال الجماعات الإقليمية	16
المطلب الأول : الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية	16
الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية	17
الفرع الثاني : انتخاب أعضاء المجالس المحلية كضمان للاستقلالية	20
المطلب الثاني : الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية	27
الفرع الأول : أساليب تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية	27
الفرع الثاني: اختصاصات هيئة المداولة	31

الفرع الثالث : اختصاصات الهيئات التنفيذية	36
خلاصة الفصل الأول	40
الفصل الثاني: الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر	
تمهيد	42
المبحث الأول : ماهية الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية	43
المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية	43
الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية وخصائصها	43
الفرع الثاني : تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن غيرها من الأنظمة	47
المطلب الثاني : الأسس القانونية للرقابة الإدارية الوصائية	54
الفرع الأول : القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية	55
الفرع الثاني : القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية	55
المطلب الثالث : أهداف ومبررات الرقابة الإدارية الوصائية	56
الفرع الاول: أهداف الرقابة الإدارية الوصائية	56
الفرع الثاني : مبررات الرقابة الإدارية الوصائية	57
المبحث الثاني: أشكال الرقابة الإدارية الوصائية على الجماعات الإقليمية	60
المطلب الأول: الرقابة الإدارية الوصائية على الأعضاء وأثرها على استقلالية المجالس الشعبية	60
الفرع الأول : الرقابة عن طريق التوقيف	62
الفرع الثاني: الرقابة عن طريق الإقالة	64

الفرع الثالث : الرقابة عن طريق الإقصاء	66
المطلب الثاني : الرقابة على الأعمال وأثرها على استقلالية المجالس المحلية	72
الفرع الأول : الرقابة عن طريق التصديق	72
الفرع الثاني : الرقابة عن طريق الإلغاء (البطلان)	77
الفرع الثالث : الرقابة عن طريق سلطة الحلول	80
المطلب الثالث : الرقابة على الهيئات	85
الفرع الأول : حالات حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	86
الفرع الثاني : أحكام حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة	88
خلاصة الفصل الثاني	90
خاتمة	92
قائمة المراجع	98
الفهرس	106
الملخص	109

الملخص:

إن وجود الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري للدولة ككيان مستقل عن السلطات المركزية تتمتع بالاستقلالية في ممارسة مهامها، يعد أهم مظاهر اللامركزية الإدارية الذي يعتبر من الأساليب التنظيم الإداري الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري و كرسته القوانين التي جاءت استجابة لهذا الأخير إلى منح أكثر استقلالية ممكنة للهيئات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها و على وجه الخصوص القانون رقم 11- 10 و 12- 07 المتعلقان بالبلدية و الولاية على التوالي، من أجل النهوض بأعباء التنمية المحلية و بالموازاة فلتحقيق مقتضيات مبدأ المشروعية و لهدف ضمان وحدة الدولة يجب الحد من استقلالية الجماعات الإقليمية بأسلوب الرقابة، و التي تعد من أهم وسائل رقابة المشروعية لإبقاء نشاط الهيئات الإقليمية في حدود القانون و المصلحة العامة التي تهدف لتحقيق الإدارة بصفة عامة و الهيئات الإقليمية بصفة خاصة.

إلا أن هذه الدراسة تهدف إلى معالجة الإشكالية و التي توصلنا في الأخير أن بالرغم من كل هذه الاستقلالية و الرقابة الإدارية الوصائية الممارسة إلا أنه يوضح عدم التوازن في ممارسة هذه الأخيرة بالموازاة مع القدر الذي تستوجبه الاستقلالية، و هذا ما يؤدي إلى كبح دور الجماعات الإقليمية و بالتالي إضعافها في سبيل مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها التنموية، وهذا ما يجعل من الاستقلالية الممنوحة للجماعات الإقليمية هي مجرد استقلالية نظرية بعيدة كل البعد عن المفهوم الحقيقي لها في ظل الرقابة المشددة من جانب السلطة المركزية و التي تعتبر دائرة اختصاص تابعة لسلطة هذه الأخيرة.