الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلـــية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: دولة ومؤسسات

بعنوان :

علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية

من تقديم الطالبتين:

-حرمة صبرينة

-عزايج صبرينة

تحت إشراف الدكتور:

- دالي سعيد

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتورة بن عيشة نبيلة	جامعة المدية	رئيسا
الدكتور دالي سعيد	جامعة المدية	مشرفا ومقررا
الدكتورة شيكر سعاد	جامعة المدية	عضوا مناقشا

السنة الدراسية : 2019/2018

شكـــــــــــــــر

بسم الله الرحمان الرحيم والصلاة والسلام على الحبيب الكريم

أول شكر وآخره لله العلي القدير الذي منحنا الصحة والقوة والعزم لإنجاز هذا العمل وإتمامه

كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى الدكتور "دالي سعيد" الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحله بسعة صدره وطول نفس ولم يبخل علينا بأفكاره المنيرة ونصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة ، فكان طيلة مشوارهذا البحث نعم المؤطر الفاضل الذي بعث فينا روح البحث والإكتشاف . فله منا أسمى عبارات الشكر والتقدير.

كما نتقدم أيضا بالشكر والتقدير إلى السادة الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه المذكرة ، كما لايفوتنا أن نتقدم بالشكر إلى كل من مدلنا يد العون والمساعدة لإكمال هذا البحث.

إهـــــــداء

أهدي ثمرة جهدي

إلى من قال في حقهما عز وجل " وقل ربي أرحمهما كما ربياني صغيرا " والدي العزيزين اللذين أنتظرا لحظة نجاحي وتشريفي لهما ، حفظهما الله ومنحهما الصحة والعافية.

إلى زوجـــي العزيـز هـلال

إلى سندي في الحياة إخوتي وليد عبد المنعم وريـان حفظهم الله

إلى كل الأهل والأقارب صغيرا وكبيرا

إلى كل من جمعتنـي بهم الدراسة صديقـاتي أدامهم الله ووفقهم.

إلى زميلتي الحبيبة ورفيقة دربي عزايج صبرينة

إلى كل من ســاهم من بعيد أو قريب في هذا الجهد

حفظ الله الجميع ورعاهم بألف خير

حرمة صبرينة

إهـــــــــداء

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى التي أحسنت تربيتي والتي رسمت دربي بدعائها إلى رمز الحب والحنان والتي جعلت الجنة تحت قدميها أمي الحبيبة "فتيحة"

إلى من وقف بجانبي طوال حياتي ، إلى الذي شجعني على طلب العلم ، إلى الذي لم يوفر أي جهد لنجاحي ، إلى أخر مافي الوجود أبي الحبيب " موسى "

إلى زهرات قلبي وفرحتي في الحياة أخواتي سهام وسارة وسندس وأخي الحبيب صلاح الدين

إلى كل أفراد عائلتي عزايج ، بجرة صغارا وكبارا بدون استثناء

إلى من عرفت معهم الصدق والوفاء عشت بينهم أحلى أيام الجد و العطاء وصديقاتي العزيزات التي لم تلدهن أمي : أمينة حمادي ، طالبي نادية ،سماح وهيبة.

إلى الصديقة والزميلة التي شاركتني إنجاز وإتمام هذا العمل حرمة صبرينة.

عزايج صبرينة

مقـــدمـة

مقدمة:

يعد التنظيم الإداري ضرورة لابد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها ، ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد إختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الإختصاصات . وتتبع الدولة في ذلك أحد الأسلوبين وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية .

يقصد بالمركزية الإدارية حصر وجمع الوظيفة الإدارية في يد جهة إدارية واحدة ، ولكن بعد تطور وتعدد النشاطات زادت المهام والوظائف فأدت إلى صعوبة تغطيتها جميعا من قبل جهة إدارية واحدة ، فالمسؤول الإداري مهما كانت الكفاءة والدراية والخبرة التي يتمتع بها لا يمكنه معرفة كل الحاجات وإشباعها في مختلف أرجاء إقليم الدولة .لذلك بات من الضروري توسع دور الدولة للتنظيم على المستوى المحلي من أجل تخفيف العبء عن الحكومة بتكليف بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة بسلطة البت والفصل في بعض المسائل ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص، فقسمت إلى صورتين التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري ، فهذه الأخيرة تعد الأمثل والأحسن للمجتمع من خلال تقريب الإدارة من المواطنين خدمة للمصلحة العامة ، ولكن تبقى جميع القرارات الهامة من إختصاص السلطة المركزية .

نظرا للتغيرات المتسارعة في المجالات الإقتصادية والسياسية والإدارية أدت إلى ظهور قضايا جديدة مما يستدعي حلولا أكثر فاعلية مما توفره المركزية الإدارية ، فأضحى من الصعب على الدولة لوحدها نظام المركزية الإدارية ، إستيعاب مجمل متطلبات وتطلعات المواطنين ، فكان تنظيم المركزية الإدارية كأسلوب من أساليب تنظيم سلطة الوظيفية الإدارية ،أسلوب عاجز وناقص في تنظيم وتوزيع وتقسيم سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة.

ومن هنا بات من ضروري ظهور تنظيم أخر يهدف إلى منح الفرد فرصة المساهمة في إختيار أسلوب وكيفية تسيير الجماعات الإقليمية. فقد ظهرت الحاجة إلى ضرورة التكامل بين المركزية الإدارية وما يسمى باللامركزية الإدارية ، فكان من الحتمي إقامة وتطبيق النظام اللامركزي ليكمل ويساعد الإدارة المركزية ، فيعتبر نظام اللامركزية الإدارية الوسيلة القانونية والفنية التي تجسد مبدأ الديمقراطية.

فالادارة اللامركزية في الجزائر قد ورثت الكثير من الإدارة الفرنسية ،أما ترسيخ اللامركزية بعد الإستقلال ، جاء بعد الإصلاح في المجال التشريعي الذي كرسه دستور 1963.

وعليه فالإدارة المركزية في صورتها الثانية عدم التركيز الإداري يعد جزءا رئيسيا من هذا البحث إلى جانب التنظيم الإداري اللامركزي .لذلك تكمن أهمية الدراسة في الوصول إلى محور العلاقة القائمة بينهما وكذا دراسة وتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهيئات إدارة عدم التركيز وهيئات الإدارة اللامركزية.

أما الهدف من الدراسة يتمثل في تسليط الضوء على إحدى صور نظام المركزية الإدارية من خلال فكرة عدم التركيز الإداري ، إضافة إلى دور الهيئات اللامركزية ومدى إستقلاليتها في إطار الممارسة العملية، والإنشغالات حول طبيعة المهام المسندة إليها والصعاب التي تواجهها من جهة أما من جهة أخرى البحث عن التنسيق بين إدارة عدم التركيز والهيئات المحلية وكذلك معالجة إستقلالية وتبعية الجماعات الإقليمية.

يعود سبب إختيارنا لموضوع البحث هو أن الموضوع لم يحظى بالدراسة الكافية من طرف رجال القانون حيث هناك بحوث وكتب قليلة حول هذا الموضوع يشار إليه فقط ضمن كتب القانون الإداري و لا يتطرقون إليه بالتفصيل، ونظرا لأهميته والمكانة التي يحتلها هذا الموضوع .إضافة إلى العلاقة بين إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية يحتوي على نقاط هامة شكلت لنا دافعا لإختياره ودراسته في هذه المذكرة.

ولنتمكن من معالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية : **ما طبيعة العلاقة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية ؟**

وتتفرع هذه الإشكالية إلى مجموعة من التساؤلات :

- ما المقصود بعدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية ؟
- ما مدى امتداد إدارة عدم التركيز في عمل الإدارة اللامركزية ؟
- هل هيمنة إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية تقتضي التنسيق أم التبعية ؟

نظرا لطبيعة الموضوع فقد إعتمدنا على منهجين هما المنهج الوصفي لتوضيح المفاهيم القانونية فقها وقانونا لدراسة واقع الهيئات المحلية والمهام المخولة لها ، والمنهج التحليلي لدراسة وتحليل النصوص القانونية والتنظيمية .

أما تصورنا لخطة موضوعنا فقد قسمنا الدراسة إلى فصلين ، خصصنا الفصل الأول منها للإطار المفاهيمي لعدم التركيز واللامركزية الإداريين حيث تناولنا فيه مفهوم إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية في المبحث الأول أما المبحث الثاني نتناول فيه هيئات إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية .

وتطرقنا في الفصل الثاني : لمحور العلاقة القائمة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية فتحدثنا في المبحث الأول عن الرقابة الوصائية التي تمارسها إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية في حين تناولنا في المبحث الثاني إمتداد إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية .

وأخيرا خاتمة تضمنت أهم النتائج وتم من خلالها تقديم بعض الإقتراحات.

الفصل الأول :

الإطار المفاهيمي لعدم التركيز واللامركزية الإداريين

إن إتساع النشاط الإداري الذي مس مختلف القطاعات والميادين،وتطور وظيفة الدولة أدى إلى إحداث هيئات قصد تخفيف الأعباء عن الإدارة المركزية ، وذلك من خلال منحها بعض الاختصاصات الإدارية التي تعود في الأصل للإدارة المركزية ،وهذا عبر موظفين يعملون في أقاليم مختلفة وذلك من أجل تقريب الإدارة العامة من المواطنين.

فالإدارة المحلية تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري،تتكون من فاعلين أساسيين إثنين ، أحدهما يمثل الإدارة المركزية وتابع لها حسب التدرج الإداري والسلطة الرئاسية ويعرف بإدارة عدم التركيز، والثاني مستقل إداريا ويعتمد عن طريق الإنتخابات وهو التنظيم الإداري اللامركزي.

وعليه ومن أجل الإلمام بجوانب الموضوع لابد من معرفة إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية فسنتطرق لدراستها في مبحثين:

- مفهوم إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية المبحث الأول
- هيئات إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية المبحث الثاني

المبحث الأول : مفهوم إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية

إن نظام المركزية الإدارية يقوم على أساس تجمع النشاط الإداري في يد السلطة التنفيذية، وتلجأ إليه الدولة لتطبيق الخطوط المسطرة على كافة أرجاء الإقليم ، غير أنه يستحيل أن تمارس السلطة العامة كافة الأعمال وحدها ، وهذا أدى إلى إحداث هيئة عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية ، اللذان تهدفان إلى تخفيف العبء عن الحكومة دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص.

حيث سنقوم بتفصيل هتين الهيئتين في مطلبين: مفهوم إدارة عدم التركيز في المطلب الأول، ومفهوم الإدارة اللامركزية في المطلب الثاني .

المطلب الأول :مفهوم إدارة عدم التركيز

يعد عدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية فهو النظام الأمثل والأحسن للمجتمع من خلال تقريب الإدارة من المواطنين خدمة للمصلحة العامة وهو الهدف الأساسي للسلطة العامة وتسعى دائما لتحقيقه لمواطنيها.

ولدراسة أكثر عن إدارة عدم التركيز سنتطرق إلى تعريف إدارة عدم التركيز في الفرع الأول وأحكام إدارة عدم التركيز في الفرع الثاني أما أساليب عدم التركيز الإداري في الفرع الثالث.

الفرع الأول : تعريف إدارة عدم التركيز

وهو ما يطلق عليه أيضا إسم المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللاوزارية ، وهذه الصورة من المركزية أملاها إتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة الدولة المتدخلة ، حيث أدى ذلك التغيير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري السابقة والتي أصبحت سببا في تأخر وبطئ إنجاز العمل الإداري في إرتكابه..[1]

يقصد بإدارة عدم التركيز بأنها جهة إدارية تابعة للإدارة المركزية، تتولى بعض الصلاحيات محليا هي في الأساس من صلاحيات الإدارة المركزية. تسند للموظفين القائمين عليها سلطات البت النهائي والتنفيذ لبعض المهام ذات الطابع المحلي في دائرة الاختصاص

(1)- محمد صغير بعلي،القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر،2014،ص56.

الإقليمي. وهو ما عرفه الأستاذ محيو بأنه: "بقاء جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات التقريرية ".[1]

نصب عدم التركيز الإداري على مظاهر مختلفة لإختصاصات السلطة المركزية التي تحولها لصالح الهيئات التابعة لها ، فقد تكون هذه الإختصاصات في صورة سلطة تقرير نهائية للموظفين بحيث يتخذون بموجبها القرارات المناسبة وفق تقديرهم دون حاجة العودة للمركز ، وقد يتعلق عدم التركيز بتفويض سلطة ممارسة الرقابة الوصائية على الوحدات اللامركزية الإقليمية نيابة عن سلطة الوصاية الأصلية.[2]

وخلاصة القول فإن عدم التركيز الإداري لا يعني خروجا عن المركزية الإدارية ، بل إننا نظل بصدد المركزية الإدارية ، ذلك أن القرارات التي تصدر عن الموظفين المحليين تصدر بإسم الدولة وليس باسم الهيئة المحلية التي يوجد بها الموظفين فهم معينون من قبل الدولة ذاتها ويخضعون لسلطتها الرئاسية، وكل ما في الأمر هو أن السلطة المركزية تقوم بتفويض بعض إختصاصاتها للسلطات المحلية التي يكون عليها أن تعمل بناءا على هذا التفويض ومن خلاله.

الفرع الثاني : أثار إدارة عدم التركيز

لأثار إدارة عدم التركيز نوعين هما :[3]

أولا :عدم التركيز الخارجي

وذلك حينما تنتقل سلطة البت في بعض الشؤون الإدارية من يد عضو السلطة المركزية المقيم في العاصمة ، الوزير مثلا إلى عضو آخر يقيم خارجها .

مثلا : يقوم مدير الأمن في إحدى الولايات بسلطة إصدار القرارات المتعلقة بالمحافظة على النظام والآداب العامة بالولاية بدلا من وزير الداخلية.

1- - إبراهيم داود، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق،تخصص القانون العام، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر 1 ،2012/2011 ، ص22.

(2)- كمال جعلاب ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها ، الجزائر،بريطانيا،فرنسا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ،2017،ص19.

(3)-حسين فريجة ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2013.ص118.

ثانيا : عدم التركيز الداخلي

ومعنى ذلك أن سلطة البت تكون في يد أحد المرؤوسين المقيمين مع الرئيس الإداري الأعلى في مقر السلطة الإدارية المركزية ، كالأمناء العامين للوزارات أو المديرين العامين الذين يزاولون سلطاتهم بالعاصمة.

الفرع الثالث : أساليب عدم التركيز الإداري

إن أساليب ممارسة السلطة في نظام عدم التركيز يمكن حصرها في أسلوبين وهما الأسلوب التشريعي وأسلوب التفويض الإداري.

أولا : الأسلوب التشريعي

يتحقق ذلك من خلال قيام المشرع سواء في القوانين الصادرة عن البرلمان أو في التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية ، بتوزيع سلطة إتخاذ القرارات الإدارية بين عدة أشخاص أو جهات ضمن نفس التنظيم الإداري.

وأن المشرع حينما يوزع سلطة إتخاذ القرارات بين مختلف المستويات الإدارية ، يراعي التناسب بين مكانة الشخص على السلم الإداري وأهمية وخطورة القرارات المخولة له ، فيمنح المستويات الدنيا سلطة إتخاذ القرارات البسيطة ، تاركا القرارات المهمة للمستويات الإدارية العليا.[1]

ثانيا : أسلوب التفويض الإداري

يعرف التفويض في القانون الإداري على أنه تحويل سلطة إدارية عليا لجزء من إختصاصاتها لصالح سلطة إدارية تابعة لها ، ويقع التفويض على الإختصاصات وليس على المسؤولية إذا تظل السلطة الإدارية الأصلية مسؤولة عن أعمال الجهة الإدارية التي فوضتها.[2]

ويجب أن تتوفر شروط في التفويض الإداري لكي تكون القرارات الصادرة عن المفوض إليه مشروعة وهذه الشروط تتمثل في :

أ/ القانون يسمح بالتفويض : بمعنى يسمح لموظف معين تفويض بعض صلاحياته . للوزير أن يفوض صلاحياته إلى الأمين العام للوزراء أو إلى المدراء المركزيين أو إلى نواب المديرين في دائرة وزارته

(1)- حميدي قبيلات ،القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ،2008 ،ص99.
(2)- كمال جعلاب ، المرجع السابق الذكر ، ص20.

وإلى كبار الموظفين. وأن القرارات الصادرة عن موظف غير مفوض له بتلك الإختصاصات يكون قراره باطلا.[1]

ب/ أن يكون التفويض جزئيا أو مؤقتا :[2]لا يجوز لصاحب الإختصاص الأصيل أن يتنازل عن كافة إختصاصاته بموجب التفويض وإذا تنازل عن منصبه لا يعود له معنى ، ولهذا يجب أن يكون التفويض جزئيا .

يجب أن يحدد صاحب الإختصاص الأصيل الفترة الزمنية التي يمكن من خلالهاللمفوض إليه ممارسة الإختصاصات المفوضة له، وإذا ما إنقضت هذه الفترة ولم يصدر قرار جديد بالتفويض أو تمديد للتفويض السابق ، يفقد المفوض السلطة القانونية والإختصاص في إتخاذ القرارات الإدارية التي يمكن له إصدارها خلال مدة التفويض.

ج/ عدم تفويض الإختصاصات المفوضة : أي لا يجوز لمن فوض إليه الإختصاص أن يفوض غيره في القيام به ، ذلك لأن عملية التفويض لا تمم إلا مرة واحدة ، فهذا هو الأصل ، وذلك طبقا للقاعدة العامة "لا تفويض في التفويض" .[3]

د/ أن يكون التفويض محددا : يجب أن يكون التفويض سليما من الناحية القانونية ، وأن يتم بالأوضاع التي وضعها القانون ، الأمر الذي يجعل من واجب المفوض الإداري أن يعين حدود التفويض بدقة ووضوح تحسبا لأي نزاع أو سوء فهم يمكن أن يقع أثناء ممارسة المفوض له للإختصاص ، كما يجب أن يكون المفوض إليه متفهما لطبيعة ومستلزمات السلطات المفوضة ، لكي يقوم بها عن دراية و وعي ، وبذلك فلا يجوز للمفوض إليه أن يتجاوز نطاق الإختصاصات التي تضمنها قرار التفويض، وهذا بعني بالنتيجة أن التفويض يجب أن يصدر صريحا وليس ضمنيا.[4]

ثالثا : أثار التفويض :

تختلف أثار التفويض بحسب شكله ، وكذلك بالنسبة لكل من المفوض له ، ويمكن إجمال أثار التفويض الإداري في :

(1)- حسين فريجة ، المرجع السابق،ص123.
(2)- حميدي قبيلات ، المرجع السابق،ص101.
(3)- حسين فريجة ، المرجع السابق ،ص124
4- محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور :حسين عثمان محمد عثمان ، مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2001 ،ص 154.

- أنه لايجوز للأصيل المفوض ممارسة الإختصاصات محل التفويض طيلة مدة سريان القرار الذي يتضمن التفويض ، وإلا كنا أمام جهتان يقومان بنفس الإختصاص ، على العكس من تفويض التوقيع الذي لا يحرم فيه المفوض من ممارسة وظيفته في التوقيع .

- يعد تفويض الإداري وسيلة من وسائل عدم التركيز الإختصاص ، أي أن يعهد صاحب الإختصاص بممارسة جانب من إختصاصاته ، في مسألة معينة أو نوع من المسائل إلى فرد أخر في الوظيفة العامة ويتم ذلك وفقا لما يأذن به الدستور أو القانون أو الأنظمة وفي الحدود التي بينها النص.[1]

- الأصل أن صاحب الإختصاص ملزم بممارسة إختصاصه بنفسه ، ولا يجوز تفويض إختصاصه لغيره ، إلا إذا أذن المشرع بذلك صراحة وبحدود ذلك النص الأذن .

- إذا حدد النص الذي يجيز التفويض إلتزاما على جانب السلطة الأصلية بإستخدام إمكانية التفويض في حالة معينة كأن يتعلق إستخدامه بناءا على طلب سلطة معبنة . [2]

من خلال دراسة أساليب عدم التركيز الإداري يتبين لنا أنه يشكل عاملا مهما في تحقيق استمرارية العمل الإداري ، ويخفف العبئ عن الرئيس صاحب الإختصاص الأصيل ، ويحقق السرعة والمرونة في أداء الأعمال .

المطلب الثاني : مفهوم الإدارة اللامركزية

مع التطور الدول و بعد إستقرارها وتحقق وحدتها وقوتها ،ظهرت الحاجة العامة لمرافق عامة جديدة ، وبدأت الدول تأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية ، وذلك من خلال توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين الهيئات والسلطات اللامركزية.[3]

وعليه سنتناول في هذا المطلب تعريف الإدارة اللامركزية الفرع الأول ،صور الإدارة اللامركزية الفرع الثاني ، تمييز الإدارة اللامركزية عن غيرها الفرع الثالث

(1) - علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري : التنظيم الإداري ، الجزء الأول ، دار الهدى ، الجزائر ، 2009 ،ص 54.

(2) - خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الأردن ، 1998، ص 109.

(3)- محمد رفعت عبد الوهاب ،النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية ،2012،ص129.

الفرع الأول : تعريف الإدارة اللامركزية

عرف نظام اللامركزية الإدارية تعريفات عديدة وصياغات مختلفة:

تعتبر الإدارة اللامركزية نظام إداري يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.[1]

هو ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة ، بين الإدارة المركزية الحكومة من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية ، وعلى أساس فني موضوعي مصلحي من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية ، لضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية ، وبين عملية تنفيذها وإنجازها.[2]

اللامركزية ليست إلا طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة ، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة ، تباشر إختصاصاتها في هذا المجال تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.[3]

وما يمكن إستخلاصه من هذه التعاريف : أن اللامركزية الإدارية هي نظام إداري على المستوى المحلي ، تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية والهيئات اللامركزية فتمارس نشاطها تحت وصاية السلطة المركزية.

الفرع الثاني : صور الإدارة اللامركزية

تدور اللامركزية الادارية عموما حول فكرة أساسية هي إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ التخصص ، ويحدد إختصاص هذه الهيئات بإحدى الطريقتين : الأولى على الأساس الإقليمي ، بمعنى أن تمارس إختصاصاتها بالنسبة لسكان إقليم معين أو مدينة أو بلدية معينة. والثانية على أساس مصلحي أو مرفقي ، بمعنى أن يقرر لها إدارة مرفق

(1)- محمد الصغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ،2004،ص9.
(2)-عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول النظام الإداري ، الطبعة السابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،2017،ص239-240.
(3)- جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر ، المطبوعات الجامعية،الجزائر،1988،ص18.

معين أو بعض المرافق المحددة، وفي هذه الصورة لا يكون تخصص الشخص الإداري مقيدا حتما بإقليم معين من أقاليم الدولة.[1]

وترتيبا على ذلك فإن أساس توزيع الإختصاصات الإدارية في الهيئات اللامركزية يقدم لنا صورتين أساسيتين هما : اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية.

أولا : اللامركزية الإقليمية

ترتكز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية الشؤون المحلية في نطاق حيز جغرافي معين .كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية البلدية، الولاية.[2]

يعني ذلك الإعتراف بالشخصية المعنوية لتقسيم إقليمي ما ، مع ماينتج عن ذلك من حق لإمتلاك ذمة مالية ، وكذلك الحق في ميزانية مستقلة وممارسة إمتيازات السلطة العامة.[3]

إن شرط اللامركزية هو إعتراف المؤسس أو المشرع بوجود مستقل لبعض المصالح العامة ، ويضاف إلى هذا الشرط تدارك هذه المصالح من قبل أجهزة لها إستقلال حقيقي اتجاه السلطة المركزية ، ويضمن هذا الإستقلال أساسا الإنتخاب،إضافة إلى الإعتراف بالشخصية المعنوية التي هي قيمة جوهرية لا يمكن أن تعرف اللامركزية الإقليمية إلا بالتأسيس عليها لأن هذا النظام يقوم على أساس ديمقراطي يتمثل في تمثيل المصالح المحلية لسكان الوحدة وضمان أن تكون إدارة هذه المصالح وفق إرادتهم.[4]

ثانيا :اللامركزية المرفقية

يقصد بها الهيئات أو الأشخاص المعنوية العامة ذات الشخصية المعنوية التي تختص بإدارة مرفق عام بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية ، فتمارس مهامها وفق ماحدده القانون والتنظيم وعلى كافة إقليم الدولة ، في حدود الغاية التي أنشأت من أجلها هذه الهيئة والهدف منها هو تحرير هذه الهيئات من الروتين الحكومي والإجراءات المعقدة التي تقيد الجهاز الإداري المركزي ، وتحد من فاعليها في كثير من الأحيان وتمكين هذه الهيئات من إستقطاب الكفاءات من ذوي الخبرة والمؤهلات ، ويمكن القول أن

(1)- حمو مراطي،العلاقة بين الجماعات المركزية واللامركزية في الجزائر،مذكرةماستر،تخصص إدارة الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة دكتور طاهر مولاي،سعيدة،2015،2016،ص24.
(2)- محمد الصغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية ،المرجع السابق،ص29.
(3)-كمال جعلاب ، المرجع السابق،ص124.
(4)- نفس المرجع،ص26

ظهور اللامركزية المرفقية يعود إلى بواعث وإعتبارات فنية ، تتمثل في الرغبة في حماية نشاط معين من تعقيدات الجهاز الإداري وترك إدارته لأهل الخبرة لإدارته بقدر كبير من الحرية والإستقلال.[1]

ويجمع أغلب الفقهاء على أن المؤسسة العامة تعتبر المظهر الأساسي للامركزية المرفقية وتتميز هذه الصورة أساسية أهمها :[2]

أ/ الذمة المالية والشخصية القانونية .

ب/ التخصص الذي يكون هنا محدودا لأنه يقتصر عموما على تسيير مرفق عام

ج/ رقابة وصائية تمارس على المؤسسة اللامركزية من قبل سلطة المجموعة التي تتبعها هذه المؤسسة.

الفرع الثالث : تمييز الإدارة اللامركزية عن غيرها

تقترب فكرة اللامركزية الإدارية التي سبق أن رأيناها عن نظامين آخرين وهما : عدم التركيز الإداري واللامركزية السياسية وذلك كالتالي :

أولا : تمييز الإدارة اللامركزية عن إدارة عدم التركيز

قد يرى البعض أنه لا فارق بين كل من عدم التركيز واللامركزية ، نظرا لأن كل منهما ينتمي إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية إلا إننا نرى أن هناك خلافا واضحا بين النظامين ، فعدم التركيز الإداري هو أحد صور المركزية الإدارية والنتيجة الأساسية التي تترتب على ذلك هو أن الإستقلال ممثل للسلطة المركزية بتصريف بعض الأمور دون اللجوء إلى السلطة المركزية ، إنما هو إستقلال عارض ولهذا يمارس الموظف في نطاق السلطة الرئاسية ويحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرؤوس وأعماله ، أما إستقلال الهيئات اللامركزية فإنهإستقلال أصيل مفروض على السلطة المركزية وليس منحة منها.[3]

(1)- حميدي القبيلات،المرجع السابق،ص124.
(2)- كمال جعلاب،المرجع السابق،ص29.
(3)- جعفر أنس قاسم ، المرجع السابق،ص29.

ثانيا : تمييز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الإختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية للدولة ، وبين هيئات محلية منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ، حيث إن أسلوبها يتعلق بكيفية أداء السلطة التنفيذية لوظيفتها الإدارية .[1]

في حين أن اللامركزية السياسية تتوزع فيها السلطة بين الحكومة المركزية وبين الولايات ، بحيث تكون السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس إختصاصها على كافة إقليم الدولة الإتحادية ، واللامركزية السياسية توجد في الدول الإتحادية المركبة دون الدول الموحدة.[2]

المبحث الثاني : هيئات إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية

تتكون الجماعات الإقليمية من هيئتين مختلفتين لكل منهما تنظيمها الإداري الخاص الذييحكمها ويقصد بها التي تتولى تسيير الإدارة على المستوى المحلي ، من إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية قصد تخفيف الأعباء عن الإدارة المركزية . ومن اجل تقريب الإدارة العامة من المواطنين وهي البلدية والدائرة والولاية ، التي تتكفل بالإنشغالات المختلفة حسب السلطات الممنوحة لها من الإدارة المركزية بالعاصمة .

إن موضوع البحث هو تحديد العلاقة وهو ما يقتضي تحديد أطراف تلك العلاقة الذين هم الفاعلون الأساسين على المستوى المحلي وبيان المهام المخولة لهم من خلال دراسته هيئات إدارة عدم التركيز المطلب الأول ، هيئات الإدارة اللامركزية المطلب الثاني

المطلب الأول : هيئات إدارة عدم التركيز

إن إتساع النشاط الإداري الذي مس مختلف القطاعات والميادين ، وتطور وظيفة الدولة أدى إلى إحداث هيئات عدم التركيز الإداري قصد تخفيف أعباء الإدارة المركزية ، وذلك من خلال منحها بعض الإختصاصات الإدارية التي تعود في الأصل للإدارة المركزية وهذا عبر موظفين يعملون في أقاليم مختلفة.

فهم أجهزة إدارية تعد الأكثر إحتكاكا بسكان الإقليم الذي تنشط فيه والأجدر والأقدر على معرفة مشاكلهم وإنشغالاتهم وإيجاد الحلول المناسبة لها لذلك تركت لها سلطة البت في المسائل المتعلقة بالإقليم

(1)- حسين فريجة،المرجع السابق،ص130.
(2)- نفس المرجع،ص131.

المحدد قانونا لمزاولة إختصاصاتها[1]. وسنتطرق إلى هذه الأجهزة على النحو التالي الوالي الفرع الأول ، رئيس الدائرة الفرع الثاني ، الأمين العام للبلدية الفرع الثالث

الفرع الأول : الوالي

يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة نجده يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، وممثلا للولاية ومايهمنا الآن هو معرفة الوالي بصفته ممثلا للدولة كونه يمثل حلقة إتصال بين الولاية والسلطة المركزية .

أولا: تعريف الوالي

القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية لم يضع تعريف للوالي بل حدد سلطاته في الباب الثالث بعنوان الوالي ، بصفته ممثلا للولاية في الفصل الأول وممثلا للدولة في الفصل الثاني، حسب المادة 110 من نفس القانون المذكور أعلاه :" الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".[2]

كما أنه تم تعريفه بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري ، وأنه الواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية ، وأنه رجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف ، وهذه المحاولات لاتعد تعريفات حقيقية لمنصب الوالي بل مجرد صفات يتصف بها .[3]

يعد منصب الوالي من المناصب الحساسة في هرم الوظائف في الدولة لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره بحسب نص المادة92 من الدستور وفق تعديل 2016[4] . ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض ذلك لغيره ، وأداة تعيين الوالي هي مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بإقتراح من وزير الداخلية .[5]

(1)- محمد صغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري،بدونرقم طبعة،دار العلوم،الجزائر،2009،ص121.
(2)- القانون رقم 12-07،المؤرخ في 21 فيفري 2012،المتعلق بالولاية ،الجريدة الرسمية العدد12،المؤرخة في 29 فيفري2012،ص18
(3)-صارة عتماني، النظام القانوني للولاية في الجزائر،مذكرة ماستر،تخصص جماعات محلية ،جامعة دكتور طاهر مولاي،2017سعيدة-2018،ص80.
4 – قانون رقم 16- 01 مؤرخ في 6 مارس 2016، يضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016.
(5)- صارة عثماني ،نفس المرجع ،ص81.

ثانيا : الوالي ممثلا للدولة

كما ذكرنا سابقا فإن الوالي يسهر على تنفيذ سياسة الحكومة والسهر على التطبيق السليم للقانون ، فيجوز للوالي أيضا التقاضي بإسم الدولة بصفته ممثلا لولاية ، فهو يمارس إختصاصات تتعلق بمهام الضبط الإداري والقضائي على مستوى الولاية [1]

والوالي بإعتباره ممثلا للدولة له سلطات في مجال الضبط الإداري والضبط القضائي:[2]

ا/ الضبط الإداري : حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية على أنه : " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن و السلامة و السكينة العمومية " . حيث يزود بالوسائل البشرية و القانونية اللازمة : مصالح الأمن و الشرطة والدرك الوطني .

ب/ الضبط القضائي : لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاة في مجال الضبط القضائي ، مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها :

1/ ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائيفي حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

2/ توافر حالة الإستعجال.

3/عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة .

وحتى في هذه الحالة فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ، وذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

ثالثا : الوالي المنتدب

حسب المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 مايو 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، فإن الوالي المنتدب يمثل صورة واضحة وجلية لعدم التركيز الإداري ، وذلك نظرا للصلاحيات الموكلة له والسلطات الواسعة التي يتمتع بها ، وللقيام بهذه المهام تم تزويده بأجهزة وهياكل إدارية تساعده في ذلك .

(1)- حسين فريجة،المرجع السابق،ص184.
(2)- محمد صغير بعلي،الولاية في القانون الإداري الجزائري،ملحق قانون الولاية رقم 12-07، دار النشر والتوزيع،الجزائر،2014،ص93.

وبصفة الوالي المنتدب ممثلا للدولة ، فإنه يتمتع بعدة صلاحيات التي أقرها المرسوم الرئاسي رقم 15-140 في المواد 3،4،6 وبذلك فإن الوالي المنتدب يكلف بما يلي :[1]

أ/ التنشيط والتنسيق والرقابة : يقوم الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي بعمليات التنشيط والتنسيق والرقابة لكل أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية ومصالح الدولة الموجودة بها .

ب/ تنفيذ القوانين و التنظيمات : يقوم الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي ، على مستوى المقاطعات الإدارية.

ج/ حفظ النظام العام والأمن العام : يقوم الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية بمهام الضبط الإداري وبمساهمة الأمن للمقاطعة الإدارية ، وذلك للحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاث : الأمن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة .

ويقوم الوالي المنتدب بإقتراح أي تدبير يراه ضروريا وذلك من أجل الحفاظ على أمن الأشخاص و الممتلكات ويسهر على تنفيذه ومتابعته .

الفرع الثاني: رئيس الدائرة

الدائرة في النظام الإداري الجزائري هي قسم إداري إقليمي أو جغرافي تعين حدودها الإدارية أو تعدل أو تلغى بموجب مرسوم بناءا على تقرير من وزير الداخلية ، فالدائرة لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم وفرع إداري تابع ومساعد للولاية .[2]

تدار كل دائرة من قبل رئيس الدائرة الذي يعد تابعا ومساعدا للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة ومنفصل ، وسنفصل فيها أكثر في هذا الفرع .

أولا : التكريس القانوني لرئيس الدائرة

وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يعد بمثابة السند القانوني للدائرة الذي جعل من رئيسها أحد الأجهزة التابعة لسلطة الوالي حيث نصت المادة 02 منه على أنه : "تشمل الإدارة العامة في

(1)- المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 مايو2015،يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولاياتوتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية العدد 29 ،الصادرة في 31مايو2015.

(2)- عمار عوابدي،المرجع السابق،ص277.

الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي على ما يأتي : الكتابة العامة ، المفتشية العامة ، الديوان ، رئيس الدائرة".[1]

وبالرجوع للمرسوم الرئاسي 99-240 الذي هو أيضا إهتم برئيس الدائرة حيث نصت المادة 3 الفقرة 8 على "... رئيس الدائرة يعين بمرسوم رئاسي" ، ونصت المادة 7 من هذا المرسوم على أنه : " التعيين يتم بإقتراح من الوزير الأول ". نصت هاتين المادتين صراحة عن طريقة تعيين رئيس الدائرة والتي تكون بموجب مرسوم رئاسي بعد إقتراح من الوزير الأول .[2]

ثانيا : رئيس الدائرة يمثل الدولة

الوالي بصفته ممثلا للولاية والدولة فإنه يمنح التفويض لرئيس الدائرة الذي يمارس مهامه تحت سلطة الوالي نتيجة لذلك أصبح رئيس الدائرة ممثلا للدولة إستنادا إلى الطبيعة القانونية الذي ينفرد بها ، فبالنسبة لصلاحيات رئيس الدائرة بصفته ممثلا للدولة المجسدة في المرسوم التنفيذي 94-2015هي كالتالي :[3]

- يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الوالي على تنفيذ القوانين المعمول بها كما يعتبر هيئة تنفيذية للقرارات التي تصدر عن مجلس الولاية أو مجلسها الشعبي الولائي طبقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي 94-215.
- يعطي رئيس الدائرة رأيا إستشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التابعة للدولة والتي نصت عليها المادة 14 من نفس المرسوم التنفيذي السابق الذكر.
- يترأس رئيس الدائرة إجتماعات أسبوعية في دورات عادية تضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها في المجلس التقني الذين يعطي نشاطهم للبلديات الملحقة به وفق نص المادة 15، ويحرر محضرا لتلك الإجتماعات ويرسل نسخة منها للوالي وفق المادة 16.ويجتمع ببعضهم أو بجميعهم في دورة غير عادية كلما إقتضت الوضعية ذلك .
- وتنشر قراراته في مدونة القرارات الإدارية لولاية وفق المادة 11.يقوم رئيس الدائرة بكل العمليات المتعلقة بمخططات البلدية للتنمية ويتولى تنفيذها فهو الموكل بالتصديق على مداولات المجلس الشعبي وهذا ماجاء به المرسوم التنفيذي 94-215 في مادته 10.

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها،الجريدة الرسمية العدد48، الصادرة في1994.
(2)-المرسوم الرئاسي رقم99-240،المؤرخ في27أكتوبر 1999، المحدد لوظائف التي يتم التعين فيها من قبل رئيسجمهورية،الجريدة الرسمية العدد26،الصادرة في1999.
(3)- المرسوم الرئاسي 94-215،الفصل الرابع تحت عنوان رئيس الدائرة.

الفرع الثالث : الأمين العام للبلدية

يعتبر منصب الأمين العام للبلدية من المناصب العليا للبلدية ، طبقا للمادة 117 في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 2 فبراير 1991 ،المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات ، فهو المدير الفعلي للبلدية ، فهو بمثابة الركيزة الأساسية للمجلس الشعبي البلدي ، والمساعد الأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوسيط بين الهيئة المنتخبة وباقي مصالح البلدية الإدارية منها و التقنية وقد أحالنا المشرع إلى التنظيم في كيفية تعيينه .[1]

وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 16-320 الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة ، على الأمين العام للبلدية ، مهام وصلاحيات الأمين العام للبلدية الذي تمت الإحالة إليه بموجب المواد 127،128و129 من قانون البلدية رقم 11-10 حيث تضمنت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 أنه يمارس مجموعة من الصلاحيات تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ،من بينها التحضير لإجتماعات وجلسات المجلس الشعبي ويقوم بضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس البلدي فإنه يسهر على حسن سير المصالح الإدارية والتقنية بالبلدية والتنسيق بين هذه مصالح.[2]

وفي إطار تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي فإن الأمين العام للبلدية وفق المادة 14 من المرسوم التنفيذي أعلاه فإنه يكلف بإعداد جدول أعمال الدورة والإستدعاءات وتحضير كافة الملفات والوثائق الضرورية لذلك ، وكذلك وضع الوسائل البشرية و المادية تحت تصرف الأعضاء لضمان السير الحسن لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانه ، ضمان أمانة جلسات المجلس.[3]

يكلف الأمين العام للبلدية بحفظ سجلات المداولات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به ،وكذلك يضمن تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط سير المستخدمين ، يعد الأمين العام للبلدية محضر إستيلام وتسليم المهام المنصوص عليه في المادة 68 من قانون البلدية رقم 11-10 ، ويعتبر عضو في اللجنة البلدية للمناقصات .ويتلقى الأمين العام للبلدية التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية ، بإستثناء القرارات.[4]

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المؤرخ في 2 فبراير1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية العدد06، الصادرة بتاريخ 6فبراير1991.
(2)- المرسوم التنفيذي رقم 16-320المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية،جريدة الرسمية العدد73،الصادرة في 15 ديسمبر 2016.
(3)- المادة 14 من المرسوم 16-320.
(4)- المرسوم 16-320، المرجع السابق.

ويطرح التساؤل حول نوع السلطة التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بما أنه منتخب ، على الأمين العام الذي هو معين ويخضع للتنظيم فيما يخص الأحكام الخاصة بالأمن العام على مستوى البلدية التي أحالنا إليه المشرع ، فلا وجود لتكييف قانوني للسلطة الممارسة من قبل رئيس المجلس الشعبي على الأمين العام ، فهذا يؤدي بنا إلى نتيجة وهي أن مصطلح "تحت سلطة " أراد المشرع به إخفاء نواياه في ترجيح دائما كفة الأجهزة المعينة عم التركيز ومنحها صلاحيات فاعلة على حساب الهيئة المنتخبة.[1]

المطلب الثاني : هيئات الإدارة اللامركزية

تقوم الإدارة اللامركزية على هيئات محلية وإقليمية مستقلة تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية، أي أن من يتولى السلطة في الهيئات اللامركزية الإقليمية ينتخبون من طرف المواطنين لهذه المهمة بصفة دورية ، وصورة هذا التنظيم في الجزائر توجد على مستويين : المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي

يشير المجلس الشعبي الولائي انه جهاز مداولة على مستوى الولاية ، ، وهيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية بإعتبارها جماعة إدارية لامركزية إقليمية تحتم وجود هذه الهيئة الشعبية المجلس الشعبي الولائي، وإلا إنتقت إحدى مقومات وأركان الطبيعية اللامركزية [2]. حيث تناوله المشرع في الباب الثاني من قانون الولاية رقم 12-07 بعنوان " المجلس الشعبي الولائي ".

أولا : تنظيم المجلس الولائي

عرف المشرع المجلس الشعبي الولائي من خلال قانون الولاية 12-07 من خلال المادة 12 منه على أنه : "للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام ويدعىالمجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية".[3]

يتألف المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين يتم إختيارهم من قبل السكان الذي يتراوح أعضاؤه بين 35 و55 عضوا ، الذي تحدد تبعا لعدد سكان الولاية.

(1) - باشي نبيلة ، عثماني حسينة ، توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون الجماعات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2012-2013 ، ص 60.

(2)- عمار عوابدي ،المرجع السابق،ص254

(3)- قانون الولاية 12-07 ،المرجع السابق.

ينتخب أعضاؤه لمدة 5 سنوات حددها المشرع في قانون الإنتخابات رقم 16-10 في مادته 65[1].
يترأس المجلس رئيس يتم إنتخابه من بين الأعضاء الفائزين ويفرغ لمهامه الإنتخابية ، ويعقد المجلس أربع دورات عادية في كل عام ومدة كل دورة 15 يوما ، ويمكن تمديدها عند الإقتضاء بقرار صادر عن أغلبية أعضائه أو بطلب من الوالي الولاية ، كما يمكن أن يعقد دورات إستثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي ولا يمكن أن يعقد إجتماعاته إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين وتكون علنية إلا في حالتين هما الحالات التأديبيةوالإنضباطية للمنتخبين الولائيين ، وحالة المسائل المتعلقة بالأمن والنظام العام.[2]

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

تتنوع صلاحيات المجلس في مجالات متعددة ومتنوعة عن طريق اللجان المتمثلة في لجنة الإقتصاد والمالية ،التهيئة العمرانية والتجهيز والثقافية التي تختلف من ولاية لأخرى وتتمثل هذه الصلاحيات والإختصاصات فيما يلي :[3]

أ/ في مجال التنمية الإقتصادية : يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط التنمية على المدى المتوسط ، الذي يبين الأهداف والبرامج والوسائل في إطار البرامج القطاعية الغير ممركزة ومن خلال المخطط يقوم بتحديد وإعادة تأهيل المناطق الصناعية التي يتم إنشائها لتشجيع الإستثمار داخل الولاية ليستفيد المتعاملين من العقار الإقتصادي وإنعاش نشاطات المؤسسات العمومية، ويقوم المجلس بتطوير التعاون والتواصل بين المتعاملين الإقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي ،من أجل ضمان بيئة ملائمة للإستثمار ، نصت عليها المواد التالية : 80،81،82،83 من قانون الولاية.

ب/ في مجال الفلاحة والري : يقوم المجلس بتوسيع وترقية الفلاحة والوقاية من الآفات الطبيعية والقيام بحماية البيئة والإعتناء بالصحة الحيوانية ، ويبادر بالأعمال المحاربة للفيضانات والجفاف ، كما يقوم بتقديم مساعدة تقنية ومالية لبلديات الولاية في المشاريع المتعلقة بالمياه حسب المواد 84،85،86 من القانون رقم 12-07.

(1)-القانون العضوي 16-10،المؤرخ في 25غشت2016، المتعلق بقانون الإنتخابات، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة 2016.
(2)- حسين فريجة ،المرجع السابق،ص173.
(3)- ناسيمحدادو،اللامركزية كوسيلة للإستقلالية الجماعات المحلية ،مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات المحلية،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة عبد الرحمان ميرة،بجاية، 2013-2014،ص28.

ج/ الهياكل الأساسية الإقتصادية : وذلك بخلق بيئة ملائمة ومهيأة للإستثمار وفق أعمال وأنشطة تساعد على جلب الإستثمار ، والقيام بتهيئة كل طرق الولاية وصيانتها ، خاصة المناطق الريفية من خلال الفك العزلة عنها وإستقبال الأنشطة فيها وذلك من مواد 88،89،90،91 . من قانون الولاية.

د/ في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني : تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم وتجديد تجهيزاتها المدرسية ويكون على حساب الميزانية الغير ممركزة للدولة وفق المادة 92 من نفس قانون أعلاه.

ه/ في مجال النشاط الإجتماعي و الثقافي :

1- إنجاز تجهيزات الصحة وإتخاذ تدابير الوقاية الصحية بإنشاء هياكل مكلفة بالرقابة على المؤسسات لحفظ الصحة وترقية التشغيل إتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها ، ويقوم بمساعدة الفئات الإجتماعية المحتاجة إلى الرعاية المعوقين ، الطفولة ، المسنين .
2- يساهم في حماية التراث الثقافي والتاريخي والفني بإتخاذ كل التدابير لترقيته وتطويره والحفاظ عليه وإنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية للشباب ، ويسهر على حماية الإمكانيات السياحية للولاية ويساهم في تنمية و إزدهار تلك السياحة ويشجع كل الإستثمارات المتعلقة بذلك . طبقا للمواد 93،94،95،96،97،98،99. من القانون السالف الذكر.

و/ في مجال السكن :يعتبر السكن من أكثر الإحتياجات ومتطلبات المواطنين وهو شرط أساسي للحياة العائلية فالمجلس يقوم بمساهمة كبيرة تشييد المساكن المناسبة للمواطن ، كما يساهم في تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية والمحافظة على الطابع المعماري ، ويساهم في برنامج القضاء على السكنات الهشة وفق المواد 100،101 من القانون 12-07.

الفرع الثاني : المجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية للدولة الجزائرية ، فهو يعكس روح الديمقراطية الشعبية فهي تجسيد اللامركزية الإقليمية في البلاد ، وقد عرفها القانون بأنها : "الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتحدث بموجب قانون"[1].

(1)-حسين فريجة ،المرجع السابق،ص194.

وقد جعله الدستور الجزائري الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطة العمومية .وهذا ما أكدته نص المادة 103 من قانون البلدية : "يشكل المجلس الشعبي إطارا للتعبير عن الديمقراطية ويضل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".[1]

أولا: تنظيم المجلس الشعبي البلدي

المجلس الشعبي البلدي هو هيئة مداولة في البلدية نصت عليها المادة 15 الفقرة الأولى من قانون البلدية رقم 11-10. ويتشكل المجلس من أعضاء منتخبين يتم إنتخابهم من طرف سكان البلدية عن طريف الإقتراع السري النسبي على القائمة .تدوم مدة عضويته خمس 5 سنوات ، يتراوح عدد أعضائه مابين 13و43 عضوا طبقا للمادة 80 من قانون الإنتخابات.[2]

يجتمع المجلس وجوبا مرة واحدة كل شهرين حسب المادة 16 في دورات عادية والدورات غير العادية تكون كلما دعت الضرورة لذلك إما بناءا على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بناءا على طلب ثلث 3/1 أعضاء المجلس ، أو بناءا على طلب والي الولاية وفق المادة 17 من قانون البلدية.[3]

لا تكون مداولات المجلس صحيحة وقانونية إلا إذا حضر الجلسة أغلبية الأعضاء بناءا على المادة 23 الفقرة الأولى ،كما ان قرارات المجلس تصدر بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.[4]

ثانيا : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

حدد لنا قانون البلدية في الباب الثاني صلاحيات المجلس وهي تتعلق بالمجالات التالية :

أ/ في مجال التهيئة والتنمية : يعد المجلس برنامج سنوي ومتعدد السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر عليها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا . وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية ، وكذلك يسهر المجلس على حماية

(1)- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو2011 المتعلق بالبلدية ،جريدة الرسمية عدد 37،المؤرخة في 3 جويلية 2011.
(2)- المادة 65،80من قانون الإنتخابات16-10 المرجع السابق.
(3)- عمار عوابدي ، المرجع السابق،ص285.
(4)- المادة 16،17من قانون البلدية 11-10،المرجع السابق.

الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء وتساهم في حماية التربة والمواد المائية، وتسهر على الإستغلال الأفضل لها.[1]

ب/ في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز : تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة إحترام تخصيصات الأراضي ومراقبة مطابقة للبيانات الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها وذلك بعد الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي و موافقته كذلك على أي مشروع تتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة ،وكذلك حماية التراث العمراني و الثقافي.

وتخصص الأولوية في الوعاء العقاري لبرامج التجهيزات العمومية والإستثمارالإقتصادي وتساهم في التحضير للإحتفال بالأعياد الوطنية وفق التشريع الساري المعمول به وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية ولا سيما منها تلك المخلدة للثورة التحريرية .[2]

ج/في مجال التربية والحماية الإجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة :أشارت المادة 122 من قانون البلدية 11-10 إلى أهم هذه المجالات ، حيث تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات :[3]

1- إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي وضمان صيانتها وتسيير المطاعم المدرسية وتوفير وسائل نقل التلاميذ.
2- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجواريةالموجهه للنشاطات الرياضية .
3- تشجيع عمليات التمهين وإستحداث مناصب الشغل .
4- صيانة المساجد والمدارس القرآنية وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة .
5- تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الإجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الإحتياجات الخاصة .

د/في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية : حيث تتكفل البلدية بالمياه الصالحة للشرب والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئة ومكافحة التلوث وتتكفل في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترقية والشواطئ .[4]

(1)- المواد من 107 إلى 112،قانون البلدية 11-10.
(2)- المواد من 113إلى 121 من قانون البلدية 11-10.
(3)- المادة 122 من قانون البلدية 11-10.
(4)- المادتين 123،124،قانون البلدية 11-10.

ثالثا : رئيس مجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى القانون 11-10 يحدد الفصل الثاني من الباب الأول منه رئيس المجلس الشعبي البلدي ، التي فصلت على كيفية التنصيب إلى غاية إنهاء مهامه ، فيتم إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الإنتخاب حسب نص المادة 62 الفقرة الأولى من القانون 11-10 على أنه : "ينتخب رئيس المجلس البلدي للعهدة الإنتخابية طبقا لأحكام هذا القانون " .[1]

وكذلك المادة 65 الفقرة الأولى من نفس القانون "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين ".ونصت الفقرة الثانية "وفي حالة تساوي الأصوات ،يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".[2]

لاتنتهي مهام رئيس مجلس الشعبي البلدي بسبب الوفاة أو سبب انتهاء العهدة المحددة بخمس سنوات فقط ، وإنما هناك أسباب أخرى ،الإستقالة التي نصت عليها المادة 73 من قانون البلدية رقم 11-10 والإقصاء طبقا نص المادة 44 من قانون البلدية السالف الذكر .[3]

ينفرد رئيس المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للبلدية وإدارتها .

وجاء في نص المادة 85 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية أنه : " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة ، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما ".[4]

(1)- المادة 62،قانون البلدية 11-10.
(2)- المادة 65، قانون البلدية 11-10.
(3)- القانون البلدية 11-10، نفس المرجع.
(4)-المادة 85 من قانون البلدية11-10 .

الفصل الثاني :

محور العلاقة القائمة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية

تهدف العلاقة التي تقوم بين كل من إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية على تحقيق خدمة الوطن والمواطن وتحقيق المساواة بين أفراد المجتمع الواحد فالغاية من إنشاء هذه الهيئات هو تجسيد الديمقراطية لما يفرضه الواقع العملي وضرورة العيش المشترك.

حيث يرتكز محور هذه العلاقة على الرقابة التي تفرضها إدارة عدم التركيز على الهيئات اللامركزية والتي تعد وظيفة من وظائف الإدارة والتي تهتم بتقسيم وتنظيم العمل الإداري و التفويض حيث يتم فصل المهام المتعارضة ومراجعة ما تقوم به الهيئات اللامركزية من قبل هيئات عدم التركيزالاداري للتأكد من تنفيذ المهام وتحقيق الأهداف وفقا لما خطط له .

فتعتبر الرقابة الوجه المقابل للإستقلالية ، فالرقابة الوصائية من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية ،فإستقلالية الهيئات المحلية لا تهدف لتحقيق حكم ذاتي محلي لها . و فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية ، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة.

فهذه الرقابة تقودنا إلى هيمنة السلطة الوصية على عمل الهيئات المحلية مما يعرقل عملها في أداء مهامها وكثير من الأحيان على عدم قدرة الجماعات المحلية في تنفيذ برامجها وهذه الهيمنة تتمثل في الإمتدادات الإدارية والمالية من قبل إدارة عدم التركيز على الهيئات اللامركزية ، ولكن يمكن أن تكون هذه العلاقة على شكل تبادل أعمال فيما بينهما وذلك بالتنسيق والتعاون مما يطرح التساؤل هل هذه العلاقة تبعية أم تنسيقية ؟

وللإجابة على هذا سؤال قسمنا الفصل إلى :

- الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المنتخبة المبحث الأول
- إمتداد إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية المبحث الثاني

المبحث الأول : الرقابة الوصائية التي تمارسها إدارة عدم التركيز على الإدارةاللامركزية

إن آلية الإنتخاب بما تمنحه من إستقلالية لأعضاء المجالس المحلية ،لا تنفي فكرة نظام الرقابة الوصائية ، التي تعد من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية عن غيرها من التنظيمات الأخرى لأنها تعتبر وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية الذي يضمن حقوق الأفراد ، ويكرس الإستقرار الإداري.

فالأصل ان تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال في أداء مهامها ، والإستثناء هو أن يقيد هذا الإستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية هيئات عدم التركيز، فتخضع المجالس الشعبية المنتخبة لرقابة وصائية .وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث من خلال توضيح كيفية ممارسة هذه الرقابة على المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي .وتبعا لذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى : الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس المطلب الأول ،الرقابة الوصائية على أعمال المجلس المطلب الثاني ، الرقابة الوصائية على الهيئة المطلب الثالث

المطلب الأول : الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس

تمارس الرقابة الوصائية على أعضاء الهيئات المحلية فتتمثل في ثلاث صور وهي الإيقاف والإقصاء، الإقالة . ولا تكون هذه الرقابة إلا بوجود نصوص قانونية حددها المشرع فهي تعد من أخطر الوسائل التي تمتلكها السلطة الوصائية على المجلس.

وعلى هذا الأساس سنقوم في هذا المطلب بدراسة : الإيقاف الفرع الأول الإستقالة الحكمية الفرع الثاني، الإقصاء الفرع الثالث

الفرع الأول : الإيقاف

يعد إجراء الإيقاف آلية من آليات الرقابة الوصائية ، التي تمارسها السلطات المركزية إتجاه الهيئات المحلية ، حاول فقه القانون العام تقديم العديد من التعاريف من بينها :

- يعرف الأستاذ محمد الصغير بعلي الإيقاف بأنه : " تقوم الإدارة المركزية بسلطة وصائية طبقا للشروط والإجراءات القانونية أن تعهد إلى إيقاف وتعطيل نشاط العضو في مجلسها أو هيئة معينة . يعني طيلة فترة محددة "شهر" مثلا لإعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة".[1]

- هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي ، ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانون وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الإنتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية .[2]

وعليه نقصد بالتوقيف هو إجراء يتخذ من قبل السلطة الوصية قصد تجميد عضوية المنتخب لسبب من أسباب المتابعة القضائية محددة في القانون ، مما يمنعه من ممارسته مهامه الإنتخابية إلى غاية صدور حكم نهائي من جهة قضائية مختصة. ولصحة قرار التوقيف يشترط أن يقوم على أسباب وحالات سواء في ظل قانون الولاية أو القانون البلدية.

أولا : الإيقاف من طرف وزير الداخلية بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي

حدد المشرع الجزائري إيقاف أعضاء المجالس الشعبية الولائية في نص المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07:[3]

أ/ يعود سبب إيقاف العضو المنتخب إلى متابعة قضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ، ولا تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة .

ب/ يكون إقرار التوقيف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي ، أما الإعلان عن التوقيف يكون بموجب قرار معلل من وزير الداخلية.

ج/ في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية.

(1) - نصيرة لعيهور، أحلام محمودي ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الدكتور يحي فارس ، المدية 2014-2015، ص 61.60.

(2) - أمير حيزية ، الرقابة على الجماعات المحلية في ظل القانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2013-2014 ، ص10.

(3)- المادة 45 من قانون 12-07 ، المرجع السابق.

د/ يجب أن يكون قرار التوقيف معللا أي يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو وتسهيلا للإثبات،في حالة الطعن القضائي .ويسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.[1]

ثانيا : الإيقاف من طرف الوالي بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

حدد المشرع الجزائري حالتين لإيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية بموجب المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 والتي تتمثل فيما يلي :[2]

أ/في حالة تعرض كل منتخب لمتابعة قضائية ذلك لسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.

ب/ إذا كان محل تدابير لا تمكنه من الإستمرارفي ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من جهة قضائية مختصة.

يكون إصدار قرار الإيقاف من الجهة الوصية المتمثلة في الوالي وذلك متى وصل إلى علمه بأن عضو متابع قضائيا ، وتعود مهمة ذلك إلى النيابة العامة التي قد تخطر إما المجلس الشعبي البلدي الذي يخطر الوالي أو إخطار الوالي مباشرة. وفي قانون البلدية السابق رقم 90-08 في مادته 32 إشترط أن يكون القرار معللا ن وأضافت ضرورة إستطلاع الوالي رأي المجلس الشعبي ولكن ألغيت هذه الشروط فنلاحظ أن المشرع قد قلص من تدخل السلطة الوصائية في الشؤون البلدية فيما يخص عملية الرقابة .[3]

ومما ذكرناه سابقا نستخلص أن :

- المادة 43 من قانون البلدية أضافت حالة يكون المنتخب محل تدابير قضائية وهي حالة لم تنص عليها المادة 45 من قانون الولاية .
- يختلف إجراء صدور القرار بالتوقيف في المجلس الشعبي البلدي فيصدرعن الوالي . أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي يصدر القرار معللا عن وزير الداخلية.
- مدة التوقيف لم تحدد في كلا القانونين الولائي والبلدي، فهي تبدأ من تاريخ صدور قرار الإيقاف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة .

(1)- محمدالصغير بعلي ، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 117.
(2)- المادة43 من قانون 11-10 ، المرجع السابق.
(3)- الحاج لعميري، محمد عبد الصدوق ،الرقابة الوصائية على البلدية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص إدارة ومالية ، جامعة المدية ، 2015-2016 ،ص44.

الفرع الثاني : الإستقالة الحكمية

تعتبر رقابة الإستقالة من أهم الآليات الرقابية التي تفرض على أعضاء المجلس منفردين فيقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك بتوفير حالات قانونية معينة ،فإذا ثبت هذا الوضع يعتبر العضو مستقيلا بحكم القانون.[1]

ولصحة إجراء الإستقالة وجب أن تتوفر شروط وأسباب لتعتبر قانونية سواء في قانون الولاية أو قانون البلدية .

أولا : الإستقالة الحكمية في قانون الولاية

حدد المشرع الجزائري في نص المادة 43 من قانون الولاية 12-07 حالةالإستقالة الحكمية وذلك بتوفر الحالات التي حددها القانون وهي غياب العضو المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة فهنا تعتبر تخلي عن العهدة وعلى المجلس الشعبي الولائي إثبات ذلك.[2]

ترسل الإستقالة العضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه عن طريق ظرف محمول مقابل وصل إستيلام. ويقر المجلس الشعبيالولائي ذلك بموجب مداولة ،ويبلغ الوالي بذلك فورا.[3]

ثانيا : الإستقالة الحكمية في قانون البلدية

من خلال المادة 45 من قانون البلدية فإنه تعتبر إستقالةحكمية من المجلس الشعبي البلدي إذا تغيب العضو عن ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة وذلك بدون عذر مقبول.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ فإن قرار المجلس يعتبر حضوريا . يعلن الغياب من طرف المجلس بعد سماع المنتخب المعني،ويخطر الوالي بذلك.[4]

للإستقالة الحكمية حالة وحيدة وهو غياب العضو المنتخب لثلاث دورات عادية خلال نفس السنة بدون مبرر مقبول ،فيقوم المجلس بإعلان الغياب ويخطر الوالي بذلك ، وهذا يعد إمتداد لإدارة عدم التركيز المتمثل في شخص الوالي على مستوى البلدية والولاية.

(1)- نصيرة لعيهوري ، أحلام محمودي ، المرجع السابق،ص63.
(2)-المادة 43 قانون 12-07 ، المرجع السابق.
(3)- المادة 42 ، نفس المرجع.
(4)- المادة 48 من قانون 11-10 ، المرجع السابق.

الفرع الثالث : الإقصاء

إن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية ولا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الإستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا تطبق بشأنه الإستخلاف.والإقصاء إجراء معروف في كل المجالس ،ولقد أقر بغرض المحافظة على مصداقيتها.[1]

وعن أسبابه فقد حصرها المشرع في حالتين وهي تعرض العضو المنتخب لإدانة جزائية، أي أصبحت إدانة نهائية من المحكمة المختصة وليست مجرد شبهة كما هو الحال في الإيقاف . وعند خضوع العضو المنتخب لفترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية فإنه لا يتصور أنه يبقى العضو المتابع بعقوبة متمتعا بعضويته ، فتسقط بذلك ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة الذي يليه في الرتبة مباشرة .[2]

حيث سنتطرق لإجراء الإقصاء في كلا من القانونين الولائي والبلدي.

أولا: الإقصاء من طرف وزير الداخلية بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية

يأخذ الإقصاء في قانون الولاية إحدى الشكلين:

أ/الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية : حيث نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية أن المنتخب يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي بمداولة. يثبت الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية .[3]

ويجب توفر الأركان التالية لصحة قرار إثبات الإقصاء:[4]

1/ من حيث السبب: يعود السبب في الإقصاء التي إدانة جزائية نهائية تكون متعلقة بعهدته وفق قانون الإجراءات الجزائية ويكون تحت عدم القابيلةللإنتخاب.

2/من حيث الإختصاص : يكون الإختصاص في ذلك لوزير الداخلية كجهة وصاية .

(1)- عبد الكريم ماروك ،المسير في شرح قانون البلدية الجزائري ، الطبعة الأولى ، الوسام العربي للنشر والتوزيع،الجزائر ،2013 ، ص82.
(2)- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 12-07، الطبعة الأولى ، دار جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ، 2012، ص329.
(3)- المادة 45 من قانون 12-07 ، المرجع السابق.
(4)- محمدالصغير بعلي ، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، ص 118.

3/ من حيث الشكل والإجراءات :حماية للمنتخب الولائي فإن القانون قد أقر مجموعة من الإجراءات والاشكال نص عليها في المادة 40 الفقرة 2 والمادة 26 من قانون الولاية رقم 12-07 والتي تتمثل فيما يأتي :

- عقد جلسة للمجلس الشعبي الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي
- مداولة .
- إخطار الوالي.

4/من حيث المحل: هو أن المنتخب الولائي يتعرض لفقدان وزوال صفة العضوية عنه بصفة دائمة ونهائية مثلما في حالات وفاة المنتخب الولائي أو إستقالته أو إنتهاء المدة الإنتخابية.

5/من حيث الهدف: الهدف من قرار الإقصاء هو المحافظة على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي .والحفاظ على فعالية وإستقلالية المجلس.

يترتب على الإقصاء إستخلاف العضو المقصى بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، ويكون الإستخلاف خلال مدة شهر واحد وفقا لما جاء في المادة 41 من القانون الولاية.[1]

ب/ الإقصاء بسبب عدم القابليةللإنتخاب أو التنافي: حيث نصت عليها المادة 44 من قانون الولاية حيث يرجع سبب الإقصاء هنا إلى وجود المنتخب الولائي في حالة عدم القابلية للإنتخاب الوارد في المادة 85 من قانون الإنتخابات ، أو أن يكون المنتخب الولائي في حالة من حالات التنافي أو التعارض وذلك طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته أو عهدته البرلمانية.[2]

ويعود الإختصاص بالتصريح في قرار الإقصاء إلى وزير الداخلية ، ويؤدي الإقصاء إلى إلغاء مركز قانوني قائم حيث يفقد المنتخب الولائي الحقوق المترتبة عن العضوية كما يتخلى عن التحمل بالالتزامات الناجمة عن ذلك ،وكذلك يترتب عن الإقصاء إستخلاف العضو المقصى بعضو إحتياطي عن نفس القائمة التي ينتمي إليها العضو المقصى وسبب قرار الإقصاء يتمثل في المحافظة على

(1)- المادة 41 من قانون 12-07.
(2)- محمد الصغير بعلي، نفس المرجع،ص119.

فعالية وإستقلالية المجلس، وذلك باستبعاد عدد من الأشخاص الموظفين من عضوية المجلس نظرا لطبيعة مهامهم .[1]

ثانيا: الإقصاء من طرف الوالي بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية

حدد المشرع الجزائري حالة إقصاء العضو في المادة 44 من القانون 11-10 حيث يتم إقصاء العضو المنتخب جزائيا بعد ثبوت الإدانة ويعلن الإقصاء بموجب المجلس الشعبي البلدي ، يثبت الوالي الإقصاء بقرار ، ويعتبر قرار الوالي كاشف لموقف المجلس وليس على المداولة مثل باقي القرارات .[2]

من خلال ما سبق ذكره نوضح عناصر مشروعية قرار الإقصاء وأركانه فيما يلي :[3]

أ/ من حيث السبب : يعود السبب إلى إدانة عضو المجلس الشعبي البلدي بحكم جزائي طبقا لقانون الإجراءات الجزائية فهنا الإدانة في النص وجب أن تقرر بقرار نهائي فوجب أن تكون قرارات صادرة عن المجلس أو المحاكم الجنائية أو المحكمة العليا.

ب/ من حيث الإختصاص : يعود الإختصاص في قرار الإقصاء للوالي بإعتباره جهة وصاية.

ج/ من حيث المحل : يتمثل موضوع ومحل قرار الإقصاء في وضع حد لعضوية المنتخب فقرار الإقصاء يؤدي إلى فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية ، ويتم إستخلاف العضو المنتخب المقصى بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بموجب قرار من الوالي وهذا ما نصت عليه المادة 41 من قانون البلدية.

د/ من حيث الشكل والإجراءات : بداية يتم بإعلان المجلس الشعبي البلدي الإقصاء في جلسة وهذا الإجراء يعتبر إجراء وجوبي ولكن المادة 44 لم تنص صراحة على هذا الإجراء ولكن الفقرة الثانية من المادة ذكرت أن الوالي يثبت الإقصاء فدور الوالي يتمثل كجهة وصاية ،فهو يقتصر فقط على إثباته .

ه/ من حيث الهدف الغاية: يسعى قرار الإقصاء للمحافظة على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي وعدم خدشها.

---

(1)- نفس المرجع،نفس الصفحة.
(2)- المادة 44 من قانون 11-10، المرجع السابق.
(3)- خديجة لعربي ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الساسية ، تخصص قانون الإدارة العامة ، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، سنة 2012،2013،ص139-140.

في الأخير فإن المشرع أحسن حينما جعل قرار الإقصاء يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، وبذلك قام باستبعاد القرار الإداري المنفرد بما قد يثيره من شبهة التعسف ، وأن المشرع إستبعد حكم الدرجة الأولى الذي يدين العضو المنتخب فهو أكد على القرار النهائي من الجهة المختصة الذي يدين العضو المنتخب فهو أكد على القرار النهائي من الجهة المختصة الذي يدين العضو المنتخب وضرورة توفير مبدأ التقاضي على درجتين ليكون القرار نهائي.

المطلب الثاني :الرقابة الوصائية على أعمال المجلس

تتمتع الجهة الادارية الوصية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية وذلك عن طريق التصديق ، الإلغاء والحلول .

الفرع الأول : التصديق

يقصد بالتصديق إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية، وهو في نفس الوقت إجراء سابق على التنفيذ فهو يعطي للعمل صلاحية التنفيذ، وقد عرفه الدكتور صالح فؤاد " بأنه الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عمل معين صادر عن جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابل للتنفيذ، على أساس عدم مخالفة أي قاعدة قانونية أو مساس بالمصلحة العامة ".[1]

أولا : تصديق وزير الداخلية على مداولات المجلس الشعبي الولائي

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للتصديق من طرف السلطة الوصائية والتي يتقرر بمقتضاها أن المداولة الصادرة من المجلس الشعبي الولائي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذها.وبالرجوع إلى أحكام المواد 54و55 من قانون الولاية 12-07 يتبن أن هناك نوعين من التصديق الضمني والصريح.

أ/ التصديق الضمني: تضمنت المادة 54 من القانون 12-07 أن مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية أي أن هذه المداولات لا تحتاج إلى تصديق ويمكن تنفيذها إذا لم يقدم الوالي بطلب إلغائها خلال 21 يوما من تاريخ إيداعها.[2]

(1)- شوقي بوتهلوية ،الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11-10، مذكرة مقدمة شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص تنظيم إداري ، جامعة الوادي،2013-2014،ص113.
(2)- المادة 54 ،من قانون 12-07، المرجع السابق.

الفقرة الثانية من المادة 54 من قانون المذكور أعلاه نصت على أن الوالي يمكنه اللجوء للقضاء الإداري لإلغاء المداولة على أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري ، وبالذات "الطابع النفيذي" ، مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محل دعوى الإلغاء.[1]

ب/ التصديق الصريح: نصت المادة 55 من قانون 12-07 لا تنفذ المداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:[2]

- الميزانيات والحسابات
- التنازل على العقار واقتناءه أو تبادله
- اتفاقيات التوأمة
- الهبات والوصايا الأجنبية

من خلال المادة 55 المذكورةأعلاه فقد عمد المشرع إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطئ وتعطيل للنشاط الإداري ، وذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية .فإذا لم يصدر قرار الوالي خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى المصادقة الضمنية.[3]

ثانيا : تصديق الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي

نظم المشرع الجزائري أحكام التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية في قانون البلدية حيث أخضع مداولات هذه المجالس لمبدأ التصديق الضمني إلا أنه استثنى بعض المداولات المتعلقة بمواضيع معينة وعلى سبيل الحصر واشترط أن يكون التصديق عليها صريحا.

أ/ التصديق الضمني: ويقصد بها سكوت الوالي عن إبداء أي رأي بعد مرور المدة المحددة قانونا من تاريخ إيداعها لدى الولاية ،حيث نصت المادة 56 من قانون 11-10 على أنه إذا انقضت مدة 21 يوم من تاريخ إيداع المداولة بالولاية دون أي رد من الوالي ،تدخل هذه المداولات حيز التنفيذ بقوة القانون بإستثناء المداولات المذكور في المادة 57 -59-60 من قانون 11-10.[4]

(1)- محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري ،المرجع السابق،ص112.
(2)-عمار بوضياف، المرجع السابق،ص336.
(3)-محمد صغير بعلي ، نفس المرجع،ص122.
(4)- المادة 56 من قانون 11-10، المرجع السابق.

ب/ التصديق الصريح : هي التي يجيز فيها الوالي للمداولة بالتأشيرة عليها وتتعلق بموضوعات المذكورة على سبيل الحصر في المادة 57 من قانون البلدية وتشمل :[1]

- الميزانيات والحسابات
- قبول الهيئات والوصايا الأجنبية
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية

وقد ذهب المشرع الجزائري إلى فرض قيد زمني على الوالي ليبدي رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل 30 يوم من تاريخ إيداعها ، وإن قضت هذه المدة ولم يعلن الوالي عن قراره تعد مصادقة ضمنية . المذكورة في المادة 58 من قانون 11-10.[2]

ومايستشف مما سبق ذكره أن المشرع الجزائري جعل من التصديق قاعدة عامة وليس استثنائية ،ذلك أن مداولات المجالس الشعبية المنتخبة تخضع لتصديق الوالي سواء عن طريق التصديق الضمني أو الصريح وهذا ماقد يؤثر على استقلالية المجالس الشعبية المنتخبة.

الفرع الثاني : الإلغاء

الإلغاء هو إجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل ـ بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا ـ قرار صادرا عن جهة لامركزية ،لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.[3]

أولا :إلغاء الوالي مداولات مجلس الشعبي الولائي

الإلغاء وسيلة لاحقة للرقابة ،لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور المداولة عن المجلس الشعبي الولائي فتلغيها لكونها مخالفة للقانون أو لمساسها بالمصلحة العامة ،إما إلغائها إلغاءا مطلقا أو إلغاءا نسبيا .

(1)- المادة 57،نفس المرجع.
(2)- المادة 58 ،نفس المرجع.
(3)- حمو مرابطي، المرجع السابق،ص78.

أ/ الإلغاء المطلق : حدد المشرع الجزائري حالات إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي في المادة 53 من القانون 12-07 وتتمثل:[1]

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصاته.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 منه.

أما عن أداء إلغاء هذه الأخيرة فإنها تكون عن طريق رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها كما أن المشرع في المادة 54 حدد ميعاد رفع الدعوى الإدارية من قبل الوالي في أجل 21 يوم التي تلي إتخاذ المداولة لإقرار بطلانها .[2]

ب/ الإلغاء النسبي: نصت المادة 56 من قانون الولاية[3] :"لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع ، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعيته تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي".

يمكن للوالي أن يشير بطلان خلال 15 يوما من تاريخ إقرار المداولة ، كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب، أو مكلف بالضريبة في الولاية .له مصلحة في ذلك خلال 15 يوم بعد إلصاق

(1)- المادة 53 من قانون 12-.07، المرجع السابق.
(2)- فوزية طاجين،طاوسيعقوبي،الجماعات المحلية في الجزائر:تكريس اللامركزية الإدارية أم إمتداد للإدارةالمركزية ،مذكرة ماستر ، تخصص البيئات الإقليمية و الجماعات المحلية، كلية الحقوق وعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017.ص62.
(3)- المادة 56 من قانون 12-07، نفس المرجع.

المداولة ، بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل إستيلام، يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة.[1]

ثانيا : إلغاء الوالي مداولات المجلس الشعبي البلدي

حدد المشرع الجزائري إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي سواء الإلغاء المطلق أو الإلغاء النسبي:

أ/الإلغاء المطلق: تعتبر باطلة بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي التي أوردتها المادة 59 من قانون البلدية:[2]

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات المحررة بغير اللغة العربية

وخول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقيد بمواعيد وأجال محددة.

ب/ الإلغاء النسبي: حددت المادة 60 حالات البطلان النسبي وجاءت فيها "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي .[3]

ويستخلص من نص هذه المادة أنها نصت على إمكانية إبطال المداولات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس يكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية ، وإن المشرع لم يحدد مدة زمنية محددة للوالي كجهة وصاية من أجل ممارسة سلطة إلغاء المداولة إلغاءا نسبيا.[4]

الفرع الثالث : الحلول

ونسمي كذلك سلطة الإستبدال والتي تعطي للسلطة الوصائية إمكانية التقرير بدلا عن الشخص الخاضع للوصاية وهو من أخطر أنواع الرقابة التي تأثر في حرية وإستقلال الأشخاص العامة

(1)- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري جزائري،المرجعالسابق،ص 124.
(2)-عبد الكريم ماروك،المرجع السابق،ص84.
(3)- المادة 60 ، من قانون 12-07 ، المرجع السابق
(4)- خديجة لعربي، المرجع السابق،ص220.

اللامركزية ،فتقوم السلطة الوصائية لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التابعة للجهة اللامركزية وذلك نتيجة لعجر أو إهمال هذه الأخيرة ،وبما أنه من أخطر الوسائل الرقابية فإنه تم تحديد الحالات التي تلجأ إليه الهيئات المركزية لتحل محل الهيئات المنتخبة وذلك في كل من قانون الولاية والبلدية وكذا الجهة الوصية.[1]

أولا :حلول وزير الداخلية المجلس الشعبي الولائي

يتعلق إجراء الحلول في قانون الولاية عموما بحالتين هما :

أ/ حالة حلول الوزير المكلف بالداخلية محل المجلس الشعبي الولائي لضبط الميزانية : حيث أكدت المادة 168 من القانون رقم 12-07 على أنه عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، فإن الوالي يقوم إستثناءا بإستدعاء المجلس للإنعقاد في دورة غير عادية للمصادقة عليه وأن لم يتم التوصل إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير اللازمة لضبطها.[2]

ب/ حالة ظهور عجز في تنفيذالميزانية : حيث أكدت المادة 169 من نفس القانون يجب على مجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص العجز وضمان التوازن الجيد للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية وأن لم يتخذ هذه التدابير اللازمة لامتصاص العجز على مدى سنتين ماليتين أو عدة سنوات مالية.[3]

ثانيا : حلول الوالي المجلس الشعبي البلدي

يمكن أن يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي كهيئة ، كما يمكنه أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما سنفصله فيما يلي :

أ/ حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ككل : يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع البلديات أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام ، عندما لاتقوم سلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية .[4]

(1)- فوزية طاجين،طاوس يعقوبي، المرجع السابق،ص63.
(2)- المادة 168 فقرة 1-2 ،من قانون 12-07 المرجع السابق.
(3)-المادة 169 من قانون 12-07 ، نفس المرجع
(4)- المادة 100 من قانون 11-10، المرجع السابق.

ب/ حلول الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي : يمكن للوالي أن يحل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة امتناع هذا الأمر عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات ويمكن للوالي بعد إعذاره ، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار.[1]

يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ليضمن المصادقة على الميزانية وتنفيذها في جلسة حدوث إختلال بالمجلس يحول دون التصويت عليها .[2]

مما سبق يمكن القول أن حلول السلطة المركزية هيئات عدم التركيز الإداري محل السلطة المحلية اللامركزية تعد هذه الصورة من أخطر وأشد صور الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية لأن هذه الأخيرة تجرد من كامل إختصاصاتها وتصبح كأنها لم تكن.

المطلب الثالث : الرقابة الوصائية على الهيئة

تعتبر هذه الرقابة من أخطر السبل التي تستعملها إدارة عدم التركيز أثناء مهامها ، وإقتصرت الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية المنتخبة كهيئة على حله ويعتبر من أشد طرق الرقابة ولذلك وضعت جملة من القيود والشروط وذلك حفاظا على الغرض الذي من أجله أنشأت الهيئة وعليه سنقوم بدراسة الحل من خلال فرعين نتناول :في الفرع الأول حل المجلس الشعبي الولائي، وفي الفرع الثاني حل المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول : حل المجلس الشعبي الولائي

تمارس الوصاية الإدارية على المجلس كتشكيلة كاملة وذلك بحل المجلس ، ولا يتم هذا إلا وفق أسباب وحالات التي نصت عليها المادة 48 من قانون الولاية رقم 12-07 والتي ذكرها المشرع على سبيل الحصر وهي كما يلي:[3]

أ/ حالة خرق أحكام دستورية : إذا تجاوز المجلس الشعبي الولائي القانون الأسمى في الدولة فهذه حالة لا يستحق الإستمرار والبقاء كمساس برموز الدولة وشعراتها .

ب/ في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس : معنى مخالفة النظام الإنتخابي مثل إكتشاف التزوير أو سوء سير العملية الإنتخابية .

(1)-المادة 101، من قانون 11-10 ، المرجع السابق .
(2)-المادة 102، نفس المرجع .
(3)- المادة 48 من قانون 12-07، المرجع السابق.

ج/ في حالة الإستقالةالجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي:يعني تخلي الأعضاء عن عضويتهم في المجلس .

د/ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم لكن المشرع لم يوضح ماهي أسباب ذلك .

ه/ عندما يصبح المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من القانون أعلاه : المجلس يعقد إجتماعاته بحضور أغلبية الأعضاء وفي حالة عدم توفرها يحل المجلس.

و/ في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها :يستدعي هذا الأمر حل مجلس و إنتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات.

ز/ في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب :لكن المشرع لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الإستثنائية

وفي جميع هذه الحالات تتخذ الجهة الوصائية قرار حل المجلس الشعبي الولائي وفق نص المادة 47 من القانون 12-07 ، وتجديد المجلس بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير وزير الداخلية والجماعات المحلية ، وطبقا للمادة 49 من القانون المذكور أعلاه فإنه يعين وزير الداخلية بإقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية الولاية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب مجلس جديد ، وتجري إنتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر إبتداءا من تاريخ الحل ،واستثنى المشرع بموجب المادة 50 من قانون الولاية حالة المساس الخطير بالنظام العام ،ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية وهو ما يعني إستمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها مدة سنة وإلى غاية إجراء الإنتخابات العامة.[1]

الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي البلدي

نظم المشرع الجزائري حل المجلس الشعبي البلدي من المادة 46 إلى المادة 51 من قانون البلدية رقم 11-10 مبنيا حالاته وكذا الأثار التي تتربت عن هذا الحل .

وفيما يخص حالات الحل حددت على سبيل الحل في المادة 46 وتتمثل في :[2]

(1)- عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 345.346.
(2)- المادة 46 من قانون 11-10، المرجع السابق.

أ/ في حالة خرق أحكام دستورية

ب/ في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس

ج/ في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس

د/ عند ما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير - البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم

ه/ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من القانون أعلاه .

و/ في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، ويعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له .

ي/ في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

ز/ في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية نصت عليها المادة 47 من القانون 11-10 ،يعين الوالي خلال 10أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية المادة 48 من قانون البلدية 11-10 ثم تجرى إنتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل في أجل أقصاه 6 أشهر إبتداءا من تاريخ الحل ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية حسب المادة 49 من قانون البلدية.[1]

أما إذا تخللت هذه الإنتخابات ظروف إستثناية تعيق إجراءات الإنتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية يمارس تحت سلطة السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه. وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.[2]

(1)- عبد كريم ماروك، المرجع السابق،ص 81.
(2)- المادة 81 من قانون 11-10، المرجع السابق.

المبحث الثاني :إمتداد إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية

تعاني الهيئات المحلية من نقائص وإختلالات والتي أصبحت من المعوقات التي تواجه االإدارة اللامركزية ، وتحد من حريتها وإستقلاليتها ولعل السبب في ذلك هو ممارسة الجهة الوصية الرقابة المشددة على الإدارة المحلية حيث أنه يتبين هيمنة الأجهزة المعنية على المستوى المحلي ، وذلك بتدخلها في الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية ،فهذا يؤثر سلبا عليها ويؤدي إلى الصراع والصدام ولهذا يجب فسح المجال أمام الإدارات العامة بما يمكنها من القيام بصلاحياتها والربط بينهما بعلاقات من التنسيق والتعاون.

وتبعا لذلك سنقوم بتقسيم المبحث إلى : هيمنة إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية المطلب الأول ، العلاقات المتبادلة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية المطلب الثاني

المطلب الأول : هيمنة إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية

تتجسد هيمنة الجهة الوصية على المجالس المنتخبة في سلطة الوصاية والرقابة التي يمارسها هذا الأخير على الفئة المنتخبة ، فنلاحظ هيمنة شبه مطلقة من قبل الهيئة الوصية على المجالس المنتخبة مما أدى إلى سلبها من إستقلاليتها ، وتظهر هذه الهيمنة في مختلف النصوص القانونية المنظمة للهيئات والأجهزة الإدارية لعدم التركيز و الأجهزة الإدارية اللامركزية . وذلك سواء من الجانب الإداري أو من الجانب المالي.

الفرع الأول : الهيمنة الإدارية

للهيئات اللامركزية الولاية ، البلدية إستقلال إداري ولكن ليس مطلق وذلك بسبب هيمنة إدارة عدم التركيز عليها في إستحواذها على أهم إختصاصات الهيئات اللامركزية ويكون ذلك عبر أجهزة عدم التركيز في كل من الوالي وكذا رئيس الدائرة وأمين العام .

أولا: تبعية المجلس الشعبي الولائي للوالي : أصبح مجلس شعبي الولائي في تبعية اتجاه الوالي الذي يعتبر حلقة الإتصال بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية ، فهو أداة غير ممركزة للتسيير المركزي يمارسها بهذا الشكل والتي تغلب في تعدادها على صلاحيات الأخرى .وذلك ببسط هيمنته على المجلس تجعله ممثلا للدولة ومفوض للحكومة[1]. وعليه فإن الوالي يسيطر سيطرة شبه كاملة على المداولات حيث أنه إبتداءا بإعتباره جهة مشاركة في إعداد جدول الأعمال ، و إنتهاءا بأنه منفذ

(1)- المادة110 من قانون 12-07، المرجع السابق.

القرارات التي يتخذها المجلس ، فكل إقتراح من المجلس الشعبي الولائي غير مدعم من طرف الوالي يبقى مجرد رسالة ميتة.[1]

يتدخل الوالي في مختلف أشغال المجالس الشعبية الولائية المنتخبة مثل تحديد جدول الأعمال وتاريخ عقد الدورات ويتدخل في النقاش بطلب منه أو بطلب من الأعضاء وأيضا دعوة المجلس إلى دورة غير عادية [2].وعليه فإن مركز الوالي وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في التنفيذ مستندا له وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي فنرى أن الولاية ليس لها إستقلالية وعلى المشرع المراجعة في ذلك .

ثانيا:هيمنة الوالي على المجلس الشعبي البلدي :تتضح هيمنة الوالي على المجلس الشعبي البلدي من خلال تلك الإزدواجية في تمثيل الدولة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب والوالي المعين فالوالي كما نصت المادة 111 من قانون الولاية على أنه ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية والبلدية بإعتبارها جزء من إقليم الولاية يشملها هذا التمثيل ، ويرى أغلب الفقه أن الوالي بما يملكه من سلطات واسعة توصف أغلبها بأنها ذات طبيعة مركزية فيه مساس بالنظام اللامركزية للولاية مع القول بأن لا وجود للمارسة الديمقراطية في تسيير المجموعات المحلية بطغيان صلاحيات الوالي بوصفه ممثلا للدولة ،وهنا يكون الأصطدام والتداخل بين صلاحيات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا للدولة [3]، و هو دليل قاطع عن الهيمنة المطلقة للوالي على المجلس الشعبي البلدي المنتخب و رئيسه.

ثالثا: سيطرة رئيس الدائرة على البلديات :هناك أجهزة أخر لعدم التركيز الإداري مدعمة لعمل الوالي تتمثل أساسا في تسيير مختلف مستخدمي الولاية ، الموضوعين تحت تصرف الوالي فنرى هيمنة رئيس الدائرة الذي يجسد نظام عدم التركيز الإداري ،و يعمل تحت سلطة الوالي وبتفويض منه في توليه تنشيط ومراقبة وتنسيق أعمال البلديات التابعة له،وكذلك الأمين العام الذي أصبح يلعب دور المسير والمنسق الإداري الوحيد على المستوى المحلي ولم يعد يلعب دور مساعد لرئيس البلدية وإنما استحوذ على بعض صلاحياته كالتحضير لإجتماعات وجلسات المجلس الشعبي البلدي ذلك من خلال إعداد جدول أعمال الدورة والإستدعاءات .والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية بالبلدية.[4]

(1)- فوزية طاجين،طاوس يعقوبي، المرجع السابق ،ص53.
(2)- تحت عنوان الباب الثالث الوالي،الفصل الأول سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية. من القانون الولاية 12-07.
(3)- عبد المجيد سلامة، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية ،مذكرة شهادة الماجستر في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق وعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان، 2013/2012.ص91.
(4)- فوزية طاجين، طاوس يعقوبي، المرجع السابق،ص.57-56

ومن خلال ما ذكرناه سابقا يتضح لنا المساس بإستقلالية الهيئات اللامركزية من قبل إدارة عدم التركيز والدور الضعيف الذي يلعبه رئيسي المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي رغم أنهما عضوان منتخبان من طرف المواطن ومنح المشرع إختصاصات وصلاحيات تضع المجالس الشعبية المحلية في مواجهة المواطن ، في حين أن البلدية هي أقرب للمواطن وأدرى بشؤونهم إلا أن هيمنة إدارة عدم التركيز عليها في تدخلها على صلاحيات البلدية ،أصبحت كأنها في مركز فارغ وهذا ما يجعل الهيئات اللامركزية في تبعية لهيئات عدم التركيز حيث ترفض أو تقبل هذه الأخيرة أعمال المجالس الشعبية المنتخبة.

الفرع الثاني :الهيمنة المالية

والتي تمثل الصورة الثانية لتدخل الإدارة عدم التركيز على المستوى المحلي في إنعدام الموارد المالية وعدم فاعليتها بصورة تجعل المجالس المحلية مشلولة وعاجزة عن ممارسة كافة الصلاحيات وتحقيق مختلف الأهداف المسطرة التي تبرز وجود الهيئات المحلية وبالتالي تكريس اللامركزية الإدارية.

إضافة إلى أن المشرع الجزائري إتجه إلى إقرار نوعا مشددا من الرقابة على الميزانية المحلية التي تكون طيلة تنفيذ هذه الميزانية وبشكل يوحي بالتبعية المالية المحلية للسلطات الوصية ، مما يمنع من إستعمال وسائل قاسية كرفض التصديق أو إستعمال الحلول ، وهذا مايصعب في ضمان حسن سير المالية المحلية.[1]

إن الرقابة المالية لاتختلف كغيرها من صور الرقابة الأخرى حيث تهدف إلى حماية الأموال العمومية من خلال متابعة الميزانية في جميع مراحلها ، عن طريق جهات مختصة تعمل على التحقق من مدى مطابقة العمليات للقانون من البداية إلى التنفيذ ، لهذا منح المشرع للجهة الوصية صلاحيات تحد من إستقلالية المالية للجماعات المحلية التي كان من الأنسب منحها لحساب المجالس المنتخبة.[2]

(1) - فوزية طاجين ، طاوس يعقوبي ، ص 57.
(2)- فوزية طاجين ، طاوس يعقوبي ،نفس المرجع.

وقد أكدت مختلف القوانين على تمتع الوالي بسلطة ممارسة صلاحيات واسعة في إدارة الشؤون المحلية التي من خلالها يتولى القيام بمهام متعددة في المجال المالي .فهنا تظهر هيمنة الوالي على مالية الجماعات المحلية.[1]

أولا : على مستوى الولاية

تعد الميزانية الولاية من طرف مصالح الولاية ويقوم الوالي بعرضها على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها ، ثم يتولى تنفيذها ولكن قبل ذلك يقوم بفحصها ومراقبتها . وكذلك الأمر بالنسبة للصرف على مستوى الولاية لجميع إعتمادات سواء كانت إعتمادات الولاية أو إعتمادات الدولة في الولاية .[2]

فتعود للوالي صفة صاحب السلطة المالية على المستوى الولائي عملا بالمادة 26 فقرة 3 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، بإضافة إلى نص المادة 107 من قانون الولاية بحيث تنص " يعد الوالي مشروع الميزانية وستولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها " بالإستناد إلى مضمون المادتين المشار إليهما أعلاه نلاحظ حيازة الوالي صفة الأمر بالصرف على المستوى الولائي، حيث يتصرف لحساب الولاية وهذا يأثر على المجلس الشعبي الولائي بسبب تدخل الوالي في صلاحياتها المالية . وبذلك يكون الوالي مهيمنا على أغلب عمل الولاية في المجال المالي مما يجعلها تابعة له مما يؤثر على إستقلاليتها المالية .[3]

ثانيا: على مستوى البلدية

يتمتع الأمين العام بعدة صلاحيات أهمها إعداد مشروع ميزانية البلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي[4] ،ليتضح لنا أنه أصبح يزاحم رئيس المجلس الشعبي البلدي في تسيير شؤون البلدية وهيمنته عليها وهو ما يحد من إستقلالية البلدية ، إضافة إلى رئيس الدائرة الذي يتولى تحت

(1)- مريم أمغار،طاوس أمغار ، الإسقلالية للجماعات المحلية في قانون جزائري، مذكرة شهادة ماستر ،تخصص قانون جماعات المحلية وهيئات الإقليمية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة ميرة عبد الرحمان،بجاية 2012-2013، ص 38.

(2)- مريم أمغار ،طاوس أمغار، المرجع السابق،ص38.

(3)- قانون 90-21، الؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية،الجريدة الرسمية العدد 96 المؤرخ في 6 ديسمبر 2016.

(4)- المادة 16 من المرسوم التنفيذي 16-320، المرجع السابق.

إشراف وسلطة الوالي المصادقة على الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية والهيئات البلدية المشتركة البلدية المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها.[1]

تظهر الرقابة على مالية البلدية في إطار قانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، و تكون الرقابة على ميزانية البلدية غالبا من طرف الوالي ، كما يمكن أن يكون من طرف رئيس الدائرة بتفويض من الوالي ، بحكم أن للوالي سلطة رئاسية على رئيس الدائرة بتفويض من الوالي ، فلهذا الأخير صلاحية التصديق على ميزانية دون عرضها على الولاية. يقوم الوالي على مصادقة الميزانية قبل دخولها حيز النفاذ ، أو تدخله تلقائيا لضبط ميزانية البلدية إذا تم التصويت عليها بصفة غير متوازنة رغم إعذار المجلس الشعبي البلدي بذلك[2]، إضافة إلى حالة وجود عجز في ميزانية البلدية يحق للوالي التدخل في إمتصاص هذا العجز في الميزانية على سنتين ماليتين أو أكثر.[3]

من هنا تظهر أن البلدية لا تملك آي سلطة مالية تمكنها من التصرف بإستقلالية في الميزانية التي حصرتها وأقرتها حتى بعد التصويت عليها ، وهذا ما يشكل تدخل السلطات الوصية في تسيير مالية البلدية.

المطلب الثاني :العلاقات المتبادلة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية

لتنظيم العمل الجماعي والجهود الجماعية المشتركة إتجاه هدف واحد ، يجب على الإدارة العامة القيام بعملية التنظيم والترتيب بين مختلف هذه المصالح حتى تتمكن من القيام بمهامها في تنسيق منظم متكامل والتعاون لإنجاز البرامج والخطط المبرمجة دون أن يقع أي تداخل بينها في الصلاحيات ، فلابد من تلاحم وتكاتف بين كل الهيئات من أجل تحقيق الأهداف في إنسجام وتشبع الحاجات .ولتفادي الإختلالات والتهرب و إلقاء باللوم والمسؤولية على الغير يجب التكالف والمساندة في الأعمال لتحقيق الغايات وهو ماسنتناوله في هذا المطلب: التنسيق الفرع الأول ،التعاون الفرع الثاني

(1)- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-2015، المرجع السابق.
(2)- المواد 57 و183من قانون 11-10 ، المرجع السابق.
(3)- المواد 184 من قانون 11-10،نفس المرجع.

الفرع الأول : التنسيق

إن الإدارة في جوهرها ليست إلا جهودا مشتركة لتحقيق أهداف محددة ، وتحقيق هذه الأخيرة يقتضي التنسيق .إذ هناك ما يدل على الإرتباط الكبير بين الإدارة والتنسيق ، بل يعد التنسيق ظاهرة تتسم بها الإدارات العامة وجزءا من مقتضياتها .

وسنتطرق إلى تعريف التنسيق أولا ، والتنسيق بين هيئات إدارة عدم التركيز وهيئات الإدارة اللامركزية ثانيا، وأخير نتائج التنسيق ثالثا

أولا : تعريف التنسيق

إختلف الكتاب والباحثين حول مفهوم التنسيق .رغم ذلك فقد إتفقوا على الحاجة الكبيرة للتنسيق في الإدارة العامة ، هذه الحاجة التي فرضتها عوامل عديدة جعلت التنسيق يمثل ضرورة وأهمية لتحقيق الأهداف .

فعرفه "ماجد راغب الحلو " بأنه : " المجهود الذي يرمي إلى تعاون مختلف أجزاء الإدارة وعدم تضاربها في سبيل تحقيق الهدف المشترك".[1]

ويرى "سليمان محمد الطماوي" بأنه " التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق عرض مشترك ، وبث الإنسجام بين أفرادها بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده لتحقيق الغاية المشتركة " .[2]

وحسب " محمد رفيق الطبيب " فإنه يحقق التوافق بين جهود الجماعات داخل الوحدة أو بينالوحدات فقد عرفه بأنه " يؤمن حسن الأداء التنظيمي ، والحفاظ على الأهداف المشتركة ".[3]

وما يمكن إستخلاصه من المفاهيم السابقة أنه عملية تحقيق التوافق والإنسجام والتكامل بين مختلف الأنشطة والوظائف والوحدات والأفراد في المنظمة لتحقيق الأهداف المشتركة . حيث تمكن أهمية التنسيق في أنه وجب ممارسة التنسيق بالنسبة لكافة النشاطات الإدارية ، فهو يمارس التوفيق بين الجهود البشرية داخل الإدارة الواحدة ، وهو يمارس أيضا للتوفيق بين أعمال المنظمة وبين

(1)- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ، دارة المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية،1987،ص355.
(2)- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الأدارة العامة، الطبعة السابعة ،دار الفكر العربي، مصر ،2000،ص218.
(3)- محمد رفيق الطبيب ،مدخل التسيير أساسيات وظائف تقنيات، الجزء الثاني، وظائف المسير وتقنيات التسيير، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،1933،ص120.

غيرها من المنظمات الإدارية المختلفة من ذات مستواها أو في مستوى مغاير ، وتضافر جميع الجهود لبلوغ الهدف المشترك ،لأن جوهر العمل الإداري إنما يتمثل في تحقيق التنسيق.

ثانيا : التنسيق بين هيئات إدارة عدم التركيز وهيئات الإدارة اللامركزية

يكلف الوالي في مجال التنسيق والتنشيط لأعمال المصالح غير الممركزة ونصت عليها صراحة المادة 111 من القانون 12-07 : " ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ....."[1] . كما نصت المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر يكون مجلس الولاية إيطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإيطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية ...." ، ولقد إستثنى المشرع بعض القطاعات من الإيطار التنسيقي للمجلس بموجب المادة 21 من نفس المرسوم.[2]

وجاءت المادة 24 من نفس المرسوم المذكور أعلاه لنتحدث عن كيفية التنسيق حيث نصت على أنه : " يجب على أعضاء مجلس الولاية أن يطلعوا الوالي بإنتظام عن تطور الشؤون التي يتكلفون بها ....."[3]. وبالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 15-140 السابق الذكر فإن المديريات المادة 03 منه نصت على أنه يقوم الوالي المنتدب تحت سلطة الوالي بعلمليات التنشيط والتنسيق والرقابة لكل أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية ومصالح الدولة الموجودة بها .[4]

كما يعمل رئيس الدائرة على مساعدة الوالي في التنشيط والتنسيق ومراقبة أعمال البلديات الملحقة به ، وذلك بموجب نص المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه : " .... ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها .... " فالرئيس الدائرة يقوم بالتنسيق الإداري بين الولاية وبلدية من خلال إطلاع الوالي على أنشطة التي تقوم بها البلديات[5] ، وبالنسبة الأمين العام للبلدية يعمل على مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية نصت عليها المادة 16 من قانون 16-320.[6]

(1) - المادة 111 من القانون 12-07 ، المرجع السابق.
(2) - المادة 20،21 من المرسوم التنفيذي 94-215، المرجع السابق.
(3) - المادة 24، نفس المرجع
(4) - المادة 3 من المرسوم الرئاسي 15-140 ، المرجع السابق.
(5) - المادة 10 ، نفس المرجع.
(6) - المادة 16 من قانون 16-320.

ثالثا : نتائج التنسيق

يتبين لنا من العرض السابق لمفهوم التنسيق في مختلف المجالات وأهميته بصفة عامة وفي المجتمع المحلي بصفة خاصة والمساعدة على وضوح الأهداف وفهمها خاصة لما يحققه التنسيق من نتائج يمكنأن نذكر منها :[1]

-تقديم الخدمات بشكل جيد وبطريقة سهلة ، وبهذا يعم النفع والإستفادة من الخدمات ويتم تلبية الطلبات وإشباع الحاجات والإستجابةللإنشغالات والقيام بالمصالح ، وبهذا يتم تحقيق التوازن بين مختلف الهيئات على المستوى المحلي فيؤدي إلى إزالة الحرمان عن الجهات والمناطق التي تعانيه.

-إمكانية إيجاد الحلول محليا للمشاكل والقضايا بدل تحويلها للإدارة المركزية في توصيات وشكاوى من مختلف الهيئات والمواطنين ،فالجهات المركزية تتحصل على التفاصيل والمعطيات من جهات عدم التركيز.

-تجنب التكرار العمل الواحد من عدة هيئات ، كأن تقوم البلدية بإنجاز شطر معين ثم يسجل المشروع ضمن برامج الولاية مثل هذه الإزدواجية تعالج كلما كان التنسيق عملي وحقيقي .

الفرع الثاني : التعاون

يمكن تعريف التعاون بأنه مديد المساعدة بكل أنواعها مادية ومالية أو تقنية أو جهد حيث يكون التعاون بين هيئة من الهيئات الإدارية مهما كانت طبيعتها ومستوى تواجدها ، فنظرا لتعدد وتنوع الهيئات الفاعلة على مستوى الوحدات الإدارية من الولاية والبلدية وذلك بتعدد القائمين عليها في إطار الإستقلالية ، فإن هذا التعدد يقتضي بالضرورة القيام بتعاون إيجابي بينهما. وسنتطرق إلى هذا الفرع إلى التعاون بين هيئات إدارة عدم التركيز وهيئات الإدارة اللامركزية.[2]

أولا: التعاون بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي

تضمن قانون الولاية التعاون بين الوالي والمجالس الشعبية الولائية بإعتبار الوالي من هيئات عدم التركيز الإداري وهو ما يوجب التعاون والإنسجام فيما بينهم حتى يسهل القيام بالعمل وضمان حسن التسيير ، ومن بين الأعمال المتبادلة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي هي :

(1)إبراهيم داود ، المرجع السابق، ص317،318.

(2)- عبد القادر عكوشي ،التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية ، دراسة الميدانية ببلدية العفرون،مذكرة ماجستير ، تخصص علم الإجتماع، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة الجزائر،2005/2004 ،ص139.

أ/ بإعتبار أن الوالي أحد هيئتي الولاية فهو الأهم من بينهما والحلقة الأقوى وكأبسط مثال عن التعاون بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي هو موضوع الميزانية كيف يقوم المجلس بمناقشتها والتداول فيها والتصويت فيها من حيث الإرادات والنفقات طبقا لها ورد في القانون .[1]

ب/ يمثل الوالي حلقة الوصل بين الولاية والإدارة المركزية خاصة بشأن المداولات التي يعقدها المجلس الشعبي الولائي والمداولات الواجبة التصديق الصريح ويجسد الوالي الهيئة التنفيذية للمجلس بتحضير الأعمال ونشر المداولات وتنفيذها كما يمكن للوالي أن يطلب إجتماع المجلس الشعبي الولائي بدورة غير عادية وفقا لما جاء في نص المادة 15 من قانون الولاية.[2]

ج/ وفي إيطار التعاون فإن الوالي يحضر دورات المجلس الشعبي الولائي أو ممثله في حالة حدوث مانع ويتابع الآراء والمقترحات وعن الإستجابة للمقترحات في الفترة الفاصلة بين ---الدورات.[3]

د/ يعالج المجلس الشعبي الولائي باقي الأعمال والإختصاصات والشؤون في المداولة المتضمنة في القانون والتنظيمات التابعة للولاية التي يمكن أن ترفع إليه كذلك بطلب من الوالي.[4]

ثانيا : التعاون بين إدارة عدم التركيز والمجالس الشعبية البلدية

تتمثل صور التعاون بين الهيئتين في العلاقة التي تربطهما من خلال ما ورد في قانون البلدية حيث: " تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم..." فالهيئات اللامركزية لا تقوم بمفردها على الوحدات اللامركزية بل بمعية الدولة ممثلة في عدم التركيز. ما يجعلهما فاعلين أساسيين على اقليم واحد بما يقتضي التنسيق من أجل التعاون، كل في حدود اختصاصاته، ومن مظاهر ذلك الوصاية الإدارية التي يمارسها الوالي أو المصالح الإدارية في الولاية والمصالح غير الممركزة من:[5]

(1)-المادتين رقم 107 و160 من قانون 12-07، المرجع السابق.
(2)- المادة 15، نفس المرجع.
(3)-المادة 24،نفس المرجع.
(4)-المادة 76 ن نفس المرجع.
(5)-إبراهيم داود ، المرجع السابق،ص121،122.

أ/ التصديق على المداولات الموقوفة التنفيذ الى غاية التصديق عليها صراحة أو ضمنا من طرف أحدى هذه الهيئات كل حسب اختصاصها.

ب/ اشتراط الموافقة المسبقة:للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية بشأن التوأمة مع بلدية أو جماعة إقليمية أجنبية. أيضا من قبل المصالح التقنية للدولة المديريات الولائية ومصالحها على المستوى البلدي التي تقدم أرائها التقنية المختلفة للمجالس الشعبية البلدية لضمان المطابقة مع المخططاتوالبرامج الوطنية. واحترام تطبيق المواصفات التقنية اللازمة في مشاريعها المختلفة. وتسجيل وتنفيذالمشاريع والبرامج القطاعية على المستوى المحلي حيث تساهم المجالس في تحديد طبيعتهاوموقعها بالتعاون الإداري والتقني مع تلك المصالح. وكذلك بالنسبة للقرارات التي تصدرها البلديةمثل رخص البناء فالبلدية ملزمة بمراعاة موافقة هذه المصالح.

ج/ المساهمة في مجال:

1/ التخطيط والبرامج والمخططات التنموية التي تطلبها المجالس والاستجابة بما يتوفر من الإمكانيات والإعتمادات مالية.

2/الوقاية من الأوبئة والأمراض قبل وقوعها، ومواجهتها عند وقوعها ويتم ذلك بالتعاون مع باقي المصالح المحلية من إدارة عدم التركيز وفي مقدمتها مديرية الصحة.

3/في حالة الكوارث الطبيعية والظروف القاهرة المختلفة، حيث تتعاون كلا المصالح العمومية بغض النظر عن موقعها أو طبيعة نظامها القانوني، لأن الأهم من كل ذلك هو تقديم ما يجب وما يمكن تقديمه والقيام به، وهي الصورة التي تذوب فيها الخصوصية والذاتية و يحل محلها التضامن والتلاحم والتعاون.

والأمر نفسه مع باقي المصالح من فلاحة، وأشغال عمومية، والري، والبناء، والتربية والشؤون الإجتماعية والشباب والرياضة..[1]

(1) - داود إبراهيم ، المرجع السابق ، ص 122.

من خلال التنسيق والتعاون بين هيئات إدارة عدم التركيز وهيئات الإدارة اللامركزية في ما يخص الأعمال المتبادلة التي تربط بين تلك الهيئتين كل في حدود إختصاصه فإنه يستخلص لنا بعض النتائج من هذه العلاقة نذكر منها :

-التنسيق والتعاون أداة للإصلاح الإداري وتطوره ، يحقق الإحترام والعطاء المتبادل بين هيئتين.

إدارة عدم التركيز لها دور محوري لأنها أداة الربط وهمزة وصل بين المجالس الشعبية المحلية و الإدارة المركزية مايجعل التنسيق والتعاون أكثر من ضروري لتحقيق الأهداف وتقديم الخدمات العامة على أن يكون مسببا على أسس ثابتة و واضحة.

- يجنب التنسيق والتعاون صراع على الصلاحيات ويحقق اللامركزية ويخفف العبء على الإدارة المركزية وإدارة عدم التركيز في آن واحد ، ويكون التعدد تنوع أملته الحاجة ، وجميعها يمثل إمتدادا للسلطة ونظام حماية للمواطن وخدمة لمصالحه.

خـــاتـمة

خاتمة:

في الأخير نصل إلى القول أن التنظيم الإداري فعلا يعد من الأجهزة الفعالة في أي دولة نظرا لإرتباطه بالأسلوب الذي تنهجه في كيفية تنظيم هيئاتها الإدارية ، ومدى أخذها بمبادئ الديمقراطية من أجل التسيير الحسن للهيئات الإدارية ،كما أنه يتأثر كل مجتمع بالظروف السياسية والإجتماعية المحيطة به وهذا ما يعكسه من دولة إلى أخرى.

فيعد إنشاء هيئات إدارية في الأقاليم مكسبا حقيقيا في التنظيم الإداري وهذا تطبيقا لفكرة عدم التركيز الإداري التي تهدف إلى تخفيف الأعباء عن السلطات المركزية ويعمل على تقريب الإدارة من المواطنين وبالتالي المحافظة على ديمومة وسيرورة العمل الإداري والقضاء تدريجيا على مظاهر البيروقراطية.

و التنظيم الإداري اللامركزي هو إقامة هيئات على المستوى المحلي تتمتع بالشخصية القانونية ويتولى تسييرها مجالس شعبية محلية تداولية منتخبة تحت سلطة المركزية لصورتها عدم التركيز الإداري ، فالإدارة اللامركزية هي من أفضل الأسلوب لتقريب الخدمات الإدارة من المواطنين لمعرفة حاجياتها وإشباعها

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية ،وهذا عن طريق الرقابة الإدارية المتشددة فنجد أن كل الأساليب الرقابة الموجودة في هذا البحث تم تطيقها من طرف المشرع الجزائري على كل الهيئات اللامركزية ،وهذا عن طريق الرقابة الإدارية المشددة فنجد أن كل الأساليب الرقابة الموجودة في هذا البحث تم تطبيقها من طرف المشرع الجزائري على كل الهيئات اللامركزي – البلدية والولاية – وبالتالي قد ترك المشرع رابطا لتدخل السلطات المركزية عدم التركيز على المستوى اللامركزي .

من خلال الدراسة والتحليل لموضوع العلاقة التي تربط بين إدارتين عدم التركيز واللامركزية يمكن إستخلاص جملة من النتائج ألخصها في مايلي:

1/ ترتكز العلاقة بين إدارة عدم التركيز في فرضها الرقابة الوصائية على هيئات اللامركزية وعلى أشخاصها وعلى أعمالها لغرض حماية المصلحة العامة .

2/خضوع هيئات المحلية للرقابة الوصائيةالمشددة بحيث تكاد لاتصدر قرار إلا بموافقة السلطة الوصية مما جعل الإختصاصات المحلية مفرغة من محتواها هذا من جهة ،وجعلالرقابة الوصائية وكأنها مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية من جهة أخرى.

3/ تعزيز سلطة الوالي على حساب إستقلالية وحرية المجالس المحلية المنتخبة وذلك بإبقاء الهيئات المحلية تحت الرقابة الوصائية للوالي.

4/ تعتبر هيمنة السلطة الوصية سلبية من خلال التقييد من حرية الجماعات المحلية التي تتمتع بالإستقلال المالي والشخصية المعنوية وحتى حق التقاضي ، إلا أنه نلاحظ إستقلال مالي وإداري نسبي بتدخل مستمر للهيئات المعنية من خلال سلطات تقررها بموجب قانون لوجود ثغرات قانونية تفسح المجال للسلطة إدارة عدم التركيز لتدخل وإستعمالها لسلطتها التقديرية.

5/ أن كل من قانون البلدي والولائيإستطاع أن يرسخ قواعد ومبادئ وأسس كل المتطلبات الفقهية من أجل تحقيق جماعات إقليمية تحقق وتكريس الديمقراطية من الناحية القانونية لكن بالرغم من ذلك نسجل عجزا من الناحية التطبيقية ويعود ذلك إلى ضعف كفاءة المنتخب المحلي إضافة إلى التبعية الدائمة إدارة عدم التركيز من الناحية المالية خاصة في إعداد مشروع الميزانية والمصادقة عليها.

6/ إن من إيجابيات العلاقة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية التنسيق والتعاون بين الأعمال التي تجمع بين هتين الهيئتين وذلك لضمان السرعة في الإنجاز والإقتصاد في الوقت والمال وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن لإشباع حاجياته.

وفي هذا الشأن توصلنا في هذه الدراسة إلى مجموعة من الإقترحات التالية :

1/ أن تعتبر إدارة عدم التركيز الهيئات اللامركزية شريك يمثل الشرعية الشعبية لمواطنيه وحدة إدارية ، وأن اللامركزية ليست بديلا ولا نقيضا ولاخصما بل هي مكمل لأسلوب التنظيم إداري في دولة ، وتمكينها من ممارسة سلطة في حدوده إختصاصاتها ، ونشر ثقافة العيش المشترك.

2/ يجب على المشرع أن يخفف من الوصاية المشددة على الجماعات المحلية من أجل ضمان التقيد من حريتها ، والتعديل المستمر للقوانين وإعادة النظر فيها يخص بتطبيق التنظيم اللامركزي.

3/ تجريد الوالي من المهام التنفيذية وإستنادها لرئيس المجلس الشعبي الولائي والإبقاء فقط على صلاحياته كممثل للدولة وذلك خلق التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائيالمنتخب ومركز الوالي في الفصل بين إختصاصات الدولة والمجموعة المحلية والتحديد الدقيق لحدود الوصاية.

4/ التخفيف من حدة الرقابة الوصائية والمالية التي تمارسها هيئات عدم التركيز على الهيئات اللامركزية والتي وجد أن يتم إستبدال هذه الرقابة القضائية مدعمة أكثر لمبدأ المشروعة .

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: الكتب

1/ قاسم جعفر أنس ،أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية ، بالجزائر، دون المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1988.

2/ الظاهر خالد خليل ، القانون الإداري ، الكتاب الأول :دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، الأردن ، 1998.

3/ رفعت محمد ، حسين عثمان محمد عثمان ، مبادئ القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2001.

4/ بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004.

5/ قبيلات حميدي ، القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن ،2008.

6/ عشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري : التنظيم الإداري ، الجزء الأول ، دار الهدى ، الجزائر ، 2009.

7/ بعلي محمد صغير ،النظام القضائي الإداري الجزائري ، بدون رقم طبعة ن دار العلوم ، الجزائر ، 2009.

8/ بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية 12-07، الطبعة الأولى ، دار جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2012.

9/ عبد الوهاب محمد رفعت ،النظرية العامة للقانون الإداري ، بدون رقم طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2012.

10/ فريجةحسين ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،2013.

11/ ماروك عبد الكريم ،المسير في شرح قانون البلدية الجزائري ، الطبعة الأولى ، الوسام العربي لنشر والتوزيع، الجزائر ، 2013.

12/ بعلي محمد صغير ،القانون الإداري ، دون رقم طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2014.

13/ بعلي محمد صغير ،الولاية في القانون الإداري الجزائري ، ملحق قانون الولاية 12-07، بدون رقم طبعة ،دار النشر والتوزيع ، الجزائر ، 2014.

14/ عوابدي عمار ،القانون الإداري ، الجزء الأول :النظمام الإداري ، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2017.

15/ جعلاب كمال، الإدارة المحلية وتطبيقاتها ، الجزائر ، بريطانيا ، فرنسا ، بدون رقم طبعة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2017.

ثانيا :أطروحة الدكتوراه والرسائل الجامعية

أ/أطروحة الدكتوراه:

1/ داود إبراهيم ، علاقة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية ، أطروحة الدكتوراه ،تخصص قانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2012/2011.

ب/ رسائل ماجستير:

1/ عكوشي عبد القادر، التنظيم في المؤسسات الإدارة المحلية دراسة ميدانية ببلدية العفرون، تخصص علم الإجتماع ، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية ، جامعة الجزائر ،2005/2004.

2/ لعربي خديجة ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة شهادة ماجستير ، القانون العام ، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق وعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، 2013/2012.

3/ سلامة عبد المجيد ، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية ، مذكرة شهادة الماجستير ،تخصص قانون الإدارة المحلية ، كلية حقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان

4/ بوتهلولة شوقي،الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11-10 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، تخصص تنظيم إداري ، كلية الحقوق وعلوم السياسية ، جامعة حمة لخضر ، الوادي ، 2014/2013.

ثالثا : رسائل الماستر

1/ باشي نبيلة ، عثماني حسينة ، توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون الجماعات الإقليمية ، كلية حقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2012-2013.

2/ حدادوناسيم ، اللامركزية كوسيلة للإستقلالية الجماعاتالمحلية ، مذكرة ماستر ، تخصص قانون الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان مسيرة ، بجاية ،2014/2013.

3/ حيزية أمير ، الرقابة على الجماعات المحلية في ظل القانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2013-2014.

4/ لعيهور نصيرة ، محمودي أحلام، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية ، مذكرة تخرج ماستر ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق ، جامعة الدكتور يحي فارس ، المدية ، 2015/2014.

5/ لعميري الحاج ، عبد الصدوق محمد، الرقابة الوصائية على البلدية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر ،تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الدكتور يحي فارس ، المدية ،2016/2015.

6/ مرابطي حمو ، العلاقة بين الجماعات المركزية واللامركزية في الجزائر ، مذكرة ماستر ، تخصص إدارة الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة دكتور طاهر مولاي، سعيدة ، 2016/2015.

7/طاجبن فوزية ، يعقوبي طاوس، الجماعات الحلية في الجزائر: تكريس اللامركزية الإدارية أم إمتداد الإدارة المركزية ، مذكرة شهادة ماستر ، تخصص الهيئات الإقليمية والجماعات المحلية، كلية الحقوق وعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2017/2016.

8/ عثماني صارة ، النظام القانوني للولاية في الجزائر ، مذكرة ماستر ، تخصص جماعات المحلية ، جامعة دكتور طاهر ملاي ، 2018/2017.

ثالثا: النصوص التشريعية والتنظيمية

أ/النصوص التشريعية:

1/ قانون 16-01 ، المؤرخ في 06 مارس 2016 ، يتضمن تعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية العدد 14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016.

2/ القانون 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، المتعلق بالقانون البلدية ،جريدة الرسمية 15 ، الصادرة في 1990 . ملغاة.

3/ القانون العضوي 16-10 ، المؤرخ في 25 غشت 2016 ، المتعلق بالنظام الإنتخابات ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، الصادرة في 2016.

4/ قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ، جريدة الرسمية عدد 37 ، المؤرخ في 3 جويلية 2011.

5/ القانون رقم12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد12 ، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

ب/ النصوص التنظيمية:

1/المرسوم الرئاسي رقم99-240 ، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المحدد لوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس جمهورية، الجريدة الرسمية العدد 26 ، الصادرة في 1999.

2/ المرسوم الرئاسي رقم 15-140 ، المؤرخ في 27 مايو 2015 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ن الجريدة الرسمية العدد 29 ، الصادر في 31 مايو 2015.

3/ المرسوم التنفيذي رقم 91-26 ن المؤرخ في 2 فبراير 1991 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات الجريدة الرسمية العدد 06 ، الصادرة بالتاريخ فبراير 1991.

4/ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية 48 ، الصادرة في 1994.

5/المرسوم التنفيذي رقم 16-320 ، المؤرخ في 13ديسمبر 2016 ، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية جريدة الرسمية العدد 73 ، الصادرة في 15 ديسمبر 2016.

الفهرس

الفهرس:

المحتويات	الصفحة
شكر وإهداء	
مقدمة.....	1
الفصل الأول :الإطار المفاهيمي لعدم التركيز واللامركزية الإداريين	5
المبحث الأول : ماهية إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية	6
المطلب الأول :مفهوم إدارة عدم التركيز.....	6
الفرع الأول : تعريف إدارة عدم التركيز.....	6
الفرع الثاني : أثار إدارة عدم التركيز.....	7
أولا :عدم التركيز الخارجي.....	7
ثانيا : عدم التركيز الداخلي.....	8
الفرع الثالث : أساليب عدم التركيز الإداري.....	8
أولا : الأسلوب التشريعي.....	8
ثانيا : أسلوب التفويض الإداري.....	8
ثالثا: أثار التفويض الإداري.....	9
المطلب الثاني : مفهوم الإدارة اللامركزية.....	10
الفرع الأول : تعريف الإدارة اللامركزية.....	11
الفرع الثاني : صور الإدارة اللامركزية.....	11
أولا : اللامركزية الإقليمية	12
ثانيا :اللامركزية المرفقية	12
الفرع الثالث : تمييز الإدارة اللامركزية عن غيرها.....	13
أولا : تمييز الإدارة اللامركزية عن إدارة عدم التركيز	13
ثانيا : تمييز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية	14
المبحث الثاني : هيئات إدارة عدم التركيز واللامركزية الإدارية.....	14
المطلب الأول : هيئات إدارة عدم التركيز	14
الفرع الأول : الوالي.....	15
أولا: تعريف الوالي.....	15
ثانيا : الوالي ممثلا للدولة	16

ثالثا : الوالي المنتدب.....	16
الفرع الثاني: رئيس الدائرة.....	17
أولا : التكريس القانوني لرئيس الدائرة	17
ثانيا : رئيس الدائرة ممثلا للدولة.....	18
الفرع الثالث : الأمين العام للبلدية.....	19
المطلب الثاني : هيئات الإدارة اللامركزية.....	20
الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي.....	20
أولا : تنظيم المجلس الشعبي الولائي.....	20
ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....	21
الفرع الثاني : المجلس الشعبي البلدي	22
أولا: تنظيم المجلس الشعبي البلدي	23
ثانيا : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.....	23
ثالثا : رئيس مجلس الشعبي البلدي	25
الفصل الثاني : محور العلاقة القائمة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية	26
المبحث الأول: الرقابة الوصائية التي تمارسها إدارة عدم التركيز على الإدارةاللامركزية.	28
المطلب الأول : الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس	28
الفرع الأول : الإيقاف	28
أولا : الإيقاف من طرف الوزير الداخلية بالنسبة لأعضاء المجلس الولائي.....	29
ثانيا : الإيقاف من طرف الوالي بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	30
الفرع الثاني : الإستقالة الحكمية	31
أولا : الإستقالة الحكمية في قانون الولاية	31
ثانيا : الإستقالة الحكمية في قانون البلدية.....	31
الفرع الثالث : الإقصاء.....	32
أولا: الإقصاء من طرف وزير الداخلية بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية	32
ثانيا: الإقصاء من طرف الوالي بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية.....	34
المطلب الثاني :الرقابة الوصائية على أعمال المجلس	35
الفرع الأول : التصديق.....	35
أولا : تصديق وزير الداخلية على مداولات المجلس الشعبي الولائي.....	35

ثانيا : تصديق الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي.....	36
الفرع الثاني : الإلغاء.....	37
أولا :إلغاء الوالي مداولات مجلس الشعبي الولائي.....	37
ثانيا : إلغاء الوالي مداولات المجلس الشعبي البلدي.....	39
الفرع الثالث : الحلول	39
أولا :حلول وزير الداخلية المجلس الشعبي الولائي.....	40
ثانيا : حلول الوالي المجلس الشعبي البلدي.....	40
المطلب الثالث : الرقابة الوصائية على الهيئة	41
الفرع الأول : حل المجلس الشعبي الولائي.....	41
الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي البلدي.....	42
المبحث الثاني :إمتداد إدارة عد التركيز على الإدارة اللامركزية.....	44
المطلب الأول : هيمنة إدارة عدم التركيز على الإدارة اللامركزية.....	44
الفرع الأول : الهيمنة الإدارية.....	44
الفرع الثاني : هيمنة المالية.....	46
أولا: على مستوى الولاية.....	47
ثانيا : على مستوى البلدية.....	47
المطلب الثاني :العلاقات المتبادلة بين إدارة عدم التركيز والإدارة اللامركزية	48
الفرع الأول : التنسيق.	49
أولا : تعريف التنسيق.....	49
ثانيا : التنسيق بين هيئات إدارة عدم التركيز وهيئات الإدارة اللامركزية.....	50
ثالثا : نتائج التنسيق.....	51
الفرع الثاني : التعاون	51
أولا: التعاون بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي.....	51
ثانيا : التعاون بين إدارة عدم التركيز والمجالس الشعبية البلدية.....	52
خاتمة.....	56
قائمة المراجع	59
الفهرس.....	64