

الجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية

النظام القانوني للوصاية الإدارية على الجماعات

قسم الحقوق

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار: الحقوق، تخصص: قانون إداري

إشراف الدكتور:

- شول بن شهرة

إعداد الطالب:

- بوبكر أولاد العيد

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	المؤسسة	الصفة
الدكتور: بوزيد كبحول	أستاذ محاضر " أ "	جامعة غرداية	رئيسا
الدكتور: شول بن شهرة	أستاذ محاضر " ب "	جامعة غرداية	مشرفا و مقررا

((وَلَقَدْ آتَيْنَا لُقْمَانَ الْحِكْمَةَ أَنِ اشْكُرْ لِلَّهِ)) لقمان - الآية 12.

إِنْ اسْتَطَعْتَ فَكُنْ عَالِمًا .. فَإِنْ لَمْ تَسْتَطِعْ فَكُنْ مُتَعَلِّمًا، فَإِنْ لَمْ تَسْتَطِعْ
فَأَحْبَبْ الْعُلَمَاءَ .. فَإِنْ لَمْ تَسْتَطِعْ فَلَا تَبْغِضَهُمْ.

كَلِمَةُ

شُكْرٌ

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى انجاز
هذا العمل.

أتوجه بجزيل الشكر و الامتنان إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد على انجاز هذا
العمل وفي تذليل ما واجهته من صعوبات، واخص بالذكر:

الزوجة الكريمة التي لم تدخر جهدا من أجل تقديم يد المساعدة و تشجيعها المستمر.

الأستاذ/ احمد بن مسعود و الاستاذ / احمد بن الاخضر .

إلى كل رفقاء الدراسة .

ملخص

تُعدّ الجماعات الإقليمية اللامركزية هيئات أساسية للتنظيم الإداري للدولة و يرتبط مفهومها بمفهوم السلطة اللامركزية و هي تهدف إلى تحقيق مقاصد سياسية و أخرى إدارية، كما تختص في كل قطاعات النشاط العمومية و الخاصة.

تتجسد الجماعات الإقليمية اللامركزية من خلال هيئتين محليتين ، هما البلدية و الولاية . اللتان خصّهما المشرع بمجموعة من السلطات و الصلاحيات و الاختصاصات الواسعة باعتبار قربهما من المواطن و ذلك بهدف إشباع حاجياته و تحقيق متطلباته.

تمارس الهيئات المركزية الرقابة الوصائية على المجالس المحلية بمجموعة من الآليات ، التي حددها قانون الجماعات الإقليمية، و هي تتميز بمجموعة من الخصائص كما أن لها مبررات و شروط.

تمارس هذه الرقابة على أعضاء المجلس المحلي و ذلك باستعمال سلطة التعيين ، التوقيــــــــــــــــف، الإقصــــــــــــــــاء و الإقالة و على المجلس المحلي كهيئة بواسطــــــــــــــــة سلطة الحــــــــــــــــل، الدعوة للانعقاد، التوقيــــــــــــــــف. كما تخضع أعمال هذه المجالس إلى إجــــــــــــــــاءات التصريح، المصادقة، البطلان و الحلول.

تهدف الرقابة الوصائية إلى حماية مبدأ الشرعية و المصلحة العامة للدولة و للهيئات المحلية نفسها و تحقيق الاستقرار. و هنا يثور الإشكال حول مدى تمتع الجماعات الإقليمية بالامركزية باستقلالها الإداري و المالي عند مباشرة السلطة المركزية لرقابتها الوصائية.

يقصد باستقلالية الجماعات الإقليمية اللامركزية منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها و هي تعد أساس اللامركزية الإدارية. و بناءا على ذلك لابد من توفير مجموعة من المتطلبات و الضمانات التي تحققها. فمن متطلباتها، أن تكتسب الشخصية المعنوية، أن يقوم المجلس على مبدأ الانتخاب، ينفرد باختصاصات أصيلة و يتمتع بالاستقلالية المالية. كما يتوجب على المشرع أن يوفر ضمانات قانونية و قضائية من أجل تكريس استقلالية هذه المجالس. و يعتبر الحكم الراشد ضمانا هامة من شأنها تطوير فعالية المجالس المحلية و بالتالى إعطائها الحرية فى ممارسة وظائفها.

Résumé

Les collectivités territoriales sont l'assise de la décentralisation dans le système administratif de l'état, sa signification est liée au concept du pouvoir décentralisées, elles ont pour objet de réaliser des objectifs politiques et administratifs, ses missions ont effectuées dans tous les secteurs d'activité, publics et privés.

Les collectivités territoriales se matérialise a travers, la Commune et la Wilaya, dont le législateurs les a doté de larges pouvoirs et des prérogatives, vu leur proximité avec les citoyens, afin de satisfaire ses besoins et ces exigences.

Les services de la tutelle exercent un contrôle sur les membres de l'assemblée populaire locale à travers des mécanismes défini par la législation des collectivités territoriales. Elles ont des caractéristiques. Et également des raisons et des conditions.

Ce contrôle est exercé sur les membres des assemblées locales en utilisant le pouvoir de nomination, suspension, exclusion et de licenciement, ainsi que, sur l'assemblée elle-même comme un organe, par le pouvoir de dissolution, appel a se réunir et l'arrestation, aussi, les actions de ces assemblés sont soumis aux procédures d'autorisation, d'approbation, d'annulation et de la substitution.

La tutelle vise à protéger le principe de la légalité et l'intérêt du public et des organes elles-mêmes, aussi, l'ordre public.

Au cours de la tutelle exercée par les autorités centrales, la question se pose sur l'autonomie administrative et financière de ces collectivités.

L'autonomie des collectivités territoriales signifie de les donner une certaines liberté, afin d'effectuer ces fonction librement. Elle est considéré le fondement de la décentralisation administrative. Et sur la base de ça, il faut les disposer par des exigences et les garanties.

Parmi ses exigences, elle doit être doté par une personnalité morale et que l'assemblée sera créée et basée sur le principe électoral et qu'elle avoir des véritables compétences et prérogatives et avoir, aussi, une autonomie financière.

D'un autre côté, le législateur doit réserver des garanties juridiques et judiciaires pour ces assemblées, afin de consacrer son indépendance.

La bonne gouvernance est une garantie importante par laquelle on améliore et développe l'efficacité des assemblées locales. Et donc, leur donnez la liberté d'exercer leurs fonctions.

مقدمة

مقدمة

يتطلب تطبيق الديمقراطية في الدول التي تعتمد على هذا المبدأ، الارتكاز على أنظمة سياسية و إدارية تضمن تحقيقه و ذلك من خلال انتهاج المبادئ السياسية و الإدارية الكفيلة بتحقيقه و تجسيد ما يترتب عنه من مبادئ فرعية.

تُعنى النظم السياسية الحديثة في معظم الدول بمفهوم الإدارة المحلية، ذلك أنها تحتل مكانة هامة ، تبرز من خلال علاقتها المباشرة بالمواطن و من خلال دورها في تلبية احتياجاته و تقديم المنفعة العامة، في ظل احترام القانون و ضمان المصلحة العليا للدولة.

يأخذ المشرع الجزائري بنظام الإدارة اللامركزية إلى جانب النظام المركزي و هما أسلوبان متكاملان، شأنه في ذلك شأن المشرع في الدول المعاصرة، حيث قسم مجموع الصلاحيات و الاختصاصات و الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية و الهيئات اللامركزية و نظم العلاقة القائمة بينهما بمجموعة من الآليات و الإجراءات و كَيْفَهَا على أساس علاقة تعاون و تكامل.

كرّس المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب الدستور في المادة 15 منه: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية " ثم أحال للمشرع العادي عملية التّنصيب، التي تهم بتحديد و تأصيل وحدات هذا التنظيم و هيئاته و أساليب تشكيلها و اختصاصاتها و علاقتها بالسلطة المركزية. و يظهر ذلك من خلال محتوى الفقرة العاشرة (10) من المادة 122 من دستور 1996، حيث أعطى الاختصاص للبرلمان ليشروع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد بموجب قوانين.

و في هذا الشأن، يُلاحظ أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "الجماعات الإقليمية" للتعبير عن اللامركزية الإقليمية. حيث تتكون الجماعات الإقليمية في الجزائر من وحدتين أساسيتين وهما البلدية و الولاية.

كان التنظيم الإداري بالجزائر قبل الاستقلال يخضع لنظامين إداريين مختلفين، فقسم منها يخضع لجيش الاحتلال، الذي كان يتولى السلطة في جنوب البلاد، في حين أن القسم الثاني كان يخضع للسلطة المدنية الفرنسية، التي كانت تسيطر على الحكم في شمال البلاد. و بذلك كانت المؤسسات الإدارية عبارة عن أداة تُستعمل لخدمة الاستعمار، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي. وبعد الاستقلال وقع على عاتق الدولة الجزائرية مسؤولية توحيد النظام الإداري على المستوى الوطني. و قد اصطُدمت بصعوبات عملية لتوحيد هذا التفرق. و من أهم هذه الصعوبات، عدم وجود إطرارات مؤهلة تقوم بهذه المهمة، خاصة في ظل تخلي الإطرارات الفرنسية عن مسؤوليتها في هذا المجال، إضافة إلى عوامل اقتصادية و اجتماعية أخرى. حيث عملت الجزائر المستقلة آنذاك على تكوين الإطرارات و توحيد العمل الإداري و إتباع سياسية التقسيمات الجديدة. ذلك أنها أدركت أن تحقيق الأهداف و الاستجابة السريعة للقرارات السياسية و مساهمة التنمية في البلاد و تطوير البنية التحتية لن يتأتى إلا بالاعتماد على ادوار الجماعات اللامركزية.

شهدت الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1996 تمهيدا و تحضيرا لإعادة التنظيم الكلي لأجهزة البلدية و الولاية الموروثة عن الاستعمار ضمن رؤى و أفاق جديدة. حيث بدأ التفكير بصورة جدية و ملحة في إصلاح الإدارة المحلية، فعملت السلطات العامة آنذاك على تطعيم النظام القانوني الموروث عن النظام الليبرالي بالتعليمات و القرارات، للحد من التناقض الذي كان موجودا على مستوى النصوص القانونية الموروثة، حيث أن توجه الدولة الجزائرية كان نحو النظام الاشتراكي، فصدر أول قانون للبلدية سنة 1967 و أول قانون للولاية سنة 1969. و الذي بموجبهما يمكن القول أن المشرع الجزائري احدث ثورة في المجال الإداري حين قام بتنظيم هياكل البلدية و الولاية و تحديد صلاحيات و اختصاصات كل منهما.

لعل المشرع لم يكتف بذلك و قام بإصدار نصوص تنظيمية أخرى تصب في مجال الجماعات المحلية بهدف مساهمة التطور الحاصل في المجال الإداري بشكل عام و في ميدان الإدارة المحلية خصوصا، كما انه قام بمجموعة من التعديلات و الإصلاحات تخص المجالس المحلية و هيئات عدم التركيز من خلال قانون الولاية و البلدية لسنة 1990، بناء على رؤى و أفكار جديدة. و يعد ذلك نتيجة حتمية لاعتماده على مبدأ التعددية الحزبية و المشاركة الشعبية في القرار السياسي الذي تجلّى من خلال دستور 1989. فكان لزاما تكييف قانون البلدية و الولاية مع هذه المرحلة.

إنّ اهتمام المشرع بالمجالس المحلية يعد إدراكا منه للأهمية البالغة التي تمثلها هذه المجالس، من حيث تجسيدها لمبدأ الديمقراطية و من حيث قربها من المواطن و باعتبارها هيئات و خلايا قاعدية يمكن الاعتماد عليها في تلبية احتياجات المواطن و تحقيق التنمية المستدامة.

نُظّمت العلاقة بين الهيئات المركزية و هذه المجالس عن طريق تقسيم الوظيفة الإدارية بينهما. و هي الحتمية التي يفرضها أسلوب اللامركزية الإدارية. حيث يستلزم وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات

الإدارية المركزية. و ذلك لا يعني انفصالها تماما عن السلطة المركزية، بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق رابطة الوصاية الإدارية التي تمارسها الجهات المركزية على المجالس المحلية، من اجل ضمان السير الحسن للوظيفة الإدارية و المحافظة على كيان الدولة و تحقيق التوازن بين المصلحة الوطنية و مصالح الجماعات المحلية.

عبر المشرع عن إرادته من خلال الإصلاحات التي تضمنها قانون الولاية في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية و ذلك في إطار سياسة الانفتاح السياسي دائما، من اجل مساندة متطلبات التنمية المحلية و تحقيق أهدافها. إلّا أن الواقع العملي أثبت عجز المجالس المحلية في التسيير و احتواء المشاكل و المعوقات المحلية، الشيء الذي يستدعي تدخل جهة الوصاية في كل مناسبة، عن طريق سلطتها التقديرية و هو ما يؤدي إلى بالضرورة إلى تشديد الرقابة و المساس بحرية و استقلال الهيئات المحلية.

لعلّ أهم الأسباب التي دفعت بي إلى اختيار هذا الموضوع، مردها إلى الأهمية البالغة التي يكتسيها نظام الجماعات الإقليمية و الدور الكبير الذي تلعبه على جميع المستويات و الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم. و من جانب آخر فالعلاقة بين هذه الهيئات و السلطة المركزية تعتبر بالأهمية بما كان من حيث احتواءها على عنصر الوصاية الإدارية و البعد الذي تخصّص به كنظام رقابي و دورها البارز و المهم في حماية مبدأ المشروعية و ضبط الأعمال الإدارية و تنظيم التسيير المحلي، كما أنّ استقلالية الجماعات الإقليمية اللامركزية يُعد من المواضيع التي تستحق تسليط الضوء عليها، لما له من اثر على تطوير نظام الإدارة المحلية. و خير دليل على أهمية هذه العناصر الثلاثة المترابطة مع بعضها البعض، هو العدد الهائل من الملتقيات و البحوث و المداخلات التي نضمت بخصوصها. إضافة إلى اهتمام الدولة بهذا الشأن و الذي ترجمه المشرع من خلال الكم الكبير من النصوص القانونية و التنظيمات التي أصدرها. كما أنّ لهذه العناصر ارتباطا وثيقا بالتعددية السياسية و بمفهوم الديمقراطية و التي تُجسّد مبدأ المشاركة الشعبية في الحكم. و هي لا تعد شأنًا وطنيا فحسب، بل تمتد حتى إلى الشعوب المصنفة حضاريا.

إنّ التطور القانوني و السياسي في الجزائر يدعونا لمعرفة محتوياته و الخطوط العريضة التي جاء بها و ذلك عن طريق تنوع الدراسات النظرية و العملية و القيام بعملية إسقاط لمضمون الاتجاهات الفقهية التقليدية و المعاصرة، العربية و الغربية على هذه الدراسات.

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على ما تضمنه قانون الجماعات المحلية بخصوص نظام الرقابة الوصائية الممارسة من طرف الهيئة المركزية على المجالس المحلية و انعكاساتها على أعضاء و أعمال المجالس الشعبية المحلية من خلال استقراء النصوص القانونية الواردة في قانون البلدية و الولاية و ذلك بتفصيل آلياتها سواء التي تمس الهيئة المحلية ككل أو تلك التي تمس أعضاء هذه الهيئة. و تهدف أيضا إلى الكشف عن فعالية النظام الرقابي الممارس على المجالس الشعبية و إلى معرفة مدى تمتع الجماعات الإقليمية اللامركزية بالاستقلالية و الحرية في ممارسة وظائفها في ظل احترام القوانين و الأنظمة.

و منه تبرز إشكالية هذه الدراسة على النحو التالي:

فيما تتمثل أهم مظاهر و آليات الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات المحلية من خلال قانون الجماعات الإقليمية الحالي؟

و تتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- ما مفهوم الجماعات الإقليمية و كيف تطورت تشريعيا؟
- ما مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية و ما هي مبرراتها و آلياتها؟
- ما مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات الإقليمية؟
- هل يمكن الحديث عن مجالس محلية مستقلة في أداء وظيفتها الإدارية و في قرارها المحلي؟ و هل كرس قانون الجماعات الإقليمية الحالي ضمانات استقلالية و حرية هذه الهيئات؟

و عليه، سأعالج هذه الإشكالية بما تتضمن من أسئلة فرعية، عن طريق البحث في النظريات و الدراسات القانونية و الآراء الفقهية و التشريعات و استخراج المفاهيم و الأفكار و المبادئ الواردة بهذا الخصوص. معتمدا في ذلك على المنهج القانوني الوصفي التحليلي و ذلك لما تتطلبه الدراسة من وصف لمختلف الآليات الرقابية التي تضمنها قانون الجماعات الإقليمية و جمع و تقديم مختلف المعطيات و المعلومات و تحليلها. و كذا المنهج المقارن، من أجل مقارنة ما جاء به هذا القانون مع القوانين الصادرة سنة 1990. و قد تمتد المقارنة أحيانا إلى مضامين قانون البلدية 1967 و قانون الولاية لسنة 1969. و في بعض الأحيان المنهج النقدي، لما قد يمر علينا من مفاهيم أو نصوص قانونية تحمل لبسا أو تناقضا في مضمونها.

و أُشير إلى بعض الصعوبات التي اعترضني أثناء إعداد هذا البحث، من حيث قلة المراجع المتخصصة في مجال الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، كموضوع مستقل.

تضمنت خطة الدراسة فصلين اثنين، يحتوي كل واحد منهما بدوره، على بحثين و ذلك على الشكل التالي:

الفصل الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية و ماهية الوصاية الإدارية الممارسة عليها.

المبحث الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية و تطورها التشريعي.

المبحث الثاني: مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية مبرراتها و آلياتها.

الفصل الثاني: حدود الوصاية الإدارية و ضمانات استقلالية و حرية الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول: استقلالية الجماعات الإقليمية و انعكاسات الوصاية الإدارية.

المبحث الثاني : ضمانات استقلالية و حرية الجماعات الإقليمية.

و يسمح لنا هذا التقسيم بدراسة مفهوم الجماعات الإقليمية و مفهوم الوصاية الإدارية بشكل عام في الفصل الاول، إذ لابد من الوقوف على المفاهيم العامة لهذين العنصرين قبل مباشرة عملية تحليل الآليات الرقابية الواردة في قانون الجماعات الإقليمية. و يتضمن الفصل الثاني دراسة استقلالية المجالس المحلية من حيث المفاهيم العامة لها و مدى تأثير الوصاية الإدارية عليها و ضماناتها المقررة فقها و قانونا.

الفصل الأول

مفهوم الجماعات الإقليمية و ماهية الوصاية
الإدارية الممارسة عليها

الفصل الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية و ماهية الوصاية الإدارية الممارسة عليها

يتضمن هذا الفصل في مبحثه الأول دراسة وصفية أكثر منها تحليلية باعتبار انه لابد من الوقوف على المفاهيم العامة للجماعات الإقليمية و تطورها التشريعي و يستعرض المبحث الثاني منه مفهوم الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية و الآليات الرقابية الوصائية على المجالس الشعبية المحلية و على أعمالها و أعضائها، كدراسة تحليلية و مقارنة و في بعض الأحيان نقدية.

المبحث الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية و تطورها التشريعي

يتضمن هذا المبحث مفهوم الجماعات الإقليمية و خصائصها، إضافة إلى تطورها التشريعي و الهدف من وجودها، كما يتناول موضوع البلدية و الولاية و تنظيمهما الهيكلي و الإحاطة بالتطور التشريعي لهذه الهيئات من خلال الدساتير و الموائيق و النصوص القانونية.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية

تعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة فهي بذلك تعبير جغرافي محدد إقليميا و تجمع سكاني محدد عدديا و وحدة إدارية مصغرة عن الدولة و تمثل امتدادا لها، بغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد و اتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة و تزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى.

يرتبط مفهوم الجماعات الإقليمية بمفهوم السلطة اللامركزية أي توزيع السلطة الإدارية على الجهات الإدارية الموجودة في إقليم الدولة و ذلك بتقاسم الصلاحيات بموجب التشريعات و القوانين.

تُعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة و هي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات و المدن و القرى. و تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي⁽¹⁾.

و يقصد بالجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري ، البلدية كجماعة إقليمية قاعدية و الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية و الولاية ممثلة في المجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة و الوالي كتعبير لعدم تركيز إداري. كما تُعد كل من البلدية و الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة . و بالتالي، كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية.

تُعتبر أحكام المادتين 15 و 16 من الدستور⁽²⁾ الإطار القانوني للجماعات الإقليمية و هي معرفة أيضا بموجب القانون 10/11، المؤرخ في: 22 جوان 2011 و القانون 07/12 المؤرخ في: 21 فبراير سنة 2012، بحيث هما الوسيلتان للتنظيم المحلي و مشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

يهدف المشرع من خلال هاتين المادتين إعطاء المركز القانوني لهذه الجماعات ، بتصنيفها كجماعات إقليمية للدولة و تقسيمها بهذا الشكل و اعترافه لهما بالشخصية المعنوية، بهدف تخفيف عبء التسيير الإداري و تقديم الخدمة العمومية و تحقيق مقاصد الدولة التي أنشأت من أجلها.

الفرع الأول: تعريف الجماعات الإقليمية

ذهب الفقه الإنجليزي في التعبير عن مصطلح أو مفهوم الإدارة الإقليمية بمصطلح الحكم المحلي . و عرفها بأنها: " حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة، مكلفة بمهام إدارية و تنفيذية، تتعلق بالسكان المقيمين في نطاق محلي محدد و لها الحق في إصدار القرارات و اللوائح المحلية" .

أشار هذا التعريف إلى بعض الخصائص الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية و ذلك من خلال تحديد طبيعة المسائل الإدارية و التنفيذية التي تضطلع بها الهيئات المحلية. كما أنه بين الوسائل القانونية التي من خلالها تمارس هذه الهيئات مهامها و ذلك بتحويلها سلطة إصدار القرارات و اللوائح، كما أنه أبرز عنصر

(1)- عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا ، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، دار الفكر العربي، 1973 .

(2)- تنص المادة 15 من دستور 1996 على ما يلي: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية". و تنص المادة 16 ما يلي: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة الأمر كبرى، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

الانتخاب، باعتباره يمثل ضماناً من ضمانات استقلال هذه الهيئات . و مع ذلك، يؤخذ عليه أنه لم يُشر إلى عنصر الرقابة و الذي يعد أحد أركان الإدارة المحلية.

كما أستخدم الفقه الفرنسي مصطلح اللامركزية الإقليمية للتعبير عن الإدارة الإقليمية و عرفها بأنها: "هياكل محلية تمارس اختصاصات إدارية و تتمتع باستقلال ذاتي". و أستخدم أيضاً مصطلح اللامركزية الإقليمية مستقلة عن اللامركزية المرفقية للتعبير عن الإدارة المحلية، إذ عرّفها بقوله: " أنها هيئات محلية لا مركزية، تمارس اختصاصات إدارية و تتمتع باستقلال ذاتي".

أما في الوطن العربي ، فقد اختلف الكثير من الفقهاء و الباحثين العرب حول تحديد مفهوم الإدارة الإقليمية، حيث عرّف بعض الفقهاء الجماعات الإقليمية بأنها: " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية".

إنّ هذا التعريف حدّد بتعبير منظم و دقيق معظم عناصر الإدارة اللامركزية، إلّا أنه أهمل عنصر الانتخاب.

و منهم من عرّف الإدارة الإقليمية بأنها: " أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة بين السلطة المركزية و بين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية و لكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف و رقابة الدولة الممثلة بسلطانها المركزية".

يُعد هذا التعريف أكثر دقة، حيث بين أهم الشروط التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية إذ جاء مؤكداً على توزيع الاختصاصات بين الهيئات المركزية و الهيئات المحلية المنتخبة و هذا ما ذهب إليه الغالبية من المفسرين. و أكد على انتخاب الهيئات المحلية لضمان الاستقلالية عن السلطة المركزية، بعكس البعض الآخر الذين استبعدوا ضرورة انتخاب الهيئات المحلية، مُكتفين في تعريفهم بذكر الاستقلال الذي يعد النتيجة المنطقية للشخصية الاعتبارية.

و بشكل عام، يمكن أن نعرف الإدارة الإقليمية بأنها تعني " توزيع أعباء الوظيفة الإدارية للدولة بناءً على قانون، بين الأجهزة التنفيذية المركزية و بين المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية و تمارس اختصاصاتها و مهامها وفقاً لمواردها المالية عن طريق المجالس المحلية و تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية".

الفرع الثاني: تمييز مصطلح الجماعات الإقليمية عن غيره من المصطلحات المشابهة

يُعتبر مفهوم الجماعات اللامركزية الإقليمية مفهوماً قائماً بذاته، مختلفاً عن غيره من المفاهيم القانونية الأخرى، فطالما تعتبر الجماعات الإقليمية أسلوباً من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية و يجعلها قريبة من بعض

المفاهيم القانونية الأخرى كعدم التركيز الإداري مثلاً، فإن ذلك يؤدي أحياناً إلى الخلط و التداخل في المفاهيم، لذا يُستحسن التمييز بينهم، تحاشياً و تفادياً لخلط محتمل.

أولاً: الجماعات الإقليمية و عدم التركيز الإداري

تشترك الجماعات اللامركزية الإقليمية مع عدم التركيز الإداري في أنما أسلوبان من أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية، فكلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد و هو كيفية ممارسة الوظيفة الإداري⁽³⁾. فعند التركيز الإداري و الجماعات الإقليمية لهما خاصية مشتركة، تتمثل في أن سلطة اتخاذ بعض القرارات تخرج من يد السلطة المركزية لكي تمارس موقعياً (exercés sur place)⁽⁴⁾.

إذا كان كلا النظامين ينتمي إلى جنس واحد، فالاختلاف بينهما كبير، بحيث يختلف مفهوم عدم التركيز الإداري اختلافاً كبيراً عن مفهوم اللامركزية الإقليمية. و يظهر هذا الاختلاف في عديد من إجمالات منها:

1 - يقع أسلوب عدم التركيز الإداري ضمن دائرة المركزية الإدارية، فبعد أن تعددت و تنوعت واجبات السلطة المركزية، رئيس الدولة، الوزير الأول، الوزراء... الخ. لم يعد هؤلاء بإمكانهم القيام بكل صغيرة و كبيرة فيما يتعلق بشؤون الدولة. فقامت السلطة المركزية بتعيين موظفين لها على المستوى المحلي و حولتهم سلطة البث النهائي في بعض الأمور، دون حاجة للرجوع إليها.

إنّ سلطة البث هذه لا تعني استقلالهم عن السلطة المركزية، بل يمارس هؤلاء الموظفون المعينون على المستوى المحلي صلاحياتهم في نطاق السلطة الرئاسية أو التسلسلية للوزير⁽⁵⁾. و عليه فلا يحق لممثلي السلطة المركزية، سواء في العاصمة أو الأقاليم، البت في أيّ أمر من الأمور، بل يتعين أن يرجع هؤلاء إلى وزراءهم الذين يكون لهم وحدهم ممارسة هذه السلطة⁽⁶⁾، بينما الجماعات الإقليمية هي صورة من صور اللامركزية الإداري و هي تقوم أساساً على استقلال هذه الجماعات عن السلطة المركزية.

2 - لا يعترف القانون لهيئات الإدارية في ظل نظام عدم التركيز الإداري، بالشخصية المعنوية، كونه ترتبط بالسلطة المركزية بعلاقة تسلسلية رئاسية. بينما الجماعات الإقليمية في ظل نظام اللامركزية الإدارية تتمتع قانوناً بالشخصية المعنوية و هذا يترتب عليه التمتع بالاستقلال الإداري و المالي.

⁽³⁾ - سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 76.

⁽⁴⁾ - G. Vedel et Delvolvé : Droit administratif, P.U.F, Paris, 1984, p 849.

⁽⁵⁾ - ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2005، ص 105.

⁽⁶⁾ - سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص 52.

3 - الجماعات الإقليمية لها قيمة ديمقراطية. و بالتالي فهي تستهدف إدارة معظم المصالح المحلية من قبل أصحابها أو من قبل ممثليهم (المجالس المحلية)⁽⁷⁾. أما عدم التركيز الإداري، فهو عبارة عن تطبيق للفن الإداري و ليس له قيمة ديمقراطية بذاته. و عليه، فهو يترك الإدارة بيد السلطة المركزية أو بيد موظفيها.

4 - تخضع لجماليس المحلية في ظل نظام الجماعات الإقليمية للرقابة الإدارية الوصائية، فهذه الأخيرة تختلف اختلافا كليا عن التبعية الرئاسية - أو السلطة الرئاسية - التي يخضع لها المرؤوسون في ظل نظام عدم التركيز الإداري. فطرفا العلاقة هنا ليسا رئيسا إداريا أعلى و مرؤوسيه و إنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساسا في السلطات المركزية في العاصمة و ممثليهم في الأقاليم و الهيئات المحلية التي تخضع للرقابة.

5 - يعتبر عدم التركيز الإداري صورة أو نوع من المركزية الإدارية. و عليه، فإذا كان لممثل السلطة المركزية القيام ببعض التصرفات في الشؤون الإدارية، دون الرجوع إلى السلطة المركزية، فإن هذا الاستقلال إنما يُبَاشَر في حدود السلطة الرئاسية التي يتميز بها النظام المركزي، لذا هو استقلال غرض⁽⁸⁾.

أما في حالة الجماعات الإقليمية، فهناك تقاسم و توزيع فعلي في الاختصاصات بين جهتين، تتمتع كل منهما بالاستقلال عن الأخرى.

6 - في أسلوب عدم التركيز الإداري، تنتقل السلطات داخل نفس الشخص المعنوي من الرئيس الإداري الأعلى في سلم التدرج الوظيفي، إلى من يليه في التسلسل، حيث يضطلع ممثلو نفس الشخص المعنوي نشاطه الإداري. و هذا يعني أن عملية توزيع السُّلطة تُجرى بين أعضاء سلطة إدارية واحدة داخل نفس الشخص المعنوي الواحد. و تختلف هيئات عدم التركيز الإداري بهذا المعنى عن الجماعات الإقليمية، إذ تتعدد السلطات الإدارية بالنسبة للجماعات الإقليمية، نظرا لتعدد الأشخاص المعنوية و تختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية و تمارس عليها السلطة المركزية للرقابة الإداري، خلافا لهيئات عدم التركيز الإداري حيث تخضع للسلطة الرئاسية⁽⁹⁾.

ثانيا: الجماعات الإقليمية و اللامركزية السياسية (الفيدرالية)

تأخذ بعض دول العالم بالاتحاد المركزي كأسلوب لتنظيمها السياسي، مما قد يؤدي أحيانا إلى الخلط بين الجماعات اللامركزية الإقليمية و اللامركزية السياسية، لذا يُفضل القيام بعملية التمييز بينهما لمعرفة أوجه الاختلاف و الشبه بين هذين النظامين. و تظهر أوجه الاختلاف بين النظامين في العديد من النواحي:

(7) - محمد علي حطار: الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة 13، العدد الثاني، 1989، ص 141.

(8) - سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص 78.

(9) - عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر 1991، ص 83.

1 - اللامركزية السياسية لا وجود لها إلا في الدول المتحدة إتحادا مركزيا ، كالولايات المتحدة الأمريكية و سويسرا و لكنها تنعدم في الدول البسيطة. أمّا الجماعات اللامركزية الإقليمية فتُطبق في جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة، كما أن تطبيق اللامركزية الإقليمية في الدول الاتحادية يكون على مستوى الولايات - الدويلات - فقط.

2 - تعتبر اللامركزية السياسية أسلوبا من أساليب التنظيم السياسي في الدولة. بينما تعتبر الجماعات الإقليمية مجرد أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة⁽¹⁰⁾.

3 - تقوم اللامركزية السياسي على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الاتحادية و الدُولات الأعضاء، فتتمتع كل دُولَة عضو باستقلال ذاتي في مباشرة الوظيفة التشريعية و التنفيذية و القضائية. بينما تقتصر الجماعات الإقليمية على نقل بعض الاختصاصات الإدارية من يد السلطات المركزية إلى هيئات تمثل وحدات جغرافية .

4 - إنّ اختصاصات الجماعات اللامركزية الإقليمية يحددها المشرع فيُضيقها أو يوسعها بحسب الأحوال، أما اختصاصات الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي علي و لا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستور الاتحادي، بالطريقة التي ينص عليها فيه و من ثم فالفرق بين الجماعات الإقليمية اللامركزية و اللامركزية السياسية يكمن في جوهر و طبيعة النظامين.

ثالثا: الجماعات الإقليمية و الحكم المحلي

تستعمل بعض النظم القانونية مصطلح الحكم المحلي كبريطانيا و بعض الدول التي اتبعت نظامها، نظرا لتمتعها باستقلال واسع عن السلطة المركزية، إلى درجة تشبيهها بالحكومة، بالرغم من أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية و قضائية⁽¹¹⁾. و نفرق بين النظامين على الشكل التالي:

1 - يعتمد بعض الفقهاء من خلال التمييز بين المصطلحين على المدلول اللغوي، بحيث يرى أن الجماعات الإقليمية هي إحدى صور اللامركزية الإدارية، أما الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية.

2 - إنّ اختصاصات اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط و لا ترتبط بالمسائل السياسية (وظائف التشريع و القضاء) كما لا ترتبط بشكل الدولة أو وحدتها السياسية⁽¹²⁾.

(10) - خالد قباني: اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط و منشورات عويدات، بيروت باريس، الطبعة الأولى، 1981، ص 149.

(11) - خالد قباني: المرجع السابق، ص 5.

(12) - إبراهيم رابعي: استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 13.

الفرع الثالث: الهدف من وجود الجماعات الإقليمية

أولاً: الأهداف السياسية

ترتبط الأهداف السياسية في وجود الجماعات الإقليمية أساساً بمبدأ تشكيلها بالانتخاب. و هذا المبدأ يحقق أهداف منها:

1 - الديمقراطية:_____ة:

تُعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه اللامركزية الإقليمية و تتمثل هذه الديمقراطية من خلال اجمالاً الس المحلية المنتخبة بواسطة اجمالاً الس المحلي، لتتولى الحكم و الإدارة في هذه المجتمعات⁽¹³⁾. كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يُدربهم على أصول العمل السياسي، هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة و تدريبها على تحمل المسؤوليات الأجل شأناً.

2 - دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي:

يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم و تأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة أو القضاء عليها نهائياً كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبية قلبية، طائفية، إقليمية أو غيرها.

3 - تقوية البناء السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة:

و ذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات و المصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج.

ثانياً: الأهداف الإدارية

تتلخص الأهداف الإدارية فيما يلي:

1 - تحقيق الكفاءة الإدارية:

تسعى الهيئات اللامركزية (أجمالاً الس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة و توفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل و لأكبر عدد منهم. و لن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في تسيير أو تحقيق الخدمات المختلفة و قياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

2 - القضاء على البيروقراطية:

(13) - سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص 79 .

التي تلازم تركيز السلطة و بعد الإدارة، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية و لا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.

الفرع الرابع: اختصاصات الجماعات الإقليمية

للجماعات المحلية صلاحيات متشعبة فهي تختص في كل قطاعات النشاط نذكر منها على وجه الخصوص: المحافظة على الممتلكات، التجهيز العام، المحيط و العمران و النشاط الاجتماعي. و سنتعرض لنوع من التفصيل لهذه العناصر في تحليل اختصاصات و صلاحيات كل من المجلس الشعبي البلدي و الولائي.

المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي للجماعات الإقليمية

يتضمن ه ذا المطلب التنظيم الهيكلي للبلدية و الولاية من خلال قانون البلدية و قانون الولاية الحاليين⁽¹⁴⁾.

الفرع الأول: التنظيم الهيكلي للبلدية

تعتبر البلدية النواة الرئيسية و الخلية القاعدية للتنمية المحلية نظرا لقربها من المواطن و قد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون الأفراد على المستوى المحلي و تحسين وضعية حياتهم في الوسط الحضري و الريفي، على جميع المستويات (الاجتماعية، الاقتصادية...).

أولا: تعريف البلدية

أشار المشرع الجزائري للبلدية في جميع الدساتير و احدث لها قوانين تنظمها كما ميزها بمجموعة من الخصائص و في هذا الشأن يمكن أن نعتد ما جاء في المادة 15 و المادة 16 من دستور 1996⁽¹⁵⁾.

عرف القانون البلدية بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و أضفى عليها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، كما جعل منها الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في التسيير⁽¹⁶⁾. فقد أشار إلى تعريفها قانون البلدية رقم 10/11، المتعلق بالبلدية كما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب قانون"⁽¹⁷⁾ و هو نفس التعريف الذي جاء به القانون 08/90.

⁽¹⁴⁾ - القانون 11-10 المؤرخ في: 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية و القانون: 12-07 المؤرخ في: 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية.

⁽¹⁵⁾ - دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 لسنة 1996.

⁽¹⁶⁾ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، 2012، ص 120.

⁽¹⁷⁾ - انظر: المادة من القانون 11-10، المرجع السابق.

إن وصف البلدية بالجماعة الإقليمية يعود لمجموعة الاختصاصات التي تمارسها داخل رقعة جغرافية معينة. أما جماعة أساسية فهي تعني أنها قاعدية أي أنها أصغر جزء في التقسيم الإقليمي. كما أضاف في المادة الثانية منه أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية لامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". باعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية المحلية. فكونها قاعدة اللامركزية، ذلك أنها خاضعة للدولة أكثر في استغلال و إدارة الشؤون العامة. فالمجلس الشعبي البلدي يجسد مفهوم اللامركزية في التنظيم الإداري للدولة على غرار المجلس الشعبي الولائي.

و تتمتع بالشخصية المعنوية، أي أن لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية و الدولة و لها حق التقاضي أمام القضاء و لها ممثل قانون، هو رئيس المجلس البلدي و يمكنها إبرام العقود و قبول الهبات... الخ.

تبعاً للقانون المدني الجزائري⁽¹⁸⁾ تعتبر البلدية شخصاً اعتبارياً. و حسب المادة 50 من نفس القانون فإنها تتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازماً لصفة الإنسان. و حسب المادة 06 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية فإن للبلدية إقليم، اسم و مقر رئيسي.

ثانيا : إنشاء البلدية و إحداثها

يتم إنشاء البلدية و تعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية ، بناء على قرار من وزير الداخلية و الجماعات المحلية. كما أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، بعد اخذ رأي الوالي و مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني و يتم إخطار المجلس الشعبي الولائي بذلك⁽¹⁹⁾. و فيما يخص ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى من نفس الولاية يتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على قرار من الوزير المكلف بالداخلية بعد اخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي و مداولات المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽²⁰⁾.

ثالثا: خصائص البلدية

تتمتع البلدية بعدة خصائص تميزها عن الهيئات الإدارية الأخرى و التي من بينها:

- 1 - البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية و ليست مؤسسة أو وحدة إدارية لامركزية فنية.

⁽¹⁸⁾ - انظر الأمر رقم: 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ر ج العدد 78 لسنة 1975،

المعدل و المتمم بالقانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 يونيو 2005 المتضمن القانون المدني.

⁽¹⁹⁾ - انظر المادة 7 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽²⁰⁾ - انظر المادة 9 من نفس القانون.

2 -نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هو صورة فريدة و وحيدة للامر كزية الإدارية المطلقة، حيث أن جميع أعضائها و جميع أعضاء هيئات و لجان تسييرها و إدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر.

3 -تعتمد البلدية في النظام الإداري الجزائري على وارداتها الذاتية في تلبية و تغطية نفقة حاجات سكانها و تجد دعما ماليا في إطار الإعانات الممنوحة من طرف الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

4 -تعود أسباب إعطاء المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة و متنوعة إلى أسباب إيديولوجية متصلة بطبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الحية و الأساسية و القاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية.

5 -الاختصاصات المقررة للبلدية و كافة الشروط و الإجراءات و الأحكام التي يجب أن تعمل في نطاقها و وفقا لها تسيير البلدية و إدارتها محددة على سبيل الحصر تحديدا دقيقا و واضحا و شاملا، لا يجوز الخروج عنها و إلا عُدَّت أعمال و تصرفات البلديات باطلة و غير مشروعة.

رابعا: هيئات البلدية

يتبن من خلال نص المادة 15 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية⁽²¹⁾ على أن البلدية تتوفر على هيئتين، هيئة مداولة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أنها تتوفر على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن دراسة النظام القانوني لهيئات و أجهزة البلدية يتطلب التطرق للمجلس الشعبي البلدي و ذلك ببيان القواعد القانونية المتعلقة بتكوينه و تلك المتصلة بتسييره و للهيئة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك بالتعرف على مركزه القانوني.

1 - المجلس الشعبي البلدي:

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية⁽²²⁾ ، كما جعله قاعدة للامر كزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير

(21)- تنص المادة 15 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية على ما يلي: " تتوفر البلدية على هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي. هيئة تنفيذية:

يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي. إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي... " .

(22)- المادة 14، الفقرة 02، من الدستور الجزائري.

الشؤون العمومية⁽²³⁾. و قد نظم القانون 10-11 المتعلق بالبلدية كيفية عمل المجلس و لجانه و وضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته من خلال الفصل الأول من القسم الثاني منه في المواد من 16 إلى 61.

حدد المشرع من خلال قانون الانتخابات مدة حياة المجلس الشعبي البلدي بخمس (05) سنوات، حيث تجرى الانتخابات في ظرف ثلاث (03) أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية⁽²⁴⁾. و هذه المدة هي معقولة، فهي ليست طويلة و لا قصيرة، كما أنها تضمن استقرار المجالس المنتخبة و تمكن الأعضاء من فرصة مناسبة للتكوين و المشاركة في وضع القرار المحلي⁽²⁵⁾. و يجوز تمديد الفترة في حالة وفاة رئيس الجمهورية و تقديمه لاستقالته أو في حالة إقرار الوضع الاستثنائي أو في حالة الحرب⁽²⁶⁾ و فيما يأتي سنتطرق إلى تشكيلة المجلس الشعبي البلدي، قواعد عمله، نظام مداولاته و صلاحياته:

أ - تشكيلة :

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء منتخبين، أي الناجحين من القوائم الانتخابية المترشحة و ذلك تناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها. و قد عمد المشرع الجزائري إلى اعتماد معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أعضاء المجلس في كل بلدية، حيث يتغير عدد الأعضاء حسب تغير عدد السكان الناتج عن عملية الإحصاء للسكان و الإسكان. و ذلك ما جاءت به المادة 79 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

ب - نظام سير المجلس:

يقوم المجلس بممارسة مهامه من خلال النظام التداولي باعتبار أن جميع أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات و لا مجال للعمل الفردي فيه و بذلك فهو ينظم دورات عادية و غير عادية (استثنائية) كما يشكل لجان متخصصة حسب احتياجات البلدية و ذلك بهدف تسيير أعمال و شؤون البلدية و المواطن .

حيث يشكل من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه و لاسيما تلك المتعلقة بما يأتي⁽²⁷⁾: الاقتصاد و المالية و الاستثمار الصحة و النظافة و حماية البيئة، هيئة الإقليم و التعمير و السياحة و

(23) - المادة 16 من الدستور.

(24) - المادة 65 من القانون العضوي 01-12، المؤرخ في: 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

(25) - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، 2007، ص 279.

(26) - نصت على هذه الحالات المواد 90، 93 و 96 من دستور 1996 و هي كالتالي: حالة وفاة رئيس الجمهورية و تقديمه لاستقالته، حالة

إقرار الوضع الاستثنائي و حالة الحرب.

(27) - انظر: المادة 31 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

و الصناعات التقليدية، الري و الفلاحة و الصيد البحري، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية الشباب.

تحدث هذه اللجان بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بناء على اقتراح من رئيسه⁽²⁸⁾. و بالنسبة للدورات العادية تكون وجوبا كل شهرين (02) و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام و ذلك ما نصت عليه المادة 16 من القانون.

يُلاحظ أن المشرع قلص من فارق المدة الزمنية بين الدورات، حيث أن المادة 14 من القانون القديم⁽²⁹⁾ ألزمت المجلس الشعبي البلدي بعقد دوراته العادية كل ثلاث (03) أشهر و بذلك يصبح عدد الدورات العادية للمجلس ستة (06) دورات في سنة. و فيما يخص الدورات غير العادية فإن المجلس يمكنه أن يجتمع كل ما اقتضت شؤون البلدية ذلك، سواء بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه، أو بطلب من الوالي. حسب نص المادة 17 من القانون 10/11. إلا أنه في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى فإن المادة 18 من القانون ألزمت المجلس بالاجتماع بقوة القانون و إخطار الوالي بذلك فوراً.

و لصحة عقد الدورات اشترط قانون البلدية مجموعة من الشروط أهمها:

1 - توجيه الاستدعاء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي . و الذي يكون مكتوباً و مرفقاً بمشروع جدول أعمال الدورة و ذلك في ظرف عشرة (10) أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع باستثناء الحالات الاستعجالية التي يجوز فيها تخفيض هذه المدة إلى يوم واحد⁽³⁰⁾.

2 - حضور الأغلبية المطلقة من الأعضاء الممارسين.

ج- نظام المدااولات:

يُجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات، حيث يصادق على الملفات المعروضة عليه أغلبية الأعضاء. و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، حيث تكون مسبقة بمشروع جدول الأعمال . و القاعدة أن تجرى مداولات المجلس الشعبي البلدي و تحرر باللغة العربية . و تعد مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، كما تعد نافذة بعد المصادقة عليها من قبل الأعضاء _____اء بالنصاب المطل_____وب قانونا و إرسالها للوالي . ماعدا تلك المتعلقة بالمسائل الخاصة و التي تستوجب المصادقة الصريحة من الوالي و المتعلقة بالعمليات المالية عموما.

(28) - انظر: المادة 32 من نفس القانون.

(29) - القانون: 08/ 90 المؤرخ في 1990/02/27 المتعلق بالبلدية.

(30) - انظر: المادة 16 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

د- اختصاصات المجلس:

يُعتبر المجلس الشعبي البلدي محور البلدية الذي تدور حوله الحياة العامة في البلدية و هو ممثل أبناء المنطقة المحلية و الساهر الأول على حسن سير الشؤون المحلية، لذلك نجد أن المشرع من خلال قانون البلدية الجديد قد وسع نوعا ما من اختصاصاته؛ فالمتعمن في نصوص قانون البلدية يجد أن اختصاصات المجلس قد جاءت مطلقة و عامة، كما وردت متناثرة على أطراف المنظومة التشريعية و التنظيمية المختلفة⁽³¹⁾.

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية و يساهم بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه⁽³²⁾.

و تضمنت المواد من 103 إلى 124 من قانون البلدية صلاحيات و اختصاصات البلدية و التي حددها في المجالات التالية: لتهيئة و التنمية، التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز، التربية و الحماية الاجتماعية الرياضة و الشباب، الثقافة و التسلية و السياحة، النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية.

ه- لجان المجلس:

في سبيل ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته، و جب أن يشكل على مستواه، و من بين أعضائه، لجان تتكفل بجوانب مختلفة من الصلاحيات المنوطة له و كذا دراسة المشاكل و المسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية.

و لقد نصت المادة 32 من قانون البلدية الجديد على أن تُحدث هذه اللجان بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي. بناء على اقتراح من رئيسه. و قسم المشرع الجزائري اللجان البلدية إلى نوعين لجان دائمة و أخرى خاصة.

1 - اللجان الدائمة للبلدية:

يُشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجاناً دائمة، يتراوح عددها من 03 إلى 06 لجان. و هذا بالرجوع إلى التعداد السكاني للبلدية. و تضطلع هذه

⁽³¹⁾ - بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، عين مليلة 2010، ص 78.

⁽³²⁾ - المادة 02 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

اللجان بمسائل الاقتصاد و المالية و الاستثمار، الصحة و النظافة و حماية البيئة، تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية، الري و الفلاحة و الصيد البحري، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب.

2 - اللجان الخاصة للبلدية:

و هي تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية، بمناسبة التحقيق في أمر معين، يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية أو دراسة مسألة لها طابع خاص، فقد أتاحت المادة 33 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان خاصة وفق إجراءات محددة تتمثل في وجوب المصادقة على المداولة المتضمنة تشكيل اللجنة و النص الصريح على أهداف اللجنة و تحديد وقت انتهاء مهامها. حيث يرأس كل لجنة منتخب بلدي يعينه المجلس و تقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي و يعرض على المجلس للمصادقة .

2 - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أ - تعيينه:

خلافًا للوضع الذي كان سائدًا في النظام الأحادي السابق⁽³³⁾ و تماشيا مع النظام التعددي، يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد⁽³⁴⁾.

و تطرقت المادة 64 و ما بعدها من القانون 11-10 إلى شروط تعيين المجلس الشعبي البلدي ، حيث وجب أن يكون متصدرا للقائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين . و في حالة تساوي قائمتين أو أكثر في عدد الأصوات يتم إسناد الرئاسة للمرشح الأصغر سنًا من بين الأعضاء⁽³⁵⁾.

(33) - حسب النظام الانتخابي الوارد بالقانون البلدي لسنة 1967 (المواد من 33 إلى 78) أو قانون الانتخابات لسنة 1980 يقوم المجلس الشعبي البلدي بعد تنصيبه بانتخاب أحد أعضائه رئيسا له و بعد المؤتمر الرابع (1979) أصبح للحزب و للإدارة - عمليا - دورا واضحا في تعيين الرئيس.

(34) - المادة 80 من القانون العضوي : 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

(35) - تنص المادة 65 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على ما يلي: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

كما يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي و رئيسه من قبل الوالي خلال خمسة عشر (15) يوما الموالية لإعلان النتائج. و بعد تعيينه، يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية و ذلك بتعيين نوابه الذين يتراوح عددهم من 02 إلى 06 حسب عدد المقاعد المطلوبة في المجلس. كما هو وارد في نص المادة 69 من قانون البلدية.

ب - انتهاء مهامه:

حصرت الأحكام الواردة في قانون البلدية حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الاستقالة، سحب الثقة، التخلي، الوفاة و الإقصاء.

ج- اختصاصات و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة صلاحيات في جميع المجالات و ذلك بصفته ممثلا للدولة أو باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي أو ممثلا للبلدية.

ج-1/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة:

يتولى رئيس المجلس تمثيل المصالح العليا الوطنية على مستوى البلدية و يضطلع بالأعمال التي تعد من اختصاصات السلطات الإدارية المركزية، أهمها:

- 1 -مباشرة اختصاصات الحالة المدنية في نطاق إقليم البلدية بصفته ضابطا للحالة المدنية.
- 2 -يختص رئيس المجلس و نوابه و موظفي البلدية المفوضين بالتصديق على إمضاءات الوثائق التي يضعها المواطن بحضورهم بعد إثبات الهوية⁽³⁶⁾.
- 3 - يتمتع رئيس المجلس بصفة ضابط الشرطة القضائية⁽³⁷⁾.
- 4 - يتولى نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات في حدود إقليم البلدية.
- 5 - في مجال التعمير و حماية البيئة، يسلم رئيس المجلس رخص البناء أو التجزئة أو الهدم وفق الشروط و الكيفيات المحددة، له أن يأمر بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية و يسهر على احترام المقاييس في مجال التعمير⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ - المادة 78 من قانون البلدية 10-11.

⁽³⁷⁾ - المادة 15 من الأمر 155/66 المؤرخ في 8 جانفي 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم .

⁽³⁸⁾ - المادة 95 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية و المادة 52 من القانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بلتهينة العمرانية والتعمير.

6 - يضطلع رئيس المجلس بسلطات الضبط الإداري إذ يتولى المحافظة على النظام بمدلولاته الثلاث الأمن العام و السكينة العامة و الصحة العامة. و يعمل على اتخاذ التدابير اللازمة و الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها.

7 - يجوز لرئيس المجلس استعمال سلطة التسخير، أي تجنيد الأشخاص و الممتلكات. و يعتمد في القيام بمهامه المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية و يمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا عند الحاجة.

ج-2/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية:

ب هذه الصفة يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي الموضوعات الواجبة الدراسة و يحضر جدول جلسات المجلس و يستدعي أعضاء المجلس للانعقاد و يبلغهم بجدول الأعمال و يرأسه و يدير جلساته و مناقشاته و يقدم بين دورات المجلس تقريرا منظمًا حول الوضعية العامة للبلدية و مدى تنفيذ المداولات و يتولى الإعلان عن أشغال و مداولات المجلس و ينفذ رئيس المجلس قرارات و أعمال المجلس الشعبي.

ج-3/ اختصاصات رئيس المجلس كممثل للبلدية⁽³⁹⁾:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية و ينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون، كما يمثلها في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما.

- يرأس المجلس الشعبي البلدي. و بهذه الصفة فهو يستدعيه و يعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه و يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يرأسها و يسهر على تنفيذ مداولاته و يطلعه على ذلك و ينفذ ميزانية البلدية و يعدّ بذلك أمرا بالصرف.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحت رقابة المجلس، باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية و إدارتها. و يسهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية و حسن سيرها.

الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي للولاية

(39) - المواد من 77 إلى 83 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

أولاً: تعريف الولاية

عرّف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى من القانون 12-07 على النحو التالي: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة . و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة. و تساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و لذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين. و تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب و للشعب و تحدث بموجب القانون.

يُلاحظ أن المشرع فصل في هذا التعريف مقارنة مع التعريف الوارد في القانون 90-09⁽⁴⁰⁾ حيث أضافت هذه المادة عبارة للدولة. و هذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري و الدولة. كما أضافت أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تضمنت شعار الولاية و هو بالشعب و للشعب ، لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري. و تملك الولاية، اسما و مقرا رئيسيا طبقا لما جاء في نص المادة 09 من القانون 12-07، كما يجوز تغيير اسمها و مقرها بموجب مرسوم رئاسي و يعدل بذات الكيفية.

ثانياً: إنشاء الولاية و إحداثها

يبر إنشاء الولاية بمجموعة من المراحل و ذلك على النحو التالي:

1 - مرحلة التقرير:

و هي مرحلة انعقاد إرادة و نية السلطات العامة، المختصة في إحداث و إنشاء الولاية و ذلك بعد إجراء الدراسات و المناقشات و المداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

2 - مرحلة التحضير:

تنحصر في إعداد الوسائل القانونية، الفنية، البشرية، المادية و الإدارية اللازمة و الضرورية لمرحلة تنفيذ القرار (القانون) و إنشاء الولاية.

3 - مرحلة التنفيذ

يقصد بها مرحلة الدخول الفعلي في حيز التطبيق و تحويل مرحلة التقرير إلى عمل و واقع مطبق. و نظرا لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية، فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ و بالرقابة و المتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.

(40) - عرف المشرع الولاية بموجب المادة الأولى من القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بقانون الولاية كما يلي: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي. و تشكل مقاطعة إدارية للدولة . تنشأ الولاية بقانون".

ثانيا : خصائص الولاية

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص و المميزات الذاتية نذكر منها:

- أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية و جغرافية و ليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية، فقد وُجدت و مُنحت الاستقلال و الشخصية المعنوية و مُنحت قسما من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا و ليس على أساس فني أو موضوعي⁽⁴¹⁾.
- تعد الولاية كوحدة و مجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة و همزة وصل بين الحاجيات و المصالح و مقتضيات المهنة المتميزة عن مصالح الدولة ككل و بين مصالح و مقتضيات و احتياجات المصلحة العامة في الدولة⁽⁴²⁾.
- تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري كونها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية و ليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة. و ذلك لأن أعضاء الهيئة و جهاز تسييرها و إدارتها لم يتم اختيارهم و انتقائهم كلهم بالانتخاب و إنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام (الاقتراع) و هم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما يعين باقي الأعضاء (المجلس التنفيذي) و والي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي، ليدبر هذه الهيئة التنفيذية الولائي.
- تتأكد صفة و طبيعة اللامركزية النسبية للولاية في اعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق و إنجاز المصالح المحلية للولاية و إشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية. و تشارك بذلك في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية.

رابعا: هيئات الولاية و هيكلها

تبعا لما تضمنه قانون الولاية⁽⁴³⁾، أن الولاية تقوم على هئتين أساسيتين و هما المجلس الشعبي الولائي و والي⁽⁴⁴⁾.

1 - المجلس الشعبي الولائي:

يشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب. و هو عبارة عن هيئة مدولة تُنتخب لمدة 05 سنوات.

أ تشكيله:

(41) - عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، سنة 1990، ص 166 .

(42) - عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 166.

(43) - المادة 02 من القانون 12- 07 المتعلق بالولاية.

(44) - صدرت نصوص تنظيمية في هذا الشأن لتبين أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها من بينها المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين يتم اختارهم و تركيتهم من قبل سكان الولاية. و هو بذلك يضم عدد من المقاعد تكون حسب عدد سكان الولاية ⁽⁴⁵⁾، حيث اشترط قانون الانتخابات مجموعة من الشروط من أجل الترشح لعضوية هذا المجلس ⁽⁴⁶⁾. و تُجرى الانتخابات على مستوى الولاية لتشكيل هذا المجلس بذات الكيفية التي تجرى بها على مستوى البلدية، حيث أنها تكون في الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء المدة النيابية مع إمكانية تمديدتها حسب حالات معينة ⁽⁴⁷⁾. و توزع المقاعد بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى ⁽⁴⁸⁾.

ب - نظام سير المجلس:

يقوم المجلس بممارسة مهامه من خلال نظام المداولات . فهو بذلك ينظم دورات عادية و غير عادية كما يشكل لجاناً متخصصة حسب احتياجات الولاية و ذلك بهدف تسيير أعمال و شؤون الولاية، حيث يشكل من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لجال اختصاصه و لاسيما المتعلقة بما يأتي ⁽⁴⁹⁾: التربية و التعليم العالي و التكوين المهني، الاقتصاد و المالية، الصحة و النظافة و حماية البيئة، الاتصال و تكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم و النقل، التعمير و السكن، الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة، الشؤون الاجتماعية و الثقافة و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب، التنمية المحلية، التجهيز و الاستثمار و التشغيل.

و يمكنه أيضاً تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

تُحدث هذه اللجان بموجب مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه ⁽⁵⁰⁾.

يعقد المجلس أربع (4) دورات عادية في السنة ، مدة كل دورة خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر ⁽⁵¹⁾. كما يمكن _____ه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه _____ أو بطلب من الوالي ⁽⁵²⁾. و يجتمع بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية. و لصحة عقد الدورات اشترط قانون الولاية مجموعة من الشروط أهمها:

⁽⁴⁵⁾ - انظر في هذا الموضوع المادة 82 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

⁽⁴⁶⁾ - المادة 78 من نفس القانون.

⁽⁴⁷⁾ - انظر في هذا الشأن المادة 65 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

⁽⁴⁸⁾ - انظر المادة 66 من نفس القانون.

⁽⁴⁹⁾ - المادة 33 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

⁽⁵⁰⁾ - المادة 34 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

⁽⁵¹⁾ - المادة 14 من نفس القانون .

⁽⁵²⁾ - المادة 15 من نفس القانون.

- 1 -توجيه الاستدعاء من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي و الذي يكون مكتوبا و مرفقا بمشروع جدول أعمال الدورة و ذلك في ظرف عشرة (10) أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع باستثناء الحالات الاستعجالية التي يجوز فيها تخفيض هذه المدة إلى يوم واحد (53).
- 2 - حضور الأغلبية المطلقة من الأعضاء الممارسين.

ج- نظام المداولات:

يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته عدة مداولات حيث يصادق على الملفات المعروضة عليه أغلبية الأعضاء و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، حيث تكون مسبوقة بمشروع جدول الأعمال . و القاعدة أن تجرى مداولات المجلس الشعبي الولائي و تحرر باللغة العربية و تعد مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، كما تعد نافذة بعد المصادقة عليها من قبل الأعضاء بالنصاب المطلوب قانونا و إرسالها للوالي. ماعدا تلك المتعلقة بالمسائل الخاصة و التي تستوجب المصادقة الصريحة من الوالي.

د- اختصاصات المجلس:

تعرض المشرع من خلال قانون الولاية لاختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من خلال المواد من 73 إلى 101، حيث تضمنت هذه المواد اختصاصات واسعة لا تُستمد فقط من القوانين و إنما من التنظيمات أيضا و هي تشمل ميادين متنوعة. حيث يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عامة ورد ذكرها في المادة 77 من قانون الولاية نذكر منها على سبيل المثال: الصحة العمومية، السياحة، التربية و التعليم العالي و التكوين، السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية، التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي، التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

كما يمارس اختصاصاته في مجالات متخصصة من بينها: التنمية الاقتصادية، الفلاحة و الري، الهياكل القاعدية الاقتصادية، تجهيزات التربية و التكوين المهني، النشاط الاجتماعي و الثقافي و السكن.

2 - رئيس المجلس الشعبي الولائي:

أ - تعيينه:

يرأس المجلس الشعبي الولائي رئيسا ينتخب من بين الأعضاء الفائزين في العملية الانتخابية و ذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة للمقاعد. و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الفائزتين على الأقل بخمسة و ثلاثين بالمائة (35 %) تقديم مرشح عنها . و في حالة عدم الحصول أي قائمة على النسبة المطلوبة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مرشح عنها. و هو ما نصت

(53) - انظر: المادة 16 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

عليه المادة 59 من قانون الولاية. و في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلوبة يتم اللجوء إلى دور ثاني، فقط من بين المترشحين الحائزين على الرتبة الأولى و الثانية . و يعلن فائزا لرئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات و في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس أكبر الأعضاء سنا.

ب - انتهاء مهامه:

يجوز لرئيس المجلس الشعبي الولائي قانونا أن يقدم استقالته و يفسح عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس و هذا أمام هيئة المداولة و في هذه الحالة يختار المجلس رئيسا جديدا له. كما تنتهي مهامه بتوفر أسباب قانونية عامة و أخرى تأديبية⁵⁴.

ج - صلاحياته:

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي و لا يباشر أي مهمة أخرى. و توضع تحت تصرفه كل الوسائل المادية و الوثائق لأداء مهامه. و هو بذلك يقوم بعدة صلاحيات و اختصاصات نص عليها قانون الولاية أهمها: التحضير لجلسات المجلس و ذلك بإرسال الاستدعاءات لأعضاء مرفقة بجدول الأعمال.

- يتولى إدارة المناقشات و ضبط الجلسة⁽⁵⁵⁾.

- يقترح الجان الدائمة و يطلب إنشاء لجنة تحقيق خاصة⁽⁵⁶⁾.

- يقوم باختيار نوابه و له حق تعيين أحد نوابه لاستخلافه⁽⁵⁷⁾.

- يمثل المجلس في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية⁽⁵⁸⁾.

3 - الوالي:

أ - تعيينه و انتهاء مهامه :

يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي⁽⁵⁹⁾ يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية. و بذلك فمُنصب الوالي يعد من المناصب السامية و الجدد حساسة في هرم الوظائف في الدولة. و يخضع تعيينه أيضا

(54) - تعرضت المواد: 64، 65 و 66 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية لبعض الحالات التي تنهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي.

(55) - المادة 27 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

(56) - المادة 34 و 35 من نفس القانون.

(57) - المادة 62 و 63 / 02 من نفس القانون.

(58) - المادة 72 من نفس القانون.

(59) - الفقرة 09 من المادة 78 من دستور 1996.

لأسس و ضوابط و شروط قانونية محددة في التنظيم⁽⁶⁰⁾. و تنتهي مهامه بنفس أسلوب تعيينه، حين تتوفر أسباب قانونية تتمثل في التقاعد، الوفاة و الاستقالة أو بتوفر أسباب تأديبية.

ب - صلاحياته:

تتعدد صلاحيات الوالي و تتنوع و ذلك بتعدد مصادرها، فقد تضمنت قوانين أخرى صلاحياته و اختصاصاته، إضافة إلى ما جاء في قانون الولاية و البلدية و من أمثلة ذلك قانون الأملاك الوطنية، قانون الانتخابات، قانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الضرائب، قانون العمل و القوانين العقارية كما أشارت بعض النصوص التنظيمية لبعض صلاحياته، من ذلك على سبيل المثال لا الحصر، المرسوم الرئاسي 236/10 المعدل و المتمم المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

و يتميز الوالي بازدواجية الوظيفة، فعلاوة على كونه ممثلاً للسلطة المركزية، يعتبر كذلك الرئيس الإداري للولاية و توكل له صلاحيات و اختصاصات كثيرة كونه ممثلاً للدولة و باعتباره ممثلاً للولاية.

إن الوالي و بصفته رجل من رجال السلطة المركزية التنفيذية يقوم بتنفيذ القوانين و التنظيمات دون الحاجة إلى النص على ذلك⁽⁶¹⁾ و قد نصت المادة 113 من قانون الولاية 07-12 على أن يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و كذلك في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-226⁽⁶²⁾.

ج - الأجهزة الإدارية العامة في الولاية:

توضع هذه الأجهزة تحت تصرف الوالي و تشتمل على ما يلي⁽⁶³⁾: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان و رئيس الدائرة. فهي مسخرة لمساعدة الوالي، بالإضافة إلى مديرية التنظيم و الشؤون العامة، مديرية الإدارة المحلية، مجلس الولاية، الوالي المنتدب للأمن و بعض اللجان التقنية ذات الطابع الاستشاري.

فمجلس الولاية أشارت له المادة 17 و ما بعدها من المرسوم التنفيذي 94-215⁽⁶⁴⁾، فهو يتكون من مجموع المصالح التنفيذية لمختلف القطاعات داخل الولاية و التي من بينها: مديرية الأشغال العمومية، الصحة، التجارة، النشاط الاجتماعي، التربية، النقل، ... و هو بذلك يمثل حكومة مصغرة على مستوى الولاية أو ما

⁽⁶⁰⁾ - المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج ر رقم 13.

- المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 19 أكتوبر 1999، المحدد لكيفية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج. ر. رقم 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.

⁽⁶¹⁾ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 92.

⁽⁶²⁾ - المرسوم التنفيذي: 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم.

⁽⁶³⁾ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها .

⁽⁶⁴⁾ - المرسوم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، مرجع سبق ذكره.

يشبه جهاز حكومي إقليمي و يستعين به الوالي في مهامه الكثيرة الموكولة له، فهذه الأجهزة في عمومها تدخل إقليميا تحت سلطة الوالي إما سلطة مباشرة أو سلطة تنسيق و رقابة⁽⁶⁵⁾ .

المطلب الثالث: تطور نظام الجماعات الإقليمية من خلال التشريع الجزائري

يتضمن هذا المطلب تطور نظام الجماعات الإقليمية من خلال الدساتير و القوانين و التشريعات الصادرة منذ الاستقلال إلى الوقت الحالي ، أي ابتداء من ميثاق طرابلس في جوان 1962، إلى آخر قانون صدر بهذا الخصوص.

الفرع الأول: التطور التشريعي للبلدية

ذكر ميثاق طرابلس أن اختيار أجهزة البلدية يكون عن طريق الانتخاب و أن لها صلاحيات خاصة تمارسها دون الخروج عن وصاية السلطة المركزية.

و بالنظر للأهمية الكبيرة للبلدية في التنظيم القانوني و الإداري للدولة، فقد كان إصلاحها أولوية من أولوياتها.

و يتضح ذلك من خـ لال ما تضمنته مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر ———— ر، حيث نجح ———— د أن دست ———— ور 10 سبتمبر 1963⁽⁶⁶⁾ نص في مادته 09 على أن: " الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية و اقتصادية و البلدية هي الجماعة الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية."

(65) - علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص92.

(66) - الجريدة الرسمية العدد: 64 المؤرخة في: 10 ديسمبر 1963.

كما أن ميثاق الجزائر (la charte d'Alger)، الذي كان في أبريل 1964، أكد على ضرورة إعطاء المجموعة المحلية سلطات حقيقية حيث اعتبر البلدية "قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في البلاد."

لقد كان لدستور 1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس⁽⁶⁷⁾ بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي و الاعتراف بدورها الهام و أهم الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير و إصدار قانون للبلدية.

و انطلاقا من هذه الأرضية القانونية و السياسية، وُضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من قبل المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني. و بعد التغيير السياسي الذي وقع في 19 جوان 1965 و اهتمام المسؤولين الجدد بهذا المشروع و في أكتوبر 1966 تبني مجلس الثورة قرارا حول الميثاق البلدي و أقره نائبيها في 4 أكتوبر 1966. و قد وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية الجديد في 20 ديسمبر 1966 و نُشر أخيرا هذا القانون في الجريدة الرسمية رقم 06 سنة 1967، بموجب الأمر رقم 67 المؤرخ في: 18 جانفي 1967⁽⁶⁸⁾.

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين، هما النموذج الفرنسي و النموذج اليوغسلافي. و يبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات و كذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الأيديولوجي (النظام الاشتراكي) و اعتماد نظام الحزب الواحد و إعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال و الفلاحين.

أما دستور 1976⁽⁶⁹⁾ فقد نص في مادته 36 الفقرة 1 على أن: "المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية". كما نجد كل من دستوري 1989 و 1996 أقرت و أكدت مجموعة من الإصلاحات حيث جاء فيها و بنفس الصياغة الأولى أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية"⁽⁷⁰⁾.

(67) - في 27 جوان 1962 عقد مؤتمرًا بطرابلس بالعاصمة الليبية حضره قادة الثورة العسكريين والمدنيين ناقشوا فيه برنامج حدد

معالم النظام السياسي، الاقتصادي والاجتماعي للجزائر المستقلة عرف "بميثاق طرابلس"

(68) - الجريدة الرسمية العدد 06، لسنة 1967.

(69) - الجريدة الرسمية العدد 94، لسنة 1976.

(70) - المادة 15 الفقرة الأولى من دستور 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09 لسنة 1989 و دستور 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76 لسنة 1996.

و بالنسبة لمرحلة قانون 1990 فقد تميزت بخضوعها لمبادئ و أحكام جديدة أرساها دستور 1989 و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد نظام التعددية الحزبية . و لم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال و الفلاحين أي أولوية في مجال الترشح كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي.

إن هذا الاهتمام بهذه الوحدة الإقليمية في مختلف الدساتير، مرده أن البلدية هي الخلية القاعدية في بناء الدولة و تعتبر أول إدارة يقصدها المواطن، فهي بمثابة الوسط الذي يجمع المواطنين في إقليم واحد أين تتقاطع مصالحهم مع مصالح السلطات المركزية على مستوى هذه الخلية، بدءا من إنجاز المشاريع التنموية لتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

الفرع الثاني: التطور التشريعي للولاية

ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة و المحافظ باعتباره هيئة تنفيذية. و عرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوربيين، غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون المشهور 31-12-62 الذي مدد العمل بنصوص فرنسية⁽⁷¹⁾، فعملت إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي، تمثلت في دعم مركز و سلطات عامل العمالة (الوالي) و من جهة أخرى ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي، حيث تم إحداث لجان عمالية جهوية و في سنة 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) و بقي الوضع على حاله إلى غاية صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن لقانون الولاية و هو النص الذي شل المصدر التاريخي للتنظيم الولاية بالجزائر. و طبقا لهذا الأمر يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريقة الاقتراع العام و هيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة و يديرها وال. و بناءا عليه قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي: المجلس الشعبي الولائي، المجلس التنفيذي الولائي، الوالي. و اشتملت الإدارة العامة في الولاية تحت سلطة الوالي على ما يلي: المجلس التنفيذي الولائي، الأقسام، الكتابة العامة، الديوان، المفتشية العامة و رئيس الدائرة.

أدت عدة عوامل و أسباب إلى الوقوف على فكرة إصلاح نظام الولاية و ذلك بإصدار قانون جديد لها. من بينها:

1 - صدور قانون البلدية سنة 1967.

2 - متطلبات التوجه الإيديولوجي الجديد للدولة و الذي فرض فكرة الإصلاح في مجال قانون الولاية بما يخدم هذا التوجه.

(71) - عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسر للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 143.

3 - إن فكرة الدولة المستقلة فرضت مسألة انفصالها قانونيا عن فرنسا بعد أن ثبت و تعزز الانفصال السياسي، فكأن صدور قانون للولاية يمثل مظهرا من مظاهر الاستقلال القانوني⁽⁷²⁾.

و بصدر المرسوم التنفيذي رقم: 177/94⁷³ و الذي عدل في أجهزة الإدارة العامة و تحت سلطة الوالي و بصرف النظر عن المصالح و الأجهزة القائمة بمقتضى القطاعات المختلفة اشتملت مصالح الولاية على ما يلي: مصالح الأمانة العامة، الديوان، المفتشية العامة، مصالح التنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و قد تضمن هذا المرسوم قواعد تنظيمها و عملها.

تم تعديل أحكام القانون الولائي بسبب تغيرات في معطيات السياسة و الاقتصاد من ناحيتين أساسيتين: أولا : توسيع صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين. ثانيا : تدعيم و تأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث تشكيلها أو تسييرها.

عُززت الخريطة الإدارية للجزائر عام 1997 بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة الذي طبق في العاصمة في 1997/07/31.

(72) - عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 144.

(73) - المرسوم التنفيذي: 177/94 المؤرخ في : 26 جوان 1994، الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و عملها.

المبحث الثاني: مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، مبرراتها وآلياتها

من خلال هذا المبحث، نتعرف على ما تضمنته التدخلات الواردة من قبل فقهاء القانون الإداري فيما يخص الوصاية الإدارية ، مبرراتها وآلياتها. إضافة إلى أهم المبررات التي تستدعي وجود على هكذا رقابة إدارية و أخيرا ما تهدف إليه الرقابة الإدارية الوصائية.

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، خصائصها و مبرراتها

إنّ نظام اللامركزية هو نظام وسط ، فلا يترتب عليه الخضوع و التبعية و العلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي و الوحدة الإدارية المستقلة ، لأن السلطة الرئاسية تشكل مظهرا من مظاهر النظام المركزي. و لا يترتب عليها الاستقلال التام و المطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة و يهدد وحدتها الترابية و وجودها، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقل بالجهاز المركزي و أداة الربط هي نظام الوصاية.

سنتعرض إلى مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في المطلب الأول. أما المطلب الثاني فقد تضمن خصائص و أهداف الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية . و يتطرق المطلب الأخير إلى الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية.

الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية، إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء و يرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص و بين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصاية الإدارية فتترب على الهيئات المحلية و هذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية اعتبارية.

أولاً: تعريف الوصاية الإدارية

يقصد بالوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة⁽⁷⁴⁾. و من هنا فإنّ نظام الوصاية يُعتبر أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة و ذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و

(74) - خالد قباني: المرجع السابق، ص 94.

السلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية⁽⁷⁵⁾ يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون.

إن أصل الكلمة يتعلق بفكرة حماية مصالح شخص ما ، فهي تذكرنا بقاعدة من قواعد القانون الخاص و هي الوصاية في القانون المدني و الوصاية المدنية تتعلق في هذا النطاق بالقصر أو فاقد الأهلية و هي مقررّة لحماية مصالحهم طبقاً لقانون الأسرة.

يعرّف الفقيه الفرنسي **Rivero** الوصاية الإدارية بأنها: " الرقابة التي تمارسها أجهزة الدولة المركزية على أجهزة اللامركزية الإدارية وفقاً لما يحدده القانون". أما الفقيهان **Maspelio** و **Laroque** فيعرفانها بأنها: " مجموعة السلطات المحددة و المعترف بها قانوناً لسلطة عليا على هيئة لامركزية أو على أعمالها بهدف حماية المصلحة العامة ". و يعرفها الفقيه الأسباني **Enterria** بأنها: " الحكم الإداري الذاتي للمواطنين في الوحدات المحلية بعيداً عن المركزية مع الخضوع لإشراف السلطات المركزية للحفاظ على النظام العام في الدولة"⁽⁷⁶⁾.

فالوصاية الإدارية هي مجموعة من السلطات المحدودة تأسست بموجب القانون أو المرسوم أو التنظيم في صالح الدولة، الجماعات أو الأقاليم . و تهدف هذه القوى لضمان الامتثال للقانون و الامتثال مع المصلحة العامة ضد تعديات أو الجمود الهيئات اللامركزية⁽⁷⁷⁾.

من خلال هذه التعريفات التي وضعها الفقه الفرنسي، نلاحظ أن الرقابة على الهيئات اللامركزية تشكل أساس اللامركزية الإدارية المحلية. و عليه، فلا يمكن الحديث عن اللامركزية المحلية دون الحديث عن الوصاية و أيضاً لا يمكن الحديث عن الوصاية دون وجود لامركزية. و بعبارة أخرى هناك تلازم حتمي بين الاثنين. و لذلك فإن الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية تُعد أساس التوفيق بين التعدد و التنوع الإقليمي و مطلب الوحدة التي تقوم عليها الدولة ومصدر قوتها⁽⁷⁸⁾.

ثانياً: التمييز بين الوصاية الإدارية و بعض المفاهيم المشابهة

يمكن التمييز بين مفهوم الوصاية و بعض الأنظمة المشابهة له بالشكل التالي:

1 - التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية:

⁽⁷⁵⁾ - اعترض البعض على إطلاق تعبير الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة لأنه ينتج عن استخدامه التباساً بينها و بين مفهوم الوصاية

في القانون المدني لذلك استعمل الدستور الفرنسي لسنة 1946 و سنة 1958 عبارة الرقابة الإدارية.

⁽⁷⁶⁾ - عيد أحمد الحسين: حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة (ملخص)، دراسة مقارنة، دراسات العلوم الشرعية و القانون، المجلد 34 ، العدد 2، 2007، ص 419.

⁽⁷⁷⁾ - Direction De La Formation, Ministère De La Région Wallonne Secrétariat Général, Novembre 2007.

⁽⁷⁸⁾ - عيد أحمد الحسين، المرجع السابق، ص 420 - 421.

رغم أنّ مصطلح الوصاية من أصل و منشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص و ذلك على النحو التالي:

أ - إنّ الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية و هم المشمولين بالوصاية⁽⁷⁹⁾. أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي ، سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل.

ب - طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني ، يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل و ينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون. و يسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) و كان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف. و إن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر و وصي عليه⁽⁸⁰⁾. بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه و لحسابه بالكيفيات و في الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم و لمصلحة شخص آخر.

ج - يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم و لحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.

د - إنّ الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص الذي هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما المهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

2 - التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أبرزها:

أ - من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوبا عليها قانونيا. أي أن رقابة الإشراف لا تمارس و لا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف و يبين عناصرها و أدواتها القانونية ذلك أنه: " لا وصاية دون نص ". و هذا خلافا للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص

⁽⁷⁹⁾ - جاء في المادة 93 من القانون 11/84 المؤرخ في: 9 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة، المعدل و المتمم بموجب الأمر 02/05 المؤرخ في: 27 فيفري 2005 ج، ر: 15 أنه: " يشترط في الوصي أن يكون مسلما عاقلا بالغاً قادراً أميناً حسن التصرف و للقاضي عزله إذا لم تتوفر فيه الشروط المذكورة".

⁽⁸⁰⁾ - جاء في المادة نفس القانون: " من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن أو جنون أو عته أو سفه ينوب عنه قانونا ولي أو وصي أو مقدم طبقاً لأحكام هذا القانون".

فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية و يحدث علاقة من التبعية و الخضوع بين الرئيس الإداري و المرؤوس. و هو ما أكدته نصوص الوظيفة العمومية.

ب - من حيث طبيعة الرقابة:

إنّ الرقابة الرئاسية رقابة معقدة، تحكمها كثير من الآليات القانونية و هذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية و ذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ. أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات و الممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها و توجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية⁽⁸¹⁾.

ج - من حيث حق الطعن:

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية و هذا ما أقره القضاء الفرنسي. و لأنه لا يعقل أن نعرف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر و مساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية. و خلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

د - من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس ، لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار و أن له حق الرقابة و الإشراف و التوجيه. بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

أما أوجه الشبه، فتتقاطع الوصاية الإدارية مع السلطة الرئاسية من حيث أن كلاهما تمارس من قبل سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى. فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء و أعمال الإداريين الخاضعين لها. و إذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية. إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات، تخول لهيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها⁽⁸²⁾. كما أنه يوجد تشابه و تداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين و الحلول و التصديق و الإلغاء. فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات و المصالح التابعة لها و تمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية .

(81) - خالد قباني: المرجع السابق، ص 96.

(82) - مثال ذلك: قانون الإدارة المحلية المصري.

إن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط و دون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون و فيما يخص سلطة التصديق و الإلغاء فلكل من الجهة الوصائية و السلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بجملة خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة. ويمكن إجمال هذه الخصائص في كونها رقابة إدارية و ذات صفة استثنائية و أنها رقابة مشروطة و خارجية.

أولاً: رقابة إدارية

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية - حسب المعيار الشكلي- و حصولها بموجب قرارات إدارية⁽⁸³⁾. و الأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية و إن كانت أحيانا تتم بناء على ذوي الشأن. فضلاً على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية و مراقبة الملائمة. و هو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية و تقتصر على مراقبة الشرعية و ذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

ثانياً: رقابة استثنائية

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية⁽⁸⁴⁾. و ذلك على أساس أنها لا تفترض و أنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة و أن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود و بالوسائل التي يقررها القانون و بالنسبة للحالات المحددة فيه. و ذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون. كما أن استناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامها و رسم حدودها و تحديد وسائلها و بيان حالاتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده، بمباشرة هذه المهمة و ذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية، مما يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع.

ثالثاً: رقابة خارجية

(83)- Maspétiol et Laroque : la tutelle administrative, paris,1930,p84

(84)- بكر قباني: الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، العدد 52، 1984، ص136 .

إن الرقابة الوصائية تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد كما يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس⁽⁸⁵⁾.

رابعاً: رقابة جزئية، مشروطة و غير مطلقة

لا تكون الرقابة الوصائية إلا بنص صريح في القانون و تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص. و من ثم فهي رقابة جزئية و مشروطة، لا تمارس إلا في الحالات و بالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه و ليست اختصاصاً عاماً، كما هو قائم في السلطة الرئاسية⁽⁸⁶⁾.

هذا فيما يخص أهم خصائص الرقابة الإداري. و في هذا الصدد نذكر التساؤل الذي كثيراً ما يطرح على مستوى الفقه و هو هل الرقابة الوصائية تراقب الشرعية أم الملائمة ؟ أي هل ستقتصر على مراقبة السلطة المقيدة أم تمتد إلى مراقبة السلطة التقديرية للهيئات المحلية ؟ أو بعبارة أخرى هل تكون مقصورة على الأحوال التي يقيّد القانون فيها من سلطة الهيئات المحلية، أم تمتد إلى الأحوال التي أطلق القانون لها فيها حرية التصرف؟ و هل هناك فارق في هذا الصدد بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية ؟

يرى أغلب الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية، قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القانون و تراقب الملائمة قصد التحقق من ملائمة و موافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة⁽⁸⁷⁾.

لقد استدل هؤلاء، بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية لجمال الس المحلية أعضاء لا يقصدون إلا تحقيق مغام شخصية أو تكون لهم آراء و اتجاهات غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية و لكنها في مضمونها لا تنسجم مع مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى و السياسة العامة للدولة و هنا يسمح القانون للسلطة الوصائية باستعمال وسائل الرقابة

(85) - مزيان فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون جامعة منتوري - قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005، ص47.

(86) - عبد المجيد فياض: الوصاية الإدارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 04، السنة 13، ديسمبر 1969، ص 941 .

(87) - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص121 .

الكفيلة بوضع الأمور في نصابها باعتبارها مسؤولة عن ذلك أمام البرلمان أو رئيس الدولة حسب الأحوال⁽⁸⁸⁾.
و رأى جانب آخر من الفقه أن الجهات الوصية لا تنظر في الملائمة، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو
في حالة وجود ظروف استثنائية⁽⁸⁹⁾.

الفرع الثالث: مبررات و أهداف الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

أولاً: مبررات الوصاية الإدارية

للوصاية الإدارية مجموعة من المبررات التي تفرض وجودها، منها احترام الشرعية و حماية المصلحة العامة من
جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة و هذا ما سنبينه على الشكل التالي:

1 - احترام الشرعية:

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر
السلطات العامة. و هو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون و ذلك بمعناه الواسع أي
كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها و شكلها و يوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام
الشرعية من جانب السلطات اللامركزية. هذا فضلاً عن الرقابة القضائية.

و تهدف الرقابة الوصائية لضمان احترام مبدأ الشرعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها،
إذ يجب عليها احترام القانون و الالتزام بقاعدة التخصيص سواء بالنسبة للامركزية الإقليمية (البلدية و الولائية)
أو اللامركزية المرفقية (مؤسسات عامة)⁽⁹⁰⁾.

من أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصيص و ذلك
بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي الالتزام بها و يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن
تكفل احترام قاعدة التخصيص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها
تطبيقاً لقاعدة (لا وصاية بدون نص).

2 - حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة و مصلحة الأشخاص اللامركزية فضلاً عن مصلحة
المواطنين.

أ - مصلحة الدولة:

⁽⁸⁸⁾ - صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، 2010/2009،
ص 93.

⁽⁸⁹⁾ - إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 121.

⁽⁹⁰⁾ - مزياىي فريدة: المرجع السابق، ص 44.

توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية و ذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية و الإدارية و المالية.

ب - مصلحة الهيئات اللامركزية:

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية مصلحة الهيئات الإدارية اللامركزية في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الهيئة اللامركزية أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم، وفقا لنصوص القانون و لذلك وجدت الرقابة من أجل حماية مصلحة الهيئات اللامركزية و مجالسها المحلية من الاستبداد و الهيمنة التي تفرضها السلطة المركزية⁽⁹¹⁾.

ج - حماية مصلحة المواطنين:

تعتبر الوصاية الإدارية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئ عن الإهمال أو عدم التزام الحياد و الإنصاف.

ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف و ذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية و الإدارية و المالية.

1 -الأهداف السياسية

تهدف الوصاية الإدارية لضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية و يعد ذلك أهم هدف سياسي، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة. و أن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها و بين السلطة المركزية⁽⁹²⁾. و هو أمر قد يهدد وحدة الدولة و كذلك الوحدة الوطنية، بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية فيدرالية⁽⁹³⁾.

2 -الأهداف الإدارية.

⁽⁹¹⁾ - مزياني فريدة: المرجع نفسه، ص 46.

⁽⁹²⁾ - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 110.

⁽⁹³⁾ - بكر القباني : المرجع السابق ، ص131.

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة و تسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري، من جانب سائر الهيئات اللامركزية. خاصة و أن أعضاء هذه الهيئات يستلهمون أحيانا وجهات نظر متباعدة و لاسيما الأعضاء الذين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب و ذلك بتأثير الاعتبارات السياسية أو الانتخابية. هذا بالإضافة إلى افتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية و الكفاءة الفنية.

المطلب الثاني: الآليات الرقابية الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية

تعد المجالس المحلية هيئات منبثقة من إرادة الشعب اعتمدا على أسلوب الانتخاب⁽⁹⁴⁾ كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية و السهر على تحقيق مصالح المواطنين و رعاية حقوقهم. و لأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية و الولاية حدد المشرع الأحكام القانونية التي تؤثر الحياة النيابية و تضبط العلاقة بين المنتخبين و جهة الوصاية - الوالي و وزير الداخلية - في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة و التي تتخذ صوراً متعددة تتمثل في الإقالة أو التوقيف أو الإقصاء من المجلس المنتخب أو قد تشمل الأعضاء مجتمعين و تتخذ صوراً أخرى تتمثل في حل المجلس و تجريد أعضائه دفعة واحدة من العضوية في المجالس المحلية، الدعوة للانعقاد و التوقيف.

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها⁽⁹⁵⁾ من جهة و المواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى، آخذين بعين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع، لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين و آمالهم. و لضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصاية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية و الولاية، تختلف من حيث أسباب تفعيلها و إجراءات إعمالها و التي اختزلها المشرع في الرقابة على الأعضاء بشكل منفرد و الرقابة على المجلس المحلي ككل.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأعضاء منفردين

تتمثل في حق السلطات المركزية في تعيين أعضاء المجالس الشعبية المحلية، التوقيف، الإقصاء(العزل) و الإقالة. و ذلك إذا توفرت الأسباب الداعية لذلك.

أولاً: حق تعيين أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية

⁽⁹⁴⁾ - المادة 65 من القانون العضوي: 01-12، المتعلق بنظام الانتخابات.

⁽⁹⁵⁾ - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.

الأصل أن تكوين هذه الهيئات يكون أساسا بالانتخاب، غير أن ذلك لا يمنع السلطة المركزية في الدولة من تعيين أعضائها و يراد بوجودهم في لجمالس اللامركزية إلى جانب تحقيق قدر من الرقابة عليها بكونهم من أفراد الجهاز الوظيفي لهذه السلطة، سد ما قد يلحق هذه لجمالس من نقص بسبب عدم ضمان انتخاب الرجال الفنيين و الأكفاء . فلواسطتهم يتم ملاً ذلك الفراغ⁽⁹⁶⁾.

لقد اتبع المشرع الجزائري في اختيار أعضاء الجماعات الإقليمية أسلوب الانتخاب بالنسبة للمجلس البلدي و جمع بين أسلوب الانتخاب و التعيين بالنسبة للولاية، حيث يعين الوالي و يعتبر ممثل الهيئة التنفيذية. و قد اعتبر البعض تعيين الهيئة التنفيذية لا يخل بمبدأ الاستقلالية، لأن صلاحيات هذه الهيئة تكون محدودة في حدود ما توصل إليه لجمالس من قرارات من خلال مداولاته.

هناك من الفقهاء من اعتبر أن سلطة التعيين ليست من آليات و مظاهر الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، إلا أن المؤكد أن لها تأثيراً على استقلالية هذه الهيئات، فكلما زاد عدد الأعضاء المعينين و اتسع فان ذلك يؤدي إلى توسيع رقابة و سلطة الهيئات المركزية بما يفقد الجماعات الإقليمية حريتها و استقلاليتها.

ثانيا: التوقيف

التوقيف هو تجميد العضوية بصفة مؤقتة و ذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون و وفق إجراءات محددة. و لقد أشار كل من قانون البلدية و قانون الولاية لرقابة التوقيف، فقد نصت المادة 43 من قانون البلدية على ما يلي: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية".

و نصت المادة 45 من قانون الولاية على ما يلي: " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة".

و عليه، فالسبب الوحيد لتوقيف العضو المنتخب سواء في لجمالس الشعبي البلدي أو لجمالس الشعبي الولائي هو المتابعة الجزائية حيث يستمر التوقيف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة. فإن ثبتت براءة الموقوف عادت له العضوية ثانية بحكم القانون، دون حاجة لإثبات ذلك بمداولة من لجمالس أو بموجب قرار من الوالي⁽⁹⁷⁾. فبالنسبة للعضو المنتخب في لجمالس الشعبي البلدي يعد هذا الشرط واسعا،

⁽⁹⁶⁾ - عبد المجيد فياض: المقال السابق، المرجع السابق، ص 943 .

⁽⁹⁷⁾ - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

أي أن الحكم في جنائية يحول دون التسجيل في القائمة الانتخابية بغض النظر عن ماهية الحكم (غرامة أو سجن نافذ أو غير نافذ) أي تكفي الإدانة وحدها ⁽⁹⁸⁾. كما أن المشرع حصر الأسباب المؤدية للتوقيف و حدد سبب المتابعة القضائية و أعطى لها وصفا و واضحا بأنها لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة كما حدد طبيعة الجنائية أو اللجنة بخلاف ما جاء في نص المادة 32 من القانون 90-08 حين استعمل فقط عبارة " متابعة جزائية" و بذلك أزال الغموض الذي كان يعترى هذه الحالة.

يعتبر الوالي الجهة المختصة بتوقيفه، بحيث يتخذ قرارا في هذا الشأن، دون الرجوع لرأي المجلس الشعبي البلدي على عكس ما جاءت به المادة 32 التي ربطت قرار التوقيف المعلل الذي يصدره الوالي باستطلاعه لرأي المجلس الشعبي البلدي رغم أن هذا الرأي لا يلزمه بالأخذ به. أما عن عضو المجلس الولائي فيعلن وزير الداخلية توقيفه بقرار معلل منه بعد إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي في هذا الشأن.

ما يلاحظ أيضا أن المشرع سحب شرط تسبب القرار من جانب الوالي رغم انه يعتبر ضمانا مهمة على المستوى القانوني، ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو القضائية المختصة أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها اصدر الوالي قرار إيقاف العضو ⁽⁹⁹⁾.

ثالثا: الإقصاء

يعتبر الإقصاء إسقاط كلي و نهائي للعضوية و ينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف و هذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف ⁽¹⁰⁰⁾ و الإقصاء هو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف و هذا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار التوقيف ⁽¹⁰¹⁾ حيث يعد المنتخب مقصى بحكم القانون إذا توافرت فيه إحدى الحالات التي حددها كل من قانون البلدية و قانون الولاية.

فالنسبة للمجلس الشعبي البلدي و حسب قانون البلدية القديم 90-08 ⁽¹⁰²⁾، إذا ما توافرت إحدى هاتين الحالتين يمكن للوالي أن يصدر قرارا يقضي بتجريد المنتخب في المجلس الشعبي البلدي من صفته العضوية ⁽¹⁰³⁾.

لم يشر قانون البلدية الجديد إلى هاتين الحالتين ، الأمر الذي يدعو إلى البحث عن مصير المنتخب الذي يثبت انه في حالة من حالات التنافي أو انه غير قابل للانتخاب و ما هي الصلاحيات التي يملكها المجلس الشعبي البلدي في هذا الصدد و هل تصنف هذه الحالة كسبب للإقصاء كما هو وارد في قانون الولاية الحالي؟

⁽⁹⁸⁾ - علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 114.

⁽⁹⁹⁾ - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

⁽¹⁰⁰⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 329 .

⁽¹⁰¹⁾ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132.

⁽¹⁰²⁾ - انظر المادة: 31 من القانون 90-08.

⁽¹⁰³⁾ - لم ينص قانون البلدية الجديد 11-10 على أسباب الإقصاء التي نص عليها قانون البلدية القديم و ذكر فقط حالة التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 03 ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

و في قانون البلدية لسنة 2011 ارجع المشرع أسباب الإقصاء إلى تعرض العضو إلى الإدانة الجزائية حيث نصت المادة 44 على ما يلي: " يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار ". فإذا تعرض العضو المنتخب في اجماع المجلس الشعبي البلدي لإدانة جزائية نهائية أوجب المشرع إعلان اجماع المجلس الشعبي البلدي عن هذا الإقصاء و يثبت فيما بعد بموجب قرار صادر من الوالي بصفته الجهة المختصة بالسلطة الوصائية⁽¹⁰⁴⁾.

إن صلاحيات الوالي بشأن ممارسة رقابة الإقصاء حددها القانون 10-11 و أيضا القانون 08/90، في ملاحظة هذا الإجراء و تجسيده بموجب قرار (أي تثبيته)، على خلاف الأمر رقم: 24/67 فإن الإقصاء يكون للسلطة الوصائية بموجب مرسوم⁽¹⁰⁵⁾. كما أن المشرع من خلال قانون البلدية 10-11، بالرغم انه قام بتحديد الشخص الذي يستخلف العضو الذي يتعرض لرقابة الإقصاء إلا أن إجراءات استخلافه تكون بقرار من الوالي، فقد نصت المادة 41 من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب في المجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي." و هذا من شأنه أن يمس بحرية و استقلالية المجلس الشعبي البلدي على خلاف إجراءات استخلاف عضو المجلس الشعبي الولائي المقصى، حيث نجد أن المشرع قد حرم السلطة الوصائية من تعيين عضوا محل العضو المتوفي أو المستقيل أو المعزول (المقصى)، الأمر الذي يدعم و يؤكد مبدأ حرية و استقلال الهيئة اللامركزية.

و في هذا الشأن يقول الأستاذ فالين⁽¹⁰⁶⁾ Waline : " إن المعيار الأساسي للامركزية يكمن في عدم إمكانية السلطة المركزية إحلال عضو محل العضو الذي صدر قرار الإقصاء بحقه و اضطرارها إلى دعوة الهيئة الانتخابية لتختار العضو البديل."

تطرق قانون الولاية 07-12 لهذه الحالة من خلال نص المادة 44 و المادة 46⁽¹⁰⁷⁾، حيث يتضح من مضمونهما أن أسباب إبعاد العضو عن المجلس تكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب أو أنه يشغل وظيفة

(104) - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

(105) - المادة 92 مكرر من الأمر: 24/67 المؤرخ في : 1967/01/18 وهي المادة التي جاء بها القانون 09/81 المؤرخ في : 1981/07/04 المعدل و المتمم للأمر 24/67، الجريدة الرسمية عدد: 27

(106) - M. Waline: Droit administratif, 9^{ème} édition, Paris, 1963, p307.

(107) - تنص المادة 44 من القانون 07-12 على ما يلي: " يقضى بقوة القانون كل منتخب بلج المجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. و يقر اجماع المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار...".

و تنص المادة 46 على ما يلي : " يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".

من الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح⁽¹⁰⁸⁾، مع أنها تتوفر على كافة الشروط المطلوبة قانونا و ذلك لاعتبارات تتعلق أساسا بتزاهة العملية الانتخابية و عدم استغلال هذه الفئات لمناصبهم القائمة أو التي سبق أن تقلدوها⁽¹⁰⁹⁾. و أيضا تعرضه للإدانة الجزائية النهائية التي لها علاقة بعهدته الانتخابية و التي لا تسمح له بالانتخاب ، فإذا أدين العضو و حكم عليه بقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية و يجب أن تسقط عنه العضوية. و يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها⁽¹¹⁰⁾. فإذا ثبت ذلك عد العضو مقصي بحكم القانون و يثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار. و ينبغي الإشارة أن قانون 1990 أطلق على هذه الحالة بالإقالة الحكيمة و نضمت أحكامها بموجب المادة 40 منه. فالمشرع وضع ثلاث (3) أسباب للإقالة و هي:

- إما يكون المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب⁽¹¹¹⁾.
- أو يكون في إحدى حالات التنافي أو التعارض⁽¹¹²⁾.
- تعرض العضو إلى إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته الانتخابية.

و خلافا لما جاء في نص المادة: 42 من القانون 09/90 فإن المشرع في القانون الحالي حدد الجهة التي تثبت هذا الإقصاء. كما أن المادة 46 حددت إجراءات و شكل إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي و هي الثغرة القانونية التي قام المشرع بسدها بالنظر لأهمية ركن الشكل و الإجراءات في الحفاظ على حقوق أعضاء الجماليس المحلية المنتخبة و حمايتهم⁽¹¹³⁾، حيث أن المادة 42 لم تتضمن ذلك.

و ينبغي الإشارة أن قرار الإقصاء لا يكون إلا بموجب مداولة، كإجراء و جوبي يجب على وزير الداخلية احترامه قبل إصداره للقرار. و حسنا فعل المشرع، حينما جعل قرار الإقصاء يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي و استبعد القرار الإداري المنفرد بما قد يثيره من شبهة التعسف. ثم أن المشرع استبعد في النص

(108) - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 327.

(109) - علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 116.

(110) - عمار بوضياف : المرجع نفسه، ص 133.

(111) - جاء في نص المادة 81 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في: 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ما يلي: " يعتبر غي قابليين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم : الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، الأمناء العامون للبلديات ".
(112) - تبرز حالات التنافي أو التعارض بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع حيث يجب على بعض الأشخاص و الموظفين ممن يمثلون مراكز النفوذ و التأثير إما الاستقالة من وظائفهم أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي المنتخب حسب تقرر القوانين الأساسية الخاصة بهم.

(113) - بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 56 .

(113) - بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 137 .

حكم الدرجة الأولى و لو كان يدين المنتخب، إذ يجب انتظار القرار النهائي بما يوفر للمعني استخدام مبدأ التقاضي على درجتين⁽¹¹⁴⁾.

رابعاً: الإقالة

تُعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين⁽¹¹⁵⁾. و التي يرجع سببها بحسب نص المادة 45 من قانون البلدية و المادة 43 من قانون الولاية إلى التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. فإذا حدث ذلك، يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه و في حالة تخلفه عن الحضور يعتبر القرار الصادر عن المجلس البلدي حضورياً. كما يعلن المجلس ذلك و يُخطر الوالي به. و بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي اكتفى المشرع فقط بإثبات الغياب من طرف المجلس، دون باقي الإجراءات السابق ذكرها و دون ذكر الجهة التي يجب إخطارها و يعد ذلك حرمان عضو المجلس الشعبي الولائي من نفس الضمانات المكرسة في قانون البلدية.

من خلال دراسة النصين المذكورين أعلاه، يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية و للحد منها اقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي عضو و بذلك يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية حق ممارسة الرقابة على مدى انضباط المنتخبين و منح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب.

لقد عالج المشرع حالة التغيب، باعتبارها سبب ملزم للإقالة من خلال أحكام المادة 90 من القانون: 24-97 المتعلق بالبلدية و المادة 37 من القانون 38-66 المتعلق بالولاية و اغفل النظر عنها في قوانين البلدية و الولاية لسنة 1990.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس المحلي ككل

و تتمثل هذه الوسائل في الحل، الدعوة للانعقاد، التوقيف.

أولاً: الحل

⁽¹¹⁴⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 329.

⁽¹¹⁵⁾ - قصير فريدة مزياي: مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001، الجزائر، ص 138.

إنّ رقابة الحل على لجماللس المحلية (الهيئة ككل) هي الإعدام القانوني للمجلس و تجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين⁽¹¹⁶⁾، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة⁽¹¹⁷⁾.

فلحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، و هو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا و تجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها⁽¹¹⁸⁾. و ذلك من أجل السهر على السير الحسن للمصالح البلدية و الحيلولة دون تعطيل مصالح المواطنين . و يعتبر هذا الإجراء من أشد مظاهر الرقابة الوصائية و أخطرها لذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح ضمانا لمبدأ حرية و استقلال الهيئات اللامركزية.

القيود الواردة على إجراء حل المجلس⁽¹¹⁹⁾:

لقد وردت حالات حل المجلس على سبيل الحصر، لكي لا يفسح المجال للاجتهاد و التفسير و نظرا لخطورة هذا الإجراء قيده المشرع بأمرين و هما:

أ - يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽¹²⁰⁾.

ب - أن تجرى انتخابات جديدة خلال مدة أقصاها 6 أشهر بالنسبة للمجلس البلدي و 3 أشهر بالنسبة للمجلس الولائي⁽¹²¹⁾.

أحاط المشرع ممارسة هذه السلطة بضمانات تكفل عدم إساءة استعمالها فحدد الحالات التي يجوز فيها حل المجلس و حدد مدة زمنية لإعادة تشكيل المجلس و اشترط تسبب قرارات حل المجالس الشعبية البلدية. و يترتب على حل المجلس سحب العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية. كما لا يختلف حل لجماللس الشعبي البلدي في جوهره عن حل لجماللس الشعبي الولائي سواء من حيث أسبابه (حالاته) أو الجهة المختصة به (الأداة القانونية) أو إجراءاته أو النتائج المترتبة عليه.

1 - حل المجلس الشعبي البلدي :

أ - الأسباب:

حدد القانون 10-11 المتعلق بالبلدية أسباب حل المجلس الشعبي و حصرها كما يلي⁽¹²²⁾:

⁽¹¹⁶⁾ - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص301.

⁽¹¹⁷⁾ - بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 106.

⁽¹¹⁸⁾ - عادل بوعمران: البلدية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2004، ص 103.

⁽¹¹⁹⁾ - فريدة مزياني: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 270.

⁽¹²⁰⁾ - المادة: 47 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية و المادة 47 من القانون 07-12.

⁽¹²¹⁾ - المادة 49 من القانون 10-11 و المادة 50 من القانون 07-12 .

⁽¹²²⁾ - انظر: المادة 46 من القانون.

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من القانون.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية و ذلك دون الاستجابة للأعذار الذي يوجهه الوالي في هذا الشأن.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

ب - إجراءات و أحكام الحل:

توصف حالة حل المجالس المحلية المنتخبة بالخطيرة، فلا يمكن إسنادها لجهات إدارية عادية و بموجب قرارات إدارية، بل اشترط المشرع لإعمال آلية الحل، صدور مرسوم يتخذ بناء على تقرير وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية و هذا ما يجعل من قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية و وصفه بالعمل السيادي ⁽¹²³⁾. فقد جاء نص المادة 47 من قانون البلدية صريحا فيما يخص الأداة التي يتم بموجبها حل و تجديد المجلس الشعبي البلدي و ذلك بتحديد طبيعة المرسوم ⁽¹²⁴⁾. و بذلك أزال المشرع الغموض الذي تضمنته المادة 35 من القانون 90-08 حيث لم تتضح طبيعة المرسوم الذي بموجبه يتم حل المجلس ⁽¹²⁵⁾. إلا أن الأصل أن القرار يتخذ على مستوى مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية و هذا الأخير يوقع المراسيم الرئاسية طبقا لما جاء في المادة 77 الفقرة 4 و 6 من دستور 1996. غير أنه فعليا و بالنظر لحالة الطوارئ و بموجب المرسوم الرئاسي 92-44، المؤرخ في نوفمبر

⁽¹²³⁾ - علاء الدين عشي: المرجع السابق، ص 141.

⁽¹²⁴⁾ - تنص المادة 47 من القانون: 10-11 على ما يلي: " يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتحديد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

⁽¹²⁵⁾ - تنص المادة 35 من القانون 90-08 على ما يلي: " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية".

1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁽¹²⁶⁾ و بحكم الوضع غير العادي آنذاك، فقد كان حل المجالس البلدية المنتخبة يتم بموجب مرسوم تنفيذي⁽¹²⁷⁾.

ج- آثار حل المجلس الشعبي البلدي:

يترتب على حل المجالس الشعبية المحلية الآثار التالية :

- سحب صفة العضوية بلجمللس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية. و ذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.
- يقوم الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس بتعيين متصرفا و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. و الذين تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁽¹²⁸⁾.
- تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي الذي تم حله خلال اجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل مع وجوب عدم إجراءها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.

د - حل المجلس الشعبي الولائي:

تعد هذه الرقابة من اخطر الوسائل التي تمتلكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي و أكثرها مساسا بالتسيير المركزي الديمقراطي⁽¹²⁹⁾.

أ - الأسباب:

على غرار ما جاء في قانون البلدية قام المشرع بمحصر و تحديد الأسباب التي تؤدي إلى حل و تجديد المجلس الشعبي الولائي، حيث تعد هذه الأسباب بمثابة ضمانات من اجل ممارسة صلاحيات حل المجلس و حتى لا يكون هناك مجال للتقدير و الملائمة⁽¹³⁰⁾ و التي تتمثل فيما يلي⁽¹³¹⁾:

⁽¹²⁶⁾ - نص المادة 08 منه على ما يلي: " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية و يعرقل بتصرفات عاتقة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها . و في هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب".

⁽¹²⁷⁾ - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 303.

- المراسيم التنفيذية: رقم 92- 142 المؤرخ في 11 أفريل 1992، الجريدة الرسمية عدد 27 و رقم: 93- 56 المؤرخ في 27 فيفري 1993، الجريدة الرسمية عدد 13 و المرسوم التنفيذي رقم: 93 - 106 المؤرخ في 05 ماي 1993، الجريدة الرسمية عدد 30،

المتضمنة لحل مجالس شعبية محلية.

⁽¹²⁸⁾ - المادة 48 من القانون 10-11.

⁽¹²⁹⁾ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 154.

⁽¹³⁰⁾ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 154.

⁽¹³¹⁾ - انظر المادة: 48 من القانون: 07-12 المتعلق بالولاية. مع الإشارة أن بعض الأسباب سبق التطرق إليها.

حالة خرق أحكام دستورية، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها و في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁽¹³²⁾.

ب - إجراءات و أحكام الحل:

طبقا للمادة 49 من قانون الولاية و في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 أيام تلي حل المجلس مندوبية ولائية للممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الجديد. و هذه إضافة نوعية في قانون الولاية لسنة 2012. و لم تشر المواد 44 و 45 و 46 من قانون 1990 لما يثبت تنصيب مندوبية ولائية. و من المؤكد أن المشرع قصد الابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس أو المؤسسات فعمل على تنصيب مندوبية ولائية. التي تنتهي مهامها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد. أحالت الفقرة الثالثة من ذات المادة للتنظيم بصدد حكم هذه المسألة. و من الفائدة الإشارة أن القانون الجديد للولاية لم يفصل في شروط أعضاء المندوبية و لا في عددهم⁽¹³³⁾.

ج- آثار حل المجلس الشعبي الولائي:

تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل. إلا فيما يخص حالة المساس الخطير بالنظام العام، التي استثناه المشرع، بما يعني أن أجل ثلاثة (3) أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات⁽¹³⁴⁾. كما استثنى حالة تجديد المجلس الشعبي الولائي، إن تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية. و هو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها مدة سنة و إلى غاية إجراء الانتخابات العامة. و قصد المشرع من خلال هذا الاستثناء المحافظة على المال العام و عدم الإنفاق و بذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة تشمل كل الوطن. لذا يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية و عدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة. و هذا حل مناسب و موضوعي نثني عليه⁽¹³⁵⁾.

ثانيا: الدعوة للانعقاد

⁽¹³²⁾ - هناك تشابه بين هذه الحالات و تلك المؤدية إلى حل المجلس الشعبي البلدي، إلا فيما يخص وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس و التي

تعيق السير العادي لمصالح الولاية و التي لم يتم إدراجها في المادة 48.

⁽¹³³⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 345 - 346.

⁽¹³⁴⁾ - المادة 50 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

⁽¹³⁵⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 346.

يرى الأستاذ عمار عوابدي⁽¹³⁶⁾ أن دعوة لجماللس للانعقاد تعتبر أحد وسائل الرقابة الوصائية التي تمارس على الهيئات اللامركزية. و في هذا الشأن نصت المادة 17 من القانون 10-11 على ما يلي: " يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دور غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضاء أو بطلب من الوالي". و جاءت المادة 15 من القانون 07-12 على النحو التالي: " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضاء أو بطلب من الوالي".

ثالثا: التوقيف

التوقيف هو تعليق عمل لجماللس بصفة مؤقتة. و عادة تكون فترة التوقيف مرحلة تمهيدية لإجراء سلطة الحل، لأن فترة التوقيف أو التعليق قد تكون مناسبة لتسوية الخلافات و إزالة كل أسباب و نص الأمر رقم 24/67 في المادة 112 فقرة 02⁽¹³⁷⁾ على إمكانية توقيف لجماللس الشعبي البلدي. في حين أن كل من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية و 09-90 المتعلق بالولاية لم ينصا على هكذا إمكانية. و قد تكون سلطة التوقيف فرصة لإعادة تأليف الأعضاء من جديد و جعلهم يفكرون مليا في مصلحة منتخبهم قبل كل شيء. و بالرغم من عدم ورود آلية الإيقاف في القانونين الجديدين لا صراحة و لا ضمنا إلا أن الوالي طبقا لأحكام المادة 32⁽¹³⁸⁾ من المرسوم التنفيذي 215-94 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها يستطيع توقيف لجماللس الشعبية المحلية في إطار الإجراءات التحفظية و عليه فإنه يمكن أن يتعرض لجماللس للتوقيف المؤقت ليس من وزير الداخلية و لكن من والي الولاية.

المطلب الثالث: الآليات الرقابية الوصائية على أعمال المجالس الشعبية المحلية

تعد الرقابة الوصائية التي تمارسها الهيئات المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية الجانب العملي في العلاقة بينهما ، حيث تخضع أعمال المجلس المحلي لهذه لرقابة فلا يتصور بأي حال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة و الفحص من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم. و هذا حفاظا على سلامتها و مشروعيتها و تكريسا لدولة القانون و المؤسسات⁽¹³⁹⁾، رغم أن الأصل والقاعدة العامة أن لجماللس المحلية هي التي تعمل بداءة و أن قراراتها - في حدود اختصاصاتها- تعد نافذة بذاتها⁽¹⁴⁰⁾. و بما أن

(136) - عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 162 .

(137) - المادة 02/112: " و يجري إيقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من عامل العمالة".

(138) - نصت المادة على ما يلي: " يتخذ الوالي في إطار التنظيم المعمول به و في جميع الميادين أي إجراء تحفظي يراه مفيدا و من شأنه أن يحافظ على النظام و الأمن العموميين".

(139) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 330.

(140) - سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 227 .

هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية ملائمة لقرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال⁽¹⁴¹⁾.

و بذلك تخضع مداوالات المجلس الشعبي البلدي لهذا النوع من الرقابة المتمثلة في تلك التي يباشرها والي الولاية و تشمل رقابة التصريح، المصادقة، البطلان و الحلول.

الفرع الأول: سلطة التصريح (استطلاع رأي السلطة الوصائية)

التصريح هـ و " الإجراء الذي يجوز بمقتضاه لجهة الوصاية أن تقرر مقدما بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا، بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية و لا يمس المصلحة العامة و هو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح أي قبل استئذان جهة الوصاية"⁽¹⁴²⁾. فيعتبر التصريح شهادة من جهة الوصاية بالموافقة على مشروع العمل اللامركزي للقانون و للمصلحة العامة و هو ما يفيد أن رقابة التصريح رقابة سابقة، نظرا لحصوله قبل اتخاذ القرار المشمول بهذه الرقابة، فالتصريح قد يكون إلزاميا بحيث يلزم القانون الهيئة المحلية الحصول على رأي مسبق من السلطة الوصائية. و في هذه الحالة إذا قامت الهيئة المحلية بالعمل دون الحصول على التصريح المسبق من السلطة الوصية، كان العمل باطلا لأن التصريح هنا يعد إجراءا جوهريا يجب القيام به. كما قد يكون التصريح أو استطلاع الرأي اختياريا. و في هذه الحالة فإنه يجوز للجماعات الإقليمية الحصول على التصريح أو القيام بالعمل بدون التصريح المسبق و لا يترتب على إغفاله أي بطلان.

إنّ الأمر 24/67 المتعلق بقانون البلدية من النصوص القانونية التي أشارت إلى سلطة التصريح و ذلك في المادة 188 منه إذ نصت على أن: " للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات و الوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شروط أو تخصيص عقاري و عندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيص عقاري، فللمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو الرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة". في حين لم يشر قانون البلدية و الولاية الحاليين إلى هذا النوع من آليات الرقابة على أعمال الجماعات المحلية.

و حتى لا تؤدي رقابة التصريح إلى إهدار مبدأ حرية و استقلال الجماعات الإقليمية يشترط فيه :

1 - لا يمكن صدور التصريح بعد القيام بالعمل من قبل الهيئة اللامركزية.

(141) - أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب أحمد عرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية، 1979 ، ص 189 .

(142) - بكر قباني: المقال السابق، ص 137 .

2 - إبعاد فكرة التصريح المشروط لما لهذه الفكرة من تدخل مباشر في حرية و استقلال الجماعات الإقليمية.

3 - يشترط أن يكون التصريح صريحا على عكس التصديق الذي يمكن أن يكون ضمنيا.

4 - يتعين تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها التصريح.

تجدر الإشارة إلى أنه يترتب على رفض السلطة الوصية التصريح بالعمل، منع الجهة اللامركزية من اتخاذ القرار المقترح من جانبها⁽¹⁴³⁾.

الفرع الثاني: المصادقة

أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية. و قد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة و قد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون⁽¹⁴⁴⁾.

و يقصد به إقرار العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية، فبالإضافة فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه. و التصديق يكون على العمل كله لا على جزء منه، حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية و هو ما لا يتفق مع القانون. و في الحالة التي ترى فيها السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل، فعليها أن تعيده للهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة، ثم تعيده مرة ثانية للتصديق⁽¹⁴⁵⁾. كما يعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تتقرر إلا بنص، لأنه يتعين ألا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة. و يشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية و ترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة و هي لا تملكه⁽¹⁴⁶⁾. و تأخذ رقابة المصادقة صورتين، مصادقة صريحة و مصادقة ضمنية⁽¹⁴⁷⁾.

أولا: المصادقة الضمنية

⁽¹⁴³⁾ - بكر قباني : المقال السابق، المرجع السابق، ص 140 و 141.

⁽¹⁴⁴⁾ - عمار بوضياف: الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا- مقياس القانون الإداري، السنة الجامعية 2009/2010.

⁽¹⁴⁵⁾ - عبد الحليم بن مشري: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص 108.

⁽¹⁴⁶⁾ - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 141.

⁽¹⁴⁷⁾ - في هاتين الصورتين افترض المشرع صحة و سلامة المداوالت و خلوهما من عيوب اللامشروعية، و للمداوالت المشوبة بهذه العيوب نظاما خاصا.

تصبح مداوالات المجلس الشعبي المحلي نافذة بحكم القانون بعد مرور فترة زمنية محددة بنص صريح، فتتقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قوارها خلال هذه الفترة.

فبالنسبة لقانون البلدية و حسبما تضمنته المادة 56 منه، فإن مداوالات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية⁽¹⁴⁸⁾. و يعد البطلان في هذه الحالة نسبيا و ليس بقوة القانون، للوالي الحق في إثارته متى أكتشفه خلال هذه الأجل و يحصن بعده. كما يلاحظ أن المشرع وسع من الآجال الممنوحة للوالي من 15 يوما إلى 21 يوما مقارنة مع القانون القديم.

و فيما يخص القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنها لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد مرور شهرا واحدا من تاريخ إرسالها للوالي. و في حالة الاستعجال يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها، بعد إعلام الوالي بذلك. و هذا ما نصت عليه المادة 99 من القانون 10-11.

ثانيا: المصادقة الصريحة

يقصد بها أن تنص قوانين الإدارة المحلية صراحة في على وجوب المصادقة الصريحة من قبل سلطة الرقابة على قرارات و مداوالات المجلس الشعبي لكي تصبح نهائية و قابلة للتنفيذ.

فبالنسبة للمجلس الشعبي البلدي تكون المصادقة الصريحة من قبل الوالي⁽¹⁴⁹⁾ على المداوالات المتعلقة بالمواضيع التالية⁽¹⁵⁰⁾: الميزانيات و الحسابات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

و بذلك وجب على الوالي اتخاذ قرارا صريحا بالمصادقة على المداوالات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في هذه المواضيع و ذلك في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ إيداعها. و هي نفس المدة التي اعتمدها المشرع في القانون القديم من خلال نص المادة 43 منه. و يترتب عن سكوته مصادقة ضمنية على هذه المداولة و ذلك حماية من المشرع للمداوالات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية و تعطيل مصالح المحلية للبلديات⁽¹⁵¹⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ - يؤخذ بعين الاعتبار التاريخ المحدد في وصل الاستلام المنصوص عنه في المادة 55 من القانون.

⁽¹⁴⁹⁾ - لم تحدد المادة 107 من الأمر 24/67 الجهة المخولة قانونا بممارسة رقابة المصادقة على عكس المادة 42 من القانون 08-90 و المادة 57 من القانون 10-11.

⁽¹⁵⁰⁾ - المادة 57 من القانون 10-11.

⁽¹⁵¹⁾ - علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56.

مقارنة بما جاء في المادة 42 من القانون 90-08، نجد أن المشرع أحدث تعديلا بحذف المداوولات التي تتناول موضوع إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية. و هو ما يثير أكثر من تساؤل، هل الأمر فيه سهو و سقوط هذه الحالة بما يتعين معه الاستدراك أو الإتمام؟ أم أن المشرع قصد ذلك؟⁽¹⁵²⁾.

كما أضاف مداوولات متعلقة بقبول الهبات و الوصايا الأجنبية باعتبار أن الهبات و الوصايا التي تكون من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع و تدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية⁽¹⁵³⁾ و أخرى متعلقة بـاتفاقيات التوأمة و كذا التنازل عن الأملاك العقارية البلدية و التي يهدف من خلالها المحافظة على الوعاء العقاري و إضفاء الشرعية على المعاملات العقارية.

إن هذه الإضافة من شأنها أن توسع من مجالات تدخل السلطة الوصائية في شؤون الجماعات الإقليمية و تقلص من مدى انفرادها باتخاذ القرارات في المواضيع الخاصة بنطاقها المحلي.

فيما يخص المصادقة على مداوولات المجلس الشعبي الولائي فقد اعتمد المشرع نفس التعديل، استنادا إلى ما جاء في المادة 55 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية و مقارنتها بالمادة 50 من قانون الولاية لسنة 1990.

كما تجدر الإشارة أن الأمر 67-24 من خلال المادة 107 منه، تضمن الإشارة إلى مداوولات تصب في موضوع التنازل عن الأملاك العقارية البلدية و موضوع قبول الهبات و الوصايا.

الفرع الثالث: البطلان (الإلغاء)

تتصدى السلطة الوصائية لمداوولات و قرارات المجالس المحلية بإبطالها قانونا، و ذلك بإزالة كل مفعول قانوني لها، باعتبار أنها تخالف القواعد القانونية أو تمس بالمصلحة العامة، أي أنها تخالف الشرعية و الملائمة. و لا يكون الإلغاء إلا بموجب نص قانوني تستند عليه سلطة الوصاية و لا يتم إلا بقرار يصدر منها و هو قرار منفصل و متميز عن القرار الصادر من الهيئة المحلية.

يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قبل الإلغاء قرارا قائما و صحيحا و تاما و منتجا لكافة آثاره القانونية و بعد الإلغاء يزاول بأثر رجعي، أي منذ صدوره و إذا لم يصدر في الميعاد المحدد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نائيا و لو لم يكن مشروعا أو ملائما.

تعرض المشرع من خلال قانون البلدية و الولاية لسلطة الهيئة المركزية في ممارسة رقابة إلغاء المداوولات و القرارات عندما تتوفر الأسباب المؤدية لذلك، حيث خول للسلطة الوصائية صلاحية إلغاء مداوولات لجمالالس المحلية في حالات محددة و ينقسم الإلغاء في التشريع الجزائري إلى صنفين، مطلق و نسبي:

أولا: الإلغاء المطلق

⁽¹⁵²⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 337.

⁽¹⁵³⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 336.

تعتبر باطلّة بحكم و بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي التي أوردتها المادة 59 من القانون 11-10 و ذلك لتوافر احد الأسباب التالية:

- أ - المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- ب - التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- ج- غير المحررة باللغة العربية.

حيث يكون الإلغاء بقرار معلل من الوالي و ذلك خلال مدة زمنية لا تتجاوز شهرا واحدا من تاريخ إيداعها بالولاية⁽¹⁵⁴⁾ و قد منح المشرع حق الطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري، الذي يكون ولائيا، يوجه للوالي باعتباره السلطة المصدرة للقرار، أو قد يكون رئاسيا، إلى الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁵⁵⁾. أو الطعن قضائيا أمام المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء و هذا طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁽¹⁵⁶⁾. حيث منحت المادة 61 من القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة معينة. و يعتبر ذلك ضمانا هامة مقررّة لحماية مصالح الجماعات الإقليمية.

و تبطل بقوة القانون، مداولات المجلس الشعبي الولائي التي ذكرتها المادة 53 و هي كالتالي:

- أ - المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- ب - التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- ج- غير المحررة باللغة العربية.
- د- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- و- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- هـ- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23.

فإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها و ذلك في أجل الواحد و العشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة من قبل المجلس لإقرار بطلانها⁽¹⁵⁷⁾. و لم يمنح المشرع لرئيس المجلس الشعبي الولائي حق رفع الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، بخصوص قرار الإلغاء. و قد يرجع سبب ذلك لفقدان المجلس للشخصية الاعتبارية التي

(154) - استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على انه لا يجوز إبطال هذه المداولات من قبل الوالي متى وقع خارج الآجال القانونية، قرار

الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 1993/10/24، تحت رقم : 89903، المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1994، ص201.

(155) - علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص57.

(156) - تنص المادة 61 من من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه " : يمكن إثارة الدفع بطلان الأعمال الإجرائية شكلا خلال القيام بهذا،

ولا يعتد بهذا الدفع إذا قدم من تمسك به دفاعا في الموضوع لاحقا للعمل الإجرائي المشوب بالبطلان دون إثارته."

(157) - المادة 54، الفقرة 02، من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

تمنحه حق التقاضي، خلافا لما تضمنه القانون 90-09 و الذي خول رئيس المجلس الشعبي الولائي إمكانية رفع الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة باعتبارها الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية.

ما يُستشفّ من مضمون القانون الجديد في هذا الشأن، أن قرار إلغاء المداولة المتخذة خرقا لما ورد في نص المادة 53 يكون من طرف الوالي و ذلك برفع دعوى إلغاء قرار إداري أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا. أما قرار الإلغاء المسبب حسب القانون القديم فقد كان يصدر من قبل وزير الداخلية⁽¹⁵⁸⁾.

ثانيا: الإلغاء النسبي

يهدف الإلغاء النسبي إلى المحافظة على مصداقية المجلس و شفافية عمله بإبعاد أعضائه عن كل شبهة. فإذا قدرت السلطة الوصية -بعد معاناة الوقائع - أن عضوا أو أكثر من المجلس الشعبي شارك في اتخاذ المداولة و له مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كان وكيلا عنها، جاز لها إلغاء مداولة المجلس.

استغنى المشرع عن البطلان النسبي في القانون الجديد، ذلك انه أشار للبطلان بحكم القانون في المادة 59 و لم يقيد البطلان المنصوص عليه في المادة 60 بمدة معينة، خلافا لما نص عليه في الفقرة الثانية من المادة 45 من القانون القديم⁽¹⁵⁹⁾. فالجديد الذي جاء به قانون 2011 أنه أضاف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى قائمة المحرومين من الحضور للمداولات التي تعالج موضوعا تتعارض مصالحه مع مصالح البلدية. كما أن المشرع قام بتوسيع نطاق مصالح الرئيس و العضو المشارك في المداولة إلى مصالح تخص أزواجه أو أصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة. في حين كانت تقتصر في القانون القديم على مصالحه بصفة شخصية أو كوكيل، فهم طرف في المداولة و أصحاب مصلحة بالمداولة ذاتها. لذا تعين إبعادهم مؤقتا لأسباب موضوعية تخدم كل الأطراف. فالمشرع يهدف بكل ذلك ضمان نزاهة التمثيل الشعبي و شفافية العمل الإداري و تحقيق المصلحة العامة. و تضمنت الفقرة الثانية من المادة 60 وجوب التصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل المنتخب البلدي الذي يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية. و إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي وجب عليه هو الآخر إعلان ذلك للمجلس.

بالرجوع إلى نص المادة 45 من القانون القديم، نجد أنها تضمنت في فقرتها الثالثة توسيع نطاق الأشخاص الذين لديهم الحق في إلغاء هذه المداولات، حيث شملت بالإضافة إلى جهة الوصاية الممثلة في الوالي، أي شخص له مصلحة. و ذلك بتقديم طلب لدى الجهة القضائية المختصة في هذا الشأن، خلال شهر من تعليق المداولة.

⁽¹⁵⁸⁾ - تنص المادة 53 من القانون 90-09 على ما يلي: " يعلن عن الإلغاء بموجب قرار مسبب من طرف صادر عن وزير الداخلية ".

⁽¹⁵⁹⁾ - تنص الفقرة الثانية من المادة 45 من القانون 90-08 على انه: " يلغي الوالي المداولة بقرار معلل و يمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية ".

سمح المشرع بالطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري، الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار، أو قد يكون رئاسيا إلى الوزير المكلف بالداخلية. أو الطعن قضائيا أمام المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء و هذا طبقا لما جاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁽¹⁶⁰⁾.

فيما يخص المجلس الشعبي الولائي، فان قانون الولاية 12-07 تطرق لهذه الحالة من خلال المادة 56 منه. حيث يلاحظ في هذا الشأن كذلك - و بالإضافة للإجراءات المتعلقة بالإلغاء التي تضمنها قانون البلدية الجديد و ما استحدثته في هذا المجال- أن المشرع أجاز من خلال الفقرة الثانية من المادة 57 لكل ناخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، أن يرسل طلبا للوالي بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام يتضمن إلغاء المداولة خلال أجل خمسة عشر 15 يوما بعد إلصاق المداولة ، في حين لم يمكن الأفراد من ذلك فيما يتعلق بمداولات الجماليس الشعبي البلدي.

يبدو جليا، من خلال الإصلاح الجديد، أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لامركزية التسيير. فعلى ضوء المادة 53 من قانون الولاية لسنة 1990، المشار إليها أعلاه، كان الطلب يوجه لوزير الداخلية. أما اليوم و طبقا لقانون الولاية الجديد، يوجه الطلب من قبل الناخب أو المكلف بالضريبة صاحب المصلحة إلى الوالي. و متى اقتنع الوالي بسبب البطلان و ثبوت التعارض في المصالح بعد التحقيق في الموضوع استعمل وسيلة الدعوى للمطالبة ببطلان المداولة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 57⁽¹⁶¹⁾.

الفرع الرابع: الحلول

يعتبر الحلول من بين أخطر أنواع الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي لأنه يسمح للسلطة المركزية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة. و لهذا قيده المشرع بجملة من الشروط:

- 1 - ضرورة وجود النص الصريح الذي يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها.
- 2 - لا يكون الحلول جائزا، إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا بالتصرف⁽¹⁶²⁾ أي لا يكون للجماعات الإقليمية سلطة تقديرية في اتخاذ القرار.
- 3 - أن لا يكون إلا في الحالة التي تتقاعس فيها السلطة الموصى عليها عن أداء واجبها.
- 4 - أن لا يكون إلا بعد تقديم إنذارا صريحا للهيئة اللامركزية، دون حصول نتائج.

فيمكن للسلطة الوصية أن تحل محل المجلس البلدية، في حالة معينة حددها القانون أو في حالة امتناع هذه المجالس عن القيام بأعمالها، كما أن إخضاع المشرع سلطة حلول جهة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة

⁽¹⁶⁰⁾ - المادة 61 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، سبق الإشارة إليها.

⁽¹⁶¹⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 342.

⁽¹⁶²⁾ - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 154 .

و دقيقة يفسر أساسا بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية، لذا تم إعمالها قانونا في وضعيات و مجالات محددة حصرا حيث أن تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل. و هناك صورتان للحلول:

أولا: الحلول الإداري

يتمثل الحلول الإداري في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية المعني.

و لقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدءا بقانون البلدية 24/67 حيث أجازت المادة 233 منه على أن الوالي يمكنه أن يتولى تلقائيا اتخاذ القرارات المفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذا رفض أو جهل هذا الأخير اتخاذها بموجب القوانين والتنظيمات. و حسب المادة 234 من نفس القانون فإن الوالي يمكنه أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي و اتخاذ التدابير اللازمة، عندما يتحقق تهديد _____ للنظام العام و سلامة الأشخاص و الأموال و الصحة العمومية.

و جاء القانون 90/ 08⁽¹⁶³⁾ بنفس الحالات التي وردت في القانون 24/67 إلا أنه عدل في صياغتها و بقي الوالي محافظا على حقه في ممارسة هذه السلطة و ذلك توفر الأسباب المؤدية لذلك.

و في القانون الجديد نجد أن المشرع قد خصص فصلا خاصا لسلطة حلول الوالي، حيث تناول هذا الموضوع من خلال المادتين 100 و 101، فما يلاحظ، انه وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري و قام بالتركيز و الاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعلاقات الانتخابية و الخدمة الوطنية و ذلك لما لهذه المجالات من أهمية في الحياة الاجتماعية للمواطن و هذا الأمر غير منصوص عليه في قانون 90-08. كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات و الملزم اتخاذها قانونا. و يتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإعذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني⁽¹⁶⁴⁾.

1 - ثانيا: الحلول المالي

نصت المادة 102 من القانون 10-11 على ما يلي : " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون". و بذلك فمظاهر ممارسة سلطة الحلول المالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي هي:

⁽¹⁶³⁾ - انظر المواد: 81، 82 و 83 من القانون.

⁽¹⁶⁴⁾ - تنص المادة 101 من قانون البلدية على أنه : " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات يمكن للوالي بعد أعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار."

1 - الضبط التلقائي للميزانية⁽¹⁶⁵⁾ من أجل إعادة التوازن المالي لها أثناء إعدادها، إذ و في حالة عدم

التصويت عليها من طرف أعضاء المجلس، بسبب وجود اختلال بهذا الأخير يحول دون ذلك و هذا بعد إجراءات حددها القانون، متمثلة في دعوة المجلس للانعقاد في دورة غير عادية، إضافة إلى الأعدار.

2 - امتصاص العجز في الميزانية الإضافية، حيث انه و في حالة عدم اتخاذ المجلس البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من طرف الوالي⁽¹⁶⁶⁾.

و تتشابه مظاهر حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، مقارنة مع قانون البلدية القديم الذي أشار لذلك من خلال المواد 154، 155 و 156.

بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي و نظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل لجمالس الشعبي الولائي قليلة مقارنة مع حلول السلطة المركزية محل لجمالس الشعبي البلدي.

و هي تتمثل أساسا في:

1 - حالات النفقات الإجبارية: إذا لم يصوت لجمالس الشعبي على النفقات الإجبارية في الميزانية فإن وزير الداخلية كسلطة وصائية يقوم بتسجيلها تلقائيا بمعرفة وزير المالية⁽¹⁶⁷⁾.

2 - في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب وجود اختلالات داخل المجلس تحول دون ذلك و بعد الإجراءات و التدابير القانونية المتخذة من طرف الوالي، فان هذا الأخير يبلغ الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير اللازمة لضبطها⁽¹⁶⁸⁾.

3 - امتصاص العجز في الميزانية الإضافية، حيث انه و في حالة عدم اتخاذ المجلس الولائي التدابير التصحيحية الضرورية في هذا الشأن فان الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية يتوليان ذلك⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶⁵⁾ - انظر الفقرة 04 من المادة 183 و الفقرة 03 من المادة 186، من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽¹⁶⁶⁾ - انظر الفقرة 02 من المادة 184 من نفس القانون.

⁽¹⁶⁷⁾ - انظر: المادة 163 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية.

⁽¹⁶⁸⁾ - المادة 168 من نفس القانون.

⁽¹⁶⁹⁾ - المادة 169 من نفس القانون.

الفصل الثاني

حدود الوصاية الإدارية و ضمانات استقلالية
و حرية الجماعات الإقليمية

الفصل الثاني: حدود الوصاية الإدارية و ضمانات استقلالية و حرية الجماعات الإقليمية

إن طبيعة العمل الإداري و العلاقات العامة داخل المنظمات تفرض وجود الوصاية الإدارية كنظام وقائي لأي خروقات محتملة، لضمان استمرارية الأعمال الإدارية بما يخدم المصلحة العامة و استقرار الهيئات الإدارية.

إذا كان لابد من وجود هذه الرقابة ، فالتساؤل يُطرح حول حدود ممارستها و حدود تأثيرها على أعمال الهيئات المحلية و على حريتها و استقلالها في الممارسة الإدارية. خاصة في ظل توسع الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها و تنوع الأعمال الإدارية، زيادة على تطور احتياجات المواطن أن على المستوى المحلي أو مستويات أخرى.

المبحث الأول: استقلالية الجماعات الإقليمية و انعكاسات الوصاية الإدارية

يعتبر استقلال الجماعات الإقليمية ضمانا تفرضه أصول الأنظمة الديمقراطية و طبيعة العلاقة التي تربط الهيئات المركزية بالمجالس المحلية. و هو أيضا ركنا أساسيا في نظام اللامركزية الإدارية، فإذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية.

المطلب الأول: مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية و الأسباب الداعية لذلك

يتضمن هذا المطلب مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية من حيث تعريفها و بيان معاييرها و الأسباب التي تدفع الهيئات المركزية بتحرير المجالس المحلية من قيود الرقابة الوصائية.

الفرع الأول: مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية

يستعمل لفظ الاستقلال كثيرا من طرف رجال السياسة للدلالة على التحرر كليا من أية سلطة خارجية. أو من طرف فقهاء القانون، للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموما و على الإدارة المحلية خاصة. و يصطلح على لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية بـ " Indépendance " .

كما أن لفظ الاستقلال يعني أيضا باللغة الفرنسية "Autonomie". و هو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري للدلالة على الاستقلال المحلي⁽¹⁷⁰⁾.

تُقاس استقلالية الهيئات المحلية بمدى تمتعها بصلاحيات حقيقية، تمكنها من أداء أدوارها المنوطة بها. كما أن استقلال الهيئة المحلية يتحقق بتفويت و توزيع سلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية⁽¹⁷¹⁾ و ذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية أو المصلحية. و يتحقق الاستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية و سلطة البت النهائي في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية و كذا بالانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية و يجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة.

أولاً: تعريف استقلال الجماعات المحلية

يقصد باستقلال الهيئات المحلية منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها و يعد أساس اللامركزية الإدارية⁽¹⁷²⁾، فيعتبر الاستقلال نتيجة من النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمجموعات، المحلية التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي⁽¹⁷³⁾ و لكن هذه الاستقلال لا يعني إعفاء تلك الهيئات و لا بأي صورة من الصور، من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة و الإشراف عليها. و بذلك فهو جزئيا لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية و القضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة و هو كذلك نسبيا لأنها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة⁽¹⁷⁴⁾، فالسيادة الوطنية غير قابلة للتجزئة.

تعرف استقلالية الجماعات الإقليمية أيضا على أنها: " حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية"⁽¹⁷⁵⁾. فلاستقلال البلدي هو: " حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة و في الحالة العكسية نرجح حقوقها و انتزاعها و لو ضد سلطات الدولة"⁽¹⁷⁶⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ - مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986، ص 190 و 196 .

⁽¹⁷¹⁾ - مسعود شيهوب: نفس المرجع، ص 190 و ما بعدها.

⁽¹⁷²⁾ - Benoît : le droit administratif français – paris – 1968 – p 130 .

⁽¹⁷³⁾ - مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، سنة 2003، ص 41.

⁽¹⁷⁴⁾ - محمد نور عبد الرزاق: استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية و القانون المقارن، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، سنة 1974، ص 48 .

⁽¹⁷⁵⁾ - كراجي مصطفى: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية،

الجزء 34، رقم 2، سنة 1996، ص 358.

⁽¹⁷⁶⁾ - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 191 .

و لقد اختلف فقهاء القانون حول الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الاستقلال من حيث النوعية و الفعالية⁽¹⁷⁷⁾.

ثانيا: معايير استقلال الجماعات الإقليمية

هناك جملة من المعايير اقترحها الفقه للدلالة على مدى و مضمون استقلال الجماعات الإقليمية.

1 - معيار الاختصاص الحصري:

بموجبه لا تكون الجماعات الإقليمية مستقلة إلا بصدد اجماليات التي تعتبر من اختصاصها الحصري. فتعتبر الاختصاصات الحصرية تلك التي يحددها القانون و التي تمارسها الجماعات الإقليمية وحدها دون غيرها. إلا أن التساؤل يثور حول الأساس الذي على ضوئه يجعل المشرع موضوعات ما اختصاصا حصريا للوحدة المحلية؟

يُفهم من ذلك أن الجماعات الإقليمية ستكون - حينها - إزاء الاختصاصات غير الحصرية تابعة و لا تتمتع بحق المبادرة. و بالنسبة للمشرع الجزائري، بخصوص هذا المعيار، نجد أن نطاق اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج منها بنص قانوني. و هذا ما يمكن استخلاصه من خلال المواثيق الجزائرية الوطنية و المحلية. فقد ورد في الميثاق الوطني أنه: "ينبغي للامركزية أن تخوّل للبلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل. و أن للمجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية⁽¹⁷⁸⁾". كما قرر ميثاق البلدية أنه: "نظرا مشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ، فإن البلدية لها اختصاصات في جميع الميادين دون استثناء⁽¹⁷⁹⁾". و نصت المادة 76 من قانون الولاية 07-12 على أن: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته.... الخ". كما جاءت المادة 52 من القانون 10-11 في نفس السياق.

بذلك يظهر أن المشرع الجزائري و إن حدد الأطر العامة لتدخل كل من البلدية و الولاية، إلا انه ترك لهما حرية التحرك واسعة⁽¹⁸⁰⁾. و هذا يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية.

2 - معيار السلطة التقريرية:

(177) - مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، المرجع السابق، ص 46.

(178) - الميثاق الوطني: 1976، ص 86.

(179) - ميثاق البلدية: 1966، ص 11.

(180) - نصر الدين بن طيفور: أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشرعي جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، عدد 22، سنة 2001، ص 10.

يتحقق الاستقلال طبقا لهذا المعيار عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقريرية واسعة و هامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة. و نعي بالسلطة التقريرية أن يكون للجماعات الإقليمية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة، أو ما يسمى بحق المبادرة أو حق المبادأة، فقد تضمن كل من ميثاق البلدية و ميثاق الولاية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات الإقليمية و بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية، فنص الأول على أن: " الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدول، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها و يجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية"⁽¹⁸¹⁾. و نص الثاني على أن: " الولاية هي وحدة لا مركزية و ينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات و تدابير و لا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين و الأنظمة المعمول بها و للخطوة فيما يتعلق بالاقتصاد"⁽¹⁸²⁾.

بناءا عليه، يظهر أن الأصل هو تمتع الجماعات الإقليمية بكامل الحرية في ممارسة اختصاصاتها و صلاحياتها و كذلك لها الحق في اختيار الزمن المناسب في التدخل و ذلك حسب ما يتوفر لديها من إمكانيات و قدرات بشرية و مادية. و هنا لا يظهر أي اثر للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي تفرض فيها الرقابة الوصائية وجوبا من طرف المشرع.

ينطبق هذا المعيار إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات و الولايات في الجزائر، التي تتمتع مجالس مداولاتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية⁽¹⁸³⁾.

3 - معيار انعدام رقابة الملائمة:

تكون الهيئات اللامركزية الإقليمية، بناء على هذا المعيار، مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملائمة. و يظهر أن هذا المعيار غير دقيق، لان عدم وجود رقابة الملائمة لا يعني بالضرورة تمتع هذه الهيئات بالاستقلالية في ممارسة وظائفها.

لم يظهر هذا المعيار من خلال قانون الجماعات الإقليمية، فالمشرع الجزائري لم يعتد به، ذلك أن الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية تشمل رقابة الشرعية و رقابة الملائمة، حيث يتبين ذلك بوضوح من خلال القانون 10-11 المتعلق بالبلدية و القانون 07-12 المتعلق بالولاية⁽¹⁸⁴⁾. فالمشرع كرس رقابة الملائمة من اجل ضمان حماية المصلحة العامة.

(181) - ميثاق البلدية لسنة 1966، ص 15.

(182) - ميثاق الولاية لسنة 1969، ص 14.

(183) - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر المرجع السابق، ص 193.

(184) - انظر: المادة 60 من القانون 10-11 و المادة 56 من القانون: 07-12.

يتضح من خلال دراسة هذه المعايير أن مسألة الاستقلال المحلي لا تعتبر مسألة موضوعية، بحيث أن تحديد حجم و مضمون الاستقلال المحلي، يتعلق في نهاية الأمر بنية و إرادة الدولة التي تخضع لعدة عوامل، منها ما هو تقني، يتمثل في مدى تطور و انتشار وسائل الاتصال بين الجهات المركزية و الهيئات الإقليمية و عوامل سياسية متمثلة في الإرادة السياسية في بسط نظام اللامركزية و احترامه و أخرى مالية تتلخص في توزيع الأعباء بين الدولة و المجموعات المحلية لصالح هذه أو تلك⁽¹⁸⁵⁾.

الفرع الثاني: الأسباب الداعية لاستقلالية الجماعات الإقليمية

أولاً: السبب الديمقراطي

إذ لم تقتنع الشعوب بالمشاركة السياسية في إدارة شؤون الحكم عن طريق انتخاب رئيس الجمهورية و أعضاء البرلمان. و بذلك فهي تعمل على تحقيق ديمقراطية المؤسسات الإدارية عن طريق المشاركة في الحياة الإدارية. و يتم ذلك بانتخاب الممثلين المحليين الذين يتولون إدارة الشؤون المحلية، فللمركزية الإدارية لا تحقق الديمقراطية و لا تعد كافية لوحدها لإدارة كافة المرافق العامة في الدولة، لذا ظهرت اللامركزية الإدارية لإدارة و تسيير المرافق العامة المحلية⁽¹⁸⁶⁾.

إن الأخذ بهذا المبدأ يستدعي الوقوف عليه في جميع الميادين، انطلاقاً من النهج السياسي المتبع و إبراز مفاهيمه و محتوياته في المحيط الإداري، الاجتماعي، الثقافي و الاقتصادي.

تعتبر الجماعات الإقليمية جزءاً لا يتجزأ من تكوين النظام الإداري و المؤسساتي للدولة باختلاف مستوياته. و بذلك فاستقرارها و قيامها بالدور المنوط بها له الأثر البالغ في استقرار النظام الإداري للدولة بشكل عام. و في هذا الشأن فإن المطلب الديمقراطي يستدعي استقلال هذه الهيئات في ممارسة أدوارها المحددة بموجب الدستور و القوانين.

ثانياً: السبب العملي و التقني

نظراً للتطور الكبير التي تشهده الدولة في جميع وظائفها و مهامها و في مختلف الميادين و المجالات أصبح من غير الممكن تسيير الإدارات و الهيئات و تسيير جميع شؤون البلاد على المستوى المركزي، إضافة إلى صعوبة تحقيق المنفعة العامة للفرد داخل الدولة، فالتسيير المركزي من شأنه أن يعطل حاجات و مصالح المواطن و يؤدي إلى الروتين الإداري. و بالتالي أصبح من الضرورة توزيع المهام بين السلطة المركزية و هيئات لامركزية

(185) - مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 19 .

(186) - فريدة مزياي: المرجع السابق، ص 10.

إقليمية، من اجل تخفيف العبء الإداري على الهيئات المركزية في تسيير شؤون الدولة و المواطن. و عمليا، لا يمكن الوصول إلى هذا المقصد إلا من خلال إعطاء الجماعات الإقليمية قدرا كبيرا من الاستقلال الوظيفي، العضوي و المالي و حمايته أثناء ممارسة الوظيفة الرقابية الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة.

المطلب الثاني: متطلبات استقلالية الجماعات الإقليمية

من اجل تحقيق استقلال حقيقي يخدم مصالح الجماعات الإقليمية و تحقيق المصلحة العامة للمواطن على المستوى المحلي، وجب الاعتراف لهذه الهيئات بالشخصية المعنوية التي تؤهلها لممارسة وظائفها الإدارية. و لابد أيضا من إعطاءها الاستقلال العضوي، عن طريق ضمان تشكيلها بواسطة العملية الانتخابية إضافة إلى توفير الموارد المالية التي تقلل من التبعية للهيئة المركزية.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية (الجماعات الإقليمية)

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

و في هذا الإطار سنعالج مفهوم الشخصية المعنوية من حيث كونها أحد عناصر استقلالية الجماعات الإقليمية و وسيلة لتحقيق اللامركزية، فننظر في ماهيتها و النتائج التي تترتب على وجودها ثم نتعرض لمدى تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري.

أولا: تعريف الشخصية المعنوية

تعرف الشخصية المعنوية: " بأنها كيان له أجهزة خاصة و ذمة مالية " (187).

"و هناك من عرفها بأنها كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معي، بحيث تكون و تشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص و عناصر الأموال المكونة له، له أهمية قانونية مستقلة و قائمة بذاتها، يكتسب الحقوق و يتحمل الالتزامات" (188).

(187) - أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 90 .

(188) - عمار عواجي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1990، ص 97 .

فللقانون ينص صراحة على أن الشخصية القانونية يمنحها القانون⁽¹⁸⁹⁾.

ثانيا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية بصفة عامة، آثارا عامة، أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني⁽¹⁹⁰⁾ وهي ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يحددها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون و موطن (مكان إدارتها) نائب يعبر عن إرادته و حق التقاضي.

إضافة إلى ذلك فهناك آثارا خاصة بالجماعات الإقليمية كنتيجة على تمتعها بالشخصية المعنوية نذكر من بينها:

1 - إعطاء وجود قانوني للجماعات الإقليمية و كيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة و مستقل عن الأشخاص المكونين لها.

2 - تملك الهيئات المحلية بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية حرية و حق المبادأة (Droit d'initiative)، أي أن لها الحرية الكاملة في التصرف أو عدم التصرف.

3 - مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها.

4 - تعتبر مسؤولية الهيئات المحلية مستقلة عن مسؤولية الدولة فيما يخص الأعمال التي تقوم بها حتى و لو تمت المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

5 - إن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية لا يدل على أنها مستقلة استقلالاً كاملاً عن الدولة، بل هي مقيدة بالنطاق الذي حدده المشرع لها بموجب القانون المنشئ للهيئة الإدارية و تظل خاضعة لإشراف و رقابة الدولة.

6 - يؤدي منح الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية إلى تفتيت السلطة الإدارية و توزيع مظاهر و امتيازات السلطة العامة بين الدولة و هذه الهيئات الإدارية، تمارس هذه الأخيرة امتيازات السلطة العامة في

(189) - جاء في المادة 49 فقرة 6 من القانون المدني: " لكل مجموعة من أشخاص أو أموال بمنحها القانون شخصية قانونية."

(190) - تنص المادة 50 من الأمر 58-75 المؤرخ في: 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم على ما يلي: يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان و ذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصاً: ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون، موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها..... نائب يعبر عن إرادتها، حق التقاضي."

حدود اختصاصاتها، كترع الملكية للمنفعة العامة، إبرام العقود الإدارية، فمَنح الاستقلال الإداري يقصد به أن تنشأ هيئات إدارية تتمتع بكل السلطات الضرورية.

7 - إن موظفي الهيئات و الهيئات الإدارية هم موظفون عموميون .

8 - تستقل الهيئات الإدارية بأمواله و تدار بأسلوب الإدارة العامة و لها ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة.

9 - إن استقلال الشخص المعنوي العام بذمة مالية عن الدولة يؤدي إلى تحمله مسؤولية الأعمال الضارة التي تصدر عن موظفيه، فالهيئات المحلية تستقل بمسئولياتها التي تنتج عن ممارسة نشاطها.

10 -إن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية تعد قرارات إدارية يمكن تنفيذها جبرا و يمكن رفع دعوى إلغائها أمام جهة القضاء الإداري.

11 -إن حق التقاضي المقرر للهيئات الإدارية مستقل عن حق القضاي المقرر للدولة، فكل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية يمكنها المطالبة بحقوقها أمام الهيئات القضائية، أي تكون أهلا للتقاضي و يمكنها أن تقاضي الدولة و الإدارات المحلية و الأفراد، أو تكون عرضة لمقاضاتهم.

12 -إمكانية قبول الهبات، أي بإمكان الشخص المعنوي أن يتلقى الهبات و التبرعات و ذلك و فق إجراء بسيط.

إن هذه النتائج تعد الوسائل الفعالة التي تمكن الأجهزة الإدارية من أداء عملها في حدود تخصصها الإقليمي و لكي تحقق قدر من الفاعلية و الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، الشيء الذي يؤدي إلى تأكيد الشخصية المعنوية للجماعات اللامركزية الإقليمية.

فالشخصية المعنوية العامة تمنح إما لاعتبارات إقليمية أو لاعتبارات مرفقيه و هذا يؤدي إلى ظهور أشخاص معنوية إدارية إقليمية و أشخاص معنوية إدارية مرفقيه (مصلحية).

ثالثا: أهمية الشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري⁽¹⁹¹⁾

للشخصية المعنوية أهمية فنية و قانونية في مجال التنظيم الإداري؛

(191) - مزياي فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 18.

فالأهمية الفنية للشخصية المعنوية تتمثل في كونها الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة و الهيئات الإدارية التي يتشكل منها النظام الإداري و كذا توزيع مظاهر و اختصاصات السلطة الإدارية إقليمية و إداريا و تحديد علاقاتها بالمحيط الذي تنشط في إطاره.

أما الأهمية القانونية فتتمثل في أن لها دورا هاما في تنظيم أعمال السلطة و الهيئات الإدارية، حيث تقوم الهيئات الإدارية (إقليمية أو مرفقية) بالوظائف المنوطة بها بواسطة أشخاص طبيعيين يباشرونها باسم و لحساب الشخص المعنوي، لذا نجد أن الشخص المعنوي يبقى قائما على الرغم من زوال ممثليه.

رابعا : تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية في التشريع الجزائري

اعترف المشرع الجزائري للولاية بالشخصية الاعتبارية و الانفصال على كل من الدولة و البلدية. و هذا بغرض تمكينها من القيام بمجموع الاختصاصات المنوطة بها. و حتى تستطيع إصدار القرارات الإدارية المرتبطة بنشاطها. و كذلك إبرام الصفقات العمومية و العقود الإدارية دون حاجة لطلب ترخيص بالتعاقد. و أن يكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة كل من الدولة و البلدية. و أن يكون لها أيضا أهلية تقاضي تمكينها من رفع الدعاوى المختلفة أمام الجهات القضائية. أو تكون هي محل دعاوى من قبل الأفراد أو الهيئات العمومية و الخاصة⁽¹⁹²⁾.

تتمتع كل من البلدية و الولاية بالشخصية المعنوية و قد نصت على ذلك العديد من النصوص لاسيما:

1 - القانون المدني: حيث تنص المادة 49 منه على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية و البلدية"⁽¹⁹³⁾.

2 - قانون البلدية: تنص المادة الأولى من القانون: 10-11 المتعلق بالبلدية على ما يلي: البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة...".

3 - قانون الولاية: حيث تنص المادة الأولى من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على ما يلي: الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة...

تجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها و ليس للمجلس الذي يمثلها و هذا مهم جدا، حيث يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية نتائج بالغة الخطورة،

⁽¹⁹²⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 73.

⁽¹⁹³⁾ - القانون رقم: 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 المعدل والمتمم للأمر رقم 58/75 المؤرخ في: 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني. ج ر رقم: 44 سنة 2005.

منها انقضاء شخصية الهيئة المحلية بمجرد حل المجالس أو انتهاء مدتها و تمكين المجالس الجديد من التحلل من الالتزامات التي ارتبط بها المجالس القديم لاختلاف الشخص الملتزم⁽¹⁹⁴⁾.

رغم أن الشخصية المعنوية شرط أساسي لمبدأ الاستقلالية، إلا أنها لا تحقق استقلالاً فعلياً و حقيقياً فقد تعترف الدولة للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية و لكن لا تتمتع بالاستقلال، لذلك يجب أن يتحقق مع الاعتراف بالشخصية المعنوية استقلال حقيقي و فعلي على المستوى العضوي الوظيفي⁽¹⁹⁵⁾.

خامساً: الاعتراف بالشخصية المعنوية و تأثيره على استقلالية الجماعات الإقليمية

بداية يجب أن نعرف أن منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية يعود لاعتبارات إقليمية أو محلية⁽¹⁹⁶⁾ و هو الأساس القانوني الذي يميز اللامركزية الإقليمية عن الإدارة المركزية⁽¹⁹⁷⁾. كما أن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق لها قدراً من الحرية في التصرف و يدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية و يؤدي ذلك إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية و القانونية⁽¹⁹⁸⁾.

و من جانب آخر فإن الهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية تتمتع - كنتيجة لذلك - بامتيازات السلطة العامة و بالتالي يمكن اعتبارها شخصاً من أشخاص القانون العام و بذلك فإن القضاء الإداري هو الذي يكون مختصاً في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطه و تخضع كذلك للقيود التي يفرضها القانون الإداري من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منه و غير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة بنظام القانون العام⁽¹⁹⁹⁾.

يعترف الدستور للمقاطعات و للبلديات بسلطة تسيير نفسها بنفسها بكل استقلالية و تخضع بعض مصالحها الخاصة لرقابة الوصاية من قبل السلطة العليا⁽²⁰⁰⁾.

تعتقد مسؤولية الهيئات الإقليمية و المصلحية وحدها عن أعمالها حتى و لو خضعت تلك الهيئات لرقابة السلطة المركزية التي قد تمارسها هذه الأخيرة على الهيئات الإقليمية و المصلحية أو على أعمالها. ذلك أن أعمال هذه الهيئات تعتبر صادرة عنها وحدها مما يعني أن تتحمل وحدها المسؤولية عنها، استقلالاً عن الدولة⁽²⁰¹⁾.

(194) - سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي 1977، مصر، ص 70.

(195) - Ahmed Mahiou :cours d institutions administratives, p 71.

(196) - مازن لبلو راضي: الوجيز في القانون الإداري،

(197) - مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 15.

(198) - مزياني فريدة: المرجع نفسه، ص 22.

(199) - مازن لبلو راضي: الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008.

(200) - Cours de droit, Secrétariat Général , Ministère de la région wallonne, 2007.

و من ثم، فان الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة لاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق و من التزامات و تحمل للمسؤولية⁽²⁰²⁾.

الفرع الثاني: ضرورة وجود مجلس محلي منتخب (الاستقلال العضوي)

من العناصر التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أن يكون لكل وحدة محلية جهاز إداري خاص بها يباشر النشاط الإداري في نطاق الصلاحيات المنوطة بها، حيث يرى أغلب الفقهاء أن الانتخاب يعد عنصرا أساسيا و شرطا ضروريا لقيام نظام الإدارة المحلية، لأن قيام سكان الهيئات المحلية بانتخاب المجالس المحلية أقوى ضمانا لاستقلالها عن السلطة المركزية⁽²⁰³⁾. و يستند هؤلاء إلى كون الانتخاب وسيلة من الوسائل التي تقوم عليها الديمقراطية و هو امتداد لهذا المبدأ.

من جانب آخر فاللامركزية الإقليمية هي انعكاس للمبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة، لذا نرى أن الارتباط وثيق بين اللامركزية و المبدأ الديمقراطي و بذلك يكون الانتخاب أقوى دعائم المبدأ الديمقراطي فيجب أن تشكل السلطات المحلية بالانتخاب⁽²⁰⁴⁾.

يرى الفقيه هوريو أن اللامركزية تتضمن أمرين هما انتخاب المجالس المحلية و أن تتخذ هذه المجالس القرارات المتعلقة بالمسائل المحلية، لأنه في ظل نظام المركزية الإدارية فإن الموظفين هم معينون من قبل السلطة و المركزية و يخضعون لها عن طريق السلطة الرئاسية⁽²⁰⁵⁾.

و يرى الفقيه ريفيرو أنه لا يمكن للنظام اللامركزي أن يري الوجود إلا منذ اللحظة التي تنبع فيها السلطة المختصة بالشؤون ذات الطابع المحلي، من الوحدة المحلية، لا من السلطة المركزية و أن يكون لها قدر من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية و يخلص إلى أنه من الناحية العملية نجد أن اللامركزية - في الوقت الحاضر على الأقل - تأخذ بأسلوب الانتخاب في تشكيل السلطات المحلية بدل التعيين من قبل السلطة المركزية⁽²⁰⁶⁾.

(201) - هاني علي الطهراوي: القانون الإداري (ماهية القانون الإداري: التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 130 - 131.

(202) - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 68.

(203) - مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 22.

(204) - سليمان محمد الطماوي: الإدارة المحلية، مجلة العلوم الإدارية، سنة 1968، ص 16

(205) - HAURIOU MAURICE , Précis élém- Droit Administratif , 1933 , 3^{ème} édition , p 28.

(206) - RIVERO JEAN, Droit administratif, Paris , Dalloz , 7^{ème} édition , 1975, p 280.

لقد استقرت دراسات الإدارة المحلية على الأخذ بمبدأ الانتخاب، لأنه ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي السليم⁽²⁰⁷⁾.

تأسيسا على ما سبق، فإنه لا يمكن إنكار تأثير الانتخاب على مدى استقلالية أجهزة الإدارة المحلية لأنه يدعم استقلالها، لكون العضو المنتخب أكثر استقلالية من العضو المعين الذي يخضع لتأثير الجهة التي قامت بتعيينه.

و مع ذلك فقد تتطلب الأوضاع – أحيانا- استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، أو الاعتماد و تشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجودا و عدما⁽²⁰⁸⁾.

ما يمكن الإشارة إليه، أن هناك من الفقه من عارض مبدأ الانتخاب في تعيين المجالس المحلية و ذلك باعتبار أن الانتخاب ليس من عناصر اللامركزية الإدارية، بل يكفي أن يكون للوحدات اللامركزية سلطة اتخاذ القرارات النهائية دون النظر إلى صاحب القرار هل هو منتخب أم معين.

كما أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية لا يكمن في اختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة معينة و إنما يتمثل في استقلالها و يتوقف على اعتبارات منها تمتع الهيئات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية و مدى ما يعترف به من اختصاصات للسلطات المحلية⁽²⁰⁹⁾.

تري الدكتورة قصير مزياني فريدة⁽²¹⁰⁾ أن اللامركزية قد تكون إقليمية أو مصلحة. و يتم تشكيل أجهزة اللامركزية المصلحية بواسطة التعيين من قبل السلطة المركزية و أن القول بضرورة الانتخاب كشرط لقيام اللامركزية يؤدي إلى إخراج هذا النوع من اللامركزية. و هذا يخالف ما هو مستقر عليه في الفقه و يتطلب النشاط الإداري كفاءات و قدرات، خاصة في الأشخاص الذين يقومون بهذه المهمة. و نظرا لأهمية الوظيفة الإدارية في الدولة يجب إسنادها للذين تتوافر فيهم الكفاءة و القدرة لأدائها على أحسن وجه و هذه تقتضي وعيا عاليا لدى الأفراد ليختار المرشح الأنسب لعضوية المجالس المحلية.

نخلص إلى انه لا يمكن أن ننكر أن اللامركزية اقترنت تاريخيا بفكرة الديمقراطية . و تقوم الديمقراطية السياسية على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، أما الديمقراطية الإدارية فتقوم على مشاركة

(207) - محمد سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 81.

(208) - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري (التنظيم الراداري - النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 69؛ - انظر رأي المجلس الدستوري رقم 02 ر. ق - م د - 1989، بتاريخ 09 ديسمبر 1989 الذي أكد دستورية القانون المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 05 ديسمبر 1989 المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية، الذي ينص على إحداث هيئة إدارية في شكل مندوبية تنفيذية بلدية مؤقتة تتكون من أعضاء معينين إلى حين إجراء الانتخابات (بعد 06 أشهر).

(209) - M. Waline: Droit administratif, op .cit, p 302.

(210) - مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 27.

المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم المحلية استقلالا عن السلطة المركزية. و اتخاذ طريقة التعيين في تشكيل الهيئات المحلية يمس باستقلاليتهما مما يؤثر على أدائها على المستوى المحلي.

لضمان تحقيق مبدأ الانتخاب لجميع نتائجه - باعتباره من متطلبات استقلالية الوحدة الإقليمية - وجب معالجة هذه العيوب و ذلك بحسن اختيار المترشحين من طرف الأحزاب السياسية المشاركة في هذه العملية من حيث توفر شروط الكفاءة و الخبرة خاصة في المجال الإداري لأن دور المجلس ليس سياسي فقط. كما وجب توجيه النخبين عن طريق حملات التوعية التي تقوم بها مختلف الأجهزة التي يتم بموجبها تعريف المواطنين المحليين بالمترشحين و تحديد مؤهلات و قدرات كل واحد منهم مع تبيان اختصاصات المجالس المحلية⁽²¹¹⁾.

إلى جانب ذلك ، لابد من تفعيل دور اللجان داخل المجلس المنتخب و الاعتماد على أعضائها نظرا لتخصص أعضائها في مجال محدد و هو دراسة المواضيع التي أنشأت من أجلها. و أخيرا فإنه ليس هناك ضرر إذا قامت السلطة بالجمع بين الانتخاب و التعيين فانتخاب المجالس المحلية أمر تقتضيه الرعة الديمقراطية و إذا رأى المشرع أن المجتمع لم يصل إلى درجة من الوعي العام و أن الانتخاب لا يحقق النتائج المرجوة منه، فإنه يتجه إلى الجمع بين الانتخاب و التعيين و تستكمل السلطات المحلية الكفاءة الفنية اللازمة على أن تكون الغالبية للأعضاء المنتخبين⁽²¹²⁾.

موقف المشرع الجزائري من مبدأ الانتخاب:

اعتبر دستور 1996 في المادة 14 فقرة 2: " أن المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية ". و

تنص المادة 16 من دستور 1996 على أن: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "، ففي الجزائر نجد أن الديمقراطية المحلية هي أساس بناء الدولة، لذا ركزت النصوص على مبدأ انتخاب أجهزة الهيئات المحلية⁽²¹³⁾.

تنص المادة 12 من قانون الولاية على ما يلي: " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي و هو هيئة المداولة في الولاية ". و

كما نصت المادة 65 من القانون 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات على ما يلي: " ينتخب المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات... ". و

(211) - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ص 28.

(212) - سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76.

(213) - Maspétol et Laroque: op .cit, p 91.

يُستخلص من هذه النصوص تأكيد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب في تشكيل لجملاالس المحلية. بحيث نجد أن أسلوب الانتخاب مكرس في الدستور و القانون و في هذا ضمانة دستورية تؤكد و تضمن مبدأ استقلالية أعضاء لجملاالس المحلية.

نظم الأمر 01-12 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات عملية انتخاب لجملاالس المحلية حيث يتم اختيار أعضاء لجملاالس من قبل سكان الولاية أو البلدية من بين مجموعة من المترشحين يتم اقتراحهم إما عن طريق الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها، أو يكونون مترشحين أحرارا.

فالجملاالس الشعبية هي هيئات مداولة، تتداول في كل الشؤون المحلية وفقا للقوانين و التنظيمات، تتكون من المنتخبين فقط. و يختلف عدد أعضاء هذه لجملاالس باختلاف عدد السكان.

الفرع الثالث: ضرورة تمتع المجلس المحلي باختصاصات أصيلة في ممارسة وظائفه (الاستقلال الوظيفي)

يُقر أغلب الفقهاء، أن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات الإقليمية و نعي بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس المحلي دورا رئيسيا و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له، أي أن تختص لجملاالس المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها و أن يكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصا أصيلا، كما يعني أيضا أن يكون للهيئة المحلية سلطة البث و اتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية و توجيهاتها⁽²¹⁴⁾.

اختلفت الآراء حول تحديد المعيار الذي يتم من خلاله تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية أو القومية. فبعض الفقهاء أخذوا بمعيار مدى قابلية المرفق العام للتجزئة من عدمه. فالمرافق التي لا تقبل التجزئة و لا يمكن توزيع النشاط فيها بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية تبقى من اختصاص السلطة المركزية، كمرفق الجيش و القضاء مثلا فليس من الأنسب و الأحسن تجزئة وظائفها ليقوم كل إقليم على جزء منها. و منهم من اعتمد على المعيار الإقليمي أو الجغرافي، فتكون المصالح محلية إذا كانت تتصل بإقليم معين و تكون وطنية إذا كانت تتصل بإقليم الدولة ككل. و هناك من اعتمد على المعيار المادي الموضوعي فالمصالح أو المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها السلطة المركزية، كمرفق الدفاع و الشؤون الخارجية و الأمن و القضاء... الخ، بحيث تبقى في يد الحكومة في العاصمة و يشرف عليها الوزراء مباشرة و يرجع هذا لعدة اعتبارات.

(214) - إبراهيم رابعي: مذكرة ماجستير، المرجع السابق، ص58.

خلاصة القول، انه بالرغم من تعدد المعايير التي تميز الجماعات اللامركزية الإقليمية و تميز المصالح الإدارية ، فإن هناك من الفقه من يرى أن تحديد ما يعتبر من الشؤون المحلية مسألة ذاتية، تتعلق بمدى نية و إرادة المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية، تخفيفا للعبء على الجهاز المركزي من جهة و تحقيقا للديمقراطية، بتقريب الخدمات و مراكز اتخاذ القرار من المواطنين من جهة ثانية. و الأمر في هذا و ذاك يرتبط بمدى تطور نظام الإدارة المحلية و مدى قدرة أجهزتها على القيام بهذا الحد أو ذاك من الاختصاصات.

إنّ المشرع في كل دولة هو الذي يتولى تحديد المصالح المحلية التي يعهد بالإشراف عليها و رعايتها للهيئات المحلية و يعد ذلك من الأصول المقررة في تحديد هذه الاختصاصات، فمن المسلم به أن هذا التحديد يختلف في شأنه التشريعات من دولة لأخرى لاختلاف ظروفها التاريخية و الجغرافية و السياسية و الاجتماعية.

عمليا، هناك ثلاثة (3) أساليب لتحديد المصالح المحلية استنادا إلى النموذج الإنجليزي الحصري، الفرنسي المطلق و اليوغسلافي المشابه للنموذج الفرنسي.

فالأول يسمى أسلوب التعداد التشريعي على سبيل الحصر، أو الأسلوب المقيد. و مقتضاه أن يذكر المشرع بالنص التشريعي اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر. و بناء عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد بالقوانين التي تنظم الشؤون المحلية أو قوانين الإدارة المحلية و غير ذلك يعتبر تلقائيا من اختصاص السلطة المركزية⁽²¹⁵⁾.

فبين المشرع (القانون) الاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية - رغم تنوعها و تدرجها- على سبيل الحصر و ما عداه فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية⁽²¹⁶⁾.

تخضع الهيئات الإدارية المحلية في بريطانيا لمبدأ سيادة القانون، فلا تبشر أي اختصاص إلا إذا كان مقرر لها بقانون أو بناء على قانون و إلا كان العمل باطلا و إذا رأت الهيئات المحلية بأنها بحاجة إلى نوع من المرافق لم يسمح به القانون عليها الالتجاء إلى البرلمان لأجل استصدار قانون يوسع من اختصاصاتها⁽²¹⁷⁾.

أما الأسلوب الثاني فهو عكس الأسلوب الإنجليزي، بحيث يجعل اختصاص الجماعات الإقليمية عاما و مطلقا في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية، إلا ما استثني منها بنص صريح و ما ينص عليه القانون من اختصاصات محلية، لا تعدو أن تكون مجرد أمثلة عن بعض الاختصاصات لا حصر لها. فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الجماعات الإقليمية، فهي مختصة أصلا بكل الشؤون المحلية. و الاستثناء هو المسائل التي استبعدتها القانون بنص صريح.

(215) - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ص 126.

(216) - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 64.

(217) - خالد قباني: المرجع السابق، ص 76.

لقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية هذه الطريقة حينما ذكر السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات و الهيئات اللامركزية و إن بصورة و كيفية عامة و غير محددة⁽²¹⁸⁾.

فيما يخص الأسلوب الثالث⁽²¹⁹⁾، فهو مشابه للنموذج الفرنسي فالوحدات المحلية تتمتع بالاختصاص العام في جميع الميادين إلا فيما يتعلق بالاختصاصات الاقتصادية باعتبار أن التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية في فرنسا مقيد بمبدأ دستوري هو " حرية التجارة و الصناعة " فهي - أي الجماعات المحلية - لا تتدخل إلا في حالات محدودة تقتضيها المصلحة العامة في ظل غياب و عجز القطاع الخاص⁽²²⁰⁾.

تؤيد الأسلوب العام في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية لأن الأسلوب الذي يحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر يقيد بها في ممارسة الصلاحيات⁽²²¹⁾، كما أن إطلاق الاختصاص للإدارة المحلية لا شك يتماشى و الحياة الطبيعية لتجمعات السكان حتى في المرحلة السابقة للدولة و يفسح للإدارة سبل المبادرة و الإقدام على أي عمل يخدم شؤون الإقليم⁽²²²⁾.

- توزيع الاختصاصات في القانون الجزائري:

اتبع المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي، أي الأسلوب العام و المطلق في تحديده لاختصاصات لجماعات المحلية. و هذا الأسلوب يركز على وضع الإطار العام، مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم، سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية، فمثلا القانون البلدي يحيل في مواطن عدة إلى التنظيم⁽²²³⁾.

بناء على ذلك، فإن اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية، فقد كرس هذا المبدأ في قانون البلديات⁽²²⁴⁾، حيث تضمنت الفقرة الأولى من المادة 03 منه: " تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. " أما المادة 52 منه، فقد نصت في فقرتها الثانية على ما يلي : " يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته ".

(218) - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 65.

(219) - هناك من يصنفه كأسلوب مختلط بين النهج الفرنسي و الانجليزي.

(220) - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 138 - 139.

(221) - فريدة مزياي: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 15.

(222) - عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 138؛ - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية،

المرجع السابق، ص 128.

(223) - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 84.

(224) - القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

جاءت المادة 51 من قانون الولاية⁽²²⁵⁾ في نفس السياق و ذلك بالشكل التالي: " يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته".

كما تضمنت الفقرة الثانية من المادة 76 ما يلي: "...و يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية..."

الفرع الرابع: ضرورة توفر الموارد المالية (الاستقلال المالي)

تُعد الموارد المالية عاملا أساسيا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية، فبالمال تستطيع أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها و تقوم بتنفيذ المشروعات الواجبة و اللازم. و في حالة عدم توافر الموارد المالية المستقلة لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة الصلاحيات المنوطة به.

يُعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية و تسيير مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر. فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي⁽²²⁶⁾.

وفق القانون الجزائري أكدت المادة: 169 من قانون البلدية و المادة: 152 من قانون الولاية أن البلدية و الولاية مسؤولتان عن تسيير مواردهما المالية الخاصة. و هما مسؤولتان أيضا عن تعبئة مواردهما. يُقصد بالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة، أي أن تكون لها موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف فيها⁽²²⁷⁾.

لقد ذهب بعض الآراء الفقهية إلى اعتبار الاستقلال المالي من العناصر الأساسية للتنظيم الإداري، حيث يرتبط استقلال الهيئات الإدارية المحلية في مباشرة صلاحياتها ارتباطا وثيقا بمواردها المالية فيزداد الاستقلال قوة وضعفا من الناحية العملية وفقا لزيادة الموارد أو قلتها⁽²²⁸⁾. فقضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية يعد من اكبر التحديات و الرهانات التي تواجه اللامركزية ومنها نظام الولاية، حيث أنه أحيانا ما تصعب و تتعقد عملية التحكم في الجدلية بين مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونيا و إداريا و ماليا في حدود الرقابة التي تخضع لها⁽²²⁹⁾.

إنّ قوة و فعالية الإدارة المحلية تتوقف على وفرة الموارد المالية، فالمال هو عصب كل نشاط إداري، إذ لا فائدة من تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب العام المباشر و منحها صلاحيات هامة و متعددة دون

(225) - القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

(226) - بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، ص 269.

(227) - محمد نور الدين: مستقبل نظام الحكم المحل في دول العالم المعاصر وفي مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 17، العدد الثاني، أوت 1975، ص 146.

(228) - فؤاد العطار: القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 180.

(229) - عمار عوابدي: الإصلاحات المالية و الجبائية المحلية، منشورات مجلس الأمة، 31 مارس 2003، ص 7.

توفير الموارد المالية اللازمة و الكافية، فعدم توفير الموارد المالية للمجالس المحلية يشل نشاطها و يحد من فعاليتها⁽²³⁰⁾.

و بشكل عام، تتمثل أهم مصادر التمويل المحلي للجماعات الإقليمية في ما يلي⁽²³¹⁾:
حصي _____ لـ الموارد الجبائية و الرسوم، مداخيل ممتلكاتها، الإعانات و الاقتراض.
فبالنسبة للبلدية تتكون الموارد الميزانية و المالية بصفة خاصة، مما يأتي⁽²³²⁾:

حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات و المخصصات، ناتج الهبات و الوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

أما بالنسبة للولاية فتتكون مما يأتي⁽²³³⁾:

التخصيصات، ناتج _____ ج الجباية و الرس _____ وم،
الإعانات _____ ات و ناتج الهبات و الوصايا، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك الولاية،
القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما
فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات. لكن الإشكال
يثور حول مدى تأثير المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للوحدات المحلية على استقلاليتها ؟

إن الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تكون في إطار قانوني محدد مسبقا، بموجبه تحدد
إجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و الرقابة عليها لضمان استغلالها بما يحقق المصلحة العامة. و بذلك تحتفظ
السلطة المركزية بحق الإشراف و التوجيه و الرقابة⁽²³⁴⁾ من خلال توجيه القرار المحلي، تخصيص الإعانات،
تخطيط التنمية المحلية و رقابة النشاط التنموي.

" تعتبر الموارد المالية من أهم الركائز الأساسية لتحقيق التنمية المحلية و تساعد على تنمية الكفاءات البشرية
في جوانبها العلمية، العملية، الفنية و المهنية، لتلبية احتياجات المجتمع، إذ تبين أن قلة الموارد المالية كان لها الدور
الأساسي في فشل العديد من المجالس الشعبية المحلية و نرى أنه لكي لا تؤثر الإعانات التي تقدمها الحكومة على
استقلال الهيئات المحلية يجب أن تكون الإعانات إجمالية و لا تفرض فيها أية شروط أو قيود بل تباشر السلطات
المحلية صلاحياتها في مجال التجهيز و الاستثمار وفقا للاحتياجات المحلية، يجب كذلك على الهيئات المحلية أن

⁽²³⁰⁾ - فريدة مزياي: المرجع السابق، ص 32.

⁽²³¹⁾ - المادتان 15 و 16 من دستور 1996.

⁽²³²⁾ - المادة 170 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁽²³³⁾ - المادة 151 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁽²³⁴⁾ - خالد قباني: المرجع السابق، ص 92 و 93.

تعمل على رفع الموارد المالية المحلية كتشجيع الاستثمار المحلي و إحياء روح التضامن المحلي لدى السكان المحليين⁽²³⁵⁾.

و بذلك فالاستقلالية الحقيقية للجماعات الإقليمية، تتحقق بامتلاك موارد مالية ذاتية و حرية التصرف فيها. و تمارس الدولة رقابة مالية قبلية و بعدية على تحصيل الموارد المالية و صرف النفقات لكل من البلدية و الولاية، حيث يقوم بالرقابة القبلية كل من المحاسب العمومي و المراقب المالي، أما البعدية فتقوم بها المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة. و حتى تقوم الهيئات المحلية بممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه و يتحقق الاستقلال المالي لدى المحلية، لابد من منحها استقلالية في التسيير، استقلالية في الميزانية و أخرى جبائية، كما وجب تعديل النظام الجبائي و تسهيل و تبسيط الإجراءات الجبائية.

المطلب الثالث: تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات الإقليمية

إذا كان لابد من وجود رقابة الإشراف و الوصاية فانه من الطبيعي أن يكون لها تأثيرا على الجماعات الإقليمية و ذلك أمر تفرضه الآليات العملية التي من شأنها أن تمس أعضاء المجالس المحلية أو الهيئة بشكل عام.

الفرع الأول: تأثير الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية

تهدف آليات الرقابة التي تمارسها السلطة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية سواء البلدية أو الولاية إلى حماية الهيئة المحلية من التجاوزات التي قد تصدر من الأعضاء أو الشبهات التي تشوب هؤلاء. إلا انه عند تشديدها قد نكون أمام الرقابة الرئاسية الممارسة من قبل الرئيس على مرؤوسه.

فريغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات الإقليمية، إلا أن ذلك لم يمنع من خضوعهم لرقابة صارمة، تترجمها الآليات الرقابية التي تمتلكها سلطة الوصاية.

و باعتبار أن أعضاء المجالس المحلية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب و أن المجلس المحلي في حد ذاته يتمتع بالشخصية المعنوية، وجب تعزيز الضمانات الكفيلة بالمحافظة على استقلال أعضاء مجالس تلك الوحدات و حرمان السلطة المركزية من استعمال سلطاتها الرئاسية قبل هؤلاء الأعضاء من ناحية تأديبهم وفصلهم حتى يتحقق الاستقلال⁽²³⁶⁾. و هو ما يميز العضو المعين عن المنتخب.

إنّ المشرع ملزم بتحديد و ضبط الحالات التي يجب على السلطة المركزية التدخل فيها و ذلك بالشكل الدقيق و الواضح و الذي من شأنه أن يمكن العضو من معرفة الضوابط العامة التي تحكمه أثناء ممارسته لوظائفه

(235) - مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 41.

(236) - فؤاد العطار: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 162.

العضوية و النيابة على المستوى المحلي. لأن ترك السلطة التقديرية للسلطة الوصائية قد يشكل تهديدا لاستقلالية و حرية العضو و الذي يبقى رهينا لهذه للسلطة التقديرية.

بالرجوع لقانون البلدية و الولاية، نجد أن المشرع منح سلطة إقالة الأعضاء للهيئة المركزية، إن توفرت الأسباب المؤدية لذلك و هو الأجراء الذي بموجبه يتم إنهاء مهام العضو داخل المجلس المحلي، حيث تؤثر هذه الآلية على مسار العضو السياسي و الإداري على المستوى المحلي، من حيث الاستقلالية و الاستقرار، إذ و بالرغم أنها تؤدي وظيفة هامة و هي دعوة المنتخب المحلي إلى التحلي بالانضباط و الابتعاد عن الأسباب التي تؤدي إلى إقالته و ما لهذه الوظيفة من ضمانة لاستقرار المجلس و حمايته، إلا أنها تخلق هاجسا لدى المنتخب يبقى يتابعه أثناء ممارسة مهامه. و بالتالي فهي تؤثر سلبا على استقلاليته، خاصة إذا اعتمدت الهيئة المركزية على سلطتها التقديرية في معرفة و تحليل و تقييم التجاوزات التي قد تصدر منه.

كما أن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية و التي حولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل⁽²³⁷⁾ و رغم أن ذلك مرجعه تنوع و اتساع سلطات و صلاحيات الوالي، إلا أن يعتبر دليلا مؤكدا للحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهيم فيه دور المجلس البلدي و تراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية.

و تعتبر رقابة الإقصاء من الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء. و يتمثل ذلك في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائيا، حيث يلاحظ أن قانون الولاية تضمن انعدام تسبب قرار وزير الداخلية المتعلق بحالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أو حالة الإقصاء الجديدة المتعلقة بوجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي. و في الوقت نفسه لا يوجد أي مادة في قانون البلدية الحالي تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء.

مما سبق بيانه، يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية و الولاية الحاليين على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم و ترجيح كفة السلطة الوصاية بتوسيع صلاحياتها الرقابية و هذا ليس في صالح المنتخبين المحليين و لا في صالح النهوض بالتنمية المحلية و التي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي و دفع عجلة التنمية إلى الأمام.

إن نظام الوصاية الحالي هو نظام قديم مستوحى من النموذج الفرنسي القديم الذي تم الاستغناء عنه منذ 1982 و أصبح هذا النظام لا يتماشى و روح النظام اللامركزي. و إذ كنا لا ندعو إلى الاستغناء عنه نهائيا، فعلى الأقل مرحليا ريثما تتطور الجماعات المحلية، فإننا ندعو إلى التخفيف بما يحفظ للمنتخبين المحليين قدرا من

(237) - تنظر المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

حرية المبادرة و بالتالي إمكانية تحميلهم المسؤولية و احترام مقومات النظام اللامركزي الذي من عناصره الاستقلال المحل⁽²³⁸⁾.

الفرع الثاني: تأثير الوصاية الإدارية على الهيئة المحلية

رغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها و المتمثلة في الانتخاب و من مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات⁽²³⁹⁾ إلا أنه يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل و تنهي الوجود القانوني للمجالس استنادا إلى أسباب يحددها المشرع على سبيل الحصر⁽²⁴⁰⁾. و هذا يعد في حد ذاته مساسا واضحا بمبدأ الاستقلالية و عامل لزعزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.

كما أن الأسباب المذكورة في نصوص قانون البلدية و الولاية تشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الوصاية على المجالس و التي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها خاصة و أن المشرع يسير نحو سياسية التوسع في حالات الحل. و هذا ما تؤكد القوانين الحالية. و هذا بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلي. و من جهة أخرى يُلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيودا فضفاضة⁽²⁴¹⁾، لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخول لها سلطة الحل. كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب. كما أن آلية الحل تؤثر سلبا على استقلالية المجالس المحلية و ذلك بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي، هذا الأخير يعتبر من الأعمال السيادية غير القابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي.

الفرع الثالث: تأثير الوصاية الإدارية على أعمال المجلس المحلي

في مجال الرقابة على الأعمال، فإنه رغم أن المادة 56 من قانون البلدية 10-11 التي تؤكد على المبدأ العام الذي يحكم نظام الوصاية على أعمال المجلس المنتخب و القاضي بنفاذ مداولاته، بقوة القانون، بمرور 21 يوما

(238) - مسعود شيهوب: دور المنتخب في النصوص و في الممارسة، محاضرات أقيمت على طلبة العلوم القانونية بجامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 05.

(239) - المادة 65 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

(240) - المرسوم الرئاسي رقم: 05-254 و المرسوم الرئاسي رقم: 05-255 المؤرخين في 20 جويلية 2005 المتعلقين بحل المجالس المحلية، الجريدة الرسمية رقم: 51.

(241) - سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 293.

على إيداعها لدى الولاية و ذلك كأصل عام، إلا أن التحفظ الذي أعلنته المادة التي بعدها مباشرة⁽²⁴²⁾ و المتمثل في عدم قابلية نفاذ بعض المداولات إلا بعد مصادقة الوالي عليها، من شأنه أن يجعل إجراء و صلاحية التداول المخول قانونا للمجلس في بعض المواضيع و المسائل يفتقد لأي قيمة عملية. و نفس هذه الانتقادات يمكن تقديمها بالنسبة للولاية طالما أن نظام الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي يخضع لنفس شروط النفاذ مع اختلاف جهة المصادقة.

و من جانب آخر، فرغم أن كل من قانون الولاية و البلدية يجيز لرئيس المجلس المنتخب اللجوء إلى القضاء المختص للطعن في كل القرارات التي تتخذها السلطة الوصية و القاضية ببطالان أي مداولة أو المعلن عن إبطالها أو الرفض للتصديق عليها، إلا أن هذه الإمكانية القانونية تبقى ذات أثر محدود لصيانة استقلالية الجماعات المحلية لاعتبارات كثيرة، منها ما يتعلق بطبيعة الطعن بالإلغاء في حد ذاته، الذي يترتب عليه وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الوصاية بمقتضى القانون و كذلك نظرا لطول إجراءات التقاضي التي تزيد من الفترة التي تظهر فيها نتيجة الطعن. و هذا ما يشكل حاجزا عمليا للجوء ممثلي الجماعات المحلية لهذا الطريق للحصول على إلغاء تصرفات جهات الوصاية و منها ما يتعلق بنقص الممارسة الديمقراطية و ضعف الدور البيداغوجي للأحزاب السياسية لاسيما في ما يتعلق بمتابعة تطبيق منتخبيها للبرامج الاقتصادية و الاجتماعية التي كانت فيما سبق موضوع للحملة الانتخابية التي انتخبوا على أساسها لشغل هذه الوظائف المحلية.

الفرع الرابع: الازدواج الوظيفي و تأثيره على استقلالية الهيئات التنفيذية

إن لتنوع اختصاصات الهيئات التنفيذية الإقليمية و تمثيلها للدولة تارة و الجماعات الإقليمية تارة أخرى، تأثيرا بالغ على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية و إن كان هذا التأثير يظهر بصورته الكاملة بالنسبة للولاية ربما لكون الهيئة التنفيذية في البلدية منتخبة، فإن الأمر في الولاية على خلاف ذلك، بحيث نجد اختصاصات الوالي كممثل للدولة، أي بوصفه سلطة من سلطات عدم التركيز الإداري، أكثر أهمية و أوسع من الاختصاصات التي يمارسها كممثل للولاية. فهو ممثل للدولة و في نفس الوقت يحوز بحكم اختصاصاته المحلية سيطرة شبه تامة على المداولات، ابتداء و انتهاء. ابتداء باعتباره جهة إعداد مادة جدول الأعمال و انتهاء لأنه منفذ القرارات التي اتخذها المجلس. و لقد تساءل بعضهم عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي ليس في حقيقته إلا إدماج للتوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري، حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة و يظهر دائما كممثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي⁽²⁴³⁾.

(242) - نص المادة 57 من القانون 10-11 على ما يلي: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

(243) - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 158

و الوالي هو الواسطة الحتمية بين الولاية و السلطة المركزية فكل اقتراحات لـجـمـلـس الشـعـبي غير المقدمة أو غير المدافع عنها و المدعمة من قبل الوالي تبقى مراسلة غير فعالة⁽²⁴⁴⁾ و الوالي هو الأمر الوحيد بالصرف على مستوى الولاية و هو ممثل سلطة الوصاية على البلديات، كما أن أية وصاية لوزير الداخلية على الولاية، لا تمارس إلا بناء على تقرير من الوالي و لذلك فهو مراقب الجماعات الإقليمية أكثر من أن يكون خاضعا لرقابتها⁽²⁴⁵⁾. و الصورة الوحيدة لمراقبته من قبل لـجـمـلـس الشـعـبي الـولـائـي هي التقارير التي يقدمها للمجلس حول وضعية الولاية و حالة تنفيذ المداولات. و اختصاصات لـجـمـلـس الشـعـبي الـولـائـي عمليا لا تتجاوز المسائل التنفيذية كالميزانية و الإطلاع على وضعية أي قطاع و المفروض أن يتجاوز دور المراقبة و المصادقة على النفقات إلى حق الاقتراح بمبادرة منه و ليس من الوالي. و بذلك تدعم سلطة لـجـمـلـس الذي لا يعقل أن ينحصر دوره في واقع الأمر بالاختصاصات الاستشارية في الوقت الذي يعترف به نظريا كسلطة مداولة حقيقية⁽²⁴⁶⁾.

إنّ ضمان استقلال الجماعات الإقليمية يقتضي سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة عن إرادة الأفراد عن هيئة التنفيذ التي تتمتع بازدواجية في الاختصاص. لكن عمليا، غالبا ما تطغى الوظيفة اللامركزية عن الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية و بالتالي التأثير على هيئة المداولة و يظهر هذا من خلال:

- توزيع الاختصاص بين الهيئتين: فرغم كون لـجـمـلـس الشـعـبي الـولـائـي مختصا بالتداول في كل ما هو محلي إلا أن سلطات الوالي و اختصاصاته جعلت منه المستحوذ و الموجه للمجلس كما رأينا.

- إن نص المشرع على اختصاصات الجماعات الإقليمية جاء في عبارات و مبادئ عامة تاركا لسلطة الوصاية أمر تحديدها. و هذا ما أدى في الواقع العملي بالهيئات المحلية إلى انتظار التعليمات لمباشرة اختصاصاتها و بالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز.

نظرا لتأثير الازدواج الوظيفي على استقلالية الجماعات الإقليمية و استغراق الدور اللامركزي للدور المحلي خاصة على مستوى الولاية، فإنه من الضروري مراجعة اختصاصات الوالي بتنفيذ بعضها عن طريق اشتراط الرأي المسبق و الإلزامي للمجلس الشعبي الولائي و تحويل بعضها إلى سلطه هذا الأخير، خاصة إذا علمنا أن دوره عمليا لا يتجاوز رئاسة الجلسات و ضبط النظام بقاعة الاجتماعات. و هذا قصد إيجاد حل توفيقى، بحيث لا يُستغنى عن نظام الوالي كـلـيـةً، نظرا للدور المهم الذي يلعبه سياسيا و إداريا و باعتبار انه يحقق توازنا بين الهيئات و الصلاحيات لما يحفظ للولاية مميزات وحدة إقليمية لا مركزية حقيقية لا صورية⁽²⁴⁷⁾.

(244) - إبراهيم رابعي: مذكرة ماجستير، المرجع السابق، ص 73 .

(245) - مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 159

(246) - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 74

(247) - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 161 .

إن تنوع و اتساع سلطات و صلاحيات الوالي لها تأثير كبير على الولاية ككيان محلي لا مركزي، فوجود شخص معين على رأس هذه الجماعة المحلية و استثنائه بمجموعة من السلطات و الصلاحيات التي لا يشاركها فيها المجلس الشعبي الولائي، يجعله الرجل الأول على مستوى الولاية مما يؤدي بنا إلى التساؤل حول الولاية كجماعة محلية لامركزية بل حتى حول فكرة اللامركزية الإدارية. فهل الولاية في ظل هذه المعطيات حقيقة جماعة محلية؟ و من جانب آخر و بالإضافة إلى اعتبار الوالي جهة وصائية على البلديات، أسندت له كل قوانين الولاية المتعاقبة و حتى القانون الأخير 07-12، مهمة التنفيذ على مستوى الولاية⁽²⁴⁸⁾ و هذا لا يتماشى و مبادئ الاستقلال الإداري و المالي مما يجعل الولاية صورة من صور اللامركزية الناقصة أو غير المكتملة.

عظفا على ما سبق، فانه بالرغم من اعتماد المشرع الأسلوب العام في توزيع الاختصاص، إلا أن ذلك لم يضمن استقلالا وظيفيا للجماعات الإقليمية بسبب الرقابة الوصائية المشددة التي تصاحب اعتماد الأسلوب العام (الفرنسي) و الازدواج الوظيفي للهيئة التنفيذية و كذا وضعية الاستقلال المالي التي تكاد تجعل الجماعات الإقليمية تابعة ماليا و منه إداريا للسلطة المركزية.

فيما يخص إعداد مشروع الميزانية و تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها و رغم وجود المبرر لتدخل الوالي بهذا الخصوص⁽²⁴⁹⁾، فيظهر أن دور المجلس يعد شكليا فقط، باعتبار أن عملية المصادقة لا بد و أن تتم في ظل عدم ممارسته لسلطته الحقيقية التي حوله القانون إياها.

الفرع الخامس: تأثير الوصاية الإدارية على الاستقلال المالي للجماعات المحلية

يتجلى ذلك بشكل مباشر أثناء تسجيل العجز الميزانياتي على المستوى المحلي، حيث تتدخل الهيئة المركزية من اجل رفعه و إعادة التوازن للميزانية و ضبطها عن طريق آليات محددة بالنصوص القانونية و عن طريق التنظيم. فالجماعات المحلية عموما محدودة الاستقلال المالي، إن لم نقل أنها غير مستقلة و مرهونة بتبعية تامة للدولة التي تتكفل بمسح ديونها و تقديم الإعانات الموجهة للتجهيز و التنمية⁽²⁵⁰⁾.

إن العجز المالي المتكرر في الميزانيات و الذي يواجه معظم البلديات في الجزائر، يشكل ضغطا كبيرا على السلطة المركزية للتدخل من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطنين على مستوى كامل التراب الوطني، عن

(248) - تنص المادة 102 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية: " يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها".

(249) - لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية التي تؤهله لممارسة وظائفه بشكل مستقل و التصرف باسمه و لحسابه، كما أن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي و لا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي. إضافة إلى ذلك فإن الوالي يسعى إلى التنسيق بين السياسة الاقتصادية للدولة و برامج التنمية للولاية التي يسعى لتنفيذها و متابعتها، إلى جانب البرامج البلدية للتنمية و البرامج القطاعية للتنمية. و هو يستعين في ذلك بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية (الأمين العام للولاية و مدير الإدارة المحلية، مصلحة الميزانية...)

(250) - سي يوسف احمد: تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة و أفاق)، رسالة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري،

طريق الدعم المالي و عادة ما يكون هذا التدخل مستهدفا تحقيق أغراض عديدة، مثل تحقيق التوازن بين البلديات الغنية و البلديات الفقيرة و ضمان رقابة السلطة المركزية على البلديات و العاملين بها حتى تبقى تحت أعين حراستها و لا تنفك أوصال الدولة. إلا أن هذا التدخل في مالية البلديات له سلبيات كثيرة أيضا، مما يجعل أيدي البلديات مغلوقة. فاحتفاظ السلطة المركزية بكافة الجوانب المتعلقة بالموارد المالية للبلدية، من تحديدها و تحصيلها و إنفاقها، يؤدي حتما إلغاء الاستقلالية المالية للبلدية المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون البلدي السابق ذكره، كما يؤدي إلى الارتباط الكلي حتى في اتخاذ القرارات مما يعني التبعية المطلقة للسلطة المركزية.

إنّ من معاني الاستقلالية المالية للبلدية هو تمتعها بالاستقلالية في تحديد مواردها و تحصيلها، بالإضافة إلى حرية اتخاذ قرارات الإنفاق، حيث يعرف التمويل المحلي بأنه: "يمثل كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفرها من مصادر مختلفة لتحقيق أكبر معدلات للتنمية المحلية عبر الزمن و تعظيم استقلال المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة" و من ثمّ فإنه كلما زادت الاستقلالية المالية للبلديات زادت بالتأكيد استقلالية الجماعات المحلية و بذلك يسمح التمويل المحلي بقياس درجة الاستقلالية المالية للبلدية، إلا أن الواقع الجزائي غير ذلك، فتدخل السلطة المركزية في تحديد الموارد المحلية بالإضافة إلى الاعتماد على نظام الإعانات، يقضيان على الاستقلالية لأنّ للمورد المالي المحلي شروط أهمها: "ذاتية المورد من حيث استقلاليته في تقدير سعره و تحصيله بالإضافة إلى سهولة تسييره".

إنّ تدخل السلطة المركزية في مالية البلديات، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، يجعل مالية البلديات ذات تبعية مطلقة و تلغي تماما مبدأ استقلاليته بالرغم من أن هذا التدخل تشوبه الكثير من العيوب، أهمها أنه يُوحّد طريقة التدخل لكل البلديات و بنفس الشكل و مهما كانت طبيعة البلدية. فالدولة تتدخل عموما في غالبية البلديات من أجل تنفيذ مشاريع ذات المصلحة العامة مثل تعبئة الطرق و التزويد بالماء الصالح للشرب ... الخ. و بذلك فإن أي اجتهاد محلي مآله الفشل. بمجرد رفض الوصاية عملية تمويل و من ثمّ يمكن القول أن الفرضية التي انطلقنا منها في بداية البحث و المتمثلة في وجود قدر من الاستقلالية المالية للبلديات لا أساس لها من الصحة. و هنا يجدر بنا أن نذكر تشبيه أحد المهتمين بموضوع التبعية المالية للبلدية حيث قال: "البلدية في تبعيتها للسلطة المركزية من خلال الحصول على الدعم و آثاره التي تحد من مجال مبادراتها، كالكلب المقيد الذي لا يمكنه تجاوز حدود طول قلائده".⁽²⁵¹⁾

الفرع السادس: تقدير و تقييم استقلال الجماعات المحلية

⁽²⁵¹⁾ – BENAÏSSA Said, l'aide de l'état aux collectivités locales, Algerie, France, Yougoslavie, Septembre, 1983, p 270.

إن ما يمكن استخلاصه من هذا المطلب حول مدى استقلالية الجماعات الإقليمية و تأثير الوصاية الإدارية الخاضعة لها، هو أن صور الرقابة على البلديات و الولايات جاءت شديدة و واسعة على مستوى النصوص، حيث شملت فضلا عن المنتخبين، المجلس المحلي كهيئة و الأعمال.

ما يلاحظ عمليا، أن هذه الرقابة تتسع أكثر إلى درجة أصبح ظهور تبعية الجماعات المحلية امراً مسلماً به في العديد من المجالات، إذ تمارس الوصاية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز⁽²⁵²⁾ و التي من خلالها تخضع جميع وثائق الميزانية لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع تعديل تقدير الموارد و تخفيض أو رفض بعض النفقات الاختيارية.

و مما يعزز هذا التدخل المركزي في إعداد الميزانية، ضعف الموارد المالية المحلية و تبعية الجماعات المحلية ماليا للسلطة المركزية، خاصة إذ تعلق الأمر بالمشاريع الاقتصادية الكبرى حيث يقتصر الأمر على الضرائب كمورد رئيسي. فكل هذا يجعل البلدية تخضع لرقابة واسعة قد تؤدي إلى التقليل من هامش استقلالها. إذا كان الأمر على هذه الحال في البلدية، فإن الولاية توجد في وضع لا يحسد عليه، حيث تعيش حالة خضوع تام لممثل السلطة المركزية - الوالي - بسبب الازدواج الوظيفي الذي تحول لصالح وظيفة ممثل الدولة، بعيداً عن أي سمو لهيئة المداولة على جهازها التنفيذي و في أقل تقدير توازن العلاقة بينهما. هذا و قد تترجم هذه الرقابة على المجلس من طرف الوالي في عدة مظاهر خاصة باعتباره ممثلاً للدولة.

أما ما يتعلق بحق الهيئات المحلية بالمبادرة ، نجد أن هناك إشرافاً تقنياً تخضع له البلدية من السلطة الوصية يفتح المجال لرقابة الملائمة و يلغى كل روح مبادرة للبلدية فقبل القيام بأي نشاط على البلديات أن تحترم كل التعليمات التي تتلقاها من الوالي مباشرة أو من وزير الداخلية بطريقة غير مباشرة. كما أنها مجبرة على طلب الاستشارة و الحصول على الرأي التقني من المصالح التابعة للدولة⁽²⁵³⁾.

(252) - تعاني اغلب البلديات الجزائرية من العجز في الميزانية و تعود أسبابه إلى:

أ- النقص الفادح في التحصيل الجبائي.

ب- سياسة التنازل العقاري لممتلكات الجماعات المحلية إلى وكالات مستقلة.

ج- سياسة حل المؤسسات العمومية و خوصصتها و التي مست أيضاً المؤسسات المحلية.

د- إسناد صلاحيات أخرى للبلدية دون توفير الموارد البشرية و المالية اللازمة.

و- ضعف الناطق البشري المتخصص للجماعات المحلية و غياب الكفاءة و التكوين مما أدى إلى كوارث في التسيير خاصة في

الصفقات العمومية.

- سي يوسف احمد، المرجع السابق، ص 100.

(253) - في مجال التعمير أين تختص المجالس الشعبية البلدية بإعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه P.O.S

و هي في ذلك مجبرة على استشارة الإدارات العمومية و مصالح الدولة على مستوى الولاية كمديرية البناء و التعمير... أنظر في هذا الموضوع، المادة 08 من 1991 المرسوم التنفيذي 178/91 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة . عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ، الجريدة الرسمية عدد 26 .

صفوة القول، نلاحظ أن صور و وسائل الرقابة الوصائية على الجماعات اللامركزية الإقليمية لها تأثير على حرية و استقلال هذه الجماعات و ذلك بدرجات متفاوتة، إذ نجد أن الوسائل الممارسة على الأشخاص و الهيئات أقل مساسا باستقلالية الهيئات المحلية من الوسائل الممارسة على أعمالها. و ذلك راجع إلى أن السلطة المركزية في رقابتها على الأعمال، تتمتع بنوع من السلطة التقديرية غير الموجودة عند ممارستها للرقابة على الهيئة ككل و على الأشخاص منفردين. كما أن الرقابة الوصائية على الأعمال تشمل الرقابة على المشروعية و الرقابة على الملائمة.

فالعلاقة ما بين الرقابة و مجال التدخل علاقة طردي، فكلما اتسع مجال التدخل كلما ضيق هذه الرقابة منه. و هذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن اللامركزية في النظام الإداري الجزائري مقيدة، إذ تبقى سلطة رقابة الجهة الوصية سيادة الموقف في الفصل في تلك الأمور التي يفترض أن تسند للجماعات المحلية في نطاق تدخلها الواسع.

إن الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة و على أعمالها تبقى عاملا معرقلا لنشاط الجماعات المحلية و حرية مبادراتها. و لعل هذا ناتج و بشكل أساسي من التصور القائم لدى السلطات المركزية على عجز الجماعات المحلية عن تحقيق التنمية المنشودة . و لذلك يتوجب أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطات الجماعات المحلية، لمنع أي تجاوز قد يرتكبه النواب المنتخبون المحليون و قمع كل محاولة تتجاوز الحدود المحددة في القانون. لهذا تبقى الرقابة بنمطها التقليدي و بأسلوبها الكلاسيكي أنجع طريقة لحماية الإدارة المحلية من نفسها و لفرض حضور قوي و دائم للدولة.

إن نظام الوصاية الإدارية هو انعكاس لطبيعة النظام الممارس في الدولة (هل يغلب عليها الطابع المركزي أو اللامركزي) و كذلك هو انعكاس لدور هذه الأخيرة في المجلع الاقتصادي و الاجتماعي. و من ثم فهو يعكس مدى استقلالية أو تبعية الجماعات المحلية إلى السلطات المركزية في ممارسة صلاحياتها. و في هذا الإطار فإن التنظيم الإداري في ظل التوجهات الاقتصادية و الاجتماعية للدولة يحاول أن يجمع بين التمثيل الشعبي الذي ينعكس على المستوى القانوني في شغل أجهزة تسيير الجماعات المحلية عن طريق الانتخاب بشكل عام و تقوية سلطة الدولة القائمة أصلا على مبدأ المركزية و التي يجسدها الدور الفاعل لنظام الوصاية الإدارية.

المبحث الثاني: ضمانات استقلالية و حرية الجماعات الإقليمية

لتحقيق استقلال حقيقي يخدم مصالح الجماعات الإقليمية دون المساس بالمصالح العامة للدولة و بمصالح الهيئات المركزية لابد من إحاطة آلياته بمجموعة من الضمانات التي تكفل وجوده و استمراريته. و من جانب آخر يتوجب أن تقيد الرقابة الوصائية بمجموعة من القيود التي تضبط عمل الهيئات المركزية بمناسبة تدخلها كسلطة وصاية على الهيئات اللامركزية الإقليمية.

يعتبر الحكم الراشد من بين الأنظمة التي تساهم بقدر وافر في استقلال و حرية الجماعات الإقليمية، حين يؤخذ به عمليا على المستوى المحلي كفكرة و كنظام حقيقي بجميع ما يحتوى من عناصر و معايير.

المطلب الأول: الضمانات الكفيلة باستقلال الجماعات المحلية

إنّ الدستور هو الضامن الأكبر لاستقلالية الجماعات الإقليمية و ذلك باعتباره القانون الأسمى في الدولة و الإطار العام للنصوص القانونية و التشريعات التي تصدر فيها. و هو بذلك يوفر ضمانات سياسية لكونه ينص على النظام السياسي المنتهج داخل الدولة و ضمانات قانونية لرسمه للإطار العام الذي يقيد المشرع في عملية التنصيب فيما يخص ممارسة الرقابة الوصائية و يقوم بتأطير الضمانات القضائية التي تفسح لجمال لأعضاء لجمالس بحق إقامة الدعوى و مراجعة القضاء الإداري، لإبطال القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية التي تتعلق بهم أو تتعلق بالقرارات التي يتخذها لجمالس.

الفرع الأول: الضمانات القضائية

يقصد بها ما تنص عليه القوانين و التنظيمات المتعلقة بالجماعات المحلية التي تكفل لجالس الشعبية المحلية أو أعضائها حق الحماية القانونية المشروعة بموجب آليات الحماية المقررة و التي تهدف إلى تحقيق الاستقلال و الحرية و الطمأنينة أثناء قيامهم بمهامهم. فقد وضع المشرع تحت تصرف الهيئات اللامركزية وسائل قانونية للدفاع عن نفسها ضد تجاوز سلطة الرقابة لصلاحياتها. و منح لممثلي الهيئات اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة عن سلطة الرقابة إداريا أو قضائيا⁽²⁵⁴⁾.

و بشكل عام يمكن لهذه الهيئات أو أعضائها أن تتصرف ضد أي تعسف قد يصدر من قبل السلطة الوصية أثناء ممارستها للرقابة الوصائية و ذلك سواء إداريا عن طريق الطعن الإداري أو قضائيا عن طريق الطعن القضائي.

أولا: فيما يتعلق بالجالس المحلي

يمارس المجلس صلاحيات و اختصاصات متعددة يقوم المشرع بتحديدتها و حصرها وفقا لما تقتضيه الحاجة المحلية و المجلس ملزم بعدم الخروج عن ما تم تحديده من صلاحيات و إلا عد تصرفه (قرارا أو مداولة) معيبا بعيب عدم الاختصاص و بذلك يبطل بقوة القانون.

(254) - سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 81 - 82.

من جانب آخر فان للمجلس الصلاحية المطلقة و الاستقلالية التامة في ممارسة وظائفه في الإطار الذي قام المشرع بتحديدده. و على السلطة الوصية احترام ما تم التداول فيه من قبل المجلس و ما يصدر عنه من قرارات و تطبيق الآليات القانونية التي تسمح بتنفيذ و تجسيدها في الواقع.

في الحالة التي يسجل فيها تعسفا من طرف السلطة الوصية أثناء تطبيق آليات الرقابة، فان المشرع فتح المجال للهيئة المحلية من اجل اتخاذ التدابير اللازمة أمام الجهات القضائية لحماية قراراتها من تعسف السلطة المركزية.

في هذا الشأن، أجاز المشرع لوئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 61 من قانون البلدية أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة. و هذا في حد ذاته يعتبر أحد الضمانات القضائية الهامة المقررة لحماية استقلال الجماعات الإقليمية.

ثانيا: فيما يتعلق بأعضاء المجلس المحلي

يضمن القانون لأعضاء الهيئات المحلية الحق في ممارسة وظائفهم و حماية عضويتهم في المجلس المنتخب من انحراف السلطة الوصية في ممارسة رقابتها عليهم.

إنّ القاعدة العامة أن المهمة الانتخابية داخل المجلس الشعبي البلدي و الولائي مجانية، أي يباشر هذا العضو المنتخب مهامه دون مقابل، بينما يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه و يتقاضى تعويض مقابل ممارسة مهامه.

و بذلك فالعضو لا يسأل عن آرائه و أقواله أثناء اجتماعات المجلس الشعبي المحلي أو اللجان، كما أن المجلس الشعبي يجب أن يخطر بالإجراءات الجنائية التي تتخذ ضد العضو و أن يخطره بالإجراءات التأديبية التي تتخذ ضده إذا كان يعمل بالوظيفة العمومي، إضافة لذلك لا يجوز نقل أعضاء المجالس الشعبية المحلية في الوظائف العمومية قبل إخطار المجلس.

تلتزم الهيئات الإدارية التي يعمل لديها العضو في المجلس الشعبي المحلي أن تيسر له أداء واجبات العضوية و تمكنه من حضور الاجتماعات. و يجب على المستخدم أن يمنح لعضو المجلس الوقت اللازم لممارسة مهامه النيابة و لكي يتمكن العضو المنتخب من حضور دورات و مداولات المجلس فإن الاستدعاء المرسل له يعد مبررا قانونيا لغيابه عن العمل⁽²⁵⁵⁾.

(255) - يلزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بإرسال استدعاء للأعضاء لغرض حضور الجلسات و ذلك وفقا لإجراءات و آجال حددها نصوص المواد 16 و 21 من قانون البلدية و قانون الولاية على التوالي.

لا تسقط العضوية عن أعضاء المجالس الشعبية المحلية إلا إذا أحل بواجباته و باشر مهامه دون العمل على تحقيق المصلحة العامة.

تتحمل الوحدة المحلية المسؤولية المدنية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس و أعضاء المجلس الشعبي⁽²⁵⁶⁾.

الفرع الثاني: الضمانات القانونية

تتجسد هذه الضمانات بوجود نص صريح لممارسة الرقابة الوصائية و يبيح مباشرتها و إحاطتها بأصول و قواعد و إجراءات و شكيلات قانونية معينة و يجب مراعاتها تحت طائلة البطلان و ذلك يعتبر من القواعد الجوهرية التي يترتب على عدم مراعاتها بطلان هذه الرقابة .

فصدور قرار حل المجلس المحلي يكون بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁵⁷⁾. و يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁵⁸⁾.

بناء على ذلك، فقرار حل المجلس الشعبي المحلي إحاطة المشرع بضمانات تتمثل في تلك الإجراءات الشكلية المنصوص عنها بموجب مواد صريحة من قانون البلدية و قانون الولاية و التي تعتبر ضمانات قانونية لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوزها أو عدم الأخذ بها و يؤدي عدم احترامها من طرف السلطة الوصية الى بطلان إجراءات الحل حتى و إن توفرت الأسباب الداعية إلى ذلك.

يتضمن كل من قانون البلدية و قانون الولاية و جميع القوانين و التنظيمات المتعلقة بالجماعات الإقليمية مجموعة من الضمانات القانونية التي توجب تلك القواعد و المبادئ التي لا بد من المرور عليها بمناسبة ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية و أعضائها.

إن تكييف الوصاية أنها استثناء على الأصل العام، الذي هو استقلال الهيئة المحلية تترتب عليه هذه النتيجة القانونية، فلا استثناء لا يمكن الأخذ به إلا إذا كان هناك نصاً قانونياً يسمح بالخروج عن الأصل العام. بحيث يحدد النص الحالات التي تخضع فيها الهيئات المحلية لإشراف السلطات المركزية، سواءا من حيث الأشخاص أو الأعمال أو الأموال التي تتخذ في إطار اللامركزية الإدارية أو التي تنتمي أو تقود لتلك الهيئات. و يكون النص القانوني الذي يعد أساساً لهذا الاستثناء إما نصاً قانونياً عادياً صادراً عن السلطة التشريعية أو نصاً قانونياً في

(256) - تنص الفقرة الأولى من المادة 140 من القانون 07-12 على ما يلي: " الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس

الشعبي الولائي و المنتخبون."

(257) - المادة 47 من قانون البلدية 10-11.

(258) - المادة 47 من قانون الولاية 07-12.

إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية. و لكن نشير هنا إلى أنه يتوجب أن يكون النص متممًا بذات القيمة القانونية التي تكرر الأصل العام و ذلك احتراماً لمبدأ التراتبية القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية. و يعد ذلك ضماناً لاستقلال الهيئات اللامركزية لمنع السلطة المركزية من التدخل و الهيمنة على الهيئات اللامركزية، الأمر الذي سيؤدي إلى إفراغ اللامركزية من مضمونها فتبقى حبراً على ورق⁽²⁵⁹⁾.

الفرع الثالث: ضمانات أخرى

إنَّ كفاءة و احترافية العضو المنتخب المحلي يضمن له حماية نابعة من صفته كعضو ملم بوظائفه الإدارية و السياسية على المستوى المحلي، كما أن اختصاصات و صلاحيات السلطة المركزية محددة بموجب القانون و لا يمكن أن تقوم بتجاوزها أو التوسع فيها بالشكل الذي يؤثر على الهيئات المحلية.

أولاً: كفاءة و احترافية العضو المنتخب

إن النشاط الإداري يتطلب كفاءات و قدرات خاصة في الأشخاص الذين يقومون بهذه المهمة و نظراً لأهمية الوظيفة الإدارية في الدولة يجب إسنادها للذين تتوافر فيهم الكفاءة و القدرة لأدائها على أحسن وجه و هذا يقتضي وعياً عالياً لدى الأفراد ليختار المرشح الأنسب لعضوية المجالس المحلية.

و تظهر الكفاءة و الاحترافية التي يتوفر عليها العضو المنتخب في مدى معرفته بالقوانين و النصوص التشريعية و التنظيمات و الإلمام بها و مدى قدرته على تجسيدها على الواقع و ترجمتها إيجاباً بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة من جهة و يضمن استقراره و استقلاليته في مواجهة السلطة الوصية عليه و التحرر من القيود التي تمارسها عليه . بحيث أن افتقاد العضو لهذه الصفة يؤدي حتماً للسلطة الوصية إلى فرض سلطتها و نفوذها عليه و على المجلس عموماً. فقد اظهر واقع التسيير في المجالس المحلية انه بالرغم من وجود إمكانية المصادقة الضمنية بعد مرور مدة زمنية معينة⁽²⁶⁰⁾ و التي ضمنها كل من قانون البلدية و قانون الولاية على حد سواء إلا أن الهيئة المحلية تتحفظ على تنفيذ المداولات عند عدم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

فضعف الموارد البشرية نوعياً و فنياً يعد مظهراً من مظاهر ضعف الإدارة المحلية و تبعيتها للهيئة المركزية. و يتجلى ذلك من خلال الأداء السلبي للمنتخب المحلي لدوره داخل المجلس و في علاقته بالسلطة الوصائية أثناء ممارسته لوظيفته كمنتخب محلي.

(259) - أحمد عيد الحسان، المرجع السابق، ص 424.

(260) - تنص المادة 56 من القانون 10-11 على: "... تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية". و تنص المادة 54 من القانون 07-12 على نفس الآجال.

إن عدم وجود نص قانوني⁽²⁶¹⁾ يحدد المعايير و المستويات الثقافية و المؤهلات العلمية للمرشحين للمجالس المحلية رغم أهمية ذلك في تشكيل هذه المجالس⁽²⁶²⁾، من حيث تحقيق الهدف المنوط بها و الذي أنشأت من اجله، يقودنا إلى التساؤل عن دور المشرع و نيته إزاء هذا الأمر و يقودنا أيضا للحديث باعتبار الواقع المفروض- عن تدخل الهيئات المركزية لإصلاح هذا الخلل و هذه الثغرة.

تتدخل الهيئة المركزية في مناسبات عدة، من اجل التقليل من سلبيات نقص المؤهلات العملية و الفنية لدى الأعضاء المنتخبين و خاصة رؤساء المجالس المحلية، حيث تنظم عديد الدورات التكوينية تشمل المنتخبين و أحيانا المعينين أيضا، مثل الأمناء العامون للبلديات، تصل مدة هذه الدورات شهرا أو أكثر ، يتلقى فيها المنتخبون الجدد تكوينا حول طرق التسيير بشكل عام و مبادئ الإدارة و الخدمة العمومية و قد تخلص مواضيع معينة و متخصصة مثل تسيير ملفات الصفقات العمومية، التسيير المالي و الميزانية و كيفية تطبيق القوانين.

تتم هذه الدورات من طرف وزارة الداخلية في شكل ملتقيات و ندوات و ورشات عمل يؤطرها خبراء في الجانب القانوني و أساتذة مختصون.

في هذا الموضوع، ترى الدكتورة قصير فريدة مزياني⁽²⁶³⁾ أن هناك ضرورة لإنشاء معهد متخصص في الإدارة المحلية، حيث يخصص دورات تدريبية لأعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية في كل الاختصاصات و الأعمال لأن التدريب يعالج العيوب التي تشوب عملية الانتخاب، باعتبار أنها قد تحقّق في إيجاد الرجل المناسب في المكان المناسب، فنظام التطوير المستمر يعد ضمانا ليعلم العامل و الموظف بالتغيرات التي تحدث في ميدان عمله و يعمل على تعميق تجربته و أن يكون أدائه مبدعا و كفؤا.

فللإدارة المحلية في حاجة إلى نخبة ممتازة من الأفراد قادرة على إيجاد الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل و تلبية الحاجات المحلية المتعددة.

و في هذا المجال لابد من زيادة الاهتمام بالقيادات المحلية من خلال رفع المهارة الإدارية و الفنية بواسطة البرامج التدريبية المختلفة و التي يجب أن تركز على فهم المتغيرات الدولية و المحلية و الإقليمية.

الفرع الرابع: الحد من توسع الصلاحيات المخولة للسلطة المركزية المتعلقة بالوصاية على الجماعات الإقليمية

(261)- لم يتضمن الدستور، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات و لا قانون البلدية و الولاية الإشارة إلى المستوى الثقافي و التعليمي المرشحين للانتخابات التشريعية أو المحلية.

(262)- تكتفي بعض الدول في أن يكون المترشح يجيد القراءة و الكتابة فقط نذكر على سبيل المثال: دولة الكويت، جمهورية مصر العربية، جمهورية السودان، الجمهورية اليمنية. و في بعض الدول الغربية المتقدمة لم يتم الإشارة لمثل هذا الشرط.

(263)- فريدة مزياني: المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص297.

تحوز هيئة عد التركيز الممثلة في الوالي لأهم وأغلب اختصاصات الولاية. و يعتبر ذلك من أهم الأسباب التي تمس بشكل مباشر بالممارسة الديمقراطية و بحرية و استقلالية الجماعات الإقليمية.

كما يلاحظ أن اختصاصات الوالي كممثل للدول، أي بوصفه سلطة من سلطات عدم التركيز الإداري، أكثر أهمية و أوسع من الاختصاصات التي يمارسها كممثل للولاية.

فهو ممثل للدولة و في نفس الوقت يحوز بحكم اختصاصاته المحلية سيطرة شبه تامة على المداوولات، من حيث إعداد مادة جدول الأعمال و تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، فبذلك يظهر أن هناك دجما واضحا لوظيفتي الوالي باتجاه خدمة السلطة المركزية.

يعد الوالي الواسطة الحتمية بين الولاية و السلطة المركزية فكل اقتراحات لجماللس الشعبي غير المقدمة أو غير المدافع عنها و المدعمة من قبل الوالي تبقى مراسلة غير فعالة⁽²⁶⁴⁾.

كما انه الأمر الوحيد بالصرف على مستوى الولاية و هو ممثل سلطة الوصاية على البلديات و أية وصاية لوزير الداخلية على الولاية، لا تمارس إلا بناء على تقرير من الوالي و لذلك فهو مراقب الجماعات الإقليمية أكثر من أن يكون خاضعا لرقابته⁽²⁶⁵⁾.

تعرف آليات الرقابة المتبادلة بين المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية و الوالي كهيئة تنفيذية غموضا، حيث يظهر أن الوالي هو الهيئة الأعلى على مستوى الولاية فهو منشطها الوحيد، يظهر خصما و حكما في الوقت نفسه. إذ أن أية وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناء على مبادرة من الوالي فهو ييدي في شأنها تقارير تكون مرفقة بالمداولة و لذلك فهو مراقب المجموعة المحلية أكثر أن يكون خاضعا لمراقبتها كما كان يجب أن يكون الحال بين أية هيئة مداولة و جهازها التنفيذي.

يظهر مما سبق، انه من الضروري مراجعة اختصاصات الوالي بتنفيذ بعضها عن طريق اشتراط الرأي المسبق و الإلزامي للمجلس الشعبي الولائي و تحويل بعضها إلى رئيس لجماللس الشعبي الولائي المنتخب، الذي لا يتجاوز دوره عمليا رئاسة الجلسات و ضبط النظام بقاعة الاجتماعات.

إن ضمان استقلال الجماعات الإقليمية يقتضي سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة عن إرادة الأفراد عن هيئة التنفيذ التي تتمتع بازدواجية في الاختصاص، لكن عملياً غالبا ما تطفئ الوظيفة اللامركزية عن الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية و بالتالي ينتج عن ذلك نوعا من التأثير على هيئة المداولة و يظهر ذلك من خلال:

أولا: توزيع الاختصاص بين الهيئتين

⁽²⁶⁴⁾ - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 73 .

⁽²⁶⁵⁾ - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 159.

فرغم كون اجمالس الشعبي الولائي مختصا بالتداول في كل ما هو محلي ، إلا أن سلطات الوالي و اختصاصاته جعلت منه المستحوذ و الموجه للمجلس، فنص المشرع على اختصاصات الجماعات الإقليمية جاء في عبارات و مفاهيم عامة ، تاركا لسلطة الوصاية أمر تحديداتها و هذا ما أدى في الواقع العملي بالهيئات المحلية إلى انتظار التعليمات لمباشرة اختصاصاتها و بالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز.

يتعين على المشرع تحديد اختصاصات كل هيئة تعيينا دقيقا، لا يترك المجال مفتوحا لجهة الوصاية لتقرير أعمال و صلاحيات الهيئة اللامركزية بموجب سلطاتها و مركزها القانوني لهيئة وصائية.

ثانيا: تحقيق التوازن بين الهيئات و الصلاحيات

و ذلك بالشكل الذي يحفظ البلدية و للولاية مميزات وحدة إقليمية لا مركزية حقيقية لا صورية⁽²⁶⁶⁾.

إن لتعيين الوالي أثر بالغاً على استقلالية الجماعات الإقليمية و خاصة في ظل حيازته لأهم و أغلب اختصاصات الولاية، فتدخل السلطة المركزية في تعيين بعض أعضاء السلطات المحلية و إن كان لا ينفي عنها صفة اللامركزية، إلا أنه يمس باستقلال هذه السلطات. و لهذا فإننا نرى أن تعيين الوالي على رأس الهيئة التنفيذية في الولاية، له بالغ الأثر على الاستقلال العضوي لهذه الأخيرة⁽²⁶⁷⁾.

إذا كان هذا التعيين ضرورة حتمية، فهناك إمكانية مفادها أن تعرض السلطة المركزية قائمة من الأشخاص من أبناء إقليم الولاية، تتوفر فيهم الخبرة و الكفاءة الإدارية الفنية التي تحتاجها المجالس المحلية و يقوم سكان الولاية بانتخاب واحد منهم أو أن ينتخب سكان الولاية قائمة من الأشخاص و تقوم السلطة المركزية بتعيين أحدهم.

و هـ _____ ذا من أ ج _____ ل التوفيق بين الهيئة المحلية _____ و ما يخول لها من صلاحيات و تحقيق كافة المساعي الإداري _____ و السياسية، التي من المفترض أن يحققها نظام الجماعات اللامركزية الإقليمية.

المطلب الثاني: القيود الواردة على ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

إن استقلال الهيئات اللامركزية يُعتبر استقلالا أصيل، تستمد تلك الهيئات إما من الدستور مباشرة أو من التشريعات العادية. و تعتبر الرقابة الوصائية قيда على حرية و استقلال الهيئات اللامركزية، لا تتقرر إلا بنص قانوني، فالمشرع وحده هو الذي يملك فرض هذا القيد على استقلال تلك الهيئات⁽²⁶⁸⁾.

⁽²⁶⁶⁾ - مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية ، المرجع السابق، ص 160.

⁽²⁶⁷⁾ - صالح بن ناصر: المرجع السابق، ص 145.

⁽²⁶⁸⁾ - Maspétiol et Laroque : op .cit, P 277- 278.

إذا اعتبرنا أن المشرع وحده يملك حق تحديد و تقرير الرقابة الوصائية بموجب النصوص القانونية و التشريعات، فانه كذلك ملزم بتقرير سلطاتها و حدودها و الشروط المطلوبة لممارستها. فلا يجوز إطلاق السلطات المخولة للهيئات المركزية لمباشرة وصايتها على الهيئات اللامركزية بالشكل الذي يؤدي إلى الهيمنة على صلاحيات المجالس الشعبية المحلية أو على أعضائها مما ينتج عنه عرقلة البرامج المسطرة و يحدّ من السير نحو تحقيقها.

و بناء على ذلك فإن الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية تختم بالضرورة ألا تمارس إلا في الحالات و بالوسائل و وفق الأغراض التي تبينها النصوص التشريعية لهذه الرقابة

و قد أحيطت هذه الرقابة بمجموعة من القيود التي تبقّيها في إطارها القانوني دون المساس بالجهة الخاضعة لها. و تُعبّر هذه القيود عن الحدود التي تضبط المجال الذي تتدخل فيه الهيئات المركزية عن طريق تطبيق آليات الرقابة الوصائية و التي تُلزمها باحترام الأدوات و الإجراءات المخولة لها بناء على القوانين و الأنظمة السارية المفعول.

تتمثل هذه القيود فيما يلي :

- 1 - قيود تشريعية.
- 2 - قيود خاصة بكيفية استعمال الرقابة.
- 3 - قيود ترد على الأغراض التي تستهدفها هذه الرقابة.

الفرع الأول: القيد التشريعي

يقصد بالقيود التشريعية أن لا تقوم جهة الوصاية بممارسة سلطاتها الرقابية على الجماعات الإقليمية إلا بناء على النصوص القانونية و بناء على ما تضمنته هذه النصوص و ينبني على ذلك انه و في حالة غياب النص القانوني و رغم حدوث تجاوزات من طرف الهيئات اللامركزية أو المساس بمبدأ المشروعية من قبلها أن تلتزم الصمت حيالها.

فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية و القيد الذي يرد على هذا الاستقلال هو استثناء من هذا الأصل. و يترتب عن هذه الصفة الاستثنائية أن تكون هذه النصوص المقررة لها صريحة و أن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق، فالتوسع في التفسير يتعارض مع هذه الصفة الاستثنائية⁽²⁶⁹⁾.

و بهذا الخصوص تطرح إشكالية طبيعة النص المقرر للصاية هل يجب أن يكون نصا قانونيا ؟ أم يجوز أن يكون تنظيميا ؟

يرى أغلب الفقهاء⁽²⁷⁰⁾ أنه يجب أن يكون النص المقرر للصاية نصا قانونيا، لأن كونه تنظيميا يفرغ هذا القيد من محتواه و يخرج الصاية من طابعها الاستثنائي. و مرجع ذلك أن سلطة الصاية هي السلطة المركزية و هي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات و بهذا فهي تقرر صلاحياتها بنفسها ، مما يجعلها حرة في مباشرة الصاية التي تقرررها و تباشرها وفق إرادتها. و هذا ما يتعارض مع مبدأ حرية و استقلال الهيئات اللامركزية.

لقد نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلاد⁽²⁷¹⁾ و تنظيم السلطات العمومية و عملها⁽²⁷²⁾. و بمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات الإقليمية، منها قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 و قد نص هذان القانونان على خضوع البلدية و الولاية للصاية و بينا وسائل ممارستها.

إذا لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين، تجدد الإدارة المركزية نفسها مجردة من صلاحية الرقابة التي تستطيع بموجبها إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص فلا تمتلك حيال القرار الإداري الصادر إلا طرق الطعن القضائي إذا توفرت شروطه⁽²⁷³⁾.

يقيّد هذا المبدأ الهيئات المركزية التي خول لها القانون ممارسة السلطات الرقابية على الجماعات الإقليمية استنادا إلى عدم وجود النص القانوني الصريح، سواء كان بموجب الدستور أو القوانين الأخرى. و عدم التقيد بذلك يؤدي إلى إفراغ الرقابة الوصائية من محتواها و عدم جدواها في مواجهة الأعمال غير المشروعة التي تصدر من الهيئات اللامركزية.

الفرع الثاني: القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية الوصائية

(269) - عادل محمود حمدي: المرجع السابق، ص 159.

(270) - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 123.

(271) - المادة 10/122 من دستور 1996.

(272) - المادة 123 من دستور 1996.

(273) - محمد علي خطار: المرجع السابق، ص 143.

و مقتضى هذا القيد فإن على سلطة الوصاية ألا تلجأ إلا للوسيلة التي نص عليها القانون و لا تلجأ لوسيلة أخرى حتى و لو كانت أقل مساسا بحرية و استقلال الحرية اللامركزية. و يثير هذا القيد التساؤل بصدد ما إذ كان للسلطة الوصية أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء لطلب إبطال بعض القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية المشمولة بوصايتها.

الواقع أنه لا معنى لهذا التساؤل ما دامت السلطة الوصائية تملك إلغاء هذه القرارات بمقتضى السلطة المخولة لها قانونا. غير أن هذا التساؤل ينشأ إذا كانت سلطة الوصاية لا تملك إلغاء هذه القرارات قانونا، فهل يجوز لها في هذه الحالة أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء ؟

يرى بعض المفسرين⁽²⁷⁴⁾ أن لسلطة الوصاية حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء بعض قرارات الهيئات اللامركزية غير المشمولة بوصايتها، مادامت مشوبة بعيب من عيوب البطلان، لأن الصفة متوافرة في سلطة الوصاية باعتبار تمتعها بهذه السلطة. و بمقتضى هذا الرأي يمكن لممثلي هذه السلطة أن ينقلوا إلى القضاء المختص كل سلطات الوصاية فتخضع لرقابته كل أعمال الهيئات اللامركزية دون سند قانوني.

غير أن هذا الرأي جانب الصواب. كما يقول الدكتور عادل محمود حلمي، إذ من شأنه نقل كل سلطات الوصاية إلى القضاء المختص فتخضع لوصايته كل أعمال الهيئات اللامركزية، كما أنه لا مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضررا بالنسبة لها⁽²⁷⁵⁾.

عند استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع و هي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مقدما أو الأعذار أو التسيب و النشر و الإعلان و المواعيد و هذه الإجراءات الشكلية تقرر لصالح الهيئات اللامركزية و للصالح العام و قد يكون الغرض منها ضمان و حماية الهيئات اللامركزية و الحد من تدخل سلطة الوصاية⁽²⁷⁶⁾.

تختلف التشريعات في جزاء مخالفة هذه الإجراءات، فمنها ما يرتب على ذلك البطلان. و منها ما يفرق بين الشكليات و الإجراءات الجوهرية التي توجب البطلان و الثانوية التي لا يترتب عليها البطلان⁽²⁷⁷⁾.

تتقيد السلطة المركزية باحترام الكيفية و الطريقة و الأداة التي اقرها القانون و تتأكد من عدم الخروج عن هذا الإطار و ذلك من اجل إعطاء القوة القانونية لرقابتها الوصائية و من جهة أخرى من اجل ضمان النتيجة المتوخاة من ممارسة هذه الرقابة.

(274) - عبد المجيد فياض: المقال السابق ، المرجع السابق، ص 591

(275) - عادل محمود حمدي: المرجع السابق، ص 160 .

(276) - عبد المجيد فياض: المقال السابق، المرجع السابق، ص 591 .

(277) - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 124 .

الفرع الثالث: القيد الوارد على أغراض الرقابة الإدارية الوصائية

تهدف الوصاية الإدارية إلى التحقق من شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية و عدم مخالفتها للصالح العام. فالرقابة الوصائية لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية ذاتها . فلا يجوز لسلطة الوصاية إذن أن تلجأ لاستعمال وسائلها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع، إذا كان يفرض عليها أغراضا أو أهدافا معينة أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل، لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية. و إلا تكون قد انحرفت و أساءت استعمال سلطاتها⁽²⁷⁸⁾.

فلا يمكنها النظر في الملائمة إذا لم ينص القانون على ذلك، فعليها أن تتقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه. حتى تظل الرقابة الإدارية في حدودها الطبيعية المرسومة، بحيث لا يهدر استقلال الهيئات اللامركزية، فإن لمثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية⁽²⁷⁹⁾. و هذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية حيث جاء فيها: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة⁽²⁸⁰⁾".

بالنسبة للوضع في الولاية فقد زال هذا الحق و الذي اقره القانون 90-09 لصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي. و السبب هو عدم تمتع المجلس بالشخصية المعنوية التي تؤهله لممارسة هذا الحق. و يعد ذلك تدخلا إجباريا من قبل المشرع، حين اسقط حق رفع دعوى قضائية أما الجهات المختصة تتعلق بالطعن في القرارات الإدارية. ذلك انه صرح التناقض الذي تضمنته المادة 54 من القانون القديم⁽²⁸¹⁾. حين منح حق التقاضي لهيئة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

بالإضافة إلى هذا ، فإن مسؤولية جهة الوصاية تتقرر أيضا قبل الأفراد، حيث تسأل سلطة الوصاية إذا ما أهملت في ممارستها للرقابة الوصائية أو انحرفت في استعمالها فهي تمارس هذه السلطات و تستعمل صلاحياتها

(278) - عادل محمود حمدي: المرجع السابق، ص 162 .

(279) - محمد سليمان الطماوي : مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132 .

(280) - القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(281) - أجازت المادة 54 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن باسم الولاية في القرارات الصادرة من قبل وزير الداخلية بقولها " يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهات القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها".

الرقابية .مقتضى قرارات إدارية مستقلة وفقا لأحكام القانون و هي تسأل إذا ما ترتب على قيامها بمهمة الوصاية ضررا بالغير.

فإذا أذنت السلطة المركزية للشخص اللامركزي بالقيام بتصرف لا يُقره القانون أو صادقت على قرار غير مشروع، فإنها تكون في هذه الحالة، قد ساهمت بعمل إيجابي في تنفيذ تصرف غير مشروع، ما كان يمكن تنفيذه لولا تدخلها بالإذن أو التصديق. و تتقرر المسؤولية هنا على السواء، قبل الشخص اللامركزي من جهة و ذلك بتقريره لهذا التصرف، رغم أنّ القانون أجازه، و من جهة أخرى، اتجاه سلطة الوصاية. نتيجة لتعدد الخطأ، فيسأل الشخص اللامركزي على صدور التصرف ابتداء من جانبه و تسأل السلطة المركزية على أساس تقصيرها في ممارسة سلطات الوصاية أو الانحراف حيال ذلك حين لم تنقيد باحترام أغراض و أدوات الرقابة الوصائية التي ألزمها القانون إياها.

المطلب الثالث: الحكم الراشد و مسألة استقلال الجماعات الإقليمية

لا شك أن الحكم الراشد، الحكامة أو الحوكمة، أضحت من المواضيع التي لا زالت الحوارات بشأنها مفتوحة و في بداياتها بالنسبة للمجتمعات التي تسمى بالنامية، حيث لا زال المفهوم ملفوفا بكثير من الغموض و الالتباس سواء لجهة ميلاده أو لهوية انتسابه.

الفرع الأول: مفهوم الحكم الراشد

ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح "الحكومة" ثم كمصطلح قانوني سنة (1978) ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن " تكاليف التسيير Charge de Gouvernance 1679 . و على أساس هذا التعريف، يمكن أن نقول انه ليس هناك شك أو اختلاف حول الأصل الفرنسي للكلمة.

أولاً: تعريف الحكم الراشد

عرف البنك الدولي الحكم الراشد على انه: الطريقة التي يمارس بها الحكم في تسيير و إدارة اقتصاد و موارد بلد ما الاقتصادية.

ما يسجل على هذا التعريف انه انحصر في الجانب الاقتصادي⁽²⁸²⁾.

كما عُرِّف الحكم الراشد على انه: " مجموعة من القواعد الطموحة الموجهة لإعانة و مساعدة المسيرين في الالتزام بالتسيير و بطريقة شفافة، و في إطار هدف المساءلة على أساس قاعدة واضحة و غير قابلة للتردد أو الانتقادات، على أن تساهم في ذلك كل الأطراف الفاعلة عبر نشاطات هؤلاء في مجال التسيير و التي أصبحت من المتطلبات المثلى في كل المحيطات الاقتصادية و التي لا تستبعد أي عنصر من النشاط الإنساني".

فيقصد بالحاكمة أو الحوكمة إذن أسلوب و طريقة الحكم الجيدة، كما يعني أيضا التسيير الجيد لشؤون منظمة ما قد تكون دولة أو هيئة وطنية أو عالمية، ليكون الهدف من وراء ذلك تحقيق الفعالية و النجاعة.

و يأتي هذا المصطلح لتحديد مجموعة من الشروط السياسية التي من خلالها تكتسب شرعية العمل السياسي و في نفس الوقت العلاقات مع الإدارة و مع القطب المسير و بقية المجتمع.

بالحكم الراشد نتظر بشكل عام عملية القيادة الإدارية، قيادة و حكم أعمال المنظمات. و هذه الأخيرة قد تكون دولة أو مجموعة دول أو جهة أو جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية أو خاصة. فالحوكمة تعني مجموعة عمليات تتعلق بالتنسيق و التركيز و المشاركة و الشفافية في اتخاذ القرارات⁽²⁸³⁾.

و قد استعمل المشرع الجزائري مصطلح الحكم الراشد في القانون التوجيهي للمدينة الصادر بموجب القانون 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006⁽²⁸⁴⁾، حيث أرست المادة 2 منه جملة من المبادئ السياسية للمدينة و

(282) - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 162.

(283) - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 163.

284 - القانون رقم 06/06 المؤرخ في: 20 فبراير سنة 2006 المتضمن " القانون التوجيهي للمدينة".

ذكرت من بينها الحكم الراشد. و ألزم المشرع الإدارة بالاهتمام بانشغالات المواطن و المصلحة العامة في إطار الشفافية⁽²⁸⁵⁾.

تتعدد أطراف الحكم الراشد باعتباره يتضمن مدلولاً واسعاً حيث تتمثل في الدولة و أجهزتها المركزية، الإدارة المحلية، سائر المرافق العامة و المؤسسات، منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص.

ثانياً: آليات الحكم الراشد

هناك من اصطلاح على تسميتها بمعايير الحكم الراشد و هي تلك العناصر التي يعتمد عليها هذا المفهوم من أجل بيان مؤشرات و مظاهره و التي بواسطتها يمكن قياس مدى بسط هذا النظام و كينونته على المستوى الإداري أو في مستويات أخرى. و تكون على النحو التالي:

1 - المساءلة:

يقصد بها أن يتحمل المجلس المنتخب و ممثليه مسؤولية تقديم التوضيحات اللازمة حول المسائل التي تتعلق بممارسة صلاحياتهم و اختصاصاتهم كمنتخبين و مواجهة الأطراف المعنية بذلك حين يتم مساءلتهم بمناسبة قيامهم بهذه الأعمال. و تتعدد صور هذه المسائلة بتعدد المجالات و الوظائف المسندة للمجلس المحلي و لمثليه.

2 - الشفافية:

يتوجب على الهيئات اللامركزية تقديم أكبر قدر ممكن من المعلومات للمعنيين بها و احترام الزمن المطلوب في ذلك بهدف ضمان حقه في تقديم التظلمات اللازمة أو مقاضاة الجهة المعنية.

3 - الفعالية و الكفاءة:

يعتبر تحقيق الفعالية و الكفاءة مبدأ تفرضه متطلبات الإدارة المعاصرة، حيث يكون ذاك بتحقيق أعلى مستويات الأداء من أجل الاستجابة لانشغالات المواطنين و ذلك باستعمال جميع الإمكانيات البشرية و المادية.

4 - الرؤية الاستراتيجية:

يشهد المجتمع تطوراً متسارعاً في جميع الميادين، الشيء الذي يجبر الهيئات اللامركزية الإقليمية إلى مراعاة هذا التطور و التكيف بسرعة مع مستجداته باستعمال عنصر التخطيط و البرمجة و وضع الخطط و الرؤى المستقبلية.

(285) - عمار بوضياف: المرجع نفسه، ص 164.

5 - دولة القانون:

تلتزم الهيئات اللامركزية الإقليمية بتجسيد دولة القانون على المستوى المحلي و ذلك حين تعمل في إطار القوانين و الأنظمة و تستجيب لمقتضياتها، فلا بد أن يكون القانون هو الإطار العام الذي لا يجب أن تخرج عنه هذه الهيئات.

6 - اللامركزية:

يكفل النظام اللامركزي للمواطن إمكانية المشاركة في صنع القرار المحلي و يعتبر وسيلة يتم بموجبها توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة و الإدارة المحلية.

7 - المساواة:

لابد للهيئات اللامركزية الإقليمية أن تضمن قدرا كبيرا من المساواة بين أفراد المجتمع المحلي و عدم التمييز بينهم في الحقوق و الحريات العامة.

8 - العدل و الإنصاف:

في إطار المبادئ التي جاء بها الحكم الراشد، يمس العدل و الإنصاف بشكل كبير المجال الاجتماعي و ذلك بإعطاء الفرصة لكل فئات المجتمع على اختلاف أوضاعهم في تحسين أوضاعهم الاجتماعية.

9 - السلوك الأخلاقي و مكافحة الفساد:

يسعى نظام الحكم الراشد إلى الوقاية من الفساد و مكافحته في شتى المجالات سواءا كانت في القطاع العام أو الخاص و يعتبر ذلك من أهم الآليات التي جاء بها هذا النظام.

10 - المشاركة:

يضمن نظام الحكم الراشد للأفراد حق المشاركة في اتخاذ القرار المحلي عن طريق المجالس المنتخبة البلدية و الولائية و حتى الوطنية و يمكن أن يفتح لهم المجال في المشاركة في صياغة القوانين.

11 - حماية حقوق الإنسان:

تكون الهيئات اللامركزية الإقليمية معنية بهذا المبدأ.مناسبة خضوعها لنظام الحكم الراشد فصحيح أن حماية حقوق الإنسان أمر تُعنى به الدول على المستوى العالمي نظرا لأهميته إلا أن الجميع معني بها.

12 تبسيط الإجراءات:

يستوجب الخضوع لنظام الحكم الراشد العمل قدر الإمكان على تبسيط الإجراءات و اختزالها بهدف التخفيف على المواطنين سواءا من حيث الأعمال الإدارية أو من حيث المدة المطلوبة في ذلك.

ثالثا: أبعاد الحكم الراشد

1 - البعد السياسي: يتعلق هذا البعد بطبيعة السلطة السياسية و مدى شرعيتها حيث يكمن في

ضرورة تفعيل الديمقراطية التي تعتبر شرطا في تجسيد الحكم الراشد، من خلال تنظيم انتخابات حرة و نزيهة مفتوحة لكل المواطنين، مع وجود سلطة مستقلة قادرة على تطبيق القانون و هيئة برلمانية مسؤولة لها من الإمكانية ما تستطيع أن تحقق به نظام إعلامي يجعلها في اتصال مستمر مع المواطن .

2 - البعد التقني: يربط بعمل و كفاءة الإدارة العامة و تعتبر جوهر الرشادة التي تقوم على

عنصرين الرشادة الإدارية و الوظيف العمومي و هو ما يقتضي أن تكون الإدارة مستقلة عن السلطة السياسية و المالية و يكون الموظفون لا يخضعون إلا لواجبات وظيفتهم و يكون اختيارهم وفقا لمعيار الكفاءة.

3 - البعد الاقتصادي و الاجتماعي: و الذي يتمثل في كشف أساليب اتخاذ القرار الاقتصادي للدولة

و العلاقات الاقتصادية مع الدول الأخرى ذات العلاقة بتوزيع الإنتاج و السلع و الخدمات على أفراد المجتمع .

إن تفاعل هذه الأبعاد الثلاثة يؤدي إلى تكوين إدارة عامة فاعلة من دون استقلالية عن نفوذ رجال السياسة، كما أنه لا يمكن للإدارة السياسية وحدها من دون وجود إدارة عامة فاعلة من تحقيق إنجازات في السياسات العامة و لا تستقيم السياسات الاقتصادية و الاجتماعية بغياب المشاركة و المحاسبة و الشفافية.

الفرع الثاني: أهمية الحكم الراشد في نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية

تُعد حتمية تطوير الإدارة المحلية من أولويات المجتمع الإنمائية فبناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك. و إنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين و بين ظروف و مقتضيات التطور.

تواجه الإدارة المحلية في العصر الحالي مجموعة من التحديات الكبرى من بينها تحقيق العقلنة في التسيير و حسن استخدام الموارد المتاحة و المقومات الأساسية التي تضمن استقرارها و تحقيق الفعالية في الأداء.

يعتبر الحكم الراشد أداة مهمة و فلسفة ناجعة، من شأنها أن تعطي انطلاقة جادة و مميزة لخلق مناخ إداري يخدم الهيئة اللامركزية الإقليمية و يقضي على كثيرا من معوقاتها التي تتعدد أبعادها و يزيد من إمكانية الموارد المتاحة بالشكل العقلاني و الفعال و يهتم أيضا بتحقيق التنمية المستدامة باعتبارها ابرز و أهم القضايا التي تواجه الدولة و الأفراد.

الفرع الثالث: مؤشرات الحكم الراشد من خلال قانون الجماعات الإقليمية

يتضمن هذا الفرع الربط بين أهم آليات و معايير الحكم الراشد و شكل المجالس المحلية و باعتبار أن هذه الآليات و المعايير على مستوى المجالس المحلية كثيرة و متنوعة فانه من الضروري أن نقوم بإبراز مؤشر مشاركة و مؤشر الشفافية.

أولاً: مؤشر المشاركة

يقصد به تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد و جماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرار أما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المنتخبة. و يمثل مبدأ المشاركة أحد أهم مؤشرات الحكم الراشد لما له من وثيق الصلة و الارتباط بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق و الحريات العامة و إرساء النظام الديمقراطي و ممارسة المواطنة، كما أن له علاقة بمؤشر الشفافية و الفعالية و العدل الاجتماعي⁽²⁸⁶⁾.

يظهر بشكل واضح أن المشرع الجزائري كرس هذه الآلية من خلال نص المادة الثانية (2) من قانون البلدية الجديد بقوله: ".... و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". و نص المادة 12 من قانون الولاية الجديد.

فبذلك يمكن القول انه فتح سبل المشاركة للمواطنين في الشؤون العامة على المستوى البلدي و هذا عن طريق المجلس الشعبي البلدي الذي يتم تشكيله عن طريق آلية الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس.

إن كفاية المجالس المنتخبة و رفع مستوى أدائهم يطرح سؤال جوهريا بخصوص خيارات المشرع بين نظام الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس أو نظام التعيين أو المزج بين آلية التعيين و آلية الانتخاب؟ و أي الأنظمة أكثر استجابة لمتطلبات الحكم الراشد؟⁽²⁸⁷⁾

⁽²⁸⁶⁾ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 180.

⁽²⁸⁷⁾ - عمار بوضياف: المرجع نفسه، ص 181.

تبنى المشرع الجزائري من خلال جميع قوانين الإدارة المحلية و القوانين المتعلقة بها، مبدأ الانتخاب الكلي للأعضاء المجالس المحلية.

يرى البعض أن تضم هذه المجالس منتخبيين و معينين على أن يكون غالبية الأعضاء من المنتخبين و في هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي: " لا شك أن الدول النامية في حرصها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها تفتقر أكثر من افتقار كثير من الدول المتطورة إلى تطعيم عنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفاءات فنية "(288).

ثانيا: مؤشر الشفافية

يعد مؤشر الشفافية من أهم مبادئ الحكم الراشد و من أهم دعائم التنمية الشاملة و المستدامة و بذلك بات مبدأ السرية يشكل استثناءا محدود المعالم و النطاق. فأصبح لزاما تفعيل مبدأ الشفافية في التسيير خاصة مع التطور الرهيب الذي تشهده وسائل الإعلام و الاتصال.

تسعى هذه الآلية إلى تمكين الجمهور من ممارسة الرقابة الشعبية على تصرفات الإدارة و نشاطاتها و توفير المعلومات اللازمة للمعنيين كاملة و في الوقت المناسب، كما أنه يساهم في مكافحة الفساد و تكريس مفهوم دولة القانون و دولة المؤسسات.

بالرجوع لقانون الجماعات الإقليمية نجد أن المشرع كرس هذا المبدأ من خلال نص المادة 22 من قانون البلدية الجديد و نص المادة 18 من قانون الولاية الجديد، حين فرض لصق جدول أعمال المجلس الشعبي البلدية و جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي فور استدعائه عند مدخل قاعة مداولات المجلس و في أماكن الإصاق المخصصة للجمهور و في الموقع الالكتروني للولاية أو المجلس و في مقر الولاية و البلديات التابعة لها.

فرضت أيضا، المادة 26 من قانون البلدية و المادة 26 كذلك من قانون الولاية أن تكون جلسات المجلس كأصل عام علنية. و يستشف من نص المادة 27 من قانون الولاية أنه يمكن لغير الأعضاء الحضور للجلسات العامة و العلنية باعتبار أنها أقرت لرئيس المجلس الشعبي الولائي بطرد أي شخص غير عضو بالمجلس عندما يخل بحسن سير المناقشات بعد اعداره.

كما فتحت المادة 30 من قانون البلدية و المادة 32 من قانون الولاية المجال أمام الجمهور للاطلاع على المداولات و ذلك بإلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعليقها في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور و وسائل الإعلام الأخرى خلال الثمانية 8 أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ.

288- مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 15.

الفرع الرابع: علاقة الحكم الراشد باستقلالية الهيئات المحلية

تفرض معايير الحكم الراشد على الأجهزة المركزية للدولة توفير الإطار التشريعي و التنظيمي للهيئات اللامركزية الإقليمية من أجل ضمان أداء مهامها في أحسن الظروف بغرض تحقيق المقاصد الكبرى .

تعد الإدارة المحلية طرفا من أطراف الحكم الراشد فافتراها من المواطن و احتكاك هذا الأخير بها يفرض عليها فتح سبل مشاركة المواطنين في العملية التنموية و في صنع القرار و ممارسة الرقابة الشعبية و أن تكون أكثر احتكاكا بمنظمات المجتمع المدني و تستجيب لانشغالاته.

كما تفرض عليها معايير الحكم الراشد المحلي أن تكون أكثر شفافية في التعامل مع الجمهور بإمدادهم بالمعلومات اللازمة و في الزمن المناسب و بالشكل الذي يقره القانون و أن تحرص على بناء جدار متين للثقة بين السلطة المحلية و المواطن و منظمات المجتمع المدني⁽²⁸⁹⁾.

إن علاقة الإدارة المحلية بالهيئات المركزية عن طريق رابطة الوصاية و رابطة العمل الإداري تستلزم توفير مجموعة من المبادئ و الأدوات التي تحكم هذه العلاقة و توجهها. و بتطبيق معايير الحكم الراشد نجد أن هذه العلاقة محكوم عليها بالخضوع للمبادئ و الأدوات السابقة الذكر خضوعا تاما.

يكفل تطبيق الحكم الراشد بما يشمل من آليات و معايير، للجماعات الإقليمية المشاركة الفعلية و الايجابية في العمل الإداري و النشاط المحلي التشاركي و فعالية أكثر في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها.

تعتبر استقلالية الجماعات المحلية كأصل في علاقتها مع الهيئات المركزية من بين أهم الضمانات التي يكفلها استعمال الحكم الراشد و تطبيقه في العلاقة القائمة ما بينها و بين هذه الهيئات المركزية خاصة فيما يتعلق بعملية صنع القرار و طرق و فنيات الأعمال الإدارية، ذلك أن هذه الاستقلالية تعد نتيجة حتمية للاعتماد على هذا النمط و هذه الفكرة، فلا يمكن الحديث عن تكريس مفهوم الحكم الراشد و إسقاط معاييره على العمل الإداري و التسيير داخل المجالس المحلية إذا لم يتحقق استقلالها و حريتها في أداء أدوارها و اختصاصاتها المحددة بموجب القوانين و الأنظمة.

عطفا على ما سبق ذكره، يمكن القول انه لا يمكن الفصل بين مبدأ الديمقراطية و مبدأ الرشادة فهما متكاملان مع بعضهما البعض و مترابطين فيما بينها بحيث لا نستطيع الحديث عن الرشادة في نظام غير ديمقراطي، لا تحترم فيه المبادئ الأساسية للديمقراطية و لا يوجد فيه أداء فعال للمجالس المحلية التي تعبر في أصلها عن مفاهيم الديمقراطية.

(289) - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 165 - 166.

إن استقلالية المجالس المحلية و مدى تمكنها من التحكم في القرار المحلي يعتبر من مقتضيات الديمقراطية و احد مرتكزاتها، فمثلما تُنادى باستقلال السلطات التشريعية، التنفيذية و القضائية عن بعضها، في ظل مبادئ الحكم الراشد، فإن استقلال الجماعات المحلية و تحررها من هيمنة الهيئات المركزية، يعد من الأهمية بما كان في ظل هذا النظام نفسه.

الفرع الخامس: الحاجة إلى استغلال نظام الحكم الراشد من اجل ضمان استقلالية

الجماعات الإقليمية

تضل استقلالية الجماعات الإقليمية اللامركزية مسألة غير محددة المعالم في جميع القوانين التي صدرت في التشريع الجزائري. كما أن الفقه نفسه لم يصل إلى رسم جميع متطلباتها في ظل التطور الذي يعرفه القانون الإداري بشكل عام و التنظيم الإداري بشكل خاص.

و عليه، أصبح لزاما استغلال جميع ما توفر من معطيات و أفكار و مبادئ تصب في مجال التنظيم الإداري و التي تؤدي بنا إلى تحقيق الاستقلالية المنشودة للجماعات الإقليمية و الاستثمار فيها.

يساعد مفهوم الحكم الراشد في تبني مجموعة من النظريات و المعايير التي تجلب المناخ الملائم لانفراد المجالس الشعبية المحلية بصلاحياتها و اختصاصاتها الأصيلة و التحكم في قرارها المحلي و ذلك إذا تم استخدامه على نطاق واسع إن في الجانب الإجرائي الشكلي المتمثل في هيكلة نظام الجماعات الإقليمية بشريا و ماديا أو في الجانب الوظيفي المتمثل في استغلال الصلاحيات و الاختصاصات المقررة لها.

فالأكيد أن إتاحة الحقوق السياسية للمواطن و تطبيق النظم الديمقراطية تؤدي إلى تعميق اطر اللامركزية و التي هي من مقتضيات نظام الحكم الراشد و هي في نفس الوقت تؤدي إلى تكريس الاستقلال الوظيفي و العضوي للهيئات المحلية.

الخاتمة

الخاتمة

تدخل دراسة نظام الجماعات الإقليمية ضمن الدراسات التي تهدف إلى الوقوف على ماهية هذه الهيئات و مكانتها في خارطة التنظيم الإداري الجزائري و تبيان هياكلها ، خصائصها ، اختصاصاتها و طبيعة العلاقة بينها و بين السلطة المركزية و تحليل مضمونها و آلياتها.

تعبر الجماعات الإقليمية اللامركزية عن مفهوم الديمقراطية و التسيير المحلي و الإقليمية و مدلولات الإدارة الجوارية و ذلك بحكم قربها من المواطن و مشاركة الأفراد المحليين في صنع القرارات التي تصدرها. و يقصد بها في التشريع الجزائري، البلدية و الولاية . فهما وحدتان إداريتان من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون، يتمتعان بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة.

لقد أعطى المشرع الجزائري للبلدية و الولاية مركزا قانونيا و ذلك بتصنيفهما كجماعات إقليمية للدولة و اعترافه لهما بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية. بموجب ما جاء في الدستور و قانون الجماعات الإقليمية. فهي تهدف إلى تحقيق مجموعة من المقاصد السياسية مثل الديمقراطية، دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل القومي و تقوية البناء السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة . و مقاصد إدارية مثل تحقيق الكفاءة الإدارية و القضاء على البيروقراطية . كما أن اختصاصاتها متشعبة و متنوعة و لا يمكن حصرها في ميدان أو قطاع معين.

عرفت الإدارة المحلية في الجزائر تطورا إداريا و تشريعيا ابتداء من سنة 1962 إلى يومنا هذا، فقد عمد المشرع من خلال هذا التطور إلى بناء و تدعيم الهياكل الإدارية و المؤسساتية للدولة حين اصدر أول قانون للبلدية سنة 1967 و أول قانون للولاية سنة 1969 و كيّف نصوصهما مع التوجه الاشتراكي، كما أحاط هذين القانونين بنصوص تنظيمية أخرى لاستدراك النقص و تبيان و تفصيل بعض الإجراءات الإدارية المنصوص عليها فيهما.

و في إطار التعددية الحزبية و الانفتاح السياسي و الإعلامي، تُوجت الحياة السياسية بالتعديل الدستوري لسنة 1989، الذي ألزم المشرع بإعادة النظر في ما تضمنه قانون الجماعات الإقليمية السابق، فصدر قانون 1990 المتضمن قانون البلدية و الولاية، مُتكيفا بذلك مع هذا التحول السياسي و الاقتصادي.

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، التي جعل منها المشرع الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في التسيير . و هي خاضعة للدولة في استغلال و إدارة الشؤون العامة ، شأنها في ذلك شأن الولاية التي تتميز عنها كونها تحمل صفة عدم التركيز الإداري ممثلة في الوالي، إلى جانب المجلس الشعبي المحلي.

تتوفر كل من البلدية و الولاية على هيئة إدارية تنفيذية و هيئة تداولية متمثلة في المجلس الشعبي المحلي، حيث يتشكل هذا الأخير من أعضاء يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر ، وفقا لمعايير و شروط محددة بموجب القوانين و الأنظمة و يضم لجانا مختلفة حسب ما تقتضيه متطلباته. و يضطلع بمهام و صلاحيات هامة على المستوى المحلي.

لقد حدّد المشرع العلاقة القائمة بين هذه المجالس و بين هيئاتها التنفيذية من جهة و تلك التي تربطها بالسلطة المركزية، اصطلاح على تسميتها بالوصاية الإدارية، إذ كان لزاما أن تقوم الهيئة المركزية بمباشرة الآليات الرقابية و إجراءات الوصاية على هذه المجالس ، دون المساس باستقلاليتها، لان لها الحق في الانفراد بالقرار المحلي و بسط سلطاتها، مادامت لم تخرج عن إطار اختصاصاتها المحددة قانونا و التزمت بالإجراءات و الضوابط القانونية و التدابير الإدارية.

يتداخل مفهوم الوصاية الإدارية في القانون الإداري مع فكرة الوصاية في القانون المدني . و لذلك انتقد من طرف العديد من الفقهاء، حيث يرون أن يُستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية، ذلك أن الوصاية لا تكون إلا على القاصر الذي لا يتمتع بالأهلية الكاملة لممارسة تصرفاته، في حين أن الهيئات المحلية تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية اعتبارية. كما تتميز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من حيث أداة ممارسة الرقابة و طبيعتها و من حيث حق الطعن و قواعد المسؤولية و لها عدة خصائص كونها رقابة إدارية، استثنائية، خارجية، جزئية و مشروطة و غير مطلقة.

يُبرّر ممارسة الوصاية الإدارية باحترام مبدأ المشروعية و ضمانه و الالتزام به في جميع أعمال الهيئة اللامركزية و بحماية المصلحة العامة بمعناها الواسع و ذلك بضرورة مراعاة مصلحة الدولة، الهيئات اللامركزية و مصلحة المواطنين. و هي تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية، الإدارية و المالية.

يقتضي ممارسة الوصاية الإدارية ترجمتها بآليات و إجراءات محددة في قانون الجماعات الإقليمية و بعض القوانين و التنظيمات الأخرى المرتبطة بها و ذلك بإعمالها على أعضاء و أعمال المجلس المحلي و على هذا الأخير كهيئة، حيث تخضع لضوابط و شروط تُحدد طريقة و أسلوب تطبيقها، فلا تُقرر إلا بموجب نص قانوني و بالأدوات و الأغراض التي حددها القانون، كما لا يجوز اتخاذ تدابيرها إلا إذا توفرت الأسباب الداعية لذلك.

تمارس هذه الرقابة على أعضاء المجلس المحلي و ذلك باستعمال سلطة التعيين ، التوقيف، الإقصاء و الإقالة. و على المجلس المحلي كهيئة ، بواسطة سلطة الحل، الدعوة للانعقاد و التوقيف. كما تخضع أعمال هذه المجالس إلى إجراءات التصريح، المصادقة، البطلان و الحلول.

إنّ وجود الرقابة الإدارية الوصائية يؤدي بنا إلى الحديث عن حدودها و عن تأثيرها على أعمال الهيئات المحلية و أعضائها، خاصة في ظل المناذاة عن ضرورة تمتعها باستقلالية في تسيير أعمالها و الانفراد بسلطاتها على المستوى المحلي. و الحديث أيضا عن مدى نجاح المشرع في تقنين و تنظيم و ضبط العلاقة القائمة بين الهيئات المركزية و اللامركزية ، على نحو يحفظ لكل منهما مركزه القانوني. و في هذا المجال يسجل عليه انه اعترف للبلدية و الولاية بالشخصية المعنوية و ما ينتج عنها من استقلالية إدارية و مالية و بعض الحقوق الأخرى، حيث نص عليها صراحة في كل من القانون المدني و قانون البلدية و الولاية. و منح الشخصية المعنوية لهذه الجماعات، يعني قيام شخص قانوني جديد، غير الدولة، يتولى رعاية المصالح التي تخص الجماعات اللامركزية الإقليمية ، والتي تتميز في الوقت نفسه عن تلك المصالح التي تخص الدولة و التي تسمى بالمصالح القومية. كما اقر مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية و خصهم بصلاحيات متنوعة و منحهم أيضا استقلالاً مالياً من خلال الانفراد بتحصيل الموارد المحلية من جباية و رسوم. إلا أن المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بالشخصية المعنوية في ظل القانون الحالي، عكس ما جاء به قانون سنة 1990 و بالتالي، فهو لا يستفيد مما يترتب عنها من آثار و نتائج و هو ما يجرنا للتساؤل عن وضعية رئيسه إزاء هيئة عدم التركيز، ممثلة في الوالي و أيضا، السلطة المركزية، حيث يثور إشكال مهم حول مدى قدرته على رفع دعوى إلغاء القرار الإداري و الطعن فيه أمام الجهة القضائية المختصة ضد قرار الوالي الذي يُثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة معينة، باعتبارها ضماناً هامة مقررّة لحماية مصالح الجماعات الإقليمية.

لقد حرص المؤسس الدستوري الجزائري على إقرار مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية من خلال نص المادة 16 من الدستور: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية..." فضلا على النص الصريح في المادة 14 منه، أنّ الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي. الأمر الذي يؤكد الطابع الديمقراطي لتكوين و تسيير هذه الجماعات. فاعتمد على مبدأ الانتخاب بالنسبة للبلدية، أي انتخاب أعضاء لـجملـس الشـعبي البلدي، وانتخاب الهيئة التنفيذية (رئيس لـجملـس الشـعبي البلدي). أما على مستوى الولاية، فقد أخذ بمبدأ الانتخاب فيما يخص الهيئة التداولية (لـجملـس الشـعبي الولائي) و اعتمد على أسلوب التعيين فيما يخص الهيئة التنفيذية للولاية أي الوالي، بحيث يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، حسب المادة 78 من دستور 1996، كما يتم تعيين بعض الأجهزة المساعدة للوالي كذلك.

إلا أنّه يُعاب عليه انه نص في مضمون الدستور على نصوص تُقرّر أسساً عامة، بحيث لم يتضمن أي نص يتعلق بمنح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية، كما ترك مسألة تحديد اختصاص الجماعات الإقليمية للقانون بدون أي قيد. و بالتالي فإنّ المشرع العادي يكون حرّاً في تحديد اختصاص الجماعات الإقليمية، كما

لم ينص كذلك على شمولية موارد الهيئات المحلية على الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي و هذا لضمان استقلالها المالي في مواجهة السلطة المركزية، كذلك لم يتضمن الدستور الجزائري أي نص يتعلق بالرقابة على لجماللس المحلية بالشكل الذي ينظم العلاقة بين الوحدات المحلية و الإدارة المركزية، و لا أي نص يتعلق بضمانات أعضاء هذه لجماللس، و عليه، فإننا يمكن أن نقول أن الدستور الجزائري ينقصه الكثير من المبادئ و الضمانات الدستورية و أنه لا يكفي الإحالة للقانون في هذا الشأن ، فكان من الأفضل النص عليها صراحة في صلب الدستور و أن لا يترك للمشرع العادي سلطة تقديرية في تنظيم ذلك دون أي تقييد بأي مبدأ عام في هذا الشأن، الأمر الذي يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى الحد من الاستقلال الوظيفي و المالي للجماعات الإقليمية في مواجهة السلطة المركزية.

تُعتبر الرقابة الإدارية الوصائية استثناء على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، الذي يقصد به تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية التي تمنح لها الاستقلال المالي و تخول لها كامل الصلاحيات و الاختصاصات و تمنحها أيضا قُدرتها على اتخاذ القرار المحلي و التحكم فيه. فمن خلال استقراء النصوص القانونية الصادرة في مجال التنظيم الإداري و الإدارة المحلية يمكن تسجيل أن المشرع تارة يُضيق من نطاق الرقابة، بالشكل الذي يُعطي قدرا من الحرية و الاستقلالية للمجالس الشعبية المحلية و تارة يوسع في مجالها و يشدد في إجراءاتها، دون مراعاة المبادئ التي جاء بها النظام اللامركزي و مبادئ الديمقراطية.

إنّ الجماعات الإقليمية في الجزائر تعاني من رقابة وصائية شديدة، بحيث نجد أنّ المشرع الجزائري يأخذ بالأسلوب الفرنسي القديم في الرقابة - التقليدي-، علما بأنّ هذا الأخير ألغى أسلوب الوصاية الإدارية الشديد و اكتفى بالرقابة القضائية حسب قانون 21 مارس 1982 ، فتعتبر قرارات لجماللس المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها و على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء القرارات الإقليمية التي يراها غير شرعية، خلال مهلة شهرين من تبليغه القرار، و حتى سلطة تعليق تنفيذ قرار لجماللس، فإنها من اختصاص القضاء الذي يحكم به بناء على طلب ممثل الدولة المرفق بدعوى الإلغاء.

و بناء على، أصبح لزاما توفير بعض الضمانات القانونية و القضائية و ضمانات أخرى تركز عليها المجالس المحلية في حماية استقلاليتها و حريتها إن على مستوى المجلس المحلي نفسه بالاعتماد على العناصر المؤهلة و الكفؤة و التي ترتقي به إلى المستويات العليا و تضمن التسيير الفعال و الايجابي من استغلال لموارده البشرية و المالية و تحقيق التنمية المحلية. و في نفس السياق، فإننا نرى أن الحكم الرشيد، أو الحكامة، من أهم الأنظمة التي يمكن أن تعتمد عليها الهيئات المركزية و اللامركزية في تسيير شؤونها و تحقيق أهدافها و ذلك لما يتضمنه من معايير و آليات عالمية هامة و مدروسة. حيث يرى اغلب الفقهاء في البلدان الغربية و العربية أنه أصبح لزاما اليوم الخضوع لهذا النظام و لمقتضياته من اجل إحداث التغيير على المستوى الإداري بما يكفل تطور الأنظمة الإدارية و بالتالي تطور نظام الجماعات الإقليمية اللامركزية.

قائمة المراجع:

-القرءان الكرىم.

أولا: النصوص القانونية و التنظيمية:

1 -الدساتير:

- دستور 1963: الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة بتاريخ: 10 سبتمبر 1963.
- دستور 1976: الجريدة الرسمية عدد 94، الصادرة بتاريخ: 24 نوفمبر 1976.
- دستور 1989: الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة بتاريخ: 01 مارس 1989.
- دستور 1996: الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ 07 فيفري 1996.

2 - المواثيق.

- ميثاق طرابلس، جوان 1962.
- ميثاق الجزائر، أبريل 1964.
- ميثاق البلدية، 1966.
- ميثاق الولاية، 1969.
- الميثاق الوطني، 1976

3 -الأوامر و القوانين:

- الأمر 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية عدد 49، المؤرخة في 11 جوان 1966.

- الأمر **67-24** المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد: 06 المؤرخة في 18 جانفي 1967.
- الأمر **75-58** المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية العدد: **78**، المؤرخة في: 30 سبتمبر 1975.
- الأمر **97-07** المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل و المتمم. الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في : 06 مارس 1997.
- الامر **05/02** المؤرخ في 27 فيفري 2005 المتضمن تعديل قانون الأسرة، الجريدة الرسمية عدد: 15، المؤرخة في: 27 فيفري 2005.
- الأمر **05-03** المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد : 50 المؤرخة في : 19 جويلية 2005.
- القانون **80-08** المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد: 44، المؤرخة في 28 أكتوبر 1980.
- القانون **81/09** المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل و المتمم للأمر 67/24، الجريدة الرسمية عدد: 27، المؤرخة في 07 جويلية 1981.
- القانون **84-11** المؤرخ في: 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة، المعدل و المتمم بموجب الأمر، **05-02** المؤرخ في: 27 فيفري 2005 الجريدة الرسمية: 24، المؤرخة في 12 جوان 1984.
- القانون **90-08** المؤرخ في : 07 أفريل 1990 يتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية عدد: 15 المؤرخة في : 07 أفريل 1990.
- القانون **90-09** المؤرخ في 7 أفريل 1990 يتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية عدد: 15 المؤرخة في: 07 أفريل 1990.
- القانون العضوي **12-01** المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01 المؤرخة في: 14 جانفي 2012.
- القانون **90-29** المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية و التعمير ، الجريدة الرسمية عدد: 52 المؤرخة في: 02 ديسمبر 1990.

- القانون 10-11 المؤرخ في : 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد:35 المؤرخة في: 22 جوان 2011.
- القانون 07-12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية عدد: 10 المؤرخة في: 22 فيفري 2012.
- القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجريدة الرسمية عدد 21.
- القانون 10-05 المؤرخ في 20 جوان 2005 المعدل والمتمم للأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في : 26 جوان 2005.

4- المراسيم:

- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19 أكتوبر 1999، المحدد لكيفية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.
- المرسوم الرئاسي رقم: 05-254 و المرسوم الرئاسي رقم: 05-255 المؤرخين في 20 جويلية 2005 المتعلقين بحل المجالس المحلية، الجريدة الرسمية رقم : 51 المؤرخة في: 20 جويلية 2005.
- المرسوم التنفيذي: 81-372 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتها في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية عدد: 52 المؤرخة في : 29 ديسمبر 1981.
- المرسوم التنفيذي: 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم الجريدة الرسمية عدد: 31 المؤرخة في : 29 ديسمبر 1990.
- المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية عدد: 31 المؤرخة في : 29 ديسمبر 1990.

- المرسوم التنفيذي **91-178** المؤرخ في : 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة ، الجريدة الرسمية عدد: 26 المؤرخة في : 01 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي: **92-142** المؤرخ في 11 أفريل 1992، يتضمن حل المجالس الشعبية المحلية، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 12 أفريل 1992.
- المرسوم التنفيذي: **93-56** المؤرخ في 27 فيفري 1993، يتضمن حل المجالس الشعبية المحلية، الجريدة الرسمية عدد 13، المؤرخة في : 28 فيفري 1993.
- المرسوم التنفيذي رقم: **93-106** المؤرخ في 05 ماي 1993، يتضمن حل المجالس الشعبية المحلية، الجريدة الرسمية عدد 30، المؤرخة في : 09 ماي 1993.
- المرسوم التنفيذي: **94/177** المؤرخ في : 26 جوان 1994، الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها و عملها. الجريدة الرسمية عدد : 42 المؤرخة في : 29 جوان 1994.
- المرسوم التنفيذي **94-215** المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها الجريدة الرسمية عدد: 48 المؤرخة في : 27 جويلية 1994.

ثانيا: المراجع باللغة العربية

1 - الكتب و المؤلفات:

- الدكتور/ سليمان الطماوي:
الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
- ناصر لباد:
القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2005 .
- الدكتور/عبد الغني بسيوني عبد الله:
القانون الإداري - دراسة مقارنة- منشأة دار المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، سرق
1991.
- الدكتور/ خالد قباني:

اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط و منشورات عويدات، بيروت
باريس، الطبعة الأولى، 1981.

- الدكتور/ علاء الدين عشي:

مدخل القانون الإداري، الجزء الأول - التنظيم الإداري (د- ط) دار الهدى للطباعة و النشر و
التوزيع، الجزائر 2009

شرح قانون البلدية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011.

- الدكتور/ عادل بوعمران:

البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و لتوزيع ، عين مليلة، 2010 .

- الدكتور/ عمار عوابدي:

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

دروس في القانون الإداري، د.م. ج ، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1990 .

- الدكتور/ محمد الصغير بعلي:

قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.

القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة،

2004.

- الدكتور/ عمار بوضياف:

الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، 2007.

شرح قانون الولاية، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2012.

التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2010

- الدكتور/ قصير فريدة مزياني:

مبادئ القانون الإداري، الجزائر، الطبعة 2001 .

- الدكتور/ أحمد محيو:

محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب أحمد عرب صاصيلا ، د،م، ج ، الطبعة الثانية 1979 .

- الدكتور/ مسعود شيهوب:

أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، سنة 1986.

- الدكتور/ مازن ليلو راضي:

الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدامرك، 2008.

- الدكتور/ فؤاد العطار:

القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970 .

- الدكتور/ عيد أحمد الحسان:

حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة (ملخص)، دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة و القانون، المجلد 34 ، العدد2، الطبعة 2007 .

- الدكتور/ هاني علي الطهراوي:

القانون الإداري (ماهية القانون الإداري: التنظيم الإداري – النشاط الإداري)، دار الثقافة

للنشر و

التوزيع، الطبعة الأولى، 2009.

2 - الرسائل الجامعية و المذكرات:

- الدكتورة/ فريدة مزياني قصير:

المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون جامعة منتوري – قسنطينة ، كلية الحقوق، 2005.

- الدكتور/ عادل محمود حمدي:

الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة -رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973 .

- الدكتور/ إبراهيم رابعي

استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005 .

- عبد الناصر صالح:

الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون، 2010/2009

- الدكتور/ محمد نور عبد الرزاق:

استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية و القانون المقارن، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، سنة 1974.

- احمد سي يوسف:

تحولات اللامركزية في الجزائر(حصىلة و أفاق)، رسالة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة: 15 أفريل 2013.

3 - المجلات و الدوريات:

- مداولات لمجلس الأمة، الدورة الربيعية 2011، المنعقدة يوم 23 ماي 2011، العدد 9.
- الدكتور/ مسعود شيهوب
- الجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، سنة 2003 .
- الدكتور/ محمد علي خطار:
- الأساس القانوني للامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد 2 مارس 1989.
- الدكتور/ بكر قباني:
- الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، 1984.
- الدكتور/ عبد المجيد فياض:
- الوصاية الإدارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 04، السنة 13، ديسمبر 1969.
- الدكتور/ عبد الحليم بن مشري:
- نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
- الدكتور/ كراجي مصطفى:
- أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية)، الجزء 34، رقم 2، سنة 1996 .
- الدكتور/ عمار عوابدي:
- الإصلاحات المالية و الجبائية المحلية، منشورات مجلس الأمة، 31 مارس 2003.
- دحو ولد قابلية: "
- الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية " مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2003 .
- الدكتور/ حسين فريجة:
- الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بجامعة بسكرة، العدد 06، أبريل 2010
- الدكتور/ محمد عمر الشبوكي:

مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن ، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 250، الأردن ، عمان، 1985 .

- الدكتور/ سليمان محمد الطماوي:

الإدارة المحلية ، مجلة العلوم الإدارية ، سنة 1968 .

- الدكتورة/ بسمة عولي: تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4،

- الدكتور/ محمد نور الدين:

مستقبل نظام الحكم المحل في دول العالم المعاصر وفي مصر العربية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 17، العدد الثاني، أوت 1975

- الدكتور/ نصر الدين بن طيفور:

أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشرعي جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية ، عدد 22 ، سنة 2001

- المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1994.

4 - المحاضرات و الملتقيات:

- الدكتور/ عمار بوضياف:

الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا- مقياس القانون الإداري، السنة الجامعية 2009/2010.

- الدكتور/ مسعود شيهوب:

دور المنتخب في النصوص وفي الممارسة، محاضرات أُلقيت على طلبة العلوم القانونية بجامعة قسنطينة، الجزائر، 2005

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

- Ministère de la région wallonne secrétariat général, cours de droit, 2007
- G. Vedel et Delvolvé : Droit administratif, P.U.F , Paris , 1984 , p 849.
- Direction De La Formation, Ministère De La Région Wallonne Secrétariat

- Maspetiol et Laroque : la tutelle administrative, paris,1930
- M. Waline: Droit administratif, 9^{ème}édition, Paris, 1963
- BENAÏSSA Said, l'aide de l'état aux collectivités locales, Algerie, France, Yougoslavie, Septembre, 1983,
- Ahmed Mahiou :cours d institutions administratives, p 71
- HAURIOU MAURICE , Précis élém- Droit Administratif , 1933 , 3èdition , p 28.
- RIVERO JEAN, Droit administratif, Paris , Dalloz , 7^{ème} édition , 1975, p 280
- Benoît : le droit administratif français – paris – 1968 – p 130

الفهـــــــــــــــرس

.....مقدمـــــــــــــة

01

06 الفصل الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية و ماهية الوصاية الإدارية الممارسة عليها.

06 المبحث الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية و تطورها التشريعي.

06 المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية.

07 الفرع الأول: تعريف الجماعات الإقليمية.

09 الفرع الثاني: تمييز مصطلح الجماعات الإقليمية عن غيره من المصطلحات المشابهة.

12 الفرع الثالث: الهدف من وجود الجماعات الإقليمية.

13 الفرع الرابع: اختصاصات الجماعات الإقليمية.

14 المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي للجماعات الإقليمية.

14 الفرع الأول: التنظيم الهيكلي للبلدية.

23 الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي للولاية.

31 المطلب الثالث: تطور نظام الجماعات الإقليمية من خلال التشريع الجزائري.

31 الفرع الأول: التطور التشريعي للبلدية.

33	الفرع الثاني: التطور التشريعي للولاية.....
35	المبحث الثاني: مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية مبرراتها وآلياتها.....
35	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية وخصائصها.....
37	الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.....
39	الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية.....
42	الفرع الثالث: مبررات و أهداف الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية.....
44	المطلب الثاني: الآليات الرقابية الوصائية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية.....
45	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الأعضاء منفردين.....
50	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس المحلي ككل.....
56	المطلب الثالث: الآليات الرقابية الوصائية على أعمال المجالس الشعبية المحلية.....
56	الفرع الأول: سلطة التصريح (استطلاع رأي السلطة الوصائية).....
58	الفرع الثاني: المصادقة.....
60	الفرع الثالث: البطلان (الإلغاء).....
64	الفرع الرابع: الحلول.....
67	الفصل الثاني: حدود الوصاية الإدارية و ضمانات استقلالية و حرية الجماعات الإقليمية.....
67	المبحث الأول: استقلالية الجماعات الإقليمية انعكاسات الوصاية الإدارية.....
67	المطلب الأول: مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية و الأسباب الداعية لذلك.....
67	الفرع الأول: مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية.....
71	الفرع الثاني: الأسباب الداعية لاستقلالية الجماعات الإقليمية.....
73	المطلب الثاني: متطلبات استقلالية الجماعات الإقليمية.....
73	الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية (الجماعات الإقليمية).....
78	الفرع الثاني: ضرورة وجود مجلس محلي منتخب (الاستقلال العضوي).....
	الفرع الثالث: ضرورة تمتع المجلس المحلي باختصاصات أصلية في ممارسة وظائفه
82	(الاستقلال الوظيفي).....
85	الفرع الرابع: ضرورة توفر الموارد المالية (الاستقلال المالي).....

المطلب الثالث: تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات الإقليمية.....	88
الفرع الأول: تأثير الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية.....	88
الفرع الثاني: تأثير الوصاية الإدارية على الهيئة المحلية.....	90
الفرع الثالث: تأثير الوصاية الإدارية على أعمال المجلس المحلي.....	91
الفرع الرابع: الازدواج الوظيفي و تأثيره على استقلالية الهيئات التنفيذية.....	91
الفرع الخامس: تأثير الوصاية الإدارية على الاستقلال المالي للجماعات المحلية.....	94
الفرع السادس: تقدير و تقييم استقلال الجماعات المحلية.....	95
المبحث الثاني: ضمانات استقلالية و حرية الجماعات الإقليمية.....	98
المطلب الأول: الضمانات الكفيلة باستقلال الجماعات المحلية.....	98
الفرع الأول: الضمانات القضائية.....	98
الفرع الثاني: الضمانات القانونية.....	100
الفرع الثالث: ضمانات أخرى.....	101
الفرع الرابع: الحد من توسع الصلاحيات المخولة للسلطة المركزية المتعلقة بالوصاية على الجماعات الإقليمية.....	103
المطلب الثاني: القيود الواردة على ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية.....	106
الفرع الأول: القيد التشريعي.....	107
الفرع الثاني: القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية الوصائية.....	108
الفرع الثالث: القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الإدارية الوصائية.....	110
المطلب الثالث: الحكم الراشد و مسالة استقلال الجماعات الإقليمية.....	112
الفرع الأول: مفهوم الحكم الراشد.....	112
الفرع الثاني: أهمية الحكم الراشد في نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية.....	116
الفرع الثالث: مؤشرات الحكم الراشد من خلال قانون الجماعات الإقليمية.....	117
الفرع الرابع : علاقة الحكم الراشد باستقلالية الهيئات المحلية.....	119
الفرع الخامس: الحاجة إلى استغلال نظام الحكم الراشد من اجل ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية.....	120
الخاتمة.....	122

