

جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر بعد ١٩٦٢

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر

تخصص دولة ومؤسسات

إشراف د/:

- بن عليه حميد

إعداد الطالبة:

- حلفاية زهية

لجنة المناقشة:

- أ/ العفون سعد رئيسا

- د/ بن عليه حميد مشرفا و مقرا

- أ/ بشار رشيد مناقشا

الموسم الجامعي 2014/2013

بسم الله الرحمن الرحيم، والصلاة و السلام على أشرف المرسلين
خاتم الأنبياء أجمعين:

" ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي و علي
والدي وأن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك
الصالحين "

سورة الزمل الآية 19

بعد الحمد لله والشكر على إتمام هذه المذكرة، أتقدم بجزيل
الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور بن علي حميد على قبوله
الإشراف على هذه المذكرة، وعلى طريقة إشرافه التي تترك مجالا
لإبراز الشخصية العلمية الطالب.

كما أتقدم بشكري وامتناني لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم
مناقشة هذه المذكرة.

وأخيرا أتقدم بشكري لكل من قدم لي يد المساعدة من قريب
أو بعيد .

الإهداء

إلى أغلى الناس على الإطلاق

والدي الكريمين

إلى كل أفراد العائلة الكريمة

إلى كل الأصدقاء

إلى كل من قدم لي يد المساعدة

إلى كل زملاء العمل .

مقدمة

إن المعنى اللغوي للفظة استقلال AUTONOMIE المشتقة من اللغة اليونانية Autonomos-Autonomia إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة ، ومن هذه الزاوية فإن الجماعات المحلية الجزائرية غير مستقلة ؟ ومنه فإن مفهوم الاستقلال المؤسس على المعنى اللغوي لا يعكس واقع الجماعات المحلية في الدولة المعاصرة أكثر منه انعكاسا لطبيعة المدن اليونانية القديمة ، لأن القانون الوضعي لا يعترف بالاستقلال المحلي في المجال التشريعي الذي هو جوهر التعريف اللغوي .

رفضاً للمعنى اللغوي وبحثاً عن مفهوم وضعي للاستقلال المحلي¹ يمكن القول أن المقصود باستقلال الجماعات المحلية ، هو منحها قدراً من الحرية كي تؤدي أعمالها بذاتها ويعتبر هذا الاستقلال جزئي لأنه يقتصر على الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بتسيير الشؤون المحلية ولا ينصرف إلى الوظيفة التشريعية والقضائية التي تكون متركزة في العاصمة ، ونسبي لأن الجماعات المحلية تخضع في ممارسة اختصاصاتها للرقابة الوصائية بحكم أن السيادة الوطنية غير قابلة للتجزئة .

إن استقلال الهيئات المحلية يتحقق من خلال تقسيم وتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية الإقليمية ، وذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطة المركزية تختص بتسيير الشؤون المحلية ، ومن جهة أخرى يتحقق الاستقلال المحلي بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية وسلطة البت في القرارات المتصلة بالمصالح المحلية ، وكذا الانتخاب لأنه يحقق استقلال عضوي لأعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة .

¹ - مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، نشرية مجلس الأمة ، الجزائر ، ديسمبر 2001 ، ص 120

² - مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة (الجزائر) ، 2005 ، ص 09.

أولاً - دوافع اختيار الموضوع :

1- الدوافع الموضوعية :

- ✓ أهمية الجماعات المحلية باعتبارها هيئات تتدخل في مختلف جوانب الحياة بهدف الارتقاء بها .
- ✓ كون الاستقلالية عامل أساسي يؤثر تأثيرا مباشرا على فعالية دور الجماعات المحلية .
- ✓ التحولات السياسية التي عرفت الجزائر والتي تأثرت بها الإدارة الجزائرية مثلها مثل غيرها من السلطات .

2- الدوافع الشخصية :

إذا كان الغرض من الجماعات المحلية تقريب الإدارة من المواطن وبالتالي تقريب الخدمة ، وإذا كان الهدف منها بعث الديمقراطية بإشراك المواطن على المستوى المحلي في تسيير شؤونه ، فلماذا الإدارة المحلية لم تصل بعد إلى تحقيق هذه الأهداف بالوجه الأكمل على أرض الواقع ، كل هذا يستدعي البحث عن الأسباب الحقيقية التي تقف وراء هذا الوضع .

ثانيا - أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مسألة استقلالية الجماعات المحلية على نحو موضوعي تبرز فيه مظاهر استقلالية الجماعات المحلية بقدر ما تبرز فيه تبرز فيه معوقات هذه الأخيرة ، للوصول إلى صورة متكاملة تساعد على معرفة الأسباب مما يسهل البحث في الحلول .

ثالثا - صعوبات الدراسة :

الصعوبات التي واجهت هذا البحث تتمثل في ندرة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع ، وإن كانت مراجع القانون الإداري والمتعلقة منها بالتنظيم الإداري بصفة خاصة تناولت هذه الجزئية من باب دراسة مقومات اللامركزية الإدارية ، مما أدى إلى تجميع أجزاء هذا الموضوع من مختلف المصادر المتاحة ، بالإضافة إلى سعة

الموضوع التي أدت إلى صعوبة التعمق في كل جزئية وإعطائها القدر الكافي من الدراسة ضمن ما هو مسموح به من صفحات.

رابعاً - الدراسات السابقة :

إن هذه الدراسة بالشكل والكيفية التي هي عليها لم يتاح إيجاد دراسات سابقة يمكن ذكرها إلا أنه توجد دراسات تناولت جزئية الاستقلالية المالية وتفصلت فيها نذكر منها :

الدراسة التي قامت بها الباحثة قديد ياقوت كمذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية بجامعة تلمسان تحت عنوان : الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، ومفاد هذه الدراسة أن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية رهينة أن تكون مالية هذه الأخيرة متنوعة ومتعددة حتى تحقق نوعاً من الكفاية وأن تتسم بالذاتية ، كما لا بد من توفر المرونة و الدقة عند وضع التشريعات الجبائية من قبل المشرع حتى لا يسمح بوجود ثغرات قانونية قد يكون لها أثر على تدني الإيرادات الجبائية المحلية مع ضرورة الاهتمام بالموارد غير الجبائية وإعادة النظر فيها .

خامساً - منهجية الدراسة :

للتمكن من الإجابة على الإشكالية السابق طرحها والتأكد من صحة الفرضيات تم اعتماد المنهج الوصفي لدراسة واقع استقلالية الجماعات المحلية ، من خلال قانون هذه الأخيرة كأساس للدراسة ، وبعض القوانين المكملة مثل قانون الانتخابات ... ، كما تمت الاستعانة بالمنهج التاريخي لرصد أهم التطورات التي عرفها موضوع الدراسة .

سادساً - الإشكالية :

إذا كانت الاستقلالية تشكل الدعامة الأساسية والركيزة الجوهرية للامركزية الإدارية بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة فإن هذه الحقيقة تستدعي طرح السؤال الآتي: **ما هي حقيقة استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر ؟**

ملاحظة : سيتم استعمال مصطلح اللامركزية الإقليمية و مصطلح الإدارة المحلية و مصطلح الجماعات المحلية للدلالة على نفس المعنى ، المتمثل في الولاية والبلدية .

سابعا : الفرضيات:

- **الفرضية الأولى :** قد تكون هناك ثغرات على مستوى الاستقلال القانوني والعضوي تنتقص من استقلالية الجماعات المحلية .
- **الفرضية الثانية :** قد يكون الاستقلال من حيث الاختصاص ، مجرد استقلال نظري لا تعكسه الإمكانيات المتاحة للجماعات المحلية .
- **الفرضية الثالثة :** قد يكون تبني المشرع للرقابة المشددة على الجماعات المحلية سببا جعل الرقابة الوصائية تتحول من ضمانة للمشروعية ، ووحدة الدولة إلى قيد على استقلال الجماعات المحلية .

ثامنا - تقسيمات الدراسة:

لتمكن من الإلمام بالموضوع والوصول إلى إجابات دقيقة قدر الإمكان ، تم تقسيم الدراسة إلى فصلين :

- **الفصل الأول :** يتناول استقلالية الجماعات المحلية من حيث الإنشاء وذلك من خلال مبحثين ، المبحث الأول بعنوان تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية ، يضم مطلبين الأول بعنوان ماهية الشخصية المعنوية ، والثاني بعنوان نتائج الشخصية المعنوية ، أما المبحث الثاني فيتناول اعتماد الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية ودراسة ما قد يشوبهما من نقائص تحول دون هذه الاستقلالية ويضم مطلبين ، المطلب الأول بعنوان الأساس الفقهي والمطلب الثاني بعنوان الأساس القانوني .

- **الفصل الثاني :** يتناول استقلالية الجماعات المحلية من حيث الاختصاص ، من خلال مبحثين أيضا ، مبحث أول يتناول طبيعة استقلالية الجماعات المحلية وفيه مطلب أول بعنوان استقلالية من حيث الاختصاص الإداري الإقليمي ، ومطلب ثاني بعنوان استقلالية من حيث آليات توزيع الاختصاص ، ومبحث ثاني يتناول حدود استقلالية الجماعات المحلية وأثر هذه الأخيرة عليها ، يضم مطلب أول بعنوان الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية ، ومطلب ثاني بعنوان آليات ضبط الرقابة الوصائية.

الفصل الأول : استقلالية الجماعات المحلية من حيث الإنشاء .

إن الجماعات المحلية لا تعد ابتكارا حديثا للإنسان بل إنها عبارة عن نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور إلى يومنا هذا ، فالملاحظ تاريخيا أن القرى الصغيرة نشأة قبل أن تنشأ الدولة ، حيث كان أهل هذه القرى والمدن الصغيرة يجتمعون بين حين وآخر من أجل إدارة شؤونهم وحل مشاكلهم ، إلا أن المفهوم الحديث للمركزية الإقليمية أو ما يصطلح عليه بالإدارة المحلية في بعض الدول والجماعات المحلية في الجزائر ، يقوم على ثلاثة أركان تتمثل في الاعتراف بوجود وحدات إدارية محلية تدير شؤونها بنفسها عن طريق مجالس منتخبة ، والاعتراف لهذه الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية ، وهذا يضيف عليها نوعا من الاستقلالية النسبية التي لا تتعارض مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية التي يحددها وينظمها القانون¹ .

إن استقلالية الجماعات المحلية مرهونة بمدى قدرتها على تحقيق الأهداف المتوخاة من إنشائها وهذه القدرة لا يمكن للجماعات المحلية أن تحوزها إلا بتوفر الآليات التي تضمن لهذه الأخيرة نشوؤها مستقلة منفصلة عن السلطة المركزية بما يسمح لها بالقيام بالمهام المسطرة لها قانونا .

يهدف هذا الفصل إلى دراسة المظاهر التي تمكن الجماعات المحلية من النشوء مستقلة ، حيث يتناول المبحث الأول « تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية التي تضيف على هذه الأخيرة استقلالا قانونيا عن السلطة المركزية ، بما يترتب عنها من نتائج مع تسليط الضوء على ما قد يشوب هذه النتائج من شوائب تحول دون استقلالية فعلية للجماعات المحلية » ، أما المبحث الثاني فقد تناول « اعتماد الانتخاب في تكوين الجماعات المحلية الذي يضيف استقلالا عضويا على هذه الأخيرة عن السلطة المركزية بحكم أن المواطن المحلي هو المكلف بإنشاء هذه المجالس عن طريق الانتخاب مع محاولة الكشف عن أية شوائب قد تظال هذه الآلية وتجعل منها مجرد إجراء صوري لا يضيف أي نوع من الاستقلال الفعلي على الجماعات المحلية .

¹ - حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2004 ص 223 .

المبحث الأول : الشخصية المعنوية للجماعات المحلية

إن نظرية الشخصية المعنوية قد نشأة أولا في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي ولا سيما الشركات التجارية ، إلا أن القانون العام يعنى وبأهمية كبيرة بنظرية الشخصية المعنوية .¹ كما أن انصباب الدراسة على الجماعات المحلية بصفتها أشخاص معنوية عامة يستوجب استبعاد الأشخاص المعنوية الخاصة لأنها تخرج من نطاق الدراسة .² حيث سيتم تناول الشخصية المعنوية من حيث مفهومها و نتائجها .

المطلب الأول : ماهية الشخصية المعنوية.

"الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون ، أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية *personne juridique* ، أي القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق (*droits*) وبالمقابل التحمل بالالتزامات (*obligations*) من ثم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الادارية بالدولة ، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية ، ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني ، المبدأ الأساسي للامركزية."²

لقد أثارت فكرة الشخصية الاعتبارية جدلا كبيرا في الفقه فهناك من يرى أن الشخصية المعنوية فكرة مفترضة ، وقد قاد هذا الاتجاه الفقيه سافيني Savigny ومفاد هذه النظرية أن الشخصية المعنوية ما هي إلا محض افتراض ويرجع ذلك إلى فكرة الحق من أساسها ، إذ أنهم يرون أن صاحب الحق يجب أن يكون صاحب إرادة حقيقية وهذه الأخيرة لا يملكها إلا الشخص الطبيعي .

¹ - قديد ياقوت ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان(الجزائر) ، 2010/2011 ، ص18.

² - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، سطيف ، 2010 ص84 .

غير أنه لما كانت الجماعة في حاجة إلى جهد الأفراد و الهيئات لتحقيق المصالح المختلفة يوجب الاعتراف لهذه الهيئات بالشخصية القانونية ، مثلها مثل الأشخاص الطبيعيين بما يسمح لها بتأدية وظيفتها ولن يكون ذلك إلا باعتماد الشخصية المعنوية ولو على سبيل الافتراض .

بالمقابل هناك من يرى أن الشخصية المعنوية فكرة حقيقية ، ومن أهم رواد هذه النظرية الألماني جيرك Gierke والفرنسيان ميشو Michoud وجيني Geny ، ومفاد هذه النظرية أن أساس الشخصية المعنوية يكمن في اجتماع عدة أفراد لتحقيق غرض مشروع ، وهذا يؤدي إلى نشوء إرادة مشتركة منفصلة عن إرادة المكونين له ، و الدولة إن تدخلت فإن ذلك لا يعني أنها هي التي أنشأت الشخص المعنوي بل لا يتجاوز الأمر حد الاعتراف ، إلا أن أصحاب هذه النظرية اختلفوا في كيفية وجود هذه الإرادة الخاصة للشخص المعنوي وذلك أدى إلى ظهور اتجاهين ، أحدهما يتبنى النظرية العضوية التي تقوم على أساس وجه الشبه الموجود بين الشخص الطبيعي و الشخص المعنوي ، فإذا كان جسم الشخص الطبيعي يتكون من مجموعة خلايا تبعث فيه الحياة وتمكنه من الحركة وممارسة سائر التصرفات ، بالمقابل فإن الأفراد المكونين للشخص المعنوي بمثابة الخلايا التي تظهر الشخص المعنوي إلي الوجود من خلال اجتماعهم واتحادهم ، أما الاتجاه الثاني فيتبنى نظرية الإرادة التي يرى أصحابها أن الشخص المعنوي يتكون من مجموع إرادات مكونة له و هذا الاجتماع ينتج عنه وجود إرادة جديدة منفصلة ومستقلة عن مجموع الأشخاص المكونين له ، وهذا الأمر أساس وجوه فكرة الشخصية المعنوية.¹

إن فكرة الشخصية المعنوية لم تقبل من طرف جميع الفقهاء فمنهم من رفض وجود هذه الفكرة ، ومن الفقهاء الذين رفضوا هذه الفكرة ليون دوجي Léon DUGUIT و قسطون جاز Gaston JEZE ، وعلى غرار ما حدث بالنسبة للاتجاه المعترف بالشخصية المعنوية انقسم المنكرون لفكرة الشخصية المعنوية واختلفوا في إيجاد بديل

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ص 143 ، 149 .

لها مما أدى إلى ظهور اتجاهين ، أحدهما يتبنى نظرية الغرض إذ يرى أصحاب هذه النظرية أن الإنسان هو الشخص الحقيقي الوحيد في نظر القانون ، لذا وجب من وجهة نظر هؤلاء الاستغناء عن فكرة الشخصية المعنوية المفترضة التي لا أساس لها من الواقع واستبدالها بفكرة الغرض من تجمع الأشخاص أو الأموال ، حيث أن وحدة الغرض التي يسعى إلى تحقيقها تجمع الأفراد أو الأموال هي التي تفرض الاعتراف له بذمة المالية مستقلة عن ذمة مكونه وتقرض الاعتراف له بمجموعة حقوق والتزامات .

أما الاتجاه الثاني فيتبنى نظرية الملكية المشتركة حيث انطلقت هذه النظرية من نفس الفكرة القائمة على أن الشخصية القانونية حكر على الشخص الطبيعي ، إلا أنهم لا يؤمنون بفكرة وحدة الغرض ، ويرون أن الشخص المعنوي ليس هو صاحب الإرادة بل الأشخاص الطبيعيون الذين يتكون منهم ففي الجمعيات أصحاب الحق هم كل أعضاء الجمعية ، و في المؤسسات المنفكون منها ، وفي الشركات أعضاء الشركة وهكذا....¹ ، يمكن القول في ختام هذا الطرح الفقهي أنه رغم اختلاف مواقف الفقهاء من الشخصية المعنوية إلا أن هذه الأخيرة تعد حقيقة لا يمكن تجاهلها يقوم عليها القانون الخاص والعام وفي هذا الشأن يمكن الاستشهاد بقول "الأستاذ أوبرت J-L.AUBERT : إن وجود الشخصية المعنوية وطبيعتها لم تصبح محل نقاش لأن الحياة القانونية اليوم ، حقيقة جعلت من الأشخاص المعنوية شركاء يومية للأشخاص الطبيعيين."²

أما المشرع الجزائري كغيره من المشرعين تبني نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وأثر قانوني ، ويستشف هذا الموقف من خلال مجموعة من القوانين نذكر منها على سبيل المثال القانون المدني من خلال المادة 49³ التي جاء فيها :

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 145،147 .

² - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 85 .

³ - المادة 49 من القانون رقم 10/05 ، المؤرخ في 20 جوان 2005 ، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ج ر ج ج عدد02 ، لسنة 2005 .

✓ "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة ، الولاية ، البلدية

✓ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

✓ الشركات المدنية والتجارية .

✓ الجمعيات و المؤسسات .

✓ الوقف.

كل مجموعة أشخاص و أموال يمنحها القانون شخصية قانونية ."

كما أن قانون الجماعات المحلية اعترف لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية حيث

جاء في المادة الأولى من قانون الولاية 07/12 " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة

وتتمتع بالشخصية المعنوية... " ¹، وعلى نفس المنوال اعترف قانون البلدية 10/11

بالشخصية المعنوية لهذه الأخيرة بنص المادة الأولى منه " البلدية هي الجماعة

الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية... " ².

" إن فكرة الشخص المعنوي لها جملة من الفوائد من الناحية القانونية فهي من

جهة تضمن ديمومة الدولة لأنه حتى تمارس هذه الأخيرة مهامها وتشبع رغبات أفرادها

تحتاج إلى إنشاء هيئات إقليمية أحيانا ، ومصالحه أو فنية أحيانا أخرى لتكون بمثابة

يد تساعدها على القيام بهذه المهمة .

هذا فضلا على أن فكرة الشخصية المعنوية تعد بمثابة وسيلة و تقنية قانونية

تمكن الدولة من التوزيع الاختصاص بين هذه الهيئات المستقلة" ³ ، ومنه يمكن أن

نستخلص أهمية الشخصية المعنوية من خلال الأهمية القانونية والأهمية الفنية.

¹ - المادة الأولى من قانون الولاية 07/12 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، ج ر ج ج العدد 12 ، لسنة 2012.

² - المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، ج ر ج ج العدد 37 ، لسنة 2011 .

³ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 142 .

حيث تظهر الأهمية القانونية في أن فكرة الشخصية المعنوية تلعب دورا قانونيا هاما في تنظيم أعمال الوحدات و السلطات الإدارية ، فبواسطتها يمكن لأشخاص طبيعيين أن يقوموا بالوظائف الإدارية (هم أعوان الدولة) باسم الأشخاص الإدارية ولحسابها (الدولة ، الولاية البلدية...) وتعتبر هذه الأعمال أو الوظائف ، أعمال الأشخاص الإدارية ، بالرغم من أنها تحققت بواسطة أشخاص طبيعيين¹.

"فهكذا أمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة ، بحيث أصبحوا فكرها المفكر وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم . " ²

" تبدو الأهمية الفنية للشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري ، باعتبار فكرة الشخصية المعنوية هي الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة و الوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري ، ووسيلة ناجعة أيضا لتوزيع مظاهر و اختصاصات السلطة الإدارية إقليميا و مصلحيا ، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينها" ³ وبين الأجهزة المركزية .

المطلب الثاني : نتائج الشخصية المعنوية.

إن التمتع بالشخصية المعنوية يترتب عليه جملة من النتائج القانونية ، حصرتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري حيث جاء فيها " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق ، إلا مكان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقررها القانون . يكون لها خصوصا :

- ✓ ذمة مالية .
- ✓ أهلية ، في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون .

¹- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 86 .

²- عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1979 ، ص 102.

³ - قديد ياقوت ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 20 .

✓ موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها . الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر ، يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر .

✓ نائب يعبر عن إرادتها .

✓ حق التقاضي .¹

تعد الأهلية في اللغة ، الصلاحية والجدارة والكفاية لأمر من الأمور فالأهلية للأمر هي الصلاحية له ، والأهلية في مجال القانون تعني المعنى ذاته فهي صلاحية يعترف بها القانون للشخص ، هذه الصلاحية قد يقصد بها مجرد صلاحية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وعندئذ نواجه ما يسمى بأهلية الوجوب ، أي وجوب اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، وأما القدرة على إنشاء الحقوق والالتزامات عن طريق مباشرة التصرفات القانونية المختلفة فتتعلق بأهلية الأداء ، وهكذا تنقسم الأهلية القانونية إلى نوعين وهما أهلية الوجوب وأهلية الأداء .

بالنسبة للشخص الاعتباري فإنه بمجرد ثبوت الشخصية القانونية تكون له أهلية وجوب وأهلية أداء كاملة ولكنه لا يمارسها بنفسه بل يكون له نائب يمثله ويعبر عن إرادته ، وبديهي أن الشخص الاعتباري ليست له أهلية وجوب نسبية كالجنيين كما أنه لا تطرأ عليه عوارض الأهلية كالإنسان ولا يمر بمرحلتين عدم التمييز والتمييز وفي هذا كله يبدو مختلفا عن الشخص الطبيعي الذي له طبيعته الإنسانية ، حيث تبدأ أهلية الأشخاص المعنوية العامة كالولاية والبلدية بتاريخ صدور قرار إنشائها في الجريدة الرسمية ، وهذه الأهلية تمكن الجماعات المحلية من التعاقد والتقاضي باسمها وبصفة منفصلة و مستقلة عن السلطة المركزية .

إن الجماعات المحلية بموجب ما تتمتع به من أهلية يمكن لها إبرام العقود ، وهذه الأخيرة قد تكون في شكل عقود إدارية أو عقود خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص .

¹ - المادة 50 من القانون المدني ، مرجع سابق .

وكأي عقد ، فإن العقد الإداري يقوم على أساس وجود طرفين على الأقل أحدهما من أشخاص القانون العام ، وعليه فإنه يشترط في العقد الإداري مراعاة للمعيار العضوي¹ أن يكون أحد طرفيه من أشخاص القانون العام كالدولة ، الولاية ، البلدية المؤسسة العمومية ...² .

لقد أقر قانون الجماعات المحلية لهذه الأخيرة بحقها في التعاقد فبنسبة لقانون الولاية 07/12 نجد ذلك واضحا من خلال المادة 135 ، التي أفصحت عن حق الولاية في إبرام صفقات عمومية محلها أشغال أو خدمات أو توريدات ، كما أشارت إلى ذلك المادة 189 من قانون البلدية 10/11 .

إذ يقصد بعقد الأشغال العامة اتفاق الإدارة العامة مع متعاقد آخر (مقاول Entrepreneur) ، بغرض القيام ببناء (مساكن ، سد ، طريق ...) أو ترميم (جسر قديم ، منشآت أثرية ...) ، أو صيانة (دهن مباني إدارية...) منشآت عقارية تابعة لها .

أما عقد التوريد فيتمثل في اتفاق بين الإدارة المتعاقدة مع شخص آخر (المورد fournisseur) ، وذلك بقصد تموينها وتزويدها باحتياجاتها من المنقولات مثل الأثاث المكتبي للإدارة ، الأدوية بالنسبة للمستشفى ، الكتب للمكتبة العمومية...

أما عقد الخدمات فهو عبارة عن اتفاق بين الإدارة وشخص آخر (طبيعي أو معنوي) بغرض تقديم خدمات يحتاجها المرفق العام في إدارته وتسييره ، كأن تتعاقد الولاية مع مؤسسة للتنظيف قصد السهر على النظافة وحماية المحيط ، أو أن تتفق مع مؤسسة متخصصة في الإعلام لإقامة شبكة نظام للإعلام الآلي بمقرها .

¹ - لقد أخذ المشرع بالمعيار العضوي بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

² - محمد صغير بعلي ، العقود الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2005 ، ص . ص 11 ، 23.

كما نصت المادة 149 من قانون الولاية على حقها في إبرام عقد الامتياز* لتسيير مصالحها العمومية¹ ، أما بالنسبة لقانون البلدية فقد حذى حذو قانون الولاية ، وذلك من خلال المادة 155 والمادة 156² ، التي أعلنت عن حق البلدية في إبرام عقد الامتياز وعقد البرنامج** أو الصفقة لتسيير مصالحها العمومية كما اعترف قانون الصفقات العمومية للجماعات المحلية بحقها في إبرام صفقات عمومية باسمها و لصالحها ، إذ جاء في المادة الأولى منه أنه لا تطبق أحكام هذا الأخير " إلا على الصفقات محل نفقات : الإدارات العمومية ، الهيئات الوطنية المستقلة ، الولايات البلديات،..."³

إلى جانب العقود الإدارية هناك العقود الخاضعة للقانون الخاص ، إذ يمكن للجماعات المحلية إبرام عقود خاصة حيث خولها التشريع أن تبرمها مع الأفراد وفقا لأحكام القانون الخاص (القانون المدني ، قانون العمل...) ، وذلك في حالة عدم استعمالها لامتيازات السلطة العامة ، ومن أمثلة ذلك أن تبرم الولاية أو البلدية عقود عمل لتلبية احتياجاتها من العمالة المؤقتة وذلك وفقا للمادة 131 و المادة 132⁴ ، إذ يمكن للجماعات المحلية أن تلجأ إلى خدمات خبراء ومستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية .

*- يتمثل في اتفاق الإدارة المتعاقدة أو مانحة الامتياز مع شخص خاص عادة ما يسمى صاحب الامتياز على إدارة وتسيير أحد المرافق العامة لمدة معينة .

¹- المواد 135 و 149 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق .

²- المواد 155 و 156 و 132 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

** - عبارة عن اتفاقية سنوية أو متعددة السنوات تنفذ عن طريق صفقات تطبيقية مع أشخاص عمومية أو خاصة وطنية أو أجنبية .

³- المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 236/10 ، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010 ، ج ر ج عدد 58 لسنة 2010 .

⁴- المادة 131 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق و المادة 132 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

ومما يؤكد ذلك المادة الثانية من قانون علاقات العمل 11/90 حيث تنص على ما يلي: " يعتبر عمالاً أجراً، في مفهوم هذا القانون ، كل الأشخاص الذين يؤدون عملاً يدوياً أو فكرياً مقابل مرتب ، في إطار التنظيم ، ولحساب شخص آخر ، طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص يدعى " المستخدم " .¹ بالإضافة إلى ما سبق ذكره من أمثلة العقود الخاصة التي يمكن للجماعات المحلية ان تبرمها باعتبارها شخص معنوي مستقل ، العقود التي تجريها بخصوص أملاكها الخاصة طبقاً لقانون الأملاك الوطنية رقم 30/90 المعدل والمتمم ، حيث تنص المادة 80 منه على خضوع هذه الأملاك لقواعد القانون الخاص من حيث تسييرها واستعمالها و التصرف فيها .²

أما بالنسبة لأهلية التقاضي فيقصد بها مدى صلاحية الشخص طبيعياً كان أو معنوي من الناحية القانونية لمباشرة إجراءات التقاضي أمام القضاء بكافة أنواعه ، والأصل أن كل شخص أهل للتعاقد يصبح أهلاً لأن يكون مدعياً أو مدعى عليه بالإضافة إلى أهلية التقاضي يشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المتقاضي الصفة و المصلحة ، إذ نصت المادة 1/13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون³ ، ويقصد بالصفة المركز القانوني للشخص الذي يمنح له الحق في المطالبة بحق معين ، إذ أن المدعي يكون في مركز المعتدى عليه ، وأما خصمه المدعى عليه فيعتبر في مركز المعتد ، أما المصلحة فيقصد بها الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى وإلا اعتبرت مجرد دعوى كيدية .

¹ - المادة 2 من قانون 11/90 ، المؤرخ في 21 فبراير 1990 ، المتعلق بعلاقات العمل ، المعدل و المتمم بقانون رقم 91/ ، 29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، ج ر ج ج عدد 68 ، لسنة 1991 .

² - المادة 80 من قانون رقم 30/90 ، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالأملاك الوطنية ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 14/08 ، المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، ج ر ج ج عدد 44 ، لسنة 2008 .

³ - المادة 13 من قانون رقم 09/08 ، المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية ج ر ج ج عدد 21 ، لسنة 2008 .

تثبت أهلية التقاضي للأشخاص المعنوية بمجرد شهرها ، ويكون لكل شخص معنوي نائب عنه يحدده القانون ، بحكم أن الشخص المعنوي لا يمكنه مباشرة هذا الحق بنفسه ويحتاج لشخص طبيعي كممثل قانوني يباشر إجراءات التقاضي في محله وباسمه ، وبهذا الخصوص جاء في قانون الجماعات المحلية أن الوالي هو الممثل القانوني للولاية أمام القضاء ، ولكن هنا ينبغي التمييز بين تمثيل الوالي للولاية كمجموعة محلية وبين تمثيله للولاية في شقها اللاتركيزي ، ففي الحالة الأولى يجب أن ترفع الدعوى ضد الولاية ممثلة في الوالي تطبيقاً للمادة 106¹ من قانون الولاية التي تنص على أن الوالي هو من يمثل الولاية أمام القضاء .

أما بخصوص صفته الثانية يجب أن ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في شخص الوالي ، حيث نصت المادة 110 على أن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وبطبيعة الحال أنه يجوز أن ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير القطاع ، أما بالنسبة لوضع الدائرة فهذه الأخيرة ليس لها شخصية معنوية إنما هي جهاز إداري مساعد للوالي ، ومن ثمة فالقرارات والتصرفات الصادرة عن الدائرة هي من زاوية القانون صادرة عن الولاية والدعوى ترفع ضد الوالي² ، والأمر نفسه بالنسبة لرئيس المجلس البلدي فيما يتعلق بالبلدية وذلك بموجب المادة 82 .

بالإضافة إلى جملة من المواد التي تتعلق بالمسؤولية حيث تكون الجماعات المحلية في موقع المدعي أو المدعي عليه ، نذكر منها المواد (144-145 من قانون البلدية) ، (139-140 من قانون الولاية) .

¹ - المواد 106 ، 140 من قانون الولاية 07/12 ، والمادة 82 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

² - مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني ، نظرية الاختصاص ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص 14 .

من الحقائق الثابتة أن المالية العامة المحلية هي عصب العمل العام الشامل لإدارة الدولة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة¹، والواقع أن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا ما نص عليه قانون الجماعات المحلية من خلال المادة الأولى في كل من قانون الولاية والبلدية، كما جاء في المادة 152 من قانون الولاية 07/12 "الولاية مسؤولة عن مواردها المالية الخاصة..."

وهذا نفس ما أشارت إليه المادة 169 من قانون البلدية 10/11، مما يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجة المواطنين في مجال عملها، بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة² من جهة، والرقابة التي تقوم بها السلطات المركزية من جهة أخرى، وفي هذه الجزئية سيتم التركيز على بنية الذمة المالية ومعوقات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

تتقسم موارد الجماعات المحلية إلى قسمين رئيسيين هما: موارد ذاتية وموارد خارجية³، وتكمن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في حرية التصرف في هذه الموارد وفق ما يمليه القانون.

¹ - الطيب ماتلو، مكانة المالية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، نشرية مجلس الأمة الجزائرية، ديسمبر 2001، ص 101.

² - لخضر مرقاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد السابع، لسنة 2005، ص 122.

³ - خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية فرع، التحليل الاقتصادي، جامعة الجزائر 3، 2010/2011، ص 34.

فبنسبة للموارد الذاتية فإنها تشمل الجباية ، ومردود الأملاك المحلية ، وقد أشار قانون الجماعات المحلية إلى هذه الموارد في كل 151 من قانون الولاية¹ والمادة 170 من قانون البلدية¹.

" تعد الجباية أهم مورد للجماعات المحلية إذ تغطي نسبة تضاهي أو تساوي 90% منها " ² وتنقسم الجباية إلى ، الضرائب وهي كل جباية مالية تتقاضاها الجماعة المحلية على سبيل الإلزام في إقليمها من أجل تحقيق المصلحة العامة ، وبالتالي تتمثل الضريبة في المبالغ المالية التي تتقاضاها الوحدات المحلية من المواطنين بدون مقابل و تخصص لخدمة المصلحة الوطنية³ ، وإلى الرسوم وهي كل "مبلغ من المال يتقاضاه الشخص العام الممثل في الوحدة المحلية نضير أداء خدمة معينة لدافع الرسم بالذات ، من التعريف يتضح أن الرسوم تختلف عن الضرائب من ناحية الاختيار فإينما تفرض الضريبة جبرا على المكلفين يوجد مجال للاختيار في الرسوم ، أي أن الرسم لا يستوفى من الشخص الذي لا يريد الاستفادة من الخدمة ورغم ذلك فإن هناك تداخلا كبيرا على الصعيد العملي ، وهذه الرسوم تتمثل في رسوم البناء والمجازر والإعلام ورسوم ممارسة أعمال مهنيه ... " ⁴

أما الإيرادات الاستغلالية فتتمثل في الأموال الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للوحدة المحلية ، التي تتمتع بحرية التصرف فيها في صورة إيجار أو ربح من مشروعات اقتصادية علي المستوى المحلي .

¹- المادة 151 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق .

²- المادة 170 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

³- مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة (الجزائر) ، 2005 ص 36 .

⁴- بطرس ظريف ، مقومات الإدارة المحلية ، موسوعة الحكم المحلي ، الجزء الأول ، مطبعة النهضة مصر ، 1977 ، ص 530 .

حيث تفرض الهيئات المحلية مبالغ مالية مقابل استعمال الأفراد لأماكنها أو نظير استفادة الأفراد من الخدمات التي تقدمها المؤسسات أو المشروعات العامة المحلية ويكون الهدف من تقديم الخدمات تحقيق الربح مثل إدارة مرفق المياه ، الكهرباء الغاز ، البريد والمواصلات ، الإسكان ، المذابح ، استغلال الموارد الطبيعية...¹ أما للموارد الخارجية فيمكن تقسيمها إلى : التبرعات والهبات التي تعد من موارد الجماعات المحلية ، وبدورها تنقسم إلى الهبات المقيدة بشرط والتي لا تقبل إلا بموافقة السلطة المركزية ، و"الهبات والوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء ، أو يشترط فيها شروط أو تستوجب تخصيص عقار"² ، والتبرعات الأجنبية و التي لا تقبل إلا بموافقة رئيس الجمهورية .

المورد الثاني يتمثل في الإعانات الحكومية ، حيث تدخل الإعانات ضمن الموارد المالية الاستثنائية التي تتقاضها الوحدة المحلية دون مقابل و تتمثل في المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للوحدات المحلية ، في شكل توجيه و تدعيم مالي³ ، وهذا ما أشار إليه قانون الجماعات المحلية⁴ ، وتنقسم الإعانات الحكومية إلى الإعانات الحكومية المخصصة والإعانات الحكومية العامة .

إن الإعانات الحكومية المخصصة " تقرر على أساس مبلغ معين بالنسبة لكل وحدة من وحدات الخدمة ، مثل التلميذ بالنسبة لخدمة التعليم وفي غالبية الأنظمة تحدد الحكومة المركزية أوجه إنفاق الإعانات أو على الأقل يتم إنفاقها تحت رقابة السلطة المركزية .

¹ - سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وأفاق ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو (الجزائر) ، 2013 ، ص 95 .

² - حلمي مراد ، مالية الهيئات المحلية ، مطبعة نهضة مصر ، مصر ، 1962 ، ص 103 .

³ - أحمد رشيد ، الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، الطبعة الثانية ، دار المعارف ، 1981 ص 139 ، 140 .

⁴ - المادة 154 من قانون الولاية 07/12 ، والمادة 172 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

وهذا يؤدي إلى التدخل أكثر في الشؤون المحلية ، وبالتالي تنقلص حريتها في عملية صنع القرار " ¹

أما الإعانات الحكومية العامة فاتكون إما محلية أي تمنح للسلطات المحلية جميعا دون أن ترتبط بخدمة معينة ، أو إعانة قصور الإيرادات المالية المحلية ، والتي يطلق عليها أيضا بإعانة الموازنات وهي تدفع للجماعات المحلية الفقيرة . " ²

كما يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية إحدى صور الإعانات ، أنشئ هذا الصندوق بغرض تكوين تضامن مالي فيما بين الجماعات المحلية ، إن الصندوق المشترك عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويتكفل بالمساهمة في تمويل التنمية المحلية بتخصيص إعانات سنوية للبلديات و الولايات . ³

ومن صور الإعانات أيضا ، إعانات مخططات وبرامج التنمية وقد تناولها المرسوم التنفيذي رقم 380/81 ومن أمثلتها : المخطط البلدي للتنمية ويحتوي على البرامج والمشاريع التي تخص البلدية في المجال الفلاحي والقاعدي والتجهيزات الضرورية للمواطنين ، المخطط القطاعي للتنمية وهو عبارة عن مخطط وطني تدخل تحته كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ، المخططات الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة : عبارة عن برامج وطنية تستفيد منها البلديات مثل صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا ، المخطط الخماسي 2010-2014 . ⁴

¹ - عبد الحميد عبد المطلب ، التمويل المحلي (التنمية المحلية) ، الدار الجامعية للنشر ، القاهرة ، 2001 ص 20 .

² - بطرس ظريف ، مقومات الإدارة المحلية ، موسوعة الحكم المحلي ، مرجع سابق ، ص 39 .

³ - المادة 01 من المرسوم رقم 266/86 ، مؤرخ في 4 نوفمبر 1986 ، المتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله ، ج ر ج عدد 45 ، لسنة 1986 .

⁴ - عزيز محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة(الجزائر) ، 2011 ، ص 100 .

"إن الإعانات تظل محددة على كل حال ، وتتحصر عادة في تأمين المرافق العامة وتدعيمها ومن هنا يأتي دور القروض كمورد لتمويل المشروعات الاستثمارية التي تقوم بها السلطات المحلية ."¹ وقد أكد المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات المردودية و النفع العام ، وأن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية عن تغطيتها وأن لا تستعمل لتسديد الديون وكذا استعمالها في نفقات التجهيز، وهذا لتمكين الجماعات المحلية من تسديد القروض الممنوحة في الآجال المحددة وتلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية العمومية ، ويعد الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط من أهم المصارف المكلفة بإبرام عقود القروض²، إلا أنه بعد أن تم إلغاء التخصص المصرفي بموجب قانون النقد والقرض تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية³، ولا بد للجماعات المحلية عند الاقتراض أن تطلع الدولة أو الجهاز الحكومي خاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية وان تحدد نسبة معينة للاقتراض من المجموع السنوي لإيرادات الجماعات المحلية .⁴

مما سبق ذكره يتضح لنا أن الموارد المالية للجماعات المحلية تعاني من جملة من الاختلال وعدم التوازن ، فبنسبة للضرائب نجد أنه بالرغم من أن الموارد الذاتية تتألف من إيرادات جبائية وأخرى غير جبائية ، إلا أن الأولى تمثل 90% من حجم التمويل الذاتي ، ومن 50% إلى 60% من حجم التمويل المحلي الإجمالي .

¹ - الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم اجتماع تنظيم وعمل ، كلية العلوم الاجتماعية والإسلامية ، قسم علم اجتماع والديموغرافيا ، جامعة الحاج لخضر، باتنة (الجزائر) ، 2008/2007 ، ص 205.

² - المادة 157، 163 من قانون الولاية 07/12 ، والمادة 176 و 181 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق.

³ - علي زيان محمد واعمر ، نظرة على المالية العمومية المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، مرجع سابق ص 110.

⁴ - بلجيلالي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات ، دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي ملال قرطوفة بولاية تيارت ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان (الجزائر) ، 2010/2009 ، ص 69 ، 70 .

غير أن تدهور الحالة المالية المحلية عموماً و الجباية المحلية خصوصاً تعتبر ظاهرة حقيقة ترجع لجملة من الأسباب من بينها ، الغش والتهرب الضريبي الذي يؤدي إلى حرمان الجماعات المحلية من إيرادات معتبرة مما يؤثر سلباً على حجم العائدات الجبائية ، ويؤدي إلى عدم تكافؤ بين الموارد والنفقات والأعباء المتزايدة ، كثرة الإعفاءات فبرغم من أن الهدف من هذه الإعفاءات خدمة المصلحة العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، إلا أنها تعتبر نقمة على الإيرادات المحلية لأنها تحرمها من عائدات كان بإمكانها أن تجبي لصالحها ، تحكم الدولة في الجبائية إذ تعد الجهة الوحيدة التي لها الحق في تعديل القوانين الخاصة بالضرائب ، وكذا مسألة توزيع الناتج الضريبي بينها وبين الجماعات المحلية حيث تقتطع حصة الأكبر لصالح ميزانية الدولة ¹.

أما فيما يخص القروض فإنها تعاني من جملة من العراقيل القانونية والتقنية فبنسبة للعراقيل القانونية ، نجد أن المشرع قد نص على إمكانية لجوء الجماعات المحلية للقرض بغرض في حالة واحدة ، وهي إقامة مشاريع منتجة للمداخيل بموجب المواد 174 و 156 ² من قانون الجماعات المحلية ، من خلال هذين النصين يتضح أن المشرع الجزائري فرض على الجماعات المحلية أن تتقيد بقواعد التوازن المالي ، وهذا ما يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية للاقتراض لأنه قد يؤدي إلى الحصول على موارد لا يمكن تسديدها ، أما العراقيل التقنية فترجع إلى الإصلاحات التي عرفها القطاع البنكي وتحويل المؤسسات البنكية إلى مؤسسات اقتصادية عمومية تخضع لقانون المنافسة والمتاجرة ، مما أثر على العلاقة بين البنك و الجماعات المحلية ، فأصبحت البنوك تتعامل مع الجماعات المحلية كأى زبون آخر وفق احترام قواعد الاقتصاد الحر خاصة مسألة الفائدة ، التي تعتبر العائق الأكبر أمام لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي ، فتراكمها يمثل ثقلاً آخر على الميزانيات المحلية بالإضافة إلى القرض ذاته .

¹- خنفري خيضر ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق ، مرجع سابق ، ص 111 ، 137 .

²- المادة 174 من قانون البلدية 10/11 ، المادة 156 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق .

أما بخصوص الإعانات التي تشكل نسبة تبلغ 30% إلى 40% من التمويل المالي المحلي ، إلا أن هذه النسب و إن اعتبرت تمويلا فإنها في حقيقة الأمر تعبر عن العجز المالي الذي تعرفه الجماعات المحلية ، وهذا ما يجعل استقلالها المالي منقوصا بالنظر الى التبعية المفرطة للسلطة المركزية في تغطية العجز ، بما يجعل الإعانات أداة لإخضاع الجماعات المحلية لمطالب وشروط هذه الأخيرة ، بالإضافة إلى ذلك فإن الإعانات مرتبطة بالمتغيرات الكلية للاقتصاد الوطني ، حيث تتوسع وتزيد في حالة الرخاء و العكس صحيح .

إن النفقات بدورها تعاني من عدم توازن كنتيجة طبيعية لعدم توازن الموارد المحلية ، فالملاحظ أن أغلب الموارد الذاتية للجماعات المحلية توجه لتغطية نفقاتها الأساسية المتمثلة في تسديد أجور عمالها و الباقي يوجه إلى تسديد نفقاتها الضرورية (كهرباء غاز ، ماء ...) ، وبالتالي تبقى المبالغ الموجهة إلى الاستثمار و التجهيز ضئيلة جدا ويبقى الاعتماد الكلي على ما تقدمه السلطة المركزية من إعانات سواء عن طريق البرامج المختلفة (المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية) أو عن طريق ما يقدمه الصندوق المشترك للجماعات محلي¹ ، وبدون تنمية حقيقية لا يمكن للجماعات المحلية خلق مصادر ذاتية للتمويل والتي ستساهم في إعادة التوازن بين الموارد الذاتية والخارجية مما يترتب عليه استقلال مالي حقيقي .

ويمكن في الأخير أن نضيف سببا آخر يؤثر تأثيرا بالغا على مالية الجماعات المحلية يتمثل في التقسيم الإقليمي ، والأمر الذي لا يمكن إنكاره "أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 كان عاملا زاد من سوء الأزمة المالية للجماعات المحلية ، بما أنه أنشأ عددا كبيرا من البلديات والولايات الجديدة الخالية من الوسائل المالية اللازمة والضرورية للقيام بمهامها .²

¹ - خنفري خيضر ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق ، مرجع سابق ، ص 135 ، 139 .

² - الطيب مانلو ، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة ، مرجع سابق ، ص 105 .

المبحث الثاني : اعتماد الانتخاب في تكوين الجماعات المحلية .

يعرف الانتخاب لغة ، بأنه الانتزاع ، وانتخبته أي انتزعته ، وهو نخبة أي خيار القوم وهو نجيب القوم .¹ أما اصطلاحا فيعرف الانتخاب بقيام المواطنين باختيار ذوي الكفاءة الكافية لتسيير أجهزة سياسية أو إدارية محضة ، وذلك من خلال التصويت .

« ELECTION :Choix fait par les citoyens (électeur) manifesté par l'expression d'un vote de certains d'entre eux ayant une compétence suffisante afin de diriger des corps politiques ou purement administratif. »²

سيتم على مستوى هذا المبحث استعراض مسألة اعتماد الانتخاب في تشكيل الجماعات المحلية، من خلال بيان مواقف الفقه من هذه المسألة في المطلب الأول وموقف المشرع الجزائري منها في مطلب ثاني.

المطلب الأول : الأساس الفقهي لاعتماد الانتخاب .

" لكي يمكن الحديث بحق عن اللامركزية يجب أن يتمتع الشخص الاعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي و الوظيفي ، إن هذا الشرط لا يتوافر إلا إذا كانت الأجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الأعضاء و مسؤولة امامهم ، وهذا ما هو حاصل بالنسبة للمجموعات المحلية والمهنية التي ينتخب قاداتها بالتصويت المباشر أو غير المباشر ."³

¹- أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقرئ ، المصباح المنير ، دار الحديث ، القاهرة (مصر) ، 2003 ، ص 353 .

² -IBTISSEM.GARRAM , TERMINOLOGIE JURIDIQUE, dans la législation algérienne Blida, Palais du livre , 1998 , p114 .

³- أحمد محبو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - 2006 - ص 109 .

كما يرى الفقيه Andre.De Laubadere ، أنه تكون الهيئة لامركزية إذا كانت منتخبة (رئيس المجلس المحلي) ، وتكون مركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية (رئيس الدائرة) إذ يرى أن :

- une autorité est décentralisée lorsqu'elle est élue (maire conseils locaux), centralisée lorsqu'elle est nommée par le pouvoir central (préfet directeur d'un service extérieur). »¹

ويعترف الأستاذان G.VDEL et DELVOLVE صراحة بأن أسلوب الانتخاب أفضل طريقة لضمان استقلال الهيئات المحلية ، وإن كانا لا ينفيان صفة اللامركزية عنها إذا تم اختيار أجهزة هذه الهيئات عن طريق التعيين² ، واستند أصحاب هذا الرأي المؤيد للانتخاب علي حجتين أساسيتين هما :

أن اللامركزية الإدارية تعد امتدادا للديمقراطية في المجال الإداري³ ، حيث يقوم على إدارة الجماعات المحلية هيئتها المحلية المنتخبة من سكانها فانتخاب الهيئات المحلية ركن الاستقلال اللامركزي⁴ ، وهذا يعني أن الإدارة المحلية تقوم في جوهرها على إسناد إدارة الشؤون المحلية ، للمواطنين المحليين وتدريبهم على تحمل مسؤولية الاختيار وتقدير حاجاتهم ، لذلك تعد اللامركزية الإدارية مدرسة الديمقراطية .

¹- ANDRE.DE LAUBADERE, traité de droit administratif , 6ed , L.G.D.J ,1973, p 90.

²- بن طيفور نصرالدين ، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعى جوان 1999 لقانونى الولاية والبلدية ؟ ، مجلة إدارة ، الجزائر ، العدد 02 ، 2001 ، ص 09 .

³- جعفر أنس قاسم ، التنظيم المحلى والديمقراطية ، دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1982 ، ص 19 .

⁴- فريجة حسين ، شرح القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 ، ص 133 .

وبالتالي يخلص أصحاب هذا الاتجاه أن العبرة لضمان الاستقلالية لا تكمن فقط في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والمحلية ، وإنما يكمن أساسا في شكل الهيئة المحلية ، التي ينبغي أن تكون منتخبة حتى تضمن عدم تبعيتها للسلطة المركزية. لذلك قال موريس هوريو : " أن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريق الانتخاب ، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية وإنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين " .¹

كما يرى أنصار الانتخاب أنه ضمانه قوية لاستقلال الجماعات المحلية بحكم أنه يشعرها بحرية مباشرة صلاحياتها المحلية ضمن الحدود التي يسطرها القانون ، لأنه في حالة تعيين الهيئة المحلية من طرف السلطة المركزية ستؤثر هذه العلاقة على استقلاليتها في اتخاذ القرارات المناسبة ، ويرى الفقيه ريفيرو أنه لا يمكن للنظام اللامركزي أن يرى حيز الوجود إلا من اللحظة التي تنشأ فيها السلطة المختصة بالشؤون ذات الطابع المحلي ، من الوحدة المحلية لا من السلطة المركزية وأن يكون لها قدر من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية .

وبالمقابل هناك اتجاه من الفقه عارض اعتبار الانتخاب شرطا في تكوين الجماعات المحلية ، حيث يرى أنصار هذا الرأي أن العنصر الأساسي للامركزية الإقليمية ليس في اختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة معينة ، وإنما يتمثل في استقلال هذه الهيئات في ممارسة نشاطها دون الخضوع لتوجيه وأوامر السلطة المركزية وفي هذا المنحى يرى الأستاذ فالين أن اللامركزية تقاس بأهمية وعدد الموضوعات التي تستقل الهيئات المحلية بقرار البت فيها² ، واستند أصحاب هذا الرأي إلى جملة من الحجج تؤكد صحته في نظرهم .

✓ ينتقد الانتخاب لأنه تشوبه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة و التزوير و المحاباة .

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 175 ، 178 .

² - مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص 23 ، 24 .

- ✓ ليس مؤكداً أن الانتخاب يؤدي إلى تحقيق الأسلوب الأمثل لتسيير الشؤون المحلية بحجة شعور المنتخبين المحليين أن الأمر متعلق بهم مباشرة ، وأنهم الأقدر على فهم المشكلات المحلية من غيرهم من موظفي الدولة المعينين .¹
 - ✓ الانتخاب ليس ركناً لقيام الإدارة المحلية بوجوده توجد وبانعدامه تتعدم والدليل على ذلك وجود دول تأخذ بالتعيين وأخرى تجمع بين التعيين والانتخاب .
 - ✓ يمكن للهيئات المحلية أن تتمتع بالاستقلال بدون اللجوء للانتخاب ، كأن يتمتع الموظف المعين بحصانة ضد العزل ، عدم إخضاعه للمساءلة التأديبية فهذه الضمانات تكفل للموظف وإن كان معين قدر من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية .
 - ✓ يتم اختيار أعضاء السلطة القضائية عن طريق التعيين من قبل السلطة التنفيذية وهذا لا ينفي عنها استقلالها ، وكذا لا يؤثر على حرية القاضي في ممارسة صلاحياته خاصة أن النصوص القانونية تعترف للقضاء بالاستقلالية .²
 - ✓ إن اللامركزية قد تكون إقليمية أو مصلحية وهذه الأخيرة يتم تشكيلها عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية ، والقول بالانتخاب كشرط لقيام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى إخراج هذا النوع من اللامركزية مما يخالف ما هو مستقر عليه فقها .
 - ✓ عملية الانتخاب تستدعي توافر قدر معين من المستوى الثقافي والعلمي والوعي لدى المواطنين (الناخبين) والافتقار لهذا المستوى قد يؤدي إلى إساءة الاختيار .
- إلا أن هذه الحجج انتقدت كون لقد اقترنت اللامركزية تاريخياً بالديمقراطية، حيث تقوم الديمقراطية الإدارية على مشاركة المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم المحلية بنوع من الاستقلال النسبي عن السلطة المركزية ، وبالنسبة لاستقلال الجماعات

¹- مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على الولاية والبلدية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1986 ، ص 22 .

²- المادة 138 من دستور 1996 ، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/69 ، المؤرخ في 7 ديسمبر المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية ، عدد 76 ، بتاريخ 08 ديسمبر 1996 .

المحلية الذي يتحقق عن طريق التعيين إذا ما منحت الضمانات الكافية ، فإن هذا لا ينفى خضوع الأشخاص المعيّنين معنويًا للسلطة المركزية التي عينتهم .¹

المطلب الثاني : الأساس القانوني لاعتماد الانتخاب .

نظرًا لأهمية الانتخاب باعتبار هذا الأخير ضروريًا لدعم استقلال الجماعات المحلية في مواجهة السلطة المركزية ، حرصت النصوص الدستورية على أن تشكل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب ، حيث نجد أن دستور 1976 في المادة السابعة منه أقر أن المجلس المحلي الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية ، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون الاجتماعية على جميع المستويات² ، كما تبني دستور 1989 الانتخاب على مستوى المجالس المحلية وبدا ذلك واضحًا من خلال المادة السادسة عشر منه والتي نصت على ما يلي: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " ³ ، ولم يختلف دستور 1996 عن بقية الدساتير السابقة إذ تبني الانتخاب على مستوى المجالس المحلية، وهذا ما عبرت عنه المادة السادسة عشر بوضوح إذ جاء فيها " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " .

لقد عرفت الجماعات المحلية في الجزائر منذ الاستقلال ثلاث قوانين متعاقبة وسيتم في هذا الجزء إسقاط الضوء على اعتماد شرط الانتخاب على مستوى المجالس المحلية من خلالها .

¹ - مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص 28 ، 31 .

² - المادة 07 من الأمر رقم 97/76 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج ر ج عدد 94 ، لسنة 1976.

³ - المادة 16 من دستور 23 فبراير 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 ، المؤرخ في 28 فبراير 1989 ، ج ر ج عدد 09 ، بتاريخ 01 مارس 1989 .

لقد جاء في دستور 1963 أن (الحوز) أو البلدية تعد أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية حسب ما تضمنته المادة التاسعة منه¹ ، وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر سنة 1964* .

و"يعتبر القانون 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 أول قانون ينظم البلدية بعد الاحتلال"² ، والحقيقة أن هذا القانون يشكل أساس التنظيم البلدي في الجزائر ذلك أنه محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري ، تطبيقا لما جاء في الميثاق المتصدر للأمر الذي نص على أن الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها أن تجعل من مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد...

إن الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية أشار إلى اعتماد الانتخاب في تشكيل المجلس الشعبي البلدي ، فقد اعتبر هذا الأخير هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية ، يتألف من تسعة إلى تسعة وثلاثون عضواً بحسب عدد سكان البلدية³ ، أما بالنسبة للولاية فقد عمدت السلطات العامة بعد الاستقلال ، إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي ، و لقد مرت الولاية بمرحلتين قبل وصولها إلى المجلس

1 - المادة 09 من دستور 1963 ، المقترح من طرف جبهة التحرير الوطني ، المصادق عليه من طرف المجلس الوطني في 28 أوت 1963 ، المستفتى عليه في 8 سبتمبر 1963 ، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 64 ، بتاريخ 10 سبتمبر 1963 .

*- يعتبر الميثاق الوطني الإطار المرجعي للسياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الجزائر، لقد تضمن هذا الميثاق معالجة الآثار التي خلفها الاستعمار ، من خلال إعادة الوجه الحقيقي للإسلام و السعي من أجل الانتصار لمبادئ الديمقراطية و مناهضة الامبريالية عن طريق تبني الاشتراكية ...

2- عشاب لطيفة ، النظام القانوني للبلدية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي كلية الحقوق و العلوم سياسية ، شعبة حقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة (الجزائر) 2012/2013 ، ص 14 .

3- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية في الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة (الجزائر) 2004 ، ص 40 .

المنتخب بشكله الحالي عبر أول قانون للولاية الصادر بموجب الأمر 38/69 ، ويمكن تلخيص هاتين المرحلتين فيما يلي :

لقد عرفت المرحلة الأولى ، إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) الذي توّول إليه رئاسة اللجنة ، إلا أنه و في الحقيقة تلك اللجان لم يكن لوجودها سوى دور استشاري بالإضافة إلى المصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) ، الذي يتمتع بموجب القانون بصلاحيات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة في البلاد آنذاك.¹

أما المرحلة الثانية ، فقد بدأت بعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 حيث تم استبدال اللجنة المذكورة بمجلس جهوي ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية يضم رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، بالإضافة إلى ممثل عن حزب جبهة التحرير الوطني وممثل عن النقابة وممثل عن الجيش ، وكان ذلك أول مؤشر للبعد التتموي المحلي الذي انعكس من خلال التنوع العضوي في هذا المجلس ، رغم هذا التمثيل النوعي إلا أن دور هذا المجلس لم يختلف عن دور اللجان السابقة ، فبالرغم من حقه في اقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالعمالة إلا أنه لم يتعدى كونه مجلس استشاري² ، وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية) ، فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعمالة في مختلف المجالات والميادين.³

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (النشاط الإداري - التنظيم الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع عناية (الجزائر) ، 2013 ، ص 202.

² - شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان (الجزائر) 2010/2011 ، ص 44 .

³ - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 115 .

" وظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية ، وهو النص الذي يبقى المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر ، على الرغم من تأثيره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال ."¹

اعتمد هذا القانون الانتخاب على مستوى المجلس الولائي إذ جاء في المادة الثالثة منه أن يقوم بإدارة الولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ، وأن تكون له هيئة تنفيذية معينة من طرف الحكومة وتدار من قبل الوالي .²

وتوالى الإصلاحات في قطاع الجماعات المحلية لترقيتها وتأهيلها للقيام بالدور المنوط بها في مختلف المجالات ، حيث صدر قانون 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتقسيم الإقليمي ، إذ تم رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية ، ومرة أخرى توسعت عملية إصلاح البلدية لكن هذه المرة من منطلق دستوري بموجب دستور 1989 ، من بلدية أحادية الحزب إلى بلديات ذات تعددية حزبية وكان نتاجا لذلك صدور قانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.

لقد كانت هذه الإصلاحات بمثابة تأهيل إداري وسياسي واقتصادي للإدارة المحلية وبالأخص على مستوى البلدية لجعلها أكثر استعدادا للمتغيرات المستقبلية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى إشراك المواطن في تسيير ومراقبة شؤونه المحلية عن طريق ممثليه في المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر صرحا ديمقراطيا للتمثيل السياسي لكل الأطياف السياسية المنبثقة عن دستور 1989³ ، لم يختلف قانون البلدية 08/90 عن سابقه في مسألة اعتماد الانتخاب في تكوين المجلس البلدي وهذا ما يبدو واضحا من خلال مجموعة من المواد ، حيث نجد أن المادة الثالثة من هذا القانون تنص على ما يلي : " يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئته التنفيذية . "

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 203 .

² - المادة 03 من الأمر 38/69 ، المؤرخ في 23 مايو 1969 ، المتضمن قانون الولاية ، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 44 ، المؤرخة في 23 مايو 1969 .

³ - شويح عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية ، مرجع سابق ، ص 24 .

أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فقد جاء في المادة 48 منه أن أعضاء القائمة الحاصلة على أغلبية الأصوات يتولون تعيين رئيس البلدية من بينهم ، بعد تعينه يقوم بتشكيل هيئة تنفيذية تتألف من 02 إلى 06 أعضاء¹، يتم تنصيب رئيس المجلس خلال ثمانية أيام الموالية لإعلان نتائج الاقتراع ، ويتم إعلام العموم بتعيين رئيس البلدية عن طريق الإعلانات التي تلصق على أبواب مقر البلدية ولواحقها الادارية ويبلغ فوراً الى الوالي² ، أما في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد المقاعد ، وهذه الحالة تطرح نفسها في كثير من الأحيان إثر ظهور نتائج الانتخابات المحلية ، ولم يتم معالجتها لا في قانون الانتخابات أو قانون البلدية ، وفي كل مرة كان يتم ضبط هذه الحالة بموجب تعليمة من طرف وزير الداخلية ، أما بالنسبة للولاية فقد نص قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 من خلال المادة الثالثة منه على أن للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي ، كما جاء في المادة 25 منه أن انتخاب رئيسه يكون من بين أعضائه ويجري الانتخاب بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة ، وإذا لم يتحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الاقتراع تجرى دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية ، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المرشحين سناً³.

لقد مرت الجزائر بمرحلة انتقالية بعد التحولات التي عرفتها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية و السياسية ، إثر صدور دستور 1989 الذي تبنى التعددية الحزبية ، ثم الأزمة السياسية وإعلان حالة الطوارئ ثم حل المجالس المنتخبة حيث عاشت الجزائر مرحلة من عدم الاستقرار السياسي وهذا ما انعكس على التنظيم الإداري ، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 142/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992

¹ - بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا العدد الرابع ، جامعة عنابة ، الجزائر ، 2010 ، ص 264 .

² - المادة 03 والمادة 48 من القانون رقم 08 / 90 ، المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتضمن قانون البلدية ج ر ج ج العدد 15 ، لسنة 1990 .

³ - المادة 03 و المادة 25 من القانون رقم 09/90 ، المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتضمن قانون الولاية ج ر ج ج العدد 15 ، لسنة 1990 .

المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية ، وتم تعويضها بمندوبيات تنفيذية تتكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء بحسب عدد السكان ويتم تعيينهم من طرف الوالي ، لقد كان اللجوء للمندوبيات دون أساس قانوني ، وذلك راجع لكون قانون البلدية نص على الإجراءات المتبعة في حالة حل المجالس الشعبية المحلية ، حيث يتم تنصيب مجلس مؤقت خلال الأيام العشرة الموالية للحل ، ولا تتجاوز مهمته الستة أشهر¹ ، كما أن المندوبية تتناقض مع مفهوم الديمقراطية المحلية والتي تضمن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية كما أنها تضرب بعرض الحائط الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية من خلال اختيار ممثليهم ، إلا أن كل ذلك تم تحت غطاء المرحلة الانتقالية وحالة الطوارئ والظروف الأمنية وحالة عدم الاستقرار ، واستمر العمل بنظام المندوبيات منذ شهر أبريل 1992 إلى غاية إجراء ثاني انتخابات تعددية في سنة 1997 .²

إن مرور أكثر من عقدين على تطبيق النصوص القانونية الخاصة بالبلدية والولاية وما أفرزه من إشكالات ، دفعت بكل الفاعلين في الحياة السياسية بالجزائر من أحزاب ومنتخبين وحتى الحكومة إلى انتقادها والدعوة إلى ضرورة مراجعتها ومن هنا صدرت النصوص الجديدة للبلدية والولاية³ ، وهذا ما يتضح جليا من خلال مجموعة من المواد التي تضمنها القانون الجديد للولاية⁴ إذ جاء في المادة الثانية عشر " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي " ، وبالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي فقد تناولت مسألة انتخابه المواد الثامنة والخمسون إلى غاية المادة واحد وستون ، حيث ينتخب رئيس المجلس من بين أعضائه ويقدم المرشح للرئاسة من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد وفي حالة عدم حصول أي

¹ - المادة 36 من قانون البلدية 90 / 08 ، مرجع سابق .

² - علي محمد ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان (الجزائر) ، 2012/2011 ، ص 41 .

³ - سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وأفاق ، مرجع سابق ، ص 04 .

⁴ - المادة 12 والمواد 58 ، 59 من قانون الولاية 12 / 07 ، مرجع سابق .

قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، فيمكن للقائمتين المحصلتين على خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل تقديم مرشحا ، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد حين إذ يمكن لجميع القوائم تقديم مرشحا عنها ، يكون الانتخاب سريا ويعلم رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات ، وإذا لم يحصل أي مترشح على أغلبية الأصوات يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية ويعلم فائزا المترشح الحائز على أغلبية الأصوات ، وفي حالة تساوي الأصوات بينهما يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا (المادة 59) .

أما بالنسبة للإجراءات المتبعة في عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي فتتم باجتماع المجلس تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا ، قصد انتخاب وتصيب رئيسا للمجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية أيام الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ، وبصدد ذلك يتم انشاء مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا ، على شرط أن لا يكونا مترشحين يستقبل هذا المكتب الترشيحات لرئاسة المجلس الشعبي الولائي ويقوم بإعداد قائمة المرشحين ويحل هذا المكتب بقوة القانون فور إعلان النتائج (المادة 58) ، يعد المكتب المؤقت المذكور في المادة 58 محضر يوضح فيه النتائج النهائية لانتخابات رئيس المجلس الشعبي الولائي ، وترسل النتيجة النهائية للوالي ، ويلصق الإعلان بمقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية (المادة 60) ، يتم تتصيب رئيس المجلس الولائي بمقر الولاية بحضور أعضاء المجلس وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية (المادة 61) .

من جهة أخرى نجد أن قانون البلدية¹ الجديد على خلاف سابقه نص بوضوح على أن دور المواطن لا يقتصر على انتخاب المجالس البلدية ، وإنما يمتد إلى المشاركة في تسيير الشؤون العمومية وذلك تكريسا للمادة السادسة عشر من دستور 1996 ، وهذا ماجاءت به المادة الثانية منه ، كما خصص الباب الثالث ، المتضمن

¹ - المادة 02 و المواد 11، 14 و المواد 64، 67 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

في القسم الأول لتحديد الآليات التي تمكن المواطن من تفعيل مشاركته في تسيير الشؤون العمومية ، وتم النص على انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال المادة الرابعة والستون إلى غاية المادة السابعة والستون ، إذ يستدعي الوالي المنتخبين خلال الخمسة عشرة يوما الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ، ويعلن رئيسا للمجلس المنتصر للقائمة الحائزة على أغلبية الأصوات ، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المترشح الأصغر سنا ، الملاحظ هنا أنه على عكس القوانين السابقة قد حسم القانون الجديد الأمر في ما يتعلق برئاسة المجلس الشعبي البلدي الذي كان يحسم في غالب الأحيان بتعليمية من وزير الداخلية ، يرسل محضر التنصيب الى الوالي ويعلن بمقر البلدية والملحقات والمندوبيات البلدية وينصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في حفل رسمي ، بحضور أعضاء المجلس أثناء جلسة علنية برئاسة الوالي أو ممثله خلال خمسة عشر يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات .

لقد عبرت الأنظمة الانتخابية المتعاقبة عن تبني المشرع لشرط الانتخاب ويقصد بالنظام الانتخابي بالمعنى الفني الدقيق¹ ، مجموعة القواعد الفنية التي تستعمل بقصد ترجيح مرشح معين وعادة ما تعرف بالأساليب والطرق المستعملة لعرض المرشحين وفرز الأصوات وإعلان النتائج ، ويعد اختيار السلطة لنظام انتخابي معين ترجمة لغرض سياسي معين بالدرجة الأولى ، وبالتالي اختيار النظام الانتخابي ليس أمر حيادي إنما هو أمر يتعلق بالاختيار السياسي¹ ، و لقد أسس المشرع لانتخاب الهيئات المحلية منذ 1967 ، وعرف النظام الانتخابي على المستوى المحلي تحولات مهمة ، واستعراض هذه التحولات وتحليلها يبين مدى تأثيرها على استقلالية وقوة المجالس المحلية المنتخبة تحقيقا للمركزية الإقليمية .

تطبيقا لأحكام دستور 1976 صدر القانون رقم 08/80 الصادر في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات ، لم يأتي هذا القانون بالجديد أبقى على أسلوب الانتخاب كما جاء في قانون الجماعات المحلية ، ماعدا بعض التعديلات

¹ - حسينة شرون ، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس

والتفصيلات ، ومن أمثلة ذلك المادة 66 التي تشترط أن يقدم حزب جبهة التحرير الوطني قائمة واحدة ، تشمل على عدد مرشحين يساوي ضعف عدد المقاعد المتنافس عليها في الانتخابات المحلية ، وعدد مرشحين يساوي ثلاثة أضعاف عدد المقاعد المتنافس عليها في الانتخابات البرلمانية² ، لقد اختار المشرع الجزائري نظاما انتخابيا قائما على مبدأ الأغلبية في دور واحد في انتخابات المجالس الشعبية البلدية و الولائية وهذه نتيجة طبيعية بالنظر إلى وجود حزب واحد في الدولة له الصلاحية المطلقة و الحصرية في اختيار قوائم المرشحين ، أن هذا النظام الانتخابي بالرغم من بساطته وسهولته ، يضعف المجالس ويمس باستقلاليتها لعدة أسباب موضوعية يمكن تلخيصها في ما يلي :

- استبعاده لكل مرشح من خارج الحزب ، بسبب طغيان فلسفة و أيديولوجية الحزب الواحد و الدولة الاشتراكية آنذاك .
- غموض الشروط السياسية وعموميتها ، مما يتيح لهياكل الحزب من اختيار المرشحين وفق معايير لا تؤدي بالضرورة لانتخاب الأفضل والأكفأ .
- تقييد و تضيق مجال اختيار الناخبين لمرشحين يعبرون عن تطلعاتهم ، وذلك راجع لاعتماد نظام القائمة الواحدة التي تضم ضعف العدد المطلوب ، وهو ما يسمى بنظام القائمة المغلقة مع التفضيل .
- ارتباط انتخاب رئيس المجلس المحلي بقرار الحزب ، بينما الأصح أن يتم الاستناد إلى نتائج الانتخابات وبالتالي تنصيب المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات كرئيس واعتماد الترتيب أيضا في اختيار النواب .

¹- ماجد الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2000 ، ص 149.

²- مفتاح عبد الجليل ، البيئة الدستورية و القانونية للنظام الانتخابي الجزائري ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ص . ص 170 ، 171 .

- رغم أن تكريس مبدأ انتخاب المجالس المحلية الذي جاء به هذا الأمر يعد مكسبا للشعب الجزائري يرسي تقليدا ديمقراطيا ، إلا أن كل المعطيات والظروف السائدة (نظام الأحادية الحزبية) جعلته شكليا وغير فعال .¹

لقد كانت الانتخابات المحلية التي أجريت بتاريخ 12 جوان 1990 ، أول انتخابات تعددية عرفتها البلاد منذ الاستقلال وفيما يخص القوانين المنظمة لهذه الانتخابات فإن القانون 13/89 المؤرخ في 17 أوت 1989² ، قد نظم سير العملية الانتخابية و ذلك من خلال المواد 25 ، 26 ، 27 ، 32 ، 37 والتي نظمت كيفية إجراء عملية الانتخاب ، والأحكام المتعلقة بها ، والقوائم الانتخابية وكيفية مراجعتها وعملية التصويت فيها.

لقد جرت الانتخابات في ظروف سياسية وأمنية تميزت بالهدوء ، وقد بلغ عدد المسجلين حوالي 12.871.769 ناخبا شارك منهم حوالي سبعة مليون وقد أسفرت نتائج الانتخابات المحلية على فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية الأصوات³ .

لقد تبنى المشرع النظام المختلط في انتخاب المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية فيما يخص أسلوب توزيع المقاعد ، حيث يكون الانتخاب بطريقة الاقتراع النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد ، وهذا ما نصت عليه المادة 1/61 من قانون 13/89⁴ " ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي

¹- سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وأفاق ، مرجع سابق ، ص 14 ، 13

²- قانون رقم 13/89 ، المؤرخ في 7 غشت 1989 ، المتعلق بقانون الانتخابات ، ج ر ج ج عدد 32 لسنة 1989 المعدل والمتمم .

³-محمد بوضياف ، مستقبل النظام السياسي الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ، 2008 ، ص 138 ، 139 .

⁴- عبد المؤمن عبد الوهاب ، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الاخوة منتوري قسنطينة (الجزائر) ، 2006/2007 ص 82 .

لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد " ، وهذا يعكس رغبة المشرع في تمثيل التيارات السياسية حسب حجمها في المجتمع كما تضمنت المادة 62 الأتي : إذا حصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها فإنها تحوز جميع المقاعد ، في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (50 % + 1) من المقاعد وبحسب الكسر لصالح هذه القائمة كمقعد كامل ، توزع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10% من الأصوات المعبر عنها ، وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي وبحسب الكسر الناتج كمقعد كامل .¹

تجدر الإشارة هنا إلى أن صياغة المادة 62 بهذا الشكل تعبر عن رغبة النظام في الاحتفاظ بسيطرة الحزب الحاكم ، غير أن هذه المادة سرعان ما عدلت بموجب القانون 06/90² وذلك قبل إجراء الانتخابات المحلية ، وقد أحسن المشرع بتدارك النقائص الموجودة على مستوى النص الأول التي تتيح للحزب الحائز على الأغلبية السيطرة على المجلس³ ، لقد حمل تعديل الفقرة الأولى ما يلي : تتحصل القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها على عدد مقاعد يتناسب مع النسبة المئوية للأصوات المحصل عليها ، وبهذا التعديل لا يمكن للقائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة أن تستحوذ على كل المقاعد ، اعتماد طريقة الباقي الأقوى في التوزيع ، التي و إن كانت تتيح للحزب الفائز بالمشاركة في توزيع المقاعد المتبقية مع الأحزاب الأقلية إلا أن ما يشفع نسبيا لهذا النظام أنه الأكثر ملائمة للقوائم الصغرى ، أي أنه يسمح بتمثيل الأقليات .⁴

¹ - القانون رقم 89 / 13 ، المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم ، مرجع سابق .

² - القانون 06/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 ، المعدل و المتمم للقانون رقم 13/89 المتعلق بالانتخابات ج ر ج ج عدد 13 ، الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990 .

³ - سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وأفاق ، مرجع سابق ، ص 15 .

⁴ - عبد المؤمن عبد الوهاب ، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 85 .

أما الفقرة الثالثة المعدلة فقد خفضت عتبة التمثيل من 10 إلى 7 % وهي نسبة معقولة تعتمد لإقصاء القوائم ، وفي حالة عدم تخطي أي قائمة لعتبة التمثيل ، توزع المقاعد حسب النسب المحصل عليها مهما كانت مع إعطاء الأفضلية للقائمة الحائزة على أعلى نسبة .

لقد وفق النظام الانتخابي الجديد المكرس بالقانون 06/90 في إيجاد الموازنة وبذلك يكون قد تفاقى أهم عيب في نظام التمثيل النسبي ، وهو صعوبة تكوين أغلبية ثابتة و متجانسة ، ورغم أنه أتاح للناخب فرصة اختيار أوسع مما كانت عليه في عهد الأحادية الحزبية ، وهذا من المفروض أن ينعكس بالإيجاب علي استقلالية الجماعات المحلية ، إلا أن نظام القائمة المغلقة في حقيقته لايعطي للناخب الحرية في اختيار مرشحيه ، فهو في هذه الحالة يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها ولا يغير في ترتيبها الذي يعده الحزب مما يصب في صالح المرشحين المرتبين في صدارة القائمة ، على عكس نظام القوائم الحرة الذي يقلل من حدة هذا العيب ، لأنه يتيح الترشح لذوي الشعبية من خارج نطاق الأحزاب تجدر الإشارة هنا أن القانون 06/90 ، المعدل والمتمم لقانون الانتخاب رقم 13/89 طبق مرة واحدة فقط في أول انتخابات تعددية في الجزائر بمناسبة الانتخابات المحلية 12 جوان 1990 وكانت النتائج مفاجئة و مذهلة لصالح حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ¹ ، ثم مرت الجزائر بمرحلة الانتقالية أخرى وذلك بعد حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المنتخبة 1990²، إذ لجأت مرة أخرى إلى استحداث المندوبيات التنفيذية والولائية لتعويض المجالس المحلية بعد حل الجبهة الإسلامية للإنقاذ الفائزة بأغلبية المجالس ، ولم تعد الشرعية الانتخابية إلا بعد صدور قانون الانتخابات سنة 1997 و الذي بموجبه نظمت الانتخابات المحلية في نفس السنة ، لقد بدا واضحا تأثر المشرع بما حدث جراء الانتخابات المحلية لسنة 1990 ، وهذا يظهر من خلال تراجع عن نظام التمثيل النسبي مع

¹ سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وأفاق ، مرجع سابق ، ص 116 ، 117 .

² مرسوم تنفيذي رقم 141/92 ، مؤرخ في 11 أبريل 1992 ، يتضمن حل المجالس الشعبية الولائية ج ر ج ج عدد 27 ، لسنة 1992 . - مرسوم تنفيذي رقم 142/92 ، مؤرخ في 11 أبريل 1992 يتضمن حل المجالس الشعبية الولائية ، ج ر ج ج عدد 27 ، لسنة 1992 .

تفضيل الأغلبية الذي تبناه في ظل القانون 13/89 خوفا من تكرار نفس التجربة مع التيار الإسلامي ، الذي كان ممثلا في حزب حركة مجتمع السلم و حركة النهضة فضلا بذلك نضام التمثيل النسبي الذي يقف حاجزا أمام انفراد حزب معين بالأغلبية داخل المجالس الشعبية ، إذ جاء في المادة 1/75 من قانون الانتخابات 07/97¹ " ينتخب المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة" .

أما المادة 82² من القانون فقد شددت على خضوع قوائم الأحزاب لنفس الشروط التي تخضع لها القوائم الحرة ، إذ عليها تدعيم الترشيح بتوقيعات ثلاثة بالمائة من ناخبي الدائرة الانتخابية موزعة على أكثر من نصف البلديات بنفس النسبة على الأقل إذا كانت الدائرة الانتخابية هي الولاية ، يستثنى من ذلك الحزب الحاصل على أربعة بالمائة في أحد الانتخابات التشريعية الثلاثة الأخيرة موزعة على أكثر من نصف الولايات بحد أدنى يقدر بألفين صوت في كل ولاية ، أو الحزب الذي يتوفر على ست مئة منتخب في المجالس المحلية موزعين في على نصف الولايات مع توفر حد أدنى يقدر بعشرين منتخب في كل ولاية ، ومن أهم السلبيات التي اعترت هذا القانون نذكر منها ، وصول المجالس المحلية إلى انسداد بسبب عدم وجود أغلبية تحقق التيسير في سير المجلس ، عدم الحسم في مسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 48 من قانون البلدية مما أدى إلى خلق نزاعات بين أعضاء القائمة وظهور تحالفات غريبة وغير منطقية بين أعضاء القائمة الفائزة وأعضاء من قوائم أخرى معارضة ، نظام القائمة المغلقة يسد الباب أمام الناخب في ترتيب المرشحين عكس نظام القائمة المفتوحة ، عدم الفصل في مسألة احتمال عدم حصول أي قائمة على نسبة 7% عكس قانون 13 /89 ، عدم الفصل في التساوي بين القوائم في مرحلة توزيع البواقي لنيل مقعد بتطبيق الباقي الأقوى.

1- المادة 75 و 76 من الأمر رقم 07/97 ، المؤرخ في 06 مارس 1997 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات ، ج ر ج عدد 27 ، لسنة 1997 ، المعدل والمتمم .

2- المادة 82 المعدلة بموجب القانون العضوي رقم 08/07 ، المؤرخ في 28 يوليو 2007 ، المعدل والمتمم للأمر 07/97 تتضمن قانون الانتخابات ، ج ر ج عدد 48 ، لسنة 2007 .

إن الملاحظ في القانون رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتضمن قانون الانتخابات ، أن المشرع لم يتخلى عن تمسكه بنظام التمثيل النسبي بالنسبة للانتخابات المحلية وهذا ما أكده في المادة 65 منه ، أما بالنسبة لتوزيع البواقي فقد جدد اعتماده لأسلوب الباقي الأقوى ، كما أبقى على نفس النسبة المشترط توفيرها لمباشرة الترشح (7%) وذلك من خلال المادة 66 منه² ، لم يأتي المشرع على ذكر كيفية اختيار رئيس المجلس الولائي و اكتفى بما نص عليه قانون الولاية في المادة 59 منه على عكس كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي التي تناولها بالتفصيل من خلال المادة 80 منه ، والتي أثارت جدلا كبيرا فهناك من يري أنها تتناقض مع المادة 65 من قانون البلدية ، حيث جاء في هذه الأخيرة أنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات ، على عكس ما جاء في المادة 2/80 التي اشترطت الأغلبية المطلقة .

إلا أن وزير الداخلية والجماعات المحلية دحو ولد قابلية نفى أي تناقض بين قانون البلدية و قانون الانتخابات ، ومن جهته صرح محمد طالبي المدير العام للحريات العامة والشؤون القانونية بوزارة الداخلية أن الجدل راجع لسوء فهم الاحكام القانونية فالظن أن المادة 65 هي التي ستطبق خاطئ ، معتبرا أن القانون العضوي أقوى من القانون العادي لاسيما أن المادة 237 من قانون الانتخابات تقضي بإلغاء أي أحكام مخالفة لهذا القانون²، بالإضافة إلى هذه المسألة لقد كانت جل المداخلات في الغرفة العليا متفقة على أن نظام القائمة المغلقة يقوض حرية الناخب في اختيار ممثليه³.

¹- قانون عضوي رقم 01/12 ، المؤرخ في 12 يناير 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ج ج عدد الأول الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 .

²- جريدة الجمهورية ، www.ehdjournhoria.dz ، محرك البحث Google ، شوهده في 03 أبريل 2014 الساعة 08.00pm .

³ - جريدة الشروق ، www.echrkonline.com ، محرك البحث Google ، شوهده في 03 أبريل 2014 الساعة 08.00pm .

خلاصة الفصل الأول :

إن استقلالية الجماعات المحلية لا تقوم إلا بتوفر الضمانات الكفيلة بتكريسها وتفعيلها ، وإذا بحثنا عن الآليات التي تمكن الجماعات المحلية من القيام مستقلة منذ نشأتها الأولى ، فإن الجواب يكمن في آليتين هما :

1- الشخصية المعنوية: أن لاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية يكسبها استقلالاً قانونياً عن السلطة المركزية، بما يترتب عليها من نتائج يعد أهمها الأهلية القانونية، والذمة المالية المستقلة أو ما يصطلح عليه بالاستقلالية المالية .

إن الجماعات المحلية في الجزائر كغيرها تتمتع بالشخصية المعنوية مما يفرض تمتعها بالاستقلالية القانونية ، إلا أنه يستتج من ما سبق ذكره أن هذه الاستقلالية مكفولة نظرياً ، غائبة على أرض الواقع والسبب الرئيسي يرجع للذمة المالية الغير متوازنة (موارد ذاتية ضئيلة مقابل الاعتماد على موارد خارجية لا تراعي حجم ودور الجماعات المحلية) ، مما يعكس سلباً على استقلالية الجماعات المحلية التي تنشأ عاجزة مالية غير قادرة على أداء أدوارها والهدف من وجودها .

2- اعتماد الانتخاب في تكوين الجماعات المحلية : إن اختلاف آراء حول اعتبار الانتخاب شرط وجود للجماعات المحلية من عدمه ، لا ينفي أن الاعتماد على هذا الأخير يوصي استقلالاً عضوياً وبعداً ديمقراطياً ، يكرس استقلالية الجماعات المحلية التي بإرادة المواطن دون تدخل السلطة المركزية من جهة ، كما أنها تمنع السلطة الإدارية من الانفراد بتسيير شؤون المواطن دون مراعاة لأرائه وتطلعاته من جهة أخرى إن الملاحظ في الجزائر أنها ومن الوهلة الأولى تبنت الانتخاب علي المستوى القاعدي نظراً لخلفتها المريرة مع الاستبداد الاستعماري، إلا أن هذا لم يمنع من وجود معوقات تحول دون الاستقلال العضوي للهيئات المحلية أهمها:

- سيطرة الحزب الواحد قبل 1989 التي جعلت من الانتخاب نوعاً من أنواع الانتخاب المقيد بقيد الانتماء لحزب جبهة التحرير، دون مراعاة حرية الاختيار.
- التمسك بنظام القائمة المغلقة رغم كل الإصلاحات ، والتي تجعل من الأحزاب رغم التعددية موجهة لإرادة الناخب ، فارضة عليه من قد لا يرضى تمثيلهم إياه .

الفصل الثاني : استقلالية الجماعات المحلية من حيث الاختصاص .

إن المقصود باستقلالية الجماعات المحلية من حيث الاختصاص ، يكمن في مسألة اضطلاع المجالس المنتخبة بتسيير الشؤون المحلية ، حيث " توجد بدون شك داخل إقليم الدولة مصالح وحاجات محلية للمواطنين ، تختلف عن الحاجات العامة لكل المواطنين الذين يقيمون داخل الدولة في النواحي الأخرى فإنه بجانب الحاجة العامة المشتركة التي تهم أرجاء الوطن كالصحة العامة والتعليم والأمن ، نرى هناك حاجات خاصة محلية تقتصر على سكان منطقة دون سواهم " ¹ .

كما أن القانون هو الأداة الوحيدة لمنح أو سحب الصلاحيات من المجالس الشعبية المحلية ، ومن جهة أخرى يعد إطلاق الصلاحيات وتوسيعها على كافة المجالات من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية في تدبير شؤونها المحلية ، كما أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل نسبية بحكم أن هذه الوحدات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة ، وأنها لا بد أن تخضع لرقابة و إشراف السلطة المركزية لضمان تطبيق الأهداف العامة وضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة .

يهدف هذا الفصل إلى دراسة المظاهر التي تجعل من الجماعات المحلية هيئات مستقلة في ممارسة اختصاصاتها ، إذ يتناول المبحث الأول دراسة طبيعة استقلالية الجماعات المحلية من حيث الاختصاص ، وذلك من خلال التمييز بينها وبين غيرها من صور اللامركزية المتمثلة في اللامركزية السياسية و اللامركزية المرفقية ، أما المبحث الثاني فيتناول دراسة حدود استقلالية الجماعات المحلية من حيث الاختصاص على ضوء الرقابة الوصائية من جهة ، ومن جهة أخرى آليات ضبطها بما يضمن عدم تحولها من ضمانة لمبدأ المشروعية ووحدة الدولة إلى قيد يحد من استقلالية الجماعات المحلية.

¹ - فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 133 .

المبحث الأول : طبيعة الاستقلالية من حيث الاختصاص .

إن الإدارة المحلية " تعني في مختلف البلدان التي تطبقها ، توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية و الثقافية بين السلطة المركزية في الدولة وهيئات محلية منتخبة عبر الإقليم ، بحيث تمارس ما يؤول إليها من اختصاصات بصفة مستقلة وطبقا للقانون . " ¹

وتطبيقا لفكرة توزيع الاختصاص فإن السلطة المركزية تتولى القيام على المصالح ذات الطابع الوطني ، كرسم السياسة العامة لمختلف المجالات والمهام المتعلقة بشؤون الدفاع و الأمن و الخارجية وغيرها ، تاركة بقية المهام لتدار وتسير من طرف الهيئات المحلية .

لقد وجد الفقه صعوبة كبيرة في تحديد معيار فاصل بين المهام الوطنية والمحلية واستقر أغلب القول على أن المهام المتصلة بإقليم واحد تجعلنا أمام شؤون محلية ، أما إذا كانت هذه المهام تخص جميع المواطنين وكل المناطق فإننا نكون بذلك أمام شؤون وطنية يرجع اختصاصها للسلطة المركزية . ²

ومنه يمكن القول أن طبيعة استقلالية الجماعات المحلية من حيث الاختصاص تتمثل في ارتباطها بالجانب الإداري وأنها تمارس على مستوى وحدة إقليمية معينة وتقوم علي فكرة تقسيم الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئة المحلية بما يتناسب مع كل جهة ، وهذه المسألة سيتم تناولها بالتفصيل من خلال مطلب أول يتعلق باستقلالية الجماعات المحلية ذات الطابع الإداري الإقليمي ، و مطلب ثاني يتعلق بالاستقلالية من حيث آليات توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية .

¹ - مصطفى دريوش ، الجماعات المحلية بين الممارسة والقانون ، مجلة الفكر البرلماني ، مرجع سابق ص 91 .

² - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 174 .

المطلب الأول : استقلالية من حيث الاختصاص الإداري الإقليمي .

أن طبيعة استقلالية الجماعات المحلية لا تتضح إلا من خلال التمييز بين اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية بحكم أنها الإطار العام الذي يضم الجماعات المحلية .

يقصد باللامركزية السياسية ذلك النظام الذي يتم فيه توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية وبين الولايات ، بحيث يكون هناك سلطات ثلاث اتحادية تمارس اختصاصها على كامل إقليم الدولة الاتحادية وبالمقابل تكون لكل ولاية سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية ، بمعنى آخر تكون السيادة الداخلية موزعة بين الدويلات والدولة الاتحادية مما يترتب عليه ازدواج بين السلطات العامة للدولة الاتحادية وبين سلطات الولايات ، بحيث تمارس هذه الأخيرة صلاحيتها التشريعية والتنفيذية والقضائية بما لا يتعارض مع صلاحيات السلطات الاتحادية العليا .¹

إن السؤال الذي يمكن طرحه هنا ، كيف يتم توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات المشكلة لها ؟ لقد انتهجت الدساتير في هذا السياق - ثلاثة طرق حيث تقوم الطريقة الأولى على تحديد صلاحيات كل من الدولة الاتحادية و الدويلات المشكلة لها حصرا ، إلا أن هذه الطريقة تعتبر معيبة من جهة وجامدة من جهة أخرى معيبة لأنها لا تتماشى مع المبادئ الحديثة ، التي تقوم على ذكر العموميات والمبادئ وعدم الخوض في التفاصيل ، وجامدة لعدم شمولها للمسائل المستجدة التي يمكن أن تظهر مستقبلا ، مما سيؤدي إلى تنازع الاختصاص بين الدولة الاتحادية والدويلات لتعذر تحديد الجهة المختصة² ، أما الطريقة الثانية فتقوم على فكرة تحديد اختصاصات الولاية أو الدويلة ، أما باقي الاختصاصات التي لم يذكرها الدستور فهي من اختصاصات الحكومة المركزية وبالتالي فإن اختصاصات الدولة هي الأصل ، أما

¹ - فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 130 ، 131 .

² - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء الأول " نظرية الدولة " ، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص 182 .

اختصاصات الولاية هي الاستثناء أي أن كل ما ينشأ مستقبلا فهو من اختصاص الدول الاتحادية كما هو الحال في كثير من الدول المركبة مثل : الولايات المتحدة الاتحاد السويسري ، استراليا ... ، أما بخصوص الطريقة الثالثة فإن الدستور يحدد اختصاصات الدولة الاتحادية ويترك الباقي للدويلات أو الولايات ، ومنه فإن الأصل إذن هو اختصاصات الدويلات أما الاستثناء فهي اختصاصات الدولة الاتحادية بمعنى أن الولاية هي صاحبة الاختصاص العام في كل ما لم ينص عليه الدستور .

وعليه فإن اللامركزية السياسية لا وجود لها في الدول البسيطة، حيث تكون السيادة موحدة بحيث تتميز هذه الدول بوحدة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وبوحدة السلطة القضائية مثل الجزائر.¹

إذا كانت المركزية الإدارية كما يعرفها الفقيه Rivero(J) تقوم على تركيز مجموعة الوظائف أو الأعمال الإدارية، على مستوى الإقليم الوطني بين أيدي الدولة عن طريق جهاز إداري واحد قائم على أساس التسلسل والتبعية.

« La centralisation concentre l'ensemble des tâches administratives qui se proposent sur le territoire national entre les mains de l'Etat ; il les assume par une administration hiérarchisée et unifiée. »²

إلا أن الأسلوب الإداري الذي أصبح في العصر الحديث نظاما عالميا تطبقه الدول إلى جانب المركزية الإدارية ، هو نظام اللامركزية الإدارية و الذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين الحكومة (الإدارة المركزية) من جهة وبين هيئات محلية أو مصالحه مستقلة من جهة أخرى تخضع هذه الهيئات اللامركزية لرقابة و وصاية من طرف السلطة المركزية من أجل وحدة الدولة السياسية والإدارية ، ومنه فإن اللامركزية الإدارية تقوم بتوفر ثلاثة أركان :

¹ - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، نفس المرجع ، ص 183 .

²- Rivero(J), Droit administratif , Dalloz , Paris , 1980 , p313 .

يقوم نظام اللامركزية الإدارية على فكرة ظهور مصالح أو شؤون محلية ، تعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة ، تختلف في طبيعتها عن المصالح و الاحتياجات الوطنية أي المصالح و الاحتياجات المشتركة بين كافة المواطنين بالدولة ، مما يجعل الإدارة المركزية تتكفل بالمصالح الوطنية ، تاركة إدارة الشؤون والمصالح المحلية للهيئات المحلية مصلحيه كانت أو إقليمية باعتبارها الأقدر على تلبيتها و إشباعها .

إن إدارة الشؤون المحلية تتطلب تمتع الجهات القائمة على إدارة هذه الشؤون بالشخصية المعنوية التي تكسب هذه الأجهزة استقلالاً قانونياً بحكم قدرتها على اكتساب الحقوق، و بالمقابل تحمل الالتزامات ومن ثم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة ، أما فيما يخص الانتخاب فيعد تشكيل الأجهزة والهيئات المحلية عن طريق هذا الأخير من شروط قيام النظام اللامركزي ، بل أن هناك جانبا من الفقه يربط بين اللامركزية الإدارية والانتخاب وجوداً أو عدماً¹ كما سبق الذكر، إلا أن هذا لا يمنع من الأخذ بنظام التعيين كما هو الحال في اللامركزية المرفقية .

إن استقلال الهيئات المحلية بتسيير شؤونها ليس استقلالاً مطلقاً، بل محدود وذلك بخضوع هذه الهيئات للرقابة من طرف السلطة المركزية من أجل ضمان المشروعية و عدم تحول اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية .

يرى جانب من الفقه أنه لا يوجد فرق بين اللامركزية الإدارية اللامركزية و السياسية إلا من حيث درجة توزيع الاختصاص ، ففي الأولى يقتصر توزيع الاختصاصات على الجانب الإداري ، أما الثانية فيمتد إلى السلطة التشريعية والتنفيذية و القضائية ، أما من حيث المظهر والجوهر فهما متفقان ، إلا أن الرأي الراجح في الفقه يرى أن الاختلاف بينهما يكمن في المظهر والجوهر ، وفي هذا المجال نستعرض جملة من الحجج يلخصها الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي فيما يلي :

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 67 .

- اللامركزية الإدارية ظاهرة عامة قائمة في مختلف أشكال و أنواع الدول البسيطة والموحدة (كالجائر ، أو فرنسا) أو الدول المركبة مثل (الولايات المتحدة الأمريكية) ، أما نظام اللامركزية السياسية فيقتصر وجوده على الدول المركبة والاتحادية فقط .

- تستمد الوحدات (الدويلات) في نظام اللامركزية السياسية صلاحياتها واختصاصاتها - مباشرة - من الدستور ، بينما تتحدد اختصاصات الوحدات الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية - فقط - بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية .

- تنصب اختصاصات الهيئات و الأجهزة في اللامركزية الإدارية على جزء من الوظيفة الإدارية بالدولة ، أي أنها تقتصر على النظام الإداري : (تعليم صحة ثقافة ، نقل ، حماية البيئة ... إلخ) .¹

أما الأستاذ الدكتور عمار بوضيف فقد لخص الاختلاف بين اللامركزية الإدارية واللامركزية المرفقية بالتمييز بينهما من خلال مجموعة نقاط تتمثل فيما يلي :

- من حيث مجال الدراسة : إن نظام اللامركزية يشكل صورة من صور التنظيم الإداري ، وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري. بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة و يهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية .

- من حيث نقاط المشاركة : إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام هو " قانون المشاركة " يعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإرادة العامة ، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ) ، بينما الهيئات المحلية كصورة من النظام اللامركزية لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بذات الوصف الأول .

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، نفس المرجع ، ص 67 ، 68 .

- من حيث المنظومة القانونية : إن من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص و تشريعاتها الخاصة و هيئاتها المستقلة و نظامها القانوني المتميز بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني و إن تعددت تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة .¹

ومنه يمكن القول أن استقلالية الجماعات المحلية بصفتها صورة من صور اللامركزية ذات طبيعة إدارية، أي أن هذه الأخيرة تستقل بممارسة الوظيفة الإدارية على المستوي المحلي دون الوظيفة التشريعية أو القضائية.

كما لا يمكن فهم طبيعة استقلالية الجماعات المحلية إلا من خلال التمييز بينها وبين اللامركزية المصلحية أو المرفقية .

تعتبر اللامركزية الإقليمية *La décentralisation territoriale* في رأي كثير من الفقهاء الصورة الواضحة والكاملة للامركزية الإدارية ، كونها تقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية ، و المتمثلة في :

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية .
 - إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة و تولي تلك المصالح .
 - خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية .
- وترتكز اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية أو ما يعرف بالجماعات المحلية في الجزائر على الاختصاص الإقليمي ، بمعنى أن الهيئات المحلية تمارس و تباشر صلاحيتها في نطاق حيز جغرافي معين ، كما هو الحال بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (الولاية والبلدية) ، وعدم التزامها بهذا الحيز الجغرافي يجعل من أعمالها و قراراتها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي ، مما يعرض أعمالها للإلغاء في حالة ما إذا طعن فيها .²

¹- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 172 .

²- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 10 ، 28 .

تتجسد اللامركزية المرفقية في انفصال مرفق معين عن الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية¹، وذلك عن طريق نقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة ، أي المؤسسات العامة ، مثل جامعة الجزائر ، ومستشفى مصطفى باشا التي هي عبارة عن مؤسسات لامركزية متخصصة على التوالي في التعليم و العناية الطبية² ، وما يجعل المؤسسات العمومية شكلا من أشكال اللامركزية الإدارية في رأي الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي³ ، وإن كان جانب من الفقه مخالف لهذا الرأي التشابه القائم بين اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية في مسألتين مهمتين هما : من حيث وجود مصالح محلية متميزة ، إذ يقوم الشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة ذات طابع إقليمي ومحلي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) ، وذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرفقيه(المصلحية) ، ومن حيث استقلال الهيئات إذ تتمتع الهيئات والأجهزة المحلية في شكلي اللامركزية (اللامركزية الإقليمية - اللامركزية المرفقية) ، بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب عنها من نتائج .

أما فيما يخص الانتخاب فإذا كان الوسيلة المثلى لدعم استقلال وحدات الإدارة المحلية بموجب تسييرها وإدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الأكثر دراية بمصالحهم فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي (المستشفى - الجامعة ...) ، عادة ما تستند إلى فئة الخبراء و الفنيين على أساس أنهم الأكثر دراية بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية و الأقدر على تسييرها ، كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهمي إذا ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية) ، بعد تشكيلها : بسلطات واختصاصات فعلية و تقريرية بالوسائل و الإمكانيات اللازمة لأداء مهامها و الضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال .

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 183 .

² - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 108 .

³ - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 30 ، 78 .

يرى الأستاذ الدكتور أحمد محيو¹ في هذا الشأن : إن وجود اللامركزية حسب قطاعات الخدمة هو أمر قابل للنقاش ، فلكي يمكن الحديث بحق عن اللامركزية فإنه يجب أن يتمتع الشخص الاعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي و الوظيفي ، إن هذا الشرط لا يتوفر إلا إذا كانت الأجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الأعضاء و مسؤولة أمامهم ، وهذا بالانتخاب المباشر أو غير مباشر ، و بالمقابل فإننا لا نجد هذا الأسلوب من انتقال السلطة إلى المؤسسات العامة التي ترتبط بها (كالدولة ، والولاية و البلدية) ، فعندما يوجد جهاز منتخب كمجلس العمال ، الذي نص عليه الأمر المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات فإنه لا يعتبر جهازا تقريبا و إنما هو غالبا جهاز استشاري و للمراقبة ، أما السلطة الحقيقية فتعود للمدير العام أو لمجلس الإدارة المعينين من طرف الدولة ، حيث يخضعون للمراقبة التسلسلية التي تطل أشخاصهم (سلطة التعيين ، والتأديب وإنهاء الخدمة) وأعمالهم (القرارات الهامة تتخذ بناء على تعليمات من الأعلى و أحيانا من قبل الوزير مباشرة) ، إن المؤسسات العامة تدخل إذن ضمن نطاق مفهوم عدم التركيز الإداري رغم أن تعريفه التقليدي المطلق كان يستبعدا بسبب رفضه الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية .

أما الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي فيرى أن الاختلاف بين اللامركزية الإدارية واللامركزية المرفقية يبقى اختلافا في الدرجة وليس اختلافا في الطبيعة فكلاهما تطبيق لمفهوم اللامركزية الإدارية² .

رغم اختلاف الآراء حول أوجه الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية ، إلا أن المؤكد أن اللامركزية الإقليمية تقوم على فكرة الاختصاص الإقليمي بينما اللامركزية المرفقية فتقوم على فكرة الاختصاص الفني التقني في نشاط معين دون غيره .

¹ - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 108 ، 109 .

² - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 31 .

المطلب الثاني : استقلالية من حيث آليات توزيع الاختصاص .

سيتم على مستوى هذه الجزئية تبيان موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الجهة المكلفة بتحديد الاختصاصات المحلية ، بالإضافة إلى تحديد أنواع هذه الاختصاصات .

إن الاتجاه السائد في مسألة تحديد الجهة المنوط بها تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية ، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون إلى السلطة التشريعية ، بحكم أن الدولة هي التي تملك حق تحديد كل من الاختصاصات القومية التي يشترك فيها كافة المواطنين في إقليم الدولة ، والخدمات المحلية الخاصة بالجماعات المحلية وبعبارة أخرى الأمر يرجع إلى المشرع¹.

وبالنسبة للجزائر ، نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بهذا الاتجاه حيث عقد للبرلمان صلاحية تنظيم وتحديد اختصاصات الجماعات المحلية وذلك بموجب المادة 122 من دستور 1996 .

إن اضطلاع السلطة التشريعية بتحديد اختصاصات الجماعات المحلية يضيء عليها نوعا من الاستقلالية ، وذلك راجع لكون هذا الأمر ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ، ويحمي الهيئات و الوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل السلطة أو الإدارة المركزية للتقليص و التضييق من مجال و نطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان² ، ويميز البعض بين نوعين من الاختصاصات المحلية ، اختصاصات اختيارية و أخرى إجبارية ، يمكن القول أن الاختصاصات الاختيارية هي تلك الاختصاصات التي تترك فيها الحرية للهيئات المحلية ، فهي حرة في إدارتها أو عدم إدارتها ، ومن أمثلة ذلك ما جاء في المادة

¹ - الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 201 .

² - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 11 .

من قانون الولاية 07/12¹ حول إمكانية أن تنشئ مصالح عمومية لتكفل باحتياجات المواطن ، كما جاء في المادة الثامنة من نفس القانون ، أنه يمكن للولاية في إطار صلاحيتها أن تقيم علاقات تعاون وتبادل مع جماعات إقليمية أجنبية ، ومن أمثلة ذلك في قانون البلدية 10/11² ما جاء في المادة 2/118 إذ يمكن للبلدية أن تساهم في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.

أما الاختصاصات الإجبارية فهي تلك الخدمات أو الاختصاصات التي تخضع لرقابة متعددة من طرف السلطة المركزية ، والتي يتوجب على الجماعات المحلية إدارتها ، وإلا تدخلت الدولة وأدتها هي بنفسها ، يمكن القول أن الاختصاصات الاختيارية عنصر أساسي لاستقلالية الجماعات المحلية ، فكلما زاد مجال الخدمات الاختيارية كلما صاحبتة حرية أكثر في عملية اتخاذ القرارات على المستوى المحلي.³ إن تحديد الجهة المنوط بها توزيع الاختصاص يتبعها اختيار أسلوب توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ، وفي هذا الشأن توجد عدة نماذج ، نذكر بدء النموذج الإنجليزي (أسلوب الحصر) ، وهو يقوم على أساس تحديد اختصاصات الجماعات المحلية من على سبيل الحصر قبل المشرع⁴، تعد هذه الطريقة قيда على استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية ، حيث يعد أي تدخل لها في أي شأن خارج ما حدده القانون صراحة ، مشوب بعدم المشروعية بسبب تجاوز الاختصاص ، غير أنها توجه طاقات وإمكانيات المجموعات المحلية نحو اختصاصاتها لتنفيذ أحسن وأمثل بدل الضياع في عمومية الصلاحيات وبالمقابل نجد النموذج الفرنسي (أسلوب التعميم والإطلاق) ، الذي يقوم على فكرة الاختصاصات غير المحددة ، وعندما توزع الاختصاصات بصفة عامة فإن ما تقوم به

¹ - المادة 07 والمادة 08 من قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق .

² - المادة 18 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

³ - الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 202 .

⁴ - فريجه حسين ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 134 .

الأجهزة المحلية يتم تحديده بالرجوع إما لقاعدة أو معيار عام يحدد هذه الصلاحيات كأن تتضمن مثلا كل الخدمات والمسائل التي تتعلق بالإقليم ، وإما القيام بصلاحيات لم يرد نص قانوني بتحريمه أو بإعطاء مسؤوليته للإدارة المركزية وكما يبدو أن هذا الأسلوب يشجع المبادرة المحلية وأن كانت هذه الطريقة لصالح استقلالية الجماعات المحلية إلا أنها تتسم بعدم الوضوح وتثير نزاعات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وهذا يتطلب تدخل السلطة المركزية والقضاء الإداري لتوضيح هذا الغموض لما تتمتع به من سلطة تقديرية¹ ، من ناحية أخرى نجد أن عمومية الصلاحيات تنقل الجماعات المحلية ، خاصة بوجود رقابة مركزية مشددة مقابل عدم وجود وسائل كافية لممارسة هذه الصلاحيات أو تركها في يد الأجهزة المركزية ، مما يؤثر على استقلالية الجماعات المحلية ، وبالتالي يصبح الاختصاص المحلي مقيدا واقعيا رغم إطلاقه من الناحية النظرية ، بالإضافة إلى النموذج اليوغسلافي الذي يجعل " الأجهزة المحلية تتمتع بصلاحيات عامة واسعة في المجال الإداري " ² في مختلف المجالات الإدارية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية بما يتوافق والنظام الاشتراكي ، وما يجعل هذا النموذج يختلف عن النموذج الفرنسي مفهوم الاختصاصات الاقتصادية والسياسية ، إذ أن التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية في فرنسا محكوم بمبدأ دستوري و هو " حرية التجارة و الصناعة " فلا تتدخل إلا في حدود ضيقة تقتضيها المصلحة العامة كما أن صلاحيات الجماعات المحلية في فرنسا صلاحيات إدارية وليست سياسية .

أما بخصوص موقف المشرع الجزائري من نماذج توزيع الاختصاص فإن الملاحظ أن المشرع الجزائري عادة الاستقلال تبنى نظام المزج ، حيث حافظ على النموذج الفرنسي مع الأخذ بالنموذج اليوغسلافي ، وذلك فيما يخص الاختصاصات السياسية والاجتماعية و الاقتصادية للجماعات المحلية بحكم الاتجاه الاشتراكي للنظام الجزائري إذ نجد أن المادة التاسعة من دستور 1963 ، اقتبست حرفيا من المادة 1/96 من الدستور اليوغسلافي التي تنص على أن : " المجموعة الإقليمية والإدارية

¹ - الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 202 .

² - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 172 .

والاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية " ، وسعى ميثاق الجزائر 1964 لتوضيح مدلول المادة التاسعة من الدستور ، مؤكدا حقيقة الاختيار الاشتراكي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات حقيقية .

وجاء في الميثاق الوطني 1976 ما يلي : " وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة . فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها بنفسها ، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية . و من هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات و البلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية . "

إلا أن المشرع الجزائري قد تراجع كثيرا في قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 (المادة 126 إلى 129 من قانون الولاية 09/90 ، والمادتين 136-137 من قانون البلدية 08/90) ، فيما يخص الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بحكم الاتجاه الجديد نحو اقتصاد السوق ، لكنه حافظ للجماعات المحلية على بعض الاختصاصات التي تدخل في المجال الاقتصادي مثل : إمكانية إنشاء مؤسسات أو مقاولات عمومية محلية اقتصادية تتكفل بتلبية الحاجيات المحلية¹ ، غير أنه سرعان ما بدأ التراجع عن هذا الخيار منذ سنة 1995 في ظل سياسة الخصخصة بموجب الأمر رقم 95-22³ و التنازل عن المؤسسات العمومية وتأكد هذا الخيار بتكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة في دستور 1996 من خلال المادة 37 منه ، وذلك على منوال النموذج الفرنسي ، أما على مستوى القانون الجديد للجماعات المحلية³ فأبقى الوضع على ما هو عليه حيث أكد المشرع تمسكه بالنموذج الفرنسي في مسألة توزيع

¹ - الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 51 ، 52 .

² - أمر رقم 22/95 ، المؤرخ في 26 غشت 1995 ، المتضمن خصخصة المؤسسات العمومية ، ج ر ج عدد 48 ، الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995 .

³ - المادة 07 من قانون الولاية 07/12 ، المادة 03 من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق.

الاختصاص ، وبالرغم من أن النموذج الذي أخذ به المشرع القائم على تعميم صلاحيات الجماعات المحلية يوحى باستقلالية الجماعات المحلية في صنع القرار، إلا أن هذا لا ينفى السلطة التقديرية للسلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية ، كما أن عمومية الاختصاصات تثقل كاهل الجماعات المحلية ، في مقابل عدم وجود الوسائل المناسبة والكافية التي تتلاءم مع هذا الدور الموسع للجماعات المحلية .

كما أنه في ظل الدولة الموحدة لا يتوقع أن تكون الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية كبيرة ، لأن ذلك يتناقض مع طبيعة المركزية السياسية الذي تستمد منه الدولة طابعها الموحد ، وحتى في الحالات التي يتم فيها نقل مهام ووظائف متعددة ، فإن ممارسة هذه الأجهزة لتلك المهام يكون تحت إشراف ومتابعة ورقابة الجهات المركزية¹ ، وبالرغم من تحديد صلاحيات السلطة المركزية مقابل صلاحيات الجماعات المحلية إلا أن هذا لا ينفى تفوق صلاحيات الهيئات المركزية من حيث الأهمية ، إذ نجد أن الوالي ورئيس البلدية بصفتها ممثلان للدولة كل في مجاله يضطلع بالحفاظ بعدة مهام، إذ لهما صفة الضابط الإداري و الضابط المدني وضابط الشرطة القضائية ناهيك عن سمو مركز الوالي على المستوي المحلي ، فهو بذلك جهة عدم تركيز ويمثل السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس الولائي بتفويض من وزير الداخلية ، كما أنه الجهاز التنفيذي للمجلس الولائي ، زيادة على المركز الرئيسي الذي يحوزه الوالي في الظروف العادية ، ساهمت الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد في مختلف المراحل ، بتوسيع سلطات الوالي مقارنة بالهيئات المحلية وهذا لضرورة استعادة الأمن والنظام العام .

إن تراجع اختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر مسألة أكبر من أن تكون إشكالية استقلالية ، بل هي إشكالية تدهور الدور التشريعي للبرلمان نظرا لكون أهم التشريعات والتي من بينها قانون الجماعات المحلية تأتي في شكل مشاريع قوانين مقدمة من الحكومة (السلطة المركزية) ، مما يجعل هذا التراجع نتيجة منطقية ويجعل البرلمان وهو الجهة المنوط بها توزيع الاختصاص ضمانا صورية فارغة من معناها.

¹ - سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وأفاق ، مرجع سابق ، ص 43 ، 44.

المبحث الثاني : حدود الاستقلالية من حيث الاختصاص .

إن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في أداء مهامها، ويمكننا قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الوصائية ، وعلى مستوى هذا المبحث سيتم تسليط الضوء على هذه الرقابة من جهة ، ومن جهة أخرى على الوسائل التي وضعها المشرع في مواجهة هذه الآلية.

المطلب الأول : الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية.

يعرف Maspétiol et Laroque الرقابة الوصائية* على أنها جملة من السلطات المحدودة المقررة قانونا لسلطة عليا على أعوان الهيئات اللامركزية وعلى أعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة .

« L'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieur sur les agents décentralisés et sur leur actes dans un but de protection de l'intérêt général. »¹

تستند الرقابة الوصائية على جملة من المبررات فهي من جهة ضمانة لاحترام مبدأ المشروعية ، إذ تقوم الرقابة على حماية احترام مبدأ المشروعية الذي تلزم به الجماعات المحلية في جميع أعمالها ، إذ يجب عليها الالتزام بقاعدة التخصص عن

*- هناك من يرفض استعمال مصطلح الرقابة الوصائية و يفضل الرقابة الإدارية ، بحكم أن الأول مشتق من القانون المدني وتكون منصبة على ناقص الأهلية في حين أن الهيئات المحلية كاملة الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية ، غير أن هناك من يرى أنه يمكن الاحتفاظ بهذا المصطلح بحكم أن القانون الإداري استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص التي اكتسبت معنى مغايرا في القانون الإداري مثل : العقود الإدارية المسؤولية الإدارية ... ، كما أن الرقابة الوصائية تختلف عن الرقابة الرئاسية ففي الثانية المرؤوس لا يخضع فقط للقانون وإنما كذلك يخضع لأوامر وتعليمات و تعقيب رئيسه .

¹- Maspétiol et Laroque , la tutelle administrative , paris , 1930 , p 10 .

طريق رقابة مدى شرعية أعمالها المسلطة عليها من طرف السلطة المركزية ، إلا أن هذه الأخيرة محكومة أيضا بمبدأ المشروعية في ممارسة هذه الرقابة وتطبيقا لمبدأ لا وصاية إلا بنص ، يجب أن تكون الرقابة الوصائية محددة على سبيل الحصر في القانون ، فلا يجوز للسلطات المركزية أن تستعمل امتيازات ووسائل غير تلك المقررة قانونا ويترتب عن الرقابة الوصائية ، التقيد بعدم التوسع في تفسير النص القانوني المنظم للرقابة الوصائية ، كما لا يجوز للسلطة المركزية أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها، إما أن تصادق أو لا تصادق عليها دون تعديل .

ومن جهة أخرى تعد ضمانات لاحترام المصلحة العامة ، المتمثلة في حماية مصلحة الدولة والتي تعد السبب الأساسي لوجود رقابة وصائية في ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لامركزية متعددة إلى جانب الدولة ، مما يمكنه تهديد وحدة الدولة لذلك وجدت الرقابة الوصائية من أجل حمايتها في إطار ما يعرف برقابة الملائمة ، إذ لا يمكن للهيئات اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل نفسها دويلات داخل الدولة الموحدة ، كما تستلزم مصلحة الدولة من الناحية المالية وجود رقابة على الهيئات المحلية لتتبع الإعانات المالية التي تزودها بها حفاظا على المال العام ، بالإضافة إلى حماية مصلحة الهيئات المحلية فقد وجدت الرقابة الوصائية من أجل حماية هذه الأخيرة في مواجهة ممثليها ، وذلك في حالة إهمالهم لمهامهم أو عجزهم عن أدائها ، أو عجزهم عن حماية أموال ومصالح الهيئات المحلية أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم وفقا لنصوص القانون ، وبالمقابل تقنين الرقابة الوصائية جاء كحماية لمصالح الهيئات المحلية ومجالسها المحلية من التسلط و الهيمنة التي قد تفرضها السلطة المركزية بالإضافة إلى حماية مصلحة المواطنين ، وذلك من سوء التسيير أو الإهمال ، أو عدم التزام الحياد والتعسف بحقوق وحرريات المواطنين .

¹ - مزباني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق

إذ أن مبدأ المساواة يقضي بأن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات المحلية دون تمييز عرقي أو ديني ، فتتدخل السلطة المركزية من أجل فرض المساواة.¹

لقد انتشر في دول العالم نموذجان للرقابة الوصائية وهما : النموذج الانجليزي والنموذج الفرنسي .

إن النموذج الإنجليزي تعد يمتاز بكون الرقابة الوصائية التي تخضع لها هيئات الحكم المحلي خفيفة ، بالرغم من أنها تمارس من طرف ثلاثة جهات تتمثل في البرلمان والقضاء و الحكومة المركزية ، وذلك راجع لأسلوب حصر الصلاحيات المحلية وما يترتب عن من وضوح وعدم تداخل بين ما هو محلي و ما هو مركزي من صلاحيات .²

تعد رقابة البرلمان ، أول رقابة تخضع لها الهيئات المحلية بحكم أن هو من يحدد اختصاصاتها ، و الملاحظ على البرلمان البريطاني أنه في غالب الأحيان يتدخل للانتقاص من صلاحياتها ، وذلك راجع لطغيان العرف على القانون في النظام البريطاني ، أما القضاء فيمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القانون إذا ما طعن فيها من قبل الأفراد أو الحكومة³ ، أما فيما يخص الرقابة الممارسة على الهيئات الحكم المحلي من طرف الحكومة فإنها ضئيلة ، ويمكن حصرها في الحالات الآتية:

✓ عندما تخالف الهيئات المحلية القوانين يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء كما سبق الذكر.

✓ تملك الحكومة التفتيش في أعمال الهيئات المحلية ، وإسداء النصيحة لها إذا

¹ - مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، نفس المرجع ص 46 .

² - عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون سنة نشر، ص 23 .

³ - عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس ، مرجع سابق ، ص 102 .

اقتضت الضرورة ذلك ، وتقدم بناء على ذلك تقريراً سنوياً للبرلمان هذا الأخير بناء على التقرير المرفوع إليه يقرر مكافآت لتلك الهيئات لحسن قيامها بواجبها وتشجيعها .
✓ يمكن للحكومة المركزية إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية ، بناء على التصريح من البرلمان .

✓ وفي حالات استثنائية ، يكون للحكومة المركزية رقابة مشددة على الهيئات المحلية ، وذلك فيما بإصدار اللوائح أو التصرف في الأملاك المحلية ، والحسابات الختامية

ومنه يتضح أن النموذج الانجليزي للرقابة الوصائية يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الرقابة ، ذلك أنه يعتمد على الدور الرقابي للقضاء على أعمال الهيئات المحلية .

أما بالنسبة للنموذج الفرنسي لقد مر نظام الرقابة الوصائية في فرنسا بمرحلتين فالمرحلة الأولى تميزت بالرقابة المشددة ، أما المرحلة الثانية فشهدت تغيراً جذرياً إذ أصبحت الرقابة قضائية .

لقد كانت الجماعات المحلية في ظل الرقابة الإدارية المشددة ، تخضع لرقابة السلطات الثلاث فالسلطة التشريعية تراقب الجماعات المحلية من خلال إنشائها لهذه الأخيرة ووضع قانونها كما يحق لها التعديل فيه أو إلغائه ، أما القضاء فإنه يتدخل في حالة الطعن في أعمال الهيئات المحلية وفي الأغلب يختص القانون الإداري في مثل هذه الدعاوى ، كما أن السلطة التنفيذية لها رقابة تشمل الهيئات المحلية ، حيث أنها تنصب على أعضاء المجالس المحلية منفردين ومجتمعين كما تشمل الأعمال فنجد أن السلطة المركزية تتمتع بحق إيقاف و عزل أعضاء المجالس المحلية ، كما لها حق الحلول و الحل لهذه المجالس ، أما فيما يخص أعمال هذه الأخيرة فهي تخضع لرقابة السلطة المركزية التي لها الحق في المصادقة أو الإلغاء وفق ما يتطلبه مبدأ المشروعية أو الملائمة ¹.

¹ - عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، نفس المرجع ، ص

أما في المرحلة الثانية فقد كانت الرقابة شديدة بشكل يؤثر على استقلالية الهيئات المحلية وانتقدت من طرف الفقهاء و رجال الإدارة ، مما أدى إلى صدور القانون المتعلق بحقوق و حريات البلديات و المحافظات و الأقاليم في 02 مارس 1983 ، والذي ألغى الرقابة الإدارية والمالية على أعمال الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية ، و أسندت إلى جهة القضاء الإداري و الغرفة المحلية للمحاسبات أي أنه إذا تبين للمحافظ أن الأعمال أو القرارات مشوبة بأحد عيوب المشروعية ، فإنه في هذه الحالة لا يملك حق إلغائها أو وقف تنفيذها ، بل يجب أن يحيل الأمر إلى المحكمة الإدارية المختصة خلال أجل شهرين من تاريخ إيداع الموضوع لديه ، هذا الإجراء يعد بمثابة طعن وبالتالي تسري عليه القاعد العامة لدعوى الإلغاء .

أما فيما يتعلق بالمسائل المالية فإن الغرفة الجهوية للحسابات تقوم بمراجعة ميزانية وحسابات الهيئات المحلية ، واتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة اختلاسات أو تلاعب في الأمور المالية ، ولها أن تحيل الأمر إلى المحكمة التأديبية أو الجنائية وفقا للخطأ المنسوب لأعضاء الهيئات المحلية .¹

إن المنتبع لموقف المشرع الجزائري من نماذج الرقابة سيلاحظ أنه قبل صدور دستور 1989 كانت الجماعات المحلية تراقب من طرف الحزب وذلك بمقتضى قانون الجماعات المحلية (قانون البلدية 24/67 ، وقانون الولاية 38/69) ، وكذا ما تضمنه الميثاق الوطني لسنة 1976 ، وبصدور دستور 1989 وقوانين الجماعات المحلية المتوالية (قانون البلدية 09/90 - قانون الولاية 08/90) ، أكد المشرع أخذه بالنموذج الفرنسي للرقابة المشددة على الجماعات المحلية .

إلا أنه بصدور القانون الجديد للجماعات المحلية (قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12) ، حاول المشرع على استحياء مجارات الإصلاحات التي قام بها المشرع الفرنسي ، إذ ألغى الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي ، وعهد بها

¹ - مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق

إلى القضاء بمقتضى المواد (53-57) من قانون الولاية ، فيما يخص الحالات المذكورة في المواد (54/2-56) من نفس القانون .

أن الرقابة الوصائية تنصب على الأشخاص والأعمال والهيئة ككل ، ويمكن تتبع ذلك من خلال قانون الجماعات المحلية فبخصوص الوصاية على الأشخاص فإنها تتمثل في التوقيف والإقالة(التخلي) والإقصاء .

وقد جاء في الأول أنه لا يتم توقيف عضو المجلس المحلي إلا في حالة واحدة تتمثل في المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة ذات علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف تمنعه من مزاوله مهامه (المادة 45 من قانون الولاية، المادة 43 من قانون البلدية) ، وهذا التوقيف يكون بموجب مداولة ضمانا لعدم تعسف السلطة الوصية.

أما الثانية فيقال ويعتبر في حالة تخلي العضو الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية في نفس السنة بموجب مداولة ، (المادة 43 من قانون الولاية ، المادة 45 من قانون البلدية) .

وأخيرا يقصى بقوة القانون كل عضو ثبت في حقه حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب ، كما يقصى كل عضو كان محل إدانة جنائية نهائية لها علاقة بعهدته وتضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ، وذلك بموجب مداولة وثبت بقرار من وزير الداخلية بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي ، وقرار من الوالي بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي ، (المواد 44-64 من قانون الولاية ، المادة 44 من قانون البلدية) ، الملاحظ أن قانون البلدية لم يأتي على ذكر حالة التنافي كما هو الحال في قانون الولاية .¹

بالنسبة لرئيس المجلس البلدي فإنه يعتبر متخليا في حالتين الحالة الأولى تتمثل في استقالته دون جمع المجلس المحلي تطبيقا للمادة 73 من قانون البلدية ، كما أنه يعتبر متخليا في حالة الغياب الغير مبرر لمدة شهر، ويثبت التخلي في جلسة استثنائية .

¹ - قانون الولاية 07/12 ، قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي فيعتبر متخليا في حالة غيابه الغير مبرر لدورتين عاديتين في نفس السنة (المواد 74- 75 من قانون البلدية المادة 64 من قانون الولاية) .

أما بخصوص الوصاية على الهيئة فتتمثل في الحل، ولقد تم تحديد هذه الحالات من خلا المادة 48 من قانون الولاية ، و المادة 46 من قانون البلدية وهي كالآتي :

- ✓ في حالة خرق أحكام دستورية ،
- ✓ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ،
- ✓ في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس ،
- ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلال خطير تم إثباته في التسيير أو من طبيعته المساس بمصلحة المواطنين وطمأنينتهم،
- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية وذلك رغم استخلافهم،
- ✓ في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- ✓ في حالة ظروف استثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب،
- ✓ أما الحالة التي أضافها قانون البلدية فتتمثل في خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تحول دون السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .

أما إجراءات الحل فلقد تم تحديد إجراءات الحل من قانون الجماعات المحلية و تتمثل إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي فيما يلي :

- ✓ يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية (المادة 47) .

- ✓ يتم تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي ، تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تصيب المجلس الجديد (المادة 48) .¹

¹ - قانون الولاية 07/12 ، قانون البلدية 10/11 ، نفس المرجع .

- ✓ تجري الانتخابات في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ الحل ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية (المادة 49) .
- ✓ في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات يعين الوالي متصرف لتسيير شؤون البلدية تحت إشرافه ، إلى غاية توفر الظروف المناسبة (50) .
- أما بالنسبة لإجراءات حل المجلس الشعبي الولائي فتتمثل فيما يلي :
- ✓ يتم تعيين مندوبية ولائية من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة (10) أيام من تاريخ الحل إلى حين تنصيب مجلس جديد(49).
- ✓ تجرى الانتخابات خلال ثلاثة أشهر الموالية للحل ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة (50).

أما بخصوص الوصاية على الأعمال فتتم مراقبة أعمال المجالس المحلية التصديق والإلغاء والحلول.

يقصد بالتصديق إجازة المداولة و له صورتان ، إما التصديق الصريح بحيث لا تدخل المداولة حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الجهة الوصية (وزير الداخلية - الوالي) ، وقد تم حصرها في المادة في الميزانيات والمحاسبات ، قبول الهبات والوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن أملاك البلدية أو التنازل على العقار واقتنائه أو تبادله بالنسبة للولاية (المادة 55 من قانون الولاية - المادة 57 من قانون البلدية) ، أما التصديق الضمني فيكون بعد 21 يوما من إيداع المداولة لدى الولاية باستثناء أحكام المواد 55 و 56 و 57 من قانون الولاية ، والمواد 57 و 59 و 60 من قانون البلدية .

يقصد بالإلغاء ، أن تلغي المداولات إما بقوة القانون وهذا ما يعرف بالبطلان المطلق في حالة خرق أحكام الدستور أو القانون أو التنظيمات ، المساس برموز الدولة وشعاراتها الخارجة عن اختصاصات الجماعات المحلية ، والمتخذة خارج الاجتماعات القانونية... (المادة 53 من قانون الولاية ، المادة 59 من قانون البلدية)¹.

¹ - قانون الولاية 07/12 ، قانون البلدية 10/11 ، نفس المرجع .

كما تكون المداولات قابلة للإبطال في حالة تعارض مصلحة أحد الأعضاء (بما فيهم رئيس المجلس المحلي) أو من له صلة قرابة به إلى الدرجة الرابعة ، أو وكلائهم مع مصالح الجماعات المحلية ، يثار التعارض من طرف رئيس المجلس المنتخب أو كل منتخب ، أو دافع ضريبة بالنسبة للولاية ، وتثار من طرف العضو ذاته بما (فيهم رئيس المجلس البلدي) بالنسبة لقانون البلدية (المواد 56 - 57 من قانون الولاية ، المادة 60 من قانون البلدية).

أما الحلول فيقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ الالتزامات التي لم يرقم بها ، لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة إذ خصص له المشرع الفصل الثالث ، من القسم الثاني ، من الباب الثالث من قانون البلدية 10/11 ، حيث حدد فيه الحالات التي يجوز فيها للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي كالاتي :

الحفاظ على النظام العام واستمرارية المرفق العام والتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية (المادة 100) عندما يمتنع رئيس البلدية عن تنفيذ القرارات الموكلة إليه بموجب القوانين والتنظيمات بعد إعداره (المادة 101) ، في حالة حدوث اختلال في المجلس تحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة قانون(المادة 102) .

كما تخضع الجماعات المحلية للرقابة المالية والتي تتمثل في رقابة السلطة الوصية والمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة .

حيث تقوم الجهات الوصية بتسجيل النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها كما تقوم بضبط التوازن المالي للميزانية (المواد 163-169 من قانون الولاية ، والمواد 183 - 185 من قانون البلدية) .¹

أما المفتشية العامة لمالية فمن بين مهام الرقابة المالية الموكلة لها مراقبة التسيير المالي والمحاسبي للجماعات المحلية .²

¹ - قانون الولاية 07/12 ، قانون البلدية 10/11 ، نفس المرجع .

² - علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 144 .

أما مجلس المحاسبة فمكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ، وقد أشارت إلى هذه الرقابة المادة 175 من قانون الولاية .

كذلك تخضع الجماعات المحلية للرقابة التقنية ، وهي الرقابة التي تمارسها المصالح التقنية التابعة للمديريات التنفيذية للولاية أو ما يعرف بالمصالح الخارجية للولاية ، قبل أن تتخذ البلدية أي قرارات في المجال التقني والفني¹ ومن وسائل هذه الرقابة الاستشارة الإلزامية والإذن المسبق الذي يعد غيابهما سببا لبطلان التصرف .²

المطلب الثاني : آليات ضبط الرقابة الوصائية .

لقد تم الاعتراف للسلطة القضائية بحقها في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة بموجب دستور 1989 ، من خلا المادة 134 منه إجزاء فيها " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات العمومية " ، كما كرس هذا المبدأ دستور 1996 ، من خلال المادة 143 منه التي جاء فيها " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية بل أنه أنشئ قضاء مختص بالنظر في مثل هذه الدعاوى ، من خلال تبنيه لازدواجية القضاء ، من خلال المادة 2/152 التي نصت على أن " يؤسس مجلس دولة كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ."

على غرار القوانين السابقة للولاية فإن المشرع الجزائري حاول مواكبة المشرع الفرنسي في الإصلاحات التي قام بها في 1982/03/21 ، حيث ألغى الرقابة المركزية على أعمال المجالس الشعبية الولائية بموجب المواد 54 و 57 من قانون الولاية إلا أنه لم يعمم هذا الإصلاح فيما يخص أعمال المجالس الشعبية البلدية ، إذ أبقى على الرقابة الوصائية في حقها وذلك يظهر واضحا من خلال المادة 2/60 من 07/12 .

¹ - عزيز محمد ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 83 .

² - عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 107 ، 108 .

قانون البلدية ، إلا أنه بالمقابل اعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإمكانية اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرارات الغير مشروعة التي تصدرها السلطة الوصية بموجب المادة 61 من نفس القانون.¹

أن الجهة المختصة بالفصل في المنازعات التي تكون الولاية أو البلدية طرفاً فيها باعتبارها مدعى عليه هي المحاكم الإدارية ، طبقاً لأحكام القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، ومجلس الدولة كجهة استئناف طبقاً لأحكام القانون 01/98²

لقد اعترفت المادة 800³ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالولاية العامة في المنازعات الإدارية إذ جاء فيها " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية . تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا ، التي الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

كما حدد المشرع للمحاكم الإدارية اختصاصها النوعي في القضايا التي تكون الولاية طرف فيها بمقتضى المادة 1/801 إذ جاء فيها " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :

✓ الولاية والمصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الولاية ،

✓ البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية ،

✓ المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ،

2- دعاوى القضاء الكامل ،

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة . "

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 185 .

² - قانون الولاية 07/12 وقانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق .

³ - المواد 800 ، 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، مرجع سابق .

لم يفرق المشرع بين القرارات الصادرة عن الوالي بصفته ممثلاً للدولة وبين صفته كـممثل للولاية مما يفيد التعميم ، وبالتالي يفهم مما سبق ذكره أن المشرع أجاز بموجب قانون البلدية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية رفع دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن الوالي بصفته السلطة الوصية ، "إن هذا الدور المنظم للقاضي يعمل لمصلحة أشخاص اللامركزية إذ يسمح للبلدية أن تطلب إبطال الأعمال الغير مشروعة للوالي"¹ .

أما بالنسبة المجلس الشعبي البلدي فيتم رفع دعوى الإلغاء من طرف رئيسه بصفته ممثلاً للبلدية أمام القضاء ، اعتماداً على المواد 61-82 من قانون البلدية .

وتعرف دعوى الإلغاء على أنها دعوى عينية موضوعية تهاجم القرار الإداري غير المشروع بهدف إعدامه ، فهي عينية لأنها تهاجم القرار ولا تهاجم مصدره وموضوعية لأنها تهدف لحماية مصلحة عامة ألا وهي المشروعية و احترام القانون، ووسيلة هجومية باعتبارها دعوى مباشرة ، وتتوفر دعوى الإلغاء على جملة من الشروط الشكلية والموضوعية .

إنه بالإضافة إلى توفر الشروط العامة المتمثلة في الصفة والمصلحة في رافع الدعوى فإن دعوى الإلغاء لها شروط خاصة بها ، أولها القرار السابق إذ يجب أن يكون محل الطعن قرار إداري وهو العمل القانوني الانفرادي الصادر عن الإدارة والذي من شأنه إحداث أثر قانوني ، ثانيها التظلم وهو عبارة عن شكوى تحت مصدر القرار غير المشروع إلى التراجع وإلغائه إدارياً قبل الدخول في المنازعة القضائية ، وقد أصبح جائزاً ، بعدما كان وجوبي وولائي بعدم كان رئاسي وذلك بمقتضى المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية² ، بالإضافة إلى الإجراءات والأشكال التي تتمثل في تقديم عريضة مكتوبة بعدد الخصوم وموقع عليها من طرف الطاعن إذا كان شخصاً طبيعياً أو ممثله القانوني إذا كان شخصاً معنوياً .

¹ - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 119 .

² - المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، مرجع سابق .

ويجب أن تستوفي الشروط وذلك بأن تتضمن جملة من البيانات كمعلومات تتعلق بالأطراف، موجز عن الوقائع ، ذكر أوجه الطعن¹ ، ولا تقيد العريضة إلا بعد دفع الرسوم المحددة قانونا ، تبليغ العريضة للخصوم رسميا في أجل أقصاه 20 يوما. وأخيرا الميعاد إذ ترفع دعوى الإلغاء في أجل أربعة أشهر من تاريخ العلم بالقرار تبليغا أو نشرًا ، وفي حالة اللجوء إلى التظلم فإن ميعاد هذا الأخير يكون خلال أربعة أشهر من تاريخ العلم بالقرار ، وبالمقابل يكون للجهة الإدارية المتظلم أمامها حق الرد خلال (02) شهرين من تاريخ إيداع التظلم ، في حالة الرد الصريح بالرفض فإن ميعاد دعوى الإلغاء يحدد بشهرين من تاريخ الرد بالتبليغ بالرفض ، أما في حالة سكوت الإدارة عن الرد فإن المتظلم ينتظر إلى انتهاء الأجل المحدد للإدارة بحيث يعتبر سكوتها رفضا ضمنيا للتظلم ، ومنه يكون له الحق في رفع دعوى الإلغاء خلال شهرين من تاريخ انتهاء الأجل .²

أما بخصوص الشروط الموضوعية فإنه لا يكون القرار الإداري قابلا للطعن فيه بالإلغاء إذا لم تتوفر فيه أحد عيوب القرار الإداري ، المتمثلة في عيب الاختصاص بمعنى صدور القرارات والإجراءات الرقابية من الشخص أو السلطة الغير مخولة قانونا ، أو عيب السبب بمعنى عدم وجود حالة قانونية أو مادية تدفع السلطة الوصية إلى إصدار قرارها ، أو عيب المحل بمعنى أن يكون الأثر المترتب على العملية الرقابية غير مشروع ، أو عيب الغاية أو الهدف بمعنى الانحراف في استعمال السلطة أي أن لا يكون الهدف من القرار الرقابي تحقيق المصلحة العامة .

¹ - محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة (الجزائر) ، 2011 ، ص 42 ، 62 .

² - المواد 14،17 و المادتين 829 ، 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، مرجع سابق .

إن رقابة القضاء على مشروعية قرارات السلطة الوصية ، وإن كانت وسيلة فعالة في تحجيم تدخل السلطة الوصية وبالتالي حماية استقلالية الجماعات المحلية ، إلا أنها غير كافية مما يستدعي تفعيل الرقابة السياسية والرقابة الشعبية لضمان استقلالية حقيقية للجماعات المحلية .

تعد رقابة البرلمان أحد أهم أوجه الرقابة السياسية على أعمال الإدارة وعلى الجماعات المحلية بصفة خاصة ، إذ أن البرلمان هو الذي يحجم السلطة المركزية ويمنعها من انتهاك اختصاصات وصلاحيات الجماعات المحلية ، بحكم أنه صاحب الاختصاص في توزيع الصلاحيات ما بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وضبطها.

كما أن الأحزاب السياسية تمارس هذا النوع من الرقابة بطريقة غير مباشرة بغرض التأثير على سياسات الحكومة خصوصا من طرف المعارضة في مواجهة الأغلبية الحاكمة ، إذ نص دستور 1996 من خلال المادة 161 التي جاء فيها أنه " يمكن لغرفة البرلمان ، في إطار اختصاصاتها أن تتشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة . " ومنه يمكن للبرلمان (خاصة الغرفة الثانية بحكم أن أغلبية أعضائها كانوا أعضاء في المجالس المحلية) ، أن يراقب تجاوزات السلطات الوصية إن وجدت ، " غير أن واقع الممارسة السياسية للأحزاب في الجزائر حولها لأداة لتقاسم السلطة والمراكز بدل أن تكون وسيلة للمراقبة على المستوى المركزي والمحلي في أن واحد ."¹

إن تفعيل هذا النوع من الرقابة يعزز الاستقلالية والديمقراطية المحلية ، إلا أن ذلك مرهون بمدى وعي أعضاء البرلمان أو بالأحرى الأحزاب المشكلة له بدورهم المسطر لهم دستوريا وأثره على المصلحة العامة .

¹ - عزيز محمد ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 87 .

إلى جانب الدور الرقابي للحزب السياسي فإن للرقابة الشعبية دورا مهما في تعزيز
استقلالية الجماعات المحلية وتفعيل أدائها .¹

لقد وجد التنظيم الإداري بصورتيه (المركزية و اللامركزية) من أجل خدمة
المواطن ، وكون المواطن هو المستفيد الأول من حسن سير الوظيفة الإدارية في
الدولة ، فهو بالمقابل المتضرر الأول من إي اختلال أو عدم توازن في أجهزتها وهذا
ما يبرر سعي الدول نحو الديمقراطية الإدارية وإشراك المواطن في تسيير الشؤون
المحلية .

وإذا كان المشرع قد وضع في يد المواطن مجموعة من الآليات تمكنه من مراقبة
الجماعات المحلية كعلنية الجلسات ، وإمكانية الإطلاع على محاضر المداولات
واستخراج نسخ منها ، واستشارة المواطن في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية
والثقافية ، ووضع مختلف الوسائل الإعلامية لخدمة هذا الغرض ، فإن هذه الوسائل
تعد أيضا بطريقة غير مباشرة وسيلة رقابة في مواجهة السلطة المركزية إذ أن وجود
المواطن في المشهد ووعيه بالدور المنوط به ، يعزز موقف الجماعات المحلية في
مواجهة السلطة المركزية ويكسبها شجاعة وإحساس بالمسؤولية يدفعها إلى القيام بدورها
القانوني الذي تتنازل عنه في كثير من الأحيان طوعا .

كما أن وجود المواطن في المشهد من خلال طرح انشغالاته وتطلعاته ورأيه في
الجهاز الإداري ككل، من شأنه أن يكشف عن السبب الحقيقي الذي يعيق استقلالية
الجماعات المحلية ، فهل هو مجرد إهمال الجماعات المحلية لدورها ؟ أم أنه تسلطا
وتقييدا من السلطة الوصية لهذه الهيئات بحجة الملائمة ، أم كل هذه الأسباب
معا ؟ غير أن هذا النوع من الرقابة يبقى مرهون بمدى وعي المواطن على المستوى
المحلي بحجم و أثر مشاركته في تسيير شؤونه المحلية.

¹ - عزيز محمد ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ، نفس المرجع ، ص 86 .

خلاصة الفصل الثاني :

إن نشأة الجماعات المحلية مستقلة قانونيا وعضويا يمهد لاستقلاليتها من حيث الاختصاص، فالهدف الرئيسي للجماعات المحلية يتمثل في تسيير الشؤون المحلية والحديث عن استقلالية الجماعات المحلية يستوجب تبيان طبيعتها و حدودها.

1- طبيعة استقلالية الجماعات المحلية : من خلال ما سبق ذكره حول التمييز بين أشكال اللامركزية ، يتضح أن طبيعة استقلالية الجماعات المحلية تكمن في أنها استقلالية إدارية مما يجعلها استقلالية نسبية جزئية ، على عكس اللامركزية السياسية التي تقوم على استقلال الوحدات السياسية على كافة الأصعدة (قضائيا، وتشريعيا وإداريا) ، أما فيما يخص التمييز بين اللامركزية الإقليمية و المرفقية فيتضح أن الأولى تقوم على الاستقلال بالاختصاص الإقليمي في مختلف الأنشطة ، أما الثانية فتقوم على الاستقلال بإدارة نشاط معين دون غيره مثل قطاع الصحة أو التعليم... أما بالنسبة للاستقلالية من حيث وسائل توزيع الاختصاص فنلاحظ أن البرلمان وإن كان هو المختص بتنظيم الجماعات المحلية ، إلا أن أهم التشريعات بيد السلطة المركزية ، وذلك من خلال قانون المالية وتدخل التنظيم بالموازاة مع قانون الجماعات المحلية في تنظيم هذه الأخيرة .

2- حدود استقلالية الجماعات المحلية : بالرغم من المبررات المقنعة لرقابة الوصائية ، إلا أنها تعد قيودا على استقلالية الجماعات المحلية ، وذلك يستتج مما سبق ذكره ، إذ نجد أن المشرع الجزائري استقر عبر القوانين المتعاقبة على النموذج الفرنسي للرقابة المشددة ، الذي تخلت عنه فرنسا بسبب شدة انتقاده ، وبالرغم من أن المشرع حاول مجارات هذه الإصلاحات عبر قانون الولاية 07/12 إلا أن هذا غير كافي ويجب أن يعمم على المجلس الشعبي البلدي، وأن يشمل الرقابة المالية والرقابة التقنية التي تعتبر الوجه الآخر لرقابة الملائمة ، كون هذه الأخيرة تجعل من الجماعات المحلية جهات عدم تركيز أكثر من كونها جهات لامركزية ، إلا أنه لا يمكن أن ننكر أن المشرع أعطى للجماعات المحلية حق اللجوء للقضاء لمواجهة تعسف السلطة الوصية ، إلا أنه يجب تعزيز ذلك بتفعيل الرقابة السياسية والشعبية .

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع استقلالية الجماعات المحلية ، نستخلص أن الفرضيات التي بني عليها الموضوع كانت في محلها ، وذلك يتضح من خلال النتائج الآتية:

- إن الاستقلال القانوني الذي تصفيه الشخصية المعنوية ، منقوص بسبب ما يخلج الذمة المالية للجماعات المحلية من اختلال ، فهي غير متوازنة لا من ناحية مواردها ولا من ناحية نفقاتها ، إذ أن الموارد الخارجية خاصة الإعانات تثبت تفوقها على الموارد الذاتية ، التي تركز على الضرائب دون وجود مورد موازي لهذه الأخيرة أما من ناحية النفقات فيمكن الحكم بما لا شك فيه أن الاختلال القائم على مستوى الإيرادات يلقي بسلبياته على هذه الأخيرة ، فإذا كانت النفقات تنقسم إلى ضرورية وأخرى إجبارية من جهة ونفقات توجه للتجهيز والاستثمار أي التنمية بمعنى أصح من جهة أخرى ، فإن هذه الذمة المالية بما فيها من عدم توازن لا يمكن أن تغطي كل هذه النفقات على أكمل وجه ، والمتضرر في هذه الحالة هو قطاع التجهيز والاستثمار على حساب النفقات الضرورية والإجبارية مع أنه الأولى بالاهتمام بحكم أنه القادر على خلق موارد مالية جديدة .

- أما فيما يخص الانتخاب كأساس للاستقلال العضوي للجماعات المحلية ، فإن الملاحظ أن المشرع الجزائري استخدمه بشكل يعبر عن سياساته عبر المراحل المختلفة التي عرفها النظام الجزائري ، ففي مرحلة الاستقلال كان المشرع متأثر بالأيدلوجية الاشتراكية التي تقوم على تقديم الجماعة على الفرد في مختلف المجالات من جهة وعلى وحدة السلطة من جهة أخرى ، وهذا ما انعكس على طريقة تشكيل الجماعات المحلية ، حيث نجد أن المشرع تبنى الانتخاب على المستوى المحلي من خلال قانون الجماعات المحلية (24/67 قانون البلدية - 38/69 قانون الولاية) وقانون الانتخابات 08/80 ، وهذا ما يخدم الديمقراطية المحلية إلا أنه استخدم أدوات تنفي هذه الصفة وإن كان له مبرراته المنطقية آنذاك (دولة فتية حديثة الاستقلال تحتاج إلى تجميع القوى السياسية وتوحيدها للحفاظ على مكاسب الثورة التحريرية) .

إذ أن حزب جبهة التحرير تبنى الانتخاب المقيد بشرط الانتماء للحزب ، في حين أن الكثير من فقهاء القانون الدستوري يعتبرونه ضربا لأهم مبدأين تقوم عليهما الديمقراطية

ألا وهما مبدأ المساواة ، ومبدأ حرية الاختيار ، كما تبنى من جهة أخرى نظام القائمة المغلقة مع التفضيل الذي يعتبر قيذا على اختيار الناخب وأن كان فيه هامش ضئيل من الحرية في الاختيار من بين ما هو موجود (المادة 66 من قانون 08/80) كما اختار نظام الأغلبية كنتيجة لعدم وجود منافس ، إلا أنه منذ 1989 أسس المشرع للتعددية الحزبية وكان انفراجا نحو ديمقراطية أوسع ، لكن بعض الوسائل التي اختارها المشرع تتم عن عدم الرغبة الحقيقية في التغيير أو التخوف منه ، إذ نلاحظ على مستوى قانون الانتخابات 13/89 أن المشرع أخذ بنظام مختلط يقوم على التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية أملا في شعبية حزب جبهة التحرير، كما لم يتخلى المشرع عن نظام القائمة المغلقة المنتقد سالفًا وكل هذه الأمور لا تصب في صالح الاستقلالية العضوية للمجالس المنتخبة ، وهذا ما أكدته المرحلة الانتقالية التي دخلت فيها الجزائر بعد المفاجأة التي أحدثها حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ ، التي من نتائجها حل المجالس المحلية والعودة لنظام المندوبيات ، ولم تسترجع الديمقراطية المحلية إلا بعد صدور قانون الانتخابات رقم 07/97 ، حيث تبنى المشرع نظام التمثيل النسبي الذي يعتبر أكثر تجسيدا للديمقراطية لأنه يسمح بتمثيل مختلف الاتجاهات السياسية ، بالرغم من أنه لا يسمح بتشكيل أغلبية مما كان في صالح النظام الذي كان يسعى لاستعادة الاستقرار والحفاظ عليه . ولم يتغير الحال بالنسبة لقانون الانتخابات الجديد رقم 01/12 ، إلا أن ما يؤخذ عليه المشرع تمسكه بنظام القائمة المغلقة الذي لا يتيح للناخب على المستوى المحلي اختيار الأجدر في نظره ويجعل من الحزب المتحكم والموجه الرئيسي للناخب ، وبهذا تخرج الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية من سيطرة الحزب الواحد ، وتقع في يد التعددية الحزبية ويلعب المواطن هنا دور المسير لا المخير .

- أما بالنسبة لاختصاصات الجماعات المحلية فيمكن القول أن أخذ المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي القائم على توسيع الصلاحيات المركزية ، من المفروض

أنه يخدم استقلالية الجماعات المحلية إلا أن هذا التوسيع لم تقابله الوسائل المناسبة الكفيلة بتفعيل الاستقلالية ، سواء من الناحية المالية كما سبق التوضيح والتي تعد عصب الاستقلالية المحلية ، أو من الناحية التقنية التي تتطلب توفر الخبرات والكفاءات التي في غالب الأحيان لا يأتي بها الانتخاب بقدر ما يأتي بها التعيين وهذا

ما يقف حاجزا أمام مباشرة الجماعات المحلية لاختصاصاتها وتبعيتها للسلطة المركزية التي تملك كل الوسائل السابق ذكرها .

- أما فيما يتعلق بالرقابة فهنا يجب أن نميز بين رقابة المشروعية التي تأخذ شكل الرقابة الإدارية والتي لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها قيда على استقلالية الجماعات المحلية لأنها محددة وواضحة بموجب قانون الجماعات المحلية كما أن المشرع جعلها متبادلة بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية بموجب الطعن أمام القضاء ، على عكس رقابة الملائمة التي تأخذ شكل الرقابة المالية والتقنية بالأخص حيث تعد قيدا صريحا على استقلالية الجماعات المحلية ، بحكم أن فكرة الملائمة في حد ذاتها استثناء على مبدأ المشروعية ، وبالتالي يكون الموقف من القرارات المبنية عليها موقف عدم الجزم ، لأنها لا تخضع لأي رقابة وبالتالي لا يمكن الحكم عليها كما أنها تجعل من الجماعات المحلية أقرب إلى جهات عدم التركيز وتجعل من الرقابة الوصائية رقابة رئاسية محضة .

التوصيات

- ضرورة تدارك الاختلال القائم على مستوى الذمة المالية للجماعات المحلية وذلك بإعطاء الأولوية للتنمية التي ستفتح أبوابا جديدة للإيرادات المحلية ، وتخفف اللجوء إلى الإعانات التي تعد المدخل الذي من خلاله تقيد السلطة المركزية استقلالية الجماعات المحلية .

- إن ذاتية الموارد أمر لا بد منه ، إلا أن اعتمادها على الجباية يجعل الكثير من الجماعات القاعدية عاجزة تماما ، بحكم انعدام الأوعية الجبائية فيها مما يستدعي إيجاد نظام يراعي هذه الخصوصية ، ومدام التنظيم الإداري بصورتيه وجد لخدمة المواطن فالمسؤولية هنا مشتركة والجدير بالذكر أن المشرع له مبادرات في هذه الجزئية ، مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية و صندوق دعم الجنوب والهضاب العليا ، إلا أن هذا غير كافي فالإعانة تبقى مجرد إعانة ولا يجوز أن يتحمل المواطن نتيجة ظروف لا دخل له فيها ، خصوصا وأننا في ظل دولة موحدة من المفروض أن تقوم على فكرة التوزيع العادل للدخل القومي .

- بالنسبة للانتخاب هناك شقان الأول يخص المشرع فمن جملة الإصلاحات التي قام بها عبر قوانين الانتخابات المتعاقبة ، عليه التخلي عن نظام القوائم المغلقة الذي يقيد حرية الناخب ، أما الشق الثاني فمرهون بضرورة إدراك المواطن للوعي المطلوب منه و المسؤولية الملقاة على عاتقه في اختيار من يمثله .

- بالرغم من أن المشرع الجزائري قد واكب الإصلاحات التي قام بها المشرع الفرنسي ، بأن ألغى رقابة السلطة الوصية على المشروعية وعهد بها إلى القضاء بموجب قانون الولاية 07/12 ، إلا أنه لم يأخذ الخطوة كاملة وعليه أن يعمم هذه الإصلاحات على المجالس البلدية وأن يضم لها الرقابة المالية كحدو نظيره الفرنسي.

- إن رقابة الملائمة وإن كانت لها مبرراتها القوية المتصلة بكونها ضمانا لوحدة الدولة والمصلحة الوطنية ، وكونها تعبر عن السيادة التي هي منبع السلطات وبالتالي لا تخضع لأي سلطة دونها ، فإن هذا لا ينفى شبهة استعمالها للحد من استقلالية الجماعات المحلية ، لذلك من الضروري على الأقل تبرير القرارات المبنية على رقابة الملائمة لإثبات نزاهتها وإكسابها نوعا من المشروعية دون الحاجة إلى إخضاعها للرقابة القضائية .

- ولا تكتمل استقلالية الجماعات المحلية إلا من خلال تفعيل الرقابة السياسية (البرلمان عبر أحزابه المختلفة ، وتعزيز دور الغرفة الثانية نظرا لأهميته كونها مشكلة في غالبيتها من نواب كانوا محليين وبالتالي على دراية واسعة بما يخدم استقلالية الجماعات المحلية) ، بالإضافة إلى تفعيل الرقابة الشعبية من خلال توفير وسائل فعالة تمكن المواطن من المشاركة في تسيير الشأن المحلي الذي من بينه توجيه الجهاز الإداري ككل نحو انشغالاته واحتياجاته وحثه على تليبيتها ، لأن وجود المواطن يشكل حافزا ودعما للجماعات المحلية لانتزاع صلاحياتها من جهة ، ويخرج السلطة المركزية في حالة تسلطها بشكل يدفعها للتراجع من جهة أخرى .

قائمة المراجع والمصادر:

أولا - المراجع العربية والأجنبية:

1- المراجع العربية :

- أحمد بن محمد بن علي الفيومي المقرئ ، المصباح المنير ، دار الحديث ، القاهرة (مصر) ، 2003 .
- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006 .
- أحمد رشيد ، الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، الطبعة الثانية ، دار المعارف ، بدون سنة نشر.
- بطرس ظريف ، مقومات الإدارة المحلية ، موسوعة الحكم المحلي ، الجزء الأول ، مطبعة النهضة مصر 1977.
- جعفر أنس قاسم ، التنظيم المحلي والديمقراطية ، دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1982.
- حلمي مراد ، مالية الهيئات المحلية ، مطبعة نهضة مصر ، مصر ، 1962 .
- حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، مصر 2004.
- ماجد الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 2000.
- محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابه(الجزائر) 2011.
- محمد صغير بعلي ، العقود الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابه (الجزائر) 2005.
- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (النشاط الإداري - التنظيم الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابه (الجزائر) ، 2013.
- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية في الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابه (الجزائر) 2004.
- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني ، نظرية الاختصاص ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على الولاية والبلدية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 .
- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار المجدد للنشر والتوزيع ، سطيف 2010.
- عبد الحميد عبد المطلب ، التمويل المحلي (التتمية المحلية) ، الدار الجامعية للنشر القاهرة 2001.
- علي زغدود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بدون سنة نشر.
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2007.
- عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1979 .
- عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية بدون سنة نشر.
- فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء الأول ، " نظرية الدولة ، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 .
- فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية 2013 .

2- المراجع الأجنبية:

- André .De laubadere , traité de droit administratif, 6ed , L-G-D-J , 1973 .
- Ibtesssem.Garram , terminologie juridique, dans la législation Algérienne, Blida palais de liver , 1998 .

- Maspétiol et laroque , la tutelle administrative , paris , 1930 .
- Rivero (j) , droit administratif , dalloz , paris , 1980 .

ثانيا - المجلات واليوميات:

- الطيب ماتلو ، مكانة المالية في إصلاحات الدولة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، نشرية مجلس الأمة الجزائر، ديسمبر 2001 ، ص 101 .
- بن طيفور نصرا لدين ، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعى جوان 1999 لقانونى الولاية والبلدية ؟ ، مجلة إدارة ، الجزائر ، العدد 02 ، الجزائر 2001 .
- بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد الرابع ، جامعة عنابة ، الجزائر، 2010 .
- حسينة شرون ، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس جامعة بسكرة ، الجزائر، 2010 .
- لخضر مرقاد ، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد السابع ، لسنة 2005 .
- مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، نشرية مجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر 2001 .
- مفتاح عبد الجليل ، البيئة الدستورية و القانونية للنظام الانتخابي الجزائري ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر
- مصطفى دريوش ، الجماعات المحلية بين الممارسة والقانون ، مجلة الفكر البرلماني العدد الأول ، نشرية مجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر 2001 .
- تم <http://www.univbiskra.dz/fac/droit/images/revues/mf/r8/27.pdf> محرك البحث Google ، تم التنزيل يوم 31 /03/ 2014 ، الساعة 13.30PM .
- عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس ، جامعة بسكرة ، الجزائر، 2010 .
- علي زيان محمد واعمر - نظرة المالية العمومية المحلية - مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، نشرية مجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر 2001 .
- جريدة الجمهورية ، www.ehdjournahoria.dz ، محرك البحث Google ، شوهده في 03 أبريل 2014 الساعة 08.00pm .
- جريدة الشروق ، www.echrkonline.com ، محرك البحث Google ، شوهده في 03 أبريل 2014 الساعة 08.00pm .

ثالثا - المذكرات والرسائل

- الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم اجتماع تنظيم وعمل ، كلية العلوم الاجتماعية والإسلامية ، قسم علم اجتماع والديموغرافيا ، جامعة الحاج لخضر، باتنة (الجزائر) ، 2008/2007 .
- بلجيلي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي ملال قرطوفة بولاية تيارت ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، جامعة ابي بكر بلقايد ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، تلمسان (الجزائر) ، 2010/2009 .

- مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة (الجزائر) 2005 .
- محمد بوضياف ، مستقبل النظام السياسي الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ، 2008 .
- سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر : حصيلة وأفاق ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو (الجزائر) ، 2013 .
- عبد المؤمن عبد الوهاب ، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الأخوة منتوري ، قسنطينة (الجزائر) ، 2007/2006 .
- علي محمد ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان (الجزائر) 2012/2011 .
- عشاب لطيفة ، النظام القانوني للبلدية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي ، كلية الحقوق و العلوم سياسية ، شعبة حقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر) ، 2013/2012 .
- قديد ياقوت ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان (الجزائر) 2011/2010 .
- شويح بن عثمان ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان (الجزائر) 2011/2010 .
- خنفري خيضر ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، فرع التحليل الاقتصادي ، جامعة الجزائر 3 ، 2011/2010 .
- عزيز محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة (الجزائر) ، 2011 .

رابعا- المصادر القانونية :

1-الداستير:

- دستور 8 سبتمبر 1963 ، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 64 ، بتاريخ 10 سبتمبر 1963 .
- دستور 22 نوفمبر 1976 ، الصادر بالأمر رقم 97/76 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج ر ج عدد 94 ، لسنة 1976 .
- دستور 23 فبراير 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فبراير 1989 ج ر ج ج عدد 09 ، بتاريخ 01 مارس 1989 .
- دستور 1996، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية ، عدد 76 بتاريخ 08 ، ديسمبر 1996 . المعدل بقانون رقم 03/02 ، الصادر في ج ر ج ج عدد 25 لسنة 2002 ، والقانون رقم 19/08 ، الصادر في ج ر ج ج عدد 63 ، لسنة 2008 .

2-القوانين :

- قانون عضوي رقم 13/89 ، المؤرخ في 7 غشت 1989 ، المتعلق بقانون الانتخابات ، ج ر ج ج عدد 32 لسنة 1989 المعدل والمتمم .

- العضوي رقم 06/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 ، المعدل و المتمم للقانون رقم 13/89 المتعلق بالانتخابات ، ج ر ج ج عدد 13 الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990 .
- قانون عضوي رقم 01/12 ، المؤرخ في 12 يناير 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ج ج عدد الأول الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012 .
- القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 يوليو 2007 ، المعدل والمتمم للأمر 07/97 تتضمن قانون الانتخابات ، ج ر ج ج عدد 48 ، لسنة 2007.
- قانون 11/90 المؤرخ في 21 فبراير 1990 ، المتعلق بعلاقات العمل ، المعدل و المتمم بقانون رقم 29/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ، ج ر ج ج عدد 68 لسنة 1991 .
- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، تتضمن قانون البلدية ، ج ر ج ج العدد 15 لسنة 1990.
- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتضمن قانون الولاية ، ج ر ج ج العدد 15 لسنة 1990.
- قانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالأحكام الوطنية ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، ج ر ج ج عدد 44 لسنة 2008 .
- القانون رقم 10/05 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ، المؤرخ في 20 جوان 2005 ، ج ر ج ج عدد 2 لسنة 2005 .
- قانون رقم 09/08 المؤرخ 25 فبراير 2008 ، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج لسنة 2008 .
- قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، ج ر ج ج العدد 12 لسنة 2012.
- قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، ج ر ج ج العدد 37 لسنة 2011 .

3- الأوامر:

- الأمر 38/69 ، المؤرخ في 23 ماي 1969 ، المتضمن قانون الولاية ، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 23 ماي 1969 .
- أمر رقم 22/95 ، المؤرخ في 26 غشت 1995 ، المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية ، ج ر ج ج عدد 48 الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995 .
- الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ج ر ج ج عدد 27 ، لسنة 1997 ، المعدل والمتمم .

4- المراسيم :

- مرسوم رئاسي رقم 236/10 ، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010 ، المتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج عدد 58 لسنة 2010 .
- مرسوم تنفيذي رقم 266/86، مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، المتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج ر ج ج عدد 45 لسنة 1986 .
- مرسوم تنفيذي رقم 141/92 ، مؤرخ في 11 أبريل 1992 يتضمن حل المجالس الشعبية الولائية ، ج ر ج ج عدد 27 ، لسنة 1992 .
- مرسوم تنفيذي رقم 142/92 ، مؤرخ في 11 أبريل 1992 يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية ، ج ر ج ج عدد 27 ، لسنة 1992 .

الفهرس:

1.....	المقدمة
5	<u>الفصل الأول : استقلالية الجماعات المحلية من حيث الإنشاء</u>
6.....	<u>المبحث الأول: الشخصية المعنوية للجماعات المحلية</u>
6.....	<u>المطلب الأول : ماهية الشخصية المعنوية</u>
10.....	<u>المطلب الثاني : نتائج الشخصية المعنوية</u>
23.....	<u>المبحث الثاني : اعتماد الانتخاب في تكوين الجماعات المحلية</u>
23.....	<u>المطلب الأول : الأساس الفقهي لاعتماد الانتخاب</u>
27.....	<u>المطلب الثاني : الأساس القانوني لاعتماد الانتخاب</u>
42.....	<u>الفصل الثاني : استقلالية الجماعات المحلية من حيث الاختصاص</u>
43.....	<u>المبحث الأول : طبيعة استقلالية الجماعات المحلية</u>
44.....	<u>المطلب الأول : استقلالية من حيث الاختصاص الإقليمي الإداري</u>
51.....	<u>المطلب الثاني : استقلالية من حيث آليات توزيع الاختصاص</u>
56.....	<u>المبحث الثاني : حدود استقلالية الجماعات المحلية</u>
56.....	<u>المطلب الأول : الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية</u>
65.....	<u>المطلب الثاني : آليات ضبط الرقابة الوصائية</u>
72.....	الخاتمة :
76.....	قائمة المراجع:
80.....	الفهرس :

ملخص :

أن رصد واقع استقلالية الجماعات المحلية يجعلنا نقف على حقيقة مقوماتها من حيث الإنشاء ومن حيث الاختصاص : استقلال قانوني بموجب الشخصية المعنوية منقوص من جهة الذمة المالية نظرا لما فيها من عدم توازن ، استقلال عضوي منقوص بسبب أنظمة انتخابية لا تركز اختيار المواطن على المستوى المحلي لممثليه وهو جوهر الاستقلال العضوي ، صلاحيات واسعة للجماعات المحلية ولكنها غير فعالة نظرا لغياب الإمكانيات المناسبة ماديا وبشريا، رقابة مشددة على المجالس البلدية ورقابة مالية وتقنية على الجماعات المحلية تكاد تكون أقرب إلى الرقابة الرئاسية منها إلى الرقابة الوصائية .

Résumé :

- Le contrôle de la réalité de l'indépendance des collectivités locales qui nous distingue sur le fait que ses composantes en termes de construction, et en termes de compétence :

- * L'indépendance juridique, diminué d'une partie du patrimoine en raison de manque d'équilibre.
- * L'indépendance organique, diminué en raison des systèmes électoraux de ne pas consacrer les citoyen concernes au niveau local.
- * Plus des compétences aux collectivités locales, mais reste inefficace en raison du l'absence de matières potentielles et humaine approprié.
- * Un contrôle serré sur les conseils municipaux, contrôle financiers et technique sur les conseils locaux sont presque de la surveillance présidentielle plutôt que la surveillance tutelle.