

جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الإدارة المحلية وفق قانون

الجماعات الإقليمية الجزائري

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال شهادة الماستر في الحقوق

تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الدكتور:

بن أحمد عبد المنعم

إعداد الطالب:

خليلي مختار

لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفا

عضوا

- د. العقون ساعد

- د. بن أحمد عبد المنعم

- د. سالمى عبد السلام

2014/2013 الموسم الجامعي:

شكر

في البداية نشكر الله عز وجل الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع

يسعدني أن أتقدم بالشكر إلى الأستاذ الكريم

بن أحمد عبد المنعم الذي ساعدني لإتمام هذا العمل.

كما أتوجه بالشكر كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث وخص بالذكر

الأخ عبد الحليم مكاوي وفي الأخير أتمنى من الله العليّ القدير أن يحقق

مبتغانا ويوفقنا إلى كل خير.

خليلي مختار

إهداء

اهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

و إلى كل الأسرة خاصة إخوتي و أخواتي ، زوجتي العزيزة الغالية

وكذا ابنتي وصال ألاء الرحمان و أبنائي إبراهيم الخليل وبراء طارق ، كل

الزملاء و الأساتذة الكرام ، موظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية.

والى كل طالب و باحث في سبيل العلم.

خليلي مختار

مقدمة

تأخذ الدول الحديثة في تنظيم أجهزتها الإدارية بأسلوبين مختلفين لكنهما متكاملان يتمثلان في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية ، وتأخذ كل دولة منهما ما يتفق ويتمشى مع ظروفها السياسية والاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية.

إن التطور القانوني والسياسي في الجزائر يستلزم القيام بدراسة علمية لمستجدات الفكر القانوني المرتبط بالإدارة المحلية ، لأن الاعتماد على ما ورثناه من المستعمر أدى إلى وجود شرخ في النظام القانوني للإدارة المحلية في ظل نظام الوحدة الحزبية ، و بالابتعاد عنه يجب تغيير النصوص القانونية لكي تتماشى مع ديمقراطية الإدارة المحلية.

الجزائر تأخذ بالنظام الديمقراطي كأساس لنظامها السياسي ، وأخذت بنظام الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية.

وقد أدى هذا إلى وجود تنظيم إداري محلي بموجبه يدير الأفراد شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب ممثلهم في المجالس الشعبية المحلية ، وبذلك يعد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أساس الديمقراطية الإدارية ، لأن المجالس المحلية في حاجة إلى نخبة ممتازة من الأفراد تكون قادرة على إيجاد الحلول لمشاكل الهيئات المحلية ، لذا فإن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يستلزم وجود ضمانات تشريعية وقضائية ليكون الانتخاب معبرا بصدق عن الرأي العام المحلي.

فوجدت السلطات المحلية نفسها في مواجهة قاسية مع متطلبات حركة التنمية المحلية وكيفية مشاركتها في التخطيط لإستراتيجية التنمية وتنفيذها وسط التطور التقني والتقدم العلمي السريع.

لا شك أن هناك اعتبارات عديدة دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع منها:

- الأهمية البالغة التي تكتسيها الإدارة المحلية بوصفها هيئات هامة للتدخل في مختلف جوانب الحياة.

- هناك فئة كبيرة من الشعب لا تدرك أهمية الإدارة المحلية وصلحياتها ، وما الجدوى من انتخاب أعضائها ويعود السبب إلى نقص أو غياب الوعي لدى الأفراد ، وكذا عدم اهتمام وسائل الإعلام بإبراز دور المجالس المحلية .

-الرغبة الشخصية في دراسة هذا الموضوع.

- إفادة الباحثين و المنتخبين والمواطن المهتم ، بمعلومات تبين الجوانب القانونية والإدارية التي تحكم سير عمل المجلس الشعبي الولائي والهيئة التنفيذية له المتمثلة في الوالي.

و على ضوء ما تقدم فإن موضوع الإدارة المحلية له أهمية كبيرة من الناحية العلمية والعملية.

فيجب القيام بدراسة الوضع القائم وفقا للنصوص القانونية السارية و إيجاد البدائل النظرية من أجل مواكبة التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الراهنة.

ومن الناحية العملية يستوجب دراسة الأساليب القانونية الناجحة لتسيير وإدارة الإدارة المحلية لكي تتماشى مع المتطلبات الديمقراطية.

إن المجالس الشعبية البلدية و الولائية تكتسي أهمية خاصة فلا يمكن الاستغناء عنها وهذا

يبرز مدى أهميتها وذلك بإلقاء مزيد من الضوء على الدور الذي تقوم به لتحقيق التنمية المحلية.

ولبسط موضوع الإدارة المحلية في قانون الجماعات الإقليمية رأينا طرح الإشكالية التالية:

هل ساهم قانون الجماعات الإقليمية في تطوير نظام الإدارة المحلية بما يحقق التوازن بينها وبين الهيئات المركزية؟

ويندرج تحت هذا التساؤل مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- هل ساهم قانون الجماعات المحلية في تحسين طرق إدارة وتسيير الإدارة المحلية بما يحقق أهداف التنمية و تلبية الحاجات المحلية ؟

- ما مدى نجاح نظام الإدارة المحلية في تحقيق التوازن العملي مع الهيئات الوصية ؟

- هل أوجد قانون الجماعات الإقليمية توافقا بين الهيئة التنفيذية والتداولية ؟

ولإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا طريقة معالجة وتحليل النصوص والاتجاهات ومقارنتها للوصول إلى موقف القانون الجزائري من مسألة تشكيل وتسيير الإدارة المحلية وكيفية تنظيمها بما يتماشى وتدعيم التنمية المحلية ، لذا آثرنا أن نتبع في دراستنا المنهج التحليلي والمنهج المقارن .
كما اتبعنا المنهج التاريخي لدراسة تطور الإدارة المحلية ، ويظهر كذلك المنهج الوصفي لأننا بصدد توصيف إحدى ظواهر القانون الإداري .

ونظرا لسعة الموضوع وتشعبه بحيث يشمل العديد من المسائل ، تناولنا موضوع بحثنا في فصلين الفصل الأول : الإدارة المحلية كصورة للتنظيم الإداري .
الفصل الثاني : إصلاح الجماعات المحلية وفق التشريع الجديد .

الفصل الأول

الإدارة المحلية كصورة للتنظيم الإداري

الفصل الأول: الإدارة المحلية كصورة للتنظيم الإداري

تناولنا في هذا الفصل من الدراسة الإدارة المحلية كصورة للتنظيم الإداري ، حيث احتوت الدراسة مبحثين ،المبحث الأول بعنوان التطور التاريخي للإدارة المحلية ، أما المبحث الثاني فخصص لمظاهر استقلال الإدارة المحلية.

المبحث الأول : التطور التاريخي للإدارة المحلية

احتوى هذا المبحث على مطلبين ، المطلب الأول تعرضنا فيه إلى تعريف الولاية وتطورها التاريخي ، ومن ثم تعريف البلدية وتطورها التاريخي في المطلب الثاني.

المطلب الأول : تعريف الولاية وتطورها التاريخي

تعرضنا في هذا المطلب إلى فرعين، الأول تم فيه تعريف الولاية ،أما الفرع الثاني فتعلق بتطورها التاريخي.

الفرع الأول: التعريف بالولاية

عرف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 بأن "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ، شعارها هو بالشعب وللشعب".

ومن الملاحظة أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف القانون 09/90 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة، وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الجسم الأم و الوحدة الأساسية¹.

وفصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة غير الممركزة للدولة وأسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص ، وأضافت المادة الأولى شعار الولاية وهو بالشعب وللشعب لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري وتنشأ الولاية بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا خاصا ويعطي لها أساسا قانونيا

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،2012،ص 116 .

قويا، ويكفي القول أن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة إلا أنها لا تتشا بقانون بل بتنظيم ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة ، وتملك الولاية قانونا اسم ومقر رئيس طبقا للمادة 9 من قانون 12/07 ويجوز تغيير أسمها ومقرها بموجب مرسوم ويعدل بذات الكيفية¹.

الفرع الثاني: تطور نظام الولاية

في الفترة الاستعمارية خضعت الولاية للتشريع الفرنسي وقد كانت تمثل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها وبعث سياستها وهو ما عبر عنه ميثاق الولاية لسنة 1969 الوظيفة العمالية في بلادنا أثناء الإدارة الاستعمارية لم تكن قائمة لشأن ضبط المصالح وتأمين خدمة الشعب نظرا لمشاغلها الكلية لدعم النظام الاستعماري ، ففي مرحلة معينة كان الحاكم وهو رجل عسكري تابع لوزارة الحربية يمثل السلطة الفرنسية ويعاونه مجلس يتشكل من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية وله دور استشاري واعترف ميثاق الولاية أن الولايات المؤسسة في بلادنا أثناء الحقبة الاستعمارية كانت مجهزة بهياكل ظاهرها مشابه للولايات القائمة في بلادها على الصعيد الإداري مع اختلاف من حيث الهدف، و خلال الفترة الاستعمارية بكاملها كانت الولاية تسمى العمالة التي تمثل سلطة دولة وحكومة أجنبية في بلادنا وممتكرة لأهدافنا وآمالنا ومصالح شعبنا، وفي شهر مارس 1848 صدر القانون الذي يضم الجزائر إلى فرنسا وقسمت من خلاله الجزائر إلى ثلاث ولايات هي الجزائر، وهران، قسنطينة يرأس كل منها والي يساعده مجلس للولاية بنفس النمط الفرنسي ثم أدخلت عليه تعديلات.

1- المرحلة الانتقالية:

هي المرحلة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1969 ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة و المحافظة باعتبارها جهة تنفيذية.وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوربيين غير أن لإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون المشهور في 1962/12/31 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية وفرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ و أنشأت بعض المؤسسات الاستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي وذلك بطلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني والملاحظة إن هذه المجالس ضمنت ممثلين عن السكان غير أنهم كانوا معينين من قبل المحافظ ولم تكن تملك سلطة

¹- عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 117 .

التداول، فأثبتت الدراسات أن هذه المجالس لم تنصب في أغلب المناطق.¹

2- مرحلة قانون 1969 :

يعتبر النظام الإداري للولاية الموروث من الاحتلال الاستعماري هو في جميع الأحوال لا يلائم الخيار الاشتراكي للدولة وان السلطة الثورية المنبثقة عن حركة 19 جوان تعهدت انطلاقا من أول بيان لها على تجديد جميع مؤسسات الدولة. حيث جاء في تصريح رئيس مجلس الثورة في أول نوفمبر " : 1965 إن تأصيل هيكلنا الإدارية لاختيار أفضل للوضع الحقيقي لبلادنا يقتضي اللامركزية وتوزيع السلطات وهكذا فان الهياكل الإدارية للولاية سوف تعزز لتصحح نواقص تخلف الإدارة¹."

وقد ساهمت عدة عوامل في الدفع بعجلة الإصلاح آنذاك ، منها صدور القانون البلدي في سنة 1967 وهو ما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ، ليكتمل به النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، ومن الناحية السياسية اتضح بجلاء المنحى الإيديولوجي للدولة فرض القيام بإصلاح المجال القانوني للولاية ، ليتماشى مع الدولة المستقلة ، محاولة المشرع لوضع حد لنصوص المرحلة الانتقالية التي ثبت عدم تطبيقها في أغلب المناطق²، فصدر قانون الولاية الأول بموجب الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 مايو 1969 تضمن هذا القانون تعريف الولاية وحدد عدد المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 ، وحدد أيضا عدد دورات المجلس الشعبي الولائي ، وبين تكفل الحزب الواحد آنذاك بتقديم قائمة المرشحين لانتخابات المجلس الشعبي الولائي و بين اختصاصاته واحتوت مواده على كيفية و إجراءات انتخاب المجلس الشعبي الولائي، و كيفية تنفيذ مداولاته³.

مرحلة القانون 09/90 :

صدر القانون 09/90 بتاريخ 07/04/1990 في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية ، وهو ما يعني تغير تركيبة المجلس الشعبي الولائي ودخول البلاد في مرحلة مختلفة عن سابقتها ، فهي تتميز بمبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وأن الجماعات الإقليمية للدولة ممثلة في البلدية والولاية هي مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فحصر القانون 09/90 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي

¹ - نفس المرجع ، ص 119 .

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 121.

² - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسر للنشر والتوزيع ، ط 2، الجزائر ، 2007 ، ص 231 .

³ - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، نفس المرجع ، ص 122 وما يليها .

والوالي وترك هذا القانون عمليات الانتخابات للقانون المنظم لهذه العملية ، وفتح المجال للتعددية الحزبية في الترشح بعدما كانت في السابق محتكرة من طرف حزب واحد ، وزيادة في عدد دورات المجلس الشعبي الولائي¹.

المطلب الثاني : تعريف البلدية وتطورها التاريخي

الفرع الأول: التعريف بالبلدية

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون البلدي الصادر بالأمر 24/67 بتاريخ 18/01/1967 بأن " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية" وعرفها بموجب المادة الأولى من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتعلق بقانون البلدية على أنها" الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولا شك أن التعريف الثاني يعكس الوظائف المثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية. كما عرفها القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية بموجب المادة الأولى منه بأن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"² ، وتعتبر من خلال المادة الثانية من نفس القانون "بأن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة ، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"³، فمن خلال هذه المادة نجد بأن المشرع يرسى قاعدة أن البلدية مركز أساسي لممارسة الديمقراطية بمشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية بنفسه عبر المجلس المحلي المنتخب.

الفرع الثاني: تطور نظام البلدية

لقد مر النظام القانوني للبلدية بعدة مراحل كما يلي:

أولا: البلدية في المرحلة الاستعمارية 1830-1962

لم تختلف البلدية عن الولاية فقد كانت هي الأخرى أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها، وقد كان يديرها مواطن من الإدارة الاستعمارية و هو متصرف المصالح المدنية و يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القواد ويساعده في لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعنيين، لقد كانت البلدية مجرد أداة لخدمة

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص: 123 وما يليها .

² - المادة 01 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد: 37، سنة 2011 .

³ - المادة 02 من القانون رقم 10/11 السابق .

الإدارة الفرنسية سواء كانت مدنية أم عسكرية فقد كانت بعيدة كل البعد أن تحقق طموحات الجزائريين¹.

ثانيا: البلدية في المرحلة الانتقالية 1962-1967

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها وهذا بحكم مغادرة الأوربيين أرض الوطن ولقد أتت الدراسات على أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي و التقني و لقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة لتتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، ويهدف قيام البلديات بمهامها أنشئت على مستواها لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي التي تضم ممثلين عن السكان وتقنيين ، يتمثل دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي فقد كان يضم ممثلين عن الإتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا ، وفي العموم أن هذه اللجان تقوم بكل عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعية و الاقتصادية بالمنطقة ، غير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من البلديات².

ثالثا: مرحلة قانون البلدية 24/67

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي و النموذج اليوغسلافي و يبدوا التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات و كذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري ، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي(النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين³.

رابعا:مرحلة قانون البلدية 08/90:

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد التعددية الحزبية ، فالقانون رقم 08/ 90 هو أول قانون في مرحلة التعددية السياسية ، والذي حاول من خلاله المشرع ضمان الاستقرار للمجالس البلدية ومراعاة

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ،المرجع السابق، ص 108.

² - نفس المرجع،ص109.

³ - نفس المرجع،ص111.

الانتماء السياسي للمنتخبين ، حسب ما فرضته المادة 24 منه عند تشكيل اللجان الدائمة للمجلس بما يعكس المكونات السياسية لهذا الأخير ، لكنه تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجلس البلدي ، من خلال تطبيق المادة 55 التي سنت آلية خلع الصفة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي سميت بسحب الثقة ، واشترطت لممارسة هذه الآلية توافر نصاب داخل المجلس تقدر بثلاثي أعضائه ، وأن يكون الاقتراع علنيا بدون تبيان حالات سحب الثقة ، هذا الإجراء أثر سلبا على أداء العديد من البلديات التي طبقت هذه الآلية وتسبب في تعطل دورها التتموي ، وخضع القانون 08/90 لتعديل واحد تضمنه الأمر 03/05 المؤرخ في 2005/07/18 ، حيث تم بموجبه تنمة المادة 34 والخاصة بحالات حل المجلس الشعبي البلدي أمام ما عرفته بعض المجالس من اضطرابات ومقاطعات للدورات¹.

المبحث الثاني : مظاهر استقلال الإدارة المحلية

التنظيم اللامركزي يعرفه الفقيه ريفيرو (Rivéro) بأنه يوجد حينما يعطى القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات ذات شخصية اعتبارية مستقلة ، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بالشؤون المحلية لتلك الهيئات² ، و يبين الفقيه فيدل (Vedel) الأسلوب اللامركزي أنه إعطاء سلطة إصدار القرارات الإدارية لأعضاء - غير موظفي السلطة المركزية - لا يلتزمون بواجب الخضوع الرئاسي، بل غالبا ما يكونون منتخبين من المواطنين ممن لهم مصلحة في ذلك. يقصد باستقلال الهيئات المحلية منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها ، ويعد أساس اللامركزية الإدارية ، هذا الاستقلال جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية و القضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة ، و نسبي لأنها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة ، فالسيادة الوطنية غير قابلة للتجزئة، فاستقلال الهيئة المحلية يكون بالنسبة للأشخاص الذين تكون لهم حرية المبادرة في العمل لكن يتحملون كامل المسؤولية عن أعمالهم ، ويعتبر الاستقلال هدف لأنه يجب أن يتحقق و وسيلة فبواسطته يتحقق وجود الهيئة المحلية.

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ،المرجع السابق ،ص112 .

²-J , Rivero , droit administratif , Dalloz ,France, 1965 , p 280

ولقد اختلف فقهاء القانون حول الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الاستقلال من حيث النوعية و
الفعالية.

المطلب الأول : وجود مصالح محلية متميزة

هناك اختلاف بين المصالح المحلية والوطنية من خلال ما سنتطرق إليه في الفرع الأول
كما أنه هنالك آلية لتحديد تلك المصالح المحلية وهذا ما سنعالجه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول: الاختلاف بين المصالح المحلية والوطنية

تقوم اللامركزية الإدارية المحلية على الاعتراف بوجود مصالح جماعية مشتركة ومترابطة
إقليمية أو فنية ، يترك الإشراف عليها ومباشرتها لأبناء كل منطقة.¹
نجد أن المرافق القومية تحقق المصلحة العامة الوطنية التي يعم نفعها على جميع المواطنين
الموجودين في الدولة كمرفق الأمن و القضاء حتى النقل ... الخ، وهناك مرافق محلية تكون على
مستوى جزء من إقليم الدولة و تهم جزءا محددًا من الأشخاص كالتعليم والصحة و توزيع الكهرباء
والمياه .. الخ، تترك إدارتها لأبناء كل منطقة لأنهم أدري بحاجاتهم وكذا الأقدر على إشباعها .
يرى الفقيه ريفيرو أن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية هي
المطية الأولى لأي تنظيم لا مركزي² ولتكتسب مصلحة ما الصفة المحلية يجب أن تتوافر على
شرتين وهما:

1- أن تعبر المصلحة عن حاجات وأمال وطموحات غالبية سكان الإقليم المحلي.

2- ألا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة.

يتم تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية بواسطة التشريعات التي تتصل
بالنظام الإداري في الدولة ، إذ يختص المشرع بتحديد المصالح المحلية وتحديد الفاصل والعلاقة
بينها وبين المصالح العامة الوطنية، فهناك أسس واعتبارات دستورية وسياسية واجتماعية

¹- De laubadère , manuel du droit administratif , paris, 1969, p 144

- G. Vedel et p. Del volve , droit administratif , p.u.f , paris , 1984, p 850.

²- j . Rivero , op.cit , p 284.

وأيدولوجية وثقافية وعلمية تشترك في تحديد المصالح العامة الوطنية التي تتولى إدارتها والإشراف عليها السلطات الإدارية المركزية ، و المصالح المحلية التي تتولى إشباعها والإشراف عليها

ومباشرتها السلطات الإدارية اللامركزية.¹

إن المشرع في النظام الإداري اللامركزي يحيل المصالح المحلية إلى سلطات محلية مستقلة لكنه يصطدم باعتبارات عملية تتمثل فيما يلي:

- 1- ففي العديد من الحالات يصعب على المشرع تكييف مسألة معينة تكييفاً محدداً فتكون محلية أو قومية لاحتمال التكييفين معا لأنه عملياً قد يكتسب المرفق القومي طابعاً محلياً.
- 2- إن التنظيم الإداري اللامركزي في الدولة مرهون بإرادة المشرع بما يلائم الاعتبارات المختلفة المتوافرة في المجتمع ، منها عوامل بيئية وثقافية واجتماعية واقتصادية ... الخ .وبالتالي فإن الصلاحيات التي يحيلها المشرع للسلطات المحلية مرتبطة بدرجة النمو الاجتماعي فيها ومدى تحقق قدر من الوعي والثقافة.

الفرع الثاني: آلية تحديد المصالح المحلية

عند تحديد المشرع لصلاحيات الهيئات المحلية فهذا يختلف من دولة إلى أخرى نظراً لاختلاف ظروف كل منها ، كذا نجد أن المشرع في دولة معينة يعدل في الصلاحيات المسندة للسلطات المحلية بإلغاء صلاحيات سابقة أو إضافة صلاحيات جديدة.

فالمشرع هو الجهة المختصة بتحديد المصالح المحلية المتميزة، يمنح دستور الدولة البرلمان مسألة تحديد اختصاص الهيئات المحلية إذ تنص المادة 72 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958

¹- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص72.

- خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات عويدات، بيروت، 1981، ص 73 وما يليها.

على أن " :الهيئات الإقليمية للجمهورية هي البلديات والمقاطعات وأقاليم ما وراء البحار وكل وحدة إقليمية أخرى تنشأ بقانون."

و تنص المادة 6 من الدستور المصري على أن " تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، منها المحافظات و المدن والقرى، و يجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك."

وتضمنت المادة 163 من الدستور على أن " يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية و اختصاصاتها و مواردها المحلية ، وضمانات أعضائها و علاقتها بمجلس الشعب و الحكومة و دورها في إعداد و تنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة." إن الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة لا يكفي لقيام النظام اللامركزي لكن يقتضي أن تتمتع الهيئات بالشخصية المعنوية المستقلة ذات الذمة المالية المستقلة.

المطلب الثاني : التمتع بالشخصية المعنوية

يعني استقلال الهيئة المحلية أن تكون لها الشخصية المعنوية ، و أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية يعد نتيجة للاعتراف بوجود مصالح .خاصة تقوم بالنشاط الإداري عن طريق السلطات المحلية¹، فتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية المحلية يعد الأساس القانوني الذي يميز اللامركزية الإقليمية عن الإدارة المركزية.

الفرع الأول: الشخصية المعنوية في الفقه والقانون المقارن

الأسلوب اللامركزي يقوم على وجود الشخصية المعنوية و هذا ما أكده الفقيه هوريو (HAURIOU) بأنه من الملاحظ أن التنظيم اللامركزي يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات و البلديات و المؤسسات العامة.

ويقول الفقيه دولوبادير (De laubadère) أنه لكي تستطيع الهيئات المحلية القيام بشؤونها المحلية الخاصة لابد أن تكون لها ذمة مالية، و موجودات مادية وموظفون و قدر من التصرف المالي

¹ - MASPETIOL ET LAROQUE , la tutelle administrative, paris , 1969 , p 17.

يتعلق بميزانيتها كما يكون من حقها أن تكون محلا للوفاء بالالتزامات و المطالبة بالحقوق وأن تمثل أمام المحاكم ،اي أن يكون للوحدات المحلية شخصية معنوية.²

و يقول الفقيه فيدل(VEDEL) بأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية بالنسبة للمركزية مادامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مجموعة مصالح يحميها القانون.

إن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق لها قدرا من الحرية في التصرف و يدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية ، و أدى هذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية و القانونية.

ففي القانون الوضعي نجد أن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية معترف به في معظم التشريعات التي تطبق النظام الإداري اللامركزي.

ففي فرنسا لقد أعترف المشرع الفرنسي للمحافظات (DEPARTEMENTS) بالشخصية المعنوية¹ واعترف في السنة الثالثة للثورة الفرنسية بالشخصية المعنوية للبلديات (COMMUNES) ففي القانون الصادر في 2 مارس 1982 و الذي يتعلق بحقوق و حريات البلديات و المحافظات والمناطق (فإنه يربط بين مفهوم المجموعات الإقليمية و الشخصية المعنوية).

و في مصر فقد نصت المادة 9 من قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960 على أن " :
تقسيم الجمهورية العربية المتحدة ، بقرار من رئيس الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمثل في المحافظات و المدن و القرى وتكون لكل منها الشخصية المعنوية " ، بينما قانون نظام الحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979 استعمل تعبير الشخصية الاعتبارية.

وفي الجزائر نصت المادة الأولى من القانون رقم 08/90 على أن: " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون " .

و نصت المادة الأولى من القانون رقم 09/90 على أن: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي... " ، كما نصت المادة الأولى من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة الأولى من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على ذلك .

² - De laubadère, op. cit , p 145.

¹- تبعا لما جاء به القانون الفرنسي المتعلق بالبلدية الصادر في 10 ماي 1838.

الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في التنظيم الإداري

تتمثل الأهمية الفنية للشخصية المعنوية في أنها تعد الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة و الهيئات الإدارية التي يتشكل منها النظام الإداري و كذا توزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليميا و إداريا وتحديد علاقاتها.

ثانيا : الأهمية القانونية للشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري

للشخصية المعنوية دور هام في تنظيم أعمال السلطة و الهيئات الإدارية ، حيث تقوم الهيئات الإدارية (إقليمية أو مرفقية) بالوظائف المنوطة بها بواسطة أشخاص طبيعيين يباشرونها باسم و لحساب الشخص المعنوي، لذا نجد أن الشخص المعنوي يبقى قائما على الرغم من زوال ممثليه.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية

إن الشخصية المعنوية ركن من أركان اللامركزية بواسطتها تمنح الهيئات المحلية وجودها القانوني، يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية عامة أو خاصة نتائج عامة، و ينجم عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة نتائج خاصة بها.

أولا : النتائج العامة للشخصية المعنوية¹

ينتج عن الاعتراف بالشخصية المعنوية عدة نتائج يشترك فيها أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص تضمنتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري التي تنص على: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان ، وذلك في الحدود التي يقرها القانون.

يكون لها خصوصا:

-ذمة مالية،

-أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون،

-موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها،

¹- اسحق ابراهيم منصور ، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1987 ، ص240 وما يليها.

- 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."

ثانيا :النتائج الخاصة التي تنتج عن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية

ينجم عن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية عدة نتائج وهي ما يلي:¹

- 1- إن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية لا يدل على أنها مستقلة استقلالاً كاملاً عن الدولة ، بل هي مقيدة بالنطاق الذي حدده المشرع لها بموجب القانون المنشئ للهيئة الإدارية و تظل خاضعة لإشراف ورقابة الدولة.
- 2- يؤدي منح الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية إلى تفتيت السلطة الإدارية و توزيع مظاهر و امتيازات السلطة العامة بين الدولة وهذه الهيئات الإدارية ، تمارس هذه الأخيرة امتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها، كنزع الملكية للمنفعة العامة ، إبرام العقود الإدارية ، إن منح الاستقلال الإداري يقصد به أن تنشأ هيئات إدارية تتمتع بكل السلطات الضرورية.
- 3-إن موظفي الهيئات و الهيئات الإدارية هم موظفون عموميون.
- 4-تستقل الهيئات و الهيئات الإدارية بأموالها تدار بأسلوب الإدارة العامة ولها ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة.
- 5-إن استقلال الشخص المعنوي العام بذمة مالية عن الدولة يؤدي إلي تحمله مسؤولية الأعمال الضارة التي تصدر عن موظفيه ، فالهيئات المحلية تستقل بمسئولياتها التي تنتج عن ممارسة نشاطها.
- 6-إن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية تعد قرارات إدارية يمكن تنفيذها جبرا و يمكن رفع دعوى إلغائها أمام جهة القضاء الإداري.

¹ - سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص 47 .

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

8-إمكانية قبول الهبات ، أي بإمكان الشخص المعنوي أن يتلقى الهبات و التبرعات و ذلك و فق إجراء بسيط .¹

هذه النتائج تعد الوسائل الفعالة التي تمكن الأجهزة الإدارية من أداء عملها في حدود تخصصها الإقليمي ، و لكي تحقق قدر من الفاعلية و الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، هذا أدى إلى تأكيد الشخصية المعنوية للهيئات المحلية.

تمنح الشخصية المعنوية العامة إما لاعتبارات إقليمية أو لاعتبارات مرفقيه وهذا يؤدي إلي ظهور أشخاص معنوية إدارية إقليمية و أشخاص معنوية إدارية مرفقية .

المطلب الثالث: وجود سلطات محلية

لا بد أن يكون المجلس المحلى الذي يباشر هذه المصالح مستقلا في القيام بوظائفه الإدارية عن السلطة المركزية.

من العناصر التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أن يكون لكل وحدة محلية جهاز إداري خاص بها يباشر النشاط الإداري في نطاق الصلاحيات المنوطة بها.

ربط أغلب الفقهاء بين ما يجب أن تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال اتجاه السلطة المركزية وبين طريقة تشكيل جهازها الإداري ، وانقسم الفقه بشأن كيفية تشكيل أجهزة الهيئات المحلية إلى اتجاهين .

¹- أحمد محبو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ط 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 1986، ص98 .

الفرع الأول: الانتخاب أساس ديمقراطي لقيام سلطات محلية

يرى أغلب الفقهاء أن الانتخاب يعد عنصرا أساسيا وشرطا ضروريا لقيام نظام الإدارة المحلية لأن قيام سكان الهيئات المحلية بانتخاب المجالس المحلية أقوى ضمان لاستقلالها عن السلطة المركزية.

لذا نجد أن البعض نفى صفة اللامركزية على المؤسسات العامة و اعتبرها هيئات عدم التركيز الإداري لعدم اعتماد الانتخاب في تشكيل أجهزتها¹، لكننا لا نوافق الدكتور أحمد محيو في رأيه هذا لأن المؤسسات العامة ليست هيئات لعدم التركيز الإداري لأنها تتمتع بالشخصية المعنوية وكونها أجهزة لامركزية مرفقيه لكن يفتقر تسييرها إلى الديمقراطية.

1- فلبي يمكن الحديث بحق عن اللامركزية فإنه يجب أن يتمتع الشخص الاعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي والوظيفي . إن هذا الشرط لا يتوافر إلا إذا كانت الأجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الأعضاء و مسؤولة أمامهم . وهذا ما هو حاصل بالنسبة للمجموعات المحلية والمهنية التي ينتخب قاداتها بالتصويت المباشر أو غير المباشر . بالمقابل فإننا لا نجد هذا الأسلوب من انتقال السلطة إلى المؤسسات العامة التي يعين قاداتها من قبل المجموعات العامة التي ترتبط بها ... إن المؤسسات العامة تدخل إذن ضمن نطاق مفهوم عدم التركيز الإداري."

و اعتبر البعض الآخر أن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية تكون "الإدارة لا مركزية إذا كانت منتخبة و مركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية" .

يستهدف التنظيم اللامركزي الإقليمي إلى أن يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار من يتولون إدارتهم لأن أهل الوحدة المحلية أدري بمشاكلها ، لأنه من البديهي أن يقوم مواطنو الوحدة المحلية باختيار أقدر و أكفأ الأشخاص على تفهم المشاكل المحلية المحيطة بهم ، ويعمل على إيجاد ووضع أنسب الحلول ، و بالتالي فإن الصلة الوثيقة و التفاهم بين أفراد الوحدة المحلية و السلطة

¹- أحمد محيو ، مرجع سابق ، ص108 وما يليها.

المحلية يؤدي إلى نتائج إيجابية في جميع الميادين لكن يتبين أن هذه الحجة لا تتطلب انتخاب أجهزة الهيئات المحلية.

مما سبق يتضح أن أغلبية الفقه يري أن الانتخاب يعد شرطا لقيام وتشكيل المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزي ، لذا يجب أن نبين الأسس التي يستندون إليها وفق ما يلي:

أولا : الانتخاب وسيلة ديمقراطية

ذهب جانب من الفقه إلى أن النظام اللامركزي يعد امتدادا لفكرة الديمقراطية في المجال الإداري لذا يجب أن يقوم على الانتخاب ، فالانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم بموجبها تشكيل المجالس المحلية ، ويمثل شرطا ضروريا لوجود اللامركزية.²

و اعتبر البعض الآخر أن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية تكون "الإدارة لا مركزية إذا كانت منتخبة و مركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية. "

يستهدف التنظيم اللامركزي الإقليمي إلى أن يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار من يتولون إدارتهم لأن أهل الوحدة المحلية أدرى بمشاكلها ، لأنه من البديهي أن يقوم مواطنو الوحدة المحلية باختيار أقدر و أكفأ الأشخاص على تفهم المشاكل المحلية المحيطة بهم ، ويعمل على إيجاد ووضع أنسب الحلول ، و بالتالي فإن الصلة الوثيقة و التفاهم بين أفراد الوحدة المحلية و السلطة المحلية يؤدي إلى نتائج إيجابية في جميع الميادين لكن يتبين أن هذه الحجة لا تتطلب انتخاب أجهزة الهيئات المحلية.

إن اللامركزية تهدف إلى تحقيق ديمقراطية الإدارة، وأن الديمقراطية قائمة أساسا على مبدأ الانتخاب لذا يعد الانتخاب الطريقة الأساسية في تشكيل سلطات إن اللامركزية عبارة عن تطبيق Benoît الإدارة المحلية ، يقول الفقيه بونوا للديمقراطية على الإدارة ، لأن التنظيم اللامركزي يهدف أساسا إلى أن تتولى سلطات محلية إدارة الشؤون المحلية لأنها تكون على دراية بجميع متطلبات الهيئة المحلية من مرافق وخدمات وعلى دراية بالمشاكل والصعوبات التي تعترضها ، يجب أن تمثل السلطة الإدارية المحلية سكان الوحدة المحلية تمثيلا حقيقيا.

² - DE LAUBADERE, op. cit. , p 88

إن اللامركزية الإقليمية هي انعكاس للمبدأ الديمقراطي في مجال الإدارة ، لذا نرى أن الارتباط وثيق بين اللامركزية و المبدأ الديمقراطي و بذلك يكون الانتخاب أقوى دعائم المبدأ الديمقراطي فيجب أن تشكل السلطات المحلية الانتخاب.

ينتقد الانتخاب لأنه تشويه عيوب في التنفيذ من الناحية الشكلية كالرشوة والتزوير و المحاباة ومن الناحية الموضوعية فإنه يترتب على عملية الانتخاب فوز عناصر غير كفاءة وليس لها القدرة على إدارة المصالح المحلية.

بالنسبة للعيوب الشكلية هي سائدة في كل أنظمة العالم أما العيوب الموضوعية التي تبتعد عن الخبرة و الكفاءة و حسن الاختيار لازالت سائدة في بعض الدول.¹

العلاقة بين اللامركزية والديمقراطية تترتب عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب وذلك لارتباط الديمقراطية بالانتخاب، لذا يظل الانتخاب الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية وضمانا لها على المستوى المحلي ، ويعد الوسيلة الأساسية التي تدعم استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية. فلا يتحقق هذا الاستقلال إلا باختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب.

ثانيا :الانتخاب ضمان لاستقلال الهيئات المحلية

يستند أنصار الانتخاب كطريقة لتشكيل السلطات المحلية إلى أنه يضمن استقلال السلطات المحلية في مواجهة السلطة المركزية ، لأن التنظيم اللامركزي الإقليمي يهدف إلى منح السلطات المحلية في مباشرة صلاحياتها الإدارية المحلية قدر من الاستقلال عن السلطة المركزية. لا نستطيع أن نحدد قدر ذلك الاستقلال لأن مسلك المشرع يختلف من دولة إلى أخرى فيما يقره من مدى استقلال الهيئات اللامركزية.

إن أنصار الانتخاب يرون أن انتخاب السلطات المحلية يعد ضمانة قوية لاستقلالها إذ يبعث فيها الشعور بالاستقلال عن السلطة المركزية ويدفعها إلى المبادرة في مباشرة صلاحياتها المحلية،لأنه في حالة تعيين أعضاء السلطة المحلية من قبل السلطة المركزية هذا الارتباط يؤثر على حريتها في اتخاذ التصرفات المناسبة للهيئة المحلية التي يقومون بإدارتها.

¹- سليمان محمد الطماوي ، الإدارة المحلية ، مجلة العلوم الإدارية ، 1968 ، مصر، ص16.

يرى الفقيه هوريو أن اللامركزية تتضمن أمرين هما انتخاب المجالس المحلية، وأن تتخذ هذه المجالس القرارات المتعلقة بالمسائل المحلية ، لأنه في ظل نظام المركزية الإدارية فإن الموظفين هم معينون من قبل السلطة والمركزية ويخضعون لها عن طريق السلطة الرئاسية.¹ ويبين الأستاذ كادوا أن الارتباط وثيق بين استقلال السلطات المحلية في ظلال تنظيم اللامركزي وبين ضرورة تشكيلها بالانتخاب ففي اللامركزية الإقليمية تكون سلطة اتخاذ القرارات الإدارية من صلاحيات السلطات المحلية مع الاعتراف لها بقدر من الاستقلال عن السلطة المركزية لذا يجب يكون تشكيلها عن طريق الانتخاب.

يرى أن التنظيم اللامركزي يتضمن أمرين وهما وجود إطار جغرافي يشعر الأفراد بوجود مجموعة مصالح تربطهم ، وأن يكون هناك ممثلون منتخبون يتمتعون باستقلال حقيقي فيما يقومون به من أعمال إدارية.

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

لقد استقرت دراسات الإدارة المحلية على الآخذ بمبدأ الانتخاب لأنه ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي السليم ، يقدم الانتخاب الأعضاء الأكثر تمثيلا للمصلحة المحلية ، لان اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين يؤدي إلى ضياع الشؤون المحلية.² يتضح مما تقدم أنه لا يمكن إنكار تأثير الانتخاب على مدى استقلالية أجهزة الإدارة المحلية لأنه يدعم استقلالها ، لكون العضو المنتخب أكثر استقلالية من العضو المعين الذي يخضع لتأثير

¹- M,HAURIUO , PRECIS élém , 1933 , 3èdition ,France, p 28.

²- ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في النظرية والتطبيق ، المكتبة الأنجلو المصرية، طبعة 01 ، 1971 ، مصر ص125 .

الجهة التي قامت بتعيينه نخلص إلى أن النظرية السياسية في الديمقراطية تتطلب انتخاب أجهزة الإدارة المحلية.

لقد أخذت معظم تشريعات الدول الحديثة بمبدأ الانتخاب ، فيتم اختيار أعضاء المجالس المحلية بواسطة الناخبين المحليين ،فالدستور نص على أن: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة

اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ."¹

ففي الجزائر نجد أن الديمقراطية المحلية هي أساس بناء الدولة لذا ركزت النصوص على مبدأ انتخاب أجهزة الهيئات المحلية.

الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن الانتخاب ليس من عناصر اللامركزية الإدارية، بل يكفي أن يكون للوحدات اللامركزية سلطة اتخاذ القرارات النهائية دون النظر إلى صاحب القرار هل هو منتخب أم معين.

إن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية ليس في اختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة معينة لكن يتمثل في استقلال هذه الهيئات في مباشرة نشاطها دون الخضوع لتوجيهات أو أوامر السلطة المركزية.

يرى الأستاذ فالين أن اللامركزية تقاس بأهمية و عدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البت فيها ويبرر أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم بالحجج و الأسانيد التالية:

أولا : ذهب جانب من الفقه إلى أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية لا يكمن في اختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة معينة ، وإنما يتمثل في استقلالها وبتوقف على اعتبارات منها تمتع الهيئات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية ومدى ما يعترف به من اختصاصات للسلطات المحلية.

¹ - المادة:16 من دستور سنة 1996.

ثانيا : ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها هذا الاستقلال ، كأن يتمتع الموظف المحلي المعين من قبل السلطة المركزية بالاستقلال، لما يصحب تعيينه لبعض الضمانات كعدم القابلية للعزل، واتخاذ إجراءات خاصة في حالة المساءلة التأديبية فهذه الضمانات تكفل له قدر من الاستقلال عن السلطة المركزية.

ثالثا : يتم اختيار أعضاء السلطة القضائية عن طريق التعيين من قبل السلطة

التففيذية وهذا لم ينف استقلال القضاء وكذا لم يؤثر على حريته في ممارسة صلاحياته خاصة أن

النصوص تعترف للقضاء بالاستقلالية.¹

رابعا : إن اللامركزية قد تكون إقليمية أو مصلحية ويتم تشكيل أجهزة اللامركزية المصلحية بواسطة التعيين من قبل السلطة المركزية، وأن القول بضرورة الانتخاب كشرط لقيام اللامركزية يؤدي إلى إخراج هذا النوع من اللامركزية وهذا يخالف ما هو مستقر عليه في الفقه.

خامسا : إن النشاط الإداري يتطلب كفاءات وقدرات خاصة في الأشخاص الذين يقومون بهذه المهمة ، ونظرا لأهمية الوظيفة الإدارية في الدولة يجب إسنادها للذين تتوفر فيهم الكفاءة والقدرة لأدائها على أحسن وجه وهذه تقتضي وعيا عاليا لدى الأفراد ليختار المرشح الأنسب لعضوية المجالس المحلية .

إن هذا الاتجاه يؤيد تعيين أعضاء المجالس المحلية لكن لا نؤيده لأن اللامركزية قد اقترنت تاريخيا بفكرة الديمقراطية . تقوم الديمقراطية السياسية على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، وتقوم الديمقراطية الإدارية على مشاركة المواطنين المحليين في إدارة شؤونهم المحلية استقلالا عن السلطة المركزية، فالعلاقة بين اللامركزية والديمقراطية نتجت عنها علاقة اللامركزية بالانتخاب، فالانتخاب يعد الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية.

¹- المادة 138 من دستور سنة 1996 .

إن استقلال المجالس المحلية يتم تحقيقه باختيار أعضائها بواسطة الانتخاب، لأنه في حالة تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة المركزية يؤدي بها إلى التدخل في شؤونها والتأثير على أعضائها، إذ يبقى العضو المعين تابعا لإرادة السلطة التي عينته وبالتالي تفقد اللامركزية الاستقلال.

بالنسبة لاستقلال المجالس المحلية الذي يتحقق عن طريق التعيين إذا منحت المجالس المعينة ضمانات كافية كعدم الخضوع لأوامر وتوجيهات السلطة المركزية وعدم قابليتهم للعزل لكن هذا لا يؤمن استقلال المجالس لأنهم يكونون خاضعين معنويا للسلطة المركزية التي عينتهم.

إن أصحاب هذا الاتجاه يقولون بأن الانتخاب لا يعد ركنا من أركان اللامركزية ويمكن تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية عن طريق التعيين لكن هذا الاتجاه غير سليم، لأنه لا يمكن أن نقيس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية لأنها تقوم على التخصص الفني ووجدت لاعتبارات فنية وعملية، بينما إن عملية الانتخاب قد تتحول إلى عملية تنافس يكون غرض المترشح منها كسب المعركة الانتخابية بمختلف الوسائل بغض النظر عن الكفاءة والخبرة في المجال الإداري، وقد يعمل العضو على إرضاء ناخبيه فيما يباشره من تصرفات إدارية ليضمن كسب المعركة الانتخابية مستقبلا، نتيجة لعدم وجود الوعي الكافي لدى الأفراد.

إن الانتخاب لا يأتي بأحسن الأشخاص سواء في الدول المتقدمة التي تنتشر فيها القوى الضاغطة فتحوله إلى أداة شكلية لا تتبين فيه الإدارة الحقيقية للناخبين أو في الدول النامية التي تفتقر إلى الوعي السياسي السليم.

تقوم اللامركزية الإقليمية على استقلال الهيئات الإدارية المحلية في إدارة شؤونها لاعتبارات تاريخية وسياسية واجتماعية.¹

بالنسبة لاستقلال القضاء رغم أن القضاة يتم تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية، فهذا القول غير مطلق لأن استقلال القضاء نسبي ، ثم أن الفرق واضح بين العمل القضائي والعمل التنفيذي الذي يعهد به للإدارة المحلية.

¹ - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص75.

نظرا لأهمية الانتخاب فإن النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية تحرص على أن تشكل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب وهذا ما نصت عليه المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958²، وتتص المادة 162 من الدستور المصري لسنة 1971 على أن: " تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الهيئات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال و الفلاحين ، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجيا" .

فلا يمكن أن نتصور قيام نظام إدارة محلية في بلد من البلدان دون أن تشكل المجالس المحلية التي تتولى إدارة الشؤون المحلية بغير طريق الانتخاب ، لذا يفضل أن يكون الانتخاب مباشرا.

و بخصوص ما يترتب عن عملية الانتخاب من نقص في الكفاءات الإدارية، فإن العيوب ليست في الانتخاب بل تتمثل في كيفية استعمال الانتخاب ، لذا يجب علاج النقائص التي تشوب عملية الانتخاب .

نظرا لأن المشرع تناول الشروط العامة للترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، يتعين على الأحزاب السياسية عند اختيار المرشحين للمجالس الشعبية أن ترشح ذوي الكفاءة والخبرة لأن دور المجلس ليس سياسي فقط بل له اختصاصات متعددة منها الوظيفة الإدارية التي تتطلب مؤهلات.

²- المادة 72 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 : " تتولى إدارة الشؤون المحلية مجالس محلية منتخبة وفقا لأحكام القانون."

الفصل الثاني

إصلاح الجماعات المحلية وفق التشريع

الجديد

الفصل الثاني : إصلاح الجماعات المحلية وفق التشريع الجديد

احتوى هذا الفصل على مبحثين ، تناولنا في المبحث الأول تشكيل و صلاحيات الهيئات المحلية ، أما المبحث الثاني فخصص لدراسة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية.

المبحث الأول : تشكيل و صلاحيات الهيئات المحلية

تم خلال هذا المبحث التطرق إلى تشكيل هيئات الولاية وصلاحياتها في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فتطرقنا فيه إلى تشكيل البلدية وصلاحياتها.

المطلب الأول: تشكيل هيئات الولاية وصلاحياتها

تتوفر الولاية على ثلاثة هيئات ، هيئة ممثلة في المجلس الشعبي الولائي ، والوالي وإدارة تحت سلطة الوالي، وسوف نتطرق لهذه الهيئات بتفصيل مهامها وأدوارها على مستوى الولاية طبقا لما جاء به القانون الجديد 07/12 المتعلق بالولاية.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

عبارة عن هيئة مداولة ، و تقضي دراسته هذه الهيئة التطرق لتشكيلتها و قواعد عملها و سيرها و نظام مداولاتها واختصاصاتها . وهو ما سنفصله في ما يلي:

1- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم و تزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين.

2- أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

طبقا للقانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات¹

فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي حسب الإحصاء العام للسكان تكون بالشكل التالي:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة

¹- المادة 82 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية ،العدد 01 2012،النسخة الصادرة عن رئاسة الجمهورية،ص 12.

- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة .
 - 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة .
 - 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
 - 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة .
- 3- مدة عهدة المجلس الشعبي الولائي:

حددت مدة حياة المجلس الشعبي الولائي بخمس سنوات طبقا للمادة 65 من القانون العضوي 01/12 ، وتجري الانتخابات في ظرف الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية، ولقد أجازت المادة 65 الفقرة 3 من القانون العضوي 01/12 المذكور تمديد الفترة في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديمه لاستقالته موضوع المادة 90 من الدستور ،أو في حال إقرار الوضع الإستثنائي موضوع المادة 93 من الدستور، أو في حالة الحرب موضوع المادة 96 من الدستور .

4- الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي:

رئيس المجلس الشعبي الولائي يمارس صلاحياته حسب قانون الولاية الجديد رقم 07/12 كما

يلي:

- يتولى إرسال الاستدعاءات لأعضاء المجلس مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام وهذا قبل 10 أيام من الاجتماع.
- يتولى إدارة المناقشات وضبط الجلسة ، ويمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله.
- يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة.
- يقترح اللجان الدائمة¹.
- بإمكانه طلب لجنة تحقيق حسب المقترضيات .
- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي.
- يتولى إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل إستلام
- يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه .
- يعين أحد نوابه لاستخلافه.

¹- المواد 17 و 27 و 30 و 34 ، من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، العدد: 12، 2012.

- يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية .
- يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بالوضع العامة للولاية ، لاسيما النشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات .
- يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية¹.

ويهدف القيام بمهامه على أفضل وجه فرض المشرع بموجب المادة 63 من قانون الولاية أن تفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي لمهامه، ويمكنه بالمقابل أن يتلقى علاوة وتعويض عن ممارسة هامه ، حسب ما نصت عليه المادة 70 ، كما فرض القانون على الوالي بموجب المادة 67 أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي كل الوسائل المادية و الوثائق لأداء مهامه².

5- لجان المجلس الشعبي الولائي :

- اللجان الدائمة :

- جاء قانون الولاية الجديد أكثر ضبطا و تنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي حيث نصت المادة 33 من القانون 07/12 أنه " يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي:
- التربية و التعليم العالي و التكوين المهني.
 - الاقتصاد والمالية .
 - الصحة و النظافة و حماية البيئة.
 - الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
 - تهيئة الإقليم و النقل.
 - التعمير و السكن.
 - الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة.
 - الشؤون الاجتماعية و الثقافة و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضية و الشباب.
 - التنمية المحلية التجهيز و الاستثمار و التشغيل.

¹- المواد 35،42،62،63،68،71،72،من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية السابق.

²- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2012، ص 213 .

مقارنة بالقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية لسنة 1990 نجد أن القانون 07/12 عمده هذا الأخير رفع عدد اللجان الدائمة و التفصيل من حيث موضوع اختصاصاتها قصد تحكيم اللجنة في مجال معين أو مجالات محددة بما يؤدي في النهاية لرفع مستوى أدائها¹ ، ويتم تشكيل هذه اللجان بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الذي يعرض على مداولة ، وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس للمصادقة عليه، ويترأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها ولقد شدد المشرع في المادة 34 من قانون الولاية 07/12 على ضرورة مراعاة التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي عند تشكيله اللجان الدائمة ، للمحافظة على استقرار المجالس المنتخبة من جهة و تعميم مبدأ المشاركة من جهة أخرى ، وهو ما يتماشى و ديمقراطية الإدارة الولائية².

- اللجان الخاصة:

على غرار قانون البلدية فإن المشرع استبدل اللجان المؤقتة التي نص عليها في القانون الولاية 09/90 ، فقد أجاز من خلال المادة 33 من قانون الولاية 07/12 للمجلس الشعبي الولائي ، إنشاء لجنة خاصة تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي بواسطة مداولة يصادق عليها أغلبية أعضائه، وتقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي الولائي ، كما أن المشرع أجاز للجان إمكانية دعوة أي شخص يمكنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال أي لجنة³.

6- نظام دورات المجلس الشعبي الولائي :

يعقد المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد 07/12 أربعة (4) دورات عادية في السنة في شهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، وشدد هذا القانون انه لا يمكن جمع هذه الدورات مدة الدورة حددت ب 15 يوما على الأكثر ويمكن للمجلس الولائي أن يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث من أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة بعد استنفاد جدول الأعمال، كما أن اجتماع المجلس الشعبي الولائي يجب بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية⁴ يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو احد نوابه الذين يختارهم توجيه الاستدعاءات المكتوبة وكذلك عن طريق البريد الالكتروني لاجتماع المجلس مرفقة بمشروع جدول الأعمال وذلك إلى مقر سكن الأعضاء قبل عشرة أيام (10) من تاريخ بداية الدورة ، وتسلم إليهم عن طريق وصل استلام

¹- عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 215 .

²- عمار بوضياف ، نفس المرجع ،ص 216.

³- المادة 36 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴- المادتين 14 و 15 ، من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

ويمكن تخفيض المدة في حالة الاستعجال على أن لا يقل عن يوم واحد ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسليم الاستدعاءات للأعضاء¹.

ويتم تحديد جدول الأعمال وتاريخ بدء الدورة بمشاركة الوالي و بالتشاور مع أعضاء المكتب الذي يتشكل حسب المادة 28 من قانون الولاية رقم 07/12 من رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا ونواب رئيس المجلس الشعبي الولائي ، ورؤساء اللجان الدائمة كأعضاء، وتحدد مهام المكتب و كفاءات سيره بواسطة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي، ومن باب تفعيل مبدأ المشاركة كان على المشرع إلزام رئيس المجلس الشعبي الولائي بنشر جدول الأعمال في اللوحة المخصصة لذلك فور استدعاء أعضاء المجلس الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لأعلام الجمهور ولاسيما الالكترونية منها وفي مقر الولاية وسائر البلديات التابعة لها لتمكين المجتمع المدني من الإطلاع على نشاطات الهيئات المحلية ، أو إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال² ، ولا يصح اجتماع المجلس إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين وإذا لم يتحقق هذا النصاب بعد استدعائين متتاليين يفصل بينهما خمسة أيام تكون المداولة صحيحة قانونا بعد الاستدعاء الثاني مهما كان عدد الحاضرين³ ، كما يجوز للعضو الذي حصل له مانع الحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل زميله كتابيا ليصوت نيابة عنه ولا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة ويتم إعداد الوكالة بطلب من الم وكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض ، وتحدد في الوكالة صراحة الجلسة أو الدورة محل الوكالة ، ويلاحظ إن المشرع لم يفرض شكلا معيناً في الوكالة توثيقية أو إدارية بل ذكر النص عبارة السلطة مؤهلاً بالإطلاق⁴ ، وتكون جلسات المجلس علنية ويمكن أن تكون الجلسة مغلقة في حالتين حصرهما المشرع في ما يلي:

- دراسة مسائل تأديبية خاصة بالأعضاء .
- دراسة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية⁵.

وهذه حالة جديدة لم تتم الإشارة إليها في قانون الولاية لسنة 1990 ، والذي خص بالذكر في صراحة في مادته 17 الاستثناء حالة تأديب عضو منتخب أو دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام العام، وقد أجاز قانون الولاية بموجب المادة 27 منه لرئيس المجلس ويهدف

¹- المادة 17 ، من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

²- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 219 .

³- المادة 19 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

⁴- عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 221 .

⁵- المادة 26 ، من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

المحافظة على نظام سير الجلسة طرد كل شخص غير منتخب يخل بحسن سير المداولات بعد إنذاره، ويتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه، وخلال الثمانية أيام التالية للمصادقة على المداولات بصفة نهائية من قبل الوالي ودخولها حيز التنفيذ، أوجب القانون نشر مستخلص المداولات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور و بمقر الولاية والبلديات التابعة لها وبكل وسيلة إعلام ، حتى تمارس عليه السلطة الشعبية رقابتها ويستثنى من نشر احتواء المداولات على أمر يتعلق بالحياة الخاصة¹.

الإصلاحات الواردة في القانون 07/12 :

- دورات المجلس:

نصت المادة 15 من القانون 07/12 أنه في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية يجتمع المجلس الولائي بقوة القانون أي الزم المشرع المجلس الشعبي الولائي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية وفي الكوارث كالفيضانات والحرائق وغيرها من الظروف الطارئة وهذا من باب مسايرة الوضع ومتابعة المنتخبين للمستجدات والتدخل في الوقت المناسب وإشعار سكان المنطقة أن المجلس الولائي يتابع كل التطورات ويتداول ويصدر قراراته لمواجهة الوضع².

- انعقاد الجلسات:

ومن الأحكام الجديدة التي حملها قانون الولاية 07/12 الجديد أنه نص صراحة في المادة 22 بأن المجلس الشعبي الولائي يعقد مختلف دوراته في المقرات المخصصة للمجلس، وفي حال وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر المجلس الولائي يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي حسب نص المادة 23 ، وذلك أنه قد يواجه المجلس الولائي موانع تحول دون عقد جلساته في المقر العادي، فلا إشكال في عقد الدورة في مكان آخر داخل تراب الولاية حتى لا تتعطل الشؤون العامة للسبب المذكور.

- الأسئلة الكتابية :

لقد مكن قانون الولاية 07/12 كل عضو في المجلس الشعبي الولائي من توجيه سؤال كتابي عن طريق الإشعار بالاستلام لأي مدير أو مسؤول تنفيذي على مستوى الولاية ، كأن يوجه عضو سؤالاً مكتوباً لمدير الصحة بخصوص مسائل تتعلق بهذا القطاع على المستوى المحلي أو مدير

¹ - المادتين 31 و 32 ، من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

² - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 223 .

الشؤون الدينية في أمر يتعلق بالأحكام الوقفية، ويلزم المسؤول أو المدير المعني من الإجابة في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ التبليغ¹.

المداولات:

نصت المادة 25 من قانون الولاية يجري المجلس الشعبي لولائي أشغاله باللغة العربية وتحرر محاضره تحت طائلة البطلان أيضا بنفس اللغة وتكون جلسات المجلس علنية كأصل عام خارج دائرة الاستثناء المقررة بموجب المادة 26 من قانون 07/12 ويتخذ القرار أثناء المداولة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس وتوقع المداولة أثناء الجلسة من جميع الأعضاء، وطبقا للمادة 52 من قانون الولاية تسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليميا ويوقع محضر الجلسة من جميع المنتخبين الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ويرسل مستخلص المداولة في أجل 8 أيام للوالي من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام، ويعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام².

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس، ونصت المادة 76 من قانون الولاية يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصه المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي ، وفي ما يخص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميادين المختلفة يمكن حصرها فيما يلي:

أولا: في مجال الاختصاصات العامة:

- يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة ورد ذكرها وهي:
- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة .
- السياحة
- الإعلام والاتصال.

¹ - المادة 37 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

² - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 229 .

- التربية والتعليم العالي والتكوين.
- الشباب والرياضة والتشغيل .
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات .
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية الاقتصادية.
- التضامن بين البلديات.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي التاريخي .
- حماية البيئة .
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية¹ .

ثانيا: في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية

يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

- يعد مخطط التنمية على مدى المتوسط للولاية في مجال الاقتصادي،الذي تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية، ويقدم المجلس ما يراه مناسباً من اقتراحات في الموضوع ويهدف تفعيل مخططات التنمية المحلية نصت المادة 81 من قانون الولاية على إنشاء بنك يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تخص الولاية لتكون بمثابة مرتكز لكل مخطط تنموي محلي، وألزمت ذات المادة الولاية بوضع جدول سنوي يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات وحساب معدلات نمو كل قطاع وهذا لاشك يخدم قواعد التسيير الاقتصادي.

- يقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق

الصناعية ويقدم ما يراه مناسباً من اقتراحات.¹

¹- المادة 77 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

¹-المادتين 82 و 83 من قانون الولاية 07/12.

- كما يعمل المجلس على تقديم تسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي ويشجع الاستثمارات ويساهم في إنعاش المؤسسات العمومية ويقدم لها المساعدات من أجل النهوض بدورها التنموي ويطور أواصر التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي من أجل ترقية الإبداع والاستفادة من كل القدرات المحلية بشرية كانت أم مادية .
- كما يعمل المجلس على دعم اطر التشاور بين المتعاملين الاقتصاديين بما يعود بالنفع على مستوى الإقليم.
- يبادر المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 88 إلى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها. ويقوم بالتصنيف للطرق حسب القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل .ويسعى المجلس للاتصال بالمصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات، ويبادر بكل عمل يهدف إلى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة².

ثالثا: في مجال الفلاحة والري :

- يبادر المجلس الشعبي الولائي لوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.
- ويعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الموارد الطبيعية ويضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية.
- وقد أناط قانون الولاية بالمجلس الشعبي الولائي بموجب المواد من 84 إلى 87 الاتصال بمصالح الدولة المعنية بغرض حماية وتنمية الأملاك الغابية وحماية التربة وإصلاحها، وضمن إطار الوقاية أناط قانون الولاية بالمجلس الشعبي الولائي الاتصال بمصالح الدولة المختصة من أجل المساهمة في تطوير كل عمل يهدف إلى الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ، ويعمل المجلس على تطوير وتنمية الري المتوسط والصغير ويساعد تقنيا ويدعم ماليا بلديات الولاية بخصوص مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية¹.

²- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ،مرجع سابق ،ص 233 .

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية مرجع سابق ،ص 234 .

رابعاً :في مجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهامها كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي طبقاً للمواد من 93 إلى 99 نذكر منها:

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.
- يتولى المجلس انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الوطنية ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.
- يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية والأوبئة ومكافحتها.
- يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية على مستوى تراب الولاية في كل نشاط اجتماعي بهدف تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي وحماية الأم و الطفل و مساعدة الطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة و المسنين وممن هم في وضعية صعبة و المحتاجين و التكفل بالمشردين والمرضى عقليا ، وهنا يكمن البعد الاجتماعي للمجلس واهتمام المنتخبين بالجوانب الاجتماعية بما يقوي العلاقة بين سكان المنطقة أي الولاية و المنتخبين داخل المجلس الشعبي الولائي.
- يساهم المجلس في ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وينسق في نفس الموضوع مع البلديات ومصالح الدولة المعنية والجمعيات ويقترح كل التدابير لتحقيق هذا الغرض.
- يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية ويساعد المستثمرين في هذا المجال¹.

خامساً : في مجال السكن:

- خصص قانون الولاية 07 /12 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن وتمثل في ما يلي:
- يساهم في انجاز برامج السكن .
 - يساهم بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربهه .

¹- نفس المرجع ، ص 235.

- يساهم المجلس في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية و المحافظة على الطابع المعماري¹.

سادسا : في مجال الهبات و الوصايا:

حسب المادة 133 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية بيت المجلس الشعبي الولائي قبول أو رفض الهبات و الوصايا سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات أخرى. سابعا : في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية.

يملك المجلس الشعبي الولائي قانونا حسب المواد 142 إلى 149 إقرار استغلال مصالح عمومية ولائية إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق الامتياز. ثامنا : في المجال المالي:

يتولى الوالي طبقا للمادة 160 من قانون الولاية إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية بعد المناقشة ، هذا وفرض قانون الولاية المصادقة على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ، ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية الجارية. وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 169 من قانون الولاية².

الفرع الثالث: منصب الوالي و صلاحياته

- طريق التعيين في منصب الوالي:

يعتبر منصب الوالي من الوظائف السامية في الدولة فهو يعين طبقا للمادة 78 من الدستور بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، حسب المرسوم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 من بين الأمناء العامون للولاية ،أو رؤساء الدوائر.

- صلاحيات الوالي:

صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية و قوانين أخرى كثيرة، كقانون الأملاك الوطنية و قانون الانتخابات و قانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية و قانون الضرائب و قانون العمل و القوانين العقارية و

¹- المادتان 100 و 101 ، من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

²- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 233 .

غيرها بل هناك العديد من النصوص التنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاية من ذلك على سبيل المثال لا الحصر المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و متميزة فهو إلى جانب انه ممثل للسلطة المركزية لمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي و أيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية نوضح ذلك فيما يلي:

1- باعتباره ممثلا للدولة:

يعتبر الوالي ممثلا للدولة و مفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية و هذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية و بهذه الصفة فإنه:

- ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات التي سنشير إليها.
- يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على إقليمه .
- يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية، باستثناء بعض القطاعات فلم يخضعها المشرع لرقابة الوالي و هي:
- العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي.
- وعاء الضرائب و تحصيلها.
- الرقابة المالية.
- الجمارك.
- مفتشية العمل و قد ورد ذكرها في المادة 93 .
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي يتجاوز نشاطاتها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية.¹
- عهد إليه المشرع المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية.
- يلزم قانونا باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مناسبة لتحقيق هدف المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية.
- يمارس سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي و يتخذ عوضا عنه كل إجراء يراه مناسباً للمحافظة على النظام على مستوى تراب البلدية وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات اللازمة و بعد إعداره.

¹- المادة 111 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

يسهر الوالي باعتباره ممثلاً للسلطات العمومية و هو يمارس سائر اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم وهذا ما نصت عليه المادة 112 من القانون 07/12 .

- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة و شعاراتها في كامل تراب الولاية .

- التنسيق بين مختلف مصالح الأمن لضمان حسن تنفيذ القرارات المتعلقة بحرية الأفراد والأمن العام والسكينة العامة . و تلزم مصالح الأمن طبقاً للمادة 115 من القانون رقم 07/12 الولاية بإعلام الوالي بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام و النظام العمومي على مستوى الولاية.

- يعد الوالي مسؤولاً عن وضع تدابير الدفاع و الحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً و يشرف على تنفيذها حسب مضمون المادة 117 من قانون الولاية.

- يسهر الوالي على تنفيذ مخططات تنفيذ الإسعافات و تحيينها و يملك بهذه الصفة تسخير الأشخاص و الممتلكات طبقاً للتشريع الجاري به العمل.

- يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة و الولاية و البلديات . و يعد الوالي هو الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز و الخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.

و من المفيد التذكير أن صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة تتوسع أكثر في الظروف غير العادية كحالة إقرار الطوارئ أو الحصار من قبل رئيس الجمهورية، إذ يمارس الولاية صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الوضع العادي، و هو ما أكدته نصوص كثيرة منها على سبيل المثال المرسوم المتعلق بإقرار حالة الطوارئ أو الحصار¹.

2- باعتباره ممثلاً للولاية:

الوالي بصفته ممثلاً للولاية في مختلف التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية

و المدنية فهو يتولى ما يلي:

- إدارة أملاك الولاية و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، و يبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك.

- يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها .

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص ص 239-241 .

- من الناحية المالية يعد الوالي الأمر للصرف على مستوى الولاية ، فهو يعد مشروع الميزانية و يعرضها على المجلس الشعبي الولائي ، ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي .
 - كما يتولى إبرام العقود و الصفقات باسم الولاية.
 - يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي تقريرا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات ترفع إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلى القطاعات المعنية، و هذا ما أشارت إليه صراحة المواد من 102 إلى 109 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.
 - يتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية .
 - يمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية¹.
- باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

يتولى الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ما يلي:

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، حسب ما نصت عليه المادة 102 و المادة 124 من قانون الولاية رقم 07/12 .
- يلزم قانونا طبقا للمادة 104 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي الولائي السابقة .
- يطلع الوالي المجلس سنويا بنشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية.
- يزود الوالي طبقا للمادة 102 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على إشهار مداورات المجلس و يوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس² .

المطلب الثاني: تشكيل البلدية وصلاحياتها

بالرجوع إلى نص المادة 15 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية ، نجدها تشير إلى أن البلدية تتوفر على ثلاثة هيئات ، هيئة للمداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي ، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وتعتبر هذه الإدارة من إضافات القانون الجديد وضمن الإصلاحات التي جاء بها هذا القانون ، وسوف نتطرق لهذه الهيئات بتفصيل مهامها وأدوارها على مستوى البلدية طبقا لما جاء به القانون الجديد.

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص241 .

²- نفس المرجع ، ص242 .

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية كما جعله قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ويتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون 11/10 المتعلق بالبلدية لاسيما الفصل الأول للباب الأول من القسم الثاني منه من خلال المواد 16 إلى 61 ، حيث نظم كيفية عمل المجلس ولجانه ووضعيات المنتخب فيه ونظام مداولاته بينما ترك مسألة تكوينه وانتخابه للقانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء منتخبين ، الذين تم اختيارهم من القوائم المرشحة على مستوى البلدية ، بموجب الاقتراع العام السري المباشر، وذلك لمدة خمسة سنوات ، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكان للبلدية ، فحسب المادة 79 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي كمايلي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة .
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة .
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة .
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة .
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

من خلال النص الجديد أراد المشرع دعم إصلاح البلدية بزيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وهو أمر منطقي نظرا لتزايد عدد السكان من جهة ، ومن جهة أخرى يتيح أكثر الفرص لسكان البلدية للالتحاق والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي ، ويدعم كذلك نظام التعددية السياسية والحزبية ، حيث يقوم المجلس المشكل بممارسة وظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمسة (5) سنوات كاملة يمكن أن تمدد تلقائيا في حالة تطبيق التدابير الدستورية الواردة في المواد 90 و 93 و 96 التي تمثل ظروفًا استثنائية¹ ، ويبين القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات الشروط العامة والخاصة للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي في مادته 78 ، التي

¹ - المادة 65 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

تجدر الإشارة من خلالها إلى أن المشرع عمم عملية الإصلاح لأغلب القوانين وإعطائه فرصة أكبر للشباب ، فطالما خفض سن الانتخاب إلى 18 سنة ، فقد خفض سن الترشح للمجلس الشعبي البلدي إلى 23 سنة كاملة يوم الاقتراع التي كانت في ظل القانون العضوي القديم لسنة 07/97 خمسة وعشرون (25) سنة¹.

1- لجان المجلس الشعبي البلدي:

- اللجان الدائمة للمجلس:

من خلال القانون الجديد 10/11 تميزت اللجان الدائمة للمجلس بأنها أكثر ضبطا وتنظيم حيث نصت المادة 31 منه على "يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه ، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

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

يحدد عدد اللجان الدائمة كما يلي:

- ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل .
- أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
- خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة .
- ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

وحسب المادة 32 من القانون 10/11 فإن اللجان الدائمة تشكل بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه وتقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 174 .

- اللجان الخاصة:

على غرار القانون 08/90 المتعلق بالبلدية في مادته 24 حين أجازت للمجلس الشعبي البلدي إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة التي تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كمباشرة مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو تجاوزات مصلحية، فإن المادة 33 من القانون رقم 10/11 أجازت أيضا تشكيلها بنفس كيفية إنشاء اللجان الدائمة بتسمية لجان خاصة وليس مؤقتة، بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

2- نظام المداولات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورته العادية كل شهرين أي بمعدل ستة (6) دورات سنويا وتكون مدة الدورة خمسة (5) أيام على الأكثر¹ ، كما يمكن عقد دورات غير عادية كلما اقتضت الحاجة لذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع وجوبا في حالة ظرف استثنائي مرتبط بخطر وشيك أو كارثة كبرى ، وتتعدّد الدورة بعد استدعاء رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء بموجب استدعاء مكتوب مرفق بمشروع جدول أعمال هذه الدورة في ظرف عشرة أيام على الأقل قبل موعد الدورة، باستثناء الحالات الإستعجالية التي يجوز فيها تخفيض هذه المدة إلى يوم واحد، وأوجب القانون توفر نصاب الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الممارسين حتى تصح الاجتماعات، وفي حالة عدم الاجتماع الأول فإن الاجتماع يكون صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، بعد توجيه استدعاء ثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل ، يعقد المجلس دورته بمقر البلدية إلا انه في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج الإقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن المسألة الوحيدة التي تبدأ بها مداولات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول أعمالها ويحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال الدورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ، كما ترسل الاستدعاءات لدورات المجلس من طرف رئيس المجلس وتدوّن بسجل مداولات الهيئة التنفيذية ، وبمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي يلصق مشروع جدول الأعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة للملصقات لإعلام الجمهور

¹ - المادة 16 من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية .

وتنشر بكل وسيلة إعلام خلال ثمانية أيام(8)المالية لدخوله حيز التنفيذ طبقاً لأحكام هذا القانون باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية التي لا تعلق ويداول المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة في جلسة مغلقة، وحسب المادة 53 من القانون 10/11 تجري مداوات المجلس الشعبي البلدي وتحرر باللغة العربية، ويمكن للعضو في المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع لحضور جلسة أو دورة إن يوكل كتابيا عضواً آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه ولا يستطيع هذا العضو الموكل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة ولا تصح الوكالة إلا لجلسة أو لدورة واحدة ، كما يتم أعداد هذه الوكالة بطلب من الموكل أمام أية سلطة مؤهلة لهذا الغرض وتحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من اجلها هذه الوكالة¹.

يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي الحضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه ، أي في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء² ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك ، كما يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحرر المداوات أثناء الجلسة وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً توقع هذه المداوات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداوات في اجل ثمانية (8)أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوم من تاريخ إيداعها بالولاية باستثناء الحالات التي نصت عليها المواد 57 و 59 و 60 .

الفرع الثاني: صلاحيات البلدية

تمارس البلدية صلاحياتها بواسطة مجلسها الشعبي في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه ، كما أوجب المشرع ضرورة أن تتأكد البلدية من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان³، ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي برسم النسيج العمراني

¹ - المواد من 17 إلى 19 ، ومن 21 إلى 25 ، و30 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

² - المادتين 28 و60 ، من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادتين 03 و04 ، من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول ، خاصة منها المتعلقة بالتشريعات العقارية، من مطابقة لعمليات البناء وخضوعها للترخيص المسبق من المصلحة التقنية بالبلدية ، بالإضافة إلى مناقشة مخطط البلدية ونسيجها العمراني و مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة وتجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية ، فقد قنن المشرع هذه الصلاحيات التي يمكن إجمالها في ما يلي:

- مجال التهيئة والتنمية (حماية الأراضي الفلاحية- المساحات الخضراء...الخ).
- مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز (الموافقة المسبقة للمجلس على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الأضرار بالبيئة ..).
- مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز (الموافقة المسبقة للمجلس على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الأضرار بالبيئة ..).
- مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز (الموافقة المسبقة للمجلس على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الأضرار بالبيئة ..).
- مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية (المادة 122 من ق 10/11 بان تقوم البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها وانجاز وتسيير المطاعم والسهر على ضمان توفير وسائل النقل المدرسي والتأكد من ذلك).¹
- مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق .
- المجال المالي والاقتصادي .

الفرع الثالث: الهيئة التنفيذية للبلدية

للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام.

الأمين العام للبلدية:

إن من أهم ما جاء به القانون الجديد 10/11 للبلدية هو إدخال منصب الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية ، حيث نصت المادة 15 صراحة أن هيكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فبالرجوع إلى المادة 129 من ذات القانون البلدي الجديد نجدها أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام فعهدت إليه ما يلي:

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، 2012 ، ص 201 .

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية .
- ضمان تنفيذ القرارات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من نفس القانون.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.
- تسيير أرشيف البلدية وحفظه وحمايته طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما .
- إعداد مشروع ميزانية البلدية بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية عن طريق مشروع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية وتعديلها عن طريق الميزانية الإضافية خلال السنة المالية.
- التشكيل في عضوية اللجنة البلدية للمناقصات المنصوص عليها ضمن المادة 191 من قانون البلدية.
- وهذا الذي يجعل من الأمين العام للبلدية المنسق والمسير الإداري لمصالح البلدية والمتكفل بالجانب الإداري والتقني داخلها وذلك من خلال مصالح البلدية المختلفة.

المبحث الثاني : الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية

هناك مجموعة من المبررات التي تستدعي فرض الرقابة الإدارية و التي لها جملة من الخصائص (المطلب الأول) ، وتوجد رقابة وصائية على المجلس الولائي (المطلب الثاني) و كذا رقابة وصائية على المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مبررات فرض الرقابة الإدارية وخصائصها

إن استقلال الهيئات اللامركزية استقلال أصيل مصدره المشرع، لكنه ليس مطلق بل تمارس الهيئات اللامركزية صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية وتعرف" بالوصاية الإدارية

" لقد عرف ماسبتيول و لاروك¹ مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة "تعرف الرقابة بأنها": مجموع السلطات المحددة والتي يخولها القانون لجهة .معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة " إن الهيئات المحلية تباشر اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية ، لأنها رغم استقلالها تظل جزءا لا يتجزأ من الدولة وامتدادا لها.

لقد منحها المشرع اختصاصات متعددة لذا أخضعها للرقابة ليكفل عدم إساءة استعمال الاختصاصات أو التقصير في ممارستها، وتباشر السلطة المختصة بالرقابة الإدارية من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذوي الشأن.

تمارس الرقابة الإدارية من قبل السلطات المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم ، وقد تباشر هيئات لامركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية أدنى كما في فرنسا والجزائر ومصر، و إن استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية مكفول بضمانة قانونية وضمانة قضائية.

تتمثل الضمانة القانونية في ضرورة وجود نص صريح يبيح مباشرة الرقابة ، وأن تمارس وفق قواعد وشكليات معينة كصدور قرار حل المجلس المحلي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء... الخ وتكمن الضمانة القضائية في أنه يحق لأعضاء المجالس المحلية إقامة دعوى أمام جهة القضاء الإداري لإبطال القرارات الصادرة عن جهة الرقابة.

فالرقابة الإدارية هي الوسيلة التي تملكها الدولة²، للمحافظة على وحدتها يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها.

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

² - Maspétiol et laroque , op. cit , p 276 .

الفرع الأول: مبررات فرض الرقابة

1- هذا المسلك أخذ به المشرع المصري في القانون رقم 124 لسنة 1960 في المادة 19 وفي قانون الحكم المحلي رقم 52 لسنة 1975 في المادة 12 حيث تنص على أن " : يختص المجلس المحلى للمحافظة ،بالنسبة للمجالس المحلية الأخرى -في نطاق المحافظة ، وطبق للقواعد المقررة في هذا القانون ولأئحته التنفيذية بما يأتي :

أ - الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس.

ب - التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر عن هذه المجالس.

ج - الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الهيئات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير اسمها.

ويبلغ رئيس المجلس المحلي للمحافظة قرار المجلس في هذه الحالات إلى المحافظ والوزير المختص بالحكم المحلي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها.

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم تحديد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات أي القوانين المنظمة للهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية و المرفقية كقانون الولاية ، وقانون البلدية ، والقوانين المتعلقة بالمؤسسات العامة ... الخ .

أولاً:احترام مبدأ المشروعية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية إذ يحدد نطاق الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات و القوانين المنشئة و المنظمة للهيئات اللامركزية الإقليمية و المرفقية .

تهدف الرقابة الإدارية ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها إذ يجب عليها احترام القانون والالتزام بقاعدة التخصص سواء بالنسبة للامركزية الإقليمية البلدية و الولائية أو اللامركزية المرفقية مؤسسات عامة ،يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية

أعمالها، فإنه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون، و تتحدد سلطات الرقابة الإدارية في رئيس الجمهورية و الوزراء كل في حدود اختصاص وزارته والولاية. فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستعمل وسائل و امتيازات غير تلك المقررة في القوانين ويجب على السلطات الإدارية المركزية أن تستخدم وسائل الرقابة الإدارية من أجل تحقيق أهداف الرقابة.

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها استثنائية وضيقة وتمارس في حدود القانون ، ويترتب عن الرقابة الإدارية عدة نتائج هي:

- 1-عدم التوسع في تفسير النص القانوني المنظم للرقابة الإدارية.
- 2-لا يحق للسلطة الإدارية المركزية التدخل في شؤون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.
- 3-لا يجوز للسلطة الإدارية المركزية أن تحل محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها إلا إذا نص القانون على ذلك ، و لا يجوز لها أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها، فلها أن تصادق أو لا تصادق عليها دون التعديل فيها.
- 4-تسري القرارات والعقود الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة من تاريخ صدورها لا من تاريخ التصديق عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية.

ثانيا:احترام المصلحة العامة

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المصلحة العامة وتتمثل في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة كافة المواطنين.

1- مصلحة الدولة:

إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية ، فإن صيانة الدولة المركزية وتعزيز هيبتها كشخصية معنوية وإيقاف كل حالة تجاوز وتدخل بمصالح وأهداف الدولة الوطنية من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية. ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة وهذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة ، لذا وجدت الرقابة الإدارية من أجل حمايتها ، وتقضي مصلحة

الدولة من الناحية الإدارية وجود الرقابة الإدارية لضمان حسن إدارة وتسير الهيئات الإدارية اللامركزية ، و لمنع تغليب المصالح المحلية على المصلحة القومية الوطنية، فلا يمكن للهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة... "ولكن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، لأن دولتنا هي دولة موحدة ، وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية ".¹

تستلزم مصلحة الدولة من الناحية المالية وجود الرقابة على الهيئات اللامركزية التي تزودها الدولة بالإعانات المالية.

2- مصلحة الهيئات اللامركزية:

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية مصلحة الهيئات الإدارية اللامركزية في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الهيئة اللامركزية أوفي حالة انحرافهم عن أداء مهامهم وفقا لنصوص القانون، وجدت الرقابة من أجل حماية مصلحة الهيئات اللامركزية ومجالسها المحلية من الاستبداد والهيمنة التي تفرضها السلطة المركزية.

3- حماية مصلحة المواطنين تهدف الرقابة الإدارية على الهيئات الإدارية اللامركزية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات اللامركزية أو عدم التزام الحياد واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحرريات المواطنين.

إن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات اللامركزية ، بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التساوي وفرض التكافل الإداري.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

تتمثل خصائص الرقابة الإدارية فيما يلي:

¹- ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة في 23 ماي سنة 1969 ، ص513 .

أولاً: رقابة ذات طبيعة إدارية

تباشر الرقابة جهة إدارية متخصصة وتحدث بقرارات إدارية وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن ، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.

ثانياً: رقابة استثنائية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة استثنائية وضيقة تباشر في حدود القانون ، لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصاتها، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئياً عن صلاحياته المقررة في القانون ، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً لنصوص قانونية صريحة ، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية .

ثالثاً: رقابة خارجية

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

الفرع الثالث: أساليب ونطاق الرقابة الإدارية

إن تطبيق اللامركزية الإدارية يقتضي تحقيق قدر من الاستقلال للهيئات المحلية ، إن الاستقلال الفعلي يتصل بالرقابة التي تمارسها السلطة المركزية عليها، فإذا كانت الرقابة شديدة فإن الهيئات اللامركزية تفقد سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية النهائية وبذلك يتضاءل الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية.

أولاً: أساليب الرقابة الإدارية

نرى أن الرقابة الإدارية تختلف باختلاف الدول ، لذا نتناول الرقابة في كل من النظام الإنجليزي و النظام الفرنسي كما يلي:

1- الرقابة في النظام الإنجليزي:

إن نظام الإدارة المحلية في بريطانيا هو نظام الحريات المحلية الواسعة ، يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، له أثر على مدى وعلى أسلوب الرقابة الإدارية التي تمارس على المجالس المحلية.

تختلف الرقابة في أشكالها وأساليبها باختلاف المجالس المحلية وتتنوع أعمالها واختصاصاتها تخضع للرقابة بالقدر الذي يكفل عدم الإضرار بالمصلحة العامة القومية و يمنع خروجها عن القانون وإلى تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين.

تتمتع الهيئات اللامركزية باستقلال كبير في مواجهة السلطة المركزية وقيدت الرقابة في أضيق الحدود ، إذ لا تقيد حرية الهيئات اللامركزية في بريطانيا في مزاوله صلاحياتها بل هي وسائل ترابط وتعاون بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية.

يمارس الرقابة البرلمان (السلطة التشريعية)؛ لأن السلطات المحلية تنشأ بقانون وتمارس الصلاحيات الممنوحة لها بقانون ، ويمكنه أن يتدخل بمنحها صلاحيات جديدة ، نادرا ما يتدخل البرلمان للإنقاص من حرية الهيئات اللامركزية¹.

ويباشر الرقابة القضائية القضاء إذ تخضع الهيئات المحلية في بريطانيا لرقابة القضاء الموحد بموجبه تخضع الدولة والأفراد للمحاكم العادية و يطبق عليها القانون الخاص.

أما الحكومة لا تباشر رقابة على أعضاء المجالس المحلية الذين يتم اختيارهم بالانتخاب ولا على موظفي المجالس ، لكن تباشر رقابة ضئيلة وتقتصر على الأمور التالية:

-تقوم الحكومة المركزية بالتصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية والرقابة علي الأعمال القانونية ، كالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن للمحافظة على الأمن أو

¹- ظريف بطرس ، الحكم المحلي في إنجلترا، رسالة دكتوراه ،كلية التجارة ، جامعة القاهرة ، 1967 ، منشورة، ص39 .

الصحة العامة وتصادق الوزارة المعنية على بعض المشروعات المحلية للتأكد من سلامة المخططات وانسجامها مع سياسة الحكومة كمشاريع تخطيط المدن.

-وتتصب الرقابة المركزية على أعمال المجالس المحلية على حسن استخدام الإعانات التي تقدمها الحكومة أو تنفيذ الخطة العامة للدولة ، ولها الحق في التفتيش على أعمال الهيئات اللامركزية وتقديم النصح لها وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها، و للحكومة المركزية في بعض الأحيان سلطة إصدار لوائح لأجل تنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات اللامركزية يكون بناء على تصريح من البرلمان¹ .

- تراقب السلطة المركزية أعمال المجالس المحلية فيما يتعلق بإنشاء بعض الوظائف التي تطلبها الحكومة كوظائف الأطباء وسكرتيري المجالس ، وتراقب قرارات فصل بعض الموظفين ، وقد تصدر الحكومة لوائح تنظيمية لبعض المجالس المحلية بشأن تعيين أو ترقية أو تأديب بعض الموظفين.

و يكون للحكومة المركزية في حالات استثنائية سلطة إشراف و رقابة أشد على الهيئات اللامركزية كحالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلدية ومساكن العمال و القروض و الحسابات الختامية ... الخ .

يكن الهدف من الرقابة في التأكد من أن المجالس المحلية تنفذ المهام المسندة لها، وأن المرافق المحلية تؤدي الخدمات بالكفاءة والفاعلية المطلوبة ، وأنها .تستخدم الإعانات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية استخداما أمثل إذا خالفت الهيئات اللامركزية القوانين التي تحدد صلاحياتها، للحكومة أن تلجأ إلى القضاء العادي لإلزامها على احترام القانون إذا لم تحترمه اختيارا يمكن للقضاء إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقوانين واللوائح أو الحكم بالتعويض عنها.

2- الرقابة في النظام الفرنسي:

بموجب القانون رقم 213 الصادر في 02 مارس سنة 1982 تعتبر الأقاليم والمحافظات والبلديات وحدات إدارية محلية في الجهاز الإداري المحلي بفرنسا.

¹- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص78 وما بعدها.

تتشكل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب العام المباشر وتخضع الهيئات المحلية في مباشرة اختصاصاتها لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية.

كانت الرقابة شديدة وتؤثر على استقلال الهيئات المحلية وانتقدت من قبل الفقه ورجال الإدارة بصدور القانون المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم تغيير وضع الرقابة على الهيئات المحلية ، وسع من اختصاصات (commissaire de la république) المجالس المحلية وقلص من سلطة المحافظ الذي يعد ممثل السلطة المركزية في المحافظة.

فالقانون الصادر في 02 مارس 1982 والمعدل بالقانون الصادر في 22 جويلية سنة 1982 ألغى الوصاية الإدارية والمالية على أعمال الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية وأسندت مهمة الرقابة إلى جهة القضاء الإداري والغرفة المحلية للمحاسبات.

ثانيا: نطاق الرقابة الإدارية

إن أعمال الهيئات اللامركزية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية و لكونها استثنائية يجب أن تكون في حدود القانون لكي لا تهدر باستقلال الهيئات اللامركزية. وتكون الهيئة اللامركزية مسؤولة عن القرارات التي تصدرها وتمت المصادقة عليها، لكن يمكن تقرير مسؤولية سلطة الرقابة إذا جاوزت النطاق المرسوم لها. فقد وضع المشرع تحت تصرف الهيئات اللامركزية وسائل قانونية للدفاع عن نفسها ضد تجاوز سلطة الرقابة لصلاحياتها.

إذ منح المشرع لممثلي الهيئات اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة عن سلطة الرقابة إداريا أو قضائيا.¹

1 - الطعن الإداري:

يجوز للهيئة الإدارية اللامركزية أن تقدم الطعن إلى الرئيس الإداري لسلطة الرقابة التي أصدرت القرار المطعون فيه وتطلب منه إلغاء أو تعديل القرار أو توجيه أمر للمرؤوس لأجل اتخاذ موقف معين.

¹- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص81 وما بعدها.

2-الطعن القضائي:

يحق لممثلي الهيئات اللامركزية طلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية إذا كانت مخالفة للقانون عن طريق الطعن بالإلغاء أمام جهة القضاء الإداري، كما يحق لهم رفع دعوى التعويض أو دعوى المسؤولية عن الأضرار التي تسببها القرارات الصادرة عن جهة الرقابة. نخلص إلى أن الرقابة هي همزة وصل بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وبموجبه تتحقق وحدة الدولة ، ونظرا لدورها الأساسي فإنها تحقق هدفين وهما:

-الهدف الإداري يكمن في أن الرقابة تؤمن حسن سير وإدارة الهيئات المحلية في الدولة.

-الهدف السياسي يتمثل في كون الرقابة تحقق الصلة بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية وبالتالي تحافظ على وحدة الدولة.

تمارس السلطة المركزية نوعين من الرقابة ، رقابة على الأجهزة الإدارية التابعة لها وعلى الموظفين الذين يعملون بها تتمثل في السلطة الرئاسية ،وهناك الرقابة الإدارية التي على الهيئات اللامركزية . إن إسناد الفصل في الطعون التي تقدمها الهيئات اللامركزية إلى جهة الرقابة الإدارية ذاتها يجعلها خصما و حكما في ذات الوقت ، فهذا الطعن لا يضمن استقلال الهيئات اللامركزية المحلية على الهيئات المركزية .

المطلب الثاني : الرقابة الوصائية على المجلس الولائي

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

وهي الأخرى تحتوي على صور ذكرها قانون الولاية 07/12 وهي الإقالة الحكيمة والإيقاف و الإقصاء.

1/الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب:

جاء في المادة 44 من قانون الولاية¹ بأنه "يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوصا عليها قانونا. ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

¹- المادة 44 من قانون الولاية 12/07.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار"

من النص أعلاه يتضح أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح، فإن ثبت ذلك أعتبر العضو مقصرا بحكم القانون ، ويثبت وزير الداخلية ذلك بقرار .
ولقد وفر قانون الولاية لسنة 2012 ضمانات أساسية للعضو المقصي بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة ، وهنا تبرز معالم دولة القانون التي تقضي الاحتكام للقضاء بصدد كل قرار ، إذ قد يثير المدعي أو المقصي من المجلس للأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء ومن حقه و الحال هذا اللجوء للقضاء.

2/الإيقاف:

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي رسمها ، ونظمت أحكام المادة 45 حيث أوجبت أن كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام ، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ، فالملاحظ أن المشرع اشترط في المتابعة الموجبة للإيقاف أن تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ، فلا يمتد الإيقاف للمخالفة لعدم ذكرها في النص .
ويتم الإعلان عن ذلك بمقتضى قرار معطل من وزير الداخلية ، والحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من خلال إقرار حالة الإيقاف هي المحافظة على مصداقية هيئة المداولة ، ويصدر قرار توقيف المنتخب على اثر مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويعلن عنه بقرار معطل ، وهنا تكمن الضمانة الإدارية كون قرار التوقيف صدر مسببا و التسبب له فوائد عدة للمعني بالأمر ، وللرأي العام ، وللوزير مصدر القرار ولشرعية الأعمال الإدارية.

في حالة صدور قرار قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه في المجلس تلقائيا وفوريا ، وهكذا أزال المشرع أمامه كل الحواجز للالتحاق بالمجلس من جديد دون إجراءات بيروقراطية ، ويقتضي الأمر هنا بأن يسلم المنتخب الذي حصل على البراءة نسخة من القرار¹ لرئيس المجلس ليحاط علما بوضعيته الجديدة ، ومن المؤكد انه يتم إبلاغ وزارة الداخلية بحكم متابعة ملف المنتخب .

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

3/الإقصاء بسبب الإدانة الجزائرية:

إن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية ولا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف ، و هذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف ، والإقصاء إجراء معروف في كل المجالس ، ولقد أقر بغرض المحافظة على مصداقيتها ، وعن أسبابه حصر المشرع حالة واحدة هي تعرض العضو لإدانة جزائية ، أي إن الأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في الإيقاف ، بل هناك إدانة من المحكمة المختصة فإذا أدين العضو بصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية فلا يتصور تمتعه بالعضوية ، فوجب أن تسقط عنه ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في الرتبة مباشرة ، فيتم قرار الإقصاء يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ولا يمكن إقراره بصفة منفردة لما قد يثيره من شبهة التعسف ، ثم أن المشرع استبعد في النص حكم الدرجة الأولى و لو كان يدين العضو المنتخب ، إذ يجب انتظار القرار النهائي بما يوفر للمعني استخدام مبدأ التقاضي على درجتين (على مستوى المحكمة ، وعلى مستوى المجلس)¹.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

إن أعمال المجلس تخضع للرقابة فلا يمكن تصور تنفيذ موضوع المداولة دون الخضوع للرقابة والفحص من حيث ملاءمتها بالتشريع والتنظيم حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريسا لدولة القانون والمؤسسات ، ولقد قسم قانون الولاية 07/12 المداولات تقسيما رباعيا كما يلي:

1- المداولات الباطلة بقوة القانون:

بينت المادة 53 من القانون الجديد حالات بطلان مداولات بقوة القانون كما يلي:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات .
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراته .
- مداولات غير المحررة باللغة العربية .
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس .
- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس .
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس .

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 329 .

2-المصادقة الضمنية:

خارج دائرة المصادقة الصريحة موضوع المادة 55 والبطلان النسبي موضوع المادة 56 من القانون 07/12 تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، ومنه يتضح إن المشرع أورد المصادقة الصريحة بعد البطلان بقوة القانون ، كما وسع من الأجل الممنوح للوالي من 15 يوما إلى 21 يوما، وعدم الإشارة أن الوالي يقوم بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنا على قبوله بمضمونها ، وإذا تبين للوالي خلال المدة المذكورة أي 21 إن المداولة ما في مخالفة للقوانين والتنظيمات فانه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا¹.

3-المصادقة الصريحة:

نصت المادة 55 من قانون الولاية 07/12 بأنه" لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في اجل أقصاه شهران، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازلات على العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

4- البطلان النسبي:

نصت المادة 56 من قانون الولاية 07/12 بأنه"لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة."

ومن هنا فالجديد في قانون الولاية أنه قطع على رئيس المجلس وكذلك الأعضاء حضور الجلسة أو المداولة من باب المحافظة على حياد المجلس وحتى لا يكون الرئيس أو المنتخب في وضعية لا يمكن قبولها فهو طرف في المداولة وصاحب مصلحة بالمداولة ذاتها، لذا تعين إبعاده مؤقتا لأسباب موضوعية تخدم كل الأطراف، كما إن الجديد في النص انه حدد درجة القرابة أيضا فلا يشترط في موضوع المداولة أن يتعلق الأمر برئيس المجلس أو المنتخب بصفة شخصية بل قد

¹-عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ، ص 335 .

يتعلق بزواج رئيس المجلس الشعبي الولائي أو زوج المنتخب أو احد الأصول أو الفروع حتى الدرجة الرابعة أو حتى مجرد وكيل، وجاءت الفقرة الثانية من المادة 56 مشددة على المنتخب الولائي انه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي و إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك علنا أمام المجلس.

- حق إثارة البطلان من جهة إدارية أو من سلطة شعبية:

حافظ المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارة بطلان المداولة أما من جهة إدارية أو من سلطة شعبية أو مكلف بالضريبة.

- حق إثارة البطلان من جانب الوالي:

كرس المشرع في المادة 57 من قانون الولاية الجديد بأن الوالي له حق إثارة البطلان للمداولة نسبيا خلال الخمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة المعنية ، فيرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية إذا تبين تعارض المصلحة الشخصية أو المصلحة الزوجية أو احد الأصول والفروع لأحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي ومصلحة الولاية.

- حق إثارة البطلان من قبل سلطة شعبية:

أجازت الفقرة الثانية من المادة 57 لكل ناخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك خلال أجل 15 يوما من إصاق المداولة أن يرسل طلبا للوالي بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل الاستلام، ويبدوا جليا من خلال الإصلاح الجديد أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لامركزية التسيير ففي ضوء قانون الولاية لسنة 1990 كان الطلب يوجه لوزير الداخلية، أما حاليا وطبقا للقانون الجديد للولاية 07/12 يوجه الطلب من قبل الناخب أو المكلف بالضريبة صاحب المصلحة إلى الوالي، ومتى اقتنع الوالي بسبب بطلان وثبوت التعارض لمصلحة بعد التحقيق في الموضوع استعمل وسيلة الدعوى للمطالبة ببطلان المداولة.¹

¹- طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 57 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون ، والحل إجراء يعكس السبب الداعي له، ورجوعا للمادة 48 من قانون الولاية الجديد نجدها قد حددت على سبيل الحصر حالات الحل نبيها في ما يلي:

- حالة خرق أحكام الدستور .
 - في حالة إلغاء لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي .
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي .
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة، حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حسب ما نصت عليه المادة 47 من القانون رقم 07/12 .

- آثار الحل

طبقا للمادة 49 من القانون الجديد¹، أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يقوم وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة بها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الجديد ، وهذه إضافة نوعية في قانون الولاية لسنة 2012 ، والتي لم يشر إليها قانون الولاية لسنة 1990 و قصد المشرع الابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس أو المؤسسات فعمل على تنصيب مندوبية ولائية التي تنتهي مهامها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد، الذي تجرى انتخابات تجديده في اجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل بموجب المادة 50 من قانون الولاية لسنة 2012 استثنى المشرع حالة تجديد المجلس الشعبي الولائي إذا تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الذي يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها لمدة سنة والى غاية إجراء

¹- القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الانتخابات العامة ، الاستثناء قصد به المشرع المحافظة على المال العام وعدم الإنفاق وبذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد الانتخابات العامة التي تشمل كل الوطن، فالأنسب المحافظة على المندوبية وعدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة¹.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على المجلس البلدي

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

1- وتتخذ شكل الإيقاف والاستقالة التلقائية نوضحها فيما يلي:

الإيقاف :

نصت عليه المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 وهو أن الوالي يمكنه إيقاف وتجميد عضوية كل منتخب في حالة تعرضه لمتابعة قضائية متعلقة بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كالحبس المؤقت، ويبقى التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم النهائي ، فإذا تحققت البراءة فإن العضو المنتخب يلتحق فوراً بالمجلس لممارسة مهامه ، بعد أن يسلم العضو المعني وثيقة القرار النهائي لإثبات البراءة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي².

الإقصاء :

على عكس الإيقاف فإن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والذي لا يكون إلا نتيجة فعل خطير ، فعند ثبوت إدانة العضو المنتخب من طرف المحكمة المختصة فإن عضويته ستسقط مباشرة لأن ذلك يمس بمصداقية المجلس الشعبي البلدي ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي حسب ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10/11 على خلاف ما نصت عليه المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990 التي أشارت إلى أن إعلان الإقصاء يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

الاستقالة التلقائية :

تعتبر هذه الحالة إضافة نوعية لقانون البلدية 10/11 لأنه لم يتم الإشارة عليها في القانون القديم للبلدية لسنة 1990 ، حيث أشارت المادة 45 من القانون الجديد للبلدية 10/11 بأن المنتخب

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 346 .

²- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 284 .

³- عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 285 .

البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي ، فالمشرع أراد من هذا الإجراء دفع المنتخبين بالالتزام لحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية هذا من جهة ومن جهة أخرى أعطى ضمان وفرصة للمنتخب لتبرير غيابه بحضوره جلسة السماع بعد التبليغ لحضورها ، بعدها يكون إعلان غياب العضو المنتخب وجوبا ويتم إخطار الوالي بذلك¹.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

لقد وضع المشرع للمداولات تقسيما رباعيا ، مداولات يتم تنفيذها ضمنيا ، ومداولات تحتاج إلى مصادقة صريحة وثلاثة باطلة بطلانا مطلقا ورابعة باطلة نسبيا ، فحسب المواد من 56 إلى 59 نوضح ما يلي:

المصادقة الضمنية :

حسب المادة 56 من القانون الجديد للبلدية 10/11 فان مداولات المجلس الشعبي البلدي أنها تنفذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى أمانة الوالي ، فيما عدا المداولات المستثناة قانونا، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية من الوالي باستيفاء القيد الزمني الواجب دون إعلانه عن بطلانها.

المصادقة الصريحة :

رجوعا إلى نص المادة 57 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية بأن مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي وهي المتضمنة لما يلي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية .

- اتفاقيات التوأمة .

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

ومن خلال المادة 58 وضع المشرع حماية للمداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية وتعطيل المصالح المحلية للبلديات بوجوب المصادقة عليها في مدة 30 يوما وإلا تدخل ضمن المصادقة ضمنيا.

البطلان المطلق :

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 286 .

تبين المادة 59 من القانون الجديد للبلدية 11/10 الحالات التي تبطل فيها المداولات بطلانا مطلقا كما يلي:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

حيث يتم الإعلان عن بطلان المداولات في الحالات السالفة الذكر بموجب قرار معطل من طرف الوالي.

البطلان النسبي :

إذا كان موضوع المداولة يمس بمصلحة شخصية رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كانوا يمثلون وكلاء معينين لغيرهم ، وبسبب تعارض مصالح البلدية لمصلحة هؤلاء فإن المشرع في نص المادة 60 من القانون الجديد 11/10 أشار إلى إبطال هذه المداولات من طرف الوالي بقرار معطل ، لإلزام أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسه التداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية للبلدية فقط ¹.

الطعن القضائي :

هو التظلم الذي أجازته المشرع للمجلس الشعبي البلدي كإضافة جديدة لم يكن منصوص عليها في القانون السابق ، حسب ما ورد في نص المادة 61 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية بقولها " : يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا ، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة " ، وتكون الجهة المختصة هي المحكمة الإدارية بحكم أن الوالي يمثل الولاية والدولة معا ².

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة

تكون بإنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي قانونيا ، يتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها ، فحسب المادة 46 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية أنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

¹- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ،مرجع سابق ، ص 292.

²- عمار بوضياف ، نفس المرجع ، ص 286 .

- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 .
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد أعدار يوجه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- إشترط المشرع آلية الحل أن تكون بمرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وهذا ما يجعل من قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي ، لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي¹.

¹- المادة 47 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية .

الخاتمة

من خلال دراستنا للجماعات المحلية كإطار قانوني وقاعدة أساسية للتسيير المحلي في الجزائر، التي تبنته لتطبيق اللامركزية كضرورة ملحة لما لها من مزايا من خلال تعزيز دور المجتمع المدني وجعله شريكا أساسيا في عملية التنمية ، وفي مواجهة التحديات الإقليمية التي تواجه أغلب دول العالم لتطبيق بعض المبادئ العامة في مجال الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان الصادرة عن هيئات أممية عالمية ، وبدعم من الإرادة السياسية دفعت المشرع إلى إصلاح و وضع قواعد قانونية وتنظيمية تتماشى مع الظروف التي أصبحت تتغير بوتيرة متسارعة، والتي كان لها الأثر العميق على نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، وفي إطار البحث عن الاستقرار السياسي للنظام وكذا تجسيدها لمبدأ المشاركة في صنع القرار وتعزيز دور المجتمع المدني كفاعل أساسي في عملية التنمية المحلية ، اتجه المشرع نحو تبني إصلاحات على الجماعات المحلية ممثلة في البلدية والولاية باعتبارهما الجماعات الإقليمية للدولة وباعتبارهما أيضا مكان وإطار مؤسساتي لممارسة الديمقراطية.

فبعد تبني خيار الإصلاحات للجماعات المحلية ممثلة في البلدية والولاية ، بإصدار القانونين الجديدين رقم 10/11 بتاريخ 2011/06/22 متعلق بالبلدية ورقم 07/12 بتاريخ 2012/02/21 متعلق بالولاية ، هاذين القانونين حاول من خلالهما المشرع تصحيح بعض القواعد القانونية التي كانت سببا مباشرا وغير مباشر في حدوث التوترات والإنسدادات داخل الجماعات المحلية، فقد مست الإصلاحات أو التحديثات الجديدة للقانونين جميع عناصر التسيير بالدرجة الأولى ، عن طريق مواد قانونية جديدة و آليات عملية في تطبيق بعض المسائل التي لها علاقة بالمواطن.

بالنسبة لقانون البلدية: فقد شمل الإصلاح عدة جوانب نذكر أهمها حسب ما يلي:

- مبدأ المواطنة ومشاركة المواطن في التسيير .
- مساهمة البلدية في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
- توفر الموارد المالية للبلدية للتكفل بالأعباء.
- إضافة هيئة جديدة تساهم في تسيير البلدية ينشطها الأمين العام .
- إعطاء مرونة كبيرة وتكثيف دورات المجلس الشعبي البلدي وفق ظروف البلدية .

- توسيع لجان المجلس الشعبي البلدي حسب التزايد المستمر لحاجات المواطنين.
- توسيع وتفصيل مجال الرقابة على الأشخاص وعلى الأعمال وعلى الهيئة .
- إضافة أحكام جديدة في اختيار و كفاءات تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي
- تفصيل مهام الأمين العام للبلدية .
- تخصيص فصل كامل لأملاك البلدية .
- تفصيل الأحكام المتعلقة بالمالية .

بالنسبة لقانون الولاية: فقد شملت الجوانب الآتية:

- مبدأ المشاركة والتشاور .
- تفصيل وإعطاء مرونة لعقد دورات المجلس الشعبي الولائي حسب الظروف .
- التشديد على احترام الثوابت (اللغة العربية) في سير عمل المجلس الشعبي الولائي .
- استحداث هيكل مكتب المجلس الشعبي الولائي.
- إضافة وتفصيل آليات جديدة لعملية الرقابة للمجلس الشعبي الولائي.
- تفصيل حالات الحل و الشغور للمجلس الشعبي الولائي .
- إلزام إقامة رئيس المجلس في إقليم الولاية ، وتفصيل حالات التخلي للرئيس والأعضاء.
- إضافة مهام جديدة للمجلس الشعبي الولائي كالتنمية الاقتصادية .

فمن خلال أغلب هذه الإصلاحات التي شملت الجوانب الحساسة التي لها علاقة مباشرة بالمواطن أو التي تنظم بعض حاجاته المجتمعية فإن القانونين الجديدين للبلدية والولاية والليذان هما في بداية تطبيقهما الأولي وبعد هذه المدة ، نرى بأن المشرع و الإرادة السياسية لا زالا يبحثان عن الاستقرار الدائم والمتواصل على مستوى التسيير المحلي ، لكون أن الآليات الجديدة التي جاءت في هاذين القانونين خاصة فيما يتعلق بكفاءات اختيار الرئيس في المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، التي ما زال يشوبها بعض الغموض مما فرض تدخل الجهات الوصية لإعطاء الحلول المناسبة ، وهو الأمر الذي يعتبر عائقا كبيرا في تحقيق الاستقرار المحلي الذي ينجم عنه

الإستقرار الوطني ، كما أنه يسبب حساسية كبيرة لمشاركة المواطن في اتخاذ القرارات الأساسية
لحاجياته اليومية .

قائمة المراجع

الكتب العربية:

- 1/ أوهابية عبد الله ، شرح قانون الإجراءات الجزائية، دار هومة للطبع والنشر، الطبعة الثانية الجزائر، 2000.
- 2/ اسحق إبراهيم منصور ، نظريتنا القانون والحق وتطبيقاتها في القوانين الجزائرية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1987 .
- 3/ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ، ط 2 ، 2007.
- 4/بوضياف عمار، شرح قانون الولاية ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2012.
- 5/ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 2012 ، الجزائر .
- 6/ خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات عويدات، بيروت ، سنة 1981 .
- 7/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
- 8/ ظريف بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في النظرية والتطبيق ، مكتبة الأنجلو المصرية، طبعة أولى ،سنة 1971 .
- 9/ محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ،ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ط: 4 ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،سنة:1986 .

- الكتب الأجنبية :

- 1/ De laubadère , manuel du droit administratif , paris, 1969.
- 2/ G. Vedel et p. Del volve , droit administratif , paris , p.u.f , 1984.
- 3/ Rivero, droit administratif , Dalloz , 1965.
- 4/ MASPETIOL ET LAROQUE , la tutelle administrative, paris , 1969.
- 5/ M.HAURIUO , PRECIS élém , 1933 , 3édition.

المذكرات :

1/ بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، مذكرة ماجستير

مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة

.2010/2009

2/ مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق ، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق جامعة قسنطينة، 1983 .

3/ ظريف بطرس ، الحكم المحلي في إنجلترا، رسالة دكتوراه ،كلية التجارة ، جامعة القاهرة

1967، منشورة.

المجلة:

1/ سليمان محمد الطماوي ، (الإدارة المحلية) ، مجلة العلوم الإدارية ، سنة 1968.

الملتقيات:

1 الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة بالجزائر ،الواقع والأفاق ،نظم يومي:27و28 أفريل من

سنة 2010 ،كلية الحقوق جامعة زيان عاشور بالجلفة.

النصوص القانونية:

الديساتير:

1/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في:10/09/1963

الجريدة الرسمية ، عدد 64.

2/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 ،الصادر بموجب الأمر

الرئاسي رقم:97/76 المؤرخ في:22/11/1976 ، الجريدة الرسمية عدد94، الصادرة

في:24/11/1976.

3/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 18/89 المؤرخ في: 23/02/1989 ، الجريدة الرسمية ، عدد 09، الصادرة في: 01/03/1989.

4/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، الصادر في: 28/11/1996 الجريدة الرسمية ، عدد 76 ، الصادرة في: 08/12/1996.

القوانين:

1/ القانون المؤرخ في: 16 ماي 1963 ، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، الجريدة الرسمية العدد: 35 .

2/ الأمر رقم: 24/67 المؤرخ في: 13 /01/ 1967 يتضمن القانون البلدي.

3/ القانون رقم : 08/90 المؤرخ في: 07 /04/ 1990 يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد: 15، الصادرة في: 11 /04/ 1990.

4/ القانون رقم : 09/90 المؤرخ في: 07 /04/ 1990 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة في: 11 /04/ 1990.

5/ القانون رقم: 29/90 المؤرخ في: 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية و التعمير .

6/ القانون رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية ، المؤرخ في: 15/07/2006 الجريدة الرسمية، العدد 13.

7/ القانون رقم 09/08 لإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في: 25/02/2008 .

8/ القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد: 37، سنة 2011.

9/ القانون 07/12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية ، العدد: 12، 2012.

10/ القانون العضوي رقم: 01/12 المؤرخ في: 12 جانفي 2012 المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد: 01 .

وثائق قانونية:

1/ ميثاق الولاية ، الجريدة الرسمية، العدد 44 ، الصادرة في 23 ماي من سنة 1969 .

الفهرس

الموضوع:

الصفحة:

أ	مقدمة
8	الفصل الأول : الإدارة المحلية كصورة للتنظيم الإداري
8	المبحث الأول : التطور التاريخي للإدارة المحلية
8	المطلب الأول : تعريف الولاية وتطورها التاريخي
8	الفرع الأول: التعريف بالولاية
9	الفرع الثاني: تطور نظام الولاية
11	المطلب الثاني : تعريف البلدية وتطورها التاريخي
11	الفرع الأول: التعريف بالبلدية
11	الفرع الثاني: تطور نظام البلدية
13	المبحث الثاني : مظاهر استقلال الإدارة المحلية
14	المطلب الأول : وجود مصالح محلية متميزة
14	الفرع الأول: الاختلاف بين المصالح المحلية والوطنية
15	الفرع الثاني: آلية تحديد المصالح المحلية
16	المطلب الثاني : التمتع بالشخصية المعنوية
16	الفرع الأول: الشخصية المعنوية في الفقه والقانون المقارن
18	الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في التنظيم الإداري
18	الفرع الثالث: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية
20	المطلب الثالث : وجود سلطات محلية
21	الفرع الأول: الانتخاب أساس ديمقراطي لقيام سلطات محلية
25	الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
30	الفصل الثاني : اصلاح الجماعات المحلية وفق التشريع الجديد
30	المبحث الأول : تشكيل وصلاحيات الهيئات المحلية
30	المطلب الأول: تشكيل هيئات الولاية وصلاحياتها
30	الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي
36	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي
40	الفرع الثالث: منصب الوالي و صلاحياته
43	المطلب الثاني: تشكيل البلدية وصلاحياتها
44	الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي
47	الفرع الثاني: صلاحيات البلدية
48	الفرع الثالث: الهيئة التنفيذية للبلدية

49	المبحث الثاني : الرقابة الادارية على الهيئات المحلية
49	المطلب الأول: مبررات فرض الرقابة الادارية وخصائصها
50	الفرع الأول: مبررات فرض الرقابة
53	الفرع الثاني: خصائص الرقابة الادارية
54	الفرع الثالث: اساليب ونطاق الرقابة الادارية
58	المطلب الثاني : الرقابة الوصائية على المجلس الولائي
58	الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص
60	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
63	الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة
64	المطلب الثالث : الرقابة الوصائية على المجلس البلدي
64	الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص
65	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
67	الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة
69	الخاتمة
73	قائمة المراجع
77	الفهرس