

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة زيان عاشور-الجلفة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

أسس استقلالية هيئات الإدارة المحلية وتطبيقاتها على

نظام الإدارة المحلية الجزائرية

مذكرة من اجل نيل شهادة الماستر

تخصص دولة ومؤسسات

تحت إشراف الدكتور :

داود منصور

من إعداد الطالبة :

قمان بختة

لجنة المناقشة:

أ/صدارة محمد.....رئيسا

د/منصور داود.....مشرفا

أ/بن يحيى ابوبكر الصديق.....مناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017

الإهداء

إلى روح أمي الغالية

إلى أبي العزيز

إلى النجوم التي تضيء سمائي إخوتي كل واحد باسمه

إلى رفيق دربي زوجي

إلى ابني الحبيب انس

إلى صديقاتي العزيزات كل واحدة باسمها

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر إلى أستاذي المحترم

الدكتور منصور داود

في اشرافه على موضوعي و

إلى أخي مصطفى الذي ساعدني في انجاز هذا الموضوع

إلى زوجي العزيز عطية على مساعدته ودعمه لي

والى كل من ساعدني من قريب او بعيد في انجاز هذا العمل

المتواضع

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وقل ربي زدني علما

صدق الله العظيم

مقدمة

مقدمة:

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية، فتلجأ إلى المركزية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

إن الجماعات المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدولة، إذ أنها تعتبر تابعة لها بالرغم من وجود ما يعرف باللامركزية الإقليمية، والتي تقوم أساسا لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي - كالولاية والبلدية - أي بما معناه منح أو الاعتراف بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) لتقسيم إقليمي مع ما يتبع ذلك من حق امتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، وكذلك بميزانية مستقلة، وبممارسة امتيازات السلطة العامة.

فتنظيم الدولة يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم (ولاية و بلدية) وذلك أن أسلوب النظام المركزي مجرد وسيلة فنية وقانونية إدارية لتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية ضمن نطاق مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية، وهذا كله من أجل تسهيل عملية التوزيع العادل للثروات، والخدمة الحسنة، وتوفير الخدمات للمواطنين على الوجه الحسن.

فبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية، فهي تلعب دورا استراتيجيا في تلبية حاجيات المواطنين على أساس أنها الوحدة أو الجهاز الأقرب للمواطن كونه لا يفصله عنه جهاز آخر ، فهو على علاقة مباشرة به، أما بالنسبة للولاية فتعد وحدة إدارية من وحدات الدولة، والدائرة الإدارية الغير ممركرة للدولة.

ونجد أن المشرع قد أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية وذلك حين نص عليها في الدستور في المادة 15 و 16 على أن كل من الولاية والبلدية تعتبران هيئتين لامركزيتين تجسد كل منهما تدخل المواطن في تسيير المرافق العامة ومشاركته في الحياة السياسية عن طريق ممثليه المنتخبين الذين يأخذون بزمام الأمور على المستوى المحلي، حيث جاء في المادة 15: "الجماعات الإقليمية للدولة هي : البلدية والولاية".

البلدية هي الجماعة القاعدية. " ونصت المادة " : 16 يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية
ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

إن الدور المنوط للجماعات المحلية باعتبارها مقاطعة للدولة الجزائرية الموحدة تطبيق - في
نفس الوقت - للامركزية ومقتضيات تنمية الاقتصاد الوطني المخطط جعلت الولاية والبلدية
دعامتين للدولة من خلال تفويض مهامها التقليدية وأعانها بشكل كامل في التنمية الاجتماعية
والاقتصادية للحياة المحلية ذات العلاقة الاجتماعية والاقتصادية بالدولة المتدخلة، هذا البعد
المزدوج لدور الجماعات المحلية مكرس بصراحة عن طريق قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية
07/12.

وعليه وانطلاقا مما سبق يمكن القول أن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في الدولة، كما تقوم
بدور فعال لتحقيق مصالحها، كما تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب،
وعليه فهي وحدها التي تستطيع التأكيد على الرأي العام المحلي، بالاهتمام بالمشاكل والصعوبات
التي تواجه المواطنين المحليين وإشراكهم في الوصول إلى حلول لها، فالمساهمة الشعبية هي روح
الإدارة المحلية والمحور الذي ترتكز عليه، فقد أصبح من الأمور المؤكدة أنه على الإدارة أن تلعب
دورا أساسيا في تحقيق مصالح المواطنين.

اولا: أهمية الموضوع:

يعد موضوع الجماعات المحلية في الجزائر ذا أهمية كبيرة سواء من الناحية العملية و العلمية.

تظهر الأهمية العملية للموضوع في:

- * دراسة الأساليب القانونية لتسيير الجماعات المحلية بالجزائر .
- * معرفة مدى نجاعة نظام الإدارة المحلية على النهوض بالإقليم .
- * إبراز مدى أهمية هيئات الإدارة المحلية من خلال الأدوار المنوطة بها لتحقيق التقدم
والرقي للمجتمع المحلي.

أما من الناحية العلمية فتتمثل في أهمية:

* إبراز واقع الجماعات المحلية وفقا للنصوص القانونية السارية .

*دراسة الأصل العام للجماعات المحلية وهو مبدأ الاستقلالية.

* إيجاد البدائل النظرية من اجل مواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الراهنة.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

2- الأسباب الذاتية: وتتمثل في الرغبة في الدراسة لهذا النوع من المواضيع لكون موضوع

الإدارة المحلية يحظى بأهمية كبيرة في الفكر القانوني.

1- الأسباب الموضوعية: تتمثل في الأهمية البالغة التي تكتسبها المجالس المحلية بوصفها

هيئات ذات درجة عالية من الأهمية في تسيير مختلف جوانب الحياة المحلية.

توضيح أهم ما تركز عليه إدارة الجماعات المحلية في الجزائر في ظل الإصلاحات القانونية

الجديدة ، وهذا بتوضيح مختلف مهام السلطات المحلية التي يخولها لها القانون.

كون الاستقلالية عامل أساسي يؤثر تأثيرا مباشرا على فعالية دور الجماعات المحلية.

ثالثا: أهداف الدراسة:

* تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مسالة الاستقلالية للجماعات المحلية على نحو

موضوعي تبرز فيه مظاهر استقلالية الجماعات المحلية .

* إبراز أهم المعوقات التي تعيق السير الحسن للجماعات المحلية.

* البحث في مقومات الإدارة المحلية.

* البحث في واقع تسيير الجماعات المحلية في الجزائر في أبعادها المختلفة .

رابعا: الإشكالية:

وهنا يطرح الإشكال هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية مستقلة بذاتها؟ وما هي مقومات

استقلالها ؟

خامسا: منهجية الدراسة:

المنهج الوصفي والتحليلي لكونه طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي ومنظم، وذلك بالاعتماد على جميع معلومات الظاهرة المدروسة المتمثلة في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر و تحديد مفهومها ومختلف جوانبها. كما تمت الاستعانة بالمنهج التاريخي لرصد أهم التطورات التي عرفها الموضوع.

سادسا: تقسيم الدراسة:

ومن اجل دراسة هذا الإشكال قمنا بتقسيم موضوعنا إلى فصلين بحيث يحتوي الفصل الأول المعنون: مقومات استقلالية الهيئات المحلية (المبادئ العامة) ويتكون هذا الفصل من مبحثين:

المبحث الأول: تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وتحديد مصالحتها

المبحث الثاني: تحقيق مبدأ استقلالية الهيئات المحلية

والفصل الثاني المعنون : مقومات استقلالية الهيئات المحلية في نظام الإدارة المحلية الجزائري ويتكون هذا الفصل من مبحثين :

المبحث الأول: تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية و الاعتراف بمصالحتها

المبحث الثاني: استقلالية الهيئات المحلية عضويا وعمليا وماليا.

الفصل الأول:

مقومات استقلالية الهيئات المحلية (المبادئ العامة)

تمهيد:

ظهر النظام المركزي كأسلوب إداري حديث فرضته مجموعة من العوامل المختلفة أهمها تزايد حاجات المواطنين المختلفة خصوصا على المستوى المحلي وصعوبة تلبيتها من قبل الإدارة المركزية بعيدا عن خصوصيات الأقاليم المحلية مرهقة بازدياد الأعباء الإدارية على عاتقها ، يضاف إلى ذلك انتشار الأفكار الديمقراطية التي تبنى على أساس ضمان مشاركة المواطن على المستوى المحلي في تسيير الشؤون الإدارية المختلفة .

تعرف اللامركزية الإدارية على أنها أسلوب في التنظيم الإداري يقوم على :استقلال وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ، وتمارس اختصاصات إدارية أصيلة سواء على مستوى إقليم أو مرفق معين مع احتفاظ سلطة المركز بحق الرقابة الوصاية

تمثل دراسة أنظمة الإدارة المحلية مكانا هاما لدى الباحثين لما لها من دور كبير في الحفاظ على توازن الدولة وضمان أدائها لواجباتها على مستوى كافة أقاليمها ،ويمكن تعريف الإدارة المحلية "بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها و إشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية"¹

ذهب بعض الباحثين إلى اعتبار الإدارة المحلية مجرد جهاز إداري يقوم بوظائف إدارية على مستوى محلي وهو ما يعكس المفهوم العام لها ، ما يعني أن الإدارة المحلية بذلك تمثل جميع العناصر الإدارية ، التي تباشر وظائف إدارية على مستوى إقليم معين سواء كانت لامركزية أو مجرد فرع من فروع الإدارة المركزية شرط إن تكون مهمتها محصورة في إقليم معين .

1-جديدي عتيقة ،إدارة الجماعات المحلية في الجزائر ،بلدية بسكرة نموذجاً،شهادة الماستر،جامعة بسكرة،2013،ص 02

إن الاعتماد على العنصر المكاني في تحديد الإدارة المحلية غير دقيق ومنتقد لسببين: الأول انه يتجاهل أي قيمة ديمقراطية للإدارة المحلية باعتبارها تعبيراً عن حق المواطنين في إقليم معين في تسيير الشؤون العمومية.

إن الأخذ بهذا التعريف يؤدي إلى الخلط بين أساليب التنظيم الإداري لان الأجهزة التي تمارس وظائف على مستوى إقليم معين قد تكون فروع عدم التركيز تابعة للسلطة المركزية.

وقد تكون غير ذلك وإذا اتجهنا إلى الفقه الفرنسي فان الفقهاء هناك يعرفون الإدارة المحلية انطلاقاً من عنصرها استقلالها وهما الانتخاب والشخصية المعنوية ولو أنهم يميلون إلى اعتبار الشخصية المعنوية العنصر الأكثر أهمية في الإدارة المحلية.

وعليه سنتطرق في موضوعنا على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية و تحديد مصالحها في المبحث الأول وتحقيق مبدأ استقلالية الهيئات المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وتحديد مصالحها

يعني استقلال الهيئة المحلية إن تكون لها لشخصية المعنوية، وان الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية يعد نتيجة للاعتراف بوجود مصالح خاصة تقوم بالنشاط الإداري عن طريق السلطات المحلية.

فتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية المحلية يعد الأساس القانوني الذي يميز اللامركزية الإقليمية عن الإدارة المركزية.¹

المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية

إن نشاط الهيئات الإدارية في الحقيقة ما هو إلا نشاط موظفيها وعمالها، غير أن هؤلاء الموظفين لا يؤدون الأعمال المنوط بهم تنفيذها بأسمائهم وبصفتهم الشخصية بل باسم الهيئات التابعين لها ونيابة عنها وهكذا تكتسب هذه الهيئات حقوقا وتلتزم بالواجبات ويكون لها الشخصية القانونية.²

الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية

الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص و الأفراد أو مجموعة الأموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض أو هدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية أي القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق Droit، وبالمقابل تحمل الالتزامات Obligation، ومن ثم فالشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية.³

1- مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة متنوري، قسنطينة، سنة 2005، ص 15

2- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات" شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 19

3- محمد الصغير بعل، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 16.

إن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق لها قدرا من الحرية في التصرف ويدعم الاستقلال الذي يجب إن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، وهذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية والقانونية.

الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري

إن لفكرة الشخصية المعنوية أهمية فنية وقانونية في نطاق عملية التنظيم الإداري في الدولة الحديثة:

أولا: الأهمية الفنية للشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري

تبدو الأهمية الفنية للشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري في اعتبار فكرة الشخصية المعنوية هي الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، ووسيلة ناجعة أيضا لتوزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليميا و مصليا، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينها.¹

ثانيا: الأهمية القانونية للشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري

تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا قانونيا هاما في مجال تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية إذ بواسطتها أمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بالاستعانة بأشخاص طبيعيين، فهم يقومون بالأعمال القانونية والمادية باسم الدولة ولحسابها وتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين.

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

1- قديد يا قوت، المرجع السابق، ص 20

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

الفرع الثالث: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص المعنوية الخاصة

تكمن إجمال هذه الفروق في ما يلي:

أولاً: إنشاء الشخص المعنوي

الأشخاص المعنوية الخاصة ينشئها الأفراد وتثبت لها الشخصية المعنوية طالما استكملت المقومات المكونة لها وتوافرت الشروط والإجراءات التي يستلزم القانون لإنشائها وتقتصر مهمة القانون عادة على تحديد تلك الشروط والأوضاع اللازمة لإنشاء الأشخاص المعنوية الخاصة أما الأشخاص المعنوية وعلى رأسها الدولة التي تستمد شخصيتها المعنوية من طبيعتها وجودها ودون الحاجة إلى نص قانوني يعترف لها بهذه الشخصية غير أن الأشخاص الأخرى تستمد شخصيتها المعنوية من القانون الذي ينشئها و يعترف لها بهذه الصفة والاعتراف بهذه الصفة ضروري من جانب الدولة لان تلك الأشخاص المعنوية العامة تقاسمها سلطتها العامة.

ثانياً: الهدف الذي يتوخاه الشخص المعنوي

إن الغرض الذي يستهدفه الشخص المعنوي العام يلزم أن يكون أساساً غرضاً عاماً يتمثل في تحقيق بعض المصالح العمومية، ولا يصح أن يستهدف نشاطه بصفة أصلية النفع الخاص أو الربح المادي.

غير انه يلاحظ من ناحية استهداف النفع العام فهو ليس قاصراً على الأشخاص المعنوية العامة، فقد تقوم المؤسسات والمشروعات الخاصة ذات النفع العام كأن تستهدف تحقيق أغراض اجتماعية أو إنسانية أو عملية أو أي عمل آخر، يلاحظ أن الدولة و الأشخاص العامة أصبحت تمارس نشاطاً اقتصادياً واسعاً و متزايداً بحيث أصبحت كثيراً من مشروعاتها التجارية والصناعية و الزراعية و المالية لا تستبعد تحقيق الربح.¹

1- قديد ياقوت، مرجع سابق، ص 21

ثالثا: امتيازات السلطة العامة والرقابة الإدارية

تساهم الأشخاص المعنوية في مباشرة وظائف الإدارة العامة، و تتمتع لهذا السبب بحقوق السلطة العامة و امتيازات مستمدة من القانون العام، كالحق في فرض الضرائب و الرسوم و في تحصيلها، و حق التنفيذ المباشر، وحق نزع الملكية للمنفعة العامة.

و إذا كان التمتع بامتيازات السلطة العامة عنصرا أساسيا في تمييز الأشخاص المعنوية العامة عن الأشخاص المعنوية الخاصة إلا انه لا يصح وحده معيارا حاسما لان بعض الأشخاص المعنوية الخاصة كالمؤسسات ذات النفع العام قد يعترف لها القانون بامتيازات من تلك التي تتمتع بها السلطة العامة .

ولما كانت الأشخاص المعنوية العامة تعمل للمصلحة العامة، وتتقاسم مع الدولة سلطتها العامة فإنها تخضع لرقابة فعالة من جانب الدولة تسمى الرقابة الإدارية.

و لكن ليس مقصورا على الأشخاص العامة وحدها، فمن الأشخاص المعنوية الخاصة ما يقوم بأداء خدمات ذات نفع عام و يكون لها أن تمارس بعض امتيازات السلطة العامة، وهي لهذا السبب تخضع لرقابة من جانب السلطات العامة في الدولة أوثق من التي يخضع لها باقي أشخاص القانون الخاص، و لكننا تكون اخف من الرقابة على الأشخاص المعنوية العامة لان هذه الأخيرة تعتبر سلطات تتمتع بجميع امتيازات السلطة العامة.¹

المطلب الثاني: استقلال الهيئات المحلية المترتبة على الشخصية المعنوية

تحدد درجة استقلالية الجماعة المحلية عن الحكومة المركزية في تسيير شؤونها و طبيعة تلك الاستقلالية من حيث كونها استقلالية إدارية بحتة، كما هو الشأن في الدول الموحدة ، أو تعددها

1- قديد ياقوت مرجع سابق، ص22.

إلى مجالات التشريع و التنفيذ و هو ما يعطيها شكل الاستقلالية السياسية و هو شأن الحكم المحلي في الدول الفيدرالية أو في الأقاليم المستقلة ذاتيا¹.

ويتحقق استقلال الهيئات المحلية بتفويت و توزيع سلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية.

وذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية أو المصلحية ،و يتحقق الاستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية وسلطة البت النهائي في اتخاذ القرارات المتصلة بالمصالح المحلية ،وكذا بالانتخاب لأنه يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة.²

إن الشخصية المعنوية ركن من أركان اللامركزية بواسطتها تمنح الهيئات المحلية وجودها القانوني يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج عامة وخاصة وينجم عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة نتائج خاصة بها .

الفرع الأول: النتائج العامة للشخصية المعنوية

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية عدة نتائج يشترك فيها أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص غير أن ثمة نتائج خاصة فيما يتعلق بالاعتراف بالشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام :

- ذمة مالية

- أهلية في الحدود التي يعنيها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون

- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها

- نائب يعبر عن إرادته

1-جديدي عتيقة،مرجع سابق،ص39.

2-مزياني فريدة ،المرجع السابق ،ص09

الفرع الثاني: النتائج الخاصة للشخصية المعنوية

ينجم عن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية عدة نتائج وهي ما يلي:²

1- إن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية لا يدل على أنها مستقلة استقلالاً كاملاً عن الدولة بل هي مقيدة بالنطاق الذي حدده المشرع لها بموجب القانون المنشئ للهيئة الإدارية وتظل خاضعة لإشراف ورقابة الدولة .

2- يؤدي منح الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية إلى تفتيت السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر وامتيازات السلطة العامة بين الدولة وهذه الهيئات الإدارية تمارس هذه الأخيرة امتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها كنزع الملكيات العامة، إبرام العقود الإدارية إن منح الاستقلال الإداري يقصد به أن تنشأ هيئات إدارية تتمتع بكل السلطات الضرورية.

3- إن موظفي الهيئات الإدارية هم موظفون عموميون .

4- تستقل 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 إلى تحمله مسؤولية الأعمال الضارة التي تصدر موظفيه فالهيئات المحلية تستقل بمسئوليتها التي تنتج عن ممارسة نشاطها.

6- إن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية تعد قرارات إدارية يمكن تنفيذها جبراً ويمكن رفع دعوى إلغائها أمام جهة القضاء الإداري.

1- احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلانط 4 ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2006، ص 98.

2- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 19

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

8- إمكانية قبول الهبات، أي بإمكان الشخص المعنوي أن يتلقى الهبات والتبرعات وذلك وفق إجراء بسيط.

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

تمنح الشخصية المعنوية إما لاعتبارات إقليمية أو لاعتبارات مرفقيه وهذا يؤدي إلى ظهور أشخاص معنوية إدارية إقليمية و أشخاص معنوية إدارية مرفقيه (مصلحيه)¹.

المطلب الثالث: وجود وحدات مستقلة تمثل مصالح متميزة عن المصالح القومية

تقوم اللامركزية الإدارية المحلية على الاعتراف بوجود مصالح جماعية مشتركة و مترابطة إقليمية أو فنية، يترك الإشراف عليها و مباشرها لأبناء كل منطقة.

نجد أن المرافق القومية تحقق المصلحة العامة الوطنية التي يعم نفعها على جميع المواطنين الموجودين في الدولة كمرفق الأمن والقضاء حتى النقل... الخ. وهناك مرافق محلية تكون على مستوى جزء من إقليم الدولة وتهم 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 (الوطنية) هي المعطية الأولى لأي تنظيم لا مركزي².

1- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 20

2- نفس المرجع، ص 11.

ويقوم النظام اللامركزي على ثلاث أركان فهو يعترف بوجود مصالح محلية متميزة و يعترف أيضا بوجود هيئات محلية أو مرفقيه مستقلة .و يربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية. و هي كالتالي :

الفرع الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني،فانه من الأفضل و الأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل و توزيع المياه و نظافة المدينة و الصحة و التعليم لتسيير محليا و ذلك انطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة هم اعلم بشؤونهم أو شؤون إقليمهم¹.

و يرجع سبب و مبدأ قيام النظام اللامركزي إلى وجود مصالح أو شؤون محلية تمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات و المصالح و الشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.²

هناك مصالح و حاجيات خاصة لبعض المناطق الجهوية يحسن أن تترك أمر إشباعها لأبناء كل منطقة و بجانب ذلك بعض المرافق تظل قومية على مستوى الدولة،وعليه فالمصالح و الحاجيات الأولى تعتبر مصالح و حاجيات محلية خاصة و الثانية قومية عامة و المشكلة هي في صعوبة التفرقة بينها ،حيث أن اختيار احد النظامين لأداء مصلحة معينة أو خدمة محددة لا ينصرف إلى طبيعة المرفق في ذاته ،و لكن يتحدد حسب ظروف العصر و البيئة و الاعتبارات الاقتصادية ،الاجتماعية،والسياسية و بالتالي فان التفرقة بين المرافق القومية والمرافق المحلية هي مسألة نسبية.

تؤدي بطرق متعددة و متنوعة بتعدد الأقاليم و تنوعها ،هذه الخدمات يجب - أو على الأقل- يفضل أن تؤدي بالطرق أو الأسلوب اللامركزي.

1-عمار بوضياف،الأسس العامة للتنظيم الإداري،محاضرات لطلبة الدراسات العليا،مقياس القانون الإداري،الأكاديمية العربية ،الدانمارك،السنة الجامعية،2010،2009،ص 16

2-محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري ،التنظيم الإداري،النشاط الإداري،عنايه ،دار العلوم للنشر و التوزيع ،2002،ص 63

الفرع الثاني: وجود هيئات محلية مستقلة ومنتخبة

يرتكز نظام الإدارة المحلية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة على أن تكون هذه الوحدات ومن أمثلتها المحافظات و المدن المستقلة عن الأشخاص منشئها و ممثليها على أن تقوم هذه الوحدات الإدارية بالإشراف على المرافق المحلية الإقليمية و مباشرتها بدلا من الحكومة المركزية.¹

أيضا إن هذه الهيئات المحلية و المصلحية استقلت عن السلطة المركزية ، و هذا الاستقلال يمكنها من حق اتخاذ القرارات و تسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي و يقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة و لقد احتدم النقاش في الفقه بشأن مفهوم الاستقلال و أدواته القانونية ، فالعبرة لضمان الاستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي و توزيع الاختصاص من الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية و إنما العبرة تكمن أساسا في الهيئة المديرة على المستوى المحلي هذه الأخيرة التي يمكن أن تتكون من منتخبين حتى تضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية.²

الفرع الثالث: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية

سبق و أن اشرنا إلى انه مهما كانت درجة الاستقلال الذي تتمتع به الإدارة المحلية ، إلا أن مدى هذا الاستقلال لا يمكن أن يصل إلى حد الإطلاق وإلا تعرضت الدولة إلى التفكك و التحلل و يبدأ الأمر في التحول إلى نظام اللامركزية السياسية ، بل و ربما وصل الأمر إلى حد القضاء على وحدة الدولة بالكامل. ومن المسلم أن اعتراف الدولة للأشخاص الإدارية اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة يؤدي إلى مشاركة هذه الأشخاص للدولة و هذه المشاركة تفرض وجود قيود، ولعل أهم هذه القيود تتمثل في الرقابة التي يفرضها القانون على الوحدات المحلية.³ و أيضا كما سبق القول أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية .

1-جديدي عتيقة، مرجع سابق ،ص 41.

2-3-قديد ياقوت ، المرجع السابق ، ص ص، 39، 40.

و إذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة و الأشخاص المعنوية العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية، فان هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق والى إعدام كل علاقة بين هذه الأشخاص و الدولة بل تظل قائمة بين الهيئة المستقلة و الدولة بموجب نظام الوصاية الإدارية.¹

و التي تباشرها السلطة الإدارية و يطلق عليها اصطلاحا الوصاية الإدارية ، و يمكن تعريفها "على أنها مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة".²

1-عمار بوضياف ،الأسس العامة للتنظيم الإداري ،مرجع سابق،ص ص،18،17.

2-عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ،دار الريحانة ،الطبعة الأولى ،دون تاريخ،ص 80

المبحث الثاني: تحقيق مبدأ استقلالية الهيئات المحلية

إن الاستقلال القانوني للهيئات المحلية يمثل جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، و الذي يبقى مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية باعتباره يمثل الصورة القديمة و البدائية للمركزية، فإذا كان عدم التركيز يستند إلى فكرة التفويض في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض (الوزير الأول) بالمفوض إليه (ممثل في الأقاليم) بعلاقة السلطة الرئاسية مما ينفي أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر و الطبيعة عن ذلك بنقل و تحويل السلطات و الاختصاصات إلى الهيئات و الأجهزة اللامركزية بنص القانون.¹

و يعتبر عنصر الاستقلال هدفا ووسيلة للهيئات المحلية، و يتجلى هذا الاستقلال في الجانب الإداري و المالي.

المطلب الأول: استقلالية أعضاء الهيئة المحلية

سبق وان قلنا بان الاعتراف للإقليم (المدينة، البلدية...) بالشخصية المعنوية يعني قيام سلطة أو هيئة محلية تمثل الإقليم ولا تمثل الدولة أو السلطة المركزية وتقوم برعاية المصالح المحلية التي تهم الأفراد المقيمين بهذا الإقليم، ولقد ذهب اغلب الفقه إلى ضرورة أن تكون تلك الهيئة مرتبطة بالبيئة أو الوسط المحلي، أي أن تكون هناك علاقات لصيقة بينها وبين أفراد الجماعة المحلية حتى يتحقق الغرض من قيامها.²

هل يشترط لتحقيق الاستقلال الإداري للهيئات المحلية أن يتم اختيار أعضائها عن طريق التعيين من قبل المواطنين المحليين، أم يختارون عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية دون أن يؤثر على استقلالها الإداري؟ وهنا انقسم الفقه بشأن تشكيل أجهزة الهيئات المحلية إلى اتجاهين وهما:

1- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 18

2- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، منكرة الماجيستر، كلية الحقوق، جامعة

قسنطينة، 2013، 2012، ص 33

الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب عنصر أساسي من عناصر الإدارة المحلية سواء أكانت ولاية أو بلدية، فغياب الانتخاب معناه تدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية مما يفقدها استقلالها و يجعلها تابعة بذلك للسلطة الوصية، فإذا كانت فلسفة المشرع قائمة على ضرورة تعميق الديمقراطية و مبادئها على المستوى المحلي و يكون هناك تعبير صادق عن المصالح المحلية فيكون تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب .

يهدف 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 باختيار اقدر و أكفا الأشخاص على تفهم المشاكل المحلية بهم، ويعمل على إيجاد و وضع انسب الحلول، و بالتالي فان الصلة الوثيقة و التفاهم بين أفراد الوحدة المحلية و السلطة المحلية يؤدي إلى نتائج ايجابية في جميع الميادين، لكن يتبين أن هذه الحجة لا تتطلب انتخاب أجهزة الهيئات المحلية.¹

لا يمكن إنكار الانتخاب هو تحقيق للديمقراطية و تجسيد لحق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه، كما انه حسب الدكتور جعفر انس قاسم يمكن فئة المنتخبين من التدريب على العمل الإداري حيث يقول في هذا المجال: "أن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات و المهارات بالنسبة لمواطني المنطقة وتدريبهم على تحمل المسؤولية والاهتمام بالشؤون العامة و تساهم على الارتقاء للمهام القيادية ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة معينة.²

مما سبق يتضح أن أغلبية الفقه يرى أن الانتخاب يعد شرطاً للقيام و تشكيل المجالس المحلية في ظل التنظيم اللامركزي، لذا يجب أن نبين الأسس التي يستندون إليها وفق ما يلي :

1- مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 22 .

2- عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 34.

أولاً: الانتخاب وسيلة ديمقراطية

ذهب جانب من الفقه إلى أن النظام اللامركزي يعد امتداد الديمقراطية في المجال الإداري لذا يجب أن يقوم على الانتخاب ، فلانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم بموجبها تشكيل المجالس المحلية ، و يمثل شرطا ضروريا لوجود اللامركزية¹.

إذا كانت اللامركزية تطبيق للمبدأ الديمقراطي فان هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب للاختيار ممثلي الشعب ، وعليه وبعبارة أخرى فان الربط بين الديمقراطية السياسية و الإدارية يؤدي بالضرورة إلى أن يكون الانتخاب هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الهيئات المحلية على أساس أن الديمقراطية السياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب ، والديمقراطية الإدارية تقوم على مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم².

ثانياً: الانتخاب ضمانا لاستقلال الهيئات المحلية

يستند أنصار الانتخاب كطريقة لتشكيل السلطات المحلية إلى انه يضمن استقلال السلطات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، لان التنظيم اللامركزي الإقليمي يهدف إلى منح السلطات المحلية في مباشرة صلاحيتها الإدارية المحلية قدر من الاستقلال عن السلطة المركزية . لا نستطيع أن نحدد قدر ذلك الاستقلال لان مسلك المشرع يختلف من دولة إلى أخرى فيما يقره من مدى استقلال الهيئات اللامركزية³.

يعتبر الانتخاب حسب هذا الاتجاه ضمان لاستقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطات المركزية على أساس أن التنظيم اللامركزي يمنح الهيئات المحلية قدر من الاستقلالية من اجل أدائها لمهامها، فوجود أعضاء منتخبين سيحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطا عليهم ،حيث أن ولاءهم بالدرجة الأولى سيكون للمواطنين الذين انتخبوهم باعتبارهم مصدر سلطتهم بخلاف الأمر لما يكونوا معينين إذ سيكون ولاءهم للسلطة المركزية التي قامت بتعيينهم وبالتالي

1-فريدة،مزياني،مرجع سابق،ص22.

2-عميور ابتسام،مرجع سابق،ص35.

3-فريدة مزياني،نفس المرجع ،ص24.

سيكونوا مجرد ممثلين للحكومة شأنهم في ذلك شأن باقي الموظفين وسيكون لهذا- بلا شك- تأثير سلبي على استقلال الهيئات المحلية.¹

لقد استقرت دراسات الإدارة المحلية على الأخذ بمبدأ الانتخاب لأنه ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي السليم. يقدم الانتخابات لأنه الأكثر تمثيلاً للمصلحة المحلية، لان اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين يؤدي إلى ضياع الشؤون المحلية.

الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

نظرا لكل الانتقادات التي وجهت لمؤيدي مبدأ الانتخاب وكل ما قيل فيه، ذهب أصحاب هذا الاتجاه للقول انه ليس هناك ما يمنع أن يكون أعضاء المجالس المحلية معينين بشرط المحافظة على استقلالهم بتوفير جميع الضمانات التي تكفل لهم ذلك، وقد انطلق أصحاب هذا الاتجاه من التركيز على العيوب التي تتجر عن مبدأ الانتخاب من تكوين الإدارة من أشخاص تنقصهم الكفاءة و الخبرة خاصة بالنسبة للدول النامية بل ذهبوا إلى ابعد من ذلك حيث رأى أصحاب هذا الاتجاه انه ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب للحد من ظواهره السلبية،

كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال أمام تدخل السلطة المركزية في الإدارة المحلية.²

وأيضاً ذهب 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.³

1- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 35

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 225

3- مزباني فريدة، مرجع سابق، ص 26،

وهناك من يقول أيضا أن الانتخاب يستدعي توافر قدر من المستوى العلمي و الثقافي و الوعي لدى سكان الهيئات المحلية، و نظرا لكونها تقتصرهم وهذا يؤدي إلى إساءة الاختيار ، و بالتالي تترتب نتائج تتعلق بضعف تكوين المنتخبين و عدم قدرتهم على ممارسة الصلاحيات المسندة إليهم¹.

الفرع الثالث: الأسلوب المختلط

تتبع هذه الوسيلة أكثر الدول النامية و منها الدول العربية، و هو أسلوب يقوم على الجمع بين الانتخاب و التعيين في اختيار أعضاء المجالس المنتخبة و بالتالي الجمع بين الخبرة و الكفاءة الممثلة في من تختارهم الإدارة المركزية، و إشراك المواطن في اختيار ممثليه.

وقد ذهب أصحاب الاتجاه بالقول بمدى أهمية هذا الأسلوب خاصة بالنسبة للدول النامية التي تنقصها الخبرة الفنية و الإطارات المؤهلة، حيث أن تواجد جماعة من المعينين من شأنه تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بمجموع الكفاءات الفنية التي بها المعينون.²

و نجد أن الأستاذ عمار بوضياف من مؤيدي هذا الأسلوب حيث يرى انه صار من الضروري التفكير في هذا الأسلوب ، حيث انه يمكن المنتخبين من الاستفادة من الكفاءات التي يتمتع بها المعينون و ذلك في مختلف المجالات خاصة و أن المشاكل المتنوعة التي تتخبط فيها الإدارة المحلية تحتاج إلى هذه الكفاءات.³

المطلب الثاني: استقلالية الهيئات المحلية في أعمالها وتمويلها

يعتبر عنصر الاستقلال هدفا ووسيلة للهيئات المحلية في تسيير أعمالها و تمويلها فهو هدف يجب أن يتحقق ووسيلة لان بواسطتها يتحقق وجود الهيئة المحلية نفسها، كما أن يساعدها في تحقيق الأغراض التي جاءت من اجلها.

1-مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 27

2- عميور ابتسام ، مرجع سابق، ص 39

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 226

الفرع الأول: استقلالية الهيئات المحلية في أعمالها

و يقصد باستقلال الهيئة المحلية هنا أن لها (لمن يمثلها) حق إصدار قرارات إدارية نافذة دون خضوعها في ذلك لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية، بما أن يعني كذلك استقلال هذه الهيئة عند إدارتها و تسييرها لمرافقتها دون الحاجة في ذلك إلى توجيه من السلطة المركزية.

وقد يترتب على هذا الأمر عدة نتائج يمكن إيجازها فيما يلي:

1- إن منح الاستقلالية للإدارة المحلية ينجر عنه عدم تعديل قراراتها من قبل السلطة المركزية و لو كانت خاضعة لرقابتها، لأنه بخضوع قرارات الهيئة المحلية للرقابة و التعديل يفقدها الغاية من استقلالها، بل انه في هذا الحال يمكن اعتبارها فرع من فروع السلطة المركزية وليس هيئة مستقلة عنها.

2- إن الحديث عن استقلال الإدارة المحلية في إصدارها لقراراتها يقودنا للقول بأنها تكون صاحبة السلطة عليها حتى بعد المصادقة عليها من الهيئة الوصية كون هذه القرارات هي من عمل الهيئة المحلية ، و عليه فان لها العدول عن هذه القرارات كما لها سحبها أو تعديلها حتى بعد المصادقة عليها و ذلك كون تقرير مدى ملائمة هذه القرارات من عدمها يعود للهيئة المحلية.

3- إن الاستقلالية تعودنا كذلك للقول بمسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها حتى لو كانت خاضعة لرقابة السلطة الوصائية ، و ليس لهذه الأخيرة التعديل في الأحكام المتعلقة بالمسؤولية ولا بتغيرها.

4- وللقول باستقلالية الإدارة المحلي لابد من الإقرار لها بحرية المبادرة، أي حريتها في القيام بتصرف معين أو الامتناع عنه في إطار القانون دائما و ليس للسلطة المركزية الحلول محلا في تصرف معين إلا في الحالات التي أوجبتها نصوص القانون.

5- لما نقول باستقلال الهيئة المحلية لابد أن نقر لها بوسيلة لحماية حقوقها و كذا حماية حقوق الغير في مواجهتها ، و هنا نتحدث عن حق الإدارة المحلي في التقاضي و الذي يعتبر نتاج الشخصية المعنوية ، حيث يمكن لها مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء و كذا الأشخاص المعنوية

العامة و حتى الغير و يمكن الغير بالمقابل رفع الدعاوى عليها ،أي أن تكون إما مدعية أو مدعى عليها¹.

و تجدر بنا الإشارة أن حق الدولة في مقاضاة السلطة المركزية يختلف النص عليه من دولة لأخرى.

الفرع الثاني:استقلالية الهيئات المحلية في تمويلها

الاستقلالية المالية تمكن الوحدات المحلية من تمويلها و تأدية اختصاصاتها على أكمل وجه.

أولاً:تعريف الاستقلالية المالية

تنصرف لفظة استقلالية *autonomie* المشتقة من اليونانية إلى *autonomia* - *autonomos* "من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة"².

"و الاستقلالية المالية في مفهومها العام ،تمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية :و هناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية".

من البديهي القول أن الاستقلال الإداري للإدارة المحلية يقتضي بان يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية ،للمواطنين و إسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية و تمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات.

إن الاستقلال المالي للوحدات المحلية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها و يسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ،من اجل تلبية حاجات سكان الأقاليم و تحريك عجلة التنمية المحلية.

ولتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة الوحدات المحلية مالية محلية مستقلة و منفصلة عن موارد الدولة و ذلك من اجل دعم استقلالها الإداري،فاستقلال الوحدات المحلية ماليا يكون

1-عميور ابتسام ،مرجع سابق ،ص41.

2-مسعود شيهوب،"مدى تكييف الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة" مجلة مجلس الأمة ،الجزائر العدد 03،2002، ص 31

بالضرورة استقلالها الإداري، لان الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة و بالتالي منحها حرية اكبر في إنفاق أموالها.¹

ثانيا: أسس الاستقلالية المالية

هناك أسس ومبررات الاستقلالية المالية التي تعتبر عنصرا هاما لقيام الاستقلالية المحلية ونوجزها في مايلي:

1- الاستقلالية المالية والاستقلالية المحلية

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية و تستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها في مايلي:

أ- يوكل تسيير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق اقتراع مباشر.

ب- الاعتراف بان ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها و مباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهتم الدولة، و هنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا تتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة و التي تختلف مشكلة تمويلها.

ج- تتمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلالية المحلية، الذي يجب أن لا يصل إلى حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة و من جهة أخرى فانه لا بد من ملاحظة أن طبيعة و درجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلاليتها الذي تعتبر من أهم دعائم وجودها.

د- حرية تسيير الشؤون المحلية الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانات المتوفرة لديها.²

1- جديدي عتيقة، مرجع سابق، ص 44.

2- قديد ياقوت، مرجع سابق، ص 76.

2-مبررات الاستقلالية المالية و الاستقلالية المحلية

قد تتشابه المبررات الاقتصادية و السياسية و كذا الاجتماعية لكل من الاستقلالية المالية و الاستقلالية المحلية ،فحسب البروفيسور "henry tulkens" مهما امتلكت السلطة المركزية من علماء و مفكرين لن يتمكنوا بالإمام بتفاصيل شعب كبير¹.

تعاني كل من الاستقلالية المالية و اللامركزية محور اهتمام عدد من المفكرين من بينهم rachid Musgrave سنة 1959 في كتابه "نظرية المالية العامة" حيث قام بتلخيص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية نوجزها فيما يلي:

1-تأخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات و التجهيزات،التي يجب أن تحترم حسب الأولويات ،و عليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.

2-تساعد على التكييف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات و المعدات.

3-تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الاحتياجات و شروط إشباعها) .

4-الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين و المكلفين بالضريبة و تمكينهم من معرفة مستوى النفقات من اجل فهم واضح لتكلفة الخدمات و بالتالي زيادة الشفافية.

ثالثا:الأسس القانونية للاستقلالية المالية

لازالت القواعد القانونية للاستقلالية المالية غامضة ،ذلك أن التشريعات القانونية تكتفي و تقتصر على التصريح بها ،والتأكيد على هذا التصريح يكون في سياق الحديث عن الشخصية القانونية و الذمة المالية للجماعات المحلية كان تستعمل عبارة الجماعات الحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي².

1-جديدي عتيقة،مرجع سابق،ص 45.

2-قديد ياقوت ،مرجع سابق،ص78.

خلاصة الفصل الأول

إن كل مبدأ من مبادئ الإدارة المحلية يعد أساسيا و هاما في تأمين استقلال الهيئات المحلية في مباشرة وظائفها ،فالمصالح الوطنية تمنح للوحدات صلاحيات مقرررة تباشرها و لا يمكن للسلطة المركزية إلغاؤها أو تعديلها.

و إن وجود الأجهزة المحلية المنتخبة يؤمن للمصالح المحلية و يؤكد استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ،و إذا بحثنا عن مدى توافر عناصر الشخصية المعنوية بالنسبة للهيئات المحلية نجد إن العنصرين الموضوعي و الشخصي متوفران لان الهيئات المحلية تقوم أساسا على وجود التضامن بين مجموعة الأشخاص و مجموعة الأموال في الإقليم من اجل تحقيق غرض معين و إن المشرع اعترف لها بالشخصية المعنوية.

ومنحها الشخصية المعنوية يعزز استقلالها و يمنحها كيانا قانونيا خاصا مستقلا عن الدولة ،فجميع المبادئ تعمل على تحقيق استقلال المجالس المحلية .

فالاستقلال هو استقلال أجهزة و استقلال في إدارة و تسيير الشخص المعنوي اللامركزي في نطاق الحدود التي يبينها القانون و في إطار الدولة الواحدة .

إن الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة و خاصة به يمارسها استقلالا عن السلطة المركزية.

و يعد الاستقلال المالي عنصرا أساسيا في استقلال الهيئات المحلية بتوفر المال.

تمارس المجالس المحلية الصلاحيات المنوط بها و تنفذ المشروعات المطلوبة.

ونخلص القول إلى إن الانتخاب يعد عنصرا أساسيا لقيام الإدارة المحلية و أسلوبا ديمقراطيا في التسيير لان الانتخاب يعد الوسيلة التي تحقق استقلال الهيئات المحلية ووسيلة لإرساء قواعد الديمقراطية

الفصل الثاني:

مقومات استقلالية الهيئات المحلية في نظام الإدارة المحلية
الجزائري

تمهيد:

كما أوضحنا في الفصل الأول أن الإدارة المحلية و اللامركزية الإقليمية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ،يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و بين الهيئات الإدارية المنتخبة و المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة.

و الجزائر على غرار باقي الدول الأخرى ،فبعد أن ورثت تركة مثقلة بعد الاستقلال و خاصة بعد مغادرة الفرنسيين و المستوطنين ،تمثلت في انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية و تسيير شؤون الدولة مما أوقع البلديات في حالة خطيرة ، بالإضافة إلى عجز مالي كبير تمثل في تناقض خطير في الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات ،ثم في 18 جانفي 1967 وضع قانون جديد للبلدية وأجريت أول انتخابات للبلدية في 05 فيفري 1967،ثم صدر بعد ذلك الأمر رقم 38/69 بتاريخ 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية ،و بعده جاءت إصلاحات 1990 بصدر قانون 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990،ثم تم صدور القانونين الجديدين و الحاليين، قانون الولاية 07/12 بتاريخ 21 فبراير 2012،قانون البلدية 10/11 بتاريخ 22 يونيو 2011.

و حاليا تركز الإدارة المحلية الجزائرية على نظام الولاية ونظام البلدية فتنقسم الجزائر إلى 48 ولاية و 1541 بلدية.

المبحث الأول: تمتع الوحدات بالشخصية المعنوية و الاعتراف بمصالحها المتميزة

تعتبر الجماعات المحلية شخصيات معنوية تمثيلية مثل البلدية والولاية أو المصالح اللامركزية كالمديريات القطاعية التي تتكفل بتسيير و تطوير قطاع معين كالبناء ،و السكن و الصحة ،التربية ،النقل و الاتصالات ،كما أن هذه المصالح امتداد للسلطة المركزية على المستوى المحلي.

المطلب الأول: الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية المحلية الجزائرية

إن نظرية الشخصية المعنوية قد نشأت أولا في مجال القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي ولا سيما الشركات التجارية ،إلا القانون العام يعنى وبأهمية كبيرة نظرية الشخصية المعنوية ¹.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية وأهميتها

المشع الجزائري كغيره من المشرعين تبنى نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وأهمية كبيرة في مجال التنظيم الإداري.

أولا- الاعتراف بالشخصية المعنوية:

يظهر اعتراف المشع الجزائري بالشخصية المعنوية من خلال مجموعة من القوانين نذكر منها على سبيل المثال، القانون المدني من خلال نص المادة 49 التي تنص على: "الأشخاص المعنوية الاعتبارية هي :الدولة ،الولاية، البلدية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

- الشركات المدنية و التجارية

- الجمعيات و المؤسسات

- الوقف

1-حلفاية زهية ،استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر بعد 1962،مذكرة من اجل نيل شهادة الماستر،تخصص دولة ومؤسسات ،كلية الحقوق و العلوم السياسية،جامعة الجلفة،2013،2014،ص 06.

كل مجموعة أشخاص و أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".¹

و أيضا قانون الجماعات المحلية اعترف لهذه الأخيرة بالشخصية المعنوية حيث جاء في نص المادة الأولى من قانون الولاية 07/12: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية..."² وعلى نفس المنوال اعترف قانون البلدية 10/11 بالشخصية المعنوية حيث جاء في نص المادة الأولى منه "البلدية الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية..."³

إن فكرة الشخص المعنوي لها جملة من الفوائد من الناحية القانونية فهي من جهة تضمن ديمومة الدولة لأنه حتى تمارس هذه الأخيرة مهامها وتشبع رغبات أفرادها تحتاج إلى إنشاء هيئات إقليمية أحيانا ، و مصلحيه أو فنية أحيانا أخرى لتكون بمثابة يد تساعدها على القيام بهذه المهمة .⁴

أيضا أن فكرة الشخصية المعنوية تعد بمثابة وسيلة وتقنية قانونية تمكن الدولة من توزيع الاختصاص بين هذه الهيئات المستقلة.⁵

ثانيا- أهمية الشخصية المعنوية:

تتقسم أهمية الشخصية المعنوية إلى أهمية فنية وأهمية قانونية:

1- الأهمية الفنية للشخصية المعنوية:

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

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

2- المادة الأولى من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، ج ر ج ج العدد 12 ،لسنة 2011

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

4- حلفاية زهيه،المرجع السابق،ص 09.

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

2- الأهمية القانونية للشخصية المعنوية:

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

الفرع الثاني: نتائج الشخصية المعنوية

إن التمتع بالشخصية المعنوي يترتب عليها جملة من النتائج القانونية، حصرتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري حيث جاء فيها: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق، إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان و ذلك في الحدود التي يقررها القانون، يكون لها خصوصا :

- ذمة مالية

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

موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر، يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في لجزائر

- نائب يعبر عن إرادتها

- حق التقاضي"¹.

بمجرد ثبوت الشخصية القانونية للشخص الاعتباري تكون له أهلية كما جاء في نص المادة و تعد الأهلية في اللغة الصلاحية و الجدارة و بكفاءة لأمر من الأمور و أيضا هي الصلاحية له، أما في مجال القانون تعني كذلك الصلاحية يعترف بها القانون للشخص، و يقصد بها صلاحية اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات، و الأهلية نوعان: أهلية الوجوب أي وجوب اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات و أهلية أداء أي القدرة على إنشاء الحقوق و الالتزامات عن طريق مباشرة

1- المادة 50 من القانون المدني الجزائري، رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005.

التصرفات القانونية المختلفة، وللشخص الاعتباري أهلية وجوب و أهلية أداء كاملة و لكنه لا يمارسها بنفسه بل يكون له نائب يمثله و يعبر عن إرادته.

تبدأ أهلية الأشخاص المعنوية العامة كالولاية و البلدية بتاريخ صدور قرار إنشائها في الجريدة الرسمية، و هذه الأهلية تمكن الجماعات المحلية من التعاقد و التقاضي باسمها و بصفة منفصلة و مستقلة عن السلطة المركزية.

و بما أن الجماعات المحلية تتمتع بالأهلية فيمكنها إبرام العقود سوء أكانت عقود إدارية، أو عقود خاصة تخضع لأحكام القانون الخاص و يظهر لنا ذلك من خلال قانون الجماعات المحلية فبالنسبة لقانون الولاية 07/12 جاء المادة 135 كالأتي: "تبرم الصفقات الخاصة بالأشغال أو الخدمات أو التوريدات للولاية و مؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري طبقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها و المطبقة على الصفقات العمومية."¹

كما أشارت إلى ذلك المادة 189 من قانون البلدية 10/11 و التي جاء نصها كالأتي: "يتم إبرام صفقات اللوازم و الأشغال أو تقديم الخدمات التي تقوم بها البلدية و المؤسسات العمومية البلدية ذات الطبع الإداري طبقاً للتنظيم الساري المفعول المطبق على الصفقات العمومية."²

و كذلك في نص المادة 149 من قانون الولاية على حقها في إبرام عقد الامتياز لتسيير مصالحها العمومية و في قانون البلدية جاء ذلك من خلال المادة 155 و 156 إلى أفصحت على حق البلدية في إبرام عقود الامتياز و عقد البرنامج أو الصفقة لتسيير مصالحها العمومية.

أما بالنسبة لقانون الصفقات العمومية بحيث اعترف للجماعات المحلية بحقها في إبرام صفقات عمومية باسمها و لصالحها، و يظهر ذلك من خلال المادة الأولى منه انه لا تطبق أحكام هذا الأخير إلا على الصفقات محل نفقات: الإدارات العمومية، الهيئات الوطنية المستقلة، الولايات، البلديات..."³

1-المادة 135 من قانون الولاية، رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

2-المادة 189 من قانون البلدية، رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011.

3-المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 236/10، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتضمن قانون رقم 47/15 المتعلق بالصفقات

العمومية، ج ر ج ج عدد 58، لسنة 2010

تثبت أهلية التقاضي للأشخاص المعنوية بمجرد شهرها ،و يكون لكل شخص نائب عنه يحدده القانون،بحكم أن الشخص المعنوي لا يمكنه مباشرة هذا الحق بنفسه ويحتاج لشخص طبيعي كممثل قانوني يباشر إجراءات التقاضي في محله وباسمه،و بهذا الخصوص جاء في قانون الجماعات المحلية أن الوالي هو الممثل القانوني للولاية كمجموعة أمام القضاء،و لكن هنا ينبغي التمييز بين تمثيل الوالي كمجموعة محلية وبين تمثيله للولاية في شقها اللامركزي ،ففي الحالة يجب أن ترفع الدعوى ضد الولاية ممثلة في الوالي تطبيقا للمادة 106* من قانون الولاية التي تنص على أن الوالي هو من يمثل الولاية أمام القضاء .

أما بخصوص صفته الثانية يجب أن ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في شخص الوالي ،كما جاء في نص المادة 110* على أن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ،و بطبيعة الحال انه يجوز أن ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير القطاع¹،و الأمر نفسه بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بالبلدية و ذلك بموجب المادة 82* .

المطلب الثاني:مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

عالجت مسألة الاستقلالية نصوص الإدارة المحلية في القوانين أو الدساتير و حتى المواثيق ،حيث نصت القوانين على جملة من الأحكام تؤكد مسألة استقلالية الجماعات الإقليمية في إدارة مجالات التنمية المحلية و النهوض بأقاليمها ،و يتضح ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون ،وكذا طريقة تنظيم وتسيير عمل هذه المجالس .

لقد اعتبرت المجالس المحلية المنتخبة -الولائية و البلدية -انعكاسا للديمقراطية و تمثيلا للامركزية على المستوى المحلي²، و هذا تجسيدا لقاعدة حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم وذلك باختيار ممثليهم على مستوى الولاية أو البلدية على أساس أنهم على دراية أكثر من غيرهم بإقليمهم وباحتياجاته .

1-حلفاية زهيه ،المرجع السابق،ص 15

*المواد 110،106 من قانون الولاية،07/12.

*المادة 82 من قانون البلدية،10/11.

2-انظر المادة 103من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

إلا أن معرفة المشرع على ترسيم المجالس المنتخبة كهيئة مداولة ذات استقلال، يمكن دراستها من ناحيتين، من خلال المعالجة الدستورية والمعالجة التشريعية.

الفرع الأول: المعالجة الدستورية لمسألة الاستقلالية

لقد ورثت الجزائر نظام الإدارة المحلية عن الاستعمار الفرنسي مكونا من 1578 بلدية و15 ولاية¹، و هو ما يتناسب في الأصل مع نظام الجماعة المحلية الذي كان سائدا في البلاد حتى قبل ظهور الاستعمار الفرنسي.²

إن تحديد حجم و مضمون الاستقلال المحلي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية و اقتصادية و مالية و اجتماعية. وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس المحلية، فلم يتردد المشرع في تبني هذا النهج من خلال أول دستور للبلاد في 1963 حيث جاء فيه أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصاتها و أن البلدية أساس للمجموعات الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية.³ و نجد أن المشرع قد اعترف بالوجود المادي للبلدية ككيان مستقل عن الجهاز المركزي، وهذا يعد بحد ذاته مظهرا من مظاهر الاستقلالية.

ومع صدور دستور سنة 1976 والمتبني لنظام الاشتراكية سار في نفس اتجاه دستور 1963 حين اعتبر المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية، كما اعتبره القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية⁴، وإن لم يؤكد صراحة على مبدأ الاستقلالية، ولم ينص على البلدية ككيان مستقل عن الدولة، كما أنه لم يذكر الجماعات الإقليمية للدولة و مدى استقلاليتها حيث اكتفى فقط باعتبار المجالس الشعبية المنتخبة القوى الاجتماعية للثورة.

1- احمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية،ترجمة محمد عرب صاصيلا ،ط 5 ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2009 ،ص

130

2-ملف البلدية ،مجلة مجلس الأمة ،عدد 47،جوان 2011،ص 35

3-المادة 09 من الدستور 1963،الصادر في 10/09/1963،الجريدة الرسمية رقم 64 لسنة 1963

4-المادة 07 من الأمر 97 /76 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور 1976 ،الجريدة

الرسمية ،العدد 94 ،سنة 1976 ،ص 1294

أما التعديل الدستوري لعام 1989¹، فقد نص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية معتبرا البلدية الجماعة القاعدية. في حين نصت المادة 16 على أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

في حين دستور 1996 و الذي عرف تعديلا جزئيا مقارنة بدستور 1989 فقد أبقى على نفس النظرة السابقة فيما يخص الجماعات المحلية، حيث اعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.²

و الملاحظة التي يمكن أن نختم بها هذه النقطة أنه رغم التحول العميق في النظام السياسي الجزائري بين دستوري 1963 و 1976 من جهة ودستوري 1989 و 1996 الحاملين للتحول في إيديولوجية الدولة من جهة أخرى، إلا أنه لا نلمس آثار هذا التحول من خلال المعالجة الدستورية لاستقلالية المجالس المنتخبة. ما عدا فيما يتعلق باسم هذا النظام بذكر عبارة الجماعة الإقليمية أو الإدارة المحلية بدل المجموعة الإدارية التي استعملت أول مرة في دستور 1963.

الفرع الثاني: المعالجة التشريعية لمسألة الاستقلالية

بالمقارنة مع المعالجة الدستورية لمسألة استقلالية الجماعات المحلية، فإن المعالجة

التشريعية قد حددت و بصفة مفصلة مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في أدائها لمهامها المنوط بها و كذا في اتخاذ قراراتها.

و قد أعلنت عن هذا الاستقلال نصوص الإدارة المحلية سواء الموائيق أو القوانين.

1-مرسوم رئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28 فيفري 1989 ،المتضمن نص تعديل الدستور ، جريدة رسمية عدد 09 ،سنة 1989 ،ص 237

2-المواد 14،15،16 من دستور 1996

أولاً- في المواثيق :

لقد تضمن كل من ميثاق الولاية و ميثاق البلدية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية و كذا بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية.

فقد نص ميثاق البلدية على أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، و دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها، و يجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية.¹

من خلال المادة السالفة الذكر يتبين أن المشرع الجزائري في تلك الفترة قد كان مقتنعاً أتم الاقتناع بأنه من الضروري أن تمنح البلدية استقلاليتها لجعلها حرة في اختيار القرارات التي تراها مناسبة لإقليمها، دون ضغط من السلطة المركزية عن طريق الرقابة سواء كانت هذه الرقابة قبلية، أو بعد اتخاذها لقراراتها. في حين تحدثت ذات المادة عن الرقابة المسموح بها قانوناً و التي لا بد أن تتوافق مع مفهوم و أركان اللامركزية فلا تتعدها.

في حين نص ميثاق الولاية في مقدمته على أن تجديد المؤسسة البلدية التي هي الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة ليس هو المراد الوحيد و الهدف النهائي الذي تصبو إليه الدولة، وإنما لا بد من العمل على تشييد و تنظيم محور الاتصال بين الأمة و البلدية و هو "الولاية"².

وقد اعتبر الميثاق الولاية جماعة لا مركزية، تتمتع بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مهمتها الخاصة، فهي جماعة من المواطنين المرتبطين بجماعة المصالح التي يجرى تسييرها من قبل المنتخبين فالتطبيق الفعلي للديمقراطية- حسب الميثاق- ينجر عنه تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية والمختارين عن طريق الاقتراع العام.

إن مبدأ اختيار الممثلين ووجود هذه الهيئة المنتخبة لدال على الديمقراطية و على الاعتماد عليها في اختيار الممثلين، فوجود جماعة محلية منتخبة يعني اعتماد الولاية كجماعة لامركزية

1-مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص 45
2-ميثاق الولاية، المؤرخ في 1969/0/23، الجريدة الرسمية، العدد 44، لسنة 1969، ص 510.

مثلها مثل البلدية، و ما ينجر عن ذلك أن المجلس الشعبي المحلي يتخذ ما يراه صالحا من قرارات و تدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها¹.

ثانيا- في القوانين :

بالغاء نظرة كرونولوجية للاستقلالية في القوانين المنظمة للإدارة المحلية فإننا نستهلها بقانون البلدية 24/67²، و قانون الولاية 38/69 اللذان جاء في ظل النظام الاشتراكي، حيث اعتبرت البلدية في ديباجة القانون 24/67 حجر الزاوية بالنسبة للدولة، فهي الخلية الأساسية في تنظيم البلاد كونها الأقرب للمواطن، إذ منح لها الاختصاص المطلق في جميع الميادين لتحقيق أكثر فاعلية ممكنة مسيرة في ذلك بمقتضى الديمقراطية و الانتخاب. و نلمس هذا الأمر من خلال إحداث مجلس مداولة منتخب- المجلس الشعبي البلدي -يقوم بالمداولة و تحمل المسؤوليات و ممارسة الاختصاصات الموكلة له بموجب القانون .

في حين تحدثت المادة الأولى من قانون الولاية 38/69 عن الاستقلال المالي فقط، لكنها في ذات المادة تحدثت عن الشخصية المعنوية للولاية و ما ينجر عن ذلك من اكتسابها الاستقلالية عن الدولة، ولعل منح المجلس الشعبي الولائي السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتصرف الشؤون المحلية أكبر دليل على الاعتراف لهذه التشكيلة المنتخبة باستقلاليتها في صنع القرار في المسائل التي تخص الولاية³.

بالعودة إلى قانون البلدية 08/90⁴ وقانون الولاية 09/90⁵ فنجد قد تحدثنا عن الاستقلالية لما كانا بصدد تعريف كل من الولاية و البلدية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

1-ميثاق الولاية، نفس المرجع، ص 516

2-الامر 24/67 المؤرخ في 07 شوال 1382 الموافق ل 1967/01/18، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06، سنة 1967

3-المادة 63 و ما يليها من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 يتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية رقم 44، لسنة 1969، ص 525

4-قانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 1990/04/07، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، سنة 1990، ص 488

5-قانون رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 1990/04/07، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، سنة 1990، ص 504

وما يلاحظ من نص هذين القانونين أنهما قد وسعا من صلاحيات واختصاصات المجالس المنتخبة، ولعلنا نلمس الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الأخيرة من خلال السلطة الممنوحة لها في اتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي¹.

فالملاحظ أن قانون 08/90 قد جاء بتشخيص قانوني جديد و مغاير للتشخيص الوارد في قانون 24/67 حيث ورد في المادة الأولى منه أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

كما أنه جاء مجسدا للنظام الديمقراطي التعددي الذي نص عليه دستور 1989 ، حيث جاء بالنص على القوائم الانتخابية وبالتالي استبعاد التعيين الذي يعتبر انعكاسا للتبعية عكس الانتخاب الدال على الاستقلالية.

أما فيما يخص قانون البلدية 10/11 و الولاية 07/12 الجديدين فقد حذا نفس الحذو بالنسبة للإعلان عن الاستقلالية، حيث تظهر من خلال الصلاحيات فقط، إذ نجد المشرع قد منح للبلدية بموجب المادة الأولى الشخصية المعنوية وما ينجر عن ذلك من استقلال إداري وكذا ذمة مالية مستقلة معتبرا إياها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، والقاعدة الإقليمية اللامركزية. أما فيما يخص الاستقلالية الإدارية فقد نلمسها من خلال دراسة الصلاحيات الممنوحة للبلدية، كما يمكن استشفافها من خلال نص المادة الرابعة (04) من ذات القانون حينما نصت على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون. والأمر نفسه بالنسبة للولاية حيث منح المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب المادة الأولى منه، أما فيما يخص الاستقلال الإداري فيفهم من خلال الصلاحيات الممنوحة للولاية باعتبارها هي كذلك جماعة إقليمية للدولة، والدائرة الإدارية غير الممركزة لها، حيث نصت المادة الأولى دائما في فقرتها الخامسة أن الولاية تتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها قانونا.

وعليه يمكن حصر أهم مظاهر الاستقلال القانونية فيما يلي:²

1-نص المادة 85 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية ،ونص المادة 55 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية .

2-مسعود شيهوب ،المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ،المرجع السابق ،ص 45

- تملك الهيئات المحلية حق المبادرة، فهي تعمل بداية ولسلطة الوصاية التصديق على أعمالها سواء صراحة أو ضمنا.

- ليس لسلطة الوصاية حق توجيه الأوامر والتعليمات السابقة عن العمل، إذ أن الأصل العام هو استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لها.

وإذا قلنا باستقلالية الجماعات المحلية فهذا ينجر عنه إمكانية اعتراض هذه الأخيرة على تصرفات السلطة الوصية في مواجهتها. حيث أعطي للمجلس الشعبي البلدي مثلا عن طريق القانون حق اللجوء إلى القضاء ضد كل قرار يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة حيث نصت على ذلك المادة 61 قانون البلدية " : يمكن رئيس 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".

المبحث الثاني: استقلالية الهيئات المحلية عضويا وعمليا وماليا

لتحقيق استقلال حقيقي للجماعات الإقليمية لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فقط، بل يشترط كذلك أن تتولى هذه الجماعات هيئات محلية، تختار من البيئة المحلية و تشعر بالانتماء إلى المجتمع المحلي لأنها تكون اقرب للسكان واعرف بمصالحهم واقدر على تحقيق هذه المصالح، وان تتمتع هذه الهيئات المحلية بذمة مالية مستقلة.

المطلب الأول: الاستقلال العضوي للهيئات المحلية

تعتمد الجزائر أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية وقد جاء تأكيد ذلك في العديد من النصوص منها:

الفرع الأول: أساس الاستقلالية العضوية:

اولا-في الدستور : حيث اعتبر دستور 1996 في المادة 14 فقرة 2: "أن المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"¹.

أما المادة 16 منه فقد اعتبرته قاعدة اللامركزية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

ثانيا-في القوانين:

1-قانون البلدية : نصت المادة 03 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية على انه : " يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية

2- القانون البلدية الجديد 10/11: المتعلق بالبلدية فد جاء في نص المادة 02 على انه : "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ".

1- المرسوم الرئاسي رقم 483/96 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 1996/12/07، المتضمن نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 76، سنة 1996.

3-قانون الولاية رقم 09/90 : هو الآخر نص على انتخاب أعضاء المجلس فجاء في المادة 03 منه:"للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي ."

4- قانون الولاية الجديد رقم 07/12 :جاء في المادة 02 منه "للولاية هيئتان هما:المجلس الشعبي الولائي ،الوالي " .

الفرع الثاني:أسلوب الانتخاب كأساس للاستقلالية العضوية:

أكد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية بحيث نجد أن أسلوب الانتخاب مكرس في الدستور و القانون ، وفي هذا ضمانة دستورية تؤكد وتضمن مبدأ استقلالية أعضاء المجالس المحلية.

وقد نظم الأمر رقم 101/12¹ المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات عملية انتخاب المجالس المحلية حيث يتم انتخاب أعضاء المجالس من قبل سكان الولاية أو البلدية من بين مجموعة من المترشحين يتم اقتراحهم إما عن طريق الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها ، أو يكونون مترشحين أحرارا.

فالمجالس الشعبية هي هيئات مداولة ، تتداول في كل الشؤون المحلية وفقا للقوانين والتنظيمات، تتكون من المنتخبين فقط . ويختلف عدد أعضاء هذه المجالس باختلاف عدد السكان.

فيتراوح عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية من 13 الى 43 عضو حسب عدد السكان ،طبقا للمادة 79 من قانون الانتخابات ، ويتراوح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية من 35 إلى 55 عضو عدد السكان طبقا للمادة 82 من نفس القانون.

ويتم انتخابهم بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ، على أن تجري الانتخابات في ظرف 03 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية . و توزع المقاعد حسب عدد الأصوات المعبرة عنها التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى .

1-الامر رقم 01/12 مؤرخ في 18 صفر 1433،الموافق ل 12يناير 2012 ،المتعلق بنظام الانتخابات.

ويتم توزيع المقاعد حسب المعامل الانتخابي وهو العدد الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها بعد إنقاص أصوات القوائم التي لم تحصل على 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

وتحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيه على المعامل الانتخابي ابتداء من المترشح الأول متصدر قائمة الترشح ثم الذي يليه وهكذا.

وبعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي حسب الشروط المذكورة ، ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد ، والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد ، حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها ، وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.

ويجب أن تتضمن قائمة المترشحين عدد يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعدد من المستقلين لا يقل عن 30% وهذا من أجل تطبيق قواعد الاستخلاف.

وعليه اعتمد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب فقط في اختيار أعضاء المجالس المحلية باعتبار المجلس هو مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون الإقليمية، والوسيلة التي تمكنه من اختيار العناصر التي يراها الأحسن و الأكفأ في تسيير شؤونه و كذا مراقبة أعمال السلطات العمومية .خاصة و أن قانون البلدية الجديد ينص على أن: " البلدية هي الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوّاري.¹

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وذلك حسب نص المادة 65 من قانون البلدية، وفي حال تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح أو المرشحة الأصغر سنا، ونجد أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يختار بنفس الطريقة مع اشتراط الأغلبية المطلقة سواء بالنسبة للقائمة التي اختير منها وحتى بالنسبة للأصوات التي تحصل

1-المادة 11 ،قانون البلدية،10/11.

عليها¹. ويقوم الرئيس فيما بعد باختيار مساعد أو أكثر (06 نواب على الأكثر) من بين الأعضاء، ولرئيس المجلس الولائي و البلدي بعض المهام من بينها إدارة الاجتماعات.

المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي للهيئات المحلية

تكون الجماعات المحلية في مواجهة القضايا الوطنية بدون فعالية، لكن تجاه القضايا المحلية يكون للمجلس المحلي دورا رئيسيا وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له ونعني به ما يسمى بالاستقلال الوظيفي أي يكون للهيئة المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها.²

اتبع المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي أي الأسلوب العام والمطلق في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية- كل ما يتعلق بالشؤون المحلية- و هذا الأسلوب يركز على وضع الإطار العام، مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم، سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية، فمثلا القانون البلدي يحيل في مواطن عدة إلى التنظيم³.

الفرع الأول: اختصاصات هيئات الولاية

يمارس كل من المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي الولائي العديد من الاختصاصات المرتبطة بشؤون الولاية، إضافة إلى الصلاحيات الممنوحة للوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزي على مستوى إقليم الولاية، وقد حدد قانون الولاية جميع الجوانب المرتبطة بصلاحيات هذه الهيئات وفقا لما يلي :

أولا: المجلس الشعبي الولائي

طبقا للمادة 12 من قانون الولاية، "للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع ويدعى المجلس الشعبي . وهو هيئة التداول في الولاية".

1-انظر المادة 59 من قانون الولاية، 07/12

2-ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، منكرة من اجل نيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة عنابه، 2005، ص58.

3-محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص84

ويعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية على مستوى الولاية، وخاصة في ظل دساتير 1989 و1996 الذين كرسا مبدأ التعددية الحزبية.

كما يعد المجلس الشعبي الولائي الهيئة المنتخبة التي تعبر عن احتياجات السكان و مطالبهم، وتشرف على التسيير عن طريق الرقابة على أجهزة الولاية . ويتكون المجلس الشعبي الولائي كما ذكرنا سابقا من عدد الأعضاء حسب عدد سكان الولاية وقد حددت عددهم المادة 82 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.¹

خص قانون الولاية الصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لاشك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم.

ويقوم المجلس الشعبي الولائي بمساعدة البلديات في إطار التكامل و الانسجام، ويسهر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ورغم اتساع هذه الاختصاصات وتعددتها إلا أنها بقيت اختصاصات نظرية أكثر منها عملية، وبقي دور المجالس المحلية رمزيا أكثر منه فعليا في القيام بالتنمية الاجتماعية و الاقتصادية المحلية، وهذا ما أدى إلى التداخل في الاختصاصات بين الهيئات المنتخبة الهيئات التنفيذية وبين السلطة المركزية والسلطة المحلية .

هذا الأمر الذي جعل المجالس الشعبية غير قادرة على المبادرة، وأصبح الرأي المسبق للوزارات المعنية شرط أساسي لممارسة النشاط المحلي، وما يتناقض مع مفهوم الاختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان الشؤون المحلية والذي يتميز بحق المبادرة.²

وهذا ما أكد وجود فرق بين النص القانوني والتطبيق مما استدعي التغيير من خلال القانون الجديد :

1- طليبي عبد القادر، الجماعات المحلية بين مبدأ الاستقلال ووصاية المركز، منكرة من اجل نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2013/2014، ص29

2- نفس المرجع ، ص30.

1- في مجال الاختصاصات العامة:

حيث نجد من خلال المادة 77 انه: "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار

الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال :

الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،

السياحة،

الإعلام و الاتصال،

التربية و التعليم العالي والتكوين،

الشباب و الرياضة و التشغيل،

السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية ،

الفلاحة والري والغابات ،

التجارة و الأسعار والنقل ،

التضامن مابين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها،

التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي،

حماية البيئة،

التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية،

ترقية المؤهلات النوعية المحلية."

2- في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية: يبادر المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد

من 88 إلى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق و المسالك الولائية و

صيانتها.

3- في مجال الفلاحة و الري: يبادر المجلس الشعبي الولائي بوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، ويعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية و يضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات و الجفاف، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة وتقنية تنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية.¹

4- في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي: يمارس المجلس مهامها كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي طبقا للمواد 93 الى 99.

5- في مجال السكن: خصص قانون الولاية الجديد مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن هما المدة 100 و 101.

6- في مجال الهبات والوصايا: طبقا للمادة 133 يبت المجلس الشعبي الولائي من قبول أو رفض الهبات والوصايا سواء أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصصات أخرى.

7- في المجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية: يملك المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 142 إلى 149 أن يقرر استغلال مصالح عمومية ولائية إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق الامتياز.

8- في المجال المالي: يتولى المجلس الشعبي الولائي ممارسة سلطة المصادقة على الميزانية بعد مناقشتها، وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية وهذا ما أشارت إليه المادة 169 من قانون الولاية.²

1-جديدي عتيقة،مرجع سابق،ص 143.

2-عمار بوضياف،شرح قانون الولاية،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2012،ص236،237.

ثانيا:رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات عديدة أهمها:

طبقا للمادة 17 من قانون الولاية 07/12 يتولى رئيس المجلس إرسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام وهذا قبل 10 أيام من الاجتماع.

يتولى المناقشات وضبط الجلسة طبقا للمادة 27 من هذا القانون 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 الدائمة طبقا للمادة 34.

يطاع الوالي باستقالة المنتخب الولائي حسب المادة 35.

يتولى إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام طبقا للفقرة 02 من المادة 52.

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية طبقا للمادة 68 الفقرة 02.

يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية حسب مضمون المادة 72.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولا سيما النشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات حسب المادة 71.

ويجوز لرئيس المجلس قانونا أن يقدم استقالته ويفصح عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس و هذا أمام هيئة المداولة¹.

1-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، 211، 213.

ثالثا: اختصاصات الوالي

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

إن لهذه الازدواجية في الاختصاص تأثير بالغ على عمل واستقلالية الجماعات المحلية لكون الوالي كمثل للدولة بصفته هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري اكبر شانا كونه ممثلا للولاية، فهو يحوز بحكم اختصاصاته المحلية سيطرة شبه تامة على مداوات المجلس الشعبي الولائي¹. ويمثل الوالي السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي و على المجلس الولائي بتفويض من وزير الداخلية، كما انه الجهاز التنفيذي للمجلس الولائي، زيادة على المركز الرئيسي الذي يحوزه الوالي في الظروف العادية، ساهمت الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد في مختلف المراحل، بتوسيع سلطات الوالي مقارنة بالهيئات المحلية و هذا لضرورة استعادة الأمن والنظام العام.²

1-صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

يتولى الوالي تحت عنوان هذه الصفة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 102 والمادة 124 من قانون الولاية، ويلزم طبقا للمادة 104 بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابق، ويطلع الوالي المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على المستوى الولائي، ويزود المجلس بكافة الوثائق و المعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.

كما يسهر الوالي طبقا للمادة 102 على إشعار مداوات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس.

2-صلاحيات الوالي باعتباره وممثلا للولاية :

1-طليبي عبدالقادر، مرجع سابق، ص31.

2-حلفاية زهية، مرجع سابق، ص55.

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية والمدنية، ويتولى إدارة أملاك الولاية و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك، ويمثل الوالي أمام القضاء سواء مدعية أو مدعى عليها.

أما من الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية، ويعد مشروع الميزانية ويعرضها على المجلس الولائي، ويتولى تنفيذ هذه الميزانية بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، كما يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية، ويقدم الوالي أمام المجلس بيانا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشته، ويتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية ويمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية¹.

الفرع الثاني: اختصاصات هيئات البلدية

يمارس المجلس الشعبي البلدي وكذا رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديدة تمس مختلف الجوانب المتعلقة بشؤون الإقليم، ونجد إن القانون البلدي قد فصل في جوانب عدة من صلاحيات هاته الهيئات وفق ما يلي :

أولا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية، ويساهم بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و الأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه. ويمكن إجمال هذه الصلاحيات فيما يلي:

1- في مجال تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و التخطيط: تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير و المتوسط و الطويل المدى لعهدته، ويصادق عليه المجلس بموجب مداولة، و تعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة إليها قانونا، بالتنسيق مع مخطط الولاية وأهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة و التنمية المستدامة.

1- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 243، 242.

كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي يبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء¹.

وقد اوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسيجها العمراني مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة و كذلك تجانس المجموعات السكانية و الطابع الجمالي للبلدية.

وعلى صعيد آخر و طبقا للمادة 116 من قانون 10/11 حمل المشرع حماية التراث العمراني و المواقع الطبيعية و الآثار و المتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية و كذلك المحافظة على الوعاء العقاري ،و تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل و التجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصها.

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية و الطرق و معالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب و مكافحة ناقلات الأمراض المعدية كما يعود لها حماية التربة و الثروة المائية².

2- في المجال الاجتماعي:تقوم البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس و المتطلبات الوطنية وفقا للخريطة المدرسية ،وتقوم زيادة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات ،كما تعمل على توفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة ،وتعمل على تشجيع وترقية النشاطات التعليمية و المدرسية بكل الانجازات المتاحة.

كما تتكفل بانجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج و صيانتها طبقا للمقاييس الوطنية ،وتقدم في حدود إمكانياتها المساعدة لصيانة كل الهياكل و الأجهزة المكلفة بالشبيبة و الثقافة و الرياضة و الترفيه كما تعمل على انجاز و صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.

1-جديدي عتيقة ،مرجع سابق،ص 136.

2-عمار بوضياف،شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع،الجزائر،2012،ص 200.

وفي مجال السكن تكلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية و أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات لعقارية و تشجيع التعاونيات في المجال العقاري¹.

3- في المجال المالي: يتولى المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 180 سنويا المصادقة على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية ،أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية و تتم المصادقة على المالية مادة بمادة و باب باب.

4- في المجال الاقتصادي: طبقا للمادة 109 من قانون 10/11 يخضع إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي و في مجال حماية البيئة و الأراضي الفلاحية يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، وكذا تشجيع المتعاملين في هذا المجال.

و أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية².

ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي يتصرف أحيانا باسم المجلس البلدي وأحيانا باسم الدولة تحت سلطة الوالي، وتختلف هذه الصلاحيات باختلاف المجالات ويمكن إجمالها في صلاحياته بصفته ممثلا للدولة (تنفيذية) وصلاحياته بصفته ممثلا للبلدية.

1- صلاحياته بصفته ممثلا للدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة بمجموعة هائلة من الصلاحيات و المهام ،و التي تعود أساسا للدولة،ويمكن إيجازها:

1- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الندى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 30

2- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 203، 204.

أ- في مجال ضبط الحالة المدنية: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الحالة المدنية، ومن ثم فإنه يعود أمر إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، ويجوز أن يفوض إمضاءه إلى البلديين و إلى كل موظف بلدي ويبلغ النائب العام بذلك، ويمكن للمفوض استقبال تصريحات الولادة، و الوفيات والزواج، وتدوين كل الأحكام في السجلات.

ب- في مجال الضبط القضائي: طبقا للمادة 92 من القانون 10/11 يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابط الشرطة القضائية¹.

ج- في مجال الضبط الإداري : يعمل على

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص و الأملاك.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية لتجمع الأشخاص.
- المعاقبة على مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها.
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات و الطرق العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها.
- القضاء على الحيوانات المؤذية و الضارة.
- تأمين نظام الجنائز و المقابر طبقا للعادات وتبعا لمختلف العشائر الدينية².

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس:

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي فهو من يستدعي الأعضاء ويبلغهم بجدول الأعمال، ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، ويقدم بين كل دورة و أخرى تقريرا يتضمنه تنفيذ المجلس، وحتى يتمكن رئيس المجلس من القيام بمهمة التنفيذ و في أجال معقولة

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 213

2- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 41.

خول له المشرع بموجب المادة 6 من القانون 10/11 الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف و المتابعة بخصوص مداوات المجلس ،وتضم الهيئة إلى جانب الرئيس نوابه و يتراوح عددهم من 02 إلى 06 حسب تعداد أعضاء المجلس¹.

3-صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية :

في هذا الشأن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين الأولى باعتباره رئيسا للبلدية ،و الثانية باعتباره مترئسا للمجلس.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيس للبلدية له مهام إدارية بحتة وتتمثل إجمالا في السهر على حسن سير المصالح الإدارية التابعة للبلدية ،بسلطة التعيين و ممارسة السلطة السلمية عل الموظفين ،إضافة إلى كونه الأمر بالصرف في البلدية.

وكونه رئيسا للمجلس فله دور تنسيقي لأعمال المجلس وذلك بتوجيه الاستدعاءات للأعضاء ،و السهر على تحرير محاضر المداوات و حفظها و ترأس الجلسة².

ومنه فرئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الصفة يقوم بتمثيل البلدية و العمل لحسابها في جميع المسائل المتعلقة بالحياة الإدارية ،وإبرام العقود ،وتمثيلها أمام الجهات القضائية ،السهر على حسن سير المرافق العمومية للبلدية، تسيير و الحفاظ على أموال البلدية المنقولة و العقارية بموجب قواعد المالية و المحاسبة العمومية ،و الآليات المقررة في قواعد التهيئة و الحفظ العقاري³.

المطلب الثالث :الاستقلال المالي للهيئات المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية و تسيير مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر ،فالتمويل المحلي مثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي و هذا ما أكده القانون الجزائري في المادة 169 و 170 من قانون البلدية 10/11 و المادة 151 و 152 من قانون الولاية

1-عمار بوضياف،شرح قانون البلدية،مرجع سابق،ص214،217

2-المادة 78-82 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

3-علاء الدين عشي،شرح قانون البلدية،مرجع سابق،ص42،43.

07/12 حيث نص على أن البلدية والولاية مسئولتان عن تسيير وسائلها المالية الخاصة، والتي تتألف من :ناتج الجباية والرسوم، مدا خيل ممتلكاتها، الإعانات و القروض و التخصيصات، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، ناتج الهبات و الوصايا...الخ¹.

تتمثل المصادر المالية للجماعات المحلية في ما يلي :

الفرع الأول:الموارد الداخلية:

تشمل الموارد المحلية (الداخلية) الضرائب و رسوم الخدمات التي تقدمها الدولة للمنتفعين ومردود الأملاك المحلية.

أولاً: الموارد الجبائية:

تستفيد الجماعات الإقليمية من مجموعة من الضرائب و الرسوم منها ما تكون للحكومة المركزية والصندوق المشترك نسبة فيها،ومنها ما يوجه كلياً لها.

1-الضرائب و الرسوم الموجهة كلياً للجماعات المحلية : وهي:

- أ- الرسم على النشاط المهني: ويعرف بأنه رسم على رقم الأعمال وهو مجموع المبيعات من السلع و الخدمات ويحدد معدله من طرف السلطة المركزية.
- ب- الدفع الجزافي:ويقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و المؤسسات الأجنبية المستثمرة في الجزائر، يطبق الدفع الجزافي على الأجور و المرتبات و التعويضات.
- ت- الرسم العقاري:يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية المبنية و غير المبنية الموجودة في التراب الوطني.

ث- رسم التطهير: هو رسم سنوي مقابل رفع القمامات المنزلية يفرض على الملاك و المستأجرين أو المنتفعين،ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصالحه رفع القمامات المنزلية.

ج- رسم الإقامة:يفر هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق و المحلات المستعملة

1-عميور ابتسام،مرجع سابق،ص43.

لإيواء السياح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب كعائد جبائي كلياً لصالح البلديات¹.

2- الضرائب و الرسوم الموجهة جزئياً للجماعات المحلية: وهي:

أ- الرسم على القيمة المضافة: هو الرسم المطبق على العمليات المتعلقة بال عقار، وقد تم إقراره في 01-01-1992 ليتم تطبيقه وتوزيعه هذا المورد يكون بنسبة 85% لصالح الدولة و بنسبة 0.5% لصالح البلديات وبنسبة 10% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ب- رسم الذبح: هو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح، ويتميز بطابع الضريبة غير المباشرة لأنه يفرض على المنتوجات الاستهلاكية.

ت- الضريبة على الممتلكات: يخضع لهذه الضريبة كل الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر بالنسبة لأملكهم الموجودة في التراب الوطني أو خارجه سواء كانت عقارات مبنية أو غير مبنية .

ث- قسمة السيارات: يتحملها كل شخص سواء كان طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتوزع حصيلة هذه الضريبة بنسبة 20% للدولة، وبنسبة 80% للصندوق المشترك للجماعات المحلية².

ثانياً: مدا خيل الممتلكات:

تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، وباعتبارها ذات شخصية معنوية جاز لها التصرف في ممتلكاتها مادامت توفر لها هذه الأخيرة دخل مالي، ويتضمن مورد مداخيل الممتلكات بالخصوص إيجار العقارات، حقوق الطرقات، أتاوى شغل الأملاك العامة البلدية... وتشكل هذه المداخيل نسبة ضئيلة من إيرادات التسيير، وتختلف هذه النسبة باختلاف حجم البلدية وذلك وفقاً لممتلكاتها. وتكمن أهمية هذه الإيرادات في كونها تتعلق بممتلكات البلدية أي أنها محلية % 100 ومن ثمة يمكن تقديرها مسبقاً.

1- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 47.

2- جديدي عتيقة، مرجع سابق، ص 92.

في حين أن الواقع يعكس خلاف ذلك حيث يظهر عدم تحكم البلديات في ممتلكاتها وإهمالها، كما أن هذه الممتلكات لازالت توجر بأثمان زهيدة.

ثالثا:موارد الاستغلال

يعتبر منتج الإستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على أتوات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات .وتشكل إيرادات الإستغلال نسبة ضئيلة من إيرادات البلدية فهي لا تتجاوز نسبة % 10 من مجموع إيرادات التسيير للبلدية.لكن رغم ذلك فهي تمثل أداة هامة للاستقلال المالي للبلديات نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى سواء في تحديد مقاديرها أو فيما يخص تحصيلها. مع الإشارة هنا أن هذه الحرية ليست مطلقة بل تخضع لبعض الجوانب القانونية التي تحدد أسعار هذه الخدمات¹.

الفرع الثاني :الموارد الخارجية للجماعات المحلية:

يعتبر الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار في الميزانية المحلية و تتمثل الموارد الخارجية الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر في الإعانات و القروض².

أولا: القروض:

وتمثل القروض موردا آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية،حيث تسدد أشغال التجهيز و الانجاز و الدراسات من ميزانية التجهيز و الاستثمار و إذا اقترضت البلدية يتم تسديد رأس مال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار.

ثانيا:الإعانات : وهي الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية دون مقابل سواء من الدولة أو الأفراد أو المؤسسات الخاصة من خلال ما يقدمونه من هبات و تبرعات ووصايا...

1-عميور ابتسام،المرجع السابق،ص 49.

2-نفس المرجع ،ص 50.

وهي تنقسم إلى :

1-الإعانات الحكومية:نظرا لعدم كفاية موارد الجماعات المحلية ،فان السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتسعى من خلالها الدولة تعميم الرفاهية والرخاء في مختلف المناطق لإزالة الفوارق الجهوية¹.

2-إعانات الأفراد و المؤسسات (الهبات و الوصايا): وتتكون من حصيلة ما تبرع به المواطنون والمؤسسات والشركات إما مباشرة إلى الإدارة المحلية أو بصورة غير مباشرة وذلك بالمساهمة في تمويل أحد المشاريع المحلية .والهبات تشمل العطاءات النقدية والعينية سواء كانت محلية أو أجنبية، ويشترط المشرع في قانون البلدية المادة 166 وقانون الولاية في المادة 133 على أن قبول المجالس المحلية لذلك يكون عن طريق مداولة . في حين أن قبول الهبات والوصايا الممنوحة من الخارج يخضع للموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية².

1-جديدي عتيقة،مرجع سابق،ص 95.

2-عميور ابنتسام،مرجع سابق،ص 52.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال هذا الفصل نلاحظ أن مسألة الاستقلالية مسألة تمت معالجتها من خلال نصوص قانونية متعددة كلها تصب في إطار واحد وهو إعطاء الجماعات المحلية قدرا من الاستقلال يمكنها من تقدير حاجياتها بنفسها، وبالتالي اتخاذ القرارات التي تراها الأنسب لإقليمها كونها الأدرى بذلك. وقد لمسنا هذه الاستقلالية من خلال نصوص الدساتير وقوانين الإدارة المحلية المتعاقبة ولو كان هذا الاستقلال يستكشف في مرات كثيرة من مضمون النصوص وهذا يعكس تخوف المشرع من الفهم السيئ لمنح الاستقلالية والإفصاح عنها.

إن الاستقلالية كذلك تظهر في سبل وتسيير أعمال المجالس المحلية واعتماد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب كأسلوب ديمقراطي ينم عن استقلالية الأعضاء المنتخبين في اختيار الأنسب والأحسن لتسيير شؤون الوحدة المحلية تطبيقا لمبدأ الملائمة.

وبالإضافة إلى مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية كخطوة أخرى لتجسيد استقلالية هذه الأخيرة في تسيير شؤونها من خلال منحها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، لكن وبدراسة هذه الموارد نجد أنها ضئيلة مقارنة مع المهام والمشاريع الواجب على الهيئات المحلية القيام بها وهذا يفسر لجوء هذه الأخيرة إلى الاقتراض أو الحصول على إعانات حكومية مما يقلص استقلاليتها ويجعلها في حالة من التبعية للسلطة المركزية على أساس أن من يمول يحكم.

ولهذا يمكن أن نخلص إلى أن مسألة الاستقلالية هي مسألة نسبية، حيث أن الهيئات المحلية تبقى دائما تحت سلطة السلطة المركزية لمنع خروجها عن السياسة العامة للدولة وحفاظا على وحدتها.

الخاتمة

الخاتمة:

ذكرنا سابقا أن استقلال الهيئات المحلية هو عماد الإدارة المحلية، وذكرنا أيضا أن استقلال هذه الهيئات يتحقق بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية أو القانونية، و بالاعتراف بوجود مصالح محلية و كذلك بمنح أعضائها الضمانات الكافية في مواجهة السلطة المركزية، ومع ذلك فإن ما تجدر الإشارة له في هذا الخصوص إن هذا الاستقلال في الأخير إنما يرتبط في الواقع بما يتاح لهذه الهيئات من موارد مالية تمكنها من إنشاء وإدارة المرافق العامة التي تؤدي خدماتها لإشباع احتياجات السكان المحليين، ومن ثم يمكن القول أن تحقيق الاستقلال النظري لهذه الهيئات دون استقلالها الفعلي يكون ناقصا، إذ بدون هذا الاستقلال العملي أو بمعنى آخر بدون الموارد المالية تصبح وحدات الإدارة المحلية عاجزة تماما أن تؤدي دورها في تطبيق مبدأ التنمية اللامركزية أو تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية على المستوى المحلي، أي أنها تصبح في الواقع جسد بدون روح.

وأخيرا قد توصلنا إلى أن :

*نقص في المجهودات المبذولة للوصول إلى حل مختلف المشاكل الإقليمية.

*وسع المشرع من اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وأخضعها للرقابة، لكن يتبين أن استقلال المجالس الشعبية البلدية والولائية يعد غير كامل نظرا لنقص وضآلة مواردها المالية.

*عدم قيام المجالس الشعبية المحلية بدورها كاملا وهذا ناتج عن عدم فهم المنتخبين للنصوص القانونية ونقص تجربتهم في الشؤون العامة المحلية.

*تجاوز الرقابة الوصائية لاختصاصاتها مما يؤدي إلى ضعف الهيئات المحلية وعدم استقلاليتها.

توصيات:

*لتسيير أمثل للجماعات المحلية يقتضي بذل كل الجهود الممكنة و تسخيرها في خدمة الصالح العام و هذا بضرورة إيجاد مختلف السبل لمعالجة المشاكل الإقليمية البحتة بهدف نجاح برامج و خطط التنمية التي تتطلب المتابعة المستمرة من طرف السلطات المحلية .

*ضرورة الاستثمار في المشاريع ذات العوائد و الأرباح و التي تمكن من توفير مداخيل للجماعات المحلية و عدم الاعتماد على إعانات الدولة التي تؤدي إلى عرقلة السير الحسن لتطوير المشاريع .

*لابد من الاستثمار في المورد البشري الكفاء على المستوى المحلي بحيث لابد من ضرورة حياة المنتمين للجماعات المحلية لمؤهلات علمية و فنية و تقنية تتناسب مع المهام الموكلة لها مع متطلبات الواقع و العصر .

*كما لابد أن تكون الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصائية على الهيئات المحلية في حدود العمل لتحسين منظومة سير و عمل المجالس المحلية مع إعطائها استقلالية أكبر في إدارة الشأن المحلي .

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب :

- 1- احمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية ،تعريب محمدعرب صاصيلا،،الطبعة 4،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،سنة 2006
- 2- احمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية ،ترجمة محمد عرب صاصيلا،الطبعة 5، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر،2009.
- 3- محمد الصغير بعلي،القانون الإداري،التنظيم الإداري،النشاط الإداري،عناية،دار العلوم للنشر والتوزيع،2002.
- 4- محمد الصغير بعلي،،قانون الإدارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم للنشر والتوزيع،عناية،2004.
- 5- عمار بوضياف،الأسس العامة للتنظيم الإداري،محاضرات لطلبة الدراسات العليا،مقياس القانون الإداري ،الأكاديمية العربية،الدانمارك،السنة الجامعية 2010،2009.
- 6- عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري،دار الريحانة ،الطبعة الأولى،بدون تاريخ.
- 7- عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية،الجسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2007.
- 8- عمار بوضياف،شرح قانون البلدية،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2012.
- 9- عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2012.
- 10- عمار عوابدي،دروس في القانون الاداري،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1979.
- 11- علاء الدين عشي،شرح قانون البلدية،دار الندى للنشر و التوزيع،الجزائر،2011.

ثانيا: المجالات :

1-مسعود شيهوب،المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ،مجلة مجلس الدولة،العدد 03،مطبعة الديوان،الجزائر،2003.

2-مسعود شيهوب ،"مدى تكييف الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة ،مجلة مجلس الأمة ،الجزائرالعدد 03 ،2002.

ثالثا:الرسائل والمذكرات:

1-إبراهيم،رابعي،استقلالية الجماعات المحلية ،مذكرة من اجل نيل شهادة الماجستير،كلية الحقوق ،جامعة عنابة،2005.

2-جديدي عتيقة،إدارة الجماعات المحلية في الجزائر،بلدية بسكرة نموذجاً،شهادة الماستر،جامعة بسكرة،2012،2013.

3-حلفاية،زهية،استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر بعد 1962،مذكرة الماستر،تخصص دولة ومؤسسات ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور،الجلفة،2014،2013.

4-طليبي عبد القادر،الجماعات المحلية بين مبدا الاستقلال ووصاية المركز،مذكرة الماستر،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة زيان عاشور ،الجلفة،2014،2013.

5-مزياني فريدة،المجالس الشعبية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري ،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة متتوري،قسنطينة،2005.

6-عميور ابتسام،نظام الوصاية،الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم،مذكرة الماجستير،كلية الحقوق،جامعة قسنطينة،2013،2012.

7-قديد ياقوت،الاستقلالية المالية للجماعات المحلية،"دراسة حالة ثلاث بلديات"،شهادة الماجستير،كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية و علوم التسيير وعلوم التجارية،جامعة أبي بكر بلقايد،تلمسان،2011،2012.

رابعاً: النصوص القانونية:

1- الدساتير:

دستور 1963، الصادر في 10/09/1963، الجريدة الرسمية، عدد 64، لسنة 1963
- الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396، الموافق ل 22 نوفمبر 1976، المتضمن
دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، سنة 1976.

- مرسوم رئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28/02/1989، المتضمن
نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 09، سنة 1989.

- المرسوم الرئاسي رقم 483/96 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل
1996/12/07، المتضمن نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 76، سنة 1996، معدل
ومتتم للمرسوم الرئاسي رقم 106/02 مؤرخ في 03/04/2002، جريدة رسمية عدد 22، سنة
2002.

2- القوانين:

- القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم
ج ر ج ج عدد 02، لسنة 2005.

- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب الموافق ل 22 يونيو 2011، المتضمن قانون
البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، لسنة 2011

- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير
2012، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12، سنة 2012.

- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07/04/1990، المتضمن
قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، سنة 1990.

-القانون رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمان 1410 الموافق ل 07/04/1990 ،المتضمن
قانون الولاية ،الجريدة الرسمية عدد15،سنة 1990.

3-الأوامر:

-الأمر رقم 10/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012،المتعلق بنظام
الانتخابات

-الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 07 شوال 1382 الموافق ل 18/01/1967،المتضمن القانون
البلدي ،الجريدة الرسمية عدد06،سنة 1967.

-الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23/05/1969 يتضمن قانون الولاية جريدة رسمية رقم44
،سنة 1969.

4-المراسيم والمواثيق:

-المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 07 أكتوبر 2010 ،المتضمن قانون الصفقات
العمومية،ج ر ج ج عدد58 ،سنة2010.

-ميثاق الولاية ،المؤرخ في 23/05/1969 ،الجريدة الرسمية العدد44،سنة1969 .

-ملف البلدية،مجلة مجلس الأمة ،عدد47،جوان2011.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
05	الفصل الأول: مقومات استقلالية الهيئات المحلية (المبادئ العامة)
08	المبحث الأول: تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية و تحديد مصالحها
08	المطلب الأول: ماهية الشخصية المعنوية
08	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية
09	الفرع الثاني: أهمية الشخصية المعنوية في مجال التنظيم الإداري
10	الفرع الثالث: التمييز بين الأشخاص المعنوية العامة و الأشخاص المعنوية الخاصة
11	المطلب الثاني: استقلال الهيئات المحلية المترتبة على الشخصية المعنوية
12	الفرع الأول: النتائج العامة للشخصية المعنوية
13	الفرع الثاني: النتائج الخاصة للشخصية المعنوية
14	المطلب الثالث: وجود وحدات مستقلة تمثل مصالح متميزة عن الصالح القومية
15	الفرع الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة
16	الفرع الثاني: وجود هيئات محلية مستقلة و منتخبة
16	الفرع الثالث: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية
18	المبحث الثاني: تحقيق مبدأ استقلالية الهيئات المحلية
18	المطلب الأول: استقلالية أعضاء الهيئات المحلية
19	الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب
21	الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
22	الفرع الثالث: الأسلوب المختلط
22	المطلب الثاني: استقلالية الهيئات المحلية في أعمالها وتمويلها
23	الفرع الأول: استقلال الهيئات المحلية في أعمالها

24	الفرع الثاني : استقلالية الهيئات المحلية في تمويلها
28	الفصل الثاني:مقومات استقلالية الهيئات المحلية في نظام الإدارة المحلية الجزائري
30	المبحث الأول:تمتع الوحدات بالشخصية المعنوية والاعتراف بمصالحها المتميزة
30	المطلب الأول:الشخصية المعنوية لهيئات الإدارة المحلية الجزائرية
30	الفرع الأول:الاعتراف بالشخصية المعنوية وأهميتها
32	الفرع الثاني:نتائج الشخصية المعنوية
34	المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الهيئات المحلية
35	الفرع الأول:المعالجة الدستورية لمسألة الاستقلالية
36	الفرع الثاني:المعالجة التشريعية لمسألة الاستقلالية
41	المبحث الثاني:استقلالية الهيئات المحلية عضويا و عمليا وماليا
41	المطلب الأول:الاستقلال العضوي للهيئات المحلية
41	الفرع الأول:أساس الاستقلالية العضوية
42	الفرع الثاني:أسلوب الانتخاب كأساس الاستقلالية العضوية
44	المطلب الثاني:الاستقلال الوظيفي لهيئات المحلية
44	الفرع الأول:اختصاصات هيئات الولاية
50	الفرع الثاني:اختصاصات هيئات البلدية
54	المطلب الثالث:الاستقلال المالي للهيئات المحلية
55	الفرع الأول:الموارد الداخلية
57	الفرع الثاني:الموارد الخارجية
60	الخاتمة
63	قائمة المراجع
68	الفهرس