

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

موضوع البحث:

الرقابة الإدارية على
المجالس المحلية المنتخبة

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق
تخصص إدارة ومالية

تحت إشراف الأستاذة:

* لدغش رحيمة

دكتور لجنة المناقشة

- مخلط بلقاسم رئيساً
- لدغش سليمة مقررأ
- عمراوي مارية مناقشأ

إعداد الطالبة:

* لحرش حميدة

السنة الجامعية: 2018/2017

شكر و عرفان

أشكر الله عز وجل الذي أنعم عليا بإتمام هذا البحث كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذة الكريمة لدغش رحيمة بتفضلها عليا وذلك بقبولها الإشراف على هذه المذكرة وعلى كل الاهتمام والرعاية التي غمرتنا بها وأشكرها على كل النصائح والتوجيهات القيمة طيلة المدة المخصصة للبحث فلها مني أطيب التحيات وأزكى معاني العرفان.

واشكر أيضا الأستاذة الكريمة لدغش سليمة على اهتمامها ونصائحها القيمة.

أشكر أيضا والداي الكريمان على دعائهما لي باستمرار، كما أشكر أخواتي وإخوتي وابنتي كل باسمه، الشكر موصول أيضا إلى كل أساتذتي المحترمين من دون استثناء فلهم منا جزيل الشكر على كل المجهود الذي بذلوه من أجلنا طوال مشوارنا الدراسي.

و إلى زملاء الدراسة خاصة طلبة الماستر دفعة قسم الحقوق تخصص إدارة ومالية.

إهداء

إلى والدي الكريمين.

إلى إخوتي وأخواتي وابنتي.

إلى استاذتي الفاضلتين لدغش رحيمة و لدغش سليمة.

إلى زميلاتي وزملائي الطلبة.

إلى كل من علمني حرفاً أنار لي درب العلم بالوصول إلى الهدف المنشود.

مقدمة

يبدو أن تعدد وظائف الدولة وتنوع مشكلاتها من جهة وتعدد متطلبات العصر من جانب آخر. أدى إلى ازدياد القناعة بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، والذي يعرف بنظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، بحيث أصبح يحمل في العصر الحديث صبغة عالمية تبنته معظم دول العالم.

إن الجزائر وكغيرها من الدول أخذت هي الأخرى بنظام اللامركزية الإدارية، وعملت على إرساء إدارة محلية، تتماشى حيث متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

ويقوم نظام اللامركزية على أسس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات محلية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية.

هذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة البت في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية، والانتخاب كوسيلة لتحقيق استقلالية أعضاء الجماعات المحلية.

إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الإدارية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة ولاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح الجماعات المحلية، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية.

فمسار الرقابة الإدارية في القانون الجزائري ارتبط دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد اتجاه المشروع إلى تطبيق أسلوب وصاية شديدة بكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة. لكن يتبنى دستور 1989¹ المعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد كان لا بد

قانون الانتخابات المؤرخ في 07 أوت 1989.

من ضرورة تكيف قانون البلدية و الولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة
المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية.

ليأتي المشروع فيما بعد بالقانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية والمعدل لقانون البلدية السابق
08- 90 الصادر سنة 1990 و 12 - 07 المنظم للولاية كبديل للقانون السابق 90 - 09
المتعلق بالجماعات المحلية بطبيعة نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على
المجالس المحلية.

ومن بين الأساليب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هو بيان مدى تأثير هذه الرقابة
على استقلاليتها، وعلى الإطار المعيشي للمواطنين.

وتكمن أهمية الدراسة في البعد الذي يحضى به موضوع الرقابة الإدارية كنظام رقابي،
وعلى صعيد داخلي اهتمام المشرع الجزائري بالرقابة الإدارية كوسيلة لضمان مشروعية
عمل المجالس المحلية المنتخبة ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق
الرقابة على البلدية وعلى الولاية.

ونشير إلى أن صعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث قلة المراجع المتخصصة في
مجال الرقابة على المجالس المحلية كموضوع مستقل بذاته.

ويمكن الإشارة إلى أن الدراسات السابقة حول موضوع البحث قد تم تناوله كدراسة في
رسالة ماجستير للأستاذ بن ناصر بوطيب بعنوان " الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس
الشعبية البلدية في الجزائر" والتي تطرقت فيها إلى الرقابة الوصائية في سياق جزئيات
البحث أين تعرضت فيه إلى مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية و
الولائية وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الإدارية
الممارسة على المجالس المحلية لأنها تهدر الاستقلال المحلي.

وقد اقتصرنا أهداف هذه الرسالة على بيان واقع الرقابة الإدارية الممارسة على المجالس
المحلية في ظل قانون بلدية 11 - 10 وقانون الولاية 12 - 07¹² وبيان انعكاس هذه الرقابة
على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال استقراء النصوص القانونية الواردة في
كل من قانون البلدية والولاية الحاليين والسابقين.

ويكتسي هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال الأهداف التي تسعى إليها الدراسة وذلك في
محاولة لاستكمال مسار البحث في هذا الموضوع والذي سبقنا إليه أساتذة وباحثون، كما
نتجلى لنا أهداف الدراسة في توضيح الرقابة

¹ قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1423 هجري الموافق لـ 21 فيفري 2012.

وقد اقتضت أهداف هذه الدراسة على بيان واقعة الرقابة الإدارية الممارسة على المجالس المحلية في هذه ظل قانون بلدية 11 - 10 وقانون الولاية 12 - 7 وبيان انعكاس هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال استقراء النصوص القانونية الواردة في كل من قانون البلدية والولاية الحاليين والسابقين.

ويكتسي هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال الأهداف التي تسعى إليها الدراسة وذلك في محاولة لاستكمال مسار البحث في هذا الموضوع الذي سبقنا إليه أساتذة وباحثون، كما تتجلى لنا أهداف الدراسة في توضيح الرقابة ومجال تطبيقها في ضوء قانون البلدية و الولاية، بالإضافة إلى توضيح علاقة الرقابة التي تربط بين السلطة المركزية ولجماعات المحلية، وكذا تحديد أهم الآثار المترتبة عن ممارستها من جهة والكشف عن مدى فعالية النظام الرقابي على الجماعات المحلية من جهة أخرى.

وفي ظل الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية نجد أن المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في القوانين الحالية محاولاً في نفس الوقت المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الاستقلال الممنوح لها وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة ومنه نطرح الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى كرس المشروع نظام الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية (10-11) (07-12)؟

وتتفرع على هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

- ما مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها؟

- وما هي أهم المستجدات التي جاء بها كل من قانون البلدية والولاية في ما يتعلق بسلطة الرقابة وما مدى انعكاسها على استقلالية المجالس المحلية؟

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج التحليلي و الوصفي من خلال وصف البلدية و الولاية الواردة في نصوص قانون البلدية و الولاية وتحليل نظام الرقابة من خلال استقراء النصوص المتعلقة بعملية الوصاية الإدارية وبيان أهم الآثار المترتبة عنها.

ولمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين:

خصصنا الفصل الأول لدراسة ماهية الجماعات المحلية، وخصصنا المبحث الأول لدراسة المجالس المحلية المنتخبة (البلدية والولاية)، وخصصنا المبحث الثاني إلى صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وخصصنا المطلب الأول إلى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي والمطلب الثاني خصصناه إلى صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

أما الفصل الثاني فخصصناه إلى الرقابة على الجماعات المحلية وقسمناها إلى مبحثين، المبحث الأول يخص مفهوم الرقابة على الجماعات المحلية و المبحث الثاني يخص الوصايا الإدارية على المجالس المحلية وقد ختمنا كل الفصلين بخلاصة تضم أهم النتائج التي توصلنا إليها.

إذ يسمح لنا هذا التقسيم بدراسة واقع الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة:

- الفصل الأول: ماهية الجماعات المحلية.

- الفصل الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية.

الفصل الأول: ماهية الجماعات المحلية:

أصبح تسيير الجماعات المحلية حالياً من أهم المواضيع المطروحة على الساحة الاقتصادية والسياسية نظراً للدور الهام التي أصبحت تلعبه هذه الجماعات في دفع عجلة النمو إلى الأمام ومن ثم أصبحت الأنظار متجهة إلى نمط تسيير الجماعات المحلية ومحاولة إيجاد الطريقة المثلى التي تمكن من الوصول إلى تسيير فعال وناجح يسمح بالاستعمال الأمثل للموارد سواء كانت مادية أو بشرية.

وبما أن الجماعات المحلية هي مرآة الحكم الرشيد وجب أن تكون طريقة تسييرها ناجمة عن معرفة مسبقة لأساليب التسيير.

إلا أن الجماعات المحلية هي عبارة عن منطقة جغرافية، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب ولهذه الاعتبارات تعددت تسمياتها، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه³.

والجماعات المحلية هي (البلدية و الولاية) تابعين في إطار أحكام المادتين 15 و 16 من الدستور ومعرفة بالقوانين 09/08 و 90/09 المؤرخين في 17 أفريل 1990 بحيث هما الوسيلتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وكذا تعديلات التي الحق بها (10-11 البلدية) و (07/12 الولاية) وسنتطرق إلى المجالس المحلية المنتخبة.

المبحث 1: المجالس الشعبية المحلية المنتخبة:

إن من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس شعبية منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أدرى بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.

الذي يرويه مناسباً، فالمجالس المحلية المنتخبة هي هيئات الإدارة العامة للمجتمعات المحلية، وتعد المجالس المحلية هيئات منبثقة من إرادة الشعب اعتماداً على أسلوب الانتخاب كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية.

المطلب 1: التعريف بتشكيلها وعملها

إن المجالس الشعبية المحلية المنتخبة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي وسنتطرق إلى التعريف بتشكيلهم.

فرع 1: تعريف بتشكيلها

1- المجلس الشعبي الولائي: هو هيئة أساسية وحتمية تعكسها رغبة المشرع في إرساء مبادئ الديمقراطية في الولاية، ورغبته في إشراك السكان المحليين للولاية عن طريق من يختارونهم لتمثيلهم لينوبوا عنهم في إدارة شؤونها، على غرار ما هو ساري في البلدية من خلال المجلس الشعبي البلدي.

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين من قبل سكان الولاية وذلك في نفس الوقت وبنفس الطريقة تقريباً، التي تم بها انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي مع وجود بعض الاختلافات، بحكم اختلاف مستوى وطبيعة المهام التي أنشأ كل منهما لأدائها ويتجلى ذلك بوضوح، في اشتراك الكثير من المواد بينهما في الأحكام و المواد المتعلقة بقانون انتخاب المجالس المحلية وباعتبار أن المشرع الجزائري يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة تجسد الطبيعة اللامركزية للولاية وتجسم مبدأ الديمقراطية الإدارية وتؤكد مبدأ المشاركة الشعبية في الدولة الجزائرية على مستوى الولاية، فقد جعل طريقة تشكيله تتم عن طريق الانتخاب أو الاقتراع النسبي المباشر¹، بالنسبة لكل أعضائه الذين يمكن الذين يمكن أن يكونوا في قوائم حزبية أو كمرشحين أحرار، وهم تقريباً نفس الفئات المحرومة من

¹ المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية العدد الأول سنة 2012 ص 17.

الترشح العضوية المجلس الشعبي البلدي حيث يتمثل الغرض الأساسي من هذا في منع أي محاولة لاستعمال نفوذ هذه الفئات للتأثير على سير العملية الانتخابية وحفاظا على حيادها.

كما نصت المادة (75) من الأمر رقم 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات على أن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي، على القائمة وتجري الانتخابات خلال 03 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية.

وهي نفس المدة النيابية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يتمكن من خلالها الأعضاء من دراسة الأوضاع بشكل جيد ويتعرفوا أكثر على مشكلات المواطنين ليتمكنوا من أداء المهام التي انتخبوا من أجلها في مدة كافية وفي استقرار أكثر.

يتم تشكيل المجلس الشعبي الولائي من خلال الانتخابات الخاصة بالمجالس الشعبية البلدية والولائية وذلك من طرف سكان الولاية، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة في دور واحد. وتكون عملية الانتخابات عامة، سرية ومباشرة، والمدة التي يقضيها أعضاؤه في مناصبهم هي 05 سنوات.

35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.

39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.

43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.

47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.

51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.

55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة¹

¹ قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فيفري 2012.
² قاضي خير الدين، الديمقراطية التشاركية: بريم جديد لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أكاديميا، دورية محكمة تهتم بالدراسات السياسية، ع 2 جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، 2014، ص 82.

طبقاً لأحكام القانون 7/12 والذي يتعلق بالولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المستقلة².

ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من الهياكل التالية:

- الرئيس.

- ديوان الرئيس.

- اللجان الدائمة.

أ- رئيس المجلس الشعبي الولائي: ينتخب من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالاقتراع السري، والأغلبية المطلقة وذلك للفترة النيابية الحالية (حسب المادة 25 من قانون لولاية).

ب- ديوان الرئيس: يتكون من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي من بين موظفي الولاية، كما يعتبر بمثابة الأمانة العامة للمجلس وهو جهاز دائم.

ج- المكتب: ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي ولعمله أثناء كل دورة مكتبا يتكون من عضوين إلى 04 أعضاء، ويشكل أمانة من موظفي ديوان الرئيس.

د- اللجان الدائمة: يتشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجان دائمة، في المجالات التالية:

1- الاقتصاد والمالية، 2- التهيئة العمرانية والتجهيز، 3- الشؤون الاجتماعية والثقافية، ويمكنه أن يشكل لجاناً مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم الولاية.

2- المجلس الشعبي البلدي: هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالبلدية وينتخب المجلس وفقاً للمادة 65 من قانون الانتخابات الجديد لمدة 05 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، وعليه فإن دراسة المجلس الشعبي البلدي تقتضي أن نتطرق إلى تشكيله وقواعد سيره ونظام مداولاته وذلك من خلال مايلي:

- يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء ويختلف عدد أعضائه من بلدية إلى أخرى تبعاً للإحصاء العام للسكان في كل بلدية، إذ أن هناك أنظمة تتجه إلى جعل المجلس المحلي كبيراً بغية إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تحمل مسؤولية اتخاذ القرارات، وهناك أنظمة أخرى تتجه إلى تقليص عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية إلى أقصى درجة ممكنة، وهذا بغية تمكينهم من لدراسة والمناقشة الوافية للمسائل والقضايا المطروحة على المجالس.

- وفي الجزائر فإن النظام الانتخابي يحدد شغل مناصب المجالس المنتخبة بحسب عدد السكان.

- حيث أن عدد المقاعد مطلوب شغلها في المجلس مرتبط بعدد سكان الإقليم الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وهذا ما نصت عليه المادة 79 من قانون الانتخابات 01/12/ حيث يكون:

13 عضو في البلديات اللاتي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.

15 عضو في البلديات اللاتي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000.

19 عضو في البلديات اللاتي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000.

23 عضو في البلديات اللاتي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000.

33 عضو في البلديات اللاتي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000.

43 عضو في البلديات اللاتي يتراوح عدد سكانها بين 200000 نسمة أو يفوقه.¹

هذا ويجدر التنبيه أن قانون 10/11 لم يعط أولوية أي فئة من فئات المجتمع عن غيرها هذا أخلاقاً للقوانين السابقة التي أولت الأولوية لفئة العمال والفلاحين والثوريين.

¹ القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01 المادة 79.

وما يمكن ملاحظته أن القانون العضوي للانتخابات 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 قد زاد من عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية عما كان معمول به في القانون العضوي للانتخابات 01/97 حيث أن الأعضاء كان يتراوح بين 7 أعضاء في البلديات التي تضم أقل من 10000 نسمة و 11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200001 و 500000 نسمة و 33 عضو في البلديات التي تساوي عدد سكانها أو يفوق 2000001 نسمة وما يمكن قوله بهذا الخصوص فإن قانون الانتخابات الجديد قد وفق في زيادة حجم المجالس الشعبية البلدية وذلك لأن قلة عدد الأعضاء في ظل القانون القديم أدى بالكثير من البلديات إلى الوصول إلى طريق مسدود حول مسألة تسيير البلدية. لذلك فإن كبر حجم المجلس البلدي يسمح بتشكيل الاتجاهات السياسية المختلفة، و يوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة ويحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلي، كذلك فإن عدد السكان في الجزائر في ازدياد مستمر.

فرع 2: نظام عملها:

يعتمد المجلس الشعبي الولائي في تسيير أعماله على نظام الدورات العادية والاستثنائية وكذلك المداولات واللجان.

حيث يعقد المجلس الشعبي الولائي 04 دورات عادية في السنة مدة الدورة منها 15 يوما على الأكثر خلال أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر¹.

أما الدورات الاستثنائية فيعقدتها المجلس عندما تستدعي الضرورة ذلك، سواء بطلب من الوالي أو من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلثي من أعضاء المجلس.

بينما تجري مداولات المجلس الشعبي الولائي وبنفس الطريقة بنفس الطريقة التي تجري بها مداولات المجلس الشعب البلدي فالقاعدة العامة أن تكون علنية وأن تعقد لمناقشة الملفات المعروضة على الولاية في إطار الاختصاصات التي حولها لقانون للمجلس.

¹ المادة (11) من قانون الولاية رقم 90-09 سنة 1990.

² محمد صغير بعلي- القانون الإداري التنظيم الإداري، طبعة ثانية 2004 ص 187.

أما للجان فعلى غرار ما هو سائد في البلدية، خول القانون للولاية تشكيل لجان مختصة لدراسة المسائل العالقة في الولاية، سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات: الاقتصادية والمالية والتهيئة العمرانية والتجهيز والشؤون الاجتماعية والثقافية².

أما بالنسبة للبلدية في تسيير أعمالها من خلال عقد دورات تجري من خلالها مداولات، كما تلعب اللجان المتخصصة دورا كبيرا في حسن سير أعمال المجلس.

أ- الدورات: يعقد المجلس الشعبي البلدي 04 دورات عادية في السنة (مرة كل 03 أشهر) ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي ومن ثلثي الأعضاء أو من رئيسه، نصت عليه المادة 17 من قانون 10/11.

ويجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام أي 06 دورات عادية في كل سنة.

وما يلاحظ أن المشروع عدل في عدد دورات المجلس فبعد أن كانت كل 03 أشهر أي 04 مرات في السنة وهذا ما نصت عليه المادة 14 من القانون القديم والمادة 17 من مشروع القانون، فقد قلص المشرع مدة الدورة إلى شهرين اثنين كما قام المشرع بتحديد مدة الدورة ب 05 أيام.

شروط الانتخاب في المجالس المحلية:

لقد نصت الفقرة 01 من المادة 78 من القانون العضوي للانتخاب 01/12 على أنه يشترط في المترشح لعضوية المجلس البلدي أن يستوفي الشروط التي نصت عليها المادة 03 من نفس القانون، بالإضافة أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها، وبالرجوع إلى نص المادة نجد أن المشرع اشترط شروط في الناخب والمترشح وهي:

1- التمتع بالجنسية الجزائرية.

2- بلوغ سن 23 سنة.

3- التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية).

4- التسجيل بالقائمة الانتخابية بالبلدية.

5- حالات عدم القابلية للانتخاب.

و تنص المادة 19 من قانون 10/11 على أنه يعقد المجلس الشعبي البلدي دورته بمقر البلدية إلا في حالة القوة القاهرة فإن المشرع أجاز للدورة أن تنعقد خارج مقر البلدية أو خارج إقليم البلدية كلياً ولكن بعد أن يعينه الوالي.

ويتم تحديد تاريخ وحدود أعمال دورات المجلس من قبل رئيس المجلس البلدي بالتشاور مع الهيئة التنفيذية،⁸ ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء، وذلك بإرسال الاستدعاء إليهم كتابياً وإلى مقر سكناتهم مرفقة بجدول الأعمال بواسطة ظرف محمول قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة.

المطلب 2: التطور التشريعي لنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر

نظراً للمكانة الهامة والحساسية التي تحتلها الجماعات الإقليمية على مستوى إقليم الدولة، فقد حباها المشرع بمجموعة كبيرة من النصوص التشريعية والتنظيمية من أجل تحديد ماهيتها، والدور المنوط بها وعلاقتها بالدولة وأهم التطورات التي مرت بها الجماعات الإقليمية وهما قانون البلدية وقانون الولاية وسنوضحهما من خلال:

فرع 1: التطور التشريعي لنظام البلدية:

يعرف المجلس أو "Conseil" بشكل عام على أنه "جماعة منتخبة أو هيئة تشكل جهازاً استشارياً أو تشريعياً، لاتخاذ القرارات في المسائل التي تدخل في اختصاصاتها"¹.

¹ احمد زكي بدوي معجم المصطلحات العلوم الاجتماعية، أنظر المجلس Conseil سنة 1987.

بعد هذا التعريف من التعريفات العامة التي تنطبق على أي مجلس من المجالس التي لا بد أن تتكون من مجموعة أو جماعة من الأعضاء، بحيث تأخذ شكل هيئة منتخبة تشكل جهازا توكل إليه مهام استشارية أو تشريعية، خاصة فيما يتعلق باتخاذ القرارات ضمن ما يحدد له من صلاحيات، كما يعرف المجلس الشعبي البلدي على أنه: " اجتماع عدد من الأفراد تنظمهم مصلحة واحدة أو عمل واحد يدعون لتداول الرأي و إصدار القرارات والقيام بمهمة معينة".

يتضح هنا أن هذا التعريف لا يركز على مسألة انتخاب أعضاء المجلس، بل يؤكد على المصلحة الواحدة والعمل المشترك الذي يجمعهم بمناقشة واتخاذ القرار بشأنه.

وبصفة عامة يعني مصطلح "المجلس" اجتماع عدد من الأفراد يحملون صفة العضوية تجمعهم قضية معينة أو مجموعة من القضايا لمناقشتها واتخاذ القرارات بشأنها وقد يكون هذا المجلس به رسميا من طرف الدولة أو غير رسمي كمجلس القبيلة أو مجلس العائلة وما إلى ذلك من المجالس التي تختلف تسميتها بحسب مستواها وبحسب سبب إنشائها وكذلك بحسب النظام السائد في كل دولة.

ومن بين أشهر وأهم المجالس على المستوى المحلي في الجزائر "المجلس الشعبي الولائي" و " المجلس لشعبي البلدي" الذي يعرفه أحد الباحثين على أنه "المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية للبلدية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، كما يعتبر أقدر الأجهزة عن التعبير عن المطالب المحلية".

يرى صاحب هذا التعريف أن المجلس الشعبي البلدي هو جهاز منتخب، فهو جهاز بمعنى أنه معترف به من طرف الدولة، يقوم بوظائف يحددها له القانون، ضمن الصلاحيات المخولة له وهو منتخب، بمعنى أنه يعبر عن مشاركة الأفراد المحليين فيه وفي اختيار أعضائه، مما يضفي عليه شرعية أكثر، تجعله يتحمل مسؤولية كبيرة في إدارة شؤون البلدية وتنميتها.

وبعمل هذا "المجلس الشعبي البلدي" من الناحية القانونية على أنه " الجهاز المنتخب في البلدية ويمثل السلطة الأساسية فيها ويختلف عدد أعضاء الجهاز الشعبي البلدي تبعاً للكثافة السكانية للبلدية"¹.

هكذا يلاحظ أن المجلس الشعبي البلدي في نظر القانون يمثل الجهاز الأساسي في البلدية، بمعنى أنه السلطة الرئيسية التي تدير البلدية، حيث جاء هذا كمحاولة من الدولة الجزائرية، لتجسيد سياسة اللامركزية الإدارية وتفعيل لمشاركة المواطنين في إدارة وتسيير شؤونهم المحلية.

وهذا بالضبط ما كرسته المادة 16 من دستور 1989-02-26 التي نصت على ما يلي: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

كما تنص المادة 84 من قانون البلدية المؤرخ في 07 أبريل 1990 على مايلي:

"يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية".

وهكذا يتبين جليا أن الهدف الأساسي من إنشاء الدولة للمجالس الشعبية البلدية، هو محاولة تجسيد لمبادئ الديمقراطية في الحكم وتطبيق لسياسة اللامركزية الإدارية وتفعيل مشاركة المواطنين أو الأفراد المحليين للبلدية، من خلال ممثليهم في هذه المجالس، لإدارة مختلف الشؤون المحلية للبلدية وتنميتها في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والحضرية والعمرانية والثقافية والبيئية....

فالمجلس الشعبي البلدي وفقا لما ينص عليه القانون الجزائري، يمثل حلقة الوصل بين الأفراد المحليين والدولة وهذا ما جعله من أكثر الأجهزة حساسية وأهمية التي تتخذها الدولة، لإشراك الأفراد والمواطنين المحليين في جهود التنمية المحلية.

1 المادة 81 من قانون الانتخابات رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989.

وبمختلف أبعادها ففي المجال الاقتصادي والتخطيط مثلا تنص المادة 86 من قانون البلدية المؤرخ في 07 أفريل 1990، في فصل التهيئة والتنمية المحلية: "تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط المدى وتصادق عليه وتسير على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية".

كما تنص المادة 89 من القانون السابق، على أن "تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقتها ومخططها التنموي".

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مشاركة المجلس الشعبي البلدي في التنمية المحلية لا يقتصر على الجانب الاقتصادي فقط، بل تشمل مختلف جوانب التنمية المحلية الأخرى الاجتماعية والثقافية والبيئية....

وهذا ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة السابقة: "تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها، لاسيما في مجالات الصحة والشغل والسكن".

هكذا يلاحظ أن قانون البلدية الجزائري، يحتوي نظريا على مجالات عديدة وصلاحيات معتبرة فيما يتعلق بالمجالس الشعبية البلدية وشاركتها للدولة في إدارة الشؤون المحلية للبلدية ولاسيما في ما يتعلق بالتنمية المحلية، بمختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية....

حيث يتضح ذلك من خلال الصلاحيات الكثيرة التي يمنحها القانون نظريا على الأقل، لهذه المجالس من خلال فصوله الكثيرة، التي يمس كل فصل فيها جانبا من جوانب التنمية المحلية التي تبقى الهدف الأساسي لهذه المجالس الشعبية البلدية كفصل التهيئة والتنمية المحلية وغيرها من الفصول التي يمس كل واحد منها جانبا معينا من جوانب التنمية المحلية أو بعداً من أبعادها المختلفة.

فالببلدية في تطورها تشريعي يعتبر جهاز مداولة وهو الجهاز الأساسي¹ ينتخب كل 05 سنوات بموجب الاقتراع النسبي على القائمة من قبل السكان حسب قانون الانتخابات.

فرع 2: التطور التشريعي لنظام الولاية:

لقد عمدت السلطات الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي، حيث أحدثت لجانا عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.D.I.E.S) تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة أو الوالي كما يعرف اليوم.

ولم يكن لتلك اللجان سوى دوراً استشارياً تجاه القرارات والمشروعات التي يتخذها عامل العمالة (الوالي) ولكن بعد الانتخابات سنة 1967 تم استخلاف هذه اللجان بمجلس اقتصادي واجتماعي جهوي عمالي (A.D.E.S) والذي كان مكوناً من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالإضافة إلى ممثل عن كل حزب والنقابة والجيش ومع هذا كان دور هذه المجالس أيضاً استشارياً¹.

ولكن بعد صدور الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، حدثت نقلة نوعية في التنظيم الإداري الولائي في الجزائر، حيث تم تقسيم الولاية إلى ثلاث أجهزة أساسية:

- **المجلس الشعبي الولائي:** هو هيئة منتخبة بنفس طريقة انتخاب المجلس الشعبي البلدي.
- **المجلس التنفيذي الولائي:** يشكله الوالي حيث يضم مديري المصالح التقنية بالولاية.

¹ قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 07/04/1990، الجريدة الرسمية، ع15، المؤرخة 11/04/1990، ص 489.

- **الوالي:** هو مندوب الحكومة وممثل الدولة يتمتع بأهم الصلاحيات في الولاية ويعين من طرف رئيس الجمهورية².

ويعد الاهتمام الكبير الذي أولته السلطات المعنية للولاية، التي اعتبرتها هيئة أو مجموعة إقليمية تعلق البلدية وكذلك بعد التغييرات الاقتصادية والسياسية التي عرفتها الساحة الوطنية سنة 1979، ثم التوسع النسبي في صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في مجالات كثيرة، لاسيما في مجال الرقابة على إقليم الولاية، كما عرفت الولاية تغييرات عديدة في الصلاحيات وفي طريقة تشكيل المجالس الشعبية الولائية وحتى في الهيئات المكونة لها، بعد صدور دستور 1989 الذي أعلن عن دخول الجزائر نظام التعددية الحزبية وفقا للمادة 40 منه، حيث أصبح بإمكان الأحزاب والمرشحين الأحرار الانضمام إلى هذه المجالس، إذا زكاهم الشعب في الانتخابات وسنتحدث عن هذه التغييرات التي أوردها قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1423 هـ الموافق لـ 21 فيفري 2012.

المبحث 2: صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة:

إن صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وتتمثل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي وسنتطرق الآن إلى أهم الصلاحيات التي أعطاها المشرع للمجالس المحلية المنتخبة.

المطلب 1: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بعدة اختصاصات وصلاحيات تشمل كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي، وللمجلس أن يعرف عن توصياته في جل المواضيع ذات

¹ محمد الصغير بعلي القانون الإداري للتنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة، 2004 ص 182-183.

² احمد بوضياف، المرجع السابق ص 312-313.

¹ محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي بيروت 2003 ص 54.

المصلحة البلدية¹ ويكون ذلك من خلال مداولاته التي يعقدها كما يساهم بصفة خاصة وإلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والثقافية وكذا الأمن.

ويمارس المجلس معظم هذه الصلاحيات بصورة فعلية عن طريق لجانه الدائمة والخاصة وسيتم التطرق لهذه الأخيرة.

والمجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية الذي تدور حوله الحياة العامة في البلدية وهو ممثل أبناء المنطقة المحلية والسهر الأول على حسن سير الشؤون المحلية، لذلك نجد أن المشرع في قانون البلدية الجديد قد وسع نوعاً ما من اختصاصاته، فالمتمتعن في نصوص قانون البلدية يجد أن اختصاصات المجلس قد جاءت مطلقة وعامة، كما وردت متناثرة على أطراف المنظومة التشريعية والتنظيمية المختلفة.

وقد قمنا بتجزئة هذا المطلب إلى ثلاث فروع حاولنا فيها الإلمام ببعض صلاحيات البلدية.

فرع 1: صلاحيات البلدية في مجال التهيئة والتعمير والتجهيز:

تتمثل أهم الأنشطة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية في وضع البرامج الخاصة بالتجهيز والتخطيط المحلي في حدود الإمكانيات المتاحة وفقاً للسياسة العامة للمخطط الوظيفي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية... وفي هذا المجال يمارس المجلس الشعبي البلدي عدة صلاحيات تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم وهو ما تضمنته نصوص المواد (107 إلى 121) من قانون 10/11 المتعلقة بالبلدية.

وتتمثل هذه الصلاحيات في إعداد المخططات، الرقابة الدائمة لعمليات البناء وحماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية وهذا ما سنتناوله في النقاط التالية:

أولاً: إعداد المخططات العمرانية:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بإعداد المخططات التنموية والعمرائية على الصعيد المحلي حسب نص المادة 107 من قانون البلدية السابق الذكر وأهم هذه المخططات هي:

1- المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية: PDAU

ويتم بمقتضاه تحديد مناطق التجمعات السكنية والتجهيزية العمومية لاستقبال الجمهور، والمناطق اللازم حمايتها وضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، وتقسيم البلدية بموجب هذا المخطط الأراضي إلى أربع قطاعات حددتها المادة 19 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير وهذه القطاعات هي:

- القطاعات المعمرة.
- القطاعات المبرمجة للتعمير.
- قطاعات التعمير المستقبلية.
- القطاعات الغير قابلة للتعمير¹.

2- مخطط شغل الأراضي:

نصت المادة 34 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن مخطط شغل الأراضي يحضر من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وتتم الموافقة عليه بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي.

وقد نصت المادة 31 من نفس القانون على أنه "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء..."

ويتم وفقا لهذا المخطط مايلي:

- التحديد المفصل للمناطق المعينة باستعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء.
- تحديد الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع.

¹ القانون 29/90 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52.

- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنايات وتحديد الارتفاعات.
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب والمواقع التذكارية.
- تحديد موقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها.
- تحديد المساحة العمومية والمساحات الخضراء ومميزات طرق المرور.

ثانيا: الوقاية الدائمة لعمليات البناء:

تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على في المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين المعمول بها.

وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة وهذا ما نصت عليه المادة 144 من قانون البلدية وبهدف المحافظة على الطابع الجمالي للبلدية صلاحية مكافحة السكنات الهشة والغير قانونية، كما يمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية كتنظيم الأسواق المغطاة والغير مغطاة¹.

وقد نصت المادة 120 من قانون البلدية على ذلك إذ احرص المشرع أن تكون التسمية متعلقة بالمجاهد والشهيد وهذا لإلزام البلدية على الاستناد إلى المرجعية التاريخية لاسيما ثورة أول نوفمبر المجيدة.

ثالثا: حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية:

¹ المادتين 115 و118 من قانون البلدية الجديد.

² العمري بوحيط، إصلاحات، مهام، أساليب، دون دار النشر، الجزائر 1997.

تزرع بلادنا بأماكن تاريخية كبيرة ونظرا للتغيرات التي طرأت على تنظيم المصالح المكلفة بهذا الجانب، سواء كانت وزارات أو مديريات أو دوائر أثرية، فإن الإهمال يجعل الكثير من هذه الآثار يندثر

ب عوامل التعرية الطبيعية والسرقة وقلة الترميم وتحويلها إلى مساكن أو أمور أخرى².

والبلدية التي تفتخر بوجود مثل هذه المآثر التاريخية والفنية فوق ترابها ملزمة معنويا بالمحافظة عليها، والعمل على ترقيتها بواسطة تنظيم أيام ثقافية لتمجيدها والتعريف بها¹، ويتكرس هذا الالتزام أيضا في القانون البلدي حيث ورد في المادة 116 من قانون البلدية بإلزام هذه الأخير بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة لذلك على المحافظة على التراث العمراني والثقافي وحماية الأملاك العقارية.

فرع 2: صلاحيات البلدية في المجال الاجتماعي والثقافي:

لا يتمثل الدور الأساسي للبلدية في تحقيق التنمية فقط وإنما هو دور مواجهة المشاكل التي تدخل في إطار الخدمة العمومية، كالأمن والصحة والتربية والرياضة والسياحة وغيرها²، وقد اختزل المشرع المواد المتعلقة بهذه المجالات في فصل واحد عكس القانون القديم من تتناثر هذه المواد على مختلف الفصول وسنتناول بشيء من التفصيل لمختلف هذه المجالات فيما يلي:

1- صلاحيات البلدية في المجال المدرسي وما قبل المدرسي:

تقوم البلدية على ضوء المقاييس الوطنية العامة وعلى ضوء الخرائط المدرسية الموسومة والمبرمجة بإنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي كما تضمن توفير وسائل صيانتها وهذا ما نص

عليه المشرع الجزائري في الفقرة 1 من المادة 122 من قانون البلدية، كما يقع على عاتق البلدية إنجاز المطاعم المدرسية وتسييرها، وللإشارة فإن هذه الفقرة تعتبر من البنود التي أضافها المشرع لصلاحيات البلدية في القانون الجديد، كما عهد إليها مهام توفير وسائل النقل المدرسي للتلاميذ.

18

أما بالنسبة للتعليم ما قبل المدرسي فقد أناط المشرع للبلدية وفي حدود إمكانياتها وعند الاقتضاء اتخاذ ما يلزمها من تدابير وإجراءات بغية ترقية الطفولة الصغرى، وذلك من خلال إنشاء رياض الأطفال والحدائق المخصصة لهم وكذا التعليم الثقافي والفني.

2- صلاحيات البلدية في المجال الرياضي والثقافي:

حدد في المادة 02 من المرسوم 371/81 الذي يحدد اختصاص البلدية في قطاع الشبيبة والرياضة،

والتي تنص على أن البلدية مكلفة بإنجاز التركيبات الرياضية، البسيطة مثل ساحات الألعاب الرياضية، ملاعب مختلف الرياضات، قاعات مختلف الرياضات، أحواض سياحية.

كما تتولى البلدية في مجال الهياكل الأساسية الثقافية بإنجاز مؤسسات ثقافية بلدية والعمل على صيانتها، مثال ذلك: قاعات السينما والنوادي الثقافية، المتاحف البلدية، قاعات العروض والأفراح، المكتبات البلدية.

3- صلاحيات البلدية في المجال الاجتماعي والسياحي:

¹ القانون 04/98 المؤرخ في 15/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية العدد 44.
² دوحو ولد قبايلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية" مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول ديسمبر 2003 ص 88.

¹ حسين فريحة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة بسكرة، العدد 06 أفريل 2010 ص 89.

إن أهم المحاور التي يمكن للبلدية تقديم يد المساعدة في إطار التضامن المحلي، يمكن ذكر بعض الإجراءات:

أ- في السكن: تعمل البلدية على القضاء على الأكوخ والبناءات الفوضوية وذلك بتقديم المساعدة سواء في إطار البناء أو إعادة هيكلة الأحياء القديمة¹.

ب- في الشغل: خاصة الشباب تتم بتنسيق مع مختلف القطاعات كقطاع التكوين المهني والفلاحة وهذا بمساهمة الشباب الراغب في العمل بإتباع إجراءات إدارية تمكنه من تكوين ورشات أو حتى مؤسسات صغيرة.

أما بالنسبة للمجال السياحي فقد نص المرسوم رقم 372/18 الذي يحدد صلاحيات البلدية في القطاع السياحي في المادة 02 أنه من صلاحيات البلدية إنشاء الفنادق، المطاعم، المراكز العائلية، حظائر التسلية، الحمامات المدنية الصغيرة... الخ.

ويجب على أن تسهر على تطبيق القوانين والأنظمة الإلزامية إلى تقدم السياحة.

فرع 3: صلاحيات البلدية في المجال الصحي والنظافة:

إن البلدية لها صلاحية في أن صحة المواطن مرتبطة في نظافة محيطه، وتلعب البلدية دوراً هاماً في هذا المجال، حفاظاً على سلامة المواطن من كل خطر يهدد حياته من خلال ما تضمنته المادة 123 من قانون البلدية ويمكننا أن نلخص هذه المجالات فيما يلي:

أولاً- دور البلدية في محاربة الملوثات:

1- تسيير النفايات: وذلك من خلال إنشاء أماكن التفرغ العمومي وتكون منظمة ومحروسة ومتخصصة في نوع من النفايات، حتى تسهل عملية المعالجة وإعادة استعمالها واستعمال المواد القابلة للاستعمال كالبلاستيك والعلب الحديدية، سواء تعلق الأمر بالنفايات المنزلية أو حتى الصناعية.

2- محاربة التلوث: عن طريق العمل على إخراج المؤسسات الخطيرة المتواجدة داخل تجمعات سكنية خارج المحيط حتى لا تساهم في أخطار صحية أو طبيعية، وكذا فرض رقابة صارمة على مختلف المؤسسات.

ولها في سبيل تحقيق هذه الغاية أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية والمناطق التاريخية والآثار¹، لتصبح قبلة للمختصين ومحطة للمعجبين، ومكانا للسياح وهذا كله يزيد البلدية وسكانها وزناً على المستوى الوطني والدولي، وقد يساهم في تطوير حركة السياحة والتجارة والفنون والثقافة.

ثانيا- دور البلدية في صيانة الطرقات:

نص المرسوم رقم 385/81 المتعلق بصلاحيات البلدية والولاية في قطاع المنشآت القاعدية على أن للبلدية دورا هاما في إنشاء الطرقات وصيانتها وذلك لما لها من أهمية كبرى في حياة الفرد اليومية.

وقد خولت المادة 01 من المرسوم سالف الذكر مهمة تطوير شبكة الطرق ومختلف المواصلات لصالح البلدية خاصة الطرق ذات الأهمية الاقتصادية والثقافية والسياحية.

ثالثا- دور البلدية في مجال الحفاظ على الصحة العامة:

إن القانون الجديد قد أوكل صراحة هذه المهمة للبلدية بالإضافة إلى المرسوم 374/81 الذي يحدد صلاحية الولاية والبلدية في قطاع الصحة فقد نص هذا القانون في مادة 05 على أن تتوالى البلدية في ميدان الوقاية تنظيم الأعمال الآتية:

- التلقيح.
- حماية الأمومة والطفولة.
- التربية الصحية.

¹ حسين فريحة، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة بسكرة العدد 06، أبريل 2010، ص 89.

- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.

وبخصوص نظافة المحيط لأن البلدية باعتبارها المالكة القانونية لقنوات المياه، فهي المسؤولة على كل خطر يمس صحة المواطن ونظافة المحيط أيضاً.

أما بالنسبة للأمراض المتنقلة عن طريق الحشرات والحيوانات التائهة فهذا يرجع إلى عدم احترام إجراءات النظافة الفردية والجماعية خاصة ومن أهم عواملها، عدم وجود نظافة فردية كنظافة الأجسام والمأكولات وطرق حفظ المأكولات، وكذا التسبب في المحافظة على المحيط، كرمي الأوساخ بدون أكياس وتركها في العراء، وعدم وجود أماكن تفريغ مقننة وكذا وجود مستنقعات وهذا ما يجعلها أرض خصبة للحشرات الناقلة للأمراض.

ولمحاربتها يجب على البلدية القيام بحملات لمحاربة الحشرات و الحيوانات الضارة عن طريق المبيدات أو بواسطة عملية الرش و الاصطياد، كما يجب عليها القيام بحملات للقضاء على الحيوانات الضارة كالكلاب والقطط والخنازير بمساعدة مختلف الهيئات كمصالح الأمن والفلاحة¹.

المطلب 2: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

حسب المادة 55 من قانون الولاية 7/12 يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق مداولة في إطار التنمية المحلية يقدم المجلس الشعبي الولائي آراءه واقتراحاته المتعلقة بشؤون الولاية حيث يقوم بإرسالها إلى وزير الداخلية خلال المدة المحددة قانوناً، وليتمكن المجلس من القيام بمهامه على أحسن وجه يمكنه أن ينشأ لجان تحقيق حول أي موضوع يتعلق بسير الولاية وتنميتها بحيث تشكل كل لجنة من بين أعضاء المجلس وتقدم نتيجة تحقيقها للمجلس الشعبي الولائي ولتعرض في مداولاته على رئيس المجلس والوالي، وتلتزم السلطات المحلية بتقديم مساعدة للجنة

¹ في صلاحيات البلدية أنظر: المرسوم 371/81 المؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاعي الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية عدد 52.

للقيام بمهامها والأغراض التي أنشأت من أجلها يمارس المجلس مهامه عن طريق لجانها، وبالتالي فهو يمارس اختصاصات مالية واقتصادية وصناعية واجتماعية وثقافية، كما يوجد له صلاحيات ذات طبيعة عمرانية وفلاحية وسياحية ومن خلال هذا تبرز أهم صلاحيات للمجلس الشعبي الولائي فيما يلي:

دور المجلس الشعبي الولائي في المجال الاجتماعي:

أ- السكن: يدعم المجلس الشعبي الولائي البلديات فيما يخص تطبيق برامج الإسكانية، ويقوم في هذا المجال بما يلي:

- يقدم مساهمات لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري طبقاً للتشريع المعمول به.
- يشجع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن.
- يبادر أو يشارك في ترقية برامج السكن المخصص للإيجار.
- يشارك في عمليات الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلديات¹.
- يساهم في إنجاز برامج السكن.
- يساهم في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري.
- القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتة².

ب- الصحة: يتولى المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية وفي إطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة الصحية ما يلي:

- إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات.
- يساهم المجلس الشعبي الولائي وبالتنسيق مع المجلس الشعبي البلدي في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان مساعدة الطفولة والمعوقين والمسنين والمعوزين وكذا التكفل بالمتشردين والمرضى عقلياً³.

¹ المادة 82 من قانون الولاية رقم 07/12.

² المواد 100 و 101 من قانون الولاية رقم 07/12 .

³ المواد 76 و 77 من قانون الولاية 07/18.

- يبادر في كل أعمال الوقاية من الأوبئة، ويسهر على تطبيق أعمال الوقاية الصحية.
- يتخذ الإجراءات الموجهة لتشجيع إنشاء الهياكل المرتبطة بالمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات التي تستقبل الجمهور وفي مواد الاستهلاك.
- تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بتنظيم الإسعافات في الكوارث والآفات والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.

ج- التربية والتعليم والتكوين المهني: يتولى المجلس العبي الولائي في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوين ما يلي:

- إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والتقني والتكوين المهني وصيانتها.
- تحديد التجهيزات المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها.

د- التشغيل: يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يبادر ويجشع ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين لاسيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

دور المجلس الشعبي الولائي في المجال الاقتصادي:

يجوز للمجلس الشعبي الولائي أن يشرع في تحقيق كافة الأعمال التي تساهم في التنمية الاقتصادية للولاية من خلال قيامه بما يلي:

- يقوم المجلس الشعبي الولائي بدور هام بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية والشركات الوطنية التي تمارس عملها في حدود الولاية، إذ يمثل المجلس هذه الأجهزة مما يساعدها على متابعة أعمالها ويحقق التنسيق والتكامل في تنفيذ شتى المشروعات.
- أعطى القانون للمجلس الشعبي الولائي حق إنشاء مناطق صناعية في الولاية، وتحقيقا لهذا الغرض فقد أصبح من حقه إحداث أي مؤسسة صناعية، عما يعمل على تشجيعه أية مبادرة للبلديات في إقامة تنمية صناعية التي تستفيد منها الولاية.

- يبادر المجلس الشعبي الولائي وبالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها، حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به وبالالاتصال بالمصالح المعنية بترقية هياكل استقبال الاستثمارات.
- يشجع التنمية الريفية ولاسيما فيما يخص الكهرباء وفك العزلة¹.

دور المجلس في مجال الثقافة والشباب والرياضة:

يساهم المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال بما يلي:

- إنشاء الهياكل القاعدية والثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب.
- حماية التراث التاريخي الثقافي والفني والحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية وترقيته.
- حماية القدرات السياحية للولاية وتنميتها وتشجيع الاستثمار المتعلق بها¹.

دور المجلس الشعبي الولائي في مجال الفلاحة والري:

نظراً لأهمية التنمية الزراعية وتقديراً لأهمية الإنتاج الزراعي في الحياة الاقتصادية فقد شرع قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي ما يلي:

- ترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي.
- تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية.
- المبادرة بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف.

¹ حسين فريحة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الإجتهد القضائي، صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بسكر، العدد 6، ماي 2009، ص 74.

¹ المواد من 97 إلى 99 من قانون الولاية 07/12.

- إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمية.
- تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.
- تطوير أعمال وقاية مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية.
- تنمية الري المتوسط والصغير.
- يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب وتطهير وإعادة استعمال المياه.

خلاصة الفصل الأول

ما يمكن استخلاصه مما سبق هو أن المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر، تتمثل في صورتين هما المجلس الشعبي البلدي وهو إحدى هيئات البلدية الخاصة بالمداولة ويضم أعضاء من أهالي المنطقة، ويختلف عدد أعضاء المجالس من بلدية إلى أخرى حسب الكثافة السكانية لكل منها، أما عن المجلس الشعبي الولائي فهو إحدى هيئات الولاية، ولا يختلف هذا الأخير عن سابقة من حيث التشكيل فكلاهما ينشأ عن طريق الاقتراع العام السري والمباشرة، وتمثل المجالس المحلية الإدارة الشعبية ذلك أنها الأقرب من المواطن، والأكثر دراية بمشاكله وخصوصياته، وبغية تحقيق المجالس المحلية لأهدافها المنشودة وعلى رأسها تنمية المجتمع المحلي فإنها تمارس عليه رقابة وصائية من قبل الجهة الوصية (الوالي ووزير الداخلية) حتى تضمن المشروعية لها.

الفصل الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية.

إن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، له مفهوم واسع يحمل معان، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي إذا استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها، فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون رقابة وصية.

وتمتاز الرقابة بأنها رقابة مشروعية أي أن تحديد نطاق وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة لها، وأن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون البلدية، قانون الولاية).

فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين¹.

وبالرغم من استقلال الجماعات المحلية فإن ذلك لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية، حيث مهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري والتنفيذي للدولة. إن استقلال الهيئات المحلية (البلدية، الولاية) ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون. ولكن بتمتع ذات القانون المانح لهذه الهيئات استقلالية هو ذاته الذي يجعله استقلالاً ليس مطلقاً بل نسبياً، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية.

المبحث 1: مفهوم الرقابة على الجماعات المحلية

تعد الرقابة الوجه الآخر المقابل لاستقلالية الجماعات المحلية هذا لاستقالة ليست مطلقة وإنما لا بد من ضوابط وحدود لها وإلا خرجت الأمور عن سيطرة السلطة المركزية أو اللامركزية، لذا حين تكون الاستقلالية نسبية تبقى العلاقات قائمة بين السلطتين كي تتمكن من مراقبة مدى أداء الجماعات المحلية لوظائفها، ومدى تماشي أدائها مع السياسة العامة الدولية وأيضاً خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة وإشراف السلطات المركزية بما يحقق التجانس لعمل هذه الهيئات ويدعم وحدة الدولة سياسياً وقانونياً وإدارياً هذه الرقابة هي ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.

وسأطرق في هذا المبحث في تقسيمه إلى مطلبين.

المطلب 1: تعريف الرقبة على الجماعات المحلية وتبيان أهدافها:

¹ عمار عوايدي القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2000 ص 244.

الرقابة الإدارية أو الوصايا الإدارية هما مصطلحان يدلان على رقابة السلطة المركزية لعمل الجماعات المحلية، إلا أنه هناك من يفضل مصطلح الرقابة الإدارية وهناك من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية، لذا سنحاول شرح هذا من خلال الفرعين التاليين:

فرع 1: تعريف الرقابة الإدارية:

أهم ما يعترض فقهاء القانون الإداري هو تحديد المفاهيم بشكل دقيق والتي منها مصطلح الوصاية الإدارية، حيث تختلف تعريفات الوصاية باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها، لذا وضع تعريف جامع للرقابة يعد من الأمور الشائكة¹، لكن قبل التطرق لتعريف الوصاية الإدارية نشير إلى أنه هناك من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية وهناك من يعارضه ويفضلون مصطلح الرقابة الإدارية.

فيرى جانب من رجال الفقه أنه من الأفضل أن يتم استعمال عبارة الرقابة الإدارية باعتبارها الأقرب إلى أداء المعنى المقصود من الرقابة ومن حججهم في دعم رأيهم أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إذ هي كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها، كما أن المجالس المنتخبة المحلية هي التي تعمل بنفسها من البداية لأنها تملك الشخصية المعنوية بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص، ثم غن الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، أيضا الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وآثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته¹.

¹ محمد الدين موني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008 ص 66
¹ بوشية مختار، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون إداري معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1990 ص 361.

وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية تكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في الوصاية الإدارية فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون.

أما جانب آخر فيدافع على مصطلح الوصاية الإدارية ويفضله على مصطلح الرقابة² ، فيرون أنه من الضروري الحفاظ على مصطلح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية باعتبار أنه لفظ مختصر درج على استخدامه الفقه للدلالة على رقابة السلطات المركزية على المحلية، دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه في حين الرقابة قد تكون أوسع وتعبر على معنى لا يكون المقصود به رقابة السلطة المركزية على السلطة المحلية، كما أن لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية قد تستعمل الرقابة أحيانا وسائل غريبة عن وسائل الوصاية¹ .

في الواقع القانون الإداري هو قانون حديث النشأة استعار العديد من المصطلحات المتداولة من القانون الخاص وأصبح لها مدلول مغاير للمعنى الأصلي الذي تعنيه ف القانون الخاص، كمصطلح العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة والمسئولية الإدارية، ومن بين المصطلحات أيضا تجد الوصاية الذي تم تداوله ودرج عليه الفقه واستعمله العديد من الأنظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية.

كما أن مصطلح الوصاية الإدارية يمكننا من التفريق بين الوصاية الإدارية أو الرقابة الرئاسية، في حين مصطلح الرقابة الإدارية يشمل الرقابة الرئاسية ويخلط بينهما، ولذلك يؤيد الكثير الإبقاء على مصطلح الوصاية الإدارية² .

قبل التطرق لتعريف الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية أستعرض باختصار الفرق بين الوصاية في القانون الإداري والوصاية في القانون المدني لرفع أي لبس بين المصطلحين.

² عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية، المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 04، 1969/10/13 ص 939.

¹ عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي مصر، 1973 ص 196.

² مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في مصر العربية، مكنية الجلاء الحديثة مصر 2001 ص 187.

التمييز بين الوصاية في القانون الإداري وبين الوصاية في القانون المدني: كما تطرقنا سابقا هناك من يرى وجود تداخل في مصطلح الوصاية بين المذكور في القانون المدني وبين المذكور في القانون الإداري لذلك نوجز أهم الاختلافات فيما يلي:

- الوصاية في القانون المدني تقرر لوصي لمباشرة أي عمل يكون في صالح الموصى عليه، كما لو قام به هو لأنه يملك سلطة التصرف لكن هذه الوصاية قد تكون أبدية على الموصى عليه كالمجنون الذي لا يرشد أبداً وقد تنتهي طبقاً لنص المادة 96 بموت القاصر أو زوال أهلية الموصى أو موته أو عزله في حالة تهديده لمصلحة القاصر حسب المواد 91 و 96 و 108 قانون أسرة وهي الحالات التي يمكن تصورها في القانون الإداري حيث كلا من الهيئة المركزية واللامركزية يملك حرية التصرف باسمه ولمصلحته.
- الوصاية في القانون المدني هدفها الأساسي حماية المال الخاص الموصى عليه ويتحمل الوصي مع مصالح الموصى عليه فهنا يتدخل القاضي ويعين متصرف يتولى حماية مصالح الموصى عليه حسب المادتين 90 و 98 من قانون أسرة، أما في القانون الإداري الهدف من الوصاية حماية المال العام ، وهو الهدف الذي لا يمكن أن تتعارض معه مصلحة الهيئتين المركزية واللامركزية لأن الهدف بالأساس هو تحقيق الصالح العام.
- في الوصاية المقررة في القانون المدني الوصي يمارس وصيته باسم ولحساب القاصر مادامت الوصاية قائمة، أما في الوصاية المقررة في القانون الإداري تمارس الجهات المختصة رقابتها باسم الشخص المعنوي الذي يملك الأهلية والاستقلالية.

وبعد أن تطرقنا للآراء بين استخدام الوصاية الإداري أو الرقابة الإدارية نأتي لتعريف الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية وهي "عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات

إدارية مركزية، يتم تشكيلها وتحديد اختصاصها بموجب قوانين أو أنظمة كما تلتزم في أعمالها وسائل رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات¹.

أعتبر التعريف أن الرقابة الإدارية هي وظيفة نظمها القانون ووضع لها قيود تشريعية وحدود معينة على أساسها تقوم الرقابة كما يتميز التعريف بتبيان طرفي الوصاية وهما الإدارة المركزية والسلطات المحلية رغم أنه قد تكون الوصاية من جهات محلية وذلك بالرغم من أنها قد تصدر عن هيئات لامركزية عليا في مواجهة هيئات لا مركزية دنيا.

أما **مجدي مدحت النهري** عرفها بأنها "تلك الوظيفة التي تستند إلى إحدى الجهات للقيام بتقييم في أداء إحدى التنظيمات في ضوء الأهداف المحددة لها ومدى التزامها بالشرعية ومدى فعالية الأداء، وعلاج أوجه القصور والانحراف²، يسود هذا التعريف الغموض فقد أبرز أن الرقابة هي وظيفة مثله مثل التعريفات السابقة لكنه لم يوضح بالشكل الكافي طرفي الرقابة ورغم أنه أشار إلى أنه تكون في ضوء الأهداف المحددة لها تحقيق الشرعية ولكنه لم يشر إلى إمكان تصرفاتها إلى أعمال الهيئات اللامركزية لأن عبارة إحدى التنظيمات غير واضحة، كما لم يوضح ضرورة تقييدها واستنادها إلى القانون.

أما **عادل محمود حمدي** عرفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع وانحراف تخاذل وتعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.

أما **زين العابدين بركات** عرفها بأنها تلك السلطات الإدارية الممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية.

أما من القانون بالمغرب العربي فنجد تعريف **دكتورة مليكة الصروخ** التي عرفت الرقابة الإدارية بأنها "الرقابة الإدارية هي مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة

¹ هاني علي، الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن، وبريطانيا الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن 2004 ص 141.

² مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق ص 70.

معينة على أشخاص و أعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، وبمعنى آخر فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات المركزية واللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني لأنه لا وصاية دون وجود نص يقرها"¹.

ضمن حدود قانونية معينة، كما حددت أهدافها و ألموفها، ولم تميز بين مصطلحي الرقابة والوصاية وهو ما ذهب إليه **دكتور عمار عوابدي** فقد عرف الرقابة الإدارية أو الوصاية بأنها " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة وعلاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية والوصية وبين المؤسسات و المنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة"¹.

لم يميز **دكتور عمار عوابدي** بين الرقابة والوصاية بل جعلهما يعبران عن ذات المعنى إلا أن ما يميز التعريف هو إعطائه للوصاية جانبان جانب إداري وآخر قانوني، الأول أساسه علاقة السلطة الوصية مع الهيئات الموصى عليها، أما الجانب الثاني فهو التأكيد على الأساس القانوني الذي تعتمد عليه الوصاية، بأنه ذكر بأنها فكرة قانونية تنظيمية وبالتالي أسسها هو القانون فلا وصاية بدون نص.

وبعد ما تطرقنا إلى تعريف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في المطلب الأول سنتطرق الآن إلى المطلب الثاني الذي يكمن في أهداف الرقابة.

¹ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة دون مطبعة، جامعة عين الشمس ص 151.
² الصروخ مليكة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، المغرب 1992 ص 97.

فرع 2: أهداف الرقابة على الجماعات المحلية:

مما لا شك فيه حينما قام المشرع بفرض الرقابة الإدارية كان يصبو لتحقيق مجموعة من الأهداف والمقاصد، حيث الرقابة الوصائية تختلف أهدافها باختلاف النظام السائد والظروف بكل دولة، وإذا جئنا نبحث عن أهداف الوصاية³⁸¹، فلننا نبحت عن الهدف من إصدار كل قرار من قرارات الوصاية، بل يهدف بحثنا للوصول للأهداف التي تحاول الوصاية بشكل عام تحقيقها، ومنه نجد الوصاية لها أهداف إدارية وأخرى سياسية ومالية.

1- الأهداف الإدارية: من الأهداف التي تصبو السلطة الوصية لتحقيقها من خلال رقابتها على الجماعات المحلية نذكر:

أ- التنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية مما يحقق الانسجام في نشاط الدولة الواحدة، فالوصاية تعمل على التأكد من أن الهيئات اللامركزية تؤدي مهامها بالشكل الصحيح.

ب- تقديم المشورة والدعم والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل والعقبات، التي تقف حائلا في وجه الهيئات اللامركزية والأهداف التي تروجها.

¹ حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظان الإدارة المحلية، ودوره في خدمة، المواطن، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليميني، أطروحة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، ابن عكنون، جامعة الجزائر 2011-2012 ص 227.

ج- الوصاية تضمن مشروعية أعمال الجماعات المحلية التي تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وهو الذي يعد أهم الأهداف الإدارية التي ترجوها لرقابة الوصائية.

د- حماية المصلحة العامة بمعناها الواسع، الذي يشمل مصلحة الدولة والأشخاص اللامركزية المحلية الإقليمية وكذا المواطن، بما يضمن لها حسن أداء وفعالية المصالح المحلية، التي تتولى المجالس المحلية إدارتها.

حماية مصلحة الدولة: تتعدد مصلحة الدولة في ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية سياسيا وإداريا وماليا، فهدف الرقابة المركزية هو الحفاظ على وحدة الدولة ونسيجها السياسي، باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا جهاز ضمن أطر الدولة، كما أن الاستقلال المطلق للهيئات المحلية وانعدام أي نوع من الرقابة المركزية عليها قد يحولنا من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية.

حماية مصلحة الشخص المحلي ذاته: الرقابة المركزية من خلال ممارستها لحقها القانوني في الرقابة على المجالس المحلية تهدف إلى حماية الشخص المحلي ذاته في مواجهة ممثليه القائمين عليه، وذلك في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص المحلي، وكذا عند حدوث تجاوزات تضر به من جانب ممثليه، أو انحرافهم في تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون، خاصة إذا كان ممثلوا الشخص المحلي من المنتخبين.

حماية مصلحة المواطن: تهدف الرقابة المركزية من خلال رقابتها على الهيئات المحلية إلى حماية مصلحة المواطنين في الوحدة المحلية كجماعة محلية بحاجة إلى تحقيق مصالحهم المحلية وتحديثها، وكذلك إلى حماية مصلحة المواطن كأفراد وذلك يمنع الأضرار التي قد تصيبهم من سوء الهيئات المحلية الناشئ عن الإهمال، أو عدم التزام الحيدة والإنصاف أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد¹.

وإجمالاً الأهداف الإدارية التي تصبوا الوصاية لتحقيقها من خلال الرقابة هي:

¹ حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن، مرجع سابق ص 229.

- رقابة المشروعات والتي تهدف لرقابة مطابقة تصرفات الإدارة للقانون، من خلال هذا المبدأ تهدف الرقابة المركزية إلى احترام المجالس المحلية للقانون عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية، ومن القواعد الهامة التي تضرب كمثال لوجوب احترامها من قبل الهيئات المحلية قاعدة التخصص، وهي قاعدة عامة توجب على المجالس المحلية التزام نطاق التخصص الذي وجدت من أجله.
- رقابة الملائمة وتظهر في حرية الإدارة في اتخاذ القرار الذي تراه ملائماً ومناسباً.
- رقابة الإنتاج والفاعلية وتظهر في رقابة وسير الأعمال بصورة منتظمة ومستمرة.

2- الأهداف المالية: بالنسبة لهذه الأهداف هو مراجعة الأعمال المالية للوحدات اللامركزية من طرف الوصاية لمنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، فتتعلق بعدة مسائل منها مسألة فرض الضرائب التي تقوم بفرضها الهيئات المحلية، وتتمثل مصلحة الدولة في هذا الجانب في حماية دافعي الضرائب ما قد تفرضه عليهم الهيئات المحلية، مما يؤثر على عملية دفع الضرائب الوطنية، وكذا ما تتحمل الدولة من أعباء مالية، باعتبارها ممول مركزي نتيجة لسوء الإدارة المالية لبعض المرافق المحلية، ومصلحة الدولة من الرقابة في هذا الجانب في إصلاح الخلل المالي للإدارة في بدايته مما يجنبها ضخ الأموال من الخزينة العامة لذلك المرفق أو على الأقل يحجم نسبة ذلك الدعم.

وأخيراً تتمثل مصلحة الدولة من الرقابة المركزية في الجانب المالي في تحقيق مضار عدم التصرف في الأموال التي قد تتضخم في ذمة الهيئات المحلية بفعل التبرعات والوصايا، من خلال تحريكها.

3- الأهداف السياسية: للوصاية الإدارية أهداف سياسية تصبوا لتحقيقها منها:

1- ضمان وحدة الدولة بضمن وحدة الاتجاه الإداري في كافة أنحاء أقاليمها، حيث هدف الرقابة هو التوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصل الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة ثانية.

هذا الاستقلال أدى إلى فوضى وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة ثانية¹.

2- تغليب المصلحة العامة القومية على المصلحة المحلية في حالة التعارض بين المصلحتين، خاصة مع تزايد الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية.

3- اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية وما يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب، وبالتالي خضوعهم في قراراتهم لسياسة الحزب المنتمون إليه، يستوجب من السلطة المركزية الرقابة للتأكد من الأعضاء يزاولون اختصاصاتهم لصالح الدولة وليس الحزب أو طائفة معينة من الناخبين ضغوط ممارسة عليهم.

4- الدولة هي المسئول الأول على حماية المواطنين ومصالحهم من كل ضرر أو تعسف أو انحراف يضر بهم، لذا الدولة تحمي الأفراد من انحراف الجماعات المحلية عن أهدافها. ومن بعد دراستنا لأهداف وتعريف الرقابة سنتطرق الآن إلى المطلب الثاني إلى جهات الرقابة على الجماعات المحلية.

المطلب 2: جهات الرقابة على الجماعات المحلية:

تعد الرقابة الرئاسية أحد مقومات السلطة المركزية وهي تعني مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية، وبالتالي العلاقة هنا تحكم جهتين ينتميان لنفس الشخص المعنوي، أما بالوصاية الإدارية العلاقة تحكم شخصين معنويين مستقلين، فتوجد جهة مركزية وأخرى لا مركزية، حيث تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية، وبالرجوع للعديد من القوانين نجد الجهات التي تملك حق الوصاية هي رئيس الجمهورية والوزير الأول وأيضا الولاية ورؤساء الدوائر.

فرع 1: رئيس الجمهورية:

¹ محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والإشترابية الجزائرية تاريخ طبعة 29.

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى بالنظام الإداري الجزائري وهو رئيس السلطة التنفيذية⁴²¹، فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة ولحسابها تكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية، أهمها:

1- سلطة التعيين: باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة يختص بالتعيين في

الوظائف المدنية والعسكرية وفي بعض المناصب السامية، منها الوزير الأول والوزراء والولاة.. طبقا للمادتين 77 و 78 من الدستور وللمرسوم الرئاسي 240-99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حيث أصبح لرئيس الجمهورية مجال واسع في عملية التعيين، وهذه السلطة لا تقبل التفويض¹.

2- السلطة التنظيمية: تتمثل في تمكينه من إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم

نصت عليها المادة 125 من دستور 1996، والسلطة هنا استثنائية بالتشريع بأوامر في حالات معينة²، بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وفي الحالات الاستثنائية، في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم.

3- سلطة التنسيق: لكونه الرئيس الإداري الأعلى للسلطة التنفيذية بالدولة، ولأجل أداء

هذه لوظيفة يصدر تعليمات وتوجيهات وإرشادات تلتزم بالتقيد بها مختلف الأجهزة الإدارية بالدولة.

4- سلطة حفظ النظام العام: رئيس الجمهورية له حق إصدار قرارات لائحية وتنظيمية

من أجل حفظ النظام العام، وتسمى بلوائح الضبط الإداري على المستوى الوطني.

في إطار البحث عن علاقة السلطة المركزية بالسلطات المركزية والسلطات غير المركزية نجدتها ضمن:

¹ قصير مزياني فريدة، القانون الإداري الجزء الأول، مطبعة صخري، الطبعة الأولى، 2011 ص 150.

¹ قصير مزياني فريدة، القانون الإداري الجزء الأول، مرجع سابق ص 153.

² سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ماي 2002 ص 69.

1- تعيين الوالي: طبقاً للمادة 78 من دستور 1996، يتمتع بسلطات كبيرة كمثل للدولة أو كمثل للولاية، إلا أن اختصاص رئيس الجمهورية بالتحكم في مساره الوظيفي ينقص من استقلالية الجماعات المحلية، خاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية ونقلهم وترك هذا الاختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

2- حل المجلس الشعبي المحلي: طبقاً للمادة 48 من قانون البلدية والمادة 47 من قانون الولاية، حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي من اختصاص رئيس الجمهورية، بناءً على تقرير وزير الداخلية وهو ما يعد صورة للرقابة الممارسة على الجماعات المحلية .

3- إصدار التنظيمات: بموجب سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية فإنه يقوم بإصدار العديد من التنظيمات لها علاقة بعمل الجماعات المحلية، خاصة أن أكبر ميزة في قانون البلدية و الولاية الجديد هو إحالتها للكثير من الموضوعات للتنظيم، منها ما مصدر فعلاً ومنها ما لم يصدر لحد الآن كالقانون المتعلق بالولاية والأمناء العاميين للبلديات.

فرع 2: الوزير الأول والوزراء:

سحبت من الوزير الأول العديد من الصلاحيات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، نتناول هنا كل من الوزير والوزراء، وهذا مع التركيز فقط لعلاقتهم.

1- الوزير الأول: سحبت عدة صلاحيات كانت ممنوحة له بموجب دستور 1996، يتم تعيينه بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية وينتهي مهامه بنفس الطريقة، ومن أهم صلاحياته ذات طابع الإداري سلطة التعيين وإعداد مخطط العمل والسهر على حسن سير الإدارة العامة وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة بالإضافة لأن لديه صلاحية التنفيذ¹.

¹ المواد من 79 إلى 86 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

فالوزير الأول إذن له سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، يسهر على حسن سير الإدارة العمومية حسب المادة 85. 05 من الدستور، ويوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

2- الوزراء: يمثل الوزير الدولة في الوزارة، وفي إطار ممارسته لعمله له صفتان من جهة وهو رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة للدولة في إطار وزارته، وضمن ذلك تحت سلطة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، ومن جهة ثانية يقوم بتنفيذ السياسة العامة بالدولة ضمن وزارته، وفي هذا الإطار هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته.

يملك كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول سلطة التعيين وأخرى تنظيمية، إلا أن رئاستهما للوزير تختلف في مفهومها أو طبيعتها السياسية، وخضوع الوزير لهذه السلطات يكون من باب الخضوع والتبعية السياسية، فسلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ما هي إلا سلطة رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين، بمعنى آخر الوزير لا يكون مرؤوسا إداريا سواء داخل مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ولا داخل مجال الحكومة من قبل الوزير الأول، بل يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته فالعلاقة هنا أقرب للإشراف والتنسيق منها للرئاسة الإدارية وسلطات الوزير أيضا من خلال:

1- يباشر الوزير مهم التنظيم الداخلي لوزارته في إطار السلطة التنظيمية، ويساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية فيصدر قرارات تنظيمية لضمان حسن سير جهاز الوزارة.

2- يمارس السلطة الرئاسية على موظفي وعمال وزارته، فله سلطة التعيين والنقل والترقية والتأديب.. الخ، ويمكنه تفويض بعض صلاحياته، كما يباشر سلطة الحلول محل مرؤوسيه في القيام بمهامهم، يباشر سلطة الرقابة على أعمالهم ويصدر القرارات الإدارية الفردية واللوائح وكافة إجراءات التنظيم الداخلي كالتعليمات والمنشورات والدوريات على مستوى الوزارة.

3- يمارس السلطة الوصائية على مختلف المؤسسات العمومية من مؤسسات و دواوين وشركات ومكاتب عامة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى الجماعات المحلية¹.

ومن أهم الوزراء الذين تظهر بوضوح علاقاتهم المباشرة مع الجماعات المحلية وزير الداخلية ووزير المالية، فرغم ما لرئيس الجمهورية والوزير الأول من سلطة على الجماعات المحلية إلا أنه ولكثرة المسائل والاختصاصات المرتبطة بمنصبهما فإنه غالباً ما يتم ترك الاختصاصات المرتبطة بالهيئات اللامركزية للوزير، مما يقلص عملياً مجال تدخل السلطات العليا في الشؤون المحلية، ويبقى سلطتها إشرافية قيادية عامة وترك سلطة الوصاية للوزير.

فرع 3: الولاية ورؤساء الدوائر:

1- الولاية: السلطة الوصائية كما تمارس من السلطات المركزية تمارس من السلطات اللامركزية كوالي ورئيس الدائرة، فالوالي يعد سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وهو حلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية.

إن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الولاية كما هو مذكور بالمادة 78 من الدستور لا تعتبر من ضمن السلطات الرئاسية، حيث بالرجوع لقانون الولاية 12-07 تنص المادة 92 منه على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، ويتلقى قرارات الحكومة والتعليمات من كل وزير، ولأن الوالي في إطار عمله يتمتع بطبيعة مزدوجة سياسية وإدارية فهذا يجعل علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية.

أما القانون الحالي نص بالمادة 110 منه على أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة والوزراء، مما يسوع سلطاته ولا تكون فقط في تلقي وتنفيذ قرارات

¹ قصير مزباني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري الطبعة الأولى 2011 ص 172.

الحكومة والوزراء، بل أصبح له سلطة من الحكومة يقرر وينفذ باسمها، لكن مع ذلك يبقى خاضعا لسلطة الوزير الوصائية، وتبقى علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية.

فالوالي إذن يمارس مهام الرقابة والإشراف على جميع المجالس الشعبية المحلية الداخلة ضمن نطاق اختصاصه، ويملك هذه السلطة في إطار السياسة العامة للدولة أهمها حق الاعتراض على قرارات المجلس، وكذا يمارس حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية والمرافق العامة الخاضعة لإشرافها¹.

2- رؤساء الدوائر: إن بُعد السلطة الوصية على الهيئات المحلية تسبب في ظهور إشكال متعلق بكيفية ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية مما استدعى ضرورة منح صلاحية الوصاية لهيئات أخرى تحقق ذلك، حيث بموجب المادة 05 من المرسوم 81-31 المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة، أصبح رئيس الدائرة يمارس الوصاية على أعمال الهيئات البلدية وفق الشروط التالية:

1- الموافقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة.

2- الموافقة على المداورات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ماعدا حركاتهم الإدارية وإنهاء مهامهم.

غير أن هذا المرسوم ألغي بموجب المادة 19 من المرسوم 84-302، مع العلم أنه ألغي ضمنا قبل ذلك بموجب القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، إلا أن المرسوم 86-30 أعاد نفس نصوص المرسوم 82-31.

إن الدائرة لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم إداري مساعد للولاية¹ فلا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي القرارات والتصرفات الصادرة عن رئيس الدائرة هي من زاوية القانون صادرة عن الولاية والدعوى ترفع ضد الوالي وليس ضد الدائرة،

¹ كامل بربر، نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة المؤسسة الجامعية للنشر، الطبعة الأولى، لبنان 1996 ص 149.
¹ عمار عوايدي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000.

هذا ما استقرت أحكام مجلس الدولة ففي عدة قرارات له ألغى قرارات صادرة عن رئيس الدائرة لتجاوز السلطة.

فالدائرة تسير إذن من طرف رئيس الدائرة المعين بمرسوم رئاسي وباقتراح من الوالي، وتنتهي مهامه بنفس الطريقة، يتولى تنشيطها ومراقبة أعمال البلديات التابعة له من خلال الإشراف على بلدية أو بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية يستمد شرعيته من خلال وجوده على رأس الدائرة كمقاطعة إدارية، رغم أن الإطار الذي يعمل فيه غير واضح فنظامه القانوني يرجع إلى طبيعة الهيئة في حد ذاتها وهو يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي كما ذكرنا سابقا، وبهذه الصفة يمارس صلاحيات تتعلق الأولى بتمثيله للسلطة المركزية وأخرى تجاه البلديات فوجود رئيس الدائرة هو تعبير عن إرادة السلطة المركزية على المستوى المحلي، وظيفته الأساسية تنشيط وتنسيق نشاط البلديات والمؤسسات العمومية البلدية:

للوالي أن يفوض لرئيس الدائرة سلطة الإمضاء لممارسة كافة صلاحياته، كما له عدة صلاحيات يتولاها في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها حددتها المواد 9 و 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 94-215 يمارسها تحت سلطة الوالي¹ وبتفويض منه، وبما أن الدائرة هيكل تابع للولاية ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية فلا يجوز مقاضاة رئيس الدائرة بصفته منفرد ومستقل، كونه مثلا امتنع عن تسليم جواز السفر لمواطن بل يتم مقاضاة الوالي.

وأهم المهام المنوطة برئيس الدائرة نجد على الخصوص ما يأتي:

1. صلاحيات رئيس الدائرة بصفة ممثل الدولة: نصت عليه المواد 9، 13، 15، 16

من المرسوم التنفيذي 94-215 وهي:

- مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يطلعه بالوضع العام السائد بالدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويعطي رأيا استشاريا ويقدم الحلول.

¹ بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2013/2012 ص 97.

● يعطي رئيس الدائرة رئيسا استشارية في تعيين مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها كونهم أعضاء المجلس التقني، ويحرر محاضر تلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي.

● يدرس الطلبات المقدمة إليه ويسلم عند الاقتضاء أي وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع المعمول به (كجواز السفر، رخصة السياقة، بطاقة التعريف).

2. صلاحيات رئيس الدائرة اتجاه البلدية: مهامه تتحدد أساسا في التنشيط والإشراف على البلديات الملحقة بالدائرة، وهذا حسب نص المادة 02 مرسوم 94-215 وهي:

- المصادقة على مداوالات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية.
- التنسيق بين البلديات والدائرة (بين البلديات فيما بينها وبين الدائرة).
- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها.
- تشجيع المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي ينشطها الموجهة لإنشاء الوسائل والهيكل التي تلبي الاحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.
- تغيير تخصيص الملكية للبلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرام لفائدة البلديات.

المبحث 2: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية:

تعد الوصاية الإدارية ركنا من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف ذلك نظرا للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية لذا نجد تنصيب الأنظمة المختلفة على فكرة الوصاية الإدارية من خلال مختلف القوانين المؤطرة للجماعات المحلية.

ونجد أنه رغم تمتع الجماعات المحلية (البلدية والولاية) بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة سواء تعلق الأمر بفئة المعينين أو فئة المنتخبين.

خلافًا لذلك تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العلمي بعض الصعوبات كون أن الأصل يسهل التحكم في المعين على المنتخبين كونهم لا يعينون ولا تربطهم رابطة

الخضوع والتبعية لأية جهة إدارية، ولكن هذا لا يعني بأن الفئة المنتخبة لا تخضع للرقابة إطلاقاً، بل تخضع لها في إطار ما حدده القانون، وهذا لا يتنافى وتمتعها بالشخصية المعنوية أو الاستقلال في قيامها بصلاحياتها، فالأصل أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالاستقلال في القيام بصلاحياتها¹ ، والاستثناء هو أن يقيد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية.

وسنحاول من خلال هذا المبحث دراسة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، حيث تم تقسيم المبحث إلى مطلبين نتحدث في المطلب الأول عن الوصاية الإدارية في المجلس البلدي ثم نتحدث عن الوصاية الإدارية في المجلس الولائي في المطلب الثاني.

المطلب 1: على المجلس البلدي:

تختلف درجة الرقابة على السلطات المحلية سواء كانت منتخبة أو معينة من دولة لأخرى وذلك بحسب تطور نمو كل دولة وكذلك بحسب ظروفها التاريخية والاجتماعية والسياسة، وخاصة من حيث التنظيم الإداري الذي تتبعه.

وتخضع البلدية في الجزائر كهيئة لامركزية إلى مراقبة الوصاية للسلطات المركزية التي تعلوها والمتمثلة أساساً في الولاية وفي وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

وطبقاً لما جاء في أحكام القانون البلدي، فإن الوصاية الإدارية تشمل:

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة أو جهاز ومن هنا سنتطرق إلى الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

1- الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

¹ تضمن هذا المبدأ ميثاق البلدية ص 15 وميثاق الولاية ص 14.

قبل أن نتطرق لهذا العنصر لا بد أن نذكر أن موظفي البلدية هم موظفوا الدولة، فهي التي تعينهم وهم يخضعون بصفة مباشرة للسلطة الرئاسية أي رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للدولة، أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسهم فهم منتخبوا الشعب وممثلوه ويخضعون إلى الرقابة الإدارية للجهة الوصية والمتمثلة في الولاية بشكل خاص ونأخذ هذه الرقابة الصور التالية:

1- التوقيف أو الإيقاف: يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية¹، ويعرف كذلك بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ عقد العمل.

لقد أجاز قانون البلدية رقم 10/11 1990، المتعلق بالبلدية، للوالي سلطة إصدار قرار بشأن توقيف أي عضو في البلدية، يتعرض للمتابع و الجزائية التي تحول دون ممارسته لمهامه التي أنتخب من أجلها وكذلك كما جاء في نص المادة التالية 32 من القانون البلدي رقم 08-90 لسنة 1990 " عندما يتعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلته مهامه، يمكن توقيفه ويصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

يتضح من خلال هذه المادة أن سلطة توقيف العضو المنتخب عن ممارسته مهامه في حالة المتابعة الجزائية، تخضع بالدرجة الأولى للوالي الذي يستطلع رأي المجلس الشعبي البلدي من باب الاستشارة فقط، حيث يبقى القرار ساري المفعول إلى حين صدور القرار النهائي من الجهة القضائية.

وهكذا يمكن الاستنتاج بأن الحالة الوحيدة التي يمكن للوالي توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي هي المتابعة القضائية الجزائية، التي تحول دون متابعة هذا العضو للمهام التي أنتخب من أجلها، كما أن قرار الوالي في هذه الحالة، يجب أن يكون معللا أي يجب أن لا

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق ص 132.

يكون تعسفيا ولا ارتجاليا، حيث يضطر لاستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي ولو كان هذا من باب الاستشارة فقط وهذا ما يزيد من تعقيد إجراءات التوقيف ويتطلب التبرير¹ .

ونجد أن مدة التوقيف لم يتم تحديدها في القانون البلدي، فقد اكتفت المادة 43 من قانون البلدية على النص بأن المنتخب يستأنف مهامه فوريا وتلقائيا فور صدور حكم قضائي بالبراءة، وهناك من يرى بضرورة أن يكون التوقيف لمدة محدودة وليست مطلقة إذا كانت مقتضيات التحقيق تقتضي ذلك وفقا لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية.

2- الإقالة أو الاستقالة الحكيمة:

هذا ما أشارت إليه المادة التالية "يصرح الوالي قرار بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي، تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي"¹ .

هكذا يتضح من خلال هذه المادة أنه يمكن للوالي إقالة العضو المنتخب، إذا ثبت عدم قابليته للانتخاب أي عدم توفر الشروط الانتخابية فيه، التي جاءت في قانون الانتخابات وإذا كان التوقيف يتم بموجبه، عدم تمكين المنتخب البلدي من حضور المداولات، والقيام بمهامه الانتخابية الموكلة إليه مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا ودائما لعضويته في المجلس الشعبي البلدي واستخلافه بعضو احتياطي² ،

¹ زعداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر، اصلاحات مجلة العلوم الانسانية، العدد 35 جوان 2011 ص 271.

¹ المادة 31 من القانون البلدي رقم 90-08 لسنة 1990.

² محمد الصغير، بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 169-170.

فسلطة لإقالة عضو المجلس الشعبي البلدي من اختصاصه الوالي وحده ولا يحق لأعضاء المجلس التدخل في ذلك.

وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب، وبالرجوع إلى قانون البلدية القديم نرى أن المشرع قد غير سبب الذي كان عدم قابلية العضو للانتخاب قانوناً أو وجوده في حالة تنافي، ليعود ويتبنى الحالة التي نص عليها في ظل قانون 24/67 والتي كانت تعتبر العضو المتغيب عن ثلاث دورات للمجلس دون عذر مقالاً، في حين نجد أن قرار الإقالة حينها كان يصدر عن الوالي مع تمكين العضو المنتخب المقال من تقديم طعن خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة¹.

وقد وفق المشرع وإلى حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس الشعبي البلدي نظراً لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب.

إن الإقالة وبالشكل المذكور في القانون يساهم وبشكل لافت في تحقيق ديناميكية للأقاليم إذا ما قلنا بالدور الفعال للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال، إن هذا النوع من الوصاية يثبت روح المسؤولية في نفوس النواب ويجعلهم يقدرون مدى المسؤولية الموكلة إليهم وما على السلطة الوصية هنا سوى الإقرار بهذا الغياب وتوقيع الجزاء المترتب عن ذلك.

3- الإقصاء:

الإقصاء هو نوع من العقوبة تمارس على المجلس الشعبي البلدي المنتخب، الذي صدرت بحقه إدانة جزائية وهو يختلف عن الإقالة فالإقصاء إجراء تأديبي عقابي مقرون بعقوبة جزائية.

¹ المادة 90 من قانون 24-67 المتعلق بالبلدية.

حيث تنص المادة 33 من قانون البلدية على أن: "يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي، الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانون هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء"² .

وتشير هذه المادة القانونية إلا أن سلطة إصدار قرار الإقصاء النهائي للعضو المنتخب يمارسها المجلس الشعبي البلدي، إذا ثبت إدانته حيث يتم بعد صدور قرار المجلس، يدان العضو المنتخب جزئيا من طرف المحكمة ويتم إقصاؤه، واستخلافه مباشرة بعضو احتياطي آخر في القائمة الانتخابية، ولا يقوم الوالي في هذه الحالة إلا بإثبات هذا القرار.

تعد وسيلة الإقصاء أداة رقابية مقررة لإسقاط العضوية عن نائب نتيجة توفر أحد الأسباب المذكورة قانونا ولعل هذا النوع من الرقابة له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، وعليه فقد يبرز دور هذا الوسيلة في الدفع من خلال الحفاظ على النخبة من النواب وأحسن أشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق استخلاف العضو المقصي بأخر يليه مباشرة في القائمة حفاظا على اختيار المواطن.

4- الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالا، وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس الشعبي البلدي سواء كان العمل مخالفا للقانون أم كان غير ملائم، وتبرز صورة هذه الرقابة من إجراءات المصادقة والإلغاء والحلول.

وسنتطرق إلى هذه الإجراءات وكيفية تطبيقها على المجلس الشعبي البلدي.

1- المصادقة:

² المادة 33 من القانون البلدي 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1932 الموافق لـ 22 يونيو 2011

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه¹.

تمارس الجهات الوصية الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، عن طريق المصادقة على بعض أعماله، لها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات أداءه لا تكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يقوم بها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها وهذا ما فرضه قانون البلدية في المواد من 41 إلى 45، وما يميز التصديق هو أنه:

- التصديق وسيلة استثنائية لا يتم تقريرها إلا بنص.
- يجب أن يكون التصديق كلياً وليس جزئياً وإلا اعتبر ذلك تعديلاً لقرار وهو الاختصاص الذي لا تملكه الوصاية.
- التصديق لا يمكن أن يعلق على شرط واقف أو فاسخ.
- التصديق له أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار.

ويأخذ شكلين هما:

أ- التصديق الضمني:

يكون التصديق ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا ضمت فترة معينة دون قرارها.

وقد أشارت إلى هنا المادة 41 من قانون البلدية: "تنفذ المداولات بحكم القانون بعد 15 يوماً من إيداعها لدى الولاية، مع مراعاة أحكام المادة 42 و 42 و 44 و 45 وأدناه هذه الفترة، يُدلي الوالي برأيه أو قراره، فيما يخص شرعية القرارات المعينة وصحتها.."¹.

¹ عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، جامعة عين الشمس ص 169.
² المادة 41 من قانون البلدية رقم 10/11، مرجع سابق.

كما أشارت المادة 43 إلى مسألة التصديق الضمني بصراحة، أكبر حيث تنص على أنه " عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، تعتبر مصادق عليها² .

هكذا يتضح أن الهدف الأساسي عن التصريح الضمني، هو حث الولاية على الإسراع في التصديق وعدم تعطيل أعمال المجلس الشعبي البلدي، حيث يلاحظ ذلك عندما حدد المشرع فترة التصديق الضمني ب 15 يوما في المادة 41 و ب 30 يوما في المادة 43 فالتصديق الضمني لا يكون إلا في الحالات المنصوص عليها بنص قانون صريح.

ب- التصديق الصريح:

يكون التصديق صريحا إذا فرض القانون تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئة المركزية، حتى تصبح نافذة وإلا فإنها لا تنفذها مهما طالمت مدتها وذلك بعكس التصديق الضمني، الذي يسري بعد مرور فترة معينة من تاريخ إيداع المداولة.

وقد أشار قانون البلدية 10/11 في المادة 42 إلى حالات التصديق الصريح التي يشترط لنهاها مصادقة الوالي و ذلك كما يلي: "لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات.

- إحداث المصالح، مؤسسات عمومية بلدية.¹

مع أن هذه المادة تشير بشكل واضح إلى ضرورة التصديق الصريح على بعض المداولات المهمة من طرف الوالي، إلا أن المشرع الجزائري لم يترك للوالي الحرية الكاملة في اتخاذ الوقت وفق ما يحدده هو، بل عمد إلى التخفيف من شدة التصريح من خلال نص المادة 43

² المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 مرجع سابق.

¹ المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 مرجع سابق.

كما سبق وأشرنا، وذلك للحرص على عدم تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري ومنعا لتماطل الولاية.

2- الإلغاء أو البطلان:

يعرف الإلغاء أو البطلان على أنه "الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة لا قانونية، أي يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة على نص قانوني يخول له القانون هذه السلطة وأن يكون خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية"².

كما يعتبر الإلغاء أو البطلان: "وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون ومعارضاً مع الصالح العام"¹.

هكذا يتبين أن البطلان أو الإلغاء من أشد الوسائل الوصائية، التي يمكن أن تستخدمها وأن تمارسها الجهات المركزية على الهيئات اللامركزية، حيث يأخذ هذا الإلغاء أو البطلان الشكلين التاليين:

أ- البطلان المطلق:

يتم البطلان المطلق في: "حالة تجاوز الاختصاص الموضوعي الذي حدده القانون أو مخالفة مرسوم أو قانون والوالي هو الذي يقوم بإصدار قانون الإلغاء".

يمكن تحديد حالات بطلان المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي التي تعتبر باطلة إذا كانت القرارات والمداولات تصب في موضوع لا يدخل في مجال اختصاص وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي، كما تلغ المداولات أيضا إذا كانت مخالفة للقانون أو الدستور أو التنظيم بمعنى ما يندرج في إطار القانون بشكل عام، كما تلغ أيضا مداولات المجلس الشعبي البلدي إذا لم تأخذ شكلها القانوني وإجراءاتها الروتينية فكل ما خرج عن ذلك أعتبر باطلا.

² بكر القباني، الرقابة الإدارية دار النهضة العربية، القاهرة 1984 ص 164.

¹ عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون مطبعة، جامعة عين الشمس ص 282.

كما تلغى مداوالات المجلس في حالة ما إذا وجد أو تبين لأحد أعضاء هذا المجلس مصلحة شخصية في القضية المطروحة للمداولة، كما تنص على ذلك المادة 45 من قانون البلدية.

ب- البطلان النسبي:

يكون البطلان النسبي في حالة وجود مصلحة لشخص يعنيه الأمر، لكنه يجب أن يتقدم بطلب الإلغاء في أجل أقصاه 15 يوماً اعتباراً من تاريخ المداولة ويجب على الوالي أن يتخذ قرار الإلغاء أو رفضه في مدة 30 يوماً اعتباراً من تاريخ طلب الإلغاء¹.

لقد أشارت المادة 45 كما سبق وأن قلنا إلى بطلان المداوالات التي قد يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ممن لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة للمداولة أو كانوا وكلاء فيها عن غيرهم، حيث يجوز للوالي في هذه الحالة إصدار قرار إلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، كما نصت الفقرة الأخيرة من هذه المادة على إمكانية أي شخص معني أن يطالب من الجهة القضائية المختصة تعليق خلال شهر من تاريخ إيداعها، كما سمحت المادة 46 من القانون بأن يطعن المجلس قضائياً في قرار الوالي المتعلق بإلغاء المداولة وجاء هذا كتأكيد لرغبة المشرع الجزائري في إعطاء نوع من الاستقلال القانوني للبلدية وتجسيد لمبدأ اللامركزية الإدارية من خلال إمكانية الطعن في قرار إلغاء المداولة.

¹ عمر صدوق دروس في الهيئات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988 ص 108.

هكذا يتضح أن البطلان المطلق أو حتى النسبي، يبقى أساسا من اختصاص الوالي باعتباره يمثل الجهة الوصية والإدارة المركزية، التي تعلوا البلدية ولكن ذلك في إطار الحالات التي حددها القانون كما سبق.

3- الحلول:

يتمثل الحلول في إمكانية السلطة الوصية الحلول محل البلدية في القيام بعملها ويتجلى ذلك على وجه الخصوص في ضمن الميزانية وتوازنها. وتمارس سلطة الحلول في الحالات التالية وفقا ما تحدده المادتين 81 و 82 من القانون البلدي وذلك كما يلي:

1. قيام الوالي بالإجراءات الخاصة للمحافظة على الأمن والسلطة العموميين في البلديات التابعة للولاية أو في جزء منها، عندما لا تقوم المجالس البلدية بتلك الاختصاصات.
2. عدم قيام الأجهزة اللامركزية بالاختصاصات الموكلة له.
3. أن تقوم السلطة المركزية بتوجيه إنذار إلى الأجهزة اللامركزية أو المجلس الشعبي البلدي المعني بالأمر، من أجل حثها على القيام بهذا العمل وبقائه دون نتيجة.
4. عندما يهدد النظام العام في البلدية أو في عدة بلديات.

من خلال ما سبق عرضه عن الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي نلاحظ أن قانون البلدية رقم 08/90 الصادر سنة 1990 قد زاد في تكريس مبدأ الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال زيادة اختصاصات الولاية.

4- الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة أو جهاز:

قبل التطرق إلى الوصاية أو الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة أو جهاز لا بد أن نشير إلى أن القانون البلدي رقم 10/11 لم يعد يسمح بإمكانية إيقاف المجلس

لمدة شهر كما كان في السابق، حيث أصبح الوضع الآن يقتصر على حله أي إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة¹.

لقد تعرض قانون البلدية الجديد 10/11 إلى الحالات التي يتم فيها حل المجالس البلدية في المادة 34 منه وذلك كما يلي:

1. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء، حيث يحل المجلس بأكمله (كحالات الوفاة، الإقصاء أو الاستقالة..) ويمكن استخلاف الأعضاء بالمنتخبين الاحتياطيين في القائمة المباشرة بعد العضو الأخير في المجلس.

2. في حالة ما إذا وجدت خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس والتي قد تؤدي إلى عرقلة عمله وتعطيل تسييره لشؤون البلدية حيث جاءت هذه الفقرة في قانون البلدية الجديد كنتيجة للتعددية الحزبية والتي تتجسد في اختلاف التوجهات السياسية بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي لكن هذا القانون لم يحدد بوضوح المعايير التي يتم بموجبها هذا الحل، خاصة أن الخلافات أو الاختلافات واردة بكثرة في هذه الحالة.

3. في حالة ضم البلديات إلى بعضها أو تجزئتها، مما ينجر عنه تحويل إدارة البلدية وحيث يتولى الوالي إدارة وتسيير شؤون البلدية بتعيينه لمجلس مؤقت خلال 10 أيام من تاريخ الحل في انتظار إجراء الانتخاب بعد 06 أشهر.

وأخيرا تجدر الإشارة هنا، إلى أن حل المجالس الشعبية البلدية، لا يتم إلا وفق إجراءات إدارية صارمة ولا يتم إلا من طرف جهة الاختصاص والمتمثلة في مجلس الوزراء كما تنص عليه المادة 30 من قانون البلدية.

المطلب 02: على مستوى المجلس الولائي

1- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق.

تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

أ- الإقالة الحكيمة: ينص قانون الولاية 07/12 على أنه بعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي المنصوص عليها قانونيا، مستقبلا فورا بموجب المداولة من المجلس الشعبي الولائي "ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي وعلى الفور بإعلام الوالي بذلك"¹.

ومما سبق يتضح أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توفره على شروط الانتخاب أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لا يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح ويترتب على الإقالة الحكيمة للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس، أي يتم إلغاء مركزه القانون كعضو بالمجلس الشعبي الولائي.

ب- الإيقاف: يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون حيث تنص المادة 45 من قانون الولاية 07/12 على "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة مهامه قانونا، يمكن توقيفه" ويتم الإعلان عن توقيف بقرار معلل صادر من وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية، باعتبار الوزير (الداخلية) الجهة الوصية.

ج- الإقصاء: لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف وبالرجوع إلى المادة 41 منه نجد أنها تنص على "أنه في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف المترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، ويثب المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة ويطلع الوالي على ذلك" وعن أسبابه فقد حصر المشرع حالة

¹ المادة 44 من قانون الولاية 07-12 سنة 2012.

واحدة وهي تعرض العضو لإدانة جزائية وثبوتها على العضو من طرف المحكمة المختصة¹.

الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تمارس على أعمال وتصرفات ومداومات المجلس الشعبي الولائي الرقابة من قبل الجهة الوصية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية وأهم صور و مظاهر تلك الرقابة إنما يتمثل في إجراءات التصديق (الضمني والصريح) الإلغاء (النسبي والمطلق):

التصديق:

التصديق هو عمل قانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه².

والرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية في لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق، وكذلك فإن هذا القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلا للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضررا في الحال¹، فهو مثل في التطبيق العملي ما يشبه الرخصة المسبقة، فالمجالس المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقا بموافقة سلطة الوصاية.

أ- التصديق الضمني: تعتبر مداومات المجلس الشعبي الولائي مصادق عليها ضمنيا ونافاذة بعد نشرها أو تبليغها خلال 15 يوما من طرف الوالي.

¹ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، طبعة الأولى عنابة، دار العلوم والنشر، 2004 ص 138.

² عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل الدكتوراه، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، جامعة عين الشمس ص 169.

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1980 ص 152.

ب- التصديق الصريح: نصت المادة 55 من قانون الولاية على أن بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي ويشترط لنهاذا الموافقة والتصديق الصريح من طرف السلطة المختصة، وهي المداولات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات أو إنشاء مصالح أو مرافق عمومية واتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية.

2- البطلان (الإلغاء):

البطلان وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور قرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا ومجردا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف و لا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قراراً بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره² ، فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها آثار قرار صادر عن هيئة لا مركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفة القانون.

وينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار إما مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

1- الإلغاء المطلق:

نصت المادة 53 من قانون الولاية 07/12 تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات أو تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية وتتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس وخارج مقر المجلس الشعبي الولائي¹.

² عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق ص 177.
¹ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، طبعة ثانية، عين مليلة، دار الهدى، 2010 ص 147 ص 148.

2- الإلغاء النسبي:

نصت المادة 52 من قانون الولاية على أنه: تكون قابلة للإلغاء، المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي والمعنيون بقضية موضوع المداولة، إما باسمهم الشخصية أو كوكلاء، ويعود اختصاص إلغاء المداولات لوزير الداخلية بموجب قرار، ولقد افترض المشرع وجود نزاع بين المنتخبين ووزير الداخلية فأجاز لرئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوة إلغاء باسم الولاية.

3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي وهو إجراء خطير يمكن خطورة السبب الداعي له وهو ما ذكرناه سابقا في أسباب حل المجلس الشعبي الولائي.

خلاصة الفصل الثاني

بعد أن تبينا واقع الرقابة الممارسة على المجالس المحلية في هذا الفصل، يمكننا القول أن السلطة المركزية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحولت فيه الجماعات المحلية في الواقع العملي إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي استقلال حقيقي في التسيير ولا تملك أي حرية في اتخاذ القرارات التي نراها ضرورية لتصريف شؤونها المحلية.

إذ يلاحظ أن المشرع قد دعم سلطة الوصاية في ظل قانون البلدية والولاية وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة إفراغ استقلالية الجماعات المحلية من محتواها، وأصبحت مظاهر التبعية شبه المطلقة هي

المهيمنة على العلاقة بين جهات الوصاية والمجالس المحلية، وصلت إلى حد إجماع الجماعات المحلية على استخدام الوسائل القانونية لضمان استقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة.

وانطلاقاً من مما سبق نرى أنه الرقابة على الجماعات المحلية تظهر فيما يلي:

- ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وأن يترك تقدير الملائمة للمجالس المحلية قدر الإمكان.
- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليق قرارات الإلغاء ومنح مجال أوسع للطعن القضائي.
- أن لا تحل الجهات المركزية محل الجماعات المحلية في أداء مهامها في الجانب المتعلق بحلول الوالي محل رؤساء البلديات في أضيق الحدود.

الخاتمة

إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض و المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية و هو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات المحلية بالتموقع الايجابي الذي يمكنها من أن تكون فاعلاً أساسياً في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية و الولاية أن نظام الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية و استقلالية المجالس المحلية،

مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة و لا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب .

فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات المحلية في الاستطلاع بدورها التنموي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها.

مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية و رقابة الحل و تمثله من خطورة على المجالس المحلية باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

مما سبق يتبين أن الإطار القانوني لنظام الرقابة الوصائية قائم على تحكيمية بين السلطة الوصية و الهيئات المحلية و هذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية و عدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون البلدية و الولاية، كما يلاحظ أيضا غياب الرقابة الحزبية هذه الأخيرة تراجع دورها بشكل كبير و تضاعف مفعولها بشكل لا يكاد يظهر على الساحة و مرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب و تغليب المصالح الشخصية على حساب مصلحة المواطنين و التنمية المحلية. ويمكن القول أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية و حاولت الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى الاستنتاجات و التي من أهمها ما يلي:

- إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية و مالية تحول دون القيام بمهامها و من أهم المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.

- ضرورة تبني معيار واضح فيما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية اكبر في تصريف شؤونها المحلية.

- تخفيف الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي و ضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.

- ضبط الرقابة الوصائية من جهة و تفعيل دور الرقابة لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة.

- محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة وزيادة فعالية أدائها.

- لا بد من إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفاعلية أكبر.

ضرورة تطوير الاتصال بين الجماعات المحلية والمجتمع المحلي ويجب أن تترسخ في ذهنية المسؤولين المحليين وأعضاء المجالس المحلية فكرة تطوير الاتصال وخلق ترابط بين المجلس المحلي والمجتمع المحلي، نظراً لضعف التحسيس بأهميتها وذلك من خلال خلق تعاون مع وسائل الإعلام خاصة المحلية، ودعم دور الصحافة في مجال رقابة أعمال المجالس المحلية، تفعيل المشاركة الشعبية للمواطنين من خلال مساهمة المواطنين في إضافة نقاط جدول أعمال المجلسين بعد إعلامه بذلك من خلال النشر، وتكون المساهمة بجميع التوقيعات من المواطنين ورفعها لرئيس المجلس لطلب مناقشة الموضوع من طرف المجلس المحلي براه مهم أو ضروري مستعجل.

- ضرورة إعادة توزيع الاختصاصات: يكون بين كل من الهيئتين التنفيذية لكل من البلدية والولاية وكلا المجلسين، من خلال التخفيف من الازدواج الوظيفي لرئيس البلدية والوالي، وإعطائها لكل من الأمين العام للبلدية ورئيس المجلس الشعبي الولائي، وأيضاً توضيح المركز القانوني لرئيس الدائرة.

- ضرورة متابعة النشاط الاقتصادي: تمارس المجالس المحلية اختصاصات تقليدية متعلقة بإدارة المرافق المحلية، يجب أيضاً أن تقوم بدور هام في المجال الاقتصادي كإنشاء وإدارة الصناعات والعمل على تشجيع الاستثمار.

وفي الختام نعتبر العمل الذي قدمناه خطوة جديدة متواضعة، نرجوا، أن تساهم في إثراء البحث القانوني، ويبقى الموضوع مطروحا للدراسة لاستدراك الأمور التي لم نتطرق إليها، أو للتوسع فيها أكثر، كما أتمنى أن أكون وفقت ولو في القدر اليسير في إلقاء الضوء على موضوع الجماعات المحلية وعملها هل يكون ضمن الاستقلالية أو هو مرتبط بالرقابة من خلال دراسة قانوني البلدية والولاية.

وفي نهاية البحث أرجوا أن أكون تناولت هذا الموضوع الهام من جميع جوانبه.

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- 1- أحمد
بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب،
الجزائر 1989.
- 2- العمري
بوحيط، البلدية، إصلاحات، مهام، أساليب، دون دار النشر، الجزائر 1997.
- 3- بكر القباني،
الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1984.

- 4** حسين فريجة،
الرشادة الإدارية ودورها في الحقوق والعلوم السياسية بجامعة بسكرة، العدد 06،
أفريل سنة 2010.
- 5** حسين
مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية،
الجزائر 1980.
- 6** عادل محمود
حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر
العربي، مصر سنة 1973.
- 7** عمار
بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجسور للنشر و التوزيع،
الجزائر 2007.
- 8** عمار عوابدي،
القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية،
الجزائر 2000.
- 9** عمار عوابدي،
مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1994.
- 10** عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
1988.
- 11** علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري طبعة ثانية، عين مليلة، دار الهدى
2010.
- 12** عادل بو عمران، البلدية في تشريع الجزائر، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة،
2010.

- 13-** فريدة قصبر مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صغرى، الطبعة الأولى 2011.
- 14-** محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة ثانية، عنابة 2004.
- 15-** محمد على محمد، مقدمة في البحث الاجتماعي، دار النهضة العربية بيروت لبنان 1992.
- 16-** محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر بدون تاريخ الطبع.
- 17-** محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية مصر 2008.
- 18-** مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية، من جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة، مصر 2001.
- 19-** مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، المغرب 1992.
- 20-** هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن 2004.

2- الرسائل والمذكرات:

الدكتوراه:

2- حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن ودراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليمني، أطروحة دكتوراه، في القانون العام كلية الحقوق، ابن عكنون، جامعة الجزائر 2011/2012.

1- بوشبية مختار، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية، أطروحة الدكتوراه، تخصص قانون إداري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1990.

- عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل الدكتوراه، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، جامعة عين الشمس.

- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية إلى التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه.

ب- مذكرة الماجستير:

- بن ناصر بو طيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة الماجستير.

- سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية المحلية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ماي 2002.

- بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2012-2013.

3- البحوث والمقالات:

- 1- دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية مجلة الفكر البرلماني الصادر عن مجلس الأمة الجزائري، العدد الأول ديسمبر 2003.
- 2- عبد المجيد قباض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصير مجلة إدارة قضايا الحكومة العدد 04، 13 أكتوبر 1969.
- 3- حسين فريحة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة العدد 06 ماي 2009.

3- النصوص الرسمية:

- النصوص الأساسية

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996

- التعديل الدستوري لسنة 1996.

2- القوانين العضوية، القوانين، الأوامر:

- القانون العضوي رقم (1/12) المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 01.

- القانون العضوي رقم (1/12) المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية، العدد 01 سنة 2012 المادة 65.

- المرسوم 371/81 ، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاعي الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية، عدد 52 .

- المرسوم 374/81، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، نفس الجريدة.

القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52

قانون بلدية 08/90 المؤرخ في 1990/04/07، الجريدة الرسمية 152 المؤرخة في 1990/04/11

- قانون الانتخابات رقم 13/89 المؤرخ في 07 أوت 1989

قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1423 هجري الموافق لـ 21 فيفري 2012.

- قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية العدد 37) مؤرخة في 03 يونيو 2011

معاجم ومصطلحات:

أحمد زكي بدوي، معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية دار كتاب مصري، القاهرة ج.م.ع. 1987.

الفهرس

الصفحة	العناوين
أ	مقدمة
5	الفصل الأول: ماهية الجماعات المحلية
5	المبحث الأول: المجالس الشعبية المحلية المنتخبة
5	المطلب الأول: التعريف بتشكيلها وعملها
6	الفرع الأول: تشكيلها
10	الفرع الثاني: نظام عملها
12	المطلب الثاني: التطور التشريعي لنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر
12	الفرع الأول: التطور التشريعي لنظام البلدية
15	الفرع الثاني: التطور التشريعي لنظام الولاية
17	المبحث الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة
17	المطلب الأول: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
18	الفرع الأول: صلاحيات البلدية في مجال التهيئة والتعمير والتجهيز
21	الفرع الثاني: صلاحيات البلدية في المجال الاجتماعي والثقافي
23	الفرع الثالث: صلاحيات البلدية في المجال الصحي والنظافة
25	المطلب الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي
29	خلاصة الفصل الأول
30	الفصل الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية
31	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية
31	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية وتباين أهدافها
31	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية
37	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية
37	أهداف إدارية
39	أهداف مالية
40	المطلب الثاني: جهات الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.
40	الفرع الأول: رئيس الجمهورية

42	الفرع الثاني: الوزير الأول والوزراء
44	الفرع الثالث: الوالي ورؤساء الدوائر
47	المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية
48	المطلب الأول: الوصاية الإدارية على المجلس البلدي
58	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على المجلس الولائي
62	خلاصة الفصل الثاني
63	الخاتمة
66	قائمة المراجع
71	الفهرس