

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية

التنظيم للجماعات المحلية

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة في
ومالية

:
جمال عبد الكريـم

:
ناصر خوجة خديجة مريم
ناصر خوجة علي ابو الحسين

:

رئيسا.....

جمال عبد كريم.....

.....

2017/2016 :

المقدمة

لقد تولد عن الحياة العصرية تلاحم وتشابك العلاقات الاجتماعية ومن اكثر مظاهر التلاحم بروزا يتمثل في العلاقات الناشئة بين الادارة والمواطن .

فتعتبر الشكلية اذا كانت ملازمة للادارة بحيث انها تعتبر مقابلا للخدمات التي تقدمها المصالح العمومية . فانه لايمكن القول بانها خاصة بالجزائر بل انها توجد بصفة اكثر او اقل حدة في جميع البلدان .

مهما كان تقدم كل منها فالفرق الوحيد يتجلى في اتساع ميدان هذه التشكيلة في الجزائر . ان حقيقة التنظيم الاداري هو ان يكون بطبيعة الحال مطبقا من طرف المصالح الادارية ولكن حتي يكون ذلك وعلى احسن وجه يجب ان يكون معروفا ومحترما من قبل المواطن.¹

نستطيع القول ان نظام الادارة المحلية جاء لخدمة المواطن ولكن عملنا لا يتركز على علاقة الادارة المحلية او اللامركزية بالمواطن بل يشتمل دراسة الانظمة الادارية للجماعات المحلية . التي تعتبر مجموعة الاجهزة و الوحدات الادارية الموجودة في الدولة والتي تكون في مستوى اقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة² .

فالادارة المحلية هي جزء لا يتجزء من الدولة بالرغم من وجود اللامركزية التي تعني التوزيع الوظيفية الادارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئة الادارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة وينقسم تنظيم الدولة الى اقاليم منها الولاية والبلدية فكلاهما يلعب دورا اساسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية .

¹ " المدرية العامة للاصلاح والتكوين الاداري . طبع الشركة الوطنية للنشر والتوزيع مركب الطباعة رغبة اجزائر

فبحثنا يتناول الوحدتين معا . البلدية التي تعتبر الخلية الاساسية للمركزية الاقليمية والولاية التي تعد وحدة ادارية من وحدات الدولة فهي شخص من اشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .

وبالتالي كلاهما يلعب دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية و منه نعتد في دراستنا على الإشكالية التالية :

كيف تكون هيئات الولاية والبلدية كوحدة من وحدات اللامركزية الاقليمية ؟

وماذا تمثل هذه الجماعات المحلية في اطار المؤسسات الوطنية ؟ ماهي مهامها وما هي صلاحيتها ؟ ماهو دورها وماهي وظيفتها في التسيير اليومي للميادين التي تضطلع بها ؟ وما مدى تأثير الرقابة الممارسة عليها في الجانب المتعلق بالاستقلال الممنوح لها؟
اعتمدنا في دراستنا في الموضوع الآتي على المنهج المركب .

أما فيما يخص للخطة المعتمدة فارتأينا أن ننظم فصلين .

حيث خصصنا الأول منها للتنظيم الإداري للجماعات المحلية للاجابة على الإشكاليات المطروحة أما الفصل الثاني أما الفصل الثاني فقد خصصناه للرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات المحلية .

الفصل الأول

- 4.....المبحث الأول : التنظيم الإداري للولاية
- 4.....المطلب الأول : الولاية و مراحل تطورها
- 4.....الفرع الأول : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان العهد العثماني
- 6.....الفرع الثاني : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي
- 8.....الفرع الثالث : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر في الاستقلال
- 10.....المطلب الثاني: هيئات الولاية.
- 10.....الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي.
- 15.....الفرع الثاني: الوالي
- 18.....المبحث الثاني : التنظيم الإداري للبلدية:
- 19.....المطلب الأول : التطور التاريخي للبلدية
- 20.....الفرع الأول : مرحلة الاستعمار
- 26.....الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال

لقد اعتمدنا في هذا الفصل على التنظيم الإداري للولاية و البلدية دون أن ننسى التطور التاريخي الذي مرت به كل من الهيئة الإدارية للولاية و الهيئة الإدارية للبلدية في الفترات الممتدة ما قبل الاستعمار و خلال فترة المحتل و أخيرا بعد الاستعمار .

أول هيئة ندرسها هي الولاية ثم نلجأ إلى دراسة التنظيم الإداري للبلدية .

المبحث الأول : التنظيم الإداري للولاية

تعتبر الولاية من أهم الوحدات الإدارية للدولة حيث عرفت طبقا لأحكام القانون 90-09 ولا سيما المادة الأولى على أنها هي مجموعة أو هي جماعات عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للدولة و تنشأ هذه الأخيرة بموجب القانون ، توكل لها مهام كالسهر على تلبية حاجات و رغبات المواطنين .

المطلب الأول : الولاية و مراحل تطورها

لقد مرت الولاية بمراحل أدت إلى تطورها و أهمها المرحلتين الأساسيتين في تطورها ووصولها إلى ما هي عليه ليومنا الحالي هي مرحلة الاستعمار الفرنسي و تليها مرحلة الاستقلال حتى يومنا الحالي .

لا نستطيع أن لا نقول أن التنظيم الإداري المحلي بالجزائر لم يتأثر بمرحلة العهد العثماني الذي يمكن أن نذكر هذه المرحلة

الفرع الأول : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان العهد العثماني

في هذه المرحلة اعتبرت الإدارة العثمانية تهتم سطحيا بشؤون المجتمع فكان همها الوحيد السعي إلى ضمان السيطرة المستمرة للدولة على جميع مرافق البلاد و خاصة مرفق الأمن لقد دامت هذه المرحلة ثلاثة قرون من (1518-1830) وعرفت أربع مراحل أساسية من بين هذه المراحل:

- أ مرحلة البايات : (1553-1558)

إهتمت هذه المرحلة بنظام مركزي شديد بحيث سيطرة القادة سيطرة تامة على مقاليد الحكم و الإدارة في البلاد، ويعود ذلك إلى عدة عوامل لعل أهمها الصراع الخارجي مع القوى الصليبية من جهة، و الصراع الداخلي بين مختلف الطوائف على الحكم من جهة أخرى .

- ب مرحلة الباشاوات : (1588 - 1659)

لقد ظل النظام مركزيا في هذه المرحلة ولكن الباشاوات كانوا منفصلين عن القاعدة الشعبية و السب الرئيسي في ذلك أن الباشا يعين مدة ثلاثة سنوات غير قابلة للتجديد و تعيينه يحتاج لولاء الشعب

- ج مرحلة الآغات : (1659-1971)

تتميز هذه المرحلة بظهور الطابع العسكري، و لعل ما يميز هذا النظام أنه بمثابة محاولة الإيجاد نوع من الديمقراطية داخل الطبقة العسكرية الحاكمة، لكن هذا النظام كان غير واقعي يحمل أسباب زواله في ذاته .

- د مرحلة الديانات : (1830 - 1971)

في هذه المرحلة تؤكد فيها الوجود الحقيقي للحكم العثماني في الجزائر و تولد فيها تنظيم إداري محلي في إطار محدود إلى جانب السلطة المركزية فكانت أجهزة الدولة المركزية تتكون من¹ الداى ،الديوانيين، ديوان خاص² ديوان عام³

و الخلاصة أن التقسيم الإداري في الجزائر إبان العهد العثماني يضم عدد كبير من الأقسام (533 قسما) كما يتضح ذلك في الجدول التالي⁴

¹ الداى: قائد عام للجيش ويحتكر جميع السلطات العامة في الدولة ويشبهه في ذلك رئيس الدولة، في الدول التي تكون نظامها قائما على القوة العسكرية بالدرجة الأولى.

² الديوان الخاص: هو مجلس الدولة

³ديوان العام مجلس عمومي يتولى السلطة التشريعية .

⁴ / عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1988، ص88.

المقاطعات الأقسام	دار السلطان	بايلك التيطري	بايلك الغرب	بايلك الشرق	مجموع الأقسام
أصل المخزن	19	44	46	47	126
الرعية	11	23	56	14	104
الأقسام المتحالفة مع الحكومة المركزية	20	12	29	25	86
الأقسام المستقلة	30	13	36	138	217
المجموع	80	62	167	224	533

الفرع الثاني : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي

لقد خضعت الولاية أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي و قد أصر الاحتلال إلى تقسيم البلاد منذ 1845 و بصفة تعسفية إلى ثلاث أقاليم و هذا إخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية و العسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش و المعمرين .

يمكن أن نتكلم عن التغييرات التي طرأت على التنظيم الذي يعرف "بالعمالي" الولاوي آنذاك و هذا بتقديم الملاحظات التالية :

1_ أولا لقد تم إخضاع مناطق الجنوب إلى السلطة العسكرية ، بينما قسم الشمال البلديات إلى ثلاث عمالات (ولايات) : هي الجزائر ، وهران ، قسنطينة مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا . وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الوارد الصادر في 15 أفريل 1845 و المتعلق بالإدارة " الأقاليم المدنية " إلى صدور المرسوم 601-56 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر .
مع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة .

2_ ثانياً لقد تشكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد إدارية للتمكين للاستعمار و إطار لتنفيذ سياساته و خططها

3_ هيمن على إدارة و تسيير العمالة محافظ أو "عامل العمالة" (الوالي أو المحافظ) خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام و قد كان يتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة .

4_ والي جانب عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) تم إحداث هيئتين أساسيتين هما :

أ _ مجلس العمالة conseil du préfecture: تمارس مهامها تحت رئاسة عاملاً للعمالة و عضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام) وله اختصاصات متعددة و متنوعة : إدارية و قضائية .

ب _ المجلس العام conseil général: كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضاء من أعيان البلد إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين و الأهالي) لتحديد نسبة التمثيل للأهالي ب 2/5 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كانت 1/4 سنة 1919 .

و هناك مرحلة التي أحدثت مجالس محلية لكن تكوينها حسب نوعية السكان¹.

¹ أ / عمر صدوق، المرجع السابق، ص 91.

و تم صدور المرسوم رقم 1082/55 المؤرخ في 17 أوت 1955 يقضي بإنشاء ولاية بون (عنابة حاليا) و 28 جوان 1956 صدر مرسوم رقم 601/56 المتضمن الإصلاح بالجزائر ، الذي يقسم شمال الجزائر إلى اثني عشر ولاية كما أنشأت ولاية سعيدة في 07 نوفمبر و بذلك أصبحت وحدات الإدارة المحلية في الجزائر منذ 1959 كما يلي ¹:

الولايات	الجهات
الجزائر ، تيزي وزو ، شرق المدينة ، المدينة	الجزائر
وهران ، تلمسان ، مستغانم ، سعيدة ، تيارت	وهران
قسنطينة ، عنابة ، سطيف ، باتنة	قسنطينة

الفرع الثالث : التنظيم الإداري المحلي في الجزائر في الاستقلال

عمدت السلطات العامة بعد الاستقلال إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز و سلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة و ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي .

- ففي فترة أولى ، تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي ، تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) التي تؤول إليه رئاسة اللجنة و الحقيقة أن تلك اللجان في حالة وجودها لم يكن لها سوى دورا استشاريا للمصادقة على ما يقدم لها من المشاريع و قرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يحوز -قانونا وفعلا- سلطات و اختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك .

- ففي فترة ثانية و بعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي و اجتماعي و الذي كان يتشكل من جميع رؤساء

¹ / عمر صدوق، المرجع نفسه ص92.

المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من : الحزب ، النقابة ، الجيش .

وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح و مناقشة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية بالعمالة فقد كان مجرد هيئة استشارية و إذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية) فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة و العمالة في مختلف المجالات و الميادين : الأملاك الشاغرة ، إعداد و تنفيذ الميزانية ، الحفاظ على النظام العام الخ ... وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 69/38 المؤرخ في 23 ماي 1969 ، و المتضمن لقانون الولاية ، و هو النص الذي يبقى مشكلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر ، على الرغم من تأثيره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال فطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي :

- المجلس الشعبي الولائي : وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس البلدي
- المجلس التنفيذي للولاية: و يتشكل تحت سلطة الوالي ، من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية .
- الوالي : و هو حائز سلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة بها يعين من طرف رئيس الدولة ، وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية و كذا دستور 1996 في المادة 15 .

إلا أن تغيير المعطيات السياسية و الاقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين :

الأولى : توسيع صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين حيث أصبح للمجلس وظيفة المراقبة على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 76 التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية .

الثاني : تدعيم و تأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث تشكيلها إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية السياسية) تشترط الانخراط في الحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس .

تسييرها : وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظ الحزب) و الجهاز الإداري على مستوى الولاية وهو مجلس التنسيق الولائي .

المطلب الثاني: هيئات الولاية.

تعتبر الولاية مؤسسة سياسية تدير من طرف ممثلين منتخبين من المواطنين ، والولاية مجهزة بكافة الأعضاء الخاصة بها ، لها سلطة ملموسة للتقرير و وسائل و هياكل مطابقة و المهام التي تقوم بها¹ ، وتلعب هذه الأخيرة دورا أساسيا و لهذا الغرض تتصرف في هيئات خاصة بها ألا و هي المجلس الشعبي الولائي و الوالي .

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي.

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية² ، و هو مظهر تعبير اللامركزية

أولا: تشكيله.

أ/النظام الانتخابي و توزيع المقاعد داخل المجلس :

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين³ تم اختيارهم و تزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار و عليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين، و لقد نصت المادة 75 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالانتخابات على أن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة اقتراع النسبي على القائمة و تجرى الانتخابات خلال الأشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية⁴ ، و لقد نصت المادة 50 من الدستور على أن " لكل

¹ عبيد لخضر. المجموعات المحلية في الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 1986، ص 12.
² المادة 09 من القانون 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أفريل 1990، المتعلق بقانون الولاية، المعدل المتمم.

³ د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 113 .

⁴ د/عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 115 .

مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية أن ينتخب⁵ أو أن ينتخب" و رجوعا لقانون الانتخابات نجده قد حدد في نص مادته الخامسة شروط الانتخاب من جنسية ، و السن المحدد و التمتع بالحقوق المدنية و السياسية ، و عدم وجود الناخبين في حالات التنافي و التسجيل في القائمة الانتخابية .

كما أنه يجب على المنتخب¹ أن تتوفر فيه جميع شروط الناخب أولا و تضاف إليها شروط خاصة بالعضوية ، و يمكن إجمالها في الجنسية و التمتع بالحقوق المدنية و السياسية ، و هو شرط عام أيضا و كذلك سن 25 سنة و أن لا يكون المرشح في حالة من حالات التنافي² و التسجيل في القائمة الانتخابية ، و تتضمن العملية الانتخابية مجموعة من الإجراءات و الأعمال³ و التي يفرضها المشرع من خلال قانون الانتخابات بدءا بإعداد القوائم الانتخابية و مراجعتها إلى غاية الفرز و إعلان النتائج و ما تثيره من منازعات و تخص بهذه الأخيرة اللجنة الانتخابية الولائية التي تنشأ على مستوى كل ولاية⁴

⁵ جاء في المادة 106 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بقانون العقوبات التي تنص على انه " كل مواطن يبيع أو يشتري الأصوات بأي ثمن كان بمناسبة الانتخابات يعاقب بالحرمان من حقوق المواطن و من كل وظيفة أو مهمة عامة لمدة سنة على الأقل و 05 سنوات على الأكثر "

¹ إن الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يدرج عقوبات بالنسبة للمنتخب بصورة واضحة كما فعل المشرع المصري و ذلك في المواد 09, 47, 49 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري حيث نصت على مايلي :
المادة التاسعة " لا يجوز أن يقيد الناخب في أكثر من جدول انتخاب واحد" - المادة 47 " يعاقب بالحبس لمدة لا تقل عن شهر و بغرامة لا تقل عن 500 جنيه و لا تجاوز 3000 جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين , و كل من تعمد بنفسه أو بواسطة غيره قيد اسمه أو اسم غيره في جداول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام القانون ". المادة 49 " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر و بغرامة لا تقل عن 500 جنيه و لا تجاوز 1000 جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين
أولا: كل من أبد رأيه في الانتخابات أو الاستفتاء و هو يعلم أن اسمه قيد في الجداول بغير حق
ثانيا: كل من ابد رأيه منتحلا اسم غيره

ثالثا : كل من اشترك في الانتخاب أو الاستفتاء الواحد أكثر من مرة " نقلا عن د/جمال حصران في كتابه انتخابات المجالس الشعبية المحلية - الطبعة الأولى - 2008 - دار الحقانية - القاهرة - ص 37-38 .

² حالات التنافي : تمثل في المحكوم عليهم بجناية , المحكوم عليهم بعقوبة الجرح التي يحكم فيها بحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا لنص المادة 08 و 14 من قانون العقوبات , الذين ثبت سلوكهم المشين أثناء الثورة , التجار الذين أشهر إفلاسهم , المحجورون و المحجوز عليهم

³ الإجراءات و الأعمال المتعلقة بالعمليات الانتخابية تسهر على الرقابة عليها و حسب المرسوم الرئاسي رقم 276/97 المؤرخ في 03 يوليو سنة 1997 الذي يتعلق باللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات للمجالس الشعبية البلدية و الولائية في الملحق بأنه تتمتع اللجنة الوطنية المستقلة بصلاحيات ممارسة و بشكل كامل لمهامها الرقابية على الترتيبات التنظيمية في مختلف مراحل العملية الانتخابية و ذلك على جميع المستويات .

⁴ د/مسعود شيهوب - المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ج 1 - ديوان المطبوعات الجامعية 2007 - ص 217.

ب/ القوائم الانتخابية:¹

يتم مراجعتها سنويا بصفة منتظمة و دائمة خلال الثلاثي الأخير من كل سنة بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشر إشعار بهذا الشأن.

ج/ استدعاء هيئة الناخبين:

تستدعى هيئة الناخبين بمرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات²

د/ مدة الاقتراع:

يدوم الاقتراع يوم واحد بمرسوم رئاسي غير أنه يمكن لوزير الداخلية بطلب من الولاية أن يرخص لهم لتقديم افتتاح الاقتراع بـ 72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيها إجراء الاقتراع ي يوم واحد³ .

هـ/ الفرز :⁴

و يتمثل في عملية حساب الأصوات و هي مرحلة في غاية الخطورة لذا يجب ضبطها بشكل دقيق ، حيث يجب أن يتم الفرز كما نصت عليه المادة 53 من قانون الانتخابات فورا أي فور نهاية اختتام الإقتراع و تتواصل دون انقطاع حتى نهاية الفرز و من حيث المكان يتم الفرز في مكاتب التصويت⁵

¹ جاء في المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 61/96 المؤرخ في 27 يناير 1996 تتضمن إنشاء منصب مستشار تقني لدى الجماعات المحلية على أنه (يكلف المستشارون التقنيون المذكور في المادة 02 من نفس المرسوم بالسهر على تطهير القوائم الانتخابية و ضبطها)

² المادة 29 من قانون الانتخابات

³ د/عمار بوضياف – المرجع السابق – ص 117 .

⁴ نصت المادة 104 من قانون العقوبات " يعاقب بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات كل مواطن مكلف في اقتراع بفرز بطاقات التصويت يضبط و هو يزور هذه البطاقات أو ينقص من مجموعها أو يضيف إليها أو يقيد فيها أسماء غير تلك التي أدلى بها الناخبون إليه".

⁵ د/عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 118 .

و/ إعلان النتائج:

تشرف إعلان النتائج النهائية لجنة ولائية تتكون من ثلاث قضاة يعينهم وزير العدل و تجتمع بمقر مجلس القضاء أو المحكمة .

ثانيا :عدد أعضاء المجلس .

طبقا للمادة 99 من الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ، فإن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي¹ تتراوح بين 35 عضو على أن يكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل و يضمن هذا العدد

- تمثيلا أكثر و مشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الإقليم خاصة بعد الدخول في نظام التعددية الحزبية .

- و يمكن هذا العدد المجلس من إنشاء لجانه² و توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين قوائم الترشيحات بالتناسب حسب عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصلت عليها قائمة³ ، و بعد توزيع المقاعد يتم انتخاب رئيسا من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي لفترة انتخابية و يجري انتخاب الرئيس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة⁴

ثالثا: تسييره.

أ/ الدورات:

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة ، مدة كل منها خمسة عشرة يوما على الأكثر ، يمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز سبعة أيام أو بطلب من الوالي⁵

¹ نصت المادة 104 من قانون العقوبات " يعاقب بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات كل مواطن مكلف في اقتراع بفرز بطاقات التصويت يضبط و هو يزور هذه البطاقات أو ينقص من مجموعها أو يضيف إليها أو يقيد فيها أسماء غير تلك التي أدلى بها الناخبون إليه".

² د/عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 118 .

³ جاء في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 278/97 المؤرخ في 26 يوليو 1997 يحدد كليات تطبيق أحكام المادتين 99/97 من الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية على أنه : " يحدد عدد المقاعد في كل بلدية و كل ولاية لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية وفق جدولين الأول و الثاني الملحقين بهذا المرسوم " .

⁴ د/عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 114 .

⁵ د/ المادة 10 من قانون الولاية .

- الدورات العادية : نص قانون الولاية على إجرائها في تواريخ محددة ، و إلا عدت باطلة و هي أشهر : مارس ، جوان ، سبتمبر ، ديسمبر كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال .
- الدورة الاستثنائية :يمكن للمجلس عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك أن يعقد دورات استثنائية سواء يطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس أو الوالي .

ب/ المداولات¹:

يجري المجلس الشعبي الولائي ، خلال دوراته مداولات تنصب على إحدى صلاحياته ، و تخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية إلى القواعد الأساسية التالية :

➤ العلانية : القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين :

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام

➤ التصويت: تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي وفقا لما ورد بالمادة 47 من قانون الولاية.

ج/ تشكيل اللجان² :

خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تعني الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة ، خاصة في المجالات الاقتصادية و المالية التهيئة العمرانية ، و التجهيز و الشؤون الاجتماعية و الثقافية³

و يجب أن يراعى في تشكيل اللجان التناسب مع المكونات السياسية للمجلس، كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة.

¹ أنظر نماذج من المداولات - الملحق .

² أ.د. محمد الصغير بعلی ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابه، ط 2004، ص 121 .

³ المادة 22 من قانون الولاية لسنة 1990 .

الفرع الثاني: الوالي

جاء في المادة 92 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية بأن: "الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة في مستوى الولاية".

و يعد منصب الوالي من المناصب الحساسة في هرم الوظائف في الدولة.

أولا : تعيين الوالي و شروطه .

طبقا للمادة 78 من الدستور يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية ، و هناك شروط ينبغي توفرها في تعيين الولاية ، و تنقسم هذه الشروط إلى شروط عامة و هي المنصوص ليها في القوانين المتعلقة بالوظيف العمومي ، و شروط خاصة و التي تم النص عليها في القوانين و التنظيمات الخاصة .

أ/ الشروط العامة :

لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يتوفر فيه شروط الكفاءة و النزاهة¹ و من الشروط:

➤ شرط الجنسية: لم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية و المكتسبة وفقا لما هو مقرر في قانون الجنسية.

➤ شرط التمتع بالحقوق الوطنية و الخلق الحسن: و فحوى هذا الشرط أن يكون الفرد متمتعا بكافة حقوقه السياسية و المدنية، و لم يصدر عليه أي حكم جزائي يسلب منه إحدى هذه الحقوق.

➤ شرط السن و اللياقة البدنية : يشترط في المترشح للوظيفة العامة أن يكون بالغا من سن الرشد على الأقل ، و بالنسبة للوظائف السياسية فإنه لم يحدد المشرع الجزائري الحد الأدنى و لا الحد الأقصى للتعيين في وظيفة الوالي ، بالإضافة إلى شروط الصحة و اللياقة البدنية . و معنى ذلك أن يكون المترشح للوظيفة العامة خاليا من

¹المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم ، المادة 21 .

كافة العيوب البدنية كالإعاقة الحركية أو الحسية ، و أن يكون متمتعا بالقوة العقلية حتى يتمكن من القيا بكافة واجباته المهنية¹

ب/ الشروط الخاصة:

تتمثل هذه الشروط في تلك التي أدرجها في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90 و التي تتمثل في:

➤ المستوى العلمي و التكوين الإداري: لقد اشترط المشرع الجزائري في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90 أنه يعين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي شرط اثبات تكويننا عاليا على الأقل شهادة علمية جامعية ، أو مستوى من التأهيل مساويا له .

➤ الخبرة المهنية في مجال الإدارة: لقد أضاف المشرع الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسة أو الإدارات العمومية، و تقدر هذه الخبرة بمدة 5 سنوات على الأقل، و قد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90.

ثانيا: إنهاء مهام الوالي.

بالنسبة لانتهاء مهام الوالي فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال ، بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه².

¹أ.علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائريندار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ط2006، ص 24

أ/ إنهاء المهام:

يتم إنهاء مهام الولاية من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الإشكال التي تكون في مرسوم التعيين ، و تكون هذه المراسيم غالبا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام .

ب/ الاستقالة:

تعتبر حق طبيعي للعضو لا يرد عليه أي قيد سوى مجرد إعلان رغبته في ذلك¹، و تقدم الاستقالة للسلطة التي لها صلاحية التعيين ، و تكون هذه الاستقالة مرتبطة بمرسوم رئاسي بنهي المهام لطالبا .

ج/ الوفاة :

و هو سبب طبيعي لإنهاء مهام أي شاغل لوظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها.

د/ إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب :

نصت عليه المادة 31 ن المرسوم التنفيذي 226/90 بعبارة: "إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كانت يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه ، فإنه يحتفظ بمرتبه مدة سنة ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة ، و ينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل ، و تأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 14/97 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر .

و خلاصة مما سبق فإن هذا المنصب كونه من المناصب العليا هو تميزه بعدم وجود نظام قانوني خاص بحكم كيفية إنهاء المهام على غرار التعيين و هو ما أقر به مجلس الدولة الجزائري بقرار صادر في 2001/06/11 بإقراره بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون

²د/محمد الصغير بعلي - المرجع السابق - ص 125 .

¹د/عبد العليم عبد المجيد، إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، دون طبعة ص

الأساسي للوظيفة العمومية مما جعل التوقيف و إنهاء المهام في هذه الوظائف يأتي سواء بمبادرة السلطة التي تملك التعيين أو بطلب من المعني .

المبحث الثاني : التنظيم الإداري للبلدية:

تعتبر اللامركزية بأنها النظام الذي يقوم على أساس تقسيم و توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة، و بين هيئات و وحدات إدارية أخرى مستقلة و متخصصة على هذا الأساس، إقليمياً جغرافياً من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية

إدارية على هذه الوحدات و الهيئات اللامركزية و من بين هذه الوحدات و أشدها تطبيقا و التي تعتبر من ابرز صورها هي البلدية .

و نستطيع ان نتكلم في هذا المبحث عن البلدية كهيئة محلية لا مركزية ، و قبل ذلك نعطي تعريفا للبلدية باعتبارها الخلية الأساسية في تنظيم البلد، فهي قريبة من المواطنين في حياتهم الاجتماعية بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري و تتمتع بالشخصية المعنوية¹ .

كما عرف المشرع البلدية بموجب المادة الاولى من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 17 افريل 1990 المتعلق بقانون البلدية : " البلدية هي الجماعة الاقليمية الاساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " .

كما تضمنت مختلف دساتير الجزائر ، الاشارة للبلدية ، كما ان هذه الاخيرة و جود قانوني تضمنه القانون المدني في نص المادة 49².

كذلك للبلدية هيئتان ، و هو التعريف الذي جاءت به المادة 13 من قانون البلدية حيث نصت : "هيئتا البلدية هما المجلس الشعبي البلدي، و رئيس المجلس الشعبي البلدي"³.

المطلب الاول : التطور التاريخي للبلدية

يتميز التطور إلى مرحلتين اساسيتين كانت قد مرت بها الادارة المحلية (البلدية) بالجزائر هما :

¹ د/طاهري حسين – القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2007، ص

62 .

² د/عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ط 2000، ص 122 .

³ قانون رقم 08/90 المؤرخ في 17 أفريل 1990، المتعلق بقانون البلدية المعدل و المتمم.

- البلدية في مرحلة الاستعمار (1830-1962)
- البلدية في مرحلة الاستقلال (1962- إلى يومنا هذا)

الفرع الاول : مرحلة الاستعمار

منذ احتلال الجزائر على يد المستعمر الفرنسي ، عرف التنظيم الاداري بصفة عامة و التنظيم البلدي بصفة خاصة عدة مراحل حيث ان الاتجاه العام السائد آنذاك ، هو ربط النظام الاداري للجزائر (المستعمرة) بنظام مركزي قوي لا يترك مجالا فيها، للنظام اللامركزي ، بالظهور الا على نطاق ضيق جدا، ان المؤسسة العسكرية الفرنسية كان لها حضور قوي امام الادارة المدنية و ذلك لوجود مناطق خاصة، للسلطة العسكرية،وعليه استعملت البلدية آنذاك، كأداة لتحقيق مآرب الاستعمار وسيلة للوصول إلى أهدافه و هو توسيع الاستعمار و تنظيمه .

كما إعتد المستعمر الفرنسي على تقسيم البلاد إلى أقاليم مدنية وأخرى عسكرية تهدف إلى قهر الجزائريين و تجرهم من أملاكهم لفائدة لفائدة المعمرين باستعمال القوة العسكرية¹ و منذ عام 1844 م أقام الإحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية،مسيرة من طرف ضباط الإستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي و السيطرة على مقاومة الجماهير²، و كانت هذه المكاتب تؤدي أساسا دور قمعيًا يتمثل في حفظ النظام و استقاء الضرائب و العدل و إحصاء وإحصاء السكان و المخابرات .

عمدت السلطات الإستعمارية إلى تكييف و ملائمة التنظيم البلدي للأوضاع و المناطق، فمذ 1868م أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات :

أولا: البلديات الأهلية:

أقيمت في المناطق الأهلية بالسكان الجزائريين و التي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام،حيث ليس لسكانها أي دور في إدارتها أو تسييرها و تتركز خاصة في المناطق الجنوب (الصحراء)،وفي بعض المناطق الصعبة و النائية في شمال إلى غاية 1880م³ و

¹د/ سعد الله أبو القاسم الحركة الوطنية الجزائرية (1830،1900)، الجزء الأول مكتبة دار العرب الإسلامي بيروت 1992،ص 228،229.

²أ/ محمد الصغير بعلي،قانون الإدارة المحلية 86 دار النشر و التوزيع الجزائر،2004،ص 36

³أ/ محمد صغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية ،مرجع سابق ص 37 .

قد جرت عدة محاولات من طرف السلطات الاستعمارية لتنظيم بلديات الأهالي فسميت بالدوار بحيث قسمت القبيلة إلى دوائر التي اعتبرت أولى المحاولات التنظيمية البلدية، فعلق أحد الكتاب (D.benkezch chouban) : " و قد تم التعيين القانوني تحت تعبير الدوار - بلدية ، بجماعة التي هي في نفس الوقت هيئة للتمثيل و التنفيذ ، و لكن و مع الأسف ليس لها أي شبه بالجماعة التقليدية"

إن هذه التجربة التنظيمية على مستوى الأهالي لم تعمر طويلا سواء على مستوى القانون الذي تم إلغائه ، أو على مستوى الواقع بعد أن تم التخلي عن هذه التجربة لنفسيح المجال لغيرها من التجارب العديدة التي عرفها سكان الأهالي ، و قد كان الأساس القانوني لهذا المفهوم هو المرسوم الصادر في 23 ماي 1863 المتضمن اعتبار الدوار بمثابة بلدية.

ثانيا : الفرع :

"لقد سميت البلدية - الفرع- لأنها تعتبر فرع إداري للوحدة العسكرية " (3) المتواجدة بمقر الإقليم العسكري تساعده هيئتان في هذا التسيير هما:

- مجلس الفرع البلدي .
- "الجماعة" في قاعدة الهرم.
- فمجلس الفرع البلدي هيئة يترأسها قائد الوحدة العسكرية بالإقليم و ضابط المكتب العربي ككاتب ، و قادة الوحدات العسكرية الفرعية كأعضاء و نائب المقتصد العسكري و قائد الهندسة العسكرية و بعض عملاء جيش الاحتلال من الأهالي ، و بالتالي يتداول هذا المجلس في ميزانية هذه البلدية و طرق تسيير بعض الأملاك و مداولته ليست نافذة إلا بعد المصادقة عليه من طرف القائد العسكري للإقليم طبقا للمادة 29 من قرار 23 ديسمبر 1868 و عمل مداولات المجلس تعتبر ضمن الصلاحيات العسكرية لقائد الوحدة⁽⁴⁾ ، و لا تخرج عن هذا النطاق فلجنة الصفقات مثلا كل أعضائه من العسكريين أما مجلس الجماعة فهو تنظيم مستمد من الواقع التقليدي الجزائري و يتشكل من 8 إلى 12 عضو حسب حجم القبيلة يعينون من بين الأعيان⁽¹⁾ ، من طرف القائد العسكري للإقليم و يترأس هذا المجلس

(3) « D Benkezouh chouban – la déconcentration en Algérie O.P.O.I.T Avril 1984 – P 67 .

¹ /محمد العربي السعودي، المرجع السابق، ص 200 .

² /مفهوم الأعيان ليس نفس محتوى المفهوم الذي نعرفه اليوم و هو يعني ببساطة أعوان جيش الاحتلال بل ينص القانون و المادة 10 من المرسوم المؤرخ في 27 ديسمبر 1866 المتضمن القانون البلدي و مما جاء في هذا المادة " يجب أن

القائد ، و صلاحيات هذا المجلس تتمثل في المشاركة مع السلطات العسكرية في تحديد حدود القبيلة و تكوين الدواوير و الأساس القانوني لهذا التنظيم هو المرسوم المؤرخ في 23 ماي 1863 و قرار الحاكم العام المؤرخ في 20 ماي 1868 فهذا التنظيم البلدي بهيئاته هو ناتج لمرسوم 22 ماي 1866 المتضمن السيناتوس كونسيلت قد تم حل هذه البلديات طبقا للقرار 13 نوفمبر 1874.

ثانيا :البلديات المختلطة:

قد أخذت تسميتها تلك لأنها تقع في أقاليم عسكرية و في مناطق خاضعة لحركة الاستيطان بشكل كبير فهذه المؤسسة استحدثت في الأقاليم العسكرية و لكنها متواجدة بشكل ثاني في الأقاليم المدنية ، فهي وسيلة إدارية في يد السلطات العسكرية لتسيير الأهالي ، و تعرف بأنها : " دائرة سياسية و إدارية لها خاصية الشخص المدني " و قد وصفها أحد الكتاب وبأنها من طرف كاتب آخر " خليط من الوحدات الإدارية القانونية الانتقالية" و ينظر إليها من زاوية أخرى بأنها عمل إداري و استثنائي فقهي " دائرة من نمط استثنائي هي خلق تعسفي للحاكم العام بدون وحدة اجتماعية و جغرافية و اقتصادية محصورة بين المراكز الأوروبية و الدواوير "(2) و هي بلديات ذات مساحات شاسعة تكبر العائلات الفرنسية في المساحة و السكان و هي تقسيم إداري جامد ، و بالتالي فهو تنظيم إقليمي لم يبق أي من المعايير التقليدية المتعارف عليها بل إن الانشغالات العسكرية تعتبر من المقاييس الأولى و تكاد تكون الوحيد .

والهيئات المكلفة بتسيير البلدية المختلطة نجد أنها و كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية تتكون من :

يكون عضوا في الجيش المكون من الأجانب و الأهالي d'honneur la légion و أن يكون حصل على ميداليات عسكرية و لكي يحصل الجزائري على ميداليات عسكرية في جيش الاحتلال يجب أن يكون قد أظهر مواقف خارقة في المعارك ضد الأهالي الجزائري و ليس ضد المعمرين – أنظر أحمد العربي السعودي – المرجع السابق – ص 200 .³ أحمد العربي السعودي، المرجع السابق، ص 201 نقلا عن

➤ المتصرف الإداري: و يعتبر العنصر الفعال في البلدية و هو موظف من الإدارة الاستعمارية يجمع لكل الصلاحيات في يده و يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية (القواد)⁽³⁾

➤ اللجنة البلدية : تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين لمدة 6 سنوات (مرسوم 26 أبريل 1933) من طرف الفرنسيين هم مواطنين من الدرجة الأولى و نسبة تمثيل الجزائريين هي 01%

➤ عضو مكلف بالحالة المدنية

➤ القياد

➤ شيوخ الجماعة

و تكشف دراسة وضعية البلديات المختلطة من حيث المساحة و السكان، من عدة نتائج و يبرزها الجدول التالي:

العمالات	عدد البلديات	المساحة بالهكتار	السكان			
			الفرنسيون	اليهود المتجنسون	المسلمون	الأجانب
الجزائر	26	2204529	2281	25	603714	410
وهران	17	2460336	5977	378	316587	5432
قسنطينة	32	4049526	3990	136	649274	1269
المجموع	77	8750391	12428	539	1569566	7111

و قد جاءت بعض التعديلات تتعلق بالهيئة المسيرة حيث تم تغيير تسمية المتصرفين الإداريين للبلديات المختلطة من متصرف البلديات المختلطة إلى تسميته بالمتصرف الإداري بالمصالح المدنية⁽¹⁾ و طبقا للقرار الصادر من الحاكم العام المؤرخ في 1942/01/07 و هذا حتى يتسنى تزويد البلديات المختلطة بموظفين من قطاعات أو مؤسسات أخرى.

ثالثا : البلديات ذات التصرف التام (العمالة) :

⁽¹⁾ د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 135 .

⁽¹⁾ أ/محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 202.

و قد أقيمت أساس في أماكن و مناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى و المناطق الساحلية (2) و طبقا لقرار الحاكم العام المؤرخ في 1894/09/01 المتضمن التنظيم البلدي ، تمت ترقية خمس تجمعات سكانية إلى بلديات و هي : الجزائر ، وهران ، عنابة ، بجاية ، مستغانم ، لبلديات الثلاث الأولى زودت بمجلس بلدي أما الباقي فقد تحصلت على وضع محافظة شرطة مدنية COMMISSARIAT CIVIL أما السلطة الوصية على هذه البلديات فهو المقتصد المدني التابع للسلطات العسكرية (3)

ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884 و الذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما :

أ- المجلس البلدي:

هو الهيئة التي أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين و تنظيمهم و ربطهم مباشرة بجيش و جبهة التحرير الوطني و هذه المجالس يدخل في صلاحياتها ، كما حددها ذلك مؤتمر الصومام كل ما هو غير عسكري (1)

أي كل الأعمال المدنية التي تتعلق بحياة و معيشة المواطنين ، و المجالس الشعبية تغطي كل الأرياف و القرى و تسييرها هيئة جماعية تنتخب من طرف الشعب و قد جاء قرار رئيس الحكومة المؤرخ في 16 أوت 1948 المتضمن كيفية تعيين أعضاء المجلس البلدي لينص على أن " ترسيم أعضاء المجلس البلدي يتم بواسطة الانتخاب " و لأول مرة يعطى للجزائريين حق الترشح و الانتخاب على أن لا تتجاوز نسبة الجزائريين الثلث كما لا يستطيع الجزائري أن يكون رئيس بلدية أو أحد مساعدي رئيس البلدية ، و قد كانت هذه الحقوق المبتورة المعطاة للجزائريين موضوع احتجاج كبير من طرف الأوروبيين و المعمرين حيث عبر عن هذا الحدث أحد المؤرخين فيقول " أنه فشل في سياسة الإدماج " (1) لا يعد صدور

(2) أ.د/ محمد لصغير بعلي ، المرجع السابق، ص 38 .

- لقد كان بالقسم الشمالي من الجزائر سنة 1945: 329 بلدية ذات التصرف التام
- بموجب المرسوم رقم 63 - 189 الصادر في 31 ماي 1963 ، تم تخفيض عدد البلديات من 1578 إلى 632 بلدية ليصبح منذ 1984 - 1541 بلدية

(3) أ/محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 172 .

(4) أ/محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 265-266 نقلا عن : المنظمة الوطنية للمجاهدين، التقرير الجهوي

لولاية السادسة، فصل الإدارة ، رقم الصفحة ، لا يوجد توقيع

(1) أ/محمد العربي سعودي، المرجع نفسه، ص 173 نقلا عن :

المرسوم المؤرخ في 27 ديسمبر 1866 المتضمن التنظيم البلدي الجديد الذي ينص على أن كل المستشارين البلديين ينتخبون ماعدا الرئيس و المساعدين يعينون من طرف الإمبراطور أو عامل العمالة من بين الأعضاء المستشارين أو أي شخص من داخل أو خارج إقليم البلدية.

كما سمح للجزائريين و الأجانب الانتخاب في قائمة المستشارين البلديين على أن لا تتجاوز النسبة الثلث و لا يسمح لهم بالانتخاب لمنصب الرئيس أو الأعضاء. و في هذا الجدول عينة لمشاركة الجزائريين في المجالس البلدية كمستشارين لسنة 1870 .

المشاركون العمالات	الفرنسيون	الجزائريون	الأجانب	اليهود
الجزائر: ثنية الحد	7	0	1	
القبة	6	1	1	0
وهران : تيارت	6	1	1	1
عين تيموشنت	8	2	1	1
قسنطينة: العلمة (سانت أرنو)	9	0	0	0
عنابة (هيليوبوليس)	6	2	1	

أما عن اختصاصات المجالس البلدية ، فهي الاختصاصات التقليدية المعروفة فهو أيضا ممثل السلطة المحلية للسكان و الممثل للمصالح العامة للدولة ، أي الممثل للسلطة المركزية ، و في هذه الحالة فيغدو من جهة ممثل لحركة الاستيطان و المعمرين و من جهة أخرى الممثل للسلطة المركزية و كما عبر عنها الكاتب D.Benkezouh Chaabane : " إن البلديات الكاملة الصلاحيات، قد تدعمت قانونيا، و أصبحت مركز تمثيل مزدوج للمصالح المحلية و للسلطة المركزية و في هذه الحالة الخاصة بالاستيطان، فإن هذه المؤسسة غدت أداة للمحافظة على مصالح الدولة الكولونيالية و المجتمع الكولونيالي "

ب- العمدة:

ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه. و يهدف إلى قمع الجماهير و مقاومة الثورة التحريرية (1954)، دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

- الأقسام الإدارية الخاصة S.A.S في المناطق الريفية.

- الأقسام الإدارية الحضرية S.A.U في المدن.

و هي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم فعليا في إدارته و تسييره.

الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال

أولا : مرحلة الاستقلال (بعد 1962):

لقد عانت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة من حالة الفراغ الإداري لانعدام الإطارات الجزائرية القادرة على تسيير الشؤون الإدارية إضافة إلى العجز المالي، الشيء الذي أدى إلى الإسراع في وضع حلول عاجلة للإصلاح الإداري الشامل، حيث حاول مجلس الثورة إعطاء قيمة حقيقية للبلدية كمؤسسة و تحديد مبادئها الأساسية، و ذلك من خلال تقليص عدد البلديات و إعادة تنظيم أجهزتها لتسهيل عملية إدارتها و تسييرها.

ثانيا: المرحلة الانتقالية (1962-1967): ففي عام 1962 كان هناك أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل إنسانيا و تقنيا و ماليا . و كان من المستحيل في تلك الظروف إيجاد إداريين بعدد كاف ليحمل عبئ هذا العدد من البلديات . و في 16 ماي 1963⁽²⁾ صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات بحيث أدى إلى تخفيض عددها إلى 676 بلدية . و قد أكمل هذا المرسوم بعدة نصوص أخرى في نفس الاتجاه⁽³⁾ و أصبح متوسط عدد السكان في البلدية نحو 18 ألف ساكن⁽⁴⁾ و قد احتفظ إصلاح 1967 بهذه الحدود مع بعض التعديلات التي خفضت عدد البلديات إلى 881 بلدية و بهدف مساعدة البلديات أثناء الفترة الاستعمارية إلى 1535 بلدية اصطفتها السلطة .

و بهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها إنشاء لجان أخرى تمثلت في لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي c.i.e.s للمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي c.c.a.s.s و

1(د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 136 .

2 الرسوم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتعلق بتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات .

3 أنظر الإحصائيات في مجلة المجموعة المحلية لسنة 1967 - العدد الأول - ص 38

تضم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان و تقنيون يتمثل دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، و على العموم تقوم بكل عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعي و الاقتصادية بالمنطقة، غير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق (5)

أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين عن الاتجاه العام للعمال الجزائريين و ممثل عن جيش التحرير الشعبي و السلطات الإدارية في البلدية أي رئيس البعثة الخاصة ، و قد عكس المجلس بطريقة تأليفه الاهتمام بتحقيق تمثيل شرعي للتسيير الذاتي لأن رؤساء لجان التسيير سيطروا عليه بشكل واسع ، إلا أن المحاولات المختلفة لإصلاح المؤسسة البلدية يفسر بعاملين : الأول هو زرع أجهزة و صلاحيات جديدة في بنية بلدية تعيش فترة أزمة عارمة و فوضى .

الثاني يتمثل في أن هذه الأجهزة المزروعة بحد ذاتها ليست و لأسباب مختلفة عميقة لبعض الظروف قادرة على القيام بها و من هذا نستخلص أنه يجب إعادة التفكير في التنظيم البلدي (1)

- مرحلة التفكير في إنشاء قانون بلدي :

- كرس الدستور 16 سبتمبر 1963 رسميا و علنا المكان الهام للبلدية في تنظيم الدولة و اعتبارها أساسا للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية كما هو وارد في المادة 9 منه المستفاد حرفيا من نص المادة 1/ف/96 من الدستور اليوغسلافي التي تنص "أن المجموعة الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية" (2) و هو التوجه نفسه الذي أكده طرابلس و ميثاق الجزائر سنة 1964 (3)

و لعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير و إصدار قانون للبلدية هي:

4 د/عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 136 .

5 د/أحمد محيو، المرجع السابق، ص 180 .

1 د/محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 40 .

2 ميثاق الجزائر سنة 1964 و جاء فيه : " إن الخيار الاشتراكي و السير المنسجم للتسيير الذاتي و ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها أن تجعل من مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي للبلاد ... " المطبعة الوطنية الجزائرية، ص 117 - 118 .

1- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة و منها البلدية .

2- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة و التي تبعت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية .

3- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة و قد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

4- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور و بحكم مهامها المتنوعة لذا و جب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً⁽⁴⁾

و انطلاقا من هذه الأسس و من الفترة الانتقالية ، تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني الذي أعد مسودة مشروع لقانون البلدية سنة 1965 و قد أفتح هذا النص تنظيما جديدا و طرح موضوع الإصلاح ضمن إطار السياسة العامة لبناء الدولة ، و كان عام 1966 عام البلدية و قد تميز بنشاط مكثف في هذا المجال فنشرت مسودات المشروع على المستوى الشعبي و رافق ذلك حملة شرح وطنية نظمها الحزب و نشر كتاب بعنوان "التنظيم البلدي الجديد" و في أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرار حول الإصلاح و "ميثاق بلدي" استخدم كمخطط لوضعي النص و يعتبر هذا الميثاق هاما لأنه بسبب عدم وجود مناقشات برلمانية يقوم مقام الأعمال التحضيرية ، و قد أقرت الحكومة القانون البلدي في 1966/12/20 كما أقره مجلس الثورة في 1967/01/04 و نشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967¹

- مراحل قانون البلدية لسنة 1967 :

إن التركيب العام للبلدية كما يبدو من هذا القانون يستمد سماته من النموذجين اليوغسلافي و الفرنسي لكن هذا لا ينقص من كونه يكتسي طابعا خاصا يجعل من البلدية الجزائرية مؤسسة مختلفة⁽¹⁾

3 د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 137 .

¹ د/مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 38.

إن التأثير بالنموذج اليوغسلافي يبدو بشكل رئيسي في مجال المبادئ فالمادة 1 من الأمر 18 جانفي 1967 تنص على " أن البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية " .

و يبدو التأثير بالنموذج الفرنسي خاصة لإطلاق الاختصاص للبلديات و كذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري ، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود مرة إلى وحدة المصدر الايديولوجي (النظام الاشتراكي و يقوم الحزب الواحد و إعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال و الفلاحين⁽²⁾

و لقد لعب الحزب (جبهة التحرير الوطني) في ظل نظام تأسيسي قائم منذ البداية على مبدأ الحزب الواحد دورا معتبرا في تشكيل و توجيه و مراقبة هيئات البلدية⁽³⁾

كما أكد ميثاق الجزائر حقيقة الاختيار الاشتراكي و سير العمل المنسجم التسيير الذاتي و ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية و أضاف بأن هذا يتضمن اعتبار البلدية "قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في البلاد" كما تتمتع بالسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي و باستخدام جزء من الداخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجات المحلية .

و من أجل القيام بوظيفته بشكل فعال فإن التنظيم البلدي يتضمن تمثيل المواطنين و المنتخبين⁽¹⁾ و ميثاق الجزائر نص على إيجاد مجلس بلدي و أناط به مهمة التعبير ، في ظل توجيهات الحزب و مراقبة الدولة ، عن قضايا و مهام البناء في أراضي البلدية و ذلك ضمن إطار الاختيار الاشتراكي .

و الحقيقة أن الأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 و المتضمن القانون البلدي يشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر ، ذلك أنه مثل محاولة " لبعث الديمقراطية في المجال الإداري " كما يشير ميثاق البلدية المتصدر للأمر المشار إليه و طبقا لهذا النص كان التنظيم البلدي يقوم على الهيئات التالية :

² د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 137 .

³ د/محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 41 .

⁽¹⁾ د/أحمد محيو، المرجع نفسه، ص 182 .

1- المجلس الشعبي البلدي :

هو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف جميع الناخبين بالبلدية و يتألف من 09 إلى 39 حسب عدد السكان أما عن صلاحياته فقد خوله الأمر 24-67 اختصاصات متعددة و متنوعة تماشيا مع الاختيار الاشتراكي الذي كان سائدا آنذاك مبدئيا.

2- المجلس التنفيذي البلدي:

و ينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي و يضم بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عددا من نواب الرئيس.

3- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ينتخبه المجلس الشعبي من بين أعضائه، و هو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل الدولة و البلدية²⁽¹⁾ و في نفس السياق جاء اهتمام الدستور و الميثاق الوطني لسنة 1967 بالموضوع بينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا، حيث كانت " البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية في القاعدة " (3)

(2)د/محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 40-41.

إن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، له مفهوم واسع يحمل عدة 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 و القيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

وتمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات. لا سيما القوانين المنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية (الإقليمية) قانون البلدية، قانون الولاية (فتطبيقاً لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الإمتيازات و وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضاً على سبيل الحصر،) 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.

¹ أعمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000 ص244.

المبحث الأول: التنظيم الفني للوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية (البلدية، الولاية (ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون. ولكن بتمعن ذات القانون المانح لهذه الهيئات استقلالية هو ذاته الذي يجعله استقلالا ليس مطلقا بل نسبيا، حيث أن هذه الأخيرة تمارس سلطاتها المخولة لها قانونا تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية و هذا ما يعرف باسم " الوصاية الإدارية." وسنحاول من خلال هذا المبحث دراسة التنظيم الفني للوصاية الإدارية من خلال التطرق إلى ماهية الوصاية الإدارية، وذلك في المطلب الأول، وكذا إلى دراسة مختلف النماذج التي جاءت في إطار الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية

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.

ولدراسة ماهية الوصاية الإدارية لا بد من التطرق إلى تحديد المقصود بهذه الأخيرة، وكذا تمييزها عن مختلف النظم المشابهة لها) الفرع الأول(، ولا بد أيضا من تحديد أهمية الوصاية والأهداف المرجو تحقيقها من إيرادها وتنظيمها في النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية) .

الفرع الأول: مفهوم الوصاية الإدارية وتمييزها عن الأنظمة المشابهة

سننترق أولا إلى تعريف الوصاية الإدارية، ثم تحديد طبيعتها القانونية، حتى نتمكن من تمييزها عما يشابهها من الأنظمة الأخرى.

أولا تعريف الوصاية الإدارية:

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة والرفض¹.

حيث يعرفها شارل ديسباش بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا لحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية²". كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة³ كما تعني الوصاية الإدارية أيضا خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية المجالس المحلية لرقابة الأجهزة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الغايات والأهداف التي أنشئت لتحقيقها، تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف⁴. ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانونا، وذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية

¹ عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01 المؤسسة

الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 81

² Charl Desbache , Institution Administratif, 2ème édition , Dalloz , Paris , 1972, p 73.

³ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 152

⁴ هاني علي الطهر اوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع

الأردن، 2004، ص 124

رسمية بحتة¹ ومن جملة التعريفات المقدمة نخلص إلى أن الوصاية الإدارية تمتاز بمجموعة من الخصائص نذكر منها:

1: رقابة ذات طبيعة إدارية : إذ أنها تباشر من طرف جهة إدارية وتكون بموجب قرارات إدارية، كما أن القرارات الصادرة عن الجهة الوصية تكون خاضعة للرقابة القضائية عن طريق دعاوى الإلغاء المختلفة.

2: أنها رقابة تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها : إذ تمارس وفق الحالات جون ريفيرو " : لا J.Riviro والأشكال المحددة قانونا، وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص (القانوني²)."

وتطبيقا لهذه القاعدة فإن الرقابة الوصائية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، حيث لا بد من حصر سلطات الرقابة الإدارية الوصائية. ولا يجب طلق يدها في هذا المجال وذلك احتراماً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية، فإطلاق يد الرقابة الوصائية من شأنه أن يؤدي إلى تدخل الجهات الوصية في كل صغيرة وكبيرة مما يخلق الهيئات اللامركزية ويعيق عملها، فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا في الحدود المرسومة لها قانونا ولا تتعداها ولا تتعداها وإلا كانت هذه التصرفات محل طعن بالإلغاء³.

3: أنها رقابة استثنائية فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال) سواء الإداري أو المالي (وتمارس سلطاتها وفق هذا الأمر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها، ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية، وقد ينجر عن هذا الأمر عدة حقائق منها⁴:

-عدم التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية.

-لا يجوز للهيئات المركزية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية.

¹ أعمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، د ط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266

² Jean Riviro , Droit Administratif , 9ème édition , Dalloz, Paris ,1980 , p320

³ Marie Christine Rouault, Droit Administratif, 4 eme Edition, Gualino éditeur, Paris, 2007, p 98.

⁴ أعمار عوابدي، القانون الإداري": النظام الإداري" ، مرجع سابق، ص 246 .

-لا يجوز للسلطات الوصية الحلول محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها، كما أنه ليس لها تعديل القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة وقت التصديق عليها- في حال اشتراط القانون مصادقة الهيئات الوصية - فهي لها المصادقة أو عدم المصادقة دون التعديل وإلا اعتبرت مخالفة لنظام الوصاية.

-تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول وناذرة من تاريخ صدورها عن هذه الهيئات وليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية.

4: أنها رقابة خارجية بحيث نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية. فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد وإنما تكون خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية كما سنرى لاحقاً.

ثانياً - طبيعة نظام الوصاية الإدارية:

تتميز الوصاية الإدارية بأنها ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية لا الملاءمة، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أن ما يميز هذه الرقابة - كما رأينا سابقاً - أنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود القانون، وتهدف إلى حماية المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة والتي تعد السبب الرئيسي لوجود هذه الرقابة، ومصلحة الهيئات اللامركزية وذلك في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم و عجزهم عن حماية مصالحها وأموالها و كذا من تدخل السلطات المركزية في مجال اختصاصاتها المحددة قانوناً، كما تهدف إلى حماية مصلحة كافة المواطنين.

فالرقابة الوصائية تكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها، وأهدافها، ووسائلها، وإجراءاتها... لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات لاسيما المتعلقة منها بالهيئات المحلية كقانون البلدية و الولاية.

كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات المركزية الوصية استخدام امتيازات ووسائل وسلطات أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما أن السلطات

المركزية الوصية لابد أن تحرك وتستخدم امتيازات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية فقط - والتي سنتحدث عنها لاحقاً - ولا يجب أن تخرج عنها.

• ثالثاً تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة:

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيهاً مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية، ثم نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري.

- تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية:

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافاً كبيراً عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية¹، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية تتمتع كما رأينا سابقاً بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.

كما أن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصى عليه) بينما غاية الوصاية الإدارية هو حماية المال والمصلحة العامة كما سبق وأن بينا من خلال التعريف. ومن هنا نجد اعتراض البعض عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار الكثير من

(1) - حيث جاء في المادة 81 من قانون رقم 84 على ما يلي " : من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن أو جنون ، أو عته ، أو سفه ، ينوب عنه قانوناً ولي ، وصي أو قيم طبقاً لأحكام هذا القانون ، 02/ 02/ المؤرخ في - 27 معدل ومتمم بالأمر 05 / 200511 مؤرخ في 9 يونيو 1984 متضمن قانون الأسرة

مصطلحات القانون الخاص و لكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير ومثال ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة، المسؤولية الإدارية¹. ونجد أن المشرع الفرنسي هو من استعمل مصطلح الرقابة الإدارية بدل الوصاية الإدارية وذلك في دستور سنة 1946

- التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية:

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية. ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولاً، حيث تعرف بأنها " : السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً ، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة².

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواح أبرزها:

أ (تعتبر الرقابة الوصائية - كما سبق وأن رأينا - رقابة استثنائية لآبد لممارستها من وجود نص صريح يقرها صراحة ، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات المحلية ويمس استقلالها. أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون أو بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية.

ب (تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملاءمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري³ .

ج (تقوم السلطات المركزية الوصية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية - في حال اشتراط القانون ذلك - برمته أو رفضه دون تعديل، أما في الرقابة

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس 2009، ص 103

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، د ط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 74

³ فريجة حسين، مرجع سابق، ص 136

الرئاسية فتملك حق التعديل والإلغاء وحتى السحب. كما هو الحال أيضا بالنسبة لسلطة الحلول إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناء وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية.

د (أما من حيث المسؤولية فنجد أنه في الوصاية الإدارية تسأل الهيئات المحلية عن أعمالها وتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، لاعتبارها مستقلة في اتخاذها لقراراتها. أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه.

هـ - (شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة: فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو غير متمركزة، بين سلطة عليا وأخرى تابعة، أما الرقابة الوصائية فتجري أساسا بين سلطة الوصاية و هيئة لامركزية¹. ويرى البعض أن الرقابة الرئاسية تتميز عن الرقابة الوصائية فيما تملكه الأولى من سلطة التعيين والتأديب على موظفيها، على خلاف الرقابة الوصائية التي نجد فيها هذين السلطتين. ولكن هذا الرأي مردود عليه على أساس أن هذين السلطتين موجودتين في كلا الرقابتين لكن الاختلاف يكمن في اختلاف مداها باختلاف نوع الرقابة². فسلطة التعيين مثلا كما تمارس في السلطات العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة لموظفيها تمارس أيضا بالنسبة لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كما هو الحال في بعض الأنظمة المحلية.³

ز - (لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها ، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من مميزات الرقابة الرئاسية ، حيث سلطة التوجيه والأمر تتعارض مع منطلق الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية.

¹ أحمد محيو ، مرجع سابق ، ص 115

² عادل محمود حمدي ، مرجع سابق ، ص 141

³ انظر المادة 78 من الدستور حول تعيين رئيس الجمهورية للولاية.

غير أنه هناك من يرى أن سلطة التوجيه لا تقتصر على الرقابة الرئاسية بل تتواجد أيضا في الوصاية الإدارية وإن كانت ليس لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد¹.

- التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري، حيث يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي، والتعيين والتأديب². أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية³. ومن خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق التي تنشؤها، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة. فبالرغم من تباين المفهومين إلا أن الفقه المصري والفرنسي لا يفرقان بينهما فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية. وعليه ومن كل ما سبق نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، من حيث الأهداف المبتغاة منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين. سلطة إصدار دوريات بها توجيهات غير ملزمة للسلطة المركزية الحق في توجيه الإرشادات والتوجيهات للهيئات اللامركزية وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات، ونجد أن ليس لهذه التعليمات أي قوة إلزامية كونها من قبيل النصائح ولا تحتاج الهيئات المركزية لممارستها وجود تنصيص عليها في القوانين، وتتضمن هذه المنشورات توجيهات تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسيير مرفق... وهذا الإجراء لا يعد إجراء وصائي بل إجراء إشرافي، ففي الوصاية الإدارية لا نجد مثل هذه الدوريات كون وسائل الوصاية محددة في النصوص القانونية ولا نجد من ضمنها إساءة

¹ عادل محمود حمدي، المرجع نفسه، ص 143

² عادل محمود حمدي، المرجع نفسه، ص 150

³ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 57

النصائح أو التوجيهات. سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي: بما أن الوصاية الإدارية تعتبر قيّداً على استقلال الهيئات اللامركزية، فلا بد أن يكون منصوص عليها في القانون بنصوص تحدد مجال هذه الوصاية، وحدودها، ووسائلها، فإذا حدث وأن صدر قانون بمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لامركزية مثلاً دون تحديد الغرض من الرقابة فهل يمكن اعتبار هذه الرقابة رقابة وصائية؟

يرى بعض الفقهاء¹. أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقاً على الهيئات اللامركزية، لأن هذه النصوص لا تنشئ رقابة وصائية وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية. ولعل هذا الرأي منطقي كون الوصاية الإدارية قيد على استقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها المحلية، ولا بد أن تكون الوصاية الإدارية محددة بنص قانوني حيث يبين الأعمال التي ترد عليها الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن وما عدا ذلك فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح أو طلب بعض البيانات مراعية في ذلك الصالح العام. وعليه فإن هذه الإجراءات لا تعدو أن تكون وصاية إدارية إذ يمكن اعتبارها إجراءات إشراف إداري لا غير.

ج - سلطة التأديب والتعيين: إن من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارس بها السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئة المحلية تعيين كل أو بعض أعضاء الهيئة اللامركزية أو أعضاء التنفيذ وحق العزل، وتتضمن أيضاً سلطة تأديب هؤلاء الأعضاء. ويرى بعض الشراح². أن سلطة التعيين والتأديب لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية إذا كانت تمارس في الحالات التالية:

- إذا نص المشرع أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية، وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال

¹ أمثال ديوبادير وجورج قودال، انظر جورج قودال، بيار دلقولقيه، المرجع نفسه، ص 425

² عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 155

وحرية للهيئات اللامركزية، وعليه فإن الهيئات اللامركزية تحنفظ باستقلالها كاملاً إذا ما احتفظت لنفسها بحق اختيار أعضائها وحق تأديبهم أيضاً، فلا يكون هناك مجال لاستعمال وسائل وصائية من هذا النوع قبلها .

- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية. وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين ووسيلة التأديب ليست من وسائل الوصاية الإدارية بل من وسائل الإشراف الإداري. ونحن نوافق على هذا الرأي ليس على إطلاقه، فوسيلة التعيين ليست من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الجماعات الإقليمية، وذلك للأسباب الأتفة الذكر، أما فيما يخص التأديب فيختلف فيه الأمر على أساس أن هناك الكثير من الأنظمة والدول تعتبره من وسائل الرقابة الوصائية على أعضاء الهيئات المحلية.

الفرع الثاني: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها

قد تكتسي الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية أهمية بالغة ولعل ما يعكس هذه الأهمية الأهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية ولهذا سنتحدث أولاً عن أهمية الوصاية الإدارية، لننترق بعدها إلى الحديث عن أهدافها.

أولاً أهمية الوصاية الإدارية:

لقد برزت أهمية الرقابة منذ بداية القرن، حيث دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورتيه سواء التقليدية المتطرفة، أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري، إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكمواقع عملي أيضاً. وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه. إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث

تكون هذه الهيئات مرتبطة -إلى حد ما - بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية¹.

ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها، وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية. وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء والانحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله، ليشمل توضيح سبل التصحيح والتفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي. ونظرا لانتساع نطاق الإدارة العامة، وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الإهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن و بأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع. وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى²، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.

¹ عمر صدوق، مرجع سابق، ص 24

² وقد اعتبرها فايول أحد الوظائف الإدارية الخمسة إلى جانب التخطيط، التنظيم، الأمر، والتنسيق

ثانيا أهداف الوصاية الإدارية:

تتعدد وتتوغل أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة و أهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده ، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة ، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة¹ ويمكننا إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصاية وهي كالتالي:

1-الأهداف الإدارية : إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض المراد تحقيقه منها في

الجانب الإداري نجدها تبتغي مجموعة من الأهداف نذكر منها:

التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، كما قلنا سابقا فإن الإستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها -والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية - ليس مطلقا، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي (تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة²). كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها - لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها و تصويبها. كشف الإنحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية. بعيدة عن المصلحة العامة و المصلحة المحلية. تحفيز الموظفين على الأداء الجيد و الإلتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية، وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك و ماسبتبول أنه (على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية³).

¹ حمدي سليمان سحيبات القبيلات، مرجع سابق، ص 22

² هاني علي الطهر اوي، مرجع سابق، ص (143

³ Maspitiol et Laroque, op.cit, p15.

الوقوف على المشاكل و المعوقات و العقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال. التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية¹، والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة، وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة.

2-الأهداف السياسية :ويمكن تلخيصها فيما يلي:

الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة ، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة. التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية ، فلا بد على الإدارة الالتزام بالقوانين عند أدائها لمهامها، وفي حال مخالفتها اعتبر تصرفها غير مشروع . ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والإمتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد.ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الإنحراف في استعمال السلطة. حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن(الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون) أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.

¹محمد محمود الطعمنة، مرجع سابق، ص (11

3-الأهداف المالية : بحسب القانون تتمتع الهيئات المحلية بالإستقلال المالي، هذا الإستقلال وعلى غرار الإستقلال الإداري ليس مطلقا وإنما يخضع هو كذلك للرقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية تحقيقها في الجانب المالي ما يلي:

التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام.

عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها¹. ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك (أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة)². وإلى جانب هذا وذلك فإن الوصاية الإدارية قد تحقق في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية، فقد تضمن هذه الرقابة أن تفي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

¹علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002، ص(227)

²أنظر في هذا المفهوم طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976.

المبحث الثاني: آليات الرقابة الإدارية و أثرها على الجماعات المحلية (الاستقلالية)

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية، بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وألا تتجاوزها و هذا تحقيقاً لأهداف الوصاية الإدارية - و التي سبق و أن تطرقنا إليها - كما أن الوصاية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة و ذلك تفادياً لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية.

و نجد أنه رغم تمتع الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، سواء تعلق الأمر بفئة المعينين أو فئة المنتخبين، بالنسبة لفئة المعينين لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا على المستوى العلمي و التطبيقي و يرجع ذلك إلى كون المعينين تربطهم علاقة تبعية و خضوع من الجهة المكلفة بالتعيين، وهي من تعمل على ترقية و نقل المعينين من مكان إلى آخر و كذا تأديبهم إذا اقتضت الضرورة ذلك، فالوالي كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية و يتلقى التعليمات من مختلف الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية.

خلافاً لذلك تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الصعوبات كون أن الأصل يسهل التحكم في المعين و الإشراف عليه و مراقبته فإنه و على خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين كونهم لا يعينون ولا تربطهم رابطة الخضوع و التبعية لأية جهة إدارية، و لكن هذا لا يعني بأن الفئة المنتخبة لا تخضع للرقابة إطلاقاً، بل تخضع لها في إطار ما حدده القانون، و هذا لا يتنافى و تمتعها بالشخصية المعنوية أو الإستقلال في قيامها ، بصلاحياتها. فالأصل أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالإستقلال في القيام بصلاحياتها.

و الإستثناء هو أن يقيد الإستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية. و سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية و مدى تأثيرها على استقلالية هذه الأخيرة حيث تم تقسيم المبحث إلى قسمين نتحدث في القسم الأول عن الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس كهيئة ثم نتحدث عن الرقابة الوصائية على الأعمال

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الأجهزة

تمارس السلطة المركزية رقابة وصائية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، وبالرجوع للقانون نجد تدرج السلطة المركزية المختصة بالرقابة، كما نجد اختلاف جهة الرقابة ووسائلها باختلاف الجهة الموصى عليها، وكذا باختلاف القطاع والجوانب ما إذا كانت مالية أو إدارية.

و تتخذ الرقابة الوصائية على الأجهزة في الأصل شكلين، حيث نجد أن السلطة الوصية تمارس رقابتها على المجلس كهيئة، كما أنها تمارس على أعضاء هذه الهيئة بصفة فردية.

الفرع الأول: الرقابة على الهيئة ككل

تتمثل الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة حالياً و هي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالة قانونياً مع بقاء (الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة).

فإذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنه ينشئ بالعادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف و حل أجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية (دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة).¹

و قد حصر قانون الولاية 07 حالات حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة و هي كالتالي :

- خرق أحكام دستورية : وقد أضيفت هذه الحالة مؤخراً، ففي حال مخالفة أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل والتجديد، وهذا حفاظاً على قانونية المجلس وسلامة أعماله لأن ما بني على باطل فهو باطل².
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وقد وردت هذه الحالة بصورة مطلقة فلم تبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء: هل يعود لخرق ومخالفة نصوص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، أم يعود لسبب آخر؟.

¹ عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص (122)

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص(22)

- حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي :و هذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية و قدموا استقالتهم الجماعية يجب حل المجلس و تجديده، و في الحقيقة يصعب تصور مثل هذه الحالة من الناحية الواقعية وذلك لوجود تشكيلة سياسية مختلفة في الإنتماءات.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة :يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في إقليم الولاية يجسد مبدأ الديمقراطية، فلا يعد مكانا للصراع أو الإختلاف المعرقل للسير الحسن لأعماله، ففي ظل التعددية السياسية و نظرا لأن المجلس يضم تشكيلات سياسية متعددة قد يحدث الخلاف بين الأعضاء لكن يجب ألا يؤثر سلبا على هيئة المداولة، فإذا ثبت أن الإختلاف أصبح خطيرا يجب حل المجلس، وفي هذه الحالة يفترض أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف و نطاقه و آثاره.
- ونجد أن المشرع هنا قد استعمل عبارات عامة تحمل عدة تأويلات لما ذكر وصف الإختلالات الخطيرة، ويكون بذلك قد منح السلطة الوصية المجال لتقدير ما تراه اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة :فالمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الممارسين، و في حالة عدم توافر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الإستخلاف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية فإن المجلس سيحل لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية في التداول.
- في حال إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: و قد أضيفت هذه الحالة في القانون الحالي، . إذ كانت منصوص عليها في قانون البلدية / حيث لم تكن موجودة في ظل قانون 90/ 09 لعام 1990 فقط، وهي حالة طبيعية كون عدد البلديات غير ثابت ولا مستقر، فلعدة أسباب موضوعية يعمل المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، ومن ثم قد تضم بلدية إلى بلدية أخرى، وهذا ما يعني حل المجلسين معا وبالتالي حل المجلس الشعبي الولائي كذلك.
- في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب : و بالتالي فإن هذا المجلس يكون مصيره الحل في حال استحالة تنصيبه لأي ظرف استثنائي، و نجد

أن القانون لم يحدد لنا نوعية هذا الظرف، فكل ظرف يكون من شأنه الحيلولة دون تنصيب المجلس فإنه يؤدي إلى حله وتجديده.

ووفقا للمادة 47 من قانون الولاية فإنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حرصا على استقرار الأوضاع، و يشترط القانون في حالة حل المجلس أن يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. و تنتهي مهمة المندوبية الولاية بقوة القانون فور تنصيب المجلس، غير أن قانون الولاية قد ترك مسألة تنظيم و تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم دون أن يفسر لنا الجهة التي يتم اختيار المندوبية منها ، و الأسس التي يتم عليها الإختيار مما يدع مجالا للتساؤل خاصة و أن المادة 50 من قانون الولاية تنص على أن انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل تتم في أجل أقصاه ثلاث (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام . أما بالنسبة للبلدية فالقانون يسمح بحل المجلس الشعبي البلدي و ذلك بتجريد الأعضاء من العضوية التي يتمتعون بها و إنهاء مهام المجلس قانونا. و لقد حددت المادة 46 قانون 11/10 حالات الحل وهي نفس حالات حل المجلس الشعبي الولائي، غير أنه أضيفت حالة أخرى و هي حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس والذي يحول دون السير لهيئات البلدية؛ حيث أن الإختلافات بين أعضاء المجلس تعتبر أمرا طبيعيا فلا يمكن أن تكون لهم رؤية سياسية واحدة في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن هذا الإختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة و الجسامة يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتتعطل كأن يمس بمصلحة من مصالحها ففي مثل هذه الحالة يتعين حل المجلس لأن العمل بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية الأمر الذي ينعكس سلبا على الجمهور ، و لكن نجد المشرع قد ربط هذه الحالة بشرط و هي عدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه لها من قبل الوالي.

و يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. ومن أجل المحافظة على التمثيل النزيه و الإختيار الشعبي أحيطت عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات و حماية من قبل المشرع تتمثل أساسا في¹:

1- اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي.

2- إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية.

و يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من النتائج تتمثل في:

أ- سحب صفة العضوية بالمجلس عن كل الأشخاص الذين كان يتشكل منهم أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية و ذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.

ب - يعين الوالي متصرفا و مساعدين- عند الإقتضاء - توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وذلك بعدما كانت تسيير البلدية المنحلة في ظل قانون 90/08 المتعلق بالبلدية من قبل مجلس مؤقت يعينه الوالي ليقوم بجميع الأعمال والقرارات التحفظية المستعجلة التي من شأنها كفالة الحفاظ أملاك البلدية وحمايتها.

ج - إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل.

هذا وبعد دراسة وسيلة الحل يمكن إبداء النقاط التالية:

-لقد أراد المشرع أن يحمي استقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أما السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت.

-بعد حل المجلس تستأثر جهة الوصاية بتحديد المجلس المؤقت الذي يتولى تسيير الشؤون المحلية إلى حين انتخاب المجلس الجديد، كما نجد إغفال القانون لذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت مما يدع مجالا للتخوف من التدخل والعبث بالمصالح المحلية للمواطنين خاصة وأن المجلس المحل كان من اختيار السكان المحليون، هذا ونلمس مساسا باستقلالية البلدية عند حلها فيما يخص تعيين الوالي متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيبه عدة أشهر، وعليه فإن هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ استقلالية الإدارة المحلية وغير معبر عن الديمقراطية في

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص(108)

التسيير على مستوى المجالس المحلية وتدخل من السلطة المركزية في الشأن المحلي انطلاقاً من فكرة خضوع هؤلاء المعيّنين للسلطة السلمية للوالي.

-إن المدة التي اختارها المشرع من أجل تجديد المجالس وإعادة انتخاب النواب الجدد تعتبر طويلة نوعاً ما، فقد حددها قانون البلدية في المادة 49 بستة (06) أشهر من تاريخ الحل، أما بالنسبة للولاية فقد حددتها المادة 50 بثلاثة (03) أشهر من تاريخ الحل، وهذه المدة طويلة لا تتفق والطابع الوقتي للمهام الموكلة للمتصرف والمساعدين في تسيير شؤون البلدية¹، كما أنها لا تتفق والتمثيل المؤقت، ناهيك عن الشرط المتضمن في المادتين 49 قانون البلدية و 50 قانون الولاية والتي تنصان على " : ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها - أي الانتخابات - خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية " مما يقودنا إلى القول أن هذه المدد قد تطول أكثر. كل هذه الأمور مجتمعة تؤثر على الجماعات المحلية وحركيتها واستقلاليتها بالدرجة الأولى، ويعيق حركة التنمية والديموقراطية في اختيار القرارات وقيادة المواطن لأمواله المحلية بنفسه عن طريق نوابه وممثليه. والملاحظ كذلك أن قانوني البلدية والولاية الحاليين قد حذى نفس حذو قانوني الإدارة المحلية لسنة 1990 ، حيث لم ينصا على توقيف المجلس الشعبي البلدي و الولائي كما كان منصوص عليه في قانوني 1967 و 1969 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، حيث نجده قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل. و يتبين لنا من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على استقلالية المجالس المنتخبة من طرف الشعب و كذا مساس بمبدأ الديموقراطية، و لذلك نجد المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بجملة من القيود و الضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك للسلطة الوصية مجال التقدير و الملائمة في ذلك.

¹ زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (35 جوان 2010 ،

كما نجد أن قرار الحل قرار مركزي ما يمكن اعتباره كضمانة أخرى لاستقلالية المجالس المحلية، ونجد أن دور الوالي و إن كان ضعيفا إلا أنه موجود من خلال التقارير التي يرفعها إلى وزير الداخلية.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعضاء (الرقابة الفردية)

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي الجماعات المحلية- البلدية و الولاية - و أعضاء المجلس الشعبي، فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية، فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية. و تشمل الرقابة على الأعضاء الصور التالية:

أولا - الإيقاف:

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية¹، و يعرف كذلك بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، و هو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويفترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ عقد العمل . (فهي تجميد للعضوية لأحد الأسباب الواردة في القانون و وفقا للإجراءات التي نظمها). و تنص المادة 45 من قانون الولاية على أنه " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة." و يكون قرار التوقيف بناء على قرار معطل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.² و بناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

من حيث السبب : يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف و تؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

¹ Marie Christine Rouault, op.cit, ,P100.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص (132

ونجد المشرع الجزائري قد عدد هذه المرة المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس تقتصر على شرط عدم إمكانية - الشعبي الولائي بشأنها، وذلك بعدما كانت في ظل قانون 09/90 العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة واسعة تحتل الكثير من التأويل في حين ربط قانون 07-12 المتابعة بشرط أن تكون جنائية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف ولا تمكن النائب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح.

من حيث الاختصاص: كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة التوقيف مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائياً بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبيت بقرار من الوزير.

من حيث المحل: يتمثل موضوع و محل قرار التوقيف في تعطيل و تعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 03/45 من قانون الولاية على أنه وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائياً و فوراً.

من حيث الشكل و الإجراءات: لم تشر المادة إلى أشكال أو إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عملياً إتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية و الجهات القضائية، غير أنه من حيث (الشكل لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوباً ومعللاً)¹.

من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فنلاحظ تقارباً في شروط قرار التوقيف بينها وبين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء مجلس الشعبي الولائي. حيث جاء في قانون البلدية أنه يوقف العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة².

¹قانون الولاية . المادة(45).

²المادة 43 من قانون البلدية

و نجد أن قانون البلدية قد أضاف حالة و هي كون المنتخب يكون محل تدابير قضائية لا تمكنه من القيام بمهامه النيابية و هي الحالة غير المنصوص عليها في المادة 45 من قانون الولاية.

و لقد عقدت المادة 43 من قانون البلدية الإختصاص في إصدار قرار التوقيف للوالي، و ذلك دون استطلاع لرأي أعضاء المجلس كما هو الحال في ظل قانون البلدية القديم 90/ 08 إن كان رأي المجلس الشعبي آنذاك استشاريا للوالي و لكنه كان يمثل في الأساس إجراء جوهري يترتب البطلان عن عدم احترامه، إذ كان يشكل ضمانة أخرى بالنسبة للمنتخب و للإستقلالية التي يحضى بها.

و نجد أن مدة التوقيف لم يتم تحديدها سواء في القانون البلدي أو الولائي، فقد اكتفت المادة 43 من قانون البلدية على النص بأن المنتخب يستأنف مهامه فوراً و تلقائياً فور صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، و هذا ما رأيناه بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي سابقاً وهناك من يرى بضرورة أن يكون التوقيف لمدة محددة وليست مطلقة (إذا كانت مقتضيات التحقيق تقتضي ذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية)¹

ثانيا - الإقالة (الإستقالة الحكيمة):

تعد رقابة الإقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدية بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب و ذلك لتوفر حالات قانونية معينة، حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية على ما يلي " يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة . . "

وبناء على ما جاء في المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة إلى الأركان التالية:

من حيث السبب : يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين:

- 1- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة
- 2- أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.
- 3- قانون البلدية يرجع الإختصاص بالتصريح

¹ ز غداوي محمد، مرجع سابق، ص 271

من حيث الإختصاص : حسب المادة 45 بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي وذلك بمثابة عقوبة للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة وغير المبررة.

من حيث المحل : على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداورات المجلس وقيامه بوظائفه الإنتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني ككائب. كما يترتب عن الإقالة عملية استخلاف العضو المقال بعضو آخر وذلك تطبيقا لنص المادة 41 قانون البلدية.

من حيث الشكل : لا اعتبار العضو المنتخب مستقिला تلقائيا وعند توافر الأسباب نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو وبعدها يتم إصدار القرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب مع إخطار الوالي بذلك.

من حيث الهدف : يتمثل الهدف بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس، وضمان حضور أعضائه للمداورات ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداورات.

وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب، و بالرجوع إلى قانون البلدية القديم نرى أن المشرع قد غير من سبب الذي كان عدم قابلية العضو للإنتخاب قانونا أو 24 و التي / وجوده في حالة تنافي، ليعود و يتبنى الحالة التي نص عليها في ظل القانون 67 كانت تعتبر العضو المتغيب عن ثلاث دورات للمجلس دون عذر مقالا، في حين نجد أن قرار الإقالة حينها كان يصدر عن الوالي مع تمكين العضو المنتخب المقال من تقديم طعن خلال (عشرة (10) أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة). وقد وفق المشرع و إلى حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس الشعبي البلدي نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب، في حين يرى البعض ضرورة أن يكون التصريح في مثل هذه الحالة بموجب قرار قضائي يتضمن (المنع من الإنتخاب لمدة معينة وذلك من أجل إضفاء المكانة اللازمة على مهمة التمثيل). لا نجده قد نص على الإقالة في حين - في حين وبالرجوع إلى قانون الولاية 12 اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب بدون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، ولم يصبغ عليها وصف الإقالة كما فعل في قانون البلدية وقد اشترط القانون ثبوت التخلي عن العهدة من المجلس الشعبي الولائي .

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

ثالثا - الإقصاء

و يقصد بالإقصاء إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، و الإقصاء لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة . وبالرجوع إلى قانون الولاية نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 46 منه والتي نصت على ما يلي: " كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية." ¹

و بالرجوع إلى نص المادة 44 نجد أنها نصت أيضا على " : يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ، و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار . و يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة" . و قد نص قانون الولاية على أنه في حالة الوفاة أو الإستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز (الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائم) . و من تم فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر الأسباب التالية:

من حيث السبب: يشترط لصحة إقصاء المنتخب في المجلس الشعبي الولائي و جوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية، و خلافا للوضع بالبلدية فإن المشرع قد عم إلى تحديد و تقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدا أهلية

¹ ز غداوي محمد، مرجع سابق، ص 276

الإنتخاب طبقا للمادة 05 من قانون الإنتخابات، حيث يعتبر فاقد أهلية الإنتخاب المحكوم عليه بجناية أو بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الإنتخاب و من هنا فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة¹ (لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية

من حيث الإختصاص : يعود الإختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في المواد 44 و 46 في إثبات الإقصاء إلى الوزير المكلف بالداخلية .ويقر بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولاىي.

من حيث المحل : لا يختلف محل الإقصاء عن محل الإقالة نظرا لأن الأثر القانوني المباشر و . الحال المترتب عنهما و هو فقدان و زوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولاىي. وقد جاء في المادة 44 من قانون البلدية " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالى هذا الإقصاء بموجب قرار ". هذا ونجد أن الأسباب المذكورة في المادة 43 هي أسباب الإقالة الحكمية لعضو المجلس الشعبي البلدي بسبب متابعة جزائية والتي سبق وأن تطرقنا إليها . و نلاحظ من خلال هذه الإجراءات أن صلاحيات السلطة الوصية تكمن فقط في ملاحظة هذه الإجراءات و تجسيدها قانونا بقرار من الوالى، و لصحة إثبات قرار الإقصاء يجب توفر العناصر التالية:

من حيث السبب : يرجع السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية تعرض لها المنتخب البلدي وفقا لقانون الإجراءات الجزائية.

من حيث الاختصاص : يحدد الإختصاص للوالى كجهة وصاية .

من حيث المحل : حيث يرتب أثر الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة و نهائية كما هو الحال في حالة وفاة المنتخب² أو استقالته³ .

¹انظر المادة 41 قانون الولاية

²المادة 40 من قانون البلدية

³المادة 41 من قانون البلدية

من حيث الشكل و الإجراءات :إن الإجراء الجوهرى و الأساسى يتمحور حول إعلان المجلس الشعبى البلدى للإقصاء فى جلسة مغلقة بناء على ما تنص عليه المادة 26 من قانون البلدية.

من حيث الهدف :إن الهدف الأساسى من وراء الإقصاء هو المحافظة على سمعة و مصداقية و نزاهة التمثيل الشعبى. تعد وسيلة الإقصاء أداة رقابية مقررة لإسقاط العضوية عن نائب نتيجة توافر أحد الأسباب المذكورة قانونا، ولعل هذا النوع من الرقابة له أهمية كبيرة خاصة فى الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن و اختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلى، و عليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة فى الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال الحفاظ على النخبة من النواب و أحسن الأشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق استخلاف العضو المقصى بآخر يليه مباشرة فى القائمة حفاظا على اختيار المواطن.

وإضافة إلى الرقابة التى يخضع لها رئيس المجلس الشعبى البلدى كبقية المنتخبين بالمجلس و المنصوص عليها فى قانون البلدية، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالى نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقى أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسى هو المركز القانونى لرئيس المجلس الشعبى البلدى الذى يتمتع هو الآخر بازداجية المهام، حيث يعد ممثلا للدولة من جهة و ممثلا للبلدية من جهة أخرى، و على هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالى الولاية كغيره من الموظفين.¹

كما أن على رئيس المجلس البلدى أن يلتزم بكل توجيهات الوالى، و تخضع كامل أعماله التى يمارسها بصفته ممثل للدولة لرقابة و الى الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالى لىسط رقابته عليها و هذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية.

بالإضافة إلى هذا فإن الوالى يمارس سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبى البلدى 102 من قانون البلدية لاسيما الحفاظ على - 101- وفق الحالات التى حددتها المادة 100 النظام العام بعد تقاعس رئيس المجلس الشعبى عن ذلك أو امتناعه بعد إعدار الوالى له فى هذا الصدد .

¹المادة 40 من قانون البلدية

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالفاً للقانون أم كان غير ملائم، وتبرز مظاهر وصور تلك الرقابة في إجراءات المصادقة والإلغاء والحلول.

وسنتطرق إلى هذه الإجراءات وكيفية تطبيقها على كل من المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال وتصرفات ومداومات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كتمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مسؤولاً¹.

وعلى كل فإن مظاهر الرقابة على الأعمال إنما تتمثل في إجراءات التصديق والإلغاء والحلول.

أولاً : المصادقة

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 والرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه 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 قابلاً للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضرراً في الحال . فهو مثل في التطبيق العملي ما يشبه الرخصة المسبقة، فالمجالس المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقاً بموافقة سلطة الوصاية².

¹ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 169

² حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 154

و التصديق لا يكون جزئياً فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية و ترفض الموافقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً على القرار كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض. والمصادقة الصريحة تكون في الحالات التي يشترط فيها القانون لنهاذ قرارات ومداوات المجلس الشعبي الولائي مصادقة السلطة الوصية و المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية¹. فالقاعدة العامة تقضي باعتبار مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوماً من إيداعها بالولاية، و هذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية²، والتي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من (جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار).

أما المصادقة الصريحة فقد تضمنتها المادة 55 من قانون الولاية إذ نصت على: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداوات المجلس الشعبي و المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات و الحسابات.

-التنازل عن العقار و اقتنائه و تبادله.

-اتفاقيات التوأمة.

-الهبات و الوصايا³.

و تجسد هذه المادة التصديق الصريح، و من خلال ذلك ضرورة خضوع هذه المداوات للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة توحى إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت

¹ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص (170)

² Chapuisat Louis-Jarom, La Notion d'affaires locales en droit Français, Dalloz, Paris, 1972 , P446 .

³ المادة 54 من قانون الولاية

و إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة¹، و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، و هذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل و التقرير أمام المجالس المحلية و منحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات ، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الإستقلالية الكاملة. و عليه فالتصديق إذن هو تلك الوسيلة الوقائية والتي تسبق تنفيذ القرار والتي تسمح بنقادي الخطأ الذي قد يؤدي تنفيذه إلى تسبب ضرر للغير، فهي وسيلة تحمي الإدارة و المتعامل معها في آن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون.

ثانيا : البطلان الإلغاء

البطلان وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا و مجردا، و لا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف، و لا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون. و ينعقد الإختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

أ -البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا و بحكم القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية:

-المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.

-المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

-المداولات غير المحررة باللغة العربية.

¹محمد الديداموني محمد عبد العال، مرجع سابق ص 127

-المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

-المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي .

و عليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

عدم الإختصاص: حيث تعتبر غير قانونية و باطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

مخالفة القانون: و يقصد بالقانون هنا معنى واسع يشمل كلا من الدستور، القانون و التنظيم و إقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة و ضمانا و سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون¹.

مخالفة الشكل و الإجراءات: حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجرى خارج الدورات العادية و الاستثنائية و الاجتماعات و الجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره، أو غير المحررة باللغة العربية. و لإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا).

ب-البطلان النسبي:

سعيا لشفافية و نزاهة العمل الإداري و مصداقية التمثيل الشعبي نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه:" يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل و في كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام. و يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات، و ما أن البطلان المطلق أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية وهذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة من قبل السلطة الوصية من خلال استغلال سلطة الإبطال في قمع كل

¹عادل محمود حمدي، مرجع سابق ، ص 177

المداولات و القرارات التي تتخذها الجماعات المحلية، إلا أنه و من خلال قانون الولاية الجديد 07/12 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الإختصاص في الحكم و هذا ما يخفف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف السلطة الوصية و يفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهذا من شأنه بعث الإرتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها.

ثالثا: الحلول

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، و ذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها - ومع ذلك تقاعست الإدارة عن القيام بها - ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، و هو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية. و هذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الإختصاص. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية. و يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية¹. أو (هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية)² فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة، و لا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، و بما لا يتعارض مع استقلال و حرية الهيئة المحلية، و كما يقول ماسبيتول (فإن هناك حالات تتقاعس فيها الهيئات اللامركزية عن العمل أو ترفض أداء الخدمات أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة في هذه الحالة و تلك فإن العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية و ذلك ما هو إلا احترام المشروعية)³. و يمكننا استشفاف الحلول في قانون الولاية الجزائري من خلال نص المادتين 168 و 169 على التوالي، دون اختلاف في الحالات التي تم النص عليها في

¹ Marie-Christine Rouault ,op.cit,p99.

² . محمد الديداموني، مرجع سابق، ص 187

³ Maspitiol et Larocque, op.cit, p100 .

ظل القانون 90/ 09 ويعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية) وزارة الداخلية (محل الجماعات الإقليمية) المجلس الشعبي الولائي¹، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الإستقلالية في التسيير ، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير ، فممارسته أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية .غير أنه يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين والتنظيمات خاصة المتعلقة منها بالجانب المالي، إذ تعتبر هذه الوسيلة أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الإنهيار والتوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة لها قانونا .لكن بالمقابل نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير على استقلالية الجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقا لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها وكيفية ذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقا لهذا المبدأ ، ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك.

الفرع الثاني:

الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إن المجلس الشعبي البلدي وعلى غرار المجلس الولائي يخضع هو كذلك للرقابة الوصائية على أعماله من طرف الوالي، وتتمثل هذه الوصاية أساسا في رقابة التصديق بنوعيه، البطالان والحلول.

أولا : المصادقة

تخضع مداوالات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية ، و تتجسد هذه الرقابة في رقابة الوالي الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة و هذا في حدود ما نصت عليه المادتين 57 و 58 من قانون البلدية.

المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية " : لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

¹ Chapuisat, op.cit, p456

-الميزانيات و الحسابات.

-قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

-اتفاقيات التوأمة.

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، و الملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة و ما قد ينجر عنه من تباطئ و تعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، و هو ما يعني أن المداولة تنفذ و لو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوم.

المصادقة الضمنية:

لقد نص القانون البلدي طبقا للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداولات المستثناة قانونا كما سبق وأشرنا إليها في المادة 57، و تكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، و هنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة و يجب أن يكون قرار الرفض مسببا و أن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا و فوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة، فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللامركزي المشمول بالمصادقة. و تملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو رفضه دون أن تعدل في قرارات أو مداولات المجالس الشعبية البلدية. إن ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة مهما كان شكلها - بعد فوات المدة المقررة قانونا و ذلك لفحص مشروعيتها بالنسبة للأمر العادية و إذا لم تكن المصادقة صريحة فإنها تكون ضمنية بعد فوات 30 يوما -توحي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت و إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف المجالس المحلية، و هذا يبين التضييق في منح السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات من طرف هذه الأخيرة، أي أن الإدارة المركزية لا تزال

ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة بل هي عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة.

ثانيا: البطلان و الإلغاء :

و البطلان يتخذ شكلين، إما بطلان مطلق أو بطلان نسبي.

1- البطلان المطلق: تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 59

من قانون البلدية و التي نصت على ما يلي "تعتبر باطلة بحكم القانون:

-مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

-المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية و غير المطابقة للتنظيمات.

-المداولات غير المحررة باللغة العربية.

يصرح الوالي بموجب قرار ببطلان المداولة."

و عليه فإن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية و احترام التدرج الهرمي في الدولة و ذلك باحترام كل من الدستور، القانون، التنظيم، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية...

2-البطلان النسبي: نصت المادة 60 من قانون البلدية إعمالا لمبدأ نزاهة التمثيل الشعبي،

و ترسيخا لشفافية العمل الإداري على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء. وتبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معطل صادر عن والي الولاية و ذلك خلال مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، ولقد سمحت المادة 61 للمجلس بالطعن قضائيا بواسطة الرئيس في قرارات الوالي التي تتعلق بإلغاء المداولات -دعوى الإلغاء- وهذا راجع إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية و تأكيدا لطابعها اللامركزي.

ثالثا: الحلول:

يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التي لم يتم بها لتجنب الإهمال و الحفاظ على المصلحة العامة المحلية، ويعد الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية و استقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه، ويكون تدخل الجهات الوصية طبقا للإجراءات

102 من قانون البلدية التي يحددها القانون سيما منها ما جاءت به المواد 100-101 يعد إجراء استثنائياً يجب أن يتوفر على مايلي:

-وجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين.
-أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً ويكون امتناعه عمل غير مشروع.
-أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول و منحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول و المساس باستقلالها و تتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول. وللوالي سلطة الحلول في المجالات التالية:

أن يتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن و السلامة إذا كانت الأمر يتعلق بجميع البلديات في إقليم الولاية أو جزء منها، و في حالة عدم قيام البلدية بها و في حالة الإستعجال يمكن للوالي أن يقوم بإجراء الحلول في بلدية واحدة بعد انتهاء الأجل المحدد في الإعدار الذي يقدمه الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.
يمكن للوالي أن يسجل تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية كما تستطيع جهة الرقابة أن تتصرف حكماً من أجل تغطية امتناع المجلس الشعبي البلدي عن القيام بعمل.

كما يتدخل الوالي لضبط توازن الميزانية عند إعدادها ويعمل على امتصاص العجز عند التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك و الإذن بالنفقات اللازمة¹.

و من خلال هذا تتجلى أهمية الحلول في حال إهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعرض الهيئة المحلية لعدم الانتظام أو التوقف، مما يلحق أضراراً بالسكان المحليين إذ أن الهدف من الحلول هو العمل على إحترام مبدأ المشروعية، والحكمة من إقرار هذا الإجراء تمكن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، و بين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين، لذا و جب على السلطة الوصية أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة، و

¹ أعمار بوضياف، مرجع سابق 286

هذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون. ولكن قد يثار التساؤل هنا عن الجهة المسؤولة عن الأعمال التي تمارسها سلطة الوصاية في إطار الحلول وتلحق ضررا بالغير؟ مما يمكن القول في هذه الحالة أن البلدية تبقى وحدها المسؤولة عن التعويض كون سلطة الوصاية تقوم بالعمل باسم الهيئة المحلية.

على ضوء دراستنا لآليات الرقابة على الإدارة المحلية في الجزائر و التي رأينا فيها أن المشرع عمد إلى الإكثار منها والتنوع في أساليبها بغرض مواكبة التطورات الدولية لتجسيد مبدأي الشرعية و الديمقراطية، إذ أن هذه الآليات تهدف بالدرجة الأولى إلى إعلاء كلمة القانون، وإعمال مبدأ المشروعية فيه، ناهيك عن بعث الطمأنينة في المتعامل مع الإدارات المحلية بغض النظر عن صفته وتشكيل هاجس للإدارة المحلية تخشى دوما تدخله فيما يصدر عنها سواء بالإلغاء أو التصحيح أو أية وسيلة أخرى.

وعليه فإن الإدارة المحلية تعمل ساعية دوما لموافقة ومطابقة ما يصدر عنها لنصوص القانون. ولعل الدارس للرقابة الوصائية في الظاهر تبدو له أن لا فائدة ترجى منها بل و أنها مجرد واجهة صورية لنظام ديموقراطي، فهي محفوفة بالمخاطر وأهمها المحاباة التي يصعب السيطرة عليها أو استئصالها، بل وبالتعمق في دراسة هذا النوع من الرقابة لها هدف أسمى وهو إعطاء الرقابة الوصائية لجهة الإدارة فرصة ذاتية لكي تعدل قراراتها قبل إلغائها بواسطة جهة خارجية غير جهة الإدارة، وهذا ما يتجلى خاصة من خلال تلك الرقابة المفروضة على أعمال الإدارة المحلية، و بشأن الوصاية الإدارية يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

✓ لقد تم تخفيف الضغط الذي كانت تمارسه جهات الوصاية على الهيئات و الأشخاص، ففي مجال الرقابة على الهيئات تم تقييد سلطة الجهة الوصائية في حل المجالس المنتخبة، حيث منع القانون حلها إلا في حالات محددة و بوسيلة متميزة (مرسوم رئاسي).

✓ بالنسبة للأشخاص فحالات الرقابة مقيدة على سبيل الحصر في الإقالة أو الإيقاف لوجود متابعة قضائية أو الإقصاء لإدانة جزائية وهي رقابة قانونية ضرورية لتدعيم سلطة القانون.

✓ أما الرقابة على الأعمال فلا زالت بنفس الحجم مقارنة مع القوانين السابقة فمداولات المجالس المحلية بقيت خاضعة للموافقة الصريحة من طرف الوصاية خاصة في المواضيع ذات الأهمية مثل الميزانيات و الحسابات، مما يجعل المبادرة أسيرة لموافقة. (الجهة المركزية خاصة من الناحية المالية التي تعد عصب النشاط الاقتصادي المحلي).¹

ولكن لا بد من التنويه هنا أنه ورغم الإصلاحات التي جيء بها إلا أن الجماعات المحلية تبقى في حاجة إلى استقلال أكبر ليس على مستوى النصوص فقط وإنما على المستوى العملي أيضا، حيث وبالرجوع لواقع الجماعات المحلية نجدها خاضعة لرقابة صارمة إلى درجة ظهور تبعية الجماعات المحلية أمرا مسلما به في العديد من المجالات فعلى المستوى المالي مثلا نجد السلطة الوصية تمارس رقابة واسعة على الميزانية وفي مختلف المراحل ولعل ما يعزز هذا التدخل من الهيئات الوصية ضعف الموارد المالية المحلية - كما سبق ورأينا - و تبعية الجماعات المحلية ماليا للسلطة المركزية وهذا كله ينعكس سلبا على استقلالية الهيئات الإقليمية وبالتالي تأثيرها على نهوض هذه الهيئات بأقاليمها.

¹ مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون، المجلة الجزائرية للعلوم 1996 ، ص (352)، القانونية الاقتصادية و السياسية، مجلد 34 ، فقرة 02

قائمة المراجع

الكتب والمؤلفات باللغة العربية:

- (1) د/أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة د/حمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية - بن عكنون - الجزائر الطبعة الرابعة 2006.
- (2) د/أحمد بوضياف - الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية - المؤسسة الوطنية للكتاب - الجزائر، ط 1988.
- (3) أ/ أحمد رشيد، الإدارة المحلية، بدون دار نشر، بدون طبعة.
- (4) أ/ جمال عصران و أستاذ : سماح عاشور - انتخابات المجالس الشعبية المحلية الطبعة الأولى 2008 دار الحقانية - القاهرة - مصر، الطبعة الأولى 2008.
- (5) د/ جمال الدين لعويسات الإدارة، دار هومة الطبعة، الطبعة 2003.
- (6) د/خالد سمارة الزغبى - تشكيل المجالس المحلية و أثرها على كفايتها في الإدارة المحلية دراسة مقارنة - دون دار نشر - الطبعة الثالثة 1993.
- (7) د/ هاني الطهراوي - القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع - عمان - الطبعة 2006 المستشار الدكتور:حسني درويش عبد الحميد،والمحامية فاتن محمد كمال،نحو التاصيل القانوني لنظام الإدارة المحلية في المملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية،الطبعة الأولى 2001.
- (8) د/طاهري حسين - القانون الإداري و المؤسسات الإدارية - دار الخلدونية للنشر و التوزيع،الطبعة الأولى، 2007.
- (9) الدكتور: محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات حلب الحقوقية، الطبعة الأولى 2007.
- (10) د/ ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2007 .
- (11) الدكتور: مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية،الطبعة 2005.
- (12) د/محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية - المكتبة الثقافية للنشر و التوزيع، ط 1998 .

- 13) د/مسعود شيهوب - المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ج 1 - ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2007.
- 14) أ،د،محمد الصغير بعلي - قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم ن عنابة ، ط 2002.
- 15) د/ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية دار العلوم ونشر والتوزيع، ط 2005.
- 16) د/ محمد الصغير بعلي، المالية العامة، طبعة 2003 ، دار العلوم ، عنابة، الجزائر ، ط 2003.
- 17) د/ محمد صغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، ط 2005.
- 18) د/محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الجيلي الحقوقية، الطبعة 2005.
- 19) أ/محمد العربي سعودي - المؤسسات المركزية و المحلية في الجزائر - الولاية - البلدية - 1516 ، 1962 - ديوان المطبوعات الجامعية بنعكنون - الجزائر، دون طبعة.
- 20) د/ محمد جمال مطلق الذنبيبات ،الوجيز في القانون الإداري، كلية الحقوق الجامعية، ط 2003.
- 21) د/ مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن كلية الحقوق المصرية ، مصر، دون طبعة.
- 22) د/ محمد محمد بدران ، الإدارة المحلية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، الطبعة 1976.
- 23) د/ محي الدين القيسي، قانون الإدارة العامة ،منشورات الجيلي الحقوقية، ط 2005.
- 24) د/محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الجيلي الحقوقية ، طبعة 2005.
- 25) د/ نواف كنعان القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2006.
- 26) د/سعد الله أبو القاسم - الحركة الوطنية الجزائري 1830، 1900 - الجزء الأول - مكتبة دار الغرب الإسلامي - بيروت ، ط 1992.
- 27) د/ ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري ، الجزء الأول ،دون دار نشر، الطبعة الثانية 2007.

- (28) د/سليمان محمد الطماوي ،الوجيز في القانون الإداري ، مكتبة جامعية عين شمس - مصر - طبعة 1985.
- (29) د/سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري - ج1، كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية، الطبعة 1996.
- (30) الأستاذ: عمر صدوق ، دروس في الهيئات المحلية المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، ط 1988.
- (31) د/عمار بوضياف - الوجيز في القانون الإداري - دار ريحانة - الجزائر - دون طبعة،عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، ط 1986.
- (32) أ،علاء الدين عشي - والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1986.
- (33) أ/ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الأداري الجزء الأول ، التنظيم الإداري دار الهدى لطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة ، ط 2008.
- (34) د/عبد العليم عبد المجيد - إسقاط عضوية أعضاء المجالس الشعبية المحلية، جامعة القاهرة - كلية الحقوق ، دن طبعة.
- (35) د/عوايدي عمار - دورس في القانون الإداري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - الطبعة 2000 .
- (36) د/ عمار عوايدي - النشاط الداري الجزء 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، الطبعة 2002.
- (37) د/ عمار بوضياف ، الصفقات العمومية في الجزائر ، جسر لنشر والتوزيع الجزائر الطبعة 2007
- (38) د/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة الجزائر، ط 1999.
- (39) د/قصير مرياني فريدة - مبادئ القانون الإداري الجزائري - مطبعة عمار قرفي - باتنة ،الجزائر طبعة 2001.
- (40) أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط5 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009
- (41) جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتراكية، دون طبعة، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، دت.

42) جورج قودال وبيار دلقولفيه ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الجزء 2 ، ط1

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001

43) حمدي سليمان سحيماات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة .

تحليلية تطبيقية، دون طبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998

44) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 1980

45) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3 ، مكتبة القاهرة

الحديثة، مصر، 1976

46) عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، .

الجزائر، 1984

47) عمار عوابدي، القانون الإداري :التنظيم الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 2000

48) عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراة : الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة

المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، جامعة عين شمس، دت.

49) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر،

2007.

50) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002

51) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 1988

52) عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، دون طبعة، الدار الجامعية، مصر،

2001 .

53) مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون،

1996 .، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، مجلد 34

54) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة،

العدد 03 .، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003

المراجع اللغة الفرنسية:

Marie – A » L’application du sénat us – consulte du ، Sainte،« D
1870) mémoire de ،22/04/1863, dans la pronihce d’Alger (1863
،D’histoire Alger ،S،E،D

T ،ل،O،P، « D Benkezouh chou ban – la déconcentration en Algérie
Avril 1984

1/الدستور

- دستور 1963
- دستور 1967
- دستور 1976
- دستور 1989
- دستور 1990
- دستور 1996

القوانين:

- * قانون 08/90 المؤرخ في 1990/4/7 المتعلق بالبلدية.
- * قانون 09/90 المؤرخ في 1990/4/7، المتعلق بالولاية.
- * قانون رقم 154/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم. *بالقانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيبرا ير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية .
- * القانون 08/80 المؤرخ في 1980/10/25 المتعلق بنظام الإنتخابات .
- * قانون 21/90 المؤرخ في 15 أغسطس 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
- القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية العدد 52 المؤرخ في 1990/12/02.
- * القانون 05/91 المؤرخ في 1991/01/16 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية (الجريدة الرسمية – عدد 03 المؤرخة في 1991/01/19.
- * القانون 04/98 المؤرخ في 1998/06/15 المتعلق بحماية التراث الثقافي الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 1983/02/08 .

- * القانون رقم 19/01 المؤرخ في ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.
- * القانون 07/01 المؤرخ في 22/03/2001، المتعلق بالاقواف ، الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في 23/05/2001.
- * القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19/02/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
- * القانون 90/30، المؤرخ في 01/12/1990 يتعلق بقانون الأملاك الوطنية ج/ر عدد 52 المؤرخة في 02/12/1990.
- * القانون رقم 05/85 المؤرخ في 16/02/1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم .
- * القانون رقم 03/83 المؤرخ في 23/06/1983، المتعلق بحماية البيئة.
- * القانون رقم 05 ، 16/12/2005 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق ل 31 المتضمن
- * قانون المالية لسنة 2006 ، جريدة رسمية رقم 85 ، سنة 2005 .
- * قانون رقم 11-22 10/06/2011 المؤرخ في الموافق ل 20 رجب 1432 ، المتضمن . قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011 .
- * قانون عضوي رقم 12 ، 01/01/2012 مؤرخ في الموافق ل 18 صفر 1433 يتعلق بنظام الإنتخابات، جريدة رسمية عدد 01 ، سنة 2012
- * قانون رقم 12 - 21 ، مؤرخ 07/02/2012 في الموافق ل 28 ربيع الأول 1433 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12 ، سنة 2012

الأوامر:

- * الأمر رقم 66/155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.
- * الأمر رقم 69/38 - المؤرخ في 23 ماي 1969 - المتضمن قانون الولايتن المعدل والمتمم.
- * الامر 69/01 المؤرخ في 10/01/1996، يحدد القواعد التي تحكم الصناعة التقليدية، الحرفية الجريدة الرسمية عدد 08 المؤرخة في 27/01/1991
- * الأمر رقم 70/02 المؤرخ في 19/02/1970، المتضمن الحالة المدنية.

* أمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/09/1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم المادة 15 منه.

* الامر رقم 103/74 المؤرخ في 15/11/1974، المتضمن قانون الخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية عدد99، المؤرخة في 10/12/1974.

* الأمر 03/83 المؤرخ في 15/06/1998 المتعلق بحماية البيئة (ج/ر) العدد 44 المؤرخ في 17/06/1998.

* الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بالمجلس المحاسبة، ج/ر عدد 38 المؤرخة في 23/07/1995، ص03.

* الأمر 09/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية"الجريدة الرسمية، عددها 12 المؤرخة في 06/03/1997.

* الأمر 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي - المتعلق بنظام الإنتخابات المعدل و المتمم.

المراسيم الرئاسية:

* الرسوم 189/63 المؤرخ في 16 ماي 1963 المتعلق بتنظيم الحدود الإقليمية للبلديات * المرسم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي سنة 1983 يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافضة على النظام العام / كذلك المواد 94،96،97، من قانون الولاية لسنة 1990.

* مرسوم رقم 30/86 , المؤرخ في 18 فبراير سنة 1986 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها و يحدد مهامها وتنظيمها.

* المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 24 /07/2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم.

* المرسوم الرئاسي رقم 250/02 مؤرخ في 24 يوليو 2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل المتمم .

* المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24/07/2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل المتمم.

* المرسم الرئاسي رقم 250/02، المؤرخ في 24/07/2002، المتعلق بمنح الجمعيات والتنظيمات ذات الطابع الاجتماعي امتياز حق الانتفاع بممتلكات التابعة لدولة.

المراسيم التنفيذية:

- * المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم.
- * المرسوم التنفيذي 281/02 المؤرخ في 03/09/2002 يحدد نص أوراق التصويت التي استعملي لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي الولائي والمميزات التقنية ، الجريدة الرسمية - عددها 6 المؤرخة في 08/09/2002 - ص 05 .
- * المرسوم التنفيذي رقم 313/91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرين بالصرف والمحاسبة العموميين وكيفيةها ومحتواها ، الجريدة الرسمية العدد 48.
- * المرسوم التنفيذي رقم 268/97 المؤرخ في 21 جويلية 1997 ، المحدد للإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها بضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم.
- * المرسوم التنفيذي رقم 413/91 المؤرخ في 02/11/1991، ويحدد تكوين المجلس البلدي للرياضة وتنظيمه وعمله.
- * المرسوم التنفيذي رقم 416 المؤرخ في 02/11/1991، المحدد لشروط إحداث المنشآت الرياضية و استغلالها.
- * المرسوم التنفيذي 231/89 المؤرخ في 12/12/1989، يحدد كفاءات تعيين أعضاء المجالس البلدية المؤقتة الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخة في 13/12/1989 ، ص 447.
- * المرسوم التنفيذي 344/90 المؤرخ في 03/11/1990 ، المتضمن تنظيم وتكوين وتسيير المجلس البلدي المؤقتة .
- * المرسوم التنفيذي 78/92 المؤرخ في 22/02/1992، الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية ، "ج/ر" عدد 15 المؤرخة في 22/02/1992، ص 411.
- * المرسوم التنفيذي 142/92 المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل مجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 12/04/1992، ص 797.
- * المرسوم التنفيذي 91/95، المؤرخ في 25/03/1995، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية ، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 15/04/1995، ص 09.

* المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 1996/08/03، المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج/ر، عدد 47، ص05، تنص على مايلي: " ينشأ هذا المرسوم سلك الشرطة البلدية الذي يسمى سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه.

* المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في 1996/08/03، المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه، ج/ر، عدد 47، ص05.

القرارات:

* قرار مجلس الدولة بتاريخ 2002/06/10 رقم 002982 - مجلة مجلس الدولة - العدد 02 لسنة 2002 - ص 186 .

الرسائل:

_ * أعمار بريق - المركز القانوني لرئيس الشعبي البلدي - مذكرة ماجيستر - جامعة سوق أهراس - 2006/2005.

* أ/بوعمران عادل - استقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري - مذكرة ماجيستر - جامعة سوق أهراس - 2006، 2005.

مواقع أنترنت:

* [com.startaimies2.www](http://www.startaimies2.com)

* [org.wikipedia.http://ar](http://ar.wikipedia.org)

خاتمة:

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد و الشعب، و تعمل في إطار نظام إداري محلي يرتكز على القواعد اللامركزية الإدارية و التي أصبحت أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر.

إن الحديث عن استقلال الوحدات الإدارية المحلية و عن الانتخاب كأساس لذلك لا ينبغي أن يفهم منه أن تعمل هذه الجماعات بمنأى عن عيون السلطات المركزية في الدول و من تم تتصرف كما تشاء، و إنما ينبغي الإشارة إلى أن الدولة تبقى الشخص المعنوي الرئيسي صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني. فمهما تنوعت وحدات الإدارة المحلية و تمتعت بالاستقلال على النحو المبين فإنها لا بد و أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة و طبقا لقوانينها و تنظيماتها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري و التنفيذي للدولة. إن عدم الاعتراف بممارسة الرقابة الحكومية على الوحدات يعرض وحدة الدولة و نسيجها الإجتماعي و السياسي لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوري و لهذا جرى العمل في مختلف الدول على أن الرقابة الحكومية على الجماعات الإقليمية تضيق أو تتسع هذه الرقابة حسب ظروف كل دولة. ولعل أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية و ذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة المستوحاة- كما رأينا - من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على كل البلديات و الولايات، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية، و مجتمعين في شكل مجالس كما تعدت الرقابة الوصائية إلى أعمال هذه المجالس، و من ثمة كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما و متدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية. بناء على ما تقدم و من أجل ضمان استقلال الجماعات المحلية و تكريس لا مركزية حقيقية لا صورية فإن الأمر يتطلب ما يلي:

✓ التقليل من شدة الوصاية الإدارية و التخفيف من صرامتها و تحويلها إلى رقابة مشروعة و معقولة تتلاءم مع منطق و فلسفة اللامركزية، و تقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه و ليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع و المصادقة عليها.

- ✓ الإعتداف على الرقابة القضائفة خاصة فف ظل وجود قضاء إدارف مستقل قابل للتطوفر بمجابة كافة الخروقات التي فمكن أن ترتكبها السلطات المحلية بالإضافة إلى وجود مجلس المحاسبة الذي فمكنه القيام بدور رقابف على الجماعات المحلية و هو ما نصت عليه المادة 170 من الدستور إذ جاء ففها ما فلف: " يؤسس مجلس محاسبة فكلف بالرقابة البعدفة لأموال الدولة والجماعات الإقلفمفة والمرافق العمومفة. "
- ✓ ضرورة تنبفه الأحزاب إلى التدقق أكثر فف فقدم المرشحن للمجالس الشعبفة و إلى الاعتماد قدر الإمكان على المقاففس الموضوعفة عند ترتيب قوائم المرشحن للتقلل من الخلافات التي فمكن أن تنشأ بسبب اختلاف المستوى الثقافي أو التعارض الأخلاقي.