



قسم الحقوق

مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية.

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. بهناس رضا

إعداد الطالب :
- شداد إبراهيم الخليل
- نفطي سفيان

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. لحول دراجي
-د/أ. بهناس رضا
-د/أ. حمزة احمد

الموسم الجامعي 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

نهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما ،

إلى العائلة الكريمة

إلى كل الأصدقاء ، والنفوس الطيبة

إلى من وسعتهم ذاكرتنا ولم تسعهم مذكرتنا

شكر وتقدير

نبتدى بشكر المولى عز وجل الذي رزقنا العقل والإرادة وحسن التوكل عليه،
سبحانه وتعالى، وعلى نعمه الكثيرة

إلى من أنارا لنا درب العلم والمعرفة، وحرصا علينا منذ الصغر، واجتهدا في تربيتنا
والاعتناء بنا، والدينا الحبيبان القريبان إلى قلوبنا، أمدهما الله بالصحة والعافية

إلى إخوتنا وأخواتنا، وكل أفراد عائلتنا

كما أخص بالشكر الأستاذ "بهناس رضا" الذي قبل الإشراف على هذه المذكرة،

وساعدنا على إتمامها

إلى كل الأساتذة في مسيرتنا الجامعية،

إلى كل شخص علمنا حرفا، أو أمدنا بنصيحة في حياتنا

إلى كل جزائري محب لدينه، غيور على وطنه

المقدمة

مقدمة:

إن تغير وظائف الدولة المتواصل نتيجة اتساعها الجغرافي والبشري والتحول في طبيعة الاحتياجات لمواطنيها والوسائل اللازمة والضرورية لتلبية هذه الاحتياجات المشتركة إضافة إلى ظهور إيديولوجيات مختلفة، يعدّ من العوامل الرئيسية التي أدت إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري، الذي تتحكم وتنظم الدولة بواسطته إقليمها والنشاطات القائمة فيه لتحقيق أهدافها. ويعني النظام الإداري المركزي حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة تتفرد بالبتّ النهائي في جميع الاختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها. أما النظام الإداري اللامركزي فيقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بهدف الحرص على احترام القانون فقط .

فاللامركزية الإدارية تتجسد في صورتين وهما اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية، حيث تعدّ هذه الأخيرة ذات أهمية كبيرة في أيّ نظام إداري لأيّ دولة، كما هو الحال في نظام دولتنا الجزائر. إذ تبنى وتتبلور على أساس دستوري في شكل الإدارة المحلية، ومثال ذلك ما جاء في المادة 17 من الدستور الجزائري لسنة 2020، حيث نصّت على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي: البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية¹.

وإن المتتبع لنشأة الجماعات الإقليمية يجد أنها تعود إلى عوامل سياسية باعتبار الديمقراطية المحلية خطوة نحو تجسيد الديمقراطية الوطنية، وعوامل اجتماعية من خلال خلق روح التعاون بين السكان المحلية وتشجيع مساهمتهم في تنمية مجتمعاتهم، وعوامل اقتصادية تتمثل في تخفيف الأعباء الاقتصادية على السلطة المركزية. فالتنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي كان من أولى اهتمامات النظام القائم في الجزائر منذ الاستعمار ، فقد ورثته الجزائر عن العهد الاستعماري ثم أدخلت عليه إصلاحات بعد صدور ميثاق البلدية في أكتوبر 1966 و ميثاق الولاية في 26 مارس 1969، و تطبقا لهما تم إصدار قانون البلدية رقم 67-24 في 18 جانفي سنة 1967

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 ، الصادر في 2020/09/16 ، الجريدة الرسمية ، عدد 54 ، الصادرة في

و قانون الولاية رقم 69-38 في 23 ماي 1969 و هذا في فترة (الحزب الواحد)، ثم شهدت الجزائر بعد ذلك عدة أحداث و تغييرات مست جميع الجوانب السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، حيث تم إقرار نظام التعددية السياسية إذ عدل الدستور سنة 1989 و تمت مراجعة القوانين و منها قانوني البلدية و الولاية فصدر القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية و ظل الأمر على ما هو عليه إلى غاية صدور آخر قانون بلدي رقم 11-10 و آخر قانون ولائي رقم 12-07.

فنجاح النظام اللامركزي يكمن في مدى استقلال المجالس الشعبية المنتخبة للبلديات والولايات في تسيير الشؤون المحلية، وتلبية احتياجات السكان، ورعاية مصالحهم دون الرجوع لأي جهة أخرى، فهي مستقلة إداريا وماليا في ذلك؛ لهذا حرصت الدساتير والقوانين على تدعيم هذا الاستقلال بطريقة أو بأخرى، خصوصا بتبني وسيلة الانتخاب في تشكيل المجالس، وتوفير الضمانات الكافية لجعل الجماعات الإقليمية تتمتع به.

ولكن مهما يكن من أمر؛ فإنّ هذه الاستقلالية للجماعات الإقليمية وحتمية تمتعها بها لا تعني أن تكون بصفة مطلقة؛ لأنه لا يمكن تجاهل ان البلدية والولاية هي وحدات وأجهزة مكونة للدولة الموحدة، بحيث لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دويلات داخل هذه الدولة. فالأصل في النظام اللامركزي هو التخفيف من الأعباء على الدولة، ومنح المشاركة في التسيير، وتكملة تحقيق التنمية الشاملة، وليس موجودا ومقررا لتهديد وحدة الدولة؛ لهذا كان من أركان هذا النظام خضوع الجماعات الإقليمية لوصاية إدارية تمارس في إطار الشرعية، لتحقيق التناسق في العمل، وعدم الخروج عن السياسة العامة للدولة.

ما مدى تحقيق المشرع الجزائري لمبدأ استقلال الجماعات الإقليمية في ظل تبعيتها للسلطة المركزية؟

و يتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية التي نوردتها فيما يلي:

فيما يتمثل الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية؟

إلى أي مدى يمكن للجماعات الإقليمية ممارسة اختصاصاتها في ظل الاستقلال الممنوح لها؟

ما المقصود بالوصاية الإدارية وأهدافها؟

ما مدى تأثير هذه الوصاية على استقلالية الجماعات الإقليمية؟

الفصل الأول

المبحث الأول: الجماعات الإقليمية تجسيد للامركزية الادارية

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية و اللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة. و تتبلور اللامركزية الإدارية في شكل الإدارة المحلية أو ما يعرف في الجزائر بالجماعات المحلية ، فالنظام اللامركزية الإداري يجسد الديمقراطية التي تمنح لسكان المناطق المحلية الحق في مباشرة شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة كما هو الحال في الجزائر، حيث تعتبر الجماعات المحلية الهيئات التي تمثل اللامركزية الإدارية و تعمل على تطبيقها.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية ليست إلا طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة، تأخذ كل دولة منها بالقدر الذي يتفق مع ظروفها الاجتماعية، فقد ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، و تجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، حيث تعتبر مطلباً حيويًا لدى كافة الشعوب و أسلوباً ناجحاً و مهماً في الإدارة .

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة، تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص عامة أخرى إقليمية ومرفقية، تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية.¹

ولقد عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي اللامركزية الادارية بانها: " توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية او مصلحة منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية " .²

كما عرفت على أنها : " ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الادارة المركزية (الحكومة) وهيئات و وحدات ادارية اخرى اقليمية او مصلحة

1/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت العربية، لبنان، ص 132

2/ سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية 2007 ، ص 83.

مستقلة قانونا عن الادارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية ، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة .¹

كما تعرف اللامركزية الادارية على انها اسلوب في التنظيم يقوم على استقلال وحدات ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية لممارسة اختصاصات ادارية اصيل لها مع الاحتفاظ سلطة المركز بحق الرقابة الوصائية على هذه الوحدات ، ولذلك فان شرط اللامركزية الاول هو اعتراف المؤسس او المشرع بوجود مستقل لبعض المصالح العامة هي نفسها لكنها اقل اتساعا من المصالح التي تتولاها الدولة ويضاف الى هذا الشرط ان تدار هذه المصالح من قبل المصالح من قبل اجهزة لها استقلال أساسا بالانتخاب كما يمكن ان يدعم بالاعتراف بالشخصية المعنوية .²

الفرع الثاني : صور اللامركزية

اللامركزية الإدارية المرفقية :

تقوم اللامركزية المرفقية على اساس استقلال شخص إداري معنوي بمرفق معين يديره بنفسه تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية ، وتتوسع المرافق التي قد تعهد بها الدولة إلى الأشخاص اللامركزية ذات الطابع المرفقي بين مرافق إدارية كالجامعات و المستشفيات ، و أخرى إقتصادية كتلك المتعلقة بالكهرباء و الغاز ، أو الإتصالات و غيرها ، و تعتبر المؤسسة العامة الشكل الأكثر شيوعا الذي تأخذه اللامركزية المرفقية .³

كما أن اللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي ، مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية ، دون الاهتمام بالنطاق و المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا .⁴

وهي الأسلوب الذي يقرر من خلاله المشرع جعل مرفق من المرافق العامة كالكهرباء، أو البريد، أو الصحة، أو الأشغال العمومية، مؤسسة عامة وطنية، أو محلية يدار بطريقة ذاتية بعيدا عن الأسلوب المركزي، فيعطى هذا المرفق العام الشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري والمالي لتقديم خدمة معينة على المستوى الوطني، أو المحلي. واضح أن هذا الأسلوب لا يستند إلى أي فكرة

1/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، غابرة ، 2013 ، ص 47،48.

2/ جورج فوديل، بيار دلفوفيه، القانون الاداري، ترجمة منصور القاضي، جزء 02 ، طبعة 01 ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ،لبنان ، 2008 ، ص302.

3 كمال جعلاب ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها ، مطبعة دار هومة ، بوزريعة الجزائر ، 2017 ، ص 26-27

4/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 57،58.

تشاركية تمثيلية، بل هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق، ويتبع فيه اسلوب التعيين و ليس الانتخاب.¹

تظهر اللامركزية المرفقية عندما تخرج بعض المرافق المتميزة بهدفها أو هيكلها من نطاق السلطة التدرجية ، و تمنح شخصية قانونية ، و ذمة مالية ، و أجهزة لإدارة نشاطها ، و تتمتع هذه الأجهزة إلى حد ما بالإستقلال ، ولا تمارس السلطة العليا تجاهها سوى رقابة مشابهة لتلك التي تمارس على الجماعات المحلية ، هذه المرافق يكون لها وضع المؤسسة العامة.²

اللامركزية الإدارية الإقليمية

تقوم اللامركزية الإقليمية لمصلحة أشخاص إداريين لهم إمتداد إقليمي :كالولاية ، و البلدية ، يعني ذلك الإعتراف بالشخصية المعنوية لتقسيم إقليمي ما ، مع ما ينتج عن ذلك من حق لإمتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة ، و كذلك الحق بميزانية مستقلة و بممارسة إمتيازات السلطة العامة.³ تقوم الوحدات الإدارية على أساس التقسيم الإقليمي، وتسمى بالهيئات الإدارية اللامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية المستلزمة للإستقلال الإداري، والمالي، وتتولى تسييرها مجالس منتخبة، وينعقد عندها اختصاص التسيير ضمن مختلف الشؤون المحلية؛ كما أنه يسري من خلالها تنظيم الإداري اللامركزي المجسد للمشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير شؤونهم.⁴

وتم تعريفها بالمنطلق انها اقتطاع و نقل لجزء من الوظيفة الادارية ، و هو ما جاء به تعريف الاستاذ محمد سعيد حسين اذ هي :اقتطاع جزء من الوظيفة الادارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية ، و اسناده الى هيئات اقليمية ، او مصلحة تباشره تحت رقابة السلطة التنفيذية⁵

وعرفت اللامركزية الإقليمية كذلك على أنها "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة، وعلى مستوى مصالحه المحلية و بالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز

1/ محمد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 134.

2/ Jean Rivero, Droit administrative ,8 éme édition,dalloz ,1977.france .p310

3/ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ط (4)، 2006، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006 ص 108

4/ داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012، ص 5

5/ محمد سعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1977، ص 219

إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح، وأكثر اتصالاً بها و معرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية".¹

من خلال هذه التعاريف نجد أن اللامركزية الإدارية تتكون من ثلاث أركان متماسكة ومترا بطة فيما بينها والتي يمكن استخلاصها من التعاريف السابقة و هي كما يلي:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لإدارة و تولي تلك المصالح
- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية

الفرع الثالث : أهداف اللامركزية الإدارية

كل نظام إداري يعتمد لتحقيق أهداف معينة ، و النظام اللامركزي الإداري يستخدم لتحقيق أهداف سياسية و أخرى إدارية .

(1) الأهداف الإدارية :

- قدرة النظام اللامركزي مقارنة بالنظام المركزي على الاستجابة لمتطلبات الحياة، وتقديم مختلف الخدمات للمواطنين بأيسر الطرق، ولأكبر عدد منهم؛ ويتحقق هذا عن طريق كفاءة الإدارة على المستوى المحلي، التي تعمل على إشباع الحاجات العامة للمواطنين. فتعد الإدارة المحلية أكثر استجابة من الإدارة المركزية للمطالب المحلية، وذلك لمعرفة هذه المجالس بالمجتمع المحلي وظروفه وإحساسها بالمسؤولية تجاهه.

- القضاء على الجانب السلبي للبيروقراطية التي تتصف بها الإدارة المركزية؛ وذلك بانتقال صلاحية تقديم الخدمات على المستوى المحلي إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجيات الإقليمية، ويستجيبون لها بدون عوائق أو تكاليفات ، ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.²

1/ طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 119

2/ محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم ، الفلسفة، والأهداف) في إطار الملتقى العربي الأول المتعلق بنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18-19 أغسطس 2003. ص 16

- الاعتماد على النظام اللامركزي يتيح فرصا أكثر للإبداع، وتجريب السياسات والبرامج، التي تحول إلى مخططات عمل؛ وهذا يعتبر أمرا مهما ولازما للسياسات الرشيدة ذات القيمة الفعالة و المردود الإيجابي، كما يسهل عملية الإصلاح الإداري¹.

- يساهم نظام اللامركزية الإدارية في تحقيق درجة عالية من الفعالية الإدارية، نظرا لإمام مسؤولي الهيئات الإقليمية بالشؤون المحلية، ا يجعل قراراتهم ملائمة للواقع المحلي أكثر من قرارات السلطة المركزية.

(2) الأهداف السياسية :

ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية الإدارية بمبدأ الديمقراطية المحلية، أو التشاركية؛ هذا المبدأ يركز على مقاربتين أساسيتين، الأولى وهي التوفر على نظام سياسي محلي قوي قادر على إرساء مؤسسات منتخبة صلبة، تسعى لتحقيق ديمقراطية تشاركية تشاورية؛ أما الثانية فهي تتعلق بوعي الأفراد بأهمية المسألة الديمقراطية في حياتهم، وسعيهم إلى المشاركة في تدبير شؤون مجتمعهم، وهاتين المقاربتين تتحققان بإرساء وسيلة الانتخاب، التي تتضمن مشاركة فعالة للناخب والمنتخب في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي². فتتجلى الأهداف السياسية من خلال مبدأ الديمقراطية المحلية، ووسيلة الانتخاب على النحو التالي :

- إدراك الدولة بضرورة تحويل الشأن العام والمحلي لإرادة المواطن وربطه به؛ وهنا ينبغي للدولة أن توفر المناخ المشجع على الانخراط في تدبير مختلف الشؤون؛ كما ينبغي لها توطر هذا اجمالا بإطار قانوني يسمح للمواطنين بالاندماج السلس في مختلف المؤسسات المحلية

- اشراك المواطنين من خلال تمكينهم من اختيار ممثليهم في المجالس المحلية، ومنه في إدارة شؤون وحداهتم الإقليمية، مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية؛ بمعنى أن التسيير المحلي يسمح بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن.

- إتاحة الفرصة للمواطنين للتدريب على القيادة، وشغل مناصب سياسية، وتحقيق النجاح على المستوى الإقليمي، المتمثل في فهم الأدوات والمهارات اللازمة للعمل السياسي، مثل القدرة على فهم وسائل حل الصراع السياسي، واتخاذ القرارات، وطبيعة عمل جماعات الضغط.

1/عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة،

2010-2011 ، ص 73

2/ جبراني عبد اللطيف، وحدة تكوينية حول موضوع المشاركة والمواطنة (دون بلد و سنة النشر)

- تكريس مبدأ الشفافية في اتخاذ القرارات الإدارية، والصفات العمومية، والعقود والاتفاقيات، وإعمال حق الاستشارة في القرارات التي تهم المواطن، حتى يتوعى هذا الأخير على احترام القيم والمبادئ الإنسانية الأساسية المتعلقة بالإنصاف، المساواة، والعدالة الاجتماعية¹.

- تقوية البناء السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي للدولة؛ وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، ويظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة لأزمات قد تضعف بناءها المركزي، وعندها تبقى الوحدات اللامركزية التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على التحمل، وتولي مسؤوليتها، والتصدي لمخاطر زعزعتها دون الاعتماد المطلق على المركز.²

1/ جبراني عبد اللطيف ، مرجع سابق

2/ محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف، مرجع سابق، ص 15

المطلب الثاني : مفهوم الجماعات الإقليمية

يعتبر مفهوم الجماعات الإقليمية مفهوما قائما بذاته مختلفا عن غيره من المفاهيم القانونية الأخرى، فوجود هذه الجماعات مكرس دستوريا و اعترفت به كل الدساتير ، حيث أشارت الى وجود نوعين من الجماعات المحلية هما البلدية و الولاية و مثال على ذلك ما نص عليه دستور 2020 "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية".¹ و هو ما نصت عليه جميع الدساتير .

الفرع الأول : تعريف البلدية و هيئاتها

أولا) تعريف البلدية:

تعد البلدية الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا ، اقتصاديا ، إداريا ، اجتماعيا و كذلك ثقافيا في الدولة و تشكل قاعدة الهيكل الإداري. و قد عرفها المشرع الجزائري حسب قانون البلدية 10-11 على أنها " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة "²

كما نصت المادة الثانية من نفس القانون على أن " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة ، و تشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

ثانيا) هيئات البلدية :

تنص المادة 15 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على انه " تتوفر البلدية على

- هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي

- هيئة تنفيذية : هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي

- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما "³.

حسب هذه المادة فإننا سنقوم بدراسة النظام القانوني لهيئات و أجهزة البلدية كما يلي :

1/ المادة 17 من دستور الجزائر لسنة 2020 ، الصادر في 16/09/2020، الجريدة الرسمية ، عدد 54 الصادرة في 16 سبتمبر 2020 ص . 09

2/ المادة 01 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011

3/ المادة 15 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011

1) المجلس الشعبي البلدي:

يعد المجلس الشعبي البلدي الخلية الأساسية للدولة الجزائرية ، فهو يعكس روح الديمقراطية الشعبية و يجسد اللامركزية الإقليمية في البلاد ، و نظرا للموقع الذي يحتله المجلس داخل الدولة ، فقد جعله الدستور الجزائري الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطة العمومية ، كما جعله قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹

وبناء على هذا سنحاول دراسة هذا المجلس من خلال التعرف على تشكيلته و سيره.

أ- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضاء منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة.²

وقد عمد المشرع الجزائري إلى معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أفراد المجلس الشعبي البلدي في كل بلدية³ ، طبقا للمادة 80 من قانون الانتخاب الجزائري ، حيث يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بين 13 عضو و 43 عضو. يقوم المجلس الشعبي البلدي بممارسة مهامه طيلة العهدة المقدرة بـ خمس (05) سنوات

ب- سير المجلس الشعبي البلدي :

لتسيير أعماله يقوم المجلس الشعبي البلدي بعقد عدة دورات يجرى خلالها مداوالات و يشكل لجان متخصصة⁴ .

1.الدورات: يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية و دورات غير عادية ، تعقد الدورات العادية كل شهرين (ستة دورات عادية في السنة) ، أما الدورات الغير عادية فللمجلس أن

1/ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ص . 19 .

2/ المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخاب ، المؤرخ في 25 اوت 2016 ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، مؤرخة في 28 اوت 2016 .

3/ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص . 20

4/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 164

يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك ، و ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي او 3/1 اعضائه او بطلب من الوالي ¹.

اضافة لهذا فهو يعقد دورات استثنائية وجوبا في حالة خطر وشيك او كارثة كبرى ².
ولصحة عقد الدورات يشترط قانون البلدية مايلى :

- أن ترسل استدعاءات كتابية من طرف رئيس البلدية إلى الأعضاء و بالضبط لمقر سكناهم قبل 10 أيام من انعقاد الدورة ، و يمكن أن تخفض هذه المدة إلى يوم واحد في حالة الاستعجال ³.

- إعداد جدول الأعمال من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث يتم نشره عن طريق التعليق في مدخل قاعة المداولات و الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ، كما يرفق بالاستدعاء الموجه للعضو لحضور الدورة ⁴.

- أن يتحقق حضور أغلبية مطلقة من الأعضاء ، حيث أوجب القانون ذلك لتفادي حالات الانسداد و تعطل المصالح العامة ، لكن تصبح الاجتماعات مهما كان عدد الحاضرين صحيحة بعد توجيه استدعاء ثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل ⁵ و توجيه استدعاء ثالث بعد ذلك إن لم يتحقق حضور الأغلبية.

2. المداولات : يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحرر باللغة العربية و تعد مقبولة بموافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ⁶، و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس

تعد المداولات نافذة بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.

3. اللجان : نصت المادة 31 و المادة 12 من قانون البلدية على أن المجلس يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة و أخرى مؤقتة ⁷.

1/ نور الدين يوسف ، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم

التسيير و العلوم التجارية ، جامعة بومرداس ، غير منشورة ، 2009 ، ص 37

2/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 165 .

3/ المادة 21 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

4/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 16

5/ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص . 24 .

6/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 167 .

7/ القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

يتراوح عدد أعضاء اللجان الدائمة من 03 الى 06 أعضاء و هي تنظر في المسائل المنصوص عليها في المادة 32 من قانون البلدية ، أما اللجان المؤقتة فتشكل بصفة ظرفية بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص ، و يمكن تشكيلها وفق إجراءات محددة.¹

(2) رئيس المجلس الشعبي البلدي : يتكون النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي من الأحكام المتعلقة بتعيين و إنهاء مهامه. حسب ما نصت المادة 65 من قانون البلدية 10-11 يُعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المشرحة أو المرشح الأصغر سناً، تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب القانون البلدي في حالة انتهاء العهدة الانتخابية للمجلس و في حالة الوفاة أو الاستقالة ، التخلي و المانع القانوني.²

الفرع الثاني : تعريف الولاية و هيئاتها

أولا) تعريف الولاية :

الولاية في الجزائر هي منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة ، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال و تقوم بنشاط سياسي ، اقتصادي ، اجتماعي و ثقافي تحت إشراف السلطة المركزية و رقابتها .³

و بالرجوع إلى قانون الولاية 7-12 نجد أن المشرع عرفها كما يلي " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة . وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة ، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة " .⁴

ثانيا) هيئات الولاية

نصت المادة 02 من قانون الولاية على أن " للولاية هيئتان هما :

- المجلس الشعبي الولائي

1/ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق ، ص . 25 .

2/ المواد 71 ، 73 ، 74 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

3/ جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988 ص 50

4/ المادة 01 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21 فيفري سنة 2012 ، الجريدة الرسمية ، عدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012

- الوالي " 1.

و سنقوم من خلال هذه المادة بدراسة النظام القانوني لهيئات و أجهزة الولاية وفق ما يلي:

1) المجلس الشعبي الولائي:

يثير المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولة على مستوى الولاية و هيئة أساسية و حتمية في تشكيل جهاز تسيير و إدارة الولاية باعتبارها جماعة إدارية لامركزية إقليمية تحتم وجود هذه الهيئة الشعبية (المجلس الشعبي الولائي) ، و إلا انتفت إحدى مقومات و أركان الطبيعة اللامركزية.

بناء على هذا سنحاول دراسة هذا المجلس من خلال التعرف على تشكيله و سيره.

أ- تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب المعتمدة أو من قوائم المترشحين الأحرار لمدة خمس (05) سنوات²، حيث يكون الاقتراع عاما و مباشرا و سرىا ، بينما يحدد عدد أعضاء المجلس تبعا لعدد سكان الولاية حيث يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 عضو و 55 عضو.³

ب- سير المجلس الشعبي الولائي

يسير المجلس الشعبي الولائي أعماله من خلال انتخاب رئيسا له و عقد دورات تجرى فيها مداولات ، كما يشكل لجانا متخصصة.

1.انتخاب الرئيس : كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فان رئيس المجلس الشعبي الولائي ينتخب لعهدة انتخابية (05 سنوات) من طرف جميع أعضاء المجلس ، إذ يقدم المترشح لانتخابه رئيسا للمجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد⁴.

1/ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

2/ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق ، ص . 06.

3/ المادة 82 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بالانتخاب

4/ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح ، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 35 % على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عليها .¹

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات و يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى و الثانية حيث يعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات ، أما إذا تساوت الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.²

2. الدورات : يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية و دورات غير عادية بقوة القانون حيث يعقد دوراته العادية في السنة و مدة الدورة 15 يوما كحد أقصى مع ضرورة إجرائها في تواريخ محددة و إلا عدة باطلّة و هي أشهر مارس ، جوان ، سبتمبر و ديسمبر ، كما اشترط القانون أن توجه الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل عشرة (10) أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال.³

أما الدورات الغير عادية فيمكن للمجلس أن يعقدها عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك سواءا بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث 3/1 أعضاء المجلس أو الوالي . و تختم هذه الدورة باستنفاذ جدول أعمالها و عند حصول كارثة طبيعية أو تكنولوجية يجتمع المجلس بقوة القانون .⁴

3. المداولات : يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنصب على إحدى صلاحياته و تخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية للقواعد الأساسية التالية :

- تكون مداولات المجلس علنية ضمانا للرقابة الشعبية ، إلا في حالي فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين و فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام.

- يصادق على مداولات المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي.⁵

1/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 207

2/ المادة 59 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

3/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 209

4/ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق ، ص.08

5/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 209

4. اللجان : خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة خاصة في مجالات الاقتصاد و المالية ، التهيئة العمرانية ، التجهيز و الشؤون الاجتماعية و الثقافية ، و يجب أن يراعي في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس ، كما يمكن للجنة الاستعانة بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة .¹

(2) الوالي : لمعالجة النظام القانوني للوالي سنتطرق إلى تعيينه و انتهاء مهامه . لا يوجد حاليا قانون خاص بالولاية ، لكن يمكن القول أنه يعتبر من الموظفين السامين بالدولة ، إذ يعتبر سلطة من السلطات الإدارية المركزية ، فهو ممثل السلطات الإدارية و السياسية المركزية في الولاية ، كما أنه مندوب الحكومة و ممثل الدولة و الممثل الوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية التي يتولاها .

- تعيين الوالي :

طبقا للمرسوم الرئاسي 89-44 الصادر في 10/04/1989 و غير ذلك من النصوص خاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية ، و نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1996 و ذلك طبقا للمادة 78 منه.²

- **انتهاء مهام الوالي :** تنتهي مهام الوالي بموجب مرسوم رئاسي و بنفس اجراءات تعيينه

1/ مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق ، ص . 09
2/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 213

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

الرقابة الإدارية عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية ، و هي نظام رقابي تمارسه السلطة المركزية على الهيئات المحلية . و مصطلح الرقابة أو الوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض عن اصطلاح (الوصاية الإدارية).¹

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية و أهدافها

سنقوم بتعريف الوصاية الإدارية ، ثم نتطرق إلى أهدافها

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

تعددت التعاريف التي صاغها فقهاء القانون الإداري بشأن الوصاية الإدارية، نذكر منها ما يلي: "الوصاية الإدارية هي الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيدا عن السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها؛ وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية، ومستلزمات المصلحة العامة".²

وهناك من الفقه من يذهب إلى أن : "فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية ، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية، بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة؛ ومن ثم ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحثة".³

كان لفقهاء القانون الإداري نصيبا في تحديد مفهوم وتعريف الوصاية الإدارية، حيث : عرف الأستاذ علي خاطر الشطناوي الوصاية الإدارية أنها " سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمال أعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة".⁴

كما عرف ماسبيتيول و لاروك (maseptiol et Laroque) الوصاية الإدارية بأنها

1/ عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06 ، ص 103 .

2/ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 80 ، 81.

3/ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق ، ص 103

4/ علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن ، الطبعة الثانية ، 2008 ، ص 225

" مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة " .¹

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 الاهداف .²

كما يتولى ممارسة هذه الرقابة في الجزائر رئيس الجمهورية في حالات محددة ووزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات، بالإضافة إلى وزير المالية إذا كان موضوع الرقابة ذو إبعاد مالية، وكذلك الوزراء المعنيون بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية (الوالي) ممارسة رقابة الوصاية على المجالس الشعبية المحلية³ .

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

تعتمد الوصاية الإدارية، على جملة من الوسائل والآليات التي يسعى من خلالها المشرع لتحقيق أهداف وغايات متعددة، فمن بين أهدافها الأساسية هو العمل على تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية، خاصة في ظل حالات التعارض بينها، ويزداد هذا الهدف أهمية في ظل الاستقلال العضوي والوظيفي الذي تتمتع به الجهات المحلية ؛ وبالتالي فالرقابة الوصائية تهدف إلى تحقيق التوازن الفعال بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية. ويمكن إجمال الوصاية في ثلاثة محاور ، حسب الزاوية المنظور إليها والأهداف التي تسعى إليها هذه الوصاية ، وهي كالاتي:

1/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري رسالة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق جامعة منتوري ، قسنطينة ، غير منشورة ، 2005 ، ص ، 42.

2/ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية :الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004 ،ص124

3/ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011 ، ص 33.

أولاً : الأهداف الإدارية

من الجانب الإداري تعمل الرقابة الإدارية على تحقيق حماية المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة وذلك عن طريق :

(1) **التأكيد على وحدة الدولة الإدارية:** إن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية، ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إدارياً وسياسياً، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة ، و بالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكيك الدولة¹.

(2) **تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام 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 وكفاءة².

(3) **كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها:** وذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها

(4) **كشف الانحراف الإداري:** أي استغلال السلطة الوظيفية لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.

(5) **الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها:** و بالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

(6) **التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهة وتكلفة:** وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة ، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات العامة للدولة من جهة، وعلى

1/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 84.

2/ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 28

التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تنصب في قالب الحفاظ على الدولة¹.

ثانيا : الأهداف السياسية : تهدف الوصاية الإدارية إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية ، يمكن تلخيصها كما يلي

(1) الحفاظ على الكيان السياسي للدولة: حيث تتمتع الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات دون الرجوع للجهات المركزية، لكن هذا الاستقلال لا يجب أن يتحول إلى فوضى، تهدد أوصال الدولة ؛ أي أنه لا يجب أن يتعدى الاستقلال الإداري الذي يمكننا من إدارة وتسيير الشؤون المحلية المتصلة بالمصالح المباشرة للمواطنين وتكييفها مع المصالح العليا للبلاد وذلك ضمانا للوحدة داخل الدولة من الناحية الدستورية والسياسية، وضمانا لفكرة ولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية فيما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة².

(2) حماية المصالح المحلية: تهدف إلى حماية سكان هذه الوحدات المحلية من انحرافات السلطات المحلية خاصة في حالات عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب، أي حالات عدم نزاهة وحياد أعمالها، فالرقابة الوصائية تعد الأداة الفعالة لضمان حياد هذه الجهات الإدارية وإجبارها على التقييد بالقوانين والتشريعات التي تقتضيها مبادئ المشروعية، وضمانا للحفاظ على فكرة الملائمة .

(3)ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم: ذلك أن منح الإدارة 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 والامتيازات مما يهدد المصالح وحقوق الأفراد، ومن هنا تبرز دور وأهميه الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحرافات في استعمال السلطة³. كما أنها تحمي الغير المتعامل مع هذه الإدارات المحلية، فالجهات الوصية قد تتدخل وتجبر الجهات المحلية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها، إذ أن الجهات المركزية تقدم يد المساعدة والمساهمة، وذلك عن طريق تولي هذه الأخيرة ضمان الوفاء بجميع التزامات الجهات اللامركزية.

1/ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، مرجع سابق، ص 28

2/ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، مرجع سابق، ص 28

3/ إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إدارية، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013 ، ص74

ثالثاً: الأهداف المالية : تسعى الرقابة الوصائية لتحقيق الرقابة المالية من أجل تمتع هذه الهيئات المحلية بالاستقلال المالي ولعل أبرزها:

1) التأكد من سلامة العمليات المحاسبية: ويتم ذلك عن طريق التحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام.

2) عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية: فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساساً هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها .

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، بهدف تحقيق ذلك اخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة¹.

وتحقق الوصاية الإدارية 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.

1/ عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص 17

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية وخصائصها

سنعالج الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية في الفرع الأول ، بينما نترك الفرع الثاني للتعرف على خصائص الوصاية الإدارية

الفرع الأول : الأسس القانونية للوصاية الإدارية

تمتاز الوصاية الإدارية بأنها فكرة قانونية بحتة، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها، وسائلها، إجراءاتها و السلطات الإدارية التي تمارسها لا بد أن يتم بواسطة القوانين و التشريعات و النصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة، ولاسيما التشريعات و القوانين المنشئة و المنظمة للهيئات المحلية (قانون البلدية و قانون الولاية).

تبنت الجزائر نظام الوصاية الإدارية عبر مختلف النصوص التي أصدرتها، من موثيق، و دساتير، و قوانين، و لوائح؛ وذلك لما تقتضيه ضرورة المحافظة على وحدة الدولة، و ضمانا للسير الحسن للعمل الإداري المحلي، نذكر من بين هذه النصوص:

أولا: ميثاق طرابلس 4 جوان 1962 :

رغم صدور هذا الميثاق قبل إعلان استقلال الجزائر، إلا أنه ذكر على سبيل المثال وبشكل عام، أن أجهزة البلدية ستختار بطريقة الانتخاب، و أنه سيكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية¹.

ثانيا: ميثاق الجزائر 1964:

أكد هذا الميثاق ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية، تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي، و باستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجات المحلية، و السهر على تحقيق الانسجام بين مصالح سكانها، و المصالح العامة، و على تشجيع التقدم و الإنتاجية؛ و هذا كله يكون مقرونا بوصاية على تلك الهيئات؛ و لقد جاء في هذا الميثاق التأكيد على طابع الإشراف و الرقابة؛ إذ نص على أنه: "وفي الظرف الحالي يمر تحقيق أهداف الثورة الاشتراكية حتما بالإشراف الحقيقي، و التمويل العميق، و المراقبة الفعالة لجهاز الدولة، سواء في هياكله ، أو في رجاله من طرف الحزب².

1/ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة محمد عرب صاصيلا ، مرجع سابق، ص 181.

2/ الفقرة الثالثة من ميثاق الجزائر لسنة 1964.

ثالثا: الميثاق الوطني لسنة 1976:

نص هذا الميثاق على فكرة الرقابة في إحدى فقراته التي تنص على أنه: "يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين، توجيهات الدولة وتعليماتها، تطبيقا حقيقيا، وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية، وتحارب البيروقراطية، وشتى أنواع التباطؤ الإداري"¹.

رابعا: ميثاق الولاية لسنة 1969

ورد في هذا الميثاق أن اللامركزية وتوزيع السلطات يشكلان طريقة لتوسيع المساهمة الفعالة للبلدية والولاية والجماهير الشعبية في ممارسة السلطة، والتنمية العاجلة للبلاد في جميع الميادين؛ الأمر الذي يتطلب يقظة مستمرة من قبل هيئات الحزب والدولة، وعلاقات متينة في التنسيق ما بين الوالي وهيئات الحزب ومجلس الولاية وبنفس الصفة؛ فإن ضرورة إجراء مراقبة فعلية من قبل السلطة المركزية، تحتم أولا على ممثل الدولة الذي هو أقرب إلى المواطنين، وأكثر شعورا بالحقائق المحلية، وأدرى بالمتطلبات الوطنية، أن يسهر على أن يبقى مجلس الولاية ضمن حدود اختصاصات و الشرعية الثورية².

خامسا: بيان أسباب قانون البلدية لسنة 1967

جاء في هذا البيان المراقبة المتناسقة لسلطة الوصاية المنصوص عليها في القانون، وذلك لمنع البلديات الجديدة من اتخاذ مقررات لا تتلاءم مع المتطلبات الوطنية؛ وتمارس هذه الرقابة على الأخص بواسطة الوصاية العمالية القريبة في نفس الوقت من السلطة المركزية، والواقع المحلي في آن واحد، والتي يكون بوسعها التوفيق بين الاستقلال الداخلي اللازم للبلديات، و بين مشاركتها الوثيقة في المتطلبات الوطنية.

سادسا: قانون البلدية الصادر بالأمر 67-24

نص هذا القانون صراحة على الرقابة التي تمارس على المجالس الشعبية البلدية ، والتي تشترط في كثير من الأحيان إلزام مصادقة الجهة الوصية بصفة صريحة، أو ضمنية قبل الشروع في

1/ الميثاق الوطني لسنة 1976.

2/ ميثاق الولاية لسنة 1969 ، ص519

تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، كما أعطى هذا القانون صلاحيات واسعة في ممارسة الوصاية الإدارية إلى حد سحب التصديق¹.

سابعاً: القانون رقم 81-09 المعدل والمتمم للأمر 67-24

جاء في هذا القانون أن للوالي حق إلغاء المداولة بقرار مسبب، ويمكنه أن يبطل هذا الإلغاء؛ كما تضمن تعديلات أخرى تبين كلها دور جهة الوالي أو وزير الداخلية لممارسة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية².

ثامناً: الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية

اعطى هذا الأمر للجهة الوصية أو ممثليها مجالاً واسعاً لممارسة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي³، حيث يتولى المجلس التنفيذي للولاية ضمن الشروط المحددة بالقوانين والأنظمة تحت سلطة الوالي، ممارسة الوصاية والمراقبة الإدارية على الجماعات المحلية، والمؤسسات والهيئات العمومية في شأن نشاطاتها، التي لا تتعدى نطاق الولاية⁴.

تاسعاً: القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 90-09 المتعلق

بالولاية

تضمن القانونين أحكام تتعلق بالوصاية الإدارية تمثلت في إحالة أعمال ومداوات المجالس الشعبية البلدية والولائية على الوالي للمصادقة عليها، باعتباره ممثلاً للإدارة المركزية في إطار نظام عدم التركيز الإداري، ومنحه صلاحيات التدخل و الحلول نيابة عن المجلس للقيام بمهام معينة ومحددة حصرياً، وذلك في عدة مواد من القانون⁵.

1/ وهو ما أورده المادة 205 من قانون البلدية 67-24 على أنه يجوز لعامل العمالة أن يسحب إذن استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية إذا أسفر عن عجز من شأنه أن يعرض توازن مالية البلدية للخطر، وذلك بعد مراعاة استهلاك التجهيزات، وكذلك المادة 216 بالنسبة لسحب إذن الاستغلال المباشر.

2/ المواد 209، 219، 231 من القانون 81-09 المعدل والمتمم للأمر 67-24.

3/ المواد 62، 61، 60، 59، 58، 57، 56، 55، من قانون الولاية 69-38

4/ المادة 141 من نفس القانون.

5/ المواد 156، 154، 83، 82، 81، 80، 45، 44، 43، 42، 41 من قانون البلدية 90-08 وكذا المواد

147، 146، 54، 53، 51، 50، 49، 45، 44، 42، 41، 40 من قانون الولاية 90-09

عاشرا: المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 1994/07/23، المحدد

لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها:

حدد هذا المرسوم في المادة التاسعة والعاشره منه مهام وصلاحيات رئيس الدائرة، و أهمها الوصاية الإدارية التي يمارسها هذا الأخير نيابة عن الوالي.

الحادي عشر: القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

وتبدو مظاهر الوصاية الإدارية في كثير من أحكامه ابتداء من :

- فرز الأصوات .
- إعلان نتائج الانتخابات .
- دعوة الفائزين لتتصيب المجلس الشعبي البلدي .
- دعوة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لتتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- المصادقة على مداوات المجلس ، وإلغائها، واستعمال وسيلة الحلول .
- المتابعة المستمرة لأي تغيير يطرأ على وضعية العضو في المجلس، أو الرئيس، أو الهيئة ككل.

الثاني عشر: القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

بما أنه قانون خاص يتعلق بوحدة إقليمية تتمثل في الولاية ،فأنه بطبيعة الحال يتضمن قواعد ونصوص تتعلق بالوصاية الإدارية موضحا في ذلك نطاقها، ووسائلها، وإجراءاتها؛ ولقد جاء بالعديد من الأحكام التي مست عمل وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي ، ورئيسه، الوالي، الموارد المالية للولاية، الرقابة على أعمال، وأشخاص المجلس ؛ فالوصاية الإدارية كما سنرى تم توسيعها وتشديدها، وكان المشرع أراد أن يجعلها دائرة إدارية غير ممرضة، تعكس نشاط السلطة الإدارية المركزية أكثر من أنها جماعة إقليمية لا مركزية¹.

يتضح من خلال هذه النصوص القانونية أن المشرع الجزائري تبنى في آن واحد ، الصلاحيات الواسعة للمجالس الشعبية، والوصاية الإدارية الواسعة؛ حيث اعتبر هذه الأخيرة كدعم أساسية لأبد من وجودها عند الحديث عن اللامركزية الإدارية.

1/ بلال بلعالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014، ص156

تتميز الوصاية الإدارية بمجالها الواسع الذي تتعد فيه الأساليب، بين المباشرة وغير المباشرة، الإيجابية

و الاختيارية، الذاتية وبموجب طلب، العامة والخاصة، التنظيمية والفردية، اللاحقة والإذن المسبق، طبيعة الممارسة؛ وهذه الأساليب قد تبناها المشرع الجزائري بمختلف درجاتها ، ولعنا نتطرق إليها بشئ من التفصيل¹ :

1- الوصاية المباشرة:

وهي التي يمارسها رئيس الجمهورية لحل المجالس الشعبية البلدية والولائية، وصلاحيه التصديق الصريح، والإلغاء لوزير الداخلية بشأن المجالس الشعبية الولائية، والوالي بشأن المجالس الشعبية البلدية.

2- الوصاية غير المباشرة:

وهي الوصاية التي يمارسها الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي، والتي يكون له مهلة معينة للمصادقة عليها، فإذا انقضت المهلة ولم يبد اعتراضه عليها، اعتبرت المداولة مصادق عليها، وهو ما يعرف بالتصديق الضمني.

3- الوصاية الإجبارية:

وهي التي تكون بين طرفين، المجلس الشعبي الذي يجب عليه عن طريق رئيسه إيداع المداوات التي صوت عليها لدى الجهة الوصية، والتزام عدم مباشرة التنفيذ، بعد الرد الصريح أو انقضاء الأجل المحدد للمصادقة، و الطرف الثاني الإدارة الوصية التي تكون إما الوالي أو وزير الداخلية، والتي يجب عليها الرد خاصة بالنسبة للمداوات الباطلة بحكم القانون، أو القابلة للإلغاء.

4- الوصاية الاختيارية:

هي الوصاية التي يختص بها الوالي، إذا تبين له شرعية المداولة ،فله أن يرد بالتصديق الصريح، أو الامتناع عن الرد، ويعتبر ذلك قبولاً ضمناً لنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي .

5- الوصاية الذاتية:

وهي الوصاية التي تباشرها الإدارة الوصية من تلقاء نفسها، والتي يرفعها الوالي أمام المحكمة الإدارية، بشأن إبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي المخالفة للقوانين والتنظيمات .

1/ إبراهيم داود، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، مرجع سابق، ص 197

6- الوصاية المقترنة بطلب:

وهي التي تكون بعد أن يقدم للجهة الوصية من كل ناخب أو دافع للضريبة إلى الوالي، طلب لرفع دعوى إبطال مداولة المجلس الشعبي الولائي القابلة للأبطال .

7- الوصاية العامة:

وهي التي تشمل كل ما يتعلق بالهيئات اللامركزية من أعضاء المجالس الشعبية، وأعمالهم .

8- الوصاية الخاصة:

تتعلق ببعض الأشخاص، او لأعمال مثل الرقابة الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبار أن له صفة مزدوجة في تمثيل البلدية، وتمثيل الدولة.

9- الوصاية من خلال القرارات التنظيمية:

فالقرارات التنظيمية المتخذة من قبل المجلس الشعبي البلدي بعد التصديق عليها صراحة، أو ضمناً يجب نشرها فهي مقيدة بهذا الشرط.

10- الوصاية من خلال القرارات الفردية:

فبعد المصادقة على القرارات الفردية المتخذة من المجالس الشعبية صراحة، أو ضمناً يجب نشرها وتبليغها، فلا يكفي فيها النشر فقط، بل يجب كذلك التبليغ الفردي.

11- الوصاية من حيث الزمان:

تكون الوصاية سابقة عندما لا يسمح بتنفيذ المداولات، إلا بعد المصادقة الصريحة أو الضمنية عليها، كما تكون لاحقة بعد اتخاذ القرار والتصويت على المداولة.

12- الوصاية من خلال الإذن المسبق:

هذه الوصاية تأخذ صورة واحدة لها طبيعة خاصة تتمثل في التوأمة، التي يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجريها مع بلدية أخرى، أو أي جماعة إقليمية أجنبية؛ فهذا يجب أخذ الموافقة المسبقة لوزير الداخلية؛ كما يأخذ رأي وزير الشؤون الخارجية في حالة التوأمة مع جماعة إقليمية أجنبية.

13- الوصاية حسب طبيعة الممارسة:

تقتضي الوصاية في هذه الحالة مراعاة طبيعة المداولات المتخذة، ودورها التأثيري في المرافق المحلية، وحاجة هذه الأخيرة إليها، والتي يجب التصديق عليها بصفة عامة، أو إلغائها بصفة كلية؛ إذ لا يجوز التصديق بصفة جزئية.

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص التي تتميز بها، ويمكن تحديدها كما يلي

أولاً: رقابة إدارية :

تباشر الرقابة الوصائية من طرف جهة إدارية متخصصة، وتحدث بواسطة قرارات إدارية، وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء¹.

ثانياً: رقابة استثنائية :

الرقابة الإدارية تتميز بأنها رقابة استثنائية وذلك على أساس أنه لا يفترض، على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، أي أن الاستثناء يكمن في أنها تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية وتتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئياً عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية. وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلاً، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء².

ثالثاً: رقابة خارجية

تتصف بهذه الصفة لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة ، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تتشا داخل الشخص المعنوي الواحد ، كما يمارسها الرئيس على المرؤوس³.

1/ فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، الجزائر ، باتنة 2001، مرجع سابق ،ص 46.

2/ بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984، مرجع سابق، ص 106.

3/ فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق ،ص 47

رابعاً: رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فإنها رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصاً عاماً كما هو قائم في السلطة الرئاسية¹.

فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية²، كما هو الحال بالنسبة للوالي، حيث لا يخضع للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كممثل للسلطة المركزية، وإنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي.

1/ فريدة قصير مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 47

2/ جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص 32.

الفصل الثاني

المبحث الأول: استقلال الجماعات الإقليمية

يعد استقلال الجماعات المحلية أساس نظام اللامركزية . فما دام نظام اللامركزية الإدارية يقضي بتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية و السلطة الإدارية اللامركزية في الدولة و ذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية اللامركزية ، لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية تحت إشراف السلطة المركزية و رقابتها ، و يجب اعتبار هذا الاستقلال الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية و الوقوف عند مظاهره ، ثم المرور إلى ما يفرض من رقابة مركزية.

المطلب الأول : مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية

إن مفهوم استقلال الجماعات المحلية مفهوم واسع يحتوي عدة معاني و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية و يقاس مضمونه انطلاقاً من علاقة هذه الجماعات بالسلطة الوصية.

الفرع الأول : تعريف الاستقلال

يقصد باستقلال الهيئات المحلية " منحها قدراً من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها و يعد أساس اللامركزية الإدارية " . هذا الاستقلال هنا جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية و القضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة و نسبي لأنها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة .¹

واضح أن مفهوم الاستقلال المؤسس على الأصل اللغوي لا يعكس واقع الجماعات الإقليمية في الدول المعاصرة ذات النظام الموحد البسيط؛ أن القانون الوضعي في هذه الدول لا يعترف بالاستقلال الإقليمي في المجال التشريعي الذي هو أساس التعريف اللغوي، وإنما يحصره في جانب واحد؛ بحيث لا يتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة الثلاث، وهي الوظيفة الإدارية التنفيذية في مجال الشؤون المحلية، وهو استقلال نسبي جزئي يمارس ضمن القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة.²

1/ مسعود شيهوب ، " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 03،

2003،ص46

2/ المرجع نفسه ، ص 42،41

وعرفت الاستقلالية كذلك من قبل الفقيهين ماسيتول ولاروك على أنها: "الاستقلالية القائمة على تمتع الوحدات المحلية بالشخصية المعنوية، وباختصاصات يحيلها عليها المشرع لتباشرها بنفسها"¹.

أما بالنسبة للتعريف الإصطلاحي ، فقد تناول الكثير من الفقهاء والباحثين في القانون الإداري تعريف استقلالية الهيئات اللامركزية الإقليمية، لتوضيح الأهمية التي تكتسبها، وتوضيح مدى تأثيرها عند ممارسة الاختصاصات؛ فعرفت على أنها: "حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية"². نلاحظ أن هذا التعريف لم يهمل سلطة الإدارة المركزية في الإشراف والتوجيه، وممارسة الوصاية حتى وهو في صدد الحديث عن الاستقلالية المحلية، وحق الجماعات الإقليمية بالحرية، والانفراد في اتخاذ القرارات التي تخص شؤونها؛ وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حتمية هذا الدور للدولة باعتباره من مقومات اللامركزية الإدارية، ولكن لا بد وأن لا تتعدى هذه الرقابة حدودها ولا تعرقل عمل الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: معايير الاستقلال

هناك عدة معايير مقترحة من الفقه للدلالة على مدى مضمون استقلال الجماعات الإقليمية و هي لا تخلو من الانتقادات ، سنحاول التعرف عليها فيما يأتي:

أولاً: معيار الاختصاص الحصري

يطرح هنا تساؤل حول المقصود بالاختصاص الحصري؟ ولنفهم معناه يجب أن نتطرق لموقف المشرع الجزائري من معيار الاختصاص الحصري. حيث يظهر من خلال أن نطاق اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما اخرج منها بنص قانوني. و هذا ما استخلص من المواثيق الجزائرية الوطنية و المحلية ، حيث ورد في الميثاق الوطني انه "ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات و الولايات كامل

1/ عادل بوعمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، 2010، ص89

2/ مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، 2 الاقتصادية والسياسية، رقم 02، 1996، ص356

الصلاحيات للنظر في كل المشاكل و أن للمجالس وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية¹.

أما بالنسبة للقوانين المحلية فقد نص قانون البلدية 10-11 على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون². وجاء في المادة الأولى من قانون الولاية 12-07 على أنه: "...تساهم الولاية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون". كما نصت المادة 76 منه على أنه: "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية...³".

كما نصت المادة 76 و المادة 77 من قانون الولاية الجديد 12-07 على التوالي على "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته و يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية"، "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين و التنظيمات....."⁴

وما ورد في قانون الولاية الجديد 12-07 لا يختلف عما ورد في قانون الولاية السابق. 09-90 وهنا نرى أن المشرع الجزائري وان حدد الأطر العامة لتدخل كل من الولاية و البلدية إلا انه ترك لها حرية التحرك الواسعة . وهذا يدل على أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية.

1/ الميثاق الوطني 1976 ، المؤرخ في 05 يوليو 1976 ، الجريدة الرسمية ، عدد 61 الصادرة في 30 يوليو 1976، ص . 86

2/ المادة 03 من قانون البلدية لسنة 11-10 ، والتي جاءت بنفس المعنى الوارد في القانون البلدي 90-08.

3/ وهو ما تم النص عليه في المادة 55. من قانون الولاية 90-09

4/ القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

ثانيا : معيار سلطة القرار

تكمن الاستقلالية وفقا لهذا المعيار متى تمتعت الوحدات الإقليمية بسلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالشؤون ، المحلية، وتنفيذ سياسة المخططات والبرامج التنموية، أي متى كانت القرارات التي تتخذها هامة نوعا، وفعالة عملا ، وواسعة كما ، وذلك بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة¹.

انتقد هذا المعيار لارتكازه أكثر على الشق النظري، والصورة النمطية للعمل الإداري المتجسدة في القرار الإداري، وإهماله للشق الميداني العملي؛ حيث وإن كان لسلطة القرار وزن وأهمية في استقلال الهيئة صاحبة السلطة، فإن الأهم من ذلك يكمن في وسائل مباشرة تلك القرارات وإعمالها ميدانيا²؛ إلا أنه ورغم هذا الانتقاد يعد هذا المعيار الأقرب إلى مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية، التي تتمتع مجالسها بسلطة واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية، ذلك أن وجود البلدية والولاية في التنظيم الإداري للدولة، والقيام بمختلف مهامها صلاحياتها على المستوى المحلي يعتمد على آلية إصدار القرارات، هذه الآلية تمنح الحرية والاستقلالية لمصدرها سواء من قريب أو من بعيد، مهما كانت درجة الرقابة الممارسة .

كما أن قانون البلدية نص على إعمال معيار السلطة التقريرية في عدة مواضيع، وذلك في إطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، وممثلا للدولة؛ فيتخذ قرارات قصد: -الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، -إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، - تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وتفويض إمضاءه³.

ثالثا: معيار انعدام رقابة الملاءمة

يختلف هذا المعيار في طرحه عن باقي المعايير، إذ يؤكد أصحابه على ضرورة انعدام أحد أنواع الرقابة، وهي رقابة الملاءمة، واتساع السلطة التقريرية للجماعات الإقليمية حتى يتحقق استقلالها.

1/ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 16

2/ عادل بوعمران ، نفس المرجع، ص 16

3/ المادة 96 من قانون البلدية 10-11.

لم يسلم هذا المعيار من النقد؛ إذ أن اتساع السلطة التقريرية لهذه الجماعات، وعدم وجود رقابة الملاءمة عليها لا يعني بالضرورة استقلالها، بل قد يعود بالسلب على هذا الاستقلال وعلى طبيعة سير النظام اللامركزي بأسره ؛ كأن يكون عجز على المستوى الفني، أو التقني، في بعض الميادين الواقعة تحت اختصاص الهيئات المحلية، أو غياب الكفاءات القادرة على مواجهة المشاكل، وإيجاد الحلول لتمكين هذه الهيئات من العمل بانتظام واضطراد؛ كما أن اتساع السلطة التقريرية قد يؤدي إلى ممارسة الرقابة بصفة أشد، وذلك بقدر ما منح للهيئات المحلية من سلطة واسعة وحرية في العمل؛ إلا أن ما يمكن قوله في هذا المعيار أنه رغم هذه السلبيات المسجلة عليه، نجده معيارا هاما يستند على الأسس القانونية والعملية لمقتضيات النظام اللامركزي الذي يمنح الرقابة على أساس الشرعية فقط، ولا يمنحها على أساس الملاءمة، وذلك حتى يضمن استقلال الجماعات الإقليمية؛ وعلى هذا نرى أن معيار انعدام رقابة الملاءمة يعتبر معيار أساسي وعملي لإبراز مدى استقلالية البلديات والولايات

المطلب الثاني : الأسس القانونية لاستقلالية الجماعات الإقليمية

لقد اعتبرت المجالس المحلية المنتخبة- الولاية و البلدية- انعكاسا للديموقراطية و تمثيلا للامركزية على المستوى المحلي¹ ، و هذا تجسيدا لقاعدة حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم وذلك باختيار ممثليهم على مستوى الولاية أو البلدية على أساس أنهم على دراية أكثر من غيرهم بإقليمهم وباحتياجاته.

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

الفرع الأول: المعالجة الدستورية

الإستعمار الفرنسي مكونا من 1578 بلدية و 15 ولاية² ، و هو ما يتناسب في الأصل مع نظام الجماعة المحلية الذي كان سائدا في البلاد حتى قبل ظهور الإستعمار الفرنسي³ .

إن تحديد حجم و مضمون الإستقلال المحلي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية و اقتصادية و مالية و اجتماعية. وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس المحلية، فلم يتردد المشرع في تبني هذا النهج من خلال أول دستور للبلاد في 1963 حيث جاء فيه أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصاتها و أن البلدية أساس للمجموعات الترابية و الاقتصادية و الإجتماعية⁴ . و نجد أن المشرع قد اعترف بالوجود المادي للبلدية ككيان مستقل عن الجهاز المركزي، وهذا يعد بحد ذاته مظهرا من مظاهر الإستقلالية .

ومع صدور دستور سنة 1976 والمنتبني لنظام الاشتراكية سار في نفس اتجاه دستور 1963 حين اعتبر المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديموقراطية، كما اعتبره القاعدة الأساسية للامركزية

1/ أنظر المادة 103 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

2/ أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 ، ص 130

3/ ملف البلدية، مجلة مجلس الأمة، عدد47 ، جوان 2011 ، ص35

4/ المادة 9 من دستور 1963 ، الصادر في 10/09/1963 ، جريدة رسمية رقم 64 لسنة 1963.

ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية¹، وإن لم يؤكد صراحة على مبدأ الإستقلالية، ولم ينص على البلدية ككيان مستقل عن الدولة، كما أنه لم يذكر الجماعات الإقليمية للدولة و مدى استقلاليتها حيث اكتفى فقط باعتبار المجالس الشعبية المنتخبة القوى الإجتماعية للثورة.

أما التعديل الدستوري لعام 1989² فقد نص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية معتبرا البلدية الجماعة القاعدية. في حين نصت المادة 16 على أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. في حين دستور 1996 و الذي عرف تعديلا جزئيا مقارنة بدستور 1989 فقد أبقى على نفس النظرة السابقة فيما يخص الجماعات المحلية، حيث اعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية³.

كما نلاحظ ان في التعديل الدستوري 2016 أنه أبقى معالجة اللامركزية كما كانت عليه في دستور 1989 ودستور 1996؛ إذ لا جديد يذكر على تكريس العمل المحلي، وبلورة مقومات اللامركزية ، ودسترة استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال الاعتراف الصريح بالشخصية المعنوية؛ فلم يتطرق لموضوع السلطة المحلية المحاذية للسلطة المركزية بالقدر اللازم، ولم يعد هيكلة مواد التنظيم اللامركزي، بأن يخصص لها بابا كاملا يحتوي على عدة عناصر تتعلق بأساسيات سير النظام المحلي، ولم يبين الإرادة الحقيقية للدفع بهذا المجال للرقى والفعالية، وإعطائه ضمانات أكبر وأوسع، وذلك لتحقيق متطلبات شؤون الإقليم؛ فهي عبارة عن بضع مواد مدرجة في الباب الأول المعنون بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع

1/ المادة 07 من الأمر 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور 1976، جريدة الرسمية العدد 94، سنة 1976، ص 1294

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

3/ المواد 14،15،16 دستور 1996

الجزائري ، أي أنها مبادئ عامة إلى جانب المبادئ الأخرى المتعلقة بالشعب، والدولة، والحقوق والحريات¹ .

الفرع الثاني: المعالجة التشريعية: بالمقارنة مع المعالجة الدستورية لمسألة استقلالية الجماعات المحلية، فإن المعالجة التشريعية قد حددت و بصفة مفصلة مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في أدائها لمهامها المنوط بها و كذا في اتخاذ قراراتها . و قد أعلنت عن هذا الإستقلال نصوص الإدارة المحلية سواء المواثيق أو القوانين.

أولاً: في المواثيق

لقد تضمن كل من ميثاق الولاية و ميثاق البلدية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية و كذا بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية . فقد نص ميثاق البلدية على أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، و دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها، و يجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية².

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

في حين نص ميثاق الولاية في مقدمته على أن تجديد المؤسسة البلدية التي هي الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة ليس هو المراد الوحيد و الهدف النهائي الذي تصبو إليه الدولة، وإنما لا بد من العمل على تشييد و تنظيم محور الإتصال بين الأمة و البلدية و هو "الولاية"³.

1/ زين الدين عماري ، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2016، 1، ص 36

2/ مسعود شيهوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة "، مرجع سابق، ص 4

3/ ميثاق الولاية، المؤرخ في 1969/05/23، الجريدة الرسمية العدد 44، سنة 1969، ص 510

وقد اعتبر الميثاق الولاية جماعة لا مركزية، تتمتع بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مهمتها الخاصة، فهي جماعة من المواطنين المرتبطين بجماعة المصالح التي يجرى تسييرها من قبل المنتخبين فالتطبيق الفعلي للديموقراطية -حسب الميثاق- ينجر عنه تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية والمختارين عن طريق الإقتراع العام. إن مبدأ اختيار الممثلين ووجود هذه الهيئة المنتخبة لدال على الديموقراطية و على الإعتماد عليها في اختيار الممثلين، فوجود جماعة محلية منتخبة يعني اعتماد الولاية كجماعة لامركزية مثلها مثل البلدية، و ما ينجر عن ذلك أن المجلس الشعبي المحلي يتخذ ما يراه صالحا من قرارات و تدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها¹.

ثانيا: في القوانين

بالقاء نظرة كرونولوجية للإستقلالية في القوانين المنظمة للإدارة المحلية فإننا نستهلها بقانون البلدية 24-67² و قانون الولاية 69-38 اللذان جاءا في ظل النظام الاشتراكي، حيث اعتبرت البلدية في ديباجة القانون 24-67 حجر الزاوية بالنسبة للدولة، فهي الخلية الأساسية في تنظيم البلاد كونها الأقرب للمواطن، إذ منح لها الإختصاص المطلق في جميع الميادين لتحقق أكثر فاعلية ممكنة مسيرة في ذلك بمقتضى الديموقراطية و الإنتخاب. و نلمس هذا الأمر من خلال إحداث مجلس مداولة منتخب -المجلس الشعبي البلدي- يقوم بالمداولة و تحمل المسؤوليات و ممارسة الإختصاصات الموكلة له بموجب القانون. في حين تحدثت المادة الأولى من قانون الولاية 69-38 عن الإستقلال المالي فقط، و لكنها في ذات المادة تحدثت عن الشخصية المعنوية للولاية و ما ينجر عن ذلك من اكتسابها لاستقلالية عن الدولة، ولعل منح المجلس الشعبي الولائي السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتصرف الشؤون المحلية أكبر دليل على الإعتراف لهذه التشكيلة المنتخبة باستقلاليتها في صنع القرار في المسائل التي تخص الولاية³.

1/ ميثاق الولاية، مرجع سابق، ص 516

2/ الأمر 24-67 المؤرخ في 7 شوال 1382 الموافق ل 18/01/1967، متضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06، سنة 1967

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

و بالعودة إلى قانون البلدية 90-08¹ فنجدهما قد تحدثا عن و قانون الولاية 90-09² الإستقلالية لما كانا بصدد تعريف كل من الولاية و البلدية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي.

وما يلاحظ من نص هذين القانونين أنهما قد وسعا من صلاحيات واختصاصات المجالس المنتخبة، ولعلنا نلمس الإستقلالية التي تتمتع بها هذه الأخيرة من خلال السلطة . فالملاحظ أن قانون 90-08 قد جاء الممنوحة لها في اتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي³ . بتشخيص قانوني جديد ومغاير للتشخيص الوارد في قانون 67-24 حيث ورد في المادة الأولى منه أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي . كما أنه جاء مجسدا للنظام الديموقراطي التعددي الذي نص عليه دستور 1989 ، حيث جاء بالنص على القوائم الإنتخابية وبالتالي استبعاد التعيين الذي يعتبر انعكاس للتبعية عكس الانتخاب الدال على الإستقلالية.

أما فيما يخص قانون البلدية 11-10 والولاية 12-07 الجديدين فقد حذا نفس الحذو بالنسبة للإعلان عن الإستقلالية، حيث تظهر من خلال الصلاحيات فقط، إذ نجد المشرع قد منح للبلدية بموجب المادة الأولى الشخصية المعنوية وما ينجر عن ذلك من استقلال إداري وكذا ذمة مالية مستقلة معتبرا إياها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، والقاعدة الإقليمية اللامركزية. أما فيما يخص الإستقلالية الإدارية فقد نلمسها من خلال دراسة الصلاحيات الممنوحة للبلدية، كما يمكن استشفافها من خلال نص المادة الرابعة (04) من ذات القانون حينما نصت على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون . والأمر سياتى بالنسبة للولاية حيث منح المشرع الشخصية المعنوية والإستقلال المالي بموجب المادة الأولى منه، أما فيما يخص الإستقلال الإداري

1/ قانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07/04/1990 ، المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15 ،سنة 1990 ،ص488

2/ قانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07/04/1990 ، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 15 ،سنة 1990 ،ص504

3/ حيث نصت المادة 85 قانون 90-08 المتعلق بالبلدية على : "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداواته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية " ،والمادة 55 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية على : "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة."

فيفهم من خلال الصلاحيات الممنوحة للولاية باعتبارها هي كذلك جماعة إقليمية للدولة، والدائرة الإدارية غير الممركزة لها، حيث نصت المادة الأولى دائماً في فقرتها الخامسة أن الولاية تتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها قانوناً.

وعليه يمكن حصر أهم مظاهر الإستقلال القانونية فيما يلي:¹

- تملك الهيئات المحلية حق المبادرة، فهي تعمل بداءة ولسلطة الوصاية التصديق على أعمالها سواء صراحة أو ضمناً. وسنتولى دراسة هذه النقطة لاحقاً في الفصل الثاني .

- ليس لسلطة الوصاية حق توجيه الأوامر والتعليمات السابقة عن العمل، إذ أن الأصل العام هو استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لها، و يرى حسن عواضة: "أنه لا يمكن للإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية و تمس جوهر اللامركزية نفسه". كما لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل قرارات الهيئات المحلية².

وإذا قلنا باستقلالية الجماعات المحلية فهذا ينجر عنه إمكانية اعتراض هذه الأخيرة على تصرفات السلطة الوصية في مواجهتها. حيث أعطي للمجلس الشعبي البلدي مثلاً عن طريق القانون حق اللجوء إلى القضاء ضد كل قرار يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة حيث نصت على ذلك المادة 61 قانون البلدية: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً، أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة".

1/ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 45 .

2/ محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم و الفلسفة و الأهداف، الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003، ص 11.

المبحث الثاني : أشكال استقلال الجماعات الإقليمية

بعد التعرف على مفهوم استقلال الجماعات المحلية ، سنحاول التطرق إلى أشكال استقلالها محاولين إجمالها بشكل واضح في ثلاث عناصر وهي : استقلال عضوي يتمثل في الاعتراف لهذه الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية و تمثيلها من طرف مجلس محلي منتخب و استقلال وظيفي يظهر فيما تحظى به هذه الجماعات من اختصاص في حدود ما يسمح به القانون ثم و أخيرا استقلال مالي.

المطلب الأول: الاستقلال العضوي و الوظيفي للجماعات الإقليمية

يعتبر الاستقلال العضوي للجماعات المحلية مظهر من مظاهر الاستقلال التي تؤكد وجود هذه الجماعات ، فالاستقلال العضوي لا يتحقق إلا إذا كان هناك وجود حقيقي للولاية و البلدية كما لا يتحقق الاستقلال إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح هذه الجماعات الشخصية المعنوية و تمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب اما الاستقلال الوظيفي فيجب أن تكون هناك اختصاصات و صلاحيات و مهام تمارسها هذه الجماعات ليكون لها دور رئيسي و سلطات فعلية في إدارة المرافق العامة و المصالح المحلية ، هذا ما نسميه استقلالا وظيفيا

الفرع الاول : الإستقلال العضوي للجماعات الإقليمية

يتمثل الإستقلال العضوي بالإعتراف للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية وتمثيلها من طرف مجالس منتخبة

أولا : الإعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية و منحها للهيئات المحلية يحقق لها قدر من الحرية في التصرف و يدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية ، هذا ما يؤدي إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية و القانونية¹. و قد اعترف بها المشرع الجزائري في قانون الولاية و البلدية.... " تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية".....، فلا تعتبر وحدات هذا النظام أشخاصا إدارية مستقلة بدون اعتراف المشرع لها بالشخصية القانونية¹.

1/ فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص، 17.

أ- تعريف الشخصية المعنوية

عرفت الشخصية المعنوية على أنها " كل مجموعة من الأشخاص لها غرض مشترك أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين ، و تكون لمجموعة الأشخاص المكونين لهذه المجموعة أهلية قانونية لاكتساب الحقوق و التحمل بالالتزامات ، و تكون لمجموعة الأشخاص و الأموال مصلحة جماعية مستقلة عن مصالح الأفراد المكونين لها ².

ب - الولاية و البلدية كأشخاص معنوية في التشريع الجزائري

الولاية و البلدية وحدتان إداريتان تتمتعان بالشخصية المعنوية و هذا ما نصت عليه العديد من الأوامر و القوانين ، فعند التكلم عن الولاية فقد صدر أول ميثاق لها في 26 مارس 1969 ثم تبعه قانون الولاية بالأمر رقم 69- 38 الصادر بتاريخ 38 ماي 1969 حيث اعتبر الولاية الوحدة التي تصل بين الدولة و بين البلديات ولم يعتبرها وحدة لامركزية فقط ، بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارات المركزية ، حيث تؤدي خدماتها للمواطنين على أكمل وجه ³. كما نجد نص المادة الأولى من قانون الولاية الجديد " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة".

و لما نتكلم عن البلدية فهي كذلك تعتبر جهة إدارية لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية حيث صدر أول ميثاق لها في 30 ديسمبر 1966 ثم صدر قانون البلدية بالأمر رقم 34-67 الصادر بتاريخ 18 جانفي 1967 ، كما نجد المادة الأولى من قانون البلدية الجديد تنص على أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون" ⁴.

و تجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها و ليس للمجلس الذي يمثلها و هذا مهم جدا.

1/ -المادة 01 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

-المادة 01 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

2/ فريدة قصير مزباني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص . 9

3/ جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1988 ،

ص 50

4/ القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

ج- نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية

الشخصية المعنوية ركن من أركان اللامركزية الإدارية بواسطتها تمنح الهيئات الإقليمية وجودها القانوني، ويترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة نتائج خاصة بها:¹

أ - نتائج عامة: ويشترك فيها أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص و قد تضمنها القانون المدني الجزائري و هي:

- ذمة مالية
- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون
- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها
- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر
- نائب يعبر عن إرادتها
- حق التقاضي².

ب - نتائج خاصة:³

- الاستقلالية الذاتية عن الدولة وهذه الاستقلالية لا تكون مطلقة و لا تعني في أي حال الاستقلال الدستوري أو السياسي
- تفتيت فكرة السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية التي تصبح تمارس مظاهر السلطة العامة و امتيا ذاتها في حدود الاختصاصات الممنوحة لها
- يكون للجماعات المحلية باعتبارها أشخاص معنوية عامة الحق في التقاضي مستقلة عن الدولة و لها الحق حتى في مقاضاة الدولة (السلطة المركزية) برفع دعاوى تتعلق بالمصادقة على قرارات صادرة عنها

1/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص . 18 .

2/ المادة 50 من القانون المدني الجزائري لسنة 2007

3/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص . 19 .

فريدة قصير مزياي ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص . 108 .

- أموال الجماعات المحلية تدار وتسير بأسلوب الإدارة العامة وأسلوب القانون العام و توفر لها وسائل حماية المال العام
- تسال الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى و لو تمت المصادقة عليها من السلطة المركزية، و بالتالي تكون مسؤولة عن الأعمال الضارة التي تقع منها اتجاه الأشخاص المتضررين من هذه الأفعال.
- الحق في اتخاذ القرارات دون الخضوع للسلطة الرئاسية وأن تتمتع هذه القرارات بكل ما تتمتع به القرارات الصادرة عن الدولة
- أعمال وموظفي الأشخاص المعنوية العامة هم موظفون عموميون.

ثانيا : تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب

- الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه ومن بينهم الأستاذ سليمان محمد الطماوي إن الانتخاب ضروري لقيام نظام لامركزي بقوله " أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية أن يشبعوا حاجياتهم المحلية بأنفسهم وان يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عليهم" ¹.

كما يرى آخرون أن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية و يرون أن الإدارة تكون لامركزية إذا كانت منتخبة و مركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية ². و لأنصار و أصحاب هذا الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كأساس من أسس استقلالية الجماعات المحلية حجج قانونية إدارية و سياسية ³ ونحن هنا سنذكر فقط القانونية و الإدارية

أ- حجج قانونية:

من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين ، إذ يبقون في حالة تبعية للسلطة المركزية من خلال الرقابة الرئاسية المفروضة عليهم.

1/ سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص . 57

2/ فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص . 22.

3/ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، مرجع سابق ص، ص . 18 ، 15.

ب- حجج إدارية تقنية:

مفادها إن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب يقوم على الوظيفة الإدارية المرتبطة بإسناد إشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته ، لأنهم ادري بطبيعة حاجياتهم بحكم معاشتهم للشؤون اليومية فيكونون بذلك اقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية من جهة و من جهة أخرى لكونهم لهم مصالح مباشرة ، فيكونون أكثر غيرة على المصالح المحلية لشعورهم إن نتائج تسييرهم تنعكس عليهم كذلك ، إذ انه حتى ولو تم تعيين هؤلاء الأعضاء من سكان الإقليم فان ولأنهم يبقى دائما للسلطة المركزية و لا يهم مستقبل الإقليم الذي يديرونه بقدر ما يهمهم إرضاء رؤسائهم ، كما أن أسلوب الانتخاب يخلق الحافز لدى الجماهير لتقدم كافة مساعداتها و لتساهم في عملية التنمية المحلية.¹

- الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية² فلا يكون له اثر على استقلال الجماعات المحلية ، فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية بغض النظر عن الوسيلة التي تحقق بها الاستقلالية ، ويرى الأستاذ العطار انه " ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم استقلاليتهم في إدارة مصالح الإقليم الذاتية ، فالشرط الأول لتحقيق اللامركزية هو استقلال الهيئات المحلية و أي وسيلة تؤدي لتحقيق هذا الشرط تعد صالحة في حد ذاتها لتحقيق النظام اللامركزي و من ثم يستوي أن تكون هذه الوسيلة الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما ". و هو ما ذهب إليه بعض الفقهاء في فرنسا فاعتبروا انه لا ضرورة للانتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية اللامركزية و من بينهم الفقيه فالين (walin) الذي يرى أن "

1/ خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (د ارسه مقارنة) ط3 ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 1993 ، ص 49

2/ فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق

المبدأ الانتخابي لا يحقق المعيار القاطع للامركزية " كما يرى في نفس السياق أن " اللامركزية تقاس بأهمية و عدد الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البت فيها".¹ ويرر أنصار هذا الاتجاه وجهة نظرهم بالحجج التالية:

أ- حجج قانونية

من الناحية القانونية يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة من حرية واستقلالية الأعضاء المعينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة و في هذا يقول الفقيه فالين " إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فان ذلك لا يعني أن هذا الشخص أقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لاتستطيع الحكومة فصلهم".²

ب- حجج إدارية تقنية

قد يترتب على الأخذ بمبدأ الانتخاب نتائج سلبية في الواقع العلمي ، إذ انه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية ، عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الانتخاب يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين ، في حين أن روابط الصداقة و القرابة و العشيرة خاصة في الدول المتخلفة هي من تتحكم في نتائج العملية.³

- اعتماد الجزائر أسلوب الانتخاب في تكوين الجماعات المحلية

اعتمدت الجزائر أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الجماعات المحلية⁴ حيث نصت المادة 19 من دستور 1996 على " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

1/ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص. 27

2/ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص . 26

3/ فؤاد العطار ، " نظرية اللامركزية الإقليمية "، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس مصر ، العدد 01 ، 1966 ، ص . 44.

4/ حفيزة سفوحي ، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012 مرجع سابق ، ص 21

وانطلاقاً من هذا النص يتضح لنا أن المشرع الجزائري نص على انتخاب المجالس المحلية و هذا يعد أكثر ديمقراطية لان المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و قد صدر قانون البلدية و الولاية تطبيقاً لإحكام الدستور¹ ، حيث نصت المادة 12 من قانون الولاية الجديد 07-12 على أن " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي".

و في قانون البلدية الجديد نصت المادة السابعة و بعض المواد الأخرى على ذكر المجلس الشعبي البلدي فقط دون التأكيد في نص صريح على تشكيله عن طريق الانتخاب. أما القانون السابق المتعلق بالبلدية فنجد نص المادة الثالثة صريحاً ومؤكداً لانتخاب المجلس الشعبي البلدي...."².

الفرع الثاني : الإستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية

أولاً: أساليب تحديد اختصاصات المجالس المحلية

يرتبط النظام اللامركزي بازدياد نشاط الدولة، ذلك انه كلما تعددت وظائف الدولة و اتسع نطاقها تعين استقلال بعض المرافق التابعة للإدارة المركزية و إسناد إدارتها للوحدات المحلية³ و من المعروف في كل دولة أن المشرع هو المسئول عن تحديد المصالح المحلية التي تشرف عليها الهيئات المحلية.

ويعتمد في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للهيئات المحلية ممارستها أحد الأسلوبين التاليين:⁴

أ- التعداد التشريعي على سبيل الحصر (الأسلوب الانجليزي)

في الأسلوب الانجليزي يحدد المشرع على سبيل الحصر اختصاصات الهيئات اللامركزية ولا تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، فلا تتمتع الهيئة اللامركزية الإقليمية بذات الاختصاص الذي تتمتع به هيئة أخرى، فيكون لكل هيئة الاختصاصات التي حددتها

1/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص . 29.

2/ المادة 30 من القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 07 أفريل سنة 1990 ، الجريدة الرسمية ، عدد 15 الصادرة في 11 أفريل 1990

3/ فؤاد العطار ، نظرية اللامركزية الإقليمية ، مرجع سابق ، ص . 44

4/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص . 13

القوانين الخاصة، لذا نرى في بريطانيا تعدد وتنوع الهيئات الإدارية ذات الشخصية المعنوية.¹

كما يقتصر اختصاص الوحدات اللامركزية على بعض المصالح تحدد على سبيل الحصر ، فلا يجوز للمجالس التي تمثل هذه الوحدات أن تتجاوز الاختصاص الذي رسمته لها القوانين إلا بنص جديد، و يترتب على هذا الأسلوب أن كل ما لم ينص القانون على تحويله إلى الجماعات المحلية يعد صميم اختصاص السلطة المركزية ، هذا الأسلوب مطبق في بريطانيا و ايطاليا ، حيث يخضع تحديد الاختصاصات المحلية في بريطانيا لاعتبارات اقتصادية و اجتماعية و إدارية لكل مجلس محلي ، في حين يحدد البرلمان لكل مقاطعة ما يشاء من اختصاصات طبقا للاعتبارات السابقة.²

ب- المعيار العام (الأسلوب الفرنسي)

في الأسلوب الفرنسي يضع المشرع معيارا عاما ويترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، إذ توزع الاختصاصات بصفة عامة وبموجبه تحدد صلاحيات الهيئة المحلية بكل الخدمات التي تتعلق بالإقليم.³ فهذا الأسلوب مختلف عن الأسلوب السابق (الانجليزي)، إذ يجعل من تحديد المصالح المحلية الذي يدخل في اختصاص الهيئات المحلية عاما و مطلقا في كل ما يتعلق بشؤونها إلا ما استثنى بنص، فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الهيئات المحلية، فهي مختصة أصلا بكل النشاطات و الاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدها القانون بشكل صريح، فتكون بذلك الهيئة المحلية صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم.⁴

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد اختار أسلوب المعيار العام (الأسلوب الفرنسي) وأحسن الاختيار لأنه الأسلوب الذي يعتبر الشؤون المحلية من اختصاص الهيئة المحلية و

1/ سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص . 73

2/ خالد سمارة الزغبي ، مرجع سابق ، ص . 176

3/ فريدة مزباني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص . 14.

4/ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، مرجع سابق ص . 127.

يظهر ذلك في نص المادة 85 من قانون البلدية السابق 90-08 " يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية".¹ كما نجد القانون الجديد 11-10 المتعلق بالبلدية ينص على نفس الأمر بأسلوب آخر حيث نص على " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من هذا القانون "، وقد نصت المادتين الثالثة و الرابعة على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون مع التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونا في كل ميدان.

هذا و يظهر رأي المشرع السابق في اعتماد الأسلوب الفرنسي في قانون الولاية السابق في المادة 55 الفقرة الأولى كما يلي " يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصه عن طريق المداولة "، أما القانون الجديد 12-07 فنجد نفس المعنى في نص المادة 76 الفقرة الأولى " يعالج المجلس الشعبي الولائي..... عن طريق المداولة"²

اختصاصات المجالس الشعبية

بعد أن عرفنا الأسلوب المتبع من طرف المشرع الجزائري في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية سنتطرق إلى معرفة هذه الاختصاصات فيما يأتي:

أولا) اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي جهاز التعبير عن الديمقراطية محليا و كذا ممثل قاعدة اللامركزية، يعالج من خلال مداولاته صلاحيات كثيرة مسندة للبلدية³ بموجب القانون، وقد حددها قانون البلدية الجديد 11-10 في الباب الثاني و هي تتعلق بالمجالات التالية:

أ- مجال التهيئة والتنمية:

تناولت هذا الاختصاص المواد من 107 إلى 112 من نفس القانون، حيث تتولى البلدية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي بإعداد البرامج السنوية و المتعددة للسنوات

1/ القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

2/ القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

3/ حفيظة سفوحي ، مرجع سابق ، . 32

الموافقة لمدة عهده، و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا و في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية.¹

ب- مجال التعمير والهياكل القاعدية و التجهيز:

تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها و ذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، إضافة إلى حماية التراث العمراني و الثقافي.²

ت- مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة:

أشارت المادة 122 من القانون البلدي الجديد 10-11 إلى أهم هذه المجالات، حيث تتخذ البلدية طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي و ضمان صيانتها، إضافة إلى تسيير المطاعم المدرسية و ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ و التأكد من ذلك ، كما يمكن للبلديات في حدود إمكانيتها القيام بما يلي

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية
- تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل
- المساهمة في صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على ترابها، و ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بعبادة

1/ المادة 107 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

2/ دلال شودار ، المالية المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة ، 2012 ، ص . 08.

- تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة و ثقافة النظافة و الصحة و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.¹

ث- مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية، خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب، و المياه القذرة و النفايات و نظافة الأغذية و الأماكن العمومية، ومكافحة التلوث و حماية البيئة²،

تبعاً لما تم ذكره فإنه يمكن استخلاص أن الصلاحيات الموكلة للمجلس الشعبي البلدي وفق القانون البلدي الجديد 10-11 جلها لا يعد واجب التنفيذ، ذلك لان القيام بها يكون حسب إمكانية البلدية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة.³

ثانياً) اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة⁴، فللمجلس أن يتداول في:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة
- السياحة
- الإعلام والاتصال
- التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة و التشغيل
- السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية، الفلاحة و الري و الغابات
- التجارة و الأسعار و النقل، الهياكل القاعدية و الاقتصادية
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها
- التراث الثقافي المادي و الغير مادي و التاريخي، حماية البيئة
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية.⁵

1/ المادة 122 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

2/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 170

3/ المرجع نفسه ، ص . 171

4/ المرجع نفسه ، ص . 210

5/ المادة 76 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

أ- التنمية الاقتصادية:

يتولى المجلس الشعبي الولائي إعداد مخططات التنمية على المدى المتوسط بين الأهداف و البرامج و الوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة و برامج البلدية للتنمية و يعتمد عليه كإطار للترقية و العمل من أجل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للولاية¹ كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على تطوير أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين و مؤسسات التكوين و البحث العلمي و الإدارات المحلية، من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية ، و يعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للإستثمار.²

ب- الفلاحة و الري:

أي توسيع و ترقية الفلاحة و الوقاية من الآفات الطبيعية ، التشجير و حماية البيئة و الغابات ، الصحة الحيوانية ، المياه الصالحة للشرب و تطهير المياه.

ت- الهياكل الأساسية الاقتصادية:

ذلك بالقيام بالأعمال و الأنشطة التالية :

تهيئة طرق الولاية و صيانتها و تصنيفها ، ترقية هياكل استقبال الأنشطة ، الإنارة الريفية و فك العزلة.

ث- التجهيزات التربوية و التكوينية:

تتولى الولاية انجاز و صيانة مؤسسات التعليم الثانوي و التقني و التكوين المهني.³

ج- النشاط الاجتماعي و الثقافي:

يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال و المتمثلة أساسا فيما يلي:
التشغيل (خاصة الشباب) ، انجاز هياكل الصحة العمومية ، القيام بأعمال الوقاية الصحية مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية المعوقين و المسنين ، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية و بعث و تنمية التراث الثقافي و السياحي بالولاية.⁴

1/ دلال شودار ، مرجع سابق ، . 16

2/ المادة 83 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

3/ المواد من 84 إلى 92 ، من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

4/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 212

ح- السكن:

إذ يساهم المجلس و يشجع إنشاء مؤسسات البناء و التعاونيات العقارية و يساهم بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش و غير الصحي و محاربته.¹

مما سبق ذكره يمكن أن نبدي الملاحظات التالية:²

يشكل المجلس الشعبي لولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية ، حيث نصت المادة 79 من قانون الولاية 07-12 على " يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات ، و يمكنه أن يقدم الاقتراحات و يبدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص ، وذلك في اجل أقصاه 30 يوما.

اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية ، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي للولاية تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لمقدرتها ، كما لها أن تتدخل تنسيقا و تشاورا مع البلديات أو دعما لها.³

إضافة لهذا تجدر بنا الإشارة إلى ما جاء في المادة 76 فقرة 2 من قانون الولاية الجديد حيث نصت على " يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصه المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية ، التي ترفع إليه بناءا على اقتراح ثلث 1/3 أعضائه أو رئيسه أو الوالي".⁴

اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية

تتمثل الهيئة التنفيذية للبلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي⁵ بينما الهيئة التنفيذية للولاية فتتمثل في الوالي.⁶

1/ المادة 100 ، 101 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

2/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 212

3/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص ، 212 .

4/ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

5/ المادة 15 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

6/ المادة 02 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

أولاً (اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة و يعمل لحساب الدولة تارة أخرى¹.

أ- تمثيل البلدية:

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها اسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية :

التمثيل : يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية الإدارية و كل التظاهرات الرسمية ، كما يمثلها أمام الجهات القضائية و في حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية ، يقوم المجلس بتعيين احد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي و التعاقد ، كما تشير المادة 84 من قانون البلدية².

رئاسة المجلس : يتولى إدارة اجتماعات و أشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدوريات ، الدعوة للانعقاد و هذا ما ورد في المادة 79 من قانون البلدية³.

إدارة أموال البلدية و المحافظة على حقوقها : يتكفل رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت مراقبة المجلس خاصة بما يلي :

- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق
- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية من حيث اكتسابها ، استعمالها استغلالها، التصرف فيها و المحافظة عليها⁴.
- إبرام صفقات البلدية و مراقبة تنفيذها .
- توظيف مستخدمي البلدية و الإشراف على تسييرهم ، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم .
- إعداد و اقتراح ميزانية البلدية على المجلس ، ثم القيام بمتابعة تنفيذها .

1/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 179.

2/ المادة 84 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

3/ المادة 79 من نفس القانون .

4/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 180.

- السهر على وضعية المصالح و المرافق و المؤسسات البلدية بمتابعتها و مراقبتها و ممارسة الوصاية عليها .¹

ب- تمثيل الدولة: تتعدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة، حيث ذكرها صراحة قانون البلدية في مواده من 85 إلى 95 و هي :

1) الحالة المدنية : حسب نص المادة 86 من قانون البلدية فانه للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية ، التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية من استلام تصريحات الولادات و الزواج و الوفيات ، إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية .

2) الضبط القضائي : يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية و هو ما أشارت إليه المادة 92 من قانون البلدية 10-11 ، حيث يتولى بهذه الصفة تنفيذ جميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، تحت سلطة الوالي و إشراف النيابة العامة ،

الضبط الإداري : يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية بالاعتماد على سلك الشرطة البلدية ، هذا كما أشارت المادة 93 من هذا القانون كما يمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا إذ يتولى المحافظة على النظام العام بموجب اتخاذ الإجراءات و القرارات الكفيلة بضمان الحفاظ على الأمن العام و الصحة و السكينة العامة.²

ثانيا (اختصاصات الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ، حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة .³

أ- الوالي ممثلا للولاية : يقوم الوالي هنا بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

1/ المرجع السابق ، ص . 180.

2/ علية سبيوط ، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012 ، مرجع سابق ، ص . 26.

3/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 214.

1) تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي الولائي : هذا بموجب إصدار قرارات ولائية باعتبارها جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة (المجلس الشعبي الولائي) ومن مداوالت و توصيات تطبيقا للمادة 102 التي تنص على انه " يسهر الوالي على نشر مداوالت المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها ".¹
و تنص المادة 124 من قانون الولاية 07-12 على انه " يصدر الوالي قرارات من اجل تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي الولائي "

2) الإعلام : يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية ، ذلك عن طريق :

- اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بين الدوريات بانتظام عن مدى تنفيذ مداوالت المجلس - - تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداوالت عند كل دورة عادية
- تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدورة في الولاية من جهة و نشاطات مصالح الولاية من جهة أخرى ، و الذي يمكن أن ينتج عن مناقشة رفع توصيات إلى وزير الداخلية و القطاعات المعنية .²

3) تمثيل الولاية : يمثل الولاية خلافا للبلدية التي يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي و من ثم فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول ، كما يمثلها أمام القضاء بموجب المادة 106 من قانون الولاية 07-12 حيث نصت على " يمثل الوالي الولاية أمام القضاء".

4) ممارسة السلطة الرئاسية : هذا ما أشارت إليه المادة 127 من قانون الولاية " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، و تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها ، و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك".³

ب- الوالي ممثل للدولة : نص القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على " الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".⁴

1/ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

2/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 215

3/ القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

4/ المادة 110 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية

و هو يمارس صلاحياته كمثل للدولة فيما يلي :
ينشط الوالي و ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف
قطاعات النشاط في الولاية ، غير انه يستثنى :

- العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي
- وعاء الضرائب و تحصيلها
- الرقابة المالية
- إدارة الجمارك
- مفتشيه العمل
- مفتشيه الوظيفة العمومية

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية.¹

(2) الضبط الإداري: نصت المادة 114 من قانون الولاية على أن " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية " ، حيث يزود بالوسائل البشرية و القانونية اللازمة (مصالح الأمن و الشرطة و الدرك الوطني) .

(3) الضبط القضائي : خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للوالي في مجال الضبط القضائي ، مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها²

. ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جنحة أو جناية ضد امن الدولة

. عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة

حتى في هذه الحالة فان سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ، ذلك انه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة ، متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة .

مما سبق نلاحظ أن اختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية (رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي) تتمتع بالازدواج الوظيفي ، ذلك أن كل منهما يمثل الدولة من جهة ، و جهته المحلية من جهة أخرى (البلدية و الولاية) ، لكن الهيئة التنفيذية للبلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) منتخب غير أن الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) غير منتخب

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

2/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 214

بل هو معين من طرف السلطة المركزية إضافة إلى انه في ممارسته لاختصاصاته كممثل للدولة يظهر عليه طابع عدم التركيز الإداري و هذا عكس صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيل الدولة ،

لهذا فهو يسيطر بشكل كبير في توجيهه للمجلس ، حيث يظهر هذا في كونه يعمل على وضع المعلومات و الإمكانيات اللازمة تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ليؤدي مهام المجلس ، كما انه يقوم بإعداد مشروع الميزانية و يعمل على تنفيذها ، كما يعتبر الأمر بالصرف و العامل على تنفيذ مداورات المجلس¹ ، في حين يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي برئاسة المجلس و الحفاظ على نظام المداورات في قاعة الاجتماعات ، على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتولى بنفسه رئاسة الجلسات و إعداد مشروع أعمال الدورات ، و تسيير إيرادات البلدية و تنفيذ مداوراتها² .

فلو تمتع المجلس الشعبي بهذه الاختصاصات يبقى جزء من صلاحياته يستلزم موافقة الوالي ، ومثال ذلك المصادقة على المداورات خاصة المحددة في المادة 57 من القانون البلدي³ ، و التي تعتبر أهم المداورات التي يمكن للممثلين المنتخبين من خلالها تحقيق مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم .

1/ المادة 102 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

2/ المادة 80 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

3/ المادة 57 من نفس القانون

المطلب الثاني : الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية

إن توفر المال للوحدات المحلية يعتبر من أهم عوامل نجاحها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ، و الحكم على نجاحها أو فشلها يكون بالنظر إلى مصادر مواردها المالية¹.

فتوفرها على قدر كافي من هذه الموارد يقوي دور هذه الجماعات في ممارسة اختصاصاتها و يدعم اللامركزية الإدارية ، و يحدث عكس ذلك في حالة عدم توافر موارد مالية مستقلة ، إذ لا تستطيع ممارسة الصلاحيات الخاصة بها ، و الجزائر تتمتع بوسائل مالية عديدة تمكنها من تحقيق نظام لامركزي جيد يمكن وحداتها المحلية من ممارسة مهامها بعيدا عن سيطرة السلطة المركزية .

الفرع الأول : أسس التمويل المحلي

أولاً (طبيعة المورد المالية :

هناك متطلبات يقتضى توافرها في التمويل المحلي² وهي

أ- كفاية الموارد المحلية و مرونتها:

لكي تستطيع الهيئات المحلية القيام بكل صلاحياتها يجب أن تكون الموارد المحلية كافية لمواجهة احتياجاتها المحلية ، و نظرا لكثرة الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للأفراد يقتضى الأمر أن يكون لها موارد مالية متعددة و كافية ، فحجم الأنفاق المحلي يزداد بزيادة عدد السكان و ارتفاع مستوى المعيشة ، و لتغطيته يجب أن تعمل على تدبير الموارد المالية الكافية سواء للتمويل المحلي أو بفرض ضرائب أو رسوم أو إنشاء مشاريع استثمارية لزيادة الإيرادات ، أو بتلقي الإعانات من قبل الحكومة سواء كانت إعانات إجمالية أو مخصصة.

ب- قدرة الأجهزة الإدارية المحلية على إدارة الموارد المالية

ت- أن تكون الموارد المحلية خاضعة في تحصيلها و إنفاقها للسلطة المحلية المختصة

1/ فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ،ص.32.

2/ المرجع نفسه ،ص. 32.

ثانيا (وجود إدارة مالية

يقصد بالإدارة المالية مجموعة الوظائف الإدارية للوحدات المحلية التي تنظم الأموال لأجل تحقيق الهيئات المحلية.¹

يجب أن تقترن أسس التمويل المحلي بوجود إدارة مالية لها القدرة على تنفيذ السياسة المالية سواء على مستوى الإدارة و التحصيل ، أو استخدام الموارد المحلية بما يحقق المصلحة المحلية و كذا كفاءة الرقابة على استخدام الموارد المحلية.

و لنجاح نظام التمويل المحلي تقوم الإدارة المالية للوحدات المحلية بالمهام التالية :

أ- التخطيط المالي

ويتمثل في دراسة حركة الأموال و وضع الخطط اللازمة لتسير على منوالها الهيئات المحلية و تحقق أهدافها بكفاءة عالية.

ب- الرقابة المالية :

- أن تكون الإدارة المالية قادرة على القيام بمهامها من الناحية التنظيمية و البشرية على أحسن وجه.

- أن تكون الإدارة المالية المحلية لها القدرة الفنية للعملية المالية ، و ذلك بوجود تنظيم محاسبي و الاعتماد على التحليل المالي الذي من خلاله يتم التأكد من مسالة مدى استفاة الهيئات المحلية من الموارد المالية

- وجود الرقابة المالية على الهيئات المحلية للتأكد من حركة الأموال ما إذ كانت تتماشى مع ما تم وضعه في المخطط المالي أو لا ، و التأكد من الإنحرافات و معالجتها.²

الفرع الثاني : مصادر التمويل المحلي

تأتي مختلف الموارد المالية للجماعات المحلية من مصدرين أساسيين ، أولهما داخلي يتمثل في الضرائب والرسوم المحلية و الإيرادات الناتجة عن استثمار ممتلكاتها ، و ثانيهما خارجي يتمثل في القروض و الإعانات الحكومية و الهبات و الوصايا المقدمة من طرف الأفراد أو الأشخاص الخاصة.³

1/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ،ص.34 .

2/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ،ص.35.

3/ دلال شودار ، مرجع سابق ، . 25.

أولاً (الموارد المحلية (الداخلية)

و تدعى أيضا بالإيرادات المالية الذاتية أو الداخلية ، و يقصد بها مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب و الرسوم المحلية إضافة إلى الموارد الناتجة عن تشغيل و استثمار المرافق المحلية¹.

و تتمثل هذه الإيرادات في إيرادات جبائية و إيرادات غير جبائية.

أ- الإيرادات الجبائية : (الضرائب و الرسوم)

تعتبر الإيرادات الجبائية موردا ذاتيا للجماعات المحلية بسبب تطبيقها داخل النطاق المحلي للوحدات المحلية ، و تتمثل هذه الإيرادات في الضرائب و الرسوم.

1)الضرائب : هي كل جباية مالية تتقاضاها الوحدة المحلية على سبيل الإلزام في إقليمها من اجل تحقيق المصلحة العامة.²

2)الرسوم : هي المبالغ المالية التي تتقاضاها الهيئات المحلية جبرا من بعض الأفراد مقابل ما تقدمه لهم من خدمات و تتفق الضريبة مع الرسم في الناحيتين التاليتين:
- كلاهما مبلغ من المال تقتطعه الوحدة المحلية جبرا من الأفراد.
- كلاهما يستخدم لتغطية النفقات العامة.

و على العموم فان هذه الضرائب و الرسوم من ها ما هو موجه كليا للجماعات المحلية و منها ما هو موجه جزئيا لها.³

1.الضرائب و الرسوم الموجهة كليا للجماعات المحلية : وهي تتمثل فيما يلي الرسم على النشاط المهني:

و يشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء ، المحامين ، المهندسين و المحاسبين....الخ.⁴

1/ لخضر مرغاد ، " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر "، مجلة العلوم الإنسانية ، عدد 07 ، كلية العلوم

الاقتصادية و التسير ، جامعة بسكرة ، فيفري 2005 ، ص . 03

2/ فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الج ازري ، مرجع سابق ، ص.40.

3/ دلال شودار ، مرجع سابق ، . 27

4/ لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص . 04

الدفع الجزافي :

يطبق الدفع الجزافي على المرتبات و الأجور و التعويضات.¹ فهو يمس الكتلة الأجرية و يطبق على الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و الهيئات المقيمة في الجزائر و يتم حسابه بنسبة 3 % على كتلة الأجر ، و يرجع بكامله لصالح الجماعات المحلية فتعود نسبة 30% للبلدية و الباقي 70 % تعود للصندوق المشترك الذي يوزعها بدوره على الولاية بنسبة 20 % و البلدية 60 % و الباقي للصندوق المشترك ، ولكنه و منذ سنة 2006 لم يعد للدفع الجافي أي دور في ميزانية البلدية ، لان معدله أصبح 0 % بدلا من 1%.²

الرسم العقاري:

و يفرض هذا الرسم على الأملاك المبنية و الغير مبنية³، وينقسم الى نوعين هما الرسم العقاري على الممتلكات المبنية ، و الرسم العقاري على الممتلكات الغير مبنية، فالأول يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجدة فيها الملكيات المبنية ، وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع ، أما الثاني فيحسب على الممتلكات غير المبنية على أساس القيمة الإيجارية الجبائية و المحددة بالمتر المربع للأراضي غير الزراعية و الهكتار للأراضي الزراعية ، و الناتج المتعلق بالرسم العقاري على كليهما يخصص و يوجه بكامله لصالح البلدية .⁴

رسم التطهير:

و يمثل الرسم على القمامات المنزلية ، و تفريغ الماء في المجاري المائية و يحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها قنوات الصرف فقط ، و يحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الفئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية.⁵

إضافة لهذه الرسوم يوجد رسم الإقامة و رسم الإعانات و الألواح المهنية.

1/ عبد القادر موفق ، " الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر "، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية ، عدد 02 ، كلية العلوم

الاقتصادية و التسير ، جامعة بسكرة ، ديسمبر 2007 ، ص . 100

2/ دلال شودار ، مرجع سابق ، ص . 28.

3/ عبد القادر موفق ، مرجع سابق، ص . 100

4/ دلال شودار ، مرجع سابق ، . 29

5/ لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص .06.

2 الضرائب و الرسوم الموجهة جزئيا للجماعات المحلية : و هي تتمثل فيما يلي: الرسم على القيمة المضافة:

تخضع جميع عمليات البيع و الإشغال العقارية و تأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة ، و من جملة هذه العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة الأملاك العقارية ، إضافة إلى التوريدات للفائدة الشخصية و تأدية الخدمات.¹

الرسم على الذمة المالية

يخضع لهذا الرسم الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي بالجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر و خارجها ، حيث تحدد هذه الضريبة عن طريق جدول تدريجي لمجموع الذمة المالية (الممتلكات) ، و يقدر معدله الأعلى بـ 2.5 على أساس ضريبي و يفوق 50 مليون دج و يتم توزيعه كالآتي:

- 60 % لصالح ميزانية الولاية
- 20 % لصالح ميزانية البلدية
- 20 % لصالح الصندوق الوطني للسكن.²

الرسم على الذبائح:

هو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح و يتميز بطابع الضريبة غير المباشرة لأنه يفرض على المنتوجات الاستهلاكية.³ إضافة إلى هذه الرسوم يوجد رسم الدمغة الجبائية على السيارات.

ب- الإيرادات غير الجبائية : (مداخيل الأملاك ، إيرادات الاستغلال)

تبعاً لعدم كفاية الموارد المالية الناتجة عن الجباية المحلية تتجه الجماعات المحلية إلى موارد أخرى غير جبائية ، لتدعيم مواردها لإشباع الحاجات المحلية ، وهي تتمثل في:

1/ لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص . 06.

2/ دلال شوار ، مرجع سابق ، . 32.

3/ لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص . 06.

1) مداخيل الأملاك :

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة ، و هي تنتج عن الاستغلال و استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها ، باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل الحقوق و الضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص.¹

2) إيرادات الاستغلال

هي عارة عن الموارد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية ، وتتم هذه الإيرادات بالتنوع و تتكون من عوائد الوزن ، الكيل ، القياس و عوائد الرسوم على الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو خفضها ، إضافة للإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي و المتاحف العمومية.²

ثانيا (الموارد الخارجية

عندما لا تستطيع الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية (الداخلية) و هذا لان حصيلة الضرائب و الرسوم و إيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع ، فإنها تبحث عن مصادر أخرى لتمويل و تأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية.³

ولعل أبرز هذه المصادر هي:

أ- القروض :

تعد من مصادر الإيرادات الإستثنائية ، إذ تلجأ الهيئات المحلية إلى القروض لأجل تغطية نفقات بعض المشاريع التنموية والتي يعود نفعها على السكان في المستقبل ، و تستخدم القروض في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تعجز الميزانية العادية للوحدة المحلية عن تغطية نفقاتها.⁴

1/ مفيدة يوسف ، مرجع سابق ، . 88

2/ المرجع نفسه ، ص . 88.

3/ لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص . 08.

4/ فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص 38.

ب- الإعانات:

تقوم الدولة بمنح إعانات لصالح البلديات و الولايات لمواجهة العجز الذي قد تتعرض له الميزانية ، و كذا تمويل المشاريع الاجتماعية و الاقتصادية التي تسطرها الولاية و البلدية كل على حدى في إطار مخططاتها التنموية ، و تهدف هذه المساعدات إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد و الحد من الفوارق الموجودة بين المناطق الفقيرة و النائية و المناطق الغنية و ذات المواقع الهامة.¹

على الدولة أن تراعى في تقديم الإعانات للبلديات ما يلي:

- التفاوت في مداخيل البلديات
- النقص في تغطية النفقات اللازمة
- الأهداف اللازمة الرامية لتلبية الاحتياجات المتناسبة و المهام المخولة لها قانونا و أن تقدم الإعانات للولايات على أساس عدم مساواة مداخيل الولايات و عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.

الفرع الثالث: أثر التمويل المركزي على استقلال الجماعات المحلية

سبق و ذكرنا أن الإعانات المقدمة للجماعات المحلية من طرف الدولة توازن الميزانية المحلية لكنها تهدد الاستقلال المحلي ، هذا تطبيقا لقاعدة (من يدفع يقود). و بالرغم من انه على الدولة أن تدفع دون أن تحكم و إلا تكون قد خرجت عن مفهوم اللامركزية، إلا أنها من جهة أخرى لا تستطيع أن تدفع الأموال دون متابعة كيفية صرفها .² لهذا فان الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تكون في إطار قانوني محدد مسبقا ، بموجبه تحدد إجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و الرقابة عليها لضمان استغلالها بما يحقق المصلحة العامة ، و بذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق الإشراف و التوجيه و الرقابة.

من خلال هذا نفهم أن الدولة رغم الإعانات التي تقدمها لتدعيم توازن الميزانية المحلية للبلدية و الولاية ، وهو ما يحقق مبدأ اللامركزية ، إلا أنها تتقلت من جهة أخرى من

1/ دلال شودار ، مرجع سابق ، . 38.

2/ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، مرجع سابق ص 172.

خلال متابعة هذه الإعانات من حيث مجال صرفها ، و بالتالي متابعتها أو بعبارة أخرى الرقابة عليها و هنا يوجد مساس و إخلال باستقلال الجماعات المحلية. ويتمثل تأثير هذه الإعانات و هذا التمويل الحكومي فيما يلي:

أولا (توجيه القرار المحلي

إن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال في ممارستها لصلاحياتها ، و الإعانات التي تقدمها الحكومة في الاستثمارات المحلية تبين رغبتها في المشاركة في سياسة التنمية المحلية ، لأنها تهم الدولة و الهيئات المحلية ، و بذلك تكون الهيئات المحلية تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية من حيث اختيار المشاريع الاستثمارية و الإنفاق المالي عليها ، فمجال التهيئة العمرانية و ترقية البلديات يتم بقرارات صادرة عن السلطة المركزية مع استشارة السلطات المحلية ، لأنها تتطلب موارد مالية كبيرة.¹

ثانيا) تخصيص الإعانات

إن تسيير الهيئات المحلية يتحقق بوجود الموارد المالية الكافية ، وفي حالة عدم كفاية أو عدم توافر هذه الموارد تقدم الحكومة إعانات للوحدات المحلية ، حيث تكون هناك إعانات إجمالية بموجب الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية ، و إعانات تخصيصية لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار تمنح لتحقيق برامج التنمية المحلية.²

ثالثا) الرقابة

إن تلقي الهيئات المحلية للإعانات المركزية يؤدي إلى إخضاعها لرقابة السلطة المركزية كالرقابة التي تباشرها المصالح التقنية عند التأشيرة التقنية على المشاريع و متابعتها ، كما تلتزم الهيئات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي و نسبة انجاز المشروع.³

1/ فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص 40.

2/ فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص 40.

3/ المرجع نفسه ، ص 40.

الخاتمة

خاتمة

ختاما لما قمنا به من دراسة يتضح لنا أن نجاح نظام الجماعات المحلية يكمن في مدى تحقيق استقلال يكفل تسيير الجماعات الإقليمية لشؤونها المحلية، فالأصل في هذا النظام هو الاستقلال الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية والاستثناء منه يكمن في ممارسة السلطة المركزية للرقابة على هذه الهيئات بشكل دقيق دون الخروج عن مفهوم اللامركزية.

لان أي تجاوز في ممارسة هذه الرقابة يؤدي حتما إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الاستقلال الممنوح وما تفرض عليه من رقابة محددة، وبالتالي الانحراف عن مسار اللامركزية وفقدانها صفتها الأساسية، وهذا هو الخطأ بعينه. وللأسف هذا ما حصل في الجزائر إذ لم يتم التوفيق بين ما منح من استقلال يكفل تجسيد حقيقي للتنظيم الإداري وبالأخص السير في ظل نظام لامركزي صحيح، وبين ما فرض من وصاية قصد تحقيق الانسجام في تنفيذ السياسة العامة وحماية الدولة إداريا وقانونا. ويمكن توضيح ذلك من خلال النتائج الآتية:

- وكخلاصة لما سبق لقد منح مشرعنا الجزائري الجماعات المحلية استقلالا يتحقق باجتماع أشكاله الثلاثة استقلال (عضوي، وظيفي ومالي)، كما أخضعها لوصاية السلطة المركزية.

- منح المشرع الجزائري من خلال قوانينه استقلالا عضويا يتجلى في صورتين: اعترافه بالشخصية المعنوية التي تمنح كيانا قانونيا خاصا مستقلا للجماعات المحلية تسيير فيه مصالحها المحلية وتعبّر عن إرادة مجتمعها المحلي. كما مثل هذه الهيئات بمجالس منتخبة، حيث اعتمد أسلوب الانتخاب في اختيار هذه المجالس وهذا ما يعزز الاستقلال، لكن المشرع في الوقت نفسه تبنى أسلوب التعيين فقط في اختيار الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي)، وهذا أول مساس بالاستقلال. إذ تدخلت السلطة المركزية بتعيينها للوالي وإن كان هذا التدخل لا يبعدها من مسار اللامركزية الإدارية.

- أضاف المشرع الجزائري استقلالا وظيفي و ذلك بمنحه اختصاصات خاصة بالجماعات المحلية، حيث اعتمد في تحديدها على الأسلوب العام، وهو أفضل الأساليب كونه يمنح الهيئات المحلية حق التدخل وإشباع حاجاتها المحلية قانونا، لكن الازدواج الوظيفي للوالي يؤثر على هذا الاستقلال خاصة على مستوى هرم الولاية، إذ يجسد الوظيفة اللاتركيزية فيحوز على أغلبية الصلاحيات مما جعل الولاية في حالة خضوع كبير لسلطة

الوالي مع وجود رئيس للمجلس الشعبي الولائي منتخب من شأنه تحمل ما يكفي من صلاحيات، لكنه يبقى عاجزا ويكتفي بما منحه إياه القانون، حيث يتولى رئاسة المجلس و الحفاظ على نظام المداولات.

• ختم المشرع الجزائري أشكال الاستقلال بما اعترف به صراحة في نصوصه القانونية (قانون الولاية و قانون البلدية) و هو الاستقلال المالي، لكن سرعان ما مس هذا الاستقلال من خلال ما تمنحه الحكومة (السلطة المركزية) من إعانات بهدف المحافظة على ميزانية الجماعات المحلية لكفاية احتياجاتها، هذا لعدم كفاية مواردها المحلية (الداخلية)، وهنا عولج مشكل العجز من جهة وخلق مشكل المساس بالاستقلال من جهة أخرى، فالإعانات تقدم وفق دراسة و تخطيط مسبق يقيد حرية الجماعات المحلية في التصرف فيها، حيث تراقب سلطة الوصاية مجال صرف هذه الإعانات و تتابعها كأنما لا تثق بمقدرة هيئاتها المحلية على تسيير شؤونها بنفسها مع أنها منتخبة و منحت استقلالاً، وهنا يسقط الاستقلال المالي و تقيد الجماعات برقابة وصائية محتمة، لكن لا ننفي أنها بغرض تحقيق الصالح العام و تلبية حاجيات محلية.

• كما تبين لنا من خلال هذه الدراسة أنّ من أبرز مقومات نجاح النظام اللامركزي، هو وضوح العلاقة بين الجماعات الإقليمية و الإدارة المركزية ، وذلك من خلال ممارسة هذه الجماعات صلاحياتها المتعلقة في مجال من الاستقلال والحرية ، لأن هذه الاستقلالية تعتبر جوهر العلاقة القائمة بين الطرفين، إلا أن هذه الاستقلالية وردت نسبية وغير مطلقة، حتى لا تنتقل إلى الاستقلالية السياسية التي تأتي معها مخاطر الانفصال والتقسيم ، إذ أنه حتى يتم المحافظة على الاستقلالية في أطرها، والإبقاء على النهج العام لسياسة الدولة تمارس الرقابة على هذه الجماعات في حدود الشرعية، وبالكيفية التي لا تؤدي إلى المساس بجوهر العلاقة القائم على الاستقلال.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1) النصوص الرسمية

أولا) الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في 08/09/1963،
الجريدة الرسمية، عدد 64 ، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادر في
1976/11/24
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 ، الصادر في 16/09/2020

، الجريدة الرسمية ، عدد 54 ، الصادرة في 16 سبتمبر 2020

2) النصوص التشريعية:

أ - القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخاب ، المؤرخ في 25 اوت 2016 ،
الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، مؤرخة في 28 اوت 2016.

ب - القوانين والأوامر :

1. القانون رقم 81 - 09 ، المؤرخ في /04/ 07 /1981، يعدل ويتم الأمر 67 - 24 المتضمن
القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 27، المؤرخ في /07/ 07 /1981
2. القانون رقم 08 - 90 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، الجريدة الرسمية ،
عدد 15 ، الصادرة في 11 أبريل 1990
3. القانون رقم 09 - 90 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، الجريدة الرسمية ،
عدد 15 ، الصادرة في 11 أبريل 1990
4. القانون رقم 07-05 المتعلق بالقانون المدني، المؤرخ في 13 ماي 2007 ، الجريدة
الرسمية ، عدد 31 ، الصادرة في 13 ماي 2007
5. القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، الجريدة الرسمية ،
عدد 37 ، الصادرة في 03 جويلية 2011

6. القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، الجريدة الرسمية ، عدد 12 ، الصادرة في 29 فيفري 2012
 7. الأمر 24-67 ، المؤرخ في 7 شوال 1382 الموافق ل 18/01/1967 ، متضمن القانون البلدي ، الجريدة الرسمية عدد 06 ، سنة 1967
 8. الأمر رقم 69-38 ، المؤرخ في 23 /05 /1969 ، يتضمن قانون الولاية ، جريدة رسمية رقم 44 ، لسنة 1969
 9. الأمر 76-97 ، المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور 1976 ، جريدة الرسمية العدد 94 ، سنة 1976
 10. الأمر رقم 69-38 ، المؤرخ في 23 مايو 1969 ، المتعلق بالولاية ، جريدة الرسمية عدد 44 ، المؤرخة في 23 ماي 1969
- 3 (النصوص التنظيمية :**

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

4 (المواثيق :

1. ميثاق طرابلس لسنة 1962
2. ميثاق الجزائر لسنة 1964
3. ميثاق الولاية ، المؤرخ في 23/05/1969 ، الجريدة الرسمية العدد 44 ، سنة 1969
4. الميثاق الوطني 1976 ، المؤرخ في 05 يوليو 1976 ، الجريدة الرسمية ، عدد 61 الصادرة في 30 يوليو 1976

الكتب

1. جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988
2. جورج فوديل، بيار دلفوفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، جزء 02 ، طبعة 01 ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ،لبنان ، 2008
3. حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
4. خالد سمارة الزغبى ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة) ط3 ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 1993
5. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية 2007
6. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986
7. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976
8. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010
9. علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن ، الطبعة الثانية ، 2008
10. فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، الجزائر ،باتنة ، 2001
11. كمال جعلاب ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها ، مطبعة دار هومة ، بوزريعة الجزائر ، 2017
12. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2013
13. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت العربية، لبنان

14. محمد سعيد حسين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1977
15. محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة، والأهداف) في إطار الملتقى العربي الأول المتعلق بنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، 18-19 أغسطس 2003
16. -محمود محمد الطعمانة، سمير محمد عبد الوهاب،، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005 مصر
17. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية لجزائر، 1986
18. ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، الطبعة الأولى، 2014
19. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية :الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004

كتب بالأجنبية:

1. Jean Rivero, Droit administrative ,8 éme édition, dalloz ,1977. france .

الرسائل الجامعية :

أولا (أطروحات الدكتوراه :

1. فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري رسالة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق جامعة منتوري ، قسنطينة ، غير منشورة ، 2005.

ثانيا (رسائل الماجستير:

1. إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013
2. بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011

3. جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013
4. زين الدين لعماري ، الجماعات الاقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016
5. عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010
6. عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011

ثالثا (مذكرات الماستر

1. حفيزة سفوحي ، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012
2. دلال شودار ، المالية المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة ، 2012
3. مفيدة يوسف ، الاستقلالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة 2012.

رابعا (المقالات و البحوث العلمية

1. أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ط (4)، 2006، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006
2. بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984
3. بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014
4. جبراني عبد اللطيف، وحدة تكوينية حول موضوع المشاركة والمواطنة (دون بلد و سنة النشر)

5. عادل بوعمران، مبدأ استقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26
2010،
6. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة
الاجتهاد القضائي، العدد 06
7. عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية و
إدارية، عدد 02، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة بسكرة، ديسمبر 2007
8. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري
والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق
والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010
9. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،
1988
10. فؤاد العطار، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية
، كلية الحقوق، جامعة عين شمس مصر، العدد 01، 1966
11. لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم
الإنسانية، عدد 07، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة بسكرة، فيفري 2005
12. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة،
العدد 3، مجلس الدولة، الجزائر، . 2003
13. مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون
الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، 2 الاقتصادية والسياسية، رقم 02، 1996

الفهرس

الفهرس

الصفحات

العناون

مقدمة

الفصل الأول: النظام الإداري اللامركزي

- 01 المبحث الأول: الجماعات الإقليمية تجسيد للامركزية الادارية
- 01 المطلب الاول: مفهوم اللامركزية الإدارية
- 01 الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية
- 02 الفرع الثاني: صور اللامركزية
- 04 الفرع الثالث: أهداف اللامركزية الإدارية
- 07 المطلب الثاني: مفهوم الجماعات الإقليمية
- 07 الفرع الأول: تعريف البلدية و هيئاتها
- 10 الفرع الثاني: تعريف الولاية و هيئاتها
- 14 المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية
- 14 المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وأهدافها
- 14 الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
- 15 الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية
- 19 المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية و خصائصها
- 19 الفرع الأول : الأسس القانونية للوصاية الإدارية
- 25 الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

الفصل الثاني : استقلالية الجماعات الإقليمية

- 27 المبحث الأول : استقلال الجماعات الإقليمية
- 27 المطلب الأول : مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية
- 27 الفرع الأول : تعريف الاستقلال
- 28 الفرع الثاني: معايير الاستقلال

32	المطلب الثاني : الأسس القانونية لاستقلالية الجماعات الإقليمية
32	الفرع الأول :المعالجة الدستورية
34	الفرع الثاني :المعالجة التشريعية
38	المبحث الثاني : أشكال استقلال الجماعات الإقليمية
38	المطلب الأول: الاستقلال العضوي و الوظيفي للجماعات الإقليمية
38	الفرع الاول : الإستقلال العضوي للجماعات الإقليمية
44	الفرع الثاني : الإستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية
56	المطلب الثاني : الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية
56	الفرع الأول : أسس التمويل المحلي
57	الفرع الثاني : مصادر التمويل المحلي
62	الفرع الثالث: أثر التمويل المركزي على استقلال الجماعات المحلية
64	الخاتمة

قائمة المراجع

الفهرس

ملخص

تناولنا في هذه الدراسة موضوع استقلالية الجماعات الإقليمية الذي يعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري ، حيث قسمنا هذه الدراسة إلى فصلين تطرقنا في الفصل الأول الى مفهوم اللامركزية الإدارية محاولين تحديد تعريف للامركزية الادارية كما بينا أنواع اللامركزية ثم قمنا بتقديم مفهوم الجماعات الإقليمية أما المبحث الثاني تكلمنا عن مفهوم الوصاية الإدارية ، حيث قدمنا تعريفا للوصاية الإدارية ، كما بينا أهدافها و الطبيعة القانونية.

اما الفصل الثاني فقد تكلمنا في المبحث الأول عن مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية محاولين تحديد تعريف للاستقلال المحلي و إبراز أهم المعايير الفقهية الدالة على مضمون هذا الاستقلال ، في حين عالجنا في المبحث الثاني أشكال استقلال الهيئات المحلية ، حيث تطرقنا إلى الاستقلال العضوي كأول صورة للاستقلال المحلي اعترف فيها المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية لهذه الجماعات ، و لم يكتفي المشرع بهذا فقط بل دعمه بتمثيل البلدية و الولاية بمجلس محلي منتخب . تطرقنا بعد الاستقلال العضوي إلى ثاني صورة مكتملة لهذا الاستقلال و هي الاستقلال الوظيفي و الذي منح فيه المشرع للسلطات المحلية اختصاصات و صلاحيات خاصة بها محددة قانونا لتسيير و إدارة مصالح الوحدة المحلية ، إضافة لهذا منح المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية ذمة مالية كآخر شكل للاستقلال المحلي و قد اعترف بها صراحة في كل من قانون البلدية و الولاية ، لكن الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية بغرض حل مشاكل عجز الميزانية (المحلية) تقدم وفق شروط مسبقة من شأنها تقييد حرية الهيئات المحلية في أداء مهامها بطلاقة.

In this study, we dealt with the issue of the independence of regional groups, which is considered one of the methods of administrative organization, where we divided this study into two chapters by presenting two chapters. The concept of administrative guardianship, where we provided a definition of administrative guardianship, as well as its objectives and legal nature.

The second chapter we spoke in the first part, the concept of the independence of the regional groups trying to determine the definition of local independence and to highlight the most important criteria jurisprudential function on the content of this independence, while dealt with in the second section forms the independence of local bodies, where we dealt with the organic independence as the first image of the local independence recognized In which the Algerian legislator has the legal personality of these groups, and the legislator was not satisfied with this only, but also supported him by representing the municipality and the state in an elected local council

After the organic independence, we touched on the second complementary form of this independence, which is the functional independence, in which the legislator granted the local authorities special powers and powers of their own, legally defined for the management and administration of the interests of the local unit. In addition to this grant Algerian legislature pending regional groups fiscal as the latest form of local independence and has been recognized explicitly in both municipal law and the state, but government subsidies for groups of local in order to solve the budget deficit problems (local) progress in accordance with the preconditions that will restrict the freedom of local bodies In performing its duties fluently.