

جامعة عباس لغرور - خنشلة -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

نيابة العمادة للدراسات ما بعد التدرج و البحث العلمي و العلاقات الخارجية

الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث (L.M.D)

في الحقوق تخصص: قانون إداري و إدارة عامة

إشراف الأستاذ الدكتور: راجي عبد العزيز

إعداد الطالب : بختي علاء الدين

لجنة المناقشة :

الأستاذ	الدرجة العلمية	المؤسسة الأصلية	الصفة
الطاهر زواقري	أستاذ	جامعة خنشلة	رئيساً
عبد العزيز راجي	أستاذ	جامعة خنشلة	مشرفاً ومقرراً
ياسين قوتال	أستاذ محاضر -أ-	جامعة خنشلة	عضواً ممتحناً
الهاشمي تافرونت	أستاذ محاضر -أ-	جامعة خنشلة	عضواً ممتحناً
وليد ثابتي	أستاذ محاضر -أ-	جامعة باتنة 01	عضواً ممتحناً
فريد روابح	أستاذ محاضر -أ-	جامعة سطيف 2	عضواً ممتحناً

السنة الجامعية : 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ رَقِيبًا}

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمِ

سورة الأحزاب الآية (52)

إهداء

إلى وطني الجزائر الحبيبة حفظها الله

إلى روح جدي الطاهرة

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى كل أفراد العائلة الكريمة

إلى كل زملاء الدراسة خاصة في مرحلة الدكتوراه

إلى كل طالب علم

إلى كل هؤلاء جمعياً أهدي ثمرة جهدي

بختي علاء الدين

## الشكر و العرفان

أشكر الله الكريم رب العرش العظيم الذي بفضله تتم الصالحات  
على توفيقه لنا بإتمام هذا العمل فالحمد لله حمداً كثيراً.  
ثم أشكر من بعد الله عز وجل ، أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور  
راجي عبد العزيز الذي مد لي يد العون بتوجيهاته و تصويباته القيمة  
طيلة فترة إنجاز هذا العمل فله مني كل الإحترام و التقدير.  
كما أتقدم بجميل الشكر و العرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة  
على قبولهم مناقشة هذا العمل المتواضع و عملهم على تصويبه .  
الشكر موصول كذلك لكل الأساتذة الذين أشرفوا على عملية  
التكوين في مرحلة الدكتوراه سواء من جامعة خنشلة أو باقي جامعات  
الوطن فبارك الله فيكم و في علمكم .  
كما أتوجه باسمي عبارات الشكر و العرفان لكل موظفي مكتبات  
كليات الحقوق بكل من جامعة خنشلة ، بسكرة ، عنابة و كذا مكتبة  
كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية و الإجتماعية بأكدال الرباط  
والحسن الثاني المحمدية بالمغرب الشقيق .

مقدمة

## مقدمة

في إطار تلبية إحتياجات المواطنين و التكفل بها، سعت الدول منذ القديم إلى إنتهاج أساليب عدة من أجل تحقيق تلك الغاية في إطار ما يعرف " بالتنظيم الإداري " ، والذي كان في بداية ظهور الدول يقوم على أسلوب يعرف بـ " المركزية الإدارية " المعروف عن هذا الأسلوب " حصر الوظيفة الإدارية " و ممارستها في المركز، أي حصر سلطة القرار في يد الأشخاص المركزية الممارسة للنشاط على المستوى المركزي و المتواجدين عادة في عاصمة الدولة.

و المركزية الإدارية بدورها تنقسم إلى نوعين المركزية الإدارية المشددة أو المتوحشة وهي الممارسة البدائية لهاته الفكرة و التي أبانت عن قصورها خاصة في ظل إزدياد حاجيات المواطنين ، و تنوعها كونها لم تعد مقتصرة على تلك التقليدية تطورت بتطور الأوضاع المعيشية ، مما أدى إلى إنتهاج أسلوب آخر يعرف بعدم " التركيز الإداري " وهو عبارة عن مركزية مخففة تقوم على نقل بعض الصلاحيات لأعوان الدولة على المستوى المحلي ، و ممارستها تحت رقابة الدولة قصد التلبية الآنية للطلبات والتخفيف عن الدولة و المواطن ولكن لا تتمتع هاته الكيانات (عدم التركيز) بالشخصية المعنوية بل هي للدولة. كنتيجة لتوسع أدوار الدولة و لتلافي تلك المثالب و الأعمار التي تعترى أسلوب المركزية الإدارية ظهر أسلوب آخر في إطار أساليب " التنظيم الإداري " و الذي أصبح مُرادف للمركزية الإدارية ألا وهو " اللامركزية الإدارية " ، حيث بموجب هذا الأسلوب يتم الإعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و الإداري لتقوم بتلبية حاجيات الساكنة و كذا تجسيد سياسة الدولة على المستوى المحلي.

اللامركزية الإدارية على نقيض الأسلوب الأول (المركزية الإدارية) القائم على حصر الوظيفة الإدارية و وحدتها ، فهذا الأسلوب يقوم على فكرة " توزيع الوظيفة الإدارية " ما بين جهات مركزية و أخرى على المستوى المحلي تتمتع كما أسلفنا بالشخصية المعنوية، و هذا ما يشكل عنصر التمييز ما بينها و ما بين جهات عدم التركيز الإداري . اللامركزية الإدارية تنقسم بدورها إلى نوعين اللامركزية المرفقية (التقنية أو الفنية) القائمة أساساً على تقديم الخدمات ذات الطابع المتخصص ، النوع الثاني يعرف باللامركزية الإقليمية الذي يشكل بدوره موضوع الدراسة .

فاللامركزية الإقليمية تقوم على أساس وجود وحدات محلية تمارس مجموعة من "الإختصاصات" و "الصلاحيات" على مستوى إقليم معين متمتعة بالإستقلالية عند مباشرتها لهاته المهام الموكولة لها ، غير أن هاته الإستقلالية ليست بالمطلقة بل ترد عليها قيود عدة لعل أبرزها " الرقابة الإدارية " التي تتقرر قانوناً للسلطة المركزية في مواجهة " أعمال و أشخاص و أجهزة الهيئات " اللامركزية .

الجزائر منذ نيلها الإستقلال سعت إلى بناء هياكل لامركزية إقليمية على المستوى المحلي قوامها " البلدية " على المستوى القاعدي و " الولاية " على المستوى الآخر ، تسعى بطبيعة الحال من خلالها إلى تلبية حاجيات الساكنة المحلية لكن تظل هاته الجماعات كما أسلفنا أنفاً خاضعة لرقابة السلطة الوصية ، كون الإستقلال لا يعني رسم قطيعة مع الدولة على النحو الماس بوحدة الدولة .

والجزائر بموجب التشريعات المتعاقبة على ميدان " الجماعات الإقليمية " أقرت بالرقابة الإدارية " عليها بداية ب "الأعمال" ، والتي تُمثل الآلية التي بموجبها تباشر البلدية و الولاية مهامها كي لا تكون عبارة عن آلة صماء تعمل على تطبيق ما تتلقاه من المركز، وعليه فالرقابة المقررة في هذا الإطار تمثل الميدان الخصب لممارسة الرقابة الإدارية والتي يثار بشأنها العديد من الإشكالات لهذا يعد موضوع خصب يستوجب البحث فيه.

### أولاً - أهمية الموضوع :

تتجلى أهمية الموضوع كونه من المواضيع القليلة التي لها إرتباط وثيق بالحياة اليومية للمواطن ، فالجماعات الإقليمية تعد من المرافق الأكثر إحتكاكاً بالمواطن فأى إشكال أو إنشغال يعني المواطن إلا و يتجه لهاته المصالح بهدف إيصال إنشغاله وإيجاد حل لها عبر " البلدية " أو " الولاية " .

وتبرز كذلك أهمية الموضوع خاصة في هاته الفترة " من خلال تلك الخطابات الرسمية و كذا الدراسات الأكاديمية " التي أصبحت تولي إهتمام كبير بموضوع الجماعات الإقليمية ، وصولاً إلى تذمر وسخط المواطنين من أداء هاته الجماعات و التي تعبر عن تعثر وعجز البلديات و الولايات عن أداء مهامها بتلك الجودة المرجوة من الجمهور والسلطة، لهذا زاد الإهتمام بهذا الموضوع مؤخراً على جميع المستويات لإيجاد حلول لمشاكل " الجماعات الإقليمية " .

كما تتجلى أهمية الموضوع من خلال تسليط الضوء على " الرقابة الإدارية" التي لطالما كانت محل شد و جذب حول نجاعتها و كذا تأثيراتها على ميدان التنمية المحلية .

### ثانياً- أسباب إختيار الموضوع :

إن أسباب إختيار الموضوع تعود إلى أسباب ذاتية ، كون الباحث ما هو إلا مواطن قبل كل شيء وبالتالي يحس بما يحس به المجتمع و يتأثر بما يطرأ عليه ، و المواطنين على إختلاف شرائحهم نجدهم كما أسلفنا متذمرين و ساخطين من أداء الجماعات الإقليمية خاصة المجالس المنتخبة فيها ، الأمر الذي دفعنا إلى البحث لتشخيص مواطن الإعوجاج و تقويمها بناءً على دراسة أكاديمية موضوعية من منطلق التخصص.

الأسباب الموضوعية إن موضوع " الجماعات الإقليمية " عموماً لازال يفتقر إلى دراسات متخصصة في هذا الميدان سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي نظير عدم إهتمام الباحثين بهاته المواضيع في السابق.

لذا تتجدد الرغبة في معالجة مثل هذه المواضيع من أجل إثراء المكتبة القانونية الجزائرية بموضوع من هاته الشاكلة و التي تشهد ندرة ، و كذلك إستخلاص المثالب التي تعتري المنظومة القانونية الوطنية في هذا الميدان و تثمين مواطن القوة الموجودة وصولاً إلى تقديم حلول من شأنها سد النقائص في هذا الباب .

### ثالثاً- الهدف من الدراسة :

إن " الجماعات الإقليمية " في الجزائر بعيدة كل البعد عن التطلعات و الآمال المعقودة عليها وهذا من منطلق آراء المواطن البسيط إلى أعلى سلطة في الجزائر ، لهذا تأتي هذه الدراسة للوقوف على تلك المثبطات والعقبات التي أسهمت في تعثر أداء الجماعات الإقليمية من جهة .

ومن جهة أخرى تسليط الضوء على " الرقابة الإدارية " ، الممارسة على الجماعات الإقليمية بداية من أعمالها وصولاً لباقي الصور الأخرى والوقوف على طبيعة أسلوب الممارسة المكرس على مستوى الجزائر و عن إيجابياته و سلبياته.

- الوقوف على تركيبة المجالس الشعبية المحلية عبر التطرق للشروط الواجبة في المترشحين و عن قدرة هؤلاء المنتخبين على ضمان التمثيل الأنسب للسكان المحلية.
- الوقوف على دور " رجالات السلطة " على المستوى المحلي و تأثيرهم على مسألة صناعة القرار المحلي بالإيجاب أو السلب .
- تقديم حلول من شأنها تقويم ذاك القصور الذي يعترى منظومة الجماعات الإقليمية و التي أثرت فيها " الرقابة الإدارية " بشكل سلبي، على النحو الذي يتوافق و طبيعة الجماعات الإقليمية و المواطن الجزائري .

### رابعاً - إشكالية الموضوع :

- على أساس ما تقدم أعلاه نطرح الإشكالية التالية :

هل الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر تتوافق و الغايات المرجوة منها ؟ و هل إصلاح النظام الرقابي خاصة الوصاية الإدارية في شقها على الأعمال كفيل بإصلاح منظومة الجماعات الإقليمية ؟

- تتفرع عن الإشكالية المطروحة عدة تساؤلات فرعية في مقدمتها :

✓ هل الأجهزة التنفيذية للجماعات الإقليمية خاصة المعينة تؤثر على الأجهزة التداولية ؟

✓ هل هناك تباين في ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ما بين النص و الواقع العملي ؟

✓ فيما تكمن أسباب تشديد الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية وماهي الحلول التي يمكن الأخذ بها لإعادة الوصاية إلى الحد المعقول ؟

### خامساً - المنهج المتبع:

نظراً لطبيعة الإشكالية المطروحة أعلاه و تحقيقاً للأهداف المسطرة فإن المنهج الذي يتوافق و طبيعة الدراسة :

حيث تم الإعتماد في الدراسة على " منهج تحليل مضمون " بشكل رئيسي من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية و التنظيمية النازمة لنشاط " البلدية " و "الولاية " كون الدراسة

قائمة أساساً على النصوص الرسمية وصولاً إلى تحليل آراء الباحثين ، كما تم الإستعانة بـ «المنهج المقارن» و هذا من خلال المقارنة ما بين مختلف النصوص التشريعية التي عرفتھا الجماعات الإقليمية في حقبة زمنية مختلفة وكذا ما بين التشريع الوطني و التشريعات الأجنبية في هذا الميدان ، كما تم اللجوء بصورة عارضة « للمنهج التاريخي» من خلال تسليط الضوء على التنظيم الإقليمي المنتهج قديماً و كذا الوقوف عند المحطات التاريخية المؤثرة في ميدان " الجماعات الإقليمية " .

### سادساً - الدراسات السابقة :

بطبيعة الحال الموضوع محل الدراسة يعرف قلة المراجع المتخصصة التي تتناول موضوع الجماعات الإقليمية لكن من خلال بحثنا وقفنا على العديد من الدراسات الأكاديمية القيمة و التي نجدها تتشابه و الموضوع محل الدراسة إلا أنها تختلف عنها في جوانب عدة ، من ضمن الدراسات التي تم الإعتماد عليها في الدراسة نجد :

1: دراسة بعنوان « الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و الرقابة - الواقع و الأفاق » للباحث ثابتي بوحانة وهي عبارة عن " أطروحة دكتوراه " تمت مناقشتها بكلية الحقوق بجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، 2017-2018 .

### ➤ ملخص الدراسة :

حيث إعتد الباحث على التقسيم الثنائي لموضوع الدراسة فقد جاءت بـ " بابين " الباب الأول جاء بعنوان " تطبيقات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر " و الذي بدوره ينقسم إلى فصلين الأول بعنوان " تطبيقات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر و المتعلقة بوجودها " ، الفصل الثاني الموسوم بعنوان " تطبيقات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر المرتبطة مباشرة إختصاصاتها " .

أما الباب الثاني بعنوان " آليات الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر " ويتفرع إلى فصلين الأول بعنوان " الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر " ، الفصل الثاني جاء بعنوان " الرقابة المالية و الشعبية و أفاق الجماعات الإقليمية في الجزائر " .

## ➤ النتائج :

لقد تضمنت الدراسة نتائج جد هامة في مقدمتها إغفال المؤسس الدستوري لمسألة النص على المبادئ تلك التي تكفل مبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية ، كما توصل الباحث إلى فكرة تركيز المشرع الجزائري على سياسة تغليب الشكل على الأصل من خلال الإهتمام بالجوانب التقنية دون التركيز على مبادئ اللامركزية الأمر الذي أدى لعدم التجسيد الفعلي " لإستقلالية الجماعات الإقليمية " سواء من الناحية النظرية أو العملية.

## ➤ أوجه الشبه و الإختلاف :

تتداخل الدراسة المصرح بها أعلاه مع موضوع الدراسة في جوانب عدة بداية بتلك الجوانب المتعلقة " بتشكيل المجالس الشعبية المحلية و مسألة الإختصاصات والصلاحيات" و التي لا تتجاوز الفصل الأول وهذا راجع لكون الإنطلاقة مشتركة وهي من قانون البلدية و الولاية ، ومن النقاط المشتركة أيضاً اللجوء إلى الأخذ من الدراسة المصرح بها بعض التطبيقات القضائية و التي تشهد ندرة و كذا الصعوبة في الحصول عليها ، غير أن "أوجه الإختلاف" تكمن في كون الباحث صاحب الدراسة المصرح بها لم يتطرق لتلك الأجهزة و الهياكل المساعدة و مالها من تأثيرات على الشأن المحلي و كذلك عدم إقتراحه لحلول تتعلق بإصلاح المنظومة الرقابية خاصة في شقها الوصائي مع التحفظ فقد تطرق لفكرة " رقابة المجتمع المدني على المستوى المحلي " .

2: الدراسة الثانية بعنوان « إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري » للباحثة برازة وهيبة وهي عبارة عن أطروحة دكتوراه تمت مناقشتها بكلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2017 .

## ➤ ملخص الدراسة :

جاءت هاته الدراسة بـ بابين " الباب الأول " جاء بعنوان " البحث في مظاهر إستقلالية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري " و الذي بدوره ينقسم إلى فصلين الأول منه بعنوان " مظاهر الإستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية " و أما الفصل الثاني جاء بعنوان " مظاهر الإستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية " ، الباب الثاني من الدراسة موسوم بعنوان " حدود إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر " و ينقسم إلى الفصل

الأول " قصور المظاهر المكرسة في تفعيل الإستقلالية للجماعات الإقليمية " الفصل الثاني بعنوان " مظهرية الإستقلالية المعترف بها للجماعات الإقليمية " .

### ➤ النتائج :

توصلت الباحثة لنتائج جد هامة في مقدمتها تكريس المشرع لعراقيل عدة أدت إلى تبعية الجماعات الإقليمية إدارياً و مالياً " للسلطة المركزية " ، تعدد الأجهزة المعينة على المستوى المحلي و كذا ضعف الموارد المالية زاد في حدة الوصاية الإدارية الممارسة على هاته الجماعات .

### ➤ أوجه الشبه و الإختلاف :

تتشابه هذه الدراسة مع موضوع الدراسة في نقاط عدة ، منها التركيز على فكرة الإستقلالية العضوية و الوظيفية للجماعات الإقليمية من خلال التطرق لكيفية و الشروط الواجبة في تشكيل المجالس الشعبية المحلية و كذا جملة " الإختصاصات و الصلاحيات " المنوطة بها و التي تقوم عليها فكرة الإستقلالية الوظيفية و كذلك تسليط الضوء على الأجهزة المساعدة لسلطة الوصاية على المستوى المحلي ، أما عن أوجه الإختلاف فهي عديدة بداية بتوسع الباحثة في الدراسة عبر التطرق لباقي الأشكال الرقابية التي تمارس على الجماعات الإقليمية كالرقابة المالية مع تركيز الباحثة على بعض الأجهزة المساعدة على المستوى المحلي دون التطرق لباقي الأجهزة و التي لها تأثيرات في ممارسة الرقابة كما أن الباحثة لم تقدم حلول من شأنها تليين الوصاية و تعمل على عصرنة الجماعات الإقليمية و هنا تكمن مواطن الإختلاف .

**3: دراسة للباحثة بوشامي نجلاء بعنوان « المجلس الشعبي في ظل قانون (90-08): أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق » وهي عبارة عن مذكرة ماجستير تمت مناقشتها بكلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006-2007 .**

### ملخص الدراسة :

هاته الدراسة جاءت بتقسيم ثنائي " فصلين " الأول " الأسس الديمقراطية في تنظيم المجلس الشعبي البلدي " ، الفصل الثاني " المبادئ الديمقراطية في تسيير المجلس الشعبي البلدي " .

### ➤ النتائج :

الدراسة حملت نتائج مهمة في مقدمتها توتر العلاقة ما بين " الناخب " و " المنتخب " الذي نتج عنه سلبيات عدة ، سيطرة الجهاز التنفيذي على المشهد المحلي و إنفراده بإصدار القرار نتج عنه صراعات ما بين هذا الجهاز والجهاز التداولي و منه التأثير السلبي على الشأن المحلي وهذا مالا يتوافق و وجود هاته " الأجهزة " .

### ➤ أوجه الشبه و الإختلاف :

تتشارك الدراسة المصرح بها أعلاه مع موضوع دراستنا في نقاط عدة منها تلك الحالات العملية لممارسة الوصاية الإدارية كما تتشارك في كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي و الرقابة عليه في ظل القانون القديم (90-08) ، أما عن أوجه الإختلاف فهي عديدة فالدراسة المصرح بها قديمة جاءت في ظل القانون القديم و إقتصرت على الجهاز القاعدي (البلدية) بينما دراستنا كانت بموجب التشريع الراهن و تطرقت لكلا الجهازين " البلدية " والولاية " .

4: دراسة بعنوان « الوصاية على المجالس الشعبية البلدية والولائية » للباحثة ملياني صليحة وهي عبارة عن كتاب في أصله مذكرة ماجستير تم مناقشتها على مستوى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف المسيلة ، صادر عن دارية الراية عمان الأردن، 2016 .

### ➤ ملخص الدراسة :

إعتمدت الباحثة على التقسيم الثنائي حيث الباب الأول جاء بعنوان " مظاهر إستقلالية الجماعات المحلية " والذي ينقسم إلى فصلين الأول منه بعنوان " إستقلالية الجهاز التداولي المحلي " و الفصل الثاني بعنوان " إستقلالية الجهاز التنفيذي المحلي " .

الباب الثاني بعنوان " مظاهر إستقلالية الجماعات المحلية " و الذي بدوره ينقسم إلى فصلين الأول بعنوان " مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية " و الفصل الثاني جاء بعنوان " الرقابة السياسية و القضائية على الجماعات المحلية " .

### ➤ النتائج :

لقد خلصت الباحثة إلى نتائج هامة بموجب هذه الدراسة في مقدمتها عدم الإهتمام الفعلي بالجماعات الإقليمية على المستوى الدستوري فكل الدساتير التي عرفت الجزائر تناولت هذا الموضوع بشكل مقتضب ، كذلك الإشكال " المالي " و تأثيراته على ممارسة الصلاحيات الموكلة للجماعات الإقليمية كما ترى الباحثة بأن هذا الإشكال المذكور أعلاه ليس السبب الوحيد في تعثر أداء الجماعات الإقليمية فضعف أداء القائمين على شؤون الجماعات الإقليمية يمثل موطن ضعف كذلك أثر على المشهد المحلي .

### ➤ أوجه الشبه و الاختلاف :

تتشارك الدراستين في مواضع عدة منها تلك المتعلقة بتشكيل المجالس الشعبية المحلية " البلدية و الولاية " و الإختصاصات و الصلاحيات المنوطة بها و كذا الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية " ، غير أنها تختلف عنها في نقاط عدة وهي عدم تركيز الباحثة على الأجهزة المساعدة " للوالي " و تأثيرها على مسألة الرقابة كما أنها توسعت في التطرق لباقي الأشكال الرقابية الأخرى (المالية، القضائية، السياسية) بينما موضوع دراستنا يقتصر على " الرقابة ذات الطابع الإداري " و فقط كما أن الباحثة لم تقدم آليات إصلاحية تكون مكملة للنقائص التي تعترى المنظومة الرقابية و هذا ما سعينا لإبرازه عبر دراستنا .

### سابعاً - هيكل و تقسيم الموضوع :

لقد تم الإعتماد على التقسيم الثنائي في معالجة هاته الدراسة عبر تقسيمها إلى بابين الباب الأول جاء موسوم بعنوان " نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر " من خلاله سيتم التطرق للأجهزة المكونة للجماعات الإقليمية والتي هي على قسمين الجهاز التداولي (الفصل الأول) و الجهاز الثاني هو التنفيذي (الفصل الثاني) .

أما الباب الثاني المعنون بـ " الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية و توافقها مع المستجدات " والذي بدوره ينقسم إلى الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ما بين التشديد والتخفيف من خلاله نقف على الأسلوب المعتمد في ممارسة الرقابة الإدارية بمختلف صورها عبر التشريعات الوطنية المختلفة و كذا المقارنة (الفصل الأول) ، لكن

الوصاية الإدارية بشدتها المنتهجة في النموذج الجزائري لم تكن هكذا إعتباطاً بل تعود لأسباب وغايات عدة لذا يجب إقتراح حلول من شأنها التوافق و الوضع (الفصل الثاني) .

الباب الأول  
نظام الجماعات الإقليمية  
في الجزائر

## الباب الأول

## نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر

كما أسلفنا سابقاً الجزائر سعت منذ الإستقلال إلى تكريس نظام " لا مركزي إقليمي " من خلال الإعتماد على أجهزة تعمل إلى جانب السلطة المركزية على كفالة " الحاجيات " المتنوعة للسكان المحلية في مختلف مناطق الجمهورية .

حيث البداية كانت بإعادة هيكلة ذاك التنظيم الموروث و المعتمد من قبل المستعمر الفرنسي بما يتوافق و أوضاع الجزائر المستقلة ، فتم الإبقاء على البلدية كجماعة قاعدية مثلما كان معمول به مع تقليص عددها نظراً لطبيعة الظروف المعاشة آنذاك بعدها أُستحدثت الولاية لتحل محل العمالة تلك المعروفة في عهد الإستعمار .

وعليه الجزائر منذ الإستقلال إعتمدت في مسألة " التقسيم الإداري " للإقليم على مستويين إثنين على المستوى الرسمي ألا وهما " البلدية " و " الولاية " والتي عرف تغييرات عدة منذ أول تشريع عرفته إلى التشريع الحالي ، فالبلدية و الولاية كوحدات تقوم عليهما " الجماعات الإقليمية " في الجزائر يتكونان من جهازين أحدهما ذو طابع تقريبي يعرف بالجهاز التداولي و الذي يتشكل عبر آلية جد هامة و المتمثلة في " الإنتخاب " (الفصل الأول) ، و الجهاز الثاني ذو طابع تنفيذي معهود له مسألة تنفيذ الأعمال المنبثقة عن الجهاز الأول و هذا الجهاز ذو طبيعة مركبة منتخب في الجماعة القاعدية و معين في الجماعة غير ممركرة للدولة (الفصل الثاني) .

## الفصل الأول

### الجهاز التداولي للجماعات الإقليمية

" الجهاز التداولي " كما جاء في قانون البلدية و الولاية على أنه من الهيئات المكونة للجماعات الإقليمية و قوامه " مجلس شعبي منتخب " ، هذا ما يمثل إحدى الأدوات التي من خلالها يتم إشراك المواطن في تسيير شؤونه بالشكل التقليدي في إطار " الديمقراطية التمثيلية" حيث يتم إنتخاب مجموعة من الأفراد الذين يمثلون الجماعة ويعبرون عن إرادتهم. و الجزائر منذ أول نص للجماعات الإقليمية عملت على تكريس هذا المبدأ بداية بتشكيل مجالس شعبية " بلدية " و " ولائية " منتخبة الأمر الذي يتوافق و التوجه الديمقراطي و فكرة مشاركة المواطنين في تسيير الشأن المحلي و لو بشكل غير مباشر (عن طريق النواب بالمجالس الشعبية المحلية الذين تم إختيارهم من المواطنين) ، كل هذا من شأنه تحقيق إستقلالية عضوية للجماعات الإقليمية (المبحث الأول).

كما عمل المشرع عبر قانون الجماعات الإقليمية على تزويد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بجملة من الإختصاصات و الصلاحيات و التي تعمل من خلالها على كفالة الأهداف و الغايات التي تشكلت هاته المجالس لأجلها ، فحيازة هذه المجالس الشعبية المحلية (البلدية ، الولاية) على مجموعة من الإختصاصات و الصلاحيات يحقق الوجه الثاني لإستقلالية الجماعات الإقليمية و المتمثلة في " الإستقلالية الوظيفية " (المبحث الثاني) .

## المبحث الأول

### تشكيل المجالس الشعبية المحلية في الجزائر

الأكيد أن معظم الدول تأخذ بالأسلوب الديمقراطي المتمثل في "الانتخاب" الذي بمقتضاه يعبر المواطنين عن إختيارهم عبر إختيار ممثلين عنهم على مستوى هذه الهيئات الأمر الذي يضمن لهم المشاركة غير المباشرة في تسيير الشؤون الخاصة بهم ، والجزائر على غرار هاته الدول فقد سعت منذ القديم إلى تكريس فكرة الإنتخاب سواء على المستوى المحلي أو الوطني .

ولهذا فإن مسألة تشكيل المجالس الشعبية المحلية البلدية كانت أو الولائية تخضع لضوابط عدة سواء فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في المترشحين (المطلب الأول) ، ومن جهة أخرى و كنتيجة لإكتساب هاته الصفة فإن المنتخبين المحليين تنقرر لهم حقوق و تقع على عاتقهم واجبات (المطلب الثاني) .

### المطلب الأول

#### الشروط الواجبة في المنتخب المحلي

إن تكوين أو تشكيل المجالس الشعبية المحلية و جعلها فضاءاً للمشاركة الديمقراطية يمر عبر آلية أساسية تجعل منه إطاراً لمشاركة المواطنين ، تتمثل في "الانتخاب" أي إختيار أعضاء المجلس الشعبي المحلي عن طريق الصندوق مما يضمن وصول الأشخاص المراد وصولهم إلى مقر المجلس الشعبي المحلي (البلدي أو الولائي).  
لكن الترشح لهاته الإنتخابات يخضع لشروط يجب توفرها في كل من المترشح و الناخب ، وهذا ما سيكون محلاً للدراسة في هذا العنصر من الدراسة.

### الفرع الأول

#### شروط الترشح للإنتخابات المحلية

صحيح أن " الإنتخاب " يعد السبيل الأمثل لضمان مشاركة المواطنين في الحكم من خلال تحويل الأصوات المعبر عنها إلى الشخص (المترشح) الذي يتوافق برنامجه و الأهداف المرجوة من سكان هاته الأقاليم ، يمثل أسمی المبادئ التي تقوم عليها فكرة

المجالس المحلية كون أن الساكنة المحلية هم من يختارون النواب الممثلين لهم في إطار "الديمقراطية النيابية أو التمثيلية" .

غير أنه (الانتخاب) كان محلاً للجدال حول ما إذا كان حقاً هو الوسيلة الأساسية المُحققة لإستقلالية " الجماعات الإقليمية " بين إتجاه مؤيد و آخر معارض .

غالبية الفقه يذهب إلى تأييد الطرح المتعلق بالانتخاب كأساس لتحقيق الإستقلالية على المستوى المحلي و يعتبر العنصر المذكور أنفاً شرط هام و أساسي في نظام اللامركزية الإدارية ، و هو جوهر التفرقة ما بين صورتَي هاتِه الأخيرة ( فاللامركزية المرفقية تقوم على التعيين) و كذلك الأمر بالنسبة للمركزية الإدارية و منه يُستلزم في نظام اللامركزية الإقليمية قيامه على المبدأ الديمقراطي القائم أساساً على " الانتخاب " (1).

بينما الجانب الآخر من الفقه يستند في طرحه على أن فكرة " الانتخاب " ليست بالضرورة منتجة لأعضاء أكفاء و مؤهلين في المجالس المحلية ، فقد يكون إنتخابهم بناءً على الإنتماءات السياسية أو للمركز المالي أو العشائري أمر ينتج عنه خدمة المصالح الذاتية عوض المصلحة العامة و هو أمر غير مقبول (2).

أما الجزائر فقد إعتمدت على أسلوب " الانتخاب " في تشكيل المجالس المحلية على خلاف الدول التي تأخذ بالتعيين ومنهم من يعتمد الأسلوب المختلط (الانتخاب و التعيين) ، عموماً في الجزائر يتم إنتخاب المجلس الشعبي البلدي و الولائي لعهدَة إنتخابية كأصل عام مدتها (05) سنوات عن طريق الإقتراع العام السري و المباشر (3) .

وعليه فالديمقراطية المحلية تمثل الطريق الممهد لتحقيق الديمقراطية الوطنية في حال توفر الشروط و البيئة المناسبة من منتخب كفي ، إنتخابات نزيهة و شفافة و إختصاصات و صلاحيات حقيقية و نوعية للمجالس المحلية ، إن المؤسس الدستوري

(1) - حبشي لزرق، الجوانب النظرية و التطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر، 2019 ، ص ص 56،57.

(2) - باديس بن حده ، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي " دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، مصر ، 2016 ، ص 432 .

(3) - المادة (65) ، القانون العضوي (16-10)، المؤرخ في 25 أوت 2016 ، المتعلق ب : نظام الإنتخابات، ج ر ج د ش ، العدد (50) الصادر في 28 أوت 2016 ، المعدل بموجب القانون العضوي (19-08)، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 ، ج ر ج د ش ، العدد (55) الصادر في 15 سبتمبر 2019 .

الجزائري إعترف بالإنّخاب و أضفى عليه القيمة الدستورية كل هذا في سبيل تحقيق الدولة الديمقراطية (1) .

و على هذا الأساس سننتطرق أولاً للنظام الإنتخابي المتعلق بالمجالس الشعبية المحلية بدءاً بشروط الترشح و إكتساب عضوية التمثيل وصولاً إلى زوالها .

تجدر بنا الإشارة إلى أن التشريع الناظم لـ " الجماعات الإقليمية " سواء في شقه المتعلق بالبلدية أو الولاية نجده لم يتطرق لتلك الشروط الواجبة التوفر في المترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية ، الأمر الذي يدفعنا للبحث في نصوص متفرقة لتحديد هاته الشروط و التي بدورها تنقسم إلى قسمين :

### أولاً: الشروط الموضوعية

لتحديد الشروط الواجبة في المترشح لعضوية المجالس المحلية النيابية نتجه للبحث أساساً في " قانون الإنتخابات " ، الذي حدد جملة من الشروط التي بدونها لا يمكن قبول ملف الترشح فالمشروع الجزائري أرسى مبدأ " المساواة " حينما سمح لكل من تتوفر فيه هذه الشروط بالترشح .

فالمادة (79) من القانون المتعلق بالإنتخابات (16-10) عدت هذه الشروط الواجبة التوفر ، فالنص القانوني الوارد أعلاه لم يخالف النص الدستوري الذي جاء فيه « لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الحق في أن ينتخب و ينتخب ، كما أرسى مبدأ المساواة في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أي شرط إلا تلك المحددة قانوناً »(2).

فمن تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في قانون الإنتخابات يسمح له بالترشح يندرج هذا في إطار ما يعرف " بعمومية الترشح " التي أخذت بها الجزائر منذ القديم

(1) - أنظر: المادة (16) ، المرسوم الرئاسي (20-442) المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق : ب إصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020 ، ج رج ج دش ، العدد (82) الصادر في 30 ديسمبر 2020 ، والتي كانت تقابلها المادة (15) ، المرسوم الرئاسي (96-438) المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق : ب نشر نص تعديل الدستور ، ج رج ج دش ، العدد(76) الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل ب : القانون (02-03) المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، ج رج ج دش ، العدد (25) الصادر في 14 أبريل 2002، القانون (08-19) المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج رج ج دش العدد(63) الصادر في 16 نوفمبر 2008 ، و القانون (16-01) المؤرخ في 06 مارس 2016 ، ج رج ج دش ، العدد (11) الصادر في 07 مارس 2016 .

(2) - المادة (56) ، (67) ، التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المصدر السابق.

لكن هناك شروط عامة واجبة التوفر في المترشح تنقسم لقسمين سنعمل على إبرازها في العنصر التالي من الدراسة .

### 1: الشروط العامة

ويصطلح عليها كذلك بـ " الشروط الإيجابية " والتي لا يجب إغفالها فهاته الشروط تعتبر جوهرية و يجب أن تتوفر في المترشح أبرزها أن يكون " ناخباً" <sup>(1)</sup> و جاءت كالتالي:

#### أ- شرط السن :

البداية ستكون بشرط السن و الذي حددته المادة سالفه الذكر التاسعة (79) و السبعين بـ (23) سنة على الأقل يوم الإقتراع حيث يعتبر شرط موضوعي ، الأمر الذي يسمح للشباب بالمشاركة في تسيير الشؤون المحلية و إكتساب الخبرات اللازمة كما يسمح بالكشف عن طاقات و كفاءات متمرسة في التسيير الأمر الذي يسمح بإستغلالها على مستويات مختلفة .

و قد إهتمت دول عدة بإشراك الشباب في العمل السياسي و وصل إلى دسترة هذا الأمر نذكر منها التوجه الأخير للمؤسس الدستوري التونسي الذي عمد إلى تشييب المجالس الشعبية المحلية على إختلافها من نصه على «... يضمن القانون الإنتخابي تمثيلية الشباب في مجالس الجماعات المحلية» <sup>(2)</sup>.

(1) - فالناخب في الجزائر حسب المادة (04,03) من القانون العضوي (16-10) المتعلق: بـ "الإنتخاب" يُشترط فيه:

- السن ثماني (18) عشرة سنة .

- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية .

- أن يكون مسجلاً في القائمة الإنتخابية للبلدية التي بها موطنه .

(2) - الفصل (133) ، قرار المجلس الوطني التأسيسي 31 يناير 2014 ، المتعلق : بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، العدد (10) ، الصادر في 04 فبراير 2014 .

للإشارة فإن السن المطلوب للترشح في القوانين الإنتخابية السابقة في الجزائر كان مرتفعاً مقارنةً بالمنصوص عليه حالياً فقد كان محددًا بـ (25) سنة<sup>(1)</sup> ، لكن بدايةً من قانون الإنتخابات لسنة 2012 تم تخفيضه إلى سن (23) سنة.

أما في التشريعات المقارنة جاء سن الترشح في الإنتخابات المحلية منخفض نوعاً ما مقارنةً بما هو معمول به في الجزائر ، نذكر توجه المشرع المغربي مثلاً فقد نص على سن الواحد و العشرين (21) سنة فقط للترشح<sup>(2)</sup> ، فرنسا نصت على سن أقل بمقتضاه يتم السماح بالترشح للإنتخابات المحلية قوامه ثمانية عشر (18) سنة فقط<sup>(3)</sup> .

صحيح تشييب المجالس المحلية توجه جميل و يحقق مزايا عدة و لكن النص على سن ثمانية عشر (18) سنة من خلاله يمكن الترشح كما هو معمول به في فرنسا ، نرى بأن الشاب في هذا السن قد يكون مُفتقراً للخبرة و كذلك للمؤهلات التي تسمح له بشغل هذا المنصب النيابي و هذا مالا يتوافق و توجهه نحو فعالية المجالس.

صحيح يجب منح فرصة للشباب في هذا السن للمشاركة في العمل السياسي على المستوى المحلي ، و لكن من مواضع أخرى لا كأعضاء لما لا تكون البداية عبر السماح لهم بالمشاركة " كحضور " في أشغال المداولات للوقوف على طبيعة العمل

(1) - المادة (68)، القانون (80-08) المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن: قانون الإنتخابات ، ج ر ج ج د ش ، (44) الصادر في 28 أكتوبر 1980 (ملغى) ، المادة (77) القانون (89-13) المؤرخ في 07 أوت 1989 ، المتضمن : قانون الإنتخابات ، ج ر ج ج د ش ، العدد (32) 07 أوت 1989 (ملغى) ، المادة (93) من الأمر (97-07) المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن : قانون الإنتخابات ، المعدل والمتم بالقانون العضوي (04-01) المؤرخ في 07 فيفري 2004 ، ج ر ج ج د ش ، العدد (09) الصادر في 11 فيفري 2004 ، و القانون العضوي (07-08) المؤرخ في 28 جويلية 2007 ، ج ر ج ج د ش ، العدد (48) في 29 جويلية 2007 (ملغى).

(2) - عبد القادر باينة، النظام القانوني للإنتخابات بالمغرب ، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة ، الرباط ، المغرب ، 2009، ص 150.

(3) -عمار بريق ، المركز القانوني للمنتخب المحلي -دراسة مقارنة- ، (أطروحة دكتوراه في القانون) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة باجي مختار عنابة ، 2014، 2015، ص 18.

النيابي، وكذلك تنظيم لقاءات دورية تُمنح لهم من خلالها الفرصة للإحتكاك بالعمل العمومي و إكتساب بعض الخبرات وهو توجه قد يكون فعال .

نحن بدورنا نثمن توجه المشرع الجزائري بتخفيضه لسن الترشح إلى الثالثة والعشرين (23) سنة كون المجتمع الجزائري جله من هاته الفئة (الشباب) وصولاً إلى حيازة فئة هامة منه على شهادات عليا و رصيد علمي وثقافي مقبول ، مما يسمح له القيام بالمهام المنوطة به بكل كفاءة و جدارة ضف إلى كون مختلف الدول تتجه نحو تشييب الطواقم الإدارية على مختلف مستوياتها (1) .

حسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري في إطار التوجه نحو تشييب المجالس الشعبية المحلية ، غير أن الواقع العملي يشهد نوعاً ما عزوف الشباب عن الحياة السياسية وخاصة في الجانب المتعلق بالمهام التمثيلية سواء بصفتهم كمرشحين أو ناخبين الأمر الذي يدفعنا لطرح التساؤل التالي :

### -فيما تكمن أسباب عزوف الشباب عن الحياة السياسية ؟

لتحليل هاته الظاهرة إن صح التعبير والتي لا تحتاج فقط إلى رجالات القانون بل فتح ورشات ذات طابع وطني و شاملة لتشخيص أسباب الإمتناعية (2) ، من خلال إشراك جميع الفاعلين من علماء الإجتماع ، النفس ، رجالات السياسة و غيرهم كونه موضوع يهم الجميع فرداً و سلطة .

(1) - هذا ما ذهب إليه رئيس الجمهورية الحالي " السيد: عبد المجيد تبون " في إحدى لقاءاته مع الصحافة الوطنية حينما قال بوجوب إتخاذ جملة من الإجراءات التي من شأنها تحفيز " الشباب" للولوج إلى الميدان السياسي و ترشحهم في الإنتخابات المحلية ، التشريعية " ، و هو أمر ضروري في ظل عزوفهم عن الولوج للميدان السياسي ، للتفصيل أكثر: أنظر للمقال الصحفي على الرابط: <https://www.elkhabar.com/press/article/160119> / ، تاريخ الإطلاع : 30أفريل 2020 ، الساعة (11:15) .

(2) - « " الإمتناع " يعني عدم المشاركة في العملية الإنتخابية أما " الإمتناعية " فهي مذهب مدروس و موقف واع من جانب الفرد و الجماعة لأسباب متداخلة فهو موقف معاد للإنتخابات " ، وافية بوراوي ، أثر النظام الإنتخابي في التمثيل الحزبي دراسة للتشريعات في الجزائر (1989-2012) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، مصر ، 2016 ، ص ص 231 ، 232 .

## ب- شرط الجنسية :

الشرط الثاني و الذي لا يقل أهمية عن باقي الشروط المُتمثل في شرط "الجنسية الجزائرية" و هو شرط موضوعي يشترط توافره في كل مترشح للانتخابات على إختلاف مستوياتها سواء الرئاسية ، التشريعية أو المحلية ، كونه يضمن ولاء المترشح للوطن مع التحفظ لما هو معمول به في بعض الدول و التي لا تشدد في طلب هذا الشرط<sup>(1)</sup>.

- هل عدم إشتراط الجنسية في هذا الموضع يُعد مساساً بالولاء للدولة ؟

المشروع الجزائري نص على شرط الجنسية الجزائرية<sup>(2)</sup> و فقط دون تحديد طبيعتها مكتسبة كانت أم أصلية ، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل حول الجنسية الواجب توفرها في المترشح للانتخابات المحلية هل الجنسية الجزائرية الأصلية أم المكتسبة ؟

أمام سكوت المشرع حيال هاته المسألة يستوجب الأمر البحث في نصوص متفرقة للإجابة على التساؤل المطروح أعلاه ، حيث بالرجوع لقانون الجنسية الجزائري<sup>(3)</sup> المادة (15) منه نجدها تنص على أنه من آثار إكتساب الجنسية الجزائرية « التمتع بكافة الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ إكتسابها ».

وعليه فإن المشرع الجزائري سمح لمكتسب الجنسية الجزائرية منذ خمسة سنوات بالترشح فهذا الشرط يضمن المساواة ما بين الجزائريين سواء ذوي الجنسية الأصلية

(1) - بعض دول " الإتحاد الأوربي" في مقدمتها فرنسا تكتفي بالإشتراط في الإنتخابات المحلية سواء بالنسبة للمُنْتخب أو الناخب أن يكون حائزاً لجنسية إحدى دول الإتحاد الأوربي و يقيم بالتراب الفرنسي ، لكن لا يمكنهم (الأجانب) قاطني فرنسا تولي منصب محددة " كالعمدة أو نائبه " كون تولي هذا المنصب يُعد تعبيراً عن سيادة الدولة ، في حين المشرع التونسي كان له توجه مخالف من خلال إشتراط " الجنسية التونسية " دون غيرها وهذا في مجلس النواب والإستشاري بينما المجالس النيابية الأخرى لم ينص على هذا الشرط مما يعني قبول ترشح مكتسبي الجنسية ، للتفصيل أكثر حول هذا الموضوع راجع : كمال جغلاب ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر ، بريطانيا ، فرنسا ، دار هومة ، الجزائر ، 2017 ، ص 231 ، حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة الحرة للوحدات المحلية (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2015 ، ص 55.

(2) - المادة (79) ، قانون الإنتخابات الجزائري (16- 10) ، المصدر السابق .

(3) - الأمر (70- 86) المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 ، المتضمن: قانون الجنسية الجزائري ، ج رج ج دش ، العدد (105) ، المعدل و المتم ب الأمر (01-05) المؤرخ في 27 فبراير 2005 ، ج رج ج دش ، العدد (15) الصادر في 27 فبراير 2005.

أو تلك المكتسبة<sup>(1)</sup> ، بخلاف ما كان معمول به في قانون الإنتخابات لسنة 1980 والذي يعد إستثناءً حيث المادة (69) منه نصت على توفر الجنسية الجزائرية الأصلية لا غير لكن بعد عشرة سنوات من صدور مرسوم التجنس تم التخلي عن هذا الشرط<sup>(2)</sup> الذي فيه من الشدة .

نقطة نرى بوجود إثارته و المتعلقة بإشتراط الجنسية الجزائرية في " المترشح للإنتخابات المحلية " دون قيد آخر أمر يفهم منه السماح لمزدوجي الجنسية (فرانكو جزائري مثلاً) بالوصول و تقلد مهام ضمن المجالس النيابية و هذا لصراحة النص ، لكن نجد نص آخر مُخالف لما تم طرحه و الذي إشتراط في تولي مناصب محددة حصراً الجنسية الجزائرية و فقط (دون غيرها) ومنه لا يمكن لمزدوجي الجنسية الوصول لها وهي ( رئيس مجلس الأمة ، رئيس المجلس الشعبي الوطني ، الوزير الأول ... )<sup>(3)</sup>.

#### ج - شرط أداء الخدمة الوطنية :

الشرط الثالث يتمثل في إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها و يعتبر هذا الشرط موضوعي كون العمل النيابي يُتطلب فيه التفرغ التام للمهام التمثيلية وعليه يجب على المترشح أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية ، حيث أُصطلح عليه بموجب القانون الخاص بالخدمة الوطنية بـ " المتحرر من الخدمة الوطنية" التي تتخذ عدة وضعيات حتى يتسنى له تأدية المهام المنوطة به على أتم وجه دون وجود أي عائق يحول بينه و بين أداء المهام التمثيلية<sup>(4)</sup> .

(1) - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2011 ، ص 175.

(2) - الهاشمي مولاي ، « تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر » ، دفاثر السياسة و القانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، العدد 12 ، جانفي 2015 ، ص 192.

(3) - أنظر: المادة (02) ، القانون رقم (01-17) المؤرخ في 10 يناير 2017 ، المتعلق بـ : تحديد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها ، ج ر ج ج د ش ، العدد (02) ، الصادر في 11 يناير 2017 .

(4) - المادة (06)،(07) ، القانون (06-14)، المؤرخ في 09 أوت 2014 ، المتعلق بـ : الخدمة الوطنية ، ج ر ج ج د ش ، العدد (48) ، الصادر في 10 أوت 2014.

إن شرط تسوية الوضعية تجاه الخدمة الوطنية في القوانين السابقة لم يتم النص عليه كشرط للترشح لا في " الإنتخابات المحلية" و لا "التشريعية" ، لكن النص عليه كشرط واجب للترشح كان بداية من الأمر (97-07) المتعلق بنظام الإنتخابات (1).

د- ألا يكون المترشح محل إدانة بحكم نهائي لإرتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد إعتباره بإستثناء الجرح غير عمدية :

بإستقراء أحكام المادة التاسعة و السبعين (79) من قانون الإنتخابات (16-10) نجدتها نصت على شرط جد مهم ، المُتمثل في ألا يكون المترشح محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد إعتباره بإستثناء الجرح غير عمدية.

الملاحظ في النقطة المثارة أعلاه أن المشرع قد تخلى على شرط ألا يكون المترشح محكوماً عليه في الجنايات و الجرح المنصوص عليها في المادة الخامسة (05) من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات السابق (12-01) أو محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام أو الإخلال به .

حيث جمع القانون الحالي للإنتخابات الشرطين في شرط واحد ، هو ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لإرتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية و لم يرد إعتباره بإستثناء الجرح غير العمدية (2) ، و حسناً ما ذهب إليه المشرع في هذه النقطة خاصة فيما يتعلق بفكرة " النظام العام" ذات الطبيعة المرنة و المفهوم الفضفاض ، الأمر الذي يسمح للإدارة بممارسة سلطتها التقديرية مما يؤدي إلى تغليب الإعتبارات السياسية وإستعمالها خدمة للمصالح الضيقة الخارجة عن المصلحة العامة (3) .

وعليه فالقانون العضوي (16-10) قد تلافى تلك الإنتقادات المسجلة في النقطة المتعلقة بتهديد و الإخلال بالنظام العام (4) ، يُستشف من خلال سد هذا المتلب الذي كان

(1)-الهاشمي مولاي ، المرجع السابق، ص 195.

(2)- كمال جغلاب ، المرجع السابق ، ص 127 .

(3)-محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر، 2013 ، ص 146.

(4)- فكرة " النظام العام " كما هو معلوم فكرة فضفاضة يصعب التحكم فيها و حصرها فعندما ينص المشرع على فكرة تهديد النظام العام أو الإخلال به دون تحديده لمفهوم النظام العام فيه من التعسف حيث يمكن تحويل هاته الفكرة لخدمة مصالح أخرى ، فكان من الأجدر تحديد مفهوم لهذه الفكرة الذي قد يكون ذلك المتعلق بالجرائم الماسة بالأمن الوطني أوتلك

يعتري القوانين السابقة توجه المشرع نحو التوسيع من حق المشاركة في إنتخابات المجالس المحلية وهذا ما يتماشى و التحول الديمقراطي المكرس دستورياً .

فعنصر "الأخلاق" نسبي و لا يمكن حصره في سلوك معين ، لهذا لجأ المشرع الجزائري سواء في " القانون الإنتخابي " بالنسبة للمترشح " أو " قانون الوظيفة العمومية " بالنسبة للمرشح لشغل منصب وظيفي قرينة تدل على صلاحية الشخص من الناحية الأخلاقية ألا وهي " **خلو شهادة السوابق القضائية** " من الإدانة .

حيث هذا الشرط موضوعي وهو الأسهل لإثبات صلاحية الشخص من الناحية الأخلاقية لتولي هذا المنصب أو العضوية ، لكن بالعودة إلى الواقع العملي نجد بأن هذا الشرط أبان عن محدوديته خاصة في ظل إستشراء الفساد بكافة أنواعه على كافة الأصعدة خاصة على المستوى المحلي بالنسبة للمنتخبين المحليين و رؤساء المجالس ( فضائح أخلاقية ، فضائح مالية ، فساد ) .

فعنصر الأخلاق أو بالأحرى " فكرة خلقنة الإدارة و المرافق العامة " نجدها غير مطروحة في الجزائر لا على المستوى السياسي و لا على المستوى القانوني الذي يعمل فقط على توقيع العقاب لا البحث عن ترقية هذا العنصر، مع التحفظ مؤخراً بداية بوادر الإهتمام بهذا العنصر الهام و الجوهري بإعداد و تهيئة العنصر البشري في هذا الميدان<sup>(1)</sup>.

كل الشروط السالفة الذكر هي شروط موضوعية تهدف إلى إختيار الأشخاص المناسبين لتمثيل المواطنين في المجالس الشعبية المحلية ، غير أنه يُسجل على المشرع

=المتعلقة بالإنتخابات من خلال الإخلال بالسير الحسن للعملية الإنتخابية ، لكن حسناً ما ذهب إليه المشرع في القانون الراهن للإنتخابات حينما تلافى تلك الإنتقادات الموجهة في هذا الباب .

(1)- نذكر هنا توجه السلطة في المغرب فقد إهتمت بهذا العنصر(الأخلاق) و عملت على ترقيته في المرافق العامة هذا ما نستشفه في نص الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الندوة الوطنية حول " دعم الأخلاقيات بالمرفق العام " ، المنعقدة بالرباط بتاريخ 29 أكتوبر 1999 ، للتفصيل أكثر راجع : منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد الخاص " الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية " ، الطبعة الثانية ، 2008، ص 11 و ما بعدها ، في الجزائر بدأ الإهتمام الرسمي بهذا العنصر مؤخراً حيث كثر الحديث حول " فكرة الأخلاق خاصة في الحياة العامة " حيث العديد من الخبراء نادوا بضرورة دسترة هذا العنصر في الندوات المنعقدة لمناقشة " مسودة الدستور الجديد للجمهورية" ، هذا ما كان محل توصيات الندوة الوطنية الجامعية بمسغانم " لإثراء الدستور" ، مقال صحفي منشور على موقع الإذاعة الجزائرية ، على الرابط : <https://www.radioalgerie.dz/news/ar/art> ، تاريخ الإطلاع : 10 أبريل 2020 ، على الساعة (22:36).

الجزائري في إطار النص على الشروط الواجب توفرها في المترشح إغفاله " لشرط المؤهل العلمي " خاصة و أن الحديث اليوم عن تركيبة مجتمع جزائري مُختلفة عن تلك المعروفة في زمن سابق خاصة في ظل تطور المستوى العلمي و الثقافي في الجزائر .

#### هـ - المؤهل العلمي في المجالس الشعبية المحلية:

نظراً لصعوبة تلك المهام المنوطة بالمجالس الشعبية المحلية خاصة في الوقت الحالي فالجزائر تراهن على هذه الجماعات من أجل "صناعة الثروة" وإخراج هاته الجماعات من الطابع التقليدي " الإستهلاكي " إلى " الإستثماري الإنتاجي " ، فمن غير الممكن قيام النهضة المحلية دون وجود الأدوات الأساسية في هذا الباب و القائمة أساساً على وجود عنصر بشري مؤهل .

من منطلق ما تم طرحه أنفاً أصبح من غير المعقول عدم إشتراط حد أدنى للمستوى التعليمي في المترشحين لإنتخابات المجالس الشعبية المحلية ، لضمان الكفاءة والجودة في العمل العمومي على المستوى المحلي مع التحفظ ( ليس حيازة الشهادة العلمية معياراً للكفاءة دائماً).

هذا الإشكال المتعلق بإشتراط " المؤهل العلمي" كان و لازال مثار جدل ما بين الباحثين على المستوى المحلي و الخارجي ما بين إتجاه مؤيد لهذا الطرح و آخر معارض .  
-الإتجاه المعارض لفكرة المؤهل العلمي في المجالس الشعبية المحلية .

نجد العديد من الباحثين يُعارضون بشدة فكرة إشتراط " المؤهل العلمي " تحت ذريعة شرط كهذا فيه خرق و مساس بمبدأ هام ألا و هو " المساواة " و قالوا ب :  
" فتح الترشح دون إعتبار لشرط المؤهل يتماشى ومبدأ المشاركة وعليه لا يمكن إقصاء فئة واسعة من أفراد المجتمع و منعها من ممارسة حق دستوري ثابت ومكرس و المتمثل في حق الترشح « (1) .

هذا الموقف موضوعي إلى حد بعيد فهو يرى بأن تحقيق مبدأ المساواة يمر عبر السماح لجميع الأفراد بالترشح دون أي قيد ، خاصة في الشق المُتعلق بالمؤهل العلمي ومنه " حق الترشح " هو مكرس دستورياً و عليه لا يمكن المساس به تحت أي ذريعة .

(1) - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 202.

## -الإتجاه المؤيد لفكرة المؤهل العلمي في المجالس الشعبية المحلية .

يرى أصحاب هذا الطرح بأنه من غير المعقول عدم إشتراط حد أدنى من المؤهلات العلمية في المجالس الشعبية المحلية ، و يستندون في موقفهم على موقف بعض التشريعات المقارنة في هذا الباب فالمشعر المصري يشترط في عضوية مجلس النواب إجادة الحد الأدنى من المؤهلات و قوامه " القراءة و الكتابة " نظير تلك المهام المضطلع بها عضو هاته المجالس ، أما المشعر العراقي شدد في هذا الشرط حينما إشتراط في عضو المجالس النيابية أن يكون متحصلاً على شهادة الإعدادية (1).

## -رأي الباحث:

أسلفنا سابقاً مع تطور المجتمع الجزائري و إحصاء نسب كبيرة من أصحاب الشهادات الجامعية من جهة ، و من جهة رهان السلطة العليا على المجالس الشعبية المحلية من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي و هذا ما يتوافق و فكرة " الجماعات الإقليمية المنتجة و العصرية " .

أصبح من الضروري في الوقت الحالي النص على " شرط المؤهل العلمي " الذي يعتبر من الأسس المستند عليها لتحقيق التنمية ، فالعنصر البشري يمثل الرقم والحلقة الأهم في أي نهضة و تحقيق التنمية سواء على المستوى المحلي أو المركزي في القطاع العام أو الخاص.

المُشعر الإنتخابي مؤخراً ذهب لإقرار بالمؤهل العلمي كشرط في الإنتخابات لأول مرة بمناسبة " الإنتخابات الرئاسية الأخيرة لسنة 2019 " ، حيث تم إشتراط " شهادة جامعية أو شهادة معادلة لها " لقبول ملف الترشيح (2) ، هذا التوجه يُفهم من خلاله تكريس الجدارة والكفاءة في تقلد المهام التمثيلية ، و هو أمر ضروري خاصة عند الحديث عن منصب " رئيس الجمهورية " .

(1)- سعد مظلوم العبدلي ، الإنتخابات ( ضمانات حريتها ونزاهتها دراسة مقارنة ) ، الطبعة الأولى ، دار دجلة ، عمان ، الأردن ، 2009 ، ص ص 247،248.

(2)- المادة (139) ، القانون العضوي (16-10)، المتضمن قانون الإنتخابات ، المصدر السابق.

الملاحظ من خلال إستقراء تلك الأحكام التي جاء بها " مشروع قانون الجماعات الإقليمية " <sup>(1)</sup> بأن التوجه نحو إشتراط "المؤهل العلمي" في المجالس الشعبية المحلية البلدية كانت أو الولائية أصبح جلياً حيث نص المادة (167) منه جاء فيها :

« ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين المترشحين المنتخبين من قائمة الأغلبية والمتحصل على أعلى مستوى تعليمي ».

من خلال ما تقدم يلاحظ بأن التوجه نحو الإقرار بالمؤهل العلمي في المجالس الشعبية المحلية قد أصبح حقيقة هذا راجع لتعثر المجالس الشعبية المحلية في تادية مهامها ، وكذا تلك الرهانات المطالبة بتجسيدها الجماعات الإقليمية التي تحتاج لتثمين كل المقومات سواء تلك المتعلقة بالكوادر البشرية أو الهياكل و المرافق وصولاً للموارد الحائزة عليها .

كما أن إشتراط المؤهل العلمي و فقط ليس بالأمر الكافي ، بل اليوم نحن بحاجة لإشتراط التخصص و الذي يُعد أهم ركيزة تقوم عليها الكيانات الإقتصادية الناجحة ولما لا يتم نقل هذا المبدأ إلى قطاع الجماعات الإقليمية ، حيث هذا العنصر من شأنه إحداث وثبة في العمل المحلي و الإرتقاء به حيث الكفاءة في التسيير تكون من ذوي التخصص المُتمرسين في الإدارة <sup>(2)</sup> .

(1) - مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية الصادر في أوت 2018 ، نسخة إلكترونية (PDF) ، على موقع التواصل الإجتماعي (FACE Book) مجموعة " Le café juridique algérien " ، تاريخ التحميل 18 أكتوبر 2018 ، الساعة (21:46) .

(2) - الملاحظ في التركيبة البشرية المُكونة للجماعة القاعدية البلدية أن غالبية رؤساء هاته المجالس كانوا في سلك التربية و التعليم " كمعلمين " أو " مدرء مدارس " و البعض الأخر منهم " تجار " و " أصحاب مهن حرة " ، أي تخفى عنهم أصول و تقنيات العمل الإداري الأمر الذي من شأنه أن ينعكس سلباً على أداء هاته الوحدة المحلية و منه حصول تأثيرات سلبية على الشأن المحلي ، لهذا عند وجود ذوي الإختصاص تكون معدلات النجاح مرتفعة مقارنة بالحالة الأولى شريطة توفر الظروف المناسبة ، للتفصيل أكثر راجع : جمال الدين مغوفل ، التنمية المحلية البلدية و الولاية ، دار الخلدونية ، القبة ، الجزائر ، 2010 ، ص 08 .

## الفرع الثاني

## الشروط الشكلية

هاته الشروط هي خاصة كونها واجبة التوفر في المترشح و تتصل أساساً بالعملية الانتخابية لا غير، لكنها لا تقل أهمية عن الشروط الموضوعية فتخلف شرط من هذه الشروط يجعل ملف المترشح تحت طائلة الرفض وعليه سنسلط الضوء على الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية عبر النقاط التالية :

## أولاً: التصريح بالترشح

في البداية وجب أن يكون المترشح مستوفياً للشروط المذكورة في المادة الثالثة من القانون الانتخابي (16-10) ، تلك الشروط الواجبة في الناخب أن يكون مسجلاً في دائرته الانتخابية التي يترشح بها ، و إيداع القائمة المستوفية للشروط القانونية لدى الولاية هو بمثابة "إعلان بالترشح" يقدم هذا التصريح من قبل متصدر القائمة أو نائبه في حال التعذر، تقدم التصريحات الخاصة بالترشح قبل ستون (60) يوماً من تاريخ الإقتراع<sup>(1)</sup>.

لكن إعلان الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية (البلدية و الولائية) من الواجب توفر فيه عدة شروط كي يكون قانوني و مقبول ، وهذا ما سنعمل على إبرازه في النقاط التالية :

(1) - أنظر : المادة (72)، (74) ، قانون الانتخابات (16-10) ، المصدر السابق .

(\*) نقطة نود إثارتها بما أنه تم إستحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، بموجب القانون العضوي (19-07) المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق ب: السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ، ج رج ج دش ، العدد (55) الصادر في 15 سبتمبر 2019 ، التي خول لها مسألة تنظيم الانتخابات الرئاسية و فقط غير أنه في ظل الإبقاء عليها و إلغاء الهيئة العليا التي كانت سابقاً تُعنى سابقاً بتنظيم الانتخابات فإن " السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات " تتجه لتنظيم الإستحقاقات الانتخابية المُقبلة ، كما أن لهاته السلطة " مندوبيات ولائية" نرى بطبيعة الحال مُستقبلاً سيتم إيداع ملف الترشح على مُستواها خاصة و أن هاته الهيئة في الإستحقاق الانتخابي الرئاسي الأخير أقصت تماماً الإدارة من تنظيم هذا المحفل الانتخابي وهو توجه سليم من شأنه إضفاء الشفافية على العملية الانتخابية ، تأكد هذا الطرح من خلال نص التعديل الدستوري الأخير الذي نص على هذه الهيئة أنظر : المادة (200، 202، 203، 201) ، التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق ، كما أن إصدار " قانون إنتخابات جديد " مستقبلاً من شأنه تغيير مفهوم الإنتخابات على النحو الإيجابي و رسم قطيعة مع تلك الممارسات السلبية المعروفة قديماً و التي أثرت سلباً على شفافية العملية الانتخابية .

## 1: تركية القائمة الانتخابية

شروط تركية القائمة الانتخابية و ساوى فيه المشرع ما بين تلك القوائم المعتمدة من الأحزاب السياسية و تلك الحرة فقد إشتراط المشرع تركية القائمة من قبل الأحزاب السياسية المتحصلة في الإنتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من أربعة في المئة (4%) من الأصوات المعبر عنها ، الحالة الثانية يمكن تركية هاته القائمة من قبل الأحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة (10) منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية .

الحالة الثالثة و هي تلك المتعلقة بالقائمة التي تكون تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر فيه أحد الشرطين المذكورين أعلاه أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الإنتخابات ، أو بالنسبة للقائمة الحرة فالمشرع الجزائري إشتراط تدعيمها بتوقيع (50) ناخباً من الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله (1).

الملاحظ من خلال إشتراط المشرع الجزائري لهذه الشروط في القانون الراهن للإنتخابات (10-16) سعيه إلى " تنظيم الحياة السياسية " في إطار المبادئ التي كرسها التعديل الدستوري الأخير من خلال القضاء على الأحزاب الموسمية التي لا تبرز إلا قبيل الإستحقاقات الانتخابية " (2).

بينما قانون الإنتخابات السابق (10-12) نص على أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية و الولائية ، عدداً من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها و عدداً من المستخلفين لا يقل عن ثلاثين بالمئة (30%) من عدد المقاعد المطلوب شغلها.

(1) - المادة (73) ، قانون الإنتخابات (16 - 10) ، المصدر السابق .

(2) - وحيدة قيدومة ، « قراءة في نظام الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية في القانون العضوي (10-16) المتعلق بنظام الإنتخابات » ، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بن خلدون تيارت ، المجلد 03 ، العدد 02 ، 2018 ، ص 266 .

يتم إيداع هذه القائمة المستوفية للشروط على مستوى الولاية ( مستقبلاً الإيداع سيكون على مستوى المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات) كما ترفق بالتصريح الخاص بالترشح إضافة إلى وجوب تزكيته من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو مقدمة بعنوان قائمة حرة من طرف الأحزاب السياسية ، حيث ينبغي أن تُدعم على الأقل بتوقيع (5%) من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية بحيث لا يقل عن (150) ناخب و لا يزيد عن (1000) ناخب (1) .

من خلال ما تقدم نلاحظ بأن المشرع الجزائري بمناسبة القانون الحالي للانتخابات (10-16) عمل على تبسيط الإجراءات الخاصة بالانتخابات مقارنة بتلك السالفة وهو موقف يحسب للمشرع الجزائري بما يتوافق و التحول الديمقراطي المنصوص عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016 .

## 2:المجالس الشعبية المحلية و النزعة العائلية

الملاحظ أن المشرع الجزائري عمل على عدم جعل المجالس الشعبية المحلية سواء البلدية أو الولائية مجالس ذات طابع عائلي مما يجعلها تحيد عن الأدوار المنوطة بها وهذا ما يتعارض و الغاية من تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، فالقائمة الانتخابية الواحدة لا يمكن أن تحتوي على أكثر من مرشحين إثنين (02) ينتميان لأسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية على أن يكون رفض الترشيح بموجب قرار مُعلل (2) .

حسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري في هذه النقطة فبمفهوم المخالفة إذا لم يتم تضمين هذا الشرط ستصبح المجالس الشعبية أو بالأحرى النيابية ذات نزعة عائلية ، الأكيد سيتم تغليب المصالح الذاتية الشخصية على تلك العامة مما يتولد عنه إنعكاسات سلبية على الوضع العام للبلدية أو الولاية عموماً .

(1) - صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، الطبعة الأولى ، دار الولاية للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2016 ، ص 30 .

(2) - المادة (77) ، (78) ، القانون العضوي (10-16) ، المتضمن قانون الانتخابات ، المصدر السابق .

## 3: تعزيز تواجد المرأة في المجالس الشعبية المحلية

الملاحظ أن الجزائر تعمل على تعزيز مكانة المرأة في شتى المجالات و الميادين ومن ضمنها الميدان السياسي (1) ، حيث تم وضع قيد في قوائم الترشح للمجالس النيابية والمتمثل في وجوب التمثيل النسوي في القائمة فعدم توفر هذا الشرط يؤدي لرفض القائمة. المشرع الإنتخابي عمل على ضمان تمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية حيث تكون نسبة تمثيل العنصر النسوي تقدر بـ (30%) عندما يكون عدد المقاعد (35،39،43،47) مقعد ، و (35%) عندما يكون عدد المقاعد من (51) إلى (55) مقعداً هذا بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية ، أما المجالس الشعبية البلدية فنسبة تمثيل المرأة في القوائم تُقدر بـ (30%) بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عشرين ألف (20.000) نسمة (2).

إن توجه المشرع الجزائري نحو " تعزيز تواجد المرأة " في الساحة السياسية مبني على أسس موضوعية كون المجتمع الجزائري لازالت تسوده ثقافة تحجيم دور المرأة في الشؤون العامة و حصره في نطاق الحياة العائلية فقط من جهة ، ومن جهة أخرى عدم نقاوة الوسط السياسي الذي لطالما إرتبط بالرجال كل هاته الأوضاع من شأنها الإسهام في عزوف المرأة عن المشاركة السياسية (3) .

لكن أليس هذا التمييز المبني على الجنس فيه خرق لمبدأ " المساواة " المكرس دستورياً « كل المواطنين سواسية أمام القانون ، ولهم الحق في حماية متساوية ، ولا يمكن أن يُتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق ، أو الجنس ، أو الرأي ، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي » (4) .

نظام الكوتا هذا له من المزايا ، لكن ماذا لو تم تغيير هذا النظام بحجز نسبة معينة للشباب دون تمييز على أساس الجنس " لتشجيعهم على الممارسة السياسية خاصة

(1)- المادة (59)، التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق .

(2)- المادة (02) ، القانون العضوي (12-03) المؤرخ في 12 يناير 2012 ، المتعلق بـ : كفيات توسيع حظوظ تمثيل

المرأة في المجالس المنتخبة ، ج رج ج دش ، العدد(01) ، الصادر في 14 يناير 2012 .

(3)-هادية يحيوي ، «المشاركة السياسية للمرأة بالجزائر» ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة

محمد خيضر بسكرة ، العدد التاسع ، 2013 ، ص 484.

(4)- المادة (37)، التعديل الدستوري 2020 ، المصدر السابق.

و أن هاته الفئة تعزف عن الترشح و كذا إحصاء نسب قليلة من الشباب في المجالس المنتخبة سواء على المستوى المحلي أو الوطني ، فتكريس مثل هذا التوجه يُعد أسمى و أرقى صور الديمقراطية و هذا ما هو معمول به في الجارة تونس (1) .

#### 4: التأمين المالي

إن الحديث عن التأمين المالي في " الإنتخابات " كمعيار لجدية الترشح من خلال وضع مبلغ مالي كضمان للترشح لدى الجهات المختصة في الجزائر ، أمر غير مطروح على خلاف ما هو معمول به في العديد من التشريعات التي تشترط هذا الشرط الموضوعي لما له من مزايا عدة .

لعل أبرزها سد الباب أمام أولئك الأشخاص الذين يريدون التباهي و الظهور فقط لا غير مع إسترداد هذا المبلغ عند إنتهاء العملية الإنتخابية ، المبلغ يجب أن يكون معقول و ليس بالكبير حتى لا ينحصر الترشح في أصحاب المال و الجاه (2) .

#### -رأي الباحث:

الأكيد أن " المبدأ العام " هو عمومية الترشح و عليه لا يمكن وضع أي قيد يحول و هذه الغاية خاصة و أننا نتحدث عن قيد مالي الذي قد يمنع الكثير ممن يرغبون بالترشح من تحقيق هاته الغاية ، غير أن وضع شرط " التأمين المالي " يعد دلالة على جدية الترشح و يمكن إعتبار هذا التوجه موضوعي شريطة أن يكون المبلغ المالي معقول و مقبول حتى لا نقصي فئة كبيرة لعسرها المادي (3) .

(1)- الفصل (133)، دستور الجمهورية التونسية ، المصدر السابق.

(2)- سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق ، ص ص 249 ، 250 .

(3)- عندما نرى العدد الكبير للأشخاص الذين سحبوا إستمارات الترشح للإنتخابات الرئاسية نرى بوجوب التعجيل بوضع هذا القيد الذي من شأنه أن يكبح أولئك الأشخاص الذين ليس لديهم نية حقيقة للترشح ، فالمحفل الإنتخابي الأخير و المتمثل في " الإنتخابات الرئاسية 2019 " أبان عن ذلك حيث (61) شخص أبدوا نية الترشح من خلال سحب إستمارات الترشح وهو رقم مرتفع يحتاج إلى عملية ضبط ، للتفصيل أكثر راجع المقال الصحفي بعنوان " 61 مرشحاً لإنتخابات الرئاسة في الجزائر " ، صحيفة رأي اليوم، على الرابط : <https://www.raialyoum.com/index.php/61> ، تاريخ الإطلاع : 2020/08/18 على الساعة (16:06).

**ثانياً: ملف الترشيح**

خصصنا هذا الجانب من الدراسة لتوضيح بعض الأمور التقنية تلك التي تخص ملف الترشيح الذي يودعه المترشح أمام الجهات المعنية ، يُعد ملف الترشيح من الشكليات الجوهرية في قبول الترشيح .

**1: الشروط السلبية**

الشروط كما أسلفنا سابقاً هناك منها ما يفرض المشرع توفرها في الشخص الراغب في الترشيح وهي الإيجابية التي تسمح له بالترشيح ، وقسم ثانٍ من الشروط تعد سلبية لا يجب أن تكون في المترشح فإن وجدت يشوب ترشحه عيب من الواجب تداركه ، والشروط السلبية بدورها تنقسم لنوعين :

**أ: حالات التنافي**

تبرز هذه الحالة بعد إعلان نتائج الإنتخاب و التي يقع تحت طائلتها بعض المنتخبين الذين يحتلون مراكز نفوذ و تأثير تُحتم عليهم الإستقالة من المنصب الذي يشغلونه أو التخل عن عضوية المجلس<sup>(1)</sup> ، من بين حالات التنافي الجمع ما بين عضوية مجلس الأمة و العهدة الإنتخابية في مجلس شعبي منتخب ( الولائي أو البلدي)<sup>(2)</sup>.

**ب: حالات عدم القابلية**

حدد المشرع الإنتخابي حالات على سبيل الحصر يمنع بموجبها الشخص الذي يكون في مثل هاته الوضعيات من الترشيح و المنع هنا مؤقت و ليس بالدائم ، حيث يكون الأشخاص هؤلاء تحت طائلة المنع خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص التي يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم و هي محددة في :

**ب-1: بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي**

الفئات الممنوعة مؤقتاً من الترشيح هي ( الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة ، الأمين العام للولاية ، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد

(1)-محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الحجار، عنابة ، 2013 ، ص 62 .

(2)-صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 32 .

الجيش الوطني الشعبي، موظفي أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية، مستخدمو البلدية ) (1) .

### ب -2: بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي

(الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة ، الأمين العام للولاية ، المفتش العام للولاية ، عضو المجلس التنفيذي للولاية ، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفي أسلاك الأمن، المراقب المالي للولاية، الأمين العام للبلدية، رئيس مصلحة بإدارة الولاية و بالمديرية التنفيذية) (2) .

حسناً ما ذهب إليه المشرع الإنتخابي بمنع هاته الطوائف محل التنافي من الترشح كون هؤلاء يشغلون مناصب هامة على المستوى المحلي و بالتالي فهم يحوزون على نفوذ يمكن إستغلاله لأغراض غير شرعية للحصول على عضوية المجلس ، وبالتالي التأثير السلبي على العملية الإنتخابية و إستمالة الناخبين بطرق تخل بشفافية العملية ومنه منع هاته الطائفة من الترشح يعد ضمانة بموجبها يتم الحفاظ على مصداقية وشفافية الإنتخاب (3) .

الملاحظ أن "المشرع الإنتخابي" توسع في حالات المنع مقارنة بتلك الحالات المنصوص عليها في القانون السابق (12-01) نجد هناك فئات جديدة تدرج في هذه الخانة وهي (الوالي المنتدب، المفتش العام للولاية، أمناء الخزينة، المراقب المالي، رؤساء المصالح بإدارة الولاية و بالمديريات التنفيذية ومستخدمو البلديات) .

وحسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري بالتوسيع من حالات المنع بهدف المحافظة على شفافية العملية الإنتخابية و حمايتها من أي شبهة قد تكون مزايا الوظائف التي يشغلها هؤلاء سبباً في ترجيح كفتهم في الإنتخابات ، ومنه وضع قيد كهذا يحقق مزايا عدة في مقدمتها ضمان السير الحسن للعمل العمومي على المستوى المحلي و وضع المجالس الشعبية المحلية بعيدة عن تلك الشبهات التي من شأنها التأثير السلبي على أداء المجالس الشعبية البلدية و الولائية .

(1) - المادة (81) ، القانون العضوي (16-10) ، المتضمن قانون الإنتخابات ، المصدر السابق .

(2) - المادة (83)، المصدر نفسه .

(3) - وحيدة قيدومة ، المرجع السابق ، ص 263.

## المطلب الثاني

## حقوق و واجبات المنتخب المحلي

بعد إنتهاء العملية الإنتخابية و إعلان النتائج التي تفرز الأشخاص الذين سيشكلون تركيبة المجلس الشعبي المحلي (البلدي أو الولائي) و الذين تتغير نسبتهم على حسب عدد المقاعد المطلوب شغلها و التي تتحكم فيها معايير عدة (1) ، بعد إجتماعه الأول و المصادقة على نظامه الداخلي يكتسب هؤلاء المترشحين صفة عضو بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي .

بهذه الصفة تتقرر لهم حقوق على عاتق المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للمنتخب البلدي والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للمنتخب الولائي، مثلما تتقرر لهم حقوق فإنه تقع على عاتقهم واجبات في إطار تمثيل الساكنة المحلية .

## الفرع الأول

## حقوق المنتخب المحلي

كما أسلفنا أعلاه بأن " المنتخب المحلي " تتقرر له حقوق في إطار تأدية مهامه النيابية و هذه الحقوق تتخذ صور عدة ، والإقرار بها لصالح المنتخب المحلي (البلدي ، الولائي) يهدف إلى ضمان تمثيل فعال و ناجع وهذا ما سينعكس إيجاباً على أداء المجالس الشعبية البلدية و الولائية و في مقدمة هاته الحقوق المقررة للمنتخب المحلي نجد:

## أولاً: الحق في العلاوات و التعويضات

كأصل عام العهدة الإنتخابية مجانية في المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (2) ولكن هناك بعض المهام النيابية تحتاج في شغلها التفرغ التام للعهدة الإنتخابية ومنه وجوب ضمان تعويضات مالية لهؤلاء الأعضاء كمقابل لتفرغهم و ضمان تلبية حاجياتهم الضرورية .

(1) - عدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب المجالس الشعبية و البلدية نظمها المرسوم التنفيذي (12-342) المؤرخ 12 سبتمبر 2012 ، المحدد : لعدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، ج ر ج ش ، العدد (51) الصادر في 16 سبتمبر 2012 .

(2) - المادة (37)، القانون (10-11) المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن : قانون البلدية ، ج ر ج د ش ، (37) الصادر في 03 جويلية 2011 ، المادة (38) ، القانون (07-12) المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن : قانون الولاية، ج ر ج د ش، العدد (12) الصادر في 29 فيفري 2012 .

## 1: العلاوات و التعويضات المقررة للمنتخبين في المجلس الشعبي البلدي

الأصل في العهدة كما أسلفنا مجانية غير أن المشرع كفل للمنتخب المحلي تعويضات و علاوات قصد تشجيعه و تحفيزه على تأدية مهامه ، ونميز هنا ما بين التعويضات المالية التي تتقرر للمنتخبين الذين يتم إنتدابهم بصفة "أعضاء دائمين " و" الأعضاء غير الدائمين " أو بالأحرى المشاركين في الأشغال فهؤلاء يستفيدون من علاوات تعويضية ملائمة بمناسبة إنعقاد دورات المجلس ، سلم التعويضات حددها المنظم (1) ب :

## أ: المُنتخبين محل الإنتداب (الدائمين)

في مقدمة هؤلاء المنتخبين الذين يكونون محل إنتداب نجد " رئيس المجلس الشعبي البلدي " و الذي بحكم المهام المنوطة به و التمثيلية تفرض عليه التفرغ التام لأداء هذه المهام ، قد حددها المنظم (العلاوات) في المادة الرابعة (04) من المرسوم التنفيذي (91-13) المحدد " لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم " ب :

## أ-1: رؤساء المجالس الشعبية البلدية

المبلغ الإجمالي للتعويضات	التعويض الشهري الخاص للمنصب	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض الشهري القاعدي	البلديات
77.000 دج	7000 دج	10.000 دج	60.000 دج	أقل من 10.000 نسمة
88.000 دج	8000 دج	10.000 دج	70.000 دج	من 10.001 إلى 20.000 نسمة
99.000 دج	9000 دج	10.000 دج	80.000 دج	من 20.001 إلى 50.000 نسمة
110.000 دج	10.000 دج	10.000 دج	90.000 دج	من 50.001 إلى 100.000 نسمة
121.000 دج	11.000 دج	10.000 دج	100.000 دج	من 100.001 إلى 200.000 نسمة
132.000 دج	12.000 دج	10.000 دج	110.000 دج	من 200.001 نسمة فأكثر

(1) - المرسوم التنفيذي (91-13) المؤرخ في 25 فبراير 2013، المحدد: لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم ، ج ر ج ج د ش ، العدد (12) الصادر في 27 فبراير 2013 .

المصدر : المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم .

### أ-2: نواب رؤساء المجالس الشعبية البلدية

نجد كذلك من بين الأعضاء الذين يكونون محل إنتداب و يجب عليهم التفرغ التام للمهام التمثيلية على مستوى المجلس الشعبي البلدي ، نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي و بناءً على هاته الصفة يتحصلون على تعويضات شهرية تُقدر ب :

المبلغ الإجمالي للتعويضات	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض الشهري القاعدي	البلديات
50.000 دج	10.000 دج	40.000 دج	أقل من 10.000 نسمة
60.000 دج	10.000 دج	50.000 دج	من 10.001 إلى 20.000 نسمة
70.000 دج	10.000 دج	60.000 دج	من 20.001 إلى 50.000 نسمة
80.000 دج	10.000 دج	70.000 دج	من 50.001 إلى 100.000 نسمة
90.000 دج	10.000 دج	80.000 دج	من 100.001 إلى 200.000 نسمة
100.000 دج	10.000 دج	90.000 دج	200.001 فأكثر

المصدر : المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم

### أ-3: المندوبين البلديين الخاصين

الفئة الثالثة والتي تستفيد من تعويضات مالية شهرية و هم أيضاً محل إنتداب نجد " المندوبين البلديين الخاصين " حيث حدد المنظم لهم تعويضات مقدرة ب :

المبلغ الإجمالي للتعويضات	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض الشهري القاعدي	البلديات
40.000 دج	10.000 دج	30.000 دج	أقل من 10.000 نسمة
50.000 دج	10.000 دج	40.000 دج	من 10.001 إلى 20.000 نسمة
60.000 دج	10.000 دج	50.000 دج	من 20.001 إلى 50.000 نسمة
70.000 دج	10.000 دج	60.000 دج	من 50.001 إلى 100.000 نسمة
80.000 دج	10.000 دج	70.000 دج	من 100.001 إلى 200.000 نسمة
90.000 دج	10.000 دج	80.000 دج	200.001 نسمة فأكثر

المصدر : المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم

## أ-4: رؤساء اللجان الدائمة

فرؤساء اللجان الدائمة يكونون محل " إنتداب " وعليه يجب ضمان تعويضات لهم كمقابل لتلك المهام المقدمة من قبلهم و قد حددت بموجب المرسوم التنفيذي ب :

المبلغ الإجمالي للتعويضات	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض الشهري القاعدي	البلديات
40.000 دج	10.000 دج	30.000 دج	أقل من 10.000 نسمة
50.000 دج	10.000 دج	40.000 دج	من 10.001 إلى 20.000 نسمة
60.000 دج	10.000 دج	50.000 دج	من 20.001 إلى 50.000 نسمة
70.000 دج	10.000 دج	60.000 دج	من 50.001 إلى 100.000 نسمة
80.000 دج	10.000 دج	70.000 دج	من 100.001 إلى 200.000 نسمة
90.000 دج	10.000 دج	80.000 دج	200.001 نسمة فأكثر

المصدر : المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم

بطبيعة الحال بما أن هؤلاء المنتخبين مطالبين بالتفرغ التام لتأدية هذه المهام ذات الأهمية على المستوى البلدي ، وعليه فرصد تعويضات مالية معتبرة أمر ضروري قصد تشجيعهم و تحفيزهم على أداء العمل المحلي، أما بالنسبة للمنتخبين البلديين غير الدائمين أي خارج هاته الأصناف المذكورة أعلاه يستفيدون من علاوات تعويضية مُلائمة بمناسبة إنعقاد دورات المجلس (1) .

## 2: العلاوات و التعويضات المقررة للمنتخبين في المجلس الشعبي الولائي

على غرار نظرائهم في المجلس الشعبي البلدي فإن منتخبي المجالس الشعبية الولائية يستفيدون من تعويضات و علاوات مالية مقابلة لتلك المهام التمثيلية المنوطة بهم سننعمد في رصد هذه التعويضات التقسيم المنتهج سابقاً المتعلق بالمنتخب البلدي ، فالتعويض المالي يرصد للمنتخبين محل " الإنتداب " و المُتفرغين لأداء هذه المهام وهاته الفئات (2)

(1) - المادة (37)، القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(2) - المادة (69)، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

وقيمة التعويضات حددتها المادة (05) من المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم كالتالي :

## أ: رؤساء المجالس الشعبية الولائية

فرؤساء المجالس الشعبية الولائية يستفيدون من مبالغ تعويضية شهرية محددة ب :

فئة المجالس الشعبية الولائية	التعويض الشهري القاعدي	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	التعويض الشهري الخاص بالمنصب	المبلغ الإجمالي للتعويضات
35 عضوا	70.000 دج	15.000 دج	8000 دج	93.000 دج
39 عضوا	80.000 دج	20.000 دج	9000 دج	109.000 دج
43 عضوا	90.000 دج	25.000 دج	10.000 دج	125.000 دج
47 عضوا	100.000 دج	30.000 دج	11.000 دج	141.000 دج
من 51 إلى 55 عضوا	110.000 دج	40.000 دج	12.000 دج	162.000 دج

المصدر : المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنخبين المحليين و العلاوات

الممنوحة لهم

## ب: نواب رؤساء المجالس الشعبية الولائية

فئة المجالس الشعبية الولائية	التعويض الشهري القاعدي	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	المبلغ الإجمالي للتعويضات
35 عضوا	60.000 دج	15.000 دج	75.000 دج
39 عضوا	70.000 دج	20.000 دج	90.000 دج
43 عضوا	80.000 دج	25.000 دج	105.000 دج
47 عضوا	90.000 دج	30.000 دج	120.000 دج
من 51 إلى 55 عضوا	100.000 دج	40.000 دج	140.000 دج

المصدر : المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنخبين المحليين و العلاوات

الممنوحة لهم

## ج : رؤساء اللجان الدائمة

فئة المجالس الشعبية الولائية	التعويض الشهري القاعدي	التعويض الشهري الخاص بالتمثيل	المبلغ الإجمالي للتعويضات
35 عضوا	60.000 دج	15.000 دج	75.000 دج
39 عضوا	70.000 دج	20.000 دج	90.000 دج
43 عضوا	80.000 دج	25.000 دج	105.000 دج

120.000 دج	30.000 دج	90.000 دج	47 عضوا
140.000 دج	40.000 دج	100.000 دج	من 51 إلى 55 عضوا

المصدر : المرسوم التنفيذي (13-91) المحدد لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم

عموماً هاته هي المبالغ المرصودة في باب التعويضات و العلاوات للمنتخبين المحليين في المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، كما أن هناك " علاوات " يتم رصدها للمنتخبين الدائمين في المجالس الشعبية تحت عنوان " تعويض المنطقة " (1).

وعليه فإن رصد تعويضات مالية معتبرة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية تهدف إلى إعادة الإعتبار للوظيفة النيابية مقارنة بما كان في السابق حيث كانت التعويضات ذات قيمة مالية منخفضة (2) ، الأمر الذي يجعل من الوظيفة النيابية محل نفور و قد يلجأ البعض لطرق غير مشروعة إحتيالية لإستغلال مزايا تتأتى من وراء العهدة النيابية.

بالرغم من رصد تعويضات مالية معتبرة للمنتخبين المحليين قصد تحفيزهم على أداء المهام التمثيلية على النحو الذي يحقق التنمية الشاملة ، لكن الواقع العملي يطرح ممارسات سلبية و كأنه تعبير ضماني عن عدم الرضا على تلك التعويضات المرصودة كيف هذا ؟ و نحن نقرأ و نسمع يوميا عبر وسائل الإعلام المختلفة عن فساد مالي كبير على مستوى المجالس الشعبية المحلية ، أمر يدل على محدودية النص التشريعي (3) في مجابهة الظاهرة المستشرية على كافة الأصعدة .

(1) - تصنيف المناطق و المنح المرصودة جاءت بموجب المرسوم التنفيذي (93-130) المؤرخ في 14 جوان 1993 ، المتضمن : ضبط قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة المنصوص عليه في المرسوم (82-183) المؤرخ في 15 ماي 1982 ، ج ر ج د ش ، العدد (40) ، الصادر في 16 جوان 1993 .

(2) - للتفصيل أكثر حول هذا الموضوع راجع : المرسوم (91-463) المؤرخ في 03 ديسمبر 1991 المحدد : لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة إياهم ، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي (98-34) المؤرخ في 24 جانفي 1998 ، ج ر ج د ش ، العدد (04) الصادر في 28 جانفي 1998 .

(3) - القانون (06-01) المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المتعلق : بالوقاية من الفساد و مكافحته ، ج ر ج د ش ، العدد (14) الصادر في 08 مارس 2006 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر (10-05) المؤرخ في 26 أوت 2010 ، ج ر ج د ش ، العدد (50) الصادر في 01 سبتمبر 2010 ، المعدل و المتمم بالقانون (11-15) المؤرخ في 02 أوت 2011 ، ج ر ج د ش ، العدد (44) الصادر في 10 أوت 2011 .

ومنه نرى بوجود اللعب على ورقة التحفيزات المالية بهدف الرفع أولاً من أداء المنتخبين المحليين و كذلك ضمان حماية للمال العام بوسائل أكثر ليونة ، فالبلديات والمجالس الشعبية الولائية ترصد لها كتل مالية ضخمة لتحقيق التنمية محلياً والتي تكون محل أطماع الكثيرين لذا يجب حمايتها بوسائل أكثر ناجعة .

فالعلاوات و المنح التعويضية يجب إعادة النظر في طرق توزيعها على أساس " مردود المنتخب " كما هو معمول به في القطاع الإقتصادي عبر ضمان مبلغ تعويضي أساسي و الباقي كمتغيرات تكون على أساس أداء المنتخب المحلي ، من خلال السهر على الخدمة العامة و إقتراح الحلول و جذب الإستثمارات في إطار فكرة " المنتخب المناجير " أمور من شأنها بعث مفهوم جديد للمهام النيابية على المستوى المحلي .

### ثانياً : الحق في الغياب

كما أبرزنا سابقاً فإن المنتخبين المحليين الدائمين الذين حددهم التشريع الناظم لنشاط الجماعات الإقليمية يكونون محل " إنتداب " (1) و عليه يتقرر لهم " حق الغياب " فمسألة غيابهم عن القطاع الذي ينتمون إليه لا يثير أي إشكال ، الأمر نفسه بالنسبة للمنتخبين ذوي التمثيل الجزئي فقد كفل لهم المشرع " حق التغيب " عن الوظيفة أو العمل الأصلي .

عمل المشرع على تكريس ضمانات تتقرر لهم في مواجهة المُستخدم في مُقدمتها " حق الغياب لحضور أشغال المجلس و دورات التكوين المنظمة لصالحهم " ، فلا يمكن للمُستخدم أن يوقع عليهم عقوبة تحت ذريعة التغيب لهذا السبب و يتحمل كذلك دفع أجر المنتخب بشكل عادي (2) ، فالإستدعاء لحضور أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي و الولائي يُعد رخصة " للغياب " .

(1) - حق الإنتداب منصوص عليه في المادة (133 ، 134) وما بعدها ، الأمر (03-06) المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن : القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج رج ج دش ، العدد (46) الصادر في 16 جويلية 2006 .

(2) - المادة (38)،(39) ، القانون (11- 10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق ، المادة (39) القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

## ثالثاً: الحق في الحماية الإجتماعية

يعتبر هذا الحق نتيجة لـ " الحق في الغياب" و الحق في "الإنتداب" كون المنتخب المحلي يستفيد من كل الحقوق المرتبطة بمساره المهني طوال تلك الفترة المخصصة للعهد الإنتخابية (1) ، عمل المشرع على ضمان عدم تأثير العهد الإنتخابية بالسلب على المركز الوظيفي و المهني للمنتخب المحلي و هذا من أجل ضمان " سير العمل العمومي المحلي بشكل مستمر وفي ظروف جيدة " .

## الفرع الثاني

## واجبات المنتخب المحلي

مثمما يستفيد المنتخبين المحليين (البلدي والولائي) من الحقوق فإنه يُقابلها تأدية واجبات تجاه المجالس التي يُمثلونها ، و لكن هناك واجب و إلتزام أكبر يُمكن القول بأنه "معنوي" أو " أدبي " تجاه المواطنين الذين إنتخبوهم من أجل تمثيلهم داخل هاته الهيئات بهدف تلبية حاجياتهم و تجسيد تطلعاتهم .

إن هذا " الإلتزام" تجاه المواطنين يُعد أكبر واجب يقع على عاتق المنتخب المحلي و يجب تأديته و عليه يمكن حصر الواجبات التي تقع على عاتق هؤلاء المنتخبين في :

## 1: المشاركة في أشغال المجالس الشعبية المحلية

بما أن هذه المجالس الشعبية المحلية ذات طابع تداولي و جُل أعمالها تُتخذ بالأغلبية لهذا وجب على المنتخبين إلتزام الحضور في الدورات العادية و الإستثنائية كأصل عام ، غير أن المشرع كفل حق الغياب للمنتخب ذلك المبرر غير أن غياب المنتخب المحلي لأكثر من (03) ثلاث دورات عادية خلال السنة تؤدي إلى فقدانه صفة " المنتخب المحلي" و إصطاح المشرع البلدي على هذا الغياب " بالإستقالة الحكيمة " أما قانون الولاية قال عنها " بالتخلي عن العهد " (2) .

(1)-عمار بريق ، المرجع السابق ، ص 60 .

(2)- المادة (45) ، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق ، المادة (43) القانون (07-12)، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

كذلك الأمر بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية و الولائية فهم منتخبين و بالتالي يكونون تحت طائلة هذا الجزاء ، و لكن بأحكام و ضوابط أخرى سنؤجل الحديث عنها في الجزء الآخر من الدراسة المتعلق (بالجهاز التنفيذي للجماعات الإقليمية).

و حسناً ما ذهب إليه المشرع من خلال ضمان سير العهدة الإنتخابية بما يتناسب و تطلعات الساكنة المحلية و العمل العمومي عبر توقيع الجزاء في حق المنتخبين الذين لا يلتزمون بتأدية المهام المنوطة بهم ، لكن يمكن لهؤلاء المنتخبين محل الإقصاء بسبب التغيب غير المبرر عن دورات المجلس الشعبي المحلي الترشح في الإنتخابات الموالية كون أن النص لم يمنع ذلك .

لهذا نرى بوجود تضمين نص يمنع المنتخب الذي يقع تحت طائلة هذا الإقصاء بالمنع من الترشح مستقبلاً كجزاء ، ومن جهة أخرى ضمان الردع و كذا حضور المنتخبين لجلسات المجالس الشعبية المحلية .

## 2: التكوين و تحسين المستوى

صحيح إن " التكوين و تحسين المستوى " بالنسبة للمنتخبين المحليين يُعد من " الحقوق " غير أن المشرع إستهل النص ب عبارة " يُلزم ... " من خلالها يفهم بأن " التكوين " ذو طبيعة مركبة ، فالمنتخب المحلي مُلزم بتأدية المهام المنوطة به خاصة إذا تعلق الأمر بمنصب " رئيس المجلس ، نواب الرئيس ، رؤساء اللجان " و غيرهم من الذين يكونون محل الإنتداب (1) .

كما أسلفنا سابقاً بأن المشرع الجزائري فتح باب الترشح أمام الجميع ولم يشترط أي مؤهلات علمية أو ثقافية في المترشحين ، و العمل النيابي فيه من الأمور المعقدة والتقنية التي قد تخفى عن المنتخب المحلي لهذا عمل المشرع على ترقية أداء المنتخب المحلي من خلال الدورات التكوينية المتخصصة لكن لم يضع جزاء في حال تغيب هذا المنتخب عن هذه الدورات التكوينية .

بناءً على ما تقدم نطرح التساؤل التالي:

- هل الدورات التكوينية الظرفية كفيلة بترقية أداء المنتخب المحلي للمستوى المطلوب ؟

(1) - المادة (39)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق ، المادة (38) القانون

(07-12)، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

## المبحث الثاني

## نظام عمل المجالس الشعبية المحلية و صلاحياتها

بعد التطرق في المبحث الأول لتشكيل المجلس الشعبي المحلي (البلدي و الولائي) من خلال الشروط الواجبة في المنتخب المحلي و الحقوق و الواجبات التي تخول لهم التكوين الهيكلي للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي و التي تعد بمثابة إستقلالية عضوية للجهاز التداولي .

المجلس المحلي ليقوم و يلتزم بتلبية الحاجيات المطالب بها يحتاج إلى الإجتماع للعمل (المطلب الأول) و كذلك ممارسة إختصاصات و صلاحيات تكون معهودة له ، وهذا ما يعد بمثابة " الإستقلال الوظيفي على النحو الذي يضمن تلبية حاجيات الساكنة المحلية و هذا ما يندرج ضمن العمل العمومي (المطلب الثاني) .

## المطلب الأول

## نظام عمل المجلس الشعبي المحلي (البلدي و الولائي)

بعد إنتهاء العملية الإنتخابية و التي ينبثق عنها تشكيل المجلس الشعبي البلدي و الولائي فإنه يتم عقد الدورة الأولى لتتصيب " المجلس الشعبي المحلي " من قبل الوالي أو الممثل الرسمي ، ليقوم بعدها المجلس بمباشرة أعماله وفق نظام محدد قانوناً سواء بالنسبة للدورات و تاريخها و كذلك الضوابط التي تخضع لها و هذا ما سيكون محلاً للدراسة في هذا العنصر .

## الفرع الأول

## نظام سير المجلس الشعبي البلدي

كما أشارنا سابقاً فإن " المجلس الشعبي البلدي " هو عبارة عن جهاز تداولي و بالتالي أعماله تتخذ بحضور أغلبية الأعضاء المنتسبين لهذا المجلس و هاته الإجتماعات أو بالأحرى الدورات تخضع لضوابط عدة و جب علينا إبرازها .

## أولاً : دورات المجلس الشعبي البلدي

في البداية نجد بأن القانون البلدي (11-10) قد نص على نوعين من دورات يعقدها المجلس الشعبي البلدي منها " العادية " و أخرى غير عادية ذات طابع "إستثنائي" .

## 1: الدورات العادية

كأصل عام المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دورة عادية<sup>(1)</sup> كل شهرين (02) على ألا تتعدى مدتها خمسة (05) أيام و المجلس مُطالب قانونياً عند أول دورة يعقدها بإعداد نظامه الداخلي و المصادقة عليه<sup>(2)</sup>.

وعليه فالمجلس يعقد في السنة ستة (06) دورات عادية أما فيما يتعلق بالنظام الداخلي الخاص بالمجلس الشعبي البلدي فهو خاضع لأحكام حددتها المنظم<sup>(3)</sup> ، و منه فأعضاء المجلس ملزمين بالتقيد بالشكليات المنصوص عليها و حسناً ما فعل المنظم عندما وحد الأنظمة الداخلية للمجالس الشعبية البلدية من أجل ضمان توحيد العمل داخل المجالس الشعبية البلدية عبر كامل القطر الوطني.

## 2: الدورات غير العادية

تتعقد " الدورة غير العادية " <sup>(4)</sup> كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي ، حيث هاته الدورة تعقد لمعالجة قضايا غير متوقعة أو لها إرتباط بأحداث جديدة لها تأثيرات على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام و نظراً لهذه الطبيعة فهي لا تحتمل إنعقاد دورة عادية مقبلة لمعالجتها<sup>(5)</sup>.

أما تلك الظروف الإستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى التي من شأنها أن تمس إقليم البلدية و ساكنتها تفرض بقوة القانون مع الإخطار الفوري للوالي بذلك ، فهذا الظرف الإستثنائي يكون فيه من الخطورة لهذا لا يستلزم تلك الشكليات المطلوبة في الوضع العادي كون اللجوء إليها يؤدي إلى البطئ و تعقيدات لا تتوافق وطبيعة هذا الظرف الإستثنائي .

(1) - أنظر : الملحق رقم (02) .

(2) - المادة (16)،(17) ، القانون (11-10)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(3) - المرسوم التنفيذي (13-105) المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن: النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج د ش، العدد (15) الصادر في 17 مارس 2013.

(4) - أنظر : الملحق (03).

(5) - المادة (05)، المرسوم التنفيذي (13-105)، المتضمن: النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المصدر

السابق .

فيما يتعلق بالنصاب القانوني في الدورات العادية يتطلب فيه حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء كأصل عام ، مع التحفظ لتلك الضمانات التي أقرها المشرع في سبيل ضمان السير العادي للشؤون البلدية حيث تصح الإجتماعات بعد الإستدعاء الثاني مهما بلغ النصاب (1).

الملاحظ أن الدورات غير العادية و الإستثنائية مُستثناة من هذا القيد نظراً للطبيعة الإستثنائية لهاته الدورة التي بمفهوم المخالفة تصح مهما بلغ نصاب الحضور نظراً للظروف التي تُجرى فيها ، كما أن غياب الأعضاء لا يستوجب الجزاء كما في الدورة العادية التي غياب العضو فيها لـ (03) ثلاثة دورات عادية خلال السنة تؤدي إلى انحلال العلاقة النيابية.

### 3: مكان عقد الدورات

من الشروط الأساسية التي يجب الإلتزام بها وهي " انعقاد الدورة بمقر البلدية " إلا أن هناك ظروف (القوة القاهرة) قد تحول و الدخول لمقر البلدية هنا إستثناءً يُجري المجلس الشعبي البلدي إجتماعه في مكان آخر من إقليم البلدية ، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يتم تعيينه من قبل الوالي لكن بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي (2).

وحسناً ما فعل المشرع البلدي حينما وضع نص من خلاله يستطيع المجلس ضمان سير أعماله بشكل عادي حتى لا تتأثر الخدمة العمومية ، فقد تطرأ ظروف تحول ودخول مقر البلدية نذكر على سبيل المثال إنهيار جزئي للمقر أو غلق المقر من قبل بعض المحتجين وعليه بإجراء كهذا يستطيع المجلس مواكبة الظروف الحاصلة و التكيف معها.

### ثانياً: مداولات المجلس الشعبي البلدي

المداولات هي الوسيلة الأساسية التي من خلالها يُباشِر المجلس المهام المنوطة به في إطار " مبدأ جماعية التسيير " (3) ، أمر ضروري كون المجلس متكون من أشخاص كثر لهم أفكارهم في التسيير و كذلك آراء مختلفة حول المسائل المعروضة

(1) - أنظر : المادة (23)، (24)، القانون (11-10)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - المادة (19) ، المصدر نفسه .

(3) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 54.

عليهم كما أنهم ينتمون لتيارات سياسية عدة لهذا " التداول " أمر ضروري لتقريب الروى و الخروج بقرارات تتوافق و تطلعات و كذا إحتياجات الساكنة المحلية .  
كما أسلفنا سابقاً فإن المجلس الشعبي البلدي يعقد ستة (06) دورات في السنة من أجل ممارسة المهام المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي ، لكن تخضع المداولات لضوابط عدة سنعمل على تسليط الضوء عليها.

### 1: المرحلة السابقة لإنعقاد المداولات

بطبيعة الحال قبل إنعقاد المداولات هناك مرحلة تسبقها تتمثل في " تحديد تاريخ الدورة و إعداد جدول الأعمال " و هذا من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية ، بعد هذا الإجراء تُرسل الإستدعاءات لدورات المجلس من قبل رئيسه مع تدوينها بسجل مداولات البلدية (1).

يرفق الإستدعاء بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول لكافة الأعضاء بمقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة ، مقابل وصل إستلام مع إمكانية تخفيض هذا الأجل على ألا يقل عن يوم واحد كامل في حال الإستعجال مع إتخاذ كافة التدابير لتسليم الإستدعاءات (2).

لقد نص المُشرع على أن يتم تبليغ أعضاء المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول أي لازال ينتهج الطرق " الكلاسيكية " في التبليغ و التي قد لا تصل إلى علم المعني ، غير أن المرسوم التنفيذي (13-105) المتضمن " النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي " واكب التطور الحاصل في ميدان التكنولوجيا و الرقمنة و نص على « إمكانية إرسال الإستدعاءات بوسيلة إضافية عبر الوسيلة الإلكترونية بناءً على طلب صريح من أعضاء المجلس » (3).

لكن من خلال النص المذكور نستنتج بأنها وسيلة ثانوية لكن في إطار التوجه نحو " رقمنة الإدارة " ستصبح هاته الآلية " الإستدعاء الإلكتروني " أساسية ، صحيح

(1) - أنظر: الملحق : رقم (01) .

(2) - أنظر: المادة (20) ، (21) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(3) - المادة (09)، المرسوم التنفيذي (13-105)، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المصدر السابق.

أن الرقمنة تحقق مزايا عدة و لكن يجب أن تقترن بأشخاص مؤهلين بإمكانهم إستخدام هذه الأدوات التكنولوجية بسهولة و منه إشتراط المؤهل العملي أمر ضروري كي تتحقق هذه الغاية .

## 2: إنعقاد الدورة

بعد وصول الإستدعاءات و علم الأعضاء بتاريخ الدورة و جدول الأعمال الذي سيتم مناقشته فإن أول مرحلة عند إجتماع الأعضاء تكون بحساب عدد الأعضاء الحاضرين ، كون المشرع يشترط في المجالس الشعبية البلدية و إتخاذ أعمالها شرط " حضور الأغلبية " فبتوفر هذا الشرط يتم الإنتقال إلى باقي المراحل الأخرى للدورة (1) . أما عن كيفية حساب " الأغلبية الحاضرة " يكون بحساب أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين فعلياً و يُستلزم أن يفوق نصف الأعضاء (1+50%) مع عدم حساب الوكالات في النصاب كما أن النصاب لا يتأثر بإنسحاب العضو أثناء الجلسة (2) .

وعليه في حال " عدم تحقق النصاب القانوني " فإنه لا يمكن عقد الدورة بهذا التاريخ ل يتم تأجيلها لتاريخ لاحق مع إعادة إرسال الإستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي البلدي مجدداً شريطة أن تكون بفارق خمسة (05) أيام على الأقل من إنعقاد الدورة ، غير أنه و لحماية الصالح العام و الشؤون المحلية و ضمان سيرورة المرفق البلدي فإن هذه الدورة المنعقدة بعد الإستدعاء الثاني تصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين وهذا أمر موضوعي للغاية المذكورة أعلاه .

علانية جلسات المجلس الشعبي البلدي يستهدف تحقيق " الشفافية " و إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي (3) ، و هو ما يمثل صورة متطورة للديمقراطية المعروفة بـ " الديمقراطية التشاركية " و التي سنكتفي بالإشارة إليها في هذا الجانب من الدراسة على أن تكون محلاً للتفصيل في باقي أجزاء الدراسة .

(1) - المادة (23) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - المادة (10) ، المرسوم التنفيذي (105-13) ، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المصدر السابق .

(3) - أنظر : المادة (11) ، (12) ، القانون (10-11) المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

حضور المواطن لدورات المجالس الشعبية البلدية هو حق كفله المشرع للساكنة المحلية لما لهذا الإجراء من مزايا عدة لكن هناك بعض الدورات نظراً لطبيعتها تحتاج إلى " السرية" ، لذا يتم تعطيل هذا الإجراء "حضور المواطنين" و قصره على الأعضاء الممارسين فقط ، في جلسات (دراسة حالات التأديبية للأعضاء و تلك المتعلقة بالنظام العام) بخلاف هاته الحالات فإن حق حضور أشغال دورات المجالس الشعبية البلدية مكفول للمواطنين<sup>(1)</sup>.

مسألة ضبط و تسيير الجلسة معهود بها " لرئيس الجلسة " هكذا جاء في نص المادة السابعة (27) و العشرون من القانون البلدي (10-11) ، مما يفهم بأن الجلسة لا يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي دائماً و هذا ما نجده في نص المادة السابعة (17) عشر من المرسوم التنفيذي (13-105) المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي حيث جاء فيها « يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مُستخلفه المُعين وفقاً لقانون جلسات المجلس».

وهو أمر موضوعي كون النص على رئاسة الجلسة و حصرها في " رئيس المجلس الشعبي البلدي " و فقط تجعل من عدم حضوره للدورة مؤجلة لكن عند النص على مُستخلفه الذي يكون معيناً مُسبقاً " كنائب لرئاسة الجلسة " في حال غياب " رئيس الجلسة الأول رئيس المجلس الشعبي البلدي " تنعقد الدورة بشكل عادي .

رئيس الجلسة يُعتبر هو مُدير الجلسة يفتتحها مع منحه الكلمة للأعضاء المُسجلين في قائمة المتدخلين و التي تُعد مُسبقاً مع منحه الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء ، صحيح المواطنين يمكنهم الحضور لكن فكرة تناول الكلمة في هذه الجلسات فهو غير مقرر لهم بل يقتصر على الأعضاء فقط<sup>(2)</sup> .

الإدارة البلدية ممثلة في رئيسها " الأمين العام " له دور في جلسات المجالس الشعبية البلدية حيث يتولى " أمانة الجلسة " و مُساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في أمور

(1)- المادة (26)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق .

(2)- أنظر: المادة (17)،(18)، المرسوم التنفيذي (13-105) ، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المصدر السابق .

تسيير الجلسة بداية بالتأكد من تحقق النصاب القانوني للحضور ، مراقبة صحة الوكالات، حساب عدد الأصوات و فرزها (1) .

تُجرى أشغال المجلس الشعبي البلدي و تحرر وجوباً باللغة العربية و إلا كانت محلاً للبطلان (2) بعد إستنفاد جدول الأعمال يجب المصادقة على المداولات المتخذة بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين و الممثلين عند التصويت (أصحاب الوكالات في حساب النصاب القانوني لصحة الحضور لا يعتد بهم غير أنه في عملية المصادقة على المداولات يتم حسابهم ) ، في حال التساوي يكون صوت الرئيس هو المرجح .

أما عن كيفية التصويت على المداولة المتخذة تكون " برفع اليد " كقاعدة عامة ، لكن يمكن اللجوء إلى " التصويت السري " و هذا بناءً على طلب ثلثي (3/2) الأعضاء الحضور و أما أصحاب الوكالات يقرؤون موقف الموكل شفاهة و بصوت عالٍ لمداول تصويته (3) .

للإشارة فإن الدورة تنتهي بإستنفاد جدول الأعمال كأصل عام ، لكن قد تحول ظروف دون تلك الغاية وفي هذه الحالة يجب الإشارة لذلك في سجل المداولات بذكر ساعة توقف الأشغال و تاريخ و ساعة إستئنافها (4) .

### 3: المرحلة الختامية للمداولات

بعد مرور المداولة على تلك الإجراءات المذكورة أنفاً فإنه تأتي المرحلة الأخيرة لدخولها حيز التنفيذ و إنتاج الآثار القانونية التي تنتج عنها بداية بتحرير المداولات و تسجيلها حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم و مؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليمياً (5) ، المشروع لم يبرز طبيعة المحكمة المختصة هل الابتدائية (القضاء العادي) أم المحكمة الإدارية ؟

(1) - المادة (29)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، و كذلك المادة (20)، المرسوم التنفيذي (13-105)، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المصدر السابق .

(2) - المادة (53)،(59)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(3) - المادة (54)، المصدر نفسه ، المادة (24،25،26) ، المرسوم التنفيذي (13-105) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المصدر السابق .

(4)-ABDELOUAHAB BENBOUDIAF, REPAERES POUR LA GESTION DES AFFAIRES DE LA COMMUNE, DAR ELHOUDA, AIN MLILA, 2014, p 16.

(5) - المادة (55)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

فالمداولة المحررة من قبل " الأمين العام للبلدية " يجب أن تتناول ملخصاً جزئياً لمحضر الجلسة المتضمن لأهم الآراء المعبر عنها من أعضاء المجلس ، ويجب إفراغ المداولة في قالب رسمي متضمن لتلك الشكليات المحددة قانوناً (1).

المشروع الجزائري في إطار " الإعلام الإداري " و إضفاء الشفافية على الأعمال التي يتخذها و لكي يكون المواطن المحلي على علم بما يدور في بلديته ، المجلس الشعبي البلدي و رئيسه مُطالب بتعليق المداولات المتخذة من قبله و هذا في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور .

نشر المداولات يكون عبر كل الوسائل التي من شأنها إعلام الجمهور كل المداولات تكون محلاً للنشر إلا تلك المتخذة في جلسات مغلقة (المسائل المتعلقة بالنظام العام و كذا المسائل التأديبية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي) ، ويدوم تعليق هذه المداولات لمدة لا تقل عن شهر (2) .

و حسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري عندما تدخل بوضع شروط و شكليات محددة تلتزم بها كامل المجالس الشعبية البلدية وهذا توحيداً للعمل الإداري و ضمان عدم وجود إختلافات في شكليات إتخاذ مداولات بلديات الجمهورية ، خاصة و أن المجالس الشعبية البلدية ذات تركيبة متنوعة من حيث المستوى الثقافي و التعليمي و التي في غالبيتها ذات مستوى محدود قد تخفى عليهم مثل هاته الأمور الإدارية التقنية.

(1) - للتفصيل أكثر أنظر: المادة (27)،(28)، المرسوم التنفيذي(13-105) ، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المصدر السابق ، لمعرفة القالب الذي بموجبه يتم إخراج مداولات المجلس الشعبي البلدي و التي يتم إرسالها للمصادقة أمام الجهات الوصاية أنظر: الملحق رقم (02) .

(2) - المادة (33) ، المرسوم التنفيذي (13-105)، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المصدر السابق، و كذا المادة (30) ، القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

## الفرع الثاني

## نظام سير المجلس الشعبي الولائي

الولاية كما أسلفنا تتكون من هيئتين إحداهما ذات طابع تداولي منتخبة و الأخرى ذات طابع تنفيذي على رأسها رجل من رجالات السلطة<sup>(1)</sup> (الوالي) ، نحن في هذا الجانب من الدراسة سنتناول نظام سير و عمل الجهاز التداولي الذي يخضع لضوابط و أحكام منصوص عليها قانوناً و جب التقيد بها عند مباشرة الأعمال المنوطة به .

## أولاً : دورات المجلس الشعبي الولائي

كنظيره المجلس الشعبي البلدي فإن المجلس الشعبي الولائي يعقد دورات ذات طابع عادي و أخرى يمكن إعتبارها ذات طابع إستثنائي و كلاهما يخضع لضوابط محددة قانوناً حيث تنقسم هذه الدورات إلى :

## 1: الدورات العادية

المجلس الشعبي الولائي يعقد في الحالات العادية أربع (04) دورات في السنة على أن تكون مدة الدورة خمسة (15) عشر يوم على الأكثر و تتعقد هاته الدورات وجوباً في الأشهر التالية مارس ، جوان ، سبتمبر ، ديسمبر ، ولا يمكن جمع هذه الدورات<sup>(2)</sup>.

لما نقارن ما بين نظام دورات المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي الملاحظ أن الأول يعقد دورات أكثر من الثاني ، كما أن المشرع تدخل بتحديد الأشهر التي تتعقد فيها دورات هذا المجلس وجوباً على خلاف ما هو مقرر للمجلس الشعبي البلدي.

غير أن المجلس الشعبي الولائي دوراته أقل في العدد و لكن أطول من حيث المدة تدوم حتى خمسة (15) عشر يوم على خلاف المجلس الشعبي البلدي الذي لا تتجاوز مدة دوراته (05) خمسة أيام على الأكثر ، مما يعني أن دورات المجلس الشعبي الولائي أقل و لكن مدتها أطول مما يضمن التوازن ما بينها و تلك الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي .

(1) - هذا المصطلح دأب الفقه في المغرب على إستخدامه لدلالة عن " ممثلي الدولة على المستوى المحلي " من ( الولاية ، العمال ، ... ) و كل من يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية على المستوى المحلي يسمى بـ " رجل السلطة".

(2) - المادة (14) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

## 2: الدورات غير العادية

يُمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية و هذا بناءً على طلب من رئيسه أو ثلث (3/1) من أعضائه أو بطلب من الوالي ، يكون موضوع هذه الدورة غير العادية مقررًا لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث من شأنها التأثير على المالية ، الممتلكات أو سير المرفق العام ، نظراً لطبيعة هاته المواضيع التي لا تحتمل إنتظار إنعقاد دورة العادية لمعالجتها (1) على أن تختتم هذه الدورة ذات الطابع غير العادي بإستنفاد جدول الأعمال المقرر .

هناك دورة ذات طابع إستثنائي تتعد وجوباً " بقوة القانون " على خلاف الدورة المذكورة أعلاه و التي إستهل فيها المشرع المادة بعبارة " يُمكن ... " ، بينما هذه الدورة تتعد وجوباً في حالة وقوع الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية (2).

## 3: مكان عقد مداورات و أعمال المجلس الشعبي الولائي

كأصل عام يتم عقد مداورات و إجراء أعمال المجلس الشعبي الولائي في تلك المقرات المُخصصة للمجلس الشعبي الولائي ، لكن قد تطرأ ظروف تحول و الدخول إلى هذه الأماكن و عليه لمواكبة هذا الظرف و لضمان إنعقاد الجلسة و تحقيقاً للصالح العام فإنه يُمكن عقدها في مكان آخر من إقليم الولاية و بعد التشاور مع الوالي (3) . و يترتب عن عدم عقد دورة المجلس الشعبي الولائي بالمقرات المُخصصة لذلك مع التحفظ لتلك المذكورة أعلاه (الإستثنائية) البطلان المطلق (4) ، على خلاف المجلس الشعبي البلدي ففي نفس الحالة لم يترتب القانون البلدي البطلان (1) .

(1)- المادة (15) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق ، المادة (08) ، المرسوم التنفيذي (13-217) المؤرخ في 18 جوان 2013، المتضمن : النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، ج ر ج د ش ، العدد (32) الصادر في 23 جوان 2013.

(2)- لما تقارن هذا النص مع نظيره في القانون البلدي فإن النص الوارد في المادة (18) من القانون (10-11) إكتفت بذكر الكارثة و الخطر الطبيعي فقط و لم يرد فيها ماهو منصوص عليه في قانون الولاية الكارثة التكنولوجية (هاته الكارثة تنتج عن الأنشطة الصناعية كالأخطار الكيماوية الناتجة عن النشاطات الصناعية مثلاً حريق في مصانع كبرى ) ، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل لماذا لم يتم النص على الكارثة التكنولوجية في قانون البلدية (10-11) ؟

(3)- أنظر : المادة (22)،(23) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(4)- المادة (53) ، المصدر نفسه .

## ثانياً : نظام مداولات المجلس الشعبي الولائي

سنعتمد على ذلك التقسيم المُعتمد في تقسيم مراحل مداولات المجلس الشعبي البلدي ، بداية من الإستدعاء إلى الإنعقاد وصولاً إلى مرحلة تعليق المداولة و إعلام الجمهور بمحتواها .

## 1: المرحلة التحضيرية لعقد المداولة

البداية تكون عبر إعداد برنامج و جدول الأعمال ثم إرسال "الإستدعاءات" إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، تكون مرفقة بجدول الأعمال و يتولى هذه العملية رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله الذي يُعين من ضمن نواب الرئيس .

الإستدعاءات الموجهة لحضور أشغال المجلس الشعبي الولائي يجب أن ترسل قبل عشرة (10) أيام إلى الأعضاء كتابياً و عن طريق البريد الإلكتروني ، أما في حال الإستعجال تُقلص الآجال على ألا تقل عن يوم (01) واحد (2) .

الملاحظ أن المشرع هنا نص على " الوسيلة الإلكترونية " في إستدعاء الأعضاء على خلاف المجلس الشعبي البلدي الذي لم يشر إلى هذه الآلية المعتمدة في الإستدعاء مع التحفظ لما جاء في النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (13-105) والذي تدارك الأمر و أشار لهاته الآلية.

## 2: مرحلة إجراء المداولة

بما أن المجلس الشعبي الولائي جهاز تداولي و منه يجب في أعماله و مداولاته أن تكون محلاً للمناقشة ، لهذا حضور أغلبية أعضاء هذا المجلس واجب حيث يُشترط في الحضور أن يزيد عن نصف الأعضاء وفي حال عدم تحقق هذا النصاب يتم توجيه الإستدعاء مرة ثانية على أن يكون الفارق خمسة (05) أيام كاملة عن تاريخ عقد هاته الدورة و بعد الإستدعاء الثاني تصح (المداولة) مهما بلغ نصاب الحضور (3) .

(1) - الحالات التي تؤدي إلى البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي وردت بموجب المادة (59) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(2) - أنظر : المادة (17)، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(3) - المادة (19) ، المصدر نفسه.

عند كل دورة للمجلس الشعبي الولائي يتم إنتخاب مكتب مُكون من عضوين (02) إلى أربع (04) أعضاء لتسييره و أما " أمانة الجلسة " تتكون من موظفين مُلحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي ، حيث يقومون بمساعدة مكتب المجلس الشعبي الولائي وأمانة الجلسة يتولها موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي الديوان التابع له (1) .

جلسات المجلس الشعبي الولائي كأصل عام تُجرى بشكل علني و تكون مفتوحة أمام المواطنين بحسب عدد الأماكن المتوفرة لهاته الفئة ، غير أنه هناك مداوات ذات طابع خاص تحتاج إلى السرية و عقدها يكون بموجب جلسات مُغلقة تلك المُتعلقة بالكوارث الطبيعية أو التكنولوجية و دراسة الحالات التأديبية للمُنخبين (2) .

أما عن مداوات و أشغال المجلس الشعبي الولائي تجرى بلغة وطنية و تحرر باللغة العربية تحت طائلة البطلان بمفهوم آخر فإنه يُمكن إجراء المداولة باللغة "الأمازيغية " بالنسبة لتلك الولايات الناطقة بها و هذا غير مخالف للقانون حيث جاء في النص " تجرى بلغة وطنية " غير أن التحرير يكون باللغة العربية وجوباً تحت طائلة البطلان (3) أما فيما يتعلق بنظام المُصادقة على المداوات المُتخذة فإنه يتم بنفس الأشكال تلك الواردة في قانون البلدية أي بالأغلبية البسيطة و عن طريق رفع الأيدي (4) .

### 3: المرحلة الختامية للمداولة

عند إختتام المداولة يتم تحرير محضر الجلسة من قبل " أمين الجلسة " يتضمن أهم الآراء المعبر عنها مع عرض هذا المحضر للتوقيع أثناء الجلسة على جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ، بعدها يتم تحرير المداوات وجوباً باللغة العربية و من ثم إيداعها لدى جهة الوصاية للمصادقة عليها .

(1) - أنظر: المادة (29) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق ، المادة (13) ، المرسوم

التنفيذي (13-217) ، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، المصدر السابق .

(2) - أنظر: المادة (24،25،26) ، المصدر نفسه .

(3) - المادة (25) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(4) - أنظر: المادة (25،26) ، المرسوم التنفيذي (13-217) ، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي

، المصدر السابق .

بعد المصادقة على المداولة يتم إصاق مُستخرج مداولة المجلس الشعبي الولائي بسعي من الوالي خلال ثمانية (08) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ في الأماكن المُخصصة لإعلام الجمهور و بمقرات الولاية و البلديات و بكل وسيلة إعلام أخرى مع التحفظ لتلك المداولات التي تجرى في جلسات مغلقة لا تكون محل النشر (1) .

### المطلب الثاني

#### إختصاصات و صلاحيات المجالس الشعبية المحلية

في إطار تلبية الحاجيات العامة التي يتم تشكيل المجلس الشعبي المحلي لأجلها فإنه تنقرر له مجموعة من الإختصاصات و الصلاحيات (2) التي تجعله يتكفل بهاته الإحتياجات المحلية ، هذا ما يتوافق و فكرة " الإستقلالية الوظيفية " حيث تشكيل المجلس الشعبي المحلي يتم عن طريق الإنتخاب و وصول مجموعة من المترشحين

(1) - المادة (31,32) ، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق ، المادة (31) ، المرسوم التنفيذي (13-217) ، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، المصدر السابق .

(2) - قد يتسأل القارئ لماذا جاء عنوان المطلب الثاني بـ " إختصاصات و صلاحيات " و بأن كلا المصطلحين لهما نفس المعنى ؟ ، لهذا إرتئينا أن نقف عند هذه النقطة ببعض التحليل لأنه لا يمكن إعتبار إستخدام المصطلحين من قبيل " التراء اللغوي " خاصة و أن الحقل القانوني يحتاج إلى مصطلحات مضبوطة و تحتوى على مضمون واحد لا أكثر ، نرى بداية بأن المشرع الجزائري لا يُميز ما بين المصطلحين فتارة يستخدم إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي و مرة أخرى صلاحياته ، كذلك الأمر على المستوى الفقهي الذي لم يضع حدود فاصلة ما بين المصطلحين لكون كل مصطلح يحمل دلالة ، " فالإختصاص " هو مجموعة من السلطات المقررة قانوناً لسلطة عامة شخصاً كان أو هيئة تمارس (السلطة) بشكل حصري أي ينفرد بممارستها ولا يشترك معه جهاز أو شخص آخر ، مثل إختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر .

أما " الصلاحيات " فهي جملة السلطات تلك المقررة لجهاز أو شخص تمارس هاته السلطات من قبله و لكن قد تشترك معه هيئات أخرى في هذه السلطات و لكي يستقيم الفهم نضرب مثال سلطة الإخطار التي تنقرر لرئيس الجمهورية وكذا لرئيس المجلس الشعبي الوطني ، رئيس مجلس الأمة و لـ خمسين (50) نائباً بالمجلس الشعبي الوطني ، و بالتالي فالإختصاص يكون حصري بينما الصلاحية مفتوحة و قد يشترك مع الشخص الذي تنقرر له ممارسة هذه السلطة جهات أخرى تمارس نفس الصلاحية ، أما في فرنسا فإن مسألة التمييز ما بين المصطلحين كانت أكثر دقة حيث " الإختصاص " يصرح عليه بـ *Les attribution* ، أما الصلاحية بـ *Les compétence* و للتمييز ما بين المصطلحين يضاف لها مصطلح " الحصرية " *exclusive* و التي تدل على أنه إختصاص ، للتفصيل أكثر حول هذا الموضوع راجع : غراب أحمد ، « ضرورة التمييز ما بين مصطلحي الإختصاص و الصلاحية في المجال القانوني » ، مجلة العلوم الإجتماعية و الإنسانية ، كلية العلوم الإجتماعية و الإنسانية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، العدد 37 ، ديسمبر 2017 ، ص 175 و ما بعدها .

وتحصلهم على عضوية المجلس تُشكل "الإستقلالية العضوية" و ممارسة "الإختصاصات والصلاحيات" تُشكل الوجه الثاني للإستقلالية .

هاته الإختصاصات و الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول) والولائي (الفرع الثاني) متنوعة و متعددة و يجب علينا الوقوف عندها ، لكن قبل الخوض في هذه " الإختصاصات و الصلاحيات" المقررة قانوناً نتطرق لتلك الأساليب المُعتمدة في توزيع الإختصاص ما بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية .

يمكن رد هاته الأساليب و حصرها في أسلوبين شهيرين الأول العام " الفرنسي" يقوم على منح جميع الإختصاصات ذات الطابع المحلي للوحدات المحلية و ترك تلك الأمور ذات الطابع الوطني للسلطة المركزية ، هذا الأسلوب يضمن المرونة و يكفل حق المبادرة و يوسع من إختصاصات الوحدات المحلية غير أنه يفتقر إلى الوضوح بحيث يصعب وضع حدود فاصلة ما بين تلك الإختصاصات ذات الطابع الوطني و المحلي (1) .

الأسلوب الثاني المعتمد في توزيع الإختصاص ما بين الوحدات المحلية و السلطة المركزية هو "الإنجليزي" حيث هذا الأسلوب على نقيض الأسلوب الفرنسي ، بموجبه يتدخل المشرع ليحدد الإختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية و تكون على سبيل الحصر ولا تخرج عنها أما باقي الإختصاصات فهي محجوزة للسلطة المركزية (2) .

### الفرع الأول

#### إختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

بالعودة إلى القانون الناظم لنشاط البلدية نجد بأن الإختصاصات و الصلاحيات المعهود بها للبلدية تتنوع و تتخذ أوجه عدة ، البلدية تتكون من جهاز تداولي وهو المجلس الشعبي البلدي و جهاز تنفيذي يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي وكل منهما يحوز على إختصاصات و صلاحيات منوطة به .

لكن عند الرجوع لقانون البلدية نجده لم ينص على " إختصاصات " و " صلاحيات" المجلس الشعبي البلدي بل جاءت تحت عنوان " صلاحيات البلدية " ، و إن أخذنا

(1) - محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر -دراسة تحليلية مقارنة- ، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن، 2013، ص 99 .

(2) - كمال جغلاب ، المرجع السابق ، ص 57.

بهذا العنوان فإن هذه الصلاحيات يتقاسمها كل من الجهاز التنفيذي و الجهاز التداولي ، لكن بإستقراء باقي نصوص القانون البلدي (10-11) نجد بأنه قد خصص قسم خاص بصلاحيات الجهاز التنفيذي مستقل عن الجهاز التداولي.

وجب على المشرع تدارك هذا اللبس الحاصل بإستبدال " صلاحيات البلدية " بمصطلح أدق يكون أكثر تعبيراً و هو " صلاحيات المجلس الشعبي البلدي " ، هذه الإختصاصات و الصلاحيات متعددة و متنوعة و يمكن حصرها في "إختصاصات" و "صلاحيات" ذات طابع إداري (أولاً) و أخرى ذات طبيعة متنوعة (ثانياً) .

### أولاً : إختصاصات و صلاحيات ذات طابع إداري

هاته الإختصاصات و الصلاحيات عامة تتعلق أساساً بالجانب المتعلق بتسيير المجلس الشعبي البلدي ، يمكن إجمالها في هذه العناصر :

#### 1: إختصاصات المجلس الشعبي البلدي في التعيين و إنهاء المهام

هذه الإختصاصات بمقتضاها يتقرر للمجلس الشعبي البلدي التداول من أجل تعيين أعضاء المجلس الشعبي البلدي لشغل مناصب بالمجلس الشعبي البلدي ، و قد يجتمع المجلس كذلك لإتخاذ إجراء مخالف للأول و المتمثل في المصادقة على إنهاء العضوية في المجلس .

#### أ: إنتخاب نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

نص المشرع البلدي على وجوب عرض " رئيس المجلس الشعبي البلدي" المنتخب قائمة المنتخبين الذين سيشغلون منصب " نواب الرئيس" خلال خمسة عشر (15) يوم الموالية لتتصيب رئيس المجلس ، حيث يجب أن تحصل هاته القائمة على مصادقة المجلس الشعبي البلدي كما أن إستخلاف الرئيس المجلس الشعبي البلدي يتم بنفس الأشكال (1) .

(1) - أنظر: المادة (69،70) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

**ب: إثبات إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي**

لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في إنهاء مهامه كرئيس للمجلس الشعبي البلدي من خلال تقديم " إستقالته " التي بمقتضاها ينهي رئاسته للمجلس ، لكن هل عضويته كنائب بالمجلس الشعبي البلدي تنتهي بموجب الإستقالة من منصب الرئاسة ؟ ولكي تثبت هاته الإستقالة و تنتج أثارها القانونية و جب دعوة المجلس الشعبي البلدي لعقد دورة يتم من خلالها إثبات " الإستقالة " و تصبح منتجة لأثارها القانونية ، وفي حال عدم دعوة المجلس الشعبي البلدي للإجتماع لإثبات الإستقالة نكون أمام حالة أخرى ألا و هي " التخلي على المنصب " (1) ، والتي سنخصها بتفصيل أكثر في عنصر آخر من الدراسة .

**ج: توظيف مستخدمي البلدية**

للمجلس الشعبي البلدي إختصاص يتعلق بالتأطير البشري و هذا من خلال خلق المناصب المالية عبر تحديد المناصب و الأسلاك التي يحتكم فيها لمخطط التوظيف الخاص بالبلدية و فقط ، ليخضع بعدها الموظف أو المستخدم البلدي لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي (2) أي يقتصر دور المجلس الشعبي البلدي على تحديد المناصب المالية وفتحها لينتهي دوره هنا .

**2: تشكيل لجان المجلس الشعبي البلدي**

نجد بأن المجلس الشعبي البلدي مطالب بعد تنصيب المجلس بتشكيل من بين أعضائه لجان تُعنى بميادين تتوافق و إختصاصات المجلس الشعبي البلدي ، هاته اللجان فيها الدائمة و منها ذات الطابع الظرفي و قتي تُعنى بمسائل مُحددة تنتهي بإستيفاء الهدف من وراء إحداثها (اللجان) و يتم إنشائها بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء (3) .

(1) - أنظر : المادة (73، 74)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - نجلاء بوشامي ، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (90-08): أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، (مذكرة ماجستير) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، 2006، 2007 ، ص ص 171، 172.

(3) - للتفصيل أكثر راجع : من المادة (31) إلى المادة (36) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

**3: إختصاصات ذات طابع مالي**

هذه الإختصاصات تتمثل أساساً في المصادقة على ميزانية البلدية و كذا " الصفقات العمومية " ، أي تلك الأعمال المرتبطة بمالية البلدية (ذات الطابع المالي) .

**أ: المصادقة على مشروع الميزانية**

الميزانية عرفها المشرع بأنها عبارة عن " جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز و الإستثمار « (1).

مسألة إعداد مشروع ميزانية البلدية مقرر " للأمين العام للبلدية " و تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ليقوم هذا الأخير بتقديم المشروع أمام المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه ، التصويت على هاته الميزانية يخضع لضوابط عدة مقرر قانوناً و يجب إحترامها و التقيد بها ، حيث يصوت المجلس على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية السابقة لسنة تنفيذها مثلاً ميزانية 2021 يتم المصادقة عليها في السنة السابقة لها ألا و هي 2020 أما الميزانية الإضافية يُصادق عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها (2) .

**الميزانية الأولية** تسمى هكذا لكونها تُشكل الوثيقة الأولى التي يتم التصويت عليها من المجلس الشعبي البلدي ، أما **الميزانية الإضافية** فهي تأتي مكملة لتلك الميزانية الأولية التي قد تحتل تقديرات خاطئة يتم إصلاحها عبر هذه الميزانية الإضافية و تكون في منتصف السنة المالية التي تنفذ فيها (3) .

**ب: المصادقة على الحساب الإداري**

مشروع الميزانية الذي يكون محل مصادقة المجلس الشعبي البلدي يكون محلاً لرقابة المجلس الشعبي البلدي عند دخولها حيز النفاذ و هذا من خلال الإطلاع

(1) - المادة (176) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق ، أنظر كذلك المرسوم التنفيذي (12-315) المؤرخ في 21 أوت 2012 ، المحدد : لشكل ميزانية البلدية و مضمونها ، ج ر ج د ش ، العدد (49) الصادر في 09 سبتمبر 2012 .

(2) - أنظر : المادة (180) و ما بعدها، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(3) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 115.

على الحسابات الإدارية ، و تنفيذ الميزانية يكون عن طريق حسابين سنويين يتضمنان حصيلة العمليات المالية للسنة السابقة و هما " الحساب الإداري " و " حساب التسيير " (1).  
الحساب الإداري يتم إعداده من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه (2).

### ج : المصادقة على الصفقات العمومية

البلدية و نظراً لتلك المهام المنوطة بها تحتاج لإبرام صفقات عمومية الغاية منها تلبية حاجيات الساكنة المحلية و قد أتاح لها المشرع اللجوء لهذا النوع من العقود التي تُعرف حسب التعريف التشريعي بـ « عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به تبرم بمقابل مع متعاملين إقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم لتلبية حاجيات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال و إقتناء اللوازم و الخدمات و الدراسات » (3).

لهذا الغرض تُنشأ لجنة على مستوى البلدية " تسمى باللجنة البلدية للصفقات العمومية" وبعد إنهاء جملة الإجراءات الواجبة لهذه العملية ، يتم تحرير محضر للصفقة العمومية أو المناقصة لتكون محل مصادقة المجلس الشعبي البلدي فإن حظيت بالمصادقة يتم إرسال المحضر إلى الوالي مرفق بالمداولة المتعلقة بها (4).

عموماً هاته الإختصاصات و الصلاحيات ذات الطابع الإداري و المتعلقة بجوانب التسيير و المالية و التي يؤثر من خلالها الجهاز التداولي على نشاط البلدية بحيث جملة هذه الأعمال تحتاج إلى مصادقته لنتج أثارها ، حاولنا جمعها فقد وردت في مواضع مختلفة في القانون البلدي بخلاف النوع الثاني الذي نظمته المشرع في الباب الثاني بعنوان " صلاحيات البلدية " .

(1) - نجلاء بوشامي ، المرجع السابق ، ص 170.

(2) - المادة (188)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(3) - المادة (02)، المرسوم الرئاسي (15-247)، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن: تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، ج ر ج د ش ، العدد (50) الصادر في 20 سبتمبر 2015.

(4) - راجع المادة (189) و ما بعدها ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

## ثانياً : إختصاصات و صلاحيات ذات طبيعة مختلفة

هذه " الإختصاصات " و " الصلاحيات " ذات طبيعة مختلفة كونها تشمل ميادين عدة منها الجانب التنموي ، الإجتماعي ، الإقتصادي ، لهذا إختارنا العنوان المذكور أعلاه وكما أسلفنا فقد جاءت أكثر تنظيمياً في قانون البلدية الذي خصص لها باباً كاملاً.

## 1: في ميدان التهيئة و التنمية

تعتبر التهيئة و التنمية من أهم الرهانات التي يجب على البلدية تحقيقها سواء في الزمن القديم أو الحالي نظراً للأوضاع الإقتصادية الناجمة عن سقوط أسعار البترول ، فالدولة تتجه إلى التقليل من حجم الإعانات و بالتالي أصبحت البلدية مطالبة أكثر من ذي قبل بتحقيق التنمية.

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي مطالب بإعداد برامجه السنوية و كذا تلك البرامج الموافقة لمدة عهده (05) سنوات و يصادق عليها من أجل تنفيذها ، و هذا في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم<sup>(1)</sup> الذي يعتبر خطة وطنية تشارك فيها البلدية و كذا المخططات التوجيهية القطاعية<sup>(2)</sup>.

وفي هذا الصدد فإن إقامة أي مشروع إستثماري أو تجهيزي على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية يخضع لرأي المُسبق للمجلس الشعبي البلدي لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير على البيئة .

فالمجلس مطالب بحماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء عند إقامة مثل هاته المشاريع على إقليم البلدية<sup>(3)</sup> ، وعليه فمسألة التنمية على مُستوى البلدية معهود به للمجلس الشعبي البلدي .

(1) - القانون رقم (01-20) المؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق ل 12 ديسمبر 2001 المتعلق : بتهيئة الإقليم

و التنمية المستدامة ، ج ر ج د ش ، العدد (77) المؤرخة في 15 ديسمبر 2001، المصادق عليه بموجب القانون (10-02) المؤرخ في 29 جوان 2010 ، ج ر ج د ش ، العدد(61) الصادر في 21 أكتوبر 2010.

(2) - أنظر : المادة (107،108) ، القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(3) - أنظر : المادة (109،110) ، المصدر نفسه.

**2: في ميدان التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز**

البلدية في إطار التعمير تتزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها وهذا بعد المصادقة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ، و من أشهر هذه الأدوات المعمول بها لتحسين المحيط المعيشي للسكان نجد المخطط البلدي للتنمية المحلية (PCD) و كذا البرامج القطاعية للتنمية (PSD) (1).

**3: في الميدان الإجتماعي**

هذا الميدان لطالما إرتبط بالبلدية حتى أن " البلدية " أصبحت حبيسة الوظيفة الإجتماعية و البداية تكون في ميدان التربية و التعليم حيث تقوم بإنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي و ضمان صيانتها ، إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و النقل المدرسي كذلك هو من صميم إختصاصات البلديات .

مسألة الإهتمام بالطفولة و ترقيتها كذلك تعد من صميم إختصاص البلدية التي تعمل على إفتتاح رياض و حدائق الأطفال و غيرها من المرافق التي تتدرج في هذا الميدان ، كما تسعى لإنجاز الهياكل الموجهة للنشاطات الرياضية و الثقافية و التسلية التي تهتم العنصر الشبابي.

من أهم الإختصاصات المنوطة بالبلدية و التي تعد تقليدية ألا وهي التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة و المعوزة مسألة صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على مستوى إقليم البلدية (2) ، كل هذا يندرج ضمن الإختصاصات و الصلاحيات ذات الطابع الإجتماعي و التي لها من الأهمية التي تؤثر بالإيجاب إن تم تلبيتها و بالسلب في حال عدم القيام بها على الوضع العام للبلدية.

**4: في ميدان النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية**

جاء في نص المادة (123) تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على إحترام التشريع و التنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة و النظافة العمومية و لاسيما في مجالات :

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص ص 121،122.

(2) - أنظر : المادة (122)، القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق.

- توزيع المياه الصالحة للشرب .
- صرف المياه المستعملة و معالجتها.
- جمع النفايات الصلبة و نقلها و معالجتها .
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن و المؤسسات المُستقبلة للجمهور.
- صيانة طرقات البلدية.

كما تتكفل البلدية في إطار تحسين الوسط المعيشي للمواطن وفي حدود إمكانياتها وطبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما بتهيئة المساحات الخضراء ، و وضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه و الشواطئ (1) .

عموماً هاته هي " الإختصاصات و الصلاحيات " المخول للمجلس الشعبي البلدي ممارستها لكن لم ترد بالتفصيل فالمشرع في كل مرة يحلينا للتنظيم ، ومن جهة أخرى المُشرع لم يرسم حدود فاصلة ما بين تلك الإختصاصات و الصلاحيات المخول للجهاز التداولي ممارستها فقد جاءت كما أسلفنا تحت عنوان " صلاحيات البلدية " و التي تضم الجهازين " التداولي " و " التنفيذي " .

لكن بالعودة " لقانون الولاية " الذي عمل على رسم حدود فاصلة ما بين تلك الإختصاصات و الصلاحيات المعهود بها للجهاز التداولي و التنفيذي ، بل ذهب إلى أبعد من ذلك عبر تقسيم الإختصاصات ما بين المجلس الشعبي الولائي و رئيسه وهذا ما لم يعمل به المشرع البلدي حيث مثل هذا التقسيم يُسهل من عملية إتخاذ الأعمال وتحديد المسؤوليات .

### الفرع الثاني

#### إختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه

الجهاز التداولي للولاية " المجلس الشعبي الولائي " على خلاف ذاك الموجود في الجماعة القاعدية (البلدية) فهو ذو رأسين مجلس الشعبي الولائي و رئيسه اللذان

(1) - المادة (124) ، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المرجع السابق ، القانون (02-03) المؤرخ في 17 فبراير 2003 ، المحدد: لقواعد العامة للإستعمال و الإستغلال السياحيين للشواطئ ، ج ر ج د ش ، العدد (11) الصادر في 19 فبراير 2003.

يُشكلان هيئة واحدة ، بينما الجهاز التنفيذي يرأسه رجل من رجالات السلطة بينما الجهاز التنفيذي البلدي مرؤوس من قبل منتخب و لهذا لم يضع المشرع البلدي حدود فاصلة ما بين تلك الإختصاصات و الصلاحيات المعهود بها للمجلس الشعبي البلدي .  
أما المشرع في قانون الولاية و نظراً لهاته الطبيعة المزدوجة فقد عمل على تحديد "إختصاصات و صلاحيات " كل جهاز على حدى هذا ما سنعمل على إبرازه .

### أولاً : إختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

سنعتمد نفس التقسيم المنتهج في تقسيم "إختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي البلدي" ، و منه فالمجلس الشعبي الولائي يمارس إختصاصات و صلاحيات ذات طابع إداري تتعلق بتسيير الشأن المحلي للمجلس الشعبي ، وكذا إختصاصات أخرى ذات طبيعة مختلفة تشمل ميادين مختلفة تنموية ، إقتصادية ، ثقافية ، إجتماعية ... .

### 1: الإختصاصات و الصلاحيات ذات الطابع الإداري

في مقدمة هاته الإختصاصات نجد تلك المتعلقة بممارسة المجلس لحق "الإنتخاب " و " المصادقة " ، التي تعتبر من أبرز الآليات التي يشارك بها الجهاز التداولي في صناعة القرار العمومي على المستوى المحلي .

### أ: إنتخاب الرئيس و نوابه و إستخلافه

على خلاف المجلس الشعبي البلدي الذي يُعلن رئيساً له ذاك المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات المعبر عنها (1) فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي يتم إنتخابه بعد إعلان نتائج الإنتخابات ، حيث تجرى إنتخابات مابين أعضاء المجلس المنتخبين لإختيار رئيساً له (2) سنكتفي بهذا القدر فيما يخص إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي لنخصه بتفصيل أكبر في العنصر المتعلق " برئيس المجلس الشعبي الولائي " .

(1) - في السابق أثرت بشأن رئاسة المجلس الشعبي البلدي الكثير من الإشكالات خاصة في ظل تعارض المادة (80) من القانون الإنتخابي السابق (01-12) مع المادة (65) من القانون البلدي (10-11) و جاء النص الإنتخابي الحالي لتلافي ذلك التعارض و واكب المادة (65) من القانون البلدي ، للتفصيل أكثر راجع : المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة ، ص 76 و مابعدھا .

(2) - المادة (58،59) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

بعد إنتخاب " رئيس للمجلس الشعبي الولائي " يقوم بعملية إختيار نوابه خلال ثمانية (08) أيام الموالية لتتصيه ، النواب المُختارون من بين أعضاء المجلس يكونون محل عرض للمصادقة بالأغلبية على المجلس الشعبي البلدي فإن حصلوا على المصادقة يُباشرون مهامهم وفقاً لهذه الصفة " كنواب للرئيس " (1) .

مسألة إستخلاف " رئيس المجلس الشعبي الولائي " في حال حصول مانع مؤقت ولم يتم بتعيين أحد نوابه ليحل مكانه مؤقتاً ، فإن مسألة تعيين مُستخلف له تصبح من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بتعيين أحد نواب الرئيس مكانه و إن تعذر فأحد أعضاء المجلس (2) .

كما يتقرر للمجلس الشعبي الولائي دور رقابي على نشاط رئيس المجلس الشعبي الولائي حيث هذا الأخير مُطالب بتبليغ المجلس بكافة المسائل التابعة لإختصاصاته و يعلمه كذلك بالوضع العامة للولاية و هذا في الفترة المقررة ما بين الدورات (3) .

صحيح أن المشرع أقر للمجلس هاته الآلية التي من شأنها جعل المجلس يتعامل الند للند مع رئيسه في حال إنحرافه عن الأهداف المتفق عليها ، لكن لم يعطي له أدوات كسحب الثقة مثلاً من الرئيس فالنص جعل من المجلس يتلقى تقرير عن الوضع و فقط دون أن يتعرض لهذا التقرير .

### ب: تشكيل لجان المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي يستلزم عليه في إطار تلبية تلك الحاجيات المرتبطة بالشأن العام المحلي أن يُشكل من بين أعضائه لجان منها الدائمة و منها من تكون ذات طابع ظرفي تُعنى بمسائل محددة تنتهي بإنتهاء الغرض المنشئ لها ، إنشاء هذه اللجان يتم عن طريق مداولة مُصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي (4) .

(1) - أنظر: المادة (62)، القانون (12-07) ، المتضمن : قانون الولاية ، المصدر السابق.

(2) - المادة (63) ، المصدر نفسه .

(3) - المادة (71) ، المصدر نفسه .

(4) - أنظر: المادة (33،34،35) ، المصدر نفسه ، وكذلك المادة (37)،(38) و مابعدا ، المرسوم التنفيذي

(13-217) ، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، المصدر السابق .

**ج: الإختصاصات و الصلاحيات ذات الطابع المالي**

أهم الإختصاصات المُقررة للمجلس الشعبي الولائي هي المصادقة على الأعمال ذات طابع المالي و في مُقدمتها " الميزانية " .

**ج-1: المصادقة على مشروع الميزانية**

مشروع ميزانية الولاية يتم إعداده من قبل " الوالي " ليتم عرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليه ، المجلس يجب عليه التصويت على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوباً و يصوت عليها باباً باباً و يكون هذا في أجال محددة قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها بالنسبة لمشروع الميزانية الأولية أما الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها (1).

**ج-2: إنشاء مرافق عمومية**

الولاية تختص بمسائل كثيرة و هامة لهذا سمح لها القانون قصد تلبية هاته الحاجيات بإنشاء مرافق للتكفل بها يتم إنشاء هذه المصالح بموجب " مداولة المجلس الشعبي الولائي " وهذا في ميادين حددها المشرع على سبيل الحصر (2) ، و يمكن للمجلس أن يسير هذه المصالح مباشرة أو عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية و كذلك عن طريق أسلوب جديد ألا و هو " تفويض المرفق العام " الذي لم يرد في نص القانون الولاية ونص على صورة فقط من صوره ألا و هو " الإمتياز " (3).

**2: إختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ذات طبيعة مُختلفة**

هذه الإختصاصات و الصلاحيات متنوعة حيث تنقرر للمجلس الشعبي الولائي ليعنى بمجال التنمية على مستوى الولاية ، وعليه فهو يختص ب :

(1) - راجع المواد من (160) إلى (166) ، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(2) - المادة (141)، المصدر نفسه.

(3) - أنظر من المادة (142) إلى المادة (149) ، المصدر نفسه ، و فيما يتعلق بتفويض المرفق العام المحلي راجع : المرسوم التنفيذي (18-199) المؤرخ في 02 أوت 2018 ، المتضمن: تفويض المرفق العام ، ج ر ج د ش ، العدد(48) الصادر في 05 أوت 2018 .

**أ: التنمية الإقتصادية**

يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا الإطار بإعداد مخطط للتنمية على المدى المتوسط يُبين فيه الأهداف و البرامج و الوسائل المعبئة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ، ليعتمد كمخطط للترقية و العمل من أجل التنمية الإقتصادية والإجتماعية للولاية و الذي يكون محلاً لمناقشة المجلس الشعبي الولائي مع إبداء إقتراحاته بشأنه .

من خلال هذا المخطط يتم تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها و إعادة تأهيل المناطق الصناعية و مناطق النشاط ، تسهيل إستفادة المتعاملين من العقار الإقتصادي و تشجيع الإستثمارات في الولاية (1) فالمجلس الشعبي الولائي مسؤول عن كل ما يتعلق بالإستثمار و التنمية الإقتصادية على مستوى الولاية ككل .

**ب: الفلاحة و الري**

في هذا الإطار يسعى المجلس الشعبي الولائي إلى إتخاذ كل التدابير التي من شأنها تهيئة و ترقية الوسط الريفي و الأراضي الفلاحية ، أما في مجال الري يعمل المجلس على إنجاز أشغال تنمية الري المتوسط و الصغير و ينسق مع المصالح المعنية (2) .

**ج: في الميدان الإجتماعي و الثقافي و السكن**

المجلس الشعبي الولائي تنقرر له إختصاصات جد هامة في هذا الميدان ، حيث يعمل على ترقية التشغيل عبر التشاور مع البلديات و المتعاملين الإقتصاديين من خلال الإهتمام بالشباب و المناطق المراد ترقيتها .

كما أن مسألة الصحة العمومية من مهمة المجلس الشعبي الولائي الذي يعمل على إنجاز التجهيزات الصحية تلك التي تتجاوز إمكانيات البلدية في إطار ترقية الصحة العمومية ، كما يقوم هذا المجلس بالمساهمة في كل نشاط إجتماعي بالتنسيق مع البلديات كحماية الأم و الطفل و مساعدة الطفولة .

(1) - المادة (80،81،82) ، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(2) - أنظر من المادة (84) إلى المادة (87) ، المصدر نفسه .

إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية و التي تخص الشباب ، كما أن التراث التاريخي و ترقية السياحة مسألة تعد من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي<sup>(1)</sup>. ميدان السكن كذلك و الذي له تأثير كبير على المستوى الإجتماعي المجلس الشعبي الولائي يمكنه المساهمة في إنجاز برامج السكن ، الحظيرة العقارية المبنية مسألة تجديدها و تهيئتها مسألة يختص بها المجلس الشعبي الولائي كما أنه يختص بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية المعنية بالمساهمة في القضاء على السكن الهش و غير الصحي و محاربتة<sup>(2)</sup>.

### ثانياً : إختصاصات و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي

لقد أشارنا سابقاً بأن الجهاز التداولي للولاية ذو رأسين على خلاف الوضع في البلدية فالمجلس الشعبي الولائي له رئيس يحوز على " صلاحيات و إختصاصات " خاصة به مستقلة عن تلك المخولة للمجلس الشعبي الولائي ، لكن هل هاته الإختصاصات المخولة لرئيس المجلس الشعبي الولائي تجعل منه شريك في صناعة القرار على المستوى المحلي ؟

#### 1: إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

بعد إنتهاء الإنتخابات و إعلان النتائج المنبثقة عنها يجتمع المجلس خلال ثمانية (08) أيام تلك الموالية لإعلان النتائج من أجل " إنتخاب رئيساً له " ، يترأس الإجتماع المذكور المنتخب الأكبر سناً و يتم تشكيل مكتب مؤقت للإشراف على الإنتخابات يتكون من المنتخب الأكبر سناً و بمساعدة المنتخبان الأصغر سناً و يكونون غير مترشحين .

المكتب المذكور أعلاه يستقبل الترشيحات لرئاسة المجلس و يقوم بإعداد قوائم بذلك و المترشح لإنتخابات رئاسة المجلس يكون من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، في حال لم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة فإن تقديم المترشح يكون من القائمتين الحائزتين على نسبة خمسة و ثلاثين (35%) بالمائة من المقاعد.

عدم حصول أي قائمة على نسبة خمسة و ثلاثين (35%) بالمائة على الأقل من المقاعد يسمح لجميع القوائم من تقديم مُرشح عنها ، الإنتخاب يكون سري و يُعلن رئيساً للمجلس

(1) - للتفصيل أكثر : راجع المواد من المادة (93) إلى المادة (99) ، القانون (07-12) ، المتضمن : قانون الولاية ،

المصدر السابق.

(2) - المادة (100 ، 101) ، المصدر نفسه .

المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات و إذا لم يتحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثانٍ ما بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية على أن يعلن المتحصل على الأغلبية للأصوات " فائزاً " و في حال التساوي مجدداً يعلن رئيساً " الأكبر سناً" (1) .

الملاحظ أن المشرع أسند رئاسة المجلس الشعبي الولائي في حال التساوي " للمرشح الأكبر سناً" وهو توجه نرى بأنه بعيد عن الموضوعية ، فلما لا يتم النص على الكفاءة في حال التساوي بإعلان رئيساً للمجلس المرشح الحائز على " المؤهل العلمي الأكبر " أمر من شأنه الرفع من أداء المجلس .

بعد إنتهاء الإنتخابات يُعد المكتب المؤقت المشرف على " إنتخابات رئاسة المجلس الشعبي الولائي " محضر النتائج النهائية و يتم إرساله إلى والي الولاية ، تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مهامه يتم في مقر الولاية و بحضور والي و كذا أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، أعضاء المجلس الشعبي الوطني الممثلين للولاية ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علانية (2) .

## 2: إختصاصات و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي ذات طابع إداري

في مقدمة هذه الإختصاصات المنوطة برئيس المجلس الشعبي الولائي و التي تلي تنصيبه مباشرة إختيار نواب له خلال ثمانية (08) أيام الموالية لتنصيبه ، و يتراوح عدد النواب من نائبان (02) إلى سبعة (07) أعضاء على حسب عدد المقاعد.

مهمة تمثيل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية منوطة " برئيس المجلس الشعبي الولائي " (3) ، أما تمثيل " الولاية " سواء في الأعمال الإدارية أو القضائية فهو من إختصاص والي لا رئيس المجلس الشعبي الولائي .

و حسب المادة الثامنة و العشرين (28) من قانون الولاية (07-12) فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي يتولى بناءً على هاته الصفة " رئاسة " جلسات المجلس الشعبي

(1)- أنظر : المادة (58،59) ، القانون (12 - 07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(2)- أنظر : المادة (60،61)، المصدر نفسه.

(3)- المادة (62،72) ، المصدر نفسه .

الولائي وكذا إرسال الإستدعاءات لأعضاء المجلس ، كل الأمور التنظيمية المتعلقة بسير المجلس هي من صميم إختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي .

من خلال ما تقدم نلاحظ بأن " مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي " لم يحظى بالإهتمام التشريعي المناسب فمن خلال تلك " الإختصاصات " و " الصلاحيات " المعهود بها له لا ترقى للمستوى الذي تجعل منه شريك في صناعة القرار المحلي ، حيث لا يعدو أن يكون منصب " رئيس المجلس الشعبي الولائي " سوى تشريفي تنسيقي و فقط .

فلماذا لا يتم تدعيم "رئيس المجلس الشعبي الولائي " بإختصاصات و صلاحيات مماثلة لتلك الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الشق التنفيذي ، أو شبيهة بتلك الممنوحة لنظيره في فرنسا " فرئيس المجلس العام " منصب شبيه بمنصب " رئيس المجلس الشعبي الولائي " تخول لهذا الرئيس صلاحيات جد هامة بموجبها تتقرر له " صفة الأمر بالصرف " و يحوز على صلاحية تنفيذ مداورات المجلس <sup>(1)</sup> ، أمر من شأنه إعادة التوازن السلطة على المستوى المحلي ما بين المنتخب و ممثل السلطة (المعين) وصولاً لضمان نجاعة التمثيل المحلي .

(1)- L'article (L3221-1 ,L3221-2),Code général de collectivité territoriales , [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), et Michel verpeaux , Christine rimbaultI, Franc waserman, Les collectivité territoriales et la décentralisation , 9<sup>e</sup> Edition , la documentation française ,PARIS ,2016 , p22.

## الفصل الثاني

### الجهاز التنفيذي للجماعات الإقليمية

بعد التطرق للجهاز التداولي المكون للجماعات الإقليمية ننتقل في هذا العنصر من الدراسة لتسليط الضوء على الجهاز الآخر المكون لهاته الجماعات ، و المتمثل في " الجهاز التنفيذي " الذي يُعتبر جهاز ذو طبيعة معقدة يحتاج إلى المزيد من التفصيل ، فمن خلال هذا الجهاز تتضح فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية من عدّمها .

سنقف في البداية على الهيئة التنفيذية للجماعة القاعدية البلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي و الذي يتم إختياره وفقاً لضوابط عدة تم تحديدها بموجب النص والتي كانت محل تعارض في السابق ما بين النص الإنتخابي و القانون الخاص بالبلدية و هذا ما عمل المشرع الإنتخابي على تلافيه بمناسبة النص الحالي ، و لضمان قيام " رئيس المجلس الشعبي البلدي " بالمهام المنوطة به تم تزويده بجملة من الإختصاصات و الصلاحيات التي تتنوع و بمقتضاها يعمل على كفالة تلك المهام (المبحث الأول) .

لنتطرق بعدها للجهاز الثاني في الجماعات الإقليمية (الولاية) الذي نجد على رأسه " الوالي " هذا المركز الذي يحتاج إلى دراسة معمقة نتيجة لتلك " السلطات " المعهود بها له و التي لها تأثيرات على مسألة " صناعة القرار المحلي " و كذا " إستقلالية الجماعات الإقليمية " عموماً ، و من خلالها يظهر على أنه " الفاعل الأكبر " على المستوى المحلي ونظراً لأهمية هذا المنصب فقد حددت جملة من الشروط الواجبة التوفر في شاغله .

كما يتدعم الوالي بمجموعة من الأجهزة و الهياكل التي تعمل على مساعدته نظراً لإتساع سلطاته ، وهذه الأجهزة و الهياكل على رأسها " رجالات السلطة " و يحوزون على جملة من الصلاحيات المستمدة من والي الولاية و بالتالي هم كذلك يؤثرون على مسألة صناعة القرار على المستوى المحلي و التي لها إنعكاسات على إستقلالية الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

## الجهاز التنفيذي للبلدية

البلدية كما ورد في نص القانون البلدي (10-11) على أنها « الجماعة القاعدية للدولة» أي أصغر وحدة إقليمية في الدولة ، كما هو معلوم فإن الجزائر مقسمة إلى مجموعة من البلديات يبلغ عددها (1541) بلدية موزعة على إقليم تبلغ مساحته (2.381.741) كلم<sup>2</sup> ، هذا التقسيم معتمد منذ سنة 1984<sup>(1)</sup> مع التحفظ لذاك التعديل الذي جرى مؤخراً لكنه لم يمس الجماعة القاعدية للدولة .

بينما دول بمساحة أقل و أخرى بتعداد سكاني أقل نجدها تحوز على عدد أكبر لهاته الجماعات القاعدية مقارنةً بما هو موجود في الجزائر<sup>(2)</sup> ، العدد الكبير للبلديات الموجود في النظم المقارنة راجع لفكرة توفير الخدمة في كامل الأقاليم و التلبية الفورية والمناسبة للحاجيات الأساسية للسكان ، وعليه فالجزائر في ظل شاسعة الإقليم و تزايد عدد السكان وكذا وجود تجمعات عمرانية ذات كثافة سكانية مرتفعة أصبح من الضروري إعادة النظر في عدد البلديات على النحو الذي يتلائم و الظروف المستجدة .

## المطلب الأول

## رئيس المجلس الشعبي البلدي

" رئيس المجلس الشعبي البلدي " يحوز على مركز جد هام في البلدية فهو رئيس هذه الجماعة القاعدية و قد كان منذ القديم محل دراسات عدة و هذا ما سنعمل

(1)- القانون (09-84) المؤرخ في 04 فبراير 1984، المتضمن: التنظيم الإقليمي للبلاد، ج رج ج دش ، العدد (06)، الصادر في 07 فبراير 1984، المعدل و المتمم بالقانون (12-19) المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج رج ج دش، العدد(78) الصادر في 18 ديسمبر 2019.

(2)- عدد البلديات في فرنسا مرتفع مقارنةً بدول أخرى ذات مساحة أكبر وعدد سكان أكثر ، وكأن بها " الدولة الفرنسية " جسم مكون من مجموعة بلديات حيث يبلغ عددها (34.968) ، عدد البلديات في فرنسا على الرابط : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Nombre\\_de\\_communes\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Nombre_de_communes_en_France) ، تاريخ الولوج 21 مارس 2018 ، الساعة : (14.30) ، أما المغرب بمساحة أقل و تعداد سكاني أقل من الجزائر فقد بلغ عدد الجماعات فيها (الجماعات هي الجماعة القاعدية في التنظيم الإقليمي المغربي و التي تشابه البلدية عندنا في الجزائر) (1503) جماعة ، على الرابط : <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%> ، تاريخ الولوج : 21 مارس 2018 ، الساعة : (14:35).

عليه في هذا العنصر من الدراسة ، لكن قبل هذا سنتطرق لبعض العناصر التي تزيد في إمطة اللثام عن هذا المركز الهام على المستوى المحلي .

### الفرع الأول

#### البلدية عبر المحطات التاريخية في الجزائر

مسألة وجود " البلدية " في الجزائر كانت مثار جدل فقهي لهذا سنعمل على تسليط الضوء على " وجود البلدية " تاريخياً " في الجزائر ، فالكثير من الباحثين يكاد يُجمع على أن ظهور البلدية لم يكن إلا في الحقبة الاستعمارية الفرنسية بل وصل بهم الأمر إلى القول بأن التنظيم الإداري للجزائر ظهر إلا مع المستعمر ، ومنه هل يمكن حقاً الحديث عن وجود تنظيم إداري في الجزائر قبل المرحلة الاستعمارية ؟

#### أولاً: مرحلة الحكم العثماني

في البداية تطفو للظاهر إشكالية تتمحور حول طبيعة الوجود العثماني في الجزائر هل احتلال أم وصاية أم ماذا ؟ كانت الجزائر تخضع لحكم العثمانيين و قد كانت تتميز آنذاك بقوة اقتصادها وكانت مسيطرة على مساحات هامة من الأراضي ، وعليه كان هناك أسلوب تنظيمي معتمد في تسيير الإقليم الجزائري .

فملاح "التنظيم الإقليمي" كانت جلية بإقامة العثمانيين لعاصمة ولاية شمال إفريقيا و المغرب العربي الأوسط مقرها الجزائر على رأسها الداوي (1) ، أما الإقليم المحلي تم تقسيمه إلى وحدات تسمى بـ " البايك " و الذي كان مجسداً في ( بايلك الوسط التيطري(المدية) ،"بايلك الشرق "قسنطينة"، بايلك الغرب "وهران" حيث نجد على رأس كل بايلك رئيس يسمى بـ " الباوي " الذي يساعده العديد من الأجهزة أبرزهم "الخليفة" .

(1) - الدايات و هي المرحلة الأخيرة للحكم العثماني و التي إمتدت من سنة (1671) إلى (1830) و عرفت فيها الجزائر تسعة (29) وعشرين داي ، راجع في هذا الموضوع : عبد الحميد قرفي ، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسيوولوجية ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة مصر، 2008 ، ص 13 وما بعدها .

البابك بدوره ينقسم إلى عدّة وحدات هي الأوطان التي تنقسم إلى أفراس على رأس الوطن نجد "الخليفة" ، أما الجماعات القاعدية المعتمدة آنذاك هي القبيلة على رأسها "القايد" ثم الفرقة ثم الدوار على رأسه " الشيخ " (1).

وبالتالي لا يمكن مجارة أصحاب القول بعدم وجود « تنظيم إقليمي » قبل المرحلة الاستعمارية فقد كان واضحاً وجود معالم للتنظيم الإقليمي و كانت هناك أجهزة محلية تمارس لأنشطة (تنظيم، تسيير، رقابة) على رقعة جغرافية معينة ، ومنه فقد كان هناك نظام إداري محلي مميز قبل الفترة الإستعمارية .

### ثانياً: في الفترة الاستعمارية

في بداية التواجد الاستعماري الفرنسي في الجزائر كانت الإدارة العسكرية هي المسيرة للوضع الجزائري خلال الفترة الممتدة (1830 إلى 1870) ، لكن تم الاستمرار والحفاظ على تلك المؤسسات الموروثة عن العثمانيين مع تطويرها و تكيفها مع الوضعيات الجديدة .

ما يمكن تمييزه عند الوقوف على التنظيم البلدي المنتهج في فترة الاستعمار الفرنسي هو أن البلديات على ثلاثة مستويات لا تتخذ شكلاً واحداً و كانت مبنية على معايير غير موضوعية ، و ما تفسر وجود " بلدية مدنية " تلك التي يتواجد فيها المواطنين الأوربيين بكثرة ، النوع الثاني من البلديات تسمى بـ " البلديات المختلطة " يقطنها المعمرين والجزائريين، أما النوع الثالث يُصطلح عليها بـ " البلديات العربية " التي يتواجد فيها الجزائريين و هاته التسمية تعبر عن الفكر العنصري التمييزي الذي إتسم به الفرنسيين اتجاه الجزائريين بينما الصحراء فهي تخضع لحكم عسكري (2) .

### ثالثاً: مرحلة الإستقلال

بعد إستقلال الجزائر ورثت مشاكل عدة ناتجة عن حرب التحرير خلفت العديد من النتائج أرامل، يتامى ، معطوبين، اقتصاد هش ، فقر، أمية ، بالإضافة إلى نقص فادح

(1) - عبد الحميد قرفي ، المرجع السابق ، ص 40.

(2) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، 2006، ص 130.

في الكوادر الإدارية و كذا النصوص القانونية المؤطرة للوضع العام هذا ما أدى بالقائمين على الشؤون العامة إلى العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية<sup>(1)</sup>.  
ومنه تم الإبقاء على ما كان معمول به في الحقبة الإستعمارية على مستوى البلديات لكن تم تقليص عددها ، وهذا من أجل الإدارة و التسيير الحسن لها وتم منح تسييرها للمجاهدين و مناضلي الحزب (التحرير الوطني)<sup>(2)</sup> ، و لإستكمال بناء تنظيم إداري في الجزائر المستقلة تم إصدار قانون ناظم لنشاط البلدية سنة 1967 تحت رقم (24-67)<sup>(3)</sup>.  
عموماً هذا ما يمكن تناوله بإيجاز عن محطات البلدية الجزائرية عبر التاريخ حيث حصر البلدية في مرحلة الاستعمار و فقط طرح لا يمكن التسليم به ، خاصة أنه عُرف إبان الحكم العثماني تنظيمًا مميزًا و كانت فيه جهات إدارية قاعدية صحيح لم تكن بذلك التنظيم المعروف في المرحلة الاستعمارية إلا أنه كان يؤدي دورًا مشابهًا لدور البلدية في تلك الفترة و كان ذو نجاعة في تلك الحقبة .

### الفرع الثاني

#### المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الحلقة الأهم على المستوى المحلي فهو جهاز تنفيذ يعمل على تنظيم كل الشؤون المحلية ، سواء تلك المتعلقة بالحياة اليومية لمواطني هاته الأقاليم أو تلك الإدارية من تنظيم عمل مجلس الشعبي البلدي أي الجهاز التداولي وعليه فهو يحوز على مركز قانوني جدّ هام على المستوى المحلي يحتاج إلى دراسة تحلل طبيعة هذا المنصب.

#### أولاً: التعيين

بعد إنتهاء الانتخابات و مرحلة فرز وإعلان النتائج يتم الإنتقال إلى مرحلة أخرى هامة في إطار تشكيل المجلس الشعبي البلدي ألا وهي اختيار " رئيس المجلس "

(1)- القانون (62-157) المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 ، المتضمن: تمديد العمل بالتشريعات الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية و تلك الحاملة للأفكار الإستعمارية أو العنصرية ، أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 05.

(2)- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 133.

(3)- القانون (67-24) المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن : القانون البلدي ، ج رج ج دش ، العدد(06) الصادر في 18 جانفي 1967 ، المعدل و المتم بالقانون (81-09) المؤرخ 04 جويلية 1981، ج رج ج دش ، العدد (27) الصادر في 07 جويلية 1981 (ملغى) .

الذي يفترض فيه كامل الشروط المطلوبة في المترشح ، مع التحفظ كونّ هناك حالات يتم فيها تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ليتم بعدها توقيفه نتيجة وجوده تحت طائلة التنافي (خاصة المتابعة الجزائية) .

كل هذا يفرض وجود رقابة صارمة في بداية العملية أي في مرحلة « الترشح » بحيث لا يمكن قبول ملف مترشح مشوب بأحد العيوب التي تتنافى و الإنتخابات ثم يفوز بالمنصب وبعد مباشرته لمهامه نجده تحت طائلة حالة من حالات التنافي ، وعليه من الواجب إدخال عنصر الرقمنة في مجال الإنتخابات التي قد تكون أداة جد فعالة من شأنها تذليل كل هاته العوائق المسجلة في هذا الباب (1) .

فيما يخص تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي كانت المسألة في السابق محل جدال قبل صدور قانون الانتخابات الحالي (16-10) ، الذي عمل على تفادي ذاك الإشكال المسجل في هذه النقطة و حسناً ما ذهب إليه المشرع الانتخابي في هذا الباب .

الإشكال في أصله يعود إلى ما جاء في قانون الانتخابات السابق (12-01) حيث كان ينص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يُقدم من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد مخالفاً بذلك ما جاء في نص المادة (65) من القانون البلدي (11-10) التي تنص على :

« يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين و في حال تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سنّاً » .

(1) - دول عدة عمدت إلى إدراج التكنولوجيا و الرقمنة في ميدان " الإنتخابات" لما فيها من مزايا عدة ، و لتلافي ذلك كل المظاهر التي كانت معروفة و معهودة في كل محفل إنتخابي من عمليات " تزوير" غلق مكاتب " و غيرها من الممارسات التي تتنافى و شفافية العملية الإنتخابات ، المشرع الجزائري يسير نحو مفهوم جديد للعمليات الإنتخابية عبر تأسيسه لجهاز مستقل يشرف على عملية " الإنتخابات " ممثلاً في" السلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات " التي حققت نتائج إيجابية في الإستحقاق الإنتخابي الأخير (رئاسيات 2019) ، لكن من الضروري إدراج البعد الرقمي الذي من شأنه ضمان " شفافية " أكبر للعملية الإنتخابية " ، و كذلك لتلافي تلك المظاهر المتعلقة بتتصيب " رئيس مجلس شعبي بلدي" وبعدها يظهر على أنه محل إدانة أو غيرها من المتابعات التي تجعل منه في حالة تنافي " فلما لا تكون هناك أرضية رقمية مشتركة ما بين السلطة المكلفة ب الإنتخابات مع وزارة العدل تسمح بالكشف عن صلاحية ملف الترشيح في هذا الجانب من عدمه في وقت قصير .

أما نص المادة (80) من قانون العضوي (12-01) جاء فيها " في حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، يمكن للقوائم الحائزة على نسبة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح ، و في حال عدم حصول أي قائمة على نسبة (35%) على الأقل يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح و يعلن رئيساً المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات .

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات تحصر العملية الانتخابية ما بين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية ، يجري دور ثان خلال (48) ساعة الموالية ليُعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات ، هنا المشرع لم يشترط الأغلبية المطلقة ومنه نأخذ بالأغلبية البسيطة " في حال تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً " .

على الرغم من إختلاف المادة (80) من قانون الانتخاب والمادة (65) من قانون البلدية إلا أن المشرع في كلتا الحالتين نص على ترجيح كفة المترشح الأصغر سناً و هو موقف يحسب للمشرع الجزائري الذي يفهم من موقفه أنه يقر بضرورة التوجه نحو تشييب المجالس الشعبية البلدية من خلال فسح المجال أمام الطاقات الشبابية لاكتساب خبرات من شأنها السماح بالكشف على كوادر و كفاءات محلية يمكنها تقلد مسؤوليات على الصعيد المركزي و غيره .

فالمشرع البلدي خالف موقف المشرع في إنتخابات المجلس الشعبي الولائي الذي رجح كفة الأكبر سناً وعليه نطرح تساؤل حول :

الحكمة المتوخاة من ترجيح كفة المترشح الأصغر سناً في المجلس الشعبي البلدي بينما في المجلس الشعبي الولائي تكون الغلبة للمترشح الأكبر سناً ؟

### ثانياً: التنصيب

بعد إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي تأتي عملية التنصيب و التي جاءت في نص المادة السابعة و الستين (67) من القانون البلدي (11-10) على أن يتم تنصيب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخب المجلس الشعبي البلدي (على خلاف المجلس الشعبي الولائي الذي يحضر فيه أعضاء مجلس الشعبي

الوطني) ، أثناء جلسة علنية برئاسة " الوالي " أو ممثله (من يمثل الوالي في هاته المراسيم ؟ خاصة و أن المشرع لم يحدد من يمثل الوالي) .

وهذا خلال حيز زمني محدد ب خمسة عشر يوماً (15) على الأكثر تلك الموائية لإعلان نتائج الانتخابات ، تتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي كأصل عام يتم في مقر البلدية غير أنه قد تحول بعض الحالات و الأوضاع دون تحقيق تلك الغاية و منه يتم التصيب في مقر آخر غير البلدية لكن في إقليم الولاية .

كما يتم بمناسبة التعيين تحرير محضر التصيب بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب للعهد الجديدة و بين الرئيس السابق المنتهية عهده خلال (08) أيام الموائية لتتصبيه مع إرسال نسخة إلى الوالي<sup>(1)</sup> ، لكن في حال تجديد الثقة في رئيس المجلس لعهد جديدة يقوم بتقديم (عرض الحال) عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب عرض الحال يُمثل طريق و آلية ذات ناجعة خاصة أمام النواب المجلس الذين هم أدري بالحصيلة كما يهدف إلى إضفاء " الشفافية " على العمل المحلي .

و منه لماذا تم قصر " عرض الحال " على الرئيس المُجدد عهده كان من الأفضل أن يتم " عرض الحال " لكل رئيس سواء المنتهية عهده أو المجددة ، ولما لا تكون بشكل دوري كل سنة أمام نواب المجلس المحلي مع إعلام الجمهور بهذه الحصيلة عن طريق كافة الوسائل المتاحة آلية من شأنها ضمان شفافية في التسيير و بالتالي تحقيق الحكامة في إدارة المجالس الشعبية المحلية .

### ثالثاً: نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

من أجل ضمان السير الحسن للشؤون المحلية و التلبية الناجعة لحاجيات الساكنة المحلية نص المشرع البلدي كما ذكرنا سابقاً على وجوب مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل نواب ، و إستحداث كذلك أجهزة مساعدة له تسهم في تأدية مهامه المتعددة. بعد تتصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي يختار نواباً له و تكون هاته القائمة المتضمنة ترشيح أعضاء لمنصب نواب الرئيس محلاً لمصادقة المجلس الشعبي البلدي

(1) - أنظر: المادة (68)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق ، وكذا المرسوم (12-429) المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المتعلق: بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده و الرئيس الجديد، ج رج ج دش ، العدد(70) الصادر في 23 ديسمبر 2012.

النواب يتغير عددهم على حسب المقاعد التي يتكون منها المجلس الشعبي البلدي الذي يتحكم فيه معيار الكثافة السكانية و هو معيار موضوعي .

عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي تدخل المشرع البلدي لضبطه (1) ما بين حد أدنى (02) نائبان للبلديات تلك ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (07) إلى تسعة (09) مقاعد ، (03) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (11) مقعداً ، (04) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (15) مقعداً ، (05) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (23) مقعداً ، (06) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من (33) مقعداً .

الملاحظ أن المشرع لم يشترط في نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي أي شروط فما هي الإعتبارات التي يستند عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إختيار نوابه هل يكون بناءً على أسس موضوعية (كفاءة ، شهادة ، خبرة) أم ذاتية ( الولاء والانتماءات الحزبية) ؟

كل هذا يفسر حالات الإنسداد التي تعاني منها المجالس الشعبية البلدية على الرغم من تدخل المشرع لإيجاد حلول لهذه الظاهرة التي لها إنعكاسات خطيرة على المواطن و الدولة ككل .

#### رابعاً: ممارسة العهدة

الأصل أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لما يتم إنتخابه و تنصيبه يُباشِر مهامه التي يتطلب فيها التفرغ الكامل لممارسة العهدة الإنتخابية ، لكن هناك حالات قد تنشأ و تحول دون إكمال العهدة في أجالها المقررة قانوناً هذا ما سنعمل على إبرازه في العنصر التالي من الدراسة .

#### 1:التفرغ للعهدة الإنتخابية

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي التفرغ التام لممارسة العهدة الانتخابية وقد ضمن المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي كما أوردنا سابقاً تعويضات مالية شهرية نتيجة تفرغه لممارسة عهده ، وفي حال حصول مانع مؤقت يحول و أداءه لمهامه ينوب

(1) - أنظر: المادة (69)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

عنه نائبه و في حال ما إستحال على رئيس المجلس تأدية مهامه يُعين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي البلدي بذلك و إن تعذر ذلك فأحد أعضاء المجلس يتولى هذه العملية<sup>(1)</sup>.  
الأصل هو ممارسة رئيس المجلس البلدي لعهدته الممتدة لخمسة (05) سنوات لكن يمكنه إنهاء العهدة بإرادته قبل الآجال المحددة عبر " الإستقالة " فحق الاستقالة مكفول لرئيس المجلس الشعبي البلدي و هو طريق عادي بمقتضاه ينهي عهده ، لكن المشرع البلدي قرن هاته الإستقالة بعدة شروط وردت في مضمون المادة (73) الثالثة والسبعين و التي يجب التقيد بها.

حيث يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للإجتماع لتقديم إستقالته و يتم إثباتها عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي ، وتصبح سارية المفعول من تاريخ إستلامها من قبل الوالي مع إلصاق المداولة المتضمنة " تثبيت إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية " .

## 2: التخلي عن العهدة

التخلي عن العهدة بمقتضاها يقوم "رئيس المجلس" بإنهاء رئاسته للمجلس وتتخذ صورتين :

### أ: التخلي عن العهدة الناتج عن عدم جمع المجلس لإثبات الإستقالة

الحالة المذكورة أعلاه تم إستحداثها بموجب القانون البلدي الحالي (10-11) وتضمنتها المادة الثالثة و السبعين :

” يعد متخليًا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة (73) أعلاه لتقديم إستقالته كما هو محدد في هذا القانون ، يتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل (10) عشرة أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله و يستخلف في مهامه طبقا لأحكام المادة (65) أعلاه ، تلتصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية “ .

(1) - أنظر: المادة (72) ، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

**ب: التخلي عن العهدة الناتج عن الغياب غير المبرر**

يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير مبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر و يعلن ذلك من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وفي حالة إنقضاء أربعين (40) يوماً عن غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجمع المجلس في جلسة إستثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب .

يتم إستخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه طبقاً لأحكام المادة (72) بنائب الرئيس و يتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط و الأشكال المنصوص عليها في المادة (65) من هذا القانون (1).

يُستخلص مما تقدم أعلاه بأنه هناك صورتين للتخلي عن المنصب وهي "الإستقالة" غير النظامية و "الغياب غير مبرر" (2) ، الذي بمقتضاه يتم إنهاء العهدة الإنتخابية لكن جاء بعنوان " التخلي عن العهدة " و كأن برئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يريد إنهاء العهدة بإرادته التي تتصرف إلى فك هاته الرابطة النيابية ، لكن المشرع وضع ضوابط محددة فإن حصلت يكون مآلها " إنهاء العهدة " و منه نرى بأن المصطلح غير مُعبر عن الحالة .

**3: حالة سحب الثقة**

للإشارة فإنه هاته الحالة منصوص عليها في القانون البلدي الملغى لسنة (1990) وجاءت في مادته الخامسة و الخمسين (55) و التي كانت من الأسباب الرئيسية المؤدية لحالات الإنسداد التي عرفتها البلدية ، حيث تفتن الفاعلين إلى أنها السبب الرئيسي في عدم إستقرار وضعية البلديات مما أدى إلى التضيق فيها بمناسبة القانون الحالي وضمن عدم سحب الثقة لتحقيق الإستقرار في البلدية على الأقل في السنة الأولى والأخيرة للعهدة (3) .

(1)- أنظر: المادة (75)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2)- محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع سابق ، ص 177.

(3)- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص ص 211، 212.

و هو موقف يُحسب للمشرع الجزائري الذي عمل على تعزيز إستمرارية عمل المجالس الشعبية البلدية التي تتأثر في حال وقوع حالة الإنسداد و منه التأثير على تلبية حاجيات المواطنين .

على الرغم من تبني هذا الموقف إلا أنه و بموجب القانون الحالي لازالت البلديات تعيش حالات " الإنسداد " نظراً " للإعتبارات السياسية " التي تكون السبب الرئيسي لهذا الطريق ، الذي يتطلب إيجاد حلول أخرى ذات نجاعة لمعالجة هذا الإنسداد الحاصل حيث أن حالات الانسداد تحتاج إلى معالجة قانونية تتوافق و طبيعة المجالس الشعبية البلدية .

إن إلغاء المادة (80) من قانون الانتخابات (12-01) تجعل من رؤساء المجالس الشعبية البلدية يتحررون من المساومات و قيود الحسابات التي تؤدي دائماً إلى حالات الإنسداد (1) ، الأمر الذي يجعلهم يستندون للشرعية الشعبية و بالتالي العمل بأكثر أريحية خاصة و أنه قبل إلغاء هذه المادة كان إنتخاب الرئيس يمر عبر التكتلات السياسية لإختيار رئيس المجلس مما يجعله في موقف ضعف تجاه المنتخبين و الذين ينتمون لتيارات سياسية مختلفة .

### الفرع الثالث

#### الأجهزة المساعدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي توكل له العديد من المهام سواء كممثل للدولة أو البلدية و لضمان السير الحسن للمرفق البلدي سواء بالنسبة للمرتفقين على المستوى المحلي أو لتلبية الحاجيات ذات الطابع الوطني المطلوبة من السلطات الوصية ، فإن الجهاز التنفيذي ممثلاً في رئيس مجلس الشعبي البلدي يتدعم بأجهزة مساعدة في هذا المجال .

تدعيم " رئيس المجلس الشعبي البلدي " بإدارة بلدية تعمل على مساعدته في تأدية مهامه أمر ضروري كما أسلفنا ، حيث " الإدارة البلدية " يعتبر أهم فاعل فيها " الأمين

(1)-أمال يعيش تمام ، أحمد بن زيان ، « إعتلاء رئاسة المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الإنتخابات رقم (10-16) »، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عمار تليجي الأغواط ، العدد الثاني ، 2017 ، ص 310.

العام" الذي يشغل مركز قانوني هام على المستوى القاعدي يحتاج لدراسة معمقة كون الدراسات القانونية التي تتناول موضوع البلدية خاصة غالباً لا تتطرق لهذا المركز نتيجة لنقص المراجع أو غياب النص القانوني الناظم لهذا المركز و الذي ظهر لأول مرة سنة 2016 .

فالإدارة البلدية ينشطها الأمين العام و توضع هاته الإدارة تحت سلطة رئيس مجلس الشعبي البلدي<sup>(1)</sup> ، حيث تعد من أهم الأجهزة في الجهاز التنفيذي و توكل لها العديد من المهام .  
**أولاً: مهام الإدارة البلدية**

الإدارة البلدية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي و تنشيطها من المهام المنوطة بالأمين العام للبلدية و تتخذ هذه المهام صور عدة في مقدمتها :

### 1: مهام ذات الطابع الإداري

وقد حددتها المادة (126) من القانون البلدي (10-11) منها تحديد الهيكل التنظيمي و مخطط تسيير المستخدمين ، تنظيم مصلحة الحالة المدنية و سيرها ، حماية كل العقود و السجلات الخاصة بها و الحفاظ عليها ، مسك بطاقة الناخبين و سيرها ، إحصاء المواطنين حسب شرائح السن المولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية .

### 2: ذات الطابع المالي التقني

وقد وردت هاته المهام كذلك في نص المادة (126) تسيير الميزانية و المالية ، مسك سجل الأملاك العقارية البلدية و سجل جرد الأملاك المنقولة .

### 3: المهام ذات الطابع القانوني

تتولي الإدارة البلدية كذلك في إطار المهام المنوطة بها الشؤون القانونية و المنازعات.

### 4: ذات الطابع الاجتماعي

تعنى كذلك الإدارة البلدية بالنشاط الاجتماعي الثقافي و الرياضي .

(1) - المادة (125) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

## ثانياً: الأمين العام للبلدية

كما ذكرنا سابقاً إلى كون "الأمين العام" للبلدية يشغل منصب جد هام وهذا المنصب لم ينل حقه من الدراسة حيث هناك شح في هذا الباب راجع لغياب النص الناظم لهذا المنصب في السابق و الذي عرف النور إلا في سنة 2016 ، وعليه يحتاج إلى دراسة مستفيضة .

سنحاول عبر هذا الجزء من الدراسة الخوض في هذا الجانب بدءاً من الطبيعة القانونية لهذا المركز و الشروط الواجبة في التعيين إلى إنهاء المهام وصولاً إلى الحقوق و الواجبات و المهام المنوطة بالأمين العام .  
نستهل دراستنا بطرح تساؤل:

- من الناحية العملية هل يمكن اعتبار " الأمين العام " جهاز مساعد لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو شريك له على المستوى المحلي ؟

## 1: طبيعة المنصب

عدم ثبات المنظم في تصنيف منصب الأمين العام أثار العديد من الإشكالات ففي مواضع يعتبره « وظيفة عليا » و في وضعيات أخرى يصنف من بين « المناصب العليا »<sup>(1)</sup> ، وعلى هذا الأساس كيف لمنصب واحد "الأمين العام" في ظل نظام واحد يأخذ تصنيفين ؟

منصب " الأمين العام " للبلدية في الجزائر يأخذ تصنيفين بناءً على معيار الكثافة السكانية ففي البلديات التي يفوق عدد سكانها مئة ألف (100.000) نسمة يعتبر " وظيفة عليا للدولة " ، " منصب عال" في البلديات التي يقل أو يساوي عدد سكانها (100.000 ألف نسمة)<sup>(2)</sup> .

(1)- حسب قانون الوظيفة العمومية الأمر (06-03) المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن: القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر ج د ش ، العدد(46) الصادر في 16 جويلية 2006. في المادة (15) منه « الوظيفة العليا للدولة» تتمثل في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور و إعداد وتنفيذ السياسات العمومية» أما « المناصب العليا » وردت في المادة (10) من نفس الأمر (06-03) و جاء بخصوصها هي « مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي و تسمح بتأطير النشاطات الإدارية و التقنية في المؤسسات و الإدارة .»

(2)- المادة (19) ، المرسوم التنفيذي (16-320) المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن: الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، ج ر ج د ش ، العدد (73) الصادر في 15 ديسمبر 2016.

للإشارة فإن هذا التصنيف لم يُستحدث بموجب المرسوم التنفيذي (16-320) الناظم لمهام الأمين العام للبلدية الذي يعد المرجعية القانونية لهذا المنصب ، يعود هذا التصنيف إلى المرسوم التنفيذي (91-27)<sup>(1)</sup> و لم يعرف إختلاف حيث إعتبره في البلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن (100) ألف نسمة بمنصب عال و في البلديات التي يفوق عدد سكانها (100) ألف نسمة وظيفة عليا<sup>(2)</sup>.

منصب " الأمين العام " للبلدية كان محل غموض و إبهام في جميع النصوص الناظمة للبلدية بداية من النص الأول للبلدية (67-24)<sup>(3)</sup> الذي لم يشير إليه إطلاقاً مروراً بالقانون (90-08) إلى غاية التشريع الراهن (11-10) ، الذي أحالنا إلى التنظيم الذي لم يعرف النور إلى غاية سنة 2016 على الرغم من وجود المرسوم التنفيذي (91-27) الصادر في التسعينات .

ملاحظة أخرى تتعلق بعدم الثبات على مصطلح واحد للدلالة على " منصب الأمين العام للبلدية " عند الوقوف على مختلف النصوص الناظمة لهذا الميدان نجدها تصطلح عليه بـ " الأمين العام " و في مواضع أخرى بـ " الكاتب العام " ، و ذلك للتعبير على نفس المنصب ، غير أن النص باللغة الفرنسية إستقر على مصطلح واحد وهو ( secrétaire général)<sup>(4)</sup> في مختلف النصوص و الذي يعد أكثر تعبيراً كما أن على المستوى العملي لازلنا نلاحظ إستخدام هذا المصطلح " الكاتب العام " ، و عليه المرسوم التنفيذي (16-320) تصدى لجميع الملاحظات الموجهة في القوانين و النصوص التنظيمية السابقة في هذا الجانب .

(1) - المرسوم التنفيذي (91-27) المؤرخ في 02 فيفري 1991 ، المتضمن : قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية ، ج رج ج دش ، العدد (06) الصادر في 06 فبراير 1991 .

(2) - رزيقة مخناش ، « الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية) » ، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، المجلد الرابع، العدد الأول، مارس 2019، ص 161 .

(3) - الأمر (67-24) المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن : قانون البلدية ، ج رج ج دش ، العدد (06) الصادر في 18 جانفي 1967 ، المعدل و المتم بالقانون (81-09) المؤرخ في 04 جويلية 1981 ، ج رج ج دش ، العدد (27) الصادر في 07 جويلية 1981 (ملغى).

(4) - عباس راضية ، « المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد » ، مجلة البحوث والدراسات القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة علي لونيسسي البليدة ، العدد التاسع ، 2016 ، ص 70 .

## 2: تعيين الأمين العام للبلدية

الأمين العام للبلدية يلعب دوراً هاماً على المستوى القاعدي لهذا خصه المشرع بجملة من الشروط واجبة التوفر في متقلد هذا المنصب ، و الذي تثار بشأنه العديد من الإشكالات سنتطرق لها في هذا العنصر من الدراسة.

بالعودة إلى نص المادة (127) من قانون البلدية (11-10) المحددة لكيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية نجدها تحيل إلى التنظيم المتمثل في المرسوم التنفيذي (16-320) الذي يعتبر الإطار المرجعي لمركز الأمين العام في النظام الجزائري ، الشروط الواجبة في الأمين العام للبلدية متباينة تتحكم فيها الكثافة السكانية للبلدية .

أ: بالنسبة إلى الأمين العام للبلدية ذات الكثافة السكانية التي تفوق (100) ألف نسمة و بلديات مقر الولاية الجزائر

أداة تعيين الأمين العام للبلدية في هذه البلديات يتم بموجب مرسوم وبناءً على إقتراح من الوزير الداخلية<sup>(1)</sup> ، الملاحظ أن المنظم لم يحدد طبيعة المرسوم الذي بموجبه يتم تعيين "الأمين العام" في البلديات التي يفوق عدد سكانها (100.000) ألف نسمة الأمر الذي يتطلب البحث عن طبيعته .

لكن يتضح من خلال كلمة إقتراح وزير الداخلية على أنه مرسوم رئاسي و هذا ما ينص عليه المنشور الوزاري (6400) حيث مسألة تعيين الأمين العام للبلديات التي تتجاوز عدد سكانها (100) ألف نسمة و ولاية الجزائر تتم بموجب "مرسوم رئاسي" و بإقتراح من وزير الداخلية<sup>(2)</sup>.

لكن بصور المرسوم الرئاسي (20-39) المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة أصبحت مسألة تعيين "الأمين العام" من إختصاصات الوزير الأول

(1) - المادة (20) ، المرسوم التنفيذي (16-320) ، المصدر السابق.

(2) - تجدر الإشارة إلى أن المشروع التمهيدي لقانون البلدية لسنة 1999 كان أكثر دقة و توضيحاً حيث المادة (87) منه ميزت ما بين ثلاثة حالات لتعيين الأمين العام للبلدية الحالة الأولى البلديات مقر الرئيسي الولايات و البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة أداة التعيين تكون بموجب مرسوم تنفيذي ، الحالة الثانية البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 20.000 نسمة التعيين بموجب قرار وزير الداخلية ، الحالة الثالثة ، بالنسبة للبلديات أقل من 20.000 نسمة الوالي هو من يتولى تعيين "الأمين العام" بالنسبة لهاته البلديات ، عباس راضية ، المرجع السابق ، ص ص 75،76.

أي بموجب " مرسوم تنفيذي " ، كون منصب " الأمين العام للبلدية " لم يرد في تلك الإستثناءات التي أوردها المنظم و التي يتم تعيينها بموجب مرسوم "رئاسي" (1) .

### ب: البلديات أقل من 100 ألف نسمة أو المساوية لها

أما عن البلديات التي ذات الكثافة السكانية التي تقدر بـ (100) ألف نسمة أو أقل فإنه يتم تعيين " الأمين العام " فيها بموجب قرار من الوالي المختص إقليمياً و بإقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي (2) .

مثلاً أشارنا سابقاً فإن مركز " الأمين العام " نجد فيه من التناقض فكيف لمنصب واحد داخل الدولة الواحدة أن يكون فيه تباين في أداة التعيين ؟

فالمعين بموجب مرسوم رئاسي (سابقاً قبل صدور المرسوم المذكور أعلاه) ليس كالأمين العام المعين بقرار من الوالي ، خاصة في مسألة إنهاء المهام فهذا الأخير تسهل مهمة إنهاء مهامه و يكون تحت ضغوط الوالي كونه هو سلطة التعيين و بالتالي خضوعه لسلطته الرئاسية .

على خلاف ذلك الأمين العام المعين بمرسوم يتطلب في إنهاء مهامه صدور مرسوم رئاسي و بالتالي فهو يعمل بأريحية أكبر في مواجهة رئيس المجلس الشعبي والوالي ، مع التحفظ كون مسألة التقييم في كلا الحالتين سواء الأمين العام المعين بمرسوم أو بقرار الوالي تعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

### 3: الشروط الواجبة في الأمين العام للبلدية

الملاحظ أن المشرع إشتراط في من يتولى منصب الأمين العام التأهيل العالي والخبرة المهنية ، وقد حصرها في فئة " المتصرف الإقليمي " و " مهندسي الإدارة الإقليمية " أو "الرتب المعادلة لها" (3) .

(1) - أنظر المادة (04)، المرسوم الرئاسي (20-39) المؤرخ في 02 فيفري 2020، المتعلق: بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج رج ج دش ، العدد (06) الصادر في 02 فيفري 2020.

(2) - المادة (21) ، المرسوم التنفيذي (16-320)، المصدر السابق .

(3) - المادة (22) ، المصدر نفسه .

أ: بالنسبة للبلديات البالغ عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000 ألف نسمة

يكون "الأمين العام" هنا من الموظفين المرسمين المنتمين إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي أو مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها، مع إثبات (03) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة .

الحالة الثانية من بين الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي ، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها مع إثبات (06) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة<sup>(1)</sup>.

الملاحظ أن "الأمين العام للبلدية" تم إشتراط الكفاءة و المستوى العلمي العالي في من يريد تقلد هذا المنصب الذي يعتبر أدنى من رئاسة " مجلس الشعبي البلدي" ، لكن هذا الأخير لم يشترط فيه أي مستوى سواء كان أدنى كالكتابة و القراءة و لا أعلى كالشهادة الجامعية .

مثمما أوردنا سابقاً في ظل المستجدات الحاصلة و الرهانات التي يجب على البلدية تحقيقها أصبح من الضروري مراجعة هذا الشرط ، فالأمين العام الحائز على مؤهلات علمية و خبرة في العمل الإداري البلدي تجعل منه " الفاعل الأكبر" على مستوى البلدية في ظل المستوى العلمي المحدود لرئيسه و المنتخبين و عليه تغليب النزعة المركزية على اللامركزية كون "الأمين العام" معين من قبل الوالي أو رئيس الجمهورية (من رجالات السلطة) وهذا ما من شأنه التأثير على مبادئ اللامركزية الإدارية .

#### 4: حقوق و واجبات و مهام الأمين العام للبلدية

شاغل منصب "الأمين العام البلدية" تتقرر له حقوق و واجبات مرتبطة بهذا المنصب الهام على المستوى المحلي ، كما تناط به العديد من المهام التي يقوم بها بصفته " منشطاً " للإدارة البلدية مع التحفظ لمصطلح المنشط الذي سوف نفضل فيه لاحقاً.

فيما يتعلق بالحقوق و الواجبات المقررة للأمين العام للبلدية تستند لقوانين عدة نتيجة التباين في التكيف لهذا المنصب ما بين " وظيفة عليا " و " منصب عال " ، هذا ما

(1) - أنظر: المادة (23) ، المرسوم التنفيذي (16-320)، المصدر السابق .

يؤدي لعدم خضوع الأمين العام للبلديات الأقل من (100) ألف نسمة لنفس المرسوم الذي يخضع له الأمين العام في البلديات الأكثر من (100) ألف نسمة .  
و عليه فإن الإطار المنظم لحقوق و واجبات الأمين العام للبلدية محصور في القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأمر (06-03) و المرسوم التنفيذي (16-320) المتعلق بالأحكام المطبقة على الأمين العام.

### أ: حقوق الأمين العام للبلدية

مثلما ذكرنا أعلاه فإن حقوق " الأمين العام للبلدية " تنقرر بموجب نصوص عدة نظراً لطبيعة هذا المنصب و عليه فهي مقررة بموجب:

#### أ: 1- بموجب قانون الوظيفة العمومية

يعتبر الأمين العام بناءً على هذا النص " موظف عمومي " و بالتالي فهو يستفيد من تلك الحقوق المقررة للموظف العام و المنظمة بموجب قانون الوظيفة العمومية ، في مقدمة هاته الحقوق نجد " الحق في الراتب " الذي يناله الأمين العام نتيجة لتأدية المهام المنوطة به .

الحماية الإجتماعية و التقاعد مكفول له ، الحق النقابي و الحق في الإضراب هي من الحقوق الأساسية للأمين العام ، الإدارة كذلك مطالبة بضمان ظروف العمل المناسبة و إعطائه الوقت اللازم للتكوين و تحسين المستوى<sup>(1)</sup> عموماً هذه هي الحقوق التي تنقرر للأمين العام بصفته " كموظف عمومي " .

#### أ- 2: حقوق الأمين العام للبلدية بموجب المرسوم التنفيذي (16-320)

في هذا الإطار البلدية مطالبة بضمان حماية لـ " الأمين العام " للبلدية من كل الضغوطات و التهديدات و الإهانات و غيرها من الممارسات التي قد يتعرض لها في شخصه أو في عائلته بمناسبة ممارسة وظيفته أو أثنائها و البلدية هنا تحل محله للحصول على تعويض من مرتكب هاته الأفعال ، كما تعمل البلدية على تغطية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبةها.

(1)- راجع المواد من المادة (32) إلى المادة (39)، الأمر (06-03) ، المصدر السابق.

في حال تعرض الأمين العام للبلدية للمتابعة القضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة ، يجب على البلدية أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إليه خطأ شخصي منفصل عن المهام الموكلة له (1).

### ب: واجبات الأمين العام للبلدية

مثمًا تتقرر للأمين العام للبلدية حقوق فإنه تقع على عاتقه العديد من الواجبات التي يلتزم بها ، الواجبات وردت في نصوص متفرقة نظير طبيعة هذا المركز .

### ب-1: بموجب قانون الوظيفة العمومية

يجب على الأمين العام بناءً على صفته كموظف عمومي التحلي بالسلوك الحسن و تجنب كافة الأفعال المتنافية و طبيعة مهامه ، كما أن الأمين العام لا يمكنه ممارسة أي نشاط مريح مهما كان نوعه أي يجب عليه التفرغ التام لتلك المهام الموكلة له والإلتزام بالسر المهني من واجباته الأساسية بحيث لا يمكن له الكشف عن محتوى وثائق بحوزته أو إطلع عليها بمناسبة أو أثناء مهامه .

عدم إستعمال تجهيزات و الوسائل التابعة للبلدية لأغراض شخصية أو خارجة عن المصلحة العامة ، عدم إشتراط أو طلب مزايا لتأدية مهام منوطة به تحت طائلة المتابعة الجزائية (2).

### ب-2: بموجب المرسوم التنفيذي (16-320)

في مقدمة هذه الواجبات الأمين العام للبلدية مطالب بأداء مهامه بكل حيادية و أمانة وبهذه الصفة فهو ملزم بإعلام الوالي المختص إقليمياً عن طريق " رئيس المجلس البلدي" هذا الأخير الذي يعتبر الرئيس الإداري و منه يعلمه بكل نشاطاته ضمن حزب سياسي أو جمعية ، كما يجب على الأمين العام للبلدية الدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية و المحافظة، السهر على حماية ممتلكات البلدية و الحفاظ عليها و تثمينها.

يتعين على "الأمين العام" للبلدية أن يكون رهن إشارة الجماعة الإقليمية ، بهذه الصفة يجب عليه أن يكون مقيماً في إقليم البلدية حيث يمارس نشاطه و في الحالات الإستثنائية

(1) - أنظر: المادة (03،04،05) ، المرسوم التنفيذي (16-320) ، المصدر السابق .

(2) - أنظر: من المادة (40) إلى المادة (54)، الأمر (06-03) ، المصدر السابق .

يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك<sup>(1)</sup> ، لكن كأصل عام يجب على الأمين العام الإقامة بإقليم البلدية الممارس النشاط فيه .

### ثالثاً: مهام الأمين العام للبلدية

الأمين العام للبلدية توكل له مهام عدة و التي وردت في نصوص متفرقة و هذا ما سنعمل على إبرازه.

#### 1: مهام الأمين العام في قانون البلدية (10-11).

##### أ: مهام ذات طابع إداري

لتحديد تلك المهام الموكلة للأمين العام للبلدية يجب العودة إلى القانون الأساسي للبلدية حيث نص المادة (129) «الأمين العام للبلدية يقوم أساساً بضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي ، تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات (المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين).

- إعداد محضر تسليم و إستلام المهام (ما بين الرئيس المنتهية عهده و الجديد).
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية بإستثناء القرارات .
- إقتراح المتصرف المساعد للمندوب البلدي يعد من إختصاصات الأمين العام<sup>(2)</sup>.
- يعد الأمين العام المسؤول عن تسيير أرشيف البلدية و الحفاظ عليه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(3)</sup> .

##### ب: المهام ذات الطابع المالي

إعداد مشروع الميزانية هو من صميم مهام "الأمين العام" للبلدية لكن تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كما يعتبر الأمين العام عضو في اللجنة البلدية للمناقصة<sup>(4)</sup>.

(1) - أنظر : من المادة (07) إلى (12)، المرسوم التنفيذي (16-320)، المصدر السابق.

(2) - أنظر: المادة (134) ، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(3) - أنظر: المادة (139) ، المصدر نفسه .

(4) - أنظر: المادة (180،190) ، المصدر نفسه .

## 2: مهام الأمين العام للبلدية في المرسوم التنفيذي (16-320)

الملاحظ عند الوقوف على تلك المهام الواردة بموجب المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه بأن المهام هي نفسها التي ورد ذكرها في المادة (129) من القانون البلدي غير أنها جاءت أكثر توضيحاً بمناسبة المرسوم التنفيذي (16-320) <sup>(1)</sup> ، لهذا نرى بعدم ضرورة تكرار المهام.

## رابعاً: إنهاء مهام الأمين العام للبلدية

عملاً بقاعدة توازي الأشكال المعروفة فإنه من يملك سلطة التعيين في المهام هو من يحوز على سلطة إنهاء المهام ، بالنسبة للأمناء العامون للبلديات تلك ذات الكثافة السكانية التي تتجاوز (100.000) نسمة تكون بموجب مرسوم رئاسي ( هذا في السابق فقد أصبح حالياً بموجب مرسوم تنفيذي) ، أما البلديات أقل أو يساوي عدد سكانها (100.000) نسمة فإنه يتم بموجب قرار من الوالي.

و لكن مسألة التقييم و ممارسة السلطة الرئاسية تعد من صميم إختصاصات " رئيس مجلس الشعبي البلدي " و هذا ما تطرقنا إليه سابقاً.

## • رأي الباحث:

من خلال ما تم طرحه بخصوص منصب " الأمين العام " الذي كانت تثار بشأنه العديد من الإشكالات بداية من الطبيعة القانونية لهذا المنصب وصولاً إلى مهامه التي كثيراً ما تتداخل و تلك المنوطة برئيس مجلس الشعبي البلدي .

و بالرغم من صدور المرسوم التنفيذي (16-320) لم يتم الفصل الدقيق في طبيعة هاته المهام ، لكن ما نسجله بخصوص هذا المنصب بأنه عبارة عن إمتداد للسلطة المركزية على المستوى المحلي أي جهاز رقابي تقريبي على المستوى القاعدي .

حيث مسألة " تعيين الأمين العام " في كلتا الحالتين سواء بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها (100.000) نسمة أو يقل عنها ، يرجع للسلطة المركزية مباشرة (الوزير الأول) و بدرجة أقل يرجع إلى الوالي (جهة عدم تركيز).

(1) - للتفصيل أكثر : راجع المواد (13،14،15،16) ، المرسوم التنفيذي (16-320) ، المصدر السابق.

وعليه يمكن إعتبار " الأمين العام " للبلدية بمثابة " الرئيس الإداري " و رئيس المجلس الشعبي البلدي هو " الرئيس السياسي للبلدية " ، فنحن أمام ثنائية " رئاسة البلدية " و هذا ما يتعارض و يحد من فكرة لا مركزية البلدية .

#### خامساً: المندوب البلدي كجهاز مساعد لرئيس المجلس الشعبي البلدي

قبل الخوض في هذه المسألة ما يمكن ملاحظته قلة النصوص و المراجع التي تتناول مركز " المندوب البلدي " ، حيث قانون البلدية تناول هذا المركز في نصوص معدودة و عليه سنحاول التطرق لهذا المركز بناءً على النصوص الصادر مؤخرًا و الناظمة لهذا الجهاز<sup>(1)</sup>.

#### 1: المندوبيات و الملحقات البلدية

الملاحظ أن القانون (84-09) المتعلق بالتنظيم الإقليمي لم يكن مبني على أسس موضوعية من خلال عدم مراعاة الجانب الجغرافي و السكاني مما أدى إلى ظهور بلديات ذات رقعة جغرافية واسعة و أخرى ذات كثافة سكانية كبيرة<sup>(2)</sup> ، ومنه وجب تدخل المشرع لإيجاد حلول لمعالجة هاته الإختلالات.

فعدم ظهور التقسيم الإقليمي الجديد منذ سنة 1984 مع التحفظ للتقسيم الإقليمي الأخير لسنة 2019 و لو أنه لم يمس الجماعات القاعدية ( البلديات ) و عليه في هذا الجانب لازال العمل بذلك التقسيم المعتمد منذ سنة (1984) فيما يتعلق بالبلديات ، الأمر الذي أدى إلى تفاقم الأزمة كيف لا و نحن نشهد وجود تجمعات ذات كثافة سكانية مرتفعة لم تحظى بشرف أن تكون بلدية .

الأمر الذي يدعو لإعادة إعتداد تقسيم جديد يتوافق و المستجدات على الرغم من ظهور أسلوب المقاطعات الإدارية إلا أنه لا يتوافق و المتطلبات ، فيما يتعلق

(1) - المرسوم الرئاسي (16-258) المؤرخ في 10 أكتوبر 2016، المحدد: لكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات و الملحقات البلدية وسيرها ، ج ر ج د ش ، العدد(60) الصادر في 13 أكتوبر 2016 .

(2) - صليحة ملياني ، المرجع سابق ، ص 175.

بالمندوبيات البلديات و الملحقات البلدية نجد بأن المشرع قد رخص للبلديات إستحداث "مندوبيات و ملحقات بلدية " في حدود إختصاصاتها (1) .

### أ: المندوبية البلدية

نصت المادة (134) من القانون البلدي (10-11) بأن " المندوبية البلدية تعمل على ضمان مهام المرفق العام مع توفير الوسائل الضرورية للتكفل بها يقوم بتنشيط المندوبية البلدية المندوب البلدي ، أما عن عدد المندوبيات البلديات و حدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى فإنها تتحدد بموجب مرسوم (2) ، و عن المرافق العمومية المعهود بتسييرها للمندوبية البلدية تكون بموجب مداولة المجلس.

إشكال آخر ينصب حول عدم تحديد المشرع لطبيعة المرسوم المحدد لعدد و حدود "المندوبيات البلدية" ، حيث جاء في نص المادة (07) من المرسوم الرئاسي (16-258) على أن المداولة المتضمنة إنشاء المندوبيات البلدية ترسل إلى الوالي أولاً .

لترسل بعدها إلى وزير الداخلية مرفقة بالملف المتعلق بها و برأي الوالي ثم جاء في نص المادة (08) من نفس المرسوم " بمجرد نشر المرسوم المتضمن إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها في البلدية ... " ، و منه فلا المشرع و لا المنظم حدد طبيعة هذا المرسوم هل هو مرسوم رئاسي أم تنفيذي ؟

لكن يستشف من خلال ما يطرحه الجانب العملي بأن مسألة إنشاء المندوبيات البلدية بموجب " مرسوم تنفيذي " ، هذه هي الآلية التي تم إعتماها عند إنشاء مندوبيات بلدية بكل من بلدية " قسنطينة " و " وهران " (3) .

### ب: الملحقة البلدية

الملحقة البلدية يتم إستحداثها بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي و هذا في حال ما كانت هناك صعوبة في الإتصال ما بين المقر الرئيسي للبلدية لبعده المسافة أو للضرورة،

(1) - أنظر: المادة (133)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(2) - المادة (136،137)، المصدر نفسه ، وكذا المادة (07،08) المرسوم الرئاسي (16-258) المحدد: لكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها ، المصدر السابق.

(3) - هذا ما جاء في مقال صحفي بعنوان " إنشاء مندوبيات بلدية بكل من بلديتي وهران و قسنطينة " ، المنشور بتاريخ 16 سبتمبر 2019 ، وكالة الأنباء الجزائرية على الرابط : <http://www.aps.dz/ar/regions/> ، تاريخ الإطلاع 29 أبريل 2020 ، على الساعة (15:33).

و يعين على رأس الملحقة " مندوب خاص " بموجب المداولة المستحدثة للملحقة الإدارية (1).

الملاحظ أن المندوبية البلدية تعمل على ضمان مهام المرفق العام الذي له مفهوم واسع و البلدية قد تحوز على مرافق ذات طبيعة متنوعة منها ذو طابع إداري و منها ذو طابع مؤسساتي تجاري ، إقتصادي ، خدماتي وغيرها ، على خلاف الملحقة البلدية التي تُعنى بمسائل ذات طابع إداري في إطار تقريب الإدارة من المواطن كالحالة المدنية (2).

### ج: المندوب البلدي و المندوب الخاص

المندوب البلدي كما أسلفنا هو من يُعين على رأس المندوبية البلدية و أداة التعيين تكون بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي و بناءً على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي مع تعيين مساعد له يقترحه الأمين العام للبلدية ، كما يتصرف تحت مسؤولية رئيس مجلس الشعبي البلدي و بإسمه و يتلقى تفويضاً بالإمضاء منه (3).

فالمندوب البلدي يعتبر التجسيد الحقيقي لفكرة اللامركزية كونه عضو مساعد في تادية مهام البلدية منتخب ليس بالمعين لا يحسب على الإدارة المركزية ، لكن رغم هذا يتدخل رجل السلطة "الأمين العام" للبلدية عبر إقتراح المتصرف الذي يساعد المندوب البلدي أي يؤثر بشكل ما حتى في المندوبية البلدية .

أما عن المندوب الخاص في الملحقة الإدارية فهو يُعين من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي مع مراعاة شرط إقامته في الجزء المعين من البلدية ، حيث يتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي و يتلقى تفويضاً بالإمضاء و من مهامه الأساسية وظيفة الحالة المدنية (4).

يتولى بعض المهام كشكل من التخفيف على رئيس المجلس الشعبي البلدي كون مسألة الحالة المدنية ليست من قبيل المهام المعقدة خاصة في ظل التطور و إدخال عنصر التكنولوجيا في هذا مجال الحالة المدنية.

(1) - أنظر : المادة (138)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(2) - ABDELOUAHAB BEN BOUDIAF, op.cit, p16.

(3) - أنظر : المادة (135،134) ، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(4) - أنظر: المادة (138 ف 02) ، المصدر نفسه .

من خلال ما تقدم نرى بأن المندوب البلدي في المندوبية البلدية و المندوب الخاص في الملحقة الإدارية كلاهما يجسد فكرة اللامركزية الإدارية و هما جهازان مساعدان لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، على خلاف " الأمين العام " المُعين و الذي يعتبر من رجالات السلطة و معه تنتفي فكرة اللامركزية الإدارية القائمة على تعيين البلدية للموظفين و من جهة أخرى عند النظر لتلك الإختصاصات و الصلاحيات المنوطة بالأمين العام تتداخل و تلك المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

هذا ما يعزز من فكرة إزدواجية رئاسة الجماعة القاعدية (البلدية) في الجزائر ما بين رئيس إداري " الأمين العام " ، و رئيس سياسي " رئيس مجلس الشعبي البلدي " الذي يعد في الواجهة كونه منتخب مما يجعله دائماً في مواجهة مواطني هذه الجماعة الذين أسهموا في وصوله إلى " رئاسة المجلس الشعبي البلدي " .

تجدد بنا الإشارة بأن المندوبية البلدية المذكورة أنفاً ليست من قبيل تلك " المندوبيات التنفيذية " التي عرفت الجزائر سنوات التسعينات و التي حلت محل المجالس الشعبية البلدية لتتولى عملية التسيير أي حلت محل المجالس المنتخبة كلياً و التي دام العمل بها من سنة (1992 إلى 1997) <sup>(1)</sup> ، فهي على خلاف المندوبيات الوارد ذكرها في المواد (133 إلى 135) و التي تعتبر أجهزة مساعدة فقط لا غير .

كما أشارنا سابقاً المتصرف المساعد للمندوب البلدي يؤثر فيه " الأمين العام " و الذي يعتبر مُعيناً و إمتداداً للسلطة المركزية و منه وصول السلطة المركزية في تسييرها حتى لأصغر نقطة على المستوى المحلي وهي المندوبية و الملحقة البلدية ، يعني أننا أمام هيمنة كلية لسلطة المركزية .

### المطلب الثاني

#### إختصاصات وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

بهدف تلبية الحاجيات المطلوبة من قبل الساكنة المحلية و تجسيد برامج السلطة المركزية على المستوى المحلي فإن القانون كفل إختصاصات و صلاحيات عديدة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية و التي يمارسون من خلالها مهامهم و لا يجب عليهم الخروج

(1) - نسيمه قادي ، " الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري " ، (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2017 ، ص ص 80، 81.

عنها ، ومنه فهذه الإختصاصات و الصلاحيات المحددة قانوناً تنقسم لنوعين الأولى ذات الطابع الوطني و الثانية ذات الطابع المحلي .

### الفرع الأول

#### رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل الدولة

بمناسبة مباشرة هذه المهام فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يرتدي قبعة تمثيل الدولة كما هو معلوم له ازدواجية التمثيل أي عدم إقتصاره على التمثيل المحلي بل يتوسع دوره لتلك الممارسات ذات الطابع الوطني ، ومنه سنعدد تلك الإختصاصات والصلاحيات المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي كما أوردها النص الناظم للبلدية و التي جاءت في نصوص المواد (85 إلى 95) .

المشروع حددها بعشرة مواد و تعتبر من قبيل " الإختصاصات " حيث يتم ممارستها بصفة شخصية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بإستثناء "الحالة المدنية" التي يمكن له تفويض الإمضاء فيها للمندوبين التنفيذيين (أصلهم منتخبين)<sup>(1)</sup> ، وقد تطرقنا لهذا سابقاً بمناسبة الحديث عن مركز المندوب البلدي و المندوب الخاص .

#### أولاً: الإختصاصات و الصلاحيات المتعلقة بالحالة المدنية

تعتبر " الحالة المدنية " من قبيل الإختصاصات الأصلية لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يسهر على إحترام وتطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما ، ومنه تتقرر له صفة " ضابط الحالة المدنية " حيث يقوم بالتدوين على جميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية كما يمكنه تفويض هذا الإختصاص وهذا ما هو معتمد في مختلف بلديات الجمهورية.

صفة " ضابط الحالة المدنية " محددة حصراً في جهات محددة داخل الوطن تتقرر هذه الصفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، أما خارج الوطن تتقرر هذه الصفة لرؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفون على الدائرة القنصلية و رؤساء المراكز القنصلية<sup>(2)</sup>.

(1) - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية في الاستقلالية والرقابة (الواقع والأفاق)، (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2014، 2015، ص 131.

(2) - المادة (01)، الأمر رقم (70-20) المؤرخ في 20 أبريل 1970 المعدل والمتمم بالقانون رقم (14-08) المنظم للحالة المدنية ، المصدر السابق.

من خلال ما تقدم نطرح تساؤل إنطلاقاً من فكرة أن الإختصاص على خلاف الصلاحية هاته الأخيرة يجوز فيها أن يشترك في ممارستها شخصاً آخر غير الأصل صاحب الحق فما الحكمة المتوخاة من السماح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتفويض الإمضاء<sup>(1)</sup> لجهات أخرى ؟

المؤكد أن صفة " ضابط الحالة المدنية " تتقرر بصورة حصرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي فلا يحوز على هذا الاختصاص إلا هو ، ولكن حسنا ما ذهب إليه المشرع في هذا الصدد كون هذه المهام تعد بسيطة و يومية ذات طابع روتيني فتم السماح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتفويض هذا الاختصاص عن طريق " تفويض الإمضاء " بهدف التخفيف على رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه مثقل بمهام عدة و مسألة " الحالة المدنية " تعد بسيطة يمكن للمندوب البلدي أو موظف بلدي القيام بها.

حيث يقوم المفوض لهم ب :

- تقييد العقود الواردة من الموظفين المؤهلين كالموثقين أو من المحاكم والمحافظات عليها<sup>(2)</sup>.

- إستقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات .
  - تدوين كل العقود و الأحكام في السجلات الحالة المدنية .
  - إعداد و تسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات أعلاه .
  - التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة صوبه.
  - التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية معها .
- يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي و النائب العام المختص إقليمياً أي هناك رقابة مزدوجة رقابة إدارية (الوالي) ، رقابة خارجية ذات طابع قضائي عبر النائب

(1)- كما يعلم القارئ لشرف علمه بأن " تفويض الإمضاء " يتم من خلاله تخفيف الأعباء عن السلطة على خلاف " تفويض الإختصاص " من خلاله تخول سلطة عليا لجهة أدنى منها ممارسة جزء من الإختصاص محل التفويض ، عبد الواحد القرشي ، التنظيم الإداري المغربي ، مطبعة الأمنية ، الرباط ، المغرب ، 2016 ، ص 28.

(2)- صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 153.

العام المُختص إقليمياً و منه أي تقصير من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بمناسبة ممارسة هاته المهام يُعرضه لجزاءات إدارية وصولاً للعقوبات الجزائية (1).

### ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي كسلطة ضبط

رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر من بين السلطات التي تحوز على " إختصاصات و صلاحيات " ضبطية ، فهو حائز على سلطة الضبط إداري و كذا سلطة الضبط القضائي و هذا ما سنعمل على إبرازه .

### 1: رئيس المجلس الشعبي كسلطة ضبط إداري

إن سلطة الضبط الإداري أو الشرطة الإدارية تتقرر لهيئات معينة و محددة حصراً بموجب التشريع منها سلطات على المستوى المركزي كرئيس الجمهورية ومنها من يمارسها على الإقليم المحلي كرئيس المجلس الشعبي البلدي.

### أ: تعريف الضبط الإداري

إن موضوع " الضبط الإداري " يعد من بين أهم مواضيع القانون الإداري و يندرج ضمن نظرية " النشاط الإداري " ، حيث لطالما إعتبره الفقه بأنه ذاك النشاط السلبي للإدارة الذي من خلاله يتم وضع قيود على حرية الأفراد .

فالمقصود بالضبط الإداري " حق الإدارة في فرض قيود تحد بها من حريات الأفراد قصد حماية " النظام العام " و المحافظة على سلامة المجتمع (2) ، وتتولى مهمة الضبط هيئات عامة أو شرطة خاصة (3) التي تتولى الحفاظ على "النظام العام" في مرافق خاصة كحماية الآثار القصر من العروض المخلة بالآداب المقدمة في دور السينما مثلاً (4) .

(1) - أنظر: المادة (214 ، 215)، الأمر (66-156) المؤرخ في 08 جويلية 1966، المتضمن: قانون العقوبات ، المعدل والمتمم لاسيما بالقانون رقم (20-06) المؤرخ في 28 أبريل 2020 ، ج ر ج د ش ، العدد (25) الصادر في 29 أفريل 2020.

(2) - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 216.

(3) - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 182.

(4) - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2013، ص486.

من خلال التعريف المذكور أعلاه نستنتج بأن " الضبط الإداري " هو النشاط السلبي للإدارة على خلاف النشاط الإيجابي (المرفق العام) الذي تستهدف من خلاله تقديم خدمة بينما الضبط الإداري تفرض من خلاله الإدارة قيود على حرية الأفراد. وعليه " فالنظام العام " يتنوع و يتخذ صور عدة فمنها ما يدرج ضمن تلك الأشكال التقليدية (الأمن، السكنية، الصحة العامة) ، ومنها ما يصنف ضمن الأهداف الحديثة (كالنظام العام الجمالي و الرونقي ، الأخلاقي<sup>(1)</sup>، الإقتصادي) كلها مشتملات حديثة مقارنة بتلك المعهودة .

### ب : إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في ميدان الضبط إداري

ومنه فرئيس المجلس الشعبي البلدي يستند في ممارسة إختصاصاته على سلك الشرطة البلدية ، كما يمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً<sup>(2)</sup> .

### ب-1: المحافظة على النظام العام (الأمن العام)

رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إحترام حقوق و حريات المواطنين مكلف بالسهر و المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات ، التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص و معاينة كل مساس بالسكنية العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها حيث تجمع الأشخاص يجب أن يكون بموجب تصريح صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(3)</sup> .

(1) - إذا كانت فكرة " النظام العام " فضفاضة و لا يمكن ضبطها فإن " النظام العام الأخلاقي " يمثل أبرز الميادين التي لا يمكن ضبطها ، فهي فكرة متغيرة من مجتمع لآخر و من زمن لآخر فما يُعتبر لا أخلاقي اليوم قد يصبح مقبول مستقبلاً ، و أول ظهور لهاته الفكرة كان في القضية الشهيرة " لوتيسيا " التي تدور وقائعها حول عرض فيلم : ( La feu dans la peau ) و الذي ضم مقاطع غير أخلاقية هنا كانت بداية هذه الفكرة .  
-André Maurin , **Droit administratif** , 11<sup>e</sup> édition , éditions Dalloz ; Paris , 2018 , p 126.

(2) - أنظر : المادة (93)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(3) - للتفصيل أكثر راجع : المادة (04) و (06) ، القانون (89-28) المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ، المتعلق : بالاجتماعات و المظاهرات العمومية ، المعدل و المتم بالقانون (91-19) المؤرخ في 02 ديسمبر 1991 ، ج رج ج دش ، العدد (62) الصادر في 04 ديسمبر 1991.

كما هو معلوم فإن الاجتماعات و المظاهرات من الحقوق المكفولة دستوريا ، لكن تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي هنا يتقرر لتنظيم هذه الممارسة أي وضع قيد مؤقت بمجرد توفر الشروط اللازمة يُسمح بممارسة هذه الحقوق .

كما أن رئيس مجلس الشعبي البلدي مطالب بتنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة ، حيث رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير اللازمة التي تشمل حركة المرور فالشرطة البلدية تتدخل في كل ما يتعلق ب أمن المرور في الطرق العامة التي لا يحوز عليها الوالي حيث رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول عن الطرق الوطنية خلال مرورها بالتجمعات السكانية (1) .

هذا ما ذهب إليه رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بسكرة في قراره رقم (1295) المؤرخ في 16 جويلية 2014 المتضمن : منع توقف وسائل النقل العمومي المستغلين للخطوط ذات المنفعة الوطنية (مابين الولايات) داخل المدنية (2).

### ب-2: النظام العام الصحي ( الصحة العامة)

رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف كذلك بالحفاظ على الصحة العامة عبر إتخاذ التدابير التي تعمل على حماية و ترقية الصحة بداية بإتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنتقلة أو المعدية و الوقاية منها ، السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع، منع إنتشار الحيوانات المؤذية و الضارة نظافة العمارات.

وفي الميدان العملي نجد ما ذهب إليه رئيس المجلس الشعبي لبلدية بسكرة في قراره رقم (1292) المتعلق بإتلاف محاصيل زراعية مسقية بمياه الصرف الصحي بمنطقة فلياش بسكرة (3) .

لكن المهام المقررة في ميدان الضبط الإداري لرئيس المجلس الشعبي البلدي يمارسها كجهة عدم تركيز لأن بمناسبة مُباشرة لهذه المهام يكون تحت إشراف الوالي، عدم القيام

(1)-Abid lakhdar , L'organisation administrative des collectivités locales , Office des publications universitaires.1. ben aknoun, Alger ,1987. p30.

(2) - أنظر : الملحق رقم (04).

(3) - أنظر : الملحق رقم (05).

بهاته المهام الموكلة إليه في هذا المجال يخول للوالي الحلول مكانه للقيام والتكفل بهذه العمليات (1) .

وحسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري في هذا المجال كون المهام الضبطية خاصة تلك المتعلقة بالنظام العام و حمايته تحتاج إلى السرعة و التدخل الآني ، ومنه إشراف الوالي لا يمس بالطابع المستعجل للتدخل على خلاف ما كان معمولاً به سابقاً حيث ممارسة هاته الإختصاصات تتم تحت إشراف المجلس الشعبي البلدي أي بموجب مداولة (2) .

كما أسلفنا سابقاً بأن جمع و دعوة أعضاء المجلس الشعبي البلدي لعقد دورة تتعلق بمسألة حماية " النظام العام " تتطلب وقت حتى و لو كانت تلك الدورة موسومة بالطابع الإستثنائي ، فإنها تتطلب وقت و لكن بتخليص رئيس المجلس الشعبي البلدي من هذا الإجراء بشأن ممارسة المهام الضبطية توجه سليم في إطار التدخل المناسب للحفاظ على النظام العام الذي تتعدد صورته .

## 2: رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط شرطة قضائية

يُعتبر رؤساء المجالس الشعبية البلدية " ضباط الشرطة القضائية " (3) ، حيث تنقرر هذه الصفة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية بهدف السيطرة على الجريمة و محاصرتها ومكافحتها في نطاق البلدية (4) .

نقطة جديرة بالتنويه تتعلق بمسألة ممارسة الضبطية القضائية التي تعد أمر تقني وتتطلب في ممارستها أن يكون مؤهلاً لذا قانون الإجراءات الجزائية إشتراط في ضباط الشرطة القضائية التأهيل من أجل الممارسة الفعلية لهذه الصلاحيات بإستثناء رؤساء

(1) - أنظر : المادة (101،100،88) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(2) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 157.

(3) - أنظر: المادة (92) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق ، وكذا المادة (15)، الأمر (155-66) المؤرخ في 08 جوان 1966 ، المتضمن: قانون الإجراءات الجزائية ، المعدل و المتمم لاسيما بالأمر (02-15) المؤرخ في 23 جويلية 2015 ، ج رج ج دش ، العدد (40) الصادر في 23 جويلية 2015.

(4) - عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010 ، ص

المجالس الشعبية البلدي<sup>(1)</sup> ، أغلبية رؤساء المجالس الشعبية لبلدية لا يحوزون على مؤهلات علمية تتوافق و هاته المهام الصعبة .

صحيح " ضباط الشرطة القضائية " مهامهم الأصلية تتبع المجرمين و القبض عليهم و القيام كذلك بعمليات التفتيش ، هذه المهام بطبيعتها تحتاج لوقت كبير لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بها و منه " الضبطية القضائية " تقررت له ليتمكن من تسخير القوة العمومية الموجودة في بلديته<sup>(2)</sup>.

### 3 : رئيس المجلس الشعبي البلدي كمشارك في ميدان الحماية المدنية

هذه المهام التي نحن بصدد التطرق لها تعتبر من قبيل أعمال الحماية المدنية التي تستهدف الحفاظ على الأرواح و الممتلكات<sup>(3)</sup> و عالجهما المشرع البلدي في القانون (10-11) من المادة (89) إلى المادة (91) ، رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بإتخاذ كل التدابير الوقائية لضمان سلامة الأفراد كما يأمر بتنفيذ كافة تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف مع إعلام الوالي بذلك الأمر كذلك في حال حصول كارثة طبيعية أو تكنولوجية يُفعل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع و التنظيم .

كما يأمر في إطار هاته المهام بهدم الجدران و العمارات و البنايات الآيلة للسقوط مع الأخذ بعين الاعتبار التشريع و التنظيم المعمول بهما خاصة في إطار حماية التراث الثقافي ، كون هذه العمارات تشكل خطرا سواء بالنسبة للسكان بها أو المارين و منه تتقرر مسؤولية البلدية حال حصول حادث في هذا الإطار .

بمناسبة تنفيذ مخططات تنظيم و تدخل الإسعافات تتقرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي " سلطة تسخير " كل من الأشخاص ، الممتلكات ، كون الأمر يتعلق بمسألة تُهدد سلامة الأفراد مع إخطار الوالي بذلك.

(1) - أنظر: المادة (15 مكرر 01) ، الأمر (66-155) ، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، المصدر السابق .

(2) - بلعباس بلعباس ، دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، (مذكرة ماجستير) ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 2003 ، ص 81.

(3) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 158.

## الفرع الثاني

## رئيس المجلس الشعبي كممثل للبلدية

" البلدية " كما هو معلوم تحوز على الشخصية المعنوية و من الآثار المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية وجود " ممثل قانوني " و منه فمسألة التمثيل و التعبير عن إرادة البلدية محجوزة لرئيس المجلس الشعبي البلدي (1) ، بموجب هذه الصفة تتقرر له العديد من الإختصاصات و الصلاحيات في هذا الباب .

## أولاً: الإختصاصات و الصلاحيات ذات الطابع الإداري

رئيس المجلس الشعبي البلدي كما أسلفنا أعلاه هو الممثل الرسمي للبلدية في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية ، المشاركة في هاته المراسيم و التشريفات تكون وفقاً للكيفيات المحددة قانوناً بمناسبة هذا التمثيل فإنه يرتدي الوشاح المحدد لهذا الغرض (2). رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يرأس دورات المجلس الشعبي البلدي و عليه فهو المسؤول عن إستدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي و كذلك إعداد جدول الأعمال المتعلق بالدورات و غيرها من الأمور التي تتعلق بالشؤون الترتيبية و التنظيمية لإنعقاد الدورة .

بموجب هذه الإختصاصات و الصلاحيات يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولاً عن تنفيذ " مداولات المجلس الشعبي البلدي " مع إطلاع المجلس الشعبي البلدي بذلك أي عن تنفيذ المداولة من عدمها (3).

## ثانياً: التمثيل القضائي

مثلما ذكرنا سابقاً بأن البلدية من أشخاص القانون العام و لها الشخصية المعنوية و من بين أثارها " حق التقاضي " ، و منه أهلية التقاضي بإسم البلدية تتقرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي (4) وهذا ما جاء في نص المادة (82 الفقرة 02) حيث :

(1) - عادل بوعمران ، المرجع السابق ، ص 84.

(2) - المادة (04)، المرسوم التنفيذي (13-105) المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المصدر السابق.

(3) - أنظر : للمواد (79، 80، 81)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(4) - عندما يمثل رئيس المجلس البلدي الدولة أمام القضاء فإنه يُعفى من شرط التمثيل بمحامي ، بينما عند تمثيل البلدية أمام القضاء يستوجب الأمر الإنابة بمحامي ، هذا ما ذهب إليه مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) في قراره رقم (209493)=

« رئيس مجلس الشعبي البلدي يتقاضى بإسم البلدية و لحسابها سواء كانت مدعية أو مدعي عليها » .

بموجب قانون الإجراءات المدنية الإدارية تؤول المنازعات المتعلقة بالبلدية أصالةً إلى القضاء الإداري ، غير أنه إستثناءً و في بعض الحالات المحددة على سبيل الحصر ينعقد الإختصاص للقضاء العادي (1) .

كما هو مبين أعلاه بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الممثل الأصلي للبلدية أمام القضاء لكن هناك وضعيات تحول دون هاته الغاية ، كأن يكون زوج رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد الأقارب طرفاً في الدعوى مسألة التمثيل أمام القضاء في هذا الباب تؤول إستثناءً لأحد أعضاء المجلس الذي يتم إختياره بموجب مداولة (2) .

### ثالثاً: الإختصاصات والصلاحيات ذات الطابع المالي

رئيس المجلس الشعبي البلدي تتقرر له صفة " الأمر بالصرف" على المستوى القاعدي و عليه من أبرز هذه المهام في هذا الباب تنفيذ ميزانية البلدية ، لكن مسألة إعداد مشروع الميزانية فهو عائد إلى " الأمين العام" للبلدية لكن تحت سلطة رئيس مجلس الشعبي البلدي و الذي يقدم مشروع الميزانية للمصادقة عليه من قبل الجهاز التداولي (3) .

ضمن هاته الإختصاصات و الصلاحيات دائماً فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل و جعلها أكثر مردودية (4) .

=الصادر بتاريخ 16 جويلية 2001 ، أورده : كوسة فضيل ، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013 ، ص 107 .

(1) - للتفصيل أكثر : راجع المادة (800-802) ، القانون (08-09) ، المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن: قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج ر ج ج دش ، العدد (21) الصادر في 23 أفريل 2008 .

(2) - المادة (84) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(3) - أنظر : المادة (180،181) ، المصدر نفسه .

(4) - أنظر : المادة (81 فقرة 01) ، (163) ، المصدر نفسه ، وكذلك المرسوم التنفيذي (18-199) المتعلق : بتقويض المرافق العامة ، المصدر السابق .

كما يتولى بهذه الصفة إدارة مداخل البلدية ، الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية ، إبرام عقود إقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإجراءات وقبول الهبات و الوصايا ، القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها ، وفي هذا السياق هو من يرأس اللجنة البلدية للمناقصات (1) فكل ما يتعلق بمالية البلدية يندرج ضمن إختصاصات رئيس مجلس الشعبي البلدي .

## المبحث الثاني

### الجهاز التنفيذي للولاية

بعد تطرقنا في المبحث الأول من هذا الفصل للجهاز التنفيذي على المستوى القاعدي " البلدية " و المتمثل في رئيس مجلس الشعبي البلدي ، هذا المبحث نخصه للجهاز التنفيذي الثاني الذي يمارس نشاطه على رقعة جغرافية أكبر ألا وهي " الولاية " حيث سنتطرق لمنصب "الوالي" .

يعد منصب " الوالي " من أهم المناصب على المستوى المحلي في بداية الأمر سنتطرق للتطور التاريخي لهذا المنصب وصولاً إلى الصلاحيات و الإختصاصات المنوطة بالوالي ، مع تسليط الضوء على الأجهزة و الهياكل المساعدة للوالي في أداء مهامه و التي يُثار بشأنها العديد من الإشكالات كل هذا في المبحث الثاني من الدراسة الموسوم بعنوان "الجهاز التنفيذي للولاية" .

## المطلب الأول

### المركز القانوني للوالي

الوالي يحوز على منصب جد هام على المستوى المحلي حيث يُعد الفاعل الأكبر على هذا المستوى و لطالما كان محل العديد من الدراسات و البحوث و لازال إلى حد كتابة هذه الأسطر مجالاً خصب للدراسة ، وعليه من الواجب عند البحث في مجال "الجماعات الإقليمية" إلا و التوقف عند " المركز القانوني للوالي" .

(1) - المادة (191) القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

## الفرع الأول

## لمحة تاريخية عن منصب الوالي في الجزائر

"الوالي" هو "خلفية المحافظ" (Le préfet) الذي يجسد مؤسسة يعود تاريخها للعهد النابليوني و هو يحفظ من هذا الأصل نسخة أساسية إذ يعتبر مُمثل السلطة بالمعنى القوي للكلمة « (1) ، لكن هل يمكننا الحديث عن هذا المنصب قبل هاته المرحلة ؟

## أولاً : الوالي في الحقبة العثمانية

مثمًا تطرقنا سابقاً في المبحث الأول من الدراسة (ذلك المتعلق بالبلدية) فإن الحقبة العثمانية عرفت فيها الجزائر تنظيم إداري متميز ، فرنسا لما احتلت الأراضي الجزائرية أبقّت على معالم ذلك التنظيم مع بعض الخصوصيات .

أما فيما يتعلق " بمنصب الوالي " فقد كان معروف في هذه المرحلة حيث كان يقابله ما يعرف بـ " البايك " حيث عند الوقوف على تلك " الإختصاصات و الصلاحيات " المنوطة به يعد الفاعل الأول على المستوى المحلي ، كما أن هناك عدة أجهزة كالخلفية و القايد إلى الشيخ تابعة له و البايك بطبيعة الحال كان تابع للسلطة المركزية (الممثلة في الداى الذي يعد الحاكم العام للجزائر) (2) ، و عليه فقد كان " البايك " يقوم بدور مشابه لدور "الوالي" في الوقت الحالى مُشكلاً بذلك جهة "عدم تركيز إداري " آنذاك.

## ثانياً: الوالي في المرحلة الاستعمارية

في هذه المرحلة كانت طبيعة الحكم في الإقليم الجزائري ذو طبيعة عسكرية إلى غاية سنة (1845) التي ظهرت فيها بوادر تنظيم إداري مدني أين تم إنشاء مقاطعات للتسيير المدني و أخرى ذات تسيير مختلط و أخرى عسكرية ، لكن لم ترقى إلى مستوى تنظيم إقليمي حقيقي و الذي تأخر في الظهور إلى غاية سنة (1848) عندما تم إستبداله بنظام " المقاطعات " و " العمالات " التي على رأسها المحافظ و العامل (3) .

(1) - أحمد محيو، المرجع السابق ، ص 272.

(2) - عبد الحميد قرفي ، المرجع السابق ، ص 40 .

(3) - علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وضعية تحليلية- ، دار الهدى ، عين مليلة،

الجزائر، 2006، ص 10.

الملاحظ أن فرنسا سعت عبر التنظيم المعتمد إلى تعزيز التواجد في الأراضي الجزائرية لكن يبقى الطابع العسكري هو الغالب نظراً لطبيعة التواجد الفرنسي في الجزائر.

### ثالثاً: التعريف بمنصب الوالي

على الرغم من مرور سنين عديدة و صدور تشريعات عدة في ميدان الجماعات الإقليمية إلا أن الغموض ظل يكتنف منصب الوالي لعدم وجود نص أساسي خاص بهذا المنصب ، فعند الحديث عن تعريف لمركز " الوالي " من الناحية التشريعية نجده لا يعدو أن يكون " مجرد وصف لصفات " يجب أن يتصف بها الوالي لا غير<sup>(1)</sup> .

وهذا ما حملته نصوص عدة في مقدمتها قانون الولاية (90-09) بوصف الوالي على أنه « ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، و يتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء »<sup>(2)</sup>.

القانون الحالي للولاية جاء في وصفه للوالي على أنه « يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية<sup>(3)</sup> ، و كذلك الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة »<sup>(4)</sup>.

دأب المشرع على عدم وضع التعاريف من أجل عدم ضبط الأوضاع و جعل التشريعات أكثر ليونة في مواجهة الأوضاع ، التي من شأنها أن تجعل الإدارة في وضع السكون و الجمود أمام المستجدات التي قد تطرأ .

لحد كتابة هذه الأسطر لم نجد تشريع أو تنظيم خاص بتنظيم " مركز الوالي " يسهم في إزالة اللثام عن هذا المنصب الهام في الإدارة الجزائرية ، و عليه وجب تنظيم هذا الميدان

(1) - عبد الرزاق حميدان، تأثير مركز الوالي على اللامركزية، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، 2014-2015، ص 92.

(2) - المادة (92) ، القانون (90-09) المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتضمن : قانون الولاية ، ج رج ج دش ، العدد (15) الصادر في 11 أبريل 1990 ، المعدل و المتمم بالأمر (05-04) المؤرخ في 18 جويلية 2005 ، ج رج ج دش، العدد (35) الصادر في 19 جويلية 2005 (ملغى) .

(3) - المادة (105) ، القانون (12-07)، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(4) - المادة (110)، المصدر نفسه.

من خلال التعجيل بإصدار " قانون أساسي " ينظم هذا المركز و بالتالي إمطة اللثام الذي يكتنف هذا المركز .

إنطلاقاً مما جاء في نص المادة (110) من قانون الولاية الحالي التي تنص على أن " الوالي مفوض الحكومة " ، بناءً على هذه الصفة تتقرر الصفة السياسية و الإدارية للوالي كون الحكومة تحوز على الوظيفة " السياسية " و " الإدارية " (1).

الدور السياسي للوالي تراجع مقارنةً بما كان عليه في زمن الحزب الواحد حيث كان يتم إختيارهم على هذا الأساس ، لكن في ظل التعددية الحزبية تقلص الطابع السياسي مقارنة بالسابق و تم تغليب الجانب " الإداري " على " السياسي " .

الملاحظ في الوقت الحالي جُل الولاة يعتبرون إداريين و ليسوا بالساسة ، فغالبيتهم خريجي المدرسة الوطنية للإدارة (E.N.A) ، كما أن " الإختصاصات و الصلاحيات " التي سنراها لاحقاً يُستشف من خلالها تراجع الدور السياسي للولاة .

نظراً لأهمية هذا المركز على المستوى المحلي و إنعكاساته على الدولة ككل نطرح تساؤل حول :

- تلك الشروط الواجبة التوفر في شاغل مركز الوالي ؟

### الفرع الثاني

#### الشروط الواجبة في الوالي

والي الولاية يعتبر من المناصب الهامة لهذا أحاطه المشرع بقيود عدة بدءاً بتلك الشروط الواجبة التوفر في شاغل هذا المنصب و نظراً لغياب نص خاص ينظم هذا الميدان و الذي طال إنتظاره (2) ، فالرجوع إلى النصوص العامة و بعض النصوص الخاصة واجب لمعرفة الشروط الواجبة التوفر كون " الوالي " يتولى مهام عدة تتطلب

(1) - ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 138.

(2) - المادة (123) من قانون الولاية (12-07) ، تنص « يحدد القانون الأساسي لسلك الولاة بموجب مرسوم » ، إلى حد كتابة هاته الأسطر لم يصدر هذا النص الناظم لمركز الوالي ، فمسألة إصدار نص من هذا القبيل من شأنه تنظيم و إزالة الغموض الذي إرتبط بهذا المنصب.

مؤهلات إدارية و سياسية عالية كما يجب عليه أن يتماشى و التوجه السياسي للحكومة<sup>(1)</sup> ، و عليه فالوالي يعمل وفقاً للتوجه السياسي للحكومة و لا يخرج عنه.

### أولاً: الشروط العامة

لا يعين أحد في وظيفة عليا للدولة إلا بتوفر شروط عدة في مقدمتها الكفاءة و النزاهة ، كما يجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي<sup>(2)</sup> :

1- أن يستوفي الشروط العامة للإلتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل ، أي تلك الواردة في النص الناظم لميدان الوظيفة العمومية الأمر (03-06) هذه الشروط يشترك فيها الوالي مع باقي الموظفين و منه يجب توفرها.

2- أن يثبت تكويناً عالياً أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك .

3- أن يكون قد مارس العمل لمدة (05) سنوات على الأقل في المؤسسات و الإدارات العمومية أو في المؤسسات و الهيئات العمومية.

الشروط المذكورة أعلاه هي شروط موضوعية واجبة التوفر في شاغل منصب الوالي لكن يلاحظ بأن أغلب ولاية الجمهورية تربطهم رابطة واحدة وهي المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) أي أن هاته المدرسة عبارة عن مدرسة تكوين الولاية ، نظير التكوين النوعي المتخصص و الذي ينتج عنه كفاءات متخصصة في هذا الجانب و بعد تدرجهم المفضي لإكتساب الخبرات اللازمة يتم إختيارهم لتقلد هاته المهام<sup>(3)</sup>.

و لما نعود إلى منصب المحافظ " Le préfet " المعتمد في فرنسا و الوقوف على الشروط الواجبة لشغل هذا المنصب في التشريع الفرنسي نجدها نفسها في الجزائر فسلك المحافظين يتم تعيينهم من ضمن أصناف محددة تلت (1/3) من خريجي المدرسة

(1) - أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 278.

(2) - المادة (91) من المرسوم التنفيذي (90-226) المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد : لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم ، ج رج ج دش ، العدد (31) الصادر في 28 جويلية 1990.

(3) - أنظر: المادة (13) ، المرسوم التنفيذي (90-230) المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، المتعلق : بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمنصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ج رج ج دش ، العدد (31) الصادر في 28 جويلية 1990 ، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي (91-305) المؤرخ في 24 أوت 1991، ج رج ج دش ، العدد (41) الصادر في 04 سبتمبر 1991.

العليا للإدارة ، الصنف الثاني من ضمن نواب المحافظين (sous préfet) و أداة التعيين تكون بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء<sup>(1)</sup> .

### ثانياً: الشروط الخاصة

لأهمية منصب " الوالي " فإن توفر الشروط العامة لوحدها لا يكفي بل يجب أن تقترن بشروط أخرى ذات طبيعة خاصة ، يمكن حصرها في تلك المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي (90-230) المتعلق بالتعيين في المناصب العليا في الإدارة المحلية و الذي ينص على أن تعيين " الولاية " يكون من بين الأصناف التالية :

- الكتاب العامون للولايات .

- رؤساء الدوائر .

الملاحظ أن الولاية يشترط فيهم المؤهلات العلمية العالية تماشياً و مقتضيات المنصب وكونهم يُختارون من بين الأصناف المذكورة أعلاه " فالولاية " متخصصين في العمل الإداري حيث منصب " الأمين العام للولاية " و " رئيس الدائرة " يستلزم فيه خبرات كبيرة و إلمامهم بخبايا العمل الإداري.

المشرع شدد الشروط المطلوبة في شاغل منصب الوالي على خلاف رئيس الجماعة القاعدية للدولة ألا و هو " رئيس المجلس الشعبي البلدي " ، حيث لم يشترط أي شرط مبني على الكفاءة و المؤهل العلمي الأمر الذي يدفعنا لطرح التساؤل التالي :

عن الحكمة المتوخاة عبر مختلف القوانين النازمة للجماعات الإقليمية في تشديد الشروط الواجبة في الوالي و عدم إشتراطه في رئيس المجلس الشعبي البلدي مثل هاته الشروط ؟

الولاية لا يمكن أن يخرجوا من الأصناف المذكورة سابقا غير أن القانون سمح بتعيين الولاية من خارج هذا الصنف وهذا في حدود (05%) خارج أصحاب هذه الوظائف<sup>(2)</sup> .

(1)- JEAN Waline , **Droit Administratif** , 27<sup>e</sup> Édition , éditions Dalloz , Paris ,France , 2018 , p 109.

(2)- المادة (15) ، المرسوم التنفيذي (90-230) ، المصدر السابق ، نسبة (05%) المتعلقة بالولاية خارج الأصناف المحددة تدفعنا لطرح تساؤل حول الشروط التي يجب توافرها في هاته الفئة ؟

كون سكوت النص عن تحديد الشروط الواجبة يتيح للسلطة صاحبة التعيين إختيار الولاية وفقاً لأهوائها مستندة في ذلك لمعايير ذاتية لا موضوعية ، و بالتالي من شأنها التأثير على سير الولايات من قبل هؤلاء الولاية المعينين في إطار (05%) و عليه ضرورة التعجيل بإصدار " نص خاص ناظم لنشاط الولاية " لسد باب الإجتهد في هذا الباب .

الملاحظ أنه قبل مرحلة الأخذ بالقوانين الإصلاحية التي تمخضت بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 كان يُنقَد الإختصاص بتعيين " الولاية " لرئيس الجمهورية بموجب " مرسوم رئاسي " يتخذ هذا المرسوم في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح من وزير الداخلية (1).

لكن منذ التعديل الدستوري لسنة 1996 و التعديلات التي تلتها و أبرزها التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي توجه لتحويل النظام من نظام شبه رئاسي إلى رئاسوي (2) ، من خلال التوسيع في صلاحيات رئيس الجمهورية ليصبح المُهيمن و الرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية (3) ، و بالتالي مسألة تعيين " الولاية " أصبحت محصورة في يده هذا ما تضمنه المادة (92) الفقرة العاشرة من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

من خلال ما تقدم أعلاه فإن رئيس الجمهورية يعين " الولاية " بناءً على إقتراح من الوزير المكلف بالداخلية كونه الوصي على قطاع الجماعات الإقليمية وهو الأقرب و الأدرى بالكفاءات الموجودة على هذا المستوى (4) ، لكن منذ صدور المرسومين (239-99) و المرسوم (240-99) فإن التعيين أصبح يتم خارج مجلس الوزراء الأمر الذي يُفسر على أن تعيين الولاية يكون دون أي إقتراح .

(1) - حول هذا الموضوع راجع: المرسوم الرئاسي (89-44) المؤرخ في 10 أبريل 1989، المتعلق: بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية ، ج ر ج د ش ، العدد (15) الصادر في 12 أبريل 1989 (ملغى) .

(2) - عبد العالي حاحة ، أمال يعيش تمام ، « المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 » ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف ، العدد 14 ، أكتوبر 2016 ، ص 84 .

(3) - تجليات إعادة التوازن لمراكز القوى في السلطة التنفيذية بدأت بالبروز حالياً و هذا ما نستشفه عبر تفويض رئيس الجمهورية لبعض إختصاصاته للوزير الأول في مقدمتها " سلطة التعيين " و التي فقدتها منذ أن كنا في إطار منصب "رئيس الحكومة " ، للتفصيل أكثر راجع : المرسوم الرئاسي (20-39)، المتعلق: بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، المصدر السابق.

(4) - حيث « الإقتراح المُقدم من قبل وزير الداخلية يكون مرفقاً بقرار يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء المقترح » ، علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري (التنظيم الإداري)، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة ، الجزائر، 2010، ص 85 .

- كما أن المرسوم الرئاسي المتضمن إنهاء مهام الوالي لا يشترط فيه أي تسبب أو تبرير فرئيس الجمهورية له مطلق السلطة في ذلك كما هو الشأن في مسألة التعيين فهو مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية ، المرجع نفسه ، ص 87.

أما مسألة تعيين و إنهاء مهام " الولاية " يتم وفقاً و عملاً بقاعدة توازي الأشكال فمن يملك سلطة التعيين يملك سلطة إنهاؤها الأمر الذي ينتج عنه عدم منح ضمانات للولاية تمكنهم من ممارسة مهامهم بشكل أفضل ، كما أن فكرة ازدواجية التمثيل خاصة في الباب السياسي عند تمثيل الدولة قد يؤثر على الشأن المحلي الأمر الذي يجعل من مصالح المواطنين في المرتبة الثانية و العمل على إرضاء سلطة التعيين .

### الفرع الثالث

#### الأجهزة و الهياكل المساعدة للوالي

الوالي توكل له مهام عدة سواء في إطار تمثيل الدولة و الولاية و التي تستهدف ضمان تلبية حاجيات المواطنين و ترجمة سياسة الدولة على الإقليم المحلي ، لهذا تم الإستعانة بـ " أجهزة " و " هياكل " تُعني بمسائل محددة في إطار التخفيف عن الوالي كونه عند أداء مهامه التنفيذية لا يستند إلى الجهاز التداولي بل على الأجهزة المُعينة التي يتوفر فيها شرط الكفاءة و الخبرة الإدارية .

هذا التوجه جد موضوعي في ظل كما أسلفنا سابقاً عدم إشتراط الكفاءة في التمثيل المحلي مما يجعل إعطاء سلطات حقيقة للمجالس المنتخبة أمر فيه من الخطورة وهاته الأجهزة المساعدة <sup>(1)</sup> يمكن حصرها في جهات محددة على سبيل الحصر و التي بدورها تنقسم إلى " أجهزة إدارية تنفيذية " و أخرى " إدارية إستشارية " <sup>(2)</sup> .

#### أولاً: الأجهزة التنفيذية المُساعدة للوالي

هذا الجهاز يخضع لوالي الولاية لكنه لا ينشط داخل مقر الولاية أي له مقر خاص مستقل كما أنه يحوز على صلاحيات معهود بها له من قبل الوالي في إطار

(1) - المادة (127) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق ، تنص « تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، و تكون مختلف المصالح غير ممرضة للدولة جزءاً منها و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق ومراقبة ذلك ».

(2) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 195.

التفويض ، و يمكن حصر هذا الجهاز في الهيئات الآتية ( الوالي المنتدب ، رئيس الدائرة ( sous préfet ) (1) .

### 1- الدائرة في النظام القانوني الجزائري

تجدر الإشارة إلى أن الدائرة " عبارة عن موروث إستعماري ورثته الجزائر عن المستعمر الفرنسي و يصطلح عليها في " فرنسا " بـ " L'arrondissement " (2) وهي الكيان الإقليمي الذي تقسم المحافظة إليه " (3) ، في السابق الدائرة في الجزائر كانت مرؤوسة من قبل " نائب المحافظ " و بلغ عددها إلى غاية الاستقلال (91) دائرة ، (76) منها في محافظات الشمال و (15) دائرة في محافظات الجنوب (الواحات و الساورة) (4) .

#### أ: الدائرة في التشريع

سنحاول في هذا العنصر الوقوف على المعالجة التشريعية للدائرة بداية بالدستور وصولاً إلى النصوص القانونية المختلفة.

#### أ:1- في النص الدستوري

باستقراء النص الدستوري سواء ذلك المعمول به في عهد الأحادية السياسية (1976،1963) أو في الإنفتاح السياسي (1989،1996،2016، 2020) نجده بأنه لم يتطرق إلى الدائرة لا صراحة و لا ضمناً ، الأمر الذي يجعل منها خارج تلك الهيئات المشكلة للتتظيم الإقليمي في الجزائر و المحصورة في " البلدية " و " الولاية " .

#### أ:2- الدائرة في النصوص الخاصة بالجماعات الإقليمية

البحث عن الإطار التشريعي للدائرة يفرض علينا العودة لمختلف التشريعات الناظمة للجماعات الإقليمية ، الدائرة في قانون الولاية (69-38) نجده قد أشار إلى الدائرة صراحة

(1) - التسمية المذكورة باللغة الفرنسية ( sous préfet ) يتم إستخدامها بكثرة في حياتنا اليومية لدلالة على رئيس الدائرة و التي تعني " نائب محافظ " أو نائب الوالي ، هل يمكن القول بأن رئيس الدائرة هو نائب الوالي حقاً ؟

(2)- Voir : JEAN Waline , op.cit. p p 114,115.

(3) - أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 278.

(4) - نعيمة ذيايبيبة، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية ، مصر، 2017 ،

ص ص 80،81 .

حيث نص على " يقسم تراب الولاية إلى دوائر ، إن الدائرة عبارة عن تقسيم إداري تُعين حدوده الترابية و تعدل أو تلغى بموجب مرسوم يُعد بناءً على تقرير وزير الداخلية"<sup>(1)</sup> .

يفهم من النص أعلاه بأن الدائرة عبارة عن قسم إداري يضم العديد من البلديات ، ومسألة تعديل أو إلغاء أو تعيين الحدود يكون بموجب مرسوم ، لكن النص لم يحدد طبيعة المرسوم بما أنه (المرسوم) يصدر بناءً على تقرير " وزير الداخلية " فإن المراسيم الرئاسية هي التي تصدر بمناسبة طلب تقرير وزير الداخلية .

قانون (90-09) نجده نص كما ذكرنا سابقاً بأن الولاية تتشكل من هيئة تداولية و هيئة تنفيذية فلا أثر للدائرة في هذا القانون ، أما القانون الراهن للولاية (12-07) لم يخرج عن ما جاء به سلفه قانون الولاية لسنة 1990 حيث إكتفى بذكر الهيئات المكونة للولاية و حدها في المجلس الشعبي الولائي و الوالي فقط لا غير .

"المشروع يعتبر هذه الهيئة ذات طابع إنتقالي و عليه تردد السلطة في وضع إطار تأسيسي لهذه الهيئة أو سيتم الإعتراف بوجودها القانوني بعد مدة معينة و بصفة دائمة ونهائية " <sup>(2)</sup> ، لكن يستشف من خلال الواقع العملي بأن " الدائرة " سيتم التخلي عنها خاصة في ظل إستحداث " المقاطعات (الولايات) المنتدبة .

مرحلة التسعينات كانت مرحلة " الدائرة " بإمتياز نظراً لتلك النصوص التنظيمية التي و بالرغم من إتخاذ قانون (90-09) موقف سلبي تجاه الدائرة ، إلا أن المنظم كان له موقف مغاير للمشرع عبر طائفة النصوص تلك التي تناولت وضع الدائرة و لو بشكل مقتضب .

البداية كانت بالمرسوم التنفيذي (91-306) <sup>(3)</sup> " المحدد للبلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة " ، وكذا المرسوم التنفيذي (90-230) المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية .

(1)- المادة (166)، الأمر (69-38)، المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن : قانون الولاية ، ج رج ج دش ، العدد (44) ، الصادر في 23 ماي 1969 ، المعدل و المتم بموجب القانون (81-02) المؤرخ في 14 فيفري 1981 ، ج رج ج دش ، العدد (07) الصادر في 17 فيفري 1981 (ملغى) .

(2)- نعيمة نيايبية ، المرجع السابق، ص 82.

(3)- المرسوم التنفيذي (91-306) المؤرخ 24 أوت 1991 ، المحدد: ل البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ، ج رج ج دش ، العدد (04) الصادر في 04 أكتوبر 1991.

نقف عند نص المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي (94-215) <sup>(1)</sup> الذي يعد الإطار الحقيقي الذي تستمد الدائرة وجودها القانوني منه ، فالدائرة تستند لوظيفة رئيسها ولو أن النص إكتفى بذكر رئيس الدائرة فقط بكونه جهاز ضمن أجهزة الإدارة العامة للولاية بنص صريح <sup>(2)</sup> .

و عليه فإن الدائرة تستمد وجودها من النص الناظم لرئيسها فالدائرة لم يعد لها أي وجود قانوني الأمر الذي يمكن رده إلى أن المشرع قد يلجأ إلى إلغاء هذا القسم الإداري ، لكن الإبقاء على رئيسها يدحض الطرح المذكور أعلاه خاصة في ظل الإختصاصات و الصلاحيات الممنوحة لرئيسها أي أن الاعتراف « برئيس الدائرة » هو عبارة عن عملية إحياء للدائرة .

## 2: رئيس الدائرة

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يحسن تأطير المناصب العليا على المستوى المحلي من خلال عدم خصها بقانون أساسي ، حتى تدخل المنظم لم يسهم في توضيح و إزالة الغموض و الإبهام الذي يكتنف هذا المنصب .

### أ: المركز القانوني لرئيس الدائرة

" رئيس الدائرة " يعد موظف سامي على المستوى المحلي و بموجب هذه الصفة يعد « مسؤول عن السير الحسن للجهاز أو الهيئة التي يتأسسها ، كما يسهر على حسن سير المرافق العمومية و ضمان سير العمل الإداري و يعتبر همزة وصل مابين الهياكل الإدارية و التقنية و بين السلطة التي يترجم توجيهاتها فرئيس الدائرة ممثل للسلطة العليا على المستوى المحلي » <sup>(3)</sup> .

الملاحظ أن منصب " رئيس الدائرة " تم تصنيفه قبل مرحلة التسعينيات على أساس أنه " وظيفة عليا للدولة " غير أنه بعد صدور العديد من التنظيمات في هذا الميدان خاصة

(1)- المرسوم التنفيذي (94-215) المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتعلق : بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، ج رج ج دش ، العدد (48) الصادر في 27 جويلية 1994.

(2)- أمينة سعود ، «الدائرة في النظام الجزائري» ، مجلة أبحاث ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الثالث ، العدد الثاني ، ديسمبر 2018، ص 56.

(3)- أحمد عميروش، الجماعات المحلية و ديوان الوالي، (رسالة ماجستير) ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية جامعة الجزائر، 2001 ، ص 125 .

المرسوم التنفيذي (90-230) في مادته الثانية تم تصنيف منصب "رئيس الدائرة" "وظيفة عليا في الإدارة المحلية" .

كذلك الأمر في ظل القوانين و التنظيمات المعمول بها خاصة المرسومين (99-239) المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للدولة و المرسوم الرئاسي (99-240) المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة تم بموجبها الإبقاء على ذات التصنيف لمنصب رئيس الدائرة "وظيفة عليا" بعنوان الإدارة المحلية" (1).

#### أ-1: أداة تعيين رئيس الدائرة

مثمنا أسلفنا سابقاً فيما يتعلق بالتعيين في الوظائف و المناصب العليا و السامية قبل التعديل الدستوري لسنة (1996) الذي وسع من سلطات رئيس الجمهورية مقارنةً بما كان معمول به في السابق حيث أن رئيس الجمهورية كان يتقاسم الوظيفة التنفيذية مع رئيس الحكومة ، فقد كان رئيس الدائرة يعين حسب المرسوم التنفيذي (90-230) المتعلق بالوظائف العليا بالإدارة المحلية بموجب "مرسوم تنفيذي" و بناءً على إقتراح من وزير الداخلية (2).

و منه فرئيس الدائرة كان يتم تعيينه من قبل رئيس الحكومة عن طريق مرسوم تنفيذي مبني على إقتراح الوزير المكلف بالداخلية كونه الأقرب و الأدرى بالشأن المحلي ، للإشارة فإن المرسوم الصادر مؤخراً و الذي أعاد الإعتبار لمنصب الوزير الأول في مجال التعيينات غير أنه لم يخول له تعيين رؤساء الدوائر (3) .

أما المرحلة الموالية للتعديل الدستوري لسنة 1996 و بالضبط المرسوم الرئاسي (99-240) المحدد للوظائف التي يُعين فيها من قبل رئيس الجمهورية جاء في نص المادة (03 ف 8) منه على أن "رئيس الدائرة يعين بموجب مرسوم رئاسي حيث يتم التعيين بإقتراح من الوزير الأول" .

(1) - نعيمة ذيابية، المرجع السابق، ص 114.

(2) - أنظر: المادة (07) ، المرسوم التنفيذي (90-230) ، المتعلق بالوظائف العليا بالإدارة المحلية ، المصدر السابق .

(3) - أنظر: المادة (04)، المرسوم الرئاسي (20-39) ، المتعلق : بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة،

المصدر السابق .

وعليه فإن تعيين رؤساء الدوائر يخضع لإعتبارات عدة فرئيس الجمهورية ينفرد بصلاحيّة تعيين رؤساء الدوائر، الولاية، و غيرهم من الموظفين الفاعلين على جميع المستويات، فرئيس الدائرة هو " متصرف إداري " تابع لوزير الداخلية و يمارس مهامه تحت السلطة الرئاسية للوالي (1).

### أ الشروط الواجبة في متقلد منصب رئيس الدائرة

لأهمية " منصب رئيس الدائرة " على المستوى المحلي خصه المشرع بجملة من الشروط قصد إضفاء حماية للعمل العمومي على المستوى المحلي، و كما تطرقنا سابقا في الشروط الواجبة في الوالي فإن هاته الشروط تنقسم بدورها إلى " شروط عامة " وهذه الشروط نحن في غنى عن ذكرها بما أنه تم التطرق لها في العنصر المتعلق بالوالي. أما الشروط الخاصة فهي كذلك تشترك مع هذا الأخير، غير أن هناك بعض الشروط التي خص بها المشرع رئيس الدائرة فقط سنوردها في هذا العنصر.

إنطلاقاً من نص المادة الواحدة (21) و العشرون في فقرتها الثانية و الثالثة من المرسوم التنفيذي (90-226) المتعلق بتحديد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه الشروط الكفاءة والنزاهة " .

ما يسجل على النص المذكور أعلاه بأن شرط " الكفاءة و النزاهة " لهما مفهوم واسع و لا يمكن تحديدها لكن المنظم إشتراط بعدها جملة من الشروط التي تدل عن هاته الصفات وهي :

- إثبات التكوين العالي أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك.
- الخبرة قوامها ممارسة العمل مدة (05) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو المؤسسات و الهيئات العمومية.
- الملاحظ أن رؤساء الدوائر في الجزائر كنظرائهم الولاية أغلبهم هم خريجي المدرسة الوطنية للإدارة (ENA)، التركيز في التعيين على المتخرجين من هذه المدرسة ذوي التكوين المتخصص .

(1) - أمينة سعود، المرجع السابق، ص 57.

ومنه لتقلد " منصب رئيس الدائرة " يجب توفر شروط عدة في مقدمتها " شرط التأهيل العلمي العالي " و " الكفاءة في العمل الإداري " و لو بصورة أقل من ناحية الخبرة مقارنة بالولاية ، الأمر الذي يدفعنا مجدداً للمطالبة بضرورة تضمين قانون الانتخابات شرط التأهيل العلمي و الكفاءة في المترشحين للانتخابات المحلية خاصة البلدية في ظل تلك الرهانات المعقودة عليها .

خلفاً لما هو معمول به في إطار تعيين الولاية في الجانب المتعلق بـ " الكوتا " (5%) تلك المقررة لرئيس الجمهورية التي من خلالها يختار ولاية خارج الأصناف المحددة (1) ، فرؤساء الدوائر يتم إختيارهم من بين مسؤولي المصالح المركزية و المناصب العليا الأخرى في الإدارة المحلية (2).

فإشترط " الخبرة و الكفاءة " في العمل الإداري أهم مرتكز يقوم عليه " إختيار رجالات السلطة " على المستوى المحلي ، أمر قد يفسر لماذا يتم تغليب كفة المُعين على المنتخب المحلي و هذا ما من شأنه التأثير السلبي على المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية و مفهومها .

### ب: صلاحيات رئيس الدائرة

الصلاحيات المقررة لرئيس الدائرة تستمد من خلالها الدائرة وجودها القانوني وعليه فإن المنظم نظم صلاحيات رئيس الدائرة في (08) مواد من المرسوم التنفيذي (94-215) ، حيث هاته الصلاحيات في مجملها لا تختلف عن تلك الواردة في المرسوم (82-31) المتعلق بتحديد " صلاحيات رئيس الدائرة " و الذي حل محله النص المذكور سابقاً.

فصلاحيات رئيس الدائرة منها ما هو مُجسد في القانون القديم في عهد الحزب الواحد (69-38) و التي يمكن إعتبارها تقليدية ، وصولاً إلى تلك المستحدثة من قبل المنظم (3) ، عموماً يمكن تقسيم هذه الصلاحيات المنوطة برئيس الدائرة إلى قسمين الأول كمثل للدولة و الثاني في باب تمثيله لوالي الولاية .

(1) - نعيمة ذيايبية ، المرجع السابق، ص 131.

(2) - أنظر : المادة (15)، المرسوم التنفيذي (90-230) ، المتعلق بالوظائف العليا بالإدارة المحلية ، المصدر السابق.

(3) - نعيمة ذيايبية، المرجع السابق، ص 177.

## ب-1: صلاحياته كممثل للدولة

الصلاحيات المخول لرئيس الدائرة ممارستها في باب تمثيله للدولة محددة حصراً و التي بدورها تنقسم إلى :

## ➤ صلاحيات تنفيذية :

بما أن رئيس الدائرة من " رجالات السلطة " على المستوى المحلي و بالضبط على مستوى البلديات المنطوية تحت الدائرة التي يرأسها فإنه يحوز على صلاحيات ذات طابع تنفيذي في باب تمثيل الدولة هاته الصلاحيات لا تختلف عن تلك المنوطة بالوالي و المتمثلة في تطبيق و تنفيذ القوانين و الأنظمة و ضمان حسن سير المرافق العامة وهي تأتي كمساعدة من رؤساء الدوائر للولاية (1) .

صحيح أن هذه الصلاحيات ذات طابع إداري و لكن هناك صلاحيات ذات طبيعة مركبة يغلب عليها الطابع السياسي خاصة تلك المقررة في " باب الإعلام " حيث رؤساء الدوائر يرفعون تقارير إلى الولاية لإحاطتهم بالقضايا الهامة على الصعيد المحلي (2) .

## ➤ الصلاحيات الإستشارية:

لرئيس الدائرة صلاحيات ذات طابع إستشاري يقدمها للوالي و التي جرى إستحداثها بموجب المرسوم التنفيذي (94-215) (3) ، تتمثل هذه الإستشارة في إعطاء رأيه حول تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة (4) .

- لكن المنظم لم يفصل في طبيعة هاته الإستشارة هل هي ملزمة للوالي ؟

النص لم يفصل في هذه النقطة مما يجعل الوالي هو صاحب سلطة القرار في الذهاب للأخذ بها (الإستشارة) أم لا ، على الرغم من أن النص جاء بعبارة " يعطي رئيس الدائرة " مما يفسر على وجوب إعطاء رأيه .

(1)- أنظر: المادة (09)، المرسوم التنفيذي (94-215)، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، المصدر السابق.

(2)- سعود أمينة ، المرجع السابق، ص 59.

(3)- نعيمة ذيابية ، المرجع السابق، ص 179.

(4)- أنظر: المادة (14) ، المرسوم التنفيذي (94-215)، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، المصدر السابق.

كما أن رئيس الدائرة يشارك في أشغال مجلس الولاية مشاركة إستشارية كونه الأقرب للأوضاع على المستوى المحلي بحكم الموقع الذي هو فيه ، خاصة و أنه يعقد إجتماعات كل أسبوع بصورة عادية تضم مسؤولي الهياكل التابعة للدولة في المجلس التقني<sup>(1)</sup> ، الأمر الذي يجعل من رأيه ذو أهمية كونه يملك نظرة حقيقة للمعطيات الأمر الذي يسهم في إتخاذ قرارات مناسبة .

### ب -2: الصلاحيات المقررة لرئيس الدائرة في باب تمثيل الوالي

هذه الصلاحيات ليست أصيلة برئيس الدائرة و يمارسها بناءً على تفويض من والي الولاية يمكن حصرها في تلك الوصاية الممارسة من قبل رئيس الدائرة على البلديات المنطوية تحت لواء الدائرة ، هاته الوصاية تخضع لضوابط عند الممارسة لكن بحكم المنهجية المتبعة في الدراسة سيتم إرجاء هذا الجانب من الدراسة إلى العنصر اللاحق المتعلق بالرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية .

عموماً يمكن حصر صلاحيات رؤساء الدوائر في النقاط المذكورة أعلاه حيث أنها جاءت عامة و ليس بها من التفصيل الذي من شأنه إزالة الغموض ، لكن يمكن القول بأن الدائرة على الرغم من تجريدها من الإطار القانوني الخاص بها بموجب قانون التنظيم الإقليمي لسنة (1984) إلا أن الدائرة لها الوجود المادي من خلال تلك الصلاحيات المخولة لرئيسها مما يجعل من وجودها أكثر من حقيقة كهزمة وصل ما بين البلديات و الولاية .

### 2: الوالي المنتدب كجهاز مساعد للوالي

البداية في هذا العنصر من الدراسة نستهلها بموقف العديد من الباحثين الذين يقولون بأن « الوالي المنتدب » هو عبارة عن « رئيس دائرة » بتسمية مغايرة<sup>(2)</sup> ، وعليه هل يمكن مجاراتهم في هذا الطرح و التسليم به ؟

(1) - أنظر: المادة (15،19) ، المرسوم التنفيذي (94-215)، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، المصدر السابق.

(2) - للتفصيل أكثر حول هذا الموضوع راجع : برازة وهيبية، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، المرجع السابق، ص ص 199،200.

للإشارة فإن " مركز الوالي المنتدب " ظهر لأول مرة عند استحداث منصب " الوالي المنتدب للأمن و النظام العام " سنوات التسعينات نتيجة لتلك الظروف و الأحداث التي عرفتها الجزائر في تلك الفترة <sup>(1)</sup> ، ليعود مصطلح الوالي المنتدب إلى الساحة مجدداً عند إستحداث محافظة الجزائر الكبرى <sup>(2)</sup> و هذا التوجه توليه جل دول العالم لعواصمها من خلال خصها بنظام خاص <sup>(3)</sup> ليعود المنظم سنة 2015 <sup>(4)</sup> و يقوم بإستحداث نظام المقاطعات الإدارية و التي يرأسها الوالي المنتدب .

لكن الوالي المنتدب المذكور في محافظة الجزائر الكبرى يكون على رأس الدوائر الإدارية لدى والي ولاية الجزائر، غير أن الوالي المنتدب المذكور في المرسوم الرئاسي لسنة 2015 يكون على رأس المحافظة الإدارية .

- فهل هناك فرق ما بين المنصبين ؟

النقاط المشتركة و التي يمكن ملاحظتها ما بين " الولاية المنتدبين " كلاهما تعيينهم يتم بموجب مرسوم رئاسي و ممارسة الصلاحيات تكون تحت " سلطة الوالي " الأمر كذلك بالنسبة لرئيس الدائرة ، كلهم عبارة عن جهات مساعدة للوالي.

(1)- الوالي المنتدب للأمن و النظام العام هو جهاز مساعد لوالي الولاية وجاء ذكره في المرسوم التنفيذي (94-215)، المصدر السابق.

(2)- محافظة الجزائر الكبرى تم إستحداثها سنة (1997) بموجب الأمر (97-15) المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد: للقانون الأساسي الخاص بالمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج د ش ، العدد (38) الصادر في 04 جوان 1997، لكن لم يتم العمل بهذا النظام لزمّن طويل ليصدر قرار بعدم دستورية محافظة الجزائر من خلال قرار المجلس الدستوري رقم (02/ق/أ/م و/2000) المؤرخ في : 27 فيفري 2000، أوردته قصير أمال، «النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر» ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، كلية الحقوق العلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف ، المجلد 09 العدد 03 ، ديسمبر 2018 ، ص 695.

(3)- وهيبية برازة ، المرجع السابق ، ص 199.

(4)- أنظر: المادة (02) ، المرسوم الرئاسي (15-140) المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن: إستحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ج د ش ، العدد (29) الصادر في 31 ماي 2015.

غير أن الاختلاف يمكن رده للصلاحيات المنوطة بكل منهم فالصلاحيات الخاصة بالوالي المنتدب لدى والي ولاية الجزائر<sup>(1)</sup> تختلف عن تلك المقررة للوالي المنتدب في نظام المحافظة الإدارية و يمارسها فقط على مستوى الجزائر العاصمة ، بينما المقررة لوالي المنتدب في نظام المقاطعات الإدارية فهي مشتركة في كل الولايات المنتدبة على المستوى الوطني .

أما الصلاحيات الموكلة " للوالي المنتدب لدى المقاطعة الإدارية " يمكن تقسيمها إلى قسمين تلك المقررة في " باب تمثيل الدولة " و أخرى في " باب تمثيل المقاطعة الإدارية" و التي تكون بناءً على تفويض من الوالي .

#### أ: في باب تمثيل الدولة

تتقرر للوالي المنتدب في باب تمثيل الدولة صلاحيات عدة في مقدمتها مهمة حماية "النظام العام " على مستوى المقاطعة التي هو على رأسها و هذا بمساهمة مصالح الأمن الموجودة على المستوى المحلي ، كما تتقرر له السلطة التنفيذية عبر تنفيذ القوانين و التنظيمات و اللوائح الصادر عن السلطات الإدارية المركزية و كذا مداورات المجلس الشعبي الولائي دائما تحت سلطة الوالي<sup>(2)</sup>.

#### ب : في باب تمثيل المقاطعة الإدارية

المقاطعة الإدارية ليست من قبيل تلك الهيئات المذكورة في الدستور " الولاية " و " البلدية " فهي عبارة عن هيئة عدم تركيز فالوالي المنتدب يتلقى تفويض بالإمضاء من قبل والي الولاية للقيام بالأعمال المنوطة به ، و بناءً على هذا تتقرر " للوالي المنتدب" صفة الأمر بالصرف على مستوى المقاطعة الإدارية مع إلزامه بإعلام الوالي بالعمليات الممارسة من قبله في هذا الباب<sup>(3)</sup>.

(1)- للتفصيل أكثر : حول صلاحيات الوالي المنتدب لدى والي ولاية الجزائر أنظر: المواد من المادة (20) إلى المادة (23) و المادة (34) ، المرسوم التنفيذي (97-480) المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 المتضمن : تنظيم محافظة الجزائر الكبيرة وسيرها ، ج ج ج ج د ش ، العدد (83) الصادر في 17 ديسمبر 1997 .

(2)- أنظر: المادة (07،06،05) المرسوم الرئاسي (15-140) ، المتضمن : إستحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات ، المصدر السابق.

(3)- أمال قصير ، المرجع السابق، ص 700.

كما يرأس الوالي المنتدب " مجلس المقاطعة " المكون من المدراء المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية<sup>(1)</sup> ، من خلال ماتقدم نلاحظ بأن الوالي المنتدب لدى " المقاطعة الإدارية " و " رئيس الدائرة " فيما يتعلق بالصلاحيات المقررة لهما و الممارسة تحت سلطة الوالي تتشابه و تتداخل كثيراً الأمر الذي يعزز من صحة الطرح الذي يقول بأن "الوالي المنتدب " عبارة عن " رئيس دائرة مكرر " (2).

الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن عن الغاية المتوخاة من وراء جعل تسميات عدة لمركز قانوني فيه الكثير من الصلاحيات المشتركة مع عدم إلغاء التسمية القديمة وعدم وجود نص خاص ينظم هذا المركز يزول معه كل الغموض و الإبهام الذي يكتتفه ، أم أن هاته المقاطعات الإدارية عبارة عن مرحلة تحضيرية لترقيتها إلى ولايات كاملة الصلاحيات (3) ؟

### 3: الأمين العام للولاية كجهاز مساعد للوالي

كما أسلفنا فإن الباحث في موضوع الجماعات الإقليمية يلاحظ بأن المشرع والمنظم في هذا الميدان لم يستقر على مصطلحات دقيقة ، بحيث نفس المركز يطلق عليه تسميات عدة .

المنظم إصطح في البداية على منصب "الأمين العام" بـ " الكاتب العام " والذي من بين المهام المنوطة به " رئاسة الكتابة العامة أو الأمانة العامة " ، حيث يعود

(1) - مجلس المقاطعة هو " عبارة عن مجلس ممثل بذاك الموجود على مستوى الولاية المعروف بمجلس الولاية لكن مجلس المقاطعة له " الصفة التنفيذية " ، للتفصيل أكثر راجع : المادة (10)، المرسوم الرئاسي (15-140)، المصدر السابق .

(2) - وهيبة برازة ، المرجع السابق، ص 201.

(3) - هذا التساؤل كنا قد طرحناه منذ زمن ليجيب عليه المشرع في أواخر سنة 2019 عبر ترقية تلك المقاطعات الإدارية التي تم إستحداثها بالجنوب إلى ولايات كاملة الصلاحيات ، للتفصيل أكثر راجع : القانون (19-12) المعدل و المتمم للقانون (84-09) ، المنضمن: التنظيم الإقليمي للبلاد ، المصدر السابق .

إستخدام هاته التسمية إلى نهاية السبعينات (1) لأول مرة لكن المرحلة الهامة في تاريخ الكتابة العامة هو نهاية الثمانينات بداية التسعينات (2).

حيث في هذه الفترة ساد مصطلح " الكتابة العامة " إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي (90-285) (3) " المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية " و أورد لأول مرة مصطلح " الأمانة العامة " بدلاً عن " الكتابة العامة " ، لكن بالعودة إلى النص الحالي المنظم للأجهزة المساعدة للوالي المرسوم التنفيذي (94-215) نجده نص على مصطلح " الكتابة العامة " و " الكاتب العام " .

و بالعودة إلى المصطلح المعتمد في النص الفرنسي و الذي لم يتغير في كل النصوص نفس الأمر بالنسبة للأمين العام للبلدية فإنه ثبت على مصطلح واحد ألا وهو (Secrétaire générale) و منه المصطلح الأقرب للنص الفرنسي هو " الأمين العام " .  
ما السر من وراء اعتماد تسمية الأمانة العامة للولاية و التي سرعان ما تم التراجع عنها ؟

يرى البعض في هذا الباب بأن التغيير في التسمية « كان يمهد إلى التقليل من أهمية الكتابة العامة أو ربما إلى إلغائها كلية كنتيجة للتحويلات السياسية و الإدارية التي أخذت أبعاد كبيرة » (4).

(1) - المرسوم (79-141) المؤرخ في 08 سبتمبر 1979، المتضمن: تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره ، ج رج ج دش ، العدد (37) الصادر في سبتمبر 1979، أنظر كذلك لكل من : أحمد عميروش، المرجع السابق، ص 171، صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 197.

(2) - نسيمه قادري ، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري ، (أطروحة دكتوراه) ، المرجع السابق، ص 68 .

(3) - المرسوم التنفيذي (90-285) ، المؤرخ في 29 سبتمبر 1990، المحدد: لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية ، ج رج ج دش ، (38) الصادر في سبتمبر 1990 ، المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي (94-177) المؤرخ في 26 جوان 1994 ، ج رج ج دش ، العدد (42) الصادر في جوان 1994.

(4) - أحمد عميروش ، المرجع السابق ، ص 174.

## أ: الطبيعة القانونية لمنصب الكاتب العام للولاية

يعد منصب الكاتب العام للولاية من المناصب العليا للدولة و على هذا الأساس عملية تعيينه تتم بموجب مرسوم رئاسي<sup>(1)</sup>، يعتبر من المناصب الهامة على المستوى المحلي لهذا يُشترط في منقلده الخبرة المهنية و كذا التأهيل العلمي العالي .

الأمين العام للولاية يكون من ضمن أصناف محددة و التي تشتغل في الإدارة المحلية فقد يكون من ضمن رؤساء الدوائر، مسؤولي المصالح المركزية أو مسؤولي مصالح الدولة في الولاية<sup>(2)</sup>، و عليه فالأمين العام للولاية نظير شغله لمنصب حساس وهام على المستوى المحلي توكل إليه العديد من المهام تتمثل في :

هذه المهام المقررة للأمين العام للولاية جاءت في نص المادة (05) من المرسوم التنفيذي (215-94) الذي يعد الإطار المرجعي للأجهزة المساعدة للوالي ، حيث يقوم الأمين العام ب :

- السهر على العمل الإداري و ضمان إستمراريته .
- متابعة عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية .
- تنسيق أعمال المديرين في الولاية .
- تنشيط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق و المحفوظات و التلخيص و ينسقها.
- يتابع عمل أجهزة الولاية و هياكلها.
- ينشط الهياكل المكلفة بالبريد و يراقبها.
- يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعنيين لدراسة المسائل الخاصة ، التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية و يعلم الوالي بسير الأشغال .

- تنشيط مجموع برامج التجهيز و الإستثمار في الولاية و يسهر على تنفيذها.
- متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية، ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية إجتماعات هذا المجلس و يتولى كتابتها.

(1)-المادة (04)، المرسوم الرئاسي (20-39)، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، المصدر السابق.

(2)- علاء الدين عشي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 95.

- رئاسة لجنة الصفقات العمومية في الولاية ، يُكون رصيد الوثائق و المحفوظات في الولاية وسيرها .

الملاحظ أن "الأمين العام" قد حُص بمهام جد هامة تدخل في صميم عملية التخفيف عن الوالي فهو عبارة عن "دينامو" على مستوى الولاية فهو المنسق والمنظم و المهيكّل لكل الأعمال المرتبطة بمهام الوالي، كما ينوب الوالي في حال غيابه أو حصول مانع له مع ممارسته لكافة الصلاحيات هذا ما جاء في المرسوم التنفيذي (90-230) المتعلق بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية .

عند مقارنة هذا المركز بنظيره "الأمين العام" في الجماعة القاعدية فإن هذا الأخير رغم حيازته على مهام عدة و نوعية فإنه لا يخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي و المعروف في الواقع العملي بأن مركز "الأمين العام للولاية" هو عبارة عن مرحلة تدريب سابقة لتقلد منصب "الوالي" .

الوالي يعتبر الواجهة الأولى للدولة على المستوى المحلي لكن وراء هذه الواجهة أجهزة مساعدة لا تقل أهمية نتيجة الصلاحيات المنوطة بها تجعل منهم صناع القرار على المستوى المحلي ، لهذا فالوالي يستند عليهم بشكل أكبر ومنه بسط قرارات السلطة المركزية على المستوى المحلي بواسطة الأجهزة الإدارية المعينة مما يجعل من اللامركزية الإدارية في خطر نتيجة عدم صناعة القرار وإدارة الشأن المحلي من قبل الأجهزة المنتخبة التي تمثل القاعدة التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الحقيقية .

### ثانياً : الهياكل المساعدة للوالي

هذه الهياكل متعددة و متنوعة و لكنها تستهدف مساعدة الوالي على أداء مهامه و يمكن حصرها في :

#### 1: المفتشية العامة

دائماً في سياق المادة الثانية من المرسوم التنفيذي (94-215) المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، فإن «الإدارة العامة للولاية» تضم المفتشية العامة التي تخضع لنص خاص<sup>(1)</sup> حسب المادة السادسة من نفس المرسوم (94-215) .

(1)- المرسوم التنفيذي (94-216) المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتعلق: بالمفتشية العامة في الولاية ، ج ر ج د ش ، العدد (48) الصادر في 27 جويلية 1994.

" المفتشية العامة للولاية " مجال تدخلها يشمل الأجهزة و الهياكل والمؤسسات غير الممركزة و اللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية ، وعليه المفتشية العامة في الولاية تمارس تحت سلطة الوالي مهمة دائمة وعامة تتمثل في تقويم نشاط الأجهزة المذكورة أعلاه ، كما أن المفتشية العامة تباشر بناءً على طلب الوالي تحقيقات تُبررها الوضعية المتعلقة بأعمال الأجهزة و الهياكل والمؤسسات المذكورة أنفاً.

تتدخل المفتشية العامة في الولاية بناءً على برنامج سنوي يندرج في إطار مُخطط أعمال يقرره الوالي ، في هذا الإطار على المفتشية إعداد حصائل دورية عن أعمالها و يتم تبليغ تقارير التفتيش التي يحررها المفتش عقب إنتهاء مهامه إلى الوالي مع إرسال ملخص بصورة دورية إلى وزير الداخلية و الجماعات المحلية (1).

#### أ: تسيير المفتشية العامة للولاية

على رأس المفتشية العامة للولاية مفتش عام رئيسي و يساعده مفتشان إلى ثلاثة مفتشين، في حين عدد عمال المفتشية العامة في الولاية يتحدد بموجب قرار وزاري مشترك ما بين الوزير المكلف بالمالية و الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية (2).

أما عن مسألة تعيين المفتشين العامين لدى الولايات كان معهود به لرئيس الجمهورية لكن مؤخراً أصبح من صميم إختصاصات الوزير الأول أي بموجب " مرسوم تنفيذي " (3)، للإشارة فإن وظيفة مُفتش عام لدى الولاية تعد من الوظائف العليا (4).

يعود تاريخ إستحداث أول " مفتشية عامة " للولاية قبل 1994 وهو تاريخ صدور المرسوم التنفيذي (215-94) و (216-94) حيث كان منصوصاً عليها بموجب المرسوم (30-86) الضابط لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها وعدد مهامها وتنظيمها، لكنها

(1) - للتفصيل أكثر: راجع من المادة (01) إلى المادة (04) ، المرسوم التنفيذي (216-94) ، المتعلق: بالمفتشية العامة في الولاية ، المصدر السابق .

(2) - أنظر: المادة (05)، المصدر نفسه.

(3) - المادة (04)، المرسوم الرئاسي (39-20) المتعلق: بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، المصدر السابق.

(4) - علاء الدين عشي، قانون إداري، المرجع السابق، ص 97.

ألغيت بموجب المرسوم التنفيذي (90-28) المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية ثم إعادتها إلى الوجود بموجب المرسوم التنفيذي (94-215) و (94-216) .

## 2: ديوان الولاية

يُعد الديوان من أهم الأجهزة التي يعتمد عليها "الوالي" في أداء مهامه و هو موضوع تحت سلطته المباشرة و من المهام المنوطة بديوان الولاية :

- العلاقات الخارجية و التشريفات.

- العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام.

- أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة (1).

أما عن منصب رئيس الديوان يعتبر من المناصب العليا في الدولة يعين بموجب مرسوم تنفيذي من قبل الوزير الأول هذا ما جاء في المرسوم الرئاسي (20-39) المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية ، في السابق كان يعين بموجب مرسوم رئاسي غير أنه على المستوى المحلي بقي التعيين بموجب هاته الآلية إلا لمنصب (الولاية ، الولاية المنتدبين ، رؤساء الدوائر ، الأمناء العامين للولايات) .

ويضم الديوان من خمسة (05) إلى عشر (10) مناصب للملحقين بالديوان ، تحديد هاته المناصب يكون بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية و الوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية (2).

## 3: مجلس الولاية

مجلس الولاية عُرف منذ أول قانون للولاية الأمر (69-38) في مادته (137) حيث يتشكل مجلس الولاية من مدراء مصالح الدولة و المسؤولين عنها بمختلف قطاعات النشاط في الولاية كيفما كانت تسميتها ، مع مشاركة إستشارية لرؤساء الدوائر في أشغال المجلس و يمكن للوالي إستدعاء أي شخص يرى بأن إستشارته مفيدة (3).

أما عن إجتماع مجلس الولاية فهو محدد بدورة واحدة عادية في الأسبوع برئاسة الوالي وفي حال وجود مانع يحول دون حضور الوالي لهذا الإجتماع ينوب عنه الأمين العام

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 198.

(2) - أنظر : للمادة (07 ، 08) ، المرسوم التنفيذي (94-215)، المصدر السابق.

(3) - المادة (19) ، المصدر نفسه.

للولاية (1) ، كما يمكن عقد إجتماعات غير عادية كلما تطلب الوضع ذلك بطلب من الوالي أما عن الإختصاصات المنوطة بهذا المجلس (الولاية) فجلها تنفيذية و أخرى رقابية(2).  
 يعد " مجلس الولاية " إطاراً تشاورياً لمصالح الدولة على المستوى المحلي و يعتبر كذلك إطار تنسيقي للأنشطة العامة حيث يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة و مصداقيتها و على إحترام القوانين و التنظيمات المعمول بها.  
 - السهر على تنفيذ برنامج الحكومة .  
 - إبداء الرأي في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية (3).

### المطلب الثاني

#### سلطات الوالي

نظراً للمنصب الذي يشغله الوالي كونه عين السلطة في الإقليم المحلي و كنتيجة لهاته الصفة خصه المشرع سواء في التشريعات السابقة في عهد الحزب الواحد أو في مرحلة التعددية بإختصاصات و صلاحيات عديدة ، سواء بصفته كممثل للولاية أو للدولة هذا ماسيكون محلاً للدراسة .

### الفرع الأول

#### الوالي كممثل للدولة

خص المشرع الوالي بالعديد من السلطات (4) في هذا الباب و التي عددها في القانون الناظم للولاية (12-07) و خصص لها (14) مادة من المادة (110) إلى المادة (123)، و يمكن تقسيمها إلى :

(1)- المادة (22) ، المرسوم التنفيذي (94-215)، المصدر السابق.

(2)- صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 203 .

(3)- أنظر : المادة (20) المرسوم التنفيذي (94-215) ، المصدر السابق .

(4)- دائما في إطار ضبط المصطلحات التي نولي لها إهتمام كبير نجد أنفسنا في هذا الجانب ملزمين بالأخذ بالمصطلح الذي إعتده المشرع في هذا الجانب، حيث على خلاف الفقه الذي يعتمد على مصطلح "صلاحيات وإختصاصات" الوالي نجد القانون الناظم لهذا الميدان إصطلح عليها بـ " السلطات " وهذا على خلاف المصطلح المعتمد في باب رئيس مجلس الشعبي البلدي حينما حدده بالصلاحيات لا السلطات فما الحكمة المتوخاة يا ترى ؟

**أولاً: السلطات ذات الطابع السياسي**

الوالي يعد ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو " مفوض الحكومة " و كما هو معلوم فإن الوالي يعين " بمرسوم رئاسي " و منه تغلب عليه الصفة السياسية ، تنقرر له في هذا الباب صفة " العون الإعلامي للحكومة " .

حيث توضع تحت تصرفه مصلحة الإستعلامات العامة و يقوم بإرسال تقارير إلى الوزارة الوصية (الداخلية) تتعلق بالأوضاع السياسية ، الإقتصادية ، الإجتماعية، الثقافية ، في الولاية وصولاً إلى إعداد التحقيقات الخاصة في مسائل معينة عندما تتعلق بأمن الدولة والجرائم الإقتصادية (1).

**ثانياً: السلطات ذات الطابع الإداري**

هاته " السلطات " ذات الطابع الإداري المخول للوالي ممارستها بمناسبة تمثيله للدولة عديدة يمكن ردها إلى :

**1: ذات الطابع التنفيذي**

بموجب هذه الصفة المقررة للوالي فإنه تنقرر له سلطات عدة في مواجهة تلك المصالح غير الممركزة للدولة (2) حيث يُنشط و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة على إختلافها و التي تنشط في الولاية ، لكن هناك قطاعات نظراً لطبيعتها تُستثنى من إشرافه حددتها المادة (111) من القانون الناظم للولاية (07-12) و حصرها في :

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

(1) - أحمد عميروش، المرجع السابق، ص 10.

(2) - هاته المصالح غير ممركة للدولة تتعدد تسمياتها ففي القوانين الملغاة (09-90) أُصطلح عليها في المادة (93) منه بمصطلح " مصالح الدولة" ، وفي قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أُطلق عليها تسمية "المصالح غير ممركة للدولة" ، المادة (801) ، قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (09-08) ، المصدر السابق .

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.  
القانون أحال كليات تطبيق هذه المادة للتنظيم الذي لازال لحد كتابة هذه الأسطر لم يصدر و عليه لم يخرج عن القاعدة المألوفة في قوانين الجماعات الإقليمية حيث المادة إذا ما أحالت إلى التنظيم فإنه نادراً ما نجد هاته النصوص التنظيمية ، و بالتالي ترك الباب مفتوحاً أمام الغموض لهذا من الواجب إرفاق النص التشريعي بالنص التنظيمي في أجال مقبولة (1).

هناك تساؤل يطفو للظاهر حول الغاية المراد تحقيقها من وراء إستثناء هاته القطاعات من إشراف الوالي و رقابته ؟

إن « الحكمة من إستثناء هذه القطاعات واضحة و جلية كون هذه القطاعات ذات نشاط وطني و أهميتها ليست محددة على إقليم ولاية واحدة لهذا يجب توحيد الجهة المشرفة على رقابتها و تسييرها لضمان حسن سيرها و أدائها » (2).

لكن هذا لا ينفى تأثير الوالي على هاته المصالح غير مركزية كلها حتى تلك المستثناة كونه المسؤول عن إرسال التقارير إلى الجهات الوصية فله سلطة غير مباشرة عليها خاصة في إجتماعات مجلس الولاية (3).

كما أن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين التنظيمات وعلى إحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية كما أنه يسهر على حفظ أرشيف الدولة و الولاية و البلديات (4).

## 2: سلطات الوالي في ميدان الضبط الإداري

كما هو معمول به في جل الأنظمة فإن وظيفة « الضابطة الإدارية » تنقرر لهيئات محددة حصراً منها ما هو مركزي و أخرى على المستوى اللامركزي ، فبعد أن حددنا الهيئة الأولى على المستوى القاعدي ممثلة في " رئيس المجلس البلدي " فإن الهيئة الثانية مجسدة

(1) - نضرب مثلاً في هذا الجانب النص التنظيمي الذي ينظم " مهام الأمين العام " حيث منذ صدور قانون البلدية 2011 لم يرى النور إلى غاية أواخر سنة 2016 حيز زمني كبير ، وعليه من الواجب ضبط المسائل في آجال معقولة.

(2) - علاء الدين عشي، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 91 .

(3) - أنظر: المادة (03) ، المرسوم التنفيذي (94-215)، المصدر السابق.

(4) - المادة (112) ، القانون (12-07) ، المنضمّن قانون الولاية ، المصدر السابق .

في «الوالي» الذي يمتلك في هذا الباب سلطات تهدف إلى حماية النظام العام على إختلاف مشتملاته.

«يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه و في حدود إختصاصاته على حماية و المحافظة على النظام و الأمن و السلامة السكنية العمومية» (1).

نستدل ببعض قرارات الولاية في هذا الميدان ليتضح الدور الذي يقوم به في مجال حفظ النظام العام .

### أ - مجال الأمن:

من بين الممارسات التي وقفنا عليها قرار والي ولاية الجزائر المؤرخ في 20 جانفي 1992 حيث بمقتضاه: «تم منع أي إستعراض بضواحي المسجد مهما كان اليوم الوقت ، مؤكداً على أن كل مخالفة لأحكام هذا القرار تتم معاينتها ومتابعتها طبقاً للقانون» (2).

### ب - الصحة العامة:

لأهمية "النظام العام" و لضمان الحفاظ عليه وعدم حصول أي اضطرابات قد تؤدي إلى إنعكاسات سلبية من شأنها المساس بأمن الجماعة المحلية (الولاية و البلدية) ، فإن الوالي يعمل على تنسيق مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية و عليه يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه بكل القضايا في هذا المجال.

وعندما تقتضي الظروف الإستثنائية فإن الوالي يطلب تدخل قوات الشرطة و الدرك المتواجدة على الإقليم المحلي بواسطة التسخير بحيث أن الوالي المسؤول على وضع تدابير الحماية لكن ليست ذات الطابع العسكري (3).

(1) - المادة (114)، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق ، وكذلك : المرسوم (03-83) المؤرخ في 28 ماي 1983 ، المحدد: لسلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام ، ج رج ج دش ، العدد (22) الصادر في 31 ماي 1983.

(2) - هذا القرار أورده : عبد القادر دراجي ، سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر ، (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة ، 2009، 2008 ، ص ص 157، 158.

(3) - أنظر : المواد (115،116) و ما بعدها القانون(07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

**ج: سلطات الوالي ضمن نشاط الحماية المدنية**

هاته السلطات المقررة للوالي في هذا الباب شبيهة بنظام الحماية المدنية حيث الوالي "يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحيينها و تنفيذها في إطار هذه المخططات له أن يسخر الأشخاص و الممتلكات « (1).

**الفرع الثاني****الوالي كممثل للولاية**

الوالي كما ذكرنا سابقاً يتمتع بـ "إزدواجية التمثيل" فبعدما تطرقنا آنفاً لتلك السلطات المقررة في باب تمثيل الدولة تأتي في هذا الجانب من الدراسة لنتطرق لسلطاته في باب تمثيل الولاية ، حيث يثار بشأنه إشكال حول فكرة تناسب مسألة تعيين الوالي مع مبدأ تمثيله للولاية على المستوى المحلي .

من الناحية الشكلية عدد المواد التي تناولت "سلطات الوالي كممثل للولاية" هي (08) مواد عددها قليل مقارنة بتلك الناظمة لسلطاته في باب تمثيل الدولة (14) مادة ، و عليه فإن الوالي هو جهاز لا تركيز يغلب عليه تمثيل السلطة المركزية على السلطة اللامركزية لكن خصه المشرع في هذا المجال بسلطات هامة في باب التمثيل المحلي .

**أولاً: الوالي كهيئة تنفيذية لأعمال مجلس الشعبي الولائي**

الوالي هو الجهاز التنفيذي المكلف قانوناً بنشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، كما يستعين في تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي و القرارات الناتجة عنها بالأجهزة الإدارية المساعدة (2) التي تم التطرق لها آنفاً .

**ثانياً: الأعمال ذات الطابع المالي**

كما أن الوالي في باب تمثيل الولاية يعمل على إعداد مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها (3) ، كما يعتبر الأمر بالصرف على مستواها.

(1) - المادة (119)، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(2) - علاء الدين عشي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 142.

(3) - المادة (107) من القانون (07-12)، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

## ثالثاً: سلطاته في ميدان الإعلام

الوالي مطالب قانوناً بتقديم تقرير عن " تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي" والمتخذة خلال الدورات السابقة وهذا في كل دورة عادية مع إطلاع المجلس سنوياً بنشاطات القطاعات غير الممركزة للولاية .

وبموجب هذه الصفة يطلع الوالي دائماً مجلس الشعبي الولائي بمدى تنفيذ التوصيات المنبثقة عنه خلال الفترات الفاصلة ما بين الدورات ، كما يقدم بياناً أمام المجلس الشعبي الولائي حول نشاطات الولاية متبوعاً بمناقشة تنتج عنه توصيات يتم إرسالها إلى السلطة الوصية (الوزير المكلف الداخلية) (1).

## رابعاً: سلطات الوالي في باب التمثيل

كنا قد أشارنا سابقاً بأن رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيس الهيئة الثانية التي تتشكل منها الولاية تتقرر له سلطات في باب التمثيل لكنها تعتبر تشريفية لا غير ، بينما الآن يأتي الدور لنسلط الضوء على تلك السلطات التمثيلية المقررة للوالي في باب تمثيل الولاية .

## 1: التمثيل في الأعمال ذات الطابع المدني و الإداري

الوالي هو الممثل الوحيد للولاية فهو يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية حسب الأشكال المنصوص عليها قانوناً ، ويؤدي بإسم الولاية كل الأعمال المتعلقة بإدارة وأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية (2).

## 2: التمثيل أمام القضاء

الوالي هو الممثل القانوني للولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها حسب المادة (105) ، و الملاحظ أن القانون الحالي تولى عن تلك الحالة المقررة لرئيس المجلس الشعبي الولائي في باب التمثيل أمام القضاء حيث كان بموجب القانون الملغى

(1) - أنظر: للمواد الواردة في باب الإعلام ( 103 ، 104 ، 109 ) ، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(2) - المادة (105) ، المصدر نفسه .

تتقرر له أهلية " التقاضي " عندما يكون في النزاع طرفا الإلتزام الدولة و الجماعات المحلية (1).

### 3: سلطات ذات طابع رقابي

الوالي تتقرر له سلطات ذات طابع رقابي في مواجهة موظفي الولاية و تكون هذه الرقابة ذات " طابع رئاسي " و أخرى ذات " طابع وصائي " على أعمال الهيئات المحلية المنتخبة هذا ما سيكون محلاً للدراسة في العنصر اللاحق من الدراسة في باب الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية.

(1) - المادة (87) ، القانون(90-09) ، المتضمن قانون الولاية (ملغى) ، المصدر السابق.

## ملخص الباب الأول

من منطلق ما تقدم سابقاً نجد بأن " الجماعات الإقليمية " في الجزائر تقوم على جماعة قاعدية ممثلة في " البلدية " و جماعة أخرى و التي تُعرف في النصوص الرسمية بـ " الجماعة غير ممركرة للدولة " وهي " الولاية " حيث كلاهما يتكون من جهازين ، الجهاز الأول ذو طابع تداولي و يتشكل عن طريق " الإنتخاب " و المشرع الجزائري قرن هاته العملية بجملة من الشروط الواجبة التوفر في كل من " الناخب " و كذا المترشح لعضوية المجلس المحلي .

لكن هذه الشروط الواردة بموجب " قانون الإنتخابات " فيها من المثالب التي تعثرها و التي أثرت سلباً على المشهد المحلي ، حيث يرجى مستقبلاً تلافياً على النحو الذي يسهم في تشكيل مجالس محلية منتخبة تكون في مستوى التطلعات ، وهذا ما سينعكس إيجاباً على المستوى المحلي و المركزي .

كما أن هذه المجالس الشعبية سواء البلدية أو الولائية تحوز على جملة من " الإختصاصات " و " الصلاحيات " التي من خلالها تتحرك لأداء و كفالة المهام المنوطة بها و التي تستهدف الصالح العام و هذا ما يشكل لها الإستقلالية الوظيفية ، أما " الإستقلالية العضوية أو الهيكلية " فهي متوفرة كون هذه المجالس تتشكل عن طريق الإنتخاب ، و بالتالي " الجماعات الإقليمية و خاصة الجهاز التداولي " مستقل " مع التحفظ لبعض الأوضاع التي تظهر فيها مجردة من هاته الإستقلالية .

أما الجهاز الثاني الذي تتكون منه " الجماعات الإقليمية " و المتمثل في " الجهاز التنفيذي " فهو متباين ففي البلدية يعتبر هذا الجهاز منتخب و يمثله " رئيس المجلس الشعبي البلدي " و الذي خصه القانون البلدي بمجموعة من " الإختصاصات " و " الصلاحيات " التي يستهدف من خلالها المصلحة العامة بطبيعة الحال و تنفيذ الأعمال المتخذة من الجهاز التداولي ، كما يتدعم هذا الجهاز بأجهزة عدة تعمل على مساعدته لتأدية مهامه لعل أبرزها " الأمين العام للبلدية " و الذي يثار بشأنه العديد من الإشكالات على المستوى المحلي .

الجهاز التنفيذي للولاية يمثل رجل من رجالات السلطة و هو " الوالي " الذي يتم تعيينه من السلطة المركزية أي تعيين سياسي فرئيس الجمهورية هو من يقوم بتعيينه في هذا المنصب و يبقى تحت سلطة الوزير المكلف بالداخلية أساساً ، إن هذا المنصب له أهمية كبيرة على المستوى المحلي حيث يعتبر " الفاعل الأكبر " على هذا المستوى نتيجة تلك " السلطات " المعهودة له.

بما أن " الوالي " تتناط به العديد من المهام نتيجة إزدواجية التمثيل فهو يمثل "الدولة " و كذا "الولاية " (رئيس المجلس الشعبي الولائي هو من يرأس الجهاز التداولي للولاية لكنه لا يمثل الولاية ، حيث تلك الصلاحيات المنوطة به لا ترقى لجعلة شريك الوالي بل يبقى مجرد منصب تشريفي تنسيقي) لذا تم تدعيمه بمجموعة من الأجهزة و الهياكل المساعدة و التي تعمل على مساعدته في تأدية مهامه بما أنها متعددة و وواسعة .

هذه الأجهزة و الهياكل المساعدة للوالي تعتبر كذلك مُعينة و يكون على رأسها " رجالات السلطة " أي تعيينهم يتم من قبل المركز و تستمد من الوالي صلاحيات عدة تؤثر بها على صناعة القرار المحلي و كذا على الأجهزة التداولية و أعضائها ، كل هذا كان محل الدراسة في الباب الأول الموسوم بعنوان " نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر " .

# الباب الثاني

الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية  
وتوافقها مع المستجدات

## الباب الثاني

### الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية و توافقها مع المستجدات

الجماعات الإقليمية تحوز على الإستقلالية " المالية " و "الإدارية " و تمارس إختصاصاتها و صلاحياتها بكل حرية ، لكن تبقى على علاقة بالسلطة الوصية و القائمة أساساً على " الرقابة الإدارية " التي بموجبها تتقرر سلطات لهاته السلطة (الوصية) في مواجهة الجماعات الإقليمية ، أعمالها ، و أعضائها وصولاً للهيئة ككل فإنعدام تلك الرابطة تُخرج فكرة " اللامركزية " من طابعها " الإداري " إلى " السياسي " .

" الرقابة الإدارية " تعتبر قيد على إستقلالية الجماعات الإقليمية لكن هي واجبة و تبررها ضرورة الحفاظ على " وحدة الدولة " من جهة ، و من جهة أخرى ضمان مشروعية و ملائمة الأعمال المتخذة من قبل الجماعات الإقليمية وصولاً إلى حماية المواطن من شطط هذه الجماعات .

غير أن مباشرة هذه الرقابة على المستوى العملي هي التي تتحدد معها فكرة " إستقلالية " البلدية " و " الولاية " من عدمها ، فإن كانت قائمة على الشدة " الإستقلالية " تضيق وإن كان أسلوب الممارسة مخفف و فيه من الليونة كانت إستقلالية الجماعات الإقليمية محفوظة (الفصل الأول) .

كما أن " الرقابة الإدارية " خاصة في شقها " الوصائي " فيها من المثالب و الأعوار التي تعتربها و عليه فهي تحتاج إلى آليات عدة من أجل تهذيبها و جعلها معقولة عند الممارسة ، على النحو الذي يضمن إستقلالية نوعية للبلدية و الولاية في الجزائر بما يحقق الأهداف المرجوة من هذه الجماعات ، و يجعلها تواكب المستجدات (1) الحاصلة (الفصل الثاني) .

(1) - المستجدات : هذا المصطلح قد يكتفه الغموض و بالتالي يجب إبراز ما المقصود به ، فالمستجدات هنا يقصد بها تلك التطورات الحاصلة في الدولة و في ميدان الجماعات الإقليمية سواء تلك في الجانب الإقتصادي ، السياسي ، الإجتماعي وغيرها من تلك العوامل التي تؤثر في سياسية الدولة و كذلك على حياة المواطن مباشرة .

## الفصل الأول

### الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ما بين التشديد و التخفيف

بالنظر للقوانين النازمة للجماعات الإقليمية سواء في العهد القديم أو في العهد الحديث يتم تسجيل العديد من الملاحظات من بينها تلك المتعلقة بـ " الرقابة الإدارية " (1) ، التي كرسها المشرع الجزائري على الجماعات الإقليمية سواء تعلق الأمر بأعمالها أو الهيئة ككل وصولاً للأعضاء .

الأمر الذي يحتاج إلى تبيان طبيعة تلك الرقابة المنتهجة و التي تعرف تباين من حيث الممارسة ما بين التخفيف و التشديد و هذا ماله تأثيرات على أداء هاته الجماعات لهذا سنحاول تسليط الضوء على الرقابة الإدارية الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية و التي تتخذ صور عدة و فيها من الخطورة الماسة بإستقلالية الجماعات الإقليمية ، فالصور المنصوص عليها في التشريع الجزائري واسعة و تجعل من هذه الرقابة أساسية لا إستثنائية وصولاً إلى تباينها (الرقابة) من حيث النص و الواقع العملي (المبحث الأول).

كما أن الرقابة الإدارية لا تقتصر على " الأعمال " بل تتعداها لتطال الجهاز (التداولي وأعضاءه و كذا الجهاز التنفيذي) ، و بالتالي مسألة " الإستقلالية " تضيق كون المشرع البلدي و الولائي أعطى لسلطة الوصاية سلطات عدة في مواجهة الجماعات الإقليمية

(1) - "الرقابة الإدارية " عند الحديث عنها في ميدان اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري فإنها تنقسم إلى صورتين « الوصاية الإدارية " و يقابلها باللغة الفرنسية " LA Tutelle administrative ، والصورة الثانية هي " السلطة التسلسلية ( الهرمية ) " Le pouvoir hiérarchique ، ومنه فالرقابة الإدارية تشمل كلتا الصورتين المذكورتين ولا يمكن القول بإلغاء " مصطلح الوصاية الإدارية " و إستبداله بمصطلح المراقبة الإدارية كما فعلت بعض التشريعات المقارنة كالمغرب و فرنسا .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

و الأعضاء المشكلين لهاته الهيئات و التي تتخذ صور عدة كذلك و التي لها تأثيرات على الشأن المحلي ، هذا ما سيكون في (المبحث الثاني) من هذه الدراسة .

#### المبحث الأول

##### الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية

كما أسلفنا سابقاً بأن الأجهزة التداولية تتخذ أعمالاً عدة في شكل "مداولات" التي تكون محلاً للوصاية الإدارية<sup>(1)</sup> التي نقول عنها بأنها « الرقابة التي تُمارسها الدولة أو السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية في الحدود المقررة قانوناً »<sup>(2)</sup> ، لكن ما يؤخذ على هذا التعريف بأن الوصاية يمكن أن تنقرر لهيئات لامركزية في مواجهة هيئات من ذات الطبيعة.

وفي تعريف آخر يُعرف " الوصاية " بـ « مجموعة السلطات المحددة المخولة بقانون أو طبقاً له لسلطة عليا ، بقصد تحقيق المشروعية و حماية المصلحة العامة و السلبية الضارة أو إساءة استعمال الأشخاص اللامركزية لسلطاتها »<sup>(3)</sup>.

عموماً توجد تعاريف كثيرة و متنوعة " للوصاية الإدارية " و لكنها تشترك في فكرة أن هاته الوصاية مقررة بموجب القانون تنقرر لسلطة عليا على الجهات اللامركزية الأدنى ، من أجل الوقوف على أعمالها و فحص مشروعيتها و عدم مخالفتها للمصلحة العامة، كما تظال هذه الرقابة أعضاء هذه الجماعات و قد تصل أحياناً الهيئة ككل والوصاية

(1) - إن مصطلح " الوصاية الإدارية " لطالما كان محل إنتقاد الباحثين و الفقهاء الذين يقولون بأن هذا المصطلح يشوه مفهوم الجماعات الإقليمية و يجعل منها بمثابة القاصر ، والوصاية المكرسة في القانون الإداري في أصلها تعود إلى مؤسسة القانون المدني والتي تمارس على القاصرين و فاقدى الأهلية من خلالها يتم حماية مصالحهم " هذا ما إستند عليه أصحاب هذا الطرح في إنتقاد مصطلح " الوصاية الإدارية " ، لكن عند القول بالوصاية الإدارية فهي تختلف عن تلك المعروفة في القانون المدني حيث " الوصي " الدولة تبسط رقابتها لمصلحة الجماعات الإقليمية محل الرقابة و تمارس وفقاً لضوابط محددة بموجب التشريع و لا تتجاوزها . أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص ص 114،115.

-André LEGRAND , CELINE WIENER , op. Cit , p p 92 ,93.

(2) - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية و تطبيقية)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الأردن ، 2010 ، ص 74.

(3) - محمد إبراهيم رمضان ، الوصاية على الهيئات المحلية ، (رسالة دكتوراه )، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر ،

1983 ، ص 64.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

تختلف عن الصورة الأخرى للرقابة الإدارية " السلطة (الرئاسية) التسلسلية من نواحي عدة سنبرزها لاحقاً .

و يقصد بالرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية " تلك الرقابة التي بمقتضاها يتم فحص القرارات المتخذة من قبل أجهزة الجماعات الإقليمية في المجالات الإدارية بهدف مطابقتها للنصوص والقوانين المعمول بهما ، ومن جهة أخرى الوقوف على مدى ملائمة القرارات المتخذة للواقع المحلي والمصلحة العامة مع مراعاة مصالح المواطنين « (1).

أما " أعمال الجماعات الإقليمية " تتخذ تقسيمات عدة فهناك من يُقسمها على أساس طبيعتها وبموجبه تتخذ عدة صور " أعمال ذات طابع إداري " و أخرى " ذات طابع مالي"، أعمال " تتعلق بالتهيئة و التعمير " (2) ، هناك من يعتمد على ذلك التقسيم النظري التقليدي على أساس " أعمال قانونية " و " أعمال مادية " كون الجماعات الإقليمية عموماً من أشخاص القانون العام و عليه فهي تتخذ أعمال من هذا القبيل .

أما عن التقسيم الذي سنعتمده في دراستنا هو تقسيم " الأعمال " إلى طائفتين " إيجابية" و أخرى " سلبية " من منطلق مبادرة الجماعات الإقليمية نحو تنفيذ الإلتزامات المرتبطة بها من عدمها فإذا إلتزمت بها عدت « أعمالاً إيجابية » (المطلب الأول) ، وفي حال عدم الوفاء بها أُعتبرت من قبيل « الأعمال السلبية » (المطلب الثاني).

(1) - عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية و متطلبات الملائمة، الطبعة الأولى، منشورات مجلة العلوم القانونية مطبعة الأمنية ، الرباط ، المغرب، 2016 ، ص 64.

(2) - للتفصيل أكثر راجع : دحمان حمادو ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، (مذكرة ماجستير) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، 2010، 2011 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية و توافقها مع المستجدات

### المطلب الأول

#### الوصاية الإدارية على الأعمال الإيجابية للجهاز التداول

المقصود بالأعمال الإيجابية "قيام الجهاز التداولي للجماعات الإقليمية بكافة الاختصاصات والصلاحيات المنوطة به و المقررة قانوناً وهذه الأجهزة تكون محلاً للوصاية" (1) ، حيث تتقرر لسلطة الوصاية في هذا الصدد آليات عدة جرى تحديدها حصراً بموجب التشريع الناظم لقانون الجماعات الإقليمية و التي يمكن حصرها في :

#### الفرع الأول

#### التصديق و الإذن المسبق على مداوات الجهاز التداولي للجماعات الإقليمية

قانون الجماعات الإقليمية إشتراط في مداوات المجالس المحلية الشعبية البلدية والولائية كي توضع موضع التنفيذ أن تخضع للتصديق وكذا التصريح المسبق وعلى هذا الأساس نطرح تساؤل :

-هل يعتبر التصديق آلية تتدخل بها السلطة الوصية في عمل المجالس المحلية المنتخبة ؟

#### أولاً: التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي

التصديق " هو إجراء يجوز بمقتضاه سلطة الوصاية أن تقرر بأن عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون أو مساسه بالمصلحة العامة «(2).

وعليه نستخلص من التعريف المذكور أن التصديق هو " قرار يصدر عن سلطة الوصاية المحددة قانوناً تبتغي من خلاله البحث عن مدى مشروعية المداولة المتخذة من جهة ، ومن جهة أخرى ضمان عدم مساسها بالمصلحة العامة (ملائمة) .

(1) - نسيمه قادي ، «الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 13، العدد 01، 2016 ، ص 260.

(2) - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، مصر ، 2004 ، ص 178.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

كما أن إجراء المصادقة لا يخول لسلطة الوصاية إدخال تعديلات على القرارات المتخذة من قبل المجلس المحلي فإما تصادق عليه كلياً أو رفضه كلياً<sup>(1)</sup> ، فإذا كان لسلطة الوصاية رأي آخر حول العمل المقدم للمصادقة و ترى بأنه بحاجة للتعديل تُعيده إلى الهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة تم تعيده للتصديق مرة ثانية و هو إجراء مخالف لما معمول به في إطار السلطة التسلسلية<sup>(2)</sup>.

بناءً على ما تقدم في النقطة الأخيرة نطرح التساؤل التالي:

هل يعتبر إعادة العمل من قبل السلطة الوصية مع توجيه الملاحظات من قبل سلطة الوصاية بمثابة تعديل ضمنى للعمل المحلي ؟

عند العودة لمختلف النصوص الناظمة للجماعات الإقليمية سواء في الزمن القديم أو الحالي نجد بأن السلطة الوصية ملزمة بإتخاذ موقف تجاه المداولات إما بالمصادقة عليها أو رفضها ، لا إعادة العمل دون إتخاذ موقف صريح و مسألة وضع ملاحظات تجاه العمل المرسل يعتبر أمر من شأنه تقييد عنصر " المبدأة " الذي يجب أن تتميز به المجالس المحلية المنتخبة .

التصديق على نوعين إما أن يكون " صريح " وفي هذه الحالة تتخذ " سلطة الوصاية " موقفاً ظاهر تجاه العمل المرسل من قبل الجهات محل الوصاية ، حيث يكون إما بالمصادقة على هذا العمل أو رفضه أي تتخذ موقفاً واضحاً لا يدع معه شكاً في الموضوع .

أما « التصديق الضمني » يقوم على إرسال العمل من قبل المجلس الشعبي البلدي والولائي إلى السلطة الوصية سواء اللامركزية (الوالي) و المركزية (الوزير المكلف بالداخلية)، حيث لا يُتخذ موقف بشأن المداولات المُرسلة ضمن الآجال المحددة وبعد إنقضاء الآجال المداولات المتخذة تُعد مصادق عليها بقوة القانون .

وحسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري حينما قرن المصادقة بآجال محددة قانوناً بإنقضاءها عُد العمل مصادقاً عليه، حيث الإقرار بإجراء كهذا جاء في سبيل توافقي

(1) - خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات ، بيروت ، لبنان ، 1984، ص 103.

(2) - ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 237 ، محمد علي الخلايلة ، المرجع السابق ، ص 116.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

تلك التعقيدات والتعطيلات الإدارية<sup>(1)</sup> الأمر الذي يؤدي إلى تلبية الحاجيات المحلية في الوقت المناسب وحمايةً من تعسف سلطة الوصاية .

بإستقراء النصوص المختلفة المنظمة لميدان « الجماعات الإقليمية » نجد بأن المشرع الجزائري قرن مداوات المجالس الشعبية البلدية و الولائية بضرورة مُرورها للمصادقة ، لكن مع إختلاف في حجم تلك الأعمال الخاضعة لهاته الآلية التي تعتبر إستثنائية كون الأصل في أعمالها أنها نافذة ولا تحتاج إلى شرط آخر .

#### 1:المصادقة على الأعمال الإيجابية للمجلس الشعبي البلدي في القانون (10-11)

المشرع البلدي يقر كأصل عام بنفاذ مداوات المجلس الشعبي البلدي بمرور (21) يوماً من تاريخ إيداعها لدى سلطة الوصاية القانون يقول الوالي لكن في الواقع العملي نجد جهات أخرى سنبرزها لاحقاً<sup>(2)</sup> ، لكن هناك بعض المداوات ذات طبيعة خاصة قرنها المشرع بوجوب تدخل جهة الوصاية و المصادقة عليها و قد حددتها المادة (57) من القانون البلدي (10-11) في :

-الميزانيات و الحسابات.

-قبول الهيئات والوصايا الأجنبية.

-إتفاقيات التوأمة .

- التنازل على الأملاك العقارية .

صحيح المشرع نص على وجوب تدخل السلطة الوصية من خلال المصادقة على هاته المداوات إلا أنه قرنها بحيز زمني محدد ، إذا لم تتدخل سلطة الوصاية ضمن الأجال المحددة ب (30) يوماً من تاريخ إيداع المداولة عُدت مصادق عليها بقوة القانون<sup>(3)</sup> .

الملاحظ أن المشرع ألزم " سلطة الوصاية " بالتدخل و المصادقة على هذه الأعمال كونها تتعلق بالمال أو العقار و منها ما يتعلق بسيادة الدولة تلك المتعلقة بقبول هيئات و الوصايا

(1)- ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 237.

(2)- المادة(56) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(3)- المادة نفسها ، المصدر نفسه .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الأجنبية ، و هذا بهدف فحص مشروعية هاته المداولات و التأكد من كونها تستهدف المصلحة العامة .

لكن وكضمانة للمجلس الشعبي البلدي فقد أقر المشرع القيد الزمني (30) يوما في حال تجاوز السلطة الوصية لهذا الأجل و لم تتخذ موقفاً في المداولات في الميادين المذكورة أعلاه تعد نافذة بقوة القانون ، ما يشكل ضماناً للمجلس في مواجهة السلطة الوصية و تلافياً للتعطيلات .

### 2: المصادقة على الأعمال الإيجابية للمجلس الشعبي البلدي في القوانين السابقة

إنطلاقاً من العنوان المصرح به سابقاً و الموسوم بالرقابة الإدارية من حيث التشديد و التخفيف ، فإنه يتحتم علينا الوقوف على ما كان معمول به سابقاً في هذا الباب لإستخلاص موقف حول طبيعة هذه الرقابة.

### أ: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدي (67-24)

آلية التصديق كانت مقررة منذ القديم و يمكن إعتبارها موروث عن المستعمر الفرنسي الذي كان ينتهج نموذج صارم في " الوصاية الإدارية " و بالتالي فالمشرع الجزائري لم يخرج عن هذه المعادلة في هذا القانون ، فقد كان يشترط وجوب مصادقة "عامل العمالة " آنذاك (الوالي حالياً) على طائفة من المداولات تلك التي موضوعها يتعلق: "بالميزانيات والحسابات ، كل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب و الأداء والرسوم ، نقل الملكية والأموال و المبادلات العقارية و القروض، الموظفين وأجورهم ، قبول الهيئات و الوصايا المقيدة بالالتزامات أو شروط أو تخصصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية ومحاضر المزيدة و المناقصات « (1).

الملاحظ أن المشرع في الأمر (67-24) توسع في دائرة المداولات التي يجب إخضاعها لمصادقة جهة الوصاية الأمر الذي يفهم منه سلوك "المشرع " لأسلوب التشديد في ممارسة الوصاية ، خصوصاً في النقطة الواردة بموجب المادة (108) من الأمر (67-24) حينما ذهب المشرع إلى طلب مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في حال رفض عامل العمالة المصادقة .

(1) -أنظر: المادة (107) ، الأمر (67-24) ، المتضمن قانون البلدية (ملغى) ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الأمر الذي يجعل من " المجلس الشعبي البلدي " تحت رحمة سلطة الوصاية أمر لا يتماشى و طبيعة العمل الإداري و عليه فالمشرع توجه في الأمر (24-67) إلى التشديد في ممارسة آلية التصديق ، وهذا أمر ليس بالغريب خاصة و النهج الإشتراكي المكرس في تلك الحقبة و الملاحظ أن المشرع في هذا الأمر قد توسع في طلب التصديق تقريبا في جل الأعمال المتخذة من المجلس (1) .

### ب : المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي في القانون البلدي (08-90)

القانون البلدي السابق الأمر (24-67) حصر ممارسة الوصاية في عامل العمالة و الوزير المكلف بالداخلية و كانت هاته السلطات بعيدة عن مقر البلديات الأمر الذي أسهم في تعطيل الأعمال و القرارات البلدية ، ظل هذا الوضع إلى غاية تمكين و منح رئيس الدائرة صلاحية ممارسة الوصاية على أعمال الهيئات البلدية (2) الأمر الذي يتماشى و فكرة التسريع من وتيرة المصادقة على أعمال الهيئات المحلية والتي حددتها المادة (05) من المرسوم (31-82) (3) المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة .

أما القانون البلدي (08-90) نجده قد إشتراط كذلك المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي لكن الملاحظ أن المداوات تنفذ بقوة القانون بعد (15) يوم من إيداعها لدى الولاية (4) ، المشرع في هذا القانون عمل على تخفيض الآجال المحددة لسلطة الوصاية من أجل المصادقة على العمل المرسل مقارنة بما كان عليه النص السابق.

(1)- هشام بن ورزق ، « تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر دراسة في إطار قوانين البلدية »، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، العدد 22 ، جوان 2016 ، ص 13.

(2)- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3)- المرسوم (31-82) المؤرخ في 23 جانفي 1982، المتعلق : بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة ، ج رج ج دش، العدد (04) الصادر 26 جانفي 1982 (ملغى) .

(4)- المادة (41) ، القانون (08-90) ، المتضمن قانون البلدية (الملغى) ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

كما هو معلوم لكل أصل إستثناء المشرع خص كما ذكرنا سابقاً مجموعة من المداولات لا تُنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها و تم حصرها في المادة (42) و تعنى بالمواضيع التالية :

-الميزانيات و الحسابات.

-إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية .

تم حصر المصادقة في المواضيع ذات " الطابع المالي " فالمشرع عمل على منح إستقلالية أكبر للبلدية في هذا القانون عبر التقليل من تلك القائمة التي جاءت طويلة في القانون (67-24) و الذي كما أسلفنا جعل من الإستثناء أصل عبر إشتراط التصديق في جل الأعمال المتخذة من قبل المجلس الشعبي البلدي ، و على هذا الأساس فإن توجه المشرع في القانون (90-08) جاء لمنح حرية أكبر للبلدية .

لكن لم يلبث العمل بهذا القانون لزمان طويل حتى صدر نص تنظيمي تم بموجبه التراجع عن تلك المكتسبات التي جاء بها القانون المذكور أعلاه القانون ، هذا النص المقيد لإستقلالية البلدية يتمثل في المرسوم التنفيذي (94-215) المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها السالف ذكره الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن مدى إحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في هذا المقام ؟

فالمرسوم المذكور أعلاه حول لرئيس الدائرة سلطة مراقبة أعمال البلديات التابعة له عبر مصادقته على مداولات هذه المجالس في ميادين عدة <sup>(1)</sup> ، مخالفاً بهذا تلك الأهداف التي يصبو إليها المشرع في المادة (42) من القانون البلدي(90-08) عبر منح إستقلالية أكبر للبلدية من خلال التقليل في حجم المداولات الخاضعة للمصادقة غير أنه في سنة 1994 كان للمنظم كما أسلفنا رأي آخر ليتجه إلى التشديد في إشتراط التصديق في العديد من الأعمال المتخذة .

(1)- أنظر : المادة (10)، المرسوم التنفيذي (94-215)، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

بالرجوع إلى النص التنظيمي المذكور أعلاه نجد بأن طائفة الأعمال التي تخضع لمصادقة " رئيس الدائرة " أكبر بكثير من تلك الواردة في نص قانون (90-08) ، الأمر الذي أعاد الشدة في ممارسة "الوصاية الإدارية " .

-وعلى هذا الأساس نطرح تساؤل : حول القانون الذي حمل ضمانات حقيقة لتحقيق

إستقلالية المجالس الشعبية البلدية ؟

بعدما قمنا برصد كيفية ممارسة المشرع الجزائري لآلية التصديق عبر مختلف النصوص الناظمة لنشاط البلدية سواء في عهد الأحادية الأمر (67-24) ، أو تلك النصوص المعروفة في عهد التعددية (الإنتفاح) السياسية القانون(90-08) الملغى أو القانون الحالي (10-11) ، فإنه يسهل علينا إستصدار الأحكام حول القانون الذي جاء حاملاً ل ضمانات نحو إستقلالية أكبر للبلدية .

المؤكد أن قانون البلدية المعروف في تسعينيات القرن الماضي (90-08) الملغى يعتبر من أهم النصوص في تاريخ البلدية كونه عمل على التقليل من دائرة الأعمال الخاضعة للمصادقة و قصرها على تلك ذات الأهمية فقط الأمر الذي يفسر على أن المشرع الجزائري آنذاك كان يتجه إلى الإعتراف بإستقلالية حقيقية للبلدية ، غير أن الظروف الأمنية الحاصلة في تلك الحقبة دفعت بالسلطة إلى التراجع عن هذا المكسب المقرر للبلدية تحت ذريعة حماية الأمن العام (1) .

أما عن القانون الحالي للبلدية (10-11) لم يواكب تلك المستجدات الحاصلة والتي تتجه إلى التضييق من دائرة المصادقة على نحو يتماشى و تعزيز إستقلالية الجماعة القاعدية و ترقية عنصر المبادأة ، كون فرض التصديق على مجموعة واسعة من الأعمال يقتل من هذا العنصر الهام الذي يُسهم في الكشف عن كوادر يمكن التعويل عليها مستقبلاً

(1)- نقصد في هذا المجال تلك الأحداث التي عرفتها الجزائر سنوات التسعينات و التي عرفت تجاوزات خطيرة مست بالأمن العام للدولة و المعروفة بالعثورية السوداء و ما صاحبها من تبعات خطيرة أثرت على كل الميادين بما فيها ميدان " الجماعات الإقليمية".

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

كون البلدية مدرسة لتنشئة مسؤولين ذوي كفاءة ، بل هذا القانون (10-11) تراجع حتى عن تلك المكتسبات التي جاء بها القانون (08-90) سلفه (1) والتي تم ذكرها سابقاً. نخلص إلى أن المشرع الجزائري يأخذ بالوصاية المشددة و الجامدة التي كانت مكرسة في النموذج الفرنسي التقليدي و التي تم التراجع عنها في فرنسا (2) ، فمسألة التخفيف من الوصاية الإدارية في شقها المتعلق بطلب " التصديق " تقلص بموجب القانون (08-90) الذي يعتبر نموذجاً في منح إستقلالية للبلدية غير أن النصوص التنظيمية أعادت من هيمنة سلطة الوصاية .

-هناك نقطة تطفو للظاهر و تحتاج إلى معالجة تلك المتعلقة بالقيمة القانونية للتصديق الضمني ، هل يحوز على نفس القيمة القانونية للتصديق الصريح ؟

### 3: القيمة القانونية للتصديق الضمني

الجلي أن المشرع الجزائري كان صريح بشأن نفاذ المداولات و قرنها بآجال محددة يجب على سلطة الوصاية التحرك ضمنها كما أسلفنا سابقاً بإنقضاء تلك الآجال المحددة عد العمل مصادقاً عليه ضمناً ينفذ و ينتج آثاره القانونية .

الإقرار بهذه الآلية « التصديق الضمني » جاء لإقامة علاقة متوازنة ما بين السلطة الوصية المتمثلة في « الوالي » بكف يده و جعله يتحرك ضمن تلك الآجال ، غير أن الواقع العملي يطرح تناقضات حيث أن الوالي نادراً ما يتقيد بالآجال المحددة هذا من جهة ومن جهة أخرى القائمين على شؤون البلدية لا يبادرون إلى تنفيذ المداولات حتى الحصول على المصادقة الصريحة من الوالي و لو إنتظرت أشهر عدة (3) .

(1)- للتفصيل أكثر راجع : هشام بن ورزق ، المرجع السابق، ص 16.

(2)- هذه الوصاية المشددة و المكروسة حالياً في الجزائر كانت معروفة في فرنسا لكن تم التراجع عنها على نحو يعزز من إستقلالية البلديات و حريتها و هذا بموجب القانون الشهير :

-La loi n (82-213) du 02 mars 1982 , Relative : **aux droit et libertés des communes , des départements et des régions** , j o r p f , du 03 mars 1982 , modifiée par la loi n (96 -142) du 21 février 1996 , j o r p f , du 24 février 1996 , <https://www.legifrance.gouv.fr/> .

(3)- عبد الله دحامية ، « رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني والواقع العملي » ، حوليات جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بجامعة بن يوسف بن خدة ، جامعة الجزائر ، الجزء الثالث، العدد 32 ، سبتمبر ،

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

لكن الوضع في فرنسا تم ضبطه إذا لم يتحرك " المحافظ " لإحالة العمل المتخذ من قبل المجلس البلدي و المشوب بعيب من عيوب مخالفة القانون ، و الذي يسهل إكتشافه في هذه الحالة يتم تحميل المسؤولية للدولة و المحافظ عن تبعات هذا العمل بموجب "المسؤولية على أساس الخطأ" (1).

#### أ: قيمة التصديق الضمني ما بين النص و الممارسة

للقوف على قيمة " التصديق الضمني " من ناحية النص و الواقع العملي يجب أن نستدل ببعض الممارسات ، ولو أن هذه " الممارسات " في ظل القانون السابق (90-08) الذي كما أسلفنا كان أفضل من سابقه أو حتى التشريع الذي خلفه ألا و هو (10-11) و بالتالي لا يمكن أن نقول بتغير تلك الممارسات .

نضرب المثال التالي و المتمثل في قيام " إحدى بلديات ولاية عنابة بعقد صفقة مع مؤسسة لتجديد محطات ضخ مياه الأمطار لتفادي الفيضانات في موسم الشتاء و صادق عليها المجلس الشعبي البلدي بموجب المداولة رقم (21) المؤرخة في 09 جويلية 2003، ثم أرسلت البلدية هذه المداولة إلى الدائرة للمصادقة عليها فلم تتلقى أي رد من سلطة الوصاية .

القانون واضح في حال عدم رد سلطة الوصاية ضمن الآجال المحددة تكون المداولة مصادق عليها ضمناً ، لكن البلدية المشار إليها أعلاه إتخذت طريق آخر مخالف للتشريع من خلال تذكير رئيس الدائرة مرة أخرى في 21 ديسمبر 2003 بموجب المراسلة رقم (5144) و كان رد رئيس الدائرة على البلدية بتاريخ 25 أبريل 2004 سلبياً " بعدم المصادقة" وطلب تعديل الصفقة بإضافة محطة أخرى.

لتقوم البلدية فعلاً بتعديل المداولة و موضوع الصفقة و أرسلتها مرة أخرى للمصادقة و ظلت تلتمس ذلك من السلطة الوصية لتنتهي هذه المرحلة التي كانت بدايتها سنة 2003 إلى غاية 21 نوفمبر 2005 ليخبر رئيس الدائرة البلدية بالموافقة على المداولة المذكورة (2) .

(1) - MICHEL VERPEAUX , CHRISTINE RIMBAULT, FRANC WASERMAN , op.cit , p 191 .

(2) - هاته الحالة العملية أوردتها نجلاء بوشامي ، المرجع السابق ، ص ص 218 ، 219 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

يتضح من خلال ما تقدم بأن هناك تباين كبير ما بين النص و التطبيق فعلى الرغم من إقرار المشرع و إقراره بضمانات كما ذكرنا نُقيم التوازن ما بين البلدية و السلطة الوصية ، إلا أن البلدية و القائمين عليها يرفضون اللجوء لتفعيل ما أقره القانون صراحة (التصديق الضمني) و يظهرون بمركز ضعف في مواجهة السلطة الوصاية يمكن القول عنها "علاقة خضوع" و هذا ما نجده في العبارة التي تستعملها البلديات غالباً عند ختام مداولاتها ألا و هي «يلتمس المجلس الشعبي البلدي من الوصاية المصادقة على المداولة»<sup>(1)</sup>.

الأمر الذي يدفعنا إلى طرح تساؤل :

ما سر كل هذا التخوف و الخضوع الذي تحمله البلدية تجاه سلطة الوصاية على الرغم من إقرار ضمانات التصديق الضمني ؟

يمكن رد هذا التخوف إلى عدم تحصن المداولة من الإبطال (الإلغاء) بإنقضاء الآجال رغم قابلية تنفيذها إذ الوالي يمكنه التدخل و التصريح ببطلان المداولة<sup>(2)</sup> ، وعلى هذا الأساس تنتظر البلدية الحصول على مصادقة صريحة إما بقبول أو رفض العمل المتخذ من قبلها .

لكن إطلاق المجال أمام الوالي و عدم تقييده بآجال محددة لإقرار بطلان المداولة يجعل من هذا الإجراء فيه من الضرر على البلدية بجعل نفاذ أعمالها مرهون بتدخل "سلطة الوصاية" ، لذا يجب ضبط المجال و تضمين آجال محددة بإنقضائها تتحصن هاته الأعمال ضد الإبطال<sup>(3)</sup> .

(1) - عبد الله دحامنية ، المرجع السابق ، ص 637.

(2) - المرجع نفسه ، الصفحة نفسها.

(3) - كنا قد أسلفنا سابقاً بأن "التصديق الضمني" أخذت به كل التشريعات النازمة للبلدية على إختلافها غير أن النص والواقع يطرح مفارقات غريبة ، يجب إيجاد حلول تشريعية مستقبلاً لمواكبة الواقع العملي كون النص الحالي أثبت محدوديته في هذا الجانب و لما لا حذو طريق "المشرع الفرنسي" في هذا الجانب حيث ذهب إلى تحميل المسؤولية لسلطة الوصاية عن تبعات العمل غير المشروع و الذي لم تتخذ حياله أي موقف ، مبدأ كهذا من شأنه حمل سلطات الوصاية على العمل ضمن الآجال المقررة خوفاً من المسؤولية .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الملاحظ أن التصديق كصورة من صور " الوصاية الإدارية " هو إستثناء عن الأصل الذي هو " نفاذ مداوات المجلس الشعبي بذاتها " و التصديق ليس مُكَملاً للقرار بل يعتبر صيغة تنفيذية فقط (1).

لكن من الناحية العملية كما أسلفنا في الحالة المتعلقة بمداوات إحدى بلديات (عنابة) فإن السلطة الوصية « ردت بالرفض » و زيادة على هذا طالبت البلدية بتعديل موضوع الصفة التي إستغرقت أجال طويلة تتعارض مع القانون و المصلحة العامة ، وهذا أمر خطير يجعل البلدية بمثابة القاصر حقاً في مواجهة السلطة الوصية .

### ب: موقف القضاء من التصديق الضمني

أما عن موقف القضاء فيما يتعلق بالقيمة القانونية لـ « التصديق الضمني » جاء متباين حيث ذهبت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها الصادر في 08 مارس 1983 إلى « إعتبار القرار الضمني له نفس آثار القرار الصريح » (2).

بينما مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 19 أفريل 1995 في قضية السيد (د- م) ضد رئيس بلدية بوسعادة « أقر بأن عدم المصادقة الصريحة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أية حجة و بالتالي ينبغي إبعادها » (3).

من خلال عرضنا لموقف القضاء المذكور أعلاه يتضح بأن هناك تباين في الإعراف بالتصديق الضمني حيث **الموقف الأول** يوافق النص القانوني الموجود على أن التصديق الضمني له نفس القيمة القانونية للتصديق الصريح .

بينما الموقف الثاني يتوافق و الواقع العملي أمر يثير جدل كبير يحتاج إلى عملية ضبط أكبر إما بـ " الإبقاء على المصادقة الصريحة وحدها " و " إلغاء التصديق الضمني " ، أو الإقرار بطريق آخر في حال عدم المصادقة ضمن الآجال المحددة يتوجه

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 284.

(2) - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 08 جانفي 1983 نقلاً عن : ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 441.

(3) - قرار مجلس الدولة في قضية (د- م) ضد رئيس بلدية بوسعادة بتاريخ 19 أفريل 1995 ، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

رئيس البلدية إلى القضاء المختص لتحسين أعمال هيئته المتخذة من تدخل السلطة الوصية لاحقاً من شأنها أن تكون ضماناً حقيقية تُقيم التوازن في علاقة البلدية مع السلطة الوصية .  
ثانياً: الإذن المسبق (إستطلاع رأي السلطة الوصاية) في أعمال المجلس الشعبي البلدي  
المشروع الجزائري لم يقتصر في رقابته المسبقة على أعمال المجلس الشعبي بتلك المصادقة التي شدد الخناق بها على البلدية و خاصة على عنصر المبادرة ، بل توسع لينص على صور أخرى تتدخل بموجبها السلطة الوصية تُعد أكثر خطورة كونه ينصب على " مشروع العمل " و نظراً لخطورة هذا الإجراء حددها المشروع على سبيل الحصر .  
الإذن المسبق قد يكون إجباري و هذا في حال ما نص عليه المشروع فالبلدية ملزمة بالآخذ به وقد يكون جوازي قد تلجأ للأخذ به أو عدم الأخذ به و لا ينتج عنه أي متابعة أو جزاء .

#### 1: آلية الإذن المسبق في الأمر (67-24)

لقد نص المشروع البلدي على " الإذن المسبق " و هذا في القسم الثاني المتعلق بـ " الهبات والوصايا " حيث ورد في نص المادة (188) " للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات و الوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شرط تخصيص عقاري ، وعندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيص عقاري ، فالمجلس الشعبي البلدي له أن يأذن بالقبول أو بالرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة " .

#### 2: آلية الإذن المسبق في القانون (90-08)

كما أوردنا سابقاً فإن هذا القانون يعد التشريع الأكثر ضماناً لإستقلالية البلدية نظير تلك الضمانات التي قدمها للبلدية خاصة في الجانب المتعلق بتقليص عدد المداورات الخاضعة للمصادقة ، لكن رغم تلك الضمانات إلا أنه إشتراط " الإذن " أو " التصريح المسبق " في موضعين و هذا في :

المادة (92) " تشترط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة " ، كما نص المشروع على التصريح (الإذن) المسبق في موضع اخر من هذا القانون في المادة (116) فيما يتعلق بموضوع " الهبات " و " الوصايا " .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

” يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات و الوصايا الممنوحة لها دون أعباء أو شروط أو تخصيص و إذا كانت الهبات تخضع لأعباء أو شروط أو تخصيصات فإن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يأذن بقبولها المداولة أو رفضها “.

### 3: الإذن المسبق في القانون (10-11)

الإذن المُسبق في القانون البلدي الراهن (10 - 11) نجده منصوص عليه في موضعين الموضوع الأول ما جاء في نص المادة (106) وهي مستحدثة بموجب هذا القانون :

” تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية “.

و قد أحال المشرع معالجة هذه العملية للتنظيم المتمثل في المرسوم التنفيذي (17-329)<sup>(1)</sup> وعند الوقوف على نصوص هذا المرسوم نجد مرحلة أخرى تسبق مرحلة الموافقة المسبقة لوزير الداخلية أو بالأحرى خضوع مبادرة الإتفاقية إلى الموافقة المسبقة لغير الوزراء المذكورين ألا وهي الموافقة المسبقة للوزير الأول<sup>(2)</sup> ، ثم ترتقي هاته المبادرة إلى مشروع إتفاقية ليتم إخضاعها للموافقة المسبقة لوزير الداخلية والخارجية .

الموضع الثاني و الذي أورده المادة (171) و هي الحالة الواردة في كل التشريعات سواء المعروفة في عهد الأحادية السياسية أو الانفتاح السياسي ، إلا أن القانون الحالي أضاف " الوصايا " و " الهبات الأجنبية " حيث جاء نص المادة كالاتي " يخضع قبول الهبات و الوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية... " .

الملاحظ أن المشرع لم يستقر على مصطلح واحد لدلالة على " الإذن المسبق " حيث في الأمر (67-24) إصطلح عليه بـ " الإذن بالقبول " أو " الرفض " وفي القانون (90-08) تم الإصطلاح عليه بـ " الموافقة القبلية " في المادة (92) وأما المادة (116) جاءت بـ " الإذن بالقبول " ، أما القانون الحالي (10-11) إستقر على مصطلح " الموافقة المُسبقة " .

(1) - المرسوم التنفيذي (17-329) ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 ، المحدد : لكيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية و الأجنبية ، ج ر ج د ش ، العدد (68) ، الصادر في 28 نوفمبر 2017 .

(2) - أنظر : المادة (09) ، المصدر نفسه .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

أما من الناحية الموضوعية نلاحظ أن " الإذن المسبق " في القانون الحالي يتم الحصول عليه من قبل الوزير المكلف بالداخلية و في موضع واحد من " الوزير الأول" عندما يتعلق الأمر بالمبادرة المتعلقة بإتفاقية التوأمة ، لكن في ظل القانون السابق كانت سلطة " الإذن المسبق" مقررة للهيئة التداولية متمثلة في " المجلس الشعبي البلدي " .

هذا الطرح يزيد من تمسكنا بالموقف المتخذ حول أن القانون السابق (90-08) كان حاملاً ل ضمانات تُكرس إستقلالية البلدية ليتم التخلي عنها ب صدور القانون الحالي و العودة نحو الوصاية المشددة التي تم التخلي عن العمل بها في جل التشريعات إلا في الجزائر .

### ثالثاً: التصديق و الإذن المسبق على مداوات المجلس الشعبي الولائي

كما هو معروف بأن الوصاية الإدارية المسلطة على الهيئات التداولية و المكرسة في الجزائر لم تقتصر فقط على المجالس الشعبية البلدية ، بل تتوسع في تطبيقها (الوصاية) لتشمل "المجالس الشعبية الولائية" التي كما أسلفنا سابقاً بأنها وعلى الرغم من تمتعها بجملة من "الإختصاصات" و"الصلاحيات" إلا أنها تعيش في ظل الوالي و هذا لإنعدام التمثيل الحقيقي من قبل رئيسه .

لكن في هذا الجزء من الدراسة كما فعلنا مع البلدية سنتوجه لتسليط الضوء على آلية "التصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي" و كذلك آلية " الإذن المسبق" .

### 1: المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

التصديق يعتبر الآلية الأكثر إستخداماً من قبل " السلطة الوصية " عند ممارستها للوصاية الإدارية و قد حدد المشرع طائفة المداوات التي تخضع لمصادقة الهيئة الوصية المختصة كما أسلفنا سابقاً فإن " التصديق على نوعين " الصريح " و " الضمني " ، فكيف نظم المشرع الولائي إستخدام هذه الآلية ؟

### أ:التصديق في القانون (12-07)

كأصل عام و كما هو معمول به بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي هو " دخول مداوات المجلس الشعبي الولائي حيز النفاذ بعد (21) يوم من تاريخ إيداعها

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

بقوة القانون»<sup>(1)</sup> ، غير أن المشرع إستثنى مجموعة من المداولات نظراً لخصوصيتها وطبيعتها و أوجب إخضاعها إلى المصادقة الصريحة و جاءت كآلاتي :

حسب نص المادة (55) من القانون الناظم للولاية (07-12) فإنه « لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (2) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات و الحسابات.

- التنازل عن العقار و إقتناؤه أو تبادله .

- إتفاقيات التوأمة.

- الهبات و الوصايا الأجنبية .

مقارنةً بتلك المداولات التي أوجب المشرع إخضاعها لمصادقة سلطة الوصاية في " قانون البلدية " نلاحظ أنها من نفس الطبيعة و مشتركة في كلا القانونين ، و التي تُعنى بالميادين " المالية و العقارات و كذلك الهبات و الوصايا الأجنبية " (كل ما من شأنه التأثير على سيادة الدولة و مالية الجماعات الإقليمية و أملاكها يخضع لمصادقة السلطة الوصية).

غير أن الإختلاف يكمن في الآجال حيث قانون الولاية إشتراط آجال أطول تقدر (60) يوم من أجل مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في حين قانون البلدية نص على أجل أقل (30) يوم ليتحرك ضمنها الوالي، المشرع في قانون الولاية نص على آجال طويلة من شأنها التأثير السلبي على العمل الإداري للمجلس الشعبي الولائي و المصلحة العامة.

### ب: التصديق في القوانين السابقة للولاية

المشرع في قانون الولاية المعروف في عهد الأحادية السياسية الأمر (38-69) عالج مسألة نفاذ مداولات المجلس الشعبي الولائي في نص المادة (55) منه و جعلت منها نافذة بقوة القانون مع إستثناء ما يجب أن يخضع منها للمصادقة الصريحة ، الملاحظ أن المشرع في هذا المقام لم يحدد مدة معينة للمصادقة و هو أمر خطير من شأنه التأثير السلبي على عمل المجلس.

(1)- المادة (54)، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

أما في قانون الولاية (90-09) يُلاحظ بأن المشرع لم يخرج عن تلك المبادئ التي جاء بها دستور (1989) و التي تكرست في القانون البلدي على نحو يمنح مساحة إستقلالية أكبر للمجالس المحلية ، حيث حسب المادة (49) من القانون (09-90) جعل من مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بحكم القانون في أجل (15) يوم من تاريخ قيام الوالي بنشرها و تبليغها إلى المعنيين " كأصل عام " .

لكن كما هو معلوم لكل أصل إستثناء فقد إستثنى المشرع تلك المداوات المذكورة في المادة (50) من هاته الآجال المذكورة أعلاه وهي :

- الميزانيات و الحسابات .

- إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية .

وهو ما يتوافق و قانون البلدية في هذا الجانب من خلال قصر وجوب التصديق الصريح على مداولتين فقط لا غير من نفس الطبيعة ذات الطابع المالي و الإقتصادي ، وهذا الإجراء واجب في الموضوعين السابق ذكرهما لكونه يتعديان صلاحيات الولاية و بالتالي وجوب تدخل السلطات المركزية هذا بسبب إستثناء المشرع لهاته المداوات (1).

بإستقراء نص المادة المذكورة آنفاً يلاحظ أن " المشرع " لم يحدد آجال محددة للمصادقة كما لم يشير صراحة إلى الجهة المكلفة بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي ، أمر يجعل من النص غامضاً و يسهم في المساس بإستقلالية المجلس الشعبي الولائي .

فيما يتعلق بالجهة التي تحوز صلاحية المصادقة على المداوات المذكورة في المادة (50) من قانون الولاية (09-90) فإنها تتحدد من خلال إستقراء نص المادة التي تليها يتضح بأن " الوزير المكلف بالداخلية " هو المنوط به إجراء المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي ، و التي تتعلق بإبطال المداوات و بالطبع من يملك سلطة الإبطال هو من يملك سلطة الإجازة و المصادقة .

(1)- صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 293.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

وفيما يتعلق بالآجال فالتسليم بما جاء في مضمون المادة (50) قد يرى البعض من خلاله بأن الآجال مفتوحة و غير محددة من أجل المصادقة على المداولات أمر فيه من الخطورة ، صحيح أن المشرع لم يحدد آجال معينة آنذاك لكنه في المقابل أقر بضمانة للمجلس الشعبي الولائي تحميه من شطط السلطة الوصية لم يعرفها المجلس سابقاً و لا لاحقاً .

تلك الضمانة تتمثل في حق " التقاضي باسم المجلس الشعبي الولائي " المقررة لرئيسه في حال رفض المصادقة أو إبطال المداولة من خلال رفع دعوى في الموضوع أمام الجهة القضائية المختصة (1) .

إن هذا النص يزيد من حدة التساؤل حول إلغاء هذا الحق المتعلق بتمثيل المجلس الشعبي الولائي أمام القضاء من قبل رئيسه الذي يعد منتخباً ، حيث تعد آلية من شأنها حقيقة إقامة التوازن مابين الجهاز التنفيذي " الوالي " و "الجهاز التداولي" و هذا بإقحام جهة محايدة تتمثل في القضاء و التي تعد ضمانة جد هامة .

ومن خلال ما تقدم تصبح عملية المقارنة سهلة ما بين النصوص حيث أن المشرع الجزائري أحسن في توجيهه بمناسبة القانون الحالي (12-07) حينما تلافى تلك المثالب التي كانت تعترى التشريعات السابقة ، خاصة في الجوانب المتعلقة بعدم تحديد آجال المحددة للمصادقة و الجهة المكلفة بهذا الإجراء .

لكن التشريع الولائي لسنة 1990 يعد فريد من نوعه على الرغم من بعض العيوب التي تم ذكرها إلا أنه من خلال إستقراء نصوص مواده في الجانب المتعلق بالمصادقة نجده أقر ضمانات تهدف لتحقيق إستقلالية حقيقية للمجالس المنتخبة لم تعرفها من قبل هذا التشريع و لا بعده إلى حد كتابة هاته الأسطر .

(1) - المادة (54) القانون (90-09) ، المتضمن قانون الولاية (ملغى) ، المصدر السابق.

(\*) كما يعلم القارئ لشرف علمه بأن الجهة القضائية المختصة آنذاك هي "الغرف الإدارية لدى المجلس القضائي و التي تختص بالنظر في منازعات الهيئات الإدارية و الوارد ذكرها في نص المادة (07) مكرر من قانون الإجراءات المدنية الأمر (66-154) المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل و المتم بالقانون (90-23) المؤرخ في 18 أوت 1990 ، ج ر ج د ش ، العدد (76) الصادر في 18 أوت 1990 (ملغى) .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

#### 2: الإذن المسبق على أعمال المجلس الشعبي الولائي

إن " الإذن المسبق " نص عليه المشرع في قانون الولاية و يتعلق الأمر بالهيئات و الوصايا الممنوحة للولاية من الخارج و تخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية<sup>(1)</sup> ، و هذا النص موجود كذلك في قانون البلدية و الهدف منه الحفاظ على سيادة الدولة خاصة و أن هاته الهيئات و الوصايا مقدمة من قبل جهات أجنبية من شأنها أن تستهدف أغراض خارجة عن مصلحة الدولة .

#### الفرع الثاني

#### إبطال مداوات الجهاز التداولي للجماعات الإقليمية

إن إجراء " الإبطال " الذي تتخذه السلطة الوصية هو قرار يصدر لمجابهة العمل المتخذ من قبل " المجلس المحلي " لكونه مشوب بعيوب من عيوب المشروعية ، وهو على خلاف المصادقة الذي يعد بمثابة " إجازة للعمل المحلي " و منه دخوله حيز النفاذ لمشروعيته و ملائمته للمصلحة العامة ، بينما الإبطال فهو بمثابة الجزاء الذي يطال العمل غير المشروع.

يشترط في الإبطال أن يمس العمل كلياً لا بعض العناصر منه كون هذا الأخير بمثابة تعديل للعمل و هذه الصلاحية لا تحوز عليها السلطة الوصية ، لكن إذا كان العمل المعرض للإبطال متضمناً لعدة قرارات يجوز إلغاء الجزء المشوب بأحد عيوب المشروعية و ترك العملية السليمة<sup>(2)</sup> هذا ما يعرف إطار القرارات الإدارية المنفصلة .

#### أولاً: البطلان المطلق<sup>(3)</sup>

هنا يتم إصدار قرار من قبل السلطة الوصية تبتغي من خلاله إعدام المداولة المتخذة خرقاً لمبدأ المشروعية ، و نظراً لخطورة هذا الإجراء فقد تدخل المشرع و ضبط الحالات التي تؤدي إلى البطلان المطلق لمداوات المجلس الشعبي المحلي (البلدي ، الولائي) .

(1) - المادة (134) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(2) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 295.

(3) - الملاحظ أن المشرع الجزائري إستخدم ذلك المصطلح المعتمد في القانون المدني (البطلان) ، ويرى الباحثين أنه كان جدير بالمشرع إستخدام تلك المصطلحات التقنية الخاصة بالقانون الإداري ألا و هو "الإلغاء" كونه يعبر عن المادة الإدارية .

### 1: البطلان المطلق لأعمال المجلس الشعبي البلدي

فيما يتعلق بالبطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي فقد حددتها المادة (59) من القانون البلدي (10-11) تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور غير المطابقة للقوانين والتنظيمات .

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

- غير المحررة باللغة العربية .

إعلان بطلان المداولة يتم بناءً على قرار يصدر عن السلطة الوصاية هذا ما جاء في نص المادة المذكورة دون النص على تسبیب قرار الوالي ، فالمشرع لم ينص على شرط " التسبیب " الذي من شأنه ضمان العديد من المزايا بداية بإعلام المجلس بتلك العيوب التي شابته المداولة .

وبالتالي يعمل المجلس على تلافي تكرارها مجدداً ، تسهيل مهمة القاضي الناظر في الدعوى المرفوعة حول هذا الموضوع فتسبیب القرار يعطى للقاضي إنطباع عن تلك الأسباب التي إستند عليها الوالي في إبطاله لمداولة المجلس الشعبي البلدي .

من أجل إزالة الغموض حول حالة البطلان المطلق فإن المشرع الجزائري فصل فيها و لكن كان بالإمكان النص ضمن خرق أحد المبادئ المنصوص عليها ضمن «الثوابت الوطنية» يترتب عنه البطلان المطلق للمداولة ، حيث أن رموز الدولة و اللغة العربية من ضمن الثوابت الوطنية و عليه تلافي التوسع في النص و تكرار الحالات .

أما القانون البلدية السابق (08-90) فقد نص على حالات البطلان المطلق في نص المادة (44) وهي على ثلاث:

- المداولات التي تتناول موضوعاً خارجاً عن إختصاصات المجلس الشعبي البلدي .

- المداولات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور خاصة المواد (02) و(03) و (09) و للقوانين و التنظيمات (1) .

- المداولات التي تجري خارج الإجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي (1) .

(1)- بالعودة إلى المواد المذكورة أعلاه في الدستور المكرس آنذاك 1989 تتعلق بتلك المبادئ المشكلة للثوابت الوطنية، فالمشرع في المادة (44) من القانون (08-90) جاء أكثر تفصيلاً من المادة (59) من القانون الحالي.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

بمقارنة بسيطة ما بين نص المادة (44) المذكورة أعلاه و نص المادة (59) من القانون الحالي فقد كانت الأولى تحمل في طياتها ضمانات أكبر للبلدية عبر اشتراط التسبب بينما المادة (59) لم تنص على هاته الضمانة ، وكما أسلفنا فإن القانون السابق جاء بمكاسب هامة لم يتم الحفاظ عليها في التشريعات اللاحقة .

أما القانون المعروف في عهد الأحادية (67-24) فقد تضمن حالات محددة في حال وقوعها نكون أمام البطلان المطلق للمداولات و هي:

- المداولات التي تتناول موضوعاً خارجاً عن إختصاصات المجلس .

- المداولات التي يجريها خلافاً لقانون أو مرسوم.

إجمالاً لما تقدم فإن القوانين الثلاثة المتعاقبة على رغم من إختلافها إلا أنها تشترك في الحرص و التأكيد على عدم شرعية تلك المداولات الماسة بالقوانين و التنظيمات (2) .

### 2: البطلان المطلق لأعمال المجلس الشعبي الولائي

إن مداولات المجلس الشعبي الولائي قد تكون عرضة للبطلان المطلق في حال ما كانت مشوبة بإحدى الحالات المذكورة في المادة (53) من القانون (12-07) بحيث «تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي و المتخذة خرقاً للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات .

- الماسة برموز الدولة و شعاراتها .

- غير المحررة باللغة العربية .

- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن إختصاصاته .

- المتخذة خارج الإجماعات القانونية للمجلس .

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة (32) (تلك المتعلقة بالحالة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي) .

حالات البطلان المطلق الواردة في المادة (59) من القانون البلدي (11-10) والحالات المذكورة أعلاه المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي نجد بأن المشرع توسع في الحالات حيث

(1) - بطبيعة الحال تستثنى منها تلك الإجماعات التي تكون خارج المقر بسبب ظروف تحول دون ولوج مقر البلدية .

(2) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 28.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

القانون البلدي إقتصر على ثلاث حالات فقط ، بينما توسع قانون الولاية من خلال إضافته لثلاثة حالات أخرى فالحالات الثلاث الأولى المذكورة هي نفسها الواردة في القانون البلدي .

فما هي الغاية من توسع المشرع في حالات البطلان المطلق في القانون الولائي ؟

صحيح أن المشرع قد شدد عبر توسعه في الحالات المؤدية إلى البطلان المطلق إلا أنه أقر ضمانات نوعية للمجلس الشعبي الولائي تمكنه من حماية مصالحه من شطط السلطة الوصية ، ألا وهي " الطعن القضائي " ، فالسلطة الوصية لا تتدخل مباشرة كما في الحالة المتعلقة بالبلدية بل تتوجه إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً للإقرار " ببطلان المداولة" التي تحدث خرقاً لهذه المادة .

كان على المشرع في إطار ضمان و إضفاء إستقلالية نوعية للمجلس الشعبي البلدي أن يكفل نفس الطريق القضائي ، وهذا بإدخال القاضي الإداري في الإقرار ببطلان المداولة من عدمها كون القضاء هو الأحق بإعلان شرعية العمل من عدم شرعيته أمر من شأنه دعم مسار إستقلالية البلدية .

أما في قانون الولاية السابق (90-09) وفي نفس الحالة المقررة للبطلان المطلق لمداولات الشعبي الولائي فقد حددتها المادة (51) منه في :

- المداولات التي تخرق القانون و التنظيم.
- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن إختصاصاته.
- المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس .

ويتم إعلان بطلان المداولة بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية .

بمقارنة هذه الحالة مع تلك الواردة في المادة (53) من القانون الحالي (12-07) نلاحظ بأن المشرع قد توسع في القانون الحالي من خلال إضافة حالات أخرى بتوفرها تبطل المداولة بقوة القانون .

الملاحظ أن القانون الناظم للجماعات الإقليمية (البلدية الولاية) جاء متباين الموقف حول تحديد آجال و مواعيد إصدار قرار البطلان (الإلغاء) ، فالمادة (59) من القانون البلدي الحالي لم تحدد آجال محددة يتحرك في بحرهما الوالي للإقرار ببطلان المداولة .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

على خلاف القانون السابق (90-08) الذي حدد مبدأ عاماً في المادة (80 ف 02) بحيث تعتبر القرارات التنظيمية البلدية (غير المشروعة) نافذة و غير قابلة للإلغاء بعد شهر من إيداعها لدى الولاية دون إلغائها من طرف الوالي ، وهذا بهدف ضمان إستقرار المراكز القانونية في المجتمع (1) .

أما بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي فقد تم الإقرار بالطريق القضائي فالوالي ملزم بالتحرك ضمن الآجال المحددة قانوناً (2) لرفع دعوى الإلغاء ، و حسناً ما فعل المشرع في هذا المقام مقارنةً بالقانون السابق الذي لم يرسم آجال محددة لوزير الداخلية من أجل إبطال المداوات المذكورة سابقاً .

يجب على المشرع تدارك النقائص التي تعتري قانون البلدية خاصة في الجزئية المتعلقة بآجال الطعن أو بالأحرى إبطال المداوات المذكورة في المادة (59) من القانون (10-11) و هذا لضمان عدم تعسف السلطة الوصية (الوالي) من جهة ، وحفاظاً على إستقرار المراكز القانونية و لما لا الإقرار بالطريق القضائي عند المطالبة بإبطال " مداوات مجلس الشعبي البلدي " حل من شأنه إضفاء التوازن لعلاقة البلدية بالوالي خاصة و أن فحص مشروعية الأعمال عمل ذو طابع قضائي لهذا يجب إحالته إلى القضاء المختص .

### ثانياً: البطلان النسبي لأعمال المجلس الشعبي المحلي

إن البطلان النسبي على خلاف البطلان المطلق المذكور سابقاً حيث يهدف إلى المحافظة على " مصداقية المجلس و شفافية عمله " و " الحفاظ على مكانته وسط المنتخبين بإبعاد أعضائه عن كل شبهة " (3) .

الإقرار بهذه الآلية " البطلان النسبي " تستهدف كذلك تحصين المجلس الشعبي المحلي وعدم جعله أداة لتحقيق مصالح شخصية ، و قد تم النص عليه في المادة (60) من قانون البلدية (10-11) و المادة (56) من قانون الولاية (07-12) (1) .

(1) - عبد الناصر صالح ، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و التبعية ، (مذكرة ماجستير) ، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر ، 2009، 2010 ، ص 139.

(2) - أنظر : المادة (64) ، القانون (07-12) المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(3) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 299.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

” حيث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية أو المجلس الشعبي الولائي ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة “ .

بالمقارنة مع الحالة التي كانت مذكورة في القانون الملغى لسنة 1990 و الذي إقتصر على إمكانية بطلان المداولة التي يشارك فيها عضو المجلس بصفته الشخصية أو كوكيل فقط <sup>(2)</sup> ، فالمشرع قد توسع في القانون الحالي للجماعات الإقليمية (10-11) و(07-12) ليشمل الأزواج و الأصول و الفروع إلى غاية الدرجة الرابعة ، لعل إنتشار وارتفاع معدلات الفساد خاصة في المجالس الشعبية البلدية دفع بالمشرع إلى التوسيع من طائفة ذوي النائب المحلي و هذا لسد باب التلاعب بالمال العام و تحصين المجلس الشعبي المحلي .

أجبر المشرع كل من يكون محل الوضعية المذكورة أنفاً (التعارض) على التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي ، وفي حال ما كان " رئيس المجلس الشعبي البلدي " تحت طائلة التعارض فإنه يُعلن هذا أمام المجلس الشعبي البلدي .

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فالعضو الذي يكون محلاً لتعارض المصالح يصرح بذلك أمام رئيس المجلس ، أما إذا كان " الرئيس " يعلن عن ذلك أمام المجلس الشعبي الولائي .

- لكن ماذا عن الآجال التي يتحرك في بحرهما الوالي للإقرار بالإبطال النسبي

للمداولات؟

(1) - كما تم التأكيد على هذه الحالة في : المادة (29) ، المرسوم التنفيذي (13-217) ، المتضمن: النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي المصدر السابق ، المادة (29) ، المرسوم التنفيذي(13-105) ، المتضمن : النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المصدر السابق .

(2) - أنظر : المادة (45)، القانون (08-90)، المتضمن قانون البلدية (ملغى)، المادة (52)، القانون (09-90)، المتضمن قانون الولاية (ملغى) ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي البلدي التي تكون محل قرار الإبطال فإنه يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع " تظلماً إدارياً " ، لكن لم يتم تحديد الجهة التي يرفع أمامها التظلم هل هي نفس الجهة مصدرة القرار أم الجهة الرئاسية لها (وزير الداخلية) ؟

هذا من جهة و من جهة أخرى كفل المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً<sup>(1)</sup> .

الملاحظ أن المشرع قد كفل لرئيس المجلس الشعبي البلدي طريقين إما " الإداري " برفع تظلم أو " الطريق القضائي " عن طريق رفع دعوى الإلغاء ، فهل يملك رؤساء المجالس الشعبية البلدية الشجاعة على رفع دعوى قضائية أو التظلم ضد قرار الوالي خاصة بعدما تطرقنا سابقاً لآلية التصديق الضمني و التي كفلها المشرع صراحة للبلدية غير أن القائمين على هاته الهيئة كما أسلفنا لا يبادرون بها و عليه كيف يجروُن و يرفعون دعوى لمجابهة قرار السلطة الوصية<sup>(2)</sup> .

أما فيما يتعلق بالبطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي الولائي و المنصوص عليها ضمن نص المادة (56) فإن الوالي يُبادر بإثارتها خلال (15) يوم الموالية لإختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي أتخذت خلالها المداولة ، كما أنه يمكن المطالبة ببطلان هذه المداولة من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وكل من له مصلحة في ذلك خلال أجل (15) يوم الموالية لإلصاق المداولة عن طريق إرسال الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل إستلام ليرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد إبطال المداولة .

(1) - أنظر: المادة (61)، القانون (10-11)، المنضمّن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - إستندنا في موقفنا هذا من خلال بحثنا عن التطبيقات القضائية في مواضع عدة على قدر إستطاعتنا ولم نجد ممارسات قضائية من خلالها يتقدم رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالطعن ضد قرار الولاية ، و كانت لنا مقابلة مع موظفة بالمحكمة الإدارية بـ بسكرة السيدة : (ع فاطمة) " التي أكدت لنا من خلال بحثها عن قرارات في هذا الصدد عن عدم وجود مثل هاته القضايا المتعلقة بمجابهة قرارات الولاية من قبل رؤساء المجالس الشعبية البلدية" ، تاريخ إجراء المقابلة 21 أكتوبر 2019 ، الساعة (14:30 - 15:30) .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يسمح لذوي المصلحة المنتخب أو المكلف بالضريبة من رفع الدعوى مباشرة أمام القضاء المختص ، وإشترط رفعها من قبل الوالي بعد إرسال الطلب من قبل ذوي المصلحة و كأن بهؤلاء لا يحوزون على أهلية التقاضي . لكن بالعودة إلى القانون القديم (90-09) فقد أتاح لكل من له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إلغاء المداولة خلال شهر من تعليقها و ذوي المصلحة حددهم المشرع في كل من " الناخب " و " دافع الضريبة " (1) و هذا ما ذهب إليه القضاء الإداري في قراره المؤرخ في 24 أكتوبر 1993 (2) .

الملاحظ أن المشرع الجزائري لا يزال يحتفظ بذلك النموذج الوصائي الفرنسي المشدد و الذي تراجعت عنه بداية من القانون الشهير (82-213) لتحل محلها الرقابة القضائية بهدف إقامة علاقة متوازنة ما بين الجماعات الإقليمية و السلطة الوصية (3) ، ليصبح دور ممثل الدولة " المحافظ " مقتصرًا على " إحالة " العمل المشكوك في مشروعيته إلى المحكمة الإدارية المختصة (4) .

كما عمل المشرع الفرنسي في الفترة ما بين سنة (2004) و سنة (2007) على التخفيض من قائمة المداولات التي تكون محل إيداع لدى المحافظ (صحيح تم إلغاء صور عدة لتلك الوصاية المشددة المعهودة ، لكن بقيت بعض الأعمال ذات الطابع الهام كميدان

(1) - أنظر : المادة (53)، القانون (09-90)، المتضمن قانون الولاية (ملغى) ، المادة (45)، القانون (08-90)، المتضمن : قانون البلدية (ملغى) ، المصدر السابق.

(2) - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم (89903) الصادر بتاريخ: 24 أكتوبر 1993 «حتى ولو تم إثبات أن السيد (ب.م) قد شارك في هذه المداولة فإن المادة (104) من القانون البلدي القديم المعاد ذكرها في المادة (45) من قانون (08-90) التي " تنص على إبطال الوالي للمداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس لهم مصلحة شخصية بموضوع المداولة وهذا في أجل شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية ، و عليه فإن المداولة رقم (88-43) المؤرخة في 22 جوان 1988 المتعلقة بمنح القطعة محل النزاع للمستأنف عليه قد تمت المصادقة عليها من طرف رئيس دائرة عين فكرون بتاريخ 01 أكتوبر 1988 متصرفاً باسم والي ولاية أم البواقي وتم إبطالها بمقرر من الوالي بتاريخ 18 جويلية 1990 خارج الأجال القانونية مما يعني تأييد القرار المستأنف » ، رشيد خلوفي ، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، منشورات كلبيك ، الجزائر ، 2013 ، ص 597 وما يليها ، نقلاً عن صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 301.

(3) - André de laubadère , Jean- Claude venezia , Yves Gaudemet , **Droit ADMINISTRATIF** , 16<sup>e</sup> édition , L.G.D.J. Paris - France, 1999 , p p 176 ,177.

(4) - Michel verpeaux , Christine rimbaultI , Franc waserman , **op.cit** , p 60.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

التعمير، الخدمة المدنية ، الأعمال التنظيمية و شؤون الضبط الإداري محل " فحص المحافظ " فإذا رأى بعدم مشروعيتها يحيلها للقضاء المختص) من عدد كان بالأمس يبلغ الملايين إلى بضع مئات من الأعمال التي تودع لديه <sup>(1)</sup> ، كل هذا في سبيل التخفيف من القيد الرقابي المقرر في إطار " الرقابة الإدارية " .

### المطلب الثاني

#### الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجهاز التداولي للجماعات الإقليمية

بعدما تطرقنا في العنصر السابق من الدراسة للوجه الأول لأعمال الجهاز التداولي (الأعمال الإيجابية) التي تكون منوطة به و تكون محل تأدية ، في هذا الجانب من الدراسة سنركز على الأعمال التي يجب أن يقوم بها المجلس الشعبي المحلي (الولائي و البلدي) . و لكن يمتنع عن أدائها يصطلح عليها بالأعمال السلبية و يقصد بها « إمتناع الإدارة عن إتخاذ قرار معين دون أن يكون لها مجال للتقدير ، و تكون الإدارة هنا قد أصمت أذنيها عن نداء القانون و إلتزمت السلبية و لم تنهض لإتخاذ القرار المفروض تشريعياً » <sup>(2)</sup> . كنتيجة لهذا الإمتناع تتدخل سلطة الوصاية عبر آليات تنقرر لها في هذا الباب وهي " الحلول " الذي يكون ظرفي (الفرع الأول) ، لنخصص (الفرع الثاني) للوصاية من الناحية العملية لأهميتها و التي تشهد تباين ما بين النص و الواقع العملي .

#### الفرع الأول

##### الحلول

سلطة الحلول تُعتبر من مميزات السلطة الرئاسية غير أنه " يُسمح بها إستثنائياً في نظام الوصاية الإدارية " <sup>(3)</sup> ، حيث الحلول يكون في حالات محددة قانوناً و لا يمكن أن تتخذ السلطة الوصية من هذا الإجراء ذريعة لتتدخل في كل مرة بموجبه في عمل

<sup>(1)</sup> – Marc Thoumelou , **collectivités territoriales Quel avenir ?** , 2<sup>e</sup> Édition, La documentation française , Paris , France , 2016 , p p 64,65.

<sup>(2)</sup> – سامي جمال الدين ، قضاء الملازمة و السلطة التقديرية للإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2010 ، ص 57 .

<sup>(3)</sup> – محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 154 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الجماعة الإقليمية و يمكن تقسيم الحلول إلى نوعين الحلول في الأعمال ذات الطابع الإداري (أولاً) ، و الحلول في الأعمال ذات الطابع المالي (ثانياً) .

#### أولاً : الحلول في الأعمال ذات الطابع الإداري

الأکید أن العمل المحلي يُتخذ أصالةً من الشخص الموكول له القيام بهذه المهام و بالعودة إلى قانون الجماعات الإقليمية نجد أن هناك جملة من الأعمال ذات الطابع الإداري و هي على قدر من الأهمية ، وردت هاته المهام على الحصر .

#### 1: في القانون (10-11)

تتمثل هذه المهام في « الحفاظ على الأمن النظافة و السكينة العمومية و ديمومة المرفق العام ، و كذلك تلك العمليات المتعلقة بالتكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية » ، فعدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بهاته المهام التي لها انعكاسات سلبية على الوضع العام للبلدية فإن الوالي يتخذ هذه الإجراءات محل السلطة الأصلية لكن بعد إعداره و تحديد أجال ليتدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي لأداء هاته المهام بإنقضاء المهلة يقوم الوالي بمباشرة هذا العمل (1) .

الملاحظ أن المشرع الجزائري في إجراء "حلول الوالي" محل رئيس المجلس الشعبي البلدي توسع في الإجراء من خلال عدم تحديد المدة الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، و الأخطر في الأمر هو « إستخدامه لعبارة " عندما لا تقوم " دون تحديد فيما إذا كان سبب الإمتناع راجع لعدم القدرة على ذلك أو راجع لتقصير منها ، فإن كان الأمر بسبب الحالة الأولى فالأحسن تقديم المعونة و المرافقة لا الحلول » (2) .

و القضاء الإداري يتجه إلى القول بضرورة فرض رقابة قضائية تبسط على توقيت إتخاذ القرار و عليه يجب على الإدارة إتخاذ قرارها خلال تلك المدة المحددة و إلا أُعتبر

(1) - أنظر: المادة (100، 101)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - نسيمة قادري ، « الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة في إتخاذ القرار المحلي » ، المرجع

السابق ، ص 268 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

هذا القرار معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة من خلال عدم إختيار الوقت المناسب لإصدار القرار (1).

هذا ما ذهب إليه القضاء الإداري المصري من خلال القول بـ " إطلاق الحرية للجهة الإدارية في إختيار الوقت الملائم للتدخل لا يعني الإسراع و لا التراخي في إستعمالها لهذا يجب إتخاذ القرار في الوقت المعقول ، و في حال عدم الإلتزام يكون القرار محلاً للطعن على أساس سوء إستعمال السلطة « (2).

### 2: الحلول في القوانين الملغاة

أما عن " حلول الوالي " في القوانين السابقة نجده حاضراً من أول نص في هذا المقام و المتمثل في الأمر (24-67) بحيث حُول لعامل العمالة (الوالي) الحلول محل " رئيس المجلس الشعبي البلدي " في بعض الحالات المُحددة حصراً ، عندما يمتنع أو يهمل القيام بالمهام المفروضة عليه قانوناً و التي تتعلق أساساً بحماية النظام العام على مستوى إقليم البلدية .

وعليه في حال عدم قيام " رئيس المجلس الشعبي البلدي " بالمهام المقررة أعلاه فإن " عامل العمالة " يحل لأداء هاته المهام دون إنذار سابق لرئيس المجلس الشعبي البلدي (3) ، كما نص نفس القانون على حالة أخرى يحل بموجبها " عامل العمالة " محل رئيس المجلس الشعبي البلدي و هذا في ميدان " هدم البنائيات التي لا تستند إلى ترخيص مسبق " (4).

أما القانون (08-90) فلم يختلف عن سابقه في تنظيم حالة الحلول و أقره في حال تهديد " النظام العام " على مستوى البلدية و عدم تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، غير أن المشرع كفل ضمانات لرئيس المجلس الشعبي البلدي المتمثلة في " وجوب إنذار الوالي

(1) - سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 64.

(2) - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، الدعوى رقم (915) بتاريخ 08 فيفري 1961 ، نقلاً عن : المرجع نفسه، ص 66 .

(3) - أنظر : المادة (233، 234) ، الأمر (24-67) ، المتضمن قانون البلدية (ملغى) ، المصدر السابق .

(4) - هشام بن ورزق ، المرجع السابق ، ص 21 ، أنظر كذلك : الأمر (01-85) المؤرخ في 13 أوت 1985 ، المحدد: لقواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها و حمايتها ، ج ر ج د ش ، العدد (14) الصادر في 14 أوت 1985.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

لرئيس المجلس " من أجل القيام بالمهام المقررة قبل المبادرة بإجراء " الحلول" وهذا على خلاف الأمر (67-24) (1) .

#### ثانياً : الحلول في الأعمال ذات الطابع المالي

إن المال بمثابة الوقود الذي من خلاله تتحرك البلدية لتلبية مصالح الساكنة المحلية ومنه تحقيق المصلحة العامة فأى ممارسة سلبية قد تطاله تنتج عنه نتائج غير محببة وبالتالي حصول إنعكاسات سلبية على المستوى المحلي ، لهذا المشرع أولى إهتمام كبير بالجانب المالي للبلدية و لعل أبرز تدخلاته تنصب على مسألة إعداد الميزانية ، و هذا ما سيكون محلاً للدراسة .

**1: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في مجال إعداد و ضبط الميزانية**  
الميزانية هي " عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية للبلدية ، وهي عقد ترخيص يسمح بسير المصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الإستثمار" (2) .

#### أ: حلول الوالي في مجال إعداد و ضبط الميزانية

لقد خول المشرع " للوالي " سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في نص المادة (102) من القانون البلدي ، فعندما لا يتم التصويت على الميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس يقوم " الوالي " بإستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها .  
تتعدد هاته الدورة بعد إنقضاء الفترة القانونية الممنوحة للمصادقة و في حال عدم التوصل لإتفاق يتم من خلاله المصادقة على مشروع الميزانية فإن " الوالي " يتدخل لضبطها نهائياً (3) .

#### ب: حلول الوالي لضبط التوازن

جاء في نص المادة (183) " لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة وإذا لم تنص على النفقات الإجبارية " ، إذن يجب في الميزانية البلدية أن تكون متوازنة

(1) - أنظر : المادة (81،82،83) ، القانون (90-08) ، المتضمن قانون البلدية (ملغى) ، المصدر السابق .

(2) - أنظر: المادة (176) ، القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق ، و كذا المرسوم التنفيذي

(12-315) المؤرخ في 21 أوت 2012 ، المحدد : لشكل الميزانية البلدية و مضمونها ، ج ر ج د ش ، العدد (49)

الصادر في 09 سبتمبر 2012 .

(3) - أنظر: المادة (185،186) ، القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

النفقات تتقابل و تتناسب مع الإيرادات كما يجب فيها أن تتضمن النفقات الإجبارية كذلك ومنه عند إعداد مشروع الميزانية يجب مراعاة هذه الجوانب الجوهرية و الأمين العام للبلدية هو " المؤهل " للقيام بهاته العملية .

#### ب-1: حلول الوالي لإضفاء التوازن للميزانية

في حال التصويت على " ميزانية غير متوازنة " فإن أول إجراء يبادر به " الوالي " إرجاع الميزانية إلى رئيس المجلس مرفقة بملاحظات في أجل (15) يوم الموالية لإستلامها ، ليقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخضاعها لمداولة ثانية خلال (10) أيام. المشرع لم يحدد طبيعة هذه الدورة التي يتم من خلالها دعوة المجلس للإنعقاد بهدف ضبط توازن الميزانية ، لكن بإستقراء نصوص المواد و لطبيعة الميزانية التي يتطلب فيها السرعة يتضح بأن الدورة غير عادية .

في حال التصويت على الميزانية على نحو مخالف لتلك الملاحظات المقدمة من قبل الوالي فإنه يقوم بإعذار المجلس الشعبي البلدي و منح مدة (08) أيام من تاريخ الإعذار للمجلس من أجل ضبط الميزانية ، في حال عدم ضبطها بعد الإعذار يتدخل والي الولاية لضبطها.

لقد كفل المشرع للمجلس الشعبي البلدي و لرئيسه ضمانات عدة في مجال ضبط الميزانية للحماية من شطط السلطة الوصية ، فالوالي لا يتدخل لضبط الميزانية إلا بعد توجيه الملاحظات ثم الإعذار فإن لم يستجب المجلس يتقرر حلول والي الولاية للقيام بهاته المهمة.

#### ب-2: حلول الوالي لضبط الميزانية المشوبة بعجز

المجلس الشعبي البلدي مطالب بإتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص العجز الذي يشوب الميزانية وفي حال عدم إتخاذ هاته الإجراءات التصحيحية ، فإن " الوالي " يتدخل للإذن بإمتصاص العجز على مدار سنتين (02) ماليتين أو أكثر (1) .

المشرع نص على تدخل "الوالي" في حال تسجيل عجز في الميزانية و عدم تدخل المجلس بإتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة لإمتصاص هذا العجز، لكن دون البحث عن تلك

(1) - أنظر: المادة (184) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الأسباب التي أدت إلى العجز في التنفيذ قد يكون راجع مثلاً لزيادة أعباء مصدرها السلطة (1) .

لهذا يجب الفصل في الميزانيات و تقسيمها إلى ميزانية ترصد لتلبية الحاجيات ذات الطابع الوطني على المستوى البلدي تتولى الدولة منح الإعتمادات في هذا الباب ، وميزانية ذات طابع محلي التي ترصد لتمويل الحاجيات المحلية تتولى البلدية تمويلها بمواردها الذاتية حل نرى بأنه قد يُسهم في سد باب العجز المالي للبلديات ، لكن في ظل الأوضاع الراهنة نرى بإستحالة تطبيقه حالياً نظراً للأوضاع المالية الصعبة لمعظم بلديات الجمهورية .

### ج : حلول الوالي لإدراج النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية

ضمن نص المادة (183) من قانون البلدية (11-10) نص المشرع على حلول الوالي في مسألة ضبط " الميزانيات غير المتوازنة " والتي كانت محلاً للدراسة في العنصر السابق من الدراسة ، و في الشق الثاني من المادة نفسها نص على " الميزانيات التي لا تنص على النفقات الإجبارية " .

فالنقطة الإجبارية « هي تلك المُلقاة على البلدية بموجب التشريع و التنظيم المعمول به و الواجبة لتسديد الديون في إطار القرض ، و تسهر الدولة على تخصيص الموارد التكميلية لتغطية النفقات الملقاة على عاتق البلدية » (2) .

إن مجال القيد التلقائي للنفقات الواقعة على عاتق البلدية تمثل الميدان الخصب لتطبيق سلطة الحلول (3) و أما عن الإجراءات و الأجال المقررة " لحلول الوالي " في مجال قيد "النفقات الإجبارية" فهي نفسها المذكورة في نص المادة (183) السالف ذكرها .

أما مسألة " إصدار سندات التحصيل " و " إعداد الحوالات " تُعد من صميم إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فالحوالة تُعد لتغطية النفقات الإجبارية و سند التحصيل

(1) - نسيمه قادي ، « الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة في إتخاذ القرار المحلي » ، المرجع السابق ، ص 270 .

(2) - أنظر: المادة (199)، القانون (11-10)، المتضمن قانون البلدية ، و كذلك المادة (10)، المرسوم التنفيذي (12-315) ، المحدد: لشكل ميزانية البلدية و مضمونها ، المصدر السابق .

(3) - ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 254 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

يستهدف من خلاله تحصيل أموال للبلدية و عدم إتخاذ هاته الإجراءات من قبل رئيس المجلس تؤدي إلى " حلول" الوالي للقيام بهذه المهام (1) .

لكن عند الحديث عن " الحلول" في التشريع الفرنسي فإن من المكتسبات التي جاء بها القانون الشهير لسنة 1982 (82-213) إلغاء آلية " الحلول" التي كان يتمتع بها " المحافظ " قبل هذا التاريخ ليقصر العمل بها إلا في ميدان " الضابطة الإدارية"، و في الشق المتعلق بالأعمال ذات الطابع المالي تم إحالة مسألة التدقيق و النظر في هذه الأعمال للغرف الجهوية للحسابات(2) أي إخراج الرقابة من الطابع الإداري إلى رقابة ذات طابع تقني متخصص (مالي) .

ففرنسا سعت من خلال هاته الإجراءات الإصلاحية المتخذة إلى دعم إستقلالية الجماعات الإقليمية بصورة عامة من خلال إلغاء العديد من مظاهر الوصاية الكلاسيكية ، و إستبدالها برقابة خارجية ذات طابع فعال تُقيم التوازن ما بين الدولة و الجماعات الإقليمية .

### ثالثاً: حلول سلطة الوصاية محل المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي كما ذكرنا سابقاً تُناط به العديد من المهام كمنظيره المجلس الشعبي البلدي و في حال عدم قيامه بهذه المهام تتدخل سلطة الوصاية بما تحوزه من سلطات لتأدية تلك المهام ، فعلى خلاف المجلس الشعبي البلدي الذي تحل " سلطة الوصاية " لتأدية المهام ذات الطابع الإداري " و " المالي " فإنه فيما يتعلق بالحلول محل المجلس الشعبي الولائي الأمر يقتصر على أداء المهام ذات الطابع المالي فقط كون الجانب الإداري هو من إختصاص الجهاز التنفيذي " الوالي " .

فميزانية الولاية تُعد من قبل " والي " الولاية و يعرضها للتصويت على المجلس الشعبي الولائي هذا في الحالة العادية ، لكن عدم التصويت عليها بسبب وجود إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي يبادر الوالي في هذه الحالة بدعوة المجلس لعقد دورة غير عادية للمصادقة على مشروع الميزانية و الدورة لا تتعد إلا بعد تجاوز الفترة القانونية المحددة للمصادقة .

(1)- أنظر : المادة (203) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(2)- Michel DEGOFFE , *Droit administratif* , 2<sup>e</sup> Édition , Édition ellipses , PARIS, France , 2012 , p p 173,174.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

ويتم العمل بالنفقات والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة ، وفي حال عدم التوصل للمصادقة على " مشروع الميزانية " فإن الوالي " يقوم بإبلاغ " الوزير المكلف بالداخلية" لإتخاذ التدابير الملائمة لضبطها (1) .

### الفرع الثاني

#### الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية من الناحية العملية

دراسات عديدة تلك التي تناولت موضوع "الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية" ( البلدية، المجلس الشعبي الولائي) رغم وجود بعض الاختلافات الطفيفة بينها خاصة من زاوية تناول الموضوع ، إلا أن جُلها ذات طابع نظري الأمر الذي أدى في كثير من الأحيان إلى تكرارها و التداخل فيما بينها غير أن " الوصاية الإدارية من الناحية العملية " نجدها لم تحظى بالكثير من الأهمية مع التحفظ لبعض الدراسات القليلة التي تطرقت لهذا الجانب .

إن النص القانوني الناظم للجماعات الإقليمية هو نص عام مما زاد في غموضه خاصة في باب "الوصاية" تناولها في بعض المواد فقط ليعمد المشرع من خلال مواد هذا القانون إلى الإحالة على التنظيم إلا أنه لم يصدر في كثير من المواضع و مواضع أخرى تأخر كثيراً (2) أمر زاد في تعقيد المسألة .

"الوصاية الإدارية " الممارسة على الأجهزة التداولية للجماعات الإقليمية من الناحية العملية تفرز أشكالا مُخالفة لتلك الواردة في النص القانوني الأمر الذي يدفعنا للبحث عن الجانب العملي لهاته الرقابة، فالدراسات قليلة جداً إن لم نقل بإنعدامها من خلال إطلاعنا على مختلف المراجع تلك التي تطرقت لرقابة الوصاية الإدارية من الناحية العملية و بالتالي أصبح من الضروري البحث في هذا الجانب .

(1)- أنظر : المادة (165،167،168) ، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق .

(2)- نذكر على سبيل المثال النص التنظيمي الذي أحالنا إليه القانون (11-10) المتعلق بمركز "الأمين العام " الذي لم يرى النور منذ صدور القانون السالف الذكر إلى غاية سنة 2016 أمر نتج عنه غموض في الممارسات ، وهذا ما حصل من خلال تداخل صلاحيات الأمناء العامون للبلديات مع صلاحيات رئيس البلدية و نتج عنه حالات من التصادم التي إنعكست بالسلب على المشهد المحلي .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

أولاً : رئيس الدائرة الوصي<sup>(1)</sup> الحقيقي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

مثلما أوردنا في الباب الأول من الدراسة بأن " الوالي " تتاط به سلطات عديدة ومتنوعة لهذا فهو يحوز على أجهزة مساعدة تعمل على أداء بعض المهام تلك المعهودة للوالي قصد القيام بالعمل بكفاءة و في الوقت المناسب ، الأجهزة المساعدة للوالي هي محددة قانوناً كما أبرزنا سابقاً لكن من أهم هاته الأجهزة نجد " رئيس الدائرة " <sup>(2)</sup> .

هذا الأخير يعتبر أهم جهاز مُساعد للوالي على المستوى القاعدي (البلديات) و بالعودة إلى النص الأساسي الذي يستند عليه رئيس الدائرة في أداء مهامه و المتمثل في المرسوم التنفيذي ( 94-215) السالف الذكر ، فإن رئيس الدائرة يساعد الوالي في مهام عدة تعتبر من أهم و أبرز صلاحياته في مقدمتها « المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية التي ينشطها » <sup>(3)</sup> .

ف رئيس الدائرة من بين صلاحياته المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي التي يكون موضوعها أحد المجالات المحددة في المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي (94-215) و هي كالتالي :

الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات .

شروط الإيجار التي لا تتعدى تسع (9) سنوات.

تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .

(1) - قمنا بإستعارة هذا المصطلح من مؤسسة " القانون المدني " ليتوافق و مصطلح " الوصاية الإدارية "، نحن في هذا

المقام لا نقصد بـ " الوصي " ذلك المفهوم المعروف في القانون المدني بل مجرد مراقب ظرفي لبعض المهام و فقط .

(2) - النظام القانوني للدائرة في النظام الجزائري و رئيسها تم التطرق له في الفصل الثاني من الباب الأول للتفصيل أكثر راجع: ص 113 و ما بعدها من هذه الدراسة .

(3) - في الشق المتعلق بالبلديات التي ينشطها رئيس الدائرة يرجى مراجعة: المرسوم التنفيذي (91-306)، المحدد: لقائمة

البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ، المصدر السابق .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات .

التهبات و الوصايا .

الموافقة على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين ، إستثناء حركة النقل

و إنهاء المهام (كونه لا يملك سلطة التعيين و بالتالي لا يمكنه نقل و إنهاء المهام

كون هاته المظاهر محجوزة لسلطة التعيين) .

صحيح أن المادة (10) العاشرة المذكورة أعلاه قد حددت جملة من المداولات التي تخضع

لمصادقة " رئيس الدائرة " ، لكن هذه المداولات واردة على سبيل المثال لا الحصر إذ يبقى

الوالي صاحب السلطة بإضافة أو الإنقاص منها (المداولات الخاضعة لمصادقة رئيس

الدائرة) وفقاً لما يراه مناسباً<sup>(1)</sup> أي تخضع لسلطته التقديرية .

ما يمكن ملاحظته عند مقارنة مضمون المادة العاشرة (10) من المرسوم التنفيذي

(94-215) و نصوص مواد القانون البلدي ساري المفعول آنذاك (90-08) نسجل عدة

نقاط تستوجب الوقوف عندها و تحليلها .

كما أسلفنا سابقاً فإن قانون البلدية (90-08) إعتبر للبلدية باستقلالية لم تعرفها

في التشريع سلفه (67-24) و لا خلفه (11-10) ، فعند النظر للمداولات التي كانت

تخضع لمصادقة الوالي بموجب هذا القانون كانت محددة في موضوعين فقط

غير أن المنظم كان له رأي مخالف عبر المرسوم التنفيذي (94-215) عبر إعادة هيمنة

سلطة الوصاية على المشهد المحلي من خلال إخضاع عدد من المداولات أكبر بكثير

من تلك التي حددها المشرع في القانون البلدي الساري المفعول آنذاك .

أمر يجعلنا نتساءل عن مدى إحترام " مبدأ تدرج القواعد القانونية " الذي نشهد مرة

أخرى عدم إحترامه من خلال مخالفة نص أدنى مرتبة (المرسوم التنفيذي) لنص أسمى

مرتبة منه (القانون) ، أمر خطير جعل من فكرة إستقلالية البلدية التي جاء بها القانون

المذكور أنفاً حبيسة النص لا غير .

(1) - عبد الله دحامنية ، المرجع السابق ، ص 624 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

نقطة أخرى تثار من خلال ما تم تقديمه فيما يتعلق بمصادقة رئيس الدائرة على مداوات المجالس الشعبية البلدية هي بطبيعة الحال مستتدة على تفويض من الوالي لكن ما طبيعة هذا " التفويض " هل توقيع أم الإختصاص ؟ بالعودة لقانون البلدية الساري المفعول و حتى القانون السابق الملغي (90-08) نجد بأنه يسمح لـ "الوالي" بتفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها ضمن التشريع و التنظيم (1) ، فرئيس الدائرة يمارس تلك الإختصاصات و الصلاحيات الموكلة له من قبل الوالي بموجب " تفويض التوقيع " هذا ما جاء في نص قانون الولاية. غير أن " المنظم " مرة أخرى كان له موقف مخالف للقانون عبر المرسوم التنفيذي (94-215) حيث عند إستقراء نص المادة (10) العاشرة منه يتجلى بأن التفويض الذي يستند عليه رئيس الدائرة في ممارسة هذه الصلاحيات هو " تفويض إختصاص " لا " توقيع " (2) .

لنبحث للمرة الثانية على التوالي عن إحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يظهر على أنه غير محترم لهذا وجب أن يكون النص التنظيمي متناسق و متجانس مع النص التشريعي الذي يسمو عليه .

للإشارة فإن أحكام المادة (10) العاشرة المذكورة أعلاه لازالت سارية المفعول و المجالات المحددة في القانون الحالي أضيق من تلك المحددة بموجب المادة المذكورة في التنظيم ، لهذا فإن الوصاية الممارسة على " أعمال المجالس البلدية " من الناحية العملية أوسع بكثير من تلك الواردة في النص مما يعزز فكرة " الوصاية الإدارية " في الجزائر ليست من قبيل الإستثناء بل تعد " أصلاً " .

**1: إجراءات المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي من قبل رئيس الدائرة**

(1) - أنظر : المادة (126) ، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(2) - نعيمة ذيايبية ، المرجع السابق ، ص 137 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

القانون البلدي (11- 10) جاء فيه على أن يتم إيداع مداوات (مُستخرج المداولة فقط) لدى الوالي في أجل ثمانية أيام تلك الموالية للإنعقاد الجلسة<sup>(1)</sup> ، عملياً الأمر مخالف لما تم ذكره فرئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بإيداع المداوات (مستخرج المداولة) لدى رئيس الدائرة بعدد كافي من النسخ (من 04 إلى 06) .

بعد إطلاع و فحص رئيس الدائرة لموضوع المداولة يقوم بعدها بتحديد " الجهة المختصة ببسط الرقابة " التي قوامها موظفين مختصين يعتمدون على الخبرات المهارات المكتسبة في بسط رقابتهم على المداولة محل الإيداع ، نظير غياب النص التفسيري والتوضيحي للرقابة الوصائية<sup>(2)</sup> .

نذكر بأن مستخرج المداولة يتم إيداعه في ظرف ثماني (08) أيام كما هو محدد قانوناً و في حال عدم إيداعها في التاريخ المحدد يقوم رئيس الدائرة بإعادة إرسال المداولة لتغيير التاريخ<sup>(3)</sup> .

رئيس الدائرة يفحص المداولة ثم يحيلها " للأمين العام للدائرة " هذا الأخير يفحصها هو كذلك ليحدد المصلحة المختصة بممارسة الوصاية إما "مكتب الوصاية " أو " المكتب التقني " ، فالأول يُعنى بالمداوات المجالس الشعبية البلدية التي تدخل تحت إشراف رئيس الدائرة و التي تكون ذات طابع إداري أو تتعلق بالأملاك ، المكتب التقني يُعنى بالمداوات ذات الطابع التقني كالمشاريع البلدية الصفقات العمومية و غيرها التي يتطلب فيها التخصص من قبل المراقب<sup>(4)</sup> .

### ثانياً: الوالي المنتدب كجهاز رقابي على أعمال المجالس الشعبية البلدية

كنا قد طرحنا سابقاً تساؤل هل يعتبر " الوالي المنتدب " مجرد رئيس دائرة بتسمية مغايرة ؟ للإجابة على هذا التساؤل تستوجب الخوض في صلاحيات هذا الجهاز المستحدث حديثاً .

(1) - أنظر : المادة (55) القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - للتفصيل أكثر أنظر: عبد الله دحمانية ، المرجع السابق ، ص 628 .

(3) - مقابلة مع السيد : معمري رشيد ، موظف بمكتب الوصاية بدائرة مداوروش ولاية سوق أهراس ، تاريخ إجراء المقابلة 28 نوفمبر 2019 ، التوقيت : من الساعة (10:20) إلى (40: 11) .

(4) - المصدر نفسه.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

سنركز هنا على صلاحيات " الوالي المنتدب " المقررة في باب ممارسة الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية ، فعند إستقراء النص الناظم " لنشاط المقاطعة الإدارية" نجد بأن « الوالي المنتدب ينشط ينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية و كذا مصالح الدولة الموجودة بها » (1) .

عند مقارنة النص الوارد أعلاه و ذاك الخاص برئيس الدائرة المذكور سابقاً نجدهما يشتركان في ممارسة مهام التنشيط و التنسيق و الرقابة على البلديات التابعة لهما ، غير أن الوالي المنتدب يتوسع نشاطه ليمس مصالح الدولة (المديريات التنفيذية المتواجدة على الإقليم المحلي) و هذا ما يشكل إضافة فارقة ما بين « الوالي المنتدب » و «رئيس الدائرة» لكن كلاهما يعملان بموجب تفويض من الوالي .

نقطة أخرى تشكل علامة فارقة ما بين مركز " الوالي المنتدب " و " رئيس الدائرة " تتمثل في " مجلس المقاطعة الإدارية " الذي يتشكل من المدراء المنتدبين (حلت المديرية المنتدبة محل المديرية التنفيذية على مستوى المقاطعة لتساير التغيير الحاصل المتعلق بإستحداث المقاطعات الإدارية) مع مشاركة رؤساء المجالس الشعبية البلدية في أشغال هذا المجلس(2) ، مشاركة رؤساء المجالس البلدية في هذا المجلس غير واضحة المعالم تحتاج للمزيد من التفصيل لإزالة الغموض حولها .

لكن يظهر على أن الوالي المنتدب يؤثر على هذه الأجهزة القاعدية عبر تلك الصلاحيات التي يستمدتها من تفويض الوالي ، على خلاف الإجتماع التقني الذي يرأسه رئيس الدائرة حيث لا يشارك فيه رؤساء المجالس الشعبية البلدية .

- فما الحكمة المتوخاة من إستدعاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية للمشاركة في أشغال مجلس المقاطعة ؟

(1)- المادة (03) ، المرسوم الرئاسي (15-140) المتعلق : بإستحداث مقاطعات إدارية ببعض الولايات، المصدر السابق.

(2)- أنظر : المادة (10) ، المصدر نفسه.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الوالي المنتدب يمارس رقابته الوصائية على المجالس الشعبية البلدية على مجموع بلديات أكبر من تلك التي تتبع رئيس الدائرة ، بل حتى هذا الأخير يعمل تحت سلطة الوالي المنتدب كون المجال الجغرافي للولاية المنتدبة أوسع من الدائرة (1) .

" الوالي المنتدب " جهاز يتمتع بصلاحيات ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية هذا واضح من خلال النص الناظم لنشاط المقاطعة الإدارية مثله مثل رئيس الدائرة في هذا الجانب ، لكن هل يمارسها بنفسه أم يتنازل عنها لرئيس الدائرة من الناحية العملية ؟

في ظل غياب النص المؤطر لهذه العملية و نظراً لحدثة المقاطعة الإدارية فإننا نستند في موقفنا لقاعدة عامة و التي تقول بـ " لا تفويض في التفويض " ، حيث أن الوالي المنتدب يمارس صلاحيته في هذا الميدان بناءً على " تفويض الوالي " و بالتالي لا يمكنه أن يتنازل عن هذه الصلاحية لرئيس الدائرة .

يلاحظ من خلال ما تقدم بأن " المجالس الشعبية البلدية " عانت في السابق و لازالت تعاني من الوصاية الممارسة من قبل رئيس الدائرة ليتم تعزيزها بجهاز آخر و المتمثل في " الوالي المنتدب " الذي حد من إستقلالية البلدية لحد كبير .

**ثالثاً: مديرتي التنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية هيكل إدارية تمارس الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية البلدية**

إن المرسوم التنفيذي (94-215) المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها لم يذكر المديرية المذكورة في العنوان كهياكل مساعدة ، بل وردت بموجب مرسوم مستقل (2) و التي يمكن حصرها في مديرية التقنين (1) و الشؤون العامة و الإدارة المحلية

(1) - للتفصيل أكثر : راجع قائمة المقاطعات التي يسيرها الولاة المنتدبون الوارد ذكرها في المرسوم الرئاسي (15-140)، المصدر نفسه.

(2) - المرسوم التنفيذي (94-217) المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد: لقواعد تنظيم مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و عملها، ج ر ج ج د ش، العدد (48) الصادر في 27 جويلية 1994 .

أنظر كذلك : للمرسوم التنفيذي (95-265) المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، المحدد: لصلاحيات مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية وقواعد تنظيمها و عملها ، ج ر ج ج د ش، العدد (50) ، الصادر في 10 سبتمبر 1995 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

التي تعمل على تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام و إحترامه كما تقوم بدعم المصالح المشتركة في الولاية لضمان السير المنتظم لها (2) .

كما تحوز هاته المصالح على صلاحيات عدة تمارسها كجهاز رقابي على أعمال المجالس الشعبية البلدية ، هذا ما سنسعى لإبرازه في هذا العنصر من الدراسة (1) الرقابة الوصائية الممارسة من طرف مديرية التنظيم و الشؤون العامة ، الرقابة الوصائية الممارسة من طرف الإدارة المحلية (2) .

#### 1: الرقابة الوصائية الممارسة من طرف مديرية التنظيم و الشؤون العامة

المديرية المذكورة أعلاه لها صلاحيات عدة منصوص عليها ضمن المادة الرابعة (04) من المرسوم التنفيذي (95-265) المحدد لصلاحيات مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و قواعد تنظيم و عملها من بينها «... تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تتقرر على المستوى المحلي ، تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات التي يجب عليها إظهارها » .

هذه المديرية من خلال ما تقدم تبسط رقابتها على مداولات المجالس الشعبية البلدية التي تتبع الولاية و المصلحة المختصة بهذا العمل هي " مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات " مكتب خاص " بالأعمال الإدارية و مداولات البلدية (3) " و الذي يقوم أساساً ب :

تسهر على شرعية الأعمال ذات الطابع التنظيمي للبلدية .

مركزة و تسجيل مجموع الأعمال الإدارية و مداولات البلدية .

(1) - مرة أخرى نسجل عدم ضبط المصطلحات في التشريع الجزائري و هاته المرة من المنظم بالنص باللغة العربية في كلا المرسومين المذكورين أعلاه قد إستخداما كلمة " التقنين " كمرادف لكلمة " Réglementation " بالفرنسية والتي تعني " التنظيم " و هذا ما نجده في الواقع العملي مديرية التنظيم ، أنظر للمرسومين المذكورين أنفاً باللغة الفرنسية وكذلك : عبد الله دحامنية ، المرجع السابق ، ص 643.

(2) - المادة (02) ، المرسوم التنفيذي (95-265) ، المصدر السابق.

(3) - المادة (06 ف 02) ، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 يناير 1991 ، المتعلق: بتنظيم مديرية التنظيم و الشؤون العامة و مديرية الإدارة المحلية و مديرية التنظيم و الإدارة ، صدر هذا القرار تطبيقاً للمرسوم (90-285) الملغى بالمرسومين (94-215) و (95-265) غير أن هذا القرار لازال ساري المفعول ، (غير منشور) ، نقلاً عن : عبد الله دحامنية ، المرجع السابق ، ص 643.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

السهر على مسك نشرات الأعمال الإدارية للبلديات .

إن هذا المكتب بمثابة مركز تقني متخصص يُعنى بأعمال البلدية لا غير لهذا يستند عليه الوالي في ممارسة الوصاية الإدارية على مداوات المجالس الشعبية البلدية التي تتبع الولاية وعادة ما تكون بلدية مقر الولاية.

### 2: الرقابة الوصائية الممارسة من طرف الإدارة المحلية

المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي (95-265) السالف الذكر حددت صلاحيات هذه المديرية في :

- القيام بكل دراسة و تحليل يمكنان الولاية و البلديات من دعم مواردها المالية و تحسينها .  
- دراسة الميزانيات و الحسابات الإدارية في البلديات و المؤسسات العمومية و الموافقة عليها .

إن مديرية " الإدارة المحلية " تحوز على مصلحة أساسية تقوم بعملية الرقابة ممثلة في « مصلحة التنشيط المحلي و الإعلام الآلي و الصفقات و البرامج » ، يوجد على مستوى هذه المصلحة مكتب يعنى بميزانيات البلديات و أملاكها و مؤسساتها العمومية يكلف أساساً بالمصادقة على مداوات البلدية المتعلقة بالميزانيات و الحسابات ، المصادقة على المداوات المتضمنة إنشاء المؤسسات العمومية البلدية ، تنشيط و متابعة تسيير أملاك البلديات (1).

الملاحظ عند مقارنة الوصاية التي تُعنى بها كل من "مديرية التنظيم و الشؤون العامة" و تلك المقررة لمديرية الإدارة المحلية الأولى تمارس الوصاية على الأعمال ذات الطابع الإداري ، بينما الثانية فهي تبسط رقابتها على الأعمال ذات الطابع المالي (ميزانيات، حسابات، أملاك).

للإشارة فإن مديرية " الإدارة المحلية " لا تصادق على ميزانيات و حسابات البلديات كلها بل تقتصر على بعضها فقط ، كبلديات مقر الولاية و قد تمتد لتطال البلديات التي يتجاوز عدد سكانها نسبة معينة أو بلديات مقر الدوائر أما باقي البلديات

(1) - المادة (11)، القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 يناير 1991، أورده: عبد الله دحامية ، المرجع السابق، ص

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الأخرى يصادق عليها رؤساء الدوائر مع إرسال نسخة منها للوالي (مديرية الإدارة المحلية أساساً) (1).

إن الوصاية الإدارية الممارسة على أعمال المجالس الشعبية البلدية ما بين النص و الواقع العملي تفرز تناقضات عدة فعند قراءة النص التشريعي نجد بأن الوالي هو الوصي على مطابقة هاته الأعمال للشرعية ، لكن الواقع العملي يجعل من الأجهزة والهيكل المساعدة للوالي هي التي تلعب الدور الرئيسي في ممارسة الوصاية الإدارية .  
كأن بالإستثناء صار أصلاً و هذا أمر مفروغ منه نظير تلك المهام المتعددة المنوطة بالوالي فلا يمكنه أن يؤدي كل هذه المهام خاصة و أنه يلعب دورين على المستوى المحلي رجل إداري و رجل سياسي .

إن إسناد هذه المهام الرقابية لأجهزة داخلية متخصصة أمر واجب و ضروري كل هذا لضمان السير الحسن للمرفق البلدي ، لكن الوصاية الإدارية المطبقة في النظام الجزائري تحتاج لعملية مراجعة شاملة .

### المبحث الثاني

#### الرقابة الإدارية على أجهزة و أعضاء الجماعات الإقليمية ما بين الوصاية

#### الإدارية و السلطة التسلسلية

سنعتمد في هذا العنصر من الدراسة على التقسيم التشريعي الذي إعتمده المشرع الجزائري و القائم أساساً على تقسيم الجماعات الإقليمية إلى جهاز تداولي و جهاز تنفيذي ، لهذا فإن الأجهزة (التداولية و التنفيذية) التي تتشكل منها الجماعة الإقليمية وأعضاؤها سواء منتخبين كانوا أو مُعينين يخضعون للرقابة الإدارية بوجهيها هذا ما سنعمل على إبرازه في هذا العنصر من الدراسة .

في البداية سننتظر لتلك " الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية المحلية" و كذا تلك الرقابة الممارسة على الجهاز التداولي ككل و التي قوامها الوصاية

(1) - عبد الله دحمانية ، المرجع السابق ، ص ص 625 ، 626.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الإدارية و هي على درجة من الخطورة (المطلب الأول) ، لنصل في الأخير لتحديد طبيعة الرقابة الإدارية التي يخضع لها الجهاز التنفيذي للجماعات الإقليمية (المطلب الثاني) .

### المطلب الأول

#### الرقابة الوصائية على الأعضاء و المجالس المحلية المنتخبة

كما هو معلوم فإن المجالس الشعبية المحلية تتكون من أعضاء يتولون المهمة النيابية عن طريق الانتخاب ما يعني إستبعاد الرقابة التسلسلية تلك المسطرة على المعين ، لكن يخضع هؤلاء النواب لرقابة الوصاية الإدارية التي تتخذ مظاهر عدة (الفرع الأول) الوصاية الإدارية لا تقتصر فقط على الأعضاء بل تتجاوزها لتمس الجهاز التداولي ككل و هذا ما سنعمل على إبرازه في (الفرع الثاني) من الدراسة .

### الفرع الأول

#### الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية

"الوصاية الإدارية " لا تقتصر فقط على رقابة مشروعية و ملائمة الأعمال المتخذة من قبل المجالس الشعبية المحلية بل تتجاوزها لتصل إلى بسط الرقابة على الأعضاء المنتخبين ، فقد خول المشرع لسلطة الوصاية عدة سلطات بموجبها تعمل على مراقبة أعضاء المجالس الشعبية المحلية و تتخذ صور عدة جاءت على سبيل الحصر .

#### أولاً: توقيف أعضاء المجالس الشعبية المحلية

" التوقيف " هو عبارة عن إجراء بمقتضاه يتم تجميد عضوية المنتخب المحلي مؤقتاً إلى غاية صدور حكم نهائي يبت في أصل الأسباب التي أدت إلى تطبيق هذا الإجراء ، و التي تتخذ عدة صور حددها المشرع الجزائري في القانون الناظم لنشاط الجماعات الإقليمية .

#### 1: توقيف المنتخب البلدي

تنص المادة (43) من القانون البلدي الراهن التطبيق (11-10) على " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

المختصة ، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً و فورياً ممارسة مهامه الإنتخابية .

نستنتج من المادة المذكورة أعلاه بأن " توقيف المنتخب البلدي " يكون لأسباب محددة على سبيل الحصر وهي المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب تتعلق بالشرف ، وتعدى الأمر هاته الأسباب ليضيف المشرع البلدي التدابير القضائية ( كالحبس المؤقت ) كسبب لتوقيف المنتخب البلدي.

وعليه فإن متابعة عضو المجلس الشعبي البلدي عن جرائم غير مذكورة ضمن تلك الواردة أعلاه لا تستوجب التوقيف كون النص جاء صريح على خلاف النص القديم الذي جاء بالمفهوم الواسع حيث نص على المتابعة الجزائية و فقط دون تفصيل منه (1) ، وحسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري في النص الحالي حينما نص على الحالات التي تستوجب التوقيف بالتدقيق و حصرها مما يسد الباب أمام الإجتهاد.

نقطة نرى بوجود الوقوف عندها من خلال مقارنة نص (43) من القانون الراهن (10-11) و المادة الثانية و الثلاثون (32) من القانون الملغى (08-90) ، حيث المادة (43) من القانون الحالي كانت بدايتها بعبارة « يُوقَف بقرار من الوالي... » ، أما القانون السابق في نفس الحالة إستهل المادة بعبارة « عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية ... يُمكن توقيفه » .

التوقيف في القانون الحالي إجباري يبادر به الوالي، بينما في القانون السابق كان إختياري هذا ما يمكن تفسيره من خلال إستخدام المشرع لعبارة " يمكن توقيفه " ، نقطة أخرى تصنع الفارق ما بين القانون الحالي والملغى في حالة " توقيف المنتخب المحلي " تلك المتعلقة بقرار التوقيف فالقانون الحالي لم يشترط في قرار التوقيف الصادر عن الوالي " التعليل " بينما القانون السابق نص على هاته الضمانة و هي أن يكون قرار الوالي مُعللاً .

من خلال مُقارنتنا ما بين القانون الحالي و السابق (08-90) نستخلص بأن القانون السابق جاء بضمانات عدة لصالح المنتخب المحلي هذا ما وقفنا عليه إلى حد كتابة هذه الأسطر.

(1) - أنظر : المادة (32) ، القانون (08-90) ، المتضمن قانون البلدية (الملغى) ، المصدر السابق .

## 2: توقيف المنتخب الولائي

كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين يكونون محل التوقيف، فإن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يمكن أن يتعرضوا لهذا الإجراء وهذا للأسباب نفسها تلك المقررة بالنسبة للمنتخب البلدي مع بعض الاختلافات التي سنعمل على توضيحها .

حالة توقيف المنتخب الولائي وردت في نص المادة (45) من القانون (12-07) الناظم للولاية حيث جاء فيها :

« يمكن أن يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ، كل منتخب يكون محل متابعة بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة ، وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية».

الملاحظ أن توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي يتقرر بموجب " مداولة للمجلس الشعبي الولائي " على خلاف المنتخب البلدي توقيفه يتم بموجب قرار السلطة الوصية "الوالي" ، توقيف المنتخب الولائي على سبيل الإختيار هذا ما يمكن إستخلاصه من خلال إستعمال عبارة " يمكن " في مطلع المادة ، بينما المنتخب البلدي التوقيف وجوبي " يوقف " .

فيما يتعلق بالأسباب التي تستوجب التوقيف بالنسبة للمنتخب الولائي و البلدي هي نفسها جناية أو جنحة تتعلق بالمال العام أو تلك المخلة بالشرف ، فالمنتخب الولائي توقيفه يكون للأسباب هاته فقط بينما المنتخب البلدي توسع القانون البلدي في الحالات الموجبة للتوقيف لينص حتى على التدابير القضائية .

قرار توقيف المنتخب الولائي يكون مُعلنًا للحالة فقط كون قرار التوقيف يتقرر بموجب مداولة المجلس و يشترط في القرار المُعلن للحالة التعليل من قبل الوزير المكلف

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

بالداخلية ، أما توقيف المنتخب البلدي يكون بناءً على قرار الوالي و لا يشترط فيه التعليل كما أن المجلس الشعبي البلدي لا يُشرك في إقرار هذه الحالة .  
يستخلص من خلال ما تقدم بأن قانون الولاية جاء بضمانات أكبر للمنتخب الولائي على خلاف المنتخب البلدي الذي فقد حتى تلك المكتسبات التي تقررت له في القانون السابق (90-08) في مثل هذه الحالة ( التوقيف ) مما يجعله يعاني من شدة الوصاية الممارسة عليه و بالتالي يسعى إلى مهادنة السلطة الوصية .

### ثانياً: إقصاء أعضاء المجالس الشعبية المحلية

على خلاف الحالة المذكورة سابقاً " التوقيف " التي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب المحلي إلى غاية البت في أصل المتابعة القضائية ، فالإقصاء على نقيض ما ذكر بمقتضاه يتم إنهاء أو فك الرابطة النيابية هذا ما سيكون محلاً للدراسة.

#### 1: إقصاء المنتخب البلدي

هذه الحالة أوردتها المادة (44) من القانون البلدي (11-10) حيث « يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لنفس تلك الأسباب المؤدية إلى التوقيف التي تم التفصيل فيها سابقا ، يتم إثبات هذا الإقصاء بموجب قرار الوالي » .

الإدانة النهائية من قبل الجهة القضائية المختصة يترتب عنه إنهاء عضوية المنتخب البلدي، إقرار الإقصاء يتقرر بموجب حكم قضائي وهو المنشأ للحالة و قرار السلطة الوصية (الوالي) ما هو إلا مثبت للحالة ليس بالمنشئ لها.

مقارنةً بالقانون القديم (90-08) فإن الإدانة الجزائية يترتب عنها إقصاء العضو المنتخب البلدي على أن يتم إعلان الإقصاء من قبل المجلس البلدي قانوناً ثم دور السلطة الوصية يقتصر على إصدار القرار المثبت للحالة (1) .

ففي ظل هذا القانون إعلان حالة الإقصاء كانت منوطة بالمجلس المنتخب بينما في القانون الحالي تم تجريد المجلس من هذه الصلاحية ، لنتسأل مجدداً عن سر تراجع المشرع البلدي عن تلك المكتسبات التي جاء بها قانون البلدية في التسعينيات ؟

(1) - أنظر: المادة (33) القانون (90-08)، المتضمن قانون البلدية (ملغى)، المصدر السابق.

## 2: إقصاء المنتخب الولائي

كما هو الوضع بالنسبة للمنتخب البلدي فإن نظيره في المجلس الشعبي الولائي يكون عرضة للإقصاء في حال إدانته النهائية لتلك الأسباب المؤدية لإيقافه تجعل منه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ، أما إقرار الحالة (الإقصاء) يتم بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي على أن يتم إثباتها بقرار السلطة الوصية و المتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية (1). هناك حالة ثانية لإقصاء المنتخب الولائي و التي جاءت بموجب المادة الأربعة و الأربعين (44) حيث « يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حال تنافي ، ويتم إقرار الإقصاء بموجب مداولة المجلس و إثباته بموجب قرار السلطة الوصية (وزير الداخلية) على أن يكون هذا القرار محلاً للطعن أمام مجلس الدولة ».

الملاحظ أن المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي قد خصه القانون على غرار حالة التوقيف بضمانات أكبر بكثير من تلك المقررة لنظيره بالمجلس الشعبي البلدي ، بداية بإقرار الإقصاء يكون من قبل المجلس الذي ينتمي له و قرار السلطة الوصية ما هو إلا مثبت للحالة و يكون محلاً للطعن أمام مجلس الدولة .

إن قرار السلطة الوصية (الوزير المكلف بالداخلية) ما هو إلا مثبت لحالة الإقصاء التي تقررت أصلاً بحكم قضائي (القضاء العادي) حري بالمنتخب مجابهة الحكم الصادر بإدانته أولاً وعند حصوله على البراءة يمكنه ممارسة الصلاحيات المنوطة به ، في حال وجد إعتراض من قبل السلطة الوصية هنا يمكنه مجابهة هذا الشطط عبر الطعن أمام مجلس الدولة .

على خلاف حالة الإيقاف فإن حالة الإقصاء تستوجب بالضرورة إستخلاف المنتخب البلدي أو الولائي بالمرشح الإحتياطي الذي يليه من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها (2).

## ثالثاً : إستقالة (الإرادية ، الحكمية) المنتخب المحلي

(1) - المادة (47)، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(2) - محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 150.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

لقد ورد في العنوان أعلاه حالة الإستقالة و التي بمقتضاها يتم إنهاء العهدة الإنتخابية بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ، لكن الإستقالة على نوعين النوع الأول و هي تلك العادية مثيلة بتلك التي يبادر بها الموظف لفك الرابطة الوظيفية لكن النوع الثاني فهي الإستقالة الحكيمة التي تحتاج لتحليل و هذا ما سنعمل عليه في هذا الجانب من الدراسة .

#### 1: الإستقالة الحكيمة (بقوة القانون) بالنسبة للمنتخب البلدي

يمكن للنائب بالمجلس الشعبي البلدي أن ينهي ولايته الإنتخابية قبل الآجال المحددة وذلك لأسباب خاصة به هذا ما يعرف بـ " الإستقالة الإرادية " و التي تكون وفقاً لضوابط محددة قانوناً<sup>(1)</sup> ، أما الإستقالة الحكيمة جاءت كجزء و نتحفظ على المصطلح المستخدم من قبل المشرع حيث جاء في قانون البلدية على أن الغياب لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال السنة بدون عذر مقبول يكون مصيره الإستقالة التلقائية.

يتم الإقرار بهذه الإستقالة من قبل المجلس الشعبي البلدي بعد دعوة المنتخب الذي يكون تحت طائلة هذه الحالة لسماع أقواله ، فإذا تغيب عنها عُدد قرار المجلس حضورياً و يعلن الغياب من طرفه مع إخطار الوالي بذلك<sup>(2)</sup> .

الغاية المراد تحقيقها من وراء فرض الحضور و عدم تغيب المنتخب هو ضمان حضور المنتخبين وسير الأعمال بالأغلبية المشترطة فغياب المنتخب البلدي لأكثر من نصف دورات المجلس في السنة الواحدة يستوجب إنهاء عضويته ، وهو أمر موضوعي يُفسر هذا الغياب على عدم رغبة المنتخب في الإستمرار بالعمل التمثيلي .

أما في ظل الأمر (67-24) نجد بأن الحالة نفسها منصوص عليها حيث جاءت في نص المادة (90) « كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن ثلاثة دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً و صحيحاً ، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته التصريح بإستقالته من قبل عامل العمالة إلا إذا طعن في ذلك خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة .»

(1) - أنظر: المادة (42)، القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - أنظر: المادة (45) ، المصدر نفسه .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

عند مقارنة النص المذكور أعلاه مع النص الحالي نلاحظ أن النص القديم قد نص على أن التخلف عن الإستجابة لدعوات المجلس بمعدل أكثر من ثلاثة (03) إستدعاءات ينجر عنه إنهاء العضوية في المجلس ، كما أن الإقرار بالإستقالة الحكيمة في ظل القانون القديم على سبيل الجواز لا الإلزام و هذا ما يفسر في عبارة « ... فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته ... » .

### 2: الإستقالة بالنسبة للمنتخب الولائي

الإستقالة الإرادية أمر مفروغ منه فهي تعود لأسباب تتعلق بالنائب و تتم بنفس الشكليات تلك المقررة للمنتخب البلدي لكن بالعودة للقانون الناظم للولاية لم ترد الإستقالة الحكيمة ، لكن بإستقراء مواد هذا القانون نجد حالة مطابقة للإستقالة الحكيمة تلك الموجودة في قانون البلدية لكن بعنوان اخر ألا وهو " التخلي عن العهدة " .

فكل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتغيب لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة ينتج عنه فقدان العضوية بالمجلس تحت عنوان التخلي عن العهدة والتي يقررها المجلس الشعبي الولائي (1) .

عند مقارنة النص المذكور أعلاه و ذلك الوارد في قانون البلدية المتعلق بالإستقالة الحكيمة نجد أن الحالة نفسها ولا إختلاف في المضمون ما بينهما ، وعليه عدم وجود تناسق ما بين النص البلدي والولائي من حيث المصطلح المعتمد لذا يجب توحيد المصطلحات المستخدمة.

أما فيما يتعلق بإستخدام عبارة " التخلي عن العهدة " يفهم منها أن المنتخب الولائي هو من تتصرف إرادته إلى التخلي عن العهدة و فك الرابطة النيابية ، لكن هذا غير سليم فالتخلي عن العهدة هنا جاء كجزء للغياب نتج عنه تطبيق القانون الذي يفضي إلى إنهاء العضوية بالمجلس و بالتالي فالعبارة غير معبرة عن المعنى على خلاف الحالة المذكورة في القانون البلدي التي جاءت بعنوان " الإستقالة الحكيمة " بقوة القانون كونها أكثر تعبير و دلالة .

فيما يتعلق بالإستقالة الحكيمة و التخلي عن العهدة فإن كلتا الحالتين تستلزم إستخلاف المنتخب المقصى بالمرشح الذي يليه في القائمة التي كان ينتمي لها .

(1) - أنظر: المادة (43) القانون (12-07) ، المنضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

#### رابعاً : حالة المانع القانوني

من بين الأسباب التي تؤدي إلى زوال العضوية في المجالس المحلية المنتخبة نجد " المانع القانوني " ، الملاحظ أن هذا المصطلح المستخدم فضفاض و يمكن أن تستغله السلطة الوصية لغايات أخرى بعيدة عن القانون و بالتالي إستخدام السلطة التقديرية في هذا الباب على خلاف الحالات الأخرى المنظمة قانوناً .

حيث يفسر المانع القانوني كتعرض المنتخب المحلي « البلدي و الولائي » لمرض يحول دون ممارسته و مزاوله المهام المنوطة به أو وجود عائق كفقدان الأهلية لجنونه مثلاً أو لحالة التنافي أو عدم القابلية كلها حالات تندرج ضمن المانع القانوني (1) .

فالسطة الوصية يُمكنها التدخل و إقصاء المنتخب المحلي تحت ذريعة المانع القانوني لكن الإقرار بفقدان الصفة يكون من قبل المجلس الشعبي المحلي و إخطار الوالي وجوباً بالنسبة للمنتخب البلدي ، أما المنتخب الولائي يتم إخطار وزير الداخلية (2) .

من خلال ماتقدم نلاحظ بأن "الوصاية" الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية المحلية تتخذ مظاهر عدة بداية من الإيقاف إلى الإقصاء إلى الإستقالة الحكيمة و صولاً للمانع القانوني ، لكن في شدتها نرى بأن المنتخب البلدي هو الأكثر تضرراً نتيجة عدم وجود ضمانات تحميه من شطط السلطة الوصية فحتى تلك التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق تم التخلي عنها في ظل القانون الحالي .

بينما المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يحوز على ضمانات كما تم إبرازه سابقاً تكفل له الحماية من تعسف السلطة الوصية ، لهذا يجب مراجعة نظام الوصاية الممارسة على الأعضاء و كذلك تلك الممارسة على الأعمال على نحو يكفل إستقلالية الجماعة الإقليمية.

(1) - ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 231 .

(2) - المادة (40)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المادة (40)، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية، المصدر السابق .

## الفرع الثاني

### الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي المحلي كهيئة (الحل)

السلطة الوصية تحوز على سلطات واسعة تنقرر لها في مواجهة المجالس المحلية المنتخبة لكن أخطرها و أشدها هي تلك المسطرة على المجلس ككل و المتمثلة في الحل على النحو المهدد و الماس بالإستقلالية<sup>(1)</sup> ، بموجب هذا الإجراء الإستثنائي يتم الإعدام القانوني للمجلس و ينتج عنه فقدان العضوية لكامل الأعضاء الممارسين .

نظراً لخطورة هذا الإجراء فقد حدد المشرع الجزائري على السبيل الحصر حالات "الأخذ" بهذا الإجراء كي لا تتخذ منه السلطة الوصية ذريعة لتحقيق غايات أخرى بعيدة عن تلك المرسومة و هي الصالح العام ، يمكن حصر الحالات التي تستوجب الحل في ثلاث صور لأسباب تتعلق بالمجلس (أولاً) ، و أسباب تتعلق بالسير الحسن للمجلس (ثانياً) و أسباب أخرى خارجية ناتجة عن التقسيم الإداري الجديد (ثالثاً) .

### أولاً: الحل لأسباب تتعلق بالمجلس المحلي

هذه الأسباب ترتبط بالمجلس المحلي بذاته أي تنشأ بعيدة عن تدخل أي ظرف خارجي و حددها المشرع حصراً و تتمثل في :

#### 1: الظروف الإستثنائية الحائلة دون تنصيب المجلس الشعبي المحلي

تم سابقاً القول بأن " الظروف الإستثنائية " لها مفهوم واسع و فضفاض يمكن أن تدخل في طياته العديد من المفاهيم و بالتالي لا يمكن حصرها ، فالنص على الظرف الإستثنائي كسبب للحل هو أمر في غاية الخطورة خاصة و أن المجلس الشعبي البلدي أو الولائي لم يباشر عمله بعد فكيف للسلطة الوصية أن تعدمه .

فالحل إجراء بمقتضاه تسعى سلطة الوصاية إلى ضمان عدم خروج المجلس عن سياسة الدولة و ضمان إحترامها<sup>(2)</sup> ، المشرع الجزائري كان له توجه خطير عندما سمح بالحل قبل أن يباشر المجلس المحلي عمله فكيف نعدمه و لم يجري أي إجتماع كان من الأفضل

(1) - سامي حسن نجم عبد الله ، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في العراق و الدول المقارنة ، المرجع السابق ، ص 162.

(2) - سامية رايس ، حل المجالس المحلية المنتخبة (دراسة مغاربية) ، (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة باجي مختار عنابة ، 2017، 2018 ، ص 109.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

النص على توقيف المجلس أو تعليق عمله لمدة زمنية معينة تنتهي بزوال الظرف الإستثنائي.

بالعودة إلى القوانين القديمة نجد الأمر (67-24) الصادر سنة 1967 قد نص على " الإيقاف المؤقت للمجلس البلدي " و قوامه تجميد نشاط المجلس إلى غاية توفر الأوضاع الطبيعية لمباشرة العمل ، و هذا ما لا نجده في القانون الحالي حيث تضمن " الحل " مباشرة لا " إيقاف " المجلس.

إجراء " توقيف المجالس المحلية " لازال يُأخذ به في التشريعات المقارنة فرنسا مثلاً يكون المجلس البلدي و كذلك مجلس المحافظة محل توقيف بموجب قرار من " المحافظ " لمدة شهر (01) و لمدة ثلاثة (03) أشهر بمرسوم صادر عن الوزير المكلف بالداخلية (1).

### 2: إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس المحلي

المجالس الشعبية المحلية البلدية كانت أو الولائية تقوم بأداء الأعمال المنوطة بها وفقاً لمبدأ هام يتوافق و المبادئ الديمقراطية المنصوص عليها في الدستور وهو " التداول " أي جماعية التسيير، فالمساس بهذا المبدأ ينتج عنه حل الجهاز التداولي ككل .

فإلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي أو الولائي يقابله حل المجلس و إلغاء الإنتخاب يكون نتيجة وجود تجاوزات خطيرة في العملية الإنتخابية فالقضاء المختص هو من يلغي الإنتخاب الجماعي لأعضاء المجلس المحلي (2)، قرار الحل الصادر عن السلطة الوصية يعتبر " مُعلنًا " لا " مُقر " للحالة .

### 3: الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

هي حالة شبيهة بالحالة المذكورة أعلاه غير أن هاته الحالة تتبع من إرادة أعضاء المجلس المحلي ليست بالجزء كما في الحالة السابقة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، فأعضاء المجلس المحلي لهم الحرية المطلقة في وضع حد لعضويتهم التمثيلية.

(1) - André LEGRAND , CELINE WIENER, OP.CIT, P 214

(2) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 476 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

فالمجلس الشعبي البلدي و الولائي يشترط في إتخاذ مداولاته الأغلبية ومنه القول بعدم توفر هذا النصاب يتعارض و المبادئ التي تتحكم في سير المجلس و يترتب عنه عدم القيام بالأعمال الموكلة له الأمر الذي ينعكس سلباً على المشهد المحلي ، فحل المجلس هو المقابل لهذه الحالة .

من الناحية العملية يصعب حصول حالة كهاته خاصة في ظل تنوع التشكيلات السياسية المُشكلة للمجلس فإن لم تتوافق هاته التشكيلات في أبسط الأعمال فكيف سيحصل التوافق بينهم في وضع حد للعضوية ، كما أن المشرع لم يوضح شكل الإستقالة الجماعية وأمام أي جهة يتم إيداعها، أم تخضع الإستقالة الجماعية لنفس تلك الضوابط الخاصة بالإستقالة الفردية فالمشرع هنا لم يحسن ضبط هاته الحالة و زاد من حدة الغموض .

#### 4: عندما يكون عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

المعلوم أن " مداولات " المجالس الشعبية البلدية و الولائية تتخذ بالأغلبية أي بالأكثرية للأعضاء الممارسين، والقول بعكس هذا لا يمكن و منه لا يستطيع المجلس أداء المهام المنوطة به فعندما يتناقص عدد الأعضاء المشكلين للمجلس على نحو أقل من الأغلبية مع تطبيق أحكام الإستخلاف ولم يتحقق النصاب القانوني ، حل المجلس هنا هو الحل من أجل إنتخاب مجلس جديد بإمكانه تحصيل هذا النصاب و تأدية العمل المحلي بما يضمن تلبية حاجيات الساكنة المحلية .

#### ثانياً : الأسباب المتعلقة بسير المجلس

دائماً في سياق المادة السادسة و الأربعين (46) من القانون البلدي و نظيرتها الثامنة و الأربعين (48) من قانون الولاية فإن هناك حالات تؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمجلس ولها إنعكاسات سلبية على المجتمع المحلي ، و يجب تلافيتها لضمان السير الحسن للمجلس وقد يكون الإجراء المناسب متمثلاً في " حل " المجلس المحلي لضمان الغاية المذكورة أنفاً .

## 1: خرق الأحكام الدستورية

يعد الدستور أسمى نص في الدولة و بالتالي يجب في كل الأعمال التي تدنوه ألا تخالف أحكامه ، فخرق الأحكام الدستورية من قبل المجالس الشعبية البلدية و الولائية يترتب عنه " الحل " .

فيما يتعلق بالأحكام الدستورية نجدها قد ذكرت في موضع آخر ألا وهي " إبطال " الأعمال تلك الواردة في المادة التاسعة و الخمسين (59) من القانون البلدي و المادة الثالثة و الخمسين (53) من القانون الولائي ، ومنه أليس " الإبطال " هو مصير الأعمال المخالفة لأحكام الدستور فأعدام العمل كافي فلماذا يتم إعدام (الحل) الجهاز ككل .

الأجدر أن يكتفي المشرع في قانون الجماعات الإقليمية بإجراء الإبطال كجزاء لمخالفة أعمال المجالس لأحكام الدستور و ليس " الحل " كونه فيه من الخطورة الكبيرة فالإبطال يحقق الغاية عبر ضمان مشروعية العمل ، فعلى المشرع الأخذ بعين الاعتبار شدة الحل في هذا الجانب في التعديل المقبل لقانون الجماعات الإقليمية .

## 2 : الإبقاء على المجلس ينتج عنه إختلالات خطيرة تنعكس سلباً على الصالح المحلي

كنتيجة لوجود تنوع في التشكيلة المكونة للمجلس الشعبي المحلي من حيث الأحزاب السياسية التي ينتمي لها أعضاء المجلس فإن حصول نزاعات ما بين هؤلاء أمر مفروغ منه ، فحصول الإختلالات الخطيرة و التي من شأنها الإضرار بالشأن المحلي .

وقوع مثل هذه الوضعيات المذكورة أعلاه أمر غير مقبول مما يستلزم تدخل السلطة الوصية (الوالي أو الوزير المكلف بالداخلية) عن طريق الحل ، لكن قبل اللجوء لهذا الإجراء الخطير كما بيناه سابقاً و يجب على جهة الوصاية الجلوس مع الأطراف المتخاصمة والبحث عن حلول توافقية بهدف إرجاع الوضع إلى ما كان عليه قبل الخصام و قبل حتى الإعدار المقرر قانوناً<sup>(1)</sup> .

لكن الواقع العملي يطرح بعض الممارسات التي لا تتوافق و النص مثل ما ذهب إليه والي ولاية بسكرة عندما إختار الطريق القضائي عبر رفع دعوى قضائية ضد بعض

(1) - سامية رايس ، المرجع السابق ، ص 137.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

المنتخبين الذين رفضوا العمل مع رئيس المجلس الذي ينتمون له وهذا الأمر له انعكاسات سلبية على الشأن المحلي (1).

الأصل عمل المجالس الشعبية المحلية في جو من التوافق و الهدوء حتى يتم تحقيق كامل الإلتزامات و تحصيل نتائج هامة في مسار التنمية المحلية لكن قد تطرأ ظروف تتعارض وهاته الغاية و يصبح المجلس المحلي في وضع يتعارض والغرض من تشكيله، فإجراء " الحل " قد يكون هو الإجراء المناسب وحسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري لما حدد الأسباب الداعية للحل حصرياً كي يحمي المجالس المحلية المنتخبة من شطط السلطة الوصية.

### ثالثاً: التقسيم الإداري الجديد

منذ سنة 1984 لم تعرف الجزائر لا بلديات جديدة و لا ولايات جديدة مع التحفظ لذلك التقسيم الإداري الحاصل في أواخر سنة 2019 و الذي تم بموجبه ترقية "المقاطعات الإدارية " المستحدثة سنة 2015 لولايات كاملة ، لكن الجماعات القاعدية منذ التاريخ الأول لم تعرف تغيير في عددها .

فظهرت بلديات جديدة أو ولايات جديدة على إثر التقسيم الإداري يعني أصبح من الضروري أن تتدعم كغيرها من البلديات والولايات بأجهزة تداولية الأمر الذي يؤدي إلى حل المجلس المحلي سواء بلدي أو ولائي ، حيث لا يمكن تسيير إقليم واحد بمجلسين لذا الحل هنا أمر ضروري و يحقق مزايا عدة فالحل هنا ليس كجزء بل جاء لمواكبة المتطلبات التي تملئها الظروف خاصة فيما يتعلق بتجسيد فكرة " تقريب الإدارة من المواطن " .

(1) - « حيث أن والي ولاية بسكرة توجه إلى القضاء الإداري لإستصدار حكم بموجبه تم إلغاء ذلك الإتفاق المبرم ما بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي لبلدية " رأس الميعاد " أمام الموثق و المتضمن عدم العمل مع رئيس المجلس الحالي » ، حكم غير منشور أنظر : الملحق رقم (06) .

### الفرع الثالث

#### إجراءات حل و تجديد المجلس الشعبي المحلي

تجدد بنا الإشارة إلى أن الحل في الظروف العادية يفرق عن ذلك الذي يقع في الظروف غير العادية هذا ما سنبرزه لاحقاً ، لنستهل هذا العنصر من الدراسة بإجراء الحل في الظروف العادية و كيفية التجديد الكلي للمجلس المحلي.

#### أولاً : إجراءات حل المجلس الشعبي المحلي ( البلدي و الولائي)

إجراء حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي يتم بنفس الأشكال مع التحفظ لبعض الاختلافات التي سنبرزها فأداة حل المجلس الشعبي المحلي تكون عن طريق " مرسوم رئاسي" الذي يكون مستنداً أساساً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية (1) ، لكن من الناحية العملية " الوالي" هو من يُعد التقرير كونه الأدرى و الأقرب للوضع المحلي.

بعد إجراء " الحل" تأتي مرحلة في غاية الأهمية تتمثل في تعيين أجهزة و أشخاص تُعنى بتسيير الأوضاع المحلية إلى غاية تجديد و إنتخاب مجلس جديد ، حيث المجلس الشعبي البلدي يُعهد بتسييره في ظل هذا الوضع لمتصرف و مساعدين له (02) في ظرف عشرة (10) أيام تلك الموالية لتاريخ الحل لتنتهي مهامهم عند إنتخاب المجلس الجديد (2) .

بالمقارنة مع القانون البلدي السابق (90-08) فإن المجلس عند حله كان يعهد بتسيير شؤونه لمجلس مؤقت (3) حيث يفهم من خلال " عبارة " مجلس مؤقت" أي يكون التسيير جماعي، على خلاف الحال في القانون الحالي الذي يكون فردي " المتصرف " هو المُسير للوضع البلدي في هذا الظرف .

أما عن المجلس الشعبي الولائي فإنه و بناءً على إقتراح من الوالي في ظرف العشر (10) أيام تلك الموالية لتاريخ الحل يتم تعيين " مندوبية ولائية " تمارس الصلاحيات

(1) - أنظر: المادة (47)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - أنظر: المادة (48) ، المصدر نفسه .

(3) - أنظر: المادة (36)، القانون (08-90)، المتضمن قانون البلدية (ملغى)، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

المخولة إياها بموجب القوانين و التنظيمات، لتنتهي مهامها بقوة القانون بتتصيب المجلس الولائي الجديد<sup>(1)</sup>.

نشير هنا إلى تلك " المندوبيات التنفيذية " المعروفة سنوات التسعينيات و التي سيرت المجالس المحلية آنذاك وهي على خلاف هاته المندوبيات الولائية ، للإشارة فإن الجهة التي تحل محل المجلس الشعبي البلدي عادة ما يكون المتصرف الذي يعهد له بتسيير الشؤون البلدية من رجالات السلطة<sup>(2)</sup> وهذا ما يتعارض مع مبدأ جماعية إتخاذ العمل المحلي التي تقوم عليها فكرة " الديمقراطية المحلية " .

أما فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الولائي يعهد بتسيير شؤونه كما أسلفنا " للمندوبيات الولائية " التي لم يحدد القانون عدد أعضائها و لا الشروط الواجبة التوفر في أعضائها فالأمر يخضع للسلطة التقديرية لجهة الوصاية .

### ثانياً: عملية تجديد المجلس الشعبي المحلي محل إجراء الحل

نصت المادة الثامنة و الأربعين (48) من القانون البلدي على ضرورة إجراء تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال أجل يقدر ب ستة (06) أشهر من تاريخ الحل هذا كأصل عام ، غير أنه لا يمكن إجراء الإنتخابات في حال ما صادف الحل السنة الأخيرة للعهد الإنتخابية فإن المتصرف و مساعديه هم من يكملون المهمة إلى غاية تاريخ الإنتخابات البلدية العامة (الوطنية) .

في حالة وقوع الظرف الإستثنائي هاته الحالة وردت في القانون البلدي دون الولاية حيث تطرأ ظروف إستثنائية تحول دون إجراء الإنتخابات البلدية ، فإن الوزير المكلف بالداخلية يُعد تقرير بالحالة يعرضه على مجلس الوزراء ليقوم بعدها بتعيين متصرف ( لم يرد في هذا النص المساعدين المذكورين في الظروف العادية) .

(1) - المادة (49)، القانون (12-07) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(2) - عادة ما يكون رئيس الدائرة هو " المتصرف " الذي يعنى بتسيير شؤون البلدية عند حل المجلس الشعبي البلدي أنظر: للملحق رقم (07).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

يعمل المتصرف تحت سلطة الوالي على ممارسة تلك السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه تنتهي مهامه عند تنصيب المجلس الجديد عند توفر الظروف اللازمة لتنظيم الإنتخابات (1) .

أما إنتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي يجب أن تجرى في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر من تاريخ الحل كأصل عام لكن في حالة المساس الخطير بالنظام العام تسقط هاته الآجال حتى زوال الأسباب المؤدية إلى المساس الخطير (2).

بمقارنة الآجال التي تجرى ضمنها إنتخابات المجلس الشعبي الولائي هي أقصر مقارنة بالتجديد مع المجلس الشعبي البلدي على الرغم أهمية هذا المجلس على المستوى المحلي ، كون إلغاء الجهاز التداولي ينتج عنه إلغاء الجهاز التنفيذي للبلدية على خلاف الولاية فالجهاز التنفيذي يظل صامد لا يحل ، ومنه وجب على المشرع تخفيض الآجال تلك المقررة لتجديد المجلس الشعبي البلدي .

نخلص من خلال ما تقدم بأن " الحل " من أخطر صور " الوصاية الإدارية " بموجبه يتم الإعدام القانوني للمجلس و منه يفقد كل أعضاء المجلس عضويتهم ، وحسناً ما ذهب إليه المشرع الجزائري حينما أضفى القيد التشريعي على حل المجلس الشعبي المحلي حين ذكر حالات الحل على سبيل الحصر مما يضمن حماية للمجلس المحلي من تعسف السلطة الوصية .

لكن عند إتخاذ إجراء " الحل " يتم تسيير المجالس المنتخبة المحلية عن طريق رجالات السلطة هذا ما يتنافى و الديمقراطية المحلية و يخل بمفهوم اللامركزية ، فهؤلاء الذين تسند لهم مهمة تسيير المجلس معينين و عليه فهم يعملون على إرضاء سلطة التعيين و لو على حساب الشأن المحلي و المواطن .

نقطة أخرى تثير الإشكال و هي هل هذه الأجهزة المؤقتة التي تسند لها مهمة تسيير المجالس المحلية بعد إجراء الحل تمارس كل الإختصاصات و الصلاحيات المخولة للأجهزة الأصلية ؟

(1) - المادة (51)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(2) - المادة (50)، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

عند النظر و تفحص مواد قانون الجماعات الإقليمية نجد بأن " المتصرف يمارس تحت سلطة الوالي السلطات المخولة بموجب التشريع و التنظيم للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه ... " (1) ، فالمتصرف الإداري المعين بعد إجراء " حل المجلس الشعبي البلدي " يصبح يحوز على جميع السلطات تلك المنوطة بالجهاز التداولي و الجهاز التنفيذي للبلدية. هذا الإجراء يتتافى و مبادئ عدة تقوم عليها البلدية لعل أبرزها إقصاء الساكنة من إدارة شؤونهم ولو بطريقة غير مباشرة فالمنتخبين المحليين يحملون إلتزام و لو أدبي تجاه الساكنة المحلية كونهم ساهموا عبر أصواتهم في وصولهم للمجلس الشعبي البلدي ، بخلاف المعين (المتصرف) الذي يخضع لصوت السلطة بشكل أكبر .

هاته الحالة وسعت من تدخل السلطة الوصية (الوالي) في صناعة القرار المحلي ولو بصورة إستثنائية مما يمس بالجهاز البلدي بينما القانون السابق (90-08) جاء بضمانات أكبر لحماية مصالح المجلس الشعبي البلدي حتى بعد " حله " ، حيث يقتصر " دور الهيئة التي تحل محل الجهاز التداولي على بعض الأعمال فقط وردت على سبيل الحصر تتمثل في الأعمال الجارية في الإدارة و القرارات التحفظية المُستعجلة الكفيلة بحماية الأملاك البلدية و الحفاظ عليها (2) .

على خلاف القانون الراهن الذي وسع من سلطات " المتصرف " الذي يحل لتسيير البلدية ظرفياً ليمارس جميع السلطات المنوطة بالجهاز التداولي والتنفيذي للبلدية وهو أمر خطير ، وعليه فقد تم التخلي عن مكسب آخر من تلك المكاسب المحصلة في قانون التسعينيات .

بينما مسألة الجهة التي تحل محل المجلس الشعبي البلدي عندما يتم " حله " في فرنسا جاءت أكثر تنظيماً حيث تسند مسألة تسيير المجلس " لمندوبية خاصة " يعين " المحافظ " أعضائها من ضمن الشخصيات المحلية المعروفة على أن ينتخب هؤلاء الأعضاء من بينهم " رئيساً "، أما عن المهام التي تؤديها المندوبية الخاصة تلك الأعمال المتعلقة بالتسيير العادي و الشؤون الإدارية ولا يمكنها الخوض في ميدان التمويل المالي (3) .

(1) - المادة (51)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(2) - أنظر: المادة (36 ف 02) ، القانون (08-90) ، المتضمن قانون البلدية (الملغى)، المصدر السابق.

(3) - Marc Thoumelou , op.cit , p84

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الملاحظ أن قانون " البلدية " و " الولاية " الحالي لم يعطي ضمانات حقيقية للمجالس الشعبية المحلية عند توقيع إجراء "الحل" عليها في مقدمة هذه الضمانات آلية الطعن أمام القضاء المختص ضد قرار الحل ، إجراء من شأنه حماية المجالس الشعبية المحلية من شطط السلطات الوصية في الظروف العادية أما الظروف غير العادية فإنها تخضع لضوابط أخرى .

كان على المشرع في قانون الجماعات الإقليمية أن يعمل خاصة عند ممارسة الحل أن يعهد به لسلطة محايدة كالقضاء الإداري و يحذو حذو المشرع المغربي الذي يعهد بإجراء حل المجالس المحلية للقضاء (1) ، الأمر الذي يسهم في المساواة ما بين الأجهزة المركزية و اللامركزية و يدعم هذه الأخيرة في مسار صنع القرار المحلي .

### المطلب الثاني

#### الرقابة الإدارية على الأجهزة التنفيذية للجماعات الإقليمية ما بين السلطة

#### التسلسلية و الرقابة الوصائية

إن الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية لا تقتصر فقط على الجهاز التداولي بل تتسع لتشمل الجهاز التنفيذي ، لكن هذه الرقابة لا تقتصر على صورة واحدة بل قد تكون بصورتها ( الوصاية الإدارية ، السلطة التسلسلية ) .

لذا سنسعى عبر هذا العنصر من الدراسة لتسليط الضوء على الرقابة الإدارية الممارسة على " الجهاز التنفيذي " بداية بتلك الرقابة المسطرة على رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول) ، ثم الرقابة الممارسة على الوالي لنختم هذا المطلب بتلك الرقابة التي تطال الأجهزة المساعدة و موظفي الجماعات الإقليمية الذين لهم دور و تأثير كبير على المستوى المحلي (الفرع الثالث).

(1) - عماد أبركان ، المرجع السابق ، ص ص 61، 62 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية و توافقها مع المستجدات

### الفرع الأول

#### الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

الرقابة الإدارية تنقسم إلى صورتين « الوصاية الإدارية » و « السلطة التسلسلية » فهاتاه الرقابة لا يمكن أن نجد كلتا صورتها مطبقتين على جهاز واحد إلا نادراً ، نذكر هنا " رئيس المجلس الشعبي البلدي " حيث الرقابة الوصائية التي يخضع لها أمر مسلم به غير أن خضوعه للسلطة التسلسلية أمر لا يمكن التسليم به هذا ما سنسعى لإبرازه في هذا الجانب من الدراسة .

#### أولاً : الوصاية الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي كمنتخب بلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب كغيره من أعضاء المجلس و عليه يعد منتخب بلدي ومنه فهو يخضع لكافة الأشكال الرقابية التي يخضع لها أعضاء المجلس الشعبي البلدي من ( إيقاف ، إقصاء ، التخلي عن العهدة ... ) ، خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي لوصاية الوالي أمر لا يثار بشأنه أي إشكال كونها مقررة بموجب نص القانون ولا يمكن تجاوزها من قبل سلطة الوصاية و عليه فهو يخضع للوصاية الإدارية في:

#### 1- الإستقالة :

كما هو معروف بأنه يحق لأي منتخب أن يضع حداً لعضويته بالمجلس الشعبي البلدي كذلك هذا الحق مكفول لرئيسه و لكن بضوابط تفرق عن تلك المقررة للأعضاء ، حيث يقع وجوباً على رئيس المجلس الشعبي البلدي المُستقيل دعوة المجلس للإجتماع لتقديم إستقالته و يتم إثبات الإستقالة عن طريق إرسال المداولة إلى الوالي لتكون نافذة بعد إستلامها من قبل هذا الأخير (1) .

فيما يتعلق بإستقالة الرئيس هنا يضع حداً لرئاسة المجلس الشعبي البلدي لكن عضويته كعضو بالمجلس الشعبي البلدي تظل قائمة فالإستقالة هنا تُنتهي الرئاسة لا العضوية .

#### 2- التخلي عن المنصب :

(1) المادة (73)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

إن التخلي عن المنصب يكون في حال إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي ولم يتم بتلك الإجراءات الواجبة في الإستقالة و المذكورة أنفاً ، فعدم جمع المجلس الشعبي البلدي لإعلان الإستقالة يعد تخلياً عن العهدة .

**الحالة الثانية للتخلي عن العهدة** تتمثل في غياب الرئيس لمدة شهر دون مبرر و يتم إثبات هذه الحالة في أجل العشرة أيام (10) الموالية لذاك التاريخ بموجب دورة غير عادية للمجلس ويحضر الوالي أو ممثله فيها <sup>(1)</sup> ، في هاته الحالة يتم إستخلاف الرئيس بنائبه ظرفياً على أن يتم إنتخاب رئيساً جديداً وفقاً لأحكام المادة (65) من القانون البلدي الراهن التطبيق .

**ثانياً : الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي عند مباشرته صلاحياته التمثيلية ما بين الوصاية الإدارية و السلطة التسلسلية**

رئيس المجلس الشعبي البلدي له " الإزدواجية الوظيفية " فهو يظهر تارةً كممثل للبلدية و تارةً أخرى كممثل للدولة وهذا على حسب تلك الإختصاصات المعهودة إليه، وعليه فالرقابة الإدارية الممارسة عليه بمناسبة تمثيله للبلدية تختلف عن تلك الممارسة عليه بمناسبة تمثيله للدولة ومنه نجد أنفسنا مجبرين على تسليط الضوء على هذه الرقابة المسطرة على رئيس المجلس الشعبي البلدي عند مباشرته لصلاحياته التمثيلية.

#### 1- الوصاية الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي عند تمثيله للبلدية

رئيس المجلس الشعبي البلدي نجده يحوز على صلاحيات عديدة في هذا الباب لعل أبرزها تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي و إتخاذ قرارات تنسب إليه ، فالرقابة هنا تمارس عليه في إطار الوصاية الإدارية كونه جهاز لا مركزي مستقل .

#### 2- الرقابة التسلسلية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

في البداية هل يمكن مجازة أصحاب القول بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع للسلطة التسلسلية للوالي ؟

إن خضوع المنتخب المحلي للرقابة التسلسلية (رئاسية) أمر لا يمكن التسليم به و لا قبوله خاصة إذا تعلق الأمر بالبلدية فيه مساس بمفهوم اللامركزية ، لكن

(1) - المادة (74)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

من منطلق ما قيل سابقاً خاصة في باب التمثيل نجد بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعهد له بمناسبة تمثيله للدولة بصلاحيات جد هامة في أصلها تعود للدولة لا لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، ويُجمع الكثير من الفقهاء على أن " رئيس المجلس الشعبي البلدي " هنا (كممثل للدولة) يخضع للسلطة التسلسلية للوالي كغيره من الموظفين (1) .

إن السلطة الرئاسية بمقتضاها تتقرر لها متسع من القيود في مواجهة المرؤوسين ومنهم " رئيس المجلس الشعبي البلدي " لدى تمثيله للدولة على خلاف ما هو عليه عند تمثيله للبلدية ، فرئيس المجلس الشعبي البلدي يعمل تحت إشراف الوالي أساساً عند تمثيله للدولة خاصة عند " تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية " ، السهر على النظام العام السكنية و النظافة العمومية السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية و التدخل في مجال الإسعاف " (2) .

عند الوقوف على مختلف الصلاحيات المقررة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في باب تمثيل الدولة نجدها تُمارس تحت إشراف الوالي ، لكن في حال عدم قيام رئيس المجلس الشعبي بهاته المهام تتقرر سلطة " الحلول " للوالي في مواجهة رئيس المجلس الشعبي البلدي (3) ، هذا الحلول يفسر على أنه حلول في باب السلطة التسلسلية لا الوصائية. لكن هل إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي هنا كمروؤوس يعطي للوالي حق توقيع جزاءات تأديبية في حقه ؟

### 3- الرقابة على قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تأدية مهامه يُصدر قرارات عدة تكون هاته القرارات محل رقابة " الوالي " عند إتخاذها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بإرسالها خلال الثماني و الأربعين (48) ساعة الموالية للوالي ليبسط رقابته عليها لتدخل حيز التنفيذ بعد شهر من تاريخ الإرسال (4) .

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 267 .

(2) - المادة (88)، القانون (11 -10)، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق.

(3) - أنظر: للمواد (100، 101، 102) ، المصدر نفسه .

(4) - أنظر: للمواد ( 98 ف 02 ) ، ( 99 ف 01 ) ، المصدر نفسه.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

هذا كأصل عام لكن في حالة الإستعجال يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ قراراته بصورة فورية بعد إعلام الوالي لكن يثار إشكال حول عبارة " إعلام الوالي " بمعنى أن هذا الأخير موافق على هاته القرارات المتخذة ، لكن هل للوالي حق الطعن في هاته القرارات ذات الطابع الإستعجالي أم يتدخل مباشرة كسلطة رئاسية و يُلغيتها ؟

للإشارة القانون البلدي الحالي لم ينص على تلك الصلاحية التي كانت مقررة للوالي التي بمقتضاها يتدخل الوالي لإلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي (1) ، وحسناً ما ذهب إليه المشرع البلدي في هذا القانون حينما عمل على تحصين قرارات رئيس المجلس الشعبي من تعسف " الوالي " .

هذا من ناحية النص غير أن الواقع العملي يفرز ممارسات أخرى لا تعبر عن إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي بل يظهر طوال الوقت بمظهر المرؤوس أمام الوالي وليس كسلطة محلية مستقلة تعمل للند للند مع الوالي الأمر الذي ينتج عنه إنعكاسات سلبية على المشهد المحلي .

ومن بين الممارسات التي نجدها في هذا الباب ما إتخذه رئيس الجمهورية بمناسبة " لقاء الحكومة بولاية الجمهورية " فقد إتخذ رئيس الجمهورية قرار بإنهاء مهام " رؤساء المجالس الشعبية البلدية " بسبب تجاوزات في التسيير (2) ، لكن إنهاء مهام رؤساء المجالس الشعبية البلدية من قبل رئيس الجمهورية غير مقرر قانوناً و بالتالي يمكن مجابهة هذا القرار لعدم مشروعيته، فحالات إقصاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية محددة حصراً بموجب قانون البلدية .

ما زاد من حدة هيمنة الوالي على المشهد المحلي والبلدي خاصة هي تلك الأجهزة المساعدة له التي تبسط رقابتها على الجهاز البلدي ، مما يجعل من البلدية آلة صماء تسعى للمهادنة لا المُبادأة في العمل .

(1) - المادة (80 ف 02) ، القانون (90-08) ، المتضمن قانون البلدية (ملغى) ، المصدر السابق .

(2) - قرار رئيس الجمهورية بإنهاء مهام رؤساء مجالس الشعبية البلدية و رؤساء الدوائر بمناسبة لقاء الحكومة بولاية

الجمهورية المنعقد في 11 أوت 2020 ، على الرابط : <https://www.ennaharonline> .

## الفرع الثاني

### الرقابة التسلسلية على الجهاز التنفيذي للولاية

على خلاف البلدية التي يُعد جهازها التنفيذي منتخب فإن الولاية جهازها التنفيذي كما هو معلوم معين و رئيس الجهاز التداولي للولاية لا يعدو أن يكون إلا منصب شرفي نظير تلك السلطات الواسعة التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي. بما أن " الوالي " مُعين فالرقابة التي تُمارس عليه لا يثار بشأنها أي إشكال ، فهي رقابة "تسلسلية" طبعاً والتي تتنوع منها المباشرة و أخرى غير مباشرة بموجبها تتقرر للسلطة الرئاسية متسع من القيود في مواجهة الوالي و أعماله.

### أولاً: خضوع الوالي لسلطة التعيين

من منطلق ما تم إبرازه سابقاً فالوالي يعين من قبل رئيس الجمهورية عن طريق " مرسوم رئاسي " كذلك إنهاء المهام يتم بنفس الأداة ، كنتيجة لهذا فهو يخضع لتوجيهات و أوامر سلطة التعيين (رئيس الجمهورية) لكن في الواقع العملي لا تربط الولاية علاقة وظيفية مباشرة برئيس الجمهورية إلا أنهم يخضعون لسلطته كونه هو صاحب سلطة التعيين (1) .

أبرز الأدوات المقررة في باب الإشراف المباشر لرئيس الجمهورية على الولاية تلك المُستحدثة سنة 2005 المُتمثلة في " اللقاءات الدورية مع الولاية التي تتم تحت إشراف رئيس الجمهورية من خلالها تتم عملية تقييم البرامج الموكلة للولاية مع توجيه التعليمات لضمان التنفيذ الحسن لسياسة العامة المُسطرة من طرف رئيس الجمهورية " (2) .

منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبحت السلطة التنفيذية أحادية الرئاسة و صار رئيس الجمهورية هو الفاعل الأكبر في هذه السلطة فخضوع الولاية في نشاطهم لرئيس الجمهورية كرئيس إداري أمر مفروغ منه ، لكن في الواقع العملي نجد بأن الرئيس الإداري للولاية هو " الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية " فهو بمثابة القناة التي تربط الولاية برئيس الجمهورية وهذا ما سيكون محلاً للدراسة .

(1)-علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 58.

(2)- صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 268 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

#### ثانياً: السلطة التسلسلية لوزير الداخلية على الولاية

يُعتبر الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية هو المختص بالشأن المحلي سواء على مستوى الجماعة القاعدية (البلدية) أو الجماعة غير مركززة للدولة (الولاية) ، فوزير الداخلية من ضمن « الإختصاصات و الصلاحيات » المنوطة به في ميدان الجماعات الإقليمية نجد :

- الأعمال اللامركزية و رقابة القرارات المحلية ، التنمية المحلية ، التنظيم الإقليمي، المالية المحلية ، التعاون ما بين الجماعات المحلية ، الإصلاح الإداري<sup>(1)</sup> ، وزير الداخلية مهمته في ميدان الأعمال اللامركزية أساساً متابعة سير المجالس المنتخبة و نشاطها العام .  
- وضعية المنتخبين .

- تحديد شروط إعداد القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات المحلية وشروط تنفيذها ويسعى لإنسجامها<sup>(2)</sup> ، هاته المهام المذكورة يمارسها الوزير المكلف بالداخلية عن طريق الولاية أساساً وبالتالي فهم يخضعون لسلطته في هذا الميدان .

يقوم الولاية بتقديم تقارير للوزير المعني حول تنفيذ تعليماته مع إخطاره بكافة الأعمال و وضعية الولايات فوزير الداخلية هو الرئيس الإداري و السياسي للولاية<sup>(3)</sup> ، وعليه لا يخرجون على طوعه مع التحفظ لتلك القرارات غير المشروعة التي يتطلب في المروءوس عدم تنفيذها إلا بعد تنبيه السلطة الرئاسية .

#### ثالثاً : السلطة التسلسلية للوزراء على الوالي

الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة<sup>(4)</sup> و عليه فهو ممثل لكل الوزراء على الإقليم المحلي يعمل على تنفيذ قراراتهم ، ويعمل على رفع تقارير دورية و سنوية لكل قطاع للمسؤول المعني يشرح فيها وضعية القطاعات

(1) - المادة (02) ، المرسوم التنفيذي (18-331)، المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 ، المحدد : لصلاحيات وزير الداخلية و الجماعات و التهيئة العمرانية ، ج ر ج ج د ش ، العدد (77) الصادر في 23 ديسمبر 2018 .

(2) - المادة (12) ، المصدر نفسه .

(3) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 269.

(4) - المادة (110)، القانون (12-07)، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

بالولاية، غير أن رقابة الوزراء هنا غير مباشرة بل تمارس عن طريق وزير الداخلية أساساً (1) .

فوالي الولاية " كرجل من رجالات السلطة " على المستوى المحلي الرقابة التي يخضع لها هي تسلسلية و لا تثير أي إشكال على خلاف المنتخب كرئيس المجلس الشعبي البلدي ، فالولاية قد يعانون من تعسف السلطة الرئاسية كون الرقابة الخاضعين لها في هذا الباب واسعة وما زاد من غموضها هو غياب القانون الأساسي الناظم لهذا المنصب الذي يحيلنا القانون للتنظيم الذي لم يعرف النور إلى حد كتابة هذه الأسطر .

### الفرع الثالث

#### الرقابة التسلسلية على الأجهزة و الهياكل المساعدة على المستوى المحلي

الجماعات الإقليمية و الأجهزة التنفيذية بالضبط محاطة بمجموعة من الأجهزة المساعدة تعمل على ضمان السير الحسن للمرفق المحلي ففي البلدية نجد بأن الجهاز المساعد الأهم هو " الأمين العام " ، و الوالي أبرز مساعد له و الذي له تأثير على البلديات رئيس الدائرة وصولاً للموظفين الذين يشكلون رقم هام في معادلة صناعة القرار المحلي مما يرجح كفة الأجهزة المعينة على المنتخبة .

#### أولاً: الرقابة الإدارية على الأمين العام للبلدية

"الأمين العام" يرأس الإدارة البلدية وإعتبره بعض الباحثين الرئيس الإداري للبلدية ، فبموجب هذه الصفة تتقرر له صلاحيات عديدة في مقدمتها " ممارسة السلطة الرئاسية " على جميع موظفي البلدية " و تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي .

الأمين العام للبلدية يخضع للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي على حسب النص لكن سلطة التعيين كذلك لها سلطات عليه ، الأمين العام للبلدية تختلف أداة تعيينه على حسب الكثافة السكانية فالبلديات التي يتجاوز عدد سكانها (100.000) نسمة التعيين يكون بموجب مرسوم تنفيذي من الوزير الأول كما أسلفنا سابقاً هذا التغيير الحاصل بموجب المرسوم الرئاسي (20-39) الذي بموجبه تنازل رئيس الجمهورية للوزير الأول على هذا الإختصاص ، وإذ قل عن تلك النسبة فيعين بموجب قرار من الوالي .

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 268 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

ومنه فالأمين العام بناءً على أداة تعيينه يخضع للسلطة الرئاسية لسلطة التعيين ممثلة في والي الولاية أساساً ، غير أن الأمين العام يخضع لسلطة رئاسية مزدوجة "رئيس المجلس الشعبي البلدي " من جهة و " الوالي " من جهة أخرى و هنا قد يحصل تداخل ما بين السلط الرئاسية عند بسط رقابتها على الأمين العام .

أما موظفي البلدية فهم يُشكلون حلقة هامة في سير الشأن المحلي و بالتالي من الضروري التطرق للرقابة التي يخضعون لها و هي " الرقابة الرئاسية للأمين العام " أساساً و رئيس المجلس الشعبي البلدي و قد يمارسها الوالي ، لكن هل المنتخبين المحليين يمكنهم ممارسة الرقابة الرئاسية على موظفي البلدية ؟

إن رقابة المنتخبين على موظفي البلدية كسلطة رئاسية كانت مثار خلاف كبير خاصة أنه من الناحية العملية نشهد ممارستها ، الأمر الذي كان محل مراسلات للدوائر المختصة من أجل الفصل في الموضوع و كان الرد بعدم خضوع موظفي البلدية لسلطة المنتخبين البلديين<sup>(1)</sup> وهم خاضعين لسلطة الأمين العام و رئيس المجلس الشعبي البلدي فقط .

### ثانياً : في ظل الظروف الإستثنائية

إن الحالة المذكورة أعلاه في ظل الظروف العادية لكن هناك ظروف غير عادية نظمها المشرع البلدي كحل المجلس مثلاً هنا يحل المتصرف لتسيير شؤون المجلس البلدي ، هذا الأخير تعيينه يكون من طرف " الوالي " فالرقابة لا تخرج عن السلطة التسلسلية الأمر الذي يزيد من هيمنة الوالي على المشهد المحلي في ظل الظروف الإستثنائية .

(1) - إرسالية المديرية العامة للتوظيف العمومية و الإصلاح الإداري بتاريخ 10 من أبريل 2019 التي وجهت لرؤساء المجالس الشعبية البلدية التي كان موضوعها « سلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين حيث جاء فيها " سلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين و أعوان الإدارات المركزية و الولايات البلديات والمؤسسات ذات الطابع الإداري ، خول فقط للسادة رؤساء المجالس الشعبية البلدية دون غيرهم ممارسة سلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي الإدارة الإقليمية..» ، (غير منشورة )، أنظر : الملحق رقم (08).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

فالمصرف الذي يعهد له بتسيير شؤون البلدية يعمل على تطبيق قرارات سلطة التعيين ولو على حساب الشأن المحلي ، لتتسع سلطات الوالي و يصبح هو الفاعل الأكبر على الساحة المحلية عند الظروف الإستثنائية .

أما بالنسبة للأجهزة والهيكل المساعدة للوالي من رئيس الدائرة، الوالي المنتدب، الأمين العام للولاية، المفتشية العامة للولاية و غيرهم لا يثار بشأن الرقابة المبسوطة عليهم أي إشكال فهم خاضعين أساساً للسلطة التسلسلية للوالي .

نخلص في الأخير إلى أن الرقابة الإدارية الممارسة على " الأجهزة التنفيذية للجماعات الإقليمية " تتنوع ما بين " الوصاية الإدارية " و " السلطة التسلسلية " خاصة الجهاز التنفيذي البلدي الذي يكون محلاً لكلا الصورتين.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### الفصل الثاني

#### عقنة الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

من خلال ماتقدم سابقاً في الشق المتعلق بـ " الرقابة الإدارية " الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر تسهل عملية تحديد طبيعة هاته الرقابة من حيث سلوك المشرع أسلوب التشديد أو التخفيف في ممارسة هاته الرقابة .

الملاحظ أن نموذج " الرقابة الإدارية " المعتمد والمُمارس على الجماعات الإقليمية في الجزائر هو ذلك المعهود سابقاً في فرنسا و المعروف بالتطرف و الشدة وقد تم التراجع عنه لثبوت محدوديته ، وهذا ما ذهبت إليه دول عدة خاصة تلك التي تأخذ بهذا الأسلوب و التي تعتمد إليه للحفاظ على وحدة الدولة .

غير أن الجزائر لازالت تحتفظ بالرقابة الإدارية (خاصة في شق الوصاية الإدارية) ذات الأسلوب المشدد في الممارسة مثلما تم بيانه سابقاً و التي هي محل نقد و جدال كبير ما بين الباحثين و الساسة وصولاً للمنتخبين المحليين.

لكن هناك أسباب و غايات عدة تكمن وراء مواصلة الأخذ و العمل بهذا النموذج المشدد و التضييق على حرية و إستقلالية الجماعات الإقليمية أمر يحتاج لتسليط الضوء عليه (المبحث الأول) ، صحيح أن هاته الشدة يرجى من ورائها تحقيق غايات لكن في نفس الوقت هناك مثالب و أعمار عدة تعترضها تحتاج إلى آليات تُسهم في سد النقائص المسجلة في هذا الباب الأمر الذي له إنعكاسات إيجابية على الصالح المحلي و الوطني (المبحث الثاني).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### المبحث الأول

##### تشديد الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية الأسباب و الغايات

لا يمكن لأحد من الباحثين على إختلاف الحقل الذي ينتمي إليه و له إهتمام بموضوع " الجماعات الإقليمية " إلا أن يقول بأن طبيعة الوصاية الإدارية بمختلف صورها (الأعمال، الأشخاص، الهيئة ) في الجزائر من ناحية تطبيقها هي مشددة بشكل كبير من شأنها التأثير على الوضع المحلي بشكل سلبي وتتناقض و مفهوم " اللامركزية الإدارية " ، الأمر الذي دفع بالعديد من الباحثين و الساسة للقول بضرورة إلغاء هاته الوصاية كُليةً و منه هل يمكن مُجاراتهم في هذا الطرح ؟

صحيح أن " الوصاية الإدارية " النسخة الجزائرية جامدة و متوحشة و قد تقتل روح المبادرة لدى المنتخبين المحليين و تتنافي حقاً مع مفهوم اللامركزية الإدارية ، لكن دعونا نتسأل عن تلك الأسباب المؤدية لتكريس الشدة في ممارسة الوصاية الإدارية و الغاية المتوخاة من ورائها ؟

#### المطلب الأول

##### عدم كفاءة العنصر البشري المُكون للجماعات الإقليمية

الجماعات الإقليمية كشخص معنوي تتشكل من مجموعة عوامل مجتمعة من بينها " الأشخاص " أو " العنصر البشري " الذي يعد رقم هام و صعب في معادلة البلدية والولاية و الدولة ، فنجاح العامل البشري في أداء المهام الموكلة إليه يُعد أمر هام و ينتج عنه نتائج إيجابية و إن فشل فستكون هناك إختلالات سلبية تتعكس على المشهد المحلي لهذا يجب أن يكون العنصر البشري مؤهلاً لأداء المهام المنوطة به .

#### الفرع الأول

##### عدم النضج السياسي و الإداري للمنتخب المحلي

إختارنا أن تكون البداية بالمنتخب المحلي البلدي و الولائي فقد إختاره الساكنة المحلية من أجل أن يكون ممثلاً لهم في إطار ما يعرف بـ " الديمقراطية التمثيلية " و أن يكون هو العين الساهرة على مصالحهم ، لكن الواقع العملي يثبت بأن المنتخب المحلي لم

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

يستطع أن يكون في مستوى تطلعات الناخبين وهو ما يؤدي إلى سخطهم وإمتعاضهم من المردود المقدم من قبل المجالس المحلية المنتخبة عموماً .

#### أولاً : مسألة المؤهل العلمي و التكوين السياسي في المجالس المحلية المنتخبة

المفترض في المنتخب المحلي أن يكون مؤهلاً لتمثيل الساكنة المحلية التي إختارته من أجل إيصال صوتهم وكذا تلبية حاجياتهم ، لكن المجالس الشعبية المحلية في الجزائر لم تستطع أن تفرز منتخبين ذوي تأهيل لأسباب عدة :

#### 1: مساهمة النص الإنتخابي في نقص فعالية المجالس الشعبية المحلية

إن النص الإنتخابي سواء الحالي أو القديم و على إختلاف الأوضاع و الحقب التي صدر في ظلها لم يتطرق أبداً لفكرة « إشتراط المؤهل العلمي » في المترشح للإنتخابات سواء كانت محلية تشريعية رئاسية ، مع التحفظ للإنتخابات الرئاسية الأخيرة التي أجريت بتاريخ 12 من ديسمبر 2019 عندما تم فرض المؤهل العملي لأول مرة (1).

إن المؤشرات توحى بأن المشرع الجزائري سينتهج طريق إشتراط المؤهلات العلمية في الترشح للإنتخابات المحلية مُستقبلاً (2) نظير ما يمكن تحصيله من وراء تضمين شرط كهذا، قبل إشتراط هذا الشرط (الشهادة الجامعية) في الإنتخابات الرئاسية ، فإن مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية جاء فيه على أنه في حال تساوي الأصوات ما بين المترشحين لرئاسة المجلس الشعبي البلدي تؤول الرئاسة للمترشح الحائز على المؤهل العلمي الأعلى.

(1)- تم فرض المؤهل العلمي لأول مرة في الإنتخابات ليحذو المشرع طريق التمييز الإيجابي وهذا في الإنتخابات الرئاسية الأخيرة عندما إشتراط الشهادة الجامعية في ملف المترشح، أنظر للمادة 139 الفقرة 12، من القانون العضوي (10-16) المعدل والتمم بموجب القانون العضوي (19-08) ، المتضمن قانون الإنتخابات ، المصدر السابق، نذكر كذلك تلك الحالة التي كانت منظمة بموجب دستور (1976) في مادته (08) « حينما سُمح بالترشح للإنتخابات المحلية لأصناف محددة في العمال والفلاحين فقط »، أليس هذا من قبيل التمييز ؟

(2)- حيث أن نسبة المنتخبين المحليين الحائزين على مستوى تعليمي عال يقدر بنسبة (39%) فقط وأما عن الفئة الأكبر المُشكلة للمجالس الشعبية البلدية هي موظفي قطاع التربية والتعليم (معلمين ومديري المدارس الابتدائية خاصة)، للتفصيل أكثر راجع : صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 365، وكذا: جمال الدين مغوقل ، المرجع السابق، ص 09.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

ومنه أصبح من الضروري إشتراط المؤهلات العلمية لتجويد العمل المحلي لكن الكثير يقول بأن إشتراط المؤهلات العلمية في الإنتخابات أمر مخالف لمبدأ المساواة المقرر دستورياً<sup>(1)</sup> ، لكن أليس حجز نسبة مسبقاً للمرأة في إطار ما يعرف بـ " الكوتا النسوية " داخل المجالس الشعبية المنتخبة (على المستوى المحلي أو الوطني) خرقاً لمبدأ المساواة على أساس الجنس ؟

ومنه فلا حرج عند وضع قيد يطال حق الترشح للإنتخابات المحلية على أساس شرط المؤهل العلمي كل هذا بهدف تجويد أداء المجالس المحلية المنتخبة ، كون الواقع العملي أثبت عجز المنتخب المحلي عن أداء تلك المهام المُسندة إليه الأمر الذي من شأنه التأثير السلبي على مسألة التنمية<sup>(2)</sup>.

فالواقع العملي يدعو لرسم قطاعية مع فتح الباب أمام الجميع للترشح لكن مع عدم الإقصاء الكلي للأشخاص الذين لا يحوزون على مؤهلات علمية من المشاركة في عملية صناعة القرار المحلي ، لكن مسألة إشراكهم تكون في مواقع أخرى لا كأعضاء بالمجالس بل في مراكز أخرى سنسعى لإبرازها لاحقاً .

مبدأ " التمييز الإيجابي " ما بين المواطنين كان محل إنتقاد في فرنسا من بعض الكُتاب لمساسه بحق ومكسب من مكاسب الثورة الفرنسية والمتمثل في " المساواة"<sup>(3)</sup> ، هذا في فرنسا كما هو معروف أن لها ممارسة عريقة خاصة في ميدان الجماعات الإقليمية على خلاف الجزائر فالجماعات الإقليمية من ناحية الممارسة تعد فتية كونها حقاً تعود لسنوات صدور أول نص ناظم للبلدية سنة (1967) مروراً بسنوات التسعينات لكن هناك أوضاع مست بالأمم العام من خلالها لم يجد النص ضالته من حيث الممارسة و لهذا تجربتنا في ميدان الجماعات الإقليمية لازالت فقيرة .

(1) - أنظر المادة (37)، التعديل الدستوري 2020، المصدر السابق.

(2) - فايزة يوسف ، « عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية » ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ، العدد 01، السنة 2013 ، ص 220.

(3) - المصدر نفسه ، الصفحة نفسها.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

ومنه لا يمكن الإبقاء على فتح باب الترشح أمام من تتوفر فيه الشروط العامة للإنتخاب وكفى ، فالوضع الراهن والرهانات المعقودة على المجالس الشعبية المحلية والبلدية خاصة لا تتوافق والإبقاء على هذا الوضع الذي أثبت قصوره في العديد من المرات و أدى إلى تدمير الساكنة المحلية من الأداء المقدم (1)، ومنه عدم دراية المنتخبين المحليين الناتج عن محدودية المستوى الثقافي و السياسي ينعكس سلباً على تدبير الشأن المحلي ومنه تتأثر و تضيق إستقلالية الجماعات الإقليمية (2).

### 2: أسباب عدم إشتراط المؤهل العلمي في المترشحين لعضوية المجالس المحلية

السبب الرئيسي يكمن كما هو مذكور أعلاه في الحفاظ على مبدأ "المساواة" من خلال عدم إقصاء أي مواطن بسبب التمييز على أساس الشهادة ، لكن الواقع أثبت أن السلبيات الناتجة عن الإبقاء على هذا المبدأ خاصة عند الحديث عن تمثيل المواطنين في إطار الديمقراطية " التمثيلية " و الذي أبان عن عجزه ، لكن هناك أسباب أخرى متعددة منها :

#### أ - الأسباب التاريخية

الجزائر عند نيلها الإستقلال وبعد حرب ضروس خلفت العديد من النقائص في جل الميادين و ميدان الجماعات الإقليمية مسه كذلك هذا النقص مما أدى بالسلطة القائمة آنذاك لإجراء حلول ترقيعية لمواكبة الوضع و إختلالاته ، فالبلديات والعمالات القائمة في ذاك الزمن معهود بتسييرها للكوادر الأوربية وبالتالي عند مُغادرتهم للجزائر دخلت في أزمة نقص

(1) - لقد أصبح أمر معهود في الجزائر فعدم رضا الساكنة المحلية عن أداء المسؤول المحلي يصاحبه غلق للطرق ، غلق مقرات البلدية ... ، راجع في هذا الموضوع: مقال صحفي بعنوان "غلق الإدارات و قطع الطرقات للحصول على الحقوق"، جريدة الخبر، عبر الرابط : [www.elkhabar.com/press/article/15175](http://www.elkhabar.com/press/article/15175) ، تاريخ الإطلاع : 18 فبراير 2020 على الساعة (22:41) ، و كذلك مقال صحفي ، يومية النصر بعنوان " محتجون يغلقون مقري بلديتين بالإسمت والأجر ب باتنة "، عبر الرابط: <https://akhbarelwatane.net/%D9%85%D8> ، تاريخ الإطلاع : 18 فبراير 2020 على الساعة (22:45) .

- هذه العناوين الصحفية تلخص حالة عدم رضا المواطنين على الأداء المقدم من المجالس المحلية و ما يصاحبها من ردة فعل من شأنها التأثير على " النظام العام".

(2) - عماد أبركان ، نظام الرقابة على الجماعات الترابية و متطلبات الملائمة ، المرجع السابق ، ص 312.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

المسيرين وعليه أول إجراء متخذ تم بموجبه دمج العديد من البلديات و السماح لكل بالترشح لعضوية المجالس البلدية (1) .

أمر طبيعي أن يتم فتح الباب أمام الجميع و هذا لغاية كبرى تتمثل في ضمان سير المرافق المحلية من جهة ومن جهة أخرى عدم وجود ذوي المستويات العلمية بشكل كبير في تلك الحقبة.

المرحلة الثانية والتي نرى بأنها محطة هامة في تاريخ الجماعات الإقليمية الجزائرية وهي الأحداث الحاصلة في 05 أكتوبر 1989 و التي إنبثقت عنها إصلاحات سياسية وتشريعية عدة ، كما أسلفنا سابقاً بأن قانوني البلدية (90-08) والولاية (90-09) لسنوات التسعينات كان فريد من نوعه نظير تلك المكتسبات التي جاء بها والتي تهدف إلى تحقيق إستقلالية نوعية للجماعات الإقليمية.

على الرغم من المكتسبات التي جاء بها التشريع في تلك الحقبة نخص بالحديث قانون الجماعات الإقليمية إلا أنه لم يشترط المؤهل العلمي ، لكن الأحداث الحاصلة بعدها و الماسة بالأمن العام أدت إلى التخلي عن العمل بالمجالس المنتخبة و تسييرها بواسطة المندوبيات التنفيذية لفترة طويلة .

ومنه فتجربة الجزائر في ميدان الجماعات الإقليمية فتية من ناحية الممارسة تأثرت كثيراً بالأوضاع السياسية و الأمنية التي شهدتها الجزائر، لكن السلطة السياسية و التشريعية في الأفقية الجديدة و على الرغم من الأريحية المالية و الإستقرار الأمني لم تبادر بإصلاحات حقيقية تسمح بإفراز نخب محلية حقيقية .

وكان بالسلطة سايرت تلك الأوضاع الحاصلة في الدول المجاورة و على الرغم من قيامها بما يعرف بإصلاحات عدة و التي إنبثقت عنها " القوانين الإصلاحية من بينها قانون البلدية و الولاية الحالي ، إلا أنها لم تأتي بإصلاحات حقيقية بل كانت عبارة عن حلول لمهادنة المجتمع و ضمان الإستقرار الأمني لا غير (2) .

(1) - ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 320.

(2) - تلك الأحداث التي طالت العديد من البلدان العربية والمُسماة بـ " الربيع العربي " فلامحها في الجزائر بدأت بالبروز خاصة بعد أحداث السكر والزيت سنة 2011 ، للإطلاع على أسباب تلك الأحداث، راجع : تقرير لجنة التحقيق البرلمانية

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

لكن في الزمن الحالي أصبح من الضروري إعادة النظر في نظام الترشيح للانتخابات المحلية عبر وضع بعض القيود كون وضع الجزائر 2020 ليس كوضعها في السابق فنسبة الوعي السياسي و العلمي مرتفع ، حري بالمشروع مواكبة هذا التطور ووضع قيود تظال نظام الترشيح الأمر الذي من شأنه السماح ببروز نخبة تستند للشرعية العلمية لا تلك المستندة على شرعية المال أو العشيرة .

هناك أسباب أخرى يغلب عليها الطابع السياسي حيث توجد العديد من الغايات التي تبتغيها السلطة المركزية من خلال الإبقاء على وضع المجالس الشعبية المحلية بوضعها الحالي ، لعل أبرزها تغليب الوضع الأمني على الوضع التنموي ولكن سنرجئ الحديث عنها إلى باقي الأطوار الأخرى من الدراسة .

### ثانياً : إخضاع المنتخب المحلي للدورات التكوينية

المشروع يُقر بأن المنتخب المحلي فاقد للأدوات الأساسية التي يحتاجها لإدارة الوضع المحلي ومنه كانت الإرادة تتجه للعمل على الرفع من مستوى المنتخبين المحليين لا عبر اشتراط المؤهل العلمي لكن عن طريق الدورات التكوينية التي تعمل على تكوين المنتخبين على إدارة الشأن المحلي ، لكن هل هذه الدورات التكوينية من شأنها الرفع حقاً من مستوى المنتخب المحلي و تعويض عدم اشتراط المؤهل العلمي ؟

كما أسلفنا سابقاً بأن الدورات التكوينية تم الإقرار بها من أجل تحسين أداء المنتخبين المحليين كي يتمكنوا من القيام بالمهام المنوطة بهم ، و هاته الدورات التكوينية ألزم المشروع البلدي بها المنتخب المحلي حيث « يلتزم المنتخب المحلي بمتابعة دورات التكوين و تحسين المستوى المرتبط بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه »<sup>(1)</sup> .

---

=حول ندرة المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع عبر الموقع: [www.apn.dz](http://www.apn.dz)، وكذلك المقال الصحفي الصادر بجريدة الشروق عبر الرابط : <https://www.echoroukonline.com/%D8%A7%D> ، تاريخ الإطلاع 19 فبراير 2020 الساعة (11:24)، مما دفع برئيس الجمهورية آنذاك لإصلاح الأوضاع السياسية و التي تمخضت عنها العديد من مشاريع القوانين منها الجماعات الإقليمية ، الأحزاب السياسية ، الانتخابات، راجع كذلك:فايزة يوسفى ، المرجع السابق، ص 228 .

(1)- المادة (39)، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

للإشارة فإن الدورة التكوينية للمنتخبين المحليين بادرت بها الوزارة الوصية (الداخلية و الجماعات المحلية) لأول مرة سنة 2007 ، لكن لم تكن تستند لنص قانوني وصولاً إلى عدم إجبارية الحضور كما أنها إقتصرت على رؤساء المجالس الشعبية البلدية دون المنتخبين الآخرين الأمر الذي أدى إلى عدم نجاعتها في البداية (1) .

و حسناً ما ذهب إليه المشرع البلدي في القانون الحالي حينما تلافى تلك المثالب التي كانت تعترى المبادرة التي جاءت بها وزارة الداخلية حينما نص على إجبارية حضور التكوين و عدم قصرها على رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

أما عن الجهة التي تتولى عملية التكوين الخاصة بالمنتخبين المحليين فالنص لم يبرز ذلك ، على خلاف ما هو معمول به في فرنسا فقد تم إسناد مهمة تكوين المنتخب المحلي لمجلس وطني مكون من شخصيات مؤهلة تُعنى بتكوين المنتخبين المحليين برئاسة منتخب محلي شريطة أن يكون مؤهل (2) .

لكن بالعودة للميدان العملي في الجزائر فإن مهمة تكوين المنتخبين المحليين معهود به لسلطة الوصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، هذا ما نستشفه من خلال تلك الدورة التكوينية التي تم إجراؤها لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية الفائزين في إنتخابات المجالس الشعبية البلدية سنة 2017 ( بالضبط المديرية العامة للموارد البشرية للتكوين و القوانين الأساسية ) عبر المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية ذات الطابع الجهوي (بشار، وهران، ورقلة، الجلفة، قسنطينة والمدرسة الوطنية للإدارة ) (3). هناك غموض يكتنف عملية التكوين فمن يقوم بها هل موظفي الوزارة الوصية أم ولاة أو أساتذة جامعيين ، لم تبرز وزارة الداخلية ذلك على خلاف مسألة تكوين مستخدمي الجماعات المحلية حيث تتولى هاته العملية كل من وزارة التعليم العالي (جامعة الجزائر 1

(1) -فايزة يوسفى ، المرجع السابق ، ص ص 220 ، 221 .

(2) - L'article (1221-1) , Code général des collectivités territoriales, " Il est créé un Conseil national de la formation des élus locaux, présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, ayant pour mission ... " .

(3) - راجع في هذا المقام: برنامج التكوين المسطر من قبل وزارة الداخلية الجماعات المحلية لفائدة رؤساء البلديات

المنتخبين في 23 نوفمبر 2017 عبر الرابط: <http://www.interieur.gov.dz/images/prorgamme->

disspens-ar. تاريخ الإطلاع 19 فبراير 2020 على الساعة (22: 17).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

و3، جامعة المسيلة، جامعة البليدة 2، جامعة التكوين المتواصل) وكذا وزارة التكوين والتعليم المهني إلى مؤسسات التكوين المتخصصة كالمعهد الإقتصادي الجمركي والجبائي<sup>(1)</sup>.  
صحيح أن هذا التكوين من شأنه أن يرفع من أداء المنتخبين المحليين لكن يمكن إعتباره حل ظرفي و ترقيعي لا يمكن أن يكون على المدى الطويل ، لهذا يجب إنشاء مراكز أو معاهد ذات طابع جهوي تُعني بهذا الميدان ولما لا يكون بالشراكة مع وزارة التعليم العالي وتكون دائمة لا ظرفية أمر يسمح ببلورة حلول شاملة للمشاكل التي تعاني منها المجالس الشعبية المحلية .

### الفرع الثاني

#### ضعف أداء موظفي الجماعات الإقليمية

ضعف الخدمات المقدمة على المستوى المحلي وعدم الإستجابة لإنشغالات الساكنة المحلية لا يمكن رده للمنتخب المحلي و فقط بل كما يعلم الجميع بأن الجماعات الإقليمية سواء البلدية أو الولاية تحوز على جهاز تداولي مشكل من منتخبين وجهاز تنفيذي ، وعليه فهناك إدارة تتشكل من مجموع موظفين ومستخدمين يؤثران على الخدمة المقدمة محلياً ومنه الأداء المقدم من قبلهم ينعكس على أداء الجماعات الإقليمية .

#### أولاً : واقع الوظيفة في قطاع الجماعات الإقليمية

الجماعات الإقليمية تعاني من نقائص عدة من بينها العنصر البشري القائم بالوظائف على مستوى البلدية أو الولاية و الذي أثر بشكل كبير على الخدمة المقدمة محلياً ، بحيث تعود النقائص لأسباب عدة سنعمل على إبراز البعض منها و التي نرى بتأثيرها السلبي على الوضع المحلي ككل .

#### 1: أسباب تتعلق بطريقة التوظيف لدى الجماعات الإقليمية

دائماً ما نجد الحدث التاريخي يفرض نفسه كسبب رئيسي في النقائص التي تعاني منها الجماعات الإقليمية ، فبمغادرة العمرين الجزائريين بعد الإستقلال أدى كما أسلفنا سابقاً

(1) - للتفصيل أكثر حول مسألة تكوين مستخدمي الجماعات المحلية و الجهات المخولة بهاته المهمة و صولاً إلى الفئات المعنية ، راجع الموقع الرسمي للوزارة الوصية ، [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

إلى دخول البلديات والعمالات القائمة آنذاك في مشكل النقص المتعلق بالعنصر البشري المُسير لها .

فكانت البداية عبر دمج البلديات من أجل تقليص عدد الموظفين وتم اللجوء إلى التوظيف ولكن بشكل عشوائي حيث كان التوظيف جماعي دون مراعاة عنصر الكفاءة ، الأمر الذي نجم عنه إنعكاسات سلبية بداية بتضخم عدد الموظفين وإرتفاع حجم نفقات الجماعات الإقليمية (1) .

سياسة التوظيف التي سادت في تلك الحقبة يمكن تقبلها نظير تبعات الحرب التي خاضتها الجزائر وعدم وجود نسبة كبيرة من المتعلمين آنذاك أدى الأمر لإنتهاج هذه السياسة من أجل الحفاظ على سيرورة المرفق المحلي ، لكن خلف هذا التوجه سلبيات عدة في مقدمتها أزمة زيادة نفقات البلديات خاصة في باب التسيير من جهة ومن جهة أخرى ضعف الموارد الذاتية للبلديات حيث لا تكفي أحيانا لتسديد أجور الموظفين و المستخدمين لسنة واحدة (2) .

ونتيجة للوضع المذكور أعلاه أدى الأمر بالجماعات الإقليمية و البلديات خاصة إلى اللجوء لحل ترقيعي من أجل مجابهة الوضع عبر التوظيف المؤقت ، الذي يعد خروج عن الأصل المنصوص عليه ضمن قانون الوظيفة العمومية القائم على "التوظيف يكون لمدة غير محددة و بناءً على مسابقة" (3) .

ومنه عند اللجوء لمثل هاته الطريقة في التوظيف عن طريق عقود مؤقتة و بأجور زهيدة أمر لا يُشجع أصحاب الشهادات العليا و الكفاءات على إختيار قطاع الجماعات الإقليمية ، وهذا ما سيؤدي دون محالة لضعف مردودية هاته الجماعات .

(1) - نجلاء بوشامي ، المرجع السابق ، ص 196 .

(2) - مثلما هو حال بلدية مداوروش بسوق أهراس حيث بحسب تصريح أحد المسؤولين في هذا الصدد " موارد البلدية الذاتية لا تكفيها لتسديد أجور موظفيها لسنة واحدة " ، مقابلة مع السيد : معمرية، موظف بدائرة مداوروش ولاية سوق أهراس ، المصدر السابق .

(3) - نجلاء بوشامي ، المرجع السابق ، ص ص 197 ، 198 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

ثانياً : عدم جاذبية الوظيفة على مستوى إدارة الجماعات الإقليمية

إنطلاقاً مما ختمنا به أعلاه وكننتيجة لتلك الحلول الترقيعية لسد باب النقص المتعلق بالموظفين والمستخدمين على مستوى الجماعات الإقليمية جعلت من الوظيفة فيها إختيار ثانوي أو كحل أخير .

كما أن ضعف أداء الجماعات الإقليمية من جهة وتذمر الساكنة المحلية من جهة أخرى أصبح واقع يؤرق السلطة المركزية ، ومنه إصلاح الجماعات الإقليمية هي ضرورة قصوى و أول ما يجب إصلاحه هو قطاع الوظيفة الإقليمية .

### 1: عدم وجود نص خاص بالوظيفة العمومية الإقليمية

للإشارة فإن الموظفين لدى الجماعات الإقليمية في الجزائر يخضعون للنص الناظم للوظيفة العمومية الأمر (03-06) و لم يخصهم المشرع بنص خاص كنظيره في فرنسا الذي خص موظفي الجماعات الإقليمية بنص خاص بهم<sup>(1)</sup> ، غير أنه نجد نص خاص في هذا الميدان جاء به المنظم إلا أنه ينص على أقسام الإدارة البلدية و الشروط الواجبة التوفر في المترشح لها<sup>(2)</sup> و يحيلنا للأمر (03-06) المتعلق بالوظيفة العمومية .

ومنه فموظفي و مستخدمي الجماعات الإقليمية يخضعون للسلطة الرئاسية للجهاز التنفيذي فمستخدمي و موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية " لرئيس المجلس الشعبي البلدي " أساساً و " الأمين العام للبلدية " بصفته المشرف على الإدارة البلدية<sup>(3)</sup> .

على الرغم من وضوح النص إلا أن موظفي و مستخدمي البلديات يعانون من تدخل المنتخبين المحليين في أعمالهم و كأنهم رؤساء إداريين وهو ما كان محل إستفسار من قبل بعض الموظفين و الإجابة كانت بعدم خضوع الموظفين و المنتخبين

<sup>(1)</sup> -La loi n° (84-53) du 26 janvier 1984, portant : **Disposition statutaire relatives a la fonction territoriale** , modifie par la loi n° (2016-48) du 20 avril 2016, [www.legieFrance.gouv.fr](http://www.legieFrance.gouv.fr) .

<sup>(2)</sup> - المرسوم التنفيذي (11-334) المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن: القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر ج د ش ، العدد (53) الصادر في في 28 سبتمبر 2011.

<sup>(3)</sup> - المادة (125) من القانون (11-10) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق، و كذلك المادة (16) ، المرسوم التنفيذي(16-320) ، المتضمن: الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، المصدر السابق .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

للسلطة الرئاسية للمنتخبين<sup>(1)</sup> ، أما بالنسبة للولاية فالموظفين و المستخدمين يخضعون أساساً للسلطة الرئاسية للوالي .

#### 2: عدم ملائمة الأجور في قطاع الجماعات الإقليمية

المؤكد أن ورقة التحفيزات المالية و الأجور تعد رقماً هاماً في معادلة إصلاح الجماعات الإقليمية خاصة ونحن بصدد الحديث عن رهانات كبرى من الواجب أن تكون البلديات و الولايات في المستوى المطلوب من أجل مواكبتها ، لكن في ظل الأوضاع التي رصدناها أعلاه لا يمكنها جعل العمل في البلديات و الولايات محبباً لدى الكثير من أصحاب الشهادات والمؤهلات العالية كونها وظائف أقل جاذبية مقارنة بتلك التي يوجد بها القطاع الإقتصادي و الصناعي .

وعليه فإصلاح نظام الأجور ورصد رواتب معتبرة و اللعب على ورقة التحفيزات المالية والامتيازات من شأنه أن يجعل الوظيفة لدى الجماعات الإقليمية محل تنافس وبالتالي ضمان وصول أصحاب المؤهلات العليا ، الأمر الذي من شأنه أن ينعكس إيجاباً على أداء البلديات و الولايات حيث يصبح العنصر البشري يقدم بالإضافة وهذا ما سيسهم في تجويد الخدمات المقدمة .

فالإحصائيات التي وقفنا عليها ولو أنها قديمة حول واقع التركيبة البشرية للجماعات الإقليمية تُعبر عن موظفين و مستخدمين غير مؤهلين للقيام بالعمل المحلي وهذا ما إنعكس على وضع البلديات و الولايات ، فتذمر السكان المحليين من جهة و حلول السلطة الوصية في كل مرة ما هو إلا نتاج لهذا النقص .

فحسب دراسة للمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي في سنة (2001) ، يتبين من خلالها بأنه هناك نقص فادح في كفاءات التأطير لدى البلديات بحيث أن نسبة (38.99%) من مستخدمي البلديات لا يعرفون الكتابة القراءة، (26.86%) ذوي مستوى ابتدائي و(17.71%) مستوى متوسط و(12.55%) ذوي مستوى ثانوي، بينما التقنيين والمهندسين و الأطباء و حملة ليسانس بنسبة تُقدر بـ (4.44%) .

(1) - إرسالية المديرية العامة للتوظيفية العمومية و الإصلاح الإداري بتاريخ 10 من أبريل 2019 ، الملحق : رقم (08) ، المصدر السابق .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

أما بالنسبة للولايات و الدوائر فنسبة الأميون بلغت (14.4%) أما ذوي المستوى الابتدائي (16.3%) و المتوسط (25.3%) و الثانوي (30.3%) و حملة الشهادات العليا (13.7%)<sup>(1)</sup>.

من خلال ما تقدم نخلص إلى أن العمل في الإدارة الإقليمية لا يعد أولوية لدى أصحاب الشهادات العليا لكونه ليس بالقطاع الذي يوفر مزايا و تحفيزات مادية لهذا يعد الملاذ الأخير ، لذا يمكن إعتبار العنصر البشري للجماعات الإقليمية أحد العوامل السلبية المؤثرة على أداء الجماعات الإقليمية .

فالأجور الزهيدة التي توفرها الوظيفة الإقليمية<sup>(2)</sup> لموظفيها بإستثناء " رجالات السلطة " الذين يعتبرون من أصحاب الوظائف العليا للدولة تفتح الباب أمام ممارسات تننافي و القانون وصولاً إلى تعارضها مع العنصر الأخلاقي خاصة في ظل إستشراء ظاهرة الفساد ، لذا مجابهة هاته الظاهرة على المستوى المحلي تمر عبر عملية إصلاح حقيقي لنظام الأجور وتوفير كل الإمكانيات التي تحفز العاملين في قطاع " الجماعات الإقليمية " و تمنعهم من اللجوء لطرق إحتيالية لتحصيل مزايا غير مستحقة .

### المطلب الثاني

#### نقص الموارد المالية للجماعات الإقليمية

المال يعتبر ضروري في كل المجالات خاصة بالنسبة للمرافق التي تدخل في علاقات مباشرة مع المرتفقين فتلبية الحاجيات الأساسية من قبل البلديات و الولايات بطبيعة الحال يحتاج إلى موارد مالية تتوافق و طبيعة إحتياجات الساكنة المحلية ، ومنه الموارد المالية للجماعات الإقليمية تتنوع وتتخذ أشكالاً عدة منها ما يعتبر من الموارد

<sup>(1)</sup>- Cnes , l'évolution a imprimer a la gestion des finances locales dans une perspective d économie de marche ,étude réalisée et adoptée en juin 2001 .

- نقلاً عن : أحمد سي يوسف ، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة و آفاق ، (مذكرة ماجستير) ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2013 ، ص 92 .

<sup>(2)</sup>- من أجل التشخيص الجيد لواقع الأجور التي ينالها موظفي البلدية نجدها على الشاكلة التالية: موظف يعمل كملحق إدارة يبلغ راتبه (24.019.00) دج ، ملحق رئيسي للإدارة : (25.720.75) دج ، محاسب إداري (22.681.25) دج ، كاتب مديرية : (22.681.25) . نقلاً عن : صفحة عمال بلدية باتنة ، موقع التواصل الإجتماعي face book ، تاريخ الإطلاع ، 17 فيفري 2020 على الساعة (16:54).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الداخلية الذاتية (الفرع الأول) ، ومنها ما يُعتبر من قبيل الموارد الخارجية ذات الطابع الإستثنائي (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول

##### الموارد الداخلية للجماعات الإقليمية

الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية تعتبر تلك الموارد التي يكون مصدرها داخلي أي ناتج عن أملاك و ممتلكات تابعة للبلدية و الولاية ، تنقسم هاته الموارد الذاتية إلى :

##### أولاً : الموارد الجبائية

إن الجباية و الرسوم تُمثل أهم مورد مالي للجماعات الإقليمية خاصة بالنسبة للجماعة القاعدية "البلدية" حيث تمثل نسبة (90%) من المداخيل المحصلة<sup>(1)</sup> ، هذه المداخيل الجبائية تنقسم بدورها لأنواع عدة فإن إستندنا إلى التصنيف الإقتصادي نقسمها إلى " ضرائب على النشاط" و " ضرائب على الممتلكات " أما عند الأخذ بالتصنيف الإداري نجد " ضرائب مباشرة " و " ضرائب غير مباشرة " ، أما التصنيف الوارد في قانون الضرائب المباشرة لسنة 1992 جاء بتصنيف عضوي حيث حددها في ضرائب تؤول كُليةً إلى الجماعات الإقليمية و منها ما تتشارك فيه و الدولة<sup>(2)</sup> ، هذا التصنيف الأخير سنأخذ به في دراستنا.

##### 1: الضرائب و الرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية

صحيح أن هذه الموارد تُعتبر ذاتية غير أن التسمية بعيدة تماماً عن حقيقة تلك الموارد<sup>(3)</sup> ، كون هاته الموارد عند النظر لطبيعتها هي بعيدة تماماً عن الجماعات الإقليمية

(1) - دحو ولد قابلية ، مداخلة بعنوان " الإصلاح المالي و الجباية المحلية " ، ندوة بعنوان : الإصلاحات المالية و الجباية المحلية " ، المنظمة من قبل مجلس الأمة ، بتاريخ 31 مارس 2003 ، ص 13 ، عبر الرابط :

<http://www.majliselouma.dz/pdf/III.pdf>

(2) - بسمة عولمي ، « تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب الضعف ، معوقات ، وسبل تعبئة الجباية المحلية) » ، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية ، كلية العلوم الإجتماعية و الإنسانية ، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة ، العدد 03 ، ص 295.

(3) - عبد القادر موفق ، « الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر » ، مجلة الأبحاث الإقتصادية و الإدارية ، كلية العلوم الإقتصادية و التسير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الثاني ، 2007 ، ص 103.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

بحيث تحديدها من حيث النوع و النسبة و حتى مسألة التحصيل معهود بها للجهات المركزية لا المحلية التي لا تملك أي سلطة مؤثرة في هذا الجانب .

#### أ: الضرائب و الرسوم التي تستفاد منهم البلدية كلياً

هاته الرسوم تستفيد منها البلدية بنسبة (100%) وهذه الرسوم على الرغم من تعددها إلا أن نوعين فقط يعتبران من أهم الرسوم التي تُسهم في تعبئة الموارد المالية للبلدية و عموماً يمكن حصرها في :

#### أ-1: الرسم العقاري

هذا الرسم يُحصل لفائدة البلدية و ينصب على العقارات الموجودة على مستوى إقليم البلدية و ينقسم إلى نوعين:

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية<sup>(1)</sup> حيث يؤسس هذا الرسم سنوياً على الملكيات المبنية مهما كانت وضعيتها القانونية فوق التراب الوطني ، بإستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة<sup>(2)</sup> .

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية يؤسس هذا الرسم بشكل سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ( الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، المحاجر ومواقع إستخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق، الأراضي الفلاحية ...) بإستثناء تلك المعفاة صراحة من الضريبة<sup>(3)</sup> .

#### أ-2: رسم التطهير

رسم التطهير و يسمى كذلك بـ " رفع القمامات المنزلية " أستحدث بموجب قانون المالية لسنة 1984 وُعدّل بموجب قانون المالية لسنة 1993، يجمع بين رسمين رسم رفع

(1)- المادة (241، 247)، الأمر (95-27) المؤرخ في 31 ديسمبر 1995، المتضمن: قانون المالية لسنة 1996، ج ر ج د ش ، العدد (82) الصادر في 31 ديسمبر 1995. و المادة (248 و 249) ، قانون الضرائب و الرسوم المماثلة نسخة 2020 عبر موقع المديرية العامة للضرائب ، الرابط: <https://www.mfdgi.gov.dz/index.php/ar/> ، ص 54.

(2)- أما عن الملكيات المبنية و المعفاة من دفع الرسم فمنها من تكون محل إعفاء دائم و أخرى مؤقتة، للتفصيل أكثر: راجع المادة (250، 251 ، 252، 253) ، قانون الضرائب و الرسوم المماثلة ، المصدر نفسه ، ص 54 ، 55.

(3)- المادة (261) ، قانون الضرائب و الرسوم المماثلة ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

القمامة و رسم تصريف المياه في المجاري لكن مع قانون المالية لسنة 1994 ألغي الرسم الثاني وتم الإبقاء على الأول (1) .

حيث يؤسس لفائدة البلدية التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية ، هذا الرسم ذو طابع سنوي يكون محل إقتطاع رفع القمامات المنزلية على كافة الملكيات المبينة يتم تحديده في كل بلدية بقرار من " رئيس المجلس الشعبي البلدي" بناءً على مداولة المجلس الشعبي البلدي و بعد إستطلاع رأي السلطة الوصية (2) .

يتحمل هذا الرسم الملاك و المنتفعين من الخدمة و كذا المستأجرين بصفة تضامنية مع الملاك و عن تحصيل الرسم يكون عبر فاتورة إستهلاك الماء (3) ، الملاحظ أن قيمة هذا الرسم تحدده الجماعة القاعدية على خلاف باقي الرسوم و الضرائب التي تحدد مركزياً (من قبل السلطة المركزية وزارة المالية) .

### أ-3- الرسم على الإقامة :

إستحداث هذا الرسم يعود إلى قانون المالية لسنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو حمامات معدنية سياحية أو محطات مختلطة ويفرض على الأشخاص غير المقيمين في البلدية (4) .

حيث قيمة هذا الرسم يجب أن لا تَقَل عن (50) دج و ألا تزيد عن (60) دج للشخص الواحد و عن (100) دج بالنسبة للعائلة ، أما الفنادق ذات ثلاث (03) نجوم يقدر بـ (200) دج ، أربع (4) نجوم (400) دج و خمسة نجوم (600) دج (5) .

نرى بأن هذا الرسم على الرغم من قيمته المنخفضة إلا أنه من شأنه ضمان مورد مالي ظرفي خاصة في فترات العطل بالنسبة للبلديات التي تحوز على هياكل سياحية ، لكن لا

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص ص 89 ، 90 .

(2) - المادة (263 مكرر2) ، قانون الضرائب و الرسوم المماثلة ، المصدر السابق .

(3) - وهيبة برازة ، المرجع السابق ، ص 251 .

(4) - العربي غويني ، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجديد الجامعي ، تلمسان الجزائر، 2016 ، ص 39 .

(5) - المادة (63) ، الأمر (02-08) المؤرخ في 24 جويلية 2008 ، المتضمن : قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر ج ج د ش ، العدد (42) الصادر في 27 جويلية 2008.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

يمكن إعتباره من الموارد الأساسية التي يمكن الإعتماد عليها في تنويع الموارد المالية للبلدية.

#### أ-4: الرسم الخاص على الرخص العقارية

هذا الرسم أُستحدث بموجب قانون المالية لسنة 2000<sup>(1)</sup> ، حيث يشمل هذا الرسم رخص البناء رخص تقسيم الأراضي ، رخص التهديم ، شهادات المطابقة و التهيئة والعمران وتحديد تعريفه الرسم يكون حسب قيمة البناية وعدد قطع الأراضي<sup>(2)</sup>.

#### أ-5: الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية

هذا الرسم جاء بموجب قانون المالية لسنة 2000 في مادته (56) يفرض على مُختلف الإعلانات و الصفائح المهنية بإستثناء تلك المُتعلقة بالدولة و الجماعات الإقليمية الحاملة للطابع الإنساني .

#### أ-6 : الرسم على الحفلات

هذا الرسم يؤول لصالح البلديات بموجب الأمر (65-320) المتضمن قانون المالية لسنة 1966 وسُمي بـ " حق الأعياد والأفراح " ، حُصص في البداية لتغطية الإعانات الممنوحة للمعوزين لكن بداية من سنة 1968 أُصطلح عليه بالرسم البلدي على الحفلات<sup>(3)</sup>.

تعريفه هذا الرسم محددة بـ (500) دج إلى (800) دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل السابعة (19:00) مساءً و في حال إمتداد الحفل لما بعد السابعة ترتفع قيمته من (1000) دج إلى (1500) دج، وتحدد قيمته بموجب قرار من رئيس البلدية و بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي و موافقة السلطة الوصية<sup>(4)</sup> .

(1) - المادة (56)، القانون (99-11) المؤرخ في 32 ديسمبر 1999، المتضمن: قانون المالية لسنة 2000، ج ج ج د ش ، العدد (92) الصادر في 25 ديسمبر 1999.

(2) - وهيبة برازة ، المرجع السابق، ص 252 .

(3) - عصام صياف ، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر ، (أطروحة دكتوراه) ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2017 - 2018 ، ص 136.

(4) - المادة (106)، القانون (2000-06) المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن: قانون المالية لسنة 2001، ج ج ج د ش ، العدد (80) الصادر في 24 ديسمبر 2000.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### أ-7: الرسم على السكن

هذا الرسم ذو طابع سنوي يُستحق على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقع في البلديات مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر ، عنابة و قسنطينة و وهران (1).

في البداية كان رسم الإسكان مقتصر على البلديات المذكورة أعلاه ليشمل بعدها كل البلديات مقر الدوائر الحضرية الرئيسية، يخصص هذا الرسم لصيانة الحظيرة العقارية للبلديات و الولايات (2)، أما عن قيمة هذا الرسم حددت بـ (300) دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، (1.200) دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني و تحصيله يكون عن طريق مؤسسة سونلغاز عبر فاتورة الكهرباء و الغاز (3) .

ب: الضرائب والرسوم الموزعة ما بين البلديات والولايات وصندوق التضامن والضمان الجماعات المحلية (4)

على خلاف النوع الأول فإن هاته الضرائب و الرسوم تقسمها البلدية مع جهات أخرى ألا و هي الولاية و الصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية .

(1) - المادة (67) ، القانون (11-02) المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن: قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج د ش، العدد (86) الصادر في 25 ديسمبر 2002.

(2) - أحمد سي يوسف ، المرجع السابق ، ص 94 .

(3) - المادة (67) ، القانون (11-02) المتضمن: قانون المالية لسنة 2003، المصدر السابق.

(4) - بالعودة إلى القانون الناظم للجماعات الإقليمية (البلدية أو الولاية) و حتى قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة نجده بأنه لم يواكب ما جاء به المنظم في المرسوم التنفيذي (14-116) المؤرخ في 24 مارس 2014 ، المتعلق بإستحداث " صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية " (CSGCL)، ومنه نجد بأن الصندوق المشترك للجماعات (FccI) قد ألغى وحل محله الصندوق المذكور أعلاه هذا ما جاء في الأحكام الختامية للمرسوم التنفيذي (14-116) بصريح العبارة " تلغى أحكام المرسوم (86-266) المتعلق بـ صندوق الجماعات المحلية المشترك مع تخصيص ممتلكات و مستخدميه لفائدة صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ، حيث الكثير من الدراسات الحديثة في هذا الجانب كذلك نجدها لم تواكب التغيير الحاصل و لازال الكثيرين يحافظون على هاته التسمية للصندوق الممول للجماعات الإقليمية.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### 1: الرسم على النشاط المهني (TAP)

الرسم على النشاط المهني أُستحدث سنة 1995<sup>(1)</sup> عوض الرسم على النشاط الصناعي والتجاري ، حيث تقدر نسبة هذا الرسم (TAB) بنسبة (2%) على رقم المبيعات المحققة في الجزائر من طرف المكلفين بدفع الضريبة الممارسين لنشاط تجاري أو صناعي أو غير تجاري<sup>(2)</sup> .

إن الرسم على النشاط المهني يمثل مورد رئيسي في تعبئة الموارد المالية للجماعات الإقليمية خاصة البلديات حيث السنة المالية المنقضية 2019 قدرت الجباية المحلية ب أربعة (400) مئة مليار دينار جزائري حاز الرسم على النشاط المهني نسبة عالية قُدرت ب مئتي (200) مليار دينار جزائري<sup>(3)</sup> ، وعليه يُشكل هذا الرسم حصة الأسد في الجباية المحلية .

أما عن نسبة الجماعات الإقليمية عموماً تُقدر ب (2%) من إجمالي هذا الرسم البلدية تأخذ نسبة (1.30%) تقابلها نسبة (66%) ، أما الولاية نسبتها من هذا الرسم (0.59%) بنسبة (29%)، الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقاً (صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية حالياً) نسبتته من هذا الرسم (0.11%) بمعدل (5%)<sup>(4)</sup> .

نسبة الرسم على النشاط المهني مقدرة أساساً و كأصل عام ب (2%) لكن يرتفع هذا الرسم ليلعب نسبة (3%)، عندما يتعلق الأمر بنشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب

(1) - المادة (21) من الأمر (95-27)، المؤرخ في 31 ديسمبر 1995، المتضمن: قانون المالية لسنة 1996، المصدر السابق.

(2) - نجلاء بوشامي ، المرجع السابق ، ص ص 188 ، 189 .

(3) - كلمة الوزير المكلف بالمالية السيد: عبد الرحمان رواية ، بمناسبة " لقاء الحكومة مع ولاية الجمهورية المنعقد في فبراير 2020 "، عبر الرابط : <https://www.youtube.com/watch?v=KFJMus9sfmg> ، تاريخ الإطلاع : 02 مارس 2020 على الساعة (14:25) .

(4) - المادة (11) ، القانون (17-11)، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن : قانون المالية لسنة 2018، ج ر ج ج دش ، العدد (76) ، الصادر في 28 ديسمبر 2017.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

حيث يوزع بالكيفية التالية البلدية تأخذ منه نسبة 1.96% (66%)، الولاية تأخذ نسبة 0.88% (34%) أما الصندوق المشترك للجماعات المحلية يأخذ نسبة 0.16% بنسبة (5%)<sup>(1)</sup>. وعليه فالرسم على النشاط المهني كما أسلفنا يمثل أهم مورد في تعبئة المالية المحلية فأبي مساس به من شأنه أن يؤثر سلباً على تأدية المهام المنوطة بالجماعات الإقليمية وبالتالي حصول إنعكاسات على المستوى الإجتماعي محلياً ، توجه السلطات العليا مؤخراً يتجه نحو إلغاء هذا الرسم<sup>(2)</sup> دون رسم خطط بديلة من شأنه أن يزيد في تعقيد الوضع المالي للجماعات الإقليمية .

### ج: الضرائب و الرسوم المشتركة ما بين الجماعات الإقليمية وصندوق التضامن

#### والضمان للجماعات المحلية و الدولة

هذه الضرائب على خلاف الأنواع المذكورة أعلاه والتي تؤول حصيلتها بنسبة كبيرة للجماعات الإقليمية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، فهاته الضرائب و الرسوم تدخل الدولة كطرف ثالث لتقتسم مع الجهات المذكورة أنفاً نواتج هذه الضرائب و الرسوم المُحصلة وهي على الشاكلة التالية :

#### ج-1: الرسم على القيمة المُضافة (TVA)

تم تطبيق الرسم المذكور أعلاه في الفاتح من أبريل من سنة 1992 ليحل محل " رسم الإجمالي المُطبق على الإنتاج"<sup>(3)</sup> ، يطبق هذا الرسم على عمليات البيع و الأعمال العقارية و الخدمات من غير تلك الخاضعة للرسم الخاصة ويُشكل ثاني مصدر جبائي للدولة بعد الجباية البترولية<sup>(4)</sup> .

أما عن نسبة توزيعه فهي متباينة كانت سنوات 2000 إلى 2005 تؤول نسبة (05%) للبلدية و الدولة تأخذ نسبة (65%) والصندوق المشترك للجماعات المحلية يأخذ (30%)، لترتفع حصة البلدية سنوات 2006 إلى 2016 إلى (10%) والدولة (80%)

(1) - عصام صياف ، المرجع السابق ، ص 87 .

(2) - تصريح وزير المالية السيد : عبد الرحمان رواية ، المرجع السابق .

(3) - العربي غويني ، المرجع السابق ، ص 39 .

(4) - وهيبة برازة ، المرجع السابق ، ص 255 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

وصندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية (10٪)، سنة 2017 تم الإستقرار على نسبة (10٪) للبلدية و (75٪) للدولة أما صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية حصته (15٪) من نواتج هذا الرسم (1).

الملاحظ أن هذا الرسم رغم أهميته إلا أن النسبة الكبيرة منه تؤول للدولة لا الجماعات الإقليمية .

#### ج-2: الرسم على الذبح

الرسم على الذبح يُحصل لصالح البلديات وذلك بمناسبة ذبح وسلخ الأنعام والمواشي على إختلاف أنواعها و يُقدر هذا الرسم على حسب وزن اللحم ، أما عن التسمية فقد غير قانون المالية التكميلي لسنة 2009 منها ليُصطلح عليه بـ " الرسم الصحي على اللحوم" و يطبق بمعدل (10) دج للكيلوغرام الواحد (2).

يتم تخصيص (1.5) دج لصالح " صندوق التخصيص الخاص بحماية الصحة الحيوانية " و الباقي (7.5) دج يؤول للبلدية التي تمت على ترابها عملية الذبح ، لكن إذا تم تحصيل الرسم على مستوى مؤسسات التبريد أو التخزين لا تملكها البلدية و لا توجد على ترابها يستفيد منه (الرسم) " صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية " (3).

#### ج-3: الضريبة على الأملاك

إستحداث هذه الضريبة كان بموجب قانون المالية لسنة 1993<sup>(4)</sup> في المادة (31) منه حيث تقرر لتعويض ضريبة " التضامن الوطني" التي كانت مُطبقة إلى غاية

(1) - لخضر عبيرات ، «أهمية الجباية المحلية في تعزيز الإستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)»، مجلة دراسات (العدد الإقتصادي) ، جامعة عمار تليجي الأغواط ، المجلد 15 ، العدد 02 جوان 2018 ، ص 90.

(2) - أحمد بورزق ، «أهم الموارد المالية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11-10 و دورها في التنمية» ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، المجلد 09 ، 2016 ، العدد 01 ، ص 61.

(3) - وهيبة بزاة ، المرجع السابق، ص 256.

(4) - المرسوم التشريعي (93-01) المؤرخ في 19 جانفي 1993 ، المتضمن : قانون المالية لسنة 1993 ، ج ر ج د ش ، العدد (04) الصادر في 20 جانفي 1993 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

1989<sup>(1)</sup> ، يخضع لهاته الضريبة كل الأشخاص الطبيعية الذين لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر<sup>(2)</sup> .

توزيع الضريبة على الأملاك تكون بمعدل (70%) منها لميزانية الدولة و (30%) لميزانية البلديات<sup>(3)</sup> على خلاف ما كان معمول به سابقاً كانت نسبة (20%) فقط للبلديات و (20%) الأخرى لصالح الصندوق الوطني للسكن<sup>(4)</sup> .

#### ج-4: الضريبة الجزافية الوحيدة<sup>(5)</sup>

حلت هاته الضريبة محل النظام الجزافي و تغطي الضريبة على الدخل ، الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني<sup>(6)</sup> ، يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعية والمعنوية الممارسين لنشاط صناعي أو تجاري أو حرفي وكذا التعاونيات الحرفية التي لا يتجاوز رقم أعمالها السنوي خمسة (15) عشر مليون دينار جزائري<sup>(7)</sup> .

توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة يتم بالكيفيات الآتية الدولة حصتها (49%) وغرف التجارة والصناعة تأخذ نسبة (0.5%) ، الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية (0.01%) و غرف الصناعة التقليدية و المهن (0.24%) ، أما حصيلة البلديات من هذه الضريبة هي (40.25%) و الولاية تأخذ نسبة (05%) و صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يتحصل على نسبة (05%)<sup>(8)</sup> .

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 91 .

(2) - المادة (274)، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، المصدر السابق ، ص 62 .

(3) - المادة (282)، المصدر نفسه ، ص 64 .

(4) - حيث المادة (282) من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة كانت تنص على هاته النسبة غير أن قانون المالية لسنة 2020 عدلها للنسب المذكورة أعلاه في المادة (26) منه .

(5) - إستحداث هاته الضريبة بموجب المادة (02) ، قانون (06-24) المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 ، المتضمن: قانون المالية لسنة 2007 ، ج ر ج د ش ، العدد (85) ، الصادر في 27 ديسمبر 2006 .

(6) - المادة (282 مكرر) ، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، المصدر السابق، ص 64 ، أنظر كذلك : العربي غويني ، المرجع السابق، ص 38 .

(7) - المادة (282 مكرر)، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المصدر السابق .

(8) - المادة (282 مكرر 05) المعدلة بموجب قانون المالية لسنة 2008 المادة (11)، قانون المالية 2009 المادة (19)، قانون المالية 2015 المادة (13)، المصدر نفسه، ص 65 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### ج-5: قسيمة السيارات

قسيمة السيارات أُسست بموجب قانون المالية لسنة 1996 تخضع لها كل الشخصيات سواء طبيعية كانت أو معنوية مالكة لسيارة مرقمة في الجزائر<sup>(1)</sup> ، مع إعفاء السيارات ذات السجل الخاص التابعة للدولة والجماعات الإقليمية أو السيارات تلك التي يتمتع أصحابها بإمتيازات دبلوماسية، قنصلية، وسيارات الإسعاف و تلك المُجهزة و المخصصة لذوي الإحتياجات الخاصة<sup>(2)</sup> .

توزيع حصيلة هذه القسيمة يكون على الشاكلة التالية نسبة (20%) منها تؤول لصندوق الوطني للطرق والسريعة ، (30%) لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و الحصة الأكبر تؤول لميزانية الدولة (50%)<sup>(3)</sup> ، أما الجماعات الإقليمية فلا حصة لها من هذه القسيمة .

#### ثانياً : الموارد الذاتية غير الجبائية

دائماً و في إطار إستقراء نص المادة (170) من القانون البلدي (10-11) والمادة(151) من قانون الولاية (07-12) ، فإن الجماعات الإقليمية بالإضافة إلى المصدر المذكور أنفاً (الجبائية) تحوز على مصدر آخر ذاتي يتمثل في مداخيل الممتلكات و الأملاك التي تحوز عليها الجماعات الإقليمية .

#### 1: مداخيل الممتلكات و أملاك الجماعات الإقليمية

البلدية و الولاية تحوز بطبيعة الحال على مجموعة من الممتلكات التي تُشكل مصدراً للدخل، الأملاك تقسم إلى صنفين "عامة" و " خاصة " فالأملاك العامة تُخصص لإشباع حاجيات ذات النفع العام إستخدامها يكون عادة مجاني و إيراداتها عموماً رمزية موجهة لصيانة هاته الأملاك ، بينما " الخاصة " فهي تكون محلاً للبيع والشراء والمبادلة والتأجير وهي منتجة للإيرادات على خلاف العامة<sup>(4)</sup> .

(1) - وهيبة برازة ، المرجع السابق ، ص 257 .

(2) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 92 .

(3) - وهيبة برازة ، المرجع السابق ، ص ص 257 ، 258 .

(4) - المرجع نفسه ، ص 254 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

ويمكن حصر الأملاك الخاصة التابعة للجماعات الإقليمية المُدرة للأموال في :

#### أ: الإيرادات العقارية

الممتلكات العقارية تنتج عنها أموال نتيجة تشغيلها و هذا عبر إيجار المحلات ، قطع أرضية تابعة للجماعات الإقليمية يتم إستغلالها من قبل الغير (1) .

#### ب : إيرادات الإستغلال المالي

تتمثل في نواتج الإستغلال " المالي " لكل الموارد الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية الخدمات للجمهور التي توفرها الجماعات الإقليمية عبر مرافقها نذكر على سبيل المثال لا الحصر عوائد الرسوم الجنائزية ، حقوق الكيل و الوزن و القياس ، الفوائد الناتجة عن القروض و المصالح التجارية و الصناعية (2) .

صحيح أن البلدية و الولاية تحوز على مرافق جد هامة يمكن لها من خلالها أن تضمن موارد مالية هامة لتمويل الميزانية ذاتياً ، إلا أن الواقع يقول بغير ذلك خاصة و أن هاته المصادر مداخلها بسيطة و لا تتوافق و الإحتياجات المتعددة و المتطورة للجماعات الإقليمية (3) .

أمر تنبته له السلطة العليا من خلال إعادة الإعتبار و تثمين الأملاك المحلية عبر إدخالها إلى الحقل الإقتصادي من خلال إصدار نصوص عدة في هذا الميدان (4) وتصبح مصدراً نوعي للميزانية المحلية (البلدية أو الولاية) .

الملاحظ أن المصادر الداخلية (الذاتية) تقوم أساساً على الجباية لا على الموارد المتأتية من الأملاك والممتلكات التابعة للجماعات الإقليمية الأمر الذي يستدعي البحث عن حلول حقيقية تهدف لإعادة تثمين الممتلكات والأملاك المحلية، خاصة في ظل توجه

(1) - صليحة ملياني ، المرجع السابق، ص 94 .

(2) - وسيلة سبتي ، عيسى حجاب ، مسعودة رداص ، «الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها و سبل تعبئتها»، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ، جامعة لونيبي علي البلدية 2 ، المجلد 08 ، العدد 01 ، 2019 ، ص 206 .

(3) - نجلاء بوشامي ، المرجع السابق ، ص 192 .

(4) - نخص بالذكر هنا قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام (15-247) حينما " سمح بتفويض المرافق العامة " و الذي خصه المنظم بالمرسوم التنفيذي (18-199) الخاص بتفويض المرفق المحلي، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

السلطة المركزية نحو تقليص الجباية المحلية مستقبلاً أمر من شأنه التأثير السلبي على أداء الجماعات الإقليمية .

#### الفرع الثاني

#### مصادر التمويل الخارجية

بعد التطرق للمصادر الداخلية المعتمد في تعبئة ميزانية الجماعات الإقليمية يأتي الدور هنا للوقوف على تلك المصادر الخارجية التي يُفترض فيها أنها إستثنائية والتي تتنوع و يُمكن حصرها في (أولاً : المساعدات و الإمدادات ، ثانياً: القروض، ثالثاً: الهبات والوصايا).

#### أولاً: المُساعدات و الإمدادات

الأصل في المساعدات و الإمدادات أنها إستثنائية تلجأ لها الجماعات الإقليمية عند وجود عجز يشوب ماليتها، والإمدادات و المُساعدات تُقسم على حسب الجهة المُقدمة لها إلى :

#### 1: الإعانات المُقدمة من قبل الدولة

بالوقوف عند نص المادة (152) من قانون الولاية (07-12) و نظيرتها المادة (169) من القانون البلدي فإن مسألة تعبئة وتسيير الموارد المالية هي من ضمن مسؤوليات البلدية والولاية، لكن نظير عدم كفاية الموارد الذاتية التابعة للجماعات الإقليمية قصد تحقيق التنمية الإقتصادية و الإجتماعية تتدخل الدولة لتقديم المساعدة لإزالة الفوارق الجهوية<sup>(1)</sup> دون أن تكون هاته الجماعات المُستفيدة من الإعانات ملزمة بردها<sup>(2)</sup> .  
و تتدخل الدولة لتقديم الإعانات عن طريق الآليات المُتمثلة في :

(1)- وسيلة سبتي ، عيسى حجاب ، مسعودة رداص ، المرجع السابق ، ص 207.

(2)- برازة وهيبية ، المرجع السابق ، ص 260 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

#### أ: المخططات البلدية للتنمية

في البداية كان الهدف من المخطط المذكور أعلاه القضاء على التدهور الإقتصادي و الإجتماعي الموروث عن الإستعمار عبر إنتهاج برامج تنموية (1) ، تقوم كل بلدية بإعداد البرنامج وترفعه للولاية وهذا المخطط يتعلق أساساً بالقطاعات الماسة بالحياة اليومية للمواطن كالمياه ، التطهير، المراكز الصحية و غيرها وهي بمثابة مكمل للإستثمارات المباشرة من قبل السلطة العمومية (2) .

#### ب: البرامج القطاعية للتنمية

هي عبارة عن مخططات ذات طابع وطني تدخل تحته كل الإستثمارات الولائية و المؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها يتم إعدادها من قبل المديرية التنفيذية للولاية وتسجل بإسمها (3) ، هذه الإعانات المقدمة في إطار هاته البرامج تستهدف أساساً ميدان الري، التريية، الطرق الولائية أما عن توزيع الأغلفة المالية يتم عن طريق وزارة المالية و بعد إستشارة الوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية (4) .

الأصل كما ذكرنا سابقاً بأن اللجوء لهاته الموارد يكون إستثنائياً لكن الوضع المالي المتدهور للجماعات الإقليمية جعل منها (الموارد) طريق أصيل في تمويل الميزانية المحلية .

#### 2: الإعانات المقدمة من قبل صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية

كما أسلفنا سابقاً بأن الكثير من الباحثين وحتى على مستوى النصوص لازال يحافظ على التسمية القديمة للصندوق ألا وهي الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCLL) ليتم تعويضه بالصندوق المذكور أعلاه (CSGCL) ، صندوق التضامن

(1) - زينب مذكور ، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية ، (مذكرة نهاية التبرص) ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، 2005-2006 ، ص 26.

(2) - العربي غويني ، المرجع السابق ، ص 31 ، 32 .

(3) - محمد الطاهر عزيز ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، (مذكرة ماجستير) ، قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة قاصدي مرياح ورقلة ، 2009-2010 ، ص 100.

(4) - وهيبه برازة ، المرجع السابق، ص 263 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

و الضمان للجماعات المحلية « مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المُكلف بالداخلية »<sup>(1)</sup>.

مهام الصندوق تتمثل أساساً حسب المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي (14-116) المنشئ له في " إرساء التضامن مابين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية و توزيعها ، ضمان كذلك الموارد الجبائية التي سجلت ناقص القيمة الجبائية مقارنة مع مبلغ تقديراتها " .

موارد صندوق التضامن و الضمان التي تتشكل منها ميزانية الصندوق، مساهمات الجماعات الإقليمية (البلدية و الولاية)<sup>(2)</sup> و التي تدفعها إجبارياً، وصولاً إلى تلك الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة والهبات و الوصايا و كل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق<sup>(3)</sup>.

يقوم هذا الصندوق بدفع مخصصات للجماعات الإقليمية قصد ضمان قيامها بالمهام المنوطة بها حيث توزيع هذه المخصصات يكون على الشاكلة التالية :

-مخصصات في باب التسيير بنسبة تقدر بـ (60%).

-مخصصات في باب التجهيز و الإستثمار بنسبة مقدرة بـ (40%)<sup>(4)</sup>.

عموماً هذا الصندوق جد مهم بالنسبة للجماعات الإقليمية حيث يعد مصدر أساسي في تمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية البلديات خاصة ، بحيث تمويل نفقات التسيير تكاد تعجز البلديات عن سددها لولا وجود هذا الصندوق الذي يعتبر بالمصدر الهام جداً .

(1)- أنظر: المادة (02، 03) ، المرسوم التنفيذي (14-116) ، المصدر السابق.

(2)- المادة (214) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق، المادة (178) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق.

(3)- المادة (38) ، المرسوم التنفيذي (14-116) ، المصدر السابق.

(4)- أنظر: المادة (177) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية، المادة (212) ، القانون (10-11) ، المادة (06) ، المرسوم التنفيذي (14-116) ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### ثانياً: القروض

القروض تعتبر من المصادر التمويلية لميزانية الجماعات الإقليمية وعليه فالقروض هو « عقد دين مالي تستدين بموجبه الدولة أو إحدى الهيئات العامة من الجمهور الأفراد الطبيعية أو المعنوية ، أو المصارف ، أو الهيئات الدولية المتخصصة على أساس رد قيمته مع دفع فوائد عنه طيلة فترة العقد من التاريخ المحدد وفقاً لشروط العقد » (1).

القرض هو من الموارد الإستثنائية و سمح المشرع للجماعات الإقليمية البلدية و الولاية باللجوء إليه بموجب المادة (174) من قانون البلدية (10-11) و المادة (156) من قانون الولاية (07-12) ، لكن القروض مسموح بها في إطار إنجاز مشاريع منتجة أي تُدرج في باب التجهيز و الإستثمار لا التسيير .

عملت السلطة المركزية على منح القروض للجماعات الإقليمية و أسست جهاز بنكي لإمدادها بالقروض هو " الصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط (CNAP) " (2) منح هذا البنك قروض جد هامة للجماعات الإقليمية ، لكن منح هاته القروض كان دون دراسة حقيقة عن جدوى المشاريع المقدمة و ما تفسير تدخل السلطة المركزية من خلال مسح ديون البلديات لدى هذا الصندوق (3) .

كان الجهاز البنكي المخول له تقديم قروض للجماعات الإقليمية هو الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط ، لكن سنوات الثمانينات أنشئ جهاز بنكي آخر يُعني بمنح قروض و تسبيقات للجماعات الإقليمية هو " بنك التنمية المحلية " (BDL) (4) .

(1) - كريم لحرش ، تدبير مالية الجماعات بالمغرب، الطبعة الثانية، طوب برست، الرباط، المغرب ، 2011 ، ص 127.  
(2) - المادة (08) ، القانون (64-227) ، المؤرخ في 10 أوت 1964 ، المتعلق ب : تأسيس الصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط ، ج ر ج ج د ش ، العدد (26) الصادر في 25 أوت 1964.

(3) - المرسوم التنفيذي (11-300) المؤرخ في 22 أوت 2011 ، المحدد: لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006 وكذا مبلغها و كيفية التكفل بها ، ج ر ج ج د ش ، العدد (49) الصادر في 28 أوت 2011.

(4) - المادة (04 ، 06 ، 08) ، المرسوم (85-85) المؤرخ في 30 أبريل 1985 ، المتضمن : إنشاء بنك للتنمية المحلية و تحديد قانونه الأساسي ، ج ر ج ج د ش ، العدد (19) الصادر في 01 ماي 1985 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

الملاحظ في الجزائر بأن مسألة منح القروض للجماعات الإقليمية مُحكّرة من خلال اللجوء للأجهزة البنكية المحددة أعلاه لا غير ، هذا ما يتنافى و إقتصاد السوق الذي ينص على حرية إختيار المؤسسة المالية للإقتراض الأمر الذي جعل من بلديات و ولايات الجزائر تعزف عن اللجوء لها رغم المزايا بخلاف الجماعات الإقليمية في فرنسا التي لها الحرية المطلقة في إختيار البنك الذي تود الإقتراض منه (1) .

ومن القروض التي تأخذها الجماعات الإقليمية ذات طبيعة مركبة فهي تبدأ كمورد و تنتهي كنفقة إجبارية (2) ، هاته الآلية في تمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية أثبتت نجاعتها في العديد من الدول لكن للأسف في الجزائر لم تحقق تلك النتائج المرغوبة فمنح قروض ومن ثم عدم الوفاء بها و تدخل السلطة المركزية لمسح ديون الجماعات الإقليمية أمر خطير يمس بالمال العام من جهة و من جهة أخرى تضيق إستقلالية الجماعات الإقليمية من منطلق " من يمول يقود " .

### ثالثاً : الهبات و الوصايا

كما ورد أنفاً فإن " الهبات و الوصايا " تعد من المصادر المالية للجماعات الإقليمية حيث يمر قبولها بإجراءات عدة خاصة الأجنبية منها ، الملاحظ أن الهبات و الوصايا من الأصول العرضية غير المنتظمة (3) لا إستقرار فيها ضف إلى مردودها الضعيف لهذا لا يمكن إعتبارها من الموارد الأساسية .

من خلال ما تقدم نلاحظ بأن الجماعات الإقليمية تعاني من نقص الإيرادات المالية على الرغم من تنوع و تعدد المصادر مابين الداخلية و الخارجية ، إلا أن أهم هذه المصادر تتمثل في الجباية التي تقوم أساساً على الرسم النشاط المهني الذي يعتبر مورداً رئيسياً وصولاً إلى الإمدادات و المساعدات المُقدمة من قبل الدولة التي نقول بأنها ذات طابع

(1) - شويح بن عثمان ، حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا ، (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2017، 2018، ص 201 .

(2) - أنظر: المادة (198 ، 199) ، القانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المادة (174) ، القانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المصدر السابق ، وكذلك : صليحة ملياني ، المرجع السابق ، ص 98 .

(3) - ثابتي بوحانة ، المرجع السابق ، ص 99 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

إستثنائي لكنها أصبحت تمثل مورداً رئيسياً بسبب العجز المالي المسجل لدى جل بلديات الجمهورية .

وعليه في حال بقاء التبعية المالية للجماعات الإقليمية للمركز لا يمكن الحديث عن الإستقلالية المحلية، فإصلاح المنظومة الجبائية خاصة في شقها المحلي أمر ضروري من شأنه تحسين المردودية الجبائية و التقليل من ظاهرة " التهرب الضريبي " التي ضاعت بسببها كتل مالية هامة كان من شأنها أن يتم إستغلالها على المستوى المحلي.

### المبحث الثاني

#### إصلاح منظومة الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

بعدما تطرقنا لواقع الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية و بالضبط المجالس المنتخبة في الجزائر، يسهل الأمر على القارئ لإستخلاص موقف حول شدة هاته الرقابة و عدم موائمتها للوضع الحالي و المستجدات الحاصلة .

لهذا فإن مراجعة هذا النموذج الرقابي أصبح أكثر من ضروري كونه أثبت محدوديته، نحن لا نقول بالإلغاء التام " للرقابة الإدارية " بل ضرورة البحث عن آليات تعمل على عقلنة و عصرنة الجماعات الإقليمية في أن واحد وهاته الآليات تتنوع وتتخذ أشكالاً عدة ، سنركز على تلك التي يمكن تطبيقها في الجزائر وتتوافق مع طبيعة النظام المنتهج والعنصر البشري و التي من شأنها حمل هاته الجماعات لتحقيق التنمية المحلية الشاملة .

### المطلب الأول

#### آليات إصلاحية ذات طابع تشريعي

بطبيعة الحال التشريع الناظم لنشاط الجماعات الإقليمية سواء قانون البلدية أو الولاية الحالي قد مضى على تطبيقهما زمن طويل و بالتالي تسهل عملية تقييم نجاعة هذا التشريع من عدمه.

المؤكد من خلال ما تم تقديمه أنفاً نستخلص بأن التشريع الحالي للجماعات الإقليمية أبان عن محدوديته و قصوره في تحقيق تلك التطلعات المأمولة سواء بالنسبة لتطلعات الساكنة المحلية، عبر تجويد الخدمات المقدمة أو تلك المقطوعة من قبل الدولة عبر ترشيد

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

البلديات والولايات من خلال عدم إستنادها في كل مرة على الدولة عند قيامها بالمهام المنوطة بها .

فمسألة إصلاح و عقلنة الرقابة الإدارية و بالتحديد في شقها المتعلق بالوصاية الإدارية يمر عبر إصلاح المنظومة القانونية الضابطة لنشاط الجماعات الإقليمية على النحو الموافق لفكرة اللامركزية الإدارية المتطورة .

### الفرع الأول

#### تكريس مبادئ تُسهم في إستقلالية و عصرنة الجماعات الإقليمية

إن الحديث عن تكريس مبادئ جديدة تتوافق و فكرة الجماعات الإقليمية العصرية أصبح جد ضروري في الزمن الحالي خاصة ونحن مُقبلين على دستور جديد للجمهورية الجزائرية فلما لا يكون هذا الدستور دستوراً " للجماعات الإقليمية " بامتياز ؟  
قولنا بدستور جديد يخص " الجماعات الإقليمية " بالمزيد من الأهمية كون جل الدساتير التي عرفتها الجزائر ، لم تهتم بهاته الجماعة بالشكل المطلوب و لطالما عالجتها بشكل مُقتضب جداً و صل إلى درجة الإهمال .

نقول بإهمال المؤسس الدستوري للجماعات الإقليمية بناءً على وقوفنا على دساتير المقارنة و التي خصصت جزء هام من دساتيرها لمعالجة الجماعات الإقليمية نظير تلك التي الأهمية تحوز عليها الجماعات الإقليمية<sup>(1)</sup>.

#### أولاً: مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية

الأكيد أن زمن " الوصاية الإدارية التقليدية " على الجماعات الإقليمية قد ولى، وهذا ما عملت عليه دول عدة عبر التخلي عن مظاهر عدة لتلك الوصاية المشددة خاصة في الجانب المتعلق بالأعمال المتخذة من قبل المجالس المحلية المنتخبة.

(1) - نتحدث هنا فقط من الناحية الشكلية فقط ، فقد عالج دستور المملكة المغربية موضوع الجماعات الترابية (الجماعات الإقليمية) في الباب التاسع من الدستور و قد بلغ عدد الفصول (المواد) التي تطرقت لهاته الجماعات إثني (12) عشر فصل، أما دستور الجمهورية التونسية تناول موضوع الجماعات الإقليمية تحت عنوان (السلطة المحلية) في الباب السابع و عن عدد الفصول التي عالجتها إثني (12) عشر فصل كذلك ، لهذا فلا مجال للمقارنة مع الدستور الجزائري الذي تناول الجماعات الإقليمية بشكل مقتضب جداً .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### 1: ضبط المفاهيم المتعلقة بمبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية

إن مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية يمثل أحد السبل الكفيلة بعصرنة أداء الجماعات الإقليمية و إعادة التوازن للعلاقة القائمة مابين السلطة الوصية و الجماعات الإقليمية ، و يمكن القول عن مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية إستخلاصاً لما جاء في النصوص الدستورية للدول التي كرست هذا المبدأ ب :

« الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية تعني حرية الوحدات المحلية في إدارة شؤونها عن طريق ما تصدره مجالسها المنتخبة من مداولات (1) ، وصولاً إلى الإقرار بسلطة تنفيذ مداولتها بطريقة ديمقراطية (2) » .

الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية لا تعني ممارسة جميع الإختصاصات والصلاحيات بل يقتصر الأمر على الإدارية منها، تستثنى تلك ذات الأهمية و الطابع الوطني ( كالتعليم ، العدالة ، الدبلوماسية ) (3) .

هذا المبدأ يضمن للبلدية و الولاية مساحات من الحرية في الجوانب المتعلقة بالتسيير ومنه لا تعود في كل مرة لسلطة الوصاية ، الأمر الذي لا يتناسب و طبيعة المرفق الذي يستلزم أحياناً التدخل الآني و السريع .

#### 2: مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية في التشريعات المقارنة

للإشارة فإن فرنسا كانت السباقة للأخذ بهذا المبدأ و تكريسه على المستوى التشريعي ، لإيمان السلطة السياسية آنذاك بأن الوصاية الإدارية الكلاسيكية لا تتوافق و المستجدات . إن أول من أشار إلى هذا المبدأ وسعى لتكريسه في فرنسا ليس بالقانونيين بل الساسة حيث يقودنا الكلام هنا إلى موقف الحزب الإشتراكي الفرنسي الفائز بالإنخابات الرئاسية و البرلمانية الجارية سنة 1981، تم التركيز في البرنامج الإنتخابي لهذا الحزب على فكرة إنهاء كل أشكال الوصاية وإلغاء الصور الرقابية خاصة السابقة على أعمال المجالس المنتخبة ومنه تجسد هذا المبدأ كما كان منتظراً بفوز هذا الحزب و حيازته على الأغلبية البرلمانية

(1)-حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 89.

(2)- رضوان غرو ، « التدبير الحر للشأن الترابي » ، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الإقتصاد ، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ، المغرب ، العدد 33-34 السنة 11 ، 2015 ، ص 08.

(3) - Michel Verpeaux, Christine Rimbault , Frank Waserman , op.cit , p 52 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

و صدور القانون الشهير (82-213) المتعلق بحقوق و حرية البلديات و الأقاليم و الجهات (1).

أما من الناحية الدستورية فالمؤسس الدستوري الفرنسي كرس هذا المبدأ على المستوى الدستوري في نص مادته الثانية (72) و السبعين ، أما في الزمن القريب فقد عملت دول جارة للجزائر على إصلاح منظومة الجماعات الإقليمية كي تواكب المُستجدات نجد في مقدمة هاته الدول المغرب حيث في دستورها الحالي الصادر سنة 2011 عملت على تكريس هذا المبدأ و دسترته في الفصل (136) منه « يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر ... » .

كذلك الأمر بالنسبة للتشريعات النازمة للجماعات الترابية كما إصطلح عليها المشرع المغربي و التي تعد رائدة في المنطقة نظراً لتلك المبادئ المكرسة فيه على النحو الذي يتوافق و مفهوم اللامركزية الإدارية المتطورة .

تونس كذلك لم تخرج عن هذا السياق فقد عملت بعد ترتيب أوضاعها على المستوى الداخلي نتيجة لتلك الأحداث السياسية الحاصلة سنة 2011 و كرس مبدأ التدبير (الإدارة) الحر للجماعات الإقليمية ، في الفصل (132) من الدستور التونسي الساري المفعول لسنة 2014 « تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية و بالإستقلالية الإدارية و المالية و تدير المصالح المحلية وفقاً لمبدأ التدبير الحر » .

المشرع الجزائري نجده عبر مختلف النصوص يعمد إلى التنصيص على فكرة الإستقلالية الإدارية و المالية دون إبراز هاته الإستقلالية و مظاهرها على مستوى النصوص ، ضف إلى أن هاته " الإستقلالية " تتعدم خاصة عند الممارسة .

لذا حري بالجزائر مراجعة موقفها تجاه " الجماعات الإقليمية " و الإهتمام الجدي بها بداية عبر تكريس مبدأ الإدارة الحرة الذي يحقق مزايا عدة و يعتبر مدخلاً للحاكمة المحلية ، كما لا يجب التحجج بفكرة المساس بوحدة الدولة في كل مرة خاصة و أن هذا المبدأ أثبت نجاعته في تحسين أداء الجماعات الإقليمية.

(1) - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ص 146، 147.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### ثانياً: مبدأ التفريع ( Le principe de subsidiarité )

إصلاح المنظومة الرقابية خاصة في شقها الإداري لا يمكن معالجته عبر آلية واحدة بل كما أسلفنا سابقاً بحاجة للعديد من الآليات التي تتحد و تشكل بدائل حقيقية عبر تحقيق غايات أكبر من تلك المحصل عليها عند تطبيق الأسلوب القديم (الوصاية المشددة) ، بطبيعة الحال مبدأ الإدارة الحرة يحتاج إلى مبادئ أخرى تُكمله من أجل تحقيق الغاية الدافعة لتكريسه في مقدمة هاته المبادئ نجد مبدأ جد هام ألا وهو مبدأ " التفريع " .

#### 1 : مبدأ التفريع من الناحية التأصيلية

« يتمثل مبدأ التفريع على مستوى توزيع الاختصاصات في البحث عن المستوى الملائم لممارسة إختصاصات معينة ، بحيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في تلك التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام و الإختصاصات بنفسها » (1) .

يتضح من خلال التعريف المُقدم أعلاه بأن هذا المبدأ فيه نقاط مشتركة مع مبدأ الإدارة الحرة عبر السماح للجماعات الإقليمية الدنيا من ممارسة إختصاصاتها بحرية ، عدم تدخل جهات الوصاية العليا إلا في حال عجزها عن أداء المهام الموكلة لها (2) و لكي يتضح مبدأ التفريع بشكل أكبر سنورد ما جاء في بعض النصوص الدستورية التي أخذت بهذا المبدأ لكي يستقيم المفهوم للقارئ .

#### 2: مبدأ التفريع في التشريعات المقارنة

أصبح تقليداً معهوداً عند الحديث عن نظام الجماعات الإقليمية في الدول التي تنتهج أسلوب الدولة الموحدة ، و كذا تلك الدول المستعمرة من قبل فرنسا اللجوء إلى ما يوجد به الدستور الفرنسي من معالجة لهاته المسألة حيث جاء في نص المادة (72) فقرة 02 « يمكن للجماعات الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل الإختصاصات التي يمكن لها تطبيقها على مستواها بأفضل طريقة ممكنة » (3) .

(1) - وهيبية برازة ، المرجع السابق ، ص 101 .

(2) - Marc Thoumelou , op cit , p 41,42

(3) - حيث جاء النص الأصلي كالتالي "

«Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l ensemble des compétences que peuvent le mieux être mises en œuvre a leur échelon » .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

لقد جاء النص بشكل غامض بحيث لم يبرز إتجاه المؤسس الدستوري الفرنسي حول الأخذ بمبدأ التفريع أما الدستور المغربي فقد كان موقفه واضح حول الأخذ بـ " مبدأ التفريع " فقد جاء في نص الفصل (140) « للجماعات الترابية ، وبناءً على مبدأ التفريع إختصاصات ذاتية و إختصاصات مُشتركة مع الدولة و إختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة » .

الدستور التونسي كذلك كرس هذا المبدأ في الفصل (134) « تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مُشتركة مع السلطة المركزية والصلاحيات المنقولة إستناداً إلى مبدأ التفريع » .

من خلال ما تم ذكره يتضح مفهوم التفريع حيث يقوم أساساً على فكرة توزيع الإختصاص على ثلاث أصناف ، الإختصاصات الذاتية التي تُمارسها البلدية بشكل مستقل مع التحفظ لتلك الرقابة الإدارية التي سنرجئ الحديث عنها لاحقاً، وكذلك الأمر بالنسبة للعنصر المالي بحيث هاته الإختصاصات الذاتية تمولها البلدية بميزانيتها و مواردها الذاتية.

أما الإختصاصات المنقولة من قبل الدولة فإن هاته الأخيرة هي من تتولى تمويلها وفقاً لطبيعة تلك الإختصاصات و كل إختصاص منقول يجب أن يرافقه مبلغ مطابق له<sup>(1)</sup>. وعليه فإن مسألة تقسيم و نقل الإختصاص ما بين ذاتي و مشترك و منقول أمر جد هام فبطبيعة الحال يُسهم بداية بعقلنة الوصاية الإدارية المشددة على الجماعات الإقليمية و خاصة على الأعمال المُتخذة من قبلها .

فالأعمال المقررة في إطار الإختصاصات الذاتية هي ممولة ذاتياً وبالتالي لا تخضع لتلك الإجراءات الطويلة و المقررة في إطار الرقابة الوصائية، و العكس إذا تعلق الأمر بالمشتركة و المنقولة .

مسألة تقسيم الإختصاصات على أساس الأصناف المحددة أعلاه ليس بالأمر الهين و يتدخل هنا المعيار التشريعي لتحديد ما هو ذاتي و ما هو مشترك و ما هو

(1) - الفصل (141) ، الدستور المغربي ، الفصل (135)، الدستور التونسي ، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

منقول ، ليتضح المعنى أكثر سنتطرق لذلك التقسيم الوارد في التشريع المغربي الخاص بالجماعات الترابية .

عملاً بما جاء في نص الدستور فإنه تم تبني "مبدأ التفريع " على مستوى قانون الجماعة <sup>(1)</sup> وقد إختارنا تسليط الضوء على " الجماعة " كونها الهيئة القاعدية في التنظيم الإداري المغربي و التي تقابلها " البلدية " عندنا في الجزائر صف إلى الطبيعة المتشابهة بينهما مع التحفظ لبعض الإختلافات ، فعند قراءة قانون الجماعات نلاحظ وجود تقسيم للإختصاصات كما هو وارد دستورياً ما بين :

#### أ: الإختصاصات الذاتية

بدايتها تكون بوضع « برنامج عمل الجماعة » و هو عبارة عن مجموع الأعمال التنموية المقرر إنجازها على مستوى تراب الجماعة خلال مدة ستة (06) سنوات ويكون موافقاً لحاجيات وإمكانيات الجماعة <sup>(2)</sup>، وجاءت الإختصاصات الذاتية في هذا القانون عديدة و متنوعة لكنها تهدف كلها إلى إحداث و تسيير المرافق و التجهيزات العمومية الجماعية و التي تتعلق بميادين ذات أهمية ، نذكر على سبيل المثال لا الحصر ( توزيع الماء الصالح للشرب و الكهرباء، النقل العمومي الحضري، الإنارة العمومية، نقل المرضى و الجرحى ... ) .

صحيح أن هاته الإختصاصات ذاتية وأصيلة بالجماعة و تمارس من قبلها حصرياً، لكن بناءً على مبدأ التفريع يمكن أن يُعهد بممارسة إختصاص أو أكثر لجهات أخرى كالعامة أو الإقليم بناءً على طلب الجماعة الراغبة في ذلك أو بطلب من الدولة التي تعمل على تخصيص تحفيزات مادية <sup>(3)</sup> ، للتشجيع على المبادرة بهذا الإجراء لما فيه من مزايا عدة .

(1) - ظهير شريف (01-15-85) الصادر في 07 جويلية 2015 ، المتضمن : تنفيذ القانون التنظيمي رقم

(11-113)، المتعلق : بالجماعات ، الجريدة الرسمية المملكة المغربية العدد 6380 الصادر في 23 جويلية 2015.

(2) - المادة (78)، المصدر نفسه.

(3) - أنظر : المادة (83) ، (84) ، المصدر نفسه .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### ب : الإختصاصات المشتركة

تمارسها "الجماعة" مُناصفة و " الدولة " وهي على قدر من الأهمية نظراً للميادين المتطرق لها في هذا الباب نذكر منها على سبيل المثال دائماً (مسألة تنمية الإقتصاد المحلي و إنعاش الشغل ، القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش و تشجيع الإستثمارات الخاصة لا سيما إنجاز البنايات التحتية والتجهيزات، المساهمة في إقامة مناطق للأنشطة الإقتصادية و تحسين ظروف عمل المقاولات مثل إحداث دور الشباب ، دور الحضانة و رياض الأطفال ...) (1).

إن في باب الإختصاصات المشتركة ينقرر مبدأ جد هام من خلاله تسهل عملية قياس النتائج و ربط المسؤوليات من خلال ممارسة هاته الإختصاصات بناءً على التعاقد وكما هو معروف في القانون المدني بأن العقد شريعة المتعاقدين .

ومن جهة أخرى يمكن للجماعة أن تبادر و إستناداً على مواردها الخاصة (الذاتية) تمويل أو المشاركة في إنجاز مرفق أو تجهيز و تقديم خدمة عمومية ، لا تدخل ضمن إختصاصاتها الذاتية عبر الآلية المذكورة أعلاه وهي " التعاقد " مع الدولة (2).

إن فكرة " التعاقد " التي تربط الدولة مع الجماعة تعبر عن مفهوم جديد للعلاقة التي تربط الدولة بالجماعات الدنيا التي كانت هذا العلاقة تظهر فيها الدولة بمركز قوي في مواجهة الهيئات الأدنى ، لهذا فإن فكرة التعاقد تضي التوازن على العلاقة أمر من شأنه إلغاء تلك الوصاية الإدارية التي أبانت عن قصورها و الإسهام في تحقيق نتائج جد هامة على المستوى المحلي .

#### ج : الإختصاصات المنقولة من الدولة

هذه الإختصاصات في أصلها خاصة بالدولة لكن نظراً لتلك المهام الكثيرة و المتنوعة المرتبطة بها فهي تنتقلها لتمارس من قبل الجماعة ، فقد عمل المشرع المغربي على تجسيد هذا عبر نقل بعض الإختصاصات و التي جاءت محددة في :

(1) - المادة (87) ، قانون الجماعات ، المصدر السابق .

(2) - المادة (88)،(89)، المصدر نفسه .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

- حماية و ترميم المآثر (المواقع) التاريخية و التراث الثقافي و الحفاظ على المواقع الطبيعية .

- إحداث و صيانة المنشآت و التجهيزات المائية الصغيرة و المتوسطة (1) .

كما أن نقل هاته الإختصاصات يقابله نقل للموارد المالية التي تتناسبها ، يتضح من خلال ما تقدم بأن الأخذ بهذا المبدأ (التفريع) ليس من شأنه ضبط و إعادة التوازن للعلاقة الرابطة ما بين الدولة و باقي هيئات الجماعات الإقليمية و فقط ، بل تصبح هناك النجاعة و الجودة في العمل المحلي كونه مبني على أساس التعاقد أمر يمنح للقائمين على شؤون الجماعات الإقليمية المزيد من الحرية لكنهم مطالبين بتحقيق النتائج المتعاقد عليها ضف إلى تحمل المسؤوليات الناتجة عن هذا العقد .

لهذا الجزائر بما أنها على باب إصلاحات تشريعية مُطالبية بالبحث عن حلول جذرية تدفع من خلالها الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية و تجويد أدائها ، فتكريس مبادئ على هاته الشاكلة من شأنها تحقيق الغرض .

### الفرع الثاني

#### إعادة النظر في التقسيم الإداري لإقليم البلاد

الأكيد أن مسألة التقسيم الإداري لإقليم البلاد جد هامة خاصة عند الحديث عن فكرة إصلاح المنظومة الرقابية و تجويد الخدمة و تقريب الإدارة من المواطن ، فموضوع التقسيم الإقليمي في الجزائر لم يحظى بأهمية من حيث الدراسات التي تناولت هذا الموضوع نظراً للممارسات القليلة جداً في الجزائر .

#### أولاً : واقع التقسيم الإداري للإقليم في الجزائر

في البداية نشير كما تقدم سابقاً عبر كافة أطوار الدراسة بأن التقسيم الإقليمي في الجزائر يرتكز أساساً على هيئتان " قاعدية " ممثلة في البلدية و الجهة الثانية ممثلة في "الولاية" ، بطبيعة الحال هذا ما هو مقرر بنص الدستور و يمكن إعتباره التنظيم

(1) - المادة (90)، قانون الجماعات، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

الإقليمي الرسمي ، أما عن تلك الهيئات التي تتواجد على المستوى المحلي من الدائرة والولايات المنتدبة ، فهي أجهزة مُساعدة و لا ترقى إلى مصاف الجماعات الإقليمية<sup>(1)</sup>.

#### 1: إشكالات التقسيم الإقليمي في الجزائر

إقليم الجزائر شاسع و كذلك تسجيل زيادة في عدد السكان مقارنة بأخر تقسيم إقليمي للبلاد في سنة 1984 وبالتالي يجب أن يواكب هاته المستجدات لذا جرى تعديله سنة 2019 ليواكب المُستجدات ، حيث عمل على ترقية تلك الولايات المنتدبة التي أُستحدثت سنة 2015 بالجنوب الكبير إلى ولايات كاملة ومنه فقد أصبح عدد ولايات الجزائر قوامه (58) ولاية و أما عدد البلديات فهو نفسه لم يمسه التغيير ، أمر غريب فالمفروض زيادة عدد الجماعات القاعدية و بعدها ننتقل لفكرة إستحداث الولايات .

#### أ: عدم الأخذ بالمعايير العلمية في عملية التقسيم الإقليمي

الأکید أن هناك معايير عدة يتم اللجوء إليها من أجل تقسيم الإقليم الوطني إلى وحدات محلية (بلدية و ولائية) ، حيث يعتمد على معيار الكثافة السكانية و معيار المساحة<sup>(2)</sup> ، لكن في الجزائر لا نجد بأن هاته المعايير محترمة الأمر الذي يدفعنا لطرح تساؤل عن طبيعة المعيار المعتمد في إستحداث البلديات و الولايات في الجزائر ؟

من خلال ماتم سرده سابقاً فإن الجزائر ورثت عن الإستعمار بلديات و عمالات هناك ما تم الإحتفاظ به و هناك ما تم تقليصه نتيجة الوضع الذي كانت تعيشه الجزائر بعد الإستقلال مباشرة ، لكن سنوات الثمانينات تم تقسيم الإقليم الوطني و أُستقر على (1541) بلدية الموجودة حالياً ، وكذلك على (48) ولاية إلى غاية سنة 2019 أين تم إضافة عشر (10) ولايات في الجنوب الكبير و هو أمر ضروري في ظل المساحة الشاسعة للجنوب الكبير و كذلك تجويد الخدمة و تقريب الإدارة من المواطن في إطار ديمقراطية القرب .

(1)- للتفصيل أكثر حول موضوع التقسيم الإقليمي للجزائر من الفترة العثمانية إلى الفترة الحالية مروراً بالمرحلة الإستعمارية ، وكذلك عن موضوع الدائرة و الولايات المنتدبة، راجع "الفصل الثاني من الباب الأول" .

(2)- عبد العالي حاحة ، أمال يعيش تمام ، مداخلة بعنوان " الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر " ، الملتقى الدولي حول الثالث " الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة " ، المنعقد بتاريخ (01،02)، ديسمبر 2015 كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف ، ص ص 37،38.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

لكن رغم هذا إلا أنه نرى بأن التقسيم الإقليمي لم يكن مبني على أسس علمية واضحة لهذا سنعمل على إعطاء بعض الأمثلة لولايات متقاربة من حيث المساحة والسكان إلا أنه من حيث عدد البلديات تشهد تفاوت كبير .

الولاية	المساحة (1)	عدد السكان (2)	عدد البلديات (3)
تيزي وزو	2.950 كم <sup>2</sup>	1.127.607 نسمة	67
سطيف	6.504 كم <sup>2</sup>	1.489.979 نسمة	60
الجلفة	66.415 كم <sup>2</sup>	1.092.184 نسمة	36

يتضح من خلال هذا الجدول الذي إختارنا من خلاله بعض الولايات كعينة عن ذاك التفاوت الحاصل فالمشرع لم يستند لا على المساحة و لا على معيار الكثافة السكانية فمثلاً ولاية "الجلفة" بمساحة شاسعة و بكثافة سكانية تتقارب و ولاية " تيزي وزو" نجدها تحوز على عدد بلديات أقل بكثير من هاته الولاية بفارق (29) بلدية ، أمر يوضح بأن الأمر أبعد من أن « يكون مبني على أسس علمية بل حتى تقسيم البلديات داخل الولاية الواحدة يكون بناءً على أساس عشائري » (4) .

القيام بتقسيم إقليمي على أسس غير علمية عشوائية نتج عنه إنعكاسات خطيرة ، هكذا هو وضع " البلديات" في الجزائر الأمر الذي أدى إلى خلق جماعات إقليمية فقيرة و معزولة خاصة بالنسبة لتلك البلديات المتواجدة في مناطق غير صناعية و لا تحوز على موارد مالية (5) ، مما جعل الدولة هي الممول الرئيسي لها .

و يقول الاستاذ كاشير عبد القادر بشأن القانون (84-09) المتعلق بالتقسيم الإقليمي « في نظري أن إصلاح 1984 هو فعلاً قانون للتخلف إذ توجد بلديات لا تملك وسائل

(1) - مساحة الولايات عبر الرابط : <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%82%> ، تاريخ الإطلاع : 01 أفريل 2020 ، الساعة (22:23).

(2) - المرسوم التنفيذي (12-342) ، المحدد لعدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، المصدر السابق .

(3) - المصدر نفسه .

(4) - كمال جغلاب ، المرجع السابق ، ص 118 .

(5) - وهيبة برازة ، المرجع السابق ، ص 275.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

ولا ممتلكات ، بل هذا القانون أتى بمشاكل و نتج عنه بلديات متخلفة أكثر من التخلف وأن هناك ولايات لا إمكانيات لها و لا جباية « (1) .

#### ثانياً: إصلاح التقسيم الإقليمي

المؤكد أن " التقسيم الإداري للإقليم في الجزائر" لا يتوافق بتاتاً مع المُستجدات الحاصلة كونه مبني على أسس غير موضوعية الأمر الذي أدى إلى الوضع المزري المعاش و الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية (البلدية) خصوصاً ، فإعتراف رئيس الجمهورية بالتفاوت الجهوي في اللقاء الذي جمعه بولاية الجمهورية مؤخراً و الذي أكد على الوضع الكارثي الذي تعيشه تلك المناطق التي إصطلح عليها بمناطق " الظل " ما هو إلا إقرار بعدم نجاعة التقسيم الإقليمي المُعتمد .

للإشارة فإن فكرة التقسيم الإداري الجديد كان رئيس الجمهورية السابق بنية تطبيقه عبر الرفع من عدد الولايات و البلديات و تم فتح الباب أمام المُشاورات ، إلا أن الوضع الإقتصادي و إنهيار أسعار البترول أدى للتراجع عن هاته الفكرة كونها تتطلب كتل مالية و هياكل جديدة أمر لا يتوافق مع الوضع الإقتصادي الحالي للبلاد (2) .

ولو أنه كما قلنا قد قام المُشرع بخطوة إيجابية عبر ترقية تلك الولايات المنتدبة إلى ولايات كاملة الصلاحيات في الجنوب الكبير أمر جد هام و ضروري قصد تقريب الإدارة من المواطن في تلك المناطق التي تتباعد فيما بينها ، وحسناً ما ذهب إليه المُشرع في هذا المجال .

ترقية هذه الولايات المنتدبة التي أُستحدثت لأول مرة سنة 2015 إلى ولايات كاملة رافقه أيضاً ترقية بعض الدوائر في منطقة الهضاب العليا لولايات منتدبة ، الأمر الذي يُفسر على أنها مرحلة سابقة لترقيتها إلى ولايات كاملة الصلاحيات .

(1) - رمضان تسمبال ، إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر ، وهم أم حقيقة ، (مذكرة ماجستير) ، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2009 ، ص 116

(2) - أحمد غاوي ، «التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر» ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، كلية الحقوق و العلوم سياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، العدد الثاني عشر جانفي ، 2018 ، ص 627 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

لكن نتساءل هل تم الإعتماد على معايير موضوعية في هذا التقسيم خاصة إذا تم ترقية هاته الولايات المنتدبة لولايات كاملة ، فهي تحتاج لهياكل و عمليات توظيف ومنه زيادة إستهلاك الكتل المالية التي لا تتوافق و وضعية البلاد حالياً .  
ومنه نتساءل عن المعايير المعتمدة في الجزائر و التي تحتاج إلى مراجعة حقيقية عبر وضع معايير ذات طابع تشريعي في " قانون الجماعات الإقليمية " ، تكون محددة مسبقاً و منه في حال إعتماد تقسيم إداري جديد يتم بوضوح تام و شفافية مما يؤدي إلى تلافي تلك الممارسات السلبية .

#### 1: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم نحو تكريس تقسيم إداري جديد للإقليم

المعلوم أنه في بداية الألفية الثالثة سعت الجزائر إلى إصلاحات عديدة و من أبرز هذه الإصلاحات مسألة تهيئة الإقليم ، وهذا ما أدى إلى إصدار مخطط تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة (1) حيث يعتبر خطة تسعى إلى رسم وجه الجزائر 2030 .

ما يهمنا بشأن هذا المخطط ما ورد فيه بخصوص ذلك المستوى الثالث للتقسيم الإداري للإقليم الوطني حيث نصت المادة الثامنة و الأربعين (48) من القانون المتضمن تهيئة

الإقليم و التنمية المستدامة على فضاءات جهوية كالتالي :

- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية شمال وسط .
- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية شمال شرق .
- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية شمال غرب .
- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية الهضاب العليا وسط .
- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية الهضاب العليا شرق .
- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية الهضاب العليا غرب .
- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية جنوب شرق .
- فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية جنوب غرب .

(1)- القانون رقم (01-20) المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق : بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة ، ج ر ج د ش، العدد (77) الصادر في 15 ديسمبر 2001 المصادق عليه بموجب القانون (10-02) ، المصدر السابق .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

-فضاء جهوي لتهيئة الإقليم و التنمية أقصى جنوب .

نستخلص من خلال ما تقدم بأن الإقليم الوطني على أساس هذا المخطط مقسم إلى تسع (09) جهات ، أمر هام من شأنه دفع هاته الجهات لتحقيق التنمية المستدامة هذه الفضاءات الجهوية و قد تم العمل بها على المستوى الإقتصادي و بعض الوحدات الإدارية المتخصصة كالضرائب و الجمارك بينما على مستوى التقسيم الإداري لم يعتمد عليه (1).

نذكر هنا توجه المغرب نحو فكرة الجهوية المتقدمة التي تقوم على الاعتراف بمستوى ثالث للتقسيم الإداري لكن ذو طابع إقتصادي (2) ، فمسألة ظهور مستوى ثالث في الجزائر بدأت مظاهره تتجلى بقي فقط الإعلان عليه لكن شريطة إضفاء الطابع الإقتصادي التتموي عليه .

### المطلب الثاني

#### آليات إصلاحية ذات طابع سوسيو سياسي

فتح الباب أمام فكرة إصلاح " الرقابة الإدارية " الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية و باقي صورها تحتاج إلى آليات عدة لتحقيق هذه الغاية ، فبعد تطرقنا لتلك الآليات ذات الطابع التشريعي يأتي الدور هنا على تلك الآليات ذات طابع سوسيو سياسي و المتمثلة في فكرة " الديمقراطية التشاركية " التي من شأنها المساهمة في ضبط و عقلنة الرقابة المذكورة أعلاه.

### الفرع الأول

#### الديمقراطية التشاركية

الديمقراطية التمثيلية أبانت في دول عدة عن محدوديتها وكذا عدم توافقها مع المستجدات الحاصلة هذا ما أدى إلى إعادة النظر في هاته الآلية و فتح الباب أمام

(1) - كمال جعلاب ، المرجع السابق، ص 121 .

(2) - للتفصيل أكثر راجع : نجيب جيري ، « الجهوية المتقدمة بالمغرب سؤال الديمقراطية و الرهان التتموي »، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية ، العدد الخاص (15) ، مطبعة الأمنية ، الرباط ، المغرب ، 2019 ، ص

17 و ما بعدها .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

أشكال أخرى تكمل هذه الديمقراطية ، و التي زاد الحديث عنها في الزمن الحالي والقائمة أساساً على إشراك المواطن في صناعة القرار والمعروفة بـ "الديمقراطية التشاركية" (Démocratie participative) ، التي تسعى جل الدول لتكريسها لما لها من مزايا عدة و الجزائر ليست بمنأى عن هذا التوجه .

#### أولاً: الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية

قبل الخوض في مسألة تكريس فكرة "الديمقراطية التشاركية" من الناحية القانونية في الجزائر يجب أن نورد تعريف لهاته الفكرة التي تُعتبر جديدة ، صحيح أنه هناك تعاريف عدة لها لكن في مضمونها لا تختلف ومنه فالديمقراطية التشاركية هي: « ديمقراطية الموجة الثالثة التي تؤسس لخروج شرعي عن التمثيل الديمقراطي الكلاسيكي نحو ديمقراطية شبه مباشرة تسمح بإشراك المواطن في الحياة السياسية والإقتصادية ، وزيادة الإصغاء السلطوي للمواطن والإستماع لحاجاتهم و نداءاتهم وانتظرتهم »<sup>(1)</sup>.

من خلال التعريف المذكور أعلاه نستنتج بأن " الديمقراطية التشاركية " تعتبر نموذج متطور للديمقراطية عبر إشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية و عدم قصر دوره السياسي في الإنتخابات فقط لينتهي دوره بإنتهائها ، بالمعنى جعل " المشاركة من الحقوق المستمرة للمواطن لا موسمية " تنقضي بإنقضاء الإنتخابات<sup>(2)</sup> ، هذا ما يجعل من المواطن شريك في صناعة القرار لا مجرد مطبق له .

#### 1: الديمقراطية التشاركية في النص الدستوري

من خلال إستقراء النصوص الدستورية المختلفة سواء في عهد "الأحادية الحزبية" أو "التعددية الحزبية" نرى بأن فكرة " الديمقراطية التشاركية " تم النص عليها ضمناً

(1) - يمينة حناش ، عبد الكريم كيش ، « دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية "الميزانية التشاركية كآلية" » ، دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث و الدراسات في العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، مجلد 11 ، عدد 02 ، جوان 2019 ، ص 173

(2) - محمد منير حساني ، « الديمقراطية الليبرالية من التمثيلية نحو التشاركية » ، المجلة الدولية للبحوث القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف ، المجلد 01 ، العدد 03 ديسمبر ، 2017 ، ص 94 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

في البداية و مع التطور التشريعي الحاصل و كنتيجة للظروف الحاصلة على الساحة السياسية تم تكريسها صراحة ، هذا ما سنعمل على توضيحه .

#### أ- التكريس الضمني لفكرة الديمقراطية التشاركية :

البداية ستكون بالنص الدستوري لسنة 1963 و الذي أشار لفكرة إشراك المواطن في صناعة المشهد المحلي حيث جاء في التمهيد (الديباجة) « ... إن الحقوق الأساسية المعترف بها لكل مواطن بالجمهورية تمكنه من المساهمة بطريقة كلية و فعالة في مهمة تشييد البلاد... » ، لكن في تلك المرحلة لا يمكن الحديث عن مشاركة المواطن خاصة و الوضع المتأزم الذي عاشته الجزائر بعد الإستقلال مباشرة .

النص الدستوري لسنة 1976 المعروف على هذا الدستور كرس التوجه الإشتراكي بقوة و كذا نظام الحزب الواحد وهو ما يرى فيه العديد من الباحثين بأنه نظام أقل ديمقراطية ، لكنه نص على فكرة إشراك المواطن في المشهد السياسي و صناعة القرار وهذا في :

حيث تضمن التمهيد (ديباجة) الدستور المذكور أعلاه فيما يتعلق بمشاركة المواطن في إدارة و تسيير المشهد المحلي « و تقوم دعائم الدولة الجزائرية التي إستعادت كامل سيادتها على مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية ... » ، نجد كذلك في دستور 1976 إشارة لإشراك المواطن في صناعة القرار العمومي في المادة (34) « يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير في تسيير الشؤون العمومية » .

الملاحظ أن دستور (1976) قد وضع اللبنة الأولى لمبدأ " مشاركة المواطن في تسيير المشهد العام " لكن لماذا لم يظهر دور المواطن و تأثيره ، إن الأمر راجع أساساً لهيمنة الحزب الواحد (حزب جبهة التحرير الوطني) على كل مفاصل الدولة وتسيير المؤسسات أمر أثر على علاقة المواطن بالإدارة (1) .

(1)-محمد أمين أوكيل ، « إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية » ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف ، العدد 02 ، ديسمبر

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

في دستور 1989 المعروف عن هذا الدستور بأنه أقر التعددية الحزبية و جاء بالعديد من المبادئ الهامة التي تكرست ، و عليه فقد نص هذا الدستور على مبدأ مشاركة المواطن و هذا ما تضمنته ديباجته (تمهيد) حيث جاء فيها :

« إن الشعب الجزائري ناضل و يناضل دوماً في سبيل الحرية و الديمقراطية ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية... » .

نجد كذلك المادة (16) منه قد نصت على مبدأ مشاركة المواطنين « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية » .

صحيح أن هذا الدستور أقر بحق مشاركة المواطن في تسيير المشهد المحلي لكن الظروف آنذاك خاصة في طابعها الأمني حالت دون تلك الغاية ، خاصة و كما أسلفنا سابقاً تم حل جل المجالس الشعبية المحلية و إسناد تسييرها لـ " مندوبيات تنفيذية " معينة أمر حال و إشراك المواطنين في صناعة القرار العمومي لهذا لم تُعرف فكرة الديمقراطية التشاركية في هذا الزمن نتيجة للوضع الأمني الذي لم يسمح بذلك .

في تعديل 1996 المعروف أن هذا النص و الذي يصطلح عليه بدستور الثنائيات قد جاء بمبادئ مهمة فيما يتعلق بالجانب الخاص بإشراك المواطن لم يخرج عن سابقه ونص على هذا المبدأ الذي إحتفظ بما جاء في النص الدستوري السابق لسنة 1989 و في نفس المادة (16) منه .

نجد بأن كل تلك النصوص الدستورية قد نصت على " مبدأ إشراك المواطن " دون إبراز تلك الآليات التي يتم من خلالها يتم إشراك المواطن في التسيير العمومي ، كما أنها من الناحية الشكلية لم يتم النص عليها بالمصطلح المعروف حالياً " الديمقراطية التشاركية " .

### 2 : التكريس الصريح لفكرة الديمقراطية التشاركية

إن التكريس الصريح لفكرة " الديمقراطية التشاركية " على مستوى النص الدستوري لم تتقرر إلا مؤخراً في التعديل الدستوري لسنة 2016 ، لكن قبل هذا كانت بوادر الأخذ بها خاصة على مستوى قانون البلدية من منطلق خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمم

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

في 15 من أبريل 2011 الذي جاء لمجابهة تلك الأحداث المعروفة " بالربيع العربي " حيث تم فتح ورشات إصلاحية كبرى و الخروج بآليات إصلاحية عدة من بينها فكرة " الديمقراطية التشاركية " و التي تم الأخذ بها صراحة (1) .

المادة (15) من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على « **تُشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية** » حيث لأول مرة يتم الإشارة للديمقراطية التشاركية بهذا المصطلح غير أنه لم يتم التطرق لها بشكل واسع و إكتفى المؤسس الدستوري بهاته المادة و فقط للإشارة عليها، وهذا ما تم التأكيد عليه في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في مادته (16) التي نصت على " الديمقراطية التشاركية " .

### 3: الديمقراطية التشاركية في النصوص الخاصة بالجماعات الإقليمية

بما أنه يرجى تطبيق " الديمقراطية التشاركية " على المستوى المحلي فسندتقي بمعالجة هذه الفكرة في ظل النصوص الحالية للبلدية و الولاية للإشارة فإن من النصوص القانونية السابقة التي كرست هذه الفكرة نجد قانون البلدية (11-10) ، الذي خصص لفكرة الديمقراطية التشاركية الباب الثالث منه بعنوان "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" (2) .

بالعودة إلى قانون الولاية الحالي نجده لم يتطرق لفكرة إشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية و كأن الأمر مقتصر على البلدية و فقط ، وعليه هذا هو مشوار الإعتراف بفكرة الديمقراطية في النص القانوني الجزائري كما نشير إلى أن الأخذ بهاته الفكرة أصبح جلي خاصة عند إستقراء " مشروع تعديل قانون الجماعات الإقليمية " أو بالعودة إلى الموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الذي نجد بأنه أشار للديمقراطية التشاركية و تم وضع مشروع لهذه الآلية الديمقراطية الحديثة .

بالعودة لـ " المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية " نجد بأنه تطرق لفكرة " الديمقراطية التشاركية " و جاءت بهذا المصطلح حيث خصص لها الباب الرابع وعالجها

(1)-محمد أمين أوكيل ، المرجع السابق ، ص 192.

(2)- حيث عالج المشرع البلدي فكرة الديمقراطية التشاركية في أربع (04) مواد من المادة الحادية عشر (11) إلى الرابعة عشر (14).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

من المادة الواحد و عشرين (21) إلى غاية المادة الثالثة و العشرين (23) ، وقد حدد الأطراف التي تشارك في صناعة المشهد المحلي وكذا الأدوات والوسائل التي يُشاركون بها في هذا الإطار .

#### الفرع الثاني

##### آليات إشراك المواطن في العمل المحلي

الأکید أن الديمقراطية التشاركية أصبحت واجبة التطبيق ولو أنها في " الجزائر " تجلت في النصوص القانونية و لا زالت في مرحلة الإثراء ، تحتاج إلى آليات و أدوات من خلالها يستطيع المواطن إيصال صوته و المشاركة الفعلية في صناعة القرار المرتبط بمنطقته .

##### أولاً : واقع الديمقراطية التشاركية في المجالس الشعبية المحلية

نجد في إطار تفعيل "الديمقراطية التشاركية" على المستوى المحلي قد تم تكريس بعض الآليات التي بمقتضاها يتم إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي ، صحيح أن النص الخاص بالديمقراطية التشاركية في الجزائر لم يرى النور غير أنه يوجد بعض الآليات التي سنوردها :

#### 1- الإعلام الإداري:

المؤكد أن إشراك المواطن في تسيير شأنه المحلي يجب أن تسبقه مرحلة أساسية وهي علمه بما يدور في الإقليم القاطن به وما هي تلك المواضيع التي يتداول فيها وغيرها ضمن مسعى تجسيد مبادئ المواطنة والتسيير الشفاف للشؤون العمومية (1) ، لهذا سعى المشرع في قانون الجماعات الإقليمية إلى تكريس حق المواطن في المعلومة .

عند إستقراء نصوص قانون البلدية نجد بأن " المجلس الشعبي البلدي " مطالب بإتخاذ كافة التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم " هذا ما جاء في المادة الحادية عشر (11) من قانون البلدية ، بينما قانون الولاية لا نجد فيه مثل هذا النص غير أنه نص على وجوب

(1) - فارس مزوزي ، محمد الأخضر بن عمران ، « تفعيل الديمقراطية التشاركية في المجالس الشعبية البلدية بين الضرورة و قصور الإطار القانوني » ، مجلة العلوم الإنسانية ، كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، مارس 2017 ، ص 419 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

إصاق جدول أعمال الدورة فور إستدعاء الأعضاء عند مدخل قاعة المداولات والأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وكذا الإللكترونية و مقر الولاية والبلديات التابعة لها من أجل "إعلام الجمهور" (1) .

مبدأ علانية الجلسات كذلك له دور هام في إشراك المواطن في تسيير الشأن العمومي المحلي بطبيعة الحال فالمجالس الشعبية المحلية تجري أعمالها عن طريق التداول و مشاركة المواطن في هاته الجلسات أمر جد ضروري يضيفي الشفافية على العمل و صولاً إلى تجسيد " الديمقراطية التشاركية " حقاً .

هذا ما كرسه المشرع في قانون الجماعات الإقليمية و الذي نص على وجوب "علانية جلسات المجالس الشعبية البلدية والولاية " مع التحفظ لتلك الجلسات ذات الطبيعة الخاصة (موضوع النظام العام ، الجلسات التأديبية ) و يستلزم فيها التداول بجلسات مغلقة (2) .

صحيح أن المشرع قد كفل للمواطنين حق المشاركة في جلسات المجالس الشعبية المحلية لكن مسألة تناول المواطنين الكلمة و إبداء آرائهم حول نقطة ما تهم الشأن المحلي لم يتم النص عليها و كأنما حضوره شكلي و فقط ، ومنه ما الجدوى من الحضور الشكلي إذ لم تُعطى الفرصة للمواطن من أجل المشاركة في المداولة و إبداء رأيه الذي قد ينور المجلس بنقاط تخفى عنهم .

بطبيعة الحال هاته الأدوات تسمح بتعزيز عنصر الشفافية الذي يعتبر من أهم العناصر التي تقوم عليها فكرة " الديمقراطية التشاركية " ، لكنها تظل غير كافية في ظل إزدياد حاجيات المواطنين و المطالبة بتجويد العمل المحلي .

(1) - المادة (18)، قانون (07-12) ، المتضمن قانون الولاية ، المادة (22)، قانون (10-11) ، المتضمن قانون البلدية ، المصدر السابق .

(2) - أنظر المادة (26)، المصدر نفسه ، المادة (26)، قانون (07-12)، المتضمن قانون الولاية، المصدر السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### 2- الإستشارة العمومية :

" الإستشارة العمومية " هو « إجراء يكفل للمواطن و مؤسسات المجتمع المدني إقامة نوع من الحوار المستمر مع إدارته المحلية »<sup>(1)</sup> ، ونص قانون البلدية الحالي على هذه الآلية دون قانون الولاية و " الإستشارة " على نوعان :

#### أ- الإستشارة العامة :

تم النص على هاته الإستشارة في نص المادة الحادية عشر(11) الفقرة الثانية من القانون البلدي (10-11) حيث « يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين وإستشارتهم حول خيارات وألويات التهيئة والتنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون » .

الملاحظ أن هذه الإستشارة مفتوحة أمام جميع مواطني تلك البلدية لكن عن الكيفية والأدوات التي من خلالها يتم إجراء هاته الإستشارة لم يوضحها المشرع البلدي وأحالتها إلى التنظيم الذي لم يرى النور إلى حد كتابة هذه الأسطر ، الأمر الذي يوحي بأن هاته الآلية قد ولدت ميتة صحيح أن التشريع أقر بها لكن التطبيق غير مُفعّل .

#### ب - الإستشارة الخاصة :

هذه الإستشارة على خلاف النوع الأول فهي تقوم على " إستشارة " بعض الأطراف لصفاتهم أي مقتصرة على البعض فقط دون كل المواطنين كما هو الأمر بالنسبة للنوع الأول " الإستشارة العامة " ، وردت الإستشارة الخاصة في نص المادة الثالثة عشر (13) من قانون البلدية حيث جاء فيها :

« يُمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما إقتضت ذلك شؤون البلدية أن يستعين بصفة إستشارية بكل شخصية محلية و كل خبير و كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً ، الذين من شأنهم تقديم أي مُساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم » .

(1)- فريد دبوشة ، « إشراك المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، المجلد (55) العدد (02) ، 2018 ، ص 69 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

من خلال إستقراء نص المادة أعلاه نستنتج بأن هذه الإستشارة المتخصصة هي على سبيل الجواز أي يمكن أن يأخذ بها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو لا فهو ليس ملزم بها، هاته الإستشارة كما أسلفنا تقدم من ذوي الخبرة (خبراء) أو ممثلي المجتمع المدني عند إستشارتهم سوف يقدمون مقترحات هامة ناتجة عن التخصص والخبرة فلماذا يُجعل من هاته المُساهمة على سبيل الجواز .

ومنه يجب أن تؤسس هيئة مكونة من خيرة أبناء تلك البلدية في تخصصات مختلفة وحجز مكان دائم لهم و الأخذ بمقترحاتهم جبراً لما لهم من خبرات التي من شأنها أن تسهم في حلحلة المشاكل المحلية ، جعل من هاته الإستشارة واجبة في ظل الوضع الحالي للمجالس الشعبية المحلية و التي تتكون في غالبها من أشخاص محدودي المستوى العلمي و الفكري و الثقافي التي أسهمت في تأزم الوضع المحلي ، فالرهان على الإستشارة المتخصصة من شأنه إحداث التوازن على المستوى المحلي .

تقريباً هذه هي المظاهر المجسدة " لفكرة الديمقراطية التشاركية " في قانون الجماعات الإقليمية عموماً، التي يمكن القول بشأنها بأنها كلاسيكية ولا يمكن من خلالها ضمان مشاركة حقيقية و فعالة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية فهي مجرد مشاركة إستشارية للمواطن لا تقريرية ، مقارنة بتلك الآليات التي تم تكريسها في التشريعات المُقارنة من خلالها يتم ضمان مشاركة فعلية و نوعية للمواطن .

### 3: أدوات ممارسة الديمقراطية التشاركية في التشريعات المُقارنة

في البداية نشير إلى أن جل الدول إتجهت إلى تكريس هاته الآلية الديمقراطية العصرية التي تُسهم في تجويد العمل العمومي غير أن التشريعات المُقارنة كرسنها بوتيرة سريعة وأزلت كل الغموض الذي يكتنف الممارسة الذي نجده في التشريع الجزائري .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### أ: أسلوب العرائض (1)

نجد هاته الآلية قد تم تكريسها في تشريعات عدة منها المغربي فقد نص عليها الدستور الحالي للمغرب وكذا الدستور الفرنسي (2) ، وجعل منها أداة بمقتضاها يمكن للمواطنين و المواطنين و الجمعيات من المشاركة في تسيير الشأن المحلي (3).

#### ب: الإستفتاء المحلي

يعتبر حق مكفول لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط اللازمة (ناخبين) بمقتضاه يتم إشراكهم في إتخاذ القرار و هذا الإجراء يتم اللجوء إليه نادراً بشكل عام في القضايا المصيرية ، و المواطن هنا ليس له الحق في مناقشة القرار موضوع الإستفتاء فهو مقيد بالتصويت (بنعم) أو (لا) و فقط دون أن يقدم مقترحات أو تعديلات (4) .

حق الإستفتاء الشعبي مكفول في الدستور الجزائري لكن على المستوى الوطني لا المحلي بخلاف التشريعات المقارنة جعلت منه يمارس على المستوى المحلي نذكر منها فرنسا حيث المادة الثانية و السبعين (72) الفقرة الثانية من الدستور أتاحت للمواطنين على المستوى المحلي حق الإستفتاء لإبداء موقفهم من مشاريع القرارات و الأعمال الهامة التي تنوي البلدية إتخاذها (5) .

عموماً هاته هي " الآليات " المكرسة في التشريعات المقارنة و التي تكفل مشاركة حقيقية للمواطن المحلي في تسيير الشأن المحلي ، على خلاف ما هو موجود في الجزائر حيث المقاربة التشاركية تشهد قصور كبير من ناحية النص لهذا يجب التسريع في صياغة الميثاق المتعلق بهذه المقاربة لضمان المشاركة الحقيقية و الفعالة .

(1) - حيث عرف المشرع المغربي العرائض المقدمة في إطار الديمقراطية التشاركية بـ " كل محرر يطالب بموجبه المواطنين و المواطنون و الجمعيات مجلس الجماعة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله " ، المادة (122) ، قانون الجماعات ، المصدر السابق .

(2) - Voir : L'article (72 -1).op. Cit. .

(3) - الفصل (139) الفقرة الثانية، دستور المملكة المغربية، المصدر السابق.

(4) - عبد القادر غيتاوي ، جلول بخدا ، « الديمقراطية التشاركية بين النظرية و التطبيق في الجزائر » ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ، المجلد الأول ، العدد التاسع ، مارس 2018 ، ص ص 76 ، 77 .

(5) - Marc Thoumelou , op.cit , p 124.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

#### الفرع الثالث

##### آليات إشراك المواطن في صناعة القرار المحلي تتوافق و وضع الجزائر

الأکید أن الجزائر تسعى لتكريس ديمقراطية تشاركية فعالة و قد عملت على تجسيدها في النصوص القانونية مثلما سبق توضيحه، إلا أن هذا الإطار القانوني يبقى قاصراً وليس هنا فقط بل حتى على المستوى العملي لا يمكن ضمان مشاركة فعالة في ظل الأوضاع الحالية للمجالس الشعبية المحلية البلدية التي تعاني من حالات الإنسداد و صولاً إلى حل المجالس .

وبالتالي ففكرة تجسيد " الديمقراطية التشاركية الفعالة " على مستوى المجالس المحلية في الجزائر تحتاج إلى عملية إصلاح شاملة بدايتها بالمواطن وصولاً إلى المنتخب المحلي و غيرهم من الفاعلين على المستوى المحلي .

##### أولاً: تكوين المسؤولين على الشؤون المحلية لتجسيد الديمقراطية التشاركية (قصيرة المدى)

في السابق كنا تطرقنا إلى أن غالبية المنتخبين المحليين محدودي المستوى العلمي والثقافي فإيجاد قنوات للتواصل مع المواطنين يصعب عليهم ، هذا ما يؤدي إلى تبعات سلبية وإحتقان في العلاقة ما بين المسؤول المحلي والمواطن ولهذا فالرهان على الديمقراطية التشاركية من شأنه أن يقفز بالعلاقة إلى الثقة المتبادلة و تصبح من علاقة عمودية إلى أفقية تسهم في التنمية المحلية .

لقد ركزت الجزائر على هاته الفكرة فعملت على تكوين المنتخبين المحليين على هذا الجانب ومن أبرز هذه الآليات المعتمدة في إطار تجسيد " الديمقراطية التشاركية " على المستوى العملي نجد برنامج هام و المعروف بـ " كابدال " <sup>(1)</sup> " برنامج دعم قدرات الفاعلين المحليين في التنمية المحلية " .

(1) - مصطلح "كابدال" هو إختصار بالفرنسية لـ " برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية " :  
( Programme de renforcement des capacité de acteurs du développement local.)

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

حيث هذا البرنامج مُشترك ما بين الحكومة الجزائرية (وزارة الداخلية على وجه الخصوص) و الطرف الثاني في هذا البرنامج " الإتحاد الأوربي " و " برنامج الأمم المتحدة" ويركز على رفع مستوى الفاعلين المحليين (مواطنين، منظمات المجتمع المدني، المتعاملين الإقتصاديين ، المسؤولين المحليين ، منتخبين ، موظفي الإدارة ) .

حيث هذا المشروع ممول تشاركياً من قبل الأطراف الثالث المذكورة أنفاً بحيث تروجو الجزائر من خلاله الإستفادة من خبرات " الإتحاد الأوربي " و " الأمم المتحدة" من أجل بلورت برنامج تشاركي جيد يتم تكريسه في الجزائر ، وتم تحديد بلديات نموذجية موزعة على كافة القطر الوطني (الشمال، الهضاب، الجنوب) وهذا في إطار زمني محدد من سنة 2017 إلى 2020 (1) .

حسناً ما فعلت الجزائر عندما عملت على تكريس البرنامج المذكور أعلاه و الذي يعمل على الرفع من قدرات المنتخبين و الإداريين المواطنين والجمعيات، على النحو الذي يُمكنهم من تشكيل مجالس محلية متفتحة على الطرف الآخر يعملون في إطار " التعايش " من أجل غاية واحدة وهي خدمة المصلحة العامة و تجويد العمل المحلي كي يرقى إلى تطلعات الساكنة المحلية .

فالإستفادة من خبرات الإتحاد الأوربي و كذا برنامج الأمم المتحدة و الخبراء الجزائريين أمر ضروري من أجل إرساء برنامج " ديمقراطية تشاركية " يتوافق و طبيعة الوضع الجزائري .

لكن حتى عند إستقراء مطوية هذا البرنامج لم ينص على تلك الأدوات التي من خلالها يتم إشراك (المواطن و الجمعيات) ، فقد أشار إلى أن الآليات التي يشارك بها الفاعلين المحليين و تكون عن طريق التشاور و تؤسس عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي تحت تسمية " ميثاق بلدي للمشاركة المواطنة " (2).

(1) - للتفصيل أكثر حول برنامج "كابدال" راجع المطوية الخاصة بذلك عبر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية على الرابط التالي : <http://www.interieur.gov.dz/images/Fiche-Infos-ARABE.pdf> .

(2) - أنظر الصفحة (02) ، مطوية مشروع " كابدال " ، المرجع السابق.

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

صحيح أن هذا البرنامج من شأنه أن يؤدي إلى إيجاد قنوات الحوار و تحقيق نتائج هامة على المستوى المحلي ، لكن من وجهة نظرنا نرى بأنها ستبقى محدودة المشاركة الفعلية و الفعالة في ظل عدم إشتراط المؤهلات العلمية في المترشحين للإنتخابات المحلية و من جهة أخرى يجب كذلك في الفاعلين من المجتمع المدني الذين سيشاركون في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي إشتراط مؤهلات نوعيه فيهم تسمح لهم بتقديم الإضافة المرجوة في سبيل تجويد العمل العمومي المحلي .

**ثانياً: آليات متنوعة لترقية الديمقراطية التشاركية في إطار خطة متوسطة**

### و طويلة المدى

إن تجسيد " الديمقراطية التشاركية " و لتنتج ثمارها و تكون مُكملة لنقائص الديمقراطية التمثيلية من جهة، وتسهم في عقلنة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في ظل الأوضاع السياسية الإجتماعية الثقافية الحالية للمجتمع الجزائري ، تحتاج إلى آليات أخرى ذات طبيعة متنوعة كي تكون هناك مشاركة فعالة للمواطن المحلي . و هاته الآليات التي يُمكن العمل عليها على المدار المتوسط و الطويل في سبيل رفع الوعي السياسي للمواطنين و تشكيل مجتمع مدني قوي يمكن ردها إلى :

### **1: الرقمنة كآلية لإشراك الساكنة المحلية في تسيير الشأن المحلي**

الأكيد أن الدولة الجزائرية تسيير نحو فكرة " الإدارة الإلكترونية" و "الرقمنة " (1) كبديل للإدارة الكلاسيكية الورقية لما لهذا الأخير من مثالب لا تتوافق والمفهوم العصري للتسيير الإداري .

(1) - إن مسألة الرقمنة في الجزائر موضوع قديم متجدد فقد شرعت الجزائر في تكريس مشروع الرقمنة ضمن المخطط الخماسي (2015-2019) غير أنه من الناحية العملية تشهد تأخر كبير ، للتفصيل أكثر راجع : عبد المجيد رمضان ، "الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر) "، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، العدد 16 ، جانفي 2017 ، ص 84 ، ومؤخراً تم الأمر بتعجيل وتعميم رقمنة الإدارات الجزائرية من قبل رئيس الجمهورية في "إجتماع مجلس الوزراء" المنعقد بتاريخ 22 مارس 2020 ، على الرابط : <https://www.annasronline.com/index.php/2014> ، تاريخ الولوج : 08 أفريل 2020 ، الساعة (15:08).

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

فالمواطن الجزائري ليس بمعزل عن ما يدور في العالم الخارجي ومسألة التكنولوجيا تغويه ، فيجب على الجماعات الإقليمية أن تعمل على تطوير من وسائل التسيير والتواصل مع المواطنين وهذا ما نشهده في السنوات الأخيرة ، فتقريباً أصبحت جل البلديات والولايات وصولاً إلى القائمين (رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الولاية) عليها لها حسابات وصفحات على مواقع التواصل الإجتماعي تعمل على تنوير الرأي العام المحلي بما يدور على مستوى إقليمي ومنه فتح قناة للحوار المحلي .

فالمواطن خاصة الفئات الشبانية والتي تعمل السلطات العليا على إدماجها في العالم السياسي خاصة وأنا نتحدث عن عزوف هذا العنصر في غالبيته عن تأدية تلك الواجبات البسيطة في إطار " الديمقراطية التمثيلية " من ترشح أو إنتخاب ، فكيف يمكن الحديث عن إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي في إطار المقاربة التشاركية ؟ لهذا يجب العمل على إستمالة هذا العنصر و إشراكه في تسيير الشأن المحلي عبر آليات حديثة تتوافق وطبيعته ، ففكرة إنشاء أرضيات رقمية على مستوى كل بلدية شبيهة بتلك المعمول بها في إطار البحث العلمي و التعليم العالي و المعروفة بـ " البوابة الوطنية للمجلات العلمية " كفيلة بجعل المواطن الشاب خاصة يبادر برفع إنشغالاته ويقترح حلول كذلك .

حيث يكون هناك قائمين على هاته البوابة البلدية يتم طرح مشاريع المداولات التي سوف يتم إتخاذها ، و يشارك كل من لديه رأي من الساكنة المحلية في إثراء هذا المشروع وبعد مرحلة الإثراء يعاد نشره لإعلام السكان المحليين قبل إتخاذه . آلية كهذه من شأنها تقليص التكاليف أولاً ضمان مشاركة واسعة للساكنة المحلية تفتح الباب أمام طرح الأفكار بكل حرية حيث لا تكون هناك ضغوطات بالمقارنة لما نكون في جلسة تجمع أطراف عدة، لهذا يجب الرهان على التكنولوجيا في إطار " الديمقراطية الرقمية " التي تكمل الديمقراطية التشاركية .

وهناك دول عدة لجأت إلى إستخدام "الرقمنة" في ميدان السياسة نجد من هاته الممارسات " أنظمة الإقتراع الإلكتروني " و النشاطات السياسية عبر الإنترنت ، الشفافية الإلكترونية القائمة على نشر الوثائق لإعلام الجمهور عبر القنوات الإلكترونية الرسمية

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

مع التحفظ لتلك الوثائق ذات الطابع الأمني و العدلي ، ولما لهذه الأدوات الرقمية من مزايا في مقدمتها مجابهة الفساد و إعلام المواطن (1) .

#### 2: فكرة مجالس الأحياء

تتدرج فكرة " مجالس الأحياء " في إطار الإستشارة العامة حيث دول عدة لجأت للأخذ بهذه الآلية منها إيطاليا التي تأخذ بمجلس منتخب مُشكل من ممثلي الأحياء في المُدن التي يتجاوز عدد سكانها مئة (100) ألف ساكن، أما فرنسا تأخذ بنقابات و مجلس الأحياء التي ينشئها السكان و يؤطرها المنتخبون المحليين فهي عبارة عن مزيج ما بين الديمقراطية المباشرة و التمثيلية (2).

مجالس الأحياء في فرنسا فيما يتعلق بالبلديات التي يبلغ عدد سكانها من (20.000) إلى (79.999) نسمة تأسسها يكون على سبيل الجواز، بينما البلديات التي يتجاوز عدد سكانها (80.000) نسمة فإن الأخذ بها إلزامي (3).

فيما يتعلق بهاته الآلية و القائمة على إدماج سكان الأحياء في تسيير الشأن المحلي والتي يُمكن تطبيقها في الجزائر نجد التجربة البرازيلية الرائدة و التي عملت بإمكانيات بسيطة تتوافق مع طبيعة وضع البرازيل ومواطنيها وكانت البداية بمدينة " بورتو ألغيري " سنة 1989 في إطار ما يعرف بـ " الميزانية التشاركية " ، حيث تم السماح لجميع المواطنين بالمشاركة بأساليب سهلة عن طريق عقد " إجتماعات " عدة في الأحياء تجمع " المواطنين " و " ممثلي " السلطة المحلية " و يتداولون حول موضوع يهم الشأن المحلي ويتم تدوين مقترحاتهم وتقدم إلى العمدة (4) .

إن تجسيد فكرة " الديمقراطية التشاركية " في الجزائر تعرف صعوبة وهذا نظراً للوضع الحالي فالنموذج الأقرب للتطبيق هو البرازيلي ، حيث هذا الأسلوب من شأنه ضمان مشاركة واسعة لكل أطراف المجتمع (شيوخ ، كهول ، شباب) وعلى إختلاف المستويات العلمية

(1) - عبد المجيد رمضان ، المرجع السابق ، ص 81.

(2) - عبد الله نوح ، « مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري » ، مجلة بحوث ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، المجلد 12 ، العدد 01 ، 2018 ، ص ص 18 ، 19 .

(3) - Voir : L'article (L 2143-1) , Code générale de collectivité territoriales .

(4) - يمينة حناش ، عبد الكريم كيش ، المرجع السابق ، ص ص 175 ، 176 .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

والثقافية فبساطة هذا الأسلوب يسمح بفتح قنوات حوار حقيقي و جاد خاصة لما يجلس المسؤول المحلي مع موطني إقليميه و يتبادلون وجهات النظر حول الشأن المحلي . حيث يتم تحقيق مزايا عدة عند تطبيق مثل هذا النموذج الذي يحول علاقة المسؤول المحلي بالمواطن من الطابع العمودي إلى الأفقي ما يجعل القائمين على شؤون البلدية يعملون بأريحية كون أعمالهم مصبوغة بالشرعية الشعبية .

صحيح أن كل الدول لجئت إلى تكريس آليات تتوافق و طبيعتها الخاصة، لكن نتسأل أين دور قطاع التعليم من ترقية الديمقراطية التشاركية ؟

إن الرهان على قطاع التعليم سواء في الأطوار الدنيا ( الإبتدائي ، المتوسط ... ) وكذا قطاع التعليم العالي من شأنه الإسهام في ترقية ودعم المقاربة التشاركية و زيادة " الوعي السياسي " في المجتمع وهذا يكون في إطار خطة طويلة المدى ، فإشراك الأطفال في المدارس الإبتدائية عبر أنشطة مختلفة ذات طابع سياسي كزيارات للمجالس الشعبية وتخصيص يوم للطفل في المجالس الشعبية المحلية من شأنه ضمان تنشئة سياسية سليمة للجيل الجديد الذي يكون قادر على تولي زمام الأمور في المستقبل .

أما قطاع التعليم العالي الجامعات نجده عموماً مغيباً عن دخول الحياة العملية فلما لا يكون لها دور في إيجاد حلول للمشاكل التي تعاني منها " الجماعات الإقليمية" ، فالجامعات تحوز على تخصصات هامة ومتنوعة موافقة لإختصاصات المجالس الشعبية المحلية فلما لا تكون هناك شراكة ما بين هاته الأطراف عبر فتح ورشات و إنجاز دراسات أكاديمية تسهم في رسم خارطة التنمية على المستوى المحلي فالرهان على الجامعة في دفع عجلة التنمية على المستوى المحلي أمر ضروري في إطار شراكة مريحة لكل الأطراف .

فكرة " الديمقراطية التشاركية " إذا توفرت البيئة المناسبة من وعي سياسي عال لكل الفاعلين المحليين وكذا مجلس محلي منتخب ذو كفاءة من شأنها ضمان مزايا عدة بدايتها بفرملة وضبط تلك الوصاية الإدارية ، خاصة في شقها المتعلق " بملائمة العمل المحلي المتخذ من قبل المجلس " فإشراك المواطن يضيف على هذا العمل صبغة الشرعية الشعبية و كذا النجاعة .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

---

نجاحة العمل المحلي كونه صادر من ذوي التخصص كون المواطن المحلي أدرى باحتياجاته و عن تناسب المشاريع مع الإحتياجات من عدمها ، هذا ما يخفي عن رجالات السلطة الذين في أصلهم غرباء ليسوا بأبناء المنطقة و يخدمون السلطة المركزية و لو كان ذلك على حساب التنمية المحلية .

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

#### ملخص الباب الثاني

الجماعات الإقليمية تحوز على الإستقلالية الإدارية و المالية و التي تستمدتها من النصوص التشريعية لكن هذه الإستقلالية ليست بالمطلقة حيث التسليم و الأخذ بهذا الطرح يخرج اللامركزية من طابعها " الإداري " إلى " السياسي " ، و الجزائر على غرار تلك الدول التي تعتمد على وحدة الدولة فهي تبقى على علاقة بهاته الجماعات و تقوم هذه الرابطة على " الرقابة الإدارية " و التي تستمد وجودها من النص .

حيث الإقرار بهذه " الرقابة الإدارية " يُرجى من وارثها تحقيق غايات عدة منها كفالة حاجيات المواطنين على المستوى المحلي ، المصلحة العامة ، الأمن العام ، وصولاً إلى ضمان عدم خروج الجماعات الإقليمية و القائمين عليها عن الأهداف المرسومة و منه حماية المواطن من شططها .

و الرقابة الإدارية هي على صورتين الأولى " الوصاية الإدارية " و التي بدورها تتخذ مظاهر عدة حيث تتدخل بموجبها سلطة الوصاية و تنقرر لها قيود عدة في مواجهة أعمال الجماعات الإقليمية (الجهاز التداولي ، التنفيذي) ، حيث تعتبر هذه الآلية خطيرة و تمس بعنصر " المبدأة " لهاته الجماعات و بالتالي التأثير السلبي على إستقلاليتها ، كما أن الوصاية تطال الهيئة ككل هنا نتحدث عن الجهاز التداولي خاصة حيث ضبطها المشرع في قانون الجماعات الإقليمية و قرننا بجملة من الشروط و الإجراءات و هذا لخطورة الإجراء المتخذ و الذي يعد بمثابة " الإعدام القانوني للمجلس المحلي " ، كما تطال الوصاية الإدارية الأعضاء بالمجلس الشعبي المحلي و عليه " الوصاية الإدارية " في الجزائر تتخذ صور عدة و الملاحظ بأنها كلاسيكية و تم التخلي عنها في العديد من التشريعات المقارنة .

أما الوجه الثاني لـ " الرقابة الإدارية " و المتمثل في " الرقابة التسلسلية " و التي تعرف بأنها واسعة و مفترضة فخضوع الجماعات الإقليمية لمثل هذه الرقابة

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقها مع المستجدات

فيه إخلال بمفهوم " اللامركزية الإدارية " عموماً ، إلا أن هذه الرقابة تطال الجماعات الإقليمية بشكل غير مباشر و لكن لها تأثير مباشر و سلبي على إستقلاليتها حيث تتكون البلدية و الولاية من مجموعة من الأجهزة و الهياكل تتكون في غالبيتها من " رجالات السلطة " أي مُعينين و بالتالي يخضعون لسلطة التعيين و التي في أصلها السلطة المركزية التي تنقرر لها جملة من الإمتيازات بموجب هذه الرقابة في مواجهتهم ، و منه تضيق إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر .

كنا قد أسلفنا سابقاً بأن " الرقابة الإدارية " بوجهيها و خاصة " الوصاية الإدارية " المُكرسة في الجزائر قد تم التخلي عنها في العديد من التشريعات المقارنة حيث أبانت عن مثالب عدة دفعتها لمراجعة هذه الشدة المعروفة نحو وصاية أكثر ليونة ، وعليه "الوصاية الإدارية" بالنموذج الجزائري لم تعد قادرة على كفالة أهدافها الكلاسيكية و لا مواكبة المُستجدات الحاصلة .

وبالتالي يجب إيجاد حلول من شأنها عقلنة و تليين هاته الرقابة بهدف إخراج هذه الجماعات من " الطابع الإجتماعي " إلى " المفهوم المعاصر " و " الطابع الإقتصادي الإستثماري " ، وعليه فالإقرار بأليات تكفل هذه الغاية أمر ضروري و التي تتعدد فهناك أليات ذات طابع تشريعي عبر تكريس مبادئ حديثة تعمل على عصنة الجماعات الإقليمية في مقدمتها " مبدأ التفريع " و " مبدأ الإدارة (التسيير) الحرة لهذه الجماعات والتي أبانت عن نتائج جد هامة في الدول التي أخذت بها ، كما يجب مراجعة التقسيم الإداري للإقليم و وضع معايير علمية و منهجية تعتمد مستقبلاً في التقسيم الإداري لإقليم الجمهورية .

كما أن هناك أليات أخرى ذات طابع "سوسيو سياسي" و قوامها " الديمقراطية التشاركية" التي كثر الكلام و الكتابات عنها في الأونة الأخيرة ، حيث في الجزائر

## الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

### و توافقتها مع المستجدات

ديمقراطية الموجة الثالثة كما تعرف قد قطعت أشواطاً كبيرة من ناحية النص على خلاف الممارسة .

فقد تضمنت بعض النصوص القانونية الآليات التي من خلالها يتم إشراك المواطن في تسيير الشأن المحلي لكن الملاحظ أن فيها من مواطن القصور التي لا تتوافق و وضع الجزائر لذا يجي وضع آليات تتوافق و طبيعة المواطن و الدولة ، و هذا ما من شأنه تحقيق مزايا عدة على المستوى المحلي ويكمل الديمقراطية التمثيلية ، كل هذا تم معالجته في الباب الثاني من الدراسة بعنوان " الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية و توافقتها مع المستجدات " .

الخاتمة

### الخاتمة:

عملنا في هذه الدراسة على معالجة الإشكالية المطروحة : هل الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية في الجزائر تتوافق و الغايات المرجوة منها ؟ وهل إصلاح النظام الرقابي خاصة الوصاية الإدارية في شقها على الأعمال كفيل بإصلاح منظومة الجماعات الإقليمية ؟

كما أن الإجابة على الإشكالية المطروحة ليس بالأمر الهين و البسيط كون " مسألة الرقابة الإدارية " على الجماعات الإقليمية بصورها المختلفة تحتاج إلى دراسة مُستفيضة ، بدايتها بتسليط الضوء على واقع الأجهزة المكونة للجماعات الإقليمية و كذلك الرقابة الإدارية الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية و التي أبانت عن فوارق عدة ما بين الممارسة و النص .

الأمر الذي يحتاج إلى إيجاد حلول تكون بمثابة الترياق النافع لداء الجماعات الإقليمية والذي من أسبابه الرئيسية الشدة في ممارسة الرقابة الإدارية على النحو الذي يعمل على التضيق و الحد من إستقلالية هاته الجماعات خاصة أجهزتها التداولية .

كما أن السبب الإقتصادي و مسألة تراجع أسعار البترول جعل السلطات في كل مرة توجه إنتقادات للجماعات الإقليمية و وضعها أمام الأمر الواقع من أجل دفعها لإبتكار طرق تسيير جديدة تدفعها للإتكال على مواردها لتلبية حاجيات سكانها ، لكن يستخلص من النص والواقع إستحالة قيام البلديات والولايات بهذا الدور في ظل " وصاية إدارية مشددة " تكاد أن تكون في مواضع بمثابة " سلطة تسلسلية " تجعل من هاته الجماعات مرافق عدم تركيز بإمتياز .

كما أن النموذج التقليدي " للوصاية الإدارية " تم التخلي عنه و التضيق في ممارسته سواء في الزمن القديم التجربة الفرنسية أو في الزمن الحديث المغرب و تونس ، لكون نتائج هذا الأسلوب أصبحت لا تتوافق مع الواقع ولا مع المستجدات أمر يفرض على الجزائر تداركه فهاته الوصاية لم تعد قادرة حتى على " ضمان أهدافها الكلاسيكية وهي مشروعية الأعمال وملائمتها للمصلحة العامة " و هذا ما يستخلص من مُعدلات الفساد المرتفعة على المستوى المحلي وكذا سخط الساكنة المحلية من أداء هذه الجماعات.

لكن لا يكفي فقط إصلاح المنظومة الرقابية الممارسة على الجماعات الإقليمية من أجل صناعة " بلديات " و "ولايات" عصرية ، بل هاته الغاية تحتاج لفتح ورشات إصلاحية شاملة سواء على المستوى التشريعي أو الإقتصادي والاجتماعي و لاسيما الإهتمام بالعنصر البشري فهو الرقم الأهم في هاته المعادلة .

➤ وقد توصلنا بموجب هذه الدراسة إلى نتائج عدة يمكن حصرها في :

**1-** التركيبة البشرية للجماعات الإقليمية سواء في الأجهزة التداولية أو التنفيذية سبب من أسباب تدهور و عجز الجماعات الإقليمية نظراً لمحدودية المستوى الثقافي والعلمي وصولاً إلى غياب العنصر الأخلاقي فيها أحياناً ، مع التحفظ لوجود الكفاءات على هذا المستوى لكن تبقى بنسب قليلة ويمكن إعتباره سبب من الأسباب الرئيسية المؤدية لتشديد الوصاية الإدارية .

**2-** الأسلوب الرقابي الممارس على الجماعات الإقليمية في إطار " الوصاية الإدارية " بالنموذج الجزائري أبان عن كونه أول عقبة في مشوار إخراج البلديات والولايات من الطابع التقليدي الإجتماعي إلى جماعات إقليمية عصرية ، كونه فيه من الشدة التي تقضي على عنصر " المبادأة " لدى القائمين على شؤون الجماعات الإقليمية ويسعون إلى مهادنة " سلطة الوصاية " في كل مرة خوفاً من شططها .

**3-** الوصاية الإدارية المكرسة في التشريع و تلك التي يطرحها الواقع العملي تخول لسلطة الوصاية أشكال و قيود عدة في مواجهة الجهات محل الوصاية أخطرها على الأعمال المتخذة من قبل هاته الأخيرة التي تتدخل سلطة الوصاية بموجب ما تحوزه من سلطات حتى في فكرة مشروع العمل (الإذن المسبق) ، و هو أمر جد خطير يجعل من الجماعات الإقليمية مجرد جهاز تابع لا مستقل .

**4-** القيود الرقابية المقررة في إطار الوصاية على الأجهزة و الأعضاء تسهم كذلك في تأزم وضع الجماعات الإقليمية كون الأعمال تتخذ من أعضاء وأجهزة مُستقلة لها أن تتخذ ما تراه مناسب وفقاً للضوابط التشريعية والتنظيمية ، لكن التشريع والتنظيم يقرر لسلطة الوصاية جملة من الآليات التي تتدخل بموجبها لتقييد أعضاء و الأجهزة التداولية وبالتالي

لا يمكن إتخاذ أعمال ذات نجاعة من أجهزة و أعضاء مكبلين بقيود عدة و منه يسعون " لمهادنة سلطة الوصاية " و لو على حساب الشأن المحلي .

5- الملاحظ أن القيود الرقابية المقررة في إطار " الرقابة الإدارية " تستهدف غايات عدة في مقدمتها تغليب " فكرة النظام (الأمن) العام " و لو على حساب التنمية المحلية ، لهذا السلطة المركزية من خلال النص والتنظيم تعارض فكرة الإستقلالية الحقيقية كونها ترى بأنها مهددة لوحدة الدولة و منه تهديد الأمن العام .

### ➤ المقترحات

من خلال ما تقدم طرحه و بربطه بالواقع المعاش يستنتج بأن وضع " البلديات " و " الولايات " في الجزائر ليس بالوضع الصحي و السليم ، لهذا يجب تقديم بعض الإقتراحات و التوصيات التي من شأنها أن تتوافق و طبيعة الوضع وتسهم في إصلاح وضع الجماعات الإقليمية عموماً .

#### 1: في الجانب السياسي

أ- ضرورة إعادة النظر في التكوين السياسي لمناضلي الأحزاب السياسية عبر جعل الحزب مدرسة تعمل على ترقية العمل السياسي وأخلاقته ، من خلال ضمان التكوين الحقيقي للمناضلين و تقديم مترشحين ذوي كفاءة ومشهود لهم بالنزاهة من خلال السماح بالترشح إلا من تتوفر فيه هاته الصفات .

ب- التنشئة السياسية من خلال الرهان على المدرسة في الأطوار الدراسية المختلفة عبر تنشئة جيل مهتم بالميدان السياسي من خلال تضمين المقررات الدراسية أنشطة من هذا القبيل كمجالس شعبية بلدية إفتراضية يتم فيها السماح للتلاميذ بلعب دور أعضاء فيها، زيارات ميدانية لمقرات الجماعات الإقليمية ، تخصيص يوم للطفل بالمجالس الشعبية البلدية أو الولائية كلها آليات على المدى المتوسط و الطويل من شأنها ضمان جيل منفتح و مندمج في الميدان السياسي والقضاء على ظاهرة عزوف الشباب عن الحياة السياسية .

ج- تشجيع الشباب لممارسة السياسة والترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية وبوادره قد تجلت من خلال الخطابات الرسمية مؤخراً التي تشجع الشباب على الولوج للميدان السياسي لكن هاته المبادرة تحتاج إلى آليات عملية و لما لا يحذو " المؤسس الدستوري الجزائري " حذو نظيره التونسي و العمل بنظام " الكوتا الشبابية " .

## 2: في الجانب التشريعي و القضائي

أ- الجماعات الإقليمية في النص الدستوري الجزائري تحتاج إلى إعادة النظر فيها فمن خلال الوقوف على دساتير عدة سواء المغاربية أو الفرنسية نرى بأنها قد كانت أكثر إهتماماً بموضوع " الجماعات الإقليمية " و هذا عبر تخصيص عدد مواد هام لدسترة مبادئ عدة و إضفاء القيمة الدستورية لها في سبيل تحقيق الإستقلالية النوعية ، لكن النص الدستوري الجزائري منذ أول نص إلى الحالي نجده لم يعطي أهمية كبيرة لموضوع " الجماعات الإقليمية " فقد جاءت معالجته لها بشكل مقتضب جداً لهذا يجب عدم إهمال هاته الجماعات في النص الدستوري القادم .

ب- تشريع الجماعات الإقليمية و مسألة كثرة الإحالات للتنظيم ، مما لاشك فيه أن قانون " البلدية أو الولاية " يكثر من عملية الإحالة على التنظيم لذا يجب مستقبلاً جعل النص الناظم للبلدية و الولاية نص متكامل على النحو الذي يحميها من شطط المنظم و يضمن قاعدة " إحترام تدرج القوانين " الذي نجده مختل في مواضع عدة في ميدان الجماعات الإقليمية .

ج- ضرورة تكريس المبادئ التي تسهم في عصنة الجماعات الإقليمية و التي تضمن إستقلالية نوعية لها ، في مقدمة هذه المبادئ " مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية " والذي يسهم في تحويل الوصاية من الطابع الإداري إلى القضائي أمر من شأنه حماية الجماعات الإقليمية من تعسف سلطة الوصاية .

د- مبدأ " التفرع " الذي أبان عن نتائج جد إيجابية في الدول التي كرسته فبموجبه تصبح مسألة الإختصاصات أكثر وضوحاً من خلال تقسيمها على ثلاث أصناف ، " محلية " تمول من قبل الجماعة الإقليمية وتملك فيها مجال واسع من الحرية ، " إختصاصات مشتركة " هنا التمويل يكون مناصفة مابين الدولة والجماعة الإقليمية وتضييق حرية البلدية أو الولاية نوعاً ما ، الصنف الثالث تلك الإختصاصات المنقولة من الدولة تمارس من قبل الجماعة الإقليمية في إطار التعاقد ، مبدأ من شأنه تحقيق مزايا عدة على المستوى المحلي .

هـ- إصلاح النص الإنتخابي " لقد أبانت فكرة المساواة المطلقة في الترشح لنيل عضوية المجالس الشعبية المحلية عن نتائج سلبية ، أصبح من الضروري إعادة النظر فيها على النحو الذي يتوافق و جزائر الغد و إشتراط " المؤهل العلمي " في المنتخب المحلي .

و- ضرورة الإنتقال بالوصاية من " الطابع الإداري " إلى " القضائي " مثلما هو معمول به في دول عدة فدور سلطة الوصاية يصبح مُقتصرًا على فحص العمل فقط فإن رأت بعدم مشروعيته تقوم بإحالة العمل إلى القضاء الإداري للفصل في هذه المسألة ، لا تبادر سلطة الوصاية بالإلغاء أمر من شأنه إعادة التوازن لعلاقة الجماعات الإقليمية بسلطات الوصاية و حمايتها من الشطط المعهود في الوصاية الكلاسيكية .

### 3: في الجانب السوسيو إقتصادي

أ- فكرة إشراك المواطن في تسيير الشأن العام المحلي بدأت تتجلى في النصوص الرسمية " فكرة الديمقراطية التشاركية " لكن الواقع العملي على نقيض ذلك ، ففكرة إستقطاب المواطن للمشاركة في تسيير شؤونه قد تكون صعبة نوعاً ما في الوقت الحالي لما نشهده من عزوف للمواطن عن ممارسة أبسط تلك الممارسات المتعلقة بـ " الإنتخاب " أو الترشح لهذا يجب العمل على إستقطاب المواطن بوسائل تغريه للمشاركة في تسيير شأنه كالأخذ بفكرة " اللقاءات الدورية مابين المنتخبين المحليين و الساكنة المحلية " في إطار ما يعرف " بمجالس الأحياء " .

ب- العمل على إستغلال وسائل التكنولوجيا الحديثة في هذا المجال كمواقع التواصل الإجتماعي التي تعد من أهم قنوات التواصل مابين الأفراد و السلطة من خلال فتح أبواب الحوار مابين المواطنين و المسؤولين، آلية من شأنها حمل المواطن على المشاركة في تسيير شأنه المحلي بكل حرية ودون ضغط وصولاً إلى المشاركة الواسعة للمواطنين.

ج- ضرورة إنفتاح الجماعات الإقليمية على المحيط الجامعي في إطار شراكة مربحة ومنتجة ، فالبلديات والولايات لها إحتياجات متعددة و متنوعة تحتاج فيها إلى خبرات و دراسات لماذا لا يتم العمل على إشراك الجامعة في هذا الميدان ، كذلك مسألة ترقية وتكوين العنصر البشري المكون لهذه الجماعات لئلا يتم إدراج الجامعة في هذه المعادلة عبر فتح تخصصات تتوافق و نقائص البلديات و الولايات في إطار " ماستر مهني " .

هـ- إن فكرة التمويل لطالما أرققت البلديات و الولايات كون هذا العنصر يزيد في تبعيتها للمركز من منطلق " من يمول يقود " ، فولوج الجماعات الإقليمية للحقل الإقتصادي أمر ضروري للتخفيف من الكتل المالية المرصودة من الدولة و ضمان مصادر تمويل ذاتية للبلدية و الولاية تجعلها في أريحية مالية ومنه عند التمويل الذاتي يمكن الحديث

عن إستقلالية الجماعات الإقليمية وضبط " الوصاية الإدارية " على نحو يتوافق  
و تلك الغاية .

و- ضرورة إعادة النظر في " التقسيم الإقليمي للبلاد " عبر تبني معايير علمية و منهجية  
واضحة بعيدة عن النزعة الذاتية و كذلك مراعاة المعيار الإقتصادي في التقسيم .

**تم بحمد الله وحفظه**

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
ولاية / ميلة  
دائرة / عين البيضاء احريش  
بلدية / عين البيضاء احريش  
إرسال رقم 1736 / ع 2019

رئيس المجلس الشعبي البلدي  
إلى السادة / أعضاء المجلس الشعبي البلدي  
احريش سلوم - قط بونس - نعيم الجيلالي  
مزيتي هالة - بلعكري أمال - حمامي بديعة  
حامدي السعيد راس العين ناجي احريش عبد القادر  
سارة نجاة عزيز رضوان - بو عجل عمار  
حناتي سعيدة كنيوي عمار حمامي محمد - خالد هدي  
حد مسعود مراد - عميور ليني.

الموضوع: استدعاء رقم 2019/01

طبقا لأحكام القانون 10-11 المورج في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية لا سيما المواد  
من 16 إلى 23 منه  
بشرفي أن اطلب منكم الحضور إلى مقر البلدية - قاعة المداولات وذلك يوم  
الأربعاء 2019/09/25 على الساعة الواحدة ونصف زوالا (13:30) لاجتماع المجلس الشعبي  
البلدي في دورته الاستثنائية للتدني الخامس لسابقة الفاط المدرجة في جدول الأعمال  
المرفق  
جدول الأعمال

- 1 المصادقة على مشروع الملحق للصفحة رقم 2018/02 بمبلغ (23 553 57) دج بالتقصان المتعلقة  
مشروع تجديد وتوسيع شبكة التزويد بالمياه الصالحة للشرب لمدينة الزرع
- 2 المصادقة على تحليل المداولة رقم 2017/48 المتضمنة تشكيل لجان دائمة للمجلس الشعبي البلدي
- 3 مترقات

عين البيضاء احريش في: 2019/09/19  
رئيس المجلس الشعبي البلدي  
وئيس المجلس الشعبي البلدي  
محمد البوارسي



## الملحق: رقم (02) (أ)

### الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

محضر أشغال المجلس الشعبي البلدي  
الدورة العادية الثالثة لسنة 2019  
جلسة يوم: 2019/06/20

ولاية: ادرار  
دائرة: رقان  
بلدية: سالي  
رقم: 2019/ 04

في يوم الخميس العشرون من شهر يونيو سنة ألفين وتسعة عشر ، على الساعة التاسعة صباحاً وتلبية للدعوة الموجهة إلى السادة أعضاء المجلس الشعبي البلدي بتاريخ 11 يونيو 2019 تحت رقم 04 اجتمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بقاعة المداولات تحت إشراف السيد /بن عمر الشيخ رئيس المجلس الشعبي البلدي وبحضور السادة:

نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي	لبيعر بوجمعة	<b>العدد القانوني للأعضاء 15</b> <b>عدد الأعضاء الممارسين 15</b> <b>عدد الأعضاء الحاضرين 12</b> <b>عدد الأعضاء الغائبين 03</b> <b>المصوتون بالوكالة 02</b> <b>المصوتون بلا 00</b> <b>المتنصرون 00</b>
نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي	لطرش عمر	
نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي	بوحامدي عبد القادر	
عضو المجلس الشعبي البلدي	الجديد احمد	
عضو المجلس الشعبي البلدي	صلوحي عبد الحميد	
عضو المجلس الشعبي البلدي	بايلك عبد الكريم	
عضو المجلس الشعبي البلدي	حمولي عبد الله	
عضو المجلس الشعبي البلدي	بونكاتو عبد الله	
عضو المجلس الشعبي البلدي	الكيرال احمد	
عضو المجلس الشعبي البلدي	الدهبي محمد	
عضو المجلس الشعبي البلدي	بن جعفر عبد الرحمن	
نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي	<b>الغائبون بعذر</b>	
عضو المجلس الشعبي البلدي	بن جعفر مختار	
عضو المجلس الشعبي البلدي	بن السيمو لمسقم محرز	
عضو المجلس الشعبي البلدي	القمامي احمد	



جدول الأعمال :

### 1. المصادقة على الميزانية الإضافية لسنة 2019.

افتتحت الجلسة من طرف السيد رئيس المجلس الشعبي البلدي بن عمر الشيخ مرحباً بالسادة أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين شاكرًا لهم تلبية الدعوة .  
إثر ذلك مباشرة أسندت أمانة الجلسة للسيد /دحمانى احمد أمين عام للبلدية طبقاً للمادة 29 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية حيث شرع مباشرة في قراءة جدول الأعمال المتعلق بالدورة الأولى والمذكور أعلاه مع إضافة نقطتين وهما :

1- تعيين المداولة رقم 20 بتاريخ 2018/11/07 المصادق عليها بتاريخ 2018/12/10 تحت رقم 2018/45.

2- تعديل المداولة رقم 07 بتاريخ 2012/04/29 المتعلقة بتحديد تكاليف سحب دفتر الشروط.

3- مناقشة عامة .

حيث تمت المصادقة عليه بالإجماع إثر ذلك تناول السيد الرئيس النقطة الأولى في جدول أعمال الدورة والتي تتعلق بـ:

## الملحق : رقم (02) (ب)

### أولاً: المصادقة على الميزانية الإضافية لسنة 2019 :

عرض الرئيس على السادة أعضاء المجلس الحاضرين مشروع الميزانية الإضافية لسنة 2019 عن طريق لجنة الاقتصاد والمالية وقراءة المشروع باباً بعد باب ومادة بعد مادة بالنسبة لقسم التسخير حيث تمت الموافقة عليه بالإجماع .

أ- قسم التسخير

- الإيرادات: 44 069 162 196

- النفقات: 44 069 162 196

و بالنسبة لقسم التجهيز العمومي تم دراسة العمليات والمشاريع عملية بعد عملية حيث تمت المصادقة عليه بالإجماع

ب - قسم التجهيز

- الإيرادات: 06 878 363 405

- النفقات: 06 878 363 405

وفي مجموع متساوي في:

- الإيرادات: 52 471 939 589

- النفقات: 52 471 939 589

وتحويل مبلغ 07 561 608 كأموال متوفرة إلى عملية إعادة الاعتبار لشبكة الإنارة العمومية عبر قصور البلدية.

### ثانياً: حجین المداولة رقم 20 بتاريخ 2018/11/07 المصادق عليها بتاريخ 2018/12/10 تحت رقم 45/2018:

أشار الرئيس أن هناك بعض المناصب تم إنجازها وأخرى في طور الإنجاز وجب تحيينها و إضافة مناصب جديدة العمال المتعاقدين تعويضاً للمناصب التي سيتقاعد بعض الأفراد بها. وبعد مناقشة مخطط التسخير للموارد البشرية لسنة 2019 والمصادق عليه صادق أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين على القوائم المفتوحة بعنوان السنة المالية 2019 كما هو مبين في المداولة .

### ثالثاً: تعديل المداولة رقم 07 بتاريخ 2012/04/29 المتعلقة بتحديد تكاليف سحب دفتر الشروط:

عند تناوله لهذه النقطة أشار الرئيس إلى ضرورة رفع تكاليف سحب دفتر الشروط من طرف المقاولين ليصبح بالنسبة للاستشارات المحلية 00 5000 دج و المناقصات مبلغ 00 10 000 دج . وبالتالي تعديل المداولة المذكورة في العنوان أعلاه، لتتم الموافقة بالإجماع على الاقتراح المقدم من طرف الرئيس.

### رابعاً: مناقشة عامة:

طرح للنقاش مشاريع المخطط البلدي للتنمية و تمت مناقشتها حيث ثمن الحاضرون هذه المشاريع مطالبين في الإسراع في إنجازها وتجسيدها في ارض الواقع مع دعوة أصحاب المشاريع المصغرة. طرح كذلك للنقاش إمكانية بيع سياراتين عن طريق المزاد العلني حيث وافق الحاضرون على بيعها عن طريق مصالح أملاك الدولة .

وبالتالي تدعيم الحضيرة البلدية بسيارات جديدة حيث إن البلدية تعرف نقصاً كبيراً في السيارات النفعية و الإدارية .  
طرح كذلك للنقاش إمكانية إنشاء محطات فلاحية ومباشرة الإجراءات لتجسيدها حيث اقترح :

01- إنشاء محيط جديد.

02- توسيع المحطات القديمة .

03- التسمية للمحيط الجديد ( سطح سالي)

04- التسوية القانونية للمحطات.

05- طلب الترخيص لسائقي النقل المدرسي من مديرية النقل .

الحرص على رفع المداخل خاصة تلك الناتجة عن كراء الأملاك البلدية وإسناد مهمة التحصيل إلى محامي  
عن طريق اتفاقية اطار

لترفع الجلسة في حدودا لساعة الواحدة زوالاً من نفس اليوم والشهر والسنة المذكورين أعلاه.

**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

**نسخة من سجل مداوات المجلس الشعبي البلدي  
جلسة استثنائية ليوم 04 جويلية 2019**

ولاية الجزائر  
الدائرة الإدارية لرويبة  
بلدية الرويبة  
الأماتة العامة

الرقم : 2019/ 06

في اليوم الرابع من شهر جويلية من سنة الفين و تسعة عشر وعلى الساعة الثانية زوالا. عقد أعضاء المجلس الشعبي البلدي جلسة استثنائية في قاعة المداوات بمقر البلدية تحت إشراف السيد / جواهرة محمد رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإستخلاف . وكان حاضرا السادة/ : طهير أحمد، محاتك ذهبية، عبد الحفيظ حميد، شقوفي بوجمعة، بوردسة نبيلة، لمالشي حميد، سرقين فضيلة، داحو حكيم، بوراس كميلية، توملاتين مراد، جمال السعيد، بن بخيتة حياة، صالح منصور محند أمقران، عون محمد، حميس دليلة، بلعاشي حميد، كبي فاروق، عرقاب حياة، شريفي نورالدين، رابية سهام . وكان حاضرا بوكالة السادة: وزان زهير . وكان غائبا السادة: تكلي مراد (بعذر).

**موضوع المداولة :**

المصلحة على  
إنشاء لجنة خاصة لدراسة  
وضعية التجزئات الثلاثة  
(كادات، توسعة كادات وحوش الرويبة)

و بسملة المراسر

رويبة  
خلي  
2019/06/04  
2019

طبقا للمواد 33، 34، 35 و 36 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية .

يقترح السيد/رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإستخلاف على أعضاء المجلس الحاضرين إنشاء لجنة خاصة لدراسة وضعية التجزئات الثلاثة (كادات، توسعة كادات، حوش الرويبة) تتكون من السادة التالية أسماؤهم :

- شقوفي بوجمعة ----- رئيسا .
- جواهرة محمد ----- عضواً .
- وزان زهير ----- عضواً .
- داحو حكيم ----- عضواً .
- شريفي نورالدين ----- عضواً .
- عبد الحفيظ حميد ----- عضواً .
- بلعاشي حميد ----- عضواً .
- عون محمد ----- عضواً .

ستنطلق أشغال اللجنة مباشرة بعد تنصيبها على أن تنجز هاته العملية في مدة (03) ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ المصادقة على هذه المداولة ، ثم تقدم نتائج أعمالها إلى السيد/رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد عرض التقرير على المجلس للتداول .

بعد المناقشة و التداول صادق المجلس بالإجماع على إنشاء اللجنة الخاصة .

يطلب من السلطة الوصية المصادقة على هذه المداولة التي تداولت في نفس اليوم و الشهر و السنة المذكورين أعلاه .

**نسخة مطابقة الأصل من سجل المداوات**

**رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإستخلاف**

السيد : جواهرة محمد  
رئيس المجلس الشعبي البلدي  
بلدية الرويبة بالإستخلاف

الوالي المنتدب

أحمد بودوح

**الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**

ولاية بسكرة

دائرة بسكرة

بلدية بسكرة

الأمانة العامة

16 جوان 2014

قرار رقم 1395/مؤرخ في .....  
يتضمن منع توقف وسائل النقل العمومي المستغلين  
للخطوط ذات المنفعة الوطنية ( ما بين الولايات )  
داخل المدينة

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بسكرة

- بمقتضى الأمر رقم: 89/75 المؤرخ في: 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم: 13/01 المؤرخ في: 07/08/2001 المتضمن تنظيم و توجيه النقل البري.
- بمقتضى القانون رقم: 14/01 المؤرخ في: 19/08/2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم: 10/11 المؤرخ في: 22/06/2011 المتعلق بقانون البلدية.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 381/04 المؤرخ في: 28/11/2004 المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطريق.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 416/04 المؤرخ في: 20/12/2004 المتعلق بتحديد كفاءات إعداد مخططات النقل البري للأشخاص.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم: 417/04 المؤرخ في: 20/12/2004 المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات أو سببها.
- بمقتضى القرار الولائي رقم: 95/25 المتضمن إنشاء مساحة للنقل الحضري تشمل إقليم بلديات بسكرة- الحاجب- شمة.
- بمقتضى القرار رقم: 1377 المؤرخ في: 17/07/2012 المتضمن تحويل ووسائل النقل العمومي للمسافرين إلى المحطة البرية الجديدة.

**بإقتراح من السيد الأمين العام للبلدية**

**يقرر**

- المادة 01:** يمنع توقف وسائل النقل العمومي المستغلين للخطوط ذات المنفعة الوطنية ( ما بين الولايات ) داخل المدينة مع إلزامهم بمواصلة السير بالاتجاه إلى المحطة البرية الجديدة صنف ( أ ) بالحاجب.
- المادة 02:** كل مخالفة يترتب عليها حجز وسيلة النقل العمومي بالمحجز البلدي.
- المادة 03:** السادة الأمين العام للبلدية ، مدير النقل لولاية بسكرة ، رئيس أمن ولاية بسكرة ، قائد مجموعة الدرك الوطني ين التعيين بالبلدية مكلفون كل في حدود اختصاصه بتنفيذ هذا القرار الذي سيدون في نشرة القرارات البلدية.

رئيس المجلس الشعبي البلدي

رئيس المجلس الشعبي البلدي  
عليه من الأمانة العامة

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية بسكرة

دائرة بسكرة

بندوبة بسكرة

الأمانة العامة

قرار رقم : 1292 بتاريخ...  
يتضمن إتلاف محاصيل زراعية مسقية بالمياه  
القدرية بفلياش بسكرة

**\* قرار \***

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بسكرة
- بمقتضى القانون رقم : 10/VI المؤرخ في : 2011/06/22 المتعلق بالبلدية
  - بناء على محضر المعاينة رقم 37/1 بتاريخ : 2014/07/25 الخاص بالسقي بالمياه القدرية
  - حفاظاً على الصحة العمومية .

**\* يقر \***

المادة الأولى : تتلف المزروعات المسقية بالمياه القدرية ( 10 هكتارات خاصة بمحصول القنابلية )  
الكائنة بمنطقة فلياش .

المادة الثانية : تحجز الوسائل المستعملة في عملية السقي .

المادة الثالثة : يكلف كل من السادة الأمين العام للبلدية ، مدير البيئة للبلدية، رئيس الأمن الحضري  
المختص إقليمياً ، قائد كتبية الدرك الوطني كل فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

نسخة عادية

## الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

### باسم الشعب الجزائري

#### أمر إستعجالي

المحكمة الإدارية: بسكرة  
الغرفة رقم:  
القسم الاستعجالي

إن المحكمة الإدارية بسكرة القسم الاستعجالي بجلستها العلنية المنعقدة بقاعة الجلسات  
تقصر العدالة في التاسع عشر من شهر مارس سنة ألفين و ثمانية عشر  
رقم القضية: 18/00193  
رقم القهرس: 18/00228  
جلسة يوم: 18/03/19

رئيسا  
مستشارا  
مقرر  
مستشارا  
محافظ الدولة  
أمين الضبط

برئاسة السيد (5)  
و بمضوية السيد(6)  
و بمضوية السيد(6)  
و بمضوية السيد (6)  
و بمساعدة السيد (6)

نوار عياش  
شرحييل رشيد  
قليل صليحة  
معلوم شعبان  
فروجي سمير

المدعى:

ولاية بسكرة الممثلة في شخص  
السيد والي الولاية الكائن مقرها  
بولاية بسكرة

صدر الأمر الآتي بيانه في القضية المنشورة لديه تحت رقم: 18/00193

بين:

1 ( ولاية بسكرة الممثلة في شخص السيد والي الولاية المدعى  
الكائن مقرها بولاية بسكرة  
المباشر الخصومة بواسطة الأستاذ (6):  
زاغر عبد الرزاق

المدعى عليه:

شيتور أمحمد بن خليف عضو  
المجلس الشعبي البلدي لبلدية  
رأس الميعاد

من جهة

ويبين

1 ( شيتور أمحمد بن خليف عضو المجلس الشعبي البلدي المدعى عليه  
لبلدية رأس الميعاد  
المباشر الخصومة بواسطة الأستاذ (6):  
بوزاهر سليمة+ يحي حسن

غيبوب التذير بن أحمد عضو  
المجلس الشعبي البلدي لبلدية  
رأس الميعاد

2 ( غيبوب التذير بن أحمد عضو المجلس الشعبي البلدي المدعى عليه  
لبلدية رأس الميعاد  
بوزاهر سليمة + يحي حسن

باري محمد بن حسين عضو  
المجلس الشعبي البلدي لبلدية  
رأس الميعاد

3 ( باري محمد بن حسين عضو المجلس الشعبي البلدي المدعى عليه  
لبلدية رأس الميعاد  
بوزاهر سليمة+ يحي حسن

قريشي عبد الرزاق بن لخضر  
عضو المجلس الشعبي البلدي  
لبلدية رأس الميعاد

4 ( قريشي عبد الرزاق بن لخضر عضو المجلس الشعبي المدعى عليه  
البلدي لبلدية رأس الميعاد  
بوزاهر سليمة+ يحي حسن

بعاج عبد الرؤوف بن لخضر  
عضو المجلس الشعبي البلدي  
لبلدية رأس الميعاد

5 ( بعاج عبد الرؤوف بن لخضر عضو المجلس الشعبي المدعى عليه  
البلدي لبلدية رأس الميعاد  
بوزاهر سليمة + يحي حسن

فحموص ورزاق بنت عيسى  
(زوجة ساسي) عضوة المجلس  
الشعبي البلدي لبلدية رأس  
الميعاد

6 ( فحموص ورزاق بنت عيسى (زوجة ساسي) عضوة المدعى عليه  
المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد  
بوزاهر سليمة+ يحي حسن

قيدادو سميحة بنت محمد  
عضوة المجلس الشعبي البلدي  
لبلدية رأس الميعاد

7 ( قيدادو سميحة بنت محمد عضوة المجلس الشعبي المدعى عليه  
البلدي لبلدية رأس الميعاد  
بوزاهر سليمة + يحي حسن

ليحي عبد الرحمان بن أحمد  
عضو المجلس الشعبي البلدي  
لبلدية رأس الميعاد

8 ( ليحي عبد الرحمان بن أحمد عضو المجلس الشعبي المدعى عليه  
البلدي لبلدية رأس الميعاد  
بوزاهر سليمة + يحي حسن

باري بشير بن محمد عضو  
المجلس الشعبي البلدي لبلدية  
رأس الميعاد

طوارف زينب بنت عبد الحفيظ  
عضو المجلس الشعبي البلدي



انه طبقا لقانوني البلدية والولاية فان الوالي يمكن له ان يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية او بعضها كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك وللوالي التدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة له بموجب القانون.

وان دعوى الحال تتعلق بالحفاظ على حسن سير المرفق العام وسير العمل الاداري بانتظام واضطراب لما يشكله عمل المدعى عليهم بصفتهم اعضاء منتخبين ابرموا التزام غير مشروع لعرقلة سير مرفق بلدية رأس الميعاد بإبرامهم لتعهد والتزام توثيقي بتاريخ 28 نوفمبر 2017 تحت رقم 861 - 2017 أمام الموثق محمد لقليل بأولاد جلال تضمن بنود تعيق سير المجلس الشعبي البلدي رأس الميعاد مخالفا بذلك النظام العام المنظم لقانون البلدية وللدستور مما دفع الولاية الى رفعه دعوى الحال قصد إلغاء التعهد والالتزام المذكور اعلاه لعدم مشروعيته مما يجعل الصفة متوفرة وفقا لاحكام المادة 13 من قانون الاجراءات المدنية والادارية ووفقا لاحكام المادة 100 من قانون البلدية والمواد 01 و110 و114 من قانون الولاية مما يتعين قبول الدعوى شكلا.

من حيث الموضوع:

ان المدعى عليهم اعضاء منتخبون محليون بموجب الانتخابات التي اعلنت نتائجها يوم 23 نوفمبر 2017 ببلدية رأس الميعاد وتم تنصيبهم وتعيين رئيس البلدية بشير بنديرينة وان المدعى عليهم اعضاء المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد تنصبوا في حالة انسداد وعدم سير المجلس منذ حوالي 03 أشهر وذلك من خلال ابرام تعهد والتزام فيما بينهم يحمل رقم 861 - 2017 بتاريخ 28 نوفمبر 2017 امام الموثق محمد لقليل الكائن مكتبه بأولاد جلال.

وان هذا الاتفاق تضمن خمسة بنود من بينها البند الثاني المتضمن عدم الموافقة وعدم المساهمة في تشكيل المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد الامر الذي انعكس سلبا على الدور المنوط والمنظر من المجلس وما له من صلاحيات في مجال التنمية المحلية هذا من جهة ومن جهة اخرى تعطيل حقوق المواطنين وعدم ابرام المداولة المتضمنة الميزانية وتعطيل اجور الموظفين وسير جميع المصالح التي شلت كليتا... الخ.

وان هذا الاتفاق نجم عنه عرقلة تسيير مرفق عمومي ويات اعضاء المدعى عليهم يمتنعون عن تسيير المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد ومتخوفون مما جاء فيه وان هذا الاتفاق يعد اتفاقا غير مشروع ومخالف للتشريع والتنظيم المعمول به وهذا ما نصت عليه المادة 93 من القانون المدني (( اذا كان محل الالتزام مستحيلا في ذاته او مخالف للنظام العام اة الآداب العامة كان باطلا بطلانا مطلقا)).

وانه طبقا لاحكام المادة 97 من القانون المدني التي تنص على انه (( اذا التزم المتعاقد لسبب غير مشروع او لسبب مخالف للنظام العام او للآداب كان العقد باطلا)).

وان الاحتجاج بالالتزام والتعهد المذكور اعلاه احتجاج غير مشروع تبعا لما يلي:

ان هذا العقد تضمن محله الامتناع عن تسيير مرفق عمومي وفقا لما يلي:

- عدم الموافقة وعدم المساهمة في تشكيل المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد

- عدم الخروج على مضمون هذا العقد.

- خروج اي عضو عن هذا الاتفاق يكلف صاحبه تسديد خسائر جميع الأحزاب الثلاثة المقدرة

بـ: 30.000.000.00 دج ( ثلاثون مليون دينار

جزائري).

وبالتالي فان هذا الاتفاق العقدي هو اتفاق غير مشروع إذ قيد أصحابه بالامتناع عن تسيير مرفق عمومي بجزاء مالي عند الخروج منه.

وانه توصل بهم الامر الى اصدار بيان مقاطعة محرر في 01 فيفري 2018 ومقيد لدى

مصالح الولاية بتاريخ 04 فيفري 2018 ويدون في هذا البيان رفض العمل مع رئيس

المجلس الشعبي البلدي والمصادقة على جدول الأعمال.

وانه تأكيدا على امتناع المدعى عليهم في حسن تسيير المرفق العمومي وتجييدا للتعهد





بارادتهم امام الموثق ملتصين رفض الدعوى لعدم التأسيس.

وان المدعى عليهم اجابوا بمذكرة جواب للمرة الثانية بواسطة محاميهم يحي احسن جاء فيها ان الانتخابات البلدية لبلدية راس الميعاد التي اجريت في 24 نوفمبر 2017 اسفر النتائج التالية :

- حزب جبهة التحرير الوطني : 06 مقاعد.

- جبهة المستقبل : 03 مقاعد.

- الحركة الشعبية الجزائرية : مقعد واحد.

- التجمع الوطني الديمقراطي : 08 مقاعد.

وان المدعى عليهم عشرتهم اجمعوا امرهم بالامتناع عن العمل مع بديرينة بشير لما حصل بينهم من قبل من خصومات شديدة خلال فترة الانتخابات النيابية (ماي 2017) بسبب ارتكابه لاعمال تزوير في حقهم وحق المواطنين فقدموا شكوى ضده للوالي مؤرخة في 03 ماي 2017 كما قدموا ضده شكوى عن ذات الافعال التي ارتكبها خلال المرحلة الانتخابية للمحليات في 21 نوفمبر 2017 .

وان المدعى عليهم دونوا امتناعهم بالادلاء المحرر لدى الموثق محمد لقليل في 28 نوفمبر 2017 ثم حرروه في شكل تعهد والتزام لدى نفس الموثق في نفس التاريخ وابلغوا به الوالي في نفس التاريخ.

وانه منذ 28 نوفمبر 2017 تاريخ توجيه التظلم الى الوالي المدعي فانه لم يتم اي رد منه لا بالقبول ولا بالرفض وبعد مضي حوالي 03 اشهر اين فاجئهم بدعوى الحال مرفقة بدعوى في الموضوع.

وان دعوى الحال لا تتوفر على عنصر الاستعجال وان القضاء الاستعجالي الاداري له سلطة وقف الفصل في القرارات ذات الطابع الاداري بيد ان وقف الفصل في قضية الحال يخص وثيقة منعذمة من صيغة القرار الاداري في شكلها ومضمونها محددة في تجسيد الارادة المشتركة لاطرافها والتزامهم بها.

وان المواد 100 و 101 و 102 من القانون البلدي رقم 19-10 حولت سلطة الحلول للوالي محل مسؤولي البلدية في الحالات المحددة والمنصوص عليها في المواد المذكورة لاتخاذ الاجراءات العملية مباشرة وليس للتمثيل القضائي في المنازعات.

وان المشرع اذ حول للوالي سلطة الحلول فانه اعطاه هذه السلطة كسلطة تقديرية لاتخاذها مباشرة دون اذن اداري مسبق او حكم قضائي او تدبير مؤقت لذا فان المدعى عليهم يعيرون على دعوى خصمهم التفسير الخاطيء للقانون ويطلبون رفض دعواه لعدم التأسيس.

وان مسألة الانسداد في تسيير المجلس الشعبي البلدي للبلدية قد ابلغ المدعى عليه عنها قبل حصولها بموجب مراسلتهم المؤرخة في 28 نوفمبر 2017 وتعد من الصلاحيات المخولة له قانونا باتخاذ الاجراءات القانونية بيد ان المدعي سكت عنها لمدة تزيد عن 60 يوما.

وان السكوت عن التظلم الاداري لمدة تزيد عن 60 يوما يفيد القبول بحسب القواعد التنظيمية و الادارية وبالتالي فان دعوى الحال مجرد تخلي عن المسؤولية لجعلها على هيئة القضاء.

وانه لا يجوز اجبار المدعى عليهم على ما هو ضد ارادتهم .

وانه كان على المدعي تعيين مستخلف للمسمى بديرينة بشير من القائمة الفائزة حزب التجمع الوطني الديمقراطي لحصول مانع له في مباشرة مهامه .

وان الالتزام والتعهد الموقع من المدعى عليهم هو تجسيد لارادتهم في الامتناع والعمل مع ((بديرينة بشير)) كرئيس للمجلس الشعبي البلدي وذلك لما يعرفون فيه مما يكرهون ولفائدة البلدية والوطن يدلل انه رغم الانسداد الحاصل قام ببيع المناقب (( املك البلدية )) كما هو ثابت من الشكوى التي قدموها ضده الى المدعي.

وان مشروعية الالتزام والتعهد مبنية على المصلحة العامة للبلدية وليست على شخص المسمى (( بديرينة بشير )) .

ملتصين في الاخير القضاء بعدم الاختصاص النوعي واحتياطيا في الموضوع رفض الدعوى لعدم التأسيس.

بارادتهم امام الموثق ملتزمين رفض الدعوى لعدم التأسيس.

وان المدعى عليهم اجابوا بمذكرة جواب للمرة الثانية بواسطة محاميهم يحيي أحسن جاء فيها ان الانتخابات البلدية لبلدية راس الميعاد التي اجريت في 24 نوفمبر 2017 اسفر النتائج التالية :

- حزب جبهة التحرير الوطني : 06 مقاعد.
- جبهة المستقبل : 03 مقاعد.
- الحركة الشعبية الجزائرية : مقعد واحد.
- التجمع الوطني الديمقراطي : 08 مقاعد.

وان المدعى عليهم عشرتهم اجمعوا امرهم بالامتناع عن العمل مع بديرينة بشير لما حصل بينهم من قبل من خصومات شديدة خلال فترة الانتخابات النيابية (ماي 2017) بسبب ارتكابه لاعمال تزوير في حقهم وحق المواطنين فقدموا شكوى ضده للوالي مؤرخة في 03 ماي 2017 كما قدموا ضده شكوى عن ذات الافعال التي ارتكبتها خلال المرحلة الانتخابية للمحليات في 21 نوفمبر 2017 .

وان المدعى عليهم دونوا امتناعهم بالادلاء المحرر لدى الموثق محمد لقليل في 28 نوفمبر 2017 ثم حرروه في شكل تعهد والتزام لدى نفس الموثق في نفس التاريخ وابلغوا به الوالي في نفس التاريخ.

وانه منذ 28 نوفمبر 2017 تاريخ توجيه التظلم الى الوالي المدعي فانه لم يتم اي رد منه لا بالقبول ولا بالرفض وبعد مضي حوالي 03 اشهر ابن فاجنهم بدعوى الحال مرفقة بدعوى في الموضوع.

وان دعوى الحال لا تتوفر على عنصر الاستعجال وان القضاء الاستعجالي الاداري له سلطة وقف الفصل في القرارات ذات الطابع الاداري بيد ان وقف الفصل في قضية الحال يخص وثيقة منعدمة من صيغة القرار الاداري في شكلها ومضمونها محددة في تجسيد الارادة المشتركة لاطرافها والتزامهم بها.

وان المواد 100 و 101 و 102 من القانون البلدي رقم 19-10 حولت سلطة الحلول للوالي محل مسؤولي البلدية في الحالات المحددة والمنصوص عليها في المواد المذكورة لاتخاذ الاجراءات العملية مباشرة وليس للتتمثيل القضائي في المنازعات.

وان المشرع اذ خول للوالي سلطة الحلول فانه اعطاه هذه السلطة كسلطة تقديرية لاتخاذها مباشرة دون ان اداري مسبق او حكم قضائي او تدير مؤقت لذا فان المدعى عليهم يعيرون على دعوى خصمهم التفسير الخاطيء للقانون ويطلبون رفض دعواه لعدم التأسيس.

وان مسألة الانسداد في تسيير المجلس الشعبي البلدي للبلدية قد ابلغ المدعى عليه عنها قبل حصولها بموجب مراسلتهم المؤرخة في 28 نوفمبر 2017 وتعد من الصلاحيات المخولة له قانونا باتخاذ الاجراءات القانونية بيد ان المدعى سكت عنها لمدة تزيد عن 60 يوما.

وان السكوت عن التظلم الاداري لمدة تزيد عن 60 يوما يفيد القبول بحسب القواعد التنظيمية و الادارية وبالتالي فان دعوى الحال مجرد تخلي عن المسؤولية لجعلها على هيئة القضاء.

وانه لا يجوز اجبار المدعى عليهم على ما هو ضد ارادتهم .

وانه كان على المدعي تعيين مستخلف للمسمى بديرينة بشير من القائمة الفائزة حزب التجمع الوطني الديمقراطي لحصول مانع له في مباشرة مهامه .

وان الالتزام والتعهد الموقع من المدعى عليهم هو تجسيد لارادتهم في الامتناع والعمل مع ((بديرينة بشير)) كرئيس للمجلس الشعبي البلدي وذلك لما يعرفون فيه مما يكرهون وفائدة البلدية والوطن بدليل انه رغم الانسداد الحاصل قام ببيع المناقب (( املك البلدية )) كما هو ثابت من الشكوى التي قدموها ضده الى المدعي.

وان مشروعية الالتزام والتعهد مبنية على المصلحة العامة للبلدية وليست على شخص المسمى (( بديرينة بشير)).

ملتزمين في الاخير القضاء بعدم الاختصاص النوعي واحتياطيا في الموضوع رفض الدعوى لعدم التأسيس.

وأنة وبعد أن أصبحت القضية مهيأة للفصل فيها تم إيداع التقرير في الملف وعرض الملف على محافظ الدولة لإبداء التماساته والذي التمس أمر المدعى عليهم بوقف تنفيذ محضر تعهد والتزام المسجل تحت رقم 17-861 المؤرخ في 28 نوفمبر 2017 من قبل الموثق لقليل محمد. ووضعت القضية في المداولة لجلسة 2018/03/19 ليصدر فيها الامر الآتي بيانه:

### **\*\* وعليه فإن المحكمة \*\***

في الشكـل:

حيث أن الدعوى جاءت وفقا للأشكال والإجراءات المنصوص عليها قانونا مما يتعين قبولها في الموضوع:

حيث أن المدعية ترفع المدعى عليهم و تلتمس القضاء بأمر المدعى عليهم بوقف تنفيذ التعهد والالتزام المحرر أمام الموثق قليل محمد بتاريخ 28 نوفمبر 2017 تحت رقم 861-

2017 الى حين الفصل في دعوى الموضوع \_\_\_\_\_ وع.

حيث ان المدعى عليهم يلتمسون رفض الدعوى لعدم التأسيـس.

حيث ان موضوع المطالبة القضائية يتعلق بمطالبة المدعية أمر المدعى عليهم بوقف تنفيذ التعهد والالتزام المحرر أمام الموثق قليل محمد بتاريخ 28 نوفمبر 2017 تحت رقم 861-

2017 الى حين الفصل في دعوى الموضوع \_\_\_\_\_ وع.

حيث تبين للمحكمة من خلال ملف الدعوى ان المدعى عليهم اعضاء منتخبون محللون بموجب الانتخابات التي اعلنت نتائجها يوم 23 نوفمبر 2017 ببلدية رأس الميعاد وتم تنصيبهم وتعيين رئيس البلدية بشير بديرينة .

وان المدعى عليهم اعضاء المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد تسببوا في حالة انسداد وعدم سير المجلس منذ حوالي 03 أشهر وذلك من خلال ابرام تعهد والتزام فيما بينهم يحمل رقم 861 - 2017 بتاريخ 28 نوفمبر 2017 امام الموثق محمد لقليل الكائن مكتبه بأولاد جلال .

وان هذا الاتفاق تضمن خمسة بنود من بينها البند الثاني المتضمن عدم الموافقة وعدم المساهمة في تشكيل المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد .

وانه صدر بيان مقاطعة محرر في 01 فيفري 2018 ومقيد لدى مصالح الولاية بتاريخ 04 فيفري 2018 ويدون في هذا البيان رفض العمل مع رئيس المجلس الشعبي البلدي والمصادقة على جدول الأعمال.

وانه تأكيدا على امتناع المدعى عليهم في حسن تسيير المرفق العمومي وتجسيدها للتعهد والالتزام المذكور اعلاه فان المدعية تقدمت بنسخة من محضر اجتماع المجلس الشعبي البلدي لبلدية رأس الميعاد في دورة غير عادية في جلسة 26 ديسمبر 2017 المتضمن جدول

اعمال المتعلقة بالتصويت على النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي وعلى انتخاب نواب الرئيس وانتخاب اعضاء لجنة الصفقات العمومية للبلدية وتشكيل اللجان الدائمة ... الخ فان المدعى عليهم بإعتبارهم عشرة أعضاء من اصل تسعة عشر عضوا قاموا برفض جدول

الاعمال بسبب عدم العمل مع رئيس الجلسة .

وانه تم استدعاء المجلس الشعبي البلدي للمرة الثانية بتاريخ 22 جانفي 2018 ثم اجتماع آخر ليوم 01 فيفري 2018 وتضمن جداول اعمال مهمة تخص تسيير المرفق العمومي

والإعتمادات المالية واقتناء الادوات المدرسية والتصويت على المخطط التوجيهي للتعمير. وان المدعية تدعي ان بعض الاعضاء المتعاقدين ارادوا التراجع عن التعهد والالتزام المذكور

الا انهم متخوفين من الجزاء المالي المدون فيه.

حيث انه ولحسن سير المرفق العام فانه يتعين القضاء بوقف العمل بالمحرر التوثيقي بعنوان تعهد والتزام المذكور اعلاه مؤقتا لحين الفصل في دعوى الموضوع المرفوعة من قبل المدعية امام محكمة الحال.

حيث ان المصاريف القضائية تتحملها المدعية طبقا للمادة 419 من ق ا م .)

**\*\* لهذه الأسباب \*\***

أمرت المحكمة ابتدائيا علنيا حضوريا  
في الشكل / قبول الدعوى  
في الموضوع / القضاء بوقف العمل بالمحرر التوثيقي بعنوان تعهد والتزام الصادر عن موثق  
محمد لقيل الكائن مكتبه بأولاد جلال بتاريخ 28 / 11 / 2017 رقم 2017 / 861 وذلك لحين  
الفصل في دعوى الموضوع و تحميل المدعي عليهم المصاريف القضائية.  
وبذا صدر الحكم و لصحته امضي من طرف الرئيس والمستشار المقرر وأمين الضبط.

الرئيس (ة)

المستشار المقرر

أمين الضبط

## الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

سكيكدة في: ..... 1.9.2019

ولاية سكيكدة

الديوان

### بيان

ينهي والي ولاية سكيكدة السيد حجري درفوف إلى علم مواطني بلدية عين الزويت، أنه تقرر إخضاع تسيير شؤون البلدية إلى السيدة رئيسة دائرة الحقائق، وهذا بعد إقرار سلطة الحلول للمجلس الشعبي لبلدية عين الزويت.

جاء هذا الإجراء بعد الإعذار الذي كان قد وجهه والي الولاية للمجلس الذي يعيش انسدادا منذ فترة ما تسبب في تعطيل إنطلاق المشاريع المسجلة لفائدة البلدية خلال هذه السنة و المقدره ب 6 عمليات بغلاف مالي قدره 5 مليار سنتيم مسجلة ببرنامج التنمية المحلية، كما تم أيضا تعطيل تسديد النفقات الإجبارية من ماء، كهرباء، غاز، رواتب العمال... إلخ و التي رصدت لها الولاية مبلغ يقدر بأزيد من 4 مليار و نصف سنتيم في إطار معادلة التوزيع بالتساوي. حيث يهدف إجراء سلطة الحلول إلى تحسين الخدمة العمومية لمواطني بلدية عين الزويت و وضع حد لمعاناتهم اليومية.

الوالي

الحجري  
حجري درفوف





**قائمة**

**المصادر و المراجع**

## I: المصادر:

### 1: النصوص القانونية:

#### أ: الدساتير

- 1: المرسوم الرئاسي (20-442) المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، المتعلق: بإصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020 ، ج ر ج د ش ، العدد (82) الصادر في 30 ديسمبر 2020.
- 2: المرسوم الرئاسي (96-438) المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق : نشر نص تعديل الدستور ، ج ر ج د ش ، العدد (76) الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل ب: القانون (02-03) المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، ج ر ج د ش ، العدد (25) الصادر في 14 أبريل 2002، القانون (08-19) المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج د ش العدد (63) الصادر في 16 نوفمبر 2008، و القانون (16-01) المؤرخ في 06 مارس 2016 ، ج ر ج د ش ، العدد (11) الصادر في 07 مارس 2016.

#### أ: 2- الدساتير المقارنة

- 1: ظهير شريف (91-11-01) الصادر في 27 جويلية 2011 ، المتضمن : نص الدستور، الجريدة الرسمية المملكة المغربية ، العدد (5964) الصادر في 30 جويلية 2011.
- 2: قرار المجلس الوطني التأسيسي 31 يناير 2014 ، المتعلق : بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية ، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ، العدد (10) ، الصادر في 04 فبراير 2014 .

#### ب: النصوص التشريعية

##### ب : 1- القوانين العضوية

- 1: الأمر (97-07) المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن : قانون الإنتخابات ، المعدل والمتم بالقانون العضوي (04-01) المؤرخ في 07 فيفري 2004 ، ج ر ج د ش ،

العدد(09) الصادر في 11 فيفري 2004 ، والقانون العضوي (07-08) المؤرخ في 28 جويلية 2007 ، ج ر ج د ش ، العدد(48) الصادر في 29 جويلية 2007 (ملغى) .

2: القانون العضوي (12-03) المؤرخ في 12 يناير 2012 ، المتعلق ب: **كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة** ، ج ر ج د ش ، العدد (01) الصادر في 14 يناير 2012 .

3: القانون العضوي (16-10) ، المؤرخ في 25 أوت 2016 ، المتعلق ب: **نظام الانتخابات** ، ج ر ج د ش ، العدد (50) الصادر في 28 أوت 2016 ، المعدل بموجب القانون العضوي (19-08)، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 ، ج ر ج د ش ، العدد (55) الصادر في 15 سبتمبر 2019 .

4: القانون العضوي (19-07) المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، **المتعلق ب: السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات** ، ج ر ج د ش ، العدد (55) الصادر في 15 سبتمبر 2019.

## ب: 2- القوانين

1: القانون (64-227) ، المؤرخ في 10 أوت 1964 ، المتعلق ب: **تأسيس الصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط** ، ج ر ج د ش ، العدد (26) الصادر في 25 أوت 1964.

2: القانون (80-08) المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن: **قانون الانتخابات** ، ج ر ج د ش ، (44) الصادر في 28 أكتوبر 1980 (ملغى) .

3: القانون (84-09) المؤرخ في 04 فبراير 1984، المتضمن: **التنظيم الإقليمي للبلاد**، ج ر ج د ش ، العدد (06) ، الصادر في 07 فبراير 1984 ، المعدل و المتمم بالقانون (19-12) المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج ر ج د ش العدد(78) الصادر في 18 ديسمبر 2019.

4: القانون (89-13) المؤرخ في 07 أوت 1989 ، المتضمن : **قانون الانتخابات** ، ج ر ج د ش ، العدد (32) الصادر في 07 أوت 1989 (ملغى) .

- 5: القانون (28-89) المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 ، المتعلق : بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، المعدل و المتم بالقانون (19-91) المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج ر ج د ش، العدد (62) الصادر في 04 ديسمبر 1991.
- 6: القانون (09-90) المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتعلق : ب الولاية، ج ر ج د ش، العدد (15) الصادر في 11 أبريل 1990 ، المعدل و المتم بالأمر (04-05) المؤرخ في 18 جويلية 2005 ، ج ر ج د ش ، العدد (35) الصادر في 19 جويلية 2005 (ملغى) .
- 7: القانون (11-99) المؤرخ في 32 ديسمبر 1999، المتضمن: قانون المالية لسنة 2000، ج ر ج د ش ، العدد (92) الصادر في 25 ديسمبر 1999.
- 8: القانون (06-2000) المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، المتضمن: قانون المالية لسنة 2001، ج ر ج د ش ، العدد (80) الصادر في 24 ديسمبر 2000.
- 9: القانون رقم (20-01) المؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق ل 12 ديسمبر 2001 المتعلق : بتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة ، ج ر ج د ش ، العدد 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001، المصادق عليه بموجب القانون (02-10) المؤرخ في 29 جوان 2010 ، ج ر ج د ش ، العدد(61) الصادر في 21 أكتوبر 2010 .
- 10: القانون (11-02) المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن: قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج د ش ، العدد (86) الصادر في 25 ديسمبر 2002 .
- 11: القانون (02-03) المؤرخ في 17 فبراير 2003، المحدد: لقواعد العامة للإستعمال و الإستغلال السياحيين للشواطئ ، ج ر ج د ش ، العدد (11) الصادر في 19 فبراير 2003.
- 12: القانون (01-06) المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق: بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج د ش ، العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006 ، المعدل و المتم بموجب الأمر (05-10) المؤرخ في 26 أوت 2010 ، ج ر ج د ش ، العدد (50) الصادر في 01

- سبتمبر 2010 ، و المعدل و المتم بالقانون (11-15) المؤرخ في 02 أوت 2011 ، ج  
رج ج دش ، العدد (44) الصادر في 10 أوت 2011.
- 13: قانون (06-24) المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 ، المتضمن: قانون المالية لسنة  
2007 ، ج ر ج ج دش ، العدد (85) ، الصادر في 27 ديسمبر 2006 .
- 14: القانون (08-09)، المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن: قانون الإجراءات  
المدنية و الإدارية ، ج ر ج ج دش ، العدد (21) الصادر في 23 أبريل 2008 .
- 15: القانون (11-10) المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن : قانون البلدية، ج ر ج  
دش ، (37) الصادر في 03 جويلية 2011.
- 16: القانون (12-07) المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن : قانون الولاية، ج ر ج  
دش ، العدد (12) الصادر في 29 فيفري 2012 .
- 17: القانون (14-06)، المؤرخ في 09 أوت 2014 ، المتعلق ب : الخدمة الوطنية، ج  
ر ج ج دش ، العدد (48) ، الصادر في 10 أوت 2014 .
- 18: القانون رقم (17-01) المؤرخ في 10 يناير 2017 ، المتعلق ب : تحديد قائمة  
المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية  
الجزائرية دون سواها ، ج ر ج ج دش ، العدد (02)، الصادر في 11 يناير 2017 .
- 19: القانون (17-11)، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن: قانون المالية لسنة  
2018، ج ر ج ج دش ، العدد (76) ، الصادر في 28 ديسمبر 2017 .

### ب: 3- الأوامر

- 1: الأمر (66-155) المؤرخ في 08 جوان 1966 ، المتضمن: قانون الإجراءات الجزائية  
، المعدل و المتم بالأمر (15-02) المؤرخ في 23 جويلية 2015 ، ج ر ج ج دش ، العدد  
(40) الصادر في 23 جويلية 2015.

- 2: الأمر (66-156) المؤرخ في 08 جويلية 1966، المتضمن: قانون العقوبات ، المعدل والمتمم لا سيما بالقانون رقم (20-06) المؤرخ في 28 أبريل 2020 ، ج رج ج دش ، العدد (25) الصادر في 29 أبريل 2020.
- 3: الأمر (67-24) المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن : قانون البلدية ، ج رج ج دش ، العدد(06) الصادر في 18 جانفي 1967، المعدل و المتمم بالقانون (81-09) المؤرخ في 04 جويلية 1981 ، ج رج ج دش ، العدد(27) الصادر في 07 جويلية 1981 (ملغى).
- 4: الأمر (69-38)، المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن : قانون الولاية ، ج رج ج دش ، العدد(44) ، الصادر في 23 ماي 1969 ، المعدل و المتمم بموجب القانون (81-02) المؤرخ في 14 فيفري 1981 ، ج رج ج دش ، العدد (07) الصادر في 17 فيفري 1981 (ملغى) .
- 5: الأمر (70-86) المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن: قانون الجنسية الجزائري ، ج رج ج دش ، رقم (105)، المعدل و المتمم ب الأمر (05-01) المؤرخ في 27 فبراير 2005 ، ج رج ج دش ، العدد (15) الصادر في 27 فبراير 2005.
- 6: الأمر (85-01) المؤرخ في 13 أوت 1985 ، المحدد: لقواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها و حمايتها ، ج رج ج دش ، العدد (14) الصادر في 14 أوت 1985.
- 7: الأمر (95-27) المؤرخ في 31 ديسمبر 1995 ، المتضمن : قانون المالية لسنة 1996، ج رج ج دش ، العدد (82) الصادر في 31 ديسمبر 1995.
- 8: الأمر (97-15) المؤرخ في 31 مايو 1997 ،المحدد: للقانون الأساسي الخاص بالمحافظة الجزائر الكبرى، ج رج ج دش ، العدد (38) الصادر في 04 جوان 1997.
- 9: الأمر(06-03) المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن: القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج رج ج دش ، العدد(46) الصادر في 16 جويلية 2006 .
- 10: الأمر(08-02) المؤرخ في 24 جويلية 2008 ، المتضمن : قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج رج ج دش ، العدد (42) الصادر في 27 جويلية 2008.

### ج: النصوص التنظيمية

ج - 1 : المراسيم الرئاسية

- 1: المرسوم الرئاسي (89-44) المؤرخ في 10 أبريل 1989 ، المتعلق: **بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية** ، ج ر ج د ش ، العدد (15) في 12 أبريل 1989 ( ملغى) .
- 2: المرسوم الرئاسي (15-247) ، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن: **تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العامر**، ج ر ج د ش، العدد (50) الصادر في 20 سبتمبر 2015 .

### ج - 2 : المراسيم التنفيذية

- 1: المرسوم (79-141) المؤرخ في 08 سبتمبر 1979، المتضمن: **تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره**، ج ر ج د ش ، العدد (37) الصادر في سبتمبر 1979.
- 2: المرسوم (82-31) المؤرخ في 23 جانفي 1982، المتعلق : **بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة** ، ج ر ج د ش، العدد (04) الصادر 26 جانفي 1982 (ملغى) .
- 3: المرسوم (85-85) المؤرخ في 30 أبريل 1985 ، المتضمن : **إنشاء بنك للتنمية المحلية و تحديد قانونه الأساسي** ، ج ر ج د ش ، العدد (19) الصادر في 01 ماي 1985 .

- 4: المرسوم التنفيذي (90-226) المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد: **لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم** ، ج ر ج د ش ، العدد (31) الصادر في 28 جويلية 1990 .

- 5: المرسوم التنفيذي (90-230) المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ج ر ج د ش ، العدد (31) الصادر في 28 جويلية 1990 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي (91-305) بالمرسوم التنفيذي (91-305) المؤرخ في 24 أوت 1991، ج ر ج د ش ، العدد (41) الصادر في 04 سبتمبر 1991.

- 6: المرسوم التنفيذي (90-285) ، المؤرخ في 29 سبتمبر 1990، المحدد: **لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية** ، ج ر ج د ش ، العدد (38) الصادر في سبتمبر 1990،

- المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي (94-177) المؤرخ في 26 جوان 1994 ، ج ر ج د ش ، العدد (42) الصادر في جوان 1994.
- 7: المرسوم التنفيذي (91-27) المؤرخ في 02 فيفري 1991 ، المتضمن : قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية ، ج ر ج د ش ، العدد (06) الصادر في 06 فبراير 1991.
- 8: المرسوم التنفيذي (91-306) المؤرخ 24 أوت 1991 ، المحدد: ل البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ، ج ر ج د ش ، العدد (04) الصادر في 04 أكتوبر 1991.
- 9: المرسوم (91-463) المؤرخ في 03 ديسمبر 1991 المحدد : لشروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة إياهم ، المعدل والمتم بالمرسوم التنفيذي (98-34) المؤرخ في 24 جانفي 1998 ، ج ر ج د ش ، العدد 04 الصادر في 28 جانفي 1998.
- 10: المرسوم التنفيذي (93-130) المؤرخ في 14 جوان 1993 ، المتضمن : ضبط قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة المنصوص عليه في المرسوم (82-183) المؤرخ في 15 ماي 1982 ، ج ر ج د ش ، العدد (40) ، الصادر في 16 جوان 1993 .
- 11: المرسوم التنفيذي (94-215) المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتعلق : بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها ، ج ر ج د ش ، العدد (48) الصادر في 27 جويلية 1994.
- 12: المرسوم التنفيذي (94-216) المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المتعلق: بالمفتشية العامة في الولاية ، ج ر ج د ش ، العدد (48) الصادر في 27 جويلية 1994.
- 13: المرسوم التنفيذي (94-217) المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المحدد: لقواعد تنظيم مصالح التقنيين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و عملها ، ج ر ج د ش ، العدد (48) الصادر في 27 جويلية 1994 .

- 14: المرسوم التنفيذي (95-265) المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، المحدد: لصلاحيات مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية وقواعد تنظيمها و عملها ، ج ر ج ج د ش ، العدد (50)، الصادر في 10 سبتمبر 1995.
- 15: المرسوم التنفيذي (97-480) المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 المتضمن : تنظيم محافظة الجزائر الكبيرة وسيرها ، ج ر ج ج د ش ، العدد (83) الصادر في 17 ديسمبر 1997.
- 16: المرسوم التنفيذي (11-300) المؤرخ في 22 أوت 2011 ، المحدد: لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006 وكذا مبلغها و كيفية التكفل بها ، ج ر ج ج د ش ، العدد (49) الصادر في 28 أوت 2011.
- 17: المرسوم التنفيذي (11-334) المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن: القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية ، ج ر ج ج د ش ، العدد (53) المؤرخة في 28 سبتمبر 2011.
- 18: المرسوم التنفيذي (12-315) المؤرخ في 21 أوت 2012 ، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها ، ج ر ج ج د ش ، العدد (49) الصادر في 09 سبتمبر 2012 .
- 19: المرسوم التنفيذي (12-342) المؤرخ 12 سبتمبر 2012 ، المحدد : لعدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، ج ر ج ج د ش ، العدد (51) ، الصادر في 16 سبتمبر 2012 .
- 20: المرسوم التنفيذي (12-429) المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المتعلق: بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده و الرئيس الجديد، ج ر ج ج د ش ، العدد (70) الصادر 23 ديسمبر 2012.
- 21: المرسوم التنفيذي (13-91) المؤرخ في 25 فبراير 2013 ، المحدد : لشروط إنتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم ، ج ر ج ج د ش ، العدد (12) ، الصادر في 27 فبراير 2013.

- 22: المرسوم التنفيذي (13-105) المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن: النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، ج ر ج د ش، العدد (15) الصادر في 17 مارس 2013.
- 23: المرسوم التنفيذي (13-217) المؤرخ في 18 جوان 2013، المتضمن : النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، ج ر ج د ش ، العدد (32) الصادر في 23 جوان 2013.
- 24: المرسوم التنفيذي (16-320) المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن: الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، ج ر ج د ش، العدد(73) الصادر في 15 ديسمبر 2016.
- 25: المرسوم التنفيذي (18-199) المؤرخ في 02 أوت 2018 ، المتضمن: تفويض المرفق العام ، العدد(48) الصادر في 05 أوت 2018.
- 26: المرسوم التنفيذي (18-331) المؤرخ في 22 ديسمبر 2018 ، المحدد : لصلاحيات وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية ، ج ر ج د ش ، العدد (77) الصادر في 23 ديسمبر 2018.

## II: المراجع

أولاً : الكتب (باللغة العربية)

- (1) أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة عرب صاصيلا ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، 2006 .
- (2) باديس بن حده ، الإتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي " دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية -مصر ، 2016 .
- (3) جمال الدين مغوفل ، التنمية المحلية البلدية والولاية، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، 2010.

- (4) حبشي لزرق، الجوانب النظرية و التطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية -مصر، 2019.
- (5) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر ، 2004 .
- (6) حسين عثمان محمد عثمان ، الإدارة الحرة للوحدات المحلية (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2015 .
- (7) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 .
- (8) حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية (دراسة تحليلية و تطبيقية) ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2010.
- (9) خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات ، بيروت لبنان ، 1984.
- (10) سامي جمال الدين، قضاء الملائمة و السلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية مصر، 2010 .
- (11) سعد مظلوم العبدلي ، الإنتخابات ( ضمانات حريتها ونزاهتها دراسة مقارنة ) ، الطبعة الأولى ، دار دجلة ، عمان الأردن ، 2009 .
- (12) صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، الطبعة الأولى ، دار الراية للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2016 .
- (13) عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع ، عين مليلة الجزائر، 2010 .
- (14) عبد الحميد قرفي ، الإدارة الجزائرية مقارنة سوسيولوجية ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة مصر، 2008 .

- <sup>(15)</sup> عبد القادر باينة، النظام القانوني للانتخابات بالمغرب ، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة ، الرباط -المغرب ، 2009 .
- (16) عبد الواحد القرشي ، التنظيم الإداري المغربي ، مطبعة الأمنية ، الرباط ، المغرب ، 2016 .
- (17) العربي غويني ، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجديد الجامعي ، تلمسان الجزائر، 2016.
- (18) علاء الدين عشي ، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول (التنظيم الإداري)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- (19) علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري دراسة وضعية تحليلية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006 .
- (20) عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية و متطلبات الملائمة، الطبعة الأولى ، منشورات مجلة العلوم القانونية مطبعة الأمنية ، الرباط المغرب، 2016.
- (21) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2013.
- <sup>(22)</sup> عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2011.
- (23) عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2012 .
- (24) فضيل كوسة ، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2013 .
- (25) كريم لحرش ، تدبير مالية الجماعات بالمغرب ، الطبعة الثانية ، طوب برست ، الرباط المغرب ، 2011.

- <sup>(26)</sup> كمال جغلاب ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر ، بريطانيا ، فرنسا ، دار هومة ، الجزائر ، 2017.
- (27) محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر -دراسة تحليلية مقارنة-، الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن، 2013 .
- <sup>(28)</sup> محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة الجزائر ، 2013،
- (29) محمد الصغير بعلي ،الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الحجار عنابة ، 2013 .
- (30) نعيمة ذيايبية، النظام القانوني للدائرة في الجزائر، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية مصر، 2017 .
- <sup>(31)</sup> وافية بوراوي ، أثر النظام الإنتخابي في التمثيل الحزبي دراسة للتشريعات في الجزائر (1989-2012)، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية ، مصر، 2016 .

### ثانياً: الرسائل العلمية

#### أ: أطروحات الدكتوراه

1. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية في الاستقلالية والرقابة (الواقع والأفاق)، (أطروحة دكتوراه ) ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2014، 2015 .
2. سامية رايس ، حل المجالس المحلية المنتخبة (دراسة مغربية)، (أطروحة دكتوراه)، قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق جامعة باجي مختار عنابة، 2017، 2018 .

3. شويح بن عثمان، حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2017،2018.
  4. عبد القادر دراجي ، سلطات الضبط الإداري المحلية في الجزائر، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة ،2008،2009 .
  5. عصام صياف ، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، (أطروحة دكتوراه) ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2017 ، 2018.
  6. عمار بريق ، المركز القانوني للمنتخب المحلي- دراسة مقارنة - ، (أطروحة دكتوراه في القانون)، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة باجي مختار عنابة،2014،2015 .
  7. محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية ، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 1983 .
  8. نسيمة قادري ، "الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري"، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2017 .
  9. وهيبة برازة ، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2017.
- ب : رسائل و مذكرات الماجستير
1. أحمد سي يوسف ، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، (مذكرة ماجستير)، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013 .
  2. أحمد عميروش، الجماعات المحلية و ديوان الوالي، (رسالة ماجستير)، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية جامعة الجزائر،2001 .

3. بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري ، (مذكرة ماجستير) ، كلية الحقوق بن عنكون جامعة الجزائر ، 2003 .
  4. دحمان حمادو ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، (مذكرة ماجستير) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010،2011 .
  5. رمضان تسمبال ، إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر ، وهم أم حقيقة ، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2009 .
  6. عبد الرزاق حميدان، "تأثير مركز الوالي على اللامركزية"، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2014،2015 .
  7. عبد الناصر صالح ، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق بن عنكون جامعة الجزائر ، 2009، 2010.
  8. محمد الطاهر غزير ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، (مذكرة ماجستير) ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2009،2010.
  9. نجلاء بوشامي ، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية(90-08):أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، 2006،2007 .
- ج : مذكرات نهاية التريص :

- 1: زينب مدكور ، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، (مذكرة نهاية التريص)، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، 2005،2006 .

### ثالثاً:المقالات العلمية

1. أحمد بورزق ، «أهم الموارد المالية في الجزائر من خلال قانون البلدية 11-10 ودورها في التنمية» ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، المجلد 09 ، ، العدد 01 ، 2016 .

2. أحمد غاوي ، «التقسيم الإداري كمدخل لتمكين الحكامة في الجزائر» ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم سياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد الثاني عشر جانفي ، 2018 .
3. أمال قصير ، «النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر» ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية الحقوق العلوم السياسية جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف، المجلد 09 العدد 03، ديسمبر 2018.
4. أمال يعيش تمام ، أحمد بن زيان ، «إعتلاء رئاسة المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الإنتخابات رقم (16-10)» ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة عمار ثليجي الأغواط ، العدد الثاني ، 2017 .
5. أمينة سعود، «الدائرة في النظام الجزائري» ، مجلة أبحاث، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الثالث، العدد الثاني، ديسمبر 2018.
6. بسمة عولمي ، « تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب الضعف ، معوقات ، وسبل تعبئة الجباية المحلية)» ، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية ، تصدر عن كلية العلوم الإجتماعية و الإنسانية بجامعة 20 أوت 1955 سكيكدة ، العدد 03 .
7. رزيقة مخناش ، «الأمين العام للبلدية في التشريع الجزائري (دراسة قانونية)» ، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة ، المجلد الرابع، العدد الأول، مارس 2019.
8. رضوان غرو ، «التدبير الحر للشأن الترابي» ، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الإقتصاد ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء - المغرب ، العدد 33-34 السنة 11 ، 2015 .
9. عباس راضية، « المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد» ، مجلة البحوث والدراسات القانونية و السياسية ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة علي لونيبي البلدية ، العدد التاسع ، 2016 .

10. عبد العالي حاحة ، أمال يعيش تمام ، «المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016» ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف ، العدد 14 ، أكتوبر 2016 .
11. عبد القادر غيتاوي ، جلول بخدا ، «الديمقراطية التشاركية بين النظرية و التطبيق في الجزائر» ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف المسيلة ، المجلد الأول ، العدد التاسع مارس 2018 .
12. عبد القادر موفق ، «الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر» ، مجلة الأبحاث الإقتصادية و الإدارية، تصدر عن كلية العلوم الإقتصادية و التسيير بجامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الثاني، 2007 .
13. عبد الله دحامنية ، « رقابة الوالي على مداوات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني والواقع العملي» ، حوليات جامعة الجزائر، تصدر عن كلية الحقوق بجامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، الجزء الثالث، العدد 32 سبتمبر ، 2018 .
14. عبد الله نوح ، « مبدأ الديمقراطية التشاركية في نظام البلدية الجزائري» ، مجلة بحوث ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر ، المجلد 12 ، العدد 01 ، 2018 .
15. عبد المجيد رمضان ، «الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية (حالة الجزائر)» ، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح ورقلة ، العدد 16 ، جانفي 2017 .
16. فارس مزوزي ، محمد الأخضر بن عمران ، « تفعيل الديمقراطية التشاركية في المجالس الشعبية البلدية بين الضرورة و قصور الإطار القانوني» ، مجلة العلوم الإنسانية ، تصدر عن كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية جامعة محمد خيضر بسكرة ، مارس 2017 .

17. فايزة يوسف ، « عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية » ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ، العدد 01، 2013 .
18. فريد دبوشة ، « إشراك المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية» ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية ، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الجزائر ، المجلد (55) العدد (02) ، 2018.
19. لخضر عبيرات ، « أهمية الجباية المحلية في تعزيز الإستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية (البلدية)» ، مجلة دراسات (العدد الإقتصادي) ، جامعة عمار ثلجي الأغواط ، المجلد 15 ، العدد 02 جوان 2018 .
20. محمد أمين أوكيل ، « إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية » ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة حسبية بن بوعلي الشلف ، العدد 02 ، ديسمبر 2019 .
21. محمد منير حساني ، « الديمقراطية الليبرالية من التمثيلية نحو التشاركية » ، المجلة الدولية للبحوث القانونية و السياسية ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف ، المجلد 01 ، العدد 03 ديسمبر ، 2017 .
22. نجيب جيري ، « الجهوية المتقدمة بالمغرب سؤال الديمقراطية و الرهان التنموي» ، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية ، العدد الخاص (15) ، مطبعة الأمنية الرباط المغرب ، 2019 .
23. نسيمة قادري ، « الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي» ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 13، العدد 01، 2016.

24. هادية يحيوي ، «المشاركة السياسية للمرأة بالجزائر» ، مجلة المفكر ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد التاسع ، 2013 .

25. الهاشمي مولاي ، « تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر» ، دفاتر السياسة و القانون ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة قاصدي مرياح ورقلة ، العدد 12 ، جانفي 2015 .

26. هشام بن ورزق ، « تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر دراسة في إطار قوانين البلدية» ، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية ، تصدر عن كلية العلوم الإجتماعية و الإنسانية جامعة محمد لمين دباغين سطيف ، العدد 22 ، جوان 2016 .

27. وحيدة قيدومة ، « قراءة في نظام الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية في القانون العضوي (16-10) المتعلق بنظام الإنتخابات» ، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية ، تصدر عن كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بن خلدون تيارت ، المجلد 03 ، العدد 02 ، 2018 .

28. وسيلة سبتي ، عيسى حجاب ، مسعودة رداص ، «الموارد المالية للجماعات المحلية مصادرها و سبل تعبئتها» ، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ، جامعة لونيبي علي البليدة 2 ، المجلد 08 ، العدد 01 ، 2019 .

29. يمينة حناش ، عبد الكريم كيش ، « دور المجتمع المدني في تفعيل الديمقراطية التشاركية "الميزانية التشاركية كآلية"» ، دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث و الدراسات في العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، تصدر عن جامعة زيان عاشور الجلفة ، مجلد 11 ، عدد 02 ، جوان 2019 .

#### رابعاً : الملتقيات و الندوات العلمية

1: الندوة الوطنية حول " دعم الأخلاقيات بالمرفق العام ، المنعقدة بالرباط بتاريخ 29 أكتوبر 1999 ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد الخاص " الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية " ، الطبعة الثانية ، 2008 .

2: دحو ولد قابلية، مداخلة بعنوان " الإصلاح المالي و الجباية المحلية"، ندوة بعنوان: الإصلاحات المالية و الجباية المحلية" المنظمة من قبل مجلس الأمة بتاريخ 31 مارس 2003 ، على الرابط : <http://www.majliselouma.dz/pdf/III.pdf> .

3: حاحة عبد العالي ، يعيش تمام آمال ، مداخلة بعنوان " الطبيعة القانونية للمقاطعة الإدارية في الجزائر" ، الملتقى الدولي حول الثالث " الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة ، المنعقد بتاريخ (01،02)، ديسمبر 2015 كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الشهيد حمه لخضر وادي سوف .

3: الندوة الوطنية الجامعية بمستغانم " لإثراء الدستور" ، على الرابط : <https://www.radioalgerie.dz/news/ar/art> .

4: كلمة الوزير المكلف بالمالية السيد: عبد الرحمان رواية ، بمناسبة " لقاء الحكومة مع ولاية الجمهورية المنعقد في فبراير 2020" ، عبر الرابط : <https://www.youtube.com/watch?v=KFJMus9sfmg> .

#### خامساً: الصحف و الجرائد اليومية

1: مقال صحفي بعنوان " غلق الإدارات و قطع الطرقات للحصول على الحقوق" ، جريدة الخبر، عبر الرابط : [www.elkhabar.com/press/article/15175](http://www.elkhabar.com/press/article/15175) ، تاريخ الإطلاع : 18 فبراير 2020 على الساعة (22:41) .

مقال صحفي ، يومية النصر بعنوان " محتجون يغلقون مقري بلديتين بالإسمنت والأجر بباتنة " ، عبر الرابط: <https://akhbarelwatane.net/%D9%85%D8> ، تاريخ الإطلاع : 18 فبراير 2020 على الساعة (22:45) .

2: مقال صحفي بعنوان " إنشاء مندوبيات بلدية بكل من بلديتي وهران و قسنطينة" المنشور بتاريخ 16 سبتمبر 2019، وكالة الأنباء الجزائرية على الرابط : <http://www.aps.dz/ar/regions/> ، تاريخ الإطلاع 29 أبريل 2020 ، على الساعة (15:33) .

3: مقال الصحفي بعنوان " 61 مرشحاً لإنتخابات الرئاسة في الجزائر" ، صحيفة رأي اليوم ، على الرابط : <https://www.raialyoum.com/index.php/61> ، تاريخ الإطلاع : 18 أوت 2020 على الساعة (16:06) .

### سادساً: المقابلات

- 1: مقابلة مع موظفة بالمحكمة الإدارية بـ بسكرة السيدة : (عبو فاطمة ) تاريخ إجراء المقابلة 21 أكتوبر 2019 ، الساعة (14:30- 15:30) .
- 2: مقابلة مع السيد : معمرية رشيد ، موظف بمكتب الوصاية بدائرة مداوروش ولاية سوق أهراس ، تاريخ إجراء المقابلة 28 نوفمبر 2019 على الساعة : من (10.20) إلى (11 :40) .

### سابعاً : المواقع الإلكترونية

- 1: و يكيبيديا : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Nombre\\_de\\_communes\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Nombre_de_communes_en_France)
- 2: جريدة الخبر: [www.elkhabar.com/press](http://www.elkhabar.com/press)
- 3: جريدة الشروق: <https://www.echoroukonline.com/>
- 4: موقع وزارة الداخلية: <http://www.interieur.gov.dz/imar> .
- 5: جريدة النصر . <https://www.annasronline> .
- 6: موقع التواصل الإجتماعي face book .

### III- المراجع باللغة الأجنبية

#### A- Les textes juridiques :

- 1 : La constations de 5<sup>e</sup> république française 1958 [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) .
- 2 : -La loi n (82-213) du 02 mars 1982 , Relative : **aux droit et libertés des communes , des départements et des régions** , j o r p f , du 03 mars 1982 , modifie par la loi n (96 -142) du 21 février 1996, j o r p f , du 24 février 1996 . <https://www.legifrance.gouv.fr/>.
- 3 : La loi n° (84-53) du 26 janvier 1984, portant : **Disposition statutaire relatives a la fonction territoriale** , modifie par la loi n° (2016-48) du 20 avril 2016. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) .
- 4 : **Code général de collectivité territoriales** , [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) .

#### B- Les livres

- 1-ABDELOUAHAB BENBOUDIAF, **REPAERES POUR LA GESTION DES AFFAIRES DE LA COMMUNE** , DAR ELHOUDA ,AIN MLILA ,2014,
- 2-Abid lakhdar, **L'organisation administrative des collectivités locales**, Office des publications universitaires.1. ben aknoun, Alger ,1987.

- 3-André de laubadère ,Jean- Claude venezia , Yves Gaudemet, **Droit ADMINISTRATIF** , 16<sup>e</sup> édition , L.G.D.J. Paris, France , 1999.
- 4-André LEGRAND , CELINE WIENER, **LE DROIT PUBLIC**, la documentation française, Paris , France, 2017.
- 5-André Maurin , **Droit administratif**, 11<sup>e</sup> édition, éditions Dalloz ; Paris , 2018.
- 6-JEAN Waline , **Droit Administratif** , 27<sup>e</sup> Édition , éditions Dalloz , Paris , France, 2018.
- 7-Marc Thoumelou, **collectivités territoriales Quel avenir ?**, 2<sup>e</sup> Édition , La documentation française , Paris , 2016 .
- 8-Michel DEGOFFE , **Droit administratif** , 2<sup>e</sup> Édition, Édition ellipses, PARIS, 2019.
- 9- Michel verpeaux, Christine rimbaultI, Franc waserman, **Les collectivité territoriales et la décentralisation**, 9<sup>e</sup> Edition, la documentation française ,PARIS,2016.

# قائمة المحتويات

الصفحة	العناوين
10-01	مقدمة
<b>الباب الأول : نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر</b>	
<b>70-13</b>	<b>الفصل الأول: الجهاز التداولي للجماعات الإقليمية</b>
14	المبحث الأول: تشكيل المجالس الشعبية المحلية في الجزائر
14	المطلب الأول: الشروط الواجبة في المنتخب المحلي
14	الفرع الأول: شروط الترشح للانتخابات المحلية
27	الفرع الثاني: الشروط الشكلية
34	المطلب الثاني: حقوق و واجبات المنتخب المحلي
34	الفرع الأول: حقوق المنتخب المحلي
41	الفرع الثاني: واجبات المنتخب المحلي
43	المبحث الثاني: نظام عمل المجالس الشعبية المحلية و صلاحياتها
43	المطلب الأول: نظام عمل المجلس الشعبي المحلي (البلدي و الولائي)
43	الفرع الأول: نظام سير المجلس الشعبي البلدي
51	الفرع الثاني: نظام سير المجلس الشعبي الولائي
55	المطلب الثاني: إختصاصات و صلاحيات المجالس الشعبية المحلية
56	الفرع الأول: إختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
63	الفرع الثاني: إختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه
<b>136-71</b>	<b>الفصل الثاني: الجهاز التنفيذي للجماعات الإقليمية</b>
72	المبحث الأول: الجهاز التنفيذي للبلدية
72	المطلب الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي
73	الفرع الأول: البلدية عبر المحطات التاريخية في الجزائر
75	الفرع الثاني: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي
82	الفرع الثالث: الأجهزة المساعدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي
96	المطلب الثاني: إختصاصات و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

97	الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل الدولة
104	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي كمثل للبلدية
106	المبحث الثاني: الجهاز التنفيذي للولاية
106	المطلب الأول: المركز القانوني للوالي
107	الفرع الأول: لمحة تاريخية عن منصب الوالي في الجزائر
109	الفرع الثاني: الشروط الواجبة في الوالي
113	الفرع الثالث: الأجهزة و الهياكل المساعدة للوالي
130	المطلب الثاني: سلطات الوالي
130	الفرع الأول: الوالي كمثل للدولة
134	الفرع الثاني: الوالي كمثل للولاية
137-138	ملخص الباب الأول
الباب الثاني : الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية وتوافقها مع المستجدات	
141-212	الفصل الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ما بين التشديد و التخفيف
142	المبحث الأول: الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية
144	المطلب الأول: الوصاية الإدارية على الأعمال الإيجابية للجهاز التداولي
144	الفرع الأول: التصديق و الإذن المسبق على مداوات الجهاز التداولي للجماعات الإقليمية
161	الفرع الثاني: إبطال مداوات الجهاز التداولي للجماعات الإقليمية
169	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجهاز التداولي للجماعات الإقليمية
169	الفرع الأول: الحلول
176	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية من الناحية العملية

185	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أجهزة و أعضاء الجماعات الإقليمية ما بين الوصاية الإدارية و السلطة التسلسلية
186	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الأعضاء و المجالس المحلية المنتخبة
186	الفرع الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية
194	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي المحلي كهيئة (الحل)
199	الفرع الثالث: إجراءات حل وتجديد المجلس الشعبي المحلي
203	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الأجهزة التنفيذية للجماعات الإقليمية ما بين السلطة التسلسلية و الرقابة الوصائية
204	الفرع الأول: الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي
208	الفرع الثاني: الرقابة التسلسلية على الجهاز التنفيذي للولاية
210	الفرع الثالث: السلطة التسلسلية على الأجهزة و الهياكل المساعدة على المستوى المحلي
271-213	الفصل الثاني: عقلنة الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية
214	المبحث الأول: تشديد الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية الأسباب و الغايات
214	المطلب الأول: عدم كفاءة العنصر البشري المُكون للجماعات الإقليمية
214	الفرع الأول: عدم النضج السياسي و الإداري للمنتخب المحلي
221	الفرع الثاني: ضعف أداء موظفي الجماعات الإقليمية
225	المطلب الثاني: نقص الموارد المالية للجماعات الإقليمية
226	الفرع الأول: الموارد الداخلية للجماعات الإقليمية
237	الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجية
242	المبحث الثاني: إصلاح منظومة الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية
242	المطلب الأول: آليات إصلاحية ذات طابع تشريعي
243	الفرع الأول: تكريس مبادئ تُسهم في إستقلالية و عصرنة الجماعات الإقليمية
250	الفرع الثاني: إعادة النظر في التقسيم الإداري لإقليم البلاد

255	المطلب الثاني: آليات إصلاحية ذات طابع سوسيو سياسي
255	الفرع الأول: الديمقراطية التشاركية
260	الفرع الثاني: آليات إشراك المواطن في العمل المحلي
265	الفرع الثالث: آليات إشراك المواطن في صناعة القرار المحلي تتوافق و وضع الجزائر
274-272	ملخص الباب الثاني
281-275	الخاتمة
300-282	الملاحق
322-301	قائمة المصادر و المراجع
327-323	قائمة المحتويات

## المخلص:

يعد موضوع " الجماعات الإقليمية " من المواضيع التي تحظى بأهمية كبيرة سواء على المستوى الرسمي أو الجماهيري وهذا نظير الأدوار الهامة التي تقوم بها هذه الجماعات على المستوى المحلي ، كما أن الحديث عن البلدية و الولاية قد كثر في الوقت الحالي بهدف إخراجها من الوضع الذي تعيشه إلى أوضاع أخرى تسهم فيها بشكل أساسي في مسألة صناعة التنمية على المستوى المحلي و ربطها بالتنمية الوطنية الشاملة و صولاً إلى فكرة تجويد أداء هذه الجماعات .

غير أن وضع الجماعات الإقليمية في الجزائر يعتبر غير صحي نتيجة عوامل عدة لعل أبرزها القيد الرقابي الكلاسيكي و المتمثل في " الرقابة الإدارية " خاصة في شقها المتعلق بالرقابة على الأعمال المتخذة من قبل هاته الجماعات ، التي تعد أهم عائق في عملية إصلاح منظومة الجماعات الإقليمية حيث يعرف النموذج الجزائري في هذا المجال العديد من الأعوار و المثالب التي تحتاج إلى عملية مراجعة شاملة سواء في الشق التشريعي ، الإقتصادي ، و صولاً إلى العنصر البشري المكون لهذه الجماعات (منتخبين ، معينين) ، وهذا عبر تمحيص بعض التجارب الدولية في هذا المجال و تكيفها مع واقع و وضع الجزائر كل هذا سيكون محل الدراسة الموسومة بعنوان " الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات الإقليمية في الجزائر " .

## Abstract

The topic of " territorial groups" is considered one of the topics of great importance, whether on the official or public level, and this is because of the important roles that these groups play at the local level, and there has been a lot of talk about the municipality and the state at the present time with the aim of removing them from the situation in which they are living into situations. Others contribute mainly to the issue of the development industry at the local level and linking it to the comprehensive national development and up to the idea of improving the performance of these groups.

However, the situation of territorial groups in Algeria is considered unhealthy as a result of several factors, perhaps the most prominent of which is the classic control restriction represented in "administrative control", especially with regard to monitoring the work of these groups. This is the most important obstacle in the process of reforming the system of territorial groups, as the Algerian model is known as having many flaws that require a comprehensive review process, whether in the legislative or economic aspect, up to the human component that constitutes these groups (elected, appointed), and this is through examining some international experiences in this field and adapting them to the Algerian reality. All this will be the subject of our study. Titled: "Administrative control over the actions of territorial groups in Algeria".