

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور خنشلة



جامعة عباس لغرور خنشلة
ABBES LAGHROUR UNIVERSITY KHENCHELA

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم

الميدان : الحقوق و العلوم السياسية ، الشعبة: القانون العام

التخصص : القانون الاداري

أسس و كفايات تحديد اختصاصات و سلطات الادارة الاقليمية

اشراف الاستاذ الدكتور زواقري الطاهر

من اعداد الطالبة: حرنان نجاة

أمام لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة الاصلية	الصفة
أ.د بوجوراف عبد الغاني	أستاذ	جامعة عباس لغرور- خنشلة	رئيسا
أ.د/زواقري الطاهر	أستاذ	جامعة عباس لغرور- خنشلة	مشرفا ومقررا
د. مامن بسمة	أستاذ محاضراً	جامعة عباس لغرور- خنشلة	عضوا ممتحنا
د. هباز سناء	أستاذ محاضراً	جامعة عباس لغرور- خنشلة	عضوا ممتحنا
د. مزياني سهيلة	أستاذ محاضراً	جامعة باتنة 01	عضوا ممتحنا
د. غلابي بوزيد	أستاذ محاضراً	جامعة بسكرة	عضوا ممتحنا
أ.د تافرونت الهاشمي	أستاذ	جامعة باتنة 01	مشرف مساعد عضو مدعو

السنة الجامعية 2025/2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

عن أبي هريرة رضي الله عنه أن النبي - صلى الله عليه وسلم - قال:

"لا يشكر الله من لا يشكر الناس"

الحمد لله الذي قدرني على إنجاز هذا العمل ووفقني

أم بعد نتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الدكتور "زواقري الطاهر" على
تكرمه وقبوله إشرافه على هذا العمل المتواضع وتوجيهه لي في كل صغيرة
وكبيرة ومساعدته ونصائحه القيمة التي لولها لما كان هذا العمل في هذه

الصورة

كما أتقدم بفائق الشكر والتقدير للجنة المناقشة

و لا يفوتني في هذا المقام أيضا ان اعترفه بالجميل لكل من ساهم من قريب او

بعيد في كتابة اي حرف من هذا العمل ، و كل من ساعد على انجازه و لو

بكلمة طيبة او دعوة صادقة في ظهر الغيب

إهداء

أهدي تخرجي هذا للراحلة من حياتي، الحاضرة في قلبي، كنت أتمنى وجودك بحياتي في هذا اليوم المميز
الغالي بالنسبة لي، والدتي الحبيبة رحمها الله واسكنها فسيح جناته
الى من علمني ان الدنيا كفاح وسلاحها العلم والمعرفة اعزرجل في الكون ابي العزيز دمت لي طول العمر.
حفظك الله

إلى زوجي اهدي هذا البحث تعبيرًا مني عن خالص شكري: لما قدّمه: من دعم معنويّ وماديّ، فكان نعم
الزوج والصديق. فقد كان الداعم الأكبر في كلّ شيء، فشكرًا كثيرًا على ثقّتك ودفعي نحو الأفضل.
إلى من حلّت بركة وجودهم في حياتي، ومن ملأت ضحكاتهم الجميلة عمري، أولادي الاحباء،
أهدي تخرجي إلى من تحلوا بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء وإلى من برفقتهم في دروب الحياة السعيدة
والحزينة سرت وإلى من كانوا معي على طريق النجاح والخير "أخوتي الأعزاء.
إلى الأصدقاء الأوفياء، الذين ما انفكّوا يومًا عن تقديم العون والمساعدة والدعم لي في أحلك الظروف.



مع النجاح المحدود لأسلوب التمييز الإداري المركزي عن تسيير أمور الدولة لاصطدامه بعراقيل مختلفة، ظهرت أنظمة حكم وتزايد عدد السكان مما أدى إلى توسيع اختصاصاتها وتنوعها وظهور فكرة الديمقراطية التي تتادي بها مختلف الشعوب، مما أوجب الدول على اتباع نظام مختلف وتم اعتماد أسلوب اللامركزية إلى جانب المركزية، والتي تهدف بدورها إلى توزيع الوظائف بين السلطة المركزية وبين الإدارة المحلية، وقد أخذنا بهذا النظام العديد من الدول ومن بينها الجزائر، حيث تعتبر الجزائر دولة موحدة تعتمد في تنظيمها الإداري على مستويين، الأول أعلى يسمى بالمركزية ويتمثل في الحكومة والثاني محلي يسمى باللامركزية والذي يتمثل في الجماعات الإقليمية، فالجزائر أولت اهتماما كبيرا للسلطة المحلية المتمثلة في الجماعات الإقليمية، المبنية على الولاية والبلدية.

ومن أهم مزايا هذا الأسلوب المعتمد من قبل الجزائر أنه يساهم بشكل كبير في تخفيف العبء على الإدارة المركزية وجعلها تتفرغ لرسم السياسات العمومية، وتعمل على تعظيم قدرات الجماعات الإقليمية للاستجابة للمصالح المحلية المتميزة، وزيادة فرص المشاركة السياسية للمواطن المحلي، مما ينعكس إيجابا على زيادة الوعي لدى المواطنين، بأهمية مشاركتهم، وقيمة الأدوار التي يقومون بها فضلا عن ما تحققه من سرعة في إنجاز المهام الإدارية وتحقيق الكفاءة في العمل الإداري.

و من الحقائق المتعارف عليها، في إطار مختلف الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية، في مختلف الأنظمة الإدارية، أن ثمة مكانة معتبرة لتلك الإدارة. تقاس في مستوياتها بأهمية

الاختصاصات، والمهام الملقاة على عاتقها، وبشكل خاص، فإنه لا يمكن إطلاقاً أن يستهان بدورها في عمليات التنمية، بمختلف جوانبها في إطار التنمية الشاملة، والتي تكون فيه الإدارة المحلية، بمثابة الركيزة الأساسية له. واستناداً إلى ذلك، فإن موجبات البحث في هذا المجال، تستوجب في الدرجة أو المقام الأول، كيفية الارتقاء بالجانب القانوني عموماً للإدارة المحلية، سواء من حيث التحديد الدقيق والواضح للعلاقة بينها، وبين السلطة الإدارية المركزية في الدولة، أو من حيث الوضوح لمختلف النصوص، في كل من قانوني الولاية والبلدية. وتلك هي حقيقة الاعتراف بتلك الشراكة المتميزة، بين صورتَي التنظيم الإداري، بعيداً عن الاستعمال المفرط لسلطة وصلاحيات مركزية القرار، مهما بلغت مساعي التخفيف من حدته، عن طريق تبني وتطبيق نظام عدم التركيز الإداري. والتخلي عن جزء من صلاحيات السلطة المركزية، إلا أن ذلك لا يغير من الأمر شيئاً، تحت ضغط مبررات الإدارة المحلية وأهدافها المنشودة.

فالرقابة على أعمال الجماعات المحلية، يكتسي أهمية بالغة، سواء من الناحية القانونية بتفعيل هذه الرقابة و تكريسها قانوناً، أو من الناحية العملية في مجال تطبيقها و دراسة الأساليب القانونية لها. لحسن تسيير مهام الجماعات المحلية، حتى تتماشى مع المتطلبات الديمقراطية، وصولاً إلى الآثار المترتبة عنها، و الاستثناءات التي قد تنجر عن هذه الرقابة، كنقطة ربط بينها و بين السلطة المركزية، بالتدخل في اختصاصاتها و تسيير شؤونها بدلاً عنها.

❖ الإشكالية:

يعد موضوع الجماعات الإقليمية، من المواضيع التي لقيت اهتمام وطني، لذا عمل المؤسس الدستوري على التكريس القانوني لها، وهذا بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، سيما في التعديل الدستوري 2020، ومن هذا المنطلق جاءت إشكالية الدراسة كالتالي:

كيف نظم المشرع الجزائري أسس وكيفيات تحديد اختصاصات وسلطات الإدارة

المحلية؟

يندرج ضمن التساؤل الرئيسي عدة تساؤلات فرعية:

- ما مدى فعالية الجماعات الإقليمية في تمكين المواطنين المحليين من تسيير شؤونهم المحلية؟

- فيما تتمثل الرقابة على اختصاصات الجماعات المحلية؟ و ما مدى استقلالية الرقابة على الجماعات المحلية؟

- ما هي ضمانات تفعيل وتطبيق اختصاصات الجماعات المحلية والإقليمية؟

❖ أسباب اختيار الموضوع :

هناك أسباب ذاتية وأسباب موضوعية دفعتنا للقيام بهذه الدراسة:

✓ الأسباب الذاتية:

- يعد موضوع الدراسة من صميم اختصاصنا في القانون الاداري، و في التنظيمات الإدارية .
- الرغبة في التعرف على توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية، و الإدارة الإقليمية، و البحث في اختصاصات هذه الأخيرة، من خلال القوانين المنظمة لها، والتعرف على العوائق التي تحول دون فعاليتها.

✓ الأسباب الموضوعية:

- الأهمية البالغة التي تكتسبها الجماعات المحلية بوصفها هيئات هامة للتدخل في مختلف جوانب الحياة.
- الدافع الأساسي لدراستنا الرقابة ونظام تطبيقها على اختصاصات الجماعات الاقليمية هو البحث عن الأسباب الحقيقية التي تساهم في حماية المصلحة العامة .
- محاولة معرفة نوع الرقابة الممارسة على أعمال هذه الجماعات المحلية باعتبارها الدعامة الأساسية التي يقوم عليها هيكل الجماعات المحلية (البلدية والولاية).
- بيان درجة تأثير الرقابة الوصائية على اختصاصات الجماعات المحلية، والتحويلات الرقابية التي عرفتها الجزائر.

❖ أهمية الدراسة : تتجسد أهمية دراسة الرقابة، ونظام تطبيقها، على اختصاصات

الجماعات الإقليمية من ناحيتين:

✓ الناحية النظرية:

- يحتل موضوع الوصاية و الاستقلالية في الجماعات المحلية، اهتماما كبيرا لدى الباحثين في الوقت الراهن، بالأخص في تخصص القانون الاداري و الإدارة المحلية، فيسعى الكثير منهم لإزالة اللثام عن هذا الموضوع، و محاولة إعطاء مفاهيم جديدة، تتسم بسهولة الفهم و الدقة، اضافة الى مواكبة التطورات الحاصلة لدى مختلف انظمة التسيير و الإدارة المحلية، و تحيين المعلومات لدى الجماعات المحلية في الجزائر.

- تكمن أهمية الدراسة ايضا في إبراز، وتوضيح مجالات تدخل الإدارة المركزية من جهة، واختصاصات الإدارة الإقليمية، في مجال التنمية المحلية من جهة أخرى، وكيفية توزيع الاختصاص بينهما.

✓ من الناحية العملية:

- إبراز المظاهر الضرورية لقيام هذا النظام، بغرض تجاوز العراقيل، التي تحول دون تجسيده. بتحليل وتفكيك عناصره، على نحو دقيق، وكذلك التعرف على مدى تمكين نظام الجماعات الإقليمية، من مسايرة التطورات الحاصلة، في الجوانب القانونية والإدارية والسياسية والتقنية.

- ابراز اهمية الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية، في مجال تطبيقها ودراسة الأساليب القانونية، لها لضمان حسن تسيير مهام الجماعات الإقليمية، والحفاظ على متطلبات الديمقراطية إلى غاية الآثار المترتبة عنها، والاستثناءات التي قد تنجم عن هذه الرقابة.

❖ **أهداف الدراسة:** تهدف هذه الدراسة إلى:

- الوقوف على مدى قدرة المجالس المحلية المنتخبة في تحقيق التنمية المحلية.
- الكشف عن واقع التنمية المحلية بالجزائر.
- توضيح مدى الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية، في ظل الوصاية الممارسة عليها في الجزائر. و مدى تكريس الاستقلالية الممنوحة، للجماعات الإقليمية.
- التعرف على أسلوب الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية المحلية وتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم المحلية بنفسهم
- تحديد الإطار القانوني للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري.
- تحديد مهام وصلاحيات الجماعات الإقليمية في الجزائر.
- معرفة آليات وضمانات تفعيل وتطبيق اختصاصات الجماعات الإقليمية.

❖ المنهج المعتمد:

إن طبيعة الدراسة، تفرض علينا الاعتماد، على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي . من خلال دراسة نظرية الوصاية الإدارية وأساليبها، وكذا وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية، على المجالس المحلية. و الواردة ضمن نصوص قانوني البلدية والولاية الحاليين، والمنهج التحليلي، من خلال تحليل واستقراء النصوص، وبيان أهم الآثار المترتبة عن هذه الرقابة.

كما أننا اعتمدنا على ادوات المقارنة، بين بعض النصوص ذات الطابع القانوني، في المجالات التي استدعت ذلك، بالخصوص في تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة، و هذا قصد الإلمام بكل الجوانب من جهة، و من جهة أخرى لغرض توضيح الفوارق و فك اللبس عنها.

❖ الدراسات السابقة: تم الاستعانة بعدة دراسات تطرقت لموضوع الجماعات الإقليمية من

أهمها:

- الدراسة الأولى: أطروحة دكتوراه للطالب حرحوز عبد الحفيظ، المعنونة ب : تفعيل

الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية

المسيلة. جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2020 .

إنّ هذه الأطروحة حاول الباحث فيها تحليل وتوصيف أهم المعايير الدولية، والمرجعيات الفكرية الخاصة بجودة أداء الجماعات المحلية، في ظل وجود المقاربة التشاركية المعتمدة من طرف المنظمات الدولية الحكومية، والمراكز المختصة في الشؤون السياسية والاجتماعية، كما تسعى لتحديد طبيعة العلاقة بين أدوار الجماعات المحلية، وتعدد الفواعل وإشكالات الممارسة. ذلك من خلال تحليل الإطار القانوني والتنظيمي للعمل المحلي، في مدى استجابته للديمقراطية التشاركية على ضوء التحليل الميداني لتفعيل الديمقراطية التشاركية في ولاية المسيلة، وأهم العقبات التي تحول دون ذلك . وقد سعت هذه الدراسة إلى معالجة الإشكالية المتعلقة بكيفية جعل الجماعات المحلية في الجزائر، بالفاعلية الضرورية، ويكون ذلك باعتماد مقاربة الديمقراطية التشاركية.

- **الدراسة الثانية:** مذكرة ماجستير للأستاذ: بن ناصر بوطيب بعنوان الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر" من جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2010/2011، حيث تضمنت هذه الدراسة الرقابة على الأعمال و أثارها على المجالس الشعبية البلدية، وتوصل الباحث في الأخير إلى أن الرقابة المفروضة على أعمال الجماعات المحلية هي رقابة مشددة إلى درجة غياب استقلاليتها، و خلص إلى ضرورة التخفيف من هذه الرقابة والدعوة إلى تفعيل الرقابة القضائية.

- **الدراسة الثالثة:** مذكرة ماجستير للأستاذ: سي يوسف أحمد تحت عنوان "تحولات اللامركزية في الجزائر من جامعة تيزي وزو الجزائر، 2012/2013، متناولا فيها

الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في جزئيات البحث و خالص في النهاية إلى ضرورة ضمان استقلالية المجالس المحلية من خلال التخفيف من الوصاية الممارسة عليها.

❖ صعوبات الدراسة:

- مثل أي بحث فقد واجهتنا عدة صعوبات أثناء انجازنا لهذا العمل أبرزها:
- صعوبة الإلمام بمختلف النصوص القانونية العضوية والتشريعية المعالجة لهذا الموضوع وخاصة المستحدثة منها.
 - قلة المراجع القانونية الخاصة بالتنظيم الإداري والمعالجة لموضوع الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية بصفة مستقلة.
 - عمومية المعالجة القانونية لبعض المراجع المتناولة لموضوع بحثنا، مما أرغمنا على تقليص الأفكار، و صعوبة التوسع فيها، وتحليل بعض المواد.
- ❖ **خطة الدراسة :** ونظرا لاتساع الموضوع و تشعبه و لمعالجة الإشكاليات المطروحة سابقا قمنا بتقسيم موضوعنا إلى بايين:

الباب الاول : الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الفصل الأول: معايير اختصاصات الجماعات الإقليمية

المبحث الأول: الأساس القانوني للجماعات الإقليمية .

المبحث الثاني: خصائص ومجالات تحديد اختصاصات الجماعات الاقليمية.

الفصل الثاني: تطبيق تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

المبحث الأول: النظام القانوني للبلدية.

المبحث الثاني: النظام القانوني للولاية.

الباب الثاني : الرقابة و ضمانات تطبيق اختصاصات الادارة المحلية الاقليمية

الفصل الأول: الرقابة على اختصاصات الجماعات المحلية ومدى استقلاليتها

المبحث الأول: الرقابة الإدارية (الوصائية)

المبحث الثاني: الرقابة المالية والقضائية

المبحث الثالث: مدى استقلالية الرقابة

الفصل الثاني: ضمانات تفعيل وتطبيق اختصاصات الجماعات المحلية والإقليمية

المبحث الأول: النظام الإداري

المبحث الثاني: النظام القضائي

الباب الأول

الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الجزائر دولة موحدة تعتمد في تنظيمها الإداري على مستويين، الأول أعلى يسمى بالمركزية ويتمثل في الحكومة والثاني محلي يسمى باللامركزية والذي يتمثل في الجماعات الإقليمية، ويتجلى ذلك بشكل واضح في نصوصها الدستورية، حيث يظهر ذلك في نص المادة 16 من الدستور الساري المفعول والتي جاء على لسانها: "... تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لا سيما من خلال المجتمع المدني"، وبالتالي فالجزائر أولت اهتماما كبيرا للسلطة المحلية المتمثلة في الجماعات الإقليمية، المبنية على الولاية والبلدية.

ومن أهم مزايا هذا الأسلوب المعتمد من قبل الجزائر أنه يساهم بشكل كبير في تخفيف العبء على الإدارة المركزية وجعلها تتفرغ لرسم السياسات العمومية، وتعمل على تعظيم قدرات الجماعات الإقليمية للاستجابة للمصالح المحلية المتميزة، وزيادة فرص المشاركة السياسية للمواطن المحلي.

و بناءا على ما سبق ارتأينا ان نقسم الباب الاول من هذا البحث الى فصلين :

الفصل الأول: معايير اختصاصات الجماعات الإقليمية

المبحث الأول الأساس القانوني للجماعات الإقليمية

المبحث الثاني خصائص ومجالات تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

الفصل الثاني تطبيق تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

المبحث الأول تضمن النظام القانوني للبلدية

المبحث الثاني، تضمن النظام القانوني للولاية.

الفصل الأول:

معايير اختصاصات الجماعات الإقليمية

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

كرس المشرع الجزائري تنظيماً إدارياً يمزج بين أسلوبين إداريين متباينين مذ الاستقلال؛ وهذا قصد التحكم في إقليم الدولة وتلبية شؤون مواطنيها، حيث يتمثل النظام الأول في المركزية الإدارية¹ (عدم التركيز الإداري)، في حين يقوم النظام أو الأسلوب الثاني على اللامركزية الإدارية²، الذي يكفل بدوره توزيع الوظيفة الإدارية فيها بين الأجهزة المركزية وهيئات اللامركزية، التي تتمتع بدورها بقدر كبير من الاستقلالية وتتجسد في كل من الولاية والبلدية، فالجماعات المحلية تعد جزءاً لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية، فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية وبلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب

¹: المركزية هي؛ أسلوب في التنظيم الإداري يقوم على تركيز السلطة الإدارية في الإدارة المستقرة في عاصمة البلاد، على نحو يجعل اتخاذ القرارات محتكرة من قبل السلطات الإدارية المركزية المتمثلة أساساً في الوزارات فهذا الأسلوب يفترض، وقيام إدارة عامة داخل عصمة الدولة. أن تتصرف هذه الإدارة مباشرة مختلف الوظائف الإدارية، مع إخضاع جميع الإدارات العامة وفروعها المصلحية والإقليمية على مختلف هرمية للهيمنة من جانب الرئيس الإداري المركزي الأعلى، ويستوي بعد ذلك صدور الإدارة المركزية عندها وحدة أو جهات متعددة، طالما كانت هذه الجهات التابعة للسلطة الرئاسية. العليا. ممثلة لها، ينظر مهندس نوح: لقانون الإداري 1، منشورات الجامعة الإدارية السورية، د ط، دمشق، 2018، ص 62.

²: يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بالدولة بين السلطة المركزية وبين عدد من السلطات المحلية أو المرفقية اعترف لها بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال، مع ممارسة الأولى لنوع من الرقابة على الأخيرة تعرف بالوصاية الإدارية، ففي نظام اللامركزية الإدارية تتعدد الأشخاص المعنوية في الدولة فإلى جانب شخصية الدولة تمثلها السلطة المركزية يوجد و نوعان من الأشخاص اللامركزية هي الأشخاص المحلية والأشخاص المرفقية فاللامركزية إذا؛ عبارة عن عملية توزيع الوظائف الإدارية من سلطة المخولة بذلك في العاصمة إلى هيئات محلية منتخبة عبر التراب الوطني، كما هو الحال في الجزائر، ينظر ماجد راغب حلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة) ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 95، كذلك المواد 15 و 16 من دستور ج د ش لسنة 1996 .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين ، أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية ولتحقيق الأهداف المرجوة نحو الإصلاحات ، وعدم التلاعب بنفقات و الارادات للجماعات المحلية ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية من إعداد ، و الاعتماد و التنفيذ و الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا و إيرادا وفقا لما قررته ميزانيتها.

والجماعات الإقليمية شهدت في الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا، نظرا لأدورها التنموية المتعاظمة هذا لكونها تؤدي إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين، ودورهم في الحكم من جهة ، وتقليص أدوار الدولة، ومدى القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، دورا أكبر في التنمية المحلية من جهة ثانية ، كما أنه من بين العوامل المتحركة في تنامي دورها أيضا، ما يتعلق بالعوامل الدولية والمتجلية أساسا، في انتشار الفكر الديمقراطي والمشاركة السياسية . ودعائم دولة الحق والقانون ، التي تدعو إلى إشراك المواطن المحلي في جميع القضايا، التي تهم الشأن المحلي حتى يكون أكثر إسهاما في التعاطي معها. وبناء عليه سنحاول وفقا لهذا الفصل دراسة اختصاصات الجماعات المحلية من خلال التطرق إلى الأساس القانوني لها (المبحث الأول)، وكذلك خصائص ومجالات تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية (المبحث الثاني).

مما لا شك فيه أن الجماعات الإقليمية تعد أهم ركائز التنظيم الإداري لأي دولة والتي تقوم بدورها بجزء هام من الوظائف الإدارية للدولة والتنفيذية لها ، هذا ويعد نظام الجماعات الإقليمية من الأنظمة الملازمة للبشرية منذ القدم فهو ليس نظام حديث أو مبتكر ، واعتبارا لكون الإدارة المحلية أو ما يعرف بالإقليمية صورة من صور نظام اللامركزية ، وقد مورست في مختلف أشكال التنظيم الإداري للدول ذو الهندسة المتراوحة بين المركزية واللامركزية الإدارية ، واعتبارا لعدم إمكانية تصور وجود اللامركزية الإدارية دون المركزية وبالتالي عدم التسليم لوجود مركزية مطلقة أو للامركزية مطلقة ، فإنها تأخذ بها كل دولة بحسب مميزتها وظروفها الخاصة.

والجزائر كغيرها من الدول التي أخذت بنظام اللامركزية الإدارية ، وهو ما نستشفه من مختلف دساتيرها المتعاقبة وقوانينها الوطنية بدأ بدستور 1963¹ في ظل الأحادية الحزبية وهو ماجاء على لسان المادة الأولى منه حين اعتبر البلدية هي القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية ، إلى غاية صدور دستور 1989² الذي جاء بعملية إصلاحية شاملة بدأت بإقرار هذا الدستور وإعادة بعث منظمات المجتمع المدني وتكريس الانفتاح السياسي والإعلامي والاقتصادي، وتجسد مبدأ التعددية الحزبية، وجعل المجالس المحلية إطارا لمشاركة المواطن على المستوى المحلي

¹:دستور سنة 1963، ج ر ، عدد 63، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

²: دستور 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89_18 ، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن التعديل الدستوري الموافق عليه في إستفتاء 23 فبراير 1989 ، ج ر ، عدد 9.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وسبيلا لمجتمعات التنمية المحلية، ثم جسده الإصلاح السياسي والإداري بصدور القانون - 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 كأول قانون للبلدية، والقانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ينضمان الجماعة الإقليمية القاعدية بهدف بناء إدارة محلية فعالة قوامها تعزيز مكانة ودور الجماعات الإقليمية، وهو ما تبناه دستور 28 نوفمبر 1996¹ في مادته 16 حيث نصت على ما يلي: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة ، وكذلك المادة 15 منه تنص على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

وفي الآونة الأخيرة بادرت الجزائر بجملة من الإصلاحات مست قطاعات عديدة، وكان ضمن أهم أهدافها إصلاح قانون الجماعات الإقليمية فصدر القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون - 12 - 07 المتعلق بالولاية وحتى على مستوى النص الدستوري في التعديل الدستوري الأخير سنة 2020.

وتوضيحا لما سبق سنتعرض في هذا المبحث لمفهوم الجماعات المحلية سواء من الناحية الاصطلاحية والدستورية والقانونية (المطلب الأول)، كما سنتعرض لشروط تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية (المطلب الثاني).

¹ دستور الجمهورية 1996 الصادر بتاريخ 8-9-1996، ج ر، رقم 76، المؤرخة في 8 سبتمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ، رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 ، والقانون رقم 01_16، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر ، رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016 ، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر ، عدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية (المحلية):

مما لا شك فيه أن تزايد الاهتمام الكبير، بموضوع الجماعات المحلية في الآونة الأخيرة، لقي رواجاً كبيراً لدى الباحثين والمفكرين، وحتى السياسيين، في عصر تغييرات والإصلاحات، لأنه يحدد علاقة دول المجتمع المعاصر إلى أن هذه الفكرة، في أبعادها المختلفة. من بينها التأكيد على أولوية المجتمع المحلي في تدبير شؤونه المحلية ولكون مصطلح الجامعات المحلية تعددت تسمياتها في تطبيقات الدول من دولة إلى أخرى، وذلك حسب درجة الأخذ بها والاعتماد عليها هناك من يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية، نزلها عن الإدارة المركزية ، ولأن نشاطها محلي، هناك من اصطلح على تسميتها بالمصطلح المحلي.

وعلى هذا الأساس، وتأسيساً لتاريخ النظم القانونية والسياسية ، يجدر بنا بادئ ذي بدء التركيز على دقة ووضوح معاني ومفردات عبارة الجماعات المحلية (الإقليمية) ، قصد إعطاء تعريف لهذه الأخيرة يضمن كفاية وصدق مضمونها ، ووصولاً لهذه الغاية قمنا بالتطرق لمفهوم الجماعات المحلية لغوياً واصطلاحاً (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى تعريفها دستورياً محاولين في ذلك عرض ما جاء في التعددية الحزبية والأحادية الحزبية التي مرت بها البلاد (الفرع الثاني) ، وأخيراً سنعرض أهم التعريفات القانونية التي جاءت بهذا الخصوص (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للجماعات الإقليمية

لقد حظيت الجماعات المحلية باهتمام كبير من قبل النظم السياسية الحديثة في معظم الدول، حيث حرصت هذه الأخيرة على تطويرها ، والذي أخذ أشكلا متعددة ، تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة ، الأمر الذي ترتب عليه اختلاف فلسفتها ومنظومتها القانونية ، مما انعكس على وضع تعريف جامع وموحد لهذا المصطلح ، وكون علم القانون يأخذ بوجود تحديد دقيق للتعبيرات المستخدمة فيه ، وإلا لم تحضي دلالتها على قيمتها العلمية والقانونية ، كان لا بد علينا من المحاولة لتبيان مفهوم متخصص ودقيق لهذا المصطلح والقائمة دراستنا عليه .

وسنحاول في هذا الفرع التحدث عن تعريف الجماعات المحلية من الناحية الاصطلاحية بعد المرور بعرض تعريفا لها من الجانب اللغوي .

أولاً: تعريف الجماعات الإقليمية لغة : حتى يتم تعريف مصطلح "الجماعات المحلية" من الجانب اللغوي كان لا بد من تعريفها على النحو التالي:

1: تعريف الجماعة لغة : جماعات هي جمع مصطلح جماعة ، ويقصد بها ؛ عدد كبير من الناس والشجر والنبات ، حضر الجماعة الأولى في المسجد - يد الله مع الجماعة . وجاء في القرآن الكريم : " قلنا اهبطوا منها جميعا فإما يأتينكم منى هدى فمن تبع هداي فلا خوف عليهم ولا هم يحزنون " ¹ .

¹: سورة البقرة ، الآية 38.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وهو ماجاء في الحديث الصحيح ، عن عمر رضي الله عنه قال : خطبنا عمر بالجابية فقال : " يَايها الناس إني قمت فيكم كمقام رسول الله صلى الله عليه وسلم فينا فقال: " أوصيكم بأصحابي ، ثم الذين يلونهم ، ثم الذين يلونهم ، ثم يفشو الكذب حتى يحلف الرجل ولا يستحلف ، ويشهد الشاهد ولا يستشهد ، ألا لا يخلون رجل بامرأة كان ثالثهما الشيطان ، عليكم بالجماعة وإيكم والفرقة ، فإن الشيطان مع الواحد ، وهو الاثنان أبعد ، من أراد بحبوخة الجنة فليلزم الجماعة ، من سرته حسنة ، وسأته سيئة ، فذلك المؤمن " ¹.

ويقصد بالجماعة طائفة ، أي فرقة من الناس يجمعها غرض واحد " جماعة وطنية ، دينية ، لسفيهه ، مهنية ، جماعة الإخوان المسلمين ، جماعات الضغط ؛ منظمات تظم مجموعات من الناس ذات مصالح مشتركة ، تمارس نشاطا سياسيا أو اجتماعيا أو اقتصاديا بقصد التأثير المباشر أو غير المباشر على سلطة اتخاذ القرار ² .

تكرر لدى الفقه القانوني استخدام مصطلح "الجماعات الإقليمية " ، خاصة في تلك الدراسات المتعلقة بنظام اللامركزية كأسلوب تنظيم الإداري ، إلى أن الملاحظ في هذا الصدد أن علماء علم الاجتماع هم من أولوا العناية بتحديد مفهوم الجماعات الإقليمية، على خلاف شراح القانون الذين قل اهتموا بتحديد معناه بشكل دقيق ، وهو ما يستوجب علينا الرجوع إلى الدراسات في علم الاجتماع لتحديد مفهوم هذا المصطلح .

¹: محمد بن عيسى : صحيح سنن الترميذي ، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي ، الطبعة الثانية ، مصر ، 1975، ص 465.

²: معجم اللغة العربية المعاصرة ، ص 13.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وفقا لما جاء به علم الاجتماع فالجماعات الإقليمية تقوم على أساس إقليمي، أي مكاني وعلى أساس عاطفة الانتماء للجماعة، وينظر لهما من ناحيتين ؛ من الناحية العلمية ، هي عبارة عن مجموعة مكانية قد تتحول بفعل النشاط السكاني أي (الحركة التتموية) ، أما من الناحية النظرية فهي عبارة عن روابط قائمة بين الشعوب وبواسطة الأشخاص الذين يشكلون نوعا من التنظيم المشترك لمتابعة مصالحهم¹.

2: تعريف الإقليمية:

اسم مؤنث منسوب إلى إقليم ، مياه إقليمية ؛ ويقصد بها مياه تابعة لقطر من الأقطار ، الشؤون الإقليمية ، شؤون المحافظة أو المديرية أو المقاطعة ، (ق ل م) منسوب إلى الإقليم ، وهو إقليمي النزعة ، المتشبهت بإقليمه اجتمع المجلس الإقليمي في دورته العادية لدراسة مشاكل الإقليم.²

ثانيا: تعريف الجماعات الإقليمية اصطلاحا

تعددت الآراء الفقهية حول إعطاء مفهوم وتعريف جامع لهذا المصطلح ، وإختلافات بذلك وجهات نظرهم بحسب الزاوية التي اعتمدها كل منهم لإبداء رأيهم و تعددت بذلك تسمياتهم له، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي القائمة عليه ، كما سميت بالإدارة المحلية ؛ معبرة على نفس فكرة اللامركزية الإدارية ، كما تمت تسميتها بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، إلا أنها لا تتمتع

¹: شويح بن عثمان : الجماعات الإقليمية أي مفهوم وأي خصائص ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن ، المجلد 6، العدد 1، الجزائر ، 2020، ص ص 183،184.

²: عبد الغاني أبو العزيم : معجم الغني ، دار الكتب العلمية ، د ط ، مصر ، د س ن ، ص 39.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

باختصاصات تشريعية وقضائية وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان¹.

وكمرادف لمصطلح الجماعات المحلية عرفت بأنها: " المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية² ".

كما عرفها الفقيه الفرنسي " لوبادير " بأنها: " اصطلاح لوحة محلية لإدارة نفسها وإن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها "، وعرفت بأنها: " أسلوب من أساليب الإدارة ، يقسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات إدارية ذات طابع محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية "، كما يعرفها الأستاذ فالين بأنها: " نقل أو تحول سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"³.

كما تم تعريفها بأنها: " الهيئات الإقليمية المعترف بها قانونا والمخول لها إدارة وتسيير المرافق المحلية في ظل توزيع السلطة ، وفي ظل اللامركزية ، أي في ظل الأساليب الإدارية الحديثة التي تهدف إلى توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية

¹: عبد الحق فيدمة : ماهية الجماعات المحلية والتنمية المحلية المستدامة ، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات ، العدد الأول، الجزائر ، 2020، ص 120.

²: عبد الرزاق الشبخلي : الإدارة المحلية -دراسة مقارنة- ، دار المسيرة للنشر ، د ط ، عمان ، 2001، ص 20.

³: حرجوز عبد الحفيظ : تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر -دراسة حالة ولاية المسيلة - ، أطروحة دكتوراه ، تخصص دراسات محلية وإقليمية ، الجزائر ، 2019-2020، ص 41.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

في الدولة وبين الهيئات الإدارية المنتخبة على اساس إقليمي لتباشر ما يعهد إليها تحت رقابة السلطة للدولة".

وتعتبر الجماعات المحلية في الجزائر جزء لا يتجزأ من الدولة أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري ، والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات المنتخبة ، تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ، ولاية وبلدية ، فالولاية وفقا لهذا المفهوم هي جماعة إقليمية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة¹ ، وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون الإداري المتمتعة بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، ويشتمل التقسيم الإداري للبلاد على 58 ولاية محددة وفقا لتنظيم الحدود الإقليمية.

وبصدد هذه التعريفات المتوصل لها، نستخلص التعريف التالي : " يقصد بالجماعات الإقليمية (المحلية) ؛ تلك المناطق الجغرافية ، التي تدير الشؤون الإقليمية لهذه المناطق ، حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية وتظم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب، وهذا تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ".

¹: حروز عبد الحفيظ : مرجع سابق ، ص 120.

الفرع الثاني: المفهوم القانوني للجماعات المحلية

عاشت الجزائر بعد الاستقلال ، حالة فراغ إداري ، وهذا بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية ، وورثت البلديات العديد من المشاكل الاجتماعية والثقافية ولتجاوز هذه الوضعية، ، وتمثل تطبيق الجماعات الإقليمية في نظامي البلدية والولاية ، وهذا كنوع من تبني المشرع لنظام إشراك الشعب في البناء والتسيير من خلال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، وتجسيديا لفكرة حكم الشعب نفسه بنفسه ، والذي كان أحد أهم مبادئ ثورة أول نوفمبر¹ ، وقد عمد المشرع إلى جملة من الإصلاحات لتفادي المشاكل التي سببها إحداث القطيعة مع الإدارة الاستعمارية التي طالما كانت باستغلال الإدارة في عمومها لخدمة مصالحها المكرسة للبقاء والسيطرة، ولعل أهم هذه الإصلاحات هو قيام السلطات العامة بتقليص عدد البلديات وهذا عن طرق دمجها معا لإمكانية إدارتها وتسييرها فأصبحت بذلك 687 بلدية عوض 1500 بلدية، هذا على مستوى التنظيم الإداري ، أما على مستوى التأطير فقد تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية ، بما أن المؤسس الجزائري يصطلح على الجماعات المحلية باسم البلديات والولايات ، وتنظم مجموعة سكانية معينة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون وعبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54، من القانون 1947 /09 /20 والتي

¹: إسماعيل فريجات : مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام ،

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

جاء على لسانها: "الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات" ووفقا لهذا المفهوم سنتعرض بداية للتعريف القانونية للبلدية (أولا) ، وبعدها سنتعرض لتعريف الولاية (ثانيا).

أولا: مفهوم البلدية كجماعة إقليمية :

تتمثل الجماعات المحلية في البلدية والولاية التي تسند إليها الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية، وهي هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، والتي تتطلب أن يتولى تسييرها ممثل وأصحاب المصلحة من سكان الإقليم، لأنهم أدري من غيرهم بالحاجات المحلية المتجددة بحكم معيشتهم. للقضايا اليومية¹ ، ومن خلال ما جاء في المادة الأولى من القانون رقم 67-24 ، نجد أنها عرفت البلدية على أنها البنية الأساسية لنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، حيث نصت على ما يلي: "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية"² ، ووفقا لما جاء في هذا النص فالبلدية هي أسمى مركز ، يديره مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين ، وتعد البلدية الخلية الأساسية في تنظيم إقليمها، وذلك على أساس قريبا جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية بحيث تشكل القاعدة النموذجي و الهيكل الإداري في البلد، بحيث تكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجات الأساسية للسكان.

¹:شيهوب مسعود : أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، د ط ، الجزائر ،1986، ص 17.

²: ينظر القانون رقم 67-24، المؤرخ في 8 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وهو ماجاء ف المادة الأولى من القانون رقم 90_08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 والمتضمن قانون البلدية والصادر بمناسبة تبني المؤسس الجزائري لنظام التعددية الحزبية وفقا لدستور 1989 ، حيث اعتبر المؤسس البلدية هي الخلية الأساسية في بناء الدولة مضيفا الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال الذاتي والمالي¹ ، ووفقا لما جاءت به هذه المادة ، فالبلدية هي قاعدة إقليمية لامركزية ، ومكان لممارسة المواطنة وهذا من خلال مشاركة المواطن في تسيير المسائل ذات الصلة الحكومية ، وتهيئة الإقليم .

هذا وجاء في قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-07-2011، أن البلدية هي: " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحديث بموجب القانون " ، والملاحظ أن المشرع في هذه المادة لم يرد عنه أي جديد مخالف للنص السابق ، وهو نفس ما جأت به المادة الأولى من القانون رقم 90_08، ووفقا لهذا التعريف فالبلدية عبارة عن قاعدة إقليمية لامركزية ، ومكان لممارسة المواطنة وتشكل بدورها إطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية وتهيئة الإقليم ، وتساهم كذلك في تحفيز المواطنين² .

¹: تنص المادة 1 من القانون رقم 90_08 المتضمن لقانون البلدية الصادر بتاريخ 7 أبريل 1990 على : " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي وتحديث بموجب القانون " .

²: أحمد لكحل : دور الجماعات المحلية في حماية البيئة ، دار هومة للنشر والتوزيع ، ط 2، الجزائر ، 2016،

ثانيا : تعريف الولاية كجماعة إقليمية :

عرف قانون 1969: الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولاها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية ، و ثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة ، وتحدث الولاية بموجب قانون ، ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم، ويتولى إدارة الولاية مجلس شعب منتخب عن طريق الاقتراع العام، وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة، ويديرها والي ، وقد عرفها قانون الولاية المعد لعام 1990 بأنها : "هيئة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطع إدارية للدولة ، وتتأشأ الولاية بقانون والولاية مجلس منتخب يسمى بالمجلس الولائي"¹.

أما بخصوص قانون الولاية رقم 07-12 فقد عرف بأنها : " جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية والإقليمية وتتشارك مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن"²

وبعد التطرق لكل من تعريف الولاية والبلدية الواردة في القوانين الخاصة بهم سواء القوانين المعدلة أو المستحدثة يمكننا أن نستخلص مفهوم عام عن دور وأهمية لجماعات الإقليمية ، حيث نستخلص أن لها دورا ومكانة إستراتيجية كونها تتشارك مع الدولة في

¹: ينظر المادة الأولى من القانون رقم 69-38، المؤرخ في 23 ماي 1969 ، المتضمن قانون الولاية ، والمادة

الأولى من القانون رقم 90-09 ، المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية

²: القانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

التنمية الاقتصادية للبلاد ، فنقوم بدورها بإنعاش الأقاليم الموجودة فيها، وهذا عن طريق استغلال الموارد والثروات الطبيعية، والوسائل المادية والبشرية من أجل إشباع وتلبية حاجات المواطنين بصفة عامة ، وعلى البلدية بصفة خاصة ، كما تعد صورة من صور مبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.

فالتنظيم الإداري لبلد ما يتضمن عموما عدة مستويات فالتنفيذ الأعمال ذات النفع العام تكون موزعة في ما بين الدولة ممثلة في الإدارات المركزية والجماعات المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية، والتي تقوم بتسيير المصالح المحلية، وكما يلاحظ هناك حلين لمسألة التنظيم الإداري يطلق عليهما تقليديا المركزية واللامركزية¹.

الفرع الثالث: المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية

يسمح التكريس الدستوري بحماية اللامركزية، وبالتالي فهو يجسد بدوره استقلالية الذاتية والمالية للجماعات الإقليمية ، وهذا من خلال تأمين وجود الجماعة ، وإكسابها اختصاصات فعلية تتمتع بها دون سواها من الهيئات ، كما يخصص لها جملة الموارد اللازمة حتى تقوم بهذه الصلاحيات، والمتفحص لدساتير الجزائر لمتعاقبة يلاحظ أن الجزائر تبنت بعد الاستقلال أربع دساتير شكلية ، منها مكرس في ظل الأحادية السياسية²، ومنها ما جاء بعد تعديل دستوري لسنة 1976، وجاءت في ظل التعددية السياسية .

¹: أحمد لكحل : دور الجماعات المحلية في حماية البيئة ، دار هومة للطباعة والنشر ، ط 2، الجزائر ، 2016، ص 66.

²: دستور الجمهورية لسنة 1963، المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ودستور 1976، الصادر بالأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28_2-1989 .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وبناء عليه سنقوم بدراسة المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية وفقا للأحادية الحزبية (أولا) ، وما جاء في التعددية الحزبية (ثانيا).

أولا: المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية في ظل الأحادية السياسية:

1: دستور 1963

أولت كل الدساتير المتعاقبة في الجزائر اهتماما وعناية فائقة بمبدأ اللامركزية الإقليمية، رغم الظروف التي عاش فيها كل دستور ، فبالرجوع إلى دستور 1963 والذي سرعان ما تم إلغائه فلم يدم إلا مدة 23 يوما، فقد اعترف بدوره بالجماعات الإقليمية من خلال نص المادة 9 منه والتي جاء على لسانها أن الجمهورية¹ : "تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية". والملاحظ عن المؤسس الدستوري في وصفه للجماعات الإقليمية في هذه المرحلة، أنها جاءت بصورة محتشمة حيث أنه لم يحدد بدقة المقصود بالمجموعات الإدارية ، ليبرز المكانة الهامة التي تحوزها البلدية في التنظيم الإداري.

2: دستور 1976: بعد إلغاء دستور 1963 دخلت البلاد في مرحلة شغور سياسي كبير، أدخل البلاد في دوامة غياب الشرعية الدستورية، إلى غاية صدور دستور سنة 1976² ، والذي كرس بدوره مبدأ اللامركزية الإقليمية ، ضمن الفصل الثالث منه والذي

¹: دستور 1963، مؤرخ في 8 سبتمبر 1963 ،

²: دستور 1976، صادر بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج ، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

جاء بعنوان " الدولة " ، وهو ما يعكس تبني الدولة لاستقلال الجماعات الإقليمية في ظل الدولة¹.

وباستقراء نصوص المواد التي جاء بها المؤسس الدستوري في هذا الدستور معالجا بها الجماعات الإقليمية نجد أن المؤسس هنا قد تولى تحديد الجماعات خلافا لدستور 1963، وهو ما نجده في نص المادة 36²، بقوله " الولاية والبلدية " ، كما أكد في الفقرة الثانية من ذات المادة على أهمية مكانة البلدية في التنظيم الإداري .

وبالتالي نجد أن المؤسس الدستوري كان أكثر جرأة في التخصيص على الجماعات الإقليمية على خلاف سابقه (دستور 1963) ، وخصص بدوره عدة مواد منه 34،35،36، لتكريس مبادئ النظام اللامركزي ، إلا أنها جاءت بشكل عشوائي ، مما جعل أحكامه غير مرتبة .

ثانيا: المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية في ظل التعددية السياسية:

لم يغير المؤسس الدستوري الجزائري نهجه وأسلوبه في دسترة اللامركزية كخيار للتنظيم الإداري للدولة ، حتى بعد تبني التعددية الحزبية واقتصاد السوق مقارنة بما كان عليه الوضع في ظل الأحادية الحزبية ، بأن خصص لتنظيم الإدارة المحلية المواد

¹: قدومة وحيدة : الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها ، مجلة القانون ، العدد 9 ، جامعة الجزائر ، 2017 ، ص221.

²: تنص المادة 36 من دستور 1976 على : " المجموعات الإقليمية هي الدولة والبلدية والبلدية هي مجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة التنظيم الإقليمية والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون " .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

14،15،16 من دستور 1989¹، ولم يأت بجديد في دستور 1996²، حين أصدره ، كونه حافظ على نفس المصطلحات في نفس ترقيم المواد ، وبقي الحال كما هو عليه بعد التعديل الصادر في سنة 2002، وسنة 2008.

وعرفت المادة 15 من دستور 1989 الجماعات الإقليمية كالتالي : " الجماعات الإقليمية هي البلدية ،البلدية هي الجماعة القاعدية " ، و هو نفس ما جاءت به المادة 15 من الدستور المعدل لسنة 1996 والمادة 16 من الدستور المعدل لسنة 2016 على اعتبار الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية .

هذا ونصت المادة 14 الفقرة 2 من نفس الدستورين المعدلين 1989-1996 و المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على ما يلي: " مجلس المنتخب القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³ .

و جاءت المادة 17 من دستور الجمهورية لسنة 2020 بالنص على أن البلدية هي " الجماعة القاعدية بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية

¹: دستور 1989 ، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89_18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، عدد 9 صادر في 1 مارس 1989.

²: دستور 1996 ، صادر بوجوب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر ، عدد 76 صادر في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 صادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بقانون رقم 08_19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر ، عدد 14 صادر في 7 مارس 2016.

³: دستور 1989، المعدل والدستور 1996، المواد 15 و 16 والمادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ص

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وتكفل أفضل باحتياجات سكانها ، يمكن أن يخصص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة " .

وبناء على ما تقدم يمكننا تعريف الجماعات الإقليمية بأنها: " تلك المناطق الجغرافية المقسمة على كامل التراب الوطني والمتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتضم بدورها مجموعة من السكان، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها الإقليمية " ¹.

المطلب الثالث: مبادئ وأساليب توزيع الاختصاص في الجماعات الإقليمية

يقوم النظام أو الأسلوب الذي يكفل توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة والجماعات الإقليمية على اللامركزية الإدارية، وبحكم توزيع اختصاص بين الجماعات الإقليمية جملة من المبادئ سنوجزها في (الفرع الأول)، كما تتنوع أساليب توزيع الاختصاص بين الجماعات الإقليمية وهو ما سنحدده من خلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبادئ توزيع اختصاص الجماعات الإقليمية

تتنوع مبادئ توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، فإما أن يكون مبادئ تقليدية (أولاً)، أو مبادئ حديثة (ثانياً).

أولاً: مبادئ توزيع الاختصاص

وتتحدد في مبدأ التفريغ ومبدأ التدبير الحر.

¹: قدومة وحيدة : المرجع السابق، ص 221.

1: مبدأ التفريغ

أ: مفهوم المبدأ: يعتبر مبدأ التفريغ من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع العادل للاختصاصات والموارد وذلك بالاستناد إلى القانون المعمول به في الدولة وبناء على تعاون وتفاهم بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، وعليه فإن ما تستطيع الجماعات الإقليمية المحمية القيام به، من صلاحيات تتنازل عليه السلطة العليا، وما تعجز عنه الجماعات الإقليمية. تتولاه السلطة المركزية، وسيتم تشييد الدولة من القاعدة للقمة، ولا يمكن أن تتدخل السلطة المركزية، في المستقبل، إلا على أساس تعويض تخلفات أو تصحيح نقائص، أو تقوية عجز لدى الجماعات والمجتمع المدني.

وبناء على متقدم فهذا المبدأ لا يجسد حق الدولة في التدخل ، لكنه يعطيها الحق بالتواجد من أجل مساعدة الأفراد والجماعات الأدنى والضعيفة ، ووفقا له فالقانون عبارة عن مبدأ عام للتنظيم المؤسسي ويعطي بدوره الأسبقية للقاعدة العليا ، كما يكتسي دور السلطة العليا ، الملزمة بمساعدة السلطة الدنيا في القيام بمهام لضمان الاستقلال الحقيقي¹. أما بالعودة إلى القانون الجزائري فإن الدستور لم يقدم تعريف لمبدأ التفريغ ولم يشر إليه بنص صريح لأنه يعتمد في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية على مبدأ اللامركزية، بحيث تم إدراجه في الدستور الجزائري في نص المادة 16

¹: أحمد لكحل، مرجع سابق، ص 90.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

القرة الثانية منه والتي جاء على لسانها: "... يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية

ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ..."¹

ب: أهمية المبدأ: تظهر لنا أهمية مبدأ التفرغ وتتولى في تنظيم القدرة على اتخاذ

القرارات بشكل سريع وفوري، دون الحاجة الى انتظار توجيهات و أوامر آتية من السلطة

المركزية، كما تعود أهميته إلى جملة من النقاط يمكن إجمالها في الآتي :

- إثارة وتقوية الحس بالمسؤولية لدى المنتخبين اتجاه الناخبين.
- القضاء على تنازع الاختصاصات وغموضها و عمومياتها.
- تقوية المبادرة للمسيرين المحليين.
- تسهيل المبادرات الاقتصادية المحلية.
- اقتسام السلطات التقريرية مع الكيانات المحلية.

2: مبدأ التدبير الحر

أ: مفهوم المبدأ: التدبير الحر يعني أن المجالس الجهوية لها كامل الصلاحية والحرية

في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام بطبيعة الحال للمقتضيات القانونية

والتنظيمية وبمراعاة للإمكانيات التمويلية المتاحة، كما يعني إلغاء مفهوم الوصاية على

عمل المجالس الجهوية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها².

¹: دستور الجمهورية 2020.

²: محمد لمين سويلم، محمد بن ساحة: مرجع سابق ، ص 14.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

أما دور الولاية والعمال في علاقتهم بالجماعات الترابية وفي صدارتها المجالس الجهوية فقد أصبحت تنحصر في مساعدة الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية وهم يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة المراقبة الإدارية¹، لكن لا يمكن أن يفهم من هذه العبارات بحال من الأحوال تحويلها إلى نوع من الوصاية، لأن الدستور عندما نص على مبدأ التدبير الحر لم يقيد به بأي شكل من أشكال الوصاية وبالتالي حتى في حالة ملاحظة ما يمكن اعتباره إخلالاً باحترام المقتضيات القانونية في تدبير الجماعات الترابية، فإنه يجب الطعن في ذلك لدى المحاكم الإدارية احتراماً لمبدأ التدبير الحر².

ب: أهمية مبدأ التدبير الحر: تتجلى أهمية هذا المبدأ في كونه غدا مرجعاً أساسياً في تعميق اللامركزية وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية وتفاذي مسألة تنازع الاختصاص، وكذلك في توسيع وتدقيق صلاحيات الجماعات الترابية وجعلها شريكا حقيقيا وأساسيا في عملية التنمية، ولذلك ينص الفصل 140 على اختصاصات الجماعات الترابية، وهو ما يشكل تجسيدا لمبدأ التدبير الحر حيث تنص الفقرة الأولى

¹: تنص المادة 17 من دستور 2020 على: "...بغرض تحقيق التوازن الاقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية ، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها ، يمكن أن يخص القانتون بعض البلدية الأقل تنمية بتدابير خاصة".

²: محمد لمين سويلم ، محمد بن ساحة : نفس المرجع ، ص 14-15.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

على أن الجماعات الترابية تتوفر على اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة¹.

المبحث الثاني: خصائص ومجالات تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

لا تزال الجماعات الإقليمية في الجزائر، تعاني من مشكل تجسيد مبادئ اللامركزية أي مسألة وجود فعلي لعدة أسباب مختلفة، ساهمت في جعلها تعيش خارج أطر الاستقلالية في الإدارة والتسيير الحر، ولا تتمكن من ممارسة حرياتها ويظهر جليا أن كل العوامل والظروف لم تقنع الإدارة المركزية بعد يدها وتخفف القيود عنها، وسنحاول بناء على هذا المبحث إبراز أهم خصائص الجماعات الإقليمية (المطلب الأول)، كما سنقوم بتحديد مجالات اختصاصاتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: خصائص الجماعات الإقليمية

من أهم ركائز التنظيم الإداري والتي تساهم بشكل حساس في تحقيق الأداء الحسن والفعال للدور الذي يلعبه التنظيم الإداري في تنظيم وتأطير الجماعات الإقليمية التي تقوم على أسس تسهل لها تحقيق النتائج المرجوة، ومن أهم هذه الأسس ؛ تمتع هذه الجماعات بالاستقلالية الذاتية والمالية (الفرع الأول)، والشخصية المعنوية (الفرع الأول).

¹: عبد الرفيق زعنون : مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القانونية ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية ، جامعة بوج بوعرييج ، العدد2، الجزائر ، 2019 ، ص 33.

الفرع الأول: الاستقلالية الذاتية والمالية للجماعات الإقليمية

إن مفهوم الاستقلال كثيرا ما يقترن بالمصطلح الفرنسي Indépendance، لذلك نقول أن مضمون الاستقلال يحدد ضمن إطار أوسع، فمضمون استقلالية الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقا من علاقتها بالسلطة الوصية، ولما كانت استقلالية الجماعات المحلية استقلالية إدارية، ومالية واقتصادية، في إطار علاقات قانونية أوسع وأشمل وهي علاقة الدولة بالجماعات المحلية، كانت هذه العلاقة نسبية وكثيرا ما يعبر عنها بالمصطلح Autonomie، للدلالة على هذه النسبية وهي حسب البعض استقلالية متخصصة¹.

والمتعرف عليه أن استقلالية الجماعات الإقليمية اللامركزية، هي الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية، بحيث إذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية.

أولاً: تعريف استقلال الجماعات الإقليمية :

إن كلمة الاستقلال، كثيرا ما تستعمل سواء من طرف رجال السياسة، وذلك للدلالة على التحرر كليا من أية سلطة خارجية²، أو من طرف رجال القانون ولكن بمعنى يختلف عن المعنى المقصود من رجال السياسة .

¹ : François Brodella . **Introduction au droit administratif**. presses de l'imprimerie centrale. Annaba .1970.p 56.

²: جرجس جرجس : معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الشركة العالمية للكتاب الأول، د ط، لبنان، بيروت، 1996، ص 50.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

فقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى الإدارة المحلية خاصة، ويقابل لفظ كلمة الاستقلال في اللغة الفرنسية مصطلح "Indépendance" وهو المعنى الذي يقصده رجال السياسة، أي وجود كيان سياسي غير خاضع لسلطة كيان آخر بل يتمتع بالسيادة الداخلية والخارجية¹.

إلى أن المصطلح الذي يقصد به فقهاء القانون لإداري، إستقلال الهيئات المحلية أو الإقليمية "Autonomie" أو استقلال الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة ، مع خضوع هذه الهيئات لرقابة وإشراف السلطة المركزية ، لذا يعتبر الفقهاء هذا الاستقلال بأنه نسبي وجزئي يقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية².

كما أن التمتع بالاستقلالية يعد السند المباشرة المهام والاختصاصات بعد السند الدستوري والقانوني الذي يمنح حق الوجود لهذه الهيئات ، فالحديث عن اللامركزية الإدارية وتحقيق التنمية على المستوى المحلي لا يكون إلا بتمتع البلدية والولاية باستقلال يخولها مباشرة صلاحياتها، ورعاية شؤون إقليمها، وتلبية احتياجات أفرادها، والدفع بعجلة التنمية في شتى الميادين والمجالات .

يقصد باستقلال الهيئات الإقليمية أن يكون لممثليها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، وأن يكون

¹: موريس نخلة وآخرون : القاموس القانوني الثلاثي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط الأولى ، لبنان ، بيروت ، 2002، ص 172.

²: نفس المرجع ، ص ص 172-173.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

لتنك الهيئات دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها، ولا يقتصر هذا الدور على مجرد التوجيه فقط .

وكما يعد استقلال الهيئات المحلية أيضا منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها ويعد أساس اللامركزية الادارية¹ ، ويعد هذا الإستقلال إستقلال جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية والقضائية في ظل اللامركزية الاقليمية مركزة في العاصمة ونسب يلانها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة² .

كما عرفت بأنها "قدرة الأشخاص القانونية اللامركزية الإقليمية على القيام باختصاصاتها، دون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية بصورتها التركيز وعدم التركيز".³

ونظرا لأهمية استقلالية الجماعات الاقليمية على الصعيد الدولي قامت الدول الاوروبية بإقرار ميثاق سمي بالميثاق الأوروبي للاستقلال المحلي ، وذلك لدور المجتمعات المحلية في ممارسة الديمقراطية في الدول الأوروبية الأعضاء ومما جاء في مقدمته ومواده:

- الجماعات المحلية إحدى المبادئ الأساسية لكل نظام ديمقراطي.

¹: حسن مصطفى حسين : الإدارة المحلية المقارنة ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعي ، ط 19 ، الجزائر ، ص 19.

²: مسعود شيهوب : المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، جامعة الجزائر ، العدد 03، 2003، ص 46.

³: داود إبراهيم : علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية ، رسالة دكتوراه ، تخصص قانون إداري ، جامعة الجزائر ، 1، 2012-2013، ص 172.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

- إن حماية وتقوية الاستقلال المحلي في مختلف الدول الأوروبية يمثل مساهمة هامة للبناء، والدافع لتكريس مبادئ الديمقراطية واللامركزية السلطة، إن هذا يقتضي وجود جماعات محلية مزودة بهيئات اتحاد القرار، ومكونة ديمقراطيا ، ومتمتعة باستقلالية واسعة وصلاحيات ، وبالوسائل اللازمة لإتمام مهامها.
 - كما تناولت أحكام هذا الميثاق صراحة ضرورة اعتماد الاستقلالية كمبدأ أساسي حيث جاء في المادة الثانية منه : " إن مبدأ الاستقلال المحلي يجب اعتماده بموجب التشريع الداخلي إذا أمكن بموجب الدستور". وتضمنت المادة الثالثة منه مفهوم الاستقلال المحلي، حيث جاءت بأمرين هما:
 - توفر القدرات والإمكانات اللازمة للجماعات المحلية، لتقديم الخدمات والتسيير في إطار القانون، وللقيام تحت مسؤوليتها برعاية الشؤون العمومية لصالح مواطنيها.
 - ممارسة هذا الحق من خلال مجالس مكونة من أعضاء منتخبين عن طريق الاقتراع الحر السري والمباشر على قدم المساواة والتي تكون في حوزتها أجهزة تنفيذية تعمل تحت مسؤوليتها.¹
- ومن خلال ما تقدم يتضح لنا أن الهيئات الإقليمية، زودها المشرع بمتسع من الحرية والمرونة والقدرة على مزاولة وبتبين لنا الصلاحيات بما تمليه النصوص القانونية، فإذا كان وجود جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية إلى جانب ضرورة اقتضتها مبادئ

¹: حسن مصطفى حسين : الإدارة المحلية المقارنة ، ، ديوان المطبوعات الجامعية ، د ط ، الجزائر ، 2008، ص 21-20-19.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الديمقراطية، فتمتع هذه الهيئات بالقدر اللازم من الاستقلالية الإدارية والمالية ضرورة افتضاها عمل هذه الهيئات، فأحدهما مكمل للآخرى وهذا ما اعتمده المشرع الجزائري، وضمنته المادة الأولى من قوانين الجماعات الإقليمية التي تتحدث عن الاستقلال الإداري والمالي.

ثانيا: نتائج استقلالية الجماعات الاقليمي

وعلى العموم ومن كل ما سبق يترتب على استقلال الجماعات الاقليمية النتائج التالية

1/ تتمتع الجماعات الإقليمية بحرية المبادرة؛ فهي حرة في التصرف وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها مباشرة تصرف ما إلا في الحالات المبينة في القانون .

2/ انتفاء حق تعديل قرارات الجماعات الإقليمية من طرف السلطة المركزية؛ ولو أصبحت هذه القرارات قابلة للتعديل لتلاشت خاصية الاستقلال ، فالجماعات الإقليمية حق إصدار القرارات وتنفيذها بصفة مستقلة ، ولها أن تعدل عن تنفيذها، أو أن تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة.

3/ حق الجماعات الإقليمية في مخاصمة الدولة أمام القضاء ، أو الأشخاص الإدارية الأخرى .¹

4/ كما يكون لها حق طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية، ولها حق رفع الدعاوى على الغير؛ فالاستقلال بالنسبة للجماعات الإقليمية يعتبر ركنا الأساسي الذي تميزها عن غيرها من النظم الإدارية، وهو السمة المميزة للنظام المحلي.

¹: حسن مصطفى حسين : مرجع سابق ، ص21.

الفرع الثاني: الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

يعتبر نشاط الهيئات والمؤسسات الإدارية في الحقيقة نشاط موظفيها وعمالها، إلا أن هؤلاء العمال والموظفين لا يؤدون الأعمال المنوطة بهم بأسمائهم وبصفتهم الشخصية بل باسم الهيئات التي ينتمون إليها، أي ينوبون عنها، وهكذا يكون لتلك الهيئات والمؤسسات حقوقا تتمتع بها وواجبات تلتزم بها، ويكون لها شخصية قانونية تعمل وفق القانون¹.

وبناء عليه سنقوم بدراسة مفهوم الشخصية المعنوية (أولا) والآثار المترتبة عنها (ثانيا).

أولا: تعريف الشخص المعنوي

والشخصية المعنوية هي: "مجموع أشخاص (أفراد) و أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية ،
Personne juridique"².

ويقصد بالشخصية القانونية ؛ القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، مع إعطاء الأجهزة صفة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية.

ثانيا: آثار اكتساب الشخصية المعنوية:

يترتب عن اكتساب الشخصية المعنوية مجموعة من الآثار تذكرها فيما يلي:

¹: قديد يفوت : الاستقلالية المالية للجامعات المحلية -دراسة حالة ثلاث بلديات ، مذكرة ماجيستر ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2011-2012، ص 19.

²: محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، ص 24.

1: الأهلية Capacité :

للشخص المعنوي حق الملكية وله حق التعاقد وحق التقاضي وخيرها من الحقوق المشروعة قانونا والمخولة من القوانين والأنظمة وقانونه الأساسي وسند انشائه، ومن اللازم أن يكون نائباً لهذا الشخص المعنوي من خلال قيام شخص طبيعي بذلك، هو عادة رئيسه أو مديره الوالي فيما يخص الولاية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، مدير الجامعة بالنسبة للجامعة وهكذا¹.

2: الاستقلال المالي والإداري:

أ: الاستقلال المالي الذمة المالية Patrimoine :

التي يتمتع بها الشخص المعنوي، وهي مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأه، فالذمة المالية للبلدية مثلا مستقلة عن الذمة المالية للولاية أو الدولة، إذ أن لها ميزانية خاصة بها تتضمن الجانب الدائن والجانب المدين حقوق والتزامات.

يتضمن مفهوم الذمة المالية بما فيها من جانبيين ايجابي وسلبي جانب دائن وآخر مدين:

• الجانب الايجابي (الدائن)؛ يتمثل في ايرادات الدولة recettes publique بما لها من حقوق على الأفراد.

• الجانب السلبي (المدين)؛ ويتمثل في النفقات العامة dépenses publique التي

يتوجب على الدولة والادارة العامة صرفها.²

¹: محمد الصغير بعلي : مرجع سابق ، ص 24.

²: قديد ياقوت : مرجع سابق ، ص 21.

ب: الاستقلال الإداري Les organes :

فيجب أن يكون للشخص المعنوي أجهزة وتنظيمات سواء للمداومة أو للتنفيذ، كما هو الحال للبلدية، حيث تضم المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية، الأجهزة الإدارية الأخرى كالأمانة العامة، والجامعة لها مدير الجامعة مجلس للجامعة، هيئات أخرى¹.

3: الموطن Domicile :

وهو المقر الذي يتواجد فيه الشخص المعنوي فموطن الولاية هو مركز الولاية ومقرها .Chef-lieu

المطلب الثاني: مجالات تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

انطلاقا من الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في أقاليمها، فإن الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها واسعة، وتنقسم بدورها إلى قسمين، يتمثل القسم الأول بهذه الهيئات المحلية والممثلة لأقاليمها، وهذا بتنفيذ أعمالها ومشاريعها الاقتصادية في داخل أقاليمها، أما القسم الثاني فيتمثل في هذه الهيئات المحلية الرسمية على مستوى أقاليمها، وذلك بتطبيق وتنفيذ قوانين الدولة والسهر عليها².

¹: نفس المرجع ، ص 21.

²: أحمد لكحل : مرجع سابق ، ص72.

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الفرع الأول: مجالات اختصاص البلدية : تشمل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، مجالات عديديه دفعت المختصين إلى البحث عن مدى جدوى هذا التوسع في الاختصاصات إذ ا كانت لا تتناسب مع قدراتها المادية والبشرية بما لذلك من تأثير سلبي على سير الشأن المحلي¹ .

أولاً: مجال التنمية الاقتصادية

يعني نجاح البلدية في تحقيق التنمية الاقتصادية، كسب رهان التنمية المحلية، على اعتبار أن الاقتصاد عصب الحياة، لذا فإن التقليل من الصلاحيات الاقتصادية، يجعل البلدية مجرد مؤسسة تهتم بالخدمات العمومية² .

وقد اعترف قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية للمجلس الشعبي البلدي باختصاصات في مجال التنمية، منها اتخاذ أي تدبير يحفز ويبعث تنمية النشاطات الاقتصادية وهو ما نصت عليه المادة 111 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون الولاية والتي جاءت كالتالي: " يبادر المجلس الشعبي البلادي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخطط التنموي"³ .

¹: وحيد عبد العالي : حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستر ، تخصص الهيئات العمومية والحكومية ، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية - ، الجزائر ، 2013-2014، ص 76.

²: وحيد عبد العالي: مرجع نفسه ، ص 77.

³: القانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وكذا إلزام السلطات المركزية بأخذ الرأي المسبق للمجلس في أي مشروع استثماري نقوم به على إقليم البلدية¹ ، كما يشارك في إجراءات إعداد عمليات بيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها².

ثانيا: مجال التنمية الاجتماعية

أسند للمجلس الشعبي البلدي مهام متعددة في مجال التنمية الاجتماعية، فله القيام بكل إجراء من أجل ترقية التعليم الابتدائي من خلال إنشاء المدارس، وضمان صيانتها. إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على توفير وسائل نقل التلاميذ، ناهيك عن فتح المجال للبلديات وفي حدود إمكانياتها، اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة، وكذا المساهمة في تطوير الأنشطة الجوارية والتكفل بها اتخاذ التدابير الضرورية لترقية السياحة، وكذا مساعدة الفئات المحرومة، ناهيك عن المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلدية وتشجيع الحركة الجمعوي في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة³.

¹: تنص المادة 109 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية على: "تخضع إقامة أي مشروع استثمار و / أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراض الفلاحية والتأثير في البيئة "

²: تنص المادة 108 من القانون رقم 10_11 المتضمن قانون البلدية على: " يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به "

³: تنص المادة 122 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية على: " تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد :

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.
- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكيد من ذلك...."

ثالثا: مجال التهيئة والتعمير

يتمتع المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة والتعمير بمجموعة من الاختصاصات، نذكر منها التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن وكذا احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة وغير القانونية ناهيك عن السهر على حماية الأملاك الثقافية، والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وهو ما نجده في نص المواد 115 و 116 من القانون رقم 11-10 السابق الذكر.

رابعا: مجال النظافة والصحة والطرق البلدية

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، وكذا الحفاظ على البيئة، ولاسيما في مجالات:

- 1: توزيع المياه الصالحة للشرب
- 2: صرف المياه المستعملة ومعالجتها.¹
- 3: جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة وقل الأمراض المتنقلة
- 4: الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- 5: صيانة الطرق البلدية.
- 6: إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

¹: المادة 123 من القانون رقم 10_11 المتضمن قانون البلدية .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

يقوم المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى الاختصاصات السالفة الذكر بوضع نظامه

الداخلي والمصادقة عليه، وهو ما نصت عليه المادة 16 الفقرة 2.¹

الفرع الثاني: مجالات اختصاص الولاية

وفقا لما جاءت به المادة 76 من القانون رقم 07-12 المتضمن لقانون الولاية²، فإن المجلس يتداول في كل القضايا التي تهم الدولة، وبناء عليه فقد اعتمد المشرع الأسلوب العام في توزيع الاختصاص والتي تشمل مل من مجال التنمية الاقتصادية والتكوين المهني والنشاط الاجتماعي والثقافي والسكن، وسنحاول تبيانها من خلال هذا الفرع .

أولا: مجال التنمية الاقتصادية

تمتع المجلس الشعبي الولائي باختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية، حيث يقوم بإعداد مخططا للتنمية على المدى المتوسط، يبين الأهداف والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، وهو ما جاءت به المادة 80 من القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية³.

¹: تنص المادة رقم 16 من القانون رقم 10-11 على :..... يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق

عليه في أول دورة يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم "

²: القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية .

³: تنص المادة 80 من القانون رقم 07-12 على : " يعد المجلس الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية ، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبيدي اقتراحات بشأنه "

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

ومن بين المهام التي يقوم بها المجلس في هذا المجال ما جاء في نص المادة 82 من

القانون رقم 07-12 وهي :

- يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك.
- يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.
- يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية .
- هذا وجاء وفقا لنص المادة 83 من ذات القانون أن المجلس الشعبي الولائي يقوم بتطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين، قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار¹ .

ثانيا: مجال الفلاحة والري: يبادر المجلس الشعبي الولائي، ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، كما يشجع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، وبذلك يبادر بكل عمل لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه² .

¹وحيد عبد العالي:مرجع سابق،ص45.

²: ينظر المادة 84 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

يقوم كذلك بالاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، كما يساهم في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية¹.

يعمل المجلس الشعبي الولائي أيضا على تنمية الري المتوسط والغير، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية².

ثالثا: الهياكل القاعدية الاقتصادية

1 : يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها،

2: يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به

3: يقوم كذلك المجلس بالاتصال مع المصالح المعني بالترقية

4: يقوم تنمية هياكل استقبال التنمية الريفية ولاسيما الاستثمارات

5: يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة³.

¹: ينظر المواد 85 و 86 من القانون رقم 07-12 المتضمن لقانون الولاية .

²: ينظر المادة 87 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

³: ينظر المواد 88 و 89 و 90 و 91 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

رابعاً: تجهيزات التربية والتكوين المهني

1/ تتولى الولاية في إطار المعايير الوطنية وتطبيقاً للخريطة المدرسية والتكوينية إنجاز

مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني

2/ تتكفل بصيانت المؤسسات والمحافظة عليها،

3/ تقوم بتجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة

في حسابها¹

خامساً: النشاط الاجتماعي والثقافي

1/ يشجع المجلس الشعبي الولائي و يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع

البلديات والمتعاملين الاقصاديين ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها،

2/ يتولى في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية إنجاز تجهيزات

الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلدية،

3/ يسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، ويتخذ في هذا الإطار، كل التدابير

لتشجيع إنشاء هياكل مكلّفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي

المواد الاستهلاكية².

¹: ينظر المادة 92 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

²: ينظر المواد 93-94 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

4/ يساهم المجلس كذلك وبالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط

تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها¹، وكل نشاط

اجتماعي يهدف إلى ضمان:

• تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي

• حماية الأم والطفل.

• مساعدة الطفولة

• مساعدة المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة

• مساعدة الأشخاص في وضع صعب والمحتاجين.

• التكفل بالمتشردين والمختلين عقليا².

5/ يشارك المجلس كذلك في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة

بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات

الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات، أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان³.

6/ يقدم مساعده ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية والخاصة بالشباب⁴.

¹: ينظر المادة 95 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

²: ينظر المادة 96 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

³: ينظر المادة 97 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

⁴: ينظر المواد رقم 98-99 من القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية.

سادسا: السكن :

للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن، وكذا عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري،¹ كما يساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه².

¹ شيهوب مسعود: مرجع سابق، ص 67.

²: ينظر المواد 100، 101 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

من خلال دراستنا لمعايير اختصاصات الجماعات الإقليمية، وتحديدنا للأساس لقانوني لها ومفهومها توصلنا إلى أن الجماعات الإقليمية عبارة عن هيئات إقليمية معترف بها قانونا والمخول لها إدارة وتسيير المرافق المحلية في ظل توزيع السلطة ، وفي ظل اللامركزية ، وقد تبنت الجزائر بعد الاستقلال أربع دساتير شكلية ، منها مكرس في ظل الأحادية السياسية، ومنها ما جاء بعد تعديل دستوري لسنة 1976، وجاءت في ظل التعددية السياسية، وقد أقرت مجمل هذه الدساتير أن الجماعات الإقليمية تتكون من البلدية والولاية كما كرست لها الشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري.

هذا وتطرقنا لمجالات الجماعات الإقليمية ، حيث توصلنا إلى مجالات البلدية والتي تشتمل على اختصاصات المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في مجال التنمية الاقتصادية المنصوص عليه في المادة 111 من القانون رقم 11-10، ومجال التنمية الاجتماعية المنصوص عليه في المادة 122 من القانون رقم 11-10، ومجال التهيئة والتعمير ومجال النظافة والصحة والطرق البلدية، هذا فيما يخص مجالات البلدية أما مجالات الولاية فنقتصر على مجال التنمية الاقتصادية، ومجال الفلاحة والري والهياكل القاعدية والاقتصادية وتجهيزات التربية والتكوين المهني والنشاط الاجتماعي والثقافي والسكن.

الفصل الثاني:

تطبيق تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

يتجلى المفهوم الوظيفي للجماعات الإقليمية، في المقام الأول، في الدور التنموي الذي كلفت به ، ذلك أن التنمية العادلة بكل أبعادها ومجالاتها، تفرض على الدولة انتهاج سياسة الإنصاف بين الجماعات الإقليمية، مع مراعاة خصوصية كل جهة من حيث موقعها الجغرافي والاستراتيجي على المستوى الإقليمي وهذا ما بينه في الفصل الأول، وقد تعزز اختصاصات الجماعات المحلية لأداء مهمة إضافية أوسع عن تلك التي تؤديها في المجالات السابقة الذكر، كمضاعفة إنشاء المندوبيات والملحقات الإدارية البلدية ، لتقريب الإدارة من المواطن لبعده المسافات، وتوسيع اختصاصات مجالات الضبط بأنواعه بالنسبة للسلطة الولاية ورؤساء البلديات في حدود الاختصاصات الموكلة إليهم لمواجهة بعض المسائل الأمنية التي تستدعي المعالجة الفورية واللامركزية للموضوع، ولا يتم هذا إلا من خلال برمجة قانونية لهذه الهيئات سواء من الجانب التشكيلي أو الهيكلي أو من جانب الاختصاصات وشروط التعيين ، وتأسيسيا لهذا سنقوم وفقا لهذا الفصل دراسة، النام القانوني للبلدية (المبحث الأول)، والنظام القانوني للولاية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: النظام القانوني للبلدية

تعتبر البلدية الجماعة المحلية القاعدية للتنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر، فهي تمثل أدنى المستويات التي توفر الرفاهية الإدارية للمواطنين، ويمثل المجلس المنتخب وفق الدستور قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وبالتالي تجسد البلدية الإطار الأمثل لتلبية الحاجات العمومية، من خلال دفع عجلة التنمية على محلها الإقليمي، ولقد شهد التنظيم القانوني للبلدية محطات بارزة منذ استقلال الجزائر إلى اليوم¹، بداية من الأمر رقم 67-24 مرورا بالقانون رقم 90-08 وصولا إلى القانون رقم 11-10، الساري المفعول، والذي تضمن في المادة 3 منه بأن "البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وهي تساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين تحسينه."²

وبناء على ما تقدم سنقوم وفقا لهذا المطلب بدراسة الإطار القانوني للبلدية **(المطلب الأول)**، وهيئات البلدية وصلاحياتها **(المطلب الثاني)**، وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي **(المطلب الثالث)**.

¹: محمد البرج: النظام القانوني للمخطط البلدي للتنمية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد1، الجزائر، 2023، ص 158.

²: القانون رقم 11-10 مؤرخ في 30 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

المطلب الأول: الإطار القانوني للبلدية

اهتمت الدساتير والقوانين بالبلدية منذ الاستقلال ، وتوالت القوانين المنظمة لها والمحددة لاختصاصاتها ومجالات عملها، كما لم تتوانى هذه الأخيرة عن تبيان الاطار المفاهيمي لها سواء دستوريا أو قانونيا ، وسنعمد هذا المطلب لنبين مفهوم البلدية كهيئة إقليمية (الفرع الأول)، وأهم خصائص هذه الهيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم البلدية

أولا: في الدساتير

اهتمت مختلف الدساتير المتعاقبة على الجمهورية الجزائرية إلى البلدية كجماعة إقليمية لا مركزية، بداية من دستور 1963، إلى غاية دستور 2020، الساري المفعول وهذا ما قمنا بتيانه بشيء من التفصيل في الفصل الأول عند حديثنا عن الجماعات الإقليمية بصفة عامة.¹

1: البلدية وفقا لدستور 1963:

وفقا للمادة 9 من دستور 1963، فالبلدية هي الجماعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية، القاعدية للدولة.²

¹: شويح بن عثمان : الجماعات الإقليمية أي مفهوم وأي اختصاص ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن ، المجلد السادس، العدد 1، الجزائر ، 2020، ص 199.

²: دستور الجمهورية لسنة 1963.

2: البلدية وفقا لدستور 1976:

البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

في القاعدة¹.

3: البلدية وفقا لدستور 1989:

اعتبر دستور 1989، البلدية جماعة إقليمية قاعدية للدولة، وهو نفس ما جاء في

تعريف دستور 1996².

4: البلدية وفقا لدستور 2020 الساري المفعول:

احتفظ المؤسس الدستوري في هذا التعديل علة مفهوم البلدية على أنها جماعة محلية

إقليمية باستخدامه مصطلح المحلية عوض الإقليمية المعمول به سابقا³.

إلا أنه من خلال تفحص المادة 16 من ذات الدستور، فالمؤسس أولى للبلدية دورا

رئيسيا في مجال التنمية المحلية نظرا لمعرفة الحقيقية بتطلعات واحتياجات المواطنين

وكذا بطاقة الموارد التي تتوفر عليها، وهذا من خلال نصها على الديمقراطية التشاركية،

وبالتالي التوسيع من صلاحيات المنتخبين المحليين يساهم في تثمين وتجديد الموارد

المحلية التي تشكل في واقع الأمر محرك هذه العملية.

¹: المادة 36 من دستور الجمهورية لسنة 1976.

²: المادة 15 من دستور 1989 والمادة 16 من دستور 1996.

³: المادة 17 من الدستور 2020.

ثانيا: في القوانين المتعلقة بالبلدية

1: البلدية وفقا لقانون 1967:

تعد البلدية جماعة إقليمية وسياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية¹، وجاء هذا التعريف موسعا لمفهوم البلدية وكانت البلدية وفقا له واسعة الصلاحيات كما كانت تعبر عن التوجه الاشتراكي السائد آنذاك.

2: البلدية وفقا للقانون 1990:

تعتبر البلدية وفقا لهذا القانون جماعة إقليمية أساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون²، ويعتبر هذا القانون السباق باعترافه للبلدية بصفة خاصة والجماعات الإقليمية بصفة عامة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

3: البلدية وفقا لقانون 2011، الساري المفعول:

احتفظ هذا الأخير بنفس التعريف الذي جاء به القانون رقم 90_08، وبنفس الترتيب في التنصيص القانوني³.

¹: المادة الأولى من القانون رقم 67_24، المؤرخ في 1967، المتضمن قانون البلدية.

²: المادة الأولى من القانون رقم 90_08، المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية.

³: المادة الأولى من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يناير 2011، المتضمن قانون البلدية.

الفرع الثاني: احداث البلدية وخصائصها

من خلال ما تقدم لعرضنا التعريفات القانونية والدستورية للبلدية كجماعة إقليمية (محلية)، نستنتج أن هذه الهيئة تتميز بمجموعة من الخصائص، وسنحاول إيجازها في التالي.

أولاً: البلدية هي هيئة قاعدية للدولة:

وهو ما نستشفه من مجمل التعريف التي جاءت على لسان الدساتير المتعاقبة على الجمهورية الجزائرية، ومعنى ذلك ان البلدية هي الوحدة الترابية الأساسية التي يتشكل منها إقليم الدولة، وذلك إلى جانب الولاية التي تعتبر هي الأخرى جماعة إقليمية للدولة ، كما تشكل سمة الجماعة القاعدية الخاصة التي تميز البلدية عن الولاية ، والتي من خلالها يتجسد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن ، اعتبار أن البلدية هي الخلية الإدارية الأساسية الأقرب للمواطن.

ثانياً: البلدية تقوم على الشخصية المعنوية العامة:

لقد منح المشرع البلدية الشخصية المعنوية، وهو ما يؤدي إلى تمتعها بالاستقلالية الإدارية الزمة المالية المستقلة عن الدولة، وهذا ما نستشفه من خلال المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 2011.¹

كما نستشفه كذلك من خلال المادة 49 من القانون المدني التي اعتبر البلدية من الأشخاص الاعتبارية وهو ما يترتب عنه تمتع البلدية بكل الآثار المترتبة عن الشخصية

¹: شويح بن عثمان : المرجع السابق، ص 200.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

المعنوية من قدرة على القيام بالتصرفات القانونية واكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات والاستقلال الإداري والذمة المالية المستقلة وموطن وممثل قانوني وغيرها¹.

وهذا ما يميز البلدية عن المصالح غير ممرضة للدولة كالمديريات التنفيذية على مستوى الولايات، وكذلك الدائرة التي تعتبر هيئة عدم تركيز إداري لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ثالث: البلدية هيئة لامركزية إدارية إقليمية:

تعتبر البلدية هيئة لا مركزية إدارية إقليمية، تدير الشؤون العمومية المحلية، في إطار الصلاحيات التي حددها القانون، وهو ما يميزها عن الهيئات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية الوزارة الأولى الوزارات المصالح غير ممرضة للدولة)، كما يميزها كذلك عن المؤسسات العمومية التي تعتبر هيئات تمثل اللامركزية الإدارية المرفقية.²

رابعاً: البلدية تحدث بموجب قانون:

تنشأ البلدية بموجب نص تشريعي يحدد مداها والصلاحيات التي تقوم بها في تسيير الشؤون العمومية المحلية، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 2011، وهو ما يبين المكانة الكبيرة التي تتمتع بها البلدية، وهذا عكس المؤسسات العمومية التي تنشأ بموجب نص تنظيمي.

¹: تنص المادة 49 على: "الأشخاص الاعتبارية هي: -الدولة، الولاية، البلدية.. " من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395، الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

²: نفس المرجع، ص 6.

المطلب الثاني: الهيئة التداولية للبلدية.

تمثل البلدية الصورة التطبيقية لنظام اللامركزية الإداري الإقليمي في الدولة، كما تمثل بدورها الديمقراطية التمثيلية والتي تعد أداة تعبيرية للأفراد وهذا من خلال المجلس الشعبي البلدي والذي يعد جهازها الأساسي ، وهذا اعتبار لكونه جهاز منتخب ويمثل بدوره السلطة التقديرية على مستوى البلدية بإدارته للشؤون العمومية المحلية في إطار اختصاصاته .

وتأسيسا لهذا سنعتمد هذا المطلب لدراسة تشكيلة المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته(الفرع الأول)، ولجان المجلس الشعبي البلدي(الفرع الثاني)، وسير المجلس الشعبي البلدي(الفرع الثالث).

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي، الهيئة التداولية للبلدية، يشرف على تسيير شؤون البلدية، وإدارة الشؤون المحلية كما يعتبر الجهاز الأساسي في البلدية.¹ وهو مظهر من مظاهر الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتسيير الشؤون المحلية للإقليم، ونظرا للدور الذي يقوم به المجلس الشعبي البلدي في تحقيق التنمية المحلية، وإشباع حاجات السكان، فإن الميزة التي يتميز بها، هو إدارته عن طريقة فئة منتخبة، تنتخب عن طريق سكان الإقليم (أولا)، وإضافة إلى المجالات التي يختص بها

¹نور الهدى روجي، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية(بلدية في إطار القانون 10 - 11) ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2012 ،ص 49.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

المجلس الشعبي البلدي كما تم توضيحه في الفصل الأول، فللمجلس جملة من الصلاحيات موكلة له قانونا (ثانيا).

أولا: تشكيل المجلس الشعبي البلدي

يتم اختيار المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب، وذلك بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر لمدة 5 سنوات¹، على أساس القائمة أي أن المقاعد المطلوب شغلها توزع بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة البقاء للأقوى وإلغاء القوائم التي لم تحصل على نسبة 1 %، والاقتراع النسبي مبني على أساس القائمة المغلقة².

هذا ويحدد القانون رقم 13-91، عدد النواب الذين يمكنهم مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة ، بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار من الوالي ، ويتم وضع المنتخبون المعنيون، في وضعية انتداب من طرف الهيئة المستخدمة لهم طيلة مدة انتدابهم³.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

¹: المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10، نُورخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 غشا سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.

²: المادة 66 الفقرة الثانية من القانون رقم 16-10 المتعلق بتنظيم الانتخابات.

³: المادة 2 ، المادة 3 من القانون رقم 13-91، المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1434، الموافق ل 25 فبراير سنة 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

- 13عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن نسمة 10.000
 - 15عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.000 و 10.000 نسمة
 - 19عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 و 50.000 نسمة
 - 23عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها 50.001 و 100.000 نسمة
 - 33عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها 100.001 و 200.000 نسمة
 - 43عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.000 نسمة أو يفوقه¹
- إضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخب للعدة الانتخابية طبقا لأحكام القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، ويمارس بدوره سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة².

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

وفقا لما جاء في القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية فالمجلس الشعبي البلدي إضافة إلى اختصاصاتها في التهيئة والتنمية والتعمير وغيرها من المجالات التي تم التطرق لها بالتفصيل في الفصل الأول، فإن للمجلس جملة من الصلاحيات نص عليها القانون سنوجزها في التالي:

- يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له

¹: المادة 80 من القانون رقم 16-10 المتعلق بتنظيم الانتخابات.

²: المادة 62 من القانون رقم 11_10 المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية¹.

- يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها².
- يبدى رأيه في إقامة أي مشروع استثمار على الإقليم أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة³.
- يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية⁴.
- يبادر بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخطط التنموي، كما يساهم في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأفضل لهما⁵.

¹: المادة 107 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

²: المادة 108 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

³: المادة 109 من القانون رقم 11_10 المتضمن قانون البلدية.

⁴: المادة 110 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

⁵: المادة 111-112 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي البلدي

يقوم المجلس من أجل ممارسة عمله، بتشكيل لجان دائمة تتضمن تمثيلا يعكس التركيبة السياسية للمجلس تمارس مهامها في المجالات التي تدخل في اختصاصات البلدية، لسيما في ميدان الاقتصاد والمالية و الاستثمار، في ميدان الصحة و النظافة و حماية البيئة، في ميدان تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة، و في ميدان الرأي و الفلاحة و الصيد البحري، و في ميدان الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية، و يتم إنشاء هذه اللجان بموجب مداولات تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

و في هذا الصدد، يحدد عدد اللجان الدائمة حسب عدد سكان البلدية، و يتراوح عددها بين ثلاث لجان بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة ، وست لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة.

وبالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 13-91، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعين رؤساء اللجان الدائمة كأعضاء دائمين بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار من الوالي¹.

¹: المادة 2 من المرسوم التنفيذي المؤرخ في 13-91، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة

لهم.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

هذا ويمكن للمجلس تشكيل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، وتشكل هذه اللجان بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس المصادق عليها بالأغلبية، وتقدم اللجان نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

الفرع الثالث: سير المجلس الشعبي البلدي

حدد المشرع الجزائري سير المجلس الشعبي البلدي وفقا للقانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية ، في الفصل الأول منه والمعنون ب(المجلس الشعبي البلدي)، الفرع الأول تحت عنون (سير المجلس الشعبي البلدي، وسنقوم بتبيان ما جاء على لسان هذا القانون في التالي.

أولاً: دورات المجلس الشعبي البلدي

يمارس المجلس الشعبي البلدي عمله، في إطار دورات يعقدها على مدار السنة، تتضمن عقد عدة مداولات حسب جدول أعماله، حيث يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين، لا تتعدى كل دورة 5أيام²، و بالتالي، تبلغ عدد الدورات العادية التي يعقدها المجلس في السنة 9 دورات، و في هذا السياق، يمكن أن يعقد المجلس دورة استثنائية غير عادية كلما اقتضت حاجة البلدية، و ذلك بناء على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بطلب من ثلاثي من أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع المجلس في

¹: المادة 33 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

²: المادة 16 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

بعض الحالات الاستثنائية بقوة القانون، و ذلك في حالة خطر وشيك أو كارثة كبرى و تبعا لذلك، يقوم المجلس بعقد هذه الدورات وجوبا في مقر البلدية، إلا في الحالات التي تشكل قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكن أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، وفي حالة استحالة ذلك، يمكن للمجلس أن يجتمع في هذه الحالة في مكان خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

ثانيا: مداولات المجلس الشعبي البلدي:

تعرف مداولات المجلس الشعبي البلدي بأنها: "الوسيلة القانونية للتعبير عن الإرادة الجماعية للهيئة التداولية المنتخبة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي يتم خلالها معالجة شأن من الشؤون العمومية المحلية التي تدخل ضمن صالحيات البلدية، وفي هذا الصدد، تشكل المداولات مظهرا هاما من مظاهر الديمقراطية المحلية، باعتبار أنها تتضمن نقاش وتبادل آراء جماعي لممثلي مواطني البلدية المنتخبين في موضوع من مواضيع الشؤون العمومية المحلية ينتهي بالموافقة أو عدم الموافقة عليه².

¹: المادة 19 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

²: طيبون حكيم: مرجع سابق، ص 14.

المطلب الثالث: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يحظى رئيس المجلس الشعبي البلدي بمكانة هامة في إقليم بلده، مما جعلته مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية فاعل محوري في إستراتيجية تسيير الشؤون العامة للبلدية وتحقيق التنمية المحلية، إذ خولت له صلاحيات واسعة سواء بصفته ممثلا للبلدية أو ممثلا للوالي.

وسنحاول في هذا المطلب تبيان طرق تنصيب رئيس المجلس البلدي وإنهاء مهامه (الفرع الأول)، كما سنتعرض إلى صلاحياته (الفرع الثاني)، وأخير سنقوم بإبراز حالات حل المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التنصيب وإنهاء المهام

يعدّ رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية، فهو يعتبر رئيس الجهاز التنفيذي، كما أنه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية، وسنحاول بناء على هذا الفرع التطرق لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا)، وطرق إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 65 من قانون البلدية رقم 10-11 "يعلم رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المترشح الأصغر سنا.¹، وهو ما يشكل نوعا من التعارض بين هذا التنصيب وما هو منصوص عليه في القانون رقم 12-11، المتعلق بنظام الانتخابات حيث جاءت المادة 80 من قانون الانتخاب القديم القانون العضوي رقم 12-10، المؤرخ في 12 جانفي 2012 نصت على²: "في غضون الأيام 15 الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له لعهدة الانتخابية.

- يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.
- وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن لقوائم الحائزة على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.
- وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.
- يكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

¹: القانون رقم 11_10، المتضمن قانون البلدية.

²: القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ، عدد 01، الصادر في 20 صفر 1433هـ، الموافق ل 14 يناير 2012.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

• وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين

المرشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية ويجري دور ثاني خلال 48

ساعة موائية ويعلن فائزًا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

• وفي حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزًا المرشح أو المرشحة

الأصغر سناً.

وهنا نجد أن قانون البلدية ينص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون

متصدر القائمة التي تحصلت على الأغلبية النسبية للأصوات، أما قانون الانتخاب ينص

على أن الرئيس يكون من القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة أو المتحصلة على

35% من الأصوات أو من أي قائمة في حالة عدم توفر الحالتين الأوليتين.

مما أسفر عن إشكال قانوني كبير مسا ربوع الوطن جراء الاحتجاجات الكبيرة التي

قامت بداية من 22 فيفري 2019، فبشرت حينها الجزائر بجملة من الإصلاحات بدئات

بالإصلاحات الدستورية وصولاً لمراجعة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات،

ولعلى أبرز هذه التعديلات هو تبني نظام القائمة المفتوحة¹، الذي تم في ظلّه تنظيم

محطتين انتخابيتين، الأولى هي انتخاب المجلس الشعبي الوطني أما الثانية هي انتخاب

المجالس الشعبية الولائية والبلدية مما حتم ضرورة إجراء تعديل لبعض أحكام القانون رقم

¹:أحمد عسري ، أحمد بين مالك، الإشكالات القانونية لاختبار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر

رقم 21-13، المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، المجلد7، العدد1، الجزائر

، 2022، ص 751.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

10-11 المتعلق بالبلدية، وقبل الانتخابات المحلية التي نظمت بتاريخ 27

نوفمبر 2021، تم تعديل القانون 10-11، المتعلق بالبلدية بأمرية رئاسية بموجب الأمر

رقم 13-21،¹ المؤرخ في 31 أوت 2021، وقد جاء هذا الأمر بالطريقة اختيار الفائز

لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث تتم عملية الفرز بإتباع الخطوات

المنصوص عليها في الأمر رقم 01-21،² المتضمن القانون العضوي بنظام الانتخابات

كالتالي:

• يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي لعهدة انتخابية مدتها خمس (05)

سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون

مزج، وهو ما يمكن الناخبين من تحقيق إرادتهم في اختيار رئيس المجلس الشعبي

البلدي، حيث يتم التصويت لمرشح أو أكثر في حدود المقاعد المطلوب شغلها،

وذلك بوضع علامة (x) أمام المرشح الذي يتم اختياره، مع عدم المزج بين القوائم

حيث يقتصر الاختيار على قائمة واحدة من بين القوائم 10.³

• يتم توزيع المقاعد بعد عملية الفرز على مرحلتين، يتم في المرحلة الأولى فرز

القوائم المتحصلة على أصوات الناخبين تنازليا أي ترتيب القوائم تنازليا حسب عدد

¹: الأمر 13-21، المؤرخ في 22 محرم عام 3'14، الموافق ل 31 غشت 2021، يعدل ويتم بعض أحكام القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

²: القانون رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب 1442هـ ، الموافق ل 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي

المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ج، عدد17، الصادر بتاريخ 26 رجب 1442هـ، الموافق ل 10 مارس 2021.

³ : أحمد عسري ، أحمد بين مالك: مرجع سابق ، 751.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الأصوات المتحصل عليها من الأكبر للأصغر أما المرحلة الثانية فيتم فيها فرز الأصوات التي يتحصل عليها كل مرشح ضمن كل قائمة فائزة. يتم تحديد المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان بقسمة عدد الأصوات المعبر عنها بكل دائرة انتخابية (تعتبر كل بلدية دائرة انتخابية بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية) على عدد المقاعد المطلوب شغلها ويتم توزيع المقاعد حسب الكيفيات التالية¹:

- تتحصل كل قائمة فائزة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي

- بعد توزيع المقاعد على القوائم التي تحصلت على المعامل الانتخابي حسب الشروط المحددة يتم ترتيب الأصوات المتبقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد، والأصوات التي تحصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد، حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها، ويوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب وعند تساوي الأصوات التي حصلت عليها قائمتان يمنح المقعد المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل من مرشحيها هو الأصغر.

يتم توزيع التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحيها حسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل منهم، ويفوز بالمقعد الأخير المتحصل عليه من قبل القائمة عند تساوي

¹: نفس المرجع ص 752.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الأصوات بين مرشحي القائمة عند تساوي الأصوات بين مرشح ومرشحة تفوز المرشحة بالمنصب المتحصل عليه من قبل القائمة المرشح الأصغر سناً¹.

ثانياً: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في أربع (04) حالات حددها المشرع الجزائري وحصرها أوهي:

1: الوفاة :

وهي مسألة طبيعية تنتهي بموجبها عهدة أي عضو في المجلس البلدي، بحيث يختار مباشرة بعده المنتخب الذي يليه في القائمة ويقوم الوالي باتخاذ قرار الاستخلاف في مدة لا تتجاوز شهراً واحداً².

2: الاستقالة:

وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في الاستقالة إرادياً عن رئاسة المجلس، ولقد أوجب المشرع على رئيس المجلس دعوة المجلس الشعبي البلدي للاجتماع وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة، وترسل في محضر يرسل للوالي وتصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي، وعليه فشرط قبول استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمثل فيما يلي:

● عقد المجلس الشعبي البلدي لتقديم الاستقالة،

¹: أحمد عسري ، أحمد بين مالك: نفس المرجع ص 752.

²: المادة 40 من القانون 10_11، المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

- تقديم الاستقالة كتابياً والإعلان الصريح عن الرغبة الإرادية في الاستقالة أمام المجلس،
- تثبت الاستقالة بمدولة من المجلس الشعبي البلدي، ترسل المدولة إلى الوالي، تصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي،
- إصاق المدولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية¹.

3: التخلي عن المنصب

وهي الصورة الضمنية للاستقالة بحيث لا يعبر فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إرادته بصورة صريحة وإنما يتخذ موقفاً من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه، وهذه الحالة جديدة لم تكن موجودة في القانون القديم أضافها المشرع قصد إعطاء مكانة وصرامة لهذا المنصب، والتخلي عن المنصب له صورتين²:

أ: **التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة:** وقد عبرت عن ذلك المادة 74 من قانون البلدية بنصها "يعد متخلياً عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقاً للمادة 73 لتقديم استقالته كما هو محدد في هذا القانون.."، وعليه لاعتبار الرئيس متخلياً عن المنصب بسبب الاستقالة يجب توفر الشروط التالية:

¹: المادة 73 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

²: المواد 73، 74، 75، من القانون رقم 10_11، المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

• تقديم الرئيس استقالته دون اجتماع المجلس الشعبي البلدي في مداولة لغرض ذلك،

• يتم إثبات تخلي الرئيس عن المنصب في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه في دورة غير عادية، كون الدورة غير العادية بحضور الوالي أو ممثله،

يتم إصاق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية.

ب: التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر:

يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي.

إن المشرع يهدف من وراء هذا الإجراء إعطاء صرامة لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس الجماعة القاعدية والخلية الأساسية للتنظيم الإداري، حتى يكون هناك التزام وتقيد بالمسؤولية، وحتى لا يفتح المجال أمام الغيابات المتكررة خاصة في ظل عدم وجود رادع قانوني في هذا المجال، ولاعتبار الرئيس متخليًا عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر وجب توفر الشروط التالية:

- الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر،
- إعلان المجلس الشعبي البلدي عن هذا الغياب¹.

¹: المادة 75 من القانون رقم 10_11 المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

- اجتماع المجلس الشعبي البلدي خلال أربعين (40) يومًا من غياب الرئيس في جلسة غير استثنائية لإثبات هذا الغياب،
- في حالة عدم اجتماع المجلس في الأجل المذكور سابقًا يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

4: حصول مانع قانوني

هذه الحالة تم ذكرها في قانون البلدية مع الحالات السابقة، ويمكن استنتاج حالات المانع القانوني التي تنهي الرئيس من منصبه، وهي: فقدان أو نقصان الأهلية للجنون أو السفه أو العته.¹ يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر حسب الكيفيات المنصوص في قانون البلدية.²

وفي الختام تجدر الإشارة إلى الأحكام المتعلقة بتسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده المرفق إلى الرئيس الجديد ، والتي تطبق وفقا لنص 68 من القانون رقم 0_11، المتضمن قانون البلدية ، وهو ما جاء به المرسوم 429_12، والذي يتم بموجبه إرفاق محضر تسلي المرفق بالخطوات التالية؛ إدارة البلدية، الميزانية والمحاسبة، برامج التجهيز والاستثمار، أفاق التنمية، التهيئة والتعمير.³

¹: المادة 71 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

²: المادة 65، من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

³: المادة 1 ، 2 من المرسوم رقم 429-12، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المتضمن محضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد ، ج ر عدد70، مؤرخة في 23 ديسمبر 2012.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لقانون البلدية رقم 10-11، بصلاحيات مزدوجة، صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية(أولا)، وأخرى بصفته ممثلا للوالي (ثانيا)، وفي حالة عجز رئيس البلدية عن تسير شؤون ومصالح المواطنين بسبب الأزمات والعراقيل المحتملة يلزم قانونا للوالي التدخل والحفاظ على مصالح الدولة والمواطنين.

أولا: بصفته ممثلا للبلدية

تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كـممثـل للبلدية فيما يلي :

1. يمثل البلدية في طـل التظاهرات والاحتفالات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويتقاضى باسمها ولحسابها أمام القضاء سواء مدعي أو مدعى عليه.¹
2. يترأس المجلس الشعبي البلدي ويتولى تنفيذ مداولاته، ويستدعي المجلس للاجتماع 10 أيام قبل تاريخ افتتاح الدورة و يحدّد تاريخ دورات المجلس ويحضر مشروع جدول الأعمال و يترأس الاجتماعات.²
3. يتولّى السهر على تنفيذ مداولات المجلس ويطلعـه بذلك،³
4. يحافظ على الأملاك والحقوق المكوّنة للممتلكات البلدية، من خلال: إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات.

¹: المادة 77 من القانون رقم 10_11

²: المادة 79 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

³: المادة 80 من القانون رقم 11-11 المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

5. إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.

6. القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

7. تسيير الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية.

8. المحافظة على أرشيف البلدية.

9. اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية¹.

10. ينفذ ميزانية البلدية باعتباره الأمر بالصرف².

11. يسهر على وضع المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها³.

ثانيا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة

لقد وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة في كثير

من النصوص القانونية على غرار قانون البلدية، منها قانون الحالة المدنية، قانون

الإجراءات الجزائرية وقانون الانتخابات وقوانين أخرى، يمكن إيجازها فيما يلي:

1. يسهر على تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية⁴.

2. يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية ومن ثم فهو

الذي يضفي الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، ويجوز له أن يفوض هذا

¹: المادة 82 من القانون رقم 10_11 المتضمن قانون البلدية.

²: المادة 81 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية.

³: المادة 83 من القانون رقم 10_11 المتضمن قانون البلدية.

⁴: المادة 85 من القانون رقم 10_11، المتضمن قانون البلدية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الاختصاص إلى نوابه أو إلى المندوبين أو أحد الإداريين على أن يبلغ النائب العام والوالي بذلك، إن هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وهذا تحت وصاية النائب العام المختص إقليمياً، من خلال:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.
 - تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.
 - إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.
 - التصديق على كحل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وشقة هوية¹.
3. يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقاً لنص المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية والمادة 92 من قانون البلدية، ومن ثم فله صلاحية مباشرة التحقيق في الجرائم التي تقع في حدود إقليم البلدية والشكاوى التي ترفع إليه.

4. يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة الإدارية (الضبط الإداري)، من خلال المحافظة على النظام العام الذي يأخذ ثلاث مظاهر وهي الأمن العمومي والسكينة العمومية والصحة العمومية، فيحق له اتخاذ كل إجراء من شأنه ضمان تدعيم هذه الجوانب الثلاث، على أن يعلم الوالي بذلك، كما يمكنه في إطار ممارسة مهامه هذه تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً.

¹: المادة 93 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.

الفرع الثالث: حل المجلس الشعبي البلدي

عالجت قوانين البلدية منذ الاستقلال مسألة حل المجلس الشعبي البلدي بكل وضوح، وفي ذلك قانون البلدية 10/11، في المواد من 46 إلى 51 وكذا المرسوم التنفيذي 104/16، الذي يحدد كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة. و يعتبر الحل من أوجه الرقابة الوصائية على الأعضاء ولكن بصورة جماعية تمس الهيئة ككل، وإن كان القانون قد أجاز حل المجلس والذي يعتبر إجراء خطير فإنه حدد حالات وأسباب حل المجلس على سبيل الحصر، وذلك حتى لا يفتح المجال للسلطة التقديرية وتعسف سلطة الوصاية، وكذا من أجل حماية استقلالية المجالس البلدية و تفادي عدم استقرارها، والمساس بالسير الحسن للشؤون العمومية المحلية. زيادة على ذلك يلاحظ أن المشرع عالج مسألة حل المجلس الشعبي البلدي بشيء من التفصيل و التدقيق نظرا لخطورته (أولا)، كما أن هذا الحل يرتب جملة من النتائج سنعرض لها (ثانيا).

أولا: حالات حل المجلس الشعبي البلدي: تعددت حالات وأسباب حل المجلس الشعبي

البلدي حسب المادة 46 من قانون البلدية كما يلي:¹

¹قرانة عادل، النظام القانوني لحل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد 13 ، العدد:02 ديسمبر،جامعة العربي تبسي، 2020 ص: 87.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

1: حل المجلس بسبب خرق أحكام الدستور: الدستور هو القانون الأسمى في الدولة،

واجب الاحترام من قبل مؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وواجب الاحترام من قبل

مجالسها الشعبية المنتخبة الوطنية والمحلية

وكذا من جانب مواطنيها.

فالمداولة المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات تعد باطلة بقوة

القانون¹، وبالتالي ففي حالة خرق المجلس الشعبي البلدي للدستور يكون مصيره الحل لا

محالة ؛ لأن العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي قد يكون بدون مستوى علمي لا

يفرق بين الدستور والمرسوم والأمر وغير ذلك، خاصة أن قانون الانتخابات كان لا

يشترط المؤهل العلمي لتولي عضوية المجلس الشعبي البلدي مقارنة بقانون الانتخابات

الحالي الأمر 21/01 الذي يلزم القوائم المترشحة للانتخابات وتحت طائلة رفض القائمة

أن يكون ثلث 1/3 مترشحها على الأقل ذو مستوى تعليمي جامعي².

2: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف نص على هذه الحالة لأول مرة قانون البلدية رقم

08/90 في مادته 34 ثم قانون البلدية رقم 10/11 في مادته 46 بحيث إذا أصبح عدد

المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة فلا استمرارية لهذا المجلس لانعدام مبدأ التمثيل و

التسيير الجماعي واتخاذ القرارات فلا يمكن تصور بقاء المجلس متكون من أقل من

¹: ينظر المادة 59 من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية.

²: ينظر القانون العضوي 10/16.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف المذكورة سابقا، وإذا تحقق هذا المانع يقوم الوالي بإعداد تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره بعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء الإصدار مرسوم الحل.

3:عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس

بمصالح المواطنين :

للإشارة فإن هذه الحالة جاء بها الأمر 05/03 المؤرخ في 18/07/2005 المتمم للقانون 90/08 المتعلق بالبلدية حيث تم تعديل المادة 34 منه، وهي حالة لا بد منها يتم من خلالها حل المجلس عندما بقاءه مصدر خطر للإقليم ومواطنيه بحيث يصبح لا يحقق مطالبهم وحاجاتهم¹ حيث نص عليها قانون البلدية 11/10 في المادة 46 كسبب من أسباب حل المجلس.

لكن ما يمكن ملاحظته أن المشرع لم يوضح المقصود باختلالات خطيرة في التسيير الذي يستوجب حل المجلس، فهل يقصد به عدم كفاءة المنتخبين في التسيير مما تسبب في مخالفة القوانين والتنظيمات أو عدم القيام بمهامهم أو تجاوز صلاحياتهم؟ هذا ما يفتح مرة أخرى السلطة التقديرية الواسعة للسلطة الوصية في تحديد نوع وطبيعة الاختلال وتقدير درجة خطورته، بالإضافة إلى عدم تحديد الجهة المخولة قانونا لإثبات وجود حالة الاختلال الخطير، وهل تقوم السلطة الوصية مباشرة بإصدار قرار الحل أم تقوم بتوجيه

¹: ينظر الأمر 03/05، المؤرخ في 18/06/2005، المتمم للقانون رقم 08/90، المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 50، المؤرخة في 19/06/2005.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

إعذار إلى المجلس الشعبي البلدي لإيجاد حل لذلك الاختلال فالمشرع استعمل عبارات غامضة تحتمل أكثر من تأويل وهذا ما يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية¹.

4: حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

الخلاف في المعنى اللغوي والاصطلاحي بينهما تطابق في المعنى؛ إذ أن الخلاف في لغة العرب يعني عدم الاتفاق، وذهاب كل شخص إلى خلاف ما ذهب إليه الآخر وأنه يرجح عدم التفريق بين المصطلحين؛ وذلك لعدم وجود الفرق بينهما، ولكثرة استعمالهما من العلماء بدون تفريق²، إلا أنه يمكن التفارقة بين الاختلاف والخلاف إذ أن الاختلاف يعني عدم التوافق على أمر أما الخلاف فهو نتيجة للاختلاف وتعني حدوث مشاكل لعدم التوافق.

وبعد التمعن الدقيق في نصوص قوانين البلدية يتبين أن هذه الحالة ليست جديدة فقد نص عليها القانون 90/08 المتعلق بالبلدية في المادة 34، فالاختلاف بين أعضاء المجلس في ظل التعددية الحزبية ظاهرة طبيعية للنظام الديمقراطي وذلك بسبب اختلاف الرؤى السياسية في المواضيع والمسائل التي تطرح على المجلس وهذا ما البسيط لكن أن تصل هذه الخلافات إلى الحسابات الشخصية ويغلبون مصالحهم الشخصية عن المصلحة العامة فهذا غير مقبول من الناحية السياسية والأخلاقية.

¹: عمار بوضياف: مرجع سابق، ص295.

²: حسن بن حامد العصيمي: الخلاف أنواعه وضوابطه وكيفية التعامل معه، د ط، دار الطابعة دار ابن الجوزي، السعودية، 2009، ص5.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وعلى هذا الأساس فإن المشرع تدارك الوضع في قانون البلدية رقم 10/11، في المادة 46 واستعمل مصطلح "الخلاف بدل مصطلح "الاختلاف وقد أحسن المشرع صنعاء وهذا ما يعرف بالخلافات الخطير الذي ينتج عنه عرقلة السير الحسن لهيئة البلدية وتعطيل مصالحها ولكن دون أن يوضح معنى الخلافات وطبيعتها ولم يحدد نوعها، وبالتالي هذا ما يفتح مجال السلطة التقديرية للسلطة الوصائية في تقدير نوع الخلاف ودرجة خطورته، وهذا إن دل فإنما يدل على رغبة السلطات الوصية في تشديد الرقابة على الهيئات المحلية والتضييق من استقلاليتها.

فالمصير التتموي للجماعات الإقليمية مرهون لا محالة بتجاوز خلافات المنتخبين المحليين ومن أجل ذلك فإن وزير الداخلية دعى إلى ضرورة تحسيس المنتخبين بالمهام الموكلة لهم وتكوين النخب واختيار الإطارات ذات الكفاءة في قوائم المترشحين لمثل هذه المسؤوليات على المستوى المحلي¹.

ثانيا: النتائج المترتبة على قرار حل المجلس الشعبي البلدي

يترتب على قرار النتائج المترتبة على قرار حل المجلس الشعبي البلدي يترتب على قرار حل المجلس الشعبي البلدي تنصيب مجلس مؤقت وذلك حفاظا على استقرار الأوضاع في البلدية وضمان لمبدأ استمرارية المرفق العمومي بحيث أكدت المادة 48 من قانون البلدية رقم 10/11، على أنه يلزم الوالي بتعيين متصرف ومساعدين خلال 10 أيام

¹: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن الإدارية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 87.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

من تاريخ إعلان عن حل المجلس الشعبي البلدي لتولي مهمة تسيير شؤون البلدية والمادة 11 من المرسوم التنفيذي 104/16، أكدت أن يكون هؤلاء الأشخاص من ذوي الخبرة والكفاءة في الميدان المحلي وهي غالبا ما تسند المهمة للأمين العام للبلدية لما له مكانة ودراية تامة في التسيير، فقد حدد المشرع تشكيلة المجلس وحصرها في المتصرف والمساعدين ولم يراع خصوصية بعض البلديات التي تعرف كثافة سكانية مرتفعة مقارنة بالمرسوم التنفيذي 142/92، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، الذي عوض المجالس المنحلة بالمندوبيات التنفيذية المشكلة من أعضاء يعينون بقرار من الوالي من بين الموظفين أو الأعوان العموميين أو كل شخص ذي خبرة وكفاءة ويكون عددهم حسب الكثافة السكانية للبلدية المعنية ، فيكون بالتالي راعى معيار الكثافة السكانية وعدد الأعضاء المكلفين بتسييرها وشرط الخبرة والكفاءة¹.

ما يلاحظ أيضا أن الوالي له سلطة واسعة في مجال تسيير البلدية سواء في الفترة العادية أو في الفترة الانتقالية أثناء حل المجلس الشعبي البلدي، و عليه فتعيين المجلس المؤقت له العديد من المساوي ، و عليه تظهر نية المشرع جليا في التضييق من نطاق مبدأ استقلالية البلدية في ظل هذا القانون من خلال الصلاحيات الممنوحة للهيئة المعنية بعد الحل المتصرف ومساعديه و المخول لها تسيير شؤون البلدية ليشمل كل ما كان يمكن للمجلس المنتخب القيام به بدل المهام السابقة المنصوص عليها في ظل القانون

¹: أنظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي 142/92 المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج ر، عدد27.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

التقديم المقتصرة فقط في القيام بالإجراءات المستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها¹.

وعليه وحسب إجراءات الحل فإن هذا المجلس المؤقت يخضع بالضرورة إلى فكرة السلطة الرئاسية وليس إلى فكرة الرقابة الوصائية لأن المجلس المؤقت سوف يعمل باسم ولحساب الوالي في جميع اختصاصاته و صلاحياته وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد وتصبح البلدية هيئة عدم التركيز الإداري في هذه الفترة حتى وإن حددت مدتها القصوى ب 06 أشهر مع الإشارة أن قانون البلدية رقم 11/10 ينص في المادة 49 عدم إجراء انتخابات التجديد خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهذا ما يسمح للمجلس المؤقت تسيير شؤون البلدية لمدة تفوق 06 أشهر خاصة وذلك إذا تم الحل في بداية السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية و هذا ما يتناقض مع النص الدستوري الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و نطاق مشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه².

¹: علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ج 1، الجزائر، 2009، ص367.

²: ثابتي بوحانة: مستقبل وأفاق البلدية في ظل القانون رقم 10/11، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد4، الجزائر، 2012، ص250.

المبحث الثاني: النظام القانوني للولاية

تعد الولاية بوصف الدستور الجزائري والقانون المتعلق بالولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما تم توضيحه في الفصل الأول، ووحدة من وحدات الإدارة المحلية الجزائرية المنفصلة عن الدولة انفصالا عضويا وقانونيا، ومنفصلة كذلك عن البلدية، وللولاية هيئتان؛ المجلس الشعبي الولائي المنتخب والوالي، وتتوفر على إدارة توضع تحت سلطة الوالي يحكمها المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215،¹ الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.

وبناء عليه سنقوم وفقا لهذا المبحث التطرق للمركز القانوني للوالي (**المطلب الأول**)، كما سنحدد هيئات الولاية واختصاصاتها (**المطلب الثاني**)، الأجهزة الموضوعية تحت سلطة الوالي وصلاحياته (**المطلب الثالث**).

المطلب الأول: المركز القانوني للوالي

يعد الوالي الموظف السامي الوحيد على مستوى المحلي الذي نص الدستور على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي هذا وقد عرف منصب الوالي العديد من التغييرات مثل باقي المناصب الأخرى وهذا من خلال ما يملكه من صلاحيات واسعة سواء كانت إدارية أو سياسية.²

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.

² إسماعيل فريحات : نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري ، مجلة طلبة ، المركز الجامعي بركة ، العدد 2، الجزائر ، 2019 ، ص 143.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وبالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري ابتداء من القانون 69-38¹ إلى غاية القانون 12-07² نجده لم يتطرق إلى الجانب الخاص بالتعيين للوالي والشروط المطلوبة لهذا المنصب ، ومن ثم فإن الضوابط التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور ، والبعض الآخر موجود في التنظيم ، وبناء عليه سنحاول و من خلال هذا المطلب تحديد كيفية التعيين والشروط المطلوبة (الفرع الأول) ، وإنهاء المهام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: كيفية التعيين والشروط المطلوبة

تتولى الولاية التكفل بالمصالح والشؤون المحلية للأفراد المجتمع، فوجب تحقيقا لهذا الغرض إنشاء هيئات تتولى تسيير هذه المصالح وهو ما جاءت به المادة 2³ من قانون الولاية 12-07، وسنحاول في هذا الفرع تحديد كيفية تعيين الوالي (أولا) ، والشروط المطلوبة لذلك (ثانيا).

أولا: كيفية تعيين الوالي:

يعتبر الوالي موظف سامي على المستوى المحلي، والذي ينص الدستور على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي وإحاطته بمجموعة من الصلاحيات تضعه على مركز يعرف

¹: القانون رقم 69-38، المؤرخ في 23_05_1969، المتعلق بالولاية ، الملغى بموجب القانون رقم 12_07 الساري المفعول،

²: القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية

³: تنص المادة 2 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية على : " للولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي ، الوالي "

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

إزدوجية المهام ، وكون الوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة ، سنحاول تبيان الفئات التي يعين منها الوالي ، والسلطة التقديرية في إجراء تعيين الوالي .

1: الفئات التي يعين منها الوالي

يعد منصب الوالي ليس من المناصب العادية التي تخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، فهو منصب سياسي إداري يعتبر نوع لا يمكن توليه إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يضعها الطابع العام للمنصب، أن من يتولى منصب الوالي يجب أن يكون ضمن فئات محددة تكون قد شغلت مناصب عليها لها نفس نمط طبيعة وظيفة الوالي حسب المادة 13 من المرسوم 90-230 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا الإدارة المحلية، فقد عينت رتب الفئات التي يعين منها الولاية حسب الأهمية، خصصت الفئة الأولى للأمناء العامون للولايات.

أما الفئة الثانية تخص رؤساء الدوائر، والفئة الثالثة تكون ضمن الفئة الخارجية فقط تكون نسبة التعيين منها 5 بالمئة وهي من خارج هذين السلكين وتعيين من الطبقة السياسية أو العسكرية للدولة. ففي هذا الخصوص لا يختلف التشريع الفرنسي عن التشريع الجزائري إلا في حالة واحدة فقط هي فئة الأمناء العامون¹.

¹: محمد الصغير بعلي: الولاية في القانون الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، د ط ، الجزائر ، 2013 ، ص 89.

أ: الفئة العادية:وتتقسم بدورها إلى فئتين:

• الأمناء العامون:

نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي على: " يعين الوالي من بين الكتاب العامون للولاية رؤساء الدوائر غير انه يمكن أن يعين 5% من إعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة"¹.

وبالتالي فالأمناء هم الأنسب لتولي هذه الوظيفة ، وهذا راجع لدورهم الفعال في مساعدة الولاية في تسيير شؤون الولاية ، ومدى تحملهم للمسؤوليات القانونية المكلفين بها ، إضافة إلى تنظيم عمل الوالي واتخاذ القرارات الخاصة بمصالح الولاية من تخطيط و تسيير مالي ، وكذلك الصلاحيات التي مارسوها بتفويض السلطة التي يعهد بها الولاية ، فلا يمكن أن تسيير الإدارة العامة للولاية إلا عن طريق الأمانة العامة للولاية.

• رؤساء الدوائر:

وحسب المادة 13 من المرسوم التنفيذي السابق ذكره، تعد فئة رؤساء الدوائر ذات مرتبة ثانية في قائمة المؤهلين لمنصب الوالي² .

والواضح أن سبب اختيار هذه الفئة هو تشابه المسؤوليات و المهام الوظيفية من ناحية التسيير، وكون رؤساء الدوائر يعتبرون وسيط بين الولاية والبلدية.

¹: ينظر المرسوم التنفيذي رقم 90-230 ، ج ر رقم 31، المؤرخة في 28 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية .

²: تنص المادة 13 من المرسوم 90-230 على: " يعين الولاية من بين :الكتاب العامين للولايات رؤساء الدوائر"

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

إن المركز الذي تشغله في الإدارة العامة للولاية يمكن للأمين العام للولاية اعرف موظف بالشؤون الإدارية للولاية فهو يشارك في تحديد السياسة العامة للولاية والبرامج والأهداف وكذلك يشارك في إعداد الميزانية لأنه يعرف حالة الولاية والحلول وكذلك القرارات الواجب اتخاذها للتحكم في تطوير القطاعات المختلفة ومواجهة المشاكل الولاية، كذلك يكلف الأمين العام بان ينقل للوالي الوضع السائد داخل إدارة الولاية وكافة التغييرات الطارئة والتقسيمات و التدعيمات أو الالتحاكات التي تمت¹.

ج: الفئة شبه العادية

حسب المادة 13 من المرسوم 90-230 هي فئة رؤساء الدوائر لان رئيس الدائرة إطار مؤهل لتولي منصب والي لتشابه المهام والمسؤوليات الوظيفية لكلا المنصبين من ناحية التسيير وصوره وأبعاده المختلفة، لان هذا من بين الأسباب التي تقف وراء اختيار فئة رؤساء الدوائر لتولي منصب والي . يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم تنفيذي بناءا على اقتراح وزير الداخلية كذلك يساعد الوالي في القيام بصلاحياته كممثل دولة في بلدين أو أكثر حسب المادة 7 من المرسوم التنفيذي 90-230.

يقوم رئيس الدائرة بمساعدة الكاتب العام أو المجلس التقني الذي يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة ويخضع مهام رئيس الدائرة للسلطة الرئاسية للوالي حسب ما أكدته قرارات القضاء والنصوص القانونية، وبالتالي وبناء على ما تقدم يمكننا أن نقف على أن رئيس الدائرة لديه مكانة متميزة بالرغم من أن الدائرة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

¹الوفاي سامي، اللجان وديموقراطية اللامركزية الإقليمية، مجلة معارف ، العدد16 جوان 2014،ص66.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الإداري والمالي، لكن يجب أن يترأسها موظف سامي يتمتع بتكوين عال لكن عند حديثنا عن الدائرة أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يعني أنها لا قيمة لها فهي تتوسط البلدية والولاية كما تتكفل بالانشغالات والمصالح الإدارية للدولة داخل البلدية لا يمكن لرؤساء الدوائر تشكيل نقابات والانتساب إلى نقابات قائمة لما يتنافى مع طبيعة المنصب النوعي الذي يشغلونه.

د: الفئة غير العادية:

نصت المادة 13 الفقرة 3 منه من المرسوم التنفيذي رقم 199-20 على أن يعين 5% من إعداد سلك الولاية خارج الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، لأن تعيين هذه الفئة تمتاز بندرة وقلة التعيين، والهدف من تعيين هذه الفئة يرجع إلى ظروف سياسية وإدارية لاتزان اختيار الولاية ذو خبرة في المنصب المنشود.¹

2: السلطة التقديرية في إجراء التعيين

منح المشرع السلطة التقديرية كامل الإدارة الواسعة في اتخاذ التصرفات القانونية التي تجدها مناسبة، كما أعطها الحق في اختيار أعوانها واتخاذ أراء السياسية، ويعين الولاية من طرف السلطة التقديرية بشروط عامة وخاصة للمترشح ويكون ذلك ضمن الفئات محددة قانونيا، وتظهر حدود السلطة التقديرية في تعيين منصب الوالي في التزام القانون

¹: محمد الصغير بعلي : مرجع سابق ، ص ، ص 126-127.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

من تعيين الفئات التي سبق ذكرها، وترك نسبة ضئيلة من الفئات التي يمكن أن تشغل منصب الوالي¹.

ثانيا: شروط تعيين الوالي:

لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة وتكون هذه الشروط إما عامة، أو خاصة².

1: شروط تعيين الوالي العامة

أ: شرط الجنسية

لم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية للعلوية في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة وفقا لما هو مقرر في قانون الجنسية³.

ب: شرط التمتع بالحقوق الوطنية والخلق الحسن

وفحوى هذا الشرط أن يكون الفرد متمتعا بكافة حقوقه السياسية والمدنية، ولم يصدر عليه أي حكم جزائي يسلب منه إحدى هذه الحقوق وهذا ما أكدته لمادة 13 من الرسوم التنفيذية رقم 90-226⁴.

¹: بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجيستر، قانون عام، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2011-2012، ص 45.

²: مصطفى الشريف: أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص 100.

³: مصطفى الشريف: نفس المرجع، ص 100.

⁴: المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 3 محرم عام 1411، الموافق ل 1990، المحدد لكيفيات حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

ج: شرط السن واللياقة البدنية:

يشترط في الترشيح للوظيفة العامة أن يكون بالغا من الرشد على الأقل، أما بالنسبة للوظائف السياسية فإنه لم يحدد للمشرع الجزائري الحد الأدق ولا الحد الأقصى للتعين في وظيفة الموالي ولكن قياسا لنص المادة 78 من الأمر 03-06 فإن الحسن تم تحديده كحد أدنى ب 18 سنة للالتحاق بالوظيفة العمومية¹.

بالإضافة إلى شرط الصحة واللياقة البدنية، ومعنى ذلك أن يكون للمترشح للوظيفة العامة خاليا من كافة العيوب البدنية كإعاقة الحركية أو الحسية، وأن يكون متمتعا بالقوة العقلية حتى يتمكن من القيام بكافة واجباته المهنية.

د: شرط الخدمة الوطنية:

يجب على أي شخص يود الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد سوى وضعيته تجاه الخدمة الوطنية، إلا أنه يستثنى فئة النساء من تأدية الخدمة الوطنية².

2: الشروط الخاصة

تتمثل هذه الشروط في تلك التي تم إدراجها في المادة 21 من المرسوم التنفيذي

226/90 وهي على النحو الآتي:

¹: الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1427، الموافق ل 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

²: المادة 75 الفقرة 4 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام لوظيفة العمومية.

أ: المستوى العلمي والتكوين الإداري

اشترط المشرع أن يعين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها، وظيفة الوالي، شرط إثبات تكويننا عاليا على الأقل شهادة علمية جامعية، أو مستوى من التأهيل مساويا له¹.

ب: الخبرة المهنية في مجال الإدارة:

لقد أضاف المشرع الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسة أو الإدارات العمومية، وتقدر هذه الخبرة بمدة 5 سنوات على الأقل، وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي. بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90 والتي تنص على أنه يعين الولاية من بين²:

• الكتاب العامون للولايات

• رؤساء الدوائر

إضافة إلى أن المشرع وفي نفس المادة يضيف أنه يمكن أن يعين 5 % من أعداد الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

¹: المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90 المتضمن تحديد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

²: المرسوم التنفيذي رقم 230_90 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.

الفرع الثاني: انتهاء المهام

بالنسبة لإنهاء مهام الوالي فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه، وسنقسم هذه الإجراءات إلى الإجراءات العادية (أولا)، والإجراءات الغير عادية (ثانيا).

أولا: إجراءات إنهاء مهام الوالي العادية

1:التقاعد:

إن الوظيفة العامة في خدمة متجددة متوقفة على متطلبات المواطنين ولذا فهي بحاجة إلى تطوير مستمر يقى بحرية خروج هؤلاء للموظفين في سن معينة ليحل محلهم آخرون لأن تقدم للوظف في السن يحطه في وضع بنتي ونفسي لا يستطيع القيام بمهامه بالشكل للطلب ويوجد بعض الهام في الوظائف السامية لا يحدد فيها السن وإنما تتم الإحالة على التقاعد تحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة¹.

2: الاستقالة:

يتم تقديم هذه الاستقالة إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين وذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العمومية، كما لا يجوز للوالي أن يترك منصبه إلا بعد أن يبلغه قرار الاستقالة، أو المراسيم المتعلقة بإنهاء المهام، ومن آثار الاستقالة ألا يستفيد من نظام التقاعد وفقا لأحكام المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 85-214،

¹: بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق،ص56.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الصادرة في 20-08-1985، والمتضمن لتحديد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا الغير انتخابية¹.

3: الوفاة:

وهو سبب طبيعيا لإنهاء مهام أي شاغل للوظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة

تنتهي بمجرد وفاة صاحبها

ثانيا: إجراءات إنهاء مهام الوالي الغير العادية.

ويكون عن طريق مرسوم رئاسي يتضمن نفس الأشكال التي تكون في مرسوم

التعيين وتمثل في:

1: عدم الصلاحية والكفاءة المهنية

وتتجلى من خلال عدم إثبات الوالي جدارته في التسيير والقيام بالوظائف المسندة

إليه على أحسن وجه.

2: الحالة الصحية

وتكون في حالة عمر الوالي أو إصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقد إحدى حواسه

3: عدم الصلاحية المهنية أو السياسية:

وتظهر عند خروج اول عن السياسة العامة المتهمه من قبل الحكومة بما فيه إضافة

لتنفيذ برنامجها.

¹: عمار عوابدي : مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، دط ، الجزائر ، 1984، ص372،

4: إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب

وهو ما نجده في المرسوم التنفيذي رقم 90_226، على لسان المادة 31 منه والتي جاءت كالتالي: " إذ ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذ كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبته مدة سنة ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة، وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل".

ومن أمثلة هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب الوالي، لولاية الجزائر بعد صدور الأمر 97-14، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر.

وفي ختام هذا العنصر والمتعلق بإنهاء مهام الوالي، فإنه نظرا لعدم وجود نظام خاص بحكم كيفية إنهاء مهام الوالي على غرار التعيين، ونظرا لكون هذا المنصب من المناصب العليا، فإن إنهاء مهام هذه الوظائف يأتي بمبادرة السلطة التي تملك التعيين أو بطلب من المعني، وهذا ما نستخلصه من قرار مجلس الدولة الصادر في 11-06 2001، والذي أقر بدوره بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

المطلب الثاني: هيئات الولاية واختصاصاتها

تتمثل هيئات الولاية في كل من المجلس الشعبي الولائي وهو عبارة عن هيئة تداولية (الفرع الأول) ، والوالي أي الهيئة التنفيذية ، إدارة عامة ينشطها الأمين العام للولاية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تشكيلة المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو المجلس المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية، ويعتبر أقدر الأجهزة على التعبير عن احتياجات ومطالب السكان حيث ينتخب من بين المواطنين الذين يقيمون في دائرة الولاية ويعد هيئة عليا وأساسية في تسيير وإدارة الولاية كوحدة لا مركزية إقليمية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية¹ ، وتأسيسا لهذا سنخصص هذا الفرع لدراسة تشكيلة المجلس الشعبي الولائي من خلال تبيان أعضائه (أولا)، وشروط العضوية (ثانيا).

أولا: الأعضاء

يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالاقتراع السري العام المباشر بنظام التمثيل النسبي، مع شرط تمثيل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل لمدة 5 سنوات، ويتراوح عدد أعضائه بين 35 و 55 عضوا².

¹: صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، ط الأولى، بيروت، 1983، ص 237.

²: ينظر المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق ل 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

1: 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها بين 250.000، نسمة

2: 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650,000 نسمة

3: 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.000 و 950,000 نسمة.

4: 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.000 و 1.150,000

نسمة.

5: 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.000 و 1.250.000

نسمة.

6: 55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1250.000 نسمة أو يفوقها.

ثانيا: شروط العضوية

تعتبر طريقة الانتخاب الطريقة الوحيدة في تشكيل المجالس الولائية، وقد أوجد المشرع

جملة من الشروط القانونية الواجب توافرها في المترشح والناخب وقد حددها القانون على

سبيل الحصر وسنحددها في التالي:

1: شروط المترشح:

أوجب القانون جملة من الشروط حتى يتمكن المترشح من الترشح للعضوية وهي:

• السن القانونية 23 سنة كاملة يوم الاقتراع¹

• يتمتع بالجنسية الجزائرية

• مؤدي للخدمة الوطنية

¹: ينظر المواد 3 و 4 و 5 من القانون رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخاب.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

- ألا يكون محكوم عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية¹.

2: شروط الناخب:

- أن يتم الناخب 18 سنة كاملة يوم الاقتراع
- يتمتع بالجنسية الجزائرية
- التسجيل على قوائم الناخبين
- يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية
- أن يعترض أهليته عارض من عوارض الأهلية.

ثالثا: مكانة رئيس المجلس

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الانتخابية يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد.

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

اثنين (02) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من خمسة وثلاثون (35) إلى تسعة وثلاثون (39) منتخبا؛ ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من

¹: ينظر المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخاب .

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

ثلاثة وأربعون (43) إلى سبعة وأربعون (47) منتخبا؛ ستة (06) للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من واحد وخمسون (51) إلى خمسة وخمسون (55) منتخبا.

يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهدته وهو ملزم بالإقامة الرئيس لاستخلفه في مهامه.

إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس وإذا تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس.

يجب على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس لرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم.

يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية.¹

الفرع الثاني: سير عمل المجلس الشعبي الولائي

يعد المجلس الشعبي الولائي هيئة المداورات في الولاية وبعد نظامه الداخلي وبصادق عليه كما يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى غير عادية (أولا)، كما يشكل المجلس الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة (ثانيا).

¹ أعمار بوضياف، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 27، الجزائر، 2011، ص34.

أولاً: دورات المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية، ويعد نظامه الداخلي ويصادق عليه¹، ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، وتتعد هذه الدورات وجوباً خلال شهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها².

كما يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم هذه الدورة الغير عادية باستنفاد جدول أعمالها³.

ويجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية، وترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس، وتدون في سجل مداوات المجلس الشعبي الولائي⁴.

كما يتم تحديد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب. يرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس الشعبي الولائي إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابياً وعن طريق البريد الإلكتروني وتكون مرفقة بجدول الأعمال

¹: المادة 3 من القانون 07_12، المتضمن قانون الولاية.

²: المادة 14 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

³: المادة 15 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

⁴: المادة 15 الفقرة 2، والمادة 16 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وتسليم لهم في مقر سكنهم مقبل وصل استلام قبل عشر (10) أيام كاملة على الأقل من الاجتماع¹.

ويمكن تقليص هذه الأجلال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل، وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي الولائي كل التدبير اللازمة لتسليم الاستدعاءات².

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله يتدخل الولي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس.

يتولى أمانة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقين بديوانه، يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال (8) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى³.

ثانيا: اللجان

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:

¹: المادة 17 من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.

²: المادة 17 الفقرة 2 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

³: المادة 31 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

1. التربية والتعليم العالي والتكوين المهني،
2. الاقتصاد والمالية،
3. الصحة والنظافة وحماية البيئة،
4. الاتصال وتكنولوجيات الإعلام¹،
5. تهيئة الإقليم والنقل،
6. التعمير والسكن،
7. الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة،
8. الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب،
9. التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، عن طريق المداولات يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه².

¹: المادة 33 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

²: المادة 34 من القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية .

الفرع الثالث: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، عدت مجالات مما دفع برجال القانون إلى البحث عن مدى جدوى التوسيع من هذه الاختصاصات، وسنحاول في هذا الفرع التعرض لاختصاصات المحولة لرئيس المجلس الشعبي الولائي(أولا)، وكذلك اختصاصات المجلس الشعبي الولائي كهيئة (ثانيا).

أولا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي

وتتمثل في مجمل الصلاحيات المخولة له بموجب القانون وهي كالتالي:

1: رئاسة المجلس الشعبي الولائي:

2: دعوة المجلس الشعبي الولائي للانعقاد¹ سواء للدورات العادية أو غير العادية²، و ترسل الاستدعاءات كتابيا و عن طريق البريد الالكتروني، مرفقة بمشروع جدول الأعمال (تسلم الاستدعاءات المكتوبة في مقر سكن كل عضو مقابل وصل استلام قبل عشرة أيام كاملة على الأقل من الاجتماع و يمكن تقليص المدة في حالة الاستعمال على أن لا تقل عن يوم واحد كامل .

¹: ينظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 13-91 المؤرخ في 25-02-2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم .

²: تنص المادة 14 من قانون الولاية 12-07 على أن المجلس الشعبي الولائي ينعقد في أربع دورات عادية وجوبا خلال أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر ، مدة كل دورة خمس عشر يوما على الأكثر ، ، والدورة الغير عادية تكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلاث الأعضاء أو بطلب من الوالي .

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

3: يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي رئاسة جلسات الدورات و بالتالي فإن له ضبط المناقشات و يمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد إعداره¹ .

4:يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي رئاسة مكتب المجلس ، و الذي تحدد مهامه و كفاءات سيره عن طريق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي . 5:اقتراح أعضاء مكتب المجلس² .

6:اختيار موظف لتولي أمانة الجلسة، من بين الموظفين الملحقين بديوانه .

7:اقتراح تشكيلة اللجان الدائمة التي تهتم بالمسائل التابعة لمحال اختصاص المجلس³ و لاسيما المتعلقة بما يلي:

- التربية والتعليم العلي و التكوين المهني.
- الاقتصاد والمالية
- الصحة والنظافة وحماية البيئة
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام
- تهيئة الإقليم والنقل
- التعمير والسكن

¹: ينظر المادة 27 من القانون رقم 07-12 ، المتضمن قانون الولاية

²: ينظر المواد 28 و 29 من القانون رقم 07-12 ، المتضمن قانون الولاية .

³: ينظر المواد 30 و 34 ، من القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية .

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة
- الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل

8: اقتراح اللجان الخاصة، وذلك لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية¹.

9: طلب إنشاء لجنة التحقيق، حيث يحدد الموضوع والآجال الممنوحة للجنة قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها².

10: المشاركة بصفة عضو في لجنة الطعن على مستوى الولاية بدراسة الطعون الناتجة عن عدم الاستفادة من سكن هذه اللجنة.

11: المشاركة في عضوية اللجنة الولائية لتسمية أو إعادة تسمية المؤسسات والأماكن والمباني العمومية أو إعادة تسميتها³.

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة

وسنوجزها في التالي:

1: للمجلس الشعبي الولائي إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه⁴.

¹: والتي يتم إحالتها بعد انتهاء المهام الموكلة لها ، وفقا لنص المادة 35 من القانون رقم 07_12، المتضمن قانون الولاية .

²: أنظر المواد 35 و 36 من القانون رقم 07-12 ، المتضمن قانون الولاية .

³ ينظر المادة 39 من المرسوم التنفيذي 08-142، المؤرخ في 11-05-2008، المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري .

⁴: ينظر المادة 13 من القانون 07-12، المتضمن قانون الولاية .

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

2: لثلاث أعضاء المجلس الشعبي الولائي تقديم طلب اجتماع المجلس في دورة غير عادية .

3: تشكيل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ، ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي¹ .

4:لثلاث أعضاء المجلس الشعبي الولائي تقديم طلب إنشاء لجنة تحقيق²

5: لأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديریات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية³ .

6: مساعدة رئيس المجلس الشعبي الولائي في إطار ما يعرف بنائب المجلس⁴

7: للمجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية⁵ .

¹: ينظر المادة 15 من القانون 07-12، المتضمن قانون الولاية

²: ينظر المواد 34 و35 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

³: ينظر المادة 37 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

⁴: وذلك بنسبة : نائبين بالنسبة للمجلس الشعبية الولائية المتكون من 35 إلى 39 منتخبا ثلاثة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا ، ستة نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا .، ينظر المادة 62 من القانون رقم 07-12 ، والمتضمن قانون الولاية .

⁵: ينظر المادة 73، من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية .

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

8: يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدة للبلديات في إطار التكامل و الأعمال التي

ينبغي القيام بها.

ويمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي يحكم حجمها

وأهميتها أو استعمالها، تتجاوز قدرات البلديات¹.

9: يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط لهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه².

10: كما يقوم بالمهام الموكلة له في مجال التنمية الاقتصادية³ ، ومجال الري والفلاحة⁴

، ومجال الهياكل القاعدية الاقتصادية⁵ ، وفي مجال النشاط الاجتماعي والثقافي⁶ ، التي

التي تم التطرق لها بالتفصيل في المبحث الأول من هذا الفصل.

11: يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية

سواء أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة⁷.

12: يحدد المجلس الشعبي الولائي المصالح العمومية التي يقرر استغلالها عن طريق

الاستغلال المباشر⁸.

¹: ينظر المواد 74 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

²: ينظر المادة 78 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

³: ينظر المواد من 80 إلى 83 ، من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

⁴: ينظر المواد من 84 إلى 87 ، من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

⁵: ينظر المواد من 88 إلى 91 من القانون رقم 07_12 المتضمن قانون الولاية .

⁶: ينظر المواد 93 إلى 99 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

⁷: ينظر المادة 133 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

⁸: ينظر المادة 143 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

13: يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية

المعنوية الاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية¹ .

14: يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل² .

.

15: يصوت المجلس الشعبي الولائي و يصادق على مشروع ميزانية الولاية³.

16: المشاركة في تشكيل لجنة الصفقات الولائية و التي تتكون من :

- الوالي أو ممثله، رئيسا.
- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.
- ممثلين إثنين عن الوزير المكلف بالمالية (مصلحة الميزانية ومصلحة المحاسبة).
- مدير التخطيط وتهيئة الإقليم للولاية.
- مدير الري للولاية.
- مدير الأشغال العمومية للولاية.
- مدير التجارة للولاية.
- مدير السكن والتجهيزات العمومية للولاية
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية¹.

¹: ينظر المادة 146 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

²: ينظر المادة 156 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

³: ينظر المادة 160 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية .

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

المطلب الثالث: الأجهزة الموضوعية تحت سلطة الوالي وصلاحياته

من خلال تعرضنا لدراسة النظام القانوني للولاية ، فإنه من الثابت والمعلوم أن الولاية بوصف الدستور والقانون رقم 12-07، والمتعلق بالولاية ، فهي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ووحدة من وحدات الإدارة المحلية المنفصلة عن الدولة من جهة انفصالا عضويا وقانونيا ، ومنفصلة أيضا عن البلدية ، والقائمة بدورها على هئئتان هما المجلس الشعبي الولائي المنتخب ، والولي المنتخب .

كما تقوم على إدارة توضع تحت سلطة الوالي يحكمها المرسوم التنفيذي الجزائري² ، ومن خلال تفحص أحكام هذا المرسوم يتضح لنا أن المؤسس الجزائري نص على تأسيس مجلس الولاية يتولى جملة من لمهام تم إلغائها بموجب المادة 16 من المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 22-54، والمتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية ، يحدد مهامه وتنظيمه وسيره .

وبناء عليه سنحاول وفقا لهذا المطلب التعرف على المجلس التنفيذي المستحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-54 (الفرع الأول)، وأهم صلاحيات الوالي (الفرع الثاني).

¹: ينظر المادة 135 من المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07-10-2010 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم .

² القانون رقم 94-215 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.

الفرع الأول: المجلس التنفيذي للولاية

وفقا لهذا الفرع سنقوم بإلقاء لمحة عن مفهوم المجلس التنفيذي (أولا)، كما سنحدد

المهام الموكل له بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-54، (ثانيا).

أولا: التعريف بالمجلس التنفيذي للولاية

تنص المادة 127 من القانون الجزائري رقم 12-07 المتعلق بالولاية، أن الولاية تتوفر على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير المركزية للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك¹، وبالرجوع للمادة 03 من المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215، يقوم المجلس الولائي بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكله نجدها قد نصت: " يؤسس في الولاية مجلس يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها"، ومن هذه المادة يتبين لنا أن مجلس الولاية في المادة 03 من المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215²، يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح التنفيذية لمختلف القطاعات داخل الولاية، مديرية الأشغال، الصحة، التجارة التريبة النقل، الري البيئة، السياحة وغيرها.

¹: دبيلي كمال: المجلس التنفيذي للولاية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 22-54 في الجزائر، مجلة الرساءة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة العربي التبسي، المجلد 7، العدد 7، الجزائر، 2022، ص 126.

²: المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج د ش، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وبالرجوع للمادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215 نجدها قد نصت : " يكون مجلس الولاية إطار تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي و إطار تنسيقيا للأنشطة القطاعية " ، ومن هذه المادة يتبين لنا أن مجلس الولاية في المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215 ، يعتبر إطار تشاوريا لمصالح الدولة أو المصالح التنفيذية على الصعيد المحلي وإطار تنسيقيا للأنشطة القطاعية ، و أن مجلس الولاية في المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215 ، يعتبر إطار قانونيا للتنسيق بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية التي تتولاها ما يسمى بالمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية أو المصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولاية أو المديریات التنفيذية الولائية¹ .

ومجلس الولاية الذي كان وارد في المادة 03 من المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها والمواد من 17 إلى 30 من الفصل الخامس الموسوم بعنوان "مجلس الولاية" ، من نفس المرسوم حل محله حاليا المجلس التنفيذي للولاية الذي تم إنشائه وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره بموجب المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 22-54 المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره² .

¹: دبيلي كمال:المرجع السابق، ص 127.

²: نفس المرجع ، ص ص 127-128.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وطبقا لأحكام المادة 2 منه، فإن المجلس التنفيذي للولاية ينشأ تحت سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة، يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومتابعتها وهو يشكل إطار التشاور والتنسيق بين مختلف مصالح الدولة والهيئات العمومية على مستوى الولاية¹.

ومن خلال هذه المادة يتبين لنا أن المجلس التنفيذي للولاية هو، ينشأ تحت سلطة الوالي، بصفته ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومتابعتها، كما يشكل إطار التشاور والتنسيق بين مختلف مصالح الدولة والهيئات العمومية على مستوى الولاية.

ثانيا: مهام المجلس التنفيذي للولاية

حدد المرسوم التنفيذي رقم 22-54² مهام المجلس التنفيذي للولاية في المواد 2 و3 و4 وهي كالتالي:

1: ضمان تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومتابعتها وهي ذات المهمة المسندة إلى مجلس الولاية في المادة 17 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 94-215.

¹: تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54، مؤرخ في أول رجب عام 1443، الموافق ل 2 فبراير سنة 2022، يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، على: "ينشأ تحت سلطة الوالي، بصفته ممثلا للدولة ومفوضا للحكومة، مجلس تنفيذي للولاية يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومتابعتها.

وهو يشكل إطار التشاور والتنسيق بين مختلف مصالح الدولة والهيئات العمومية على مستوى الولاية".
²: المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في أول رجب عام 1443 الموافق ل 2 فبراير سنة 2022، يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، يحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

2: السهر على التشاور والتنسيق بين مختلف مصالح الدولة والهيئات العمومية على

مستوى الولاية، وهي ذات المهمة المسندة إلى مجلس الولاية والمنصوص عليها في

المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 215-94¹.

3: دراسة كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس².

4: اقتراح واتخاذ جميع التدابير اللازمة والحلول المناسبة التي من شأنها المساهمة في

الحفاظ على النظام العام والعمل على احترام سلطة الدولة ومصداقيتها والقوانين والأنظمة

المعمول بها³، وهي ذات المهمة المسندة إلى مجلس الولاية والمنصوص عليه في

المرسوم التنفيذي الجزائري رقم 215-94⁴.

5: السهر على ضمان استمرارية الخدمات العمومية واقتراح جميع التدابير التي من شأنها

تحسين الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح غير الممركزة للدولة والهيئات العمومية

للمرتفقين على المستوى المحلي⁵، وهذه مهمة مستحدثة للمجلس التنفيذي لم تكن موكلة

لمجلس الولاية سابقا.

¹: ينظر المادة 20 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 215-94، المؤرخ في صفر 1415 الموافق ل 1994

يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

²: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54، المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية.

³: المادة 3 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي 22-54، المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية.

⁴: المادة 20 من المرسوم التنفيذي 215-94، المتضمن تحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

⁵: المادة 3 الفقرة 3 من المرسوم 22-54، المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

6: ضمان التنسيق والتقارب في تنفيذ سياسات وبرامج ومشاريع التنمية ومخططات التهيئة الإقليمية على مستوى الولاية¹.

7: اقتراح أي تدابير على الحكومة أو القطاع المعني بهدف المساهمة في اعداد ووضع السياسات العامة وتحسينها².

8: اقتراح أي تدابير يهدف إلى تحسين سير وفعالية المصالح غير الممركزة والهيئات العمومية على مستوى الولاية وترشيد العلاقة بين الوسائل المخصصة والنتائج المحققة وذلك في ظل احترام القوانين والأنظمة السارية المفعول³.

9: إبداء رأيه في جميع المشاريع وإنشاء المؤسسات العمومية أو فروعها⁴.

10: السهر على تماسك وتقارب عمل المصالح غير الممركزة على المستوى المحلي، واقتراح واتخاذ كل التدبير التي من شأنها التغلب على الصعوبات التي قد تعيق تحقيقها⁵.

11: اقتراح وتنفيذ أي تدبير من شأنه تجسيد الأهداف التي تسطرها الدولة على المستوى المحلي.

12: تحسين تنظيم سير المصالح المعنية في إطار احترام القانون.

¹: المادة 3 لفقرة 4 من المرسوم التنفيذي 22-54، المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية.

²: المادة 3 لفقرة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54، المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية.

³: المادة 3 لفقرة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54، المتضمن إنشاء المجلس التنفيذي للولاية.

⁴: المادة 3 لفقرة 7 من المرسوم التنفيذي 22-54، المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية.

⁵: المادة 3 لفقرة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 22-54، المتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي:

سنتعرض في هذا الفرع إلى صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة (أولا)، وكذلك بصفته ممثلا للولاية (ثانيا).

أولا: بصفته ممثلا للدولة

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية بتنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل الوزير من الوزراء، ينشط الوالي وينسق ويراقب كل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء:

1: العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين

2: وعاء الضرائب وتحصيلها

3: الرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها

4: إدارة الجمارك

5: مفتشية العمل

6: مفتشية الوظيف العمومي

7: المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليمية الولاية¹.

¹: تنص المادة 110 من قانون الولاية رقم 07-12 على أن: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"، ينظر أيضا المادة 111 من ذات القانون.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

كما يسهر الوالي في ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون، وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات، إذ تقع تحت مسؤولياته المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكنية العامة¹.

لذلك توضع تحت تصرفه مصالح الأمن التطبيقي القرارات المتخذة في إطار المهام ليتولى تنسيق أعمال مصالح الأمن.

ويجب الإشارة انه يجوز للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني الممركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير². إذ يعتبر الوالي مسؤولا حسب الشروط لتي تحددها القوانين والتنظيمات من إعداد تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها ويعمل الوالي على السهر على إعداد وإتمام وتنفيذ مخططات تنظيم عمل الإسعاف في الولاية وضبطها باستمرار ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به، وأخيرا يجب التأكيد على انه يجب على الوالي أن يقيم في عاصمة الولاية³.

ثانيا: بصفته ممثلا للولاية

¹: محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص161.

²: ناصر لباد: الأساس في القانون الإداري، ط 2، هومة النشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 90-91.

³: صالح بلحاج: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر،

2010، ص 89.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

بالنظر إلى قانون الولاية الجديد 07-12 يجد أن المشرع الجزائري منح صفة مثل الولاية للوالي، بموجب المواد 102 إلى غاية المادة 109 و أدمج فيها نوعين من السلطات من حيث تمثيل الولاية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فخلافاً للوضع السائد بالبلدية، كما تم توضيحه، والذي يمثل فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة ممثل الولاية مسندة قانونيا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي¹.

1: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:

أوجب القانون 07-12 على الوالي العمل على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها بالإضافة إلى توليه مهمة الإعلام فيما يخص مداولات هذا المجلس.

أ: مجال التنفيذ:

إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية، فإنه مسنود إليه مهمة تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي²، هذا وتعد القرارات الإدارية وسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي³، كما يمكن للوالي أن يستعين بالجهاز الإداري المساعد في عملية التنفيذ والمتمثل حسب المرسوم رقم 94 - 215 ، الذي يحدد هياكل وهيئات الإدارة العامة للولاية⁴.

¹: محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص127.

²: تنص المادة 102 من قانون الولاية 07-12 على : " يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها " .

³: ناصر لياق : الوجيز في القانون الإداري ، دار المجد للنشر والتوزيع ، ط 4، الجزائر ، 2010، ص 93.

⁴: ينظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215،

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

وحسب نص المادة 126، فإنه يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب

الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

ب: الإعلام:

إن سلطات الوالي في مجال الإعلام فيما يتعلق بمداومات المجلس الشعبي الولائي قد

تحددت بموجب المواد 102،103،104، 109 من قانون الولاية 12-07 وتتمثل فيما

يلي :

- طبقاً لنص المادة 102 فإن الوالي يسهر على نشر مداومات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله لغرض إطلاع الجمهور عليها تكريساً لمبدأ الرقابة الشعبية، حيث يتيح نشر المقاولات لأي مواطن الاطلاع على فحواها وإمكانية الطعن فيها إدارياً لوزير الداخلية، أو قضائياً وذلك طبقاً للمادة 125 من قانون الولاية¹.
- كذلك يمارس الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي صلاحية إعلام المجلس الشعبي الولائي بكل صغيرة وكبيرة من المشاكل والمشاريع ومتطلبات التنمية في الولاية ويكون بإعلام رئيس المجلس وذلك عند افتتاح كل دورة عادية عن طريق التقرير ، ويملك المجلس تبعاً لهذه الصلاحيات الاطلاع عن كتب على العمل الولائي عامة وبالتالي مراقبة الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي ويجوز

¹: بلفتحى عبد الهادي : المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، تخصص قانون عام

، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2010-2011، ص 79.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

للمجلس رفع لائحة للسلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية للتتويه والإشادة بعمل
الوالي أو بعدم قبول ورضا عن أعماله¹ .

• أما المادة 104 فجأت بإلزام الوالي بضرورة اطلاق وإعلام المجلس الشعبي
الولائي في خلال الفترات الفاصلة بين الدورات عن حالة تنفيذ المداولات ومدى
الاستجابة لأراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لأشغاله،
إن إلزام الوالي باطلاع المجلس على الوضع الذي صارت عليه المداولات يعطي
ضمانة أكبر لتنفيذها ويريح التام على المشاكل التنفيذية التي تعترضها، وهو كذلك
تتوير للمجلس وإيضاحاً فعلياً للعمل الذي قام به المجلس، وهو أيضا مشاركة
نسبية للمجلس في تقديم الحلول اللازمة لمشاكل التنفيذ التي نظراً على المداولات
وذلك بفتح نقاشي بناء لمعالجة المشاكل وإخراج المداولات من المأزق التي قد
تعترضها².

2: تمثيل الولاية:

تبرز مهمة الوالي في هذه الحالة من خلال تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية
، حيث يمثل الوالي في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية وذلك
وفقا لما جاء في المادة 105 الفقرة 1 ، من قانون الولاية 07-12.

¹: ينظر المادة 9 من القانون رقم 07-12، قانون الولاية .

²: بلفتحى عبد الهادي : مرجع سابق ، ص ص 79-80.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

ويقصد بالأعمال المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم التعاون والتهابي أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية، وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية. ويمثلها أيضاً في الأعمال الإدارية فهو الذي يمضي العقود باسمها ولصالحها ويمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى داخل أو خارج الوطن، كما أنه يشرف على استقبال الوفود الوطنية والأجنبية ويفتح أي ملتقى تنظمه الولاية أو أي مديرية من المديريات التنفيذية¹.

كما أنه وبصفته ممثلاً للولاية يقوم بالزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام والنواب، ويؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، ومن المعلوم أن أملاك الولاية تدخل ضمن إطار الأملاك الوطنية تطبيقاً لنص المادة 24 من القانون 90-25 المؤرخ في 18-11-1990، المتضمن التوجيه العقاري².

¹: بلفتح عبد الهادي : نفس المرجع ، ص 84.

²: علاء الدين عشي : مرجع سابق ، ص 113.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

ومن خلال هذا الدور الواسع في تمثيل الولاية الذي منحه المشرع للوالي، تخلص إلى أن دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في التمثيل ضئيل جداً، وهو لا يتعدى النشاطات السياسية، وتمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية من كجماعة محلية¹.

3: ترأس إدارة الولاية

وبالرجوع إلى الرسوم التنفيذية - المؤرخ في 03 جويلية 1994 ، نجد أن أجهزة الإدارة في الولاية موضوعة تحت سلطة الوالي ، كما تنص المادة 127 من قانون الولاية 07-12 على ما يلي : "تتوفر الولاية على إدارة توضع است سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير المركزة للدولة سرية منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك "، إذ يسهر وبصفته رئيس إدارة الولاية على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق ما يعرف بسلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه، فإلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله ، وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين، فالبعض منها يمكن رده إلى سلطة الرئيس

¹: بلفتحي عبد الهادي : مرجع سابق ، ص84.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

في توجيه مرؤوسيه ، والبعض الآخر يعود إلى حقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال¹.

خلاصة الفصل الثاني:

يقوم المفهوم الوظيفي للجماعات الإقليمية، في الدور التنموي الذي كلفت به كل من البلدية والولاية ، ولا يتم هذا إلا من خلال برمجة قانونية لهذه الهيئات سواء من الجانب التشكيلي أو الهيكلي، و من خلال دراستنا لتطبيق تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، يتضح لنا أن المجلس الشعبي الولائي عبارة عن جهاز أساسي في الولاية لكونه يشكل الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية باعتبارها هيئة المداولة على مستوى الولاية، من أجل هذا خصص له المشرع جملة من النصوص القانونية تعزيزا لتشكيلته المنتخبة من جهة وتحديدًا لصلاحياته من جهة ثانية، كما أن المجالس الشعبية البلدية تعد الخلايا

¹: عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، ط 2، الجزائر ، 2006، ص 160.

الباب الاول :الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

القاعدية لنظام السياسي وهي اللبنة الأولى في الهيكل الهرمي للمؤسسات الإدارية وهي

حلقة أساسية تتفاعل مع مدخلات ومخرجات النسق السياسي .

ملخص:

يعد موضوع الجماعات الإقليمية، ومسألة تسييرها من أهم القضايا على المستوى السياسي والاقتصادي، وهذا راجع لتأثير المباشر لها على التنمية المحلية، اعتبارا لكونها فضاء للمشاركة الشعبية ومنطلق لكل عمل تنموي، مما يمنح للشعب ممارسة رقابته وابدأ دوره في القرار المحلي، وقد كرس المشرع الجزائري هذه الهيئات في مختلف الدساتير الوطنية وأطلق على تسميتها الجماعات الإقليمية، وحصرها في الولاية والبلدية وكرس لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ومنحها إقليم جغرافي محدد تمارس فيه اختصاصاتها الممنوحة لها قانونا.

الباب الثاني

الرقابة و ضمانات تطبيق اختصاصات الجماعات الإقليمية

الرقابة على أعمال الجماعات المحلية يكتسي أهمية بالغة سواء من الناحية القانونية بتفعيل هذه الرقابة و تكريسها قانونا، أو من الناحية العملية في مجال تطبيقها و دراسة الأساليب القانونية لها، لحسن تسيير مهام الجماعات المحلية حتى تتماشى مع المتطلبات الديمقراطية، وصولا إلى الآثار المترتبة عنها، و الاستثناءات التي قد تنجر عن هذه الرقابة، كنقطة ربط بينها و بين السلطة المركزية، بالتدخل في اختصاصاتها و تسيير شؤونها بدلا عنها. ونظرا لاتساع الموضوع، و تشعبه و لمعالجة الإشكاليات المطروحة سابقا، قمنا بتقسيم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: الرقابة على اختصاصات الجماعات المحلية ومدى استقلاليتها

المبحث الأول: الرقابة الإدارية

المبحث الثاني: الرقابة المالية والقضائية

المبحث الثالث: استقلالية الرقابة

الفصل الثاني: ضمانات تفعيل وتطبيق اختصاصات الجماعات المحلية والإقليمية

المبحث الأول: النظام الإداري

المبحث الثاني: النظام القضائي

الفصل الأول:

الرقابة على اختصاصات الجماعات المحلية
و مدى استقلاليتها

يعتبر موضوع التنظيم الإداري بصفة عامة و الإدارة المحلية بصفة خاصة إحدى الموضوعات التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري و الدستوري في آن واحد، نتطرق في هذا الفصل إلى الرقابة على اختصاصات الجماعات المحلية ومدى استقلاليتها، فعمدنا إلى تقسيمه إلى ثلاثة مباحث مقسمة كما يلي:

المبحث الأول: الرقابة الادارية (الوصائية)

المبحث الثاني: الرقابة المالية والقضائية

المبحث الثالث: مدى استقلالية الرقابة على الجماعات المحلية.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية (الوصائية)

الرقابة الإدارية كمصطلح هي الأقرب على توضيح العلاقة بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية و التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، هذا الاستقلال ليس مطلقا بل تبقى السلطة المركزية تمارس أسلوب من الرقابة عليها ، حيث تعتبر الرقابة على الجماعات المحلية إحدى ضمانات دولة القانون المكرسة دستوريا وفيها يتم ممارستها من قبل الجهات القضائية التي توكل لها مهمة رقابة المشروعية التي هدفها احترام مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة.

ولهذه الرقابة صور عدة تتمثل أهمها في كونها تنصب إما على الأشخاص أو على الهيئات واما على الأعمال، وهنا سنحاول تسليط الضوء على أعمال الجماعات المحلية، واعتمدنا في دراسة هذا المبحث على مطلبين: المطلب الأول (الرقابة على أعمال البلدية) كمطلب ثاني (والرقابة على أعمال الولاية).

المطلب الأول: الرقابة على أعمال البلدية

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي للرقابة الإدارية، يقوم فيها الوالي بالعديد من أنواع الرقابة على أعمال البلدية،¹ حيث تتولى هذه الجهة الوصية المصادقة على المداولات حسب النصوص و القوانين، أو إلغائها وهذا في حالة مخالفتها للقانون، كما يمكن حل الوصية محل البلديات عند إهمالها أو عجزها عن القيام بأعمال يجب توفرها لتحقيق المصلحة العامة².

الفرع الأول: المصادقة

التصديق هو عبارة عن قرار صادر عن سلطة إدارية، والذي بدوره يعطي فعاليته القانونية، والتي تكون مطابقة والمصلحة العامة التي يكون فيها هذا القرار خاضع لرقابة السلطة الوصائية لعدم تجاوزها ما نص عليه القانون ومدى ملائمته مع الصالح العام والظروف التي اتخذت فيها.

وفي هذا السياق، أوجب المشرع الجزائري على إجبارية المصادقة على القرارات، والا فلا تكون هذه الأخيرة قابلة للتنفيذ، وفيها يكون التصديق إما صريحا أو ضمنيا.

¹ كحيل حياة، تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، المجلد السادس، العدد الثاني ، جامعة زيان عاشور الجلفة، جوان 2020 ، ص 682.

² بوطيب بن ناصر ، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة ورقلة، 2010 ، ص64

أولاً: المصادقة الصريحة

حسب نص المادة 157¹ من قانون البلدية: لا تتعد إلا بعد المصادقة عليها من الوالي،

المداولات المتضمنة ما يلي:

✓ الميزانيات و الحسابات .

✓ قبول الهبات و الوصايا الأجنبية .

✓ اتفاقيات التوأمة .

✓ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

نجد في محتوى هذه المادة إلزامية اتخاذ الوالي للقرار الصريح بالمصادقة على المداولات كتابيا لتنفيذها ، التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي ، كما نصت عليه المادة أعلاه، بالإضافة إلى أن المشرع الجزائري فرض على هذه المصادقة من طرف الوالي مدة زمنية محددة من أجل إبداء رأيه في المداولة في أجل لا يتعدى 30 يوم ويكون ابتداء من تاريخ إيداع هذه المداولة بالولاية ، هذا حسب نص المادة 58 من قانون البلدية من أجل حماية المداولات من تعسف الولاية من التعطيل للنشاط الإداري و المصالح المحلية للبلديات².

¹ المادة 57 من قانون (10.11) المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية

² المادة 58 من نفس القانون

ثانيا : المصادقة الضمنية: لقد نصت المادة¹56 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون وسارية المفعول بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، ماعدا المداوات التي استثناها قانون البلدية حسب المادة 57 المشار إليها سابقا.

تكمن المصادقة الضمنية، حين لا يبدي الوالي رأيه بخصوص المداوات، متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل القانون، وفوات المدة القانونية يعتبر بمثابة مصادقة.

الفرع الثاني: إلغاء (بطلان) أعمال المجلس الشعبي البلدي:

هو إجراء يتم بأطر قانونية أو زمنية الذي بواسطته تقوم الجهة الوصاية الإدارية بوساطته سلطاتها المحددة قانونا بإزالة قرار صادر من طرف جهة لا مركزية وهذا لمخالفته لأحكام القانون ومساسه بالصالح العام، والبطلان يأخذ صورتان:

أولا: البطلان المطلق لأعمال المجلس الشعبي البلدي:

تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي، وذلك لأحد الأسباب الآتية:

¹ المادة 57 من، قانون (10.11) المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.

1: مخالفة القانون

تعد مداوالات المجلس الشعبي البلدي باطلة إذا تجاوزت صلاحياته النطاق الإقليمي أو الموضوعي، و إقرار هذا السبب للبطلان إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمانة لتجسيد مبدأ سيادة القانون ، حيث تصبح المداولة نافذة و جب لها أن تكون مشروعة أولاً.

2: مخالفة الشكل و الإجراءات

جميع المداوالات التي تتعد خارج مقر المجلس الشعبي البلدي أو تغيير اللغة العربية تكون باطلة بطلان مطلق، حيث منح المشرع للوالي صلاحية إلغاء المداولة عن طريق قرار، وهذا كقاعدة عامة.¹

ثانيا : البطلان النسبي

تكون مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال في حالة ما مست بالمصلحة الخاصة لكل أعضاء المجلس الشعبي البلدي سواء تعلقت بأنفسهم أو أزواجهم أو فروعهم أو أصولهم أو من الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم.

ويكون هذا الإبطال بموجب قرار من الوالي الذي ليس مقيد بمدة معينة ، كما يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الوالي إما إداريا أو قضائيا طبقا لقانون الإجراءات

¹ قويلي زوينة، شتاتحة احلام و فاء، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية بين الضرورة و التقيد ، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، جامعة زيان عاشور الجلفة، مارس 2023، ص 720.

المدنية و الإدارية عن طريق دعوى الإلغاء . كل هذا لتحقيق الصالح العام والحرص على شفافية العمل الإداري.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الولاية

تخضع أعمال المجلس الولائي للرقابة الإدارية بتوافقها مع النصوص القانونية، حيث تمارس الوزارة الداخلية مهمة الرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي عن طريق مجموعة من الإجراءات والأحكام التي تنظم الولاية كجهاز إداري في الدولة، هذا حفاظا على مشروعية المداوات وتجسيدها لسيادة القانون، وسنتناول هذه الإجراءات كآتي: المصادقة (كفرع أول) والإلغاء (كفرع ثاني) بينما الحلول يتضمنه (الفرع الثالث)

الفرع الأول: المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 54¹ من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للنفاذ آليا وذلك دون الرجوع إلى موافقة السلطة الوصية هذا كقاعدة عامة، وقد يكون القرار المصادق عليه قابلا للطعن أمام القضاء نظرا لأهميته في مراقبة قرارات الهيئات المحلية ومدى مشروعيتها، ويتضمن التصديق نوعين:

¹ المادة 54 من القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.

أولاً: التصديق الصريح: تشترط المادة 55¹ من قانون الولاية على أن المداولات لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليه في أجل أقصاه شهرين وهذا نظرا لمكانة بعض

المداولات المتضمنة ما يلي:

✓ الميزانيات والحسابات.

✓ التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته.

✓ اتفاقيات التوأمة .

✓ الهيئات والوصايا.

كما تجدر بنا الإشارة إلى أن هذه المداولات، وما تتمتع به من خصوصية مالية وحسابية وعقارية وغيرها من الحالات التي تستلزم مراقبة دقيقة وتقتضي لنفاذها التصديق الصريح من قبل الجهة المختصة.

بالإضافة إلى وجوب توفير الشروط الشكلية المتمثلة في التبليغ و النشر و الآجال التي نص عليه القانون، هذا كقاعدة عامة، ولحسن سير المجلس الشعبي الولائي واستقلاليتها، يملك هذا الأخير الحق في طعن القرارات المترتبة عن الرقابة لدى جهات القضاء الإداري لإلغائها ويتم الفصل فيها من قبل الجهات الإدارية المكلفة بمراقبة القرارات الصادرة عن جهة الرقابة ومدى ملائمتها لمبدأ المشروعية².

¹ المادة 54 من القانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.

² مزيان فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005 ص90

ثانيا: التصديق الضمني:

حسب نصوص المواد 54-55-56-57 من قانون الولاية، يعتبر سكوت الوالي وعدم إبدائه لأي رأي إما رفض أو مصادقة تدخل حيث تدخل مداوات المجلس الشعبي الولائي حيز التنفيذ بقوة القانون وذلك بعد 21 يوم من إيداعها لدى الولاية . هذا يعتبر مصادقة ضمنية من طرف الوالي.

في هذا السياق نحث على أن للوالي الحق في رفع دعوى أمام المحاكم الإدارية المختصة محليا في حال رؤيته لمخالفة قانونية في المداوات¹.

الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء) على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس السلطة الوصية حق إبطال أعمال المجالس الشعبية الولائية وهو إجراء لإنهاء القرارات الصادرة على الهيئة الولائية يكون من طرف وزير الداخلية بقرار لمخالفته أحكام القانون كما يجب أن يكون الإبطال في فترة زمنية محددة قانونا قصد السير الحسن للقانون ويكون الإبطال إما نسبيا أو مطلقا:²

أولا: البطلان المطلق

تعتبر باطلة بحكم القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 53 من قانون 07/12 تحدد حالات البطلان بقوة القانون كالاتي:

¹ مزيان فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق ص 95.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2008 ص 93.

✓ المداولات الخارقة للدستور وغير الملائمة للقانون والتنظيمات، تفقد شرعيتها في المصادقة و التنفيذ.

✓ المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها هدفها المحافظة عليها لسيادة الدولة.

المداولات الغير محررة باللغة العربية هذا حسب المادة 03 من الدستور الذي اعتبرها لغة وطنية رسمية ومخالفتها يحيل إلى البطلان.

✓ المداولات التي لا تدخل في مجال اختصاص المجلس الشعبي الولائي تعتبر باطلة بطلانا مطلقا كأن يتناول الموضوع خارج اختصاصه مثل: موضوع متعلق بقطاع العدالة لهذه المجالات التي تحكمها نصوص خاصة.

✓ المداولات المبرمة خارج مقر المجلس القاعدة العامة هي إجراء مداولات في مقر المجلس الشعبي الولائي.¹

ثانيا: البطلان النسبي:

نصت عليه المادة 52² من قانون الولاية: " تكون قابلة لإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي الولائي والمعنيون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء.

¹ حسب نص المادة 22 من قانون الولاية بمعنى أن أي مداولة تتم خارج المجلس الشعبي الولائي ملغاة لكن استثناءا يجوز أن تيرم دورات المجلس الشعبي الولائي بمكان آخر بالاتفاق مع الوالي وطبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية منح للوالي صلاحية رفع دعوى الإلغاء أمام الجهات المختصة لبطلان هذه المداولة في آجال 21 يوم من تاريخ إيداع المداولة.

² المادة 54 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

يتم الإلغاء بقرار معطل صادر عن وزير الداخلية حيث أعطت المادة 53 من قانون الولاية حق إلغاء المداولات مع وقف التنفيذ لكل من الوالي أو من سلطة شعبية الممثلة في الناخب أو المكلف بالضريبة.

كما تعود سلطة اختصاص الإلغاء لهذه المداولات للوالي تكون خلال 15 يوم بعد انتهاء دورة المجلس الشعبي البلدي كما له أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية لإبطال المداولات التي اتخذت خلافا لأحكام المادة 56 وهذا سعيا لشفافية ونزاهة العمل الإداري لمصادقية التمثيل الشعبي¹.

المبحث الثاني: الرقابة المالية والقضائية

عرفت الرقابة المالية على أنها مراقبة استخدام الموارد و الإمكانيات المتاحة، بغية التمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي.

عرفت أيضا على أنها التحقق من أداء العمل و تنفيذ البرنامج وفق الأهداف و القواعد والإجراءات و الأوامر التي تصدر من قبل الهيئات المختلفة في التنظيم، لتنفيذ ما تقدم باعتبارها أداة يمكن من خلالها التحقق من الأهداف و البرامج المنفذة.

تتمتع الجماعات المحلية كغيرها من المؤسسات العمومية بالاستقلال المالي لها ميزانية خاصة بها تسجل فيها النفقات والإيرادات اللازمة لسير أعمالها ومصالحها، لها نفس

¹ محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ،

خصائص ومبادئ الميزانية العمومية تتكون من ميزانية أولية و أخرى إضافية دورها تعديل النفقات والإيرادات تبعا لنتائج السنة المالية السابقة¹.

إلا أنه ونظر لخطورة العمليات المالية و المحاسبية التي تقوم بها الجماعات المحلية، فقد خصها المشرع الجزائري برقابة صارمة زيادة على الرقابة في مجالها التنظيمي، رقابة مالية، لمراقبة مدى تطابق الميزانية مع القوانين السارية المفعول، و مدى تخصيص الإعانات و كيفية توزيعها و تتمثل هذه الرقابة أما بكونها رقابة داخلية، أو رقابة خارجية ويتم تفصيل ذلك كالآتي:

المطلب الأول: الرقابة المالية الداخلية على اختصاصات الجماعات المحلية

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس وجود مصالح إقليمية يتم الإشراف عليها من طرف أشخاص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف إرادة الشعب، من أجل حماية مصالح الجماعات المحلية نيابة عنهم².

واللامركزية الإدارية المتمثلة في المجالس المحلية تعتبر تجسيدا للديمقراطية بغية إشباع حاجات المواطنين و محاولة الاكتفاء الذاتي و التنمية المحلية، و بالرجوع إلى قانون الولاية والبلدية نجد أن كلا المجالس المحلية المنتخبة الموجودة على مستواهما تقوم بإعداد الميزانية و التصويت عليها وباستقراء القوانين المنظمة لهذه الجماعات المحلية نجد أنه هناك العديد

¹ محمد لخضر دلاج، عصام نجاح، فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، المجلد 07، العدد 02، مجلة العلوم الانسانية جامعة أم البواقي، ص122.

² حيث نصت المادة 169 من دستور 1996 على أن " المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، و يعد المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي قاعدة هذه المجالس المنتخبة."

من الضمانات الرقابية الممارسة عليها داخليا في مجالها المالي، و المتمثلة في إما أنها رقابة إدارية أو رقابة تسلسلية تمارسها الهيئة الوصية عليها (الوالي على المجلس الشعبي البلدي، الوزير المكلف بالداخلية على المجلس الشعبي الولائي).

الفرع الأول: الرقابة الادارية على مالية الجماعات المحلية

تمارس الرقابة الذاتية على مالية الجماعات المحلية باعتبارها الرقابة المسلطة عن طريق أو من قبل الجهاز التداولي للجماعات المحلية، فهي رقابة سابقة تخضع بموجبها الميزانية قبل التنفيذ إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات، كما تتم المراقبة عن طريق المراقب المالي و المحاسب العمومي و هذا ما سنتناوله فيما يلي:

1: رقابة المراقب المالي على مالية الجماعات المحلية

المراقب المالي هو موظف مختص معين من طرف وزير المالية، تتمثل مهامه في رقابة النفقات التي تلتزم بها ميزانيات الجماعات المحلية قبل دخولها حيز التنفيذ، و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة¹، و المراقب المالي يقوم بعدة مهام و من بين أهم الصلاحيات الموكلة له في إطار ممارسة مهامه الرقابية تتمثل أساسا في:²

¹ إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والقانون المقارن، دارالكتاب الحديث، مصر، 2009، ص 120.

² حمادو دحمان، الوسائل غير قضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد سنة 2011/2012 ص 83

✓ مراجعة الحسابات الإدارية للسنة المالية المختومة قبل التصويت على الميزانية الإضافية للسنة الجارية، و تتم هذه المراجعة بمقارنة التقديرات و النفقات و الإيرادات، مع الإنجازات والنتائج التي توصل إليها و التي يتم بموجبها تقييم التسيير المالي للجماعات المحلية قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية المضافة؛

✓ مسك السجلات وتدوين التأشيرات والرفض؛

✓ ارسال استبيان إلى الوزير المكلف بالميزانية يتضمن توضيح عن مدى تطورا لالتزام بالنفقات وتعداد المستخدمين، كما يقوم بإرسال كل سنة مالية إلى كل من الوزير المكلف بالمالية والأميرين بالصرف تقرير يتضمن الشروط التي يقيم عليها التنفيذ، والصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه وجميع الاقتراحات التي تؤدي إلى تحسين شروط صرف الميزانية.¹

يمارس المراقب المالي المهام المسندة إليه عن طريق ما يسمى بالتأشيرة، ومن بين

القرارات الخاضعة لهذه التأشيرة هي:

أولا: الموافقة على منح التأشيرة :

تختم رقابة النفقات الملتمزم بها من قبل المراقب، بوضع تأشيرة على بطاقة الالتزام.

وكذلك الوثائق الثبوتية، إذا ما اقتنع بمشروعيتها ومطابقتها للشروط القانونية، طبقا لما

¹يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها في الجزائر- المراقب المالي نموذجا - ، (د. ط) ، دار بلقيس، الجزائر، ص57.

نصت عليه المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات، التي يلتزم بها .

إلا أن المراقب المالي وفي العديد من المرات يكون مجبرا على منح التأشيرة، كتأشيرة الموافقة على الصفقات الحائزة على تأشيرات من طرف لجنة الصفقات العمومية المختصة¹، الأمر الذي يؤثر وبشكل واضح على الدور الرقابي الذي يمارسه المراقب المالي حيث يجعله محدود الفعالية.

ثانيا: رفض منح التأشيرة:

إن إعمال المراقب المالي لسلطة رفض منح التأشيرة، يكون مقيدا بضوابط وشروط حسب ما جاء في نص المادة: 7 من المرسوم التنفيذي 09-374 ؛ حيث نص المشرع صراحة أن كل الالتزامات غير قانونية أو غير مطابقة للقوانين المعمول بها، مصيرها الرفض سواء بصفة مؤقتة أو نهائية، و في حال رفض منح التأشيرة يتعين على المراقب المالي تبليغ الأمر بالصرف بذلك عن طريق مذكرة الرفض، ويتعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي على حد سواء،² كذلك يتعين على المراقب المالي وفي حال الرفض النهائي إرسال تقرير مفصلا مصحوبا بنسخة من الملف إلى الوزير المكلف بالميزانية.

¹يزيد محمد أمين ، مرجع سابق، ص58.

²هذا طبقا لنص المادة 180 من قانون البلدية (القانون رقم 10-11، 2011، والمادة 160 من قانون الولاية (القانون رقم 07-12، 2012).

هذا الأخير بدوره يمكنه إعادة النظر في الرفض النهائي، كل هذه الضوابط والقيود التي يلتزم بها المراقب المالي في أعماله لسلطة الرفض، تفسر هشاشة التدخل الرقابي للمراقب المالي وعدم فعاليته.

ثالثا: التغاضي:

يعرف التغاضي على أنه سلطة الأمر بالصرف في تجاوز قرار المراقب المالي بالرفض النهائي بالتأشير، على أن يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية كاملة، هذا ما عبر عنه المشرع صراحة في نص المادة: 12 من المرسوم التنفيذي 09 - 374.

إن تجاوز قرارات المراقب المالي أو التغاضي عنها يعد بمثابة إعدام للنشاط الرقابي للمراقب المالي على مالية الجماعات المحلية، أو كما يصفه البعض على أنه تشكيك في فعالية قرار الرفض النهائي للمراقب المالي، خاصة في ظل غياب تام للنصوص القانونية التي تفصل في أسباب اللجوء إلى التغاضي¹.

2: رقابة المحاسب العمومي على مالية الجماعات المحلية

يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية²، يقوم المحاسب العمومي بممارسة مهامه عن طريق ما يسمى بالازدواج الوظيفي، فهو يقوم بتنفيذ النفقات العامة، إلى جانب ذلك يقوم بمهام رقابية تتمثل في

¹ محمد لخضر دلّاج، عصام نجاح، المرجع السابق، ص120.

² وفق ما نصت عليه المادة 33 من (ق،مح،ع) رقم، 90_21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35.

الرقابة على مدى مشروعية تصرف الأمر بالصرف ، بمعنى أن رقابته هي رقابة مشروعية و ليست رقابة ملائمة.

ويشمل تعيين المحاسب العمومي على مستوى الجماعات المحلية كل من أمناء الخزينة في الولاية والبلدية (برتبة محاسب رئيسي)، و قابض الضرائب بالبلدية و الولاية (رتبة محاسب ثانوي)¹.

تعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي الأمر بالصرف على مستوى الجماعات المحلية، و تتمثل مجالات المحاسب العمومي لمهامه وفقا لما ورد في المادة 36 من (ق،مح،ع) رقم 90_21 السالف الذكر فيما يلي:²

- ✓ مراعاة مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين و التنظيمات المعمول بها
- ✓ التأكد من أنصفا إمضاء الأمر بالصرف مطابقة مع الإمضاء الموجود على الأمر بالدفع الذي تمارس لعينة عنه (الإمضاء) إلى المحاسب العمومي.
- ✓ مراقبة مدى توفر الاعتمادات.
- ✓ مراقبة تأشيرات عملية المراقبة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها
- كتأشيرة المراقب المالي، وتأشيرة لجنة الصفقات.

¹ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2015، ص 173.

² حمادو دحمان، الوسائل غير قضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 83-85

✓ مراقبة شرعية عملية تصفية النفقات التي يختص بها الأمر بالصرف والتي من خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة، على أن الإدارة لا تلتزم بالدفع إلا بعد انجاز العمل المتفق عليه من قبل الدائن القائم بالأعمال.

✓ التأكد من الصحة القانونية للمكسب الإبرائي على أن الأمر بالدفع المبرر لخدمة الإدارة يتعلق باسم الدائن الحقيقي الموجه إليها لأمر بالدفع يكتسب الطابع الشرعي، وأن المبلغ المستحق مسجل في البند الذي بشأنه تجرى عليه عملية الدفع.

الفرع الثاني: الرقابة التسلسلية على مالية الجماعات المحلية

تمارس هذه الرقابة من قبل موظفين مختصين، ونظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية و تطبيقها و الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة، يستدعي ذلك إنشاء أجهزة محلية قيام منتخبة ومستقلة تقوم بتسيير تلك المصالح و الشؤون ألا أن الاستقلالية التي تتمتع بها هذه المصالح المحلية ليست مطلقة بل تخضع لرقابة السلطة المركزية مما يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية و وحدات الإدارة اللامركزية¹.

1: رقابة الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول على مالية البلدية و هو المكلف بالتصويت على ميزانيتها، غير أنه و بالرجوع إلى القانون نجد أنه نص على إمكانية دخول بعض المداورات حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من قبل الجهات الوصية مثل

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2004، ص 62 .

المداولات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات المتمثلة في الوالي، فهذا الأخير أن يمارس وصايته على المجلس الشعبي البلدي تلقائيا لضبط الميزانية المصوت عليها بصفة مضطربة و غير متوازنة رغم إعلامها بذلك وتأمين التوازن المالي الدقيق للميزانية الإضافية في حالة العجز عند تنفيذها، و ذلك بتدخل الوالي و امتصاصه للعجز باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإعادة هذا التوازن و تغطية النفقات لإشباع الحاجات العمة المحلية.

وباستقراء قانون البلدية نجد أن المشرع مكن للوالي التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية في

حالة عدم تصويت المجلس الشعبي البلدي عليها في الميزانية¹.

2: رقابة الوزير المكلف بالداخلية على المجلس الشعبي الولائي

نظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية فإن حالات الوصاية عليها نادرة مقارنة مع

المجلس الشعبي البلدي، و بالرجوع إلى قانون الولاية نجد أنه نص على ضرورة تدخل

الوزير المكلف بالداخلية في حالة حدوث عجز يؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه

الميزانية الناتج عن عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي للإجراءات اللازمة القيام بكافة

التدابير والإجراءات اللازمة لامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.

و كذلك في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب وجود إختلالات داخل

المجلس الولائي، فعلى الوالي أن يقوم و بصفة استثنائية باستدعاء المجلس للانعقاد في دورة

غيرعادية، بعد فوات الأجل القانوني المحدد للمصادقة على الميزانية، و إذا لم تضي هذه

¹ غزيري محمد الطاهري ، آليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي

مرباح ورقلة، الجزائر سنة 2010/2011 ص 107

الدورة أية نتيجة، ولم يتم التصويت على مشروع الميزانية ، فعلى الوالي في هذه الحالة أن يبلغ الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ التدابير الملائمة لضبطه.

المطلب الثاني: الرقابة المالية الخارجية على اختصاصات الجماعات المحلية

تعرف الرقابة المالية بأنها منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والقانونية والإدارية، بهدف المحافظة على الأموال العامة و ترشيد استخدامها، تخضع الجماعات المحلية لمجموعة من الإجراءات التي تعرف بالدورة المستديمة، إذ يحتم على تنوع الرقابة المالية الممارسة على الجماعات المحلية عدم تدخل جهة منفردة في إتمام الإجراءات، و إنما لابد أن تكون كل هيئة رقابية مكملة لدور الهيئات الرقابية التي سبقتها.¹

فالرقابة الخارجية هي التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة بهدف ضمان توفر الإعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة و تكييف الإجراءات المتخذة مع القانون، و على هذا الأساس سنتطرق إلى رقابة مجلس المحاسبة على مالية الجماعات المحلية، ثم رقابة المتقشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة على أعمال الجماعات المحلية

مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية عل مختص بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية، يتمتع بالاستقلال المالي و الإداري و باختصاصات

¹ طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة 02، الاردن 2015، ص183.

إدارية قضائية ذو طبيعة تقنية خاصة لممارسة المهام المسندة إليه المتمثلة في رقابة حسن استعمال الجماعات المحلية للموارد والأموال و القيم و الوسائل المادية العمومية و ترقية إجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية سير المالية.

يتمتع مجلس المحاسبة بالسلطة الرقابية على الجماعات المحلية بوصفها أحد مجالات تدخلاتها بالمهام التالية:¹

1: الاطلاع والتحري

إذ يحق لمجلس المحاسبة المطالبة بالاطلاع على كل لوثائق و المستندات التي من شأنها لأن تسهل في رقابة العمليات المالية و المحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير مصالح الجماعات المحلية كالمستندات الثبوتية للحسابات الإدارية و لحسابات التسيير أو التقارير سواء التي تملكها أو التي تعدها عن حسابات الهيئة و تسييرها، إذ يقع لزاما على كل أمر بالصرف أو قابض لدى إحدى الجماعات المحلية وضع حساباته تحت تصرف المجلس عند إجراء التحري و الاطلاع وذلك بإيداعها لدى كاتبة الضبط التابعة للمجلس و بصفة دورية و إذا ما تعلق الأمر بممارسة هذا الحق بالإطلاع على وثائق أو معلومات يمكن أن يؤدي إفشائها إلى المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطنيين، يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل الطبع السري المرتبط بالوثائق أو المعلومات والنتائج التدقيقية والتحقيقات التي قام بها.

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 127.

2: رقابة نوعية التسيير

فيها يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الجماعات المحلية بتقييم استعمالها للموارد والمصالح المالية و الوسائل المادية العمومية و تسييرها عل مستوى الفعالية و النجاعة و الاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف والمهام والوسائل المستعملة و مراقبة منحتها للجماعات المحلية.¹

إلى جانب ذلك يقوم مجلس المحاسبة، بتقييم قواعد تنظيم و عمل الجماعات المحلية، بغية التأكد من وجود آليات و إجراءات رقابية داخلية موثقة. و له أن يقدم التوصيات التي يراها ضرورية بشأن ذلك، و ملائمة لتحسين الفعالية، و التأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة للمساعدات الممنوحة لها، و مدى مطابقة استعمالها مع الأهداف التي وجدت من أجلها. وعند الاقتضاء فلمجلس المحاسبة القيام بجميع الإجراءات التي تأكد اتخاذ الهيئات المحلية، بالترتيبات الملائمة قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات الوفاء بالتزاماتها.

و في إطار ممارسة المجلس لمهامه، عليه أن يقوم بإعداد تقرير يتضمن جميع المعاينات التي قام بها، و المعاينات و التقييمات التي توصل إليها. وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي المصالح للجماعات المحلية، و عند الحاجة إلى السلطات السلمية أو الوصية للسماح لها بتقديم الإجابة المطلوبة منهم، و إبداء ملاحظاتهم خلال الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة، و يمكن له أن يعقد اجتماع ينظم فيه نقاشه يشارك فيه كل من مسؤولي أو

¹ اكرم ابراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر والتوزيع، الطبعة 1، الاردن 2006، ص 25.

أيضا مسيري الجماعات المحلية و يضبط من خلاله تقييمه النهائي و يصدر التوصيات و الاقتراحات التي يراها مناسبة قصد تحسين فعالية و مردودية تسيير المصالح و الهيئات المراقبة و يرسله إلى مسؤوليها و السلطات الإدارية المعنية و الوزراء.¹

3: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية

يقع على مجلس المحاسبة التأكد من مدى احترام الجماعات المحلية لقواعد الانضباط في به مجال تسيير ميزانيتها، إذ يمكنه أن يحمل كل مسؤول أو عون مسؤولية في حالة ارتكاب لمخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط لتسيير الميزانية و المالية، و تعتبر الأخطاء التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال و تسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية و التي تلحق ضرر بالخرينة العامة أو بالهيئات المحلية، مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية، و يمكن للمجلس حينها أن يعاقب على المخالفات التالية:

- ✓ خرق الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات.
- ✓ استعمال الإعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة و الجماعات المحلية لضمان الأهداف غير الأهداف التي خصصت له.
- ✓ الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

¹ عوم محمد الكفراوي، تطور الرقابة المالية تبعا للنظام المالي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة الاولى، مصر، 2010، ص20.

- ✓ الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- ✓ خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفائها إما بتجاوزها في الإعتمادات أو بتغيير الترخيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لا لتحقيق العمليات الموجودة من أجلها.
- ✓ الرفض غير المؤسس للتأثيرات و العراقيل الصريحة من طرف هيئات المراقبة القبلية أو تلك الممنوحة المخالفة للشروط القانونية.
- ✓ عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات و الاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية¹.
- ✓ التسيير الخلفي للأموال و القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
- ✓ التسبب في إلزام الجماعات المحلية دفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء.
- ✓ الاستعمال التعسفي لإجراء القابض بمطالبة المحاسبين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو تنظيمية.
- ✓ اختراق أعمال التسيير التي تتم وفق قواعد إبرام العقود وتنفيذها وفق ما ينص عليه قانون الصفقات العمومية².

¹ محمد ساحل، المالية العامة- النفقات العامة-، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة 1، الجزائر، 2017، ص291.

² مسعود راضية، دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي في التشريع الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة العربي التبسي، جامعة تبسة، سبتمبر 2018، ص586.

✓ عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة.

✓ تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنها.

✓ تهاون الجماعات المحلية في القيام بالتزاماتها مما ترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية وفق الشروط التي أقرها التشريع.

و تتم المعاقبة على المخالفات السابق ذكرها، من طرف مجلس المحاسبة بغرامة صادرة عنه في حق مرتكبيها، على أن لا يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي التي يتقاضاها العون المعني المرتكب للمخالفة، و لا يجوز لمجلس المحاسبة أن يجمع بين الغرامات المحكوم بها على المخالف، إلا في حدود المبلغ الأقصى من المرتب السنوي الإجمالي، إلا أنه يمكن الإعفاء العون مرتكب المخالفة من عقوبة مجلس المحاسبة إذا تذرع بأمر كتابي من مسؤولية السلميين أو من كل شخص مؤهل لإعطاء مثل هذا الأمر، و في هذه الحالة تنتقل مسؤوليته إلى هذا الأخير ويحل محله.

أما إذا كانت المخالفة التي ارتكبتها العون تدخل في مجال أحكام المادة 188¹ من الأمر 95-20 (م.ح)، فعلى رئيس الغرفة أن يقوم بتوجيه تقرير إلى رئيس مجلس المحاسبة يتضمن تفصيل عن المخالفة المرتكبة و الذي يبلغ بدوره الناظر العام بذلك، فإذا رأى هذا الأخير وبعد تلقيه لكافة المعلومات التي طلبها عن ذلك أنه لا مجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء.

¹ المادة 88 من الامر 95-20 المؤرخ في 17/05/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة .

أما إذا أقر الناظر العام المتابعة فيقوم بتحرير جميع الاستنتاجات التي توصل إليها كتابيا ويرجع الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة قصد فتح تحقيق، و على رئيس مجلس المحاسبة في هذه الحالة بتعيين مقرر من بين المستشارين يكلفهم بدراسة الملف على أن يكون التحقيق حضوريا بإعلام و اطلاع المتبع بذلك برسالة موسى عليها، و يمكن لهذا الأخير الاستعانة بمحامي أو مساعد يختاره بعد أدائه لليمين أمام مجلس المحاسبة.

و على المقرر أن يقوم بكل الأعمال التي يراها ضرورية و التي تدخل في مجال التحقيق ويمكنه الاستماع إلى كل عون قد تقم مسائلته كتابيا أو شفويا، و يختم المقرر تحقيقه بتحرير تقرير مرفقا بجميع الاستنتاجات التي تم التوصل إليها فيرسل الملف إلى رئيس مجلس المحاسبة فإذا ثبت من نتائج التحقيق أنه لا مجال للمتابعة فيقرر الناظر العام بحفظ الملف و يبلغ بهذا القرار إلى كل من رئيس مجلس المحاسبة والعون محل المتابعة.¹

أما إذا كانت الوقائع من شأنها أن تبرر بإحالة الملف على غرفة الانضباط، في مجال تسيير الميزانية والمالية، وعلى الناظر العام إرسال الملف مصحوبا باستنتاجاته المكتوبة والمعللة، إلى رئيس هذه الغرفة، الذي بدوره يقوم بتعيين قاضيا مقرا، من بين القضاة الغرفة لتقديم اقتراحاته حول الملف، وتحديد تاريخ الجلسة. ويعلم كل من رئيس مجلس المحاسبة

¹خضري حمزة، آليات حماية المال العام في اطار الصفقات العمومية، اطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، 2015، ص242.

والناظر العام بذلك،¹ ويمكن للشخص المتابع أو محاميه أو مساعديه الاطلاع على ملفه، خلال أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة، وكل تغيب للعون المتابع عن الجلسة، رغم استدعائه مرتين، لا يمنع الغرفة من البث في القضية، ويبلغ القرار المتوصل إليه كل من الناظر العام والمعني ووزير المالية لمتابعة التنفيذ بالطرق القانونية وكذا السلطات السلمية والوصية التي يخضع لها العون المعني.

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية

تقوم المفتشية العامة للمالية باعتبار أن رقابتها هي رقابة تقويمية أكثر منها ردعية في حالة وجود نقائص أو تأخير هام في محاسبة الجماعات المحلية التي تمت مراقبتها من قبل أن تأمر المحاسبين بأشغال ضبط هذه المحاسبة واعادة ترتيبها في حال، عكس ما هو مقرر المجلس المحاسبة التي تحول الملف إلى النائب العام المختص اقليميا وإلى السلطة الوصية، ورفع تقرير ضبط الاشغال إلى الوزير المكلف بالمالية، طبقا لما ورد في المادة 11² من المرسوم الرئاسي 80-53 المتضمن احداث مفتشية العامة للمالية .

وتنصب مهام المفتشية العامة للمالية على القيام بالمهام التالية:³

✓ اجراء تحقيق حول مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والموارد ومراقبة التدبير المالي

للجماعات المحلية؛

¹ مسعود راضية، المرجع السابق، ص 65.

² المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن احداث المفتشية العامة للمالية.

³ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 126.

✓ التحقق من سلامة التسيير المحاسبي ومراقبة تسيير الصناديق؛

✓ ممارسة حق مراجعة جميع العمليات التي قام بها محاسبوا الهيئات المحلية، ومراجعة

الأموال والقيم والسندات على اختلاف انواعها التي يحوزها المسيرون والمحاسبون؛

✓ تدقيق في عين المكان بغية التأكد من أعمال التسيير الذاتي ذات الأثر المالي على

مستوى الجماعات المحلية قد تمت محاسبتها وفق أسس ومعطيات صحيحة وكاملة

ولإثبات الخدمة المنتهية فعلا عند الاقتضاء.

ويحق لمفتشي المالية العامين طلب تقديم أية معلومة، يروها ضرورة في أداء عملهم

الرقابي بصفة كتابية أو شفوية، كما لهم الحق أيضا في تقييم أية وثيقة أو ورقة ثبوتية. تكون

لازمة لمراجعتها، وعلى المسؤولين العامين في الجماعات المحلية، في هذه الحالة الالتزام

والاستجابة للطلبات هؤلاء المفتشين والاجابة على كل الطلبات المقدمة لهم .

إذ لا يمكن لهم التحجج بالسر المهني، وبانتهاء عملية التفتيش وكل امتناع أو عرقلة

لمهام المفتشية يشكل خطأ جسيم تسبب فيه أحد أعوان مسؤولي البلدية أو الولاية يعرضه

إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة المكلفة،¹ وتنتهي عملية القابة التفتيشية العامة للمالية

بتحرير تقرير شامل يحتوي على جميع الملاحظات الخاصة بهم حول مالية الجماعات

المحلية، ومعاينتهم والتوصيات والاقتراحات التي من شأنها تعمل على تحسين وتنظيم

الجماعات المحلية محل القابة والعمل على تطوير مناهج الضبط المالي والمحاسبي ويقدم

¹ شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "دراسة حالة البلدية" مذكرة ماجستير في القانون العام

جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011/2010، ص121-122

هذا التقرير إلى مسؤولي الهيئات المحلية للاجابة عليه خلال أجل أقصاه شهران، كما لهم الحق الاعتراض على ما ورد في هذا التقرير استنادا على وثائق ومستندات ثبوتية.

و إلى جانب المهام السالفة الذكر للمتفشية العامة للمالية فإنها تقوم بمهام عادية ودائمة على مستوى الولاية تحت سلطة الوالي تتمثل أساسا في:

✓ القيام باستمرار عمل وهياكل وأجهزة الولاية قصد اتقاء النقائص و اقتراح التصحيحات اللازمة و كل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها و تحسين نوعية الخدمة لصالح المواطنين.

✓ السهر الدائم على احترام التشريع و التنظيم المعمول به.

✓ القيام بأي تحقيق يبرر وضعية خاصة ترتبط بمهام و أعمال الأجهزة الممركزة و اللامركزية.¹

✓ حق التدخل على مستوى الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال قرره الوالي و إعداد ملخص دوري عن أعمالها.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية

الرقابة القضائية هي الرقابة التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وعلى مختلف درجاتها وذلك عن طريق وبواسطة تحريك الدعوى و الطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية الغير مشروعة.

¹ شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "دراسة حالة البلدية" مذكرة ماجستير في القانون العام جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2010/2011، ص121-122

الفرع الأول: اختصاص المحاكم الإدارية بالرقابة على مشروعية أعمال الجماعات الإقليمية

يقتصر اختصاص المحاكم الإدارية على الجانب القضائي فقد تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها ، فالمحاكم الإدارية هي غرف إدارية محلية وهيئات قضائية إدارية هذا ما جاء به النظام القضائي الجزائري الذي انتهج بدوره الازدواجية بين القضاء العادي و القضاء الإداري.

ونشير إلى أن اختصاص المحاكم الإدارية كونها درجة أولى للفصل في المنازعة الإدارية المعروضة أمامها في القضاء الإداري الجزائري، سنوضح قاعدة الاختصاص النوعي كفرع أول ثم الاختصاص الإقليمي المحلي كفرع ثاني والاستثناءات الواردة عليهم، ويتفرع هذا الاختصاص طبقاً للمعايير المحددة لهذه الاختصاصات، في التشريع الجزائري¹.

أولاً: قاعدة الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

يتمتع الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية بأهلية في النظر في القضايا المحددة لها، بما جاء به التشريع، وهذا على إثر التطور الذي جاء في تنظيم قضاء المنازعات الإدارية بالجزائر، ولاشك في أن الاختصاص النوعي من النظام العام ، جسده نص المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

¹شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص150.

1: معايير تحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:

نجد أن المشرع الجزائري قد أخذ بالمعيار العضوي في تحديد أطراف النزاع الإداري كفصل، وهذا ما نصت عليه المادة 800¹ من قانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، استثناءً نجد أنه أخذ بالمعيار الموضوعي من خلال نصوص خاصة بالقوانين المتعلقة بالإدارة العامة، وهذا تم استنتاجه من خلال نص المادة 803² من قانون إ.م.إ.

أ/ المعيار العضوي

يتمثل في وجود إحدى الجهات الإدارية الواردة في المادة 800 و 801 من ق إ.م.إ طرفاً في النزاع وتتمثل تلك الجهات الإدارية فيما يأتي: البلدية، المصلحة الإدارية البلدية، الولاية، المصلحة الغير ممرضة للدولة في الولاية، المؤسسة العمومية ذات صيغة الإدارية:³

❖ البلدية:

تم اعتماد شخص البلدية معياراً عضوياً بموجب المادة 800 من ق إ.م.إ فقد نظمها القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، وهي كعنصر من عناصر المعيار العضوي تشمل مختلف الهيئات والأجهزة القائمة سواء كانت أجهزة مداولة أو تنفيذ كما يلي:

✓ جهاز المداولة:

يتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهذا ما نصت عليه المادة 16 من قانون البلدية وما ترتبط به من لجان دائمة ومؤقتة.

¹ المادة 800 من قانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية

² المادة 803 من قانون 09/02 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية

³ شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "دراسة حالة البلدية" مرجع سابق، ص 130

✓ جهاز التنفيذ:

يمثل هذا الجانب الإداري اللامركزي رئيس المجلس الشعبي البلدي في جهازه التنفيذي¹ ، حيث يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعات الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة ، ويمكن أن يساعده نائبان أو عدة نواب المادة 69 من نفس القانون.

نصت المادة 82 من قانون البلدية على أنه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة للمحافظة على الأملاك وحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها.

❖ الولاية

تعد وحدة من وحدتي الإدارة المحلية بالجزائر، فهي إحدى المجموعات الإقليمية المنصوص عليها في الدستور ، أي الشخص المعنوي العام بجميع هيئاته ومصالحه الداخلية سواء تعلق الأمر بهيئة المداولة (م ، ش ، و) أو هيئة التنفيذ (الوالي ، و المصالح الإدارية التابعة له) .

❖ المصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الولاية:

باعتبارها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي أجهزة إدارية خاضعة للسلطة الرئاسية للوزير رغم تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة . وباعتبارها المصالح الخارجية و الممتدة بمختلف الوزارات على مستوى الولايات يشرف على كل منها مدير، ومن بينها مديرية

¹ وهذا حسب نص المادة 15 من قانون البلدية.

الشباب و الرياضة ، مديرية السياحة ، مديرية المالية ، مديرية الفلاحة ، مديرية البريد والمواصلات، م. التربية، م. الجمارك، م. الأشغال العمومية و التي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات.

❖ المؤسسة العمومية ذات الصيغة الإدارية:

يعتبر أسلوب المؤسسة العامة وسيلة من وسائل المرفق العام وأكثرها شيوعا وانتشارا ويتميز هذا الأسلوب بتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتعتبر قرارات إدارية وعمالها موظفون عموميون و أموالها بأموال عامة ، وعليه فإن تصنيف المؤسسات العمومية أصبح حاليا يستند إلى معيار موضوعي ومادي بالنظر إلى طبيعة نشاط المؤسسة العمومية والى المعيار إلى الإقليمي بالنظر للمدى والنطاق الجغرافي لاختصاص المؤسسة.¹

ب/ المعيار الموضوعي

يعتبر مقياسا يعتمد عليه في جميع الأحوال التي تكون فيها الإدارة طرفا في النزاع، إذ لا يعقل أن يحاسب شخص ما دون العودة إلى الأعمال و النشاطات التي تصدر منه، و التي عن طريقها يتم تحديد اختصاص المحاكم الإدارية قصد بسط الرقابة القضائية. لأن الاكتفاء بالمعيار العضوي لتحديد الاختصاص القضائي أمر يصطدم بالواقع، لذلك يتم الجمع بين المعيارين ، واعتبرت المنازعة الإدارية كل نزاع يكون أحد طرفيه شخص من أشخاص القانون العام وكان عند مباشرته للنشاط متمتعاً بامتيازات السلطة العامة.

¹ رجم خالد واخرون، تقييم آليات الرقابة على الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي 15/247-دراسة ميدانية لبلدية النزلة 2013-2017 ،مجلة الدراسات الاقتصادية الكمية،المجلد 07،العدد01،ص410.

❖ القرارات الصادرة عن البلديات والمصالح الإدارية التابعة للبلدية

وهي جل القرارات التي تشمل:¹

✓ **مداولات م . ش . ب :** تعد قرارات إدارية تداولية تخضع لرقابة القضاء الإداري (المحاكم الإدارية) حسب نص المادة 45² من ق البلدية، يتم إلغاء المداولة من طرف الوالي بقرار خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر مداولة لدى الولاية ، بالإضافة إلى أنه يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة و الإلغاء يكون خلال شهر من تعليق المداولة وهذا حسب نص المادة 44 من ق البلدية.

✓ **قرارات رئيس م.ش.ب :** يتمتع بعدة اختصاصات نذكر منها :

- اختصاصاته في مجال تمثيل البلدية باعتباره المسؤول الأول في إدارة شؤون البلدية
- اختصاصاته في مجال تمثيل الدولة في قضايا الأملاك العقارية والتعيين في الوظائف العمومية... الخ.
- وفيما يخص القضايا المخولة للمحكمة الإدارية للنظر فيها بموجب نصوص خاصة، نذكر منها ما جاءت به المادة 17 من قانون 02/07 المؤرخ في

¹ غزيري محمد الطاهري ، آليات تفعيل دور البلدية في ادارة التنمية المحلية بالجزائر، مرجع سابق ص 121.

² المادة 45 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية

27 فيفري 2007 المؤسس لحق إجراء الملكية العقارية وتسليم سندات

الملكية عن طريق تحقيق عقاري.

✓ **قرارات المصالح التابعة للبلديات :** تنشأ البلديات مصالح خارجية لتوفير الاحتياجات

الجماعية لمواطنيها ، تتعلق بعدة مجالات مثل:

مصالح مياه الشرب ، مصالح القمامات ، الأسواق والمقابر ... الخ ، فيمكن تسيير هذه

المصالح بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل البلديات التابعة لها تلك المصالح وقراراتها

راجعة للجهة المسيرة و المالكة لها، بالإضافة إلى أن إنشاء المصالح على شكل مؤسسات

عمومية ، هنا تكون القرارات الصادرة منها خاضعة للقانون و القضاء الملائمين له

❖ **قرارات الولاية و المصالح الخارجية غير ممرضة للدولة على مستوى الولاية:**

تنقسم هذه القرارات حسب النشاط الممارس من الولاية ومصالحها إلى نوعين:¹

✓ **قرارات الولاية اللامركزية :** تكون في شكل قرار يصدر عن (م.ش.و) خلال فترة زمنية

معينة محددة ، بناء عليه إن جميع التصرفات و القرارات الإدارية الصادرة عن الوالي

ومختلف الأجهزة و الهيئات التابعة له ، سواء باعتباره ممثلا للولاية أو ممثل للدولة ،

تختص بمنازعتها المحاكم الإدارية المختصة إقليميا إما من حيث الطعن بالإلغاء أو

التفسير أو فحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن الولاية دون التعويض ، وحسب

¹ عمار بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود

معمرى، تيزي وزو، ص04

اجتهاد مجلس الدولة نرى أنه بإمكان الوالي الإعفاء من تأسيس محامي في حالة الطعن باستئناف أمام مجلس الدولة ، فيما يخص القرارات الصادرة بصفته ممثلاً للدولة.

✓ المصالح الخارجية غير ممرضة للدولة على مستوى الولاية : نجد أن بصدور قانون

إ.م.إ، أن المشرع نص صراحة للمحاكم الإدارية بالنظر في الطعون بالإلغاء و التفسير

وفحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن هذه المصالح بموجب المادة 801 من ق

إ.م.إ محققاً بذلك مبدأ التقاضي على درجتين كتقريب القضاء من المتقاضى إلى جانب

تخفيف العبء على مجلس الدولة.

2: الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي

توجد مجموعة من الاستثناءات التي ترد على القاعدة العامة لاختصاص المحاكم الإدارية

في مجال المنازعات الإدارية، التي قد جاءت بها المادة 802 من ق إ.م.إ . وهناك ما جاء

بموجب نصوص خاصة وعليه سنتناول الاستثناءات الواردة بموجب نصوص قانونية خاصة،

كما يلي:¹

أ/ لاستثناءات الإيجابية للاختصاص النوعي

أعطى المشرع الجزائري اختصاص للقضاء الإداري رغم ارتباط العمل بأشخاص غير

إدارية عامة، لاعتماده في هذا المعيار على المؤسسات العمومية ذات الصيغة الصناعية و

التجارية بعدما أبعدت من اختصاص القضاء الإداري بموجب نص المادة 800 ق إ.م.إ .

¹ عمار بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص11

حيث استبعد المشرع هذه المؤسسات و نظمها باختصاص استثنائي في نصوصه كقواعد جديدة ، وقد تم توسيع مجال اختصاص القضاء الإداري عندما تؤهل هذه المؤسسات بحصولها على عقود الامتيازات ،بالإضافة إلى بعض النشاطات التي أدخلها المشرع ضمن اختصاص القضاء على أساس تمكينها السلطة العامة.

ب/ الاستثناءات السلبية للاختصاص النوعي

نصت عليه المادة 1802¹ ق.إ.م.إ التي تنص على " خلافا على أحكام المادتين 800-801 أعلاه يكون اختصاص المحاكم العادية في المنازعات التالية:

- مخالفات الطرق.
- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة ، ولإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية

ج/ الاستثناءات الواردة بموجب نصوص قانونية خاصة

- المنازعات المتعلقة بالضمان الاجتماعي.
- المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك.

¹ المادة 802 من ق.رقم 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ المؤرخ في 25 فيفري 2008.

ثانيا: قاعدة الاختصاص الإقليمي: يتم تنظيم اختصاص المحاكم الإدارية جغرافيا وإقليميا نظرا للأهمية التي تتمتع بها قواعد الاختصاص المحلي، هذا لتوفر المحاكم في الدولة قصد تقريب القضاء من المواطن وتسيير التقاضي عن طريق المحاكم الإدارية من موطن النزاع:¹

1: الاختصاص الإقليمي

تتمتع المحاكم الإدارية بالاختصاص الإقليمي، حيث تستمد منه أهليتها في النظر والفصل في القضايا الإدارية التي تقع في حيز إقليمها، وهنا يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية طبقا للمادتين 37-38 من ق.إ.م.إ الذي يؤول فيه الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية اختصاصها في موطن المدعي عليه أو آخر موطن له إن لم يكن له موطن معروف، بالإضافة إلى الفقرة الأولى من المادة 02 من القانون 02/98² حيث يعود للتنظيم مهمة تحديد المجال الجغرافي و الإقليمي لكل المحاكم الإدارية، في حالة ما تم اختيار موطن المدعى عليه يؤول الاختصاص الإقليمي للمحكمة التي يقع فيها موطن المدعي في حالة ما تعدد المدعى عليهم هنا يكون الاختصاص الإقليمي للمحكمة التي يقع فيها دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن المحاكم الإدارية تختص إقليميا بالفصل في الطلبات المتعلقة في الدعاوى الأصلية والتي يعود فيها الاختصاص إلى محكمة إدارية أخرى، هذا تفاديا

¹ بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار الهومة، ط 3، الجزائر، 2014، ص150.

² المادة 02 من القانون 02/98 المتعلق بالاجراءات المدنية والادارية.

لتكرار الدعاوى وضمان حسن سير العدالة حيث لا يعد الاختصاص الإقليمي من النظام العام ولا يثيره القاضي إلا إذا تمسك به المدعي.

2: موطن المدعي عليه كقاعدة للاختصاص الإقليمي

من خلال المادتين 37/38¹ من قانون إ.م.إ يتضح لنا أنه يؤول الاختصاص الإقليمي للمحكمة إدارية، التي يكون في دائرة اختصاصها مكان إقامة المدعى عليه، أو آخر موطن له أو الموطن المختار أو موطن أحد المدعى عليهم.

وهنا نرى أن المشرع الجزائري ميز بين حالتين في الاختصاص الإقليمي:

- عند وجود مدعى عليه واحد
- عند تعدد المدعى عليهم.
- عندما يكون المدعى عليه شخص واحد يتم إعمال القاعدة العامة وتكون برفع الدعوى أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه وفقا لنص المادة 37 أعلاه.

وفي حالة إذا تعدد المدعى عليهم فللمدعى له الاختيار بأن يرفع الدعوى أمام المحكمة الواقع في دائرتها أي منهم و المغزى منه تشجيع المدعى على جمع طلباته من المدعى عليهم في محاكمة واحدة أمام محكمة واحدة، إذ أن تطبيق القاعدة التقليدية سيكلفه إلى إقامة دعاوى كثيرة بتعدد المدعى عليهم، كما يؤدي من زيادة في النفقات واحتمال تعارض الأحكام.

¹المادة 38/37 من قانون الاجراءات المدنية والادارية

3: الاستثناءات الواردة على الاختصاص الإقليمي

يرد على قاعدة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية مجموعة من الاستثناءات الذي يرى فيها المشرع أنها الطرق الأنسب لقرها من مكان النزاع، والذي بدورها تسهل من عمليات واج اراءات التحقيق منه، وبهذا نجد أن المشرع لجأ في استعمال قواعد أخرى بدل القواعد العامة، التي تعتبر الأصل في قيام الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، نذكر منها الاستثناءات الواردة بموجب نص المادة 804 من قانون الإجراءات م.إ.

أ/ منازعات الضرائب أو الرسوم أو الأشغال العمومية

هنا ترفع دعاوى الضرائب والرسوم وجوبا أمام مكان فرض الضريبة أو الرسم، بينما الأشغال العمومية ترفع فيها الدعاوى مكان تنفيذ الأشغال.

❖ الطعون المتعلقة بخصوص منازعات الضرائب والرسوم :

نص المشرع صراحة على أن النظر في المنازعات الضرائب والرسوم يؤول مباشرة للمحاكم الإدارية باعتبارها ذات طبيعة إدارية بحتة، كما جاء في نص المادة 108¹ من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

¹ المادة 08 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم في القانون رقم 13/10 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 المتضمن لقانون المالية لسنة 2011.

❖ الطعون المتعلقة بخصوص منازعات الأشغال العمومية :

تتعلق منازعات الأشغال العامة بعقار سواء لحساب شخص من أشخاص القانون العام ويجب أن تكون الإدارة طرفاً فيها إذ أعطى المشرع الجزائري أهمية كبيرة لمنازعات الأشغال العمومية بسبب أنها تؤدي إلى إلحاق الضرر بأموال الأشخاص في بعض الأوقات والتي تكون ناتجة عن تنفيذ الأشغال أو إقامة البيانات.

ب/ منازعات العقود الإدارية ومنازعات الموظفين العموميين

ترفع الدعاوى بالنسبة لمنازعات العقود الإدارية مكان إبرام العقد أو تنفيذه أما فيما يتعلق بمنازعات الموظفين العموميين ترفع الدعاوى مكان التعيين.

❖ المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية:

أوكل المشرع الجزائري اختصاص المحاكم الإدارية في النظر في العقود الإدارية وأدخله في النظام العام إذ لا يمكن مخالفته باتفاق المتعاقدين¹.

❖ المنازعات المتعلقة بالموظفين العموميين:

يشمل اختصاص المحاكم (إ) جميع المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين كونها تملك ولاية القضاء الكامل بالإضافة إلى دعاوى الإلغاء والمرتبطة بالقرارات المتعلقة بالموظفين العموميين.

¹ خضري حمزة، المرجع السابق، ص 234.

ج/ المنازعات المتعلقة بالخدمات الطبية والمنازعات المتعلقة بالتوريدات أو التي تخص تأجير خدمات فنية أو صناعية:

❖ المنازعات المتعلقة بالخدمات الطبية: ترفع هذه الدعاوى مكان تقديم الخدمات باعتبارها ضمن الاختصاص للمحاكم الإدارية.

❖ المنازعات المتعلقة بمادة التوريدات: ويكون فيها مكان إبرام الاتفاق أو تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيم به.

❖ المنازعات المتعلقة بتأجير الخدمات الفنية: تختص المحاكم الإدارية بالفصل فيها وتكون مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما فيه.

❖ المنازعات المتعلقة بتأجير الخدمات الصناعية: نفسها نفس الإجراءات السابقة.

الفرع الثاني: وسائل واجراءات الرقابة القضائية على مشروعية أعمال الجماعات الإقليمية

أعطى المشرع الجزائري للجماعات المحلية مجموعة من الامتيازات ، باعتبارها سلطة عامة، تميزها عن مكانة الأفراد الطبيعيين رغم هذا أخضع المشرع جميع التصرفات سواء كانت صادرة عن حكام أو محكومين إلى القانون وهذا تبعا لمبدأ المشروعية حفاظا على حسن سير المرافق العامة وهنا يظهر الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في مجالات التصرفات القانونية للجماعات الإقليمية ، من ناحية أخرى هناك أعمال مادية لا تحدث آثار قانونية¹.

¹ بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، مرجع سابق ص 123

وفي هذا الموضوع سنوضح رقابة القاضي الإداري على هذه الأعمال بإيجاز والتي سنتناول فيها ما يلي:

أولاً: دعوى الإلغاء

بما أن الجماعات الإقليمية تملك سلطة إصدار القرارات بإرادتها المنفردة قد ينجم عنها بعض من النزاعات بينها وبين المعني بالقرار ولفظ هذا النزاع يستلزم تدخل الجهات القضائية المختصة بواسطة الدعاوى الإدارية التي يرفعها المعني بالقرار وهي دعوى الإلغاء التي تقوم بإعدام قرار إداري غير مشروع حماية لمبدأ المشروعية . بناء على حكم أو بتثبيت القرار إذا كان مشروعاً وفقاً للشكل والإجراءات التي يقرها القانون ، بإعطاء المشرع للقاضي سلطة المراقبة بقبول الإلغاء أو رفض القرار فيه وفقاً للشروط الشكلية والموضوعية.

1: رقابة القاضي الإداري على قرارات إدارية للجماعات المحلية

تنقسم الأعمال القانونية إلى نوعين الأول يتمثل في القرار الإداري الذي يكون صادر بالإرادة المنفردة من طرف سلطة مختصة قصد إنشاء مركز قانوني دون مشاركة الأفراد وهذا ما سنفصل فيه في الآتي:

أ/ الرقابة على الشروط الشكلية وتتمثل في:¹

¹ محمد صبحي حسن العابدي ، شرط الصفة في أطراف الدعوى القضائية و تطبيقاتها المعاصرة ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القضاء الشرعي ، كلية الدراسات العليا ، الجامعة الأردنية ، الأردن، 2005، ص47.

❖ **الرقابة على الشروط المتعلقة بالطعن:** نصت عليها المادة 13 ق. إ. م. إ على شرط توفر الصفة و المصلحة في دعوى الإلغاء، ويقرر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة أو الأهلية ، كما يقرر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى إذا كان هذا الإذن لازماً.

❖ **الرقابة على شرط التظلم:** يعطى لصاحب المصلحة الحق بالشكوى في حالة عدم مشروعية القرار ويقوم فيها بتقديم تظلم لمدة 04 أشهر من يوم تبليغ القرار أو نشره. وهو إجراء حوارى حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية. قد حث عليه المشرع في نصوص قانونية .

الرقابة على شرط الميعاد: هو من النظام العام فيجب أن نرفع فيه دعوى الإلغاء خلال مدة أربعة أشهر أمام الغرفة الإدارية ويجدر بنا الإشارة إلى أنه يمكن تمديدها في حالات وقف أو قطع الميعاد.¹

❖ **الرقابة الإدارية للعريضة :** هي الإدارة التي يخاطب بها رافع الدعوى القضاء والتي يكون فيها عرض لطلباته للفصل في دعواه ولأهميتها أخضع المشرع كل جوانبها لرقابة القاضي الإداري.

ب: الرقابة على الشروط الموضوعية: مراقبة ركن الاختصاص ومراقبة ركن الغاية ومراقبة ركن المحل نوضحها كما يلي:

¹ بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، مرجع سابق، ص 250-251.

❖ مراقبة ركن الاختصاص

لا يمكن مخالفة قواعده والا يعد هذا القرار الإداري معيبا ويأخذ عيب الاختصاص نوعين:

✓ **عيب الاختصاص الجسيم**: هو العيب الذي يصيب القرار مما يجعله منعدما ولا يترتب

عليه أي حق ويكون في حالتين:

• **الحالة الأولى**: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية أو

السلطة التشريعية مثل: كأن تقوم الإدارة المحلية أو المؤسسات العامة بالتدخل في

اختصاص القضاء بحل منازعات بين الأفراد أو أن يقوم المجلس التأديبي بالحكم

على الموظف بغرامة معينة.

• **الحالة الثانية**: صدور القرار من طرف شخص أو فرد عادي ليس له علاقة بالإدارة

ولا يملك أي صفة للقيام بالعمل الإداري.¹

✓ **عيب الاختصاص البسيط**: من الصور الأكثر شيوعا والذي يقع داخل السلطة التنفيذية

بين أجهزتها وهيكلها وموظفيها حيث يتخذ العديد من الأشكال

• **عيب الاختصاص الموضوعي**: يكون بإصدار الجهة الإدارية لقرار من اختصاص

جهة إدارية أخرى وهنا تكون عند عدم الاختصاص الإيجابي أو العكس، كامتناع

جهة إدارية ممارسة اختصاصها بالخطأ هنا نكون أمام عدم الاختصاص السلبي.

¹ Bellera Abdelhamid, la gestion financière des établissements publics à caractère administratif et rôle du contrôleur financière université de Constantine 16- 17/11/1993, publication de l'université de Constantine Mars 1995 :p89

• **عيب الاختصاص المكاني:** هو المجال المحدد قانونا التي تمارس داخله السلطات الإدارية المحلية صلاحياتها ويترتب الخروج عنه عيب الاختصاص الإقليمي وبالتالي يكون قابل للإلغاء.

• **عيب الاختصاص الزمني:** نجد عند انتقاء الصفة من الموظف مصدر القرار أو أنه صدر قراره خارج المدة التي حددها القانون تكون بصدد عيب الاختصاص الزمني.

❖ **مراقبة ركن الغاية:**

يكون في القرار المخالف لما جاء به القانون أو غرض بعيد عن المصلحة العامة، وتظهر في الحالات التالية:

✓ عندما تصدر السلطة الإدارية قراراتها لأهداف بعيدة عن المصلحة العامة.

✓ حالة مخالفة تخصيص الأهداف الذي يؤدي إلى انحراف لإجراءات الغير مقررة قانونا للوصول إلى هدفها.¹

❖ **مراقبة ركن المحل:**

يراقب القاضي الإدارة عند صياغة قرارها الإداري ما إذا كانت مخالفة لقواعد قانونية أو الآثار المترتبة على هذا القرار. ويأخذ هذا العيب نوعين:

✓ المخالفة المباشرة لأحكام القانون (كمخالفة ركن الاختصاص أو الشكليات والإجراءات أو الانحراف في استعمال السلطة....)

¹ Patrice chretien nicolas chiffot maxime tourbe, droit administratif, tomell, édition Dalloz, France, 2016.p256

✓ مخالفة القانون بصورة غير مباشرة وتكون في حالة وجود خطأ في التفسير و تطبيق القانون.

2: رقابة القاضي الإداري على منازعات الصفقات العمومية للجماعات المحلية

القاعدة العامة أن النظر في نزاعات الصفقات العمومية يرجع إلى قاضي الإلغاء بينما المرحلة التي تأتي قبل إبرام الصفقة العمومية تؤول للنظر فيها إلى قاضي الاستعجال.

أ/ رقابة قاضي الإلغاء على الصفقات العمومية للجماعات الإقليمية

يبسط قاضي الإلغاء رقابته على القرارات المنفصلة التي لم تكتسب بع الطابع التنفيذي والنهائي المساهمة في تكوين الصفقة العمومية، والتي تعد موضوع دعوى الإلغاء وبها يكون القاضي أعطى اعترافا كون هذا القرار يجعل خصائص القرار الإداري، وبالتالي لا يسمح للطاعن أن يبني طعنه على أساس حقوق شخصية، وذلك أن الطعن بالإلغاء يعتبر موضوعي يحمي المراكز القانونية فقط والمستمدة مباشرة من القانون، وهنا يبين رافع الدعوى قراره على أساس أن القرار المنفصل خلف القواعد القانونية القائمة.

❖ مفهوم القرار الإداري المنفصل على الصفقة العمومية

عرف القضاء الجزائري القرارات الإدارية المنفصلة أنها " القرارات تكون جزء من بنیان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري ولكن القضاء يقوم بفصل هذه القرارات عن تلك العملية، ويقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء استقلالا عن ذات العقد . "

بالإضافة إلى أنه تصرف صادر عن الإدارة بإرادة منفردة وهو قرار يسبق عملية الإبرام إضافة إلى طبيعته المختلفة ولا يدخل في نطاق الرابطة القانونية، لذا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ويكون مستقلا عن العملية العقدية كما يلي:¹

✓ صور القرار الإداري المنفصل عن الصفقات العمومية: تناولتها المادة 90² من ق 01/06 المعدل والمتمم بالأمر 05/10، الطعن بالإلغاء ضد القرارات التي تسبق إبرام الصفقة العمومية قيد المشرع الإدارة المحلية بإتباع إجراءات دقيقة في ضبط طرق الإبرام باعتبار هذه القرارات نهائية والمتمثلة في قرار الحرمان والاستبعاد من الصفقة العمومية دون سبب.

✓ شروط رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات المنفصلة: تنقسم هذه الشروط إلى:

- شرط الصفة والمصلحة: الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقة العمومية لا تخرج عن طرفي العقد، إذ أن الشخص الذي لا يكون ضمن العقد وتضرر جراه لا يملك سوى طريقة الطعن بالإلغاء لكل مراحل الصفقة العمومية بما في قرار الإبرام. تجدر بنا الإشارة إلى أن للمتعاقل المتعاقد أن يطعن في القرارات المنفصلة لدى قاضي العقد أمام القضاء الكامل وهذا لتمتعه بحقوق شخصية ناتجة عن العملية التعاقدية بينما في خصوص شرط المصلحة يتحقق عند ارتباطه بالغاية .
- شرط تعلق دعوى الإلغاء بالقرار الإداري: نصت عليه المادة 1 من ق.إ.م.إ .

¹ بن أحمد حورية، دور القاضي الإداري في حل المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011 ص 10.

² المادة 90 من القانون 01/06 المعدل والمتمم بالأمر 05/10 المتعلق بالصفقات العمومية .

- **شرط الميعاد** : حسب نص المادة 29 من ق.إ.م.إ و المادة 970 من نفس القانون وهي المدة المقدره أربعة أشهر التابعة بتبليغ قرار الاستبعاد أو نشره .
 - **شرط الاختصاص** : يعد من النظام العام معناه صلاحية الجهة القضائية في النظر في المنازعة التي حددها القانون بالاختصاص النوعي المادة 800 من ق.إ.م.إ والاختصاص الإقليمي المادة 804 من ق.إ.م.إ بالنسبة للولاية والبلدية فإن الاختصاص النوعي يؤول للمحاكم الإدارية.
 - **شرط التظلم** : نصت المادة 830 من ق.إ.م.إ على أنه يمكن الطعن و تقديم التظلم أمام الجماعات المحلية المصدرة للقرار بهدف الإلغاء أو السحب أو التعديل وهذا في مدة زمنية محددة قانونا وهو ما نصت عليه المادة 829 من ق.إ.م.إ
 - ✓ **الآثار المترتبة عن إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة**: من الآثار المترتبة عن إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة عن الصفقة العمومية بطلان كل القرارات وما ينتج عنها، هذا ما أكدته المادة 806 من ق.إ.م.إ التي جاءت لتوضح كيفية الفصل في الطعون بالإلغاء قبل إلغاء الصفقة.¹
- ب/ رقابة القاضي الاستعجالي على الصفقات العمومية للجماعات الإقليمية قبل التعاقد
- استحدثه المشرع الجزائري في مادة إبرام العقود و الصفقات في قانون إ.م.إ كإجراء استثنائي يهدف إلى حماية مبدأ الشفافية في الصفقة ، وحماية قواعد الإشهار و المنافسة التي تضمنها المرسوم الرئاسي كما يلي :

¹ بن أحمد حورية، دور القاضي الإداري في حل المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 15

❖ شروط قبول الدعوة الاستعجالية الخاصة بمنازعات الصفقات العمومية

تتمثل في:

✓ **صفة المدعي** : كل من له مصلحة في إبرام العقد تقبل دعواه ما عدا من اكتسب الصفة بحكم القانون ، حيث أعطى المشرع للوالي الحق في رفع الدعوى الاستعجالية حسب نصوص المواد 136 ، 137 من قانون الولاية و المواد 191 ، 192 ، 193 ، 194 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

✓ **وجود إخلال بالتزامات الإشهار و المنافسة** : خرق قواعد الإعلان عن الصفقة العمومية يعني الإخلال بمبدأ العلانية و الإشهار و حرية المنافسة .

✓ **الأجل القانوني لرفع الدعوى** : هو ما جاءت به المادة 946 من قانون إ.م.إ في فقرتها الثالثة أنه يمكن إبلاغ المحكمة الإدارية قبل إبرام العقد ذلك أن الهدف منه تسوية النزاعات قبل إبرام الصفقة.

❖ **سلطات القاضي الاستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية**

أعطى المشرع الجزائري مجموع السلطات للقاضي الاستعجالي وهي كالاتي ¹:

✓ سلطة توجيه الأوامر أو تدبير التنفيذ حسب نصوص المواد من 978 إلى 988 ق.إ.م.إ.
✓ سلطة الأمر بتصحيح الخطأ للقاضي له الحق بالأمر بتصحيح الخطأ للجهة المتسببة له وذلك بعد الإعلان عن الصفقة العمومية.

¹ تياب نادية ، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013 ، ص289

✓ سلطة توقيع الغرامات التهديدية وقد تناولتها المواد 980 إلى 987 من ق.إ.م.إ حيث أقر
المشرع الجزائري مصطلح الغرامة التهديدية كأسلوب قانوني يختص بها القضاء
الاستعجالي ضد الإدارة المتماثلة في دفع المبلغ للمدين في مدة لا تتجاوز 3 أشهر من
تاريخ التبليغ أو رفض التظلم، غير أن حالة الاستعجال تخضع في هذه الآجال .
✓ تأجيل إمضاء الصفقة لمدة 20 يوم، يمكن تأجيل إمضاءها لمدة تتجاوز 20 يوم
والغرض منه التأثير على الصفقة وتحقيق المصلحة العامة، وهذا ما جاء في المادة
946 من ق.إ.م.إ.

3: رقابة القضاء الكامل على منازعات الصفقات العمومية للجماعات المحلية في مرحلة

تنفيذ الصفقة

تعد من أهم مراحل الصفقة العمومية التي تكون من يوم تاريخ انعقاد الصفقة و التوقيع
عليها حيث تنتج عليها آثار بالنسبة للأطراف المصادق عليها ، و أي إخلال من جهة
الأطراف قد يولد منازعة. التي يفصل فيها القاضي الإداري حسب ما هو منصوص عليه
في المادة 800 من ق.إ.م.إ تكون الولاية و البلدية طرفا فيها ، هي من اختصاص القضاء
الكامل نوضحها فيما يلي:¹

¹ حوري يوسف ، سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية ، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني السادس حول دور
قانون الصفقات العمومية لحماية المال العام ، يوم 20 ماي 2013 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غيليزان ،
الجزائر ، 2013 ص03.

❖ أشكال المنازعة الناشئة عن تنفيذ الصفقة العمومية اعتبار أن الولاية و البلدية يملكان

سلطات تنفيذ الصفقات قد ينجم عنها منازعات بينها و بين الأطراف المتعاقدة نتيجة

لتعسفها في تنفيذ الصفقة التي بدورها تؤدي بالضرر بالطرف المتعاقدة نظرا لكونها

الطرف الأقوى في الصفقة ، تتجلى منازعاتها في:

✓ المنازعة الناشئة عن مخالفة الجماعات المحلية لالتزاماتها: تنشأ المنازعات في حالة

عدم التزام الجماعات المحلية بالخدمات المطلوبة حيث تتمتع الولاية و البلدية عند تنفيذ

الصفقات العمومية بمجموع السلطات الممنوحة لها في مواجهة المتعاقد معها سواء كانت

مدرجة في بنود الصفقة أولا.

✓ منازعة المتعلقة بإخلال المتعامل المتعاقد: تنشأ المنازعات المتعلقة بالمتعامل المتعاقد

مع الولاية أو البلدية في حال إخلاله بالالتزامات كالامتناع عن التنفيذ أو التأجير أو

أدائه بصورة غير صحيحة، هنا يمكن توقيع جزاءات ضده من الجماعات المحلية

باعتبارها سلطة عامة تملك الحق في مباشرة امتيازاتها ضده إلى درجة تصل إلى وشوب

نزاع بين الطرفين.

❖ الدعاوى الخاضعة لاختصاص القضاء الكامل: حسب ما جاءت به المادة من 115 من

المرسوم الرئاسي 263/10 المعدل و المتمم¹ يمكن اتباع طريقتان لحل النزاع أولا

الطريق الودي وفي حالة عدم نجاعته يأخذ بالطريق القضائي عن طريق الدعاوى التالية،

وتتمثل هذه الدعاوى فيما يلي:

¹ المادة 115 من المرسوم الرئاسي 263/10 المعدل و المتمم.

✓ **دعوى التعويض:** من أهم دعاوي القضاء الكامل يقوم فيها القاضي بالتعويض عن الضرر الذي يصيب أحد الأطراف المتعاقدة ومن بين المواضيع التي تدخل فيها الصفة العمومية التي تكون الجماعات المحلية طرف فيها .

✓ **دعوى الإبطال تصرفات الجماعات المحلية المخالفة لالتزاماتها التعاقدية:** يقوم المتعامل المتعاقد برفع دعوى ضد الجماعات المحلية المخالفة للالتزامات التعاقدية بطلب إبطال التصرفات من قاضي الحكم، يعني أن جميع الإجراءات التي تتخذها الولاية أو البلدية تندرج تحت سلطة القضاء الكامل.

ثانيا: دعاوى فحص المشروعية

تختلف هذه الدعوى عن باقي الدعاوي لارتباطها القوي بمبدأ المشروعية، وترفع لدى الجهات القضائية المختصة من طرف صاحب الصفة والمصلحة للمطالبة بفحص مشروعية القرار الإداري. تتحرك دعاوى فحص المشروعية بطريقتين:¹

✓ **الطريق المباشر:** ترفع فيه الدعوى مباشرة لدى الجهات القضائية وفقا لقواعد الاختصاص ولقبولها تتطلب مجموعة من الشروط المتعلقة بكل دعوى كما ذكرنا سابقا بدعوى الإلغاء .

¹ عمار بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 25.

✓ الطريق الغير مباشر :أو طريقة الإحالة القضائية كقاعدة عامة تحظر على الهيئات

القضائية الفاصلة في المواد المدنية، تقدير مشروعية قرار إداري مما يقتضي إحالة الأمر

إلى قاضي إداري مختص . ولها شروط من أجل قبولها :

- وجود حكم الإحالة القضائية.
- شرط الصفة والمصلحة لقبول الدعوى.
- شرط العريضة .
- شرط الميعاد ويرى القضاء المقارن عدم تقييد هذه الدعوى بمدة على أساس أن هذه الدعوى تتحرك بعد الدفع بعدم مشروعية الأعمال القانونية على أن أساس الإحالة القانونية لا تتقيد بالمدة.¹

المبحث الثالث: مدى استقلالية الرقابة

إن استقلال الجماعات الإقليمية ، هو الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية،

بحيث إذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية.

المطلب الأول: معايير استقلالية الجماعات المحلية

هناك جملة من المعايير اقترحها الفقه للدلالة على مدى ومضمون استقلال الجماعات

الإقليمية.

¹حوري يوسف ، سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية ، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية لحماية المال العام ، يوم 20 ماي 2013 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غيليزان ، الجزائر ، 2013 ص04.

الفرع الأول: معيار الاختصاص الحصري

لا تكون الجماعات الإقليمية مستقلة إلا بصدد المجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري.

وعن موقف المشرع الجزائري بخصوص هذا المعيار فنجد أن نطاق اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج منها بنص قانوني . وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال المواثيق الجزائرية (الوطنية و المحلية). فقد ورد في الميثاق الوطني أنه : " ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ...و أن للمجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية"¹.

وقرر ميثاق البلدية أنه : " نظرا مشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ فإن البلدية لها اختصاصات في جميع الميادين دون استثناء "².

كما نصت المادة 55 من قانون 09/90 (الولاية) على أن : " يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته ... الخ "³. وعموما حول كل قضية تهم الولاية و كذلك قانون 08/90 (قانون البلدية) وخاصة المواد من 86 إلى 110 فيظهر أن المشرع الجزائري و إن حدد ا . الأطر العامة لتدخل كل من البلدية و الولاية ، إلا انه ترك لهما حرية التحرك واسعة. وهذا يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري

¹ الميثاق الوطني ، 1976ص86.

² ميثاق البلدية ، 1966ص 11.

³ المادة 55 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية¹.

الفرع الثاني: معيار السلطة التقريرية

يتحقق الاستقلال طبقا لهذا المعيار عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقريرية واسعة وهامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة . ونعني بالسلطة التقريرية أن يكون للجماعات الإقليمية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة ، أو ما يسمى بحق المبادرة أو حق المبادرة.

ولقد تضمن كل من ميثاق البلدية و ميثاق الولاية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات الإقليمية ، وبسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية ، فنص الأول على أن " الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة ، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة ، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها ، ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بما قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية"².

ونص الثاني على أن : " الولاية هي وحدة لا مركزية ، وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير ، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيما يتعلق بالاقتصاد"³.

¹ صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر 2009، 2010/1، ص 26.

² ميثاق البلدية ، 1966 ص 11

³ ميثاق الولاية، 1966، ص 14

وعليه فالأصل أن الجماعات الإقليمية تتمتع بحرية كاملة في التدخل ، وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكانياتها بحيث لا سلطان للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي أوجب المشرع إجبارية تدخل فيها، و لا سيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها.

وينطبق هذا المعيار إلى حد كبير على مفهوم الاستقلال الممنوح للبلديات والولايات في الجزائر ، التي تتمتع مجالس مداولاتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون المحلية¹.

الفرع الثالث: معيار انعدام رقابة الملائمة

تكون الجماعات الإقليمية مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملائمة ، وهذا المعيار غير دقيق فعدم وجود رقابة الملائمة لا يعني حتما وجود حرية محلية. ونشير أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار انعدام رقابة الملائمة ، فالرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية تشمل رقابة الشرعية ورقابة الملائمة ويظهر ذلك في كل من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية وقانون 09/90 المتعلق بالولاية . والهدف من رقابة الملائمة في القانون الجزائري هو حماية المصلحة العامة. سنعود إلى هذه المسألة بشيء من التفصيل عند دراسة خصائص الرقابة الإدارية الوصائية . علاوة على هذه المعايير هناك معايير أخرى ، كمعيار المهام التاريخية ومعيار انعدام سلطة التعديل . ويتضح من دراسة هذه المعايير أن مسألة الاستقلال المحلي هي ليست مسألة موضوعية ، بحيث أن تحديد

¹ صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مرجع سابق، ص 27.

حجم ومضمون الاستقلال المحلي ، يتعلق في نهاية الأمر بنية وإرادة الدولة (السلطة التشريعية). وتتأثر إرادة الدولة في ذلك بعدة عوامل ، عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والإقليم) ، وعوامل سياسية (الإرادة السياسية في ترسيخ مبادئ اللامركزية واحترامها) وعوامل مالية (توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية الصالح هذه وتلك)¹.

المطلب الثاني: عناصر استقلال الجماعات المحلية

يعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات الإقليمية ركنها الأساسي و المعيار الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية وبالتالي قالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية (الجماعات الإقليمية)

تعرف الشخصية المعنوية : " بأنها كيان له أجهزة خاصة و ذمة مالية" . و هناك من عرفها بأنها : "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون و تشكل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال كياناً قانونياً مستقلاً عن ذات الأشخاص و عناصر الأموال المكونة له ، له أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق و يتحمل الالتزامات"

وبما أن المصالح الوطنية تحتاج إلى من يتولاها ويشرف عليها، فإن الدولة هي الشخص المعنوي العام الذي يقوم على رعاية هذه الصالح بالاستقلال عن الأفراد المكونين لها وهذا ما يفسر استمراريتها على الرغم من تبدل الحكومات و تغييرها . فإن وجود مجموعات بشرية

¹ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مرجع سابق، ص28

تجمعها مصالح مشتركة على الصعيد المحلي يحتاج إلى إرادة موحدة تنطق باسم هذه المجموعات ، فقامت إلى جانب الدولة أشخاص معنوية عامة إقليمية ترعى هذه المصالح وتباشر اختصاصات في حدود مكانية و جغرافية معينة¹.

الفرع الثاني: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية بصفة عامة، آثارا عامة أشارت إليها المادة 50² من القانون المدني هي ذمة مالية ، أهلية في الحدود التي يحددها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، وموطن (مكان إدارتها) ، نائب يعبر عن إرادته و حق التقاضي إضافة إلى ذلك فهناك آثارا خاصة بالجماعات الإقليمية كنتيجة على تمتعها بالشخصية المعنوية. نذكر من بينها:³

- ✓ إعطاء وجود قانوني للجماعات الإقليمية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هذا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغير المجالس المحلية أو تبديلها.
- ✓ إن للهيئة المحلية دائما حرية المبادأة، فهي حرة في أن تتصرف أو لا تتصرف، و ليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرفها إلا في الحالات المبينة في القانون.

¹ الاستاذ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، تعريب أحمد عرب صاصيلا، دم،ج، الطبعة الثانية 1979 ص 90

² المادة 50 من أمر رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 من القانون المدني.

³ عادل محمود حمدي الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية - دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، ص 116

✓ أن يكون للهيئة المحلية في إصدار قراراتها أن تظل صاحبة السلطة عليها حتى بعد تصديق السلطة المركزية عليها ، ففي الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة من السلطة الوصائية ، لا يكون لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة، دون أن يصل إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها. كما أن مصادقة السلطة المركزية لا يلزم الهيئات المحلية على التنفيذ فيحق لهذه الأخيرة أن تعدل عن تنفيذها وتصدر قرارات جديدة.

✓ مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة العامة كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها كترع الملكية وإبرام العقود الإدارية كل ذلك ضمن الحدود التي يرسمها القانون. كما أن القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية تخضع كالقرارات الصادرة عن الدولة للطعن أمام القضاء الإداري لعدم شرعيتها، ولطلب التعويض إذا ما تسببت في ممارسة نشاطها بضرر للغير.¹

✓ تسأل الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى و لو تمت المصادقة عليها من قبل السلطة المركزية، و يكون لذوي الشأن الذين تضرروا من نشاط الهيئة المحلية رفع الدعوى عليها و تتحمل وحدها المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تقع منها أو من أحد موظفيها فمسئوليتها مستقلة عن مسؤولية الدولة.

¹ Jean rivero et jean waline, précis de droit administratif, 21ème edition Dalloz, 2006.p87

✓ تتمتع الأشخاص الإدارية المحلية بزمة مالية خاصة ، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية ، كإكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وقبول الهبات وتنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة.

الفرع الثالث: الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية

إن العنصر الثاني للاستقلال المحلي هو أن يمثل الجماعات الإقليمية مجلس محلي منتخب باعتبار الانتخاب وسيلة فنية ممتازة تساهم في الاستقلال المحلي. ونعني بالاستقلال العضوي استقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي يمثل الجماعات الإقليمية ويعبر عن إرادتها (المجالس المحلية).

ولتحقيق استقلال حقيقي للجماعات الإقليمية لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فقط، بل يشترط كذلك أن تتولى هذه الجماعات هيئات محلية تختار من البيئة المحلية وتشعر بالانتماء إلى المجتمع المحلي، لأنها تكون أقرب للسكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح.¹

ولكن هل يكفي الانتماء إلى البيئة المحلية واختيار الهيئات المسؤولة من البيئة المحلية لتحقيق الاستقلال ؟ لا شك أن هناك شرط ثاني ملازم للشرط الأول ، فالاختيار يجب أن يتم

¹ اختلف الفقه في أمر هذا الموضوع فقد ذهب قسم منه إلى القول أن العنصر الأساسي لنظام اللامركزية ليس اختيار الهيئات المحلية بطريقة معينة ، وإنما هو استقلال السلطة اللامركزية ، أي استقلال هذه الهيئات في مباشرة وظائفها دون أن تكون خاضعة في ممارسة نشاطاتها لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية. والانتخاب ليس شرطا أساسيا لتحقيق اللامركزية بل يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية. وذهب قسم آخر من الفقه إلى أن النظام اللامركزي هو امتداد للفكرة الديمقراطية في النطاق الإداري ومن ثم يجب أن يقوم على أساس الانتخاب، فالانتخاب هو الطريقة المثلى والأساسية التي يتم من خلالها تكوين المجالس المحلية. وهو يعتبر بالتالي شرطا ضروريا لوجود اللامركزية الإقليمية.

ليس فقط من البيئة المحلية ولكن بواسطة أبناء البيئة المحلية أي من قبل مواطني المجتمع المحلي.

الفرع الرابع: الاستقلال الوظيفي والمالي للجماعات المحلية

من الأصول المقررة أن المشرع في كل دولة هو الذي يتولى تحديد المصالح المحلية التي يعهد بالإشراف عليها و رعايتها للهيئات المحلية ، ومن المسلم به أن هذا التحديد يختلف في شأنه التشريعات في الدول المختلفة، لاختلاف ظروفها التاريخية و الجغرافية و السياسية و الاجتماعية.

أولاً: الاستقلال الوظيفي

يقرر أغلب الفقهاء أن الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات الإقليمية ، و نعني بالاستقلال الوظيفي أن يكون للمجلس المحلي دوراً رئيسياً وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة التابعة له . أي أن تختص المجالس المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها و أن يكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصاً أصيلاً ، كما يعني أيضاً أن يكون للهيئة المحلية سلطة البث و اتخاذ القرارات في المسائل المحلية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية و توجيهاتها فداخل الدولة الواحدة ، يظهر نوعان من المسائل أحدهما يفرض نفسه في كل مكان من أجزاء الدولة، والآخر لا يظهر إلا على مستوى محدد من إقليم الدولة و لا يهم إلا عدداً معيناً من الأشخاص بالمصالح المحلية ويسمى بالمصالح المحلية.¹

¹ عمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص98.

وعموما فإن الحديث عن اختصاصات الجماعات الإقليمية، يقتضي البحث عن المعيار الذي تستهدي به الدول للتمييز بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية ، و عن الأساليب المعتمدة لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الهيئات الإقليمية ، ثم موقف المشرع الجزائري فيما يخص تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية¹.

ثانيا: الاستقلال المالي

نعني بالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ، أي أن تكون لها موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف فيها. و لقد ذهب بعض الآراء الفقهية إلى أن اعتبرت الاستقلال المالي من العناصر الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزي ، من ذلك ما ذهب إليه الأستاذ بنوا من أن عناصر اللامركزية ، تنحصر في مصالح خاصة و موارد خاصة و سلطة خاصة. فالاستقلالية الحقيقية للجماعات الإقليمية ، تتحقق بامتلاك موارد مالية ذاتية و حرية التصرف فيها.

و المشكلة الأساسية للجماعات الإقليمية اليوم تكمن في عدم كفاية الموارد المالية الذاتية للقيام بكل اختصاصاتها ، مما يؤثر على استقلالها ، فلا جدوى من منح المجالس المحلية اختصاصات هامة و عديدة على الصعيد المحلي دون توفير الموارد المالية الكافية ، فعدم توافرها يجعل هذه المجالس تحت رحمة السلطة المركزية فتصبح تابعة و خاضعة لها ماليا و بالتالي إداريا.

¹ عادل محمودي الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 150

فبدون المال لا تستطيع الجماعات الإقليمية أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها و تنفيذ المشروعات المطلوبة منها ، كما أن هناك مسألة في غاية الأهمية تتعلق بالموارد المالية لهذه الجماعات ، و هي مصدر هذه الموارد ، لأن مصدر المال هو الذي يقرر بالنتيجة استقلال أو عدم استقلال الجماعات الإقليمية. فالاستقلال المالي والإداري للإدارة المحلية يقاس بمقدار الموارد المالية التي تمتلكها ، فكلما كان لديها تمويلا كافيا كان في مقدورها التحرر من الرقابة الصارمة للحكومة المركزية ، التي تشكل قدرتها على اتخاذ قرارات نابعة من احتياجاتها ، و إذا ما كانت مصادر تمويلها ناقصة أو تحت رحمة السلطة المركزية ، فإن المجالس المحلية تصبح عاجزة عن مباشرة اختصاصاتها¹.

المطلب الثالث: الازدواج الوظيفي وتأثيره على استقلالية الهيئات التنفيذية

إن لتنوع اختصاصات الهيئات التنفيذية الإقليمية و تمثيلها للدولة تارة و الجماعات الإقليمية تارة أخرى ، تأثير بالغ على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية، وإن كان هذا التأثير يظهر بصورته الكاملة بالنسبة للولاية ربما لكون الهيئة التنفيذية في البلدية منتخبة. فإن الأمر في الولاية على خلاف ذلك ، بحيث نجد اختصاصات الوالي كمثل للدولة أي بوصفه سلطة من سلطات عدم التركيز الإداري ، أكثر أهمية وأوسع من الاختصاصات التي يمارسها كمثل للولاية.

فهو ممثل للدولة و في نفس الوقت يحوز بحكم اختصاصاته المحلية سيطرة شبه تامة على المداولات، ابتداء و انتهاء ، ابتداء باعتباره جهة إعداد مادة جدول الأعمال ، و انتهاء

¹ عادل محمود حمدي الاتجاهات المعاصرة في نظام الادارة المحلية، مرجع سابق ص 153

لأنه منفذ القرارات التي اتخذها المجلس ، و لقد تساءل بعضهم عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي ليس في حقيقته إلا إدماج للوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة ، و يظهر دائما كمثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي و الوالي هو الوساطة الحتمية بين الولاية و السلطة المركزية فكل اقتراحات المجلس الشعبي غير المقدمة أو غير المدافع عنها و المدعمة من قبل الوالي تبقى مراسلة غير فعالة¹.

و الوالي هو الأمر الوحيد بالصرف على مستوى الولاية و هو ممثل سلطة الوصاية على البلديات كما أن أية وصاية لوزير الداخلية على الولاية لا تمارس إلا بناء على تقرير من الوالي و لذلك فهو مراقب الجماعات الإقليمية أكثر من أن يكون خاضعا لرقابتها و الصورة الوحيدة لمراقبته من قبل المجلس الشعبي الولائي هي التقارير التي يقدمها للمجلس حول وضعية الولاية وحالة تنفيذ المداولات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي عمليا لا تتجاوز المسائل التنفيذية كالميزانية و الإطلاع على وضعية أي قطاع و المفروض أن يتجاوز دور المراقبة و المصادقة على النفقات إلى حق الاقتراح بمبادرة منه و ليس من الوالي. و بذلك تدعم سلطة المجلس الذي لا يعقل ينحصر دوره في واقع الأمر بالاختصاصات الاستشارية في الوقت الذي يعترف به نظريا كسلطة مداولة حقيقية

إن ضمان استقلال الجماعات الإقليمية يقتضي سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة عن إرادة الأفراد ع هيئة التنفيذ التي تتمتع بازدواجية في الاختصاص لكن عمليا غالبا

¹ ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 72

ما تطغى الوظيفة اللاتركيزية عن الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية و بالتالي التأثير على هيئة المداولة و يظهر هذا من خلال:

✓ توزيع الاختصاص بين الهيئتين : فرغم كون المجلس الشعبي الولائي مختصا بالتداول في كل ما هو محلي إلا أن سلطات الوالي و اختصاصاته جعلت منه المستحوذ و الموجه للمجلس.

✓ إن نص المشرع على اختصاصات الجماعات الإقليمية جاء في عبارات و مبادئ عامة تاركا لسلطة الوصاية أمر تحديدها و هذا ما أدى في الواقع العملي بالهيئات المحلية إلى انتظار التعليمات لمباشرة اختصاصاتها بالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز.

و نظرا لتأثير الازدواج الوظيفي على استقلالية الجماعات الإقليمية و استغراق الدور اللاتركيزي للدور المحلي خاصة على مستوى الولاية فإنه من الضروري مراجعة اختصاصات الوالي بتنفيذ بعضها عن طريق اشتراط الرأي المسبق و الإلزامي للمجلس الشعبي الولائي و تحويل بعضها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، الذي لا يتجاوز دوره عمليا رئاسة الجلسات و ضبط النظام بقاعة الاجتماعات.¹

و هذا قصد إيجاد حل توفيقى بحيث لا يستغني عن نظام الوالي كلية نظرا للدور المهم الذي يلعبه سياسيا و إداريا و يحقق توازنا بين الهيئات و الصلاحيات لما يحفظ للولاية مميزات وحدة إقليمية لا مركزية حقيقية لا صورية.

¹ ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير ، مرجع سابق، ص 74-73

و كخلاصة يمكن القول أنه بالرغم من اعتماد المشرع الأسلوب العام في توزيع الاختصاص إلا أن ذلك لم يضمن استقلالاً وظيفياً للجماعات الإقليمية بسبب الرقابة الوصائية المشددة التي تصاحب اعتماد الأسلوب العام (الفرنسي) والازدواج الوظيفي للهيئة التنفيذية و كذا وضعية الاستقلال المالي التي تكاد تجعل الجماعات الإقليمية تابعة مالياً و منه إدارياً للسلطة المركزية.

خلاصة الفصل

تناولنا في هذا الفصل الرقابة على اختصاصات الجماعات المحلية ومدى استقلاليتها وقد عمدنا إلى تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، مبحث خصص للرقابة الادارية أي الوصائية، والمبحث الثاني للرقابتين المالية والقضائية، أما المبحث الثالث فخصص لمدى استقلالية الرقابة على الجماعات الاقليمية، وقد توصلنا في هذا الفصل إلى ما يلي:

- الرقابة على أعمال البلدية تتمثل في:
 - ✓ المصادقة الصريحة والضمنية ، البطلان (الغاء) أعمال المجلسي الشعبي البلدي
 - الرقابة على اعمال الولاية تتمثل في:
 - ✓ المصادقة على اعمال المجلس الشعبي الولائي ،البطلان المطلق والنسبي على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
 - وتتمثل الرقابة الرقابة المالية على الجماعات المحلية في رقابة مالية داخلية وخارجية.
 - إن استقلال الجماعات الإقليمية ، هو الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية، بحيث إذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية.
- وما يمكن قوله هو أن المشرع الجزائري أخضع الجماعات الإقليمية إلى رقابة دقيقة وواسعة عهد بها إلى سلطات وصائية محددة قانونا بالرغم من أنه منح لها اختصاصات واسعة، بكل ما يهم شؤون الإقليم.

الفصل الثاني:

ضمانات تفعيل و تطبيق اختصاصات الجماعات المحلية الإقليمية

تمهيد

من الحقائق المتعارف عليها في إطار مختلف الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية في مختلف الأنظمة الإدارية أن ثمة مكانة معتبرة لتلك الإدارة، تقاس في مستوياتها بأهمية الاختصاصات والمهام الملقاة على عاتقها، وبشكل خاص فإنه لا يمكن إطلاقاً أن يستهان بدورها في عمليات التنمية بمختلف جوانبها في إطار التنمية الشاملة، والتي تكون فيه الإدارة المحلية بمثابة الركيزة الأساسية له، ولتحقيق ما هو منشود من مستويات للتنمية على المستوى المحلي، سنتطرق في هذا الفصل إلى سبل وآليات تفعيل وتطبيق اختصاصات الجماعات المحلية والإقليمية من الجانبين الإداري والقضائي، قسم هذا الفصل كالتالي:

المبحث الأول: النظام الإداري

المبحث الثاني: النظام القضائي

المبحث الأول: النظام الإداري

رغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات المحلية إلا أن ذلك لم يمنع من خضوعهم لرقابة صارمة تترجمها الآليات الرقابية التي تمتلكها سلطة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية والتي تتباين من حيث درجة ممارستها على الأعضاء منفردين أين نجد أن عضو المجلس الشعبي يملك بعض الضمانات لمواجهة قرارات السلطة الوصية.

المطلب الأول: آثار ضمانات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة

إن نظام الرقابة الممارس على أعضاء المجالس المحلية بصفة مفردة لا يمكن أن يخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه، قسم هذا المطلب إلى الفرع التالية.

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

إن أي تغيب و لمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المحلي المنتخب لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة¹، بالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها نجد عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى

¹ بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، الجزائر، ص 36.

المجلس وهو جزء يسير من الضمانات التي يحضى بها مقارنة بعضو المجلس الولائي والذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، وهذا حتما سيؤثر على استقلالية و استقرار أعضاء المجالس المحلية و يوسع من سلطة الوصاية.

كما يسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في قانون 67-24¹ نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار، بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحررياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو أمر أكدته لقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996 والتي جاء فيها "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحرية الفردية والجماعية، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية."²

الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف

ويظهر أيضا اثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس المحلية في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها وهذا

¹ المادة 90 من قانون 67-24 المتعلق بالبلدية لسنة .

² دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحرية الفردية ، اطلع عليه بتاريخ 2023/04/02 من الموقع الإلكتروني

التالي Forum.univbiskra.net/index.php?topic=18503.0

سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن فعل أي شيء.

إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي، وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهتمش فيه دور المجلس البلدي و تتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية النسبة لأعضاء المجالس البلدية.

وعلى عكس السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي، نجد وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات في القانون الولاية، مما يتيح مجالا أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين وهو أمر يدعونا إلى البحث عن سبب هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة لجهات الوصاية، الوالي، ووزير الداخلية خاصة وأن أسباب الإقالة متماثلة في كلا القانونين ويترتب عنها نفس النتائج، إما الحكم بالبراءة أو الإدانة القضائية يكون نتيجتها الإقصاء من المجلس¹.

الفرع الثالث: أثر الإقصاء

وهي من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء وتتمثل في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان

¹ بلفتحى عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق، 2011، ص 117 .

جزائيا يقابله في قانون الولاية انعدام تسبب قرار وزير الداخلية المتعلق بحالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائرية أو حالة الإقصاء الجديدة المتعلقة بوجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وفي الوقت نفسه لا يوجد أي مادة في قانون البلدية الحالي تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء بينما قانون الولاية يكتفي على أنها حالة موجبة للإقصاء وهذا يطرح احتمالين أولهما إما أن المشرع اسقط سهوا هذه الحالة في قانون البلدية وتداركها في قانون الولاية وهنا نكون أمام حالة مبهمه وهي لماذا يتعرض عضو المجلس الولائي لهذه العقوبة بينما يفلت منها عضو المجلس البلدي، وما هو العمل في حالة توفر نفس الشروط المنطبقة على عضو في المجلس الشعبي البلدي (حالة التنافي عدم القابلية للانتخاب) والاحتمال الثاني أن المشرع كان يدرك ذلك، وهنا لابد من إعادة النظر في قانون البلدية و إدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سالفاً حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات. لان الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية و ضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية الرقابة الإدارية¹.

مما سبق بيانه يبدو أن ضمانات تفعيل اختصاصات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية والولاية الحاليين على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة السلطة الوصاية بتوسيع صلاحياتها الرقابية وهذا ليس في صالح المنتخبين المحليين ولا في صالح النهوض

¹ بلفتحي عبد الهادي ، مرجع سابق، ص120.

بالتنمية المحلية والتي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي و دفع عجلة التنمية إلى الأمام.

المطلب الثاني: آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية

تبرز معالم الرقابة المشددة على الأعضاء المنتخبين بشكل واضح في النظام القانوني للبلدية والولاية من خلال آلية الحل كوسيلة تهدد وبشكل دائم احتفاظ المنتخبين المحليين بصفتهم النيابية والبقاء في مراكزهم القانونية، إذ لم يعد الأمر مجرد عقوبة فردية تستند إلى مبدأ شخصية العقوبة وإنما أصبح الأمر يهدد الوجود القانوني لجميع الأعضاء رغم إحاطة المشرع عملية الحل بضمانات وإجراءات تبدأ من تاريخ إعلان الحل إلى غاية تنصيب مجلس جديد ، تتجلى أيضا مسألة الانعكاس السلبي لآلية الحل على المشاريع التنموية وعلى أداء المجالس المنتخبة في تجسيدها ومتابعتها خصوصا إذا كانت على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للمواطنين.

الفرع الأول : أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين

ورغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها والمتمثلة في الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل وتنتهي الوجود القانوني للمجالس استنادا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر وهذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية وعامل لزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.

كما أن الأسباب المذكورة في نصوص قانون البلدية والولاية تشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الوصاية على المجالس والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها خاصة وان المشرع يسير نحو سياسية التوسع في حالات الحل تؤكد القوانين الحالية. وهذا بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلي.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيودا فضفاضة لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخول لها سلطة الحل. كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وخلاصة القول أن سلطة الحل تبقى من أخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي¹.

الفرع الثاني : اثر سلطة الحل على التنمية المحلية

تعد المجالس المحلية النواة الرئيسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة، وهذا بحكم قربها من المواطن، كما أنها تمثل عنصر الاستقلالية والرشاد في التسيير، ومنه فهي محط

¹ علاء الدين عشي، شرح قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، الطبعة الأولى، الجزائر دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2011، ص54.

أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية محلية تضمن لهم إطارا معيشيا مقبولا، إلا أنه في ظل وجود رقابة الحل الممارسة من طرف سلطة الوصاية والمنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، يصبح الكلام عن تنمية محلية مجرد نظرية يفندها الواقع المعاش و الحالة المزرية التي تعيشها معظم بلديات وولايات الوطن.

وللوصول إلى تنمية حقيقية على المحلي يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لتحقيق ذلك والتي من أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فإن تحقيق الجماعات المحلية لدورها التنموي أصبح أمرا غاية في الصعوبة، لهذا ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للجماعات المحلية، و من أجل منح المكانة اللائقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل والتخفيف من حدة الوصاية، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية أعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس المحلية¹.

المطلب الثالث: إصلاح الإدارة العامة

وتجسدت هذه الخطوة من خلال ما يلي:

¹ سرير عبد الله رايح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة، ص74.

الفرع الأول: تدابير تتعلق بالنظام الإداري في حد ذاته

إن الأمر لا يقف عند حد المقترحات كحلول لتفعيل دور الوحدات المحلية في عملية التسيير الإداري المحلي، بل لابد في هذا الإطار من إعادة الرسكلة للأنظمة المعمول بها في وسائل تأدية الخدمات العامة للمواطن، على أن تشمل هذه العملية إعادة النظر في شروط الترشح لمناصب المسؤولية على المستوى المحلي، دون أن يخل ذلك بمقتضيات الالتزامات الدستورية المتعلقة بحق الترشح.

وفي الإطار نفسه، لابد من تفعيل دورات التكوين، وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي والمنظمة لصالح المنتخب البلدي، طبقا لما قرره النصوص التشريعية، إن أمكن مراعاة لظروف معينة يجب تكثيف تلك الدورات بما يتماشى وحاجة الوحدات المحلية لحسن التسيير المحلي.

وغني عن البيان أن السبب في هذا يعود تحديدا إلى متطلبات وحاجيات ومستجدات الإدارة الحالية من عصنة لوسائل الإدارة المختلفة، وان كان العمل الإداري يتطلب موظفين فنيين وتقنيين، إلا أن توفر الحد الأدنى من الكفاءة الفنية مطلوب إلى حد كبير¹.

لأن ما صلح للإدارة في وقت مضى لا مجال له للتطبيق في الوقت الراهن، وما هو مطبق حاليا من أساليب وطرق للتسيير الإداري سوف لن يكون لها أي تطبيق وحاجة في المستقبل.

¹ عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار هوم، الجزائر، 2017، ص101.

والدليل على ذلك هو العمل على إنشاء مراكز عبر الولايات لتكوين إطارات الجماعات المحلية، وإن كان الأمر يتعلق بالمعينين، إلا أن تكوين المنتخبين، خاصة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، لا وجود لأي مانع من تطبيق ذلك عليهم. وحتى مع اقتضاره على المعينين، إلا أن الوضع في هذه الحالة هو تطلع الدولة للتسيير المحلي الكفؤ لكل القائمين عليه.

وجدير بالإشارة إلى أن تلك النصوص الملزمة للتكوين، اقتصر على المنتخب البلدي، وليس المنتخب الولائي. فهذا الأخير لم يرد أي نص في قانون الولاية بشأنه، مما يدفع إلى القول بأن التسيير المحلي الذي يحتاج إلى عناية خاصة للقائمين عليه يتعلق بالتسيير على مستوى البلديات دون الولايات، والتي من المفترض أن يكون المنتخب على مستواها ذا كفاءة في مجال التسيير إلى حد معين، بل إن مشكلة ضعف، أو نقص الكفاءة الإدارية لا يمكن أن يثار بتلك الحدة التي تثار بها على مستوى البلديات، ما دام جهاز التنفيذ بها يتكون من موظفين سامين على رأسهم والي الولاية.

ولعل السبب من وراء ذلك الإلزام من طرف المشرع في تطلعه لمتطلبات الكفاءة الإدارية على مستوى البلديات، هو رد الاعتبار للإدارة للخدمة العمومية في مفهوم الكفاءة والفعالية بالنظر إلى أن الإدارة المحلية هي همزة الوصل الأولى بين الدولة والمواطن، كل ذلك مع ضرورة مراعاة الحد من ظاهرة الفساد الإداري الذي يجد المكان الأرحب له في انعدام آليات الرقابة الفعالة على طرق وأساليب التسيير الإداري المحلي

إن ذلك يتطلب الالتزام إلى أقصى حد ممكن بدرجات الشفافية والنزاهة والحياد، بعيدا عن ممارسات المحسوبية والمحاباة¹.

الفرع الثاني: تكيف الهياكل الإدارية

وذلك من خلال تحديد النظام الإداري المتبع تحديدا دقيقا من حيث الأهداف والوسائل، وهجر العمل بنظام المركزية، سواء في التسيير أو المراقبة أو في تنفيذ السياسات، مع إتباع سياسات تشجع على تطوير الإدارة المحلية، وترقية الجماعات المحلية، وضمان التوازن بين المهام والوسائل والاستقلالية والرقابة ووحدة الدولة وتجسيد مبدأ المشاركة في اتخاذ القرارات، مع تفعيل هيئات الرقابة الإدارية الموجودة محليا وضمان استقلاليتها².

الفرع الثالث: إصلاح الوظيفة العامة وتفعيل أخلاقياتها وتحسين نظام الأجور

من خلال احترام إدارة الموارد البشرية لمبدأي الشفافية والتنافسية والحد من سلبيات العمل البيروقراطي في مجال التوظيف ومعاملات المرافق العمومية مما يؤمن التطبيق الجيد للسياسات العامة ويضمن حسن التعامل مع الجمهور والوقاية من الرشوة من باستخدام أسلوب التهيب بالعقوبة ضد الممارسات غير المشروعة في إطار تفعيل مدونات السلوك والمواثيق الأخلاقية المعمول بها وفي المقابل استعمال أسلوب الامتيازات والحوافز وضمان

¹ عدو عبد القادر، مرجع سابق، ص 101.

² كريمة أمزيان، تفعيل الرقابة القضائية والإدارية للحد من الفساد الإداري ونجاعته، جامعة باتنة، مجلة آفاق علمية،

حصول الموظفين على رواتب لائقة التي ترفع من النزاهة في الإدارات العمومية ويراعى التفاوت في الأجور مقارنة بالقطاع الخاص¹.

الفرع الرابع: إصلاح نظام الصفقات العمومية

من خلال تعديل قانون الصفقات العمومية وإقرار مجموعة من القواعد التي تضمن تحقيق الشفافية في المشتريات والمناقصات العمومية، خاصة تبسيط الإجراءات المتعلقة بالإعلان عن الصفقة ودراسة العروض ثم إرساء الصفقة على أحسن عرض في جو من الشفافية والعلنية المطلوبة في مراحل الصفقة والوضوح والعدالة والموضوعية في تقييم العروض وحياد وتخصص اللجنة المكلفة بكل مرحلة، وينبغي الإشارة إلى ضرورة تعزيز وسائل دراسات الخبرة والمراقبة المستقلة للجان المراقبة المختلفة لكشف الأخطاء التي تشوب عادة تنفيذ الصفقة وفتح مجال الطعون².

المطلب الرابع: إشراك منظمات المجتمع في تسيير الجماعات المحلية والعمل بنظام التحفيز المهنية

الفرع الأول: إشراك منظمات المجتمع في تسيير الجماعات المحلية

وجب تدعيم وتشجيع منظمات المجتمع المدني على الاشتراك في سبل التسيير المحلية، تكريسا لمبادئ متعددة تقتضي التطبيق الحقيقي للديمقراطية التشاركية كتدعيم ممارسات

¹ المرجع نفسه، ص 123.

² كريمة أمزيان، مرجع سابق، ص 123.

المواطنة محليا، بناءً على ما تقتضيه من وجوب إيجاد علاقة حقيقية بين المواطن ومسئولي الإدارة المحلية. ومثل هذه الممارسات للعمل على تكريس مبادئ الديمقراطية والإدارة الجوارية تحتاج بدورها إلى إعلام محلي واقعي، يقف على وضع الصورة الحقيقية للإدارة المحلية من مختلف جوانبها، مع ضمان حياديته ونزاهته؛ لأنه ومن دون شك فإن الأداء الإداري المحلي لا يمكن أن يفصل عن الواقع الاجتماعي والسياسي المحلي¹.

وهذا معناه وجوب تحقق نوع من الشروط الموضوعية لذلك والمتمثلة أساسا في انتشار قيم:

- ✓ حرية الرأي.
- ✓ وحرية الصحافة.
- ✓ وحرية الاقتراع.
- ✓ وحرية التجمع.

مكونة بذلك جملة من مظاهر الرأي العام عموما، وعلى المستوى المحلي خصوصا.

وتجدر الإشارة أن الجانب البشري للإدارة المحلية له قدر لا يستهان به في تفعيل آليات التسيير المحلية، والدفع بها إلى التطور بعيدا عن تعقيدات وسلبيات الروتين الإداري. فبقاء الموظف مثلاً في مكان العمل لسنوات عديدة قد تصل إلى سن التقاعد، يعتبر من أهم الممارسات الإدارية عمليا المنتجة والمرتبطة لذلك الروتين.

¹ محمد حمدي باشا، المبادئ الأساسية للإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2001، ص 83.

الفرع الثاني: العمل بنظام التحفيز المهنية وأخلة العمل الإداري

من المعلوم أن الجانب المادي للموظف له بالغ الأثر في تحسين أداء عمله ومردوديته، لذا لابد من العمل بنظام التحفيز المهنية والمالية، لاسيما فيما يتعلق بالاهتمام بالرواتب أو الأجور، لأن من شأن ذلك تحقيق الشفافية، والاستجابة السريعة في تلبية الخدمات العامة للمواطن وبالدرجة الأولى ضمان لحسن سير المرافق العمومية المختلفة عامة، والمرافق الإدارية على وجه الخصوص.

وعلى هذا الأساس، تثار مسألة أخرى في غاية الأهمية، وهي أن أخلة العمل الإداري يعد مدخلا رئيسيا لكل المبادرات التنموية، ذلك أن معظم مظاهر القصور والاختلالات التي تشوب المرافق العامة ومنها المحلية ترجع في الأصل إلى غياب الأخلاق وانحطاطها، مما يؤثر سلبا على برامج التنمية لاقتصادية والاجتماعية¹.

حينها يتبين أن أخلاقيات المرفق العام لاسيما على المستوى المحلي تتطلب منظومة مشكلة من الضوابط والمبادئ التي تنظم تسيير وتدبير الشأن العام وتوجه الحياة والممارسة المهنية للموظف العمومي نحو إطار معرفي وقانوني مضبوط.

¹ محمد حمدي باشا، مرجع سابق، ص 88

ومن ذلك المنطلق، فإن مسألة الأخلاق، كمقاربة للتقرير والتسيير، هي تأكيد على تفادي واجتباب كل السلوكات غير القانونية والمشينة من ناحية، وضرورة مكافأة وتشجيع السلوك الملتزم بالمبادئ والقيم الأخلاقية، وروح المسؤولية من ناحية أخرى¹.

أي خضوع الموظف إلى ثقافة الأدب والاحترام، حتى تتصف سلوكياتهم بالأخلاق في القيام بالواجب في علاقتهم بالمواطن، ضمانا لاستمرارية الحياة الإدارية بشكل تلقائي، بعيداً عن كل أنواع التعقيد، وما ذلك بمستبعد أو مستحيل.

كما أن الضرورة الملحة لأخلاق العمل الإداري تستوجب تسلسل اتخاذ القرار، وذلك لأنه من حق المواطن أن يتعرف على كيفية استثمار الإدارة في الدولة للسلطة، والتصرف في الموارد التي تحت مسؤولياتها، مما يفرض على هذه الأخيرة تسهيل الوصول إلى المعلومات الرسمية قصد تشجيع الشفافية، والاعتراف بالدور الذي تقوم به وسائل الإعلام المستقلة.

وما يزيد من ضرورة تنمية البعد الأخلاقي لموظفي المرافق العمومية عموماً، أن هذه المسألة صارت تشكل هاجساً وهدفاً رئيسياً في الدول المتقدمة، وذلك بالنظر لعواقب الفساد الوخيمة التي أثرت وتوثر على مسار التنمية على وجه الهموم. لذا ينبغي العمل بإصرار وتفاني في فرض تلك السلوكات القانونية والأدبية بدرجة أولى، لأن في ذلك أثر إيجابي معتبر على التنمية المحلية على وجه التحديد.

¹ المرجع نفسه، ص 92.

إنه لعلاقة مسألة أخلقة العمل الإداري بالأبعاد والغايات المتوخاة منها في الوسط الإداري للدولة، وعلى المستوى المحلي تحديداً، هو أن وضع سلوك وأخلاق بالمرفق العام يعد بمثابة سياسة أساسية للدول والحكومات، على اعتبار أن إصلاح الشأن العام يتطلب في الوقت الراهن، إرساء لامركزية كبرى للمسؤوليات، وحرية كبيرة في التقرير للمسؤولين من جانب أول¹.

ومن جانب ثاني، فإن العولمة ومتابعة نمو العلاقات الاقتصادية لاسيما الاستثمار كمقوم أساسي للنهوض بالتنمية، يتطلبان مقاييس سلوك عالية، وقابلة للتعرف عليها داخل المرفق العام، من خلال توفر هذا الأخير على أنماط وسلوكات إدارية معينة، قائمة على عدم التحيز والنجاعة، والمساواة والعدالة، وذلك عند تعامل الدولة مع مواطنيها.

وهو ما يعني أن الفشل في التحكم في الفساد يؤدي حتماً إلى انعكاسات خطيرة، ليس فقط على مستوى أداء المرفق العام، بل أيضاً على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية داخل الدولة حيث يؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى اختلال التوازن في العلاقات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات الإدارة المحلية. ويبقى بذلك أمر نجاح أو تحقيق التنمية المحلية على منوال اعتبارها من بين الاختصاصات الرئيسية للوحدات المحلية متوقفاً على تحقيق وتوفر تلك السلوكيات الإدارية السابقة وغيرها².

¹ محمد حمدي باشا، مرجع سابق، ص 93-94

² محمد حمدي باشا، مرجع سابق، ص 95.

المبحث الثاني: النظام القضائي

حين تحليل النظام القانوني للإدارة المحلية سواء من حيث التنظيم الدستوري لها وتبني بعض المدلولات الدستورية التي تزيد من الضرورة الحقيقية لتلك الإدارة، أو من حيث التنظيم التشريعي وفق كل من قانون الولاية والبلدية، والنصوص التطبيقية لهما.

المطلب الأول: إصلاح المنظومة القضائية للحد من الفساد في على مستوى الجماعات المحلية

استكمالاً لمسار عملية مكافحة الفساد الذي يعد جوهر الإصلاح الإداري وتطبيقاً للتشريعات التي صدرت في هذا المجال، تم إنشاء مجموعة من الهيئات.

الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

وهي هيئة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تم إنشاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 413/06¹ توضع لدى سلطة رئيس الجمهورية وتتولى القيام بعدة مهام من بينها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، التكفل بتلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية. تقديم التوجيهات اللازمة للوقاية من الفساد لكل هيئة عمومية مع تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. وتسهيلاً لمهمتها

¹ المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المتضمن تحديد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها

نص القانون على القنوات والوسائل التي تمكنها من الحصول على المعلومات بسهولة، و حدد علاقتها بالسلطة القضائية¹.

الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

في ذات السياق استحدث الديوان المركزي تنفيذا لتعليمية رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، المؤرخة في 13 ديسمبر 2009 وهذا ما تأكد بصدور المرسوم الرئاسي رقم 426/11² الذي يحدد تشكيلته وتنظيمه وكيفيات سيره.

وعلى غرار الهيئة يتمتع كذلك الديوان بالاستقلالية التامة في عمله وتسيير شؤونه وهو ملحق إداريا بوزارة المالية، يتكفل بالكشف والبحث عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها على الجهات القضائية المختصة، كما تم تزويده بضباط الشرطة القضائية ويشمل نطاق صلاحياتهم جميع التراب الوطني في مجال الجرائم المرتبطة باختصاصهم طبقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية، كما يتكفل بتعزيز التنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد³.

الفرع الثالث: الضمانات الدستورية والضمانات التشريعية والهيئات الضامنة لها

حاولت الدساتير والقوانين الجزائرية تكريس مجموعة من المبادئ والضمانات التي تجعل من الجماعات المحلية والاقليمية قانونية تعلي مبدأ استقلال السلطة القضائية.

¹ كريمة أمزيان، مرجع سابق، ص 121.

² المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المتضمن تشكيل الديوان المركزية لقمع الفساد .

³ كريمة أمزيان، مرجع سابق، ص 121

أولاً: الضمانات الدستورية

حيث اعترف دستور 1963 بسلطة واحدة هي السلطة التنفيذية، أما القضاء فكان تحت عنوان "العدالة" دون أي وصف آخر لحق بهذا المصطلح. ونصت المادة 62¹ من هذا الدستور على أن القضاء يخضعون للقانون فقط ومصالح الثورة الاشتراكية، وخصص للعدالة، كمفهوم للسلطة القضائية في هذا الدستور، ثلاث مواد فقط هي المواد 60، 61 و62.

ثم جاء دستور 1976 ليتبع نفس المنهج تقريبا، كما أنه لم يسمح ببروز مبدأ الفصل بين السلطات والأكثر من هذا أطلق مصطلح "الوظيفة" على كل من التشريع والتنفيذ والقضاء، وذلك تحت الباب الثاني بعنوان "السلطة وتنظيمها". ورغم تعدد المواد التي تنظم الوظيفة القضائية، إذ أصبحت تضم أكبر عدد من المواد من 164 إلى 182، إلا أن هذا التطور كان شكليا أكثر منه واقعيا، والدليل على ذلك هو إجبار القاضي على الدفاع عن مكاسب الثورة الاشتراكية وحمايتها².

ليتبني بعدها دستور 1989 مبدأ الفصل بين السلطات صراحة بنصه على "تنظيم السلطات"، كل سلطة مستقلة بموادها الخاصة بها، وأصبح القضاء "سلطة" وليس "وظيفة"

¹ المادة 62 من دستور 1963 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

² خضري حمزة، الوقاية من الفساد ومكافحته في اطار الصفقات العمومية، مجلة دورية دفاتر السياسة والقانون، العدد 07، 2012، ص 97.

ونظم هذه السلطة في المواد من 129 إلى المادة 148، واعترف باستقلالية السلطة القضائية صراحة وذلك في نص المادة 129 منه بنصها أن السلطة القضائية مستقلة.

وأخيرا صدر دستور 1996 ليسير على نهج الدستور الذي سبقه، أي اعتبار القضاء سلطة مستقلة بذاتها، مع توسيعه في السلطة القضائية من حيث الشكل، بإحداثه "القضاء الإداري" بالتوازي مع "القضاء العادي"، ومنذ صدور دستور 1996 أصبحت الجزائر تعتنق الازدواجية القضائية صراحة بإنشائها للقضاء الإداري مستقلا عن القضاء العادي،

وهو ما عززه التعديل الدستوري لسنة 2016 مع إضافة لضمانات أخرى مستحدثة كضمانة رئيس الجمهورية المادة 70/2¹ منه؛ وكذا ضمانة تجريم عرقلة العدالة (المادة 148/1 و 2 من التعديل الدستوري والمادة 145 منه)²

الفرع الثاني: الضمانات التشريعية وأهم هيئاتها

وبذلك صدر القانون العضوي 05/11 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي نص على هيئات القضاء الإداري الممثلة بالمحاكم الإدارية كدرجة أولى ومجلس الدولة كجهة استئناف في المنازعات ذات الطابع الإداري. كما نظم القانون العضوي رقم 98/01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون العضوي رقم 98/02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون العضوي 98/03 المتعلق بمحكمة التنازع من جهة أخرى وردت أحكام تتعلق بالقضاة والمحاكم في قوانين مختلفة ومتفرقة، منحت ضمانات للقضاة كأشخاص كانت بدايتها تنظيم وضعية القضاة

¹ المادة 70/2 من دستور 2016 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

² المرجع نفسه، ص 99.

بالأمر رقم 27/69 المؤرخ في 13 ماي 1969، ثم أصبح يخضع للقانون رقم 89/21 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 والذي احتوى على باب أول خاص بتنظيم المجلس الأعلى للقضاء، وفي الباب الثاني القانون الأساسي للقضاء، ثم تلاها صدور القانون الأساسي للقضاء تحت رقم 04/11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004. وقد أعطى هذا القانون عدة امتيازات للقاضي منها عدم نقله إلا برضاه، والحصول على أجر يحافظ به على استقلاله وتوفير حماية الدولة له من أي تهديد أو اعتداء أو قذف أو اتهام، كما لا يتحمل المسؤولية إلا عن أخطائه الشخصية. ومنح الحق للقضاة في تكوين نقابة، وهي بمثابة قفزة نوعية منحت للسلطة القضائية في الجزائر. بالإضافة إلى نصه كذلك على ضمانات تتعلق بهيئات تضمن لهم حقوقهم وتبين لهم واجباتهم كصدور قانون خاص بالمجلس الأعلى للقضاء سنة 1989، بموجب القانون رقم 89/21 وتم تعديله سنة 2004 بموجب القانون العضوي رقم 12/04، أين عرف هذا المجلس مبينا تركيبته وصلاحياته التي من شأنها أن تجعل منه آلية تساهم في استقلال القضاء¹.

المطلب الثاني: آليات التفعيل حسب منظور المعيار المادي الموضوعي في تعريف القانون العضوي

من الحقائق المتعارف عليها في إطار مختلف الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية في مختلف الأنظمة الإدارية أن ثمة مكانة معتبرة لتلك الإدارة، تقاس في مستوياتها بأهمية

¹ بوشير محند امقران، انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 03.

الاختصاصات والمهام الملقاة على عاتقها، وبشكل خاص فإنه لا يمكن إطلاقاً أن يستهان بدورها في عمليات التنمية بمختلف جوانبها في إطار التنمية الشاملة، والتي تكون فيه الإدارة المحلية بمثابة الركيزة الأساسية له.

الفرع الأول: آليات التفعيل من خلال تعريف فئة من القوانين

تتضح ضرورة أن تكون قوانين الإدارة المحلية بموجب قوانين عضوية، تصدر وفق إجراءات مضبوطة دستورياً ومعقدة من حيث التعديل، وذلك لأن القانون العضوي يعد بهذا المفهوم قانوناً ذو طبيعة خاصة، تستمد من وظيفته التي يقوم بها، وهي وضع التنظيمات الدستورية موضع التطبيق والتحول عن الإطار الفلسفي لها. كما تستمد من الإجراءات الخاصة والتي لا بد من إتباعها في إصداره، إلى جانب إجراءات إصدار القوانين العادية، ومن ثم فهو يشغل مكانة خاصة في سلم تدرج القواعد القانونية.

وبما أن قيام الهيئات المحلية يقوم بالأساس على وضع الديمقراطية موضع التطبيق عن طريق الانتخاب، فإن هذا الطريق في حد ذاته من المسائل والمواضيع المحجوزة للقانون العضوي وفق نص المادة 141 من الدستور، فالأمر إذن يعد نوعاً ما بمثابة المبرر لتكريس نظام الإدارة المحلية بموجب قوانين عضوية¹.

¹ حبشي لزرق، رحموني محمد، آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري، مجلة القانون والمجتمع، العدد 02، سنة 2009، ص 192

الفرع الثاني: ضمانات التفعيل حسب منظور المعيار المادي الموضوعي في تعريف القانون العضوي

على اعتبار أنه ينظم كل ما له علاقة بالسلطة وممارستها من مسائل وموضوعات تندرج في هذا الإطار، فإنه وبالتحليل لتشكيلة مجلس الأمة كسلطة تشريعية في الدولة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وما يضمنه من منتخبيين محليين ينتخبون من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بطريق الاقتراع السري العام غير المباشر، فإن إمكانية تنظيم الجماعات المحلية في الدولة بموجب قانون عضوي هو أمر وارد جدا، وله مبرره من هذه الناحية.

فإذا ما كان الوضع بتلك الطريقة وعلى ذلك المنوال، فإن أقل ما يقال عن التنظيم الإداري اللامركزي في الدولة أنه يعكس إلى حد كبير إرادة المؤسس الدستوري في تكريس الديمقراطية على المستوى المحلي أحسن تكريس، بناء على أنه لا مانع من ذلك التنظيم، ووفق تلك الخصوصيات والمميزات.

إن هدف الوصول إلى حكم محلي راشد ليس مجرد انتهاج إجراءات إدارية معينة تأخذ شكل ضبط للعمل المحلي، بل لابد من التوصل إلى إطار مرجعي تطويرا للعمل والسلوك داخل الإدارة المحلية على وجه الخصوص، تغذيه في ذلك روح المواطنة الصادقة تكريسا للدستور من باب أولى.

وتحكمه قواعد الالتزام وتحمل المسؤولية المشتركة في التنفيذ مستندا في ذلك على عنصر قانوني أساسه احترام التشريعات والتنظيمات، وعنصر بشري يكون متميزا بكفاءة إلى درجة معتبرة، مستعينا بروح المواطنة، وعنصر آخر لا يقل أهمية عن العنصرين السابقين، إذ تحتاج الإدارة المحلية إلى جانب مالي وتقني¹.

على أن كل ذلك لا بد أن يقوم على المضمون والمفهوم الحقيقي والعملي لمفهوم الانتخاب باعتباره مسألة دستورية بالغة الأهمية، بالنظر لارتباط هذا المفهوم بالديمقراطية في العصر الحديث ارتباطا وثيقا، وهو الأمر الذي جعل منه الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة، عكس الديمقراطيات القديمة. فلم يكن إذن لمعنى الحكم المحلي الراشد أي تطبيق فعلي وحقيقي من دون فضاء ديمقراطي سائد على ذلك المستوى.

فالأمر يقتضي حينها اللامركزية في السلطة والمسؤولية، وإعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا، والفصل بين السياسة وتقديم الخدمات بعيداً عن التركيز المفرط والأحادي لتطبيق القوانين والتنظيمات، والمؤدي إلى نوع من الركود في الوسط الإداري لاسيما على المستوى المحلي.

والأساس في كل ذلك، مرده إلى أن القاعدة الأساسية للإدارة العامة الحديثة تركز على تبني نظام أكثر خصوصية كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة، والذي سيؤدي بالنتيجة إلى استئصال مخلفات البيروقراطية، وتحقيق ما يعرف بالاتجاه نحو الخدمة عبر معرفة كيف

¹ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 193 .

يمكن للحكومة أن تكون على اتصال أفضل بالمواطنين، سعيًا منها لجعل الخدمات العامة أكثر استجابة لمطالبهم في إطار الحكم الراشد.

ذلك أن المفهوم العصري لهذا الأخير هو قيام مؤسسات قوية للمجتمع يتحقق فيها التوازن بين خصوصيات الشأن المحلي والتي تتطلب قدرًا كبيرًا من مشاركة المواطن من ناحية والحفاظ على المصلحة العليا للدولة من ناحية أخرى. إن ذلك يحقق من دون أدنى شك رضا المواطن على أعمال إدارته إلى حد كبير.

فعلى سبيل الذكر، إن دور المنتخب المحلي لا بد أن يبرز حين تحديد المجالات الخاصة بالضريبة لا لشيء سوى لمعرفة الوسط الاجتماعي، ومدى قدرة مواطني وسطهم ذلك على الدفع¹.

وهو ما يعد طريقة معينة لمحاربة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي، وبالتالي زيادة الحصيلة الضريبية، ما دام أن وعاء الضريبة يتحدد بقانون، وهذا الأخير قد تكون عملية سنه بمبادرة ممن كانوا قائمين على تسيير الوحدات المحلية، وهم أعضاء مجلس الأمة، ولا يمكن أن تقل مبادرة نواب الغرفة السفلى شأنًا عن مبادرة الأعضاء، إذا ما روعيت مبادئ الديمقراطية أحسن مراعاة.

وقبل كل ما ذكر وقيل، فإن التحول من مجرد التعبير المتنوع عن الإدارة المحلية وأسسها ودعائمها إلى تكريسها وتطبيقها واقعيًا يتطلب إرادة حقيقية للدولة، وخاصة من طرف

¹ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 1943

الحكومة المركزية في اعتبار الجماعات المحلية في الجزائر كشريك إداري فعلي لتسيير الشؤون العمومية المختلفة، حتى لا يقع ذلك تحت مسمى "ما أعطي بيد ينتزع باليد الأخرى".

إن الأمر في مثل هذه الأحوال المتعلقة بالتسيير الإداري المحلي عن طريق جهاز إداري على المستوى الإقليمي، يقتضي توزيع وتحديد الاختصاصات لكل من المعينين والمنتخبين. والأكثر من ذلك، وطبقاً لما أوجبه المؤسس الدستوري، يتعين حصر اختصاصات المعينين في بعض المجالات القليلة والتي تحتاج إلى متطلبات العمل الفني التقني، والذي قد لا يتوفر لدى المنتخبين المحليين، وهذا لكي لا تكون السلطة الحقيقية محليا بيد هيئات عدم التركيز، وتبقى الإدارة اللامركزية كأنها هيئة استشارية.

وان كانت المادة 11¹ من قانون البلدية نصت على ضرورة إعلام المواطنين من قبل المجلس الشعبي البلدي حول خيارات وأولويات التنمية، وكذا إمكانية هذا الأخير في تقديم عرض سنوي أمام المواطنين إلا أن النص يحتاج إلى بيان وتفصيل لآليات العرض، حتى تتحقق الغاية الفعلية والحقيقية من وراءه، وليس مجرد عرض شكلي لا طائل يرجى منه، هذا من جانب².

¹ المادة 11 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

² حبشي لزرق، مرجع سابق، ص 194-195

من جانب آخر، وتدعيما للاختصاصات الحقيقية والفعالة للجماعات المحلية، وعلى الخصوص البلدية، فإن الأمر يستدعي العمل على الحد من سوء تشكيل اللجان التي تشكلها المجالس المحلية المنتخبة، سواء الولائية أو البلدية.

فعلى سبيل المثال لجنة لاجنة الاقتصاد والمالية على مستوى المجلس الشعبي البلدي من المفروض أن تتشكل، إضافة إلى مجموعة من الأعضاء المنتخبين، من تقنيين وقانونيين يعكفون على تقديم المقترحات المتعلقة بموجبات التنمية المحلية، خاصة من الجانب الاقتصادي. لأن تصور الوضع بخلاف ذلك، لا يعني أبدا تفعيل اختصاص الوحدات المحلية ولاسيما البلديات بتلبية حاجيات المواطن.

بل إن الأكثر من ذلك كله، فإن جوانب قطاع الاستثمار المحلي يستوجب نوعا من التقنية المالية والاقتصادية والقانونية ربما يفنقدها المنتخب المحلي، وذلك هو سبب العمل بنظام اللجان، لذا لا بد من تفعيل دورها إلى أقصى حد ممكن.

ولا تقل اللجان الأخرى أهمية عنها، وإنما التفاوت يوجد من ناحية اختصاصها ببعض المجالات الأقل أولوية من المجالات السابقة، لأن كل أعمال اللجان تتدرج حتما في إطار التنمية سواء من الناحية الاقتصادية، أو الاجتماعية، وحتى الثقافية، إضافة إلى الاهتمام المتزايد بالجانب البيئي.

وتجدر الإشارة في نفس السياق، إلى أن مجال الصفقات العمومية على مستوى اختصاص الوحدات المحلية، يعد من بين الآليات العملية ذات الأهمية القصوى، بالنظر لحجم الاعتماد

عليه محليا في إبرام مختلف العقود، كعقود الاقتناء للسلع والخدمات، حسب ما تتطلبه الحاجيات المحلية¹.

ومن ثم، فإن مجال الصفقات العمومية يتطلب جانبا معتبرا من حيث الاهتمام به. بمعنى آخر أن هذا المجال لم يرد ذكره ضمن تعداد لجان المجالس الشعبية أو الولائية. لذا فإن الحاجة جد ملحة على العمل أو الأخذ به ضمن لجنة مستقلة على مستوى الولايات والبلديات حتى وإن كان العمل جاري به ضمن أطر قانونية أخرى.

ومبرر هذا القول، هو أن ما ورد ضمن قانون البلدية، وتحديدًا نص 292 منه جعلت الاختصاص بمجال الصفقات العمومية، ومختلف العقود البلدية من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي. وإن كان ذلك تحت رقابة المجلس إلا أن الأمر يتطلب الاشتراك الجماعي في اتخاذ القرارات ذات الصلة بتسيير الأملاك والممتلكات. وحينها لا يكفي مجرد مداورات قد لا تكون بالأغلبية المطلقة في تسيير والقيام بعمل محلي له شأن بالغ الأهمية لذا وجب على سبيل التقرير التشريعي إذا جاز المصطلح أن يشكل المجلس الشعبي البلدي لجنة الصفقات العمومية من بين المنتخبين داخل المجلس، ومجموعة من الخبراء والاقتصاديين والقانونيين، حتى تكون النتائج على قدر من الفعالية فيما يتعلق بالتسيير للجانب الاقتصادي ذا الأهمية الخاصة على المستوى المحلي.

¹ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 196.

وإذا كانت النصوص القانونية قد خولت لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بالخبراء في هذا المجال، فإننا نعتقد أن ذلك لا يعد كافياً، والسبب هو أن حجم ما يتطلبه مجال الصفقات العمومية قد لا تستغرقه مجرد تلك الاستشارات من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وفي موضع آخر، ونظرا للتفاوت بين اختصاصات المجالس الشعبية الولائية والبلدية، فإن تفعيل اختصاصات الثانية يستدعي، وعلى سبيل التقرير التشريعي كما سلف، ضرورة تشكيل لجنة من بين لجان المجلس الشعبي البلدي، هي لجنة التنمية المحلية وتهيئة الإقليم، إن كانت قد وردت ضمن مهام المجلس الشعبي البلدي على وجه العموم.

إن القول بهذا، يستند بالدرجة الأولى إلى ما تم ذكره والإشارة إليه في قانون الولاية حين الإتيان على ذكر اللجان، طبقاً لنص المادة 33¹ منه .

وهذا معناه، ضرورة العمل على إزالة مثل هذه الفوارق بين اختصاصات الهيئات المنتخبة اللهم إلا ما تفرضه النصوص القانونية في هذا المجال، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن عبارة التنمية على مستوى الولاية وردت كذلك على العموم ضمن قانون الولاية.

ذلك ما يمكن أن يثير التساؤل حول الاختلاف بين القانونين في هذه النقطة تحديداً، مما يعني العمل على إقرار النصوص القانونية والتنظيمية الصريحة، غير المتناقضة ما دامت تنظم مسألة أو موضوع يعد مشتركا في الاختصاص به.

¹ المادة 33 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 والمتعلق بالولاية.

وبالتالي تختص البلدية وصراحة بمهام التنمية المحلية بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية تقرر ذلك، وليس الاكتفاء بمجرد بعض الإشارات القانونية هنا وهناك، التي لا تعبر فعلا عن حقيقة اختصاص البلديات بعملية التنمية المحلية في مختلف المجالات. وهذا حتى يون هناك ضمان لتجربة الأنماط الإدارية في التسيير المحلي، لاسيما فيما يتعلق بالتنمية الإدارية، باعتبار هذه الأخيرة عملية شاملة ومستمرة¹.

ومن الممارسات كذلك التي تزيد من اختصاص الوحدات المحلية فعالية، هي الرقابة والمساءلة في إطار تنظيم قانوني لها. ولعل مبرر ذلك هو أن تلك المساءلة يمكن العمل بها قياسا على ما يعرف بالرقابة البرلمانية، ما دامت الوحدات المحلية نظم سياسية مصغرة. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى قد ورد العمل بها في قانون الولاية من حيث إمكانية مساءلة أعضاء المجلس الشعبي الولاوي لأي مدير تنفيذي على مستوى الولاية، سواء كتابيا أو شفويا.

فمن وجهة نظر معينة، يمكن أن تتخذ تلك الرقابة صورة لها على مستوى البلديات من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على تلك القرارات التي ينفرد بها رئيس المجلس، ما دام هذا الأخير هو الذي يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، ويطلع على ذلك. كما أنه هو المنفذ لميزانية البلدية إن كان كل ذلك وغيره يتم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس، إلا أن عدم وضوح معالم تلك الرقابة المقررة قانونا هو الذي يدفع بالقول إلى ضرورة تفعيل الرقابة والمساءلة.

¹ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 197

أي أنه وتعبير أدق، لا بد من إيجاد آلية حقيقية، فعلية وواقعية بين أعضاء المجلس والرئيس فيما يتعلق بالرقابة على قرارات هذا الأخير، مصداقا وقياسا لما تمارسه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من رقابة، كصورة لذلك على المستوى المحلي¹.

المطلب الثالث: توسيع دور القاضي الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية

يعد أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يتوافق مع التسيير العصري والفعال للإدارة العمومية من أهم ركائز تطوير أداء الجماعات المحلية، الذي يتم بموجبه توزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية والمجالس المحلية في الوحدات الإقليمية التابعة لها، على أن يكون تسيير الشؤون المحلية من قبل المجالس المحلية المنتخبة، تحت رقابة جهة غير تابعة للسلطة التنفيذية وهي السلطة القضائية، بما فيها الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية، وهذا النوع من الرقابة هو الأفضل والأكثر فعالية لأن أحكام القضاء الإداري تصدر باسم الشعب.

يعتبر مجال الصفقات العمومية والاستثمار على مستوى الجماعات المحلية من أهم مجالات التي يتم التركيز عليها قصد إنعاش المشاريع التنموية، لذلك ينبغي على المشرع الجزائري توسيع سلطاته في هاذين المجالين قصد حماية الأموال العمومية، وتتجلى طبيعة الحماية التي يوفرها القضاء الإداري للمال العام في مراعاته للمنفعة العامة دون هدر لحقوق الأفراد.

¹ حبشي لزرق، رحموني محمد، مرجع سابق، ص 198

الفرع الأول: استبدال الرقابة الوصائية برقابة القضاء الإداري (تفعيل اللامركزية الإدارية)

كرس الدستور الجزائري مبدأ اللامركزية الإدارية كنهج ديمقراطي لتسيير الجماعات المحلية لشؤونها الخاصة بواسطة مجالسها المنتخبة، إلا أن المؤسس الدستوري وكذا المشرع من خلال قانون البلدية والولاية لم يجسدا مقومات تعبير الشعب عن إرادته في المجلس المنتخب ويراقب في ذات الوقت عمل السلطات العمومية، ويتأكد ذلك من خلال الرقابة الوصائية الواسعة التي يتمتع بها أعضاء السلطة المركزية في مواجهة أعضاء وأعمال المجالس البلدية والولائية، الأمر الذي يفرض ضرورة منح القضاء الإداري دور هاماً في إعادة التوازن بين السلطة المركزية والمجالس المحلية باعتباره جهة محايدة تصدر أحكامه باسم الشعب، من خلال جعله صاحب الاختصاص الأصيل بالفصل في طلب إيقاف أو عزل أعضاء المجالس المحلية، وكذا في طلب إبطال أو رفض التصديق على مداولاتها.

أولاً: إخضاع طلب توقيع عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المحلية

ساهم المشرع الجزائري في إضعاف مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال منح سلطة تقديرية واسعة للوالي والوزير المكلف بالداخلية التابعان للسلطة المركزية بتوقيع عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المحلية، إذ أسند اختصاص إصدار قرار التوقيف أو إقصاء أعضاء المجالس البلدية للوالي تطبيقاً لأحكام المادتين 43 و 44¹ من قانون البلدية، أما

¹ المادتين 43-44 من ألقانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

على مستوى الولاية فجعل اختصاص إصدار قرار التوقيف أو الإقصاء للوزير المكلف بالداخلية إعمالاً بأحكام المواد 44 و 45 و 46¹ من قانون الولاية.

بهدف حماية عضوية المجالس المحلية مكن المشرع من خلال قانون الولاية كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي في حالة إقصائه من رفع طعن قضائي أمام مجلس الدولة، استناداً إلى أحكام المادة 40 الفقرة الرابعة والتي تنص على أنه: « يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة »، وأحكام المادة 44 الفقرة الرابعة من ذات القانون والتي تنص على أنه: « يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة».

يمكن لكل عضو بالمجلس الشعبي البلدي رفع طعن قضائي ضد قرار الوالي المتضمن الإقصاء من العضوية بالرغم عدم إشارة قانون البلدية لهذه الحالة، ويكون ذلك إستناداً لأحكام المادة 161 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنه: « ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية»، كونها تُخضع جميع قرارات السلطات الإدارية لرقابة القاضي الإداري.

تعتبر الرقابة التي يمارسها الوالي والوزير المكلف بالداخلية على أعضاء المجالس المحلية من أخطر صور الرقابة الوصائية، كونها تؤدي إلى المساس بعهدة أعضاء المجالس

¹ المواد 44-45-46 من القانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

البلدية أو الولائية، لذلك ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية استبدال الرقابة الوصائية بالرقابة القضائية، كون أن أحكام القاضي الإداري تصدر باسم الشعب؛ وهذا ما يتوافق مع عهدة أعضاء المجالس المحلية المختارون من طرف الشعب بموجب مبدأ دستوري والمتمثل في الانتخاب¹، إعمالاً لأحكام المادة 11 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنه: «الشعب حرّ في إختيار ممثليه، لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات»².

ثانياً: إخضاع طلب إبطال أو رفض التصديق على مداوات المجالس المحلية على القضاء

تتميز التجربة الجزائرية بغموض في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية، نظراً لغياب أساس دستوري لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والمجالس البلدية والولائية ، وهنا يظهر دور القاضي الإداري في حماية ممارسة المجالس المحلية لاختصاصاتها لتحقيق التنمية.

يملك الوالي ووزير الداخلية باعتبارهما يمثلان السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة عند ممارسة رقابتهما على أعمال المجالس البلدية والولائية، إذ غالباً ما يلجأ إلى إبطال المداوات أو عدم التصديق عليها لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية، لكن بالمقابل مكن المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من رفع طعن

¹ علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، ص 331-332 .

² المادة 11 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96 مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996.

قضائي أمام المحكمة الإدارية ضد قرار الوالي الخاص بإبطال مداوات المجلس أو المتضمن رفض التصديق عليها، وهو ما يساهم في حماية ممارسة البلدية لوظائفها.

تخضع قرارات وزير الداخلية التي تتضمن رفض التصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي لرقابة القاضي الإداري بالرغم من عدم النص على ذلك في أحكام قانون الولاية، نظرا لاعتبارها قرارات إدارية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء، تطبيقاً لأحكام المادة 161 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنه: « ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية»¹

ومن اجتهادات القضاء الإداري الجزائري التي تبين دوره في تحقيق التوازن بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، إلغائه بموجب قرار المحكمة العليا لسنة 1993 لقرار الوالي الذي يقضي بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي لعين كرشة رقم 88-34 بتاريخ 22 جوان سنة 1988 على أساس أن السيد (ب. م) بصفته عضو في المجلس قد ابتغى مصلحة شخصية عندما شارك في المداولة.

سعت الدول المقارنة كالتجربة الفرنسية إلى تفعيل دور القاضي الإداري في حماية اختصاصات الجماعات المحلية في تحقيق التنمية، باعتباره من بين مقومات تفعيل اللامركزية الإدارية، وهو ما ينتظر تكريسه في التجربة الجزائرية بإلغائها للرقابة الإدارية

¹ المادة 161 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996،

المسبقة المفروضة على أعمال المجالس المحلية واستبدالها بالرقابة اللاحقة الممارسة من قبل القضاء¹.

الفرع الثاني: تكريس وسيط إداري لحث الإدارة على التنفيذ

يقتضي على المؤسس الدستوري الجزائري أمام نقشي ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه أن يعمل على استحداث هيئات إدارية تعمل على دعم دور القضاء في إرساء دولة القانون وخضوع الجميع له دون إستثناء ، ويعد وسيط الجمهورية من بين الجهات التي يقترح إنشائها في ظل التعديلات الدستورية المرتقب إحداثها، ومنحه الاستقلالية العضوية والوظيفية الكاملة التي تأهله للقيام بمهامه لجعل السلطات الإدارية تمتثل لمنطوق أحكام القاضي الإداري.

تعد مثلاً التجربة الفرنسية من الدول المقارنة التي يقتضي على المؤسس الدستوري الجزائري الإقتداء بها، إذ عملت على إنشاء هيئة حامي الحقوق وبينت مهامه رقم بالتفصيل وكيفية سير أعماله الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 31 مارس سنة 2011 وبذلك منح المشرع الفرنسي لمن صدر لصالحه حكم قضائي متمتع بحجية الشيء المقضي فيه ولم تمتثل له الإدارة حق اللجوء إلى حامي الحقوق والذي بدوره يتخذ الإجراءات الضرورية التي تضمن تنفيذ الحكم.

¹ علاوة حنان، مرجع سابق، ص 340-341

تعتبر أيضاً التجربة المغربية من الدول التي أعطت دوراً لوسيط المملكة في مجال إخضاع الإدارة على تنفيذ أحكام القاضي الإداري، إذ يمكن له رفع توصيات إلى الوزير الأول في حالة امتناع السلطات الإدارية رقم عن تنفيذ حكم قضائي صادر في مواجهتها أنه: « إذا اتضح أن الامتناع عن تنفيذ حكم نهائي صادر في مواجهة الإدارة، ناجم عن موقف غير مبرر لمسئول أو موظف أو عون تابع للإدارة المعنية، أو إخلاله بالواجب المفروض عليه القيام به، من أجل تنفيذ الحكم المذكور، قام الوسيط برفع تقرير خاص في الموضوع إلى رئيس الحكومة، بعد إبلاغ السلطة الحكومية أو رئيس الإدارة المعنية، لإتخاذ ما يلزم من إجراءات لازمة في حق المعني بالأمر» ، كما مكنه من تعيين مندوبين على مستوى الجماعات الترابية ، يتكفون بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية وتلقي طلبات التسوية المتعلقة بالتنفيذ، وهو ما ينتظر تكريسه بالمنظومة القانونية الجزائرية لضمان تنفيذ الأحكام المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه¹.

المطلب الرابع: ضمانات تطبيق اختصاصات الجماعات المحلية ودورها في التنمية

تندرج صلاحيات الجماعات المحلية ضمن الاختصاصات المحلية التي تتميز عن الاختصاصات المركزية، وتعتبر الاختصاصات المحلية عن مجموع المهام والصلاحيات التي يمنحها القانون للجهات الإقليمية والجهوية للاضطلاع بها.

¹ عدو عبد القادر، مرجع سابق، ص 96.

لاشك أن واقع البلدية في الجزائر رغم الرقابة المشددة عليها يؤكد وجود خلل في هذه الرقابة وهذا من خلال ما تطالعنا به الصحف كل يوم من أخبار عن الفضائح المالية لرؤساء البلديات باعتبار رئيس البلدية هو الأمر بالصرف و المسؤول المدني عن أموال البلدية من اختلاسات وصفقات مشبوهة وغيرها من الأفعال ذات الطابع الجزائي. وهو ما يؤكد عدم الفاعلية في الرقابة الوصائية رغم شدتها وتنوعها .

ولذا كان لزاماً البحث عن آليات أخرى للرقابة تدعم بها استقلالية القرار المحلي من جهة، وتكون أداة فاعلة لمنع التجاوزات و الخروقات في إطار تنفيذ صلاحيات البلدية، ومن أهم هذه الوسائل الرقابة القضائية.

الفرع الأول: تفعيل الرقابة القضائية

هي الوسيلة الأصلية في النظام الفرنسي بعد إلغاء الرقابة الإدارية والتخفيف من الرقابة التقنية، وتأسيس الرقابة القضائية مرده إلى أن الهيئات المحلية من صنع القانون فهي تمثل الإدارة العامة وتعمل بما ينص به القانون ، وأن مبدأ المشروعية هو أساس الرقابة القضائية وليس الرقابة الإدارية.

إن الأداة الرئيسية للرقابة القضائية هي الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة وليس أمام السلطة الإدارية الأعلى (الطعن الولائي أو الرئاسي) ووسيلتها الأكثر شيوعاً هي دعوى الإلغاء، بالإضافة الى دعوى التعويض ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية. فهذه الرقابة تمارسها الجهات القضائية المختصة باختلاف أنواعها و درجاتها بتحريك

الدعاوى الإدارية و الطعون القضائية بهدف إلغاء قرار إداري أو طلب التعويض عن آثار تنفيذه، وهدفها التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري لمبدأ الشرعية (أي مطابقته للدستور والقوانين).

إن دعوى إلغاء قرارات البلدية توجه باسم البلدية مهما كانت الجهة مصدرة القرار سواء عن طريق مداولة من المجلس المنتخب أو قرار من رئيس البلدية أو الأعمال الصادرة من مختلف مصالحها الإدارية والتقنية أو لجانها، تعتبر كلها صادرة عن البلدية وبعقد فيها الاختصاص للغرفة الإدارية بالمجلس القضائي .

إن الرقابة القضائية تباشرها المحاكم الإدارية باعتبارها الأكثر ضمانا للحريات الأساسية و مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعسف الإدارة باستغلال الرقابة الإدارية سياسيا، بأن تكون خلفياتها تعارض سياسي خاصة في ظل التعددية الحزبية واختلاف الرؤى السياسية بين المجلس البلدي والوصاية،

حيث تصبح آلية الرقابة القضائية أكثر من ضرورة على حساب الرقابة الإدارية لتدعيم استقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية، وتعزيز ضمانات الممارسة الديمقراطية وهذا بتضييق مجال الرقابة الإدارية للوالي وجعل الطعن القضائي ضد أعمال البلدية هو الأصل خاصة أن قانون البلدية مكن المجلس البلدي من الطعن القضائي ضد قرارات الوالي في حالة رفضه التصديق على المداولة، فمن باب الأولى جعل هذه الآلية أصلية في الرقابة،

خاصة في ظل تراجع الرقابة الحزبية التي كانت مهيمنة في السابق على النشاط البلدي، وعدم وجود آليات لتفعيل الرقابة الشعبية في ظل التعددية الحزبية¹.

الفرع الثاني: المشاركة في التنمية المحلية من خلال تطبيق اختصاصات الجماعات المحلية

إن من بين الركائز الأساسية التي أنشأت من أجلها الإدارة المحلية، هو إشراك أكبر قدر من المواطنين من أصحاب التخصص و ذوي الكفاءات والفنيين والفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية، وهذا عن طريق تفويض السلطات المحلية لبعض من صلاحياتها لصالح المجتمع المحلي من اجل المساهمة في تخطيط وتنفيذ ومراقبة مشاريع التنمية المحلية بشكل مباشر او غير مباشر، تحت مراقبة وتوجيه من قبل الدولة وأجهزتها، لأن التنمية فعل يستوجب التدخل و التوجيه عكس النمو التلقائي، وهو ما يتطلب وجود مؤسسات وهيكل خاصة بإدارة التنمية المحلية حيث يجتمع فيها المنتخبون وأصحاب المهن والمختصين وجميع الفاعلين في التنمية سواء أفراد أو جماعات، وإذا كان المجلس الشعبي البلدي والولائي هو الإطار والتنظيم الرسمي الذي يتم فيه تجسيد مبدأ المشاركة في مفهومها الضيق فإن مفهوم التنمية المحلية كما رأينا بهدف إلى إشراك جميع الفئات و أطراف المجتمع في إدارة التنمية المحلية، وبما أنه عمليا لا يمكن استشارة جميع المواطنين في آن واحد فإنه يمكن الاستعانة بممثلين عن المجتمع الموسع والمنظم في جمعيات وتجمعات

¹ عوايدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، د م ج ، الجزائر 2011،

مختلفة تدعى بمنظمات المجتمع المدني، ولا يقتصر مشاركة المجتمع على الدور الاستشاري فقط ، بل يمكن أن يترجم إلى المساهمة في انجاز المشاريع الخدمائية والتنمية والإشراف عليها و إدارتها ، وهذا عن طريق إشراك القطاع الخاص إلى جانب السلطة المحلية¹.

¹ رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية مصر، العدد 15، 2009، ص215.

خلاصة الفصل الثاني

نستنتج بعد دراستنا ضمانات تفعيل وتطبيق اختصاصات الجماعات المحلية الإقليمية الذي قد تم التطرق له في هذا الفصل من الجانبين الإداري والقضائي، حاولنا من خلاهما تسليط الضوء على أهم الضمانات التي اعتمدها المشرع لتفعيل اختصاصات الجماعات المحلية الإقليمية تم التطرق لهما في مبحثين:

قسم المبحث الأول إلى أربعة مطالب: آثار ضمانات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة كمطلب أول، آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية كمطلب ثاني، إصلاح الإدارة العامة كمطلب ثالث، إشراك منظمات المجتمع في تسيير الجماعات المحلية والعمل بنظام التحفيزات المهنية كمطلب رابع.

قسم المبحث الثاني إلى ثلاثة مطالب، إصلاح المنظومة القضائية للحد من الفساد في على مستوى الجماعات المحلية كمطلب أول، آليات التفعيل حسب منظور المعيار المادي الموضوعي في تعريف القانون العضوي كمطلب ثاني، توسيع دور القاضي الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية كمطلب ثالث، ضمانات تطبيق اختصاصات الجماعات المحلية ودورها في التنمية كمطلب رابع.

ملخص: إن وجود الجماعات المحلية في التنظيم الإداري للدولة ككيان مستقل عن السلطات المركزية تتمتع بالاستقلالية في ممارسة مهامها ، يعد أهم مظهر من مظاهر اللامركزية الإدارية. والمشرع الجزائري كغيره تبنى هذا النظام من أجل تحقيق الديمقراطية التي تسعى كل الدول إلى بلوغها ، كون اللامركزية الإدارية تهدف إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية رغم تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية إلا أنها لا بد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها وتنظيماتها كون هذه الهيئات هي جزء لا يتجزأ من التنظيم الإداري بالإضافة إلى مساهمتها في النشاط الإداري والتنفيذي للدولة وحماية لذلك فرض المشرع رقابة تسمى بالوصاية الإدارية.

خاتمة

خاتمة:

مما سبق يمكننا استخلاص أنه لا شك في أن أبرز مقومات نجاح النظام المحلي هو وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة المركزية عليها، فالملاحظ إذن أن مدى الرقابة وأهميتها يتحدد وفقا لطبيعة المجتمع، وعلاقاته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه، ومدى تحديد ووضوح اختصاصات الهيئات المحلية المنتخبة، الأمر الذي يستوجب ويتطلب ضرورة النص في الدستور على المبادئ الأساسية التي تكفل تدعيم حق السلطات المحلية في الإشراف التام بمعنى الكلمة على المرافق المحلية.

وبصدور قانون الجماعات المحلية 67-24 المتعلق بالبلدية، والقانون 38-69 المتعلق بالولاية أخضع المشرع أعمال الجماعات المحلية لرقابة مشددة بحكم المنهج الاشتراكي ونقص الهياكل الإدارية المؤهلة.

إلا أن صدور قانون الجماعات المحلية لسنة 1990 الذي جاء في مرحلة تبني الجزائر للتعددية الحزبية، هذا المشرع من تدخل السلطات المركزية في أعمال الجماعات المحلية من خلال التخفيف من الرقابة المشددة التي كانت سائدة أثناء سيادة الحزب الواحد.

ليأتي قانون الجماعات المحلية الجديد الذي حمل اتجاهها واضحا نحو فرض رقابة مشددة على أعمال الجماعات المحلية بحيث منح سلطات واسعة للسلطات المركزية. ومن خلال دراستنا لهذه الأخيرة توصلنا لجملة من النتائج سنحاول إيجازها في التالي.

❖ النتائج

أولا: يتمثل تطبيق الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية، التي تعبر عن نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر والذي كرسه المؤسس الدستوري سواء قبل أو بعد الانفتاح السياسي، من أجل مساندة ومساعدة النظام المركزي الإداري في تسيير أمور الدولة أي توزيع المسؤوليات بين السلطات المحلية والمركزية على السواء.

ثانيا: تتمتع الجماعات الإقليمية بمظاهر الاستقلالية، وهذا من خلال وجود وحدات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، ووجود مجلس منتخب، وتمتعها باختصاصات محلية سواء التقريرية أو التنفيذية، والتمتع بمراد مالية ذاتية لمواكبات الاختصاصات المخولة لها.

ثالثا: يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة والإدارة المحلية من مؤشرات الحكم الرشيد، ذلك أنه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين والاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لا مركزية النظام الإداري وتقريب الإدارة من المواطنين، كما أن نظام اللامركزية يكفل للمواطنين مجال المشاركة في صنع القرار المحلي، إضافة إلى أن وصف إدارة حكم ما بالرشاد لا يتحقق إلا إذا كان نظام الحكم يجسد مبدأ اللامركزية في تسيير شؤون الدولة وفي إشراك المواطنين في صنع القرار.

رابعا: يعد تشكيل المجالس المحلية للجماعات الإقليمية مبدأ ديمقراطي يتمثل في تكريس استقلالية هذه الجماعات، وذلك من خلال الاعتماد على عملية الانتخاب في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، هذه المجالس التي يختار فيها المواطنين ممثلهم لتسيير المسائل المحلية التي لا يعلم بها غيرهم.

خامسا: تتمتع الجماعات الإقليمية باختصاصات متعددة ومتنوعة، من خلال اعتماد المشرع الجزائري على أسلوب الاختصاص العام في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية الذي يكون بموجبه لهذه الأخيرة صلاحية التدخل في كل مجال ضمن اختصاصها والتي تتحصر في كافة المجالات ذات الطابع المحلي.

سادسا: يمتاز الوالي بمركز مهيم على المجالس المنتخبة في الولاية يمس باستقلالية الجماعات الإقليمية بشكل كبير وذلك راجع إلى أن الوالي مسؤول معين وليس منتخبا.

سابعا: لرئيس المجلس الشعبي الولائي مكانة مهمة جدا على جميع الأصعدة سواء منها السياسية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو الثقافية أو الاجتماعية، وهذا ما اتضح لنا من خلال دراسة صلاحيات المجلس، إلا أن تفحصنا لأحكام القانون رقم 07/12 المتضمن قانون

الولاية أوضح لنا أن هذا المنصب يحتاج لتدعيم أكثر ، وخاصتا إذا تم منح رئيس المجلس الشعبي الولائي مستقبلا صلاحيات أوسع من تلك التي يتمتع بها رؤساء المجالس البلدية.

سادسا : إن قرارات الهيئة المحلية لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة من طرف الهيئة الوصية والتي قد تكون صريحة أو ضمنية تستشف من خلال مرور مدة زمنية دون رد الهيئة الوصية بالتصديق، وقد وسع المشرع من مجالات المصادقة الصريحة. هذا ما يدل على إرادة المشرع من تدخل السلطة المركزية وتبعية أكثر للسلطات المركزية.

سابعا : تقوم الهيئة المركزية بمراقبة مدى ملائمة القرارات لمبدأ الشرعية من خلال إلغاء القرارات المخالفة للقانون، وقد يكون مطلق أو نسبي.

ثامنا : قيام المشرع بإلغاء بعض الضمانات القانونية التي يمكن من خلالها الوقوف على الأسباب الداعية لإلغاء قرارات الجماعات المحلية، والتي من بينها تعليل القرارات.

تاسعا : عدم تفعيل النصوص القانونية الخاصة بالطعن القضائي، هذا دلالة على قلة الوعي لدى ممثلي الجماعات المحلية وتجنب الدخول في نزاعات مع الهيئات الوصية.

عاشرا : تحل الهيئة الوصية محل الجماعات المحلية في حالة امتناعها عن عمل يوجبه القانون. وقد يكون هذا الحل إداريا وقد يكون ماليا.

الحادي عشر : إن رقابة الإقصاء قد تكون في حالة الإدانة الجزائية لعضو المجالس المحلية سواء البلدية أو الولاية وقد تكون بسبب حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

الثاني عشر : ضعف وسائل الرقابة الممنوحة للمنتخبين المحليين.

التاسع عشر : توسيع صلاحيات الوالي وتوسيع مجال تدخله محليا اثر سلبا على أداء المجالس المنتخبة.

العشرون: إن الرقابة المالية الإدارية المسلطة على أعمال الجماعات المحلية يترتب عنها تعطيل المبادرة المحلية مما يؤثر على استقلاليتها.

الواحد و العشرون : الوسائل المستعملة في مجال الرقابة على أعمال الجماعات المحلية تظهر مدى شدتها ومنه فان استقلال الجماعات المحلية مرتبط بمدى تدخل الهيئات المركزية.

الثاني و العشرون :المشروع بتطبيقه لهذه الرقابة المشددة قد مس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية مما جعل من نظام اللامركزية نظام صوري مقارنة بالتبعية المطلقة للجماعات المحلية مما يجعل النظام قريب إلى نظام عدم التركيز الإداري بالرغم من وجود معالم اللامركزية فيه.

التوصيات

أولاً: حتى يتم بناء نظام متطور للجماعات الإقليمية، يجب وضع قاعدة قانونية تحقق الانسجام بين ما تقدمه القوانين والمراسيم الصادرة وبين ظروف ومقتضيات التطور، كما يستوجب إعادة النظر في النظام الانتخابي لتشكيل المجالس المحلية بالاحتكام إلى نظام القائمة المفتوحة، وسد الثغرات فيما يتعلق بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً: تأهيل الموارد البشرية لموظفي الجماعات الإقليمية في المجالات القانونية والتنظيمية والمالية وكذا تحسين الاتصال والعلاقات العامة داخلها والتركيز على التكوين المستمر لموظفيها.

ثالثاً: تضمين الدستور بنص يقرر استقلالية الجماعات الإقليمية في المجالين الإداري والمالي، وعدم الاكتفاء فقط بتحديد هذه الجماعات.

رابعاً: ضرورة البحث على سبل وطرق جديدة من قبل الجماعات الإقليمية من شأنها تحصيل موارد بشرية ومالية ضرورية لتسيير وهذا يؤدي إلى تشجيع التنمية المحلية وإنشاء فرص عمل وانتعاش الاقتصاد.

خامساً: تفعيل دور المجالس المنتخبة واعطائها الأهمية اللازمة بنقل بعض الصلاحيات التنفيذية من الوالي وإسنادا إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

سادساً: توسيع من مجالات المصادقة الضمنية على حساب المصادقة الصريحة التي تؤدي تعطيل المرافق وتباطأ في العمل، خصوصا في الجانب المالي.

سابعاً: تفعيل دور مجلس المحاسبة الرقابي وهذا ما نص عليه الدستور حيث يقوم المجلس بالرقابة البعدية على أموال الجماعات المحلية والمرافق العمومية.

ثامناً: ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وان يترك تقدير الملائمة للمجالس المحلية المنتخبة قدر الإمكان.

تاسعاً: التضييق من سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي واقتصارها على الاستثنائية فقط.

عاشراً: تفعيل النصوص المتعلقة بالرقابة القضائية، حيث أن الواقع العملي يثبت عدم فعاليتها، حيث انه في القليل النادر أن ترى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو البلدي يقاضي الوالي بشأن المداولات وهذا راجع إلى تخوف الجماعات المحلية من خلق نزاعات بينها وبين الهيئة الوصية.

الحادي عشر: تدعيم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية ببعض الضمانات القانونية مثل تقييد السلطات المركزية بمدة حتى لا تقوم بالمماطلة وتعطل نشاطات المجالس المحلية وأيضا ضرورة القيام بتسيير وتعليل القرارات الصادرة عن الجهة الوصائية للوقوف على الأسباب التي دعت الجهة الوصية من ممارسة الرقابة.

الثاني عشر : منح الحرية للجماعات المحلية في طلب المداخل الميزانية وعدم اقتصارها على الضرائب.

الثالث عشر : إعطاء المنتخب المحلي دوره في الرقابة.

الرابع عشر : توضيح مهام الدائرة التي في كثير من الأحيان تمثل جهاز يعيق سير البلديات لعدم وضوح دورها من الناحية القانونية

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

❖ القرآن الكريم

1/ دساتير الجمهورية:

- ❖ دستور سنة 1963، ج ر، عدد 63، الصادر في 10 سبتمبر 1963.
- ❖ دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89_18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر، عدد 9.
- ❖ دستور الجمهورية 1996 الصادر بتاريخ 8-9-1996، ج ر، رقم 76، المؤرخة في 8 سبتمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16_01، المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر، رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر، عدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- ❖ دستور الجمهورية لسنة 1963، المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ودستور 1976، الصادر بالأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28_2-1989.
- ❖ دستور 1976، صادر بموجب الأمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.
- ❖ دستور 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89_18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، عدد 9 صادر في 1 مارس 1989.

2/ القوانين العضوية:

- ❖ القانون رقم 67-24، المؤرخ في 8 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية.
- ❖ القانون رقم 90_08 المتضمن قانون البلدية الصادر بتاريخ 7 أبريل 1990
- ❖ القانون رقم 69-38، المؤرخ في 23 ماي 1969 ، المتضمن قانون الولاية.
- ❖ القانون رقم 90-09 ، المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية.
- ❖ القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية.
- ❖ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية .
- ❖ القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية .
- ❖ القانون رقم 13-91، المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1434، الموافق ل 25 فبراير سنة 2013، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم.
- ❖ القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ، عدد 01، الصادر في 20 صفر 1433هـ، الموافق ل 14 يناير 2012.
- ❖ القانون رقم 21-01، المؤرخ في 26 رجب 1442هـ ، الموافق ل 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر ج ، عدد 17، الصادر بتاريخ 26 رجب 1442هـ، الموافق ل 10 مارس 2021.
- ❖ القانون رقم 10/13 قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم في المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 المتضمن لقانون المالية لسنة 2011.
- ❖ - القانون 06/01 المعدل والمتمم بالامر 10/05 المتعلق بالصفقات العمومية



3/ المراسيم الرئاسية:

- ❖ المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07-10-2010 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم.
- ❖ المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المتضمن تحديد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.
- ❖ المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المتضمن تشكيل الديوان المركزية لقمع الفساد
- ❖ - المرسوم الرئاسي رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية

4/ المراسيم التنفيذية:

- ❖ المرسوم رقم 12-429، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المتضمن محضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد ، ج ر عدد70، مؤرخة في 23 ديسمبر 2012.
- ❖ المرسوم التنفيذي 142/92 المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج ر، عدد27.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 90-230 ، ج ر رقم 31، المؤرخة في 28 جويلية 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 3 محرم عام 1411، الموافق ل 1990، المحدد لكيفيات حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

- ❖ المرسوم التنفيذي 13-91 المؤرخ في 25-02-2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم .
- ❖ المرسوم التنفيذي 08-142، المؤرخ في 11-05-2008، المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري .
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ، ج ر ج د ش ، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 22-54، مؤرخ في أول رجب عام 1443، الموافق ل 2 فبراير سنة 2022، يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

5/ الأوامر

- ❖ الأمر 21-13، المؤرخ في 22 محرم عام 1431، الموافق ل 31 غشت 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.
- ❖ الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1427، الموافق ل 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- ❖ الأمر 95-20 المؤرخ في 17/05/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة
- ❖ أمر رقم 75/58 المؤرخ في 26/09/1975 من القانون المدني.

ثانيا: قائمة المراجع

1/ الكتب:

- ❖ أحمد لكلل : دور الجماعات المحلية في حماية البيئة ، دار هومة للنشر والتوزيع ، ط 2، الجزائر ، 2016.
- ❖ احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب أحمد عرب صاصيلا، د،م،ج، الطبعة الثانية 1979.
- ❖ بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار الهومة، ط3، الجزائر، 2014.
- ❖ بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- ❖ جرحس جرجس : معجم المصطلحات الفقهية والقانونية ، الشركة العالمية للكتاب الأول ، د ط ، لبنان ، بيروت ، 1996.
- ❖ حسن بن حامد العصيمي: الخلاف أنواعه وضوابطه وكيفية التعامل معه، د ط، دار الطباعة دار ابن الجوزي، السعودية، 2009.
- ❖ حسن مصطفى حسين : الإدارة المحلية المقارنة ، ، ديوان المطبوعات الجامعية ، د ط ، الجزائر ، 2008.
- ❖ حسن مصطفى حسين : الإدارة المحلية المقارنة ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعي ، د ط ، الجزائر، 2010.
- ❖ رشيد خلوفي: قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن الإدارية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- ❖ شيهوب مسعود : أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، د ط ، الجزائر ، 1986.

- ❖ صالح بلحاج: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر، 2010.
- ❖ صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، ط الأولى، بيروت، 1983.
- ❖ عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2017.
- ❖ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2008.
- ❖ علاء الدين عشي، شرح قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، الطبعة الأولى، الجزائر، دار الهدى عين مليلة، الجزائر.
- ❖ عبد الرزاق الشبخلي: الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار المسيرة للنشر، د ط، عمان، 2001.
- ❖ عبد الغاني أبو العزيم: معجم الغني، دار الكتب العلمية، د ط، مصر، د س ن.
- ❖ علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ج 1، الجزائر، 2009.
- ❖ عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط 2، الجزائر، 2006.
- ❖ عمار عوابدي: مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، د ط، الجزائر، 1984.
- ❖ ماجد راغب حلو: القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العام)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.

- ❖ محمد الصغير بعلي : القانون الإداري ، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دط، الجزائر، 2002.
- ❖ محمد الصغير بعلي: الولاية في القانون الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، د ط ، الجزائر ، 2013.
- ❖ - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2014.
- ❖ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، سنة 2004.
- ❖ محمد بن عيسى : صحيح سنن الترميذي ، مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي ، ط الثانية ، مصر ، 1975 ، ص 465 ، الحديث رقم 2165.
- ❖ مصطفى الشريف: أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، د ط، الجزائر، 1981.
- ❖ مهند نوح: القانون الإداري 1، منشورات الجامعة الإدارية السورية، د ط، دمشق، 2018.
- ❖ موريس نخلة وآخرون : القاموس القانوني الثلاثي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط الأولى ، لبنان ، بيروت ، 2002.
- ❖ ناصر لباد: الأساس في القانون الإداري، ط 2، هومة النشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- ❖ ناصر لباد : الوجيز في القانون الإداري ، دار المجد للنشر والتوزيع ، ط 4، الجزائر ، 2010 .

2/ الأطروحات والرسائل والمذكرات:

❖ الأطروحات.

- حروز عبد الحفيظ : تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر -دراسة حالة ولاية المسيلة - ، أطروحة دكتوراه ، تخصص دراسات محلية وإقليمية ، الجزائر ، 2019-2020.
- داود إبراهيم : علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية ، رسالة دكتوراه ، تخصص قانون إداري ، جامعة الجزائر 1 ، 2012-2013.
- مزيان فريدة : المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005
- عمار بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

❖ مذكرات الماجستير

- إسماعيل فريجات : مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام ، الجزائر ، 2013-2014.
- بلفتحي عبد الهادي : المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، تخصص قانون عام ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2010-2011.
- بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، قانون عام، جامعة قسنطينة، الجزائر ، 2011-2012.
- قديد يقوت : الاستقلالية المالية للجامعات المحلية -دراسة حالة ثلاث بلديات ، مذكرة ماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2011-2012.

• وحيد عبد العالي : حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير ،تخصص الهيئات العمومية والحكومية ، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية - ، الجزائر ، 2013-2014.

• شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "دراسة حالة البلدية" مذكرة ماجستير في القانون العام جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2010/2011

3/ المقالات العلمية:

• أحمد عسري ، أحمد بين مالك: الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر رقم 21-13، المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، المجلد7، العدد1، الجزائر ، 2022.

• إسماعيل فريحات : نظام الولاية في القانون الإداري الجزائري ، مجلة طلبية ، المركز الجامعي بريكّة ، العدد 2، الجزائر ، 2019.

• ثابتي بوحانة: مستقبل وأفاق البلدية في ظل القانون رقم 11/10، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد4، الجزائر، 2012.

• دبيلي كمال: المجلس التنفيذي للولاية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 22-54، في الجزائر، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية ، جامعة العربي التبسي ، المجلد 7، العدد 7، الجزائر ، 2022.

• شويح بن عثمان : الجماعات الإقليمية أي مفهوم وأي اختصاص ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن ، المجلد السادس، العدد 1، الجزائر ، 2020.

• عبد الرفيع زعنون : مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القانونية ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية ، جامعة بوج بوعريج ، العدد2، الجزائر ، 2019.

- قدومة وحيدة : الجماعات الإقليمية في الدساتير الجزائرية بين التكريس ومحدودية الترقية المعيارية لها ، مجلة القانون ، العدد 9 ، جامعة الجزائر ، 2017.
- محمد البرج: النظام القانوني للمخطط البلدي للتنمية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد1، الجزائر، 2023.
- مسعود شيهوب : المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، جامعة الجزائر ، العدد 03، 2003.
- حبشي لزرق، رحموني محمد، آليات تفعيل اختصاصات الجماعات المحلية من الجانبين القانوني والإداري، مجلة القانون والمجتمع، العدد02، سنة 2009
- خضري حمزة، الوقاية من الفساد ومكافحته في اطار الصفقات العمومية، مجلة دورية دفاتر السياسة والقانون، العدد 07، 2012
- كريمة أمزيان، تفعيل الرقابة القضائية والإدارية للحد من الفساد الإداري ونجاعته، جامعة باتنة، مجلة آفاق علمية، العدد 18 سنة 2018
- سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية ،مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة
- - حوري يوسف ، سلطات الإدارة في مجال الصفقات العمومية ، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية لحماية المال العام ، يوم 20 ماي 2013 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غيليزان ، الجزائر ، 2013.

المحاضرات:

1. طيبون حكيم: محاضرات في مقياس قانون البلدية، موجهة لطلبة السنة الأولى
ماستر، تخصص قانون إدارة وتسيير الجماعات المحلية، جامعة الجيلالي بونعامة -
خميس مليانة-، الجزائر، 2021.

مراجع باللغة الاجنبية:

- ❖ François Brodella . Introduction au droit administratif.
presses de l'imprimerie centrale. Annaba .1970
- ❖ Jean rivero et jean waline, précis de droit administratif,
21ème edition Dalloz, 2006.
- ❖ Patrice chretien nicolas chiffot maxime tourbe, droit
administratif, tomell, édition Dalloz, France, 2016.

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
	الباب الأول: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري
14	الفصل الأول: معايير اختصاصات الجماعات الإقليمية
17	المبحث الأول : الأساس القانوني للجماعات الإقليمية
19	المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية (المحلية)
20	الفرع الأول: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للجماعات الإقليمية
25	الفرع الثاني: المفهوم القانوني للجماعات المحلية
29	الفرع الثالث: المفهوم الدستوري للجماعات الإقليمية
33	المطلب الثاني: مبادئ وأساليب توزيع الاختصاص في الجماعات الإقليمية
34	الفرع الأول: مبادئ توزيع اختصاص الجماعات الإقليمية
37	المبحث الثاني: خصائص ومجالات تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية
37	المطلب الأول: خصائص الجماعات الإقليمية
38	الفرع الأول: الاستقلالية الذاتية والمالية للجماعات الإقليمية
43	الفرع الثاني: الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية
45	المطلب الثاني: مجالات تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية
46	الفرع الأول: مجالات اختصاص البلدية
49	الفرع الثاني: : مجالات اختصاص الولاية
	ملخص الفصل الأول

105	الفرع الثاني : صلاحيات الوالي
109	الفرع الثالث: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
	المطلب الثالث: الاجهزة الموضوعية تحت سلطة الوالي وصلاحياته
115	الفرع الاول: المجلس التنفيذي للولاية
116	
121	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي
	خلاصة الفصل الثاني

الباب الثاني: الرقابة و ضمانات تطبيق اختصاصات الادارة الاقليمية

الفصل الأول: الرقابة على اختصاصات الجماعات المحلية و مدى استقلاليتها

134	المبحث الأول: الرقابة الادارية
135	المطلب الأول: الرقابة على أعمال البلدية
136	الفرع الأول: المصادقة
138	الفرع الثاني: إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي
140	المطلب الثاني: الرقابة على أعمال الولاية
140	الفرع الاول: المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
142	الفرع الثاني: البطلان على أعمال المجلس الشعبي الولائي
144	المبحث الثاني: الرقابة المالية والقضائية
145	المطلب الأول: الرقابة المالية الداخلية على اختصاصات الجماعات المحلية
146	الفرع الأول: الرقابة الادارية على مالية الجماعات المحلية
151	الفرع الثاني: الرقابة التسلسلية على مالية الجماعات المحلية

153	المطلب الثاني: الرقابة المالية الخارجية على اختصاصات الجماعات المحلية
153	الفرع الاول: رقابة مجلس المحاسبة على أعمال الجماعات المحلية
160	الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على مالية الجماعات المحلية
162	المطلب الثالث: الرقابة القضائية
164	الفرع الاول: اختصاص المحاكم الادارية بالرقابة على مشروعية أعمال الجماعات
	الاقليمية
187	المبحث الثالث: مدى استقلالية الرقابة
187	المطلب الاول: معايير استقلالية الجماعات المحلية
188	الفرع الاول: معيار الاختصاص الحصري
189	الفرع الثاني: معيار السمطة التقريرية
190	الفرع الثالث: معيار انعدام رقابة الملائمة
191	المطلب الثاني: عناصر استقلال الجماعات المحلية
191	الفرع الاول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الادارية المحلية
192	الفرع الثاني: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الاقليمية
194	الفرع الثالث: الاستقلال العضوي للجماعات الاقليمية
195	الفرع الرابع: الاستقلال الوظيفي والمالي للجماعات المحلية
201	خلاصة الفصل

الفصل الثاني: ضمانات تفعيل و تطبيق اختصاصات

الجماعات المحلية الاقليمية

- 204 المبحث الأول: النظام الاداري
- 204 المطلب الأول: آثار ضمانات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة
- 204 الفرع الاول: أثر سلطة الاقالة
- 205 الفرع الثاني: الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف
- 206 الفرع الثالث: أثر الاقصاء
- 207 المطلب الثاني: آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية
- 208 الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين
- 209 الفرع الثاني: اثر سمطة الحل على التنمية المحلية
- 210 المطلب الثالث: إصلاح الادارة العامة
- 211 الفرع الاول: تدابير تتعلق بالنظام الاداري في حد ذاته
- 213 الفرع الثاني: تكيف الهياكل الادارية
- 213 الفرع الثالث: إصلاح الوظيفة العامة وتفعيل أخلاقياتها وتحسين نظام الاجور
- 214 الفرع الرابع: إصلاح نظام الصفقات العمومية
- 214 المطلب الرابع: إشراك منظمات المجتمع في تسيير الجماعات المحلية و العمل بنظام التحفيزات المهنية
- 214 الفرع الاول: إشراك منظمات المجتمع في تسيير الجماعات المحمية
- 216 الفرع الثاني: العمل بنظام التحفيزات المهنية وأخلة العمل الاداري

- 219 المبحث الثاني: النظام القضائي
- 219 المطلب الأول: إصلاح المنظومة القضائية للحد من الفساد على مستوى الجماعات المحلية
- 219 الفرع الأول: البيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
- 220 الفرع الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد
- 220 الفرع الثالث: الضمانات الدستورية والضمانات التشريعية والهيئات الضامنة لها
- 223 المطلب الثاني: آليات التفعيل حسب منظور المعيار المادي الموضوعي في تعريف القانون العضوي
- 224 الفرع الأول: آليات التفعيل من خلال تعريف فئة من القوانين
- 225 الفرع الثاني: ضمانات التفعيل حسب منظور المعيار المادي الموضوعي في تعريف القانون العضوي
- 233 المطلب الثالث: توسيع دور القاضي الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية
- 233 الفرع الأول: استبدال الرقابة الوصائية برقابة القضاء الإداري (تفعيل اللامركزية الإدارية)
- 238 الفرع الثاني: تكريس وسيط إداري لحث الإدارة على التنفيذ
- 239 المطلب الرابع: ضمانات تطبيق اختصاصات الجماعات المحلية ودورها في التنمية
- 240 الفرع الأول: تفعيل الرقابة القضائية
- 242 الفرع الثاني: المشاركة في التنمية المحمية من خلال تطبيق اختصاصات الجماعات المحلية
- 244 خلاصة الفصل الثاني

