

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان - ميرة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: قانون العام



عنوان المذكرة

مقومات التنظيم الإداري اللامركزي

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في

تخصص : القانون الإداري

إشراف الأستاذة:

برازة وهيبة

إعداد الطالبتين:

بوسكورن سعاد

بوسليمان زينة

لجنة المناقشة

- د/ بودريوة عبد الكريم أستاذ محاضر جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.....رئيسا
- د/ برازة وهيبة أستاذة محاضرة "أ" جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية....مشرفة ومقررة
- د/مختاري عبد الكريم أستاذ محاضر جامعة عبد الرحمن ميرة بجايةممتحنا

السنة الدراسية: 2022/2021

"شكر وتقدير"

نشكر الله تعالى على النعم التي لا تقدر ولا تحصى، ومنها توفيقه سبحانه وتعالى على إتمام هذا البحث.

ونتقدم بجزيل الشكر والامتنان وخالص العرفان والتقدير إلى صاحبة المبادرة الحسنة والتوجيهات القيمة للأستاذة الفاضلة "برازة وهيبة" التي تفضلت بالإشراف على هذه المذكرة. ونتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من قدّم لنا يد المساعدة وشجّعنا ووقف بجانبنا طيلة إعداد هذه المذكرة ولكم منّا جزيل الشكر وعظيم الامتنان وجزاكم الله عنا كل خير.

إهداء

إلى من حصد الأشواق عن دربي إلى والدي الحبيب.

إلى التي جعلتني أرى الدنيا بألوان الفرح والخير ومنحتني الثقة والإرادة إلى أمي

الحبيبة.

إلى شريكي وسندي في الحياة، زوجي العزيز أطل الله في عمره.

إلى أئمن كنز في حياتي، ابنتي الغالية "ميان".

إلى إخوتي ادير، سلافه، سمير، ماسيليا، من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات

والصعاب.

إلى جميع أساتذتي، وكل من علمني حرفا...

إلى كل من سقط عن قلبي سهوا...

أهدي لكم ثمرة هذا الجهد.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى من رباني على حب الله والعلم والعمل وكان لي سراجاً منيراً،
وأنا في درب حياتي للمضي قدماً أبي العالي أطل الله في عمره وأدام عليه الصحة والعافية.
إلى من حملتني وهنا على وهن ورافقتني في كل مراحل حياتي نبع العنان أمي

سر وجودي، رجائي في شدتي وعزائي حفظهما الله.

إلى الذي بذل كل جهد أو عطاء لكي أصل لهذه اللحظة وساندني في جميع

الأوقات الصعبة خطيبي وسندي في الحياة.

إلى من تقاسمت معهم رحمة أمي إخوتي وأخواتي.

إلى كل عزيز وغالي على قلبي صديقاتي : إيمان ، مريم ، سارة ، وسام.

إلى كل من جمعني بهم الدراسة وكل من قدم لي يد العون

أدامهم الله ووفقهم.

سعاد

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج.د.ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

- د.ب.ن: دون بلد النشر.

- د.د.ن: دون دار النشر.

- د.س.ن: دون سنة النشر.

- ص: الصفحة.

- ص.ص: من الصفحة...إلى الصفحة...

ثانياً: باللغة الأجنبية:

- Op, Cit : Opus Citatum

- JORADP : Journal Officiel de la République Algérienne
Démocratique et populaire

- P : PAGE

-N° : Numéro

مقدمة

يكتسي موضوع التنظيم الإداري أهمية بالغة في القانون الإداري، فهو ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة من أجل أن تقوم بوظائفها وإنجاز متطلبات تنميتها، هذا ما جعل أغلب الدول تتجهه وتتبنى الدولة في ذلك أحد الأسلوبين: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، مع إمكانية المزج بينهما.

تعد المركزية الإدارية من أعتق الأساليب المتبعة في التنظيم الإداري، إذ يقصد بها: «حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقرها العاصمة»¹.

أما اللامركزية الإدارية: «فتقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هذه الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بهدف الحرص على احترام القانون فقط»².

تحضى اللامركزية الإقليمية بأهمية كبيرة في أي نظام إداري لأي دولة، كما هو الحال في نظام دولتنا الجزائر، وذلك لأنه أسلوب تسعى من خلاله الدولة لتخفيف العبء على الإدارة المركزية.

¹ - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظرية والتطبيق)، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص.13، نقلا عن سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر، القاهرة، 1976، ص.93.

² - عبد الحليم بن مشري، «نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد، السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص.102.
ماي 2009، ص.102.

تبنّت الجزائر التنظيم اللامركزي الإقليمي منذ الاستقلال، ولقد كرس دستور 1963 ذلك في نصه: «أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها وتعتبر البلدية المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية».³

ولقد تبنى المشرع الجزائري أسلوب اللامركزية في المنظومة القانونية الجزائرية، واعتمد مستويين للتقسيم الإقليمي، وهما البلدية كجماعة قاعدية والولاية كمستوى ثان، وتماشيا مع ما هو منصوص عليه فيها، وضعت قوانين متعلقة بالجماعات الإقليمية.

تقوم اللامركزية المحلية على ركيزة أساسية وهي استقلالية الجماعات الإقليمية، فهو المعيار الرئيسي لتأسيس نظام إداري لامركزي ناجح و فعال، لذا نجد أن المشرع الجزائري بحكم انتهاجه لهذا النظام، أولى أهمية كبيرة بفكرة الاستقلالية، وقام بالاعتراف ببعض مظاهر الاستقلالية للجماعات المحلية، منها ما يدعم الاستقلالية العضوية للوحدات الإدارية، ومنها ما يكرس الاستقلالية الوظيفية، تتمثل الأولى في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، مع تمتع هذه الأخيرة بالشخصية الاعتبارية، بالإضافة إلى اعتماد عنصر الانتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية، أما الثانية فتتحصّر حول ممارسة الصلاحيات المحلية من طرف الهيئات الإقليمية، مع تمتعها بالاستقلالية المالية لمواجهة المصالح المحلية.

³ - article 09 de constitution 1963, du 08/09/1963, JORDAP, n°69 du 10/09/1963, (abrogée).

أولاً: أهمية الموضوع

يعتبر موضوع مقومات التنظيم الإداري اللامركزي من المواضيع التي تكتسي أهمية بالغة على الصعيد الدولي، وهذا عائد إلى أهمية الأسس التي تقوم عليها استقلالية الجماعات المحلية، الأمر الذي يدفع بنا إلى ضرورة تقديم صورة حول واقع هذه الجماعات، وهذا لأن الاعتراف لهذه الهيئات بالاستقلالية يساعد على تجسيد مفهوم اللامركزية الإدارية وتفعيلها في الجزائر، ولعل العلاقة الموجودة بين الدولة والهيئات المحلية يجب أن يكون أساسها الاستقلالية، وعدم تدخل الدولة إلا الاستثناء وهذا ما يضمن تطبيق القانون وعدم خرقه.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع

لعل أهم الأسباب التي تدفع الباحث إلى اختيار موضوع معين عما سواه، هو في الأصل مبني على دوافع واعتبارات ذاتية، ترتبط بميوله واهتماماته الشخصية بموضوع اللامركزية الإدارية بصفة عامة، والجماعات المحلية باعتبارها قاعدة اللامركزية بصفة خاصة، بالإضافة إلى العلاقة الموجودة بين كل من الإدارة المحلية والإدارة المركزية بالإضافة إلى ذلك هناك اعتبارات موضوعية ترتبط بالموضوع المراد دراسته من حيث مكانته القانونية في الدولة المعاصرة، وتأثيره على مختلف الميادين، كونه يجسد مبدأ الديمقراطية والحرية في الاختيار والمبادرة، والسيادة الشعبية في الحكم، وكلها أمور تستدعي الكشف عن مكانة الجماعات الإقليمية من خلال النصوص المحلية في ممارسة الاختصاصات المخولة لها قانوناً.

ثالثاً: أهداف الموضوع

تكمّن الأهداف من وراء دراسة هذا الموضوع فيما يلي:

- تبيان المكانة التي تحوزها الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، وذلك من خلال دراسة وتحليل القوانين السارية والمنظمة لكل من البلدية والولاية.

- إبراز مدى تكريس مقومات التنظيم الإداري اللامركزي لاستقلالية الجماعات الإقليمية.
- بيان طبيعة العلاقة الموجودة بين السلطة المركزية واللامركزية الإدارية من حيث درجة الاستقلال العضوي والوظيفي والمالي، ومدى تبعية هذه الهيئات للسلطة المركزية.

رابعاً: إشكالية البحث

للتمكن من معالجة هذا الموضوع من جميع جوانبه ارتأينا إلى طرح الإشكالية التالية:

ما مدى تكريس المشرع الجزائري لدعائم وركائز اللامركزية الإدارية؟

خامساً: صعوبات البحث

من بين أهم العراقيل التي اعترضتنا في إنجاز هذا البحث:

- على الرغم من توفر المراجع المعتمدة في بحثنا هذا إلا أن دراستنا تمحورت حول الاستقلالية ومحدوديتها التي تقتصر للمراجع المتخصصة.
- ارتباط الإشكالية بأبعاد مختلفة ومتعددة، بحيث لا يتسع المجال لدراساتها كلها.

سادساً: منهج الدراسة

اتبعنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي، وذلك لإعطاء الوصف الدقيق لموضوعنا والتفصيل في مقومات التنظيم الإداري اللامركزي، كما اعتمدنا المنهج المقارن وذلك للوقوف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في الأنظمة المقارنة وبالذات الأخرى، نجد منها فرنسا، تونس، ومعرفة خصوصية معالجة المشرع الجزائري للعلاقة بين السلطة المركزية والإدارة اللامركزية من حيث الاستقلال والرقابة، كما وضحنا المنهج التحليلي النقدي الذي يهدف إلى فحص وتفسير النصوص القانونية، وعملنا على دراسة السياسة التشريعية المعتمدة من قبل الدولة الجزائرية ومدى تمكنها من معالجة موضوع اللامركزية الإدارية من جميع جوانبه.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين:

الفصل الأول: التأسيس الفقهي لمقومات التنظيم الإداري اللامركزي.

الفصل الثاني: مستوى إعمال مقومات التنظيم الإداري اللامركزي في القانون الجزائري.

الفصل الأول

التأصيل الفقهي لمقومات التنظيم الإداري اللامركزي

الفصل الأول

التأصيل الفقهي لمقومات التنظيم الإداري اللامركزي

اعتمدت معظم الدول في العالم أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يرمي أساساً إلى تسيير الإدارة وتخفيف العبء على المركزية الإدارية، فهي نظام ديمقراطي استلزمه تعقد الحياة الحديثة خاصة مع التطورات الحديثة في مختلف الميادين الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية تقوم اللامركزية الإدارية على جملة من المقومات التي تتحقق معها استقلالية الجماعات المحلية، ومنهما ما هو مرتبط بالجانب العضوي (مبحث أول)، وأخرى مرتبطة بالجانب الوظيفي (مبحث ثان).

المبحث الأول:

مقومات التنظيم الإداري اللامركزي المرتبطة بالجانب العضوي

تمتاز اللامركزية الإدارية بمقومات أساسية بحيث تعتبر هذه الأخيرة الركيزة التي تبنى عليها فكرة استقلالية الجماعات المحلية، بالتالي هذه المظاهر لا يمكن لها الخروج عن المبادئ التي يرتكز عليها نظام اللامركزية الإدارية، لذا فإن تسيير الهيئات المحلية لشؤونها المحلية يستدعي تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية (مطلب أول)، وضرورة تمتع هذه الوحدات بالشخصية المعنوية (مطلب ثان)، ولتدعيم الاستقلال العضوي لهذه الهيئات يستلزم أن تمثل هذه الجماعات الإقليمية بمجالس محلية منتخبة (مطلب ثالث).

المطلب الأول:

تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية

تعبّر مسألة تقسيم إقليم الدولة عملية فنية و قانونية تخضع لمتغيرات زمنية ومكانية، وهي عملية قد تساهم في تطوير وتنمية الدولة أو العكس، وبالتالي تدهور الدولة، لذا فإن أول مراحل تأسيس نظام الإدارة المحلية مبنية على تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، ويتأثر هذا الأخير بالعديد من العوامل والاعتبارات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الجغرافية، التاريخية.

لذا تجدر الإشارة أن التقسيم الإقليمي للبلاد ليس طريقة لتوضيح الحدود والتحديد الجغرافي فحسب، بل يسعى لتحقيق تنظيم محلي جيد لتجسيد السياسة التنموية في الدولة في كافة المجالات، ويخضع لمعايير وأسس متعددة (فرع أول)، والتي قد تساهم بالسلب أو الإيجاب في استقلالية الجماعات المحلية (فرع ثان).

الفرع الأول:

المعايير والأسس المتبعة في تقسيم الإقليم

تعتبر عملية التقسيم الإقليمي إجراء قانونياً، بموجبه يتم إنشاء الوحدات أو الجماعات الإقليمية داخل الدولة، فعملية التقسيم الإقليمي تعزز مكانة الدولة إزاء إدارة الهيئات المحلية، لذا فإنّ خلق تقسيم إقليمي ناجح يستوجب بالضرورة توفر مجموعة من المعايير الخاصة (أولاً)، والأسس التي تساهم أساساً في تحقيق التنمية المحلية (ثانياً).

أولاً : المعايير المتبعة في التقسيم الإقليمي

تتطلب نجاعة التقسيم الإقليمي اعتماد جملة من المعايير والتي تتمحور أساساً حول المعايير الجغرافية والمالية (أ) والمعايير البشرية (ب).

أ- المعايير الجغرافية والمالية:

إنّ نمط التقسيم الإقليمي مرتبط أساساً بمجموعة من المعايير، نجد منها معيار المساحة ومعيار الموارد المالية، بحيث أنّ توفرها بصفة كبيرة يجعل ذلك من الإقليم مميزاً باكتفاء ذاتي.⁴

أ- 1- معيار المساحة :

يعتبر معيار المساحة المركز الذي يمد الإقليم بمختلف احتياجات الأفراد، بالإضافة إلى كون المساحة الجغرافية من بين أهم المعايير المعمول بها في مجال التنظيم الإداري، لذا فإنّ أولوية الأخذ بالمساحة في التقسيم الإداري في الجزائر أمر ضروري، وذلك بغية تحديد التركيبة المثلى للوحدات الإدارية ويجب أن لا تكون المساحة ضيقة لدرجة عدم إمكانية إقامة المشاريع و المنشآت عليها و لا تكون واسعة لدرجة لا تستطيع تلبية حاجات المواطنين.⁵

أ- 2- الموارد المالية والاقتصادية للوحدات المحلية:

يعد معيار الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي، فهو من بين المؤشرات والدلالات على وجود عدد سكان يخدم مصالح الجماعات المحلية، مثل ذلك توسيع الوعاء الضريبي الذي يسمح للهيئات المحلية بإقامة مشاريعها، وذلك من خلال توفير الأموال اللازمة.⁶

⁴- عيساوي عطية، التقسيم الإقليمي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019، ص.19.

⁵- بن قويدر جابر، التقسيم الإداري في الجزائر و دوره في التنمية المستدامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الجغرافية والتهيئة القطرية، تخصص تهيئة إقليمية، كلية علوم الأرض و الجغرافية التهيئة العمرانية، جامعة هواري بومدين للعلوم و التكنولوجيا، الجزائر، د س ن، ص.44.

⁶- فنيش آسية، قريمس ليلي، التقسيم الإقليمي في الجزائر أثره على التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016، ص.18.

ب- المعايير البشرية:

تشتمل عملية التقسيم الإقليمي على تقدير السكان المنتمين للوحدات الإدارية، فالمعيار السكاني يحضى باهتمام واسع من قبل السلطة المركزية أثناء القيام بعملية التقسيم الإقليمي، لذلك ونظرا للأهمية التي يكتسبها هذا المعيار نجد أنّ معظم الدول أخذت به نظرا للارتباط الوثيق بينه وبين عنصر تمثيل المواطنين في الهيئات المنتخبة.⁷

ب-1- الكثافة السكانية للوحدة المحلية:

يعتبر عدد السكان من بين أهم المعايير المتبعة في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية، فالعنصر البشري يسمح بتحديد الهيئات المحلية لكل من الولايات والبلديات، وذلك وفقا لعناصر معينة مما يسمح بالرفع من نجاعة الإدارة.⁸

ب-2- التركيبة الاجتماعية للسكان:

تتمثل التركيبة الاجتماعية في العلاقة التي تربط بين سكان الوحدة المحلية، وتختلف التركيبة الاجتماعية باختلاف أصل السكان وتشكل الهجرة الجماعية من الريف إلى المدينة بعدا جديدا من أبعاد البيئة الاجتماعية في التنظيم الإداري المحلي، عرفت أغلب المدن الجزائرية جراء أحداث العشرية الأخيرة من القرن الماضي فهذا المعيار غالبا ما يرتبط بالرابطة الموجودة بينهم.⁹

⁷- عيساوي عطية، مرجع سابق، ص.19.

⁸- زرا ولية محمد الصالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 2001، ص.14.

⁹- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص.18.

ثانيا : الأسس المعتمدة في تقسيم الإقليم

يضم التقسيم الإقليمي مجموعة من الركائز التي يتم استعمالها لتقسيم أقاليم الدولة بهدف تطبيق نظام الإدارة المحلية، ما يؤدي إلى صعوبة تحديد حجم الوحدات المحلية وتفاوت حجمها باختلاف درجة الأخذ بالمعايير، بالتالي تلجا الدول أثناء تقسيم الوحدات المحلية إلى إتباع أساليب التقسيم الإقليمي المتمثلة في الأساس الكمي(أ)، ونجد كذلك الأساس الوظيفي(ب)، وكذا الأساس الطبيعي(ج).

أ- تقسيم الوحدات المحلية طبقا للأساس الكمي:

يعتمد أسلوب التقسيم الكمي على تحقيق المساواة بين أحجام الوحدات المحلية، بحيث تم اقتراح استخدام هذا الأسلوب في فرنسا عام 1970، بغية إصلاح الإدارة المحلية، وذلك لأنه يهدف إلى خلق وحدة جغرافية متماثلة دون مراعاة الاختلافات الاجتماعية والثقافية.¹⁰

ب- تقسيم الوحدات المحلية طبقا للأساس الوظيفي:

يسعى هذا الأسلوب إلى تقسيم الوحدات المحلية إلى وحدات إدارية مختلفة باختلاف الخدمات المحلية، ويترتب عنه خلق وحدات إدارية متفاوتة ومتباينة الحجم، بالتالي فهذا يؤدي إلى خلق وحدات إدارية كبيرة الحجم تتوفر على كل الإمكانيات والموارد البشرية، في حين في المقابل نجد وحدات إدارية صغيرة الحجم لا تتوفر على هذه العوامل.¹¹

¹⁰-حدد عبد الباسط، دور الجماعات الإقليمية في تدعيم الاستثمار المحلي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص.15.

¹¹- فنيش آسية، قريمس ليلي، مرجع سابق، ص.14.

ج- تقسيم الوحدات المحلية طبقاً للأساس الطبيعي:

يرتكز هذا الأسلوب على الاعتراف بالمجتمعات المحلية كوحدات أساسية للحكم المحلي ويعتمد في ذلك على مجموعة من العوامل التاريخية، معيار التركيبة الاجتماعية للسكان، مما يؤدي إلى خلق وحدات إدارية غير متساوية، بالتالي نجد هذا الأسلوب يطبق في كافة نظم الحكم المحلي.¹²

الفرع الثاني:

مدى تكريس التقسيم الإقليمي للاستقلالية المحلية

يعتبر اعتماد تقسيم إقليمي فعال دعامة أساسية لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية، ويكون ذلك بتوفر جملة من الأسس، التي تتمحور أساساً في منح سلطة تقسيم إقليم الدولة لوحدات إدارية للمشرع (أولاً)، بالإضافة إلى اعتماد حجم مناسب للوحدة المحلية (ثانياً).

أولاً : منح سلطة التقسيم للمشرع

إن وجود أي هيئة محلية من الناحية القانونية يستلزم بالضرورة القيام بعملية تقسيم الإقليم وذلك بهدف تجسيد اللامركزية الفعلية، ولتحقيق ذلك لا بد من منح سلطة التقسيم للمشرع، ما يعني أن مسألة إنشاء أو إلغاء أي هيئة إدارية محلية مقترن بإرادة المشرع دون أن يكون للسلطات المركزية، وذلك لأن هذه الأخيرة تعتبر السلطة الوصية في اللامركزية الإدارية.¹³

ثانياً: اعتماد حجم مناسب للوحدة المحلية

تهدف الدولة من خلال اعتماد نمط التقسيم الإقليمي إلى تحقيق أهداف عديدة، إما تحقيق هدف ديمقراطي والذي من خلاله يتم تقريب الإدارة من المواطنين، وإما تحقيق أهداف أخرى، لكن

¹² - حدد عبد الباسط، مرجع سابق، ص.16.

¹³ - براءة وهيبة، مرجع سابق، ص.20، نقلاً عن

- Geon BENOIT, théorie juridique de la décentralisation en France, thèse pour le doctorat, université de droit ,d'économie et des sciences sociales de paris ,(paris2),p.11.

يختلف الهدف باختلاف حجم الوحدات الإدارية، فعلى سبيل المثال يتطلب تحقيق الهدف الإداري حجم واسع للجماعات الإقليمية، لكن في المقابل يتطلب تحقيق الهدف الديمقراطي ضيق حجم الوحدة المحلية، ما يسمح بإقامة المشاريع المحلية والتجهيزات الجماعية.¹⁴

المطلب الثاني:

تمتع الهيئات المحلية بالشخصية الاعتبارية

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية ومنحها للهيئات المحلية يحقق لها قدر من الحرية في التصرف، ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، وذلك نظراً للأهمية التي تكتسبها في مجال القانون العام، فهي عنصر أساسي من العناصر التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، فاستقلال الجماعات المحلية دون الاعتراف لها بالشخصية المعنوية يعني سقوط هذا الاستقلال، وعليه فإن الجماعات الإقليمية وجدت لتساهم مع الدولة للقيام بالوظائف الإدارية المنوطة لها في إطار القانون.

إن دراسة الشخصية المعنوية يستوجب تبيان مفهومها (فرع أول)، ودورها في تدعيم استقلالية الوحدات الإدارية (فرع ثان).

الفرع الأول:

المقصود بالشخصية المعنوية

تعد الشخصية المعنوية عنصر من العناصر الأساسية لقيام نظام اللامركزية الإدارية، حيث تكتسي أهمية بالغة في مجال القانون العام، فقد وجدت لتساهم مع الدولة للقيام بالوظائف الإدارية المنوطة لها في إطار القانون، بالتالي لها دور جوهري في التنظيم الإداري فهي تحتل من المكانة ما يحتله العمود الفقري بالنسبة للإنسان، فلا يمكن قيام الدولة بوظائفها دون الاعتراف بفكرة الشخصية المعنوية.

¹⁴ -برازة وهيبية، مرجع سابق، ص.22.

وعموما سنتطرق في هذا الفرع إلى التعريف بالشخصية الاعتبارية (أولا)، من ثم تبيان الطبيعة القانونية التي تكتسبها (ثانيا).

أولا: تعريف الشخصية المعنوية

اختلف الفقه في وضع تعريف للشخصية المعنوية، فنجد بعض الأساتذة يعرفونها على أنها: «القدرة على كسب الحقوق وتحمل الالتزامات التي تخص جميع الأشخاص الطبيعيين وتحت ظروف مختلفة بالنسبة للأشخاص الاعتباريين».¹⁵

ونجد كذلك الأستاذ محمد الصغير بعلي عرفها على أنها: «مجموعة أشخاص وأموال تتكاتف وتتعاون، أو تسعى لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية أي القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات».¹⁶

لذا من خلال هذه التعاريف نستنتج أنه رغم الاختلاف الموجود بينها، إلا أنهم اتفقوا وأجمعوا على مكونات وأركان الشخص المعنوي والتي تتمحور أساسا في:

❖ مجموعة أشخاص وأموال.

❖ الغرض المشروع .

❖ الاعتراف بالشخصية القانونية التي تسمح لها باكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.¹⁷

¹⁵-حريير أحمد، الاستقلالية المحلية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جلاي لياس، سيدي بلعباس، 2020، ص.100، نقلا عن

- COSSBA Nanako, la libre administration des collectivités territoriales au Benin et au Niger, thèse de doctorat, université d'Abomey-Calvi, Benin, 2016, p.57.

¹⁶-بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، (التنظيم الإداري)، د.ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص.25.
¹⁷-ادينارن نواره، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص.10، نقلا عن بوعلي سعيد شريف، نسرين عمارة مريم، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، الطبعة الثانية، دار بلقيس، الجزائر، 2016، ص.34.

ثانيا : الطبيعة القانونية للشخصية المعنوية

اختلفت آراء الفقه حول طبيعة الشخص المعنوي مما أثار جدل فقهي فيما بينهم، حيث أن هناك من قال أنها شخصية افتراضية ومجازية، وهناك من يعترف بحقيقة وجودها، ما أدى إلى ظهور الفئة المؤيدة لفكرة الشخصية المعنوية (أ)، في حين بالمقابل ظهرت الفئة المنكرة لها (ب)، و كل تيار استند على مبررات معينة.

أ-الاتجاه المنكر للشخصية المعنوية :

يرى أنصار هذا الاتجاه وعلى رأسهم الفقيه **Léon Duguit**: «أن فكرة الشخصية المعنوية لا أساس لها، حيث أنكروا تماما وجود شخص اعتباري غير الإنسان، مبررا ذلك بمقولته الشهيرة "لم يسبق أن تناولت الغذاء مع شخص اعتباري».¹⁸

ب-الاتجاه المؤيد للشخصية المعنوية:

يرى زعماء هذا الاتجاه وعلى رأسهم الفقيه الألماني **Gierek**: «أن فكرة الشخصية المعنوية حقيقة موجودة سابقا، فأساس هذه الفكرة تكمن في اجتماع الأفراد بغية تحقيق هدف معين، إلى جانب ذلك نجد الفقيه الفرنسي **Michoud** الذي أكد على أنها ليست حقيقة عضوية، وذلك لاعتبارها تفرض فقط اعترافها القانوني بان تكون موضوعا للحق».¹⁹

الفرع الثاني:

دور الشخصية المعنوية في تدعيم اللامركزية

تعد الشخصية المعنوية من بين مقومات الجماعات المحلية، بحيث يترتب عن إضفاء الشخصية المعنوية تحقيق الاستقلال العضوي، ولا يقتصر هذا الاعتراف على الشخص الطبيعي فقط، بل اقتضت الضرورة أن يعترف القانون لغير الإنسان بالشخصية المعنوية، وينتج عن

¹⁸ - المرجع نفسه، ص.11.

¹⁹ - ادينارن نواره، مرجع سابق، ص.12.

الاعتراف بالشخصية المعنوية على الإدارة اللامركزية جملة من النتائج التي بواسطتها تمنح الجماعات المحلية الوجود القانوني حيث نجد نتائج عامة لجميع الأشخاص المعنوية العامة والأشخاص الخاصة (أولاً)، ونتائج خاصة بالأشخاص الإدارية (ثانياً).

أولاً: الآثار العامة للشخصية المعنوية :

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية عدة نتائج يشترك فيها أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص وتتمثل في: التمتع بالأهلية التي تسمح للهيئات المحلية باكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، كما لها حق التقاضي فيجوز أن تكون في مركز مدعي أو مدعى عليه، و ممارسة حق التعاقد عن طريق نائب يتصرف باسم ولحساب الشخص المعنوي مما يسمح له بإبرام العقود و الصفقات ،²⁰ و يكون لها موطن الذي يعتبر مكان إدارتها و له أهمية بالغة تتعلق بتحديد الاختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية و رسم المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي ، بالإضافة إلى ذلك فإنه يتمتع بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة لكي لا تخضع لتبعية السلطة المركزية و بالمقابل تحقيق الاستقلال الإداري و المالي مما يسمح بممارسة كل الاختصاصات الممنوحة له .²¹

ثانياً: الآثار الخاصة التي تخص الأشخاص الإدارية

ينتج عن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية نتائج خاصة تتمثل في:

إعطاء وجود قانوني للجماعات المحلية مستقل عن الدولة و عن الذين يتولون إدارتها و يبقى هذا الوجود مستمرا رغم تغير المجالس المحلية، و بالتالي يترتب عنه تمتعها باستقلالية ذاتية لا تكون مطلقة بل مقيدة بموجب القانون المنشئ للهيئة الإدارية و تبقى خاضعة لرقابة الدولة تحت ما يسمى نظام الوصاية الإدارية، و نتيجة لذلك يمكن لها مشاركة الدولة في بعض مظاهر السلطة

²⁰ - طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص.90.

²¹ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه،

تخصص دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منشوري، قسنطينة ، 2005، ص.19.

العامّة كإبرام العقود الإدارية و ذلك في حدود القانون ،²² كما يمكن أن تسأل الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى ولو تمت المصادقة عليها من قبل السلطة المركزية و بالمقابل يمكن للأشخاص المتضررين من هذا النشاط رفع الدعوى عليها و تتحمل وحدها المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تقع منها أو من موظفيها ، بالتالي يتمتع الأشخاص الإدارية المحلية بذمة مالية خاصة و ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كالأهلية و قبول الهبات و الوصايا و تنظيم ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة.²³

المطلب الثالث:

تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجالس محلية منتخبة

تقوم الهيئات المحلية على ركن الانتخاب الذي يعد الوسيلة الأمثل لتشكيل المجالس المحلية المنتخبة، كما يعتبر ركيزة أساسية لاستقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية، بالإضافة إلى كونه شرطاً لازماً لقيام اللامركزية الإقليمية، بالتالي فمسألة اختيار أعضاء المجالس المحلية مرتبط بمشاركة المواطنين واختيار ممثليهم، ما يساهم في تسيير شؤونهم (فرع أول)، لكن رغم أهمية الانتخاب في التنظيم الإداري اللامركزي، إلا أن الفقهاء اختلفوا في مسألة مدى ضرورة إعمال الانتخاب في تشكيل الوحدات المحلية من عدمه (فرع ثان).

الفرع الأول:

تعريف الانتخاب

يعتبر الانتخاب ركناً أساسياً لقيام التنظيم الإداري اللامركزي، فهو أداة تساهم في تحقيق الاستقلال المحلي ووسيلة تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم والمشاركة في تسيير شؤونهم

²² - فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون

العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013، ص.24.

²³ - مزياني فريدة ، مرجع سابق، ص.23.

بأنفسهم، لقد وضع الفقه عدة تعريفات للانتخاب فالبعض عرفه: «الوسيلة أو الطريقة التي تمكن الشعب من اختيار الأشخاص الذين تسند إليهم مهمة ممارسة الحكم نيابة عنه».²⁴

كما عرفها البعض الآخر على أنه: «الوسيلة أو الطريقة التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين تسند إليهم مهام ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم».²⁵

وعرفه آخرون: «تمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».²⁶

الفرع الثاني:

موقف الفقه من الانتخاب على مستوى الجماعات المحلية

يعتبر الانتخاب وسيلة فنية ممتازة تساهم في استقلالية الجماعات الإقليمية، مما أثار جدلا فقهيًا بين الفقه، بحيث أنكر البعض منهم فكرة الانتخاب، واعتبروه غير ضروري لتحقيق نظام اللامركزية الإدارية، في حين ذهب فئة أخرى إلى ضرورة قيام النظام اللامركزي على عنصر الانتخاب، وذلك لكونه امتداد لفكرة الديمقراطية .

وعلى هذا الأساس تطرقنا إلى معارضي مبدأ الانتخاب (أولاً)، ومن بعد إلى مؤيدي مبدأ الانتخاب (ثانياً).

أولاً: معارضي مبدأ الانتخاب على مستوى الجماعات المحلية

يرى أنصار هذا التيار أن الانتخاب ليس شرطاً لقيام اللامركزية الإدارية، بحيث انتقدوه سواء من الناحية الشكلية لما له من عيوب في التنفيذ والإجراءات كالتزوير وغيرها، أو من الناحية الموضوعية أين قد تفوز عناصر غير مؤهلة لإدارة المصالح المحلية، وقد استند الفقه في موقفهم على حجج كثيرة منها:

²⁴-علاء الدين عشي، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، (د.ب.ن)، 2005، ص.212.

²⁵-علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، جزء أول، التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.111.

²⁶- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.71.

- أن الانتخاب يستدعي توفر قدر كبير من المستوى العلمي والثقافي لدى سكان الهيئات المحلية، ونظرا لافتقارها لذلك، فهذا يؤدي بالضرورة إلى سوء الاختيار، بالتالي فان هذا يثبت أن هذا الاتجاه يؤيد أسلوب التعيين فيما يخص أعضاء المجالس المحلية .
- إن تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية مرتبط بالشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية.²⁷

ثانيا: مؤيدو مبدأ الانتخاب على مستوى الجماعات المحلية

لقد قال أنصار هذا الاتجاه بضرورة اعتماد أسلوب الانتخاب، وذلك لأن جوهر نظام الإدارة المحلية مرتبط بجملة من الدعائم، فلا يكفي الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة ومنح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية، وإنما يستلزم الإشراف على هذه المصالح من طرف مجالس محلية منتخبة، وعلى ضوء هذا الاتجاه يرى الأستاذ عثمان خليل أن القول «بأن الانتخاب ليس عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية الإقليمية، يفقد اللامركزية جوهرها ومعناها المقصودين وأن الانتخاب هو الذي يفرق بين اللامركزية عن اللاوزارية أي وعدم التركيز الإداري».²⁸

ويؤيد هذا الرأي الأستاذ عادل محمود حمدي فهو يعتبر الانتخاب ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الإقليمية كي تكون المجالس المحلية معبرة حقا وصدقا عن الشعب المحلي.²⁹

المبحث الثاني:

مقومات التنظيم الإداري اللامركزي المرتبطة بالجانب الوظيفي

لقد أقر معظم الفقهاء على اعتبار الاستقلال الوظيفي للهيئات المحلية مظهر من مظاهر استقلال الوحدات المحلية، وذلك يتحقق فقط بإتباع أسلوب اللامركزية الإدارية ، ومن أجل تحقيق

²⁷ – سوداني كلثوم، رجموني محمد، النظام القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، 2014، ص.21.

²⁸ – صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2009، ص.34.

²⁹ – صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص03، نقلا عن عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل الدكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973، ص.114.

هذه الاستقلالية، لا يكفي منحها الاستقلال العضوي، بل يستلزم بالضرورة أن تتمتع هذه الوحدات باستقلالية في ممارسة الوظيفة الإدارية و النشاطات المخولة لها، بالتالي فإن اكتمال هذا الاستقلال مقترن بوجود صلاحيات و مهام تمارسها هذه الجماعات، و ذلك ليكون لها دور فعلي في إدارة المرافق العامة و المصالح المحلية (مطلب أول)، لكن مع الاعتراف للجماعة الإقليمية بممارسة الصلاحيات المحلية لابد من تخفيف وصاية السلطة المركزية (مطلب ثان)، وكذا الاعتراف لها بالاستقلالية المالية لتتمكن من الممارسة الفعلية للصلاحيات (مطلب ثالث).

المطلب الأول:

توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الوحدة المحلية

يرتبط النظام اللامركزي بازدياد نشاط الدولة وذلك كلما تعددت وظائف الدولة واتسع نطاقها، والذي يتعين استقلال بعض المرافق التابعة للإدارة المركزية وإسناد إدارتها للوحدات المحلية، بالتالي فإن مسألة توزيع الاختصاص ما بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية تعتبر معياراً مهماً في الحكم على عدم وجود لامركزية حقيقية في التنظيم الإداري لأي دولة. على هذا الأساس تعد المصلحة المحلية أساساً لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية (فرع أول)، لكن مع تدعيم الاعتراف بممارسة الاختصاصات المحلية بجملة من الدعائم لضمان التكريس الفعلي للامركزية الإدارية (فرع ثان).

الفرع الأول:

المصالح المحلية كأساس لتوزيع الاختصاص

يرجع مبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود مصالح أو شؤون محلية، أين تتولى السلطة المركزية تسيير هذه المصالح من طرف سكان الإقليم، بالتالي فإن فكرة الاعتراف بهذه المصالح تعد منطلق اللامركزية الإدارية، لذا فإن تنوع الحاجات العامة تفرض قيام الدولة بالاعتراف بهذه المصالح وذلك بهدف إشباعها، فهي حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة.

تعتبر مسألة إعطاء تعريف واضح للمصلحة المحلية من بين أعقد الإشكالات التي واجهت الفقهاء (أولاً)، وهو ما أدى إلى محاولة تعريفها من خلال تمييزها عن المصالح الوطنية (ثانياً)، من ثم اعتماد أساليب معينة من أجل توزيع الاختصاص (ثالثاً).

أولاً: تعريف المصلحة المحلية

وجد الفقهاء عدة صعوبات في إعطاء تعريف واضح للمصلحة المحلية حيث عرفها الأستاذ خالد سمارة الزغبى: «أن مصالح المواطنين إجمالاً هي التي يمكن التعبير عنها بالحاجات الاجتماعية، سواء كانت مادية كالسكن، النقل، المواصلات، الماء والكهرباء أو حاجات معنوية كالأمّن، النظام التربوية، التعليم الصحة والثقافة. ونظراً لاختلاف الأقاليم فيما بينها وجب الفصل بين المصالح الوطنية والمحلية قصد رعايتها بالشكل الذي يوافق ذلك الاختلاف».³⁰

كما يمكن تعريفها أنها: «مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة أقدر تعبيراً عن احتياجاتهم».³¹

وعرفها بوضياف عمار: «إذا كان يجب أن تشرف الدولة على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني فإنه من الأنسب أن تترك بعض الأعمال كالنقل، توزيع المياه، النظافة، الصحة والتعليم لتسيير محلياً، انطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة أعلم بشؤونهم وبشؤون إقليمهم».³²

³⁰ - خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، (المملكة المتحدة - فرنسا - يوغسلافيا - مصر - الأردن)، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 1988، ص.53.

³¹ - حرير أحمد، مرجع سابق، ص.736، نقلاً عن كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 02، جزء 34، سنة 1996، ص.355.

³² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، (د، س، ن)، ص.72.

كما عرفها الأستاذ محمد قاسمي: « يمكن تحديد مفهوم الشأن المحلي في إطار القانون الإداري بأنه مجموع القضايا المحلية التي يقر المشرع بوجودها لجماعة من الأفراد، ويعهد إليها بالإشراف عليها وتسيير مواردها المالية والبشرية». ³³

ثانياً: تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية

واجه الفقهاء عدة صعوبات في تحديد ما يعد مصلحة محلية وما يعد مصلحة وطنية، ذلك أن التفرقة بين المصالح القومية والمصالح الذاتية تحتاج لمعيار حاسم ومحدد، ³⁴ ومن بين هذه المعايير نذكر:

معيار البعد الجغرافي للمصلحة: الذي يعد من بين المعايير التي استند إليها للفصل بين المصالح الوطنية والمحلية، فكل إقليم في دولة يحتاج إلى خدمات متميزة تختلف باختلاف الأقاليم الجغرافية، وتظهر نوعان من الحاجيات بحيث تتولى السلطة المركزية الخدمات التي تخص جميع أقاليم الدولة، حين تتولى السلطة اللامركزية الخدمات المحلية التي تخص سكان إقليم معين. ³⁵

ميز الفقهاء كذلك بين المصالح المحلية والوطنية، بالاعتماد على النشاط الإداري للدولة، فتمتع كل مؤسسة عامة أو هيئة عامة نشاط محدد من بين النشاطات التي تمارسها المرافق العامة التابعة للدولة، ويعود نفعه على جميع المواطنين في الدولة فتكون مصلحة وطنية مثل مرفق التعليم الذي تتولاه الدولة من طرف وزارة التربية والتعليم، تمارس الهيئات المحلية النشاطات المتعلقة بالمرافق ذات الطابع المحلي والتي تخص جهة محلية معينة. ³⁶

³³ - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص. 93-94، نقلا عن محمد أحمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية لنظام التمركز، (د، د، ن)، (د، ب، ن)، 2001، ص. 06.

³⁴ - محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص. 78.

³⁵ - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014، ص. 180.

³⁶ - خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، ص. 54.

ثالثاً: أساليب تحديد الاختصاص بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية

إن مسألة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الهيئات اللامركزية فكرة غامضة، بحيث يلاحظ بأنه لا يوجد في مؤلفات الفقه الإداري معياراً مادياً يتم من خلاله التمييز بين المصالح القومية و المصالح المحلية، لكن غالبية الفقه انتهجت أسلوبين و اللذين يتمثلان أساساً في الأسلوب الحصري (أ) ، و الأسلوب العام (ب).

أ- الأسلوب الحصري (الأسلوب الانجليزي):

يقوم هذا الأسلوب على تحديد المشرع للاختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر، ولا تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل، فلا تتمتع الهيئة اللامركزية الإقليمية بذات الاختصاص الذي تتمتع به هيئة أخرى، فيكون لكل وحدة محلية الاختصاصات التي حددتها القوانين الخاصة، بالتالي نلاحظ تطبيق هذا المعيار في كل من بريطانيا واطاليا بحيث تخضع الاختصاصات المحلية في هذه الدول لمجموعة من الاعتبارات الاقتصادية، الإدارية، الاجتماعية، كما يحدد البرلمان لكل مقاطعة اختصاصات معينة وذلك طبقاً للاعتبارات السابقة.³⁷

ب- الأسلوب العام (الأسلوب الفرنسي):

يضع المشرع معياراً عاماً أثناء توزيع الاختصاصات وفقاً للأسلوب الفرنسي، ويترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية وذلك تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية،³⁸ ويختلف هذا المعيار عن الأسلوب السابق في كونه يجعل من تحديد المصالح المحلية تحديداً عاماً ومطلقاً إلا ما استثنى بنص، وذلك لكونه يدخل في اختصاص الجماعات المحلية، كما يتميز بتمكين هذه الهيئات من الابتكار وفق مقتضيات المواطنين في أسرع وقت، وهذا ما يساعد على تسهيل عمل السلطة

³⁷ -سويلم محمد أمين، بن ساحة محمد، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية ، مذكرة ليل شهادة

الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم لسياسية ، جامعة غرداية، 2020، ص17.

³⁸ -مزياي فريدة، مرجع سابق، ص.14.

التشريعية وتخفيف الضغط عنها، كما يسمح بتحقيق المرونة لصالح الهيئات المحلية بغية إشباع حاجات المواطنين.³⁹

يعاب على الأسلوب العام في توزيع الاختصاص عدم تلاءم الصلاحيات الممنوحة للوحدات المحلية وقدرتها البشرية والمالية، وخلقه حالات من التنازع في الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.⁴⁰

الفرع الثاني:

آليات تدعيم الاعتراف بالاختصاصات المحلية

لقد منح المشرع للهيئات المحلية اختصاصات محلية، وبالتالي وجب منحها آليات لممارسة هذه الاختصاصات باستقلالية حتى لا تعتبر بمثابة استقلالية شكلية، و لكي تتولى الهيئات المحلية حرية التسيير و اتخاذ مختلف القرارات على المستوى المحلي يجب أن تتمتع بسلطة المبادرة في اتخاذ القرار (أولاً)، وعدم خضوع أعمالها للتعديل (ثانياً) و كذا أعمال مبدأ التفريع (ثالثاً).

أولاً : الاعتراف للهيئات المحلية ابتداء في اتخاذ القرار

يقوم هذا المبدأ على الاعتراف للجماعات الإقليمية بسلطة اتخاذ قرارات بخصوص المسائل المحلية بطريقة منفردة ومستقلة، ولقد كرست العديد من الدول هذا الأسلوب في دساتيرها كالدستور الفرنسي في المادة 03/78 منه: «... تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية... وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها بأفضل طريقة ممكنة».⁴¹

³⁹ -نصري العياشي ، مدى تكريس النظام القانوني للبلدية لمقومات اللامركزية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد بوضياف ، المسيلة،2016، ص.23.

⁴⁰ -المرجع نفسه، ص.23.

⁴¹ -Article 78, loi constitutionnel n° 2003-276 du 28 mars 2003, relative a l'organisation décentralisée de la république. In www. Conseil. -constitutionnel. Fr.

دستور المملكة المغربية لسنة 2011، تنص مادة 136 منه على : «يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر».⁴² وتليها المادة 140 منه: «تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها».⁴³

الدستور التونسي، نص في المادة 132 على: «تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر». المادة 134: «تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها».⁴⁴

تجدر الإشارة إلى أن فرنسا عبرت عن حق المبادرة بمبدأ الإدارة الحرة ومنحت الجماعات المحلية سلطة تنظيمية مقيدة بشروط معينة، و لقد سارت الدول العربية في نفس الاتجاه كتونس والمملكة المغربية، رغم تمتع الجماعات المحلية بسلطة اتخاذ قرارات بشكل مستقل إلا أن اختصاصاتها محددة في إطار القانون.⁴⁵

ثانيا :عدم خضوع أعمال الهيئات المحلية للتعديل

تعتبر أعمال المجالس المحلية أعمال غير قابلة للتعديل كونه يسعى لتحقيق الديمقراطية المحلية، فسلطة التعديل هي صلاحية منوحة للسلطة المركزية أي في إطار السلطة الرئاسية، ونتيجة لذلك لا يمكن للسلطة المركزية تعديل أعمال الجماعات المحلية حتى ولو كانت خاضعة لتصديقها، حيث قال الأستاذ محمد جعفر أنس قاسم: «يكون للجماعات المحلية الحق في اتخاذ القرارات بداءة في إطار اختصاصها دون أن تتقيد في هذا المجال من قبل سلطة عامة أخرى وفي

⁴² -دستور المملكة المغربية لسنة 2011، نفذ بموجب الظهير الشريف رقم 91.11.1، الصادر في 27 يوليو 2011، سلسلة نصوص ووثائق، جمع وتنسيق زكريا العماري، طبعة 2، 2012.

⁴³ - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، المرجع نفسه.

⁴⁴ - loi constitutionnel n° 2003-276 du 28 mars 2003, OP,Cit.

⁴⁵ - حرير أحمد، مرجع سابق، ص.112.

الحالات الاستثنائية يجب أن تعرض المصادقة عليها على السلطة المركزية، فلا يمكن لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها.⁴⁶

ثالثاً: مبدأ التفريع

يتجسد هذا المبدأ في البحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات محددة حتى لا تتدخل الهيئات المركزية فيها، إلا في الحالات التي تعجز الهيئات المحلية عن ممارسة تلك الاختصاصات بنفسها، كما يعتبر مبدأ التفريع مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة وتصبح السلطة العليا ملزمة بمساعدة السلطة الدنيا لتجسيد استقلالية حقيقية.⁴⁷

لقد نص الدستور المغربي على مبدأ التفريع في الفصل 140 حيث نص على: " للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة."⁴⁸

وسار دستور تونس في نفس الاتجاه ونص على مبدأ التفريع في مادة 2/134: «توزع الصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة استناداً إلى مبدأ التفريع».⁴⁹

المطلب الثاني:

الوصاية المخففة على الوحدات الإدارية

إن تمتع الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لا يعني مطلقاً تمتعها بالاستقلالية المطلقة عن السلطة المركزية، وإنما يجدر بالضرورة خضوع المجالس المحلية المنتخبة لرقابة السلطة المركزية، والتي يجب أن تكون نوعاً ما مخففة (فرع أول)، مع العلم أن نمط الوصاية المطبقة على المجالس المنتخبة يختلف من دولة إلى أخرى (فرع ثان).

⁴⁶ - برازة وهيبية، مرجع سابق، ص. 100-101، نقلاً عن محمد جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص. 15.

⁴⁷ - محمد لمين سويلم، محمد بن ساحة، مرجع سابق، ص. 12.

⁴⁸ - نص المادة 140 من من الدستور المغربي، مرجع سابق.

⁴⁹ - الدستور التونسي لسنة 2014 تم الاطلاع عليه لتاريخ 13 ماي 2021، على الموقع الإلكتروني التالي:

الفرع الأول

المقصود بالوصاية الإدارية

تعد الوصاية الإدارية ركيزة أساسية لأسلوب اللامركزية، بحيث تمارسها الدولة على الجماعات المحلية لتحقيق مقاصد معينة، بالتالي فهذه الأخيرة تمارس السلطات المخولة لها قانوناً تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية، وهذا ما يصطلح عليه باسم الوصاية الإدارية (أولاً)، وحتى تكون الوصاية مخففة لآبد من توافر بعض المؤشرات (ثانياً)

أولاً: تعريف الوصاية الإدارية

لقد تعددت وتتنوع التعريفات الخاصة بالوصاية الإدارية، أين عرفها البعض على أنها: «لسلطة إدارية عليا بهدف منح الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة».⁵⁰

كما عرفها ماسبيتول ولأروك على أنها: «مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة».⁵¹

وعرفت أيضاً أنها: «مجموع من السلطات المحدودة الممنوحة بموجب القانون و بموجبه إلى سلطة عليا لضمان احترام القوانين وحماية المصلحة العامة من التجاوزات وتعديات السلطة المركزية على الخدمات اللامركزية».⁵²

بالتالي يتضح لنا أن نظام الوصاية الإدارية عبارة عن أداة قانونية من خلالها نضمن وحدة الدولة، فهي رقابة مشروعية، بحيث تخضع الوحدات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية.

⁵⁰ - عميور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2013، ص.61.

⁵¹ - مزياني فريدة ، مرجع سابق، ص.41.

⁵² - Cendric Militions, les tutelles administratives sur les pouvoirs les locaux Bruxelles, Belgique, 2014, p.02.

من هنا نستنتج أن الوصاية الإدارية تتسم بجملة من الخصائص والتي تتمثل في كونها رقابة ذات طبيعة إدارية، بالإضافة إلى أنها رقابة تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروط عملها، بالإضافة إلى كونها رقابة خارجية واستثنائية، بمعنى بالضرورة وجود نص يوضحها.

ثانياً: مؤشرات تخفيف الوصاية على المجالس المنتخبة

تخضع الهيئات المحلية لنوع من الرقابة على مستوى المجالس المحلية والتي تكون مخففة نوعاً ما، و حتى نكيف أن الوصاية الممارسة على المجالس المحلية مخففة لابد من توفر جملة من المظاهر والمؤشرات المتمثلة أساساً في:

أ- التوجه نحو نظام الرقابة القضائية بدلاً من الوصاية

كان المبدأ العام المعمول به في الدول المقارنة خاصة فرنسا الأخذ بالوصاية المشددة على الهيئات المحلية ، لكن ومع مسايرة الأنظمة والقوانين الفرنسية، قام المشرع بإلغاء الوصاية واستبدالها بالرقابة القضائية ، بحيث يتبين أن مداوات المجالس المحلية المنتخبة وفقاً لتشريع الفرنسي تلغى من طرف القضاء الإداري ، وذلك لأن المبادئ القانونية التي تحكم الجمهورية الفرنسية تفرض حماية مبدأ المشروعية.⁵³

ب- تسبب قرارات الوصاية الإدارية

يعتبر التسبب عنصراً من عناصر ركن الشكل ، فمن خلاله تتم الرقابة على مشروعية القرار الإداري سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية ، لذا نجد أن الفقه الإداري اختلف حول مسألة عدم التسبب كمبدأ تقليدي، وكونه مسألة جوهرية إلزامية أثناء ممارسة بعض مظاهر الوصاية.⁵⁴

⁵³ -يوسفي فايضة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص.239.

⁵⁴ - كامل سامية، تسبب القرارات الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، 2018، ص.28.

كما ثار جدال بين الفقه حول تعريف التسبب، نجد منها تعريف الأستاذ محمد قصري: «يعتبره شرطا شكليا يقصد به إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري والمبدأ العام هو أن لا لزوم لتعليل القرار الإداري إلا بنص القانون، وعندها يصبح إجراء التعليل شرطا شكليا ، والإخلال به يعتبر عيبا يفضي إلى عدم مشروعية القرار الإداري».⁵⁵

ج- تقليل المداولات الواجب التصديق عليها من طرف اللجنة الوصية

يعتبر نظام الوصاية الإدارية انعكاس لطبيعة الدولة، إذ أنها تمارس على الهيئات المحلية من طرف السلطة الوصية التي تحددها القوانين والتنظيمات المنظمة لها، ومع تغيرات الدولة الحديثة نجد اختلاف حول درجة الوصاية المفروضة على الوحدات المحلية مع ظهور نوع من التخفيف للوصاية وان كان تخفيف صوري وذلك في مجال الرقابة على الأعمال، أين تم التقليل من حجم المداولات التي تكون محل مصادقة من طرف ممثلي السلطة المركزية.⁵⁶

الفرع الثاني

نماذج الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في النظم المقارن

اتخذت الوصاية الإدارية نماذج مختلفة في الدول المقارنة، و اختلف مضمونها من دولة لأخرى ذلك نظرا لتأثرها بالظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، و حسب نظام الحكم المنتهج في كل دولة ، ويعتبر النظامين الأكثر شيوعا في مجال الوصاية الإدارية. لذا سنتطرق إلى الوصاية الإدارية في النظام الانجليزي (أولا)، من ثم الوصاية الإدارية المعمول بها في النظام الفرنسي (ثانيا).

⁵⁵-المرجع نفسه، ص،29، نقلا عن قصري محمد، "إلزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد43، المغرب، 2003، ص.173.

⁵⁶-برازة وهيبه، مرجع سابق، ص.159.

أولاً : الوصاية الإدارية في النظام الانجليزي

لقد كانت المجالس المحلية في إنجلترا إلى غاية القرن التاسع عشر لا تسال عن أعمالها إلا أمام القضاء، لكن وبعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1930، اتجهت الحكومة إلى انتهاج مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي، ما نتج عنه خضوع المجالس المحلية في إنجلترا للرقابة الإدارية، بحيث تكون الرقابة مقصورة على التفتيش على أعمال الهيئات اللامركزية، فالرقابة من الناحية النظرية يمارسها البرلمان و القضاء العادي، أما فيما يخص الحكومة فلها رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية، لذا نلاحظ أن النموذج الانجليزي للرقابة يتسم بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة ذلك أنه يعتمد على الدور الرقابي للقضاء لعمل الهيئات المحلية، فالرقابة هنا مخففة لأنها تقتصر على التأكد من أن المجالس المحلية تنفذ مهامها و تؤدي خدماتها.⁵⁷

ثانياً : الوصاية الإدارية في النظام الفرنسي

مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين، تعرف الأولى بالرقابة الإدارية المشددة و التي استمرت لغاية صدور القانون رقم 82-213، الصادر في 02 مارس 1982 الذي اكتفى برقابة القضاء الإداري و ألغى الرقابة الإدارية.⁵⁸

يتميز الأسلوب الفرنسي بكونه أكثر شدة عن الأسلوب الانجليزي، بحيث تتمتع الهيئات في فرنسا بالاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، بالتالي فإن الجماعات المحلية تتمتع بالحرية الواسعة في ممارسة صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية، ولعل سبب شدة الرقابة عائد إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا.⁵⁹

⁵⁷ - جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ضل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019، ص.44.

⁵⁸ - Loi n°82-2013, du mars, relative aux droits et libertés des régions, des départements et des communes, J.O.R.F du mars 1982, modifiés par la loi n° consulté le 21 octobre 2015.

⁵⁹ - لعماري زين الدين، الجماعات الإقليمية، بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار ممارسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2016، ص.162.

تخضع الجماعات الإقليمية في فرنسا لوصاية السلطات الثلاث، وكل سلطة تباشر رقابتها على هذه الهيئات حسب الوظيفة المنوطة بها، فعلى سبيل المثال نجد السلطة التشريعية تباشر رقابتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع القوانين والتنظيمات، في حين تنتظر السلطة القضائية في الطعون المقدمة ضد أعمال وتصرفات الوحدات المحلية.⁶⁰

المطلب الثالث:

الاعتراف بالاستقلالية المالية للوحدة المحلية

إن تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يفرض بالضرورة الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، بالتالي فالاستقلال المالي يتطلب توفير موارد مالية كافية وخاصة بالجماعات المحلية ومتلائمة مع المهام والأعباء الموكلة إليها، وكذا إشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها.

لذلك سنتطرق إلى تبيان مفهوم الاستقلالية المالية للهيئات المحلية (فرع أول)، وكذا مظاهر الاستقلالية المالية (فرع ثان).

الفرع الأول:

مفهوم الاستقلالية المالية

تعتبر الموارد المالية عنصراً وعاملاً أساسياً في تدعيم استقلالية الهيئات المحلية، فمن خلال توفر هذه الأخيرة يتسنى لها القيام بالأعباء الملقاة على كاهلها وتنفيذ المشاريع والالتزامات المفروضة عليها، بالتالي فإن فعالية الإدارة المحلية متوقفة على وفرة الموارد المالية، وذلك لأن المال هو عصب كل نشاط إداري، وغياب هذه الأخيرة على المستوى المحلي يشل نشاطها ويحد من فعاليتها.

⁶⁰-المرجع نفسه، ص.163.

لذا نجد انه ثار جدل فقهي حول تعريف الاستقلالية المالية (أولاً)، رغم إجماعهم على أهميتها في تحقيق الاستقلالية المحلية (ثانياً).

أولاً: تعريف الاستقلالية المالية

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، فمن خلالها يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية الهيئات المحلية، لذا نجد أغلبية الفقه اختلفوا حول مسألة تعريف الاستقلالية المالية، بحيث عرفها البعض على أنها: «كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بصورة تحقق اكبر معدلات التنمية عبر الزمن، وتعتزم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة».⁶¹

كما يرى آخرون أن الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية هو: «أن يكون لها ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة مايعني بالضرورة وجود موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف فيه».⁶² وعرفها كذلك فرانسوا لابي François Labie: «بأنها أهلية الجماعات المحلية في المجال المالي، وبالاستقلال ماليا عن الدولة».⁶³

نستخلص من جل التعاريف السابقة، أن فكرة الاستقلالية تقوم على فكرة توفرها على الموارد المالية بغض النظر عن طبيعتها، وهذا من أجل تحقيق التنمية المحلية من جهة، والنهوض بالمهام المحلية من جهة أخرى.

⁶¹-علوي ووداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص11، نقلا عن رحمانى موسى و السبتي وسيلة، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي 21 و22 نوفمبر 2006، ص.02.

⁶²-صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص.57.

⁶³ -François Labie, finance locales, Dalloz, paris, 1995, p.08.

ثانيا: أهمية الاستقلالية المالية

تكتسي المالية المحلية أهمية اقتصادية، وذلك لأن المجهود الاستثماري للهيئات المحلية يمكن لمسه من نفقات الاستثمار المحلي، بالإضافة إلى كونها الأقدر على الاهتمام بحاجات المواطنين بغية حل مشاكلهم على يد من هم أدري بطبيعة المنطقة، كما أن المالية العامة المحلية تساعد المجالس المنتخبة في تسيير شؤون المنطقة، وذلك من خلال نجاح المشاريع الموجودة لديهم والتي تعود بالنفع والمصلحة عليهم.⁶⁴

بالتالي فإن الاستقلال المالي يعتبر بمثابة أداة لتحقيق الاستقلالية المحلية، وذلك لما للموارد المالية من أهمية على المستوى المحلي، من جهة أخرى تعتبر وسيلة لإشباع الحاجات المحلية، لذا من أجل ضمان تسيير أفضل للشؤون المحلية والاختصاصات المحلية، لابد من تدعيم استقلاليته المالية بموارد مالية وذلك لكونها مظهر من مظاهر الاستقلالية المالية.⁶⁵

الفرع الثاني:

مظاهر الاستقلالية المالية

تقاس الاستقلالية المالية للوحدات المحلية بمدى تمتعها بمداخل وموارد مالية تدعم بها ميزانيتها وتغطي بها نفقاتها، أين تم تصنيفها إلى الموارد الداخلية التي تضطلع من خلالها الجماعات المحلية بالدور المنوط بها، أما الصنف الأخر هي الموارد الخارجية التي تتلقاها من الدولة ومؤسساتها المالية، إذن حتى تكون الجماعات المحلية مستقلة ماليا لابد من تمتعها بموارد مالية خاصة (أولا)، وكذا تمتعها بالسلطة في مجال الميزانية (ثانيا) .

⁶⁴ - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص.62.

⁶⁵ - طيبي سعاد، «اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية»، مجلة صوت القانون، عدد02، أكتوبر2014، ص.294 .

أولا : التمتع بموارد مالية خاصة

إن التمويل المحلي للجماعات المحلية يعني قدرة هذه الهيئات على تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها ومدى توفرها على الموارد الذاتية، التي يطلق عليها أيضا الإيرادات المالية الداخلية، ونعني بها مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية إضافة إلى الموارد الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية.⁶⁶

تقوم الجماعات الإقليمية على المداخل الجبائية، إذ تعتبر المحرك الرئيسي في ميزانيتها، ومن المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات الإقليمية على المستوى المحلي، فإذا تحصلت الهيئات على مداخل ذاتية معتبرة، مكنها ذلك من تغطية نفقاتها وتنفيذ برامجها التنموية وتحقيق أهداف اللامركزية المحلية وخدمة الصالح العام.⁶⁷

وتشمل مصادر الموارد المالية الإدارة المحلية كل من الإيرادات الجبائية(أ)، والإيرادات الغير الجبائية(ب).

أ-الإيرادات الجبائية :

تضم الموارد الجبائية ناتج الضرائب و الرسوم التي تحصلها الجماعات المحلية من السكان المحليين من السكان المحليين المقيمين داخل نطاقها، وتتمثل في الضرائب التي تتقاضاها الوحدة المحلية بشكل إلزامي على مستوى الإقليم بهدف تحقيق الصالح العام، فيكون إلزاما على المواطنين دفعها دون مقابل في حين أن الرسوم تتقاضاها الهيئات مقابل الخدمات التي تقدمها.⁶⁸

⁶⁶ - مزياني فريدة، مرجع سابق، ص.35.

⁶⁷ - عميور ابتسام ، مرجع سابق، ص.44.

⁶⁸ - أمغار مريم، أمغار طاوس، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2013، ص.09.

وعلى العموم فإن الضرائب والرسوم منها ما هو موجه كلياً للجماعات المحلية، مثل الرسم على النشاط المهني الذي يتم تحديد معدله من قبل السلطة المركزية،⁶⁹ ومنها ما هو موجه جزئياً للوحدات المحلية التي تقسم عائداتها بين الدولة والهيئات المحلية، مثل الرسم على القيمة المضافة الذي يتم تطبيقه على عمليات بيع الأشغال العقارية، ومنها ما يعود كلياً للبلديات مثل الرسم على التطهير الذي يفرض على المستأجرين والمنتفعين ويتحدد هذا لرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات الجهاز التداولي للبلدية بقرار من رئيسه.⁷⁰

ب- الإيرادات الغير الجبائية :

نظراً لعدم كفاية الموارد المالية الناتجة عن الجباية المحلية، اتجهت الهيئات المحلية إلى موارد غير جبائية والمتمثلة في مداخل أملاك الجماعات الإقليمية، التي تساهم في توفير موارد مالية مستقرة في حالة تميمها واستغلالها بطريقة رشيدة، كما أن هذه الأخيرة تساهم في تحقيق توازن أفضل في ميزانية الجماعات المحلية، وتشمل كل من مداخل الأملاك الناتجة عن استغلالها لأملكها بنفسها، وإيرادات الاستغلال الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها بنفسها.⁷¹

ثانياً : التمتع بسلطة إعداد ميزانية محلية

إن مسألة إعداد ميزانية الإدارة المحلية تكتسي أهمية بالغة، فهي تلعب دوراً مهماً من الناحية السياسية والقانونية لأنها تعبر بصفة حقيقية عند استقلالية الهيئات المحلية، بحيث تقوم بالتخطيط لمختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تسعى إلى تغطيتها خلال سنة كاملة بناءً على نسبة الموارد التي تستفيد منها.⁷²

لذا فإن مسألة إعدادها من طرف الأجهزة المحلية المنتخبة، تقضي بالضرورة المرور بعدة

مراحل كالتحضير للميزانية (أ)، والتصويت عليها (ب)، ومن ثم مسألة التنفيذ (ج).

⁶⁹- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص.45.

⁷⁰- المرجع نفسه، ص.48.

⁷¹- لعماري زين الدين، مرجع سابق، ص.106.

⁷²- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص.53.

أ- من حيث التحضير:

يتم تحضير مشروع الميزانية للجماعات المحلية من قبل هيئات محلية محددة في المنظومة القانونية لأي دولة، فبالنسبة لميزانية الوحدات المحلية يجب أن يتم إعدادها من طرف المنتخبين وليس للمعينين، وذلك لتجسيد لامركزية حقيقية هذا من جهة، من جهة أخرى تحقيق الاستقلالية على المستوى المحلي، وذلك لأن تخلف العنصر المالي يجعل من استقلالية هذه الهيئات فارغة المحتوى.⁷³

ب- من حيث التصويت:

تقوم المصالح الرئيسية المنتخبة بما فيها الأجهزة التداولية للوحدات المحلية، بالتصويت على ميزانية الجماعات الإقليمية، وهذا وفقاً لمبدأ التوازن المعمول به، بحيث يخضع مشروع الميزانية إلى تصويت المجلس المنتخب، وذلك كي يكتسي طابع الميزانية، أين تقوم المجالس الشعبية بدراسة مشروع الميزانية دراسة معمقة والتصويت على الاعتمادات الواردة فيها، مع إجراء بعض التحويلات في حال تطلب الأمر ذلك ويكون ذلك بموجب مداولة.⁷⁴

ج- من حيث التنفيذ:

تعتبر مسألة تنفيذ الميزانية من بين عمليات تنفيذ المالية العمومية، فالمبدأ العام هو القيام بدفع النفقات وتحصيل الإيرادات، لذا فإن تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية لا تتم إلا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها، غير أنه من المفروض أن تشارك المجالس المنتخبة في عملية التنفيذ وامتلاك سلطة في مجال الإيرادات وكذا حرية الإنفاق، لأن ذلك يشكل دعامة للاستقلالية المالية.⁷⁵

⁷³ - لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية (دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2013. ص. 158.

⁷⁴ - ايدنارن نورة، مرجع سابق، ص. 35.

⁷⁵ - المرجع نفسه، ص. 38.

الفصل الثاني

مستوى أعمال مقومات التنظيم الإداري اللامركزي في
القانون الجزائري

الفصل الثاني:

مستوى تكريس مقومات التنظيم الإداري اللامركزي في القانون الجزائري

إنّ تكريس اللامركزية في الجزائر متوقف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة نشاطاتها والاختصاصات المخولة لها، ويتجلى تطبيق نظام الإدارة المحلية في الجزائر من خلال المنظومة القانونية الجزائرية، أين تم إرساء أعمدة التنظيم الإداري اللامركزي، وذلك من خلال المادة 16 من الدستور 1996،⁷⁶ بالإضافة إلى الاعتراف للبلدية والولاية بالوجود المادي أين أطلق عليها تسمية الجماعات الإقليمية، لذا نجد أن المشرع الجزائري حرص على تكريس مظاهر استقلالية هذه الهيئات، ولكن نلاحظ وجود ثغرات ونوع من المحدودية التي تعتري هذه المقومات .

لذا خصصنا لهذا الفصل مبحثين، بحيث تناولنا مستوى أعمال المقومات المرتبطة بالجانب العضوي (مبحث أول)، ومن ثم تطرقنا إلى مستوى أعمال المقومات المرتبطة بالجانب الوظيفي (مبحث ثان).

⁷⁶ - دستور 1996 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش. عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش. عدد 14، مؤرخ في 07 مارس 2016، عدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري ج.ر.ج.د.ش. عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

المبحث الأول:

مستوى أعمال المقومات المرتبطة بالجانب العضوي

تعتبر الجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية التي تعتمد على الدول الحديثة، وقد تبنته معظم الدول من بينها الجزائر، وإذا كانت اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية بين السلطة المركزية في الدولة والهيئات المحلية مع خضوعها لرقابة السلطة الوصية، بالتالي منح السلطة الكاملة للهيئات المحلية لاتخاذ القرارات ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم والتعبير عن إرادتهم ومراقبة عمل السلطة العمومية وتخفيف العبء على الإدارة المركزية، لذا نجد أن المشرع الجزائري خول للبلدية والولاية كامل الصلاحيات للنظر في مختلف المشاكل، ومنحها قدر معين من الاستقلالية في تسيير شؤونها المحلية حيث اعترف لها بالوجود القانوني في مختلف الدساتير الجزائرية وكذلك في مختلف النصوص التشريعية.

لذلك سنتطرق لتبيان مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر (مطلب الأول)، من ثم مستوى تبني المشرع لركن الانتخاب (مطلب ثان).

المطلب الأول:

مستوى تحقيق الاستقلال الإداري للولاية والبلدية في القانون الجزائري

نظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها التقسيم الإقليمي في تسيير شؤون المواطن وتحقيق رغباته وحاجياته المختلفة، عمد المشرع الجزائري من خلال مجموعة من التشريعات والقوانين إلى تجسيد اللامركزية، وذلك باستحداثه لهيئات إقليمية تمارس نشاطها في إطار جغرافي معين بناء

على قوانين مستقلة وتكون خاضعة لرقابة السلطة المركزية، ونجد أن المشرع الجزائري قد أبرز ذلك من خلال اعتماده للبلدية والولاية كهيئتين قاعدتين على المستوى المحلي، ويظهر ذلك من خلال المنظومة القانونية في الجزائر سواء في الدستور (فرع أول)، أو في نصوص الجماعات الإقليمية (فرع ثان)، وكذا تلك المتعلقة بالتقسيم الإقليمي (فرع ثالث).

الفرع الأول:

مستوى تكريس الوجود المادي للبلدية والولاية في الدستور

لقد حضت المجالس المحلية باهتمام واسع في مختلف الدساتير التي سنها المؤسس الدستوري ابتداء من دستور 1963، والذي يعتبر أول دستور عرفته الجمهورية بعد الاستقلال وقد جاء فيه أن البلدية هي الوحدة الإدارية التي تتركس اللامركزية، وأنها كيان مستقل عن الجهاز المركزي تمارس عدة اختصاصات اقتصادية واجتماعية،⁷⁷ لكن ما يعاب على هذا الدستور أنه لم يعالج مسألة اللامركزية بالدقة التي تتلاءم مع الأسس والركائز الحديثة.

كما أشار دستور 1976 للامركزية، لكن بشكل أعمق وأدق، ويتجلى ذلك من خلال اعتباره للمجالس المحلية المكون القاعدي للدولة ومن خلالها يتم التعبير عن الإرادة الشعبية، كما اعتبر البلدية والولاية مجموعات إقليمية ذات سلطات إدارية واقتصادية وسياسية،⁷⁸ بالتالي يمكن القول أن المشرع جاء بالجديد من خلال إشارته لمكانة المجالس الشعبية ومشاركتها في تسيير الشؤون المحلية.

⁷⁷ – La constitution algérienne, du 10/09/1963, Op.cit.

⁷⁸ – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب أمر رقم 96-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.

كما أشار دستور 1989 للوجود المادي للبلدية والولاية، ويظهر ذلك من خلال المادة 15،⁷⁹ والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الجماعات بدل من مجموعات المذكور في الدستور السابق، وبهذا يكون دستور 1989 قد كرس الوجود القانوني للبلدية والولاية كجماعتين إقليميتين.⁸⁰

كما أشار دستور 1996 إلى مسألة الوجود المادي للبلدية والولاية، ويظهر ذلك من خلال نص المادة 14، 15، 16، منه أين اعتبر المؤسس الدستوري المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.⁸¹

الفرع الثاني:

مستوى تكريس الوجود المادي للبلدية والولاية في قوانين الجماعات المحلية

اعترف المشرع الجزائري للبلدية والولاية بالشخصية القانونية، واعتبرها كجماعة إقليمية قاعدية على المستوى المحلي، حيث كرس هذا الأخير الوجود المادي للبلدية في قوانين البلدية (أولا)، مع تكريس الوجود القانوني للولاية في قوانين الولاية (ثانيا).

⁷⁹ - مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.د.ش، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

⁸⁰ - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص.48.

⁸¹ -نصوص المواد 14، 15، 16، من دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، مرجع سابق.

أولاً: تكريس قانون البلدية الوجود المادي للبلدية

اعترفت مختلف النصوص التشريعية للجماعات المحلية بالوجود القانوني للبلدية، وذلك لكونها النواة الأساسية للإدارة المحلية لما تكتسيه من أهمية في مهامها الذي يربط بين الإدارة والمواطن وتجسيدها لمبدأ الديمقراطية، بالتالي لم تغفل القوانين عن تكريسها أين نصت المادة الأولى من القانون 67-24،⁸² وكذا المادة الأولى من القانون 90-08.⁸³

أضاف القانون 11-10 إلى هذا التعريف أن البلدية هي: «القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة».⁸⁴

ثانياً: تكريس قانون الولاية للوجود المادي للولاية

تعرف الولاية أنها جماعة إقليمية من خلال مجموعة من النصوص القانونية التي كرستها وقد نص الأمر 69-38 على الوجود المادي للولاية كهيئة لامركزية، إذ نص على أنها جماعة

⁸² -نص المادة الأولى من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج عدد 06، الصادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-09، مؤرخ 04 جويلية 1981، ج.ر.ج.ج عدد 27، الصادر في 07 جويلية 1981،(ملغى): «البلدية هي الجماعة القاعدية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وتحديث البلدية بموجب قانون».

⁸³ - نص المادة الأولى من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 15، الصادر في 11 أفريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج.د.ش. عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005،(ملغى): «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون».

⁸⁴ - للتفصيل أكثر ننظر القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المنقرغة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعتبر عن مطامح سكانها وتحقيقها، ولقد جاءت المادة الأولى لتؤكد ذلك.⁸⁵

أما القانون رقم 09-90، فقد كرس كذلك الوجود القانوني للولاية في المادة 03 منه⁸⁶، قبل استبداله بقانون 07-12 وهو القانون الساري المفعول إلى يومنا هذا وقد صدر هذا القانون في إطار الإصلاحات الواسعة بدأتها الدولة من أجل ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي.⁸⁷

الفرع الثالث:

مستوى تكريس الاستقلال الإداري للولاية والبلدية في قوانين التقسيم الإقليمي

إن استقلالية الجماعات الإقليمية تظهر من حيث التقسيمات الإدارية وحجم الوحدات المحلية، لذا نجد أن المشرع الجزائري منح الاستقلال الإداري للجماعات الإقليمية، وذلك من خلال اعتماده للمعايير والأسس التي ينبغي أن يقوم عليها التقسيم الإداري الإقليمي، وعموما سننتقل إلى تطور مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر (أولا)، واقع وآفاق التقسيم الإقليمي في الجزائر (ثانيا).

⁸⁵ - تنص المادة الأولى من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. عدد 44، الصادر في 23 ماي 1969، معدل ومتم بموجب قانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج. عدد 07، الصادر في 17 فيفري 1981، (ملغى): «الولاية جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي».

⁸⁶ - تنص المادة 03 من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 15، الصادر في 11 أبريل 1990، متم بموجب أمر رقم 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج. عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005، متم بموجب أمر 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج. عدد 35 الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى): «الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي..»

⁸⁷ - تنص المادة الأولى من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. عدد 12، الصادر في 27 فيفري 2012: «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة».

أولاً: تطور مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر

يظهر لنا أن المشرع الجزائري اعتمد التقسيم الإقليمي، وهذا ما أكدته نص المادة الأولى من قانون رقم 84-09 حيث نصّ على أن: «يستهدف قانون التقسيم الإقليمي تحديد الإطار الإقليمي الجديد للبلديات والولايات وطبقاً للامركزية واللامركز لكل ولاية وكل بلدية».⁸⁸

لكن نلاحظ أن التقسيم الإقليمي في الجزائر تعلوه ثغرات عدة، وهذا ما أكده الأستاذ كمال جعلاب أين أوضح أن معيار المساحة المتبع في التقسيم لا يتلاءم مع طبيعة التقسيم في الجزائر، والجدير بالملاحظة أن هناك تفاوت كبير في مساحة الولايات، بحيث أن معظم الولايات تم إنشائها في المناطق الداخلية ومناطق الجنوب، أما فيما يخص البلديات فهي متوسطة الامتداد، فعلى سبيل المثال نجد أن بلدية بجاية تضم 52 بلدية، في حين تضم ولاية عنابة 12 بلدية، كما أن المشرع اعتمد معيار الكثافة السكانية في تقسيم الولايات إلى بلديات، ولكن ليس كل البلديات فمثلاً نجد بلدية وهران وبجاية متقاربتان من حيث المساحة، لكن في المقابل هناك تفاوت كبير من حيث عدد السكان لكلتا الولايتين، بالتالي يظهر لنا أن التقسيم الإقليمي في الجزائر لا يتلاءم بالحد المطلوب مع الكثافة السكانية.⁸⁹

⁸⁸ -نص المادة 01 من قانون رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.ج. عدد 06، الصادر في 07 فيفري 1984، معدل بموجب قانون رقم 19-12، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 78، صادر في 18 ديسمبر 2019، وكذا أمر رقم 21-03، مؤرخ في 25 مارس 2021، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 22، صادر في 25 مارس 2021.

⁸⁹ - كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. 116-119.

لذا يتبين لنا أن المشرع يأخذ تارة بمعيار الكثافة السكانية وتارة أخرى بمعيار المساحة، ما جعل من التقسيم الإقليمي تقسيما عشوائيا، ما أثر سلبا على مستوى أداء الخدمات العامة والتنمية المحلية.

ثانيا: واقع وآفاق التقسيم الإقليمي في الجزائر

واجه التقسيم الإقليمي العديد من المشاكل والصعوبات نتيجة التقسيم العشوائي المتبع، بالإضافة إلى مخلفات الاستعمار و الواقع المعاش بعد الاستقلال، لذا سنتطرق إلى واقع التقسيم الإقليمي في الجزائر (أ)، من ثم إلى آفاق التقسيم الإقليمي (ب).

أ- واقع التقسيم الإقليمي في الجزائر

اعتمد المشرع الجزائري أطر التقسيم الإقليمي، وهو ما نصت عليه المادة 03 من القانون رقم 84-09.⁹⁰

يظهر جليا أن المشرع الجزائري اعتمد التقسيم الإقليمي بعد الاستقلال، بحيث قام بتقليص عدد البلديات بهدف تحقيق أهداف إدارية، وهذا من أجل النهوض بالمؤسسات هذا من جهة، وتدعيم الاستقلالية الإدارية من جهة أخرى، وبعد إصدار قانون 1984 قام المشرع بخلق بلديات عدد كبير من البلديات بغية تحقيق أهداف ديمقراطية.⁹¹

⁹⁰ - تنص المادة 03 من قانون رقم 84-09، مرجع سابق: «يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من ثمان وخمسين (58) ولاية، وألف وخمسمائة وأربعين 1541 بلدية».

⁹¹ - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص.52.

لكن بالرغم من محاولات المشرع في خلق تقسيم إقليمي فعال، إلا أن الواقع المعاش يظهر أن المشرع قام بتغليب الطابع السياسي ما انعكس سلبا على الأداء المحلي، وخلف تقسيم إقليمي عشوائي.

كان للوضع الذي توارثته الجزائر عن الاستعمار الفرنسي تأثير كبير على التقسيم الإقليمي لعام 1974 الذي جاء نتيجة نشوة اقتصادية، في حين أن التقسيم الجاري لعام 1984 كان اثر الأزمة العالمية، وكلها انعكست سلبا على التحكم المباشر في نوعية الأسس والمعايير المعتمدة في التقسيم الإقليمي للبلاد، بحيث أن القرى المستعمرة آنذاك لم تراعي المعايير العلمية في التقسيم ما أدى إلى ظهور عدة معايير عشوائية تخطب بها التقسيم الإقليمي في الجزائر، معايير تاريخية و سياسية، و أول ما يعاب عليها هو التفاوت الكبير الموجود بين الشمال و الجنوب، بحيث نلاحظ وجود تفاوت بين معيار المساحة والكثافة السكانية ضمن نطاقها خاصة الولايات الجنوبية مثل أدرار، تمنراست، ورقلة التي تمثل نسبة 70% من مساحة الجزائر الإجمالية، لكن بالتمعن في عدد سكانها نجد أنها تشمل سوى 5% من مجموع سكان الجزائر.⁹²

ب- آفاق التقسيم الإقليمي في الجزائر

يفترض على المشرع الجزائري إعادة النظر فيما يخص التقسيم الإقليمي في عدة مناطق، وذلك من خلال إعادة تقسيم الولايات الكبيرة منها إلى عدة ولايات أخرى خاصة الجنوبية وذلك لتقريب الإدارة من المواطن وتكريس اللامركزية، أما على مستوى المناطق الشمالية فالمستحسن أن يتم تقليص عدد الولايات ذلك أن مناطق التجمع السكاني متقاربة، كما أنه من الواجب استحداث

⁹²- عيساوي عطية، مرجع سابق، ص.56،57.

هيئة ثالثة على مستوى هرم الإدارة المحلية في الجزائر لتنظم عدة نواحي وأقاليم متقاربة من حيث المساحة والموارد.⁹³

المطلب الثاني:

مستوى تكريس المشرع الجزائري لركن الانتخاب

اعتمد المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية وهذا لاعتباره وسيلة لتشجيع المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية، بالتالي فإن هذا الأخير تبنى مبدأ الانتخاب لتشكيل هيئة المداولة على المستوى المحلي، لذا سنعالج مظاهر الأخذ بالانتخاب في تشكيل المجالس المحلية (فرع أول)، وكذا النقائص التي تشوبه (فرع ثان).

الفرع الأول:

مظاهر إعمال الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية

كرس المشرع الجزائري عنصر الانتخاب في المنظومة القانونية، وهذا لما له من أهمية على الصعيد المحلي، لذا ظهور بعض العلامات التي تبين التكريس القانوني للانتخاب سواء في الدستور (أولاً)، أو في قوانين الجماعات الإقليمية (ثانياً)، بالإضافة إلى قانون الانتخابات (ثالثاً).

⁹³ -جغلاب كمال، مرجع سابق، ص.120.

أولاً: تكريس الدستور لركن الانتخاب

لقد تبنت معظم الدول عنصر الانتخاب ومن بينها الجزائر، أين تم تكريسه في مختلف دساتيرها منذ الاستقلال إلى اليوم، و نص عليه في المادة 7 من دستور 1976.⁹⁴

كما تقابلها نص المادة 14 من دستور 1996،⁹⁵ لقد تعززت مكانة المجالس المحلية المنتخبة بعد الانفتاح السياسي الذي كرسه دستور 1989 وهذا ما أكدته المادة 16 منه.⁹⁶

يتبين لنا من خلال النصوص المذكورة أعلاه، أن المشرع أولى أهمية كبيرة لركن الانتخاب وجعل منه دعامة أساسية لاستقلالية الهيئات المحلية، وهذا ما يوضح ضرورة أن يكون أعضاء المجالس المحلية منتخبين وليسوا معينين.

ثانياً: تكريس الانتخاب في قوانين الجماعات الإقليمية

كرست القوانين المتوالية للجماعات المحلية عنصر الانتخاب، وذلك لاعتباره دعامة أساسية لاستقلالية الهيئات المحلية، لذا نجد أن المشرع يعتمد على الانتخابات في تشكيل المجالس المحلية تحقيقاً للديمقراطية ومبدأً جماعية التسيير.

⁹⁴ -نص المادة 07 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب أمر رقم 96-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1996، مرجع سابق: « المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية، وتتحقق فيه الديمقراطية كما انه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات».

⁹⁵ -نص المادة 14 من دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، مرجع سابق: « تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، والمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية».

⁹⁶ - نص المادة 16 من دستور 1989، مرجع سابق: « يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

أ- معالجة قانون البلدية لعنصر الانتخاب

كان الأمر رقم 67-24 أول قانون يكرس الانتخابات، و يظهر ذلك المادة الثانية منه،⁹⁷ كما جاء القانون رقم 90-08 في مادته الثالثة،⁹⁸ الأمر ذاته جاء به القانون رقم 11-10 الذي جاء بصياغة جديدة أين قام بحذف عبارة مجلس وقام بتعويضها بصياغة أخرى وهي المواطنة التي تشير إلى حامل الجنسية والمكتسب للحقوق والواجبات والانتخاب يندرج ضمنها.⁹⁹

ب- معالجة قانون الولاية لعنصر الانتخاب

اعتمد المشرع الجزائري عنصر الانتخاب ويظهر ذلك في نص المادة 03 من الأمر 69-38،¹⁰⁰ ولقد سار القانون 90-09 على نفس المنوال وكرس الانتخاب في المادة 03 منه،¹⁰¹ كما ينص القانون الساري المفعول 12-07 على: « أن للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة مداولة في الولاية ». ¹⁰²

ثالثا: معالجة قانون الانتخابات لركن الانتخاب

تبنى المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب، أين اعتبره ركيزة أساسية تضمن استقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية، وكان أول ظهور لقانون الانتخابات عام 1980، وكان ذلك في ظل الحزب الواحد، وبعدها مع تحول النظام السياسي واعتماد التعددية الحزبية، تم إصدار قانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، والذي عدل بموجب القانون العضوي رقم 04-

⁹⁷ -تنص المادة 02 من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق: " للبلدية اسم ومركز يديرها مجلس منتخب وهو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلدين».

⁹⁸ - تنص المادة 03 من قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، مرجع سابق: « يدير البلدية مجلس منتخب وهو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية ».

⁹⁹ - تنص المادة 2 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق: " البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

¹⁰⁰ -نص المادة 03 من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق: « يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريقة الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها الوالي ».

¹⁰¹ - تنص المادة 3 من القانون رقم 90-09، مرجع سابق: " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي".

¹⁰² - للتفصيل أكثر أنظر قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

01، أين نصت المادة 75 منه على أنه: « يُنتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة».¹⁰³

غير أن القانون 89-13 أحدث تعديلا جوهريا في أسلوب الانتخاب، بحيث تبنى نظام التمثيل النسبي، وهذا ما عبرت عنه نص المادة 62 من القانون السابق الذكر، لكن سرعان ما تقطن المشرع لتدارك النقص الفادح في هذا النص، أين تم تعديله بموجب القانون رقم 90-06 بحجة أن الصياغة المعبر عنها في النص السابق يتنافى كليا ونظام التمثيل النسبي.¹⁰⁴

أتاح نظام التمثيل النسبي للناخب اختيارات أوسع، عكس ما كان في ظل الأحادية الحزبية، بالمقابل أيد المشرع الجزائري تأثيره بالقانون رقم 97-07 أين غير هذا القانون النظام الانتخابي، وهذا ما أكدته المادة 75 منه: « يُنتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة».¹⁰⁵

¹⁰³ - قانون رقم 89-13، مؤرخ في 7 أوت سنة 1989، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 32، صادر في 07 أوت 1989، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 90-09، مؤرخ في 27 مارس 1990، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 الصادر في 28 مارس 1990، وقانون رقم 91-06، مؤرخ في 02 أبريل 1991، ج.ر.ج. عدد 14 الصادر في 3 أبريل 1991، وقانون رقم 91-17، مؤرخ في 15 أكتوبر 1991، ج.ر.ج. عدد 48، صادر في 16 أكتوبر 1991، (ملغى).

¹⁰⁴ - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة وآفاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص.16.

¹⁰⁵ - نص المادة 75 من القانون رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 12، الصادر في 06 مارس 1997، معدل بموجب قانون رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 50، صادر في 28 أوت 2016، وعدل بموجب أمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 17، الصادر في 10 مارس 2021، وعدل بموجب الأمر 21-10، مؤرخ في 25 أوت 2021، ج.ر.ج. عدد 65، صادر في 26 أوت 2021.

الفرع الثاني:

النقائص التي تشوب ركن الانتخاب

يعتبر الانتخاب من المؤسسات الرئيسية في الأنظمة الديمقراطية، وهذا لارتباطه الوثيق بها إذ أن عدم اعتماد هذا المبدأ في تشكيل المجالس المحلية، يؤدي إلى انعدام استقلاليتها بالتالي تبعيتها للسلطة المركزية، وهو ما لا يتفق والمعنى القانوني للامركزية الإقليمية، لكن ورغم أهمية الانتخاب في تدعيم استقلالية الجماعات المحلية، إلا أنه من الناحية العملية نلاحظ وجود ثغرات تعتريه وتؤدي إلى محدودية تأهيل المنتخبين (أولاً)، ما يؤدي بالضرورة إلى ضعف الأداء المحلي، ويؤدي إلى كثرة الأجهزة المعينة على المستوى المحلي (ثانياً).

أولاً: تدني المستوى العلمي للمنتخبين

أبرز أسلوب الانتخاب نتائج سلبية في الجزائر، أبرزها تلك المرتبطة بضعف المستوى العلمي، والكفاءة العلمية لأغلبية المنتخبين المحليين، وهذا عائد لعدم اهتمام المشرع بالترشح والمنتخب هذا من جهة، من جهة أخرى عدم تحديد مستوى علمي معين في قوانين الجماعات المحلية أو في قانون الانتخابات كشرط من شروط الترشح على المستوى المحلي، الذي يؤدي بالضرورة إلى انتخاب مجالس محلية لا تتوفر فيهم شروط الكفاءة والخبرة ما يؤثر سلباً على الأداء المحلي.¹⁰⁶

لذا من بين الأسباب المؤدية إلى تدني المستوى العلمي للمنتخبين المحليين نجد حرية الترشح (أ)، وعدم تمكين ممارسة المنتخب المحلي لدوراتها التكوينية (ب).

¹⁰⁶ - تياب نادية، «مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ديسمبر 2010، ص.25.

أ- حرية الترشح:

عالج المشرع الجزائري مسألة الترشح في قوانين الجماعات المحلية، وجعل منه مطلقاً في جميع المناصب الانتخابية أين نصت المادة 53 من الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية،¹⁰⁷ وكذا المادة 14 من أمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية.¹⁰⁸ يؤدي إطلاق الترشح إلى انتخاب مجالس محلية تفتقر إلى الخبرة الضرورية مما يفتح المجال أمام تدخل السلطة المركزية، ما يؤدي بالضرورة إلى فقدان الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية.¹⁰⁹

لقد جاء قانون الانتخابات لسنة 2021 بالجديد وذلك في نص المادة 2/176 منه،¹¹⁰ بحيث أضاف شرط المستوى العلمي والكفاءة للترشح لمنصب رئاسة المجلس المنتخب .

ب- عدم تمكين ممارسة المنتخب المحلي لدورات تكوينية:

تهاون المشرع الجزائري في مسألة التكوين، ولم يتطرق إليها في قوانين الجماعات الإقليمية القديمة، وبذلك قد تهاون في مسألة الاهتمام البعدي بالمنتخب المحلي، ولقد أثبت التجارب أن نسبة مهمة من الأعضاء على مستوى المجالس لا تتمتع بمستوى عرقي أو مؤهلات علمية معينة، ما انعكس سلباً على الأداء المحلي، لكن حاول المشرع تدارك هذا الخط وذلك بإلزام العضو المنتخب بمتابعة دورات التكوين من أجل تحسين المستوى المرتبط بالتسيير البلدي وذلك في قانون

¹⁰⁷ - تنص المادة 53 من الأمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق: "يجوز انتخاب كل ناخب في البلدية يتم 23 سنة من عمره."

¹⁰⁸ - تنص المادة 14 من الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق: «كل ناخب أتم الثالث والعشرين من عمره قابل للانتخاب».

¹⁰⁹ - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص. 171.

¹¹⁰ - نص المادة 176 من قانون رقم 97-07، المتعلق بالانتخابات، مرجع سابق المعدل والمتمم: "يتعين على القوائم المقدمة للانتخابات، تحت طائلة رفض القائمة مراعات مبدأ المناصفة بين النساء والرجال.....، وأن يكون لثلث مترشحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي."

البلدية الجديد وذلك في نص المادة 39 منه¹¹¹، في حين أغفل المشرع التطرق لتكوين المنتخب الولائي في قانون الولاية، اكتفى بالاعتراف الشكلي للتكوين وهو ما لا يخدم الاستقلالية المحلية.¹¹²

ثانيا: كثرة الأجهزة المعينة على المستوى المحلي

كان لغياب الكفاءة العلمية والخبرة المهنية في مجال انتخاب أعضاء المجالس المحلية انعكاسات على المستوى المحلي، تجعل من المنتخبين المحليين عاجزين عن تسيير المصالح المحلية بالشكل المطلوب، مما جعل السلطة المركزية تتدخل في شؤون الإدارة المحلية، وذلك باعتماد أسلوب التعيين الذي يظهر على مستوى الجهاز التنفيذي للولاية، رغم كونها هيئة محلية.¹¹³

يحتل الوالي مكانة مرموقة على المستوى المحلي (أ)، وكذا تدعيمه بأجهزة مساعدة ما يدعم

مركز الأجهزة المعينة على المستوى المحلي (ب).

أ- الوالي كهيئة تنفيذية :

يعتبر الوالي الموظف السياسي للولاية على المستوى المحلي، الذي نص الدستور على

تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، وهذا ما نصت عليه المادة 92 من دستور 1996: « يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية 9- الولاية». ¹¹⁴

¹¹¹-نص المادة 39 من قانون 10-11، مرجع سابق: « يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه ».

¹¹²- عزاوي عبد المجيد، دور التكوين في تحسين أداء رؤساء المجالس المحلية المنتخبة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2018، ص.26.

¹¹³- تياب نادية، مرجع سابق، ص. 25.

¹¹⁴- نص المادة 92 من دستور 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، مرجع سابق، معدل ومتمم.

بالرجوع إلى القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، فالوالي هو الهيئة التنفيذية للولاية، بحيث يترأس الولاية ويمثلها في جميع أعمالها المدنية والإدارية، بحيث يترأس الولاية ويمثلها في جميع أعمالها المدنية والإدارية، فهو همزة وصل بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية.¹¹⁵

يخضع تعيين الوالي لشروط وضوابط قانونية نجد البعض منها محددة في الدستور، والبعض الآخر في التنظيم، بالتالي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية دون التقيد بشرط الاستشارة القبلية كما هو الشأن لباقي المناصب العليا في الإدارة المحلية،¹¹⁶ وباعتبار أن منصب الوالي يتطلب شروط ضرورية للتعيين، وإذا كانت السلطة التقديرية، أثناء التعيين لها حدود فإن عملية إنهاء المهام تخضع لشروط شكلية، حسب القاعدة المعمول بها قاعدة توازي الأشكال التي تقضي بوجود أن تكون جهة التعيين هي نفس جهة إنهاء المهام، بالتالي فإن رئيس الجمهورية الذي ينهي مهام الوالي بمقتضى مرسوم رئاسي.¹¹⁷

يتمتع الوالي بالازدواجية الوظيفية فهو ممثل للدولة من جهة، كما يحوز على سلطات بصفته ممثلاً للولاية هذا من جهة أخرى، يحظى الوالي باعتباره ممثلاً للولاية بمجموعة من

¹¹⁵ - داني أمينة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019، ص.20.

¹¹⁶ - بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في

القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2011، ص.08.

¹¹⁷ - المرجع نفسه، ص.34 .

الاختصاصات، حسب ما هو منصوص عليه في نصوص المواد 105-109 من قانون 12-07 المتضمن قانون الولاية.¹¹⁸

من خلال هذه الصلاحيات يظهر لنا جليا مدى حرص المشرع على المحافظة على مركز الولاية، باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية في إطار وحدة الدولة وذلك بهدف الحفاظ على مظهرها السياسي والإداري.¹¹⁹ وحسب ما هو منصوص عليه في المادة 110 و المواد 113 و 120 من نفس القانون من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية.¹²⁰

كما نجد أن المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية خولت للوالي سلطات في مجال الضبط القضائي، مع إحاطتها بجملة من القيود، نجد منها ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جنحة أو جناية ضد أمن الدولة، مع عدم علمه أن السلطة القضائية قد حظرت بوقوع الجريمة،¹²¹ لكن مع ذلك نلاحظ أن سلطة الوالي مقيدة من حيث الايطار الزمني بحيث يتوجب على الوالي إبلاغ وكيل الجمهورية خلال ميعاد أقصاه 48 ساعة، مع التخلي على جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.¹²²

¹¹⁸- للتفصيل أكثر، أنظر المواد 106، 105، 107، 108، 109 من قانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

¹¹⁹- **سويقات أحمد**، « الجماعات الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر »، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، العدد الرابع عشر، جانفي 2016، ص.63.

¹²⁰- نص المادة و 120، 113، 110 من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹²¹- للتفصيل أكثر تنظر المادة 28 من الأمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج. عدد 48، الصادر في 10 جوان 1966، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 15-02، مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج.ر.ج.د.ش عدد 40، الصادر في 23 جويلية 2015.

¹²²- **عرعار المبخوت**، الرقابة الإدارية على البلدية وأثرها على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2002، ص.49.

قام المشرع الجزائري بتقوية مركز الوالي وذلك نتيجة منحه اختصاصات متشعبة ومتنوعة وذلك على حساب رئيس المجلس الشعبي الولائي، فالأصل أن تجسيد استقلالية حقيقته للوحدات المحلية تستلزم أن يكون أعضائها منتخبين وليس معينين، وهذا ما نتج عنه تدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية وجعل من الوالي وسيلة في يد السلطة المركزية لتنفيذ سياستها والتحكم في الإدارة المحلية.¹²³

يظهر ذلك من خلال تدخل الوالي في تحضير الوالي في مرحلة التحضير للاجتماعات بحيث نصت المادة 53 من أمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية.¹²⁴

يتبين لنا من خلال هذا الأمر أن الوالي استحوذ على مسألة تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي ما يحد من استقلالية الولاية، سعى المشرع الجزائري من أجل تدارك النقص الموجود في القانون السابق، وسار باتجاه مخالف ومع صدور القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، يظهر جليا من خلال استقراء المادة 55 منه، إمكانية تداول المجلس الشعبي الولائي في جميع الشؤون المرتبطة بالولاية مع مشاركة الوالي في وضع جدول أعمال الجهاز التداولي.¹²⁵

¹²³ - بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص. 103.

¹²⁴ - نص المادة 53 من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، مرجع سابق، معدل متمم: «يجوز للمجلس أن يتداول قانونا في جميع الشؤون التي حقق فيها الوالي مسبقا».

¹²⁵ - للتفصيل أكثر ننظر نص المادة 55 من قانون رقم 90-09، مرجع سابق.

لكن ومع صدور القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية نلاحظ أن المشرع الجزائري قام بإشراك الوالي وتعزيز مركزه على المستوى المحلي، وهذا ما أكدته المادة 3/16 من القانون السالف الذكر.¹²⁶

لقد عزز المشرع مركز الوالي على المستوى المحلي، وذلك بمنحه سلطات عديدة تسمح له بالتدخل في أعمال المجالس المحلية المنتخبة، مثل حضور ومشاركة الوالي اجتماعات المجلس الشعبي الولائي وهذا ما أكدته نص المادة 24 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ب- تدعيم مركز الوالي بأجهزة مساعدة:

يتمتع الوالي بصلاحيات عديدة ومتنوعة، ما جعل من مركزه متوقفاً وذلك لكونه يد السلطة المركزية على المستوى المحلي، لذا عهد القانون له بمساعدين يتشاركون وإياه بعض الصلاحيات نجد رئيس الدائرة من جهة، والوالي المنتدب من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأمين العام للولاية.

1- منح رئيس الدائرة بعض الصلاحيات:

عملت السلطات العمومية من خلال النصوص التنظيمية على إحياء دور الدائرة من جديد بحيث أولت أهمية لرئيس الدائرة واعتبرته من الأجهزة المساعدة للوالي، بحيث يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، ولقد نصت المادة من القانون رقم 20-39 المتعلق بالتعيين بالوظائف المدنية

¹²⁶ - تنص المادة 3/16 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق: "يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب"، ونص المادة 24 منه: « يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله، يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس».

والعسكرية،¹²⁷ ويتمتع هذا الأخير بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو بصفته ممثلاً للوالي، فهو بدوره يقوم بتطبيق توجيهات الحكومة في إقليم الدائرة، كما يقوم بتنفيذ القوانين والأنظمة ويحرص على المحافظة على حقوق الدولة والمواطنين.¹²⁸

لكن الجدير بالملاحظة أن بالإضافة إلى الدور التنفيذي لرئيس الدائرة فإنه يتمتع بدور استشاري وهذا حسب ما هو منصوص عليه في المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.¹²⁹

2- منح الأمين العام للولاية بعض الاختصاصات:

يستعين الوالي في المهام المنوطة له بأجهزة كثيرة ومنها الأمين العام للولاية، بحيث يعتبر من المناصب العليا للدولة على مستوى الولاية ويعين بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من الوزير يتخذ في مجلس الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.¹³⁰

يتمتع الأمين العام للولاية بصلاحيات متعددة ومتناثرة بين القوانين والمراسيم سواء الرئاسية أو التنفيذية، وقد تكون صلاحيات داخلية وهي تلك التي يقوم بها تحت سلطة الوالي في حدود الولاية، أو صلاحيات خارجية يقوم بها الأمين العام خارج إدارة الولاية، ونجد صلاحياته في حدود الولاية

¹²⁷- للتفصيل أكثر ننظر المرسوم الرئاسي 20-39، مؤرخ في 02 فيفري 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج عدد 06، الصادر في 02 فيفري 2020.

¹²⁸- بونعامة جلول، عمراني أحمد، المركز القانوني للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019، ص. 32، 33.

¹²⁹- تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مؤرخ في 23 جويلية 1994، ج.ر.ج.ج عدد 48، الصادر في 27 جويلية 1994: «يعطي رئيس الدائرة رأياً استشارياً في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة».

¹³⁰- نص المادة 8/1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج عدد 76، الصادر في 28 أكتوبر 1999.

للسهر على العمل الإداري و تسيير وثائق أرشيف الولاية، متابعة لمداولات المجلس الشعبي الولائي واجتماعات مجلس الولاية، يرأس الأمين العام للولاية لجنة الصفقات العمومية في الولاية.¹³¹

يظهر جليا أن المشرع الجزائري لم يحدد صراحة صلاحيات الأمين العام في قانون الولاية بحيث أشار إلى الإدارة العامة بصفة عامة، كما نلاحظ كثرة الأجهزة المعنية على المستوى المحلي مقارنة بالأجهزة المنتخبة بالتالي هيمنة السلطة المركزية على الشؤون المحلية ما يحد ويطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية.

المبحث الثاني:

مستوى أعمال المقومات المرتبطة بالجانب الوظيفي

تقوم اللامركزية الإدارية على فكرة استقلالية الجماعات المحلية، فالمبتغى من تبني هذا النظام هو منح هذه الوحدات استقلالية سواء من حيث وجودها، أو من حيث سلطتها في ممارسة المهام المنوطة لها، غير أن الجماعات الإقليمية تعاني من هيمنة السلطة المركزية عليها وهذا ينعكس بالسلب عليها ويتناقض تماما ومبدأ الاستقلالية هذا ما جعل استقلالية الهيئات المحلية ليست مطلقة، وهذا نتيجة النظام الرقابي الذي تمارسه السلطة المركزية على هذه الهيئات (مطلب أول)، بالإضافة إلى ظهور مظاهر تبعية مالية نحو السلطة المركزية والتي تطعن في استقلالية الجماعات الإقليمية (مطلب ثان).

¹³¹ - للح زينب، دور الوالي والأمين العام في الولاية في ضل التعديلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص.44.

المطلب الأول:

تأرجح موقف المشرع الجزائري بين تشديد و تخفيف الرقابة الإدارية

رغم أن استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية مبدأ أصيل، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة، بحيث نجد أن المشرع الجزائري وبعد استقراء نصوص الإدارة المحلية من جهة بين موقفه، ومن جهة أخرى تراوح بين تشديد وتخفيف الوصاية الإدارية، بحيث أخضع المشرع الهيئات المحلية لوصاية إدارية مشددة (فرع أول)، مع أعمال بعض الوسائل التي تشكل مظاهر تخفيف الوصاية الإدارية (فرع ثانٍ).

الفرع الأول:

مظاهر تشديد الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات الإقليمية وذلك احتراماً لمقتضيات مبدأ المشروعية، لكن نجد اختلاف حول جهة الرقابة ووسائلها باختلاف الجهة الموصى عليها، بالتالي تتخذ الوصاية المشددة عدة مظاهر، بحيث نجد ممارسة السلطة الوصية رقابتها على أعمال المجالس المحلية (أولاً)، كما أنها تمارس رقابتها على أعضائها (ثانياً)، بالإضافة إلى ممارسة السلطة الوصية رقابتها على المجلس كهيئة (ثالثاً).

أولاً: الرقابة على أعمال المجالس المحلية

تخضع تصرفات ومداوات المجالس المحلية لرقابة من طرف السلطة الوصية، وذلك لمراجعة مدى مشروعيتها ومدى مطابقتها للقوانين المعمول بها.¹³²

تبرز مظاهر وصور الرقابة المبسطة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة في كل إجراءات التصديق (أ) والإلغاء (ب) والحلول (ج).

أ- التصديق:

يعرف التصديق على أنه: "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه."¹³³

تمارس السلطة الوصية الرقابة على أعمال الجماعات المحلية، وذلك بهدف التحقق من مدى مشروعيتها ومطابقتها للقانون، ولقد عرف الأستاذ صالح فؤاد التصديق بأنه: "إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن يقرر بان عملاً معيناً صادر من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ."¹³⁴

وبالرجوع إلى قوانين الجماعات المحلية نجد أن المشرع الجزائري نص على سلطة التصديق على مداوات المجالس الشعبية البلدية بموجب الأمر رقم 67-24 والقانون رقم 90-08 على وجوب تصديق الوالي على المداوات التي يكون موضوعها الميزانيات والحسابات، كل ما

¹³² - عميور ابتسام، مرجع سابق، ص.103.

¹³³ - عبد الطيف شهرة، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2016، ص.16.

¹³⁴ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص.42. نقلاً عن محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون لنشر والتوزيع، المنصورة، 2001، ص.183.

يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداء والرسوم، نقل الملكية والأملاك والمبادلات العقارية والقروض، الموظفين وأجورهم، قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط و تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو مصالح البلدية، ومحاضر الميزانيات والمناقصات.¹³⁵

بالمقابل نجد التصديق الصريح على مداوات المجلس الشعبي البلدي كما هو منصوص عليه في المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والتي تنص: «لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي المداوات المتضمنة ما يلي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقية التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية».¹³⁶

يتبين لنا من خلال استقراء النص القانوني المذكور أعلاه أن المشرع الجزائري أجرى تعديلا بخصوص المداوات المصادقة عليها، بحيث أضاف ثلاث حالات جديدة في قانون البلدية الجديد لم يتم النص عليها في القانون 08-90، والمتمثلة في قبول الهبات والوصايا الأجنبية وكذا اتفاقية التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية.

ب- الإلغاء:

يعتبر الإلغاء الإداري إجراء تلجأ إليه السلطة الوصية لوضع حد نهائي للقرارات المتخذة محليا، وذلك بهدف إبطال أثرها، بحيث نصت قوانين الجماعات الإقليمية على بطلان مداوات المجالس الشعبية المحلية، ويتخذ هذا الأخير صورتين إما بطلان مطلق أو بطلان نسبي حسب الحالة.¹³⁷

¹³⁵ - للتفصيل أكثر ننظر القانون رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق، والقانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹³⁶ - نص المادة 57 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹³⁷ - يجد عادل، حمر العين أمينة، النظام الإداري اللامركزي في الجزائر التوجه نحو الجهوية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون عام داخلي، جامعة محمد صديق بن يحيى، جيجل، 2016، ص.54.

نصت المادة 59 من قانون 11-10¹³⁸، والمادة 53 من قانون 12-07، على حالات بطلان المداولات الملغاة بقوة القانون.¹³⁹

الجدير بالملاحظة من خلال النصوص القانونية المذكورة أعلاه، أن المداولات التي تعد باطلة بطلانا مطلق تمس بسيادة الدولة، بالتالي تصريح الإلغاء يؤول بالضرورة للوالي بالنسبة للبلدية، وذلك بهدف الحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا، في حين أن إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي تقول لوزير الداخلية.¹⁴⁰

ج-الحلول:

يقصد بالحلول قيام سلطة الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية، فسلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، ويتم الأخذ بها في نظام الوصاية الإدارية بهدف حماية المصلحة العامة واحتراما لمبدأ المشروعية.¹⁴¹

نصت المادة 168 من قانون رقم 12-07،¹⁴² وكذا نص المادة 101 و102 من قانون البلدية على سلطة الحلول، وهذا ما تبينه المزد السالفة، يمكن لوزير الداخلية أن يحل محل هيئات الولاية في حالة توفر الشروط الضرورية، من أجل تنفيذ بعض الالتزامات القانونية والأمر سواء

¹³⁸-تنص المادة 59 من القانون رقم 11-10، مرجع سابق: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، الغير محررة باللغة العربية."

¹³⁹- تنص المادة 53 من قانون 12-07، مرجع سابق: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية: المداولات المتخذة خرقا لدستور....".

¹⁴⁰-عرعار المبخوت، مرجع سابق، ص.54.

¹⁴¹-عرعار المبخوت، مرجع سابق، ص.55.

¹⁴²- تنص المادة 168 من القانون رقم 12-07، مرجع سابق: "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد اذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها."

بالنسبة للبلدية، بحيث يتسنى للوالي الحلول مكان الهيئات المتواجدة على مستوى البلدية وذلك في حالة إثبات الوالي إهمال أو عجز البلدية القيام بالالتزامات المنوطة لها.¹⁴³

بالإضافة إلى المجال المالي نلاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع في مجالات الحلول وعلى وجه الخصوص في مجال التسيير الإداري أين يتسنى للوالي اتخاذ إجراءات للحفاظ على النظام العام والسكينة العمومية دون اعذار مسبق .¹⁴⁴

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

تمارس السلطة المركزية الرقابة على أعضاء المجالس المحلية، التي تعتبر هي بدورها إحدى مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، والتي تتمحور في شكل سلطة التأديب تجاه المعنيين بها وهم الأعضاء المنتخبين.¹⁴⁵

عموما سنتطرق إلى صور الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية تتمثل الأولى في تجميد العضوية (أ)، أما الصورة الثانية فتتمثل في الإقصاء (ب)، من ثم الإقالة كأخر صورة لإسقاط العضوية (ج).

أ-التوقيف:

أخذ المشرع الجزائري بالتوقيف كإجراء تأديبي لتجميد عضوية المجالس الشعبية، بحيث نصت المادة 32 من قانون البلدية رقم 90-08،¹⁴⁶ تقابلها نص المادة 41 من قانون 90-

09.¹⁴⁷

¹⁴³-راجع نصوص المواد 100، 102 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁴⁴-قادي نسيم، مرجع سابق، ص.51.

¹⁴⁵-لعماري زين الدين، مرجع سابق، ص.177.

من خلال النص المذكور أعلاه نستنتج أن السبب وراء تجميد عضوية المجلس الشعبي البلدي هو المتابعة الجزائية وهذا دون تحديد نوعها، أين يتخذ إجراء الإيقاف بناء على قرار مسبب من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس المنتخب لكن دون إلزام الوالي الأخذ به ، في حين أن تجميد عضوية المجلس الشعبي الولائي تتم بموجب مداولة على مستوى المجلس بحيث يقوم وزير الداخلية باتخاذ إجراء التوقيف بناء على قرار معلل.¹⁴⁸

لكن نجد المشرع الجزائري أحدث تعديلات مقارنة بالقانون القديم، بحيث نصت المادة 43 من القانون 10-11 على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية وجنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب مخلة بالشرف وكان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية".¹⁴⁹

يبدو لنا أن موقف المشرع أكثر وضوحا من سابقه وذلك لأنه حدد حالات توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، أين ذكرها على سبيل الحصر مع إبقاء تولي الوالي إصدار قرار التوقيف، لكن دون الإشارة إلى أي دور لأعضاء المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرار.¹⁵⁰

¹⁴⁶ - تنص المادة 32 من القانون رقم 90-08، معدل ومتمم، مرجع سابق: «عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه».

¹⁴⁷ - نص المادة 41 من قانون 90-09، مرجع سابق: «إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويتم الإعلان عن قرار التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية ...»

¹⁴⁸ - سوداني كلثوم، خملاوي فتيحة، مرجع سابق، ص. 57.

¹⁴⁹ - نص المادة 43 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

¹⁵⁰ - قادري نسيمة، مرجع سابق، ص. 20.

ب- الإقصاء :

يقصد الإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية، كما أنه إجراء بمقتضاه تمارس السلطة المركزية الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.¹⁵¹

كرس المشرع الجزائري في قانون 11-10 مظهر من مظاهر الوصاية المتمثل في الإقصاء وذلك في نص المادة 44 منه،¹⁵² كما نصت المادة 44 من قانون 07-12 على الإقصاء: « يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا». ¹⁵³

كما جاءت نص المادة 46 من القانون السالف الذكر لتبين أسباب الإقصاء على مستوى المجلس الشعبي الولائي،¹⁵⁴ بحيث يتضح لنا من خلال النصوص المذكورة أن المشرع الجزائري حدد حالتين لإقصاء العضو المنتخب الولائي، لكن قام بالمقابل بإضافة حالة في قانون البلدية وهي إقصاء العضو المنتخب وذلك في حالة ما إذا كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، وهذا ما يؤكد توسيع أعضاء المشرع لمجال الرقابة المفروضة على أعضاء المجالس الشعبية المحلية.¹⁵⁵

لكن بالعودة إلى القانون رقم 08-90 يتضح أن الإقصاء يتم الإعلان عنه فقط من طرف الجهة الوصية، في حين أن الإقصاء في القانون الحالي يتم بناء على مداولة على مستوى المجلس المنتخب أين يتم فيه إقرار زوال صفة المنتخب بالإقصاء.¹⁵⁶

¹⁵¹ - فريجات إسماعيل، مرجع سابق، ص.158.

¹⁵² - تنص المادة 44 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق: "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه".

¹⁵³ - نص المادة 45 من قانون 07-12، مرجع سابق.

¹⁵⁴ - تنص المادة 46 من قانون رقم 07-12: "يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".

¹⁵⁵ - لتفصيل أكثر ننظر المادة 46 من قانون رقم 07-12، المرجع نفسه.

¹⁵⁶ - فريجات إسماعيل، مرجع سابق، ص.159.

ج- الإقالة:

تعتبر الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس الشعبية المحلية، بالتالي فهو إجراء بموجبه يتم تجريد العضو المنتخب على مستوى المجلس لأسباب معينة أو نتيجة لغيابات متكررة.¹⁵⁷

أشارت المادة 45 من قانون البلدية رقم 10-11،¹⁵⁸ إلى مصطلح الاستقالة التلقائية، كمظهر من مظاهر الوصاية الإدارية.

يتبين من خلال تحليل المادة السالفة الذكر أن المشرع الجزائري قد استخدم مصطلح الاستقالة التلقائية التي لم يتم الإشارة إليها في قانون البلدية القديم، وإذا قمنا بالمقارنة ونص المادة 43 من قانون الولاية،¹⁵⁹ الجديد نلاحظ أن إجراء الاستقالة الوارد في قانون البلدية لا يخضع لنفس الإجراءات الواردة في قانون الولاية، كما أن المشرع الجزائري أورد مصطلح التخلي عن العهدة في قانون الولاية في المقابل أشار لمصطلح الاستقالة التلقائية في قانون البلدية.¹⁶⁰

ثالثا: الرقابة على المجالس المحلية كهيئة

تمارس السلطة المركزية الرقابة على أجهزة الهيئات المحلية عن طريق إجراء الحل، الذي تقوم به الجهات الرقابية على المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، وذلك في حالات

¹⁵⁷ -عرعار المبخوت ، مرجع سابق، ص.59.

¹⁵⁸ - تنص المادة 45 القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق: " يعتبر مستقيل تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب من حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك. "

¹⁵⁹ - تنص المادة 43 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق: " يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي. "

¹⁶⁰ -هني مايا، اللامركزية الإدارية الجزائرية على ضوء قانوني البلدية والولاية لسنتي 2011، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020، ص.98.

معينة، بحيث يعتبر هذا الأخير من أخطر الإجراءات على فكرة الإدارة المحلية، وذلك لأنها تمس بمبدأ الديمقراطية.¹⁶¹

أ- إجراء الحل على مستوى المجلس الشعبي البلدي

أشار المشرع الجزائري إلى إجراء الحل في قانون البلدية رقم 11-10 وذلك في نص المادة 46 منه: « في حالة خرق الأحكام الدستورية، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو تمس بمصالح المواطنين....»¹⁶².

يجدر الإشارة إلى أن المشرع قام بإضافة حالة جديدة متمثلة في خرق أحكام دستورية لم يتم التطرق إليها في القانون القديم رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، أين حدد القانون حالات حل المجلس الشعبي البلدي وذلك بموجب المادة 34 من الأمر رقم 05-03.¹⁶³

لم يوضح المشرع الجزائري بدقة ماهي الأسباب المؤدية إلى الاختلال في التسيير، هذا ما فتح المجال أمام السلطة المركزية لتتدخل من أجل حل المجالس المحلية، وهذا ما يؤكد حقيقة الوصاية المشددة المفروضة على الجماعات الإقليمية.¹⁶⁴

¹⁶¹ -عرعار المبخوت ، مرجع سابق،ص.60.

¹⁶² - نص المادة 46 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

¹⁶³ -نص المادة 34 من أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. العدد54، الصادر في 19 جويلية 2005.

¹⁶⁴ -تياب نادية، مرجع سابق، ص.28.

بالإضافة إلى أن المشرع أوضح أن إجراء الحل في القانون القديم يتم بموجب مرسوم، يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، في حين أن الإعلان عن إجراء الحل في القانون الجديد يكون بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، كما كان الأمر في ولاية بجاية و تيزي وزو بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-254 مؤرخ في 2005/07/20.¹⁶⁵

ب- إجراء الحل على مستوى المجلس الشعبي الولائي

نظم القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية إجراء حل المجلس الشعبي الولائي وذلك في نص المادة 45 منه، أين قام بتحديد حالات التي يتم فيها حل المجلس الشعبي الولائي.¹⁶⁶ لكن ومع استصدار القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية قام المشرع الجزائري بالتطرق الى حالات حل المجلس المنتخب في نص المادة 48 من القانون السالف الذكر: " في حالة خرق أحكام دستورية، في حالة إلغاء الانتخاب لجميع أعضاء المجلس، في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس".¹⁶⁷

يتبين لنا من خلال القراءة المتأنية للنصوص المذكورة أعلاه، أن إجراء الحل يتم الإعلان عنه بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، في حين أن إجراء الحل في القانون رقم 90-09 اشترط إصدار المرسوم في مجلس الوزراء.¹⁶⁸

الفرع الثاني:

مظاهر تخفيف الوصاية على الجماعات الإقليمية

تبنى المشرع الجزائري مظاهر الرقابة المشددة على المجالس المحلية المنتخبة وهذا جعل من استقلالية الوحدات المحلية محدودة، لكن مع هذا استتبطننا بعض مظاهر التخفيف الوصاية

¹⁶⁵ -مرسوم رئاسي رقم 05-254، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج. ج. العدد 51، الصادر في 20 جويلية 2005.

¹⁶⁶ -للتفصيل أكثر ننظر نص المادة 45 من قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، مرجع سابق، معدل ومتمم.

¹⁶⁷ -نص المادة 48 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

¹⁶⁸ -هني مايا، مرجع سابق، ص.119.

الإدارية على مستوى المجالس المحلية ، وذلك عبر تكريس المشرع لضمانة الإلغاء القضائي (أولا)، من ثم إلزامية التسبب في بعض قرارات الوصاية (ثانيا).

أولاً: الإلغاء

قام المشرع الجزائري بإعمال نظام الرقابة القضائية على المجالس المحلية المنتخبة وبذلك ساير الأنظمة المقارنة فهي أكثر تجسيدا لاستقلالية الهيئات المحلية.¹⁶⁹ ولقد أكدت المادة 1/53 من القانون رقم 07-12، تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي التي: « تتخذ خرقا للدستور والغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته، المداوات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، المداوات المتخذة خارج مقره.¹⁷⁰

يظهر لنا من خلال القراءة السطحية لقانون الولاية إكثار المشرع الجزائري من المداوات الملغاة بقوة القانون، مع منح المشرع للوالي صلاحية رفع دعوى قضائية أمام الجهة القضائية المختصة إقليميا، وذلك من أجل إبطال المداوات خلال ميعاد واحد وعشرون (21).¹⁷¹

منح المشرع الجزائري للوالي إمكانية إثارة البطلان أمام القضاء خلال ميعاد 15 عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي.¹⁷²

ثانيا: التسبب

قام المشرع الجزائري بإعمال عنصر التسبب، وذلك أثناء ممارسة بعض مظاهر الوصاية الإدارية، أين ألزم السلطة الوصية بتسبب قرار توقيف أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.¹⁷³

¹⁶⁹ - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص.160.

¹⁷⁰ - نص المادة 1/53 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

¹⁷¹ - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص.161.

¹⁷² - المرجع نفسه، ص.162.

كما نصت المادتين 59 و69 من أمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية على إلزام وزير الداخلية باعتباره جهة وصية بتسبب بعض القرارات أثناء ممارسته للوصاية على المجلس الشعبي الولائي.¹⁷⁴

يظهر جليا أن المشرع قام بتخفيف صوري للوصاية بحيث خفف من مركز السلطة الوصية في إيقاف نشاط المجالس، وهذا ما يعتبر دعامة أساسية لاستقلالية الوحدات المحلية في حين أنه أبقى على إجراء الحل الذي يعد من أشد أنواع الرقابة المفروضة على المجالس المحلية.¹⁷⁵

المطلب الثاني:

الاستقلالية المالية المحلية في التشريع الجزائري

تقاس الاستقلالية المالية للجماعات المحلية انطلاقا بعلاقتها بالسلطة المركزية، والقاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصاتها وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية، تمكنها من تمويل اختصاصات وتأديتها على أحسن وجه، ولهذا سوف نتطرق لمظاهر الاستقلالية المالية في القانون الجزائري (الفرع الأول)، والعراقيل التي تصحب استقلالية الجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

صورة الاستقلالية المالية المعترف بها للجماعات الإقليمية

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بالاستقلالية المالية لتمكينها من أداء الاختصاصات الموكلة له، والتشريع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى في دول العالم والذي أخذ بالنظام اللامركزي على المستوى المحلي و عزز

¹⁷³ - نص المادة 92 من أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، معدل ومتمم، مرجع سابق.

¹⁷⁴ - للتفصيل أكثر ننظر نصوص المواد 59، 69، من أمر رقم 89-38، مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق، معدل متمم.

¹⁷⁵ - قادري نسيمية، مرجع سابق، ص.32.

استقلالية الجماعات الإقليمية بتبنيه الاستقلال المالي، غير أنه تقاس هذه الاستقلالية بمدى تكريس المشرع الجزائري لهذه الاستقلالية في قوانين الجماعات الإقليمية، لهذا سنتطرق إلى للاستقلالية في قوانين البلدية (أولا)، وقوانين الولاية (ثانيا).

أولا: الاعتراف الشكلي بالاستقلالية المالية للبلدية في قوانين البلدية

تضمن قانون البلدية لسنة 1967 قسما معنون بالمالية المحلية، أين أشار إلى الاستقلالية المالية، وأن معظم عائدات البلديات تعود إلى الدولة، وعليه ينبغي أن توجه إيراداتها بطريقة حسنة، وأن تتمتع باستقلالية وذمة مالية مستقلة.¹⁷⁶

لكن تراجع المشرع الجزائري عن ذلك في القانون رقم 90-08 حيث نص صراحة على الاستقلال المالي للبلدية في المادة الأولى منه اعترف للبلدية بسلطة التصويت على الميزانية المقترحة من طرف رئيس الجهاز التداولي للبلدية طبقا لنص المادة 152 منه.¹⁷⁷

ونجد أن المشرع في قانون 11-10 دعم الاستقلالية المالية من خلال إلزام البلدية بتوفير الموارد المالية الضرورية وإلزام الدولة بالتعويض عن أي تخفيض في الإيرادات.¹⁷⁸

تجدر الإشارة إلى أن المشرع اعترف بالاستقلالية المالية للبلدية في مختلف النصوص القانونية المكرسة لنظام اللامركزية في الجزائر، غير أنه اقتصر هذه النصوص على التصريح بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة دون تدعيمها بموارد مالية كافية، كما يخص الاستقلالية المالية للبلدية وهو ما يؤثر سلبا على هذه الأخيرة.

ثانيا: الاستقلالية المالية في قوانين الولاية

اعترف المشرع الجزائري بالاستقلالية المالية في قانون الولاية سنة 1969، إلا أنه يعد اعتراف شكلي فقط وهذا عائد إلى توقف دور المجلس الشعبي للولاية في التصويت على الميزانية

¹⁷⁶ -أمر رقم 67-24 ، مؤرخ في 18 جانفي 1969، يتضمن القانون البلدي، مرجع سابق.

¹⁷⁷ -قانون رقم 90-08، مرجع سابق.

¹⁷⁸ -قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2012، مرجع سابق.

دون التدخل في إعدادها ولقد احتفظ المشرع الجزائري بما كان معمول به في أمر رقم 69-38 وفقا للمادة 138 منه.¹⁷⁹

ليعترف المشرع الجزائري كذلك في قانون الولاية لسنة 2012 أين اعترف صراحة بالاستقلالية المالية للولاية، مع الاحتفاظ بنفس الإضافات التي جاء بها قانون البلدية وذلك في نص المادة 3 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.¹⁸⁰

الفرع الثاني:

العراقيل التي تحد دون ضمان استقلالية مالية فعلية

نجد أن الجماعات المحلية لا تتمتع باستقلالية مالية مطلقة، بل تواجه مختلف المشاكل التي تجعلها تابعة للسلطة المركزية سواء بسبب عدم كفاية مواردها المالية (أولا)، أو من خلال عدم تمتع الهيئات المحلية سلطة في مجال الميزانية (ثانيا).

أولا: التبعية المالية للجماعات المحلية للسلطة المركزية

رغم تعدد وتنوع مصادر التمويل المحلي، إلا أن الموارد المالية للجماعات المحلية لا تزال ضعيفة، وهذا عائد إلى عدم التحكم في الموارد واعتمادها على وسائل التمويل التقليدية فمثلا نجد معظم البلديات تعاني من ضعف ونقص في مواردها، ما يجعلها في غالب الأحيان تقع في أزمات مالية تدفعها إلى الاستعانة بالسلطة المركزية لإعانتها للخروج من أزمتها.¹⁸¹

¹⁷⁹ - تنص المادة 138 من أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق: «يصوت المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية و يضبطها وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، تعد الميزانية إدارة الولاية ويقدمها الوالي إلى المجلس الشعبي الولائي وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول إلى المجلس».

¹⁸⁰ - نص المادة 03 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق: «تتوفر الولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي».

¹⁸¹ - أمغار مريم، أمغار طاوس، مرجع سابق، ص.30.

وعموما سنعالج مسألة ضعف الموارد المحلية(أ)، واللجوء المفرط للمصادر الخارجية للتمويل(ب).

أ- ضعف الموارد المحلية

رغم تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية وكذلك اختلاف أصناف الموارد المالية بحسب طبيعتها، إلا أنها غير كافية ومحدودة المردودية،¹⁸² وخاصة وأن الوضع المالي المحلي في الجزائر يشهد تدهورا كبيرا ما أدى إلى عجز العديد من البلديات وذلك راجع إلى مجموعة من العوامل سواء مرتبطة بالجباية لمحلية(1)، أو العوامل المرتبطة بالتنظيم المحلي (2).

1-العوامل المرتبطة بالجباية المحلية:

رغم كون الجباية المحلية مصدر مهم للتمويل المحلي، إلا أنها تتسم بضعف الاستقطاع الضريبي وهذا ما شكل نقص في الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، لذا فإن تبعية الجباية المحلية للدولة وقصور الجماعات الإقليمية في تقريرها يعد من أهم العوامل والأسباب لضعف هذه الموارد وعدم كفايتها، فالدولة تحتكر أهم الموارد الجبائية وهي من تقوم بتحديد كل أنواع الضرائب وأوعيتها، بالتالي فهي تستحوذ على أهم الموارد الأكثر مردودية.¹⁸³

¹⁸²-**Boumoula Samir**, décentralisation et développement local, contribution au réaménagement du schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie (approche par la analyse de l'économie publique locale), thèse de doctorat en gestion du développement, département des sciences économiques, université Abderrahmane mira, Bejaïa, 2011. P.282.

¹⁸³-أمغار مريم، أمغار طاوس، مرجع سابق، ص.31.

يلعب المكلف بالضريبة كذلك دورا كبيرا في عملية التحصيل الجبائي لأن احترامه لقواعد فرض الضريبة، الوعاء الضريبي، المعدلات الضريبية يؤثر إيجابا على الحصيلة الجبائية، إلا أن ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي حالا دون ارتفاع حصيلة الجباية المحلية.¹⁸⁴

لهذا فإنه من أجل تحقيق تمويل محلي ناجح لابد من إيجاد الطريقة المثلى لتوزيع الموارد الجبائية، سواء بين الدولة والجماعات الإقليمية، أو بين هذه الأخيرة فيما بينها، فالعدالة الجبائية تقتضي توزيع المنتج الجبائي بين الدولة والجماعات الإقليمية وفق معايير ومقاييس موضوعية وذلك بغية تحقيق التوازن المالي بين مختلف هذه الوحدات الإدارية ومعالجة الاختلالات المالية بينهم.¹⁸⁵

رغم تنوع الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية وذلك من خلال كثرة الضرائب والرسوم التي تخصص كليا لها، إلا أن هذا التعدد لا يعني تحقيق أو تعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وذلك باعتبار أن نسبة هذه الموارد محدودة، وهو ما يزيد من إشكالية ضعف الموارد الذاتية المحلية والمساس باستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، وللخروج من هذه الوضعية المتأزمة لابد من إعادة النظر في نوعية الضرائب التي يجب أن تخصص آليا للجماعات المحلية وكذلك إعادة النظر في النسب المقررة لتتمكن من النهوض بالتنمية المحلية.¹⁸⁶

¹⁸⁴ - عولمي بسمة، «تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر»، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 4، د.س.ن، ص.273.

¹⁸⁵ - برازة وهيبية، مرجع سابق، ص.270، نقلا عن حسان بريح المصطفى خطاب، مسلسل الإصلاح الجبائي المحلي وإشكالية الاستقلال المالي للجماعات الترابية، سلسلة أريد أعرف، مطبعة النجاح الجديد، الدار البيضاء، 2014، ص.67.

¹⁸⁶ - برازة وهيبية، مرجع سابق، ص.272.

2-العوامل المرتبطة بالتنظيم المحلي:

لا يمكن اعتبار المكلف بالضريبة هو وحده المسؤول عن ضعف الجباية المحلية، بل حتى السلطة المركزية كان لها نصيب في تقشي ظاهرة إفلاس البلديات، وتزايد عدد البلديات العاجزة في السنوات الأخيرة.¹⁸⁷

وتطور عدد البلديات في الجزائر منذ 1962 إلى غاية آخر تقسيم إداري سنة 1984، حيث أصبحت عدد البلديات 1541 بلدية حسب ما جاء به القانون رقم 84-09 وهذا التقسيم الإداري ساهم في تقليص الجباية المحلية، وذلك نظرا لانعدام معايير تحديد إقليم الدولة فكان الغرض من هذا التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن وكذا تحسين نوعية الخدمات كون أن البلدية بمثابة مؤسسة خدمتية بالدرجة الأولى، إلا أن المشرع أغفل اعتبارات اقتصادية ومالية لأن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مصدر للمداخيل الجبائية، وهذا ما زاد من عدد البلديات العاجزة سنويا.¹⁸⁸

للخروج من هذه الوضعية المتأزمة التي تعيشها الجماعات الإقليمية في الجزائر لابد من تجمعها للإنقاص من نفقات التسيير وتحقيق التوازن الجبائي بين مختلف الوحدات وذلك بغرض التمكن من توجيه إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.¹⁸⁹

غير أن أمر إدماج البلديات أمر صعب تحقيقه وإن لم نقل مستحيل وذلك من عدم قدرة إقناع المواطنين بحل دوائهم وبلدياتهم من جهة، وعدم وجود إرادة سياسية لتخطي هذه الوضعية من جهة أخرى، فالتقسيم الإقليمي في الجزائر هو خيار سياسي وليس عقلاني.¹⁹⁰

¹⁸⁷-عولمي بسمة، مرجع سابق، ص.275.

¹⁸⁸- المرجع نفسه، مرجع سابق، ص.175.

¹⁸⁹- برازة وهيبة، مرجع سابق، ص.275.

¹⁹⁰- المرجع نفسه، ص.276.

السلطة المركزية مطالبة بذلك بمنح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمار في المحليات، كإعطاء المجالس المحلية حرية أكبر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها.¹⁹¹

ب- اللجوء المفرط للتمويل الخارجي:

تلجأ الهيئات المحلية إلى الاعتماد على الموارد الخارجية لضعف الموارد الذاتية قصد إعادة التوازن المالي، وتتمثل في كل من الإعانات والقروض والهبات والوصايا، بحيث يتم اللجوء إلى القرض بموجب مداورات للمجالس المحلية المنتخبة، أين يحدد فيها قيمة القرض وشكله ومدته ليتم المصادقة عليه من طرف السلطة الوصية، غير أن عملية الاقتراض تكون موجهة من الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط وهذا ما يشكل تهديد على مستقبل العديد من البلديات و يؤثر سلبا على الميزانية ويؤدي إلى عجزها مستقبلا.¹⁹²

كما نجد أن الإعانات الحكومية للبلديات لها قدرة مالية منخفضة، تعبر عن الحد الأدنى من الخدمات وتقدم إما من طرف السلطة المركزية أو الولاية أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وبهذا تكون الاستقلالية المالية للجماعات المحلية محدودة في ظل احتفاظ السلطة المركزية بالأشراف عليها.¹⁹³

ثانيا: الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية

تقوم هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال و التصرفات المالية للهيئات المحلية قبل وقوعها، تقاديا لأي مشاكل أو عجز أو تناقض في تحديد النفقات، وتندرج هذه الرقابة في كل من الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.

¹⁹¹ -عولمي بسمة، مرجع سابق، ص.277.

¹⁹² -تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص.112.

¹⁹³ - بري دلال، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2013، ص.97.

أ- الرقابة السابقة (الداخلية) على مالية الجماعات المحلية

يطلق عليها أيضا الرقابة الوقائية، وهي رقابة تمارس داخل التنظيم نفسه في نظير الإدارة على نفسها، وهذه الرقابة هي أول خطة تخضع لها ميزانية الجماعات الإقليمية، وبمقتضاها تقوم هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات المحلية قبل وقوعها سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات، وتخضع ميزانية الهيئات المحلية قبل تنفيذها إلى جملة من الإجراءات وتمارس هي بدورها عن طريق المراقب المالي أو المحاسب العمومي.¹⁹⁴

نجد أن المشرع الجزائري أخضع مالية الجماعات الإقليمية لرقابة المحاسب العمومي بموجب القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فالبلدية والولاية تخضع لرقابة المحاسب العمومي الذي يقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وحراسة الأموال والسندات، القيم والممتلكات.¹⁹⁵

بالمقابل نجد المراقب المالي الذي يعين من طرف وزير المالية ويمارس الرقابة على ميزانيات الجماعات المحلية كرقابة التخفيض القانوني للنفقة، مراقبة قرارات التعيين والتثبيت والموافقة على الميزانية فيما يخص ميزانية التسيير والتجهيز وكلها مهام مكلف بها أساسا من أجل احترام شرعية النفقات الملتزم بها.¹⁹⁶

ب- الرقابة اللاحقة (البعدية) على مالية الجماعات الإقليمية:

تعتبر الرقابة اللاحقة رقابة تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وهي رقابة تتوافق مع الاستقلال المالي للجماعات المحلية وتمارس من طرف أجهزة معينة، نجد منها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، والغاية الأساسية من اعتمادها هي ضمان مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات ومراقبة حوالات الصرف.¹⁹⁷

¹⁹⁴ - أمغار مريم، أمغار طاوس، مرجع سابق، ص.40.

¹⁹⁵ - نص المادة 33 من قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج. عدد 35، الصادر في 15 أوت 1990.

¹⁹⁶ - لعماري زين الدين، مرجع سابق، ص.129.

¹⁹⁷ - المرجع نفسه، ص.130.

لقد تم استحداث جهاز المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53،¹⁹⁸ الذي عدل بموجب المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة،¹⁹⁹ والذي يبين تكريس المشرع الجزائري لهذه الرقابة في المنظومة القانونية أين منح لها مهمة التأكد من صرف ميزانية الجماعات المحلية والسهر على رقابة مستوى انجاز البرامج و المشاريع التنموية وغيرها بالإضافة إلى ذلك نجد رقابة مجلس المحاسبة الذي يعتبر الهيئة العليا للرقابة البعدية للأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

ثانيا: محدودية دور المجالس المنتخبة في الميزانية المحلية

يعتبر تمتع الجماعات الإقليمية بميزانية مستقلة ومنفصلة عن ميزانية الدولة مظهرا من مظاهر الاستقلالية المالية، حيث يختلف إعداد ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية ومن حيث الهيئات التي تقوم بإعدادها.

لهذا سنتطرق لنطاق مساهمة الهيئات المعنية في إعداد الميزانية المحلية (أ)، ومساهمة

المنتخبين في تسيير الميزانية (ب).

أ- تمتع الهيئات المعنية بصلاحيات إعداد ميزانية المحلية

منح المشرع سلطة إعداد مشروع ميزانية البلدية للأمين العام قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ، حسب نص المادة 180 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية،²⁰⁰ بعدما كان هذا الاختصاص ممنوح لرئيس البلدية في ظل القانون 90-08.²⁰¹

¹⁹⁸-المرسوم رقم 80-53، مؤرخ في 01 مارس 1980، المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج. عدد 10، الصادرة في 01 مارس 1980.

¹⁹⁹-نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، مؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج. عدد 50، الصادر في 07 سبتمبر 2008.

²⁰⁰- تنص المادة 180 من قانون 11-10، مرجع سابق: " يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية.

²⁰¹- تنص المادة 152 من قانون 90-08، مرجع سابق: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه".

نشير إلى أن المشرع الجزائري سجل تراجعا مقارنة بالقوانين السابقة فيما يخص الاستقلالية المالية للبلدية، بحيث قام بسحب صلاحية إعداد الميزانية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنحها للأمين العام للبلدية.²⁰²

ب- تمتع الهيئات المنتخبة بصلاحية إعداد ميزانية محلية

كرس المشرع الجزائري في القانون 67-24 المتضمن قانون البلدي، في نص المادة 246 منه،²⁰³ تقابلها نص المادة 152 من القانون 90-08.²⁰⁴

سار القانون 11-10 على نفس المنوال، أين نصت المادة 181 من قانون 11-10،²⁰⁵ تجدر الإشارة إلى أن دور المنتخبين يقتصر على التصويت على الميزانية، دون المصادقة عليها، وهذا ما تؤكد نص المادة 183 من القانون 11-10: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة."²⁰⁶

يتولى أعضاء المجلس الشعبي البلدي مناقشة مشروع الميزانية والتصويت عليها بعد إحالتها لهم من طرف رئيس البلدية، علما أن المناقشة على الاعتمادات تتم بابا بابا و مادة مادة بشرط أن يتم الأمر قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ، وفي حال حدوث اختلالات بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي حالة دون ضبط الميزانية خلال المواعيد المحددة فإنه يتعين عليهم

²⁰² - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص.143.

²⁰³ - تنص المادة من أمر 67-24، مرجع سابق: "يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجري التصويت عليها من قبل مجلس شعبي بلدي.."

²⁰⁴ - تنص المادة 152 من قانون 90-08، مرجع سابق: "يصوت مجلس شعبي بلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه."

²⁰⁵ - تنص المادة 181 من قانون 11-10، مرجع سابق: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية "

²⁰⁶ - نص المادة 183 من قانون 11-10، مرجع سابق.

ضبطها في دورة غير عادية باستعداد من الوالي وهذا بعد تطبيق أحكام المادة 185 وفي حالة عدم ضبط الميزانية يحل الوالي محلهم.²⁰⁷

²⁰⁷ - للتفصيل أكثر أنظر المادة 185 من قانون 10-11، المرجع نفسه.

الخاتمة

نستنتج من خلال دراستنا لموضوع مقومات التنظيم الإداري اللامركزي أن الجزائر قد تبنت نظام اللامركزية غداة الاستقلال، و تتجلى مظاهر هذا النظام في الاعتراف بوجود وحدات محلية المتمثلة في كل من الولاية والبلدية، مع منحها الشخصية الاعتبارية ، مع ضرورة تولي العضوية للمجالس المنتخبة عن طريق الانتخاب الذي يعد مظهر ثان للاستقلالية.

سعى المشرع الجزائري إلى تدعيم الاستقلالية الوظيفية وذلك من خلال الاعتراف للجماعات الإقليمية بوجود مصالح محلية متميزة، وذلك بمنحها اختصاصات خاصة بها، حيث اعتمد في تحديدها إلى الأسلوب الفرنسي الذي يمنح للهيئات المحلية حق التدخل وإشباع حاجاتها المحلية هذا من جهة، من جهة أخرى الاعتراف لها بالاستقلالية المالية وذلك من خلال توفير الموارد المالية اللازمة للأداء المحلي وإعطائها سلطة إعداد الميزانية.

لكن بالرغم من ظهور بعض مظاهر الاستقلالية إلا أن المشرع لم يوفق في تجسيد استقلالية حقيقية على المستوى المحلي، ما جعل من استقلالية الوحدات المحلية محدودة ونسبية وهذا عائد إلى التبعية نحو الإدارة المركزية، بالتالي الانحراف عن مسار اللامركزية.

من أهم مظاهر التبعية نجد اعتماد المشرع الجزائري لأسلوب التعيين على مستوى الهيئة التنفيذية للولاية المتمثلة في الوالي الذي يمثل السلطة المركزية على المستوى المحلي، بالإضافة إلى كثرة الصلاحيات الممنوحة للأجهزة المعنية مقارنة بالأجهزة المنتخبة، مما أدى إلى جمود المجالس وعدم تحركها إلا بناء على تعليمات السلطة المركزية، بالإضافة إلى سمو الأجهزة المعنية على الأجهزة المنتخبة من حيث الصلاحيات أين استحوذت هذه الأخيرة على أغلبها.

كما نجد أن المشرع أخضع الهيئات المحلية إلى رقابة وصائية مشددة، فهو أعلى أعضاء المجالس الشعبية أو أعمالها، أو حتى على المجلس، ما يؤدي حتما إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الاستقلال الممنوح وما تفرض عليه من رقابة محددة، وكذا عرقلة عملها وهيمنة السلطة المركزية على الوحدات المحلية، زيادة على ذلك نجد خضوع الجماعات المحلية للتبعية وهذا ناتج عن ضعف الموارد المالية والذاتية وعدم كفايتها، فالدولة تستولي على أهم الموارد الجبائية ذات مردودية في حين أن الموارد العائدة للجماعات المحلية تكون ذات مردودية ضعيفة، وهذا ما يشكل طعن

وإجحاف في حق الاستقلال، حيث تجعل منه شبه صورة وهمية على الصعيد المحلي، لهذا كان من المستحسن على المشرع الجزائري ضبط العلاقة بين الاستقلالية والتبعية للسلطة المركزية.

الإقتراحات والتوصيات:

- إن السبب من وراء عدم تجسيد استقلالية محلية راجع إلى التبعية نحو الإدارة المركزية، لذا نقترح إعادة النظر في مسألة التناقض الموجود بين الجانبين النظري والتطبيقي وذلك للتمكن من وضع نظام لا مركزي متوازن.
- حبذا لو قام المؤسس الدستوري بدسترة مسألة اللامركزية والأسس التي تنبني عليها.
- يستحسن ترك المجال أمام الشعب لتسيير شؤونهم تكريسا للديموقراطية
- كان من المفروض على المشرع الجزائري الاهتمام بالمنتخبين المحليين، وذلك بتحديد شروط لاختيار المنتخب المحلي كاشتراك الكفاءة العلمية والخبرة المهنية.
- ضرورة البحث على وسائل تحسين الموارد المالية مع تفعيل الموارد الجبائية بتغيير نسب الضرائب العائدة على الوحدات المحلية.
- التخفيف من شدة الوصاية المفروضة على الهيئات المحلية واستبدال الرقابة الإدارية بالرقابة القضائية تحقيقا لمبدأ المشروعية.
- إلغاء الازدواج الوظيفي للوالي وذلك بحفر مهامه فقط في تمثيل الدولة وتخويل صلاحياته باعتباره ممثل للولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع:

أولاً: باللغة العربية

أ-الكتب:

1-بعلي محمد الصغير، القانون الإداري(التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

2-خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المملكة المتحدة فرنسا يوغسلافيا مصر الأردن، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1988.

3-طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.

4-علاء الدين عشي، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2005.

5-_____، مدخل القانون الإداري(الجزء الأول)، التنظيم الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

6-بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر،(بين النظرية والتطبيق)، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

7-_____، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، د، س، ن.

8-محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2016.

9-مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.

10- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.

ب- الأطروحات والمذكرات:

ب-1 / الأطروحات:

1- براهيم وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

2- حرير أحمد، الاستقلالية والمالية للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جلاي لياس، سيدي بلعباس، 2020.

3- علوي ووداد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

4- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

5- كامل سامية، تسييب القرارات الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جلاي لياس، سيدي بلعباس، 2018.

6- مزياي فريدة، المجال الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، تخصص دولة في القانون، جامعة مشوري، قسنطينة، كلية الحقوق، 2005.

7-يوسفي فايذة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015.

ب-2/ مذكرات الماجستير:

1-العماري زين الدين، مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016/2017.

2-بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2011.

3-بن قويدر جابر، التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الجغرافية والتهيئة القطرية، تخصص تهيئة إقليمية، كلية علوم الأرض والجغرافية التهيئة العمرانية، جامعة هواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا، الجزائر، د، س، ن.

4-تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019.

5-زرولوية محمد الصالح، التنظيم الإقليمي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001.

6-سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة وأفاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

7-صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2019.

8- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، قسنطينة، 2013.

9- فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2014/2013.

10- قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (دراسة حالة ثلاث بلديات)، مذكر مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية، وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

11- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية (دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2013.

ب-3/ مذكرات الماستر:

1- أمغار مريم، أمغار طاوس، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013-2014.

2- إيدنارن نواره، اللامركزية وتطبيقاتها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019.

- 3- بري دلال، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013-2014.
- 4- بونعامة جلول، عمرانى أحمد، المركز القانونى للدائرة فى التنظيم الإدارى الجزائرى، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إدارى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، الجزائر، 2019.
- 5- جلولى سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية فى ضل القوانين الاصلاحية، مذكرة ماستر فى الحقوق، تخصص قانون إدارى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019-2020.
- 6- حدد عبد الباسط، دور الجماعات الإقليمية فى تدعيم الاستثمار المحلى، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
- 7- داني أمينة، المركز القانونى للوالى فى التشريع الجزائرى، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر فى الحقوق، تخصص قانون إدارى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019.
- 8- سودانى كلثوم، رحمونى محمد، النظام القانونى للإدارة المحلية فى التشريع الجزائرى، مذكرة لنيل شهادة الماستر فى القانون الإدارى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، الجزائر، 2014.
- 9- سويلم محمد أمين، بن ساحة محمد، توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر فى الحقوق، تخصص قانون إدارى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020.
- 10- شهرة عبد اللطيف، الرقابة على الإدارة المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماستر فى الحقوق، تخصص إدارة عامة كلية، الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2016.

- 11- **عرعار المبخوت**، الرقابة الإدارية على البلدية وأثرها على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2002.
- 12- **عزاوي عبد المجيد**، دور التكوين في تحسين أداء رؤساء المجالس المحلية المنتخبة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، 2018.
- 13- **عيساوي عطية**، التقسيم الإقليمي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019.
- 14- **الح زينب**، دور الوالي والأمين العام في الولاية في ظل التعديلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.
- 15- **ناصر زهية**، حساني حسناء، النظام القانوني للولايات المنتدبة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إدارة وتسيير الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاني في بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، 2020.
- 16- **نصري لعياشي**، مدى تكريس النظام القانوني للبلدية لمقومات اللامركزية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، لمسيلة، 2016.
- 17- **هني مايا**، اللامركزية الإدارية الجزائرية على ضوء قانون البلدية والولاية لسنتي 2011 و2012، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020.

18- يجد عادل، حمر العين أمينة، النظام الإداري اللامركزي في الجزائر، التوجه نحو الجهوية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون عام داخلي، جامعة محمد صديق بن يحيى، جيجل، 2016.

ج- المقالات والمدخلات:

1- تياب نادية، «مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 02، ديسمبر 2010، ص.ص (19-38).

2- سويقات أحمد «الجماعة الإقليمية ووحدة إقليم الدولة في الجزائر»، مجلة دساتير السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، جانفي 2016، ص.ص (257-280).

3- طيبي سعاد، اللامركزية الإدارية والاستقلال المالي للولاية، مجلة صوت القانون، عدد 02، أكتوبر 2019، ص.ص (87-311).

4- عبد العليم بن مشري، «نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر» مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ماي 2009، ص.ص (101-120).

5- عولمي بسمة، «تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر»، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، عدد 04، د.س.ن، ص.ص (257-280).

ب- النصوص القانونية :

1- النصوص القانونية الجزائرية:

أ- التشريع الأساسي:

-أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.د.ش، عدد94، الصادر في 24 نوفمبر1974، مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 20 فيفري1989، ج.ر.ج.د.ش عدد09، الصادر في 01 مارس 1989، مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.د.ش عدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج.د.ش عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.د.ش عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، و قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش عدد 11 الصادر في 07 مارس 2016، معدل بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر.ج.د.ش عدد 82 الصادر في 30 ديسمبر 2020.

ب- التشريع العادي:

ب-1- القوانين العضوية :

1- قانون رقم 89-13، مؤرخ في 07 أوت 1989، ج.ر.ج.د.ش عدد 32، الصادر في 07 أوت 1989، معدل ومتم بموجب قانون رقم 90-09، مؤرخ في 27 مارس 1990، ج.ر.ج.د.ش عدد 13، الصادر في 28 مارس 1990، معدل ومتم بموجب قانون رقم 90-09، مؤرخ في 27 مارس 1990، ج.ر.ج.د.ش عدد 13 الصادر في 28 مارس 1990، وقانون رقم 91-06، مؤرخ في 02 أفريل 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 الصادر في 3 افريل 1991، وقانون رقم 91-17، مؤرخ في 15 أكتوبر 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، صادر في 16 أكتوبر 1991، (ملغى).

2- قانون رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش، عدد 12، الصادر في 06 مارس 1997، معدل بموجب قانون رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، صادر في 28 أوت 2016، وعدل بموجب أمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون

العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية عدد17، الصادر في 10 مارس 2021، وعدل بموجب الأمر 10-21، مؤرخ في 25 أوت 2021، ج.ر.ج.د.ش عدد 65، صادر في 26 أوت 2021.

ب-2-القوانين العادية:

1- أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.د.ش عدد 48، الصادر في 10 جوان 1966، معدل و متمم بموجب أمر رقم 15-02، مؤرخ في 23 جويلية 2015، ج.ر.ج.د.ش عدد40، الصادر في 23 جويلية 2015.

2-أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، الصادر في 18 جانفي 1967، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-09، مؤرخ في 4 جويلية 1981، ج.ر.ج.د.ش عدد27، الصادر في 07 يوليو 1981، (ملغى).

3-أمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 44، الصادر في 23 ماي 1969، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 81-02، مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.د.ش، عدد07، الصادر في 17 فيفري 1981، (ملغى).

4- قانون رقم 84-09، مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ج.د.ش عدد06، الصادر في 07 فيفري 1984، معدل بموجب قانون رقم 19-12، مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، يعدل ويتمم قانون رقم 84-09، مؤرخ في 09 فيفري 1984، ج.ر.ج.د.ش عدد 78، صادر في 18 ديسمبر 2019، وكذا أمر رقم 21-03، مؤرخ في 25 مارس 2021، ج.ر.ج.د.ش عدد 22، صادر في 25 مارس 2021.

5- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش، عدد15، الصادر في 11 أبريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى).

6- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 15، الصادر في 11 أفريل 1990، متمم بموجب أمر رقم 04-05، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 35، الصادر في 19 جويلية 2005، (ملغى).

7- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 35، الصادر في 15 أوت 1990.

8- أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أفريل 1990، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005.

9- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 37، الصادر في 3 جويلية 2011.

10- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12، الصادر في 29 فيفري 2012.

ج-التشريع الفرعي:

ج -1- المراسيم الرئاسية:

1- مرسوم رقم 80-53، مؤرخ في 01 مارس 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 10، الصادر في 01 مارس 1980.

2- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 76، الصادر في 27 أكتوبر 1999.

3- مرسوم رئاسي رقم 05-254، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 51، الصادر في 20 جويلية 2005 .

4- مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 82، الصادر في 30 ديسمبر 2020. - قانون رقم 20-39،

مؤرخ في 02 فيفري 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، الصادر في 02 فيفري 2020.

5- قانون رقم 20-39، مؤرخ في 02 فيفري 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.د.ش عدد 06، الصادر في 02 فيفري 2020.

ج-2-المراسيم التنفيذية:

1- مرسوم تنفيذي 94-215، المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، مؤرخ في 23 جويلية 1994، ج.ر.ج.د.ش، عدد 48، الصادر في 27 جويلية 1994.

2- مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.د.ش عدد 50، الصادر في 07 سبتمبر 2008.

2-النصوص القانونية الأجنبية:

1-التشريع الأساسي:

1-أ-دستور المملكة المغربية لسنة 2011، نفذ بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 27 يوليو 2011، سلسلة نصوص ووثائق، جمع و تنسيق زكريا العماري، ط 2، 2012.

1-ب-دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الموقع الإلكتروني:

www.constituleproject.org

ثانيا: باللغة الاجنبية

1-Ouvrage

1- 1Jeon BENOIT, droit administratif français, (SME), paris, 1986.

1- 2Cendric Militions, les tutelles administratives sur les pouvoirs les locaux Bruxelles, Belgique, 2014.

1-3François Labie, finance locales, Dalloz, paris, 1995.

2-Thèse:

2-1 Boumoula Samir, décentralisation et développement local, contribution au réaménagement du schéma de financement des budgets publics locaux en Algérie (approche par la analyse de l'économie publique locale), thèse de doctorat en gestion du développement, département des sciences économiques, université Abderrahmane mira, Bejaïa, 2011.

2-2 Jeon BENOÏT, théorie juridique de la décentralisation en France, thèse pour le doctorat, université de droit ,d'économie et des sciences sociales de paris, (paris2).

3-Textes Juridiques:

3-1 Textes Juridique Algérienne

-la constitution 1963, du 08/09/1963, JORDAP, n°69 du 10/09/1963, (abrogée).

3-2 Textes Juridiques Françaises

-Loi constitutionnel n° 2003-276, du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la république In www.Conseil Constitutionnel. Fr. - Loi n°82-2013, du mars, relative aux droits et libertés des régions, des départements et des communes, JORDAP du mars 1982, modifiés par la loi n° consulté le 21 octobre 2015.

فہرس

شكر وتقدير

إهداء

إهداء

قائمة بأهم المختصرات

1..... مقدمة

الفصل الأول: التأسيس الفقهي لمقومات التنظيم الإداري اللامركزي

6.....المبحث الأول: مقومات التنظيم الإداري اللامركزي المرتبطة بالجانب العضوي

6.....المطلب الأول: تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية

7.....الفرع الأول: المعايير والأسس المتبعة في تقسيم الإقليم

7.....أولاً : المعايير المتبعة في التقسيم الإقليمي

8.....أ- المعايير الجغرافية والمالية:

8.....1- معيار المساحة :

8.....2- الموارد المالية والاقتصادية للوحدات المحلية:

9.....ب- المعايير البشرية:

9.....1- الكثافة السكانية للوحدة المحلية:

9.....2- التركيبة الاجتماعية للسكان:

10.....ثانياً : الأسس المعتمدة في تقسيم الإقليم

10.....أ- تقسيم الوحدات المحلية طبقاً للأساس الكمي:

10.....ب- تقسيم الوحدات المحلية طبقاً للأساس الوظيفي :

11.....ج- تقسيم الوحدات المحلية طبقاً للأساس الطبيعي :

- 11..... الفرع الثاني:مدى تكريس التقسيم الإقليمي للاستقلالية المحلية
- 11..... أولاً : منح سلطة التقسيم للمشرع
- 11..... ثانيا: اعتماد حجم مناسب للوحدة المحلية
- 12..... المطلب الثاني:تمتع الهيئات المحلية بالشخصية الاعتبارية
- 12..... الفرع الأول:المقصود بالشخصية المعنوية
- 13..... أولاً: تعريف الشخصية المعنوية
- 14..... ثانيا : الطبيعة القانونية لفكرة الشخصية المعنوية
- 14..... أ-الاتجاه المنكر لفكرة الشخصية المعنوية :
- 14..... ب-الاتجاه المؤيد لفكرة الشخصية المعنوية:
- 14..... الفرع الثاني:دورالشخصية المعنوية في تدعيم اللامركزية
- 15..... أولاً :الآثار العامة للشخصية المعنوية :
- 16..... المطلب الثالث: تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجالس محلية منتخبة
- 16..... الفرع الأول:تعريفالانتخاب
- 17..... الفرع الثاني:موقف الفقه من الانتخاب على مستوى الجماعات المحلية
- 17..... أولاً: معارضو مبدأ الانتخاب على مستوى الجماعات المحلية
- 18..... ثانيا: مؤيدو مبدأ الانتخاب على مستوى الجماعات المحلية
- 18..... المبحث الثاني:مقومات التنظيم الإداري اللامركزي المرتبطة بالجانب الوظيفي
- 19..... المطلب الأول:توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والوحدة المحلية
- 19..... الفرع الأول: المصالح المحلية كأساس لتوزيع الاختصاص
- 20..... أولاً: تعريف المصلحة المحلية
- 22..... ثالثا: أساليب تحديد الاختصاص بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية

- أ- الأسلوب الحصري (الأسلوب الانجليزي): 22
- ب- الأسلوب العام (الأسلوب الفرنسي): 22
- الفرع الثاني: آليات تدعيم الاعتراف بالاختصاصات المحلية..... 23
- أولا : الاعتراف للهيئات المحلية ابتداء في اتخاذ القرار 23
- ثانيا : عدم خضوع أعمال الهيئات المحلية للتعديل 24
- ثالثا : مبدأالتفريع 25
- المطلب الثاني: الوصاية المخففة على الوحدات الإدارية..... 25
- الفرع الأول المقصود بالوصاية الإدارية..... 26
- أولا: تعريف الوصاية الإدارية 26
- ثانيا: مؤشرات تخفيف الوصاية على المجالس المنتخبة 27
- أ- التوجه نحو نظام الرقابة القضائية بدلا من الوصاية..... 27
- ب- تسبيب قرارات الوصاية الإدارية..... 27
- ج- تقليل المداوات الواجب التصديق عليها من طرف اللجنة الوصية..... 28
- الفرع الثاني نماذج الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في النظم المقارنة 28
- أولا : الوصاية الإدارية في النظام الانجليزي 29
- ثانيا : الوصاية الإدارية في النظام الفرنسي 29
- المطلب ثالث: الاعتراف بالاستقلالية المالية للوحدة المحلية 30
- الفرع الأول: مفهوم الاستقلالية المالية..... 30
- أولا: تعريف الاستقلالية المالية..... 31
- ثانيا: أهمية الاستقلالية المالية 32
- الفرع الثاني: مظاهر الاستقلالية المالية..... 32

- أولا : التمتع بموارد مالية خاصة.....33
- أ -الإيرادات الجبائية :33
- ب-الإيرادات الغير الجبائية :34
- ثانيا : التمتع بسلطة إعداد ميزانية محلية.....34
- أ- من حيث التحضير:35
- ب- من حيث التصويت:35
- ج-من حيث التنفيذ:35

الفصل الثاني: مستوى أعمال مقومات التنظيم الإداري اللامركزي في القانون الجزائري

- المبحث الأول:مستوى أعمال المقومات المرتبطة بالجانب العضوي.....39
- المطلب الأول: مستوى تحقيق الاستقلال الإداري للولاية والبلدية في القانون الجزائري39
- الفرع الأول: مستوى تكريس الوجود المادي للبلدية والولاية في الدستور.....40
- الفرع الثاني:مستوى تكريس الوجود المادي للبلدية والولاية في قوانين الجماعات المحلية41
- أولا: تكريس قانون البلدية الوجود المادي للبلدية.....42
- ثانيا: تكريس قانون الولاية للوجود المادي للولاية.....42
- الفرع الثالث:مستوى تكريس الاستقلال الإداري للولاية والبلدية في قوانين التقسيم الإقليمي43
- أولا: تطور مستويات التقسيم الإقليمي في الجزائر44
- ثانيا: واقع وأفاق التقسيم الإقليمي في الجزائر.....45
- أ- واقع التقسيم الإقليمي في الجزائر45
- ب- أفاق التقسيم الإقليمي في الجزائر.....46
- المطلب الثاني:مستوى تكريس المشرع الجزائري لركن الانتخاب47

- 47.....الفرع الأول:مظاهر إعمال الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية.....
- 48.....أولاً: تكريس الدستور لركن الانتخاب.....
- 48.....ثانياً: تكريس الانتخاب في قوانين الجماعات الإقليمية.....
- 49.....أ- معالجة قانون البلدية لعنصر الانتخاب.....
- 49.....ب- معالجة قانون الولاية لعنصر الانتخاب.....
- 49.....ثالثاً: معالجة قانون الانتخابات لركن الانتخاب.....
- 51.....الفرع الثاني:النقائص التي تشوب ركن الانتخاب.....
- 51.....أولاً: تدني المستوى العلمي للمنتخبين.....
- 52.....1-حرية الترشح:.....
- 52.....2-عدم تمكين ممارسة المنتخب المحلي لدورات تكوينية:.....
- 53.....ثانياً: كثرة الأجهزة المعنية على المستوى المحلي.....
- 53.....أ- الوالي كهيئة تنفيذية:.....
- 57.....ب- تدعيم مركز الوالي بأجهزة مساعدة:.....
- 57.....1- منح رئيس الدائرة بعض الصلاحيات:.....
- 58.....2- منح الأمين العام للولاية بعض الاختصاصات:.....
- 59.....المبحث الثاني: مستوى اعمال المقومات المرتبطة بالجانب الوظيفي.....
- 60.....المطلب الأول: تأرجح موقف المشرع الجزائري بين تشديد وتخفيف الرقابة الإدارية.....
- 60.....الفرع الأول:مظاهر تشديد الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.....
- 61.....أولاً: الرقابة على أعمال المجالس المحلية.....
- 61.....أ-التصديق:.....
- 62.....ب- الإلغاء:.....

- ج-الحلول:63
- ثانيا: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.....64
- أ-التوقيف:64
- ب- الإقصاء:66
- ج- الإقالة:67
- ثالثا: الرقابة على المجالس المحلية كهيئة.....67
- أ- إجراء الحل على مستوى المجلس الشعبي البلدي68
- ب-إجراء الحل على مستوى المجلس الشعبي الولائي69
- الفرع الثاني: مظاهر تخفيف الوصاية على الجماعات الإقليمية69
- أولا: الإلغاء70
- ثانيا: التسبيب70
- المطلب الثاني:الاستقلالية لمالية المحلية في التشريع الجزائري71
- الفرع الأول: صورية الاستقلالية المالية المعترف بها للجماعات الإقليمية.....71
- أولا: الاعتراف الشكلي بالاستقلالية المالية للبلدية في قوانين البلدية الاستقلالية72
- ثانيا: الاستقلالية المالية في قوانين الولاية.....72
- الفرع الثاني:العراقيل التي تحد دون ضمان استقلالية مالية فعلية.....73
- أولا: التبعية المالية للجماعات المحلية للسلطة المركزية.....73
- أ-ضعف الموارد المحلية.....74
- 1-العوامل المرتبطة بالحماية المحلية:.....74
- 2-العوامل المرتبطة بالتنظيم المحلي:.....76
- ب- اللجوء المفرط للتمويل الخارجي:.....77

77	ثانيا: الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية.....
78	أ-الرقابة السابقة(الداخلية) على مالية الجماعات المحلية.....
78	ب-الرقابة اللاحقة(البعدية) على مالية الجماعات الإقليمية:.....
79	ثانيا: محدودية دورالمجالس المنتخبة في الميزانية المحلية.....
79	أ-تمتع الهيئات المعنية بصلاحيه إعداد ميزانية المحلية.....
80	ب-تمتع الهيئات المنتخبة بصلاحيه إعداد ميزانية محلية.....
86	الخاتمة.....
89	قائمةالمصادر والمراجع.....
101	فهرس.....

مقومات التنظيم الإداري اللامركزي

ملخص

لقد تم تكريس نظام اللامركزية الإدارية في النظام القانوني الجزائري، والذي يرتكز على دعامة أساسية تتمحور حول فكرة استقلالية الجماعات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، وذلك لن يتحقق إلا بتوفر مجموعة من المظاهر التي تمثل في الوجود القانوني، والجانب الوظيفي.

لكن بالرغم من تكريس المشرع الجزائري بعض مظاهر الاستقلالية، إلا أن ظهور بعض مظاهر التبعية نحو الإدارة المركزية، جعل من استقلالية الهيئات الإقليمية معدومة، وهذا عائد إلى شدة الرقابة المفروضة على الوحدات المحلية.

Eléments d'une organisation administrative décentralisée

Résumé

La modèle de la décentralisation a été instauré dans le système juridique algérien, ce modèle est basé sur l'octroies de beaucoup plus de liberté d'action aux collectivités locales en matière de gestion et de prise de décision, cependant, il est loin d'être concrétisé sans la présence de plusieurs aspects juridiques et organisationnels.

Par conséquent, vue la doctrine de l'autonomie envers les administrations centrales, l'autonomie des collectivités locales est presque inexistante vue la complexité du système central imposé aux administrations locales.