

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية بين الإستقلالية
الذاتية و الرقابة الإدارية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

شعبة : القانون العام

تخصص : قانون الجماعات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذة :

فوناس سوهيلة

من إعداد الطالبتين :

قريشي سمراء

خيال فطيمة

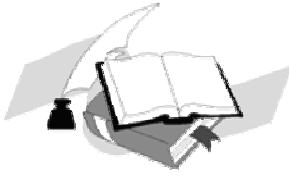
لجنة المناقشة :

- الأستاذ رئيسا .
- الأستاذة فوناس سوهيلة مشرفة و مقررة.
- الأستاذ ممتحنا .

تاريخ المناقشة : 2013.....



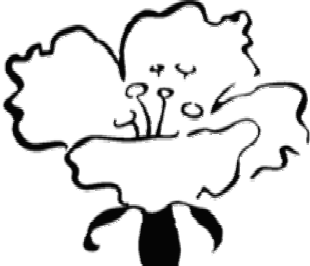
إهداء



إلى

التي ملكت مني من الماء كوثره
و من العمر هذا الأبد أُمي سر
توفيقِي ، و إلى أبي سندي و عوني .
حفظكما الله من كل مكروه .

إلى كل عزيز غال له فضل في
إتمام هذا البحث ، و إلى إخوتي
خاصة البراءة : عبد البارئ
وأنفال و إلى عمي مولود و
أخوالي و كل الزملاء و الأساتذة .
سمراء .



إهداء



إلى

والديّ الغاليان اللذين لن أفيهما حقهما
مهما قلت أو فعلت .

إلى كل عائلتي الصغيرة و الكبيرة .

إلى كل إخواني و أخواتي الأعزاء .

إلى كل أصدقائي و صديقاتي خاصة
يسمينه و حميد .

إلى كل الذين وسعتهم ذاكرتي و لم
أكتبهم في مذكرتي .

فطيمة .

شكر و عرفان

بعد الحمد و الشكر لله عز و جل على توفيقه لنا بإتمام هذا العمل
نتقدم بالشكر ، الإحترام و التقدير للأستاذة المشرفة فوناس سوهيلة على كل
النصح و الإرشاد الذي قدمته لنا .
كما نشكر الأساتذة الذين كانت لهم البصمة في وصولنا إلى مستوى التحصيل
العلمي هذا .
و كل من أمد لنا يد العون و نخص بالذكر الزميل عماري فوزي الذي كان واسطتنا
لدى المدرسة الوطنية للإدارة .

قائمة لأهم المختصرات :

باللغة العربية :

- ج ر : الجريدة الرسمية .
- م ث ن و ت : مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع .
- د س ن : بدون سنة النشر .
- د ع ن و ت : دار العلوم للنشر و التوزيع .
- د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية .
- د ا م ج : دار المطبوعات الجامعية .
- د ي ع ن و ت : دار اليازوني العلمية للنشر و التوزيع .
- ص : صفحة .
- ص ص : من صفحة الى صفحة .
- م إ ق : مجلة الاجتهاد القضائي .
- م أ ب ق : المجلة الأكاديمية للبحث القانوني .

باللغة الفرنسية :

N° : Numéro .

Op.Cit : référence précédemment cité.

P : page.

PP : de la page...à la page...

مقدمة .

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الإجتماعية السياسية وكذا درجة تأصل الديمقراطية في نظامها ، فإذا كانت الدولة الحديثة مضطرة في أول تكوينها لتقوية وتركيز السلطة لأقصى حد ممكن من أجل ضمان سيادة القانون على جميع الأفراد وعلى كل أجزاء الإقليم لضمان وحدة الدولة و تأمينها من كل خطر يدهمها ، إلا أنه وبعد استقرار كل أركان الدولة المعاصرة بدأت في تبني الديمقراطية كنظام للحكم .

و نظرا لتشعب وظائفها و تعدد الواجبات الملقاة على عاتقها ، أصبح من الضروري أن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة و إشباع حاجياتهم الخاصة و المحلية حتى تنفرغ الهيئة المركزية للمسائل ذات الأهمية الوطنية .

إذ يعتبر التغيير التدريجي لوظائف الدولة نتيجة للاتساع الجغرافي و البشري لها ، وكذا التحول في طبيعة الاحتياجات لمواطني الدولة و الوسائل اللازمة لتلبية هذه الاحتياجات ، من الأسباب التي جعلت مسألة المشاركة الواسعة في تسيير الشؤون المحلية وفقا لمقتضيات الحكم الراشد هي من أهم معايير تحقيق أي نظام سياسي لمبدأ الديمقراطية (1) ، و هذا عن طريق اعتماد تنظيم إداري و أساليب إدارية فنية تمكن أية دولة من تحقيق ذلك (2) .

إذ أنه إلى جانب نظام المركزية الإدارية الذي يعني حصر الوظائف الإدارية و تجميعها بيد سلطة واحدة تنفرد لوحدها باختصاص القيام بها عن طريق ممثلي الدولة على مستوى الهيئة المركزية المتواجدة في العاصمة ، و المتمثلة في رئاسة الجمهورية و مجلس الوزراء ، بالإضافة إلى فروعها المتواجدة في مختلف الأقاليم التي تخضع للتبعية الإدارية للأولى و كذا لسلطتها الرئاسية حيث أنها تأخذ صورتين حسب درجة تركيز الوظائف الإدارية ، و هي إما التركيز الإداري الذي يجمع كل اختصاصات و مظاهر السلطة بيد السلطة المركزية ، والتي تسمى بالمركزية المكثفة أو المطلقة ، و اما عدم التركيز الإداري أو ما يسمى بالمركزية المخففة أو البسيطة ، و هي صورة من صور التنظيم الإداري أملتتها النشاطات المتعددة التي تقوم بها الدولة و الناتجة عن تحولها من دولة حارسة إلى دولة

1- بن أفاه أحمد ، " سبيل الاستقرار و التنمية في موريتانيا " ، مجلة الرسالة الإدارية ، المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 39 ، تونس ، سبتمبر 2008 ، ص. 8 .

2- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائري ، د ع ن و ت ، الجزائر ، 2004 ، ص. 5 .

متدخلة ، ما فرض عليها ضرورة التخفيف من شدة التركيز لحل مشكلة الكثافة على مستوى الهيئة المركزية بتفويض بعض صلاحياتها لموظفين ممثلين لها على مستوى الولايات دون منحهم الاستقلالية القانونية وإبقائهم تحت سلطتها الرئاسية .

إلا أن هذا يعد غير كاف فالديمقراطية تقتضي ضرورة ممارسة الشعب لحقه في الحكم ، وما جاءت به المفاهيم الحديثة بما يسمى بالحكم المحلي الذي يتجسد في تبني نظام اللامركزية الإدارية ، و يستند هذا القول إلى وجود اختلاف في احتياجات وانشغالات سكان الإقليم حسب طبيعة هذا الأخير سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الظروف الطبيعية المميزة للإقليم (1) .

فهناك من النشاطات التي يمكن أن تمارس على المستوى المحلي ولا تعرض سلطة الدولة للخطر على حد تعبير الفقيه جورج بورديو G. BURDEAU في نظريته للامركزية

" إن اللامركزية لا تعتبر علاجاً ولكنها تمكن من إدخال نوع من المرونة على الصرامة في تطبيق القانون ، و إذا كان هذا هو الفضل الوحيد للامركزية فإنه يكفي لتبرير مختلف الجهود التي يتطلبها تأسيسها والحفاظ على بقائها ، وإنه من المؤكد أن اللامركزية ليست من الحلول السهلة لذلك لا بد من الاطلاع الدقيق للوسط الذي تمارس فيه و أن هناك توزيع للنشاطات والاختصاصات التي يمكن أن تمارس على المستوى اللامركزية دون أن تعرض سلطة الدولة للخطر ، لأنه من خلال هذا التوزيع و المزج يمكن تحقيق التوازن بين إدارة السلطة المركزية وإدارة السلطة اللامركزية " (2)

وعلى هذا الأساس يتم إنشاء هيئات إدارية لامركزية تدعى بالهيئات الإقليمية و تدخل في إطار اللامركزية الإقليمية ، و ذلك لغرض التخفيف من حدة النظام المركزي الذي يؤدي إلى الانفراد التام بسلطة اتخاذ القرار في شؤون الإقليم دون الإحاطة بالمشاكل و الصعوبات الحقيقية التي تواجهها ، إذ يعد نظام عدم التركيز الإداري خطوة تمهيدية للانتقال إلى نظام اللامركزية الإدارية ، التي تعتبر الأكثر قرباً من المواطن لتحسين نوعية الخدمات العمومية .

أين تجد اللامركزية الإدارية تطبيقاتها في نظم الإدارة المحلية و التي تعرف كتنظيم إداري في الدولة الحديثة ، إذ وجدت الديمقراطية السياسية في نظام الإدارة المحلية ما يحقق تلك المبادئ

1 - خاصة و أن الجزائر إقليم متجانس يعرف تنوعاً على مختلف الأصعدة .

2 - بلعباس سعد كمال الدين ، " واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية " ، مذكرة لنيل إجازة المدرسة الوطنية للإدارة ، تخصص الإدارة المحلية ، الجزائر ، 2006 ، ص.1 .

التي قامت من أجلها ، فهو اختيار سياسي بالدرجة الأولى قبل أن يكون إداري ، إذ لها أهمية بالغة بالنسبة للسكان في المجتمعات الديمقراطية و ذلك إذا منحت لها الصلاحيات الكاملة لإدارة الشؤون المحلية (1) .

إن اعتماد هذا النظام يتسم بالطابع الدستوري ، إذ يستند إلى أسس دستورية قبل أن تكون إدارية و ما يعكس أهمية الجماعات لإقليمية في الجزائر ، تأسيسها بموجب الدستور ، و على حد تعبير الأستاذ خلوفي رشيد فمختلف الدساتير الجزائرية تدور حول اعتبار كل من الديمقراطية و اللامركزية من أهم ما يقوم عليه التنظيم في مؤسسات الدولة الجزائرية (2) .

و قد اعتبر الدستور الجزائري لسنة 1996 البلدية و الولاية هيئتان لامركزيتان تجسد كل منهما تدخل المواطن في تسيير المرافق العمومية و مشاركته في الحياة السياسية .

حيث نصت المادة 14 من الدستور على قيام الدولة على مبادئ النظام الديمقراطي و العدالة الاجتماعية لتليها المادة 15 لتحدد هذه الهيئات بنصها على ما يلي : " الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية .

البلدية هي الجماعة القاعدية " (3) ، هذا و تستند الهيئات الإقليمية إلى أسس تشريعية بالإضافة إلى أسس دستورية ، تدور كلها حول منح هذه الأخيرة الاستقلالية القانونية في ممارسة الاختصاصات المخولة لها قانونا ، خاصة وأن المادة 16 من الدستور تعتبر المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية ، وتؤيد هذا نصوص قانوني البلدية و الولاية بالنص على استقلالية هذه المجالس ، كما يؤكد فقهاء القانون الدستوري و الإداري على ضرورة تكريس النظام الانتخابي لخدمة مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية باعتباره الوسيلة المثالية لتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم كأحد مظاهر دولة القانون .

1 - شكر عبد الغفار ، " الانتخابات النزيهة هي الحل ، و المجالس الشعبية كيانات شكلية لا تستطيع فرض مصالح المواطنين " ، منشور على الموقع www.al-ahly.com/index.php الجمعة 30 جويلية 2010 ، على الساعة 15:42 ، ص.2 .

2 - Khelloufi Rachid, « réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya .», revue Idara , N° 30 , Alger , 2005 .p.241.

« les différentes constitutions de l'Algérie ont , tour à tour , consacré les notions de démocratie et de décentralisation comme fondements et modes d'organisation des institutions de l'Etat » .

3 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، ج ر عدد 76 ، الصادر في 1996 ، معدل و متمم بالقانون رقم 08-19 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر عدد 63 ، صادر سنة 2008 .

وتظهر أهمية الموضوع و أسباب اختيارنا له أن استقلالية الجماعات الإقليمية هو أساس وجودها ، و يظهر ذلك من خلال الأعمال الصادرة عنها و بالتحديد القرارات الإدارية لأنها تعتبر الأعمال التي تكون محل لرقابة المشروعية ، و تظهر قيمتها القانونية في استقلاليتها في ممارسة اختصاصاتها .

تبدو كل من الولاية و البلدية بمثابة هيكل قانوني قائم بذاته ، و مستقل عن الهيئة المركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي المجسد في ذمتها المالية ، كما يظهر من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية كونها تملك صلاحية المثل أمام القضاء لتكون طرفا في دعوى قضائية .

و هذا ما يدفعنا لطرح الإشكالية بخصوص :

مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية في ظل وجود رقابة وصائية

و للإجابة على هذه الإشكالية يجب التطرق إلى الإطار القانوني الذي كرسه المشرع الجزائري لتحقيق استقلالية الجماعات الإقليمية (فصل أول) و مدى تطبيق مبدأ المشروعية الذي يقضي بضرورة وضع قيود لهذه الاستقلالية (فصل ثاني) .

و إعتدنا في ذلك منهجا تحليليا استدلاليا و تاريخيا للنصوص القانونية التي لها علاقة بموضوع استقلالية الجماعات الإقليمية .

الفصل الأول
الإطار القانوني لاستقلالية الجماعات الإقليمية

إن إعتقاد الدولة لنظام اللامركزية الإدارية جاء كحل لمشكل الديمقراطية في الدول المعاصرة و هذا يستلزم وجود هيئات إقليمية يفترض استقلاليتها، أين تتقاسم هذه الأخيرة تسيير مصالح الدولة إلى جانب الهيئة المركزية ، إلا أن هذا التوزيع لا يتعدى الوظيفة التنفيذية إلى الوظائف الأخرى ، القضائية و التشريعية⁽¹⁾.

تشير الاستقلالية المشتقة من الكلمة اليونانية " autonomia " ، " autonomos " إلى من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة⁽²⁾ ، غير أن مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية لا يعكس واقعها كما يعكسه لدى المدن اليونانية القديمة ، و في المدلول الفقهي للاستقلال المحلي يشير إلى حق القيام بنوع من الاختيار و المبادرة في اتخاذ القرارات وكذا وسائل الدفاع عن الحق .

إذ تعبر اللامركزية عن تحويل اختصاصات الدولة إلى مؤسسات إدارية مستقلة عنها قانونا وكذا تحويل لسلطة اتخاذ القرار⁽³⁾ ، تتولى إدارة الشؤون الإدارية والمالية الخاصة بإقليم معين و يقصد بالإدارة الإقليمية " administrations locale " الجهة أو الهيئة التي تتولى هذه الشؤون .⁽⁴⁾
أما الأستاذ زوايمية فيعرفها هو الآخر على أنها تقنية إدارية :

« La décentralisation territoriale est une technique administrative ; mais a une portée politique , elle se caractérise par la personnalité juridique reconnue aux collectivités territoriales , le droit pour leur habitants de designer eux-mêmes les responsables de la gestion des affaires locales . »

إضافة إلى السلطة التي تمنح لممثليها ، لتمكينهم من إصدار لوائح وتنظيمات محلية و العمل على تطبيقها⁽⁵⁾.

¹ - و هنا يظهر الفرق بين الدولة البسيطة التي تجمع كافة مهام السلطات الثلاث في يد الهيئة المركزية ، وبين الدولة المركبة التي تمنح لأقاليمها سلطات تشريعية ، تنفيذية و قضائية .

- عن : شيهوب مسعود ، " المجموعات المحلية بين الرقابة و الاستقلالية " ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 01 ، ديسمبر 2002 ، ص.121 .

² - مرجع نفسه ، ص.119 .

³ - وهو نفس التعريف الذي قدمه الأستاذ : بوديار حسني ، في كتابه الوجيز في القانون الدستوري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2003 ، ص.57.

⁴ - احمد عز الدين عبد الله و شوقي ضيف ، معجم القانون ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، مصر ، 1999 ، ص.4 .
⁵ - Zouaimia Rachid , Rouault Marie Christine , Droit Administratif , Berti Editions , Alger 2009 , p.97.

لم تعد الانتخابات الرئاسية و البرلمانية وحدها كافية لتحقيق المطالب الديمقراطية المتزايدة لذا فهذا النظام هو الأنجع لحل مسألة الديمقراطية في الدول و تجسيد حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في ما يخص الشؤون المحلية⁽¹⁾.

إن نص المشرع الجزائري في نصوص تأسيسية و تشريعية على استقلالية الجماعات الإقليمية يعكس تبني الدولة لنظام اللامركزية الإدارية .

إذ يظهر إسقاط المبدأ الدستوري باستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال القوانين المنظمة لها و المحددة لاختصاصاتها الإدارية، وهي قانون الولاية و قانون البلدية.

وبما أن المجالس المنتخبة تعد الهيكل السيادي على مستوى الجماعات الإقليمية ، باعتبارها تمثل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي .

فهذا يدفعنا إلى البحث عن مدى إستجابة كل من قانوني الولاية ، البلدية، وكذا قانون الانتخابات للمبدأ الدستوري القاضي باستقلالية الجماعات الإقليمية. (مبحث أول)

كما تظهر على الهيئة الإقليمية باعتبارها كيانا مستقلا ، مجموعة من النتائج القانونية سواء من الناحية المالية ، الهيكلية ، أو الإختصاصات التي تضطلع بممارستها. (مبحث ثاني) .

¹ - وعلى أساس اعتبار النظام مطلب ديمقراطي يسمى في الكثير من الدول بمصطلح : " الحكم المحلي " .
- عن : احمد عز الدين عبد الله ، شوقي ضيف ، مرجع سابق ، ص.15 .

المبحث الأول

تكريس إستقلالية الجماعات الإقليمية .

إن الإدارة المحلية و ما تطرحه من جديد في مجال عصرنة نظام الإدارة المحلية و تفعيل دورها كأسلوب يتم من خلالها تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية ، هي الجماعات الإقليمية . إذ تم تكريس استقلالية هذه الأخيرة بصفتها هيئات لامركزية في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية منذ دستور 1963 أين تبنى المؤسس الدستوري نظام اللامركزية الإدارية ، لكن اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للامركزية .

وجاءت الدساتير اللاحقة بكلتا الهيئتين ، إذ يعد الأساس الدستوري لوجودها بمثابة أساس لاستقلاليتهما ، حيث تؤكد أن الدولة الجزائرية دولة موحدة ، إلا أنها منظمة في شكل جماعات إقليمية إدارية ، إقتصادية ، و إجتماعية ، تمثل تنظيم إداري لامركزي . وبما أنها تقوم على أسس دستورية وقانونية فلا يمكن إنشاء أو إلغاء أي هيئة إلا استنادا إلى نص دستوري (1) ، فهي تنشأ بموجب قانون و في حدود الدستور (2) .

نصت المادة 15 من دستور 1996، أن الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي الولاية و البلدية ، و فصلت في ذلك نص المادة 16 أنه : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية " (3) . إذ من خلال هذا نقف عند أساس دستوري يقضي بأن الولاية و البلدية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر .

بحيث تؤول لهذه الأخيرة بعض المهام والصلاحيات الاجتماعية ، الاقتصادية ، و الثقافية ذات البعد المحلي ، تمارسها بصفة مستقلة و في حدود القانون (4) .

ويتحقق ذلك من خلال الإعراف بإدارة محلية منتخبة ، و مستقلة عن السلطة المركزية ، لتقوم بتسيير و تنظيم مجموعة الموارد في إقليم معين ، و هذا الإعراف يظهر من خلال القوانين التي تنظم نشاط هذه الهيئات و قواعد عملها ، وهي قانوني الولاية و البلدية . (مطلب أول)
و كذا من خلال تبيان فعالية المشاركة السياسية للمواطن عن طريق ممثليه بالمجالس المحلية المنتخبة و مدى ضمانها لمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية . (المطلب الثاني)

1 - إذ يتعين على المشرع في إطار اختصاصاته بموجب نص المادة 122 من دستور 1996 ، مراعاة أحكام نص المادة 15 منه تحت طائلة البطلان ، على غرار الأمر رقم 97-15 ، المؤرخ بتاريخ 31 ماي 1997 ، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، ج ر عدد 38 ، صادرة سنة 1997 .

الذي الغي بموجب: - قرار المجلس الدستوري رقم 02 ، المؤرخ في 27 فيفري 2002 ، ج ر عدد 7 ، الصادرة في 28 فيفري 2002 .

2 - تياب نادية ، " مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر " ، م أ ب ق ، عدد 02 ، سنة 2010 ، ص.20 .

3 - المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع سابق .

4 - بن مشري عبد الحليم ، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية " م ا ق ، العدد 05 ، سنة 2009 ، ص.102 .

المطلب الأول

استقلالية الجماعات الإقليمية في ظل قانوني الولاية و البلدية .

الجماعات الإقليمية في نظام اللامركزية الإدارية الجزائري تستند إلى قوانينها في تحديد الإطار القانوني لعملها ، و كذا الاختصاصات المحلية التي تؤول إلي هيئاتها ، و التي تعكس مبدئيا استقلاليتها ، كما نص عليه قانون الولاية (فرع أول) ، وكذا قانون البلدية (فرع ثاني) .

الفرع الأول

التكريس التشريعي لاستقلالية الولاية .

نصت كافة القوانين الخاصة بالولاية على استقلاليتها، واعتبارها واحدة من مقومات الإدارة المحلية و وسيطا بين البلدية و الهيئة المركزية . (1)

بدءا بالأمر رقم 38-69 الذي نص على انه : " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ، ذات شخصية معنوية و إستقلال مالي ، و لها إختصاصات سياسية ، إقتصادية ، إجتماعية و ثقافية ، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة " (2) .

وتعرف الولاية على أنها جماعة لامركزية و دائرة حائزة على سلطات متفرقة للدولة ، تقوم بدورها تعبيراً عن حاجيات سكانها ، كما يمكن تعريفها أنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بشخصية معنوية و إستقلال مالي ، تشكل بذلك مقاطعة إدارية للدولة و تنشأ بموجب قانون . (3)

وهذا ما نص عليه القانون رقم 09-90 (4)، التي تؤكد على وجود كيان مستقل عن الهيئة المركزية يمكنها من ممارسة صلاحياتها بشكل مستقل (5) .

وجاء القانون رقم 07-12 ليكرس نفس المبدأ ، بهدف تفعيل قانون الولاية لنظام لامركزي حقيقي (1) .

¹ - « la wilaya a été instituée comme autre collectivité territoriale mais en même temps un échelon intermédiaire entre la commune et l'administration centrale et ce par une loi ; qui a prévu ses règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les attributions de ces organes . »

- Khelloufi Rachid, op. Cit, p.241.

² - القانون رقم 38-69 ، المؤرخ في 29 ماي 1969 ، يتضمن قانون الولاية ، ج ر عدد 44 ، الصادر بتاريخ 23 ماي 1969 . (ملغى)

³ - ساكري الصالح ، المعوقات التنظيمية للجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم الاجتماع و الديمغرافيا تخصص علوم الاجتماع ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008 ، ص.189 .

⁴ - القانون رقم 09-90 ، المؤرخ في 7 أبريل 1990 ، يتضمن قانون الولاية ، ج ر عدد 15 ، الصادر في 11 أبريل 1990 . و هذا في مواده الأولى (ملغى)

⁵ - تياب نادية ، مرجع سابق ، ص.21 .

حيث نصت المادة الأولى من قانون الولاية الساري المفعول على أن : " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة

و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة .

و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

وتساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ... " (2).

و يعتبر المجلس المنتخب بالولاية الأكثر تجسيدا للمركزية ، باعتباره يعكس اختيار سكان الإقليم و هذا ما أكد عليه قانون الولاية الساري المفعول في نصوصه القانونية أن المجلس المنتخب يشكل قاعدة اللامركزية (3).

كما ينعكس مفهوم الاستقلالية على الهيئة التداولية أكثر من غيرها ، فالوالي يعتبر عنصرا في نظام عدم التركيز الإداري ، لأنه معين من الإدارة المركزية ، و هو ممثل لها على مستوى الولاية ، ما يجعل الهيئة تعد مزجا بين النظامين الإداريين المركزي و اللامركزي (4).

وتبعا لهذه الاستقلالية منحت للمجلس الشعبي الولائي صلاحيات في مختلف المجالات المحلية تعكس القيمة القانونية له (5).

الفرع الثاني

التكريس التشريعي لاستقلالية البلدية .

تحتل البلدية مكانة متميزة في التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر ، خاصة من الناحية القانونية ، إذ يصفها الدستور بكونها ممثلة من مجلس منتخب قاعدة اللامركزية (6).

فالبلدية مجموعة إقليمية يجمع مواطنيها مصالح مشتركة، و هيئة مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية على مستواها (7).

¹- كان الهدف من إصدار قوانين جديدة للجماعات الإقليمية : تخفيف عبئ الرقابة الإدارية ، و التحرير من التبعية للسلطة المركزية ، و هذا ما سندرسه في الفصل الثاني.

²- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتضمن قانون الولاية ، ج ر عدد 12 ، الصادر في 29 فيفري 2012 .

³- المادة 12 من القانون رقم 07-12 ، مرجع نفسه .

⁴- Khelloufi Rachid , op. Cit , p p ,241. 242 .

- نصت المادة : 110 من قانون الولاية على ما يلي : " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ، و هو مفوض الحكومة " .
⁵- ولد قابلية دحو ، مداخلته بعنوان " الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية " ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، ديسمبر 2002 ، ص.94 .

⁶- المادة 16، من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع سابق .

⁷- لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار المجدد للنشر و التوزيع ، سطيف ، 2007 ، ص.135.

وعلى هذا الأساس نص قانون البلدية على استقلاليتها في أداء مهامها، و ممارسة الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون ، وذلك بدءا بدستور سنة 1963 ، الذي اعتبرها أساسا للمجموعة الترابية والإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية⁽¹⁾ ، و الملاحظ على هذا الدستور انه لم يفصل في عناصر اللامركزية و إنما اكتفى بمجرد الإشارة إليها ، إلى أن جاء أول قانون عرفته الإدارة المحلية الجزائرية المتمثل في الأمر رقم 67-24⁽²⁾ ، الذي جاء بمبادئ اشتراكية ، تعكس الاتجاه الأيديولوجي للجزائر آنذاك⁽³⁾ ، و الذي نص على الالتزام بخدمة الثورة الاشتراكية ، و النزاهة و الأخلاق الفاضلة و كذا الاستعداد و الكفاءة في نشاط المنتخبين⁽⁴⁾.

ونفس الأولوية أولاها لها دستور سنة 1976 في مادته 36 ، وجعل للقانون وحده اختصاص تحديد امتدادها الإقليمي⁽⁵⁾.

وعلى غرار هذا ما جاء به القانون رقم 90-08 ، في مادته الأولى التي تنص على : " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " ⁽⁶⁾ ، إلى غاية صدور آخر قانون متعلق بالبلدية ، تحت رقم 11-10 ، ليؤكد على ما جاءت به القوانين السابقة . نصت المادة الأولى منه : " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ، و تحدث بموجب القانون " ⁽⁷⁾.

المطلب الثاني

استقلالية الجماعات الإقليمية في ضل قانون الانتخابات .

إن تجسيد المفهوم الحقيقي لمبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي ، يقتضي ضرورة كون الهيئات الإقليمية ممثلة من طرف منتخبين محليين ، يتولون تسييرها و تغطية الاحتياجات المحلية باعتبارهم الأكثر إحاطة بالأوضاع و الظروف السائدة في الإقليم ، و من ثم فإن عملية اختيار ممثلي سكان الإقليم يخضع لنصوص قانون الانتخابات .

¹ - المادة 09 ، من دستور سنة 1963 ، ج ر عدد 64 ، الصادر سنة 1963 . (ملغى)

" وتتكون الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها و اختصاصها ، تعتبر البلدية أساسا للمجموعات الترابية و الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية " .

²- الأمر رقم 67-24 ، المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، المتضمن قانون البلدية ، ج ر عدد 6 ، الصادر سنة 1967 . (ملغى)

³- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الثالثة ، د م ج ، الجزائر ، 1979 ، ص.184.

⁴- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري ، " التنظيم الإداري ، النشاط الإداري " ، د ع ن ت ، الجزائر ، 2004 ، ص.131.

⁵- الأمر رقم 76-97 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، المتضمن دستور سنة 1976 ، ج ر عدد 94 ، الصادر سنة

1976 .

⁶ - القانون رقم 90-08 ، المؤرخ في 9 أفريل 1990 ، المتعلق بالبلدية ، ج ر عدد 15 ، الصادر في 11 افريل سنة

1990 . (ملغى)

⁷- القانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية ، ج ر عدد 37 ، الصادر في 3 جوان 2011 .

ولهذا سندرس هذه القواعد التي تخضع لها عملية انتخاب ممثلي الهيئات الإقليمية (فرع أول) و مدى فعاليتها في ضمان تكريس استقلالية الجماعات الإقليمية (فرع ثاني) .

الفرع الأول

نظام إنتخاب ممثلي الهيئات الإقليمية .

يظهر نظام إنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية من خلال : تبين كيفية إنتخاب أعضاء هذه الأخيرة (أولا) ، و إعتقاد نظام الإقتراع النسبي (ثانيا) ، إلى جانب إستحداث نظام الرقابة القضائية (ثالثا) .

أولا : إنتخاب أعضاء المجالس المحلية .

يتولى الناخب المحلي ممثل الشعب ، إدارة الشؤون المحلية بواسطة هيئات منتخبة و استقلاليتها لا تتحقق إلا عن طريق أسلوب الانتخاب⁽¹⁾، إذ نص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات إن العملية الانتخابية تكون عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري ، لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية⁽²⁾ .

1 : إعتقاد نظام الإقتراع العام في الانتخابات المحلية .

إن تحديد هيئة الناخبين يرتبط بالمبدأ الديمقراطي الذي يجسده الانتخاب ، عن طريق الإقتراع العام⁽³⁾ ، الذي يمنح للمواطنين فرص متساوية لتحديد التشكيلة السياسية للمجالس المنتخبة و المساهمة في تسيير شؤونهم المحلية⁽⁴⁾ .

إذ يعتبر هذا بمثابة دعامة للحكم الديمقراطي ، بممارسة الشعب لحقه في إسناد السلطة لممثليه و هذا خلافا للإقتراع المقيد⁽⁵⁾ .

و كفالة الحقوق السياسية من الدولة يعني قيام نظام ديمقراطي حقيقي ، بشكل يشجع المواطنين على ممارسة حقهم السياسي لضمان حرية إختيار الشعب لممثليه⁽⁶⁾ .

حيث جاء قانون الانتخابات ليكرس هذا الحق ، و أدرجه في الباب الأول من الفصل الأول ، تحت عنوان " الأحكام المتعلقة بالانتخابات " ⁽⁷⁾، وهذا ليس إلا إستجابة للمبدأ الدستوري الوارد في نص المادة

¹- القيسي محي الدين ، مبادئ القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 1999، ص.23.

²- المادة الأولى من : القانون العضوي رقم 01-12 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر عدد 01 ، الصادر في 14 فيفري 2012 .

³- جمعي نوال ، عليم ليدية ، " إشكالية إستقلالية الجماعات الإقليمية بين قوانين الولاية ، البلدية و الإنتخابات " ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص الجماعات الإقليمية ، جامعة بجاية ، 2011-2012 ، ص. 22 .

⁴- رفعت عبد الوهاب محمد ، حسين محمد عثمان ، مبادئ القانون الإداري ، دام ج ، مصر ، 2001 ، ص. 186 .

⁵- يعني الإقتراع المقيد فرض شروط معينة لممارسة الحق في الإنتخاب ، مثل بلوغ نصاب معين من المال أو مستوى تعليمي معين أو الإلتزام لطبقة معينة في المجتمع ، و هو أقل ضمانا لمساواة المواطنين أمام القانون .

عن : بوديار حسني ، الوجيز في القانون الدستوري ، د ع ن و ت ، الجزائر ، 2003 ، ص.53 .

⁶- قشي علاء الدين ، شرح قانون البلدية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2011، ص.14 .

⁷- القانون رقم 01-12 ، المتعلق بالانتخابات ، مرجع السابق .

101 من دستور 1996 التي تنص على أن: " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع العام و السري ، و ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي ، و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر ... " (1).

إلا أن نظام الإقتراع العام يقترن بشروط قانونية تضمن صحة المشاركة السياسية ، مثل السن الجنسية ، و الأهلية القانونية ، لأن المنتخب سيختار من يراه مناسباً لممارسة السلطة و ذلك حسب الشروط المنصوص في قوانين الدولة (2).

و هذا ليس بمفهوم التقييد إذ يقتصر الحق على المتمتعين بالجنسية الجزائرية سواء الأصلية أو المكتسبة دون تمييز في الجنس (3).

إضافة إلى سن ممارسة الحق في الإقتراع المحدد ب: 18 سنة كاملة (4)، و هذا توسيعاً لدائرة المشاركة السياسية ، مقارنة بالأهلية المدنية التي لا تقل عن 19 سنة كاملة (5).

كما يمنع من التسجيل في القوائم الإنتخابية ، الأشخاص المحددين في نص المادة 05 من قانون الإنتخابات (6) ، و منه فإن تحديد شروط لممارسة الحق في الإقتخاب ، يضمن و بشكل سليم تشكيل مجالس منتخبة على مستوى الهيئات الإقليمية (7).

2: تشكيل المجالس المنتخبة المحلية:

يتكون المجلس الشعبي المحلي من عدد من الأعضاء يختلف حسب عدد سكان الإقليم و على كل مرشح لعضوية المجلس أن يستوفي مجموعة من الشروط .

- 1- تنص المادة 11 من دستور سنة 1996 إن " تستمد الدولة مشروعيتها و أساس وجودها من إرادة الشعب ، شعارها بالشعب و للشعب . " ، مرجع سابق .
- 2- سمير عبد الرحمان ، الشميري هائل ، " مطاعن عن الإنتخابات و التحول الديمقراطي في الجمهورية اليمنية " ، دفاتر السياسة و القانون ، عدد خاص ، افريل 2011 ، ص.08.
- 3- انظر المادة 15 من الأمر رقم 70-86 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 ، المتضمن قانون الجنسية الجزائري ، المعدل و المتمم بموجب الأمر 05-01 ، المؤرخ في 27 فيفري 2005 ، ج ر عدد 15 ، الصادر في 27 فيفري 2005 .
- 4- نص المادة : 3 من القانون العضوي رقم 12-01 ، المتعلق بالإنتخابات ، مرجع سابق .
- 5- الأمر رقم 75-58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، المعدل و المتمم بموجب الأمر 07-05 ، المؤرخ في 13 ماي 2007 ، ج ر عدد 3 ، الصادر في 13 ماي 2007 .
- 6- وهؤلاء الأشخاص هم كل من :
 - سلك سلوك معادي للثورة التحريرية
 - حكم عليه بجناية و لم يرد اعتباره
 - حكم عليه بالحبس في جنحة حرم بموجبه من ممارسة الحق في الانتخاب
 - أشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره
 - المحجور و المحجور عليه .
- 7- بسيوني عبد الغني عبد الله ، النظام السياسي ، " دراسة نظرية الدولة و الحكومة و الحقوق و الحريات العامة في الفكر الإسلامي و الأوربي " ، دار الجامعة للطباعة و النشر ، مصر ، د س ن ، ص.224 .

أ: شروط الترشح في القوائم الانتخابية :

يجب أن يتوفر في المرشح لعضوية المجلس المنتخب على مجموعة من الشروط (1) المتمثلة في ما يلي :

بالنسبة للشروط الموضوعية : تعرض قانون الانتخابات بخصوصها إلى شرط السن المحدد ب: 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع (2)، بعدما كان سن الترشح لا تقل عن 25 سنة حسب الأمر 07-97 (3) بالإضافة إلى شروط أخرى : كالجنسية الجزائرية ، التمتع بالحقوق المدنية و السياسية ، غياب إحدى حالات فقدان الأهلية ، وكذا اتخاذ موطن بالهيئة الإقليمية (4).

إضافة إلى شروط أخرى شكلية : تنحصر في

- إعتقاد المرشح من قبل حزب واحد ، و ضرورة التمتع بالشعبية بالنسبة للقوائم الحرة ، مرفقة بالعدد اللازم من التوقيعات .

- الإمتناع عن الترشح في أكثر من قائمة واحدة على مستوى التراب الوطني .

- أن لا تحتوي قائمة واحدة مرشحين من نفس العائلة .

- إثبات أداء الخدمة أو الإعفاء منها ، حسب المادة 78 من قانون الانتخابات .

- الوجود ضمن حالات القابلية للإنتخاب ، لان المشرع استبعد حالات عدم القابلية للإنتخاب (5).

حيث نصت المادة 81 من قانون الانتخابات " يعتبر غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم : الولاة ، رؤساء الدوائر ، الأمناء العامون للولايات ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات القضاة ، أفراد الجيش الوطني الشعبي ، الموظفون في أسلاك الأمن ، محاسبو أموال البلدية الأمناء العامون للبلديات " (6).

إذ لا يمكن لهذه الفئة الترشح إلا بعد مرور سنة من توقفهم عن العمل سواء داخل أو خارج إختصاصهم الوظيفي ، رغم أن المشرع أحاط حق الترشح بجملة من الشروط إلا أنه تناسى شرطا هاما يتعلق بعنصر الكفاءة ، و المستوى التعليمي للمرشح ، الذي يلعب دورا في ضمان تسيير ناجح و مستقل .

1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.143.

2- المادة 78 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

3- الأمر رقم 07-97 ، المؤرخ في 26 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ، ج ر عدد

12 ، الصادر بتاريخ 6 مارس 1997 . (ملغى)

4- مرجع نفسه ، المادة 78 من القانون رقم 07-97 .

5- منديل حكيم ، إشكالية اللامركزية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2011، ص.8.

6- القانون رقم 01-12 ، مرجع سابق .

غير أن الوضع يعكس وجود تنافس بين مواطنين مثقفين و جامعيين، و آخرون ينعدم فيهم أدنى مستوى تعليمي يمكنهم من ممارسة إختصاصاتهم بالشكل الصحيح (1).

ب : عدد أعضاء المجالس المنتخبة المحلية :

يختلف عدد أعضاء المجالس المنتخبة حسب عدد سكان الإقليم ، سواء بالنسبة للمجالس الولائية أو البلدية ، التي تمثل الإرادة الشعبية لمدة 5 سنوات عن طريق الإقتراع النسبي (2) .
ويتراوح بين 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة ، ليصل إلى 55 عضو بالنسبة للولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة (3) .
أما عن المجالس البلدية فيتراوح عددهم من 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 1000 نسمة ليصل إلى 43 عضو بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200001 نسمة (4) .
و العبرة من زيادة أعضاء المجالس المنتخبة مقارنة بالقانون القديم ، تتمثل في تعزيز التمثيل الشعبي على مستوى الهيئات الإقليمية (5) .

ثانيا : إعتماذ نظام الإقتراع النسبي في الإنتخابات المحلية .

إن من أهم ما يتميز به نظام التمثيل النسبي كونه يسمح بتمثيل كافة اتجاهات الرأي العام ، و كذا الأحزاب السياسية ، إذ يتميز بعدالته كونه يضمن لكل حزب عدد من المقاعد في المجلس النيابي يتناسب و عدد الأصوات المحصل عليها .
و ذلك ترسيخا لمبدأ المنافسة بين الاتجاهات السياسية ، ما يمنح الناخب أكثر حرية في التعبير عن رأيه (6) .

1- جابي عبد الناصر، الانتخابات الدولية و المجتمع ، دار القصة للنشر ، الجزائر ، د س ن ، ص.278.
و لمعلومات أكثر : يحتوي الكتاب على تحليل و إحصاء للمستوى التعليمي لرؤساء المجالس الشعبية المحلية على المستوى الوطني .
2- بلعباس سعد كمال الدين ، مرجع سابق ، ص.6.
3- المادة 82 من القانون رقم 01-12 ، مرجع سابق .
4- مرجع نفسه : المادة 82 من القانون 01-12 .
5- حيث كان عدد الأعضاء في القانون القديم يتراوح بين 7 إلى 33 عضو بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية ، و بقي نفسه بالنسبة للمجالس الولائية .
6- شلغيم غنية ، ولد عامر نعيمة ، " أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر - " ، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، عدد خاص ، أبريل 2011 ، ص.180.

كان دستور سنة 1963 و دستور 1976 يكرسان نظام الأغلبية ، في قانون الانتخابات الصادر سنة 1980 بموجب المادة 67 في الفقرة الثانية⁽¹⁾.

بعدها عرفت الجزائر في سنوات الثمانينات عدة ظروف إقتصادية و سياسية ، دفعت بالشعب الجزائري إلى الشارع نقما على الأوضاع ، تبعتها حالة حصار ، ثم إجراء إستفتاء حول مشروع تعديل الدستور سنة 1989 ، و بناءا على هذا تم إحداث تحول في النظام الإنتخابي⁽²⁾ ، تم إعتماد نظام الإقتراع النسبي في قانون الانتخابات لسنة 1989⁽³⁾ ، و إستمر الحال حتى في الدستور الساري المفعول .

وتماشيا مع تعديل 2008 لدستور 1996 ، نصت المادة 31 مكرر 2 من الدستور على أن الدولة تسعى لترقية الحقوق السياسية للمرأة ، بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة ، كما جاء القانون العضوي رقم 01-12 ليستجيب للتعديل الدستوري ، إذ نص على تحديد نسبة 30 بالمائة من عدد المقاعد للنساء.

حيث أن فالتمثيل النسبي يوازن بين جانب الثقل السكاني و عدد المنتخبين المحليين علي مستوى المجالس المنتخبة ، ويقسم الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المخصصة للمجلس ، عن طريق المعامل الإنتخابي ، الذي يساوي مجموع الأصوات المقابلة لمقعد واحد ، وذلك بعد خصم الأصوات غير الصحيحة و كذا أصوات القوائم المقصاة ، و هي التي يقل مجموع أصوات التي تحصلت عليها عن المعامل الإنتخابي⁽⁴⁾ ، وهذا يحقق العدالة في توزيع المقاعد، و توسيع فرص التمثيل الشعبي على المستوى المحلي .

ثالثا : إستحداث الإشراف القضائي للمراقبة .

تسهر السلطة القضائية على حماية المواطن و الحريات المقررة له بموجب القوانين و باعتبارها الهيئة الرقابية ذات الإختصاص الأصيل في الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة على أساس نص المادة 143 من دستور 1996⁽⁵⁾.

فهي المختصة بالنظر في مدى صحة الإجراءات الإنتخابية ، عن طريق الطعون الإنتخابية المعروضة عليها ، هذا نظرا للعيوب التي تتخلل نظام الرقابة الإدارية للعملية الإنتخابية ، من عدم الحياد باعتبارها متهمة بالتحفيز و جعل الأولوية للاعتبارات السياسية ، ما يجعل هذه الرقابة غير مجدية .

¹- الأمر رقم 80-08، المؤرخ في 29 أكتوبر 1980، المتضمن القانون المتعلق بالانتخابات، ج ر عدد 44، الصادرة في 25 أكتوبر 1980. (ملغى)

²- اقوجيل نبيلة، حبة عفاف، " القانون الإنتخابي الجزائري بين القوة و الضعف "، م ا ق، عدد 4، 2007، ص.372.

³- نص المادة 61، من الأمر رقم 89-13، المؤرخ في 7 أوت 1989، المتضمن القانون المتعلق بالانتخابات، ج ر عدد 32، الصادر في 7 أوت 1989. (ملغى)

⁴- المواد: 65، 66، 67، 68، من القانون رقم 01-12، مرجع سابق.

⁵- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مرجع سابق.

لذا يجب أن تتولى الرقابة جهة ثالثة تلتزم الحياد ، و تضمن شفافية العملية الانتخابية (1) .
 هذه الرقابة الإدارية البعيدة تمارسها اللجنتين الوطنيتين للمراقبة و الإشراف على الانتخابات إذ تكفل السير الحسن للمسار الانتخابي بكافة مراحلها و تتأكد من تطابق العمليات الانتخابية للقانون .
 تقوم اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات بتفويض أعضاء لها للقيام بزيارات ميدانية قصد الرقابة الفعالة على مستوى مراكز الانتخاب كما لها التعاون و تبادل المعلومات المتعلقة بتنظيم العملية الانتخابية و سيرها مع اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات .
 وهذا ما جاء في نص المادة 168 : " تحدث لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات تتشكل حصريا من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية ، و يتم وضعها بمناسبة كل إقتراع " .
 ويمكن لهذه الأخيرة تبادل المعلومات مع اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات ، المنصوص عليها في المادة 171 ، مع أن لا تتدخل في صلاحياتها .
 فمهمتها الأساسية الإشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون من إيداع الترشيحات إلى نهاية العملية الانتخابية و هذا حسب المادة 169 (2) .

ولكل ناخب حق الاعتراض على صحة عمليات التصويت ، كما عدد القانون مجموعة من الأفعال غير المشروعة و التي قد ترتكب خلال مراحل العملية الانتخابية .
 وتتلقى جهات القضاء الإداري الطعون في المنازعات الانتخابية ولكن مع تسبيقه بالطعن الإداري ، حسب التعديلات الخاصة بنظام المنازعات الانتخابية ، لأن الطعن في قرارات اللجان يخضع لإختصاص القضاء الإداري و هذا حسب المادة 165 من قانون الانتخابات ، أما عن الأعمال غير المشروعة فتدخل ضمن إختصاص القضاء العادي (3) .

الفرع الثاني

الإشكالات التي يطرحها قانون الانتخابات .

بما أن النظام الانتخابي يضمن بشكل أو بآخر إستقلالية الجماعات الإقليمية ، من خلال مشاركة سياسية فعالة باعتبار قانون الانتخابات الآلية الأساسية لتجسيد سيادة و حكم الشعب (4) ، إلا أن هذا الأخير يشوبه بعض الغموض ، أو بالأحرى بعض النصوص التي تمس بإستقلالية الهيئة الإقليمية .

1- شرون حسينة ، " دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية " ، م ا ق ، العدد 6 ، سنة 2009 ، ص.173.
 - انظر أيضا : جمعي نوال ، عليم ليديية ، مرجع سابق ، ص.23.
 2- القانون 01-12 ، مرجع سابق .
 3- الأحكام الواردة تحت الباب الثامن الخاص بالأحكام الجزائية .
 - انظر : جمعي نوال ، عليم ليديية ، المرجع السابق ، ص.23.
 4- خداوي محمد ، "الانتخابات في الوطن العربي بين الولاءات الأولية و المد الديمقراطي" ، دفاتر السياسة و القانون العدد 7 ، جوان 2012 ، ص.44.

فهو يطرح لبسا بخصوص النص الواجب التطبيق لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا) ، و كذا نتائج تبنى نظام الاقتراع النسبي (ثانيا) ، إضافة إلى تقييم دور الرقابة القضائية و مدي فعاليتها (ثالثا).

أولاً: إشكالية إنتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية بين قانون الإنتخابات و قانون البلدية .

إن الهيئة التداولية للمجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ و الولائي ، يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي الولائي على التوالي .

حيث نصت المادة 65 من قانون البلدية : " يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين .

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا " (2).

إذ جاءت هذه المادة لحل الإشكال القانوني الذي طرحته نص المادة 48 من قانون البلدية القديم ، التي أثارته إشكالية تساوي قائمتين أو أكثر في الفوز بعدد مماثل من المقاعد ، ما يجعل المادة مستحيلة التطبيق ، و الفقرة الثانية من المادة 65 جاءت لسد الفراغ القانوني ، إلا أن قانون الإنتخابات طرح المشكل ثانية .

الأمر الذي يمنح للإدارة في كل مرة فرصة للتدخل في إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي إذ في الانتخابات المحلية لسنة 1997 و 2002 تم الإعتماد على قاعدة الأكبر سنا لتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وتم تعيينه من القائمة التي فازت بأكثر عدد من الأصوات بالنسبة للإنتخابات المحلية التي أجريت سنة 2007 .

هذا ما يدفعنا للسؤال عن مدى حياد الإدارة في إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارها المسؤول المباشر عن تنظيم الإنتخابات المحلية و نزاهتها و مصداقيتها ، إضافة إلى أنها تشرف عليها في كل مراحلها ، من إعداد القوائم الإنتخابية ، و الرقابة على شفافيته⁽³⁾ .

فهي على هذه الحال تتدخل لسد ثغرة قانونية ليس من إختصاصها ، و إنما من إختصاص المشرع .

عقب إصدار قانوني الولاية و البلدية الجديدين ، تلاه إصدار قانون الإنتخابات و في نص المادة 80 منه⁽⁴⁾ ، و ما يلاحظ على مصطلحات هذه المادة أنها غير دقيقة حيث لا يمكن أن تحصل أكثر

1- الفراغ القانوني أدى إلى شلل الكثير من البلديات على مستوى ولاية بجاية إلى حد الآن مثل : بلدية برباشة ، بني مليكش .

2- القانون 10-11 ، مرجع سابق .

3- حسب المادة 16، من القانون رقم 01-12 ، مرجع سابق .

4- نصت المادة 80 على ما يلي : "... ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه ، رئيسا له للعهدة الإنتخابية . يقدم للترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد . و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، يمكن للقوائم الحائزة على 35% بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح .

و في حالة عدم حصول أي قائمة على 35% بالمائة من المقاعد ، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح ... " من القانون رقم 01-12 ، مرجع سابق .

من قائمتين على نسبة 35% من مجموع الأصوات المعبر عنها و أنها أعاد الحالة إلى الغموض الذي كانت عليه ، ولكن هذه المرة ليس فراغا قانونيا ، و إنما نصوصا بأحكام مختلفة ، لوجود تناقض بين هذه الأخيرة و نص المادة 65 من قانون البلدية (1) .

و يتمثل المشكل في منح الأولوية لأي من هذه النصوص المتناقضة ، هل إعمالا لمبدأ الخاص يقيد العام أم أن الأولوية لتطبيق مبدأ تدرج القواعد القوانين على أساس أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي (2)، أي لنص المادة 80 من قانون الإنتخابات .

أما عن إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي فلا تثير إشكال ، فيخضع لنص المادة 59 من قانون الولاية التي جاء في نصها ما يلي : " ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الإنتخابية

يقدم المرشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة من المقاعد ، يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 % بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح .

و في حالة عدم حصول أي قائمة على 35% بالمائة ، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها ... " (3) . بالرغم من تعديل كل هذه القوانين إلا أننا عدنا إلى الفراغ الذي تقوم الإدارة حسب مصالحها بسده ، و هذا ما حدث في الإنتخابات المحلية الأخيرة التي أجريت بتاريخ 29 نوفمبر 2012 ، حيث تحول تعديل قانون الانتخابات و قانون البلدية الجديدين من حل إلى مشكلة ، إذ تدخلت حسابات متعددة في تأطير التحالفات بين المنتخبين و قيادات الأحزاب .

و قد حثت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الولاية إلى الاحتكام للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات بدل قانون البلدية لحسم أمر رئاسة المجالس الشعبية البلدية في كل الحالات إلى جانب حصول أي قائمة على نسبة 35 % (4) .

1 - نصت المادة 65 من القانون 10-11 على ما يلي : " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين .

وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا . "

2- في سمو القانون العضوي على القانون العادي - رأي المجلس الدستوري رقم 02 ، ق.ق.م.د، 1998 ، المؤرخ في 30 أوت 1998 ، نشرية المجلس الدستوري ، عدد 01 ، 1990 ، م.و.ف.م ، الجزائر ، ص-ص ، 46-51.

3 - القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

- أن مصطلح الانتخاب الوارد في المادة 59 من قانون الولاية و في المادة 80 من قانون الانتخابات ، ليس في محله ولا يعكس مفهوم الانتخاب ، و إنما مفهوم التنصيب لأنه ما دام هناك قائمة تحصلت على أغلبية المقاعد ، فإن مرشحها منطقيا سوف يتم إختياره لرئاسة المجلس .

4- بودهان ياسين ، " الانتخابات المحلية في الجزائر- من حل إلى مشكلة داخل البلديات "

www . elaph . com ، الأحد 09 ديسمبر 2012 ، الساعة 3:30 ، ص. 2 .

- إذ عاشت حوالي 1100 بلدية فترة من الاضطراب و الغموض بسبب سياسة التحالفات ، و ذلك في ظل إبتزازات و مساومات و ما يعرف بشراء الذمم لانتزاع رئاسة البلديات .

ثانيا : إشكالية مبدأ الاقتراع النسبي و تكريس مبدأ الاستقلالية .

وفق المشرع إلى حد بعيد في تبني نظام التمثيل النسبي الذي يعتبر الأكثر عدلا ، و الذي يتيح فرصة التنافس بين عدة تيارات سياسية (1) .

إلا انه يشنت الناخب و يصعب عليه عملية اختيار ممثليه أمام العدد الكبير من المرشحين و يشجع الأحزاب السياسية علي التعدد إلى أقصى حد (2) .

و في ظل غياب معايير حقيقية يشترطها قانون الانتخابات لإعداد قوائم المرشحين ، و التي تنعكس على السير الحسن و المستقل للمجالس المنتخبة ، فالناخب يفقد حرية الإختيار لصالح الأحزاب المتنافسة التي لا تتوانى في وضع زعمائها على رأس القائمة الإنتخابية رغم عدم رضا مناصري الحزب بهم ، مما ينقل عملية اختيار الممثلين من الشعب إلى قيادات الأحزاب ، لتصبح حظوظ الفوز بمقعد في المجلس مرتبط بترتيبه في القائمة أكثر من تصويت الناخبين ، كما أن حظوظ إعادة إنتخابه وترشحه مرتبطة بالحزب أكثر من ارتباطه برغبة الناخبين (3) .

إذ يصعب عليهم التركيز والاطلاع على أسماء مرشحي الأحزاب ، فهم على كثرتهم و انتشارهم في حدود الدائرة الإنتخابية لا يستطيعون التعرف إليهم و التقرب منهم ، إذ يكفي باختيار برنامج الحزب و ليس الشخص ، كما يتسم النظام بالصعوبة و التعقيد في التطبيق خاصة عند حساب البواقي .

إضافة إلى أن التشكيلة الفسيفسائية تولد عدم التجانس و بالتالي عدم الإستقرار و الثبات ما اثر سلبا على العلاقة بين المنتخبين ، و كثرة الصراعات داخل المجالس المنتخبة (4) .

ما يجعل المواطن يصطدم بعواقب وخيمة ، لا تستجيب للمتطلبات و الإنشغالات التي كان يفترض أن تتكفل بها المجالس المحلية .

ثم إننا نجد نسبة 7 % (5) من الأصوات التي يتم إقصائها نظرا لكونها لم تتحصل على الحد الأدنى من الأصوات المعبر عنها ، و التي يتم خصمها من هذه الأخيرة إهدارا لعدد من أصوات الناخبين و عدم مشاركتهم في اختيار ممثليهم .

¹ - عكس نظام التمثيل بالأغلبية الذي يمنح فرصا كثيرة للأحزاب الرئيسية ، إذ يجعل المقاعد من نصيب من يحصل على الأغلبية المطلقة أو النسبية في الدائرة الانتخابية .

وهذا ما طبق في إنجلترا حتى عام 1971 ، إذ حصل حزبي العمال و المحافظين على عدد من المقاعد في مجلس العموم لا يتناسب و عدد الأصوات المحصل عليها و هذا على حساب الأحزاب الصغيرة .

- انظر : الشرقاوي سعاد ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص.155.

² - شليغم غنية ، عامر نعيمة ، مرجع سابق ، ص.183.

³ - بوشعير سعيد ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، التنظيم السياسي ، الجزء الثاني ، الطبعة الرابعة ، د م ج ، د س ن ، ص.116.

⁴ - عليم ليدية ، جمعي نوال ، المرجع السابق ، ص.35.

⁵ - نص المادة 66 من القانون 01-12 : " ... لا تأخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 7 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها ."

ثالثا : إشكالية دور القضاء في ضمان شفافية التمثيل النسبي .

يفترض أن تقوم سلطات الدولة على الإستقلالية و التوازن⁽¹⁾، خاصة القضائية منها و التنفيذية إذ أن أي اجتماع أو تداخل بينهما سيؤدي إلى الإستبداد و التعسف في استخدام السلطة⁽²⁾ و تكريس المبدأ يجعل القاضي في خدمة العدالة⁽³⁾، و ليس في خدمة مآرب سياسية ضيقة (خاصة في ممارسة الحق في الترشح و الانتخاب) .

إذ على ضوء دستور سنة 1996 ، فالقاضي الجزائري مستقل و يمارس مهامه وفق القانون .⁽⁴⁾ و يمنع من ممارسة أي نشاط حزبي⁽⁵⁾ ، إلا أن اختصاصه بالنظر في المصلحة العليا للمجتمع كما هو وارد في القانون العضوي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاء مثير للجدل باعتباره من اختصاص رجال السياسة⁽⁶⁾ .

و على غرار هذا فإن اختصاصه في رقابة الإنتخابات المحلية يشوبه الغموض ، نظرا لضيق هذه الأخيرة ، فقد حصر المشرع الأطراف المعنية بتسجيل الطعن ضد قرارات اللجنة الإدارية بخصوص إقصاء المرشح ، و يظهر ذلك من خلال استقرار نص المادة 18 من قانون الانتخابات . إذن على المشرع منح المرشح إمكانية الطعن في سلامة القوائم الإنتخابية إن كان الهدف مراقبة صحة القوائم الإنتخابية ، و إلا فالمادة تفقد روحها .

أما بخصوص النص على أن قرار الجهة القضائية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن يتناقض و مبدأ التقاضي على درجتين ، ما يمس بالحقوق و الحريات الخاصة بالمواطن وكذا بمبدأ المساواة . كما يمس بمبدأ المساواة تولى المجلس الأعلى للقضاء رقابة على القضاة برئاسة رئيس الجمهورية الذي له صلاحية تسليط عقوبات نتيجة لأخطائهم المهنية ، و يتحكم في تعيينهم باعتباره الرئيس الإداري لهم و كذا نقلهم و سلمهم الوظيفي⁽⁷⁾ .

و بما أن رئيس الجمهورية يعتبر قمة هرم السلطة التنفيذية⁽⁸⁾ ، فإن الجهاز القضائي تابع وظيفيا للسلطة التنفيذية ، ما يؤثر سلبا على دور القاضي الجزائري في الفصل في المنازعة الإنتخابية المحلية

1- و يفهم ضمنا تبني الدستور لنظام الاستقلالية بين السلطات من خلال الفصل من الناحية الشكلية في كل من تنظيم و إختصاصات كل من السلطات الثلاث .

- بن بعلية ليلي ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، 2004 ، ص.1.

2- محمد شفيق صرصار ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، تونس ، 2007 ، ص.95 .

3- في ظل دستور سنة 1976 لم يكن يعترف المؤسس الدستوري بالقضاء كسلطة ، و إنما كوظيفة من وظائف الدولة وهي مجرد وسيلة لتحقيق أهداف السلطة ، و القاضي في خدمة مبادئ الاشتراكية .

4- نص المادة :147 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع سابق .

5- نص المادة : 8 الفقرة الأولى و كذا المادة 14 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 ، يتضمن القانون الأساسي للقضاء ، ج ر رقم 57 ، الصادر في 8 سبتمبر 2004 .

6- نص المادة 8 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 07-11 ، المتعلق بالنظام الأساسي للقضاء ، مرجع سابق .

7- المادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع سابق .

8- مرجع نفسه ، المادة 154 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 .

بل حتى قد يخوض في المسائل السياسية لينال رضا الجهاز التنفيذي كي لا يتلقى عقوبات من المجلس الأعلى للقضاء⁽¹⁾.

خاصة أن القاضي الإداري يتسع إختصاصه ليشمل كافة مراحل العملية الانتخابية ، سواء قبل أو بعد إجرائها .

و في ظل غياب أي نص يرد في رقابة إعداد و تسليم البطاقات الانتخابية و مطابقتها للقوانين ، لتفادي تأثير الإدارة على مجريات العملية الانتخابية ، لصالح حزب أو مرشح و غياب نصوص تضمن إخضاعها لرقابة القضاء في ظل استقلاليته عن السلطة التنفيذية⁽²⁾.

كما لم ينص قانون الانتخابات على الرقابة على المراسيم الخاصة بدعوة الناخبين لإجراء إنتخابات ، بالنظر في مدى مشروعيتها خاصة في المواعيد المنصوص عليها قانونا ، و الذي يعتبر من اختصاصات مجلس الدولة ، و ذلك بنص المادة 4 من القانون المنظم لاختصاصات مجلس الدولة⁽³⁾ إلا أن المجلس الدستوري أقر بعدم دستوريته فتم إلغاء نص الفقرة الثانية منها⁽⁴⁾.

إلا أن المجلس الدستوري وقع في خطأ ، لأن المراسيم التنظيمية على غرار القانون تتسم بالعمومية و التجريد ما يستدعي ضرورة إخضاعها لرقابة القضاء .

ثم إن المراسيم و القرارات الصادرة عن السلطة المركزية بدعوة الناخبين لإجراء إنتخابات محلية و إخضاعها لرقابة مجلس الدولة الجزائري يوحى بتحكم السلطة التنفيذية في إجراءات العملية الانتخابية بدءا من الإعلان عنها ، إذ يمكن لهذه الأخيرة أن تمتنع عن هذا الإجراء و هذا غير مطابق للقانون الأمر الذي يستدعي ضمان استقلالية القضاء من الناحية الفعلية رغم تكريس دستوري و قانوني لها⁽⁵⁾ .

كما نلاحظ عجز القضاء في معالجة المخالفات المتعلقة بالحملة الانتخابية ، من مناوشات و مشاجرات أثناء القيام بالتجمعات الشعبية ، وكذا تلك المتعلقة بالملصقات ، من المس بها و تعليقها في غير الأماكن المخصصة لها ، إذ لم يشهد للقضاء أي ممارسة في هذا الإطار .

وعلى غرار القاضي الإداري ، يعتبر المجلس الدستوري قاضي إنتخاب منحت له صلاحية السهر على صحة تطبيق قانون الانتخابات ، على مدى كافة مراحل العملية الانتخابية⁽⁶⁾ .

¹- يوسف فايز ، تأثير نظام التمثيل النسبي في تسيير المجالس المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، شعبة القانون العام ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2011 ، ص.31.

²- بوضياف عمار ، النظام القضائي الجزائري ، دار الريحانة للكتاب ، الجزائر ، د س ن ، ص.10.

³- القانون العضوي رقم : 01-98 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ج ر عدد 37 ، الصادر بتاريخ 01 جوان 1998 .

⁴- اعتبر المجلس الدستوري أن لمجلس الدولة حق ممارسة الرقابة على المراسيم الرئاسية في حدود التقيد بنص المادة 119 من الدستور التي تقضي ببعض مشاريع القوانين دون المراسيم الرئاسية و التنفيذية .

- انظر : رأي المجلس الدستوري رقم 6 / ر ق ع / م د / 98 ، مؤرخ في 19 ماي 1998 ، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج ر رقم 37 ، الصادر بتاريخ 01 جوان 1998 .

⁵- المادة 138 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع سابق .

⁶- المادة 163 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، مرجع نفسه .

و مع ذلك نلاحظ أن القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات (1) حصر مهمة هذا الأخير في دراسة ملفات الترشح للانتخابات الرئاسية ، و إعلان نتائجها ، ولم تمنح له أي مهمة بخصوص الانتخابات المحلية ، وبقي حبيس النصوص المنظمة لاختصاصه و عمله (2).

و ما يمكن إستخلاصه أن المشرع الجزائري إعتبر مبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية مبدأ دستوريا إستجابت له مختلف النصوص القانونية ، بداية بقانوني الولاية و البلدية ، و كذا قانون الانتخابات الذي سعى إلى تعديله لضمان شفافيته ، من خلال نظام الإقتراع النسبي و كذا إعطاء دور للسلطة القضائية في الرقابة عليها .

إلا أن هذا يبقى غير كاف أو بالأحرى غير فعال ، لذا يستوجب الأمر إعادة النظر في النصوص القانونية الخاصة بقانون الانتخابات ، و التي تم إنتقادها ، باعتبارها نقطة البداية في تقييم إستقلالية الجماعات الإقليمية و منح المنتخب الشرعية الشعبية ، من خلال ضرورة إشتراط حد أدنى من المستوي العلمي للتسجيل في القوائم الإنتخابية ، حيث أضحى من الأولويات إذ هي أول فرصة يمكن أن تستغلها السلطة الوصية للتدخل في أعمال الهيئات الإقليمية ، إلى جانب تعزيز الرقابة القضائية بمنح أكثر استقلالية للقضاء .

المبحث الثاني

نتائج استقلالية الجماعات الإقليمية .

إن المبدأ القاضي باستقلالية الجماعات الإقليمية تتمخض عنه جملة من النتائج القانونية ، إذ يقوم نظام الجماعات الإقليمية على قواعد تنظيمية و مالية تهدف إلى ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية وذلك من خلال تمتعها بالاستقلالية المالية باعتبارها أشخاص معنوية للقانون العام طبقا للقوانين و التنظيمات السارية المفعول (مطلب أول) .

كما تمارس إختصاصات محلية عن طريق الأجهزة المكونة لها و التي يحددها قانوني الولاية و البلدية (مطلب ثاني) .

المطلب الأول

الشخصية المعنوية مرآة الاستقلالية الذاتية .

¹- القانون العضوي رقم 01-12 ، مرجع سابق .
و ذلك على خلاف ما قام به نظيره الفرنسي إذ منح المجلس الدستوري الفرنسي اختصاص بمراقبة جميع مراحل العملية الانتخابية

²- عليم ليديدة ، جمعي نوال ، المرجع السابق ، ص.27.

تعتبر فكرة الشخصية المعنوية بصفة عامة و الشخصية المعنوية العمومية بصفة خاصة ذات أهمية كبيرة في القانون الإداري ، باعتبارها وسيلة للتنظيم الإداري (1) .
و يعرف الشخص المعنوي بأنه كيان ذو أجهزة خاصة به و ذمة مالية ، واستجابة لحاجة المجتمع إلى دوام و استمرارية مرافقه ، يستدعي الأمر منح الشخصية المعنوية للهيئات الإقليمية ، إذ تعتبر كيانا ذاتيا مستقلا عن الأفراد المكونين لها ، و تسعى إلى تحقيق الأهداف المخولة لها قانونا (2) .
فالهيئات الإقليمية و باعتبارها أشخاص معنوية عامة (3) حسب النصوص القانونية ، ينتج عن إتصافها بهذه الصفة استقلالها بمالياتها الخاصة (فرع أول) ، و أهلية تمكنها من تحمل المسؤولية تجاه الأعمال الصادرة عنها ، و المثل أمام الجهات القضائية المختصة (فرع ثاني) .

الفرع الأول

الذمة المالية المستقلة للجماعات الإقليمية .

إن الأشخاص المعنوية تتمتع بذمة مالية و ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة (4) ، و تعد هذه الشخصية ناتجة عن إفتراض إستقلالية إدارية ، و انعدامها يجعلها تابعة للسلطة المركزية (أولا) .
كما يعتبر عنصر الذمة المالية المستقلة أساس وجود نظام اللامركزية الإدارية (5) ، إذ جاءت نصوص قانوني الولاية و البلدية بأن الذمة المالية لهاتين الهيئتين محل الدراسة تتمتع بالإستقلالية ، و من هذا المنطلق سندرس مدى تطابق هذه النصوص و حقيقة استقلالية الجماعات الإقليمية بذمة مالية مستقلة (ثانيا) .

أولا : ميزانية الهيئة الإقليمية .

تعتبر ميزانية الهيئة الإقليمية أسلوبا حقيقيا للإدارة المحلية ، حيث تعكس مختلف الخطط و الإتجاهات التنموية التي تهدف إلى تحقيقها (6) ، و تعمل على تطبيقها خلال سنة مالية تبدأ من الفاتح من شهر جانفي إلى 31 ديسمبر من كل سنة مالية .
إذ تظهر أهمية الميزانية من خلال أن قواعدها تحكم النفقات و الإيرادات العامة للإدارة المحلية ، إشباعا للإحتياجات المحلية (7) .

1- لباد ناصر ، مرجع سابق ، ص.83.

2- مازن راضي ليو ، القانون الإداري ، المنشورات الأكاديمية العربية ، لبنان ، 2008 ، ص.28 .

- انظر أيضا : سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، د ا م ج ، الإسكندرية ، 1996 ، ص.197.

3- يعود الأصل في الاعتراف بالشخصية المعنوية إلى القانون المدني ، و ذلك بموجب نص المادة 54 من :
الأمر رقم : 75-58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، ج ر عدد 78 ، الصادر في 30 سبتمبر 1975 ، معدل و متمم .

4- مازن راضي ليو ، مرجع سابق ، ص.29.

5- صفوان المبيضين ، حسين الطراونة ، توفيق عبد الهادي ، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، دي ع ن و ت ، الأردن ، 2011 ، ص.37 .

6- بلعباس سعد كمال الدين ، مرجع سابق ، ص.9.

7- زغودود علي ، المالية العامة ، الطبعة الثانية ، د م ج ، الجزائر ، 2006 ، ص.115.

حيث عرفت المادة 157 من قانون الولاية الميزانية على أنها جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية ، كما أنها عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برامجها للتجهيز و الاستثمار (1) ، يشمل على قسمين متوازنين هما قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار و هو التعريف نفسه الذي قدمه قانون البلدية (2).

أين يتولى الجهاز التنفيذي الممثل في الوالي إعداد ميزانية الولاية بمساعدة لجان الولاية و يعرضها على المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها كما نصت عليه المادة 160 من قانون الولاية " يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية و عرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في القانون و يوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية ، وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه " (3).

و ذلك مع توفر شروط التوازن وكذا توفرها على النفقات الإجبارية (4) ، و انعدامهما يرتب رفض الوالي المصادقة عليها و إعادتها للبلدية لضبطها لتحقيق التوازن .

إلا انه ينتقد إسناد مهمة تحضير ميزانية الولاية للوالي ، لأن هذا لا يستجيب لمبدأ التسيير المحلي و الذاتي باعتبار الوالي امتداد للهيئة المركزية ، و يخضع لعلاقة سلمية تربطه بهذه الأخيرة (5) .

فهو معين بموجب مرسوم رئاسي ، ويعتبر من بين الشخصيات البارزة و المثقفة في الدولة ، عملا بأحكام نص المادة 77 من الدستور ، و أحكام المرسوم الرئاسي 225-90 ، الذي يتعلق بالتوظيف في الوظائف العليا التابعة للدولة (6) ، الأمر الذي جعل الولاية في حالة خضوع تام له بسبب الإزدواج الوظيفي الذي يخول لمصالح و وظيفة ممثل الدولة أكثر منه كتمثل للجماعات المحلية ، و ذلك بالعودة إلى صلاحياته الواسعة التي يتمتع بها بموجب أحكام قانون الولاية .

1- القانون 07-12 مرجع سابق .

2- و ذلك في نص المادة 176 ، من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

3- نص المادة 160 ، من القانون رقم 07-12 ، مرجع لسابق .

- إن مصطلح " المصادقة " الوارد في المادة المذكور نصها لا ينطبق على طبيعة الإجازة التي يمنحها المجلس الشعبي الولائي ، لأنه من اختصاص السلطة الوصية ، باعتبارها الإجراء الذي يمنح الميزانية الصيغة التنفيذية .

4- المواد 161 ، 163 ، من القانون 07-12 ، مرجع سابق .

5- هناك من يبرر إسناد هذه المهمة للوالي : أن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ، و لا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي خاصة في تنفيذ الميزانية .

ثم انه يسعى إلى التنسيق بين السياسات الاقتصادية للدولة ، من خلال تسلسل الأهداف بين مختلف البرامج التنموية الوطنية ، الولائية و البلدية وكذا القطاعية ، إضافة إلى الطابع التقني الذي تتميز به الميزانية .

6- المرسوم الرئاسي رقم 225-90 ، المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة ، ج ر عدد 31 ، الصادر في 28 جويلية 1990 .

و يعود هذا إلى الضعف الذي تعاني منه الأجهزة التداولية في جل ولايات الوطن ، الناتج بالدرجة الأولى عن ضعف المستوى التعليمي لأعضاء المجالس المحلية ، الأمر الذي يخلق نوعا من عدم التوازن بين الهيئتين التداولية و التنفيذية ، أين تظهر قوة الوالي .

مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في نظام المنتخب المحلي ، وسن شروط تناسب و مركز المنتخب عضو المجلس التداولي (1) .

أما عن البلدية فالمكلف بإعدادها هو الأمين العام للبلدية ، و ذلك طبقا لنص المادة 180 من قانون البلدية : " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، إعداد مشروع الميزانية ، يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه " (2) .

ما يدفعنا إلى نفس السؤال السالف الذكر : فأين هو دور المجلس المنتخب صاحب الشرعية الشعبية في تسيير المجالس المنتخبة إن كان دوره شكلي في ما يخص عملية إعداد ميزانية البلدية .

حيث تمتد الهيئة المركزية الممثلة في الأمين العام للبلدية بوضع ميزانيتها ، علما أن هذا الأخير معين هو الآخر من طرف الهيئة المركزية (3) .

يوجي نص المادة 180 من قانون البلدية إلى وجود علاقة تربط رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأمين العام للبلدية ، حيث يعد هذا الأخير الميزانية تحت سلطة الأول .

إلا أن هذا يثير إشكالا حول الطبيعة القانونية التي تربطهما ، فرئيس المجلس الشعبي البلدي مستقل باعتباره ممثل لدائرته الإنتخابية و يخضع لنظام اللامركزية الإدارية ، على عكس الأمين العام الذي تربطه علاقة سلمية مع السلطة المركزية ، فكلاهما يخضعان لنظام قانوني مختلف و لا نجد أي أساس قانوني لتكليف هذه العلاقة ، و ما هدف المشرع من وضع هذه العلاقة ؟ .

خاصة في ظل ما جاء به قانون البلدية الجديد في مادته 15 ، أين إعتبر الأمين العام على رأس إدارة البلدية كهيئة ثالثة إلى جانب الهيئتين التداولية و التنفيذية .

و يتم التصويت على ميزانية البلدية طبقا لنص المادة 181 ، من طرف المجلس الشعبي البلدي و ذلك قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ، و هذا إستجابة لمبادئ إعداد الميزانية .

¹- غزالي عبد الوهاب ، بوفنش محي الدين ، رضوان بن موسى ، " الرهانات الجديدة للتنمية المحلية " ، حلقة دراسية الدفعة 39 ، بالمدرسة الوطنية للإدارة ، 2006 ، ص 17.

²- نص المادة 180، من القانون 10-11 ، مرجع سابق .

³- جاء في المادة 127 من قانون البلدية على كيفية تعيين الأمين العام للبلدية الذي يكون عن طريق التنظيم .
- حيث يتم تعيينه بموجب قرار من وزير الداخلية باقتراح من الوالي ، و من صلاحياته : تحضير الميزانية ، ممارسة سلطة سلمية على موظفي البلدية ، كما له صلاحية الاقتراح أو التعيين في المناصب الخاصة بالبلدية .

كما يظهر في مفهوم الإستقلال المالي للهيئة الإقليمية أن لها حرية تحديد إيراداتها و نفقاتها بنفسها (1) و كذا تمتعها بسلطة منح قرارات الإنفاق و مستوى مناسب من الإيرادات التي يتم تحصيلها محليا (2) .

إذ منح للبلدية و الولاية دور أساسي في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، بحيث لا يمكن للدولة من دونها الإشراف على السياسة الوطنية ، على مستوى كافة الإقليم ، و في مختلف المجالات و هذا يركز أساسا على نشاطها المالي (3) .
إلا أنه و بملاحظة طبيعة ممارسة هذا النشاط نجد الجماعة الإقليمية تعاني ضعفا له أسباب عدة سنتطرق لها لاحقا .

ثانيا : في فعالية المالية المحلية .

إن النشاطات الأساسية للجماعات الإقليمية لا تتم إلا عن طرق ركائز مالية إذ تحتل المالية المحلية صدارة التفكير الإقتصادي و الإجتماعي بالنسبة للدول ، فإن تفعيل المالية المحلية و تحقيق نجاعة النشاط المالي يكون بضمان الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية .
إلا أن النظام الجبائي في الجزائر يتسم بعدم التوازن ، أين تخصص الدولة لميزانيتها الحصة الأكبر من الإيرادات المحلية ، على حساب هذه الهيئات ، مما تسبب في عجز مالية هذه الأخيرة ، ما جعل السلطة العامة تلجئ إلى تكريس إجراءات إحترازية لمواجهة .

1 - عجز نظام الجباية المحلية .

يمكن أن نعتبر من أسباب عدم نجاعة التمويل المحلي الضعف الذي تتسم به عائدات الجباية المحلية بالرغم من تنوعها (4) ، بسبب محدودية النظام الجبائي المحلي .
حيث لإيرادات الجماعات الإقليمية أهمية كبيرة في ضمان إستقلالها المالي عن السلطة المركزية فهذه الأخيرة تبقى بعيدة عن الحاجيات الحقيقية لهذه الجماعات في مواجهة الإحتياجات المتزايدة .
و من أهم ما يتسبب في عجز المالية المحلية :

1- تسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2009 ، ص.31.
2- محمد سليم قلاله ، "بديل الحكم الجهوي في ظل التحولات الديمقراطية" ، مجلة المفكر ، عدد 5 ، د س ن ، ص.11.
3- عباس فواد ، عمور جمال ، هل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسير ، مذكرة تربص ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الدفعة 38 ، 2005 ، ص.13.
4- من بين الموارد جبائية ما يلي : الرسم على النشاط المهني ، الدفع الجزافي ، الرسم العقاري على الممتلكات المبنية و غير المبنية ، رسم الإقامة رسم التطهير ، رسم خاص بالإعلانات ، الرسم على القيمة المضافة ، الرسم على المذابح ، قسيمة السيارات .
وهذه الجباية تعود إما كلياً أو جزئياً على مالية الجماعات الإقليمية ، إما بشكل مباشر أو عن طريق الجزء الذي يعود على الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية .
- أنظر : تسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص.85- 89 .

- إحتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية ذات الأكثر مردودية ، حيث تستحوذ على أكبر نسبة منها عند التحصيل ، فمثلا بالنسبة للرسم على القيمة المضافة تتحصل ميزانية الدولة على 85% من العائدات ، مقابل 5 % للبلديات ، و كذا بالنسبة للضريبة على الأملاك إذ تعود 60% منها للدولة و أمثلتها كثيرة .

و في المقابل تقع على عاتق الهيئات الإقليمية أعباء لا تقل أهمية عن أعباء الدولة ، إذ تتجاوز عائدات الجباية العادية للدولة نسبة 75% مقارنة بما يعود من هذه الجباية على الجماعات المحلية فإحتكار حصيلة الجباية المحلية يعيق الإستقلال المالي عن طريق لجوئها إلى المالية الخاصة بالدولة لسد العجز الذي تعاني منه .

أما بالنسبة للجباية المحلية المخصصة بصفة كلية للجماعات الإقليمية فإنها تعاني ضعفا و محدودية إذ ما هي إلا قيمة رمزية (كالرسم على الإقامة و الرسم العقاري ...) ، فبالرغم من أن موارد هذه الأنواع من الجباية تخصص كليا للجماعات الإقليمية إلا أن مردوديتها ضئيلة مما يستدعي ضرورة إعادة النظر و تميم هذه المداخل و جعلها متناسبة مع الأعباء الملقاة على عاتق الهيئات الإقليمية .

و من أسباب فشل نظام الجباية المالية المحلية عدم وجود معايير موضوعية في توزيعها فهي مؤسسة على أسس لا تستجيب لحاجيات الجماعة الإقليمية ، إذ يفترض إعتداد العدالة في توزيع محصول الموارد الجبائية من طرف الدولة توزيعا يقوم على معطيات اقتصادية خاصة مع إتساع دورها ، في المجالات التنموية المختلفة (1) .

إذ يقوم النظام الجبائي الجزائري على مبدأ عدم إستقلالية الضريبة باعتبار فرضها مسألة قومية تختص بها الدولة عن طريق السلطة التشريعية ، و من المفروض أن تكون بتشريع ضريبي خاص يعكس هذا الإستقلال القانوني ، إذ يعتبر ناتج الجباية و الرسوم من الموارد المالية للجماعة الإقليمية (2) .

حيث نصت المادة 151 من قانون الولاية على ما يلي : " تتكون الموارد الميزانية و المالية للولاية بصفة خاصة مما يأتي :

التخصيصات ، ناتج الجباية و الرسوم ، الإعانات و ناتج الهبات و الوصايا ، مداخيل ممتلكاتها مداخيل أملاك الولاية القروض ، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية ، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة ، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات و تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " (3) .

1- تسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص.109.

2- بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص.90.

3- المادة 151 ، القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

إن المركزية المفرطة للضرائب و الرسوم المخصصة للجماعات المحلية الموروثة عن العهد الاستعماري ، جعلت الجماعات الإقليمية سواء من حيث التأسيس للضريبة ، حيث لا يحق لهذه الأخيرة فرض أو تحصيل أي ضريبة إلا إذا كان منصوص عليها صراحة .
أو من حيث تحصيلها لأن قبضها يكون من مصالح تابعة للدولة على مستوى البلديات على رأسها القابض و أمين الخزينة و هي جهاز تابع لوزارة المالية .
إضافة إلى كل هذا فان التنظيم الإقليمي للبلاد لا يأخذ بعين الاعتبار في عملية التقسيم الإمكانات الاقتصادية للوحدات المحلية ، فهذا ما يمهد لتبعيتها المالية للدولة وذلك من خلال عدم الموضوعية و عدم الدراسة المسبقة قبل التقسيم .
ما يؤدي إلى إنشاء جماعات محلية فقيرة و معزولة و أخرى موجودة ضمن أقطاب و مراكز صناعية الأمر الذي يحدث فوارق كبيرة في توزيع الموارد المالية ، و هذا ما اوجد بلديات عاجزة ماليا و مثقلة بالديون من مجموع 1541 بلدية (1).

2 : أسلوب التمويل المركزي لتجاوز عجز المالية المحلية .

بالرغم من السعي نحو إزالة الفوارق بين البلديات إلا أن بعضها لا يمكن لأي صيغة جبائية أن تتكفل بها ليصبح التضامن بين البلديات حتمية لا مفر منها ، لمواجهة العجز فيظهر هذا من خلال :

- القروض : إذ تعد احد صور التمويل المركزي للهيئات الإقليمية ، و هي عبارة عن مبالغ مالية تحصل عليها الهيئة الإقليمية من مختلف المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المفترض و تسجل القروض دائما في قسم الاستثمار .

إلا انه و بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض إلى حد ما في التخفيف من آثار ضعف الإيرادات الجبائية للهيئات المحلية إلا أنها تؤثر سلبا على استقلاليتها فهي ليست مجانية بل مرتبطة بشروط ولا ترخص إلا بفوائد قد تضع الجماعات المحلية في وضعية مالية صعبة ، ما يجعل من تدخل السلطة المركزية أمرا حتميا لتغطية العجز و كل ذلك على حساب استقلاليتها (2) .

- إعانات مخططات التنمية : و التي تهدف إلى اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي و الاجتماعي . و في إطار تنفيذ هذه المخططات يقوم الوالي بتوزيع اعتمادات الدفع المخصصة للولاية ، من قبل المصالح المركزية للتخطيط و المالية ، و يتم تحديد المشروع سواء من خلال مبلغه الإجمالي أو شروط انجازه و كفاءته ، وذلك استجابة لما يتم إعداده من برامج قطاعية للتنمية (3) ، و كل هذه الشروط تعبر عن مدى تدخل السلطات المركزية في الشؤون المالية المحلية ، مما

1- تسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص.115.

2- تياب نادية ، مرجع سابق ، ص.32.

3- بوضياف عمار شرح قانون البلدية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص.199.

يزيد من تبعية الجماعات الإقليمية لها إلى درجة انه يتعذر في بعض الحالات على البلدية التفكير في مشروع تنموي إلا بالتأكد من مساعدات الدولة لها .

- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية : الذي يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ، يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، و يخضع لوصاية وزارة الداخلية ، فهو يتولى تجسيد التضامن المالي بين البلديات (1) .

و تتكفل صناديق الضمان بتغطية النقص في حصيلة الضرائب المتوقعة بالنسبة للبلديات و تأمين تحصيل التقديرات الجبائية ، و كذا منح الإعانات الاستثنائية للبلديات و الولايات التي تعاني وضعية مالية صعبة على وجه الخصوص أو التي تواجه كوارث أو حوادث غير متوقعة .
وذلك بهدف ضمان السير الحسن للإدارة العامة بالبلديات . أما عن موارد الصندوق فتخصص له نسبة من الجباية المحلية ، كما تساهم البلديات التي تحقق فائض في ميزانيتها بتمويل الصندوق الذي يغطي هو الآخر مالية الجماعات الإقليمية العاجزة ، غير انه من الناحية الواقعية نادرا ما نجد بلدية حققت فائض (2) .

و لتجاوز التبعية المالية التي تعاني منها الجماعات الإقليمية يجب تمكينها من الوسائل المالية التي تكفل استقلاليتها ، و ذلك من خلال تحديد الوعاء الجبائي محليا ، نظرا لعجز النظام الجبائي الموحد في تحقيق الهدف المرجو منه بالمقارنة مع الأعباء المحلية ، و هذا نظرا للإقليم الجزائري الذي يتسم بالتفاوت في ظل تقطيع إداري يخضع لاعتبارات سياسية بحتة مراعاة لمصالح ضيقة للسلطة (3) ، مما سبب كثافة في النشاط الاقتصادي في بعض البلديات و انعدامه في اغلبها .

اذ يجب تعزيز مسؤوليتها عن مواردها الخاصة ، بدلا عن التمويل العمومي الذي تتكفل به الدولة و تتدخل من خلاله في تسيير الجماعة الإقليمية (4) .

و قبل التفكير في ضرائب جديدة ، جعل الضرائب الحالية مدرة للدخل و إمكانية كون الجماعة الإقليمية طرفا في تحديد أساس الضريبة و نسبتها و كذا تحصيلها . هذا إضافة إلى أن تشجيع الاستثمارات بإمكانه أن يعود بموارد معتبرة على هذه الأخيرة من خلال استغلال الموارد الطبيعية و البشرية على المستوى المحلي .

1- " تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات ، و ضمان المداخيل الجبائية ، على صندوقين : الصندوق البلدي للتضامن

صندوق الجماعات المحلية للضمان

تحدد كليات تنظيم هذه الصناديق و تسييرها عن طريق التنظيم " ، نص المادة 211 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

- وكذا المادة: 176 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

2- غزالي عبد الوهاب ، و آخرون ، مرجع سابق ، ص.71.

3- محمدمو ولد محمد ، "عدم استقرار التقطيع الإداري و الانعكاسات المحتملة" ، مجلة رسالة الإدارة ، عدد 39 ، تونس 2008 ، ص.7.

4- تياب نادية ، مرجع سابق ، ص.33.

الفرع الثاني

أهلية التقاضي للهيئة الإقليمية .

يخول القانون للهيئة الإقليمية القيام بأعمال تنتج آثار قانونية ، و ذلك في إطار الحدود التي نظمها هذا الأخير ، و من الآثار التي تنتج عن منح الهيئات الإقليمية الشخصية المعنوية أنها تتمتع بأهلية التقاضي و أن تكون طرفا في منازعة قضائية .

أما عن الممثل القانوني الذي ينوب عن الهيئة باعتبارها شخص معنوي فنجد أساسه في المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي نصت على ما يلي : " مع مراعاة النصوص الخاصة ، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه ، تمثل بواسطة الوزير المعني ، الوالي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي و الممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية " (1) ، فهي تحتاج إلى شخص طبيعي يعبر عن إرادتها ، فبالنسبة للولاية يعتبر الوالي هو الممثل القانوني للولاية أمام القضاء وفقا لنص المادة 106 من قانون الولاية (2) .

و قد نص قانون الولاية في مادته 138 على الاعتراف بالمسؤولية المدنية للولاية كطرف في حالة كونها مدعى عليه ، بالمسؤولية عن الأضرار التي تطرأ على رئيس المجلس الشعبي البلدي و نوابه أثناء ممارسة مهامهم الانتخابية أو بمناسبةها .

و كذا المادة 140 التي تحمل الولاية المسؤولية المدنية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي و المنتخبين بالمجلس ، ويمكن للولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهات القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ثبوت الخطأ الشخصي لهم (3) .

أما بالنسبة للبلدية فجاءت هي الأخرى بشأنها نصوص تخول لها أن تكون طرفا في دعوى قضائية ، سواء كمدعي أو كمدعى عليها ، و باعتبارها هيئة تنتمي إلى نظام اللامركزية الإدارية ، فالمحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الدعاوى التي تكون طرفا فيها بموجب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (4) .

1- المادة 828 من القانون رقم 09-08 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج ر عدد 21 ، الصادرة في 23 افريل 2008 .

2- " يمثل الوالي الولاية أمام القضاء " ، المادة 106 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

3- مرجع نفسه ، المادة 139 و 140 من القانون رقم 07-12 .

4- المادة 800 من القانون رقم 09-08 ، مرجع سابق .

كما نصت المادة 144 من قانون البلدية ، إن البلدية تتحمل المسؤولية عن الخفاء التي يرتكبها الأعضاء المنتخبين و رئيسهم أثناء ممارسة مهامهم ، مع إمكانية الرجوع عليهم في حالة الخطأ الشخصي .

أما عن ممثلها القانوني فهو رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لنص المادة 82 من قانون البلدية (1).

المطلب الثاني

إختصاصات المجالس المحلية .

إن الغاية من وجود اللامركزية هو تحقيق الإستقلال للهيئة الإقليمية ، إذ أن الأمر لا يتوقف عند منحها الشخصية المعنوية و الأهلية القانونية للمثول كطرف أمام القضاء ، و إنما يستدعي الأمر إحاطتها بكل ما يكفل هذه الإستقلالية من خلال تسييرها من قبل مجلس منتخب يستمد شرعيته من الشعب مباشرة (فرع أول) .

ثم إن الوظيفة الإدارية التي تكون من إختصاص السلطة التنفيذية يتم إقتطاع جزء منها و إسنادها إلى الهيئة المحلية على أن يتم تحديد هذه الصلاحيات عن طريق التشريع حفاظا على إستقلاليتها بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية ، لكي تتمتع بسلطة إتخاذ القرار عند ممارسة إختصاصاتها المحلية (فرع ثاني) .

الفرع الأول

تمثيل الهيئات الإقليمية بمجالس منتخبة .

يعتبر الإنتخاب الأداة العملية لتحقيق الديمقراطية و الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن آراءهم و المشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم الذين يلقي على عاتقهم عبئ التسيير (2) .

غير أنه في هذا المجال رغم أهمية الإنتخاب في تدعيم مبدأ الإستقلالية من الناحية النظرية إلا أنه من الناحية العملية يثبت نتائج سلبية أبرزها تلك المتعلقة بضعف أغلبية المنتخبين من حيث المستوى العلمي .

1- " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية ، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية و إدارتها .

و يجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يأتي :

- التقاضي باسم البلدية و لحسابها .

- إدارة مداخيل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية ... " المادة 82 من القانون رقم 10-11- مرجع سابق .

2- برازة وهيبة ، " مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر " ، م أ ب ق ، عدد 01 ، 2011 ، ص. 212 .

ما أسهم في ضعف الإدارة المحلية و الأجهزة المنتخبة و من خلالها التنظيم اللامركزية ككل و عدم توصلها لممارسة حريتها في التسيير الإداري وهو أنها وجدت نفسها خاضعة لإطارات و مسيرين لم تشارك هي في تعيينهم (1) .

إذ يعتبر أسلوب التعيين بموجب مرسوم رئاسي بمثابة تطبيق من تطبيقات النظام المركزي ، إذ يوصف الوالي مثلا بأنه " الواسطة بين الولاية و السلطة المركزية " ، باعتباره من بين الموظفين السامين في الدولة ، حيث يعد و ينفذ السياسات العمومية للدولة وهنا تبدو طبيعة عمله ممثلا للدولة في الإدارة المحلية (2) .

الأمر الذي يجعل الوالي باعتباره جهازا لعدم التركيز الإداري من ضمن أجهزتها الرئيسية ، في وضعية محل نقاش بخصوص القول بلامركزية الولاية من الناحية العضوية . و الشيء نفسه ينطبق على الأمين العام على مستوى البلدية فهو معين و في المقابل يت رأس جهازا من أجهزة البلدية و هي إدارة البلدية ، خاصة أن هذه الهيئات تم تدعيمها باختصاصات معينة على حساب إختصاصات المجالس المنتخبة ، التي توحى بتفضيل العناصر المعينة الممثلة للهيئة المركزية ، و من ثم يعد هذا كتدعيم لعدم التركيز الإداري على حساب نظام اللامركزية الإدارية (3) .

الفرع الثاني

الإختصاصات المحلية للهيئات الإقليمية .

إن الإعتراف بالمصالح المتميزة التي تعرفها الهيئة الإقليمية و التي تعد من أركان الحكم المحلي هو تدعيم لإستقلالية الجماعة الإقليمية الأمر الذي يستدعي منح هذه الأخيرة إختصاصات محلية (4) ، إذ تعتمد التشريعات على أسلوب حصر الإختصاصات المحلية للهيئة الإقليمية و هذا ما أكد عليه Marie - Luce Pavia بقوله :

« c'est au seul législateur nationale de fixer les règles
constitutives des collectivité territoriale et de déterminer d'une part
l'entendu de leurs compétences ; et d'autre part de leurs ressources , a

1- تسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص.177.

2- بابا علي فاتح ، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2010 ، ص.73.

3- تسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص.70.

4- بابا علي فاتح ، مرجع سابق ، ص.78.

cette compétences du principe du législatrice s'ajoute exécution d'un pouvoir normatif autonome »⁽¹⁾

إذ أوكلت القوانين لأجهزة الهيئات الإقليمية عدة إختصاصات لتحقيق تنمية شاملة و كذا تنسيق مختلف النشاطات الإقتصادية فوق إقليمها⁽²⁾ ، تختلف الموكلة منها لأجهزة الولاية (أولا) عن الموكلة لأجهزة البلدية (ثانيا) .

أولا : الإختصاصات الموكلة لأجهزة الولاية .

إن المجالس الشعبية تمارس عدة مهام تقليدية تتمثل أساسا في التصويت على الميزانية

و إدارة أملاك الهيئة الإقليمية⁽³⁾ ، و كذا صلاحيات في مجال التنمية الفلاحة ، الري و كذا الهياكل الأساسية و الإقتصادية و التجهيزات التربوية و النشاط الإجتماعي .

وردت صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الفصل الرابع تحت الباب الثاني بعنوان " صلاحيات المجلس الشعبي الولائي " ، حيث تمارس الولاية صلاحياتها باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية طبقا للمبادئ المحددة في المادة الثالثة و الرابعة من قانون الولاية .

و يظهر دور المجلس المنتخب من خلال إمكانية إقتراحه لقائمة المشاريع سنويا و تسجيلها في البرامج القطاعية إضافة إلى المبادرة حسب قدرات و خصوصيات كل ولاية في التنمية الإقتصادية الإجتماعية و الثقافية بالتعاون مع البلديات⁽⁴⁾ .

فهو يمارس صلاحياته عن طريق مداورات و ذلك في مجالات محددة بموجب نص المادة 77 من قانون الولاية بخصوص :

الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة ، السياحة ، الإعلام و الإتصال التربوية و التعليم العالي ، السكن ، الفلاحة ، الري و الغابات ، التجارة و هذا حسب طبيعتها سواء تدخل ضمن التنمية الإقتصادية أو الإجتماعية .

أما عن الجهاز التنفيذي الممثل في الوالي فيسهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها كما يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين ، كما يتولى إعداد مشروع الميزانية و يقوم بتنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها⁽⁵⁾ .

¹ - pavia Marie -Luce ، « la décentralisation principe d'organisation territoriale de la république » , revue conseil d'état , N°3 , janvier 2003 , p.96.

² - مصطفى دريوش ، " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة " ، مجلة النائب ، عدد 01 ، لسنة 2003 ، ص.47.

³ - لباد ناصر ، مرجع سابق ، ص.124.

⁴ - المواد 72 و 75 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

⁵ - المواد 77 و 102 و 105 و 107 من القانون 07-12 ، مرجع نفسه .

و ما يلاحظ هو إتساع صلاحيات الوالي و تنوعها و بهذا يظهر جهاز المجلس الشعبي الولائي بمثابة جهة إقتراح و إستشارة أكثر من إعتباره صاحب قرارات ، و صفة الوالي باعتباره ممثل للدولة أدى إلى الإنفاص من قيمة الولاية كجماعة محلية فعلية مستقلة و تحويلها إلى جهة إدارية غير ممركرة على حد تعبير الأستاذ مصطفى دريوش (1) .

و هذا لا يسمح للمواطن الممثل في المجلس المنتخب من المشاركة في إتخاذ القرار ، أما عن الأعمال الموكلة له بصفته ممثلا للدولة على أساس أنه يتمتع بوضعية قانونية مزدوجة (2) ، فهو يستحوذ على إختصاصات إستراتيجية تنفيذا للتعليمات المركزية الصادرة عن مختلف الوزارات حيث ينشط و يراقب المصالح غير الممركرة للدولة بمختلف القطاعات كما نصت عليه المادة 111 من قانون الولاية التي جاء فيها : " ينشط الوالي و ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركرة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية غير أنه يستثنى :

العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي

وعاء الضرائب و تحصيلها .

الرقابة المالية .

إدارة الجمارك .

مفتشية العمل .

مفتشية الوظيفة العمومية .

المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية .

و تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم . (3) .

كما يسهر على إتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات و كذا حماية حقوق المواطنين و ممتلكاتهم و حفاظا على النظام العام على مستوى تراب الولاية حسب المادة 113 من القانون السالف الذكر .

ثم إنه من خلال المصطلحات الواردة في نصوص قانون الولاية نجد أن توزيع الإختصاصات الممنوحة للوالي جاءت على حساب تلك المخولة للمجلس الشعبي الولائي فهي لا توحى بتمتعها بصلاحيات حقيقية وواضحة من خلال الصياغة التي جاءت عليها مثل : " يبادر " ، " يساهم " ، " يشجع " و " يقدم آراء " وهي من الناحية العملية تطرح إشكالا حول مغزاها و قيمتها القانونية مما لا يدع مجالا للشك في الدور المهيمن للوالي على حساب الجهاز التداولي (4) .

1- مصطفى دريوش ، مرجع سابق ، ص.48.

2- بوضياف عمار ، النظام القضائي الجزائري ، مرجع سابق ، ص.122.

3- نص المادة 111 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

4- بابا علي فاتح ، مرجع سابق ، ص.110.

ثانياً : الإختصاصات الموكلة لأجهزة البلدية .

تتوفر البلدية حسب نص المادة 15 من قانون الجديد الخاص بها على هيئة مداولة و هيئة تنفيذية و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي . يمارس المجلس المنتخب عدة صلاحيات في مجال التهيئة و التنمية من خلال إعداد البرامج السنوية و المتعددة السنوات ، و كذا إختيار العمليات التي تنجز في إطار مخططات البلدية للتنمية ، حيث يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء على مستوى البلدية و إتخاذ تدابير خاصة بتشجيع الإستثمار و ترقيته .

أما بخصوص التعمير و الهياكل القاعدية فهو مكلف حسب المادة 113 من قانون البلدية بالمصادقة على أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول به ، كما يبادر في متابعة العمليات المتعلقة :

بتهيئة المساحات و صيانتها ، مجال السكن و ترقيته ، كما منح له دور في مجال التربية ، الحماية الاجتماعية و كذا مجال الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة (1) ، إضافة إلى النظافة و حفظ الصحة العمومية ، وهي مجرد إختصاصات عادية لا توحى بالمكانة الحقيقية للمجلس المنتخب باعتباره ممثلاً للشعب في نظام اللامركزية الإدارية .

هذا و يتمتع الجهاز التنفيذي باختصاصات مزدوجة باعتباره ممثلاً للبلدية (2) و تتمثل في ما يلي :

تمثيل البلدية في المراسيم التشريعية و التظاهرية و في أعمال الحياة المدنية و الإدارية ، كما يرأس المجلس المنتخب و يسهر على تنفيذ المداولات التي تم التصويت عليها من المجلس الشعبي البلدي و ينفذ الميزانية باعتباره الأمر بالصرف ، و كذا التقاضي باسم البلدية و إبرام العقود ، إقتناء اللوازم و السهر على المحافظة على الأرشيف و العمل على حسن سير مصالح البلدية و هذا طبقاً للمادة 27 و 83 من قانون البلدية .

أما صلاحياته كممثل للدولة فيعمل على إحترام تطبيق التشريع و التنظيم المعمول به إضافة إلى إختصاصاته بصفته ضابط بالحالة المدنية من خلال استقبال تصريحات الولادة الزواج الوفاة و تدوين العقود في السجلات و إعدادها ، كما يسهر على النظافة العمومية و السكنية العامة و غيرها من الأعمال (3) .

أما عن الجهاز الثالث الممثل في إدارة الولاية فينشطه الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أن هذه العلاقة يصعب تحديد طبيعتها القانونية ، باعتبار كل من الأمين العام و رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتميان لنظام إداري مختلف عن الآخر ، إذ من الناحية العملية لا

1- نصوص المواد 118 و 119 و 120 و 122 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

2- بوضياف عمار ، مرجع سابق ، ص. 138 .

3- المواد من 85 إلى 95 من القانون 10-11 ، مرجع نفسه .

يملك هذا الأخير أي سلطة على الأمين العام ، و تنظيم الإدارة يكون حسب أهمية الجماعة الإقليمية و حجم المهام المسندة لها حيث تتكفل بتنظيم مصلحة الحالة المدنية و سيرها ، مسك بطاقات الناخبين القيام بمختلف الإحصاءات ، النشاطات الإجتماعية و الرياضية ، تسيير الميزانية و المالية و تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم .

كما يتولى الأمين العام التحضير للإجتماعات الخاصة بالمجلس و تنسيق سير المصالح الإدارية بالبلدية و ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات طبقا لنص المادة 29 من قانون البلدية .

تعتبر مجمل النصوص القانونية سواء الدستور أو القوانين الأخرى وبالتحديد قانوني الولاية و البلدية و كذا قانون الانتخابات ، أن الهيئات الإقليمية بما فيها الولاية و البلدية كيانات مستقلة في نظر القانون ، ما يعكس من الناحية النظرية إرساء أسس نظام اللامركزية الإدارية . إلا أن هذا لا يضمن بشكل فعال إستقلاليته في تسيير شؤونها المحلية وفقا لمبادئ التسيير اللامركزي و رسم صورة متقدمة عن الإدارة المحلية ، إذ يبقى نجاح هذه النصوص في ضمان إستقلالية الجماعات الإقليمية أمرا نسبيا خاصة بوجود ثغرات قانونية تعيق تطبيق المبدأ .

ثم إن النتائج المترتبة عن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية لا تعكس فعلا إستقلالية الجماعات الإقليمية ، بحيث تبقى نسبية و غير كاملة سواء من حيث الزمة المالية التي تعاني عجزا في أغلب بلديات الوطن أو من حيث الإختصاصات التي تستحوذ الأجهزة الممثلة لنظام عدم التركيز الإداري على أهمها .

يقتضي مبدأ المشروعية أن تكون أعمال الإدارة خاضعة للقانون و أن تمارس إختصاصاتها في إطار الحدود التي ينص عليها القانون ، و من بين أشكال رقابة المشروعية أو أساليبها ، الرقابة الإدارية التي تمارسها الهيئة المركزية في الدولة على الهيئات المحلية المتواجدة على مستوى الإقليم الوطني ، و هي ما يعرف بالرقابة الوصائية .

و هذا النوع من الرقابة هو الأسلوب المعتمد لضمان وحدة الدولة في إطار نظام اللامركزية الإدارية (1) ، فاللامركزية لا يمكن إعتبارها مرادفة للحرية المطلقة للهيئات الإقليمية ، إذ هي أسلوب للرقابة في الدولة الموحدة و على حد تعبير الفقيه Michel Verpeaux أين قال :

« La décentralisation na jamais été synonyme de liberté totale pour les collectivités territoriales et celles-ci subissent un contrôle qui est exercé , dans un état unitaire comme la France , par des autorités étatiques » (2) .

فالوصاية الإدارية ليست نقيض الإستقلالية ، إذ إعتد المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي ، و نقلا عنه قبل تعديل هذا الأخير على هذه الآلية لضمان مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية في نظامها اللامركزية ، إلا أنها أصبحت تشكل عائقا أمام التسيير المحلي و تمس بمفهوم اللامركزية الإدارية المكرس دستوريا نظرا لشدتها (مبحث أول) .

غير أن هذه الآلية ليست الوحيدة التي بإمكانها ضمان مبدأ المشروعية ، و إنما بإمكان أجهزة أخرى منحت لها الإستقلالية القانونية و الحياد في ممارسة إختصاصاتها الرقابية على الهيئات الإقليمية ، و المتمثلة في مجلس المحاسبة ، المفتشية العامة و السلطة القضائية ، حفاظا على الطابع اللامركزي للدولة مع عدم المساس باستقلالية هذه الأخيرة في عملية الرقابة (مبحث ثاني) .

¹- مازن راضي ليو ، مرجع سابق ، ص.44.

²- Michel Verpeaux , les collectivistes territoriales en France , deuxième édition , Dalloz , 2004 , p.133.

المبحث الأول

عوائق الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات الإقليمية .

الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات الإقليمية مجموعة من السلطات المحدودة التي يخولها القانون لهيئة تعلق الهيئة الإقليمية ، وتكون تحت وصايتها بموجب القانون ، و ذلك لهدف حماية المصلحة العامة .

و بمعنى آخر فإن الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من توحيد سياستها المطبقة على كافة الهيئات الإقليمية و التنسيق بين عمل الهيئات اللامركزية ، ولا يكون ذلك إلا في إطار القانون عملا بالمبدأ الفقهي القائل أنه : " لا وصاية إلا بنص و لا وصاية تتعدى محتوى النص " (1) يعد أسلوب الوصاية الإدارية بمثابة الرابط أو العلاقة التنظيمية بين الهيئة المركزية و الجماعة الإقليمية ، سواء بخصوص التسيير الإداري أو المالي ، باعتبار أن مبدأ المشروعية يحد من مبدأ الإدارة الحرة (2) .

ثم إن أسلوب الرقابة الإدارية الذي يكرسه المشرع الجزائري في نصوص قانون الولاية و البلدية يتسم بأنه متسع النطاق ما يجعله يتسبب في الحد من حرية الجماعات الإقليمية ، و يجعل من السلطة المركزية معرقله لتنفيذ القرارات المحلية التي يفترض أن تتخذ في إطار حر و مستقل لكن في حدود القانون .فقد تكون الرقابة الوصائية واقعة على المجالس المنتخبة أو الأعمال الصادرة عنها (مطلب أول) ، كما قد تمارس هذه الرقابة على ميزانية الجماعة الإقليمية في مراحل تنفيذها (مطلب ثاني) .

المطلب الأول

نظام الوصاية الإدارية .

إن الوصاية الإدارية رقابة قد يكون موضوعها إما المجالس المنتخبة (فرع أول) و إما الأعمال الصادرة عن هذه المجالس (فرع ثاني) .

الفرع الأول

الرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة .

بالرغم من الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة التي يفترض إستقلاليتها في التسيير باعتبارها تستمد سلطتها من الشعب مباشرة دون وسيط ، إلا انه يجب وضع قيود تحت عنوان السلطة الوصية و هذا لغرض ممارسة رقابة على المجالس المنتخبة لحماية مبدأ المشروعية

¹- بن مشري عبد الحليم ، مرجع سابق ، ص. 103.

²- pavia Mari-Luce ، Op. Cit , p.97.

التي تتسم بأنها داخلية⁽¹⁾ ، مقارنة بالأشكال الأخرى من الرقابة ، و ضمان سلامة أعمالها و تطابقها و الدستور وكذا القوانين و التنظيمات . فكلما ابتعدنا عن تطبيقها صار للمجلس سلطة مطلقة ما يجعلنا نقرب من مفهوم الحكم المحلي و ما يترتب عنه من مساس بالوحدة القانونية للدولة⁽²⁾ .

لذا فوجود رقابة وصائية أمر حتمي ولا مفر منه تمارسه هيئة عليا على السلطة الموصى عليها تسمى : السلطة الوصية ، و المتمثلة في الوالي بالنسبة للبلدية ، و الوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للولاية .

إلا أن الإشكال يثار بخصوص مدى تناسب نظام الوصاية الإدارية مع مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية .

من خلال معرفة مدى تأثير الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس كهيئة (أولا)

و كذا تأثيرها على الأعضاء كمتثلين منتخبين على مستوى الهيئة الإقليمية (ثانيا) .

أولا : الرقابة الإدارية على المجلس كهيئة .

تعتبر هذه الرقابة بمثابة رقابة جماعية تمارس على المجلس ككل ، عن طريق إنهاء مهامه و تجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها ، حيث يتعرض المجلس المنتخب سواء على مستوى الولاية أو البلدية للحل بموجب مرسوم رئاسي ، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽³⁾ . إن ممارسة الرقابة الوصائية بهذا الإجراء يجعلنا نصفه كأخطر إجراء يمكن أن يمس بالمجلس المنتخب ككل ، فهذه المجالس بالخصوص المجلس الشعبي البلدي ، ورغم اعتبارها الخلية القانونية للامركزية إلا أنها لم تخضع للتموقع الإيجابي الذي يتيح لها أن تكون فاعلا أساسيا في النظام الهرمي للسلطة⁽⁴⁾ .

فالمجلس المحلي مهدد في أي لحظة بالحل و يظهر هذا من خلال نص المادة 46 من قانون البلدية التي تنص على أنه : " يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي :

- في حالة خرق أحكام دستورية ،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة ، تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم

¹- بلجبل عتيقة ، "فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية" ، م ا ق ، عدد 6 ، ماي 2009 ، ص.193.

²- بوضياف عمار ، " الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي - الجزائر - تونس - المغرب " م أ ب ق ، العدد الأول ، 2010 ، ص.9.

³- المادة 47 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق ، و كذا المادة 47 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق . بخصوص كل من المجلس الشعبي البلدي و الولائي على التوالي .

⁴- فرحاتي عمر ، " مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر " ، م ا ق ، العدد 6 ، ماي 2008 ، ص.12.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام نص المادة 41 أعلاه
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له
- في حالة إندماج بلديات ضمها أو تجزئتها
- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب " (1) ، وتقريبا نفس الحالات جاءت في نص المادة 48 من قانون الولاية .

و يلاحظ من خلال المادتين أن ما يزيد من خطورة الإجراء كون أن هذه الحالات التي يتم اللجوء فيها إلى الحل بالرغم من أنها محددة على سبيل الحصر إلا أنها واردة بمصطلحات فضفاضة و غامضة و عدم دقتها يمنح السلطة المركزية إمكانية استعمال سلطتها التقديرية في تقدير الحالة و حل المجلس الشعبي المنتخب (2) ، و لسد الفراغ الهيكلي على مستوى البلدية يقوم الوالي بتعيين متصرفين مساعدين عند الإقتضاء خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي .

حيث توكل لهم مهام تسيير شؤون البلدية و تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد .

وتجري إنتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل في أجل أقصاه 6 أشهر من تاريخ الحل ، و لا يمكن في أي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية ، و تنتهي مهامه مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية (3) .

أما بالنسبة للولاية فالوالي يقترح خلال 10 أيام من الحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد . و مهامها تنتهي بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد ، أما في إنتخابات تجديد هذا الأخير فيكون في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل ، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام و لا يمكن في أي حال من الأحوال إجرائها في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية (4) .

إن معظم الأسباب المعتمدة كأساس يمكن الإستناد إليه لحل المجلس المنتخب يمس بمبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية ، ليس هذا فقط و إنما يضرب عرض الحائط مبدأ تكريس الإرادة الشعبية والتمثيل من خلال منح السلطة التقديرية بطريقة غير مباشرة للهيئة المركزية في تحديد حالات الحل ثم إن المجلس لا يخضع لعلاقة سلمية للسلطة الوصية فهو ممثل الشعب .

¹- المادة 46 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

²- KHelloufi Rachid , op-cit , p.250.

³- " في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي ، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس ، متصرفا و مساعدين عند الإقتضاء ، توكل لهم مهام تسيير شؤون البلدية .

وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد ، و تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " نص المادة 48 ، و كذا المواد 49 و 50 تناولت هذه الأحكام ، القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

⁴- المادة 49 و 50 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

ثانيا : الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبين بالمجلس .

تمارس السلطة المركزية رقابة متنوعة على الأشخاص أعضاء المجالس المنتخبة المناط لهم القيام باختصاصاتهم المحلية في إطار القانون (1) ، حيث يخضعون لرقابة وصائية تسلط بشكل فردي تأخذ أحد الأشكال التالية : إما التوقيف أو الإقالة أو الإقصاء .

1 - التوقيف : يتعرض المنتخب المحلي لإجراء التوقيف في حالة المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية ، وذلك بموجب قرار معلل أي مسبب بذكر المتابعة الجزائية وذلك حفاظا على حقوق العضو الممثل بالمجلس (2) .

نصت المادة 43 من قانون البلدية : " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة .

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية " (3) .

أما عن قانون الولاية فنص على أنه يوقف المنتخب بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ، لنفس الأسباب السابقة ، أما عن القرار بالتوقيف فيصدر عن الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية إلى غاية صدور حكم نهائي و ذلك طبقا لنص المادة 45 من قانون الولاية . و يعتبر هذا أكثر ضمانا لمكانة العضو المنتخب باعتباره يوقف بموجب مداولة عكس المنتخب البلدي الذي تتدخل مباشرة السلطة الوصية في إصدار قرار الوقف المتمثلة في الوالي ، إلا انه لا يستشف من نصها عبارات الإلزامية لمداولات المجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوزير المكلف بالداخلية إذ جاء في نصها أن :

المنتخب يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي ، و يعلن التوقيف بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ، و لم توضح المادة مدى إلزامية المداولة لقرار الوزير (4) .

يهدف قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي ، أما إذا كان يهدف إلى تحقيق أهداف حزبية فيعتبر معيبا يعيب الإنحراف في استخدام السلطة ما يرتب بطلان القرار (5) .

1- العبادي محمد وليد ، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 1997، ص.142 .

2- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائري ، مرجع سابق ، ص.91.

3- القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

4- المادة 45 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

5- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائري ، مرجع سابق ، ص.98.

لقد أغفل المشرع الجزائري إجراء كان يفترض أن ينص عليه في حالة الحكم بالبراءة على المنتخب وهو إعادة الإعتبار له حفاظا على سمعته السياسية⁽¹⁾ . و تعويضا عن ما الحق به من مساسا بسمعته ، فهذا الإجراء معيب أنه يحيط المشرع الجزائري بكل آثاره ، و من مميزاته أنه مؤقت و ذلك في انتظار صدور قرار نهائي من الهيئة القضائية ، إما بالإدانة أو بالبراءة .

2 – الإقالة : تختلف عن الإستقالة أن هذه الأخيرة تكون إرادية ، أما الإقالة فتكون بقوة القانون لا دخل لإرادة العضو المنتخب فيها أي حكمية⁽²⁾ إذ نص المشرع الجزائري على حالة الإقالة في نص المادة 45 من قانون البلدية الجديد .

و جعله كإجراء يتم اتخاذه في حالة الغيابات المتكررة لعضو من أعضاء المجلس المنتخب و ذلك بقرار يعلن من المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني و إخطار الوالي⁽³⁾ . أما عن قانون الولاية فلم يستعمل مصطلح الإقالة و إكتفى بإعتبار المنتخب المحلي في حالة تخلي عن العهدة الإنتخابية في حالة تغيبه لأكثر من ثلاث دورات خلال نفس السنة ، و يثبت هذا من طرف المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾ .

لقد أفلح المشرع الجزائري إلى حد بعيد في ترتيب الإقالة الحكمية بقوة القانون على الإهمال و عدم الإلتزام بالقيام بالمهام الموكلة للمنتخب المحلي خلال عهده الإنتخابية . و هو الجديد الذي جاء به قانوني الولاية و البلدية باعتباره إجراء تاديبى ناتج عن الإخلال بالإلتزامات المهنية بعدما كانت الإستقالة الحكمية مترتبة عن ورود العضو المحلي تحت أحد حالات التنافي أين كانت مكرسة في ظل الأمر رقم 24-67 ، إلا أن القانون 08-90 قام بإلغائها ، ليعود القانون الجديد لينص عليها تحت إجراء الإقصاء ، و ذلك عند ثبوت الحالات المنصوص عليها في قانون الانتخابات .

3 – الإقصاء : يشابه كل من الإقصاء و الإقالة أن كليهما إجراء قانوني تاديبى يكون بقوة القانون⁽⁵⁾ ، و هو إجراء يثبت إنهاء مهام المنتخب المحلي و ذلك على عكس التوقيف الذي يعتبر إجراء مؤقتا .

¹- غزالي عبد الوهاب ، و آخرون ، مرجع سابق ، ص.15.

²- بلجيل عتيقة ، مرجع سابق ، ص.195 .

³- " يعتبر مستقلا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ ، يعتبر قرار المجلس حضوريا ، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني و يخطر الوالي بذلك " .

المادة 45 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

⁴- المادة 43 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

⁵- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية ، مرجع سابق ، ص.100 .

كما يختلفان عن الإقالة كونه إجراء تأديبيا في حالة الإهمال وعدم حضور مداولات المجلس الشعبي أما عن الإقصاء فيكون في حالة ثبوت الإدانة الجزائية ، و صدور حكم نهائي ، أو في حالة ثبوت وجوده المنتخب المحلي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .

فبالنسبة لقانون البلدية نص في المادة 44 :

" يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي البلدي كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في نص المادة 43 أعلاه .

و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار " (1).

و هو ما جاء به قانون الولاية في نص المادة 46 ، على أن يقر المجلس الشعبي الولائي على ذلك بموجب مداولة ، و يكون إثبات هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية . فبالنسبة للإقصاء في هذه الحالة ، فهو إجراء تكميلي لإجراء سابق تم إتخاذه بمناسبة حدوث متابعة جزائية ، و هو التوقيف ، الذي يتسم بأنه إجراء مؤقت ، أما عن الإقصاء فهو إجراء مؤقت يحدد مصير المنتخب المحلي بعد توقيفه بإقصائه .

أما عن الحالة الأولى فوردت في قانون الولاية دون البلدية و هي حالة وجود المنتخب المحلي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي منصوص عليها في القانون ، فهو إجراء يضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي بتعديل المركز القانوني للعضو بسحب صفة المنتخب المحلي منه (2) .

حيث نصت المادة 44 من قانون الولاية على ما يلي : " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا

و يقر المجلس الشعبي الولائي بذلك بموجب مداولة .

و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار .

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء احد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ، محل طعن أمام مجلس الدولة " (3).

يمكن أن نستشف من الفقرة الأخيرة للمادة السالفة الذكر أن المداولة التي يعدها المجلس الشعبي الولائي ليست إلا عملا تمهيديا لإصدار القرار الإداري النهائي المتضمن الإقصاء ، و إنما السلطة الوصية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية من له حق إصدار هذا الأخير ، إستنادا إلى

¹- القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

²- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية ، مرجع سابق ، ص.99 .

³- المادة 44 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

إخضاعه (القرار) لرقابة الدرجة الثانية في هرم القضاء الإداري ، و هو مجلس الدولة باعتباره المختص بالنظر في الطعون ضد قرارات السلطة المركزية بصفة ابتدائية ونهائية (1) .

أما عن سد الفراغ الذي سيخلفه المنتخب على مستوى المجلس المحلي ، فيتم إستخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز شهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر مرشح من نفس القائمة (2) .
إذ إعتبر المشرع الجزائري الإقصاء لأسباب التنافي و عدم القابلية للانتخاب بمثابة إجراء لمواجهة سلوك مخالف للقانون يترتب عن الإستمرار بعضوية المجلس بالرغم من كون العضوية مخالفة للقانون .

وقد أشارت المادة 41 من قانون البلدية أن الإستخلاف يكون بموجب قرار من الوالي على عكس ما جاء به قانون الولاية في نص المادة 40 ، الذي يمنح للمجلس المنتخب صلاحية الإقرار بالحالة بموجب مداولة و يخطر الوالي بذلك ، غير أنه مجرد إجراء شكلي لا يكتسب قوته القانونية إلا بإثباته من طرف السلطة الوصية .

هذا وكانت حالة عدم القابلية للانتخاب ترتب إجراء الإقالة الحكيمة و ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي (3) .

الفرع الثاني

الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة .

تلتزم الحكومة المركزية بالوفاء بحاجيات جميع أفراد الشعب ، في مناطق الدولة المختلفة ، بأعلى مستوى ممكن من الكفاءة في أداء الخدمات و يعتبر هذا الالتزام مصدر حقها حين تمارس قدرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة ، و ذلك بمقتضى ما تخوله القوانين من سلطات في هذا الشأن .

وهذه الرقابة تتضمن إمكانية قيام الدولة بالمصادقة على أعمال الجماعات الإقليمية (4) (أولا) ، أو الحل محلها في أداء أعمالها (ثانيا) ، أو القيام بإبطالها (الإلغاء) (ثالثا) .

1- المادة 901 من القانون رقم 08-09 ، مرجع سابق .
" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ... " .

- وكذا نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 ، مرجع سابق .
2- " في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني للمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز شهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة " ، المادة 41 من القانون رقم 12-07 ، مرجع سابق .

3- المادة 40 من القانون رقم 90-08 ، مرجع سابق . (ملغى)

4- Verpeaux Mechel , op-cit , p.134.

أولاً : المصادقة على أعمال المجالس المنتخبة .

يمكن أن نعرف المصادقة أنها الموقف الذي تتخذه السلطة المركزية تجاه العمل الإداري الذي تقوم به الهيئة الإقليمية (1) ، و هذا الترخيص يقع على مداوات المجلس المنتخب ، إما بشكل ضمني أو صريح .

1- المصادقة الضمنية : تبنى المشرع الجزائري المصادقة الضمنية كأصل ، لأنه حصر المداوات الخاضعة للمصادقة الصريحة ، لأنه يمكن أن تخضع لها كل المداوات باستثناء تلك الخاضعة للمصادقة الصريحة ، و هذه المداوات يمكن اعتبارها نافذة و كأنه مصادق عليها عندما يمنح المشرع مدة محددة للسلطة الوصية لقيامها بالمصادقة و لم تقم بذلك مع إستثناء المداوات التي تشترط التصديق الصريح .

إذ نصت على هذه الحالة المادة 54 من قانون الولاية : " مع مراعاة أحكام المواد 55 و 56 من هذا القانون تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية ... " (2) .

و هذا يعني أنها ستصبح نافذة بقوة القانون بمجرد مرور مدة 21 يوم من تاريخ إيداعها بمقر الولاية للمصادقة عليها (3) . أما عن المصادقة الضمنية على مداوات المجلس الشعبي البلدي فهي الأخرى تكون قائمة بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية ، لتصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون حسب منطوق المادة 56 .

أما بخصوص هذه المدة فبعدما كان تنفيذ المداوات مباشرا بعد مرور 20 يوم في ظل الأمر رقم 24-67 قلصت إلى 15 يوم في ظل قانون سنة 1990 (4) ، ليعيد المشرع رفعها إلى مدة 21 يوم في ظل القانون الجديد . ثم إن خضوع المداوات للمصادقة سواء الضمنية منها أو الصريحة توحى باتساع مجال الرقابة بحيث ضيقت إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة ، و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه الأخيرة قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية الممنوحة للسلطة الوصية للمصادقة عليها ، و ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف الهيئة المحلية المنتخبة ، و هذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة المركزية من فتح باب التدخل و التقرير ، و منحهم سلطات واسعة في إتخاذ القرارات ، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعة المحلية عاجزة و غير قادرة عن التسيير المحكم للإدارة ، بل و أكثر من ذلك فهي عاجزة عن تولي

1 - عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ، ص.196.

2- القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

3- وهذا مع استثناء ما جاءت به نص المادة 55 من القانون نفسه .

4- و هذا بموجب المادة 56 من القانون رقم 08-90 . (ملغى)

- انظر : بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.134.

سلطة إتخاذ القرار الكامل ، مما يعني قصورها و هذا ما يتعارض و مبدأ القاضي بمنحها الإستقلالية (1)

2- المصادقة الصريحة : لأنها الإستثناء في نظام المصادقة ، تقع إلزاما على مداوات محددة نظرا لأهمية بعض مداوات المجالس الشعبية المحلية إشتراط القانون ضرورة كون المصادقة الممنوحة من السلطة المركزية صريحة أي كتابية ، و لا يجوز تنفيذها إلا بمنحها (2) .
و باعتبار المداولة الشكل القانوني الذي يصدر بموجبها المجلس المنتخب أعماله (3) فهي مرتبطة بخصوصيات تقوم عليها ، منها ضرورة إشتراط إخضاعها لمصادقة السلطة الوصية لدخولها حيز النفاذ .

حيث نصت المادة 55 من قانون الولاية أنه : " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي :
- الميزانيات و الحسابات
- التنازل على العقار و إقتناؤه أو تبادله
- إتفاقيات التوأمة
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية " (4) .

إذ تعد وثيقة الميزانية المعدة محليا من أكثر مشاريع المداوات التي يخضعها المشرع لرقابة وصائية دقيقة إذ إشتراط ضرورة توفرها على شرط التوازن و تضمين مجمل النفقات الإلزامية .
و نص قانون البلدية هو الآخر على نفس الإجراء الذي يجب أن تخضع له مداوات المجلس الشعبي البلدي و إشتراط ضرورة المصادقة عليها من قبل الوالي ، وهذا بخصوص المداوات الواردة إستثناءا في نص المادة 75 من قانون البلدية و الخاضعة للمصادقة الصريحة و هي نفسها الحالات السالفة الذكر .

كما يمكن أن تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي التي يتضمن موضوعها الحالات السابقة محلا لموافقة ضمنية دون تبليغ قرار المصادقة ، عندما يخطر الوالي للمصادقة على مداولة و لم يعلن قراره بالمصادقة خلال 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية و ذلك مع كون المداولة مصادق عليها فالتبليغ هنا هو الذي يعد ضمنيا بمرور مدة 30 يوما (5) .

¹- بلعباس سعد كمال الدين ، مرجع سابق ، ص.16.

²- العبادي محمد وليد ، مرجع سابق ، ص.104 .

³- المادة 51 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

⁴- مرجع نفسه ، القانون رقم 07-12 .

⁵- المادة 58 من القانون رقم 10-1 ، مرجع سابق .

ثانيا : الحلول محل الهيئة الإقليمية في أداء مهامها .

إن الحلول و باعتباره شكلا من أشكال الرقابة الإدارية أو الوصائية على الهيئات الإقليمية تمارسه السلطة الوصية في حالة إهمال أو رفض الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بالاختصاصات المخولة له قانونا (1) ، فإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح إستثناءا في الوصاية الإدارية كلما ورد نص في ذلك (2) .

وردت سلطة الحلول تحت الفصل الثالث من الباب الأول الذي تحت عنوان " هيئات البلدية و هياكلها " (3) .

إذ نصت المادة 100 من قانون البلدية أنه : " يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية ، و ديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية " (4) .

و ما يمكن ملاحظته بالنسبة للحالات التي جاءت في النص أنها ذات دلالات عامة و فضاضة و قابلة للتأويل .

فمقتضيات الحفاظ على الأمن العام و السكنية العامة و كذا ديمومة المرفق العام ، تدخل ضمن الضبط الإداري حفاظا على النظام العام ، إضافة إلى سلطة الحلول بموجب نص المادة 101 من قانون البلدية التي تمنح الوالي سلطة التدخل عندما يتمتع المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ الإجراءات الموكلة له بموجب القوانين و التنظيمات ، ليحل الوالي محله في القيام بها بعد إغذراه و إنتهاء الآجال المحددة بموجب الإغذار .

كما يمكن للوالي بمقتضى نص المادة 102 من قانون البلدية التدخل لضبط الميزانية في حالة وجود إختلالات بالمجلس الشعبي البلدي تحول دون التصويت عليها ، إذ يضمن التصويت عليها و تنفيذها وذلك بعد إستدعاء المجلس الشعبي البلدي لعقد دورة إستثنائية (غير عادية) للمداولة عليها ، غير أنه لا تتعقد هذه الدورة إلا بانقضاء الفترة القانونية للمداولة على الميزانية ، عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية ، أما أن لم تتوصل هذه الدورة إلى التصويت على الميزانية ، يضبطها الوالي بصفة نهائية كما جاء في نص المادة 186 من قانون البلدية التي جاء نصها كالتالي :

¹- بلجبل عتيقة ، مرجع سابق ، ص.197.

²- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائري ، مرجع سابق ، ص.105 .

³- إذا كانت سلطة الحلول إجراء استثنائي في نظام الوصاية الإدارية فما تفسير وروده في فصل ثالث مواز لهيئات البلدية الممثلة في : المجلس الشعبي البلدي في فصل أول ، و رئيس المجلس الشعبي البلدي في فصل ثاني

- القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

⁴- قانون رقم 10-11 ، مرجع نفسه .

" عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي و طبقا للمادة 102 أعلاه ، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها غير انه ، لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية و بعد تطبيق أحكام المادة 285 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية ... " (1).

أما على مستوى الولاية فهذا الإجراء يقل مقارنة بقانون البلدية ، إذ يمكن للوزير المكلف بالداخلية التدخل بناء على تبليغ من الوالي ، لإتخاذ التدابير اللازمة في حالة عدم توصل الدورة الإستثنائية المنعقدة باستدعاء من هذا الأخير إلى المصادقة على الميزانية (2) .

كما أنه للسلطة الوصية التدخل في ما يخص تنفيذ الميزانية و امتصاص العجز ، بعد عدم تمكن المجلس المنتخب على إتخاذ التدابير اللازمة لضمان التوازن (3) .

كما قد تتخلى السلطة الوصية بعد إجراء الإعذار بضبط الميزانية عند عدم إستجابتها لشروط التوازن و ضمان توفرها على النفقات الإجبارية بالتسجيل التلقائي لها وذلك وفق المواعيد المحددة . و تظهر خطورة إجراء الطول من خلال ممارسة الإختصاصات المحلية من الهيئة الوصية التي تعد خرقا خطيرا لقاعدة اللامركزية في التنظيم الإداري لذا يعتبره البعض أقرب إلى أسلوب عدم التركيز الإداري منه إلى اللامركزية الإدارية (4) .

إلا أنه يمكن إستحسانه من جهة أخرى باعتباره يمنع التجاوزات التي قد تقع فيها المجالس المنتخبة من مخالفة للقوانين و التنظيمات خاصة في الجانب المالي .

ثالثا : إلغاء الأعمال الصادرة عن الهيئات الإقليمية (البطلان) .

إن الأعمال الإدارية التي تكون محلا لهذا الإجراء هي مداورات المجالس المحلية الولائية و البلدية و تكون إما باطلة بطلانا مطلقا أو نسبيا .

1 - البطلان المطلق : تكون المداولة باطلة بطلانا مطلقا لمخالفتها للقانون الساري المفعول و يكون بطلانها بقوة القانون هذا ما نصت عليه المادة 59 من قانون البلدية : " تبطل بقوة القانون مداورات المجلس الشعبي البلدي :

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات

1- تحيلنا المادة 102 من قانون البلدية إلى نص المادة 186 ، و هذا لمنح المجلس المنتخب فرصة لاستدراك الخلل بعقد مداولة استثنائية .

- إن مصطلح " المصادقة " الوارد في نص المادة 186 لا يتناسب و طبيعة العمل القانوني الذي يقوم به المجلس الشعبي البلدي ، و المصطلح الأنسب لطبيعة هذا العمل القانوني هو " المداولة " و ليس " المصادقة " أما عن مصطلح " المصادقة " الوارد في الفقرة الأخيرة من نفس المادة فله مدلول التصويت .

2- و ذلك مع تطبيق المادة 197 : باستمرار العمل بالإيرادات و النفقات العادية للسنة المالية السابقة عند عدم ضبط الميزانية الأولية قبل بداية السنة المالية مع أن لا تتجاوز حدود ½ بالنسبة للنفقات و صرفها لكل شهر . المادة 168 من القانون رقم 10-11 ، مرجع نفسه .

3- المواد 184 و 169 من القانون رقم 10-11 ، و القانون رقم 07-12 على التوالي ، مرجع نفسه .

4- بلعباس سعد كمال الدين ، مرجع سابق ، ص.18 .

- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها

- غير المحرر باللغة العربية

- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار " (1) .

أما عن الولاية فالبطلان المطلق تقريبا هو على نفس الحالات (2) ، و تضيف هذه المادة المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس ، و المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي و ذلك مع مراعاة أحكام المادة 23 من نفس القانون .

فإذا تبين للوالي أن مداولة تمت خرقا لنص هذه المادة يطلب إقرار بطلانها برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها ، و البطلان يعد قائما بقوة القانون إلا أن هذه الحالات تحمي مبادئ دستورية و قانونية لا يجوز خرقها ، فالمشرع قصد من خلال البطلان المطلق لهذه المداولات الحفاظ على مبدأ المشروعية و ضمان إحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية ، ثم إن مخالفة الشكل و الإجراءات التي تتم بها المداولات تكون ملغاة و باطلة بحكم القانون

فمثلا المداولات التي تجرى خارج الدورات العادية و الإستثنائية التي يعقدها المجلس ، و تعقد خارج المقر تعد باطلة بحكم القانون (3) ، إلا أن هذا يكون مع مراعاة أحكام نص المادة 23 من قانون الولاية أنه في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي خارج إقليم الولاية (4) .

كما أن المداولات التي تتم خارج نص المادة 77 من قانون الولاية تعد باطلة .

2 - البطلان النسبي : يطلق على هذا النوع من البطلان على أنه نسبي إستنادا إلى أن إلغاء هذه المداولات يكون بموجب قرار معلل صادر عن الوالي (5) ، و هذا يكون في حالة تعارض مصالح لأحد أعضاء المجلس مع مصالح البلدية سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء ، إذ يمنع المعني من حضور الدولة التي تعالج الموضوع و إلا فالمداولة باطلة .

و يتم إثبات البطلان عن طريق قرار الوالي بحيث يلتزم رئيس المجلس ، إن كان معنيا بحالة التعارض ، و إن كان أحد الأعضاء هو من له مصلحة من المداولة يعلم رئيس المجلس الشعبي البلدي (6) .

1- نص المادة 59 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

2- المادة 53 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

3- بوطيب بن ناصر ، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيل شهادة

ماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، 2011 ، ص.66 .

4- إلا أن ذلك يجب أن يكون بعد التشاور مع ممثل الدولة في الولاية و هو الوالي .

- المادة 23 من القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

5- بعلي محمد الصغير قانون الإدارة المحلية ، مرجع سابق ، ص.104.

6- المادة 60 من القانون رقم 10-11 ، تقابلها في قانون الولاية نص المادة 56 .

و هذا كي يحافظ المشرع على مصداقية هذه المجالس و تجنب جعلها في خدمة المصالح الشخصية لممثليها ، كما منح المشرع الجزائري إمكانية إثارة الرقابة القضائية لكل من له مصلحة ، وهذا وفقا لأصول مبادئ و إجراءات التقاضي (1) .

إن للرقابة الوصائية المشددة التي فرضها المشرع الجزائري على الهيئات الإقليمية لدرجة تكاد تجردها من إستقلاليتها و عليه فمن أجل تدعيم الطابع اللامركزي للجماعات الإقليمية و يجب إعادة النظر في مضمون الوصاية الإدارية و وضع حدود لها و جعلها تقتصر في الرقابة في مدى مطابقة أعمالها للقوانين ، و هذه المهمة يعتبر القضاء أفضل سلطة قد تكلف بها .

هذا ما دفع بالمشرع الفرنسي إلى التخلي عن نظام الرقابة الوصائية و تبني نظام الرقابة القضائية لتصبح قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها ، و على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء إذا رأى عدم شرعية بعض القرارات لتكون محل دعوى قضائية .

المطلب الثاني

الرقابة المالية الداخلية عبي التسيير المحلي .

تعتبر الرقابة المالية من أدوات السلطة العامة التي تستخدمها لحماية المال العام و هذا من أجل تجسيد سياستها الرقابية على مالية الجماعات الإقليمية .

و تشمل هذه الرقابة العمليات الميزانية للأموال العمومية ، و بالخصوص النفقات ، التي توضع بين أيدي الأمرين بالصرف المتمثلين في الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي (2) ، و منه توصف هذه الرقابة بالداخلية لأنها ممارسة من طرف وحدة إدارية تابعة للهيئة المركزية ، لكن تمارس مهامها داخل الهيئة الخاضعة للرقابة .

حيث تضمن من خلالها الدولة مشروعية و سلامة إدارة الأموال و دقة الحسابات من خلال التوجيهات و السياسات التي يسهر ممثلوها على تنفيذها .

كما تتسم هذه الرقابة بأهمية بالغة ، كونها تتضمن الحفاظ على المال العام من سوء الإستعمال و من الإختلاس فهي تعتبر نوعا من رقابة المشروعية على صحة المعاملات قبل صدور التصرف المالي و قبل تنفيذه (3) .

يقوم بممارسة هذه الرقابة على مستوى الهيئة الإقليمية موظفون تابعون للهيئة المركزية و هم : المراقب المالي (فرع أول) ، و المحاسب العمومي (فرع ثاني) .

كما خولت المادة 61 إمكانية إقرار بطلانها بدعوى أمام المحكمة الإدارية إذا اتخذت أي مداولة خرقا لأحكام نص المادة 56 من قانون البلدية .

¹- بوطيب بن ناصر . مرجع سابق ، ص.61.

²- بولرواح محمد ، عمليات الميزانية و عمليات المالية ، مذكرة لنيل إجازة المدرسة الوطنية للإدارة ، تخصص الميزانية ، الدفعة 39 ، سنة 2006 ، ص.27 .

³- سوناطور خالد ، الرقابة على النفقات العمومية ، مذكرة لنيل إجازة المدرسة الوطنية للإدارة ، تخصص الميزانية الدفعة 39 ، 2006 ، ص.12.

الفرع الأول

الرقابة المالية للمراقب المالي .

يمارس المراقب المالي اختصاصات رقابية على المالية المحلية فهو ممثل الهيئة المركزية لتبعيته لها (أولا) ، و يمارس صلاحياته في إطار توجيهات هذه الأخيرة (ثانيا) .
أولا : تعيين المراقب المالي :

يعتبر المراقب المالي موظفا تابعا مباشرة لوزير المالية الذي يعينه ، و مهمته الأساسية هي الرقابة السابقة على تنفيذ النفقات العمومية ، و كذا التأشير على مشروع الالتزام الذي يعده الأمر بالصرف ، فهو المصلحة الرقابية على مستوى الهيئة الإقليمية إذ يقوم بمراقبة الميزانية قبل دخولها حيز النفاذ و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة ، إذ تربطه علاقة سلمية و السلطة التي عينته و هو الوزير المكلف بالمالية (1) . فهذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز الإداري ، عندما يعتبر المراقب المالي هو المرشد و الحارس على تنفيذ الميزانية .

إذ يجب أن تتوفر في المراقب المالي مجموعة من المؤهلات نظرا لطبيعة الرقابة التقنية التي سيمارسها كالحصول على شهادة في تخصص التجارة أو الاقتصاد أو المالية ، و كذا إنتسابه لأحد معاهد المحاسبين القانونيين ، إضافة إلى مدة محددة من الخبرة (2) . وتعيينه لا يضمن إستقلالته في مهمة الرقابة المالية الموكلة له على أعمال الهيئة الإقليمية .

ثانيا : الإختصاص الرقابي للمراقب المالي .

يقوم المراقب المالي بناء على مقتضى المرسوم التنفيذي 92-414 بعمليات تفتيش بناء على تكليف من وزير المالية ، إذ يعتبر بمثابة المستشار المالي للأمر بالصرف باقتراح الإجراءات الضرورية التي تمكن من السير الحسن لأموال الجماعات الإقليمية ، كما يتولى مراقبة الملفات الخاصة بالنفقات المنفذة في الميزانية ، تمثيل وزير المالية أمام لجنة الصفقات (3) .

كما يقوم المراقب المالي بتحضير تقرير سنوي شامل يرسله إلى الوزير المكلف بالمالية يستعرض فيه شروط التنفيذ و الصعوبات التي لقيها إن وجدت ، و كذا كل المخالفات و الإقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف صرف الميزانية (4) .

1- المادة 1 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات ، ج ر عدد 82 ، الصادر في 15 نوفمبر 1992 .

2- جابر عبد الرؤوف ، الرقابة المالية و المراقب المالي ، دار النهضة العربية ، لبنان ، 2004 ، ص.91.

3- سوناطور خالد ، مرجع سابق ، ص.14.

4- المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، مرجع سابق .

أما عن القسم المعني بالرقابة من طرف المراقب العمومي فهي نفقات التجهيز و التسيير خاصة تلك المتعلقة بالأجور ، حيث يراقب :

- نوعية الأمر بالصرف و مدى أهليته لتنفيذ النفقات المعنية .
 - عدم مخالفة عملية صرف النفقات لسندها في الميزانية المحلية (1) .
 - و كذا توفر الإعتمادات و توفر التأشير التي يشترطها القانون .
- و تتوج هذه الرقابة بمنح التأشير أو رفضها بخصوص الإلتزامات غير النظامية (2) .
- بالرغم من أن الرقابة الممارسة من المراقب المالي ، هدفها منع إرتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها القائم على تنفيذ الميزانية حفاظا على المال العام إلا أنها تقلل بإمتداد إجراءاتها بكل الأشكال من ضمانات إستقلالية الجماعات الإقليمية .

الفرع الثاني

الرقابة المالية للمحاسب العمومي .

يعد المحاسب العمومي هو الآخر جهاز من أجهزة الرقابة المالية الموجودة على مستوى الهيئة الإقليمية ، فهو معين من طرف وزارة المالية (أولا) ، و ينوبها في الرقابة على المالية المحلية (ثانيا)

أولا : تعيين المحاسب العمومي :

نصت المادة 14 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، أن المحاسب العمومي كل شخص معين قانونا للقيام بالعمليات المحددة في هذا القانون (3) .

تكون سلطة المحاسب العمومي خاضعة لسلطة الوزير المكلف بالمالية و الذي بدوره يقوم بتعيينه بموجب نص المادة 34 من القانون 90-21 ، فهو معين من أجل القيام بعمليات خاصة (مثله مثل المراقب المالي) تتعلق بأموال الدولة ، سواء تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بدفع النفقات الخاصة بميزانية الهيئة الإقليمية .

ثانيا : الاختصاص الرقابي للمحاسب العمومي :

يقوم المحاسب العمومي بالنسبة للولاية و البلدية بالرقابة على المالية المحلية ، إذ نص قانون البلدية على أنه القابض البلدي

¹- بن زرقة بلخير ، ميزانية الولاية ، مذكرة لنيل إجازة المدرسة الوطنية للإدارة ، تخصص إدارة محلية ، 2006 ص.31.

²- هي الإلتزامات غير المطابقة لميزانية الجماعات الإقليمية ، أي لا سند لها . كما قد يكون الرفض مؤقت ، لعدم كفاية الوثائق المتوفرة ، أو إهمال في وصف الوثائق الأساسية في انتظار تصحيحها .

- سوناطور خالد ، مرجع سابق ، ص.16.

³- القانون رقم 90-21 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر عدد 30 ، الصادر في 22 أوت 1990 .

و ذلك في المادة 105 انه : " يمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم " (1) .

و بموجب المواد 35 ، 36 من قانون المحاسبة العمومية فله صلاحيات الرقابة و إستجابة لهذا جاءت نص المادة 206 من قانون البلدية بما يلي :

" يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات و تصفية النفقات بالبلدية و هو المكلف وحده و تحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية ، وكل المبالغ و العائدات و صرف النفقات المأمور بها " (2) .

إذ يطلب المحاسب العمومي ملف النفقة أو الإيراد المقدم إليه ، و يقوم بعد التأكد من مشروعيتها بالتأشير عليها ، لتصبح قابلة للدفع كما له رفض القيام بالتسديد إذا رأى أن هناك خطأ أو عيب في شرعية النفقة مع إعلام الأمر بالصرف برفض التأشير على النفقة بصفة نهائية .

و تظهر شدة هذه الرقابة أكثر في أن الإلتزامات المتعلقة بنفقات التسيير و الإستثمار و كل الإلتزامات المتعلقة بتسديد المصاريف و التكاليف لا تتعدى المبالغ المحددة لإبرام الصفقات العمومية كما تخضع لرقابة و تأشير المراقب المالي زيادة عن رقابة أمين الخزينة (المحاسب العمومي) (3) .

و تتميز الرقابة التي يمارسها المحاسب العمومي بنقلها إذ تشمل كل التصرفات المالية للجماعات المحلية ، حيث لا يتسنى للأمر بالصرف سواء رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بتنفيذ التصرفات المالية دون موافقته ، و الشيء نفسه ينطبق على رقابة المراقب المالي .

إن إتساع الرقابة المالية على الجماعات المحلية لم يكن لتتقرر بهذا الشكل لولا التمويل المركزي ، و أن الرقابة الداخلية و رغم ضرورتها و أهميتها في ظل ضعف التأطير المحلي و التقني في المجال المالي إلا أنها تبقى معرقلة للنشاط و التسيير المحلي ، ثم إن تعدد أشكال الرقابة سواء الوصائية الواقعة على الهيئة المنتخبة كجهاز أو على أعمالها ، و كذا الرقابة المالية التي تسلطها السلطة المركزية من شأنها أن تكون عامل كبح للمبادرات المحلية (4) .

و هذا يعود لقلة و ضعف الإيرادات الجبائية التي تعد من أهم الموارد المالية للبلديات ، ما جعلها في حاجة ماسة للإستعانة بالمساعدات الخارجية و في الغالب من الجهات المركزية التي تحدد الشروط القانونية للإستفادة من المساعدات ، و هو حق الإشراف و التوجيه الذي يمس بوصف إستقلالية الجماعات الإقليمية .

1- نص المادة 205 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

2- القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

3- تيسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص.121 .

4- المرجع نفسه ، ص.122 .

حيث نشهد وجود توجيه للإعانات وفقا لما يخدم سياسة الدولة و مصالحها التي عمدت من خلالها إلى تضيق الخناق على فكرة الإستقلالية (1) ، مثل إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال تقارير دورية للجهات الوصية ، و ضرورة التواجد المستمر لإرادة الجهات المركزية أثناء تنفيذ المشاريع التنموية .

لذا يستوجب الأمر ضرورة تفعيل دور الرقابة القضائية من أجل إعطاء حرية أكبر للجماعة المحلية ، إضافة إلى تفعيل جهات الرقابة الخارجية بما فيها شبه القضائية كبديل لرقابة أكثر ضمانا لاستقلالية الجماعة الإقليمية .

المبحث الثاني

ضمانات إستقلالية الجماعات الإقليمية .

إن أجهزة الرقابة الداخلية لا تخدم مبدأ إستقلالية الجماعات الإقليمية ، حيث تتسبب في تقيدها إلى حد لا يعكس معالم نظام اللامركزية الإدارية عندما جعلت الوصاية الإدارية شبيهة بالسلطة الرئاسية ، و هذا ما كان سائدا في فرنسا قبل سنة 1982 و ذلك بصور القانون رقم 82-213 الصادر في 02 مارس 1982 أين جعل القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون (2) .

إلا أن المشرع الجزائري لم يواكب التطور الذي أحدثه المشرع الفرنسي في تطبيق نظام الرقابة الإدارية و استمر في تطبيق الأسلوب القديم ، حيث أنه و لضمان مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية يجب أن تتولى مهمة الرقابة على أعمالها مؤسسات دستورية مستقلة قائمة بذاتها و منظمة بموجب قانون خاص بها .

إذ تعتبر الرقابة القضائية من آليات تكريس مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية (مطلب أول) إضافة إلى الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة و المفتشية العامة (مطلب ثاني) .

المطلب الأول

نظام الرقابة القضائية .

منحت للسلطة القضائية هي الأخرى صلاحية رقابة مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية باعتبارها هيئة دستورية تتمتع بالاستقلالية بموجب نص المادة 138 من الدستور (3) ، حيث منح لها

1- بوطيب بن ناصر ، مرجع سابق ، ص.39.

2- بلمشري عبد الحليم ، مرجع سابق ، ص.110 .

3- كان القضاء في ظل دستور سنة 1963 مجرد وظيفة ، و هذا يعني أن الجهاز لا يتمتع بالاستقلالية الكافية و أصبحت تعتبر حاليا سلطة مستقلة من بين سلطات الدولة بموجب نص صريح من دستور 1996 ، يمارس نشاطه احتراماً لمبدأ الحياد في الفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها انظر : شبتور جلول ، " استقلالية السلطة القضائية في الجزائر " ، مجلة المنتدى القانوني ، جامعة بسكرة ، العدد 06 ص.43 .

المؤسس الدستوري صلاحية النظر في الطعون ضد قرارات السلطات الإدارية ، و ذلك تبعا لإنتقال المشرع الجزائري من تطبيق نظام وحدة القضاء إلى تبني نظام الإزدواجية القضائية بموجب دستور سنة 1996 و انشأ بموجبه أجهزة و هياكل تجسيدا لمبدأ الاستقلالية .

و تبعا لهذا و استجابة لنص المادة 152 من الدستور تم إنشاء مجلس الدولة ، و على اثر ذلك تم إصدار قانونين تتعلق بصلاحيات و اختصاصات مجلس الدولة ، المحاكم الإدارية و محكمة التنازع (1) .

منحت السلطة القضائية طبقا للدستور صلاحية رقابة المشروعية على أعمال الهيئات الإقليمية عن طريق النظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها (2) .

« Les actes et les actions de l'administration sont contrôlés par différentes juridictions , normalement les juridictions administratives parfois les juridiction judiciaires , l'existence en Algérie de deux ordres de juridiction a contraint a définir les règles commandant la répartition des compétences entre eux et a crée une juridiction spéciale » (3) .

إن القضاء الإداري طبقا لنص المادة 152 من الدستور يتكون من جهازين : الجهات القضائية الإدارية (4) ، حسب الصياغة التي جاءت بها المادة و التي تفصل كدرجة أولى و مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال هذه الأخيرة فهو بمثابة جهة استئناف في الطعون ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم ذات الاختصاص الابتدائي (5) .

إلا أن نظام الإزدواجية القضائية لم يكتمل بناؤه و يتجسد فعلا إلا بصور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، الذي خصص مجالا منفصلا لإجراءات التقاضي في المادة الإدارية أمام المحاكم الإدارية ، واضعا حدا للجدل القائم حول مدى رغبة المشرع الجزائري في تبني نظام الإزدواجية القضائية .

1- بودوح ماجدة شهناز ، " قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08-09 " ، مجلة المنتدى القانوني ، جامعة بسكرة ، العدد 6 ، د س ن ، ص. 237 .

2- نصت المادة 143 من الدستور: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية " . الأمر رقم 96-438 ، مرجع سابق .

3- Zouaimia Rachid , op-cit , p.125.

4- أشار الدستور في صياغة نص المادة 152 إلى مصطلح غير واضح ، و غير محدد فالجهات القضائية قد لا تعني بالضرورة المحاكم الإدارية ، إلا انه يمكن أن تشير إلى جهات أخرى شبه قضائية يتم الطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة ، كما يقصد المشرع من عبارة " الجهات القضائية للقانون العام " عند تحديد اختصاص المحاكم الإدارية أنها جهة الاختصاص العام أو صاحبة الولاية العامة في المادة الإدارية انظر :

بن مشري عبد الحليم ، " تطور الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري " ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد 4 ، د س ن ، ص. 160 .

5- بعلي محمد الصغير ، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية ، د ع ن و ت ، الجزائر ، 2006 ، ص. 61 .

مؤكدًا على ذلك في الكتاب الرابع تحت عنوان " في الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية " ، وجاء تحت عنوان مباشرة تحديد مجال الإختصاص النوعي للقضاء الإداري بالنص في المواد 800 ، 801 و 802 ، إلا أن إشكالية المعيار المتبع في توزيع الإختصاص بين القضاء العادي والإداري لا تزال مطروحة ، وذلك بين الأخذ بالمعيار العضوي و الموضوعي (1) .
إذ نصت المادة 801 على أنه : " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل :

1- في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية ، و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن : الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية البلدية و المصالح الأخرى للبلدية ...

2- دعاوى القضاء الكامل

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة " (2) .

و بهذا الشكل تمارس الرقابة القضائية عن طريق آليتين مهمتين هما : دعوى الإلغاء و دعوى التعويض (فرع أول) ، إلا أن هذه الرقابة رغم التكريس القانوني لها إلا أنها تبقى محدودة الفعالية (فرع ثاني) .

الفرع الأول

آليات ممارسة الرقابة القضائية .

إن معيار الاختصاص العضوي و الموضوعي الذي تبناه المشرع الجزائري يمنح المحاكم الإدارية الاختصاص بالنظر في الدعاوى التي تكون فيها البلدية أو الولاية كهيئات إقليمية طرفًا فيها ، وهذا بموجب الفقرة الثانية من المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .
و ذلك عن طريق أهم آليات ممارسة هذه الرقابة و هي دعوى الإلغاء (أولاً) و دعوى التعويض (ثانياً)

أولاً : دعوى الإلغاء من المعروف أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية موضوعية عينية يرفعها صاحب المصلحة و الصفة ، أمام الجهة القضائية المختصة قصد إلغاء قرار إداري غير مشروع أي به عيب في إحدى أركان القرار الإداري ، من سبب ، غاية ، الشكل و الإجراءات أو مخالفة القانون .

1- يقوم المعيار العضوي : على تحديد الجهة الإدارية مصدرة القرار ، و تبناه المشرع من خلال تعداد الهيئات الإدارية التي تخضع المنازعات التي تكون طرفًا فيها للقضاء الإداري (الدولة ، الولاية ، البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري) ، و جاء المعيار الموضوعي ليوضح الغموض الذي أوجده الأول : بتحديد الدعاوى التي ينظر فيها القاضي الإداري .

- عن بعلي محمد الصغير ، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص. 228 .

2 - المادة 800 من القانون رقم 08-09 ، مرجع سابق .

كما أن اختصاصها محدد أيضا في القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق بالمحاكم الإدارية ، ج ر عدد 37 ، الصادر في 1 جوان 1998 .

و ذلك بتوفر الشروط القانونية لرفعها أمام الجهة القضائية المختصة .

وهي التي حددها القانون تبعا لأحد المعيارين العضوي أو الموضوعي ، و في الميعاد القانوني المحدد (1) حيث تفصل بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة (2) ، و تعتبر الهيئات المحلية بمثابة معيار لإختصاص المحاكم الإدارية ، و منه فهي ممثلة على مستوى هذه الجهات عن طريق ممثله القانوني ، وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية ، طبقا لنص المادة 82 الفقرة الثانية من قانون البلدية " ...يجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يلي :

التقاضي بإسم البلدية و لحسابها ... " (3) .

و كذا الوالي إذا كانت الولاية طرفا في منازعة قضائية بموجب نص المادة 106 من قانون الولاية : " يمثل الوالي الولاية أمام القضاء " (4) ، و منه فقد تكون محل للإلغاء أعمال الهيئة الإقليمية الصادرة عن جهازها إما في شكل مداوات المجلس الشعبي أو في شكل قرارات رئيس المجلس الشعبي المحلي .

و نشير إلى أن المداوات و باعتبارها قرارات إدارية تداولية تصدر عن المجلس الشعبي المحلي فهي بالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري طبقا لنص المادة 57 من قانون الولاية ، وهذا بخصوص البطلان النسبي لمداولة المجلس الشعبي الولائي ، الذي يثار بموجب دعوى يرفعها الوالي لإبطال المداوات المنصوص عليها في نص المادة 56 من قانون الولاية ، و ذلك عند وجود مصالح متناقضة لأحد أعضاء المجلس مع موضوع المداولة خلال 15 يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلال المداولة .

هذا إضافة إلى المداوات التي نصت عليها المادة 53 ، والتي تكون باطلة بقوة القانون ، و المنظمة في حالات محددة حصرا : و التي تمت مخالفة لأحكام الدستور ، التي تمس برموز الدولة الممارسة خارج الإختصاصات ، الخارجة عن الإجماعات القانونية للمجلس و كذا المنعقدة خارج مقر المجلس الشعبي البلدي .

فإذا رأى الوالي أن مداولة ما تمت خرقا لهذه المادة يرفع دعوى لإلغائها أمام المحكمة الإدارية المختصة ، إلا أن مسالة اختصاص الوالي برفع هذه الدعوى يثير التساؤل حول الطرف الثاني الذي سترفع ضده هذه الدعوى ، أو بالأحرى من سيمثل الولاية كمدعى عليه إذا كان الوالي هو ممثلها كمدعى .

1- و هي مدة 4 أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره حسب المادة 829 ، مع جواز رفع تظلم إداري أمام الجهة مصدرة القرار لتتقلص في هذه الحالة المدة القانونية لرفع دعوى الإلغاء إلى شهرين طبقا لنص المادة 830 من القانون رقم 09-08 ، مرجع سابق .

2- بودريوة عبد الكريم ، " آجال رفع دعوى الإلغاء وفق القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية " ، م أ ب ق ، عدد 01 ، سنة 2010 ، ص.24 .

3- القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

4- القانون رقم 07-12 ، مرجع سابق .

إذ يجد الوالي نفسه في هذه الدعوى مدعي و مدعى عليه في آن واحد ، خاصة و أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لم تعد له صلاحية تمثيل الولاية أمام القضاء .
فبعدها كان المشرع الجزائري ينص في المادة 45 من قانون الولاية الملغى على أنه : " يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها " (1) .

حيث في ظل هذا القانون كان يمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي حق تمثيل الولاية في جانبها الإداري اللامركزي (2) ، حيث يشترك الوالي مع المجلس الشعبي الولائي في تمثيل الولاية أمام القضاء ، إلا أنه و بموجب قانون الولاية الجديد يستأثر الوالي وحده بحق التقاضي باسم الولاية و في مواجهة الأعمال الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي .

إذ أنه و بعدما كانت هيئة المداولة جزءا من بناء الشخص الإداري العام للولاية إنطلاقا من منحها أهلية التقاضي ، أصبحت هذه الأهلية ممنوحة للوالي فقط .

إن دعوى الإلغاء قد تنصب على أعمال هيئة التنفيذ الممثلة في الوالي باعتباره الجهة المختصة بإصدار قرارات تنفيذيا لمداولات المجلس الشعبي الولائي ، أو ممارسته لاختصاصاته المكلف بها بموجب قانون الولاية .

و يعتبر الوالي ممثلا للولاية حتى كانت الأجهزة غير المستقلة عن إدارته هي مصدر القرار أما عن الأعمال الصادرة عن البلدية و التي لقيت رفضا من السلطة الوصية ، فقرارات هذه الأخيرة القاضية برفض المصادقة قد تكون موضوعا للرقابة القضائية ، و هذا حسب نص المادة 61 من قانون البلدية الجديد حيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة (3) ، و هذا يعني إرتباط المداولة بمصادقة الوالي كشرط لدخولها حيز النفاذ و كذا بخصوص المداولات الواردة في نص المادة 60 ، و التي تكون بقرار معلل من الوالي في حالة ثبوت التعارض بين مصلحة أحد أعضاء المجلس و موضوع المداولة ، فهي تكون محلا لدعوى إلغاء قضائية مرفوعة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في مواجهة السلطة الوصية .

1- المادة 54 من القانون رقم 90-09 ، مرجع سابق . (ملغى)

2- بوجادي عمر ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011 ، ص-ص. 19-19 .

3- القانون رقم 11-10 ، مرجع سابق .

و ما يلاحظ من خلال قانوني الولاية و البلدية إنه لم يمنح للأفراد حق رفع دعوى الإلغاء مداوات المجلس الشعبي ، و إنما لا يمكن ذلك إلا بعد إتخاذها لشكلها التنفيذي و إصدارها من الهيئة التنفيذية للمجلس الممثلة في الوالي في شكل قرارات .
و تتمتع القرارات القضائية الصادرة بموجب دعاوى الإلغاء بالقوة التنفيذية أي بحجية الشيء المقضي فيه (1) .

ثانيا : دعوى التعويض .

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل ، حيث للقاضي الإداري (2) سلطات كبيرة ، في الحكم بالتعويض و جبر الضرر الذي تتسبب فيه الإدارة ، و على وجه الخصوص الهيئات الإقليمية بمناسبة القيام بأعمالها الإدارية سواء المادية أو القانونية (3) .
هذه الدعوى يجب رفعها من أصحاب الشأن و المصلحة أمام المحاكم الإدارية أين ينازعون فيها الأشخاص الإدارية العامة و على الخصوص الهيئات الإقليمية ، إذ في هذه الدعوى يمكن أن تظهر ممارسة الأفراد لحقهم في الرقابة القضائية للقرارات الصادرة عن الهيئة الإقليمية ، إما تنفيذا لمداوات المجلس المنتخب عن طريق الهيئة التنفيذية الممثلة في الوالي أو رئيس المجلس الشعبي الولائي ، و إما ممارسته لإختصاصات هذه الأخيرة المخولة لها بموجب قانون الولاية و البلدية ، و التي تمس بمصلحة أو حق مكتسب لهم ، و سواء كانت إختصاصاتهم كممثلين للهيئة الإقليمية أو الدولة ، لأن المشرع لم يفرق في هذا الشأن بالنسبة للإختصاص القضائي بين هذه القرارات .

إلا أن الإختصاصات التي تمارسها الهيئة الإقليمية تثير إشكالا حول استقلاليتها مما يجعل الرقابة القضائية تعترضها غموضات بخصوص ما يتعلق بتحميل المسؤولية للهيئة الإقليمية عن أعمال لم تكن من نتاج تدخل إرادتها المحضة ، و الذي سببه إعتقاد نظام الرقابة الإدارية المشددة .
مما يعني أن التعويض في هذه الدعاوى ستدفعه الهيئة الإقليمية ، و يشترط في دعوى التعويض بصفة عامة أن تكون أمام المحاكم الإدارية و أن ترتبط الدعوى بضرر صادر عن أحد الهيئات الإقليمية عند ممارسة إختصاصاتها بقرارات إدارية (4) .

كما نصت المادة 144 أن البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي و منتخبو البلدية و مستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها ، و يجب على

1- بعلي محمد الصغير ، " تنفيذ قرارات القضاء الإداري " ، مجلة التواصل ، عدد 17 ، ديسمبر 2006 ص. 141 .

2- تختص المحاكم الإدارية ، بصفة ابتدائية في دعوى التعويض ضد أعمال الإدارة و ذلك بموجب المادة 801 من القانون رقم 08-09 ، مرجع سابق .

3- بعلي محمد الصغير ، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص. 119 .

4- بوجادي عمر ، مرجع سابق ، ص. 159 .

البلدية رفع دعوى الرجوع أمام الهيئة القضائية المختصة في حالة الخطأ الشخصي ، و بما أن البلدية ملزمة بإتخاذ الإجراءات اللازمة لتوخي العواقب الناجمة عن الكوارث الطبيعية فهي تتحمل أي مسؤولية تجاه الدولة أو المواطنين إذا ثبت أنها إتخذت الإحتياطات اللازمة التي تقع على عاتقها ، ومنه لا تدفع التعويض عن هذه الأضرار (1) .

الفرع الثاني

تقييم الرقابة القضائية على أعمال الهيئات الإقليمية .

إن القضاء و باعتباره سلطة مستقلة في الدولة يعد أحد الضمانات التي تكفل خضوع الإدارة للقانون تكريسا لمبدأ المشروعية ، كما منحت للقاضي إمكانية توجيه أوامر للإدارة ، و هذا في حالة رفض تسليم قرار إداري محل طعن قضائي ، لا يملك المدعي نسخة منه ، هذا بعدما كان مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بعدم إمكانية القاضي الإداري التدخل في أعمال السلطة التنفيذية و أمرها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه .

غير أن المشرع لم يحط القاضي بضمانات كافية لممارسة إختصاصاته القضائية بكل استقلالية تحميه من أي ضغط أو تهديد أو تدخل ، و بالتحديد من السلطة التنفيذية و رجال الإدارة ، إذ يعتبر وزير العدل نقطة الالتقاء بين السلطتين ، فهو عضو بالحكومة من جهة ، و من جهة أخرى رئيسا إداريا للسلطة القضائية (2) .

ثم إن لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في بعض الوظائف القضائية ، خاصة و أنه القاضي الأول في البلاد ، وفي المقابل يمثل قمة هرم السلطة التنفيذية (3) .

حيث يتأسس هذا الأخير المجلس الأعلى للقضاء بموجب نص المادة الأولى من القانون العضوي 12-04 (4) ، وفي الوقت نفسه تخضع فئة القضاة الإداريون الذين يصدر عن أحكام في مواجهة الإدارة لنفس النظام القانوني الذي يخضع له باقي القضاة التابعين للقضاء العادي ، و هذا قد يتضمن مساسا بالطبيعة الإستثنائية التي تميز القاضي الإداري .

يخضع القضاة للقانون العضوي 11-04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء (5)

و الذي يتضمن الحقوق و الواجبات التي تقع على عاتقهم ، و كذا القواعد التأديبية التي توقع عليهم

¹- المادة 147 من القانون رقم 10-11 ، مرجع سابق .

²- أبو بكر صالح عبد الله ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ولاية المظالم و القضاء الإداري المعاصر نشر جمعية التراث ، الجزائر ، 2005 ، ص.219 .

³- شيخي شفيق ، انعدام الاستقلال الوظيفي للقضاء ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، جامعة تيزي وزو ، 2011 ، ص.81 .

⁴- القانون العضوي رقم 12-04 ، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 ، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته ، ج ر عدد 57 ، صادرة سنة 2004 .

⁵- القانون العضوي رقم 11-04 ، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 ، يتضمن القانون الأساسي للقضاء ، ج ر عدد 57 صادرة سنة 2004 .

في حالة الإخلال بالتزاماتهم ، بل وأكثر من هذا يخضع حتى أعضاء مجلس الدولة لقواعد هذا القانون .

فالمشرع لم يميز بينهم لا من حيث القانون الذي يحكمهم أو من حيث التكوين الذي يخضعون له ولا من حيث الهيئة التي ينتمون إليها ، عكس ما هو معمول به في فرنسا ، فالقاضي الإداري الفرنسي مسئول أمام المجلس الأعلى للمحاكم والمجالس الإدارية ، وهذا الأخير يقابله في النظام القضائي الجزائري المجلس الأعلى للقضاء ، الذي يخضع له كل القضاة على حد سواء (1) .

القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة في نص مادته 20 ، إعتبر أعضاءه ينتمون لسلك القضاة ، ومنه يخضعون لنفس النظام القانوني ، و اعتبر كمبرر للاستقلالية .

إلا أنه لا يضمن هذا بالضرورة ، فاستقلالية مجلس الدولة لا يمكن أن تستمد إلا من خلال إستقلالية الهيئة التي ينتمي إليها هؤلاء الأعضاء ، وتجسيدا لهذا المبدأ نصت المادة 13 من القانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس الدولة على : " يتمتع مجلس الدولة باستقلالية مالية ، و استقلالية في التسيير و يزود بالموارد البشرية و الوسائل المادية اللازمة لتسييره و تطوير نشاطه و تسجل الإعتمادات المالية اللازمة لتسييره في الميزانية العامة للدولة " (2) .

أما عن الإستقلال العضوي فيلاحظ أن السلطة التنفيذية تهيمن على سلطة تعيين القضاة خاصة فيما يتعلق برئيس مجلس الدولة ، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية (3) .

و هذا ما يؤدي إلى إعتبار المجلس الأعلى للقضاء أداة تحت نفوذ السلطة التنفيذية ، ما يؤثر سلبا على دور القاضي الإداري في الفصل بكل شجاعة في النزاعات التي تكون فيها الإدارة طرف (4) . ثم إن القاضي الإداري غير خاضع لتكوين متخصص فالتصنيف الذي يخضع له القضاة ليس إلا تصنيف هيكلية ، مما يجعلهم غير مؤهلين للاضطلاع بالمهام المسندة إليهم ، و التي هي أساس الرقابة على مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية .

أما بخصوص جهات القضاء الإداري ذات الولاية العامة وهي المحاكم الإدارية ، فقد نصت المادة الأولى من القانون المنظم لها 02-98 أنه : يحدد عددها و إختصاصها التنظيمي عن طريق التنظيم ، في حين يفترض أن تكون هذه الأحكام مفصلة بموجب قانون عضوي كما جاء في

1- شيخي شفيق ، مرجع سابق ، ص.82 .

2- المادة 13 من القانون العضوي 01-98 ، مرجع سابق .

3- نصت المادة 3 من القانون العضوي 11-04 : " يعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل و بعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء " ، كما حددت المادة 38 من نفس القانون المعنيين بالتعيين و هم الحاصلين على شهادات من المدرسة العليا للقضاء .

4- علام الياس ، " المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة الجزائري " ، م أ ب ق ، جامعة عبد الرحمان ميرة عدد 02 ، سنة 2011 ، ص.105 .

الدستور ، ثم إن المحاكم الإدارية تابعة ماليا للسلطة التنفيذية حيث نصت المادة 7 من نفس القانون العضوي " تتولى وزارة العدل التسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية " (1) .
ما يؤثر على مبدأ إستقلالية القضاء في الفصل في المنازعات الإدارية ، ثم إن الثقافة القضائية في الجزائر تشهد إجحافا و عزوفا كبيرا من اللجوء إليها و رفع دعاوي ضد الإدارة بصفة عامة كما أن السلطة الموصى عليها قليلا ما تلجئ للقضاء لطلب إلغاء قرار صادر عن السلطة الوصية القاضي ببطالان قرار أو مداولة (ضد الوالي مثلا) .
إضافة إلى وجود ضعف في تكريس الرقابة القضائية على مستوى البلدية و توسيع صلاحيات الوالي بها على المداولات .

المطلب الثاني

نظام الرقابة المالية .

نظرا للعيوب التي تميز نظام الرقابة المالية الداخلية للمراقب المالي و المحاسب العمومي بسبب شدة الرقابة في موضوع النفقة العمومية باعتباره يعالج جوانب نظرية تغيب فيه الرقابة الفعلية الميدانية ، كرس المشرع إلى جانبها نظام رقابة خارجية بعدية تمارس على مالية الهيئات الإقليمية عن طريق أجهزة خاصة (فرع أول) ، إلا أنه و رغم إستقلاليتها القانونية تعاني من عدم الفعالية (فرع ثاني) .

الفرع الأول

أجهزة ممارسة الرقابة المالية على المستوى اللامركزي

(الرقابة الخارجية)

يقوم بممارسة هذه الرقابة أجهزة تم إنشائها بموجب نصوص خاصة و هي مكلفة بالرقابة اللاحقة ، تتمثل في المفتشية العامة للمالية كممثلة للسلطة التنفيذية (2) (أولا) ، إلى جانب جهاز شبه قضائي يتمتع بالاستقلالية القانونية و كذا صلاحيات هامة و المتمثل في مجلس المحاسبة (ثانيا) .
أولا : رقابة المفتشية العامة للمالية :

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز للرقابة أحدث بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1مارس 1980 ، حيث جاء بها لغرض رقابة التسيير المالي و الحسابي لمصالح الدولة و الجماعات اللامركزية (3) .

¹- القانون رقم 98-02 ، مرجع سابق .

²- زغود علي مرجع سابق ، ص. 143 .

³- تسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص. 122 .

كما تقوم بانجاز دراسات و تحاليل مالية اقتصادية لتقرير فعالية التسيير و مقارنة أصناف التسيير على مستوى الداخل و الخارج ، و قد عدل المرسوم السابق الذكر بالمرسوم 78-92 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية (1) .

و بهذا تكون المالية المحلية محل رقابة أخرى مركزية لتقاريرات الميزانية و برامج الاستثمار و التسيير و مراجعة الأموال و القيم على المستوى المحلي (2) ، فهي جهاز رقابي دائم و تابع مباشرة لسلطة وزير المالية ، إذ تتشكل من أجهزة تعمل تحت سلطة رئيس المفتشية العامة و الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي و يخضع مباشرة لسلطة وزير المالية و مهمتها التأكد من مدى إحترام المعايير و المقاييس القانونية لضمان مشروعية و دقة الحسابات المالية .

و تقوم المفتشية العامة بتفتيش دوري للمصالح و الإدارات و الهيئات الموضوعة تحت سلطة و وصاية الوزير المكلف بالمالية ، و تدقق في عملها الرقابي و مدى فعاليته (3) .

و تتم عملية الرقابة على أساس الوثائق و المستندات للإثبات عند تنقل بعثة المفتشين إلى مقر الهيئة الإقليمية ، إما بعد إشعار مسبق أو بصورة مفاجئة ، تتولى من خلاله البعثة فحص و مراجعة المستندات و معابنتها و التحقيق مع الأمر بالصرف و المحاسبين العموميين و المسيرين و مراجعة الأموال و القيم و السندات و مختلف المواد التي تكون في حوزة المحاسبين و المسيرين خاصة العمليات التي يؤديها هؤلاء بخصوص إيرادات و نفقات الجماعات الإقليمية .

و في حالة وجود نقائص أو تأخر في القيام بالمهام المحاسبية يجوز للمفتش الأمر بضبط هذه المحاسبة و إعادة ترتيبها في الحال ، كما تقدم البعثة تقريرا كتابيا عن المعاينة تذكر فيه النواحي الإيجابية و السلبية للتسيير و كذا الإقتراحات و التوصيات الخاصة بذلك (4) .

يرسل التقرير المعد إلى السلطة الوصية و على مسؤولي الجهات التي تمت مراقبتها الرد في ظرف شهر واحد على الملاحظات التي تضمنها التقرير ، و كذا التدابير التي اتخذت لمعالجة الأخطاء الواردة فيه ، ثم يحال التقرير النهائي إلى السلطة الوصية و كذا مجلس المحاسبة ، و يجدر الذكر أنه رغم كون موظفو الجهاز تابعون لوزارة المالية إلا أن الهيئة قائمة على أساس أنها تسيير شؤونها باستقلالية كاملة (5) .

1- المرسوم التنفيذي رقم 78-92 ، المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج ر

عدد 14 ، الصادر في 29 فيفري 1992 .

2- تسمبال رمضان ، مرجع سابق ، ص.122 .

3- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 78-92 ، مرجع سابق .

4- عمراني بهية ، ميزانية البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، تخصص الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر ، مارس 1990 ، ص.74 .

5- سونا طور خالد ، مرجع سابق ، ص.46 .

ثانيا : رقابة مجلس المحاسبة .

يعود وجود مجلس المحاسبة إلى دستور 1976 ، ثم إلى نص المادة 164 من دستور سنة 1996 ، إعتبرته جهازا من أجهزة الدولة و هو أعلى جهاز مكلف بالرقابة المالية في الجزائر يتولى الرقابة اللاحقة الخاصة بجميع النفقات العمومية للدولة و بالخصوص نفقات الجماعات الإقليمية . إذ نصت القوانين و منها الدستور و القانون المتعلق بمجلس المحاسبة على إستقلالية المجلس عن أجهزة الحكومة وكذا إستقلاله التنظيمي ، الإداري و المالي (1) ، إضافة إلى أنه يعد بنفسه نظامه الداخلي بناء على إقتراح من رئيس مجلس المحاسبة .

و قد تضمن قانون البلدية و الولاية نصوص تخضع مآليتها لرقابة مجلس المحاسبة عن طريق عرض حساباتها عليه ، إذ يتمتع بحق الإطلاع و سلطة التحري حول كل وثيقة يراها مناسبة تسهل عملية قيامه برقابة المالية المحلية و عليه يتعين على الأمرين بالصرف بالهيئات الإقليمية تقديم حساباتهم إليه .

حيث نصت المادة 210 من قانون البلدية انه " يتم مراقبة و تدقيق الحسابات الإدارية و تطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول " ، و كذا قانون الولاية كرس هذه الرقابة و نص عليها في الفصل الرابع من الباب الثالث تحت عنوان " مراقبة الحسابات و تطهيرها " ، إذ يمارس مجلس المحاسبة رقابة الحساب الإداري و حساب تسيير المحاسب و تطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به (2) .

تتم عملية الرقابة عن طريق التدقيق و تفحص الحسابات و المستندات المثبتة التي يحوزها الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، و يودع كلاهما على التوالي : الحساب الإداري و حساب التسيير لدى مجلس المحاسبة لمقارنة هذه الوثائق .

كما يمكن للمجلس إرسال مقررین يتولون القيام بفحوصات و تحقيقات ميدانية على مستوى الهيئة الإقليمية ، لفحص المستندات المثبتة للعمليات المراد الإطلاع عليها ، كما يمكن له طلب أي وثيقة متعلقة بالمالية المنصرمة .

و بعد ممارسة الرقابة يتم تحرير نتائج عمليات الفحص في تقرير يبلغ فوراً للأمر بالصرف أو المحاسب العمومي (3) ، و يتم الرد كتابيا على التقرير المرسل في أجل شهرين . و يمكن لرئيس مجلس المحاسبة تمديده إلى شهرين مع تبليغ المصالح الوصية بنتائج التقرير و كذا تبليغ الوزير المكلف

1- المواد 32 ، 33 و 34 من الأمر رقم 95-20 ، المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر عدد 39 ، الصادر سنة 1995 .

2- القانون رقم 11-10 ، مرجع سابق . و كذا المادة 175 من القانون رقم 12-07 ، مرجع سابق .
- كانت هذه الرقابة مكرسة أيضا في قانوني الولاية و البلدية ، في المواد 176 من القانون رقم 90-08 ، و المادة 155 من القانون رقم 90-09 ، مرجع سابق . (ملغى)

3- المادة 88 من الأمر 95-20 ، مرجع سابق .

بالمالية ، فإذا كانت خلاصات التقرير خالية من أي تجاوزات يقدم إبراء للقباض إلا إذا تم إكتشاف أي فعل ذو طابع جزائي ، يجعل المحاسب العمومي في حالة مدين عند صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة ، أو إيراد غير محصل مما يرتب المسؤولية الجزائية⁽¹⁾ ، ما يعرضهم لمتابعة جزائية بناء على عريضة مقدمة من مجلس المحاسبة .

علما أن هذا الأخير له صلاحية فرض عقوبات مالية يتحملها المسؤولية عن مبلغ العجز المستحق من الخزينة العمومية و ذلك بقرار نهائي مهور بالصيغة التنفيذية شأنه شأن قرارات الجهات القضائية⁽²⁾ و هي قابلة لإعادة النظر أو الاستئناف .

الفرع الثاني

تقييم الرقابة المالية .

إذا أردنا تقييم الرقابة المالية اللاحقة في منظور النصوص القانونية سنجدها مثالية و خيالية ، و هي الطريقة الأنجع لمراقبة ميزانية الجماعات الإقليمية ، إلا أنها من الناحية العملية معيبة بشكل يمنعها حتى من ممارسة هذه الرقابة . إذ أنه بالرغم من أن هذه الرقابة بشكل عام تمكن من إكتشاف الأخطاء و الانحرافات التي قد يقع فيها الموظفون المسؤولون عن أموال الهيئة و ذلك عند تنفيذهم للميزانية المحلية و كذا مراجعتها دون تدخل الهيئة المركزية و كذا تحصيل الخسائر المالية التي لحقت بالإدارة و الناتجة عن الأخطاء و المخالفات المرتكبة و تجنبها مستقبلا .

ثم إن الصلاحيات الموسعة⁽³⁾ و القضائية الممنوحة لمجلس المحاسبة تتعدى رقابة الحسابات لتشمل تسيير الأمرين بالصرف و هذا يعكس الطبيعة التقنية لعمله باعتباره متخصص في الرقابة المالية . إلا أنها غير كافية حيث لا تشمل كل مراحل تنفيذ الميزانية ، إذ ما هي إلا رقابة بعيدة لا تجنب وقوع الأموال العامة محل تلاعب ، إضافة إلى أنها تأتي في فترة زمنية يصعب فيها تحديد المسؤولية نظرا لتعاقب المسؤولية في الهيئة الإقليمية .

فقد يتشابه دور المفتشية العامة و مجلس المحاسبة في ممارسة الرقابة إلا أن هذا الأخير يعد الأكثر ضمانا من الناحية القانونية لتحقيق نتائج الرقابة المالية ، إلا أنه عمليا يعاني من إنعدام الفعالية في ظل غياب توفر أدنى الشروط لممارسة الإختصاصات المخولة له ، فهو إلى حد اليوم لم يصدر أي نص تنظيمي يجسد هذا القانون على أرض الواقع .

و في ظل غياب وجود مقر خاص يحتوي القضاة الموظفون بالهيئة و كذا قانون ينظم عملهم و الذي يضمن إستقلاليتهم في ممارسة هذه الرقابة التي تمس بها بالدرجة الأولى السلطة التنفيذية⁽¹⁾ .

1- سناطور خالد ، مرجع سابق ، ص.30 .

2- المادة 84 من الأمر رقم 95-20 ، مرجع سابق .
ولهذا يوصف مجلس المحاسبة انه هيئة شبه قضائية.

3- عمران بهية ، مرجع سابق ، ص. 75 .

و يعود اتساع الرقابة المالية إلى التمويل المركزي المستمر الذي تمنحه الدولة للجماعات الإقليمية .

و في مجال الرقابة على المالية المحلية لم يقدم مجلس المحاسبة ما كان ينتظر منه و هذا راجع للأسباب المذكورة أعلاه ، هذا من جهة و من جهة أخرى تشكل المركزية الشديدة للمجلس مشكل في كثافة الملفات و تنوعها ، مما أدى إلى ضعف فعالية الرقابة المالية للمجلس ما يستدعي العودة إلى النموذج الفرنسي الذي تبنى نظام لامركزية مجلس المحاسبة ، فحل مشكل الكثافة أولاً إضافة إلى ضيق مجال الرقابة على المراحل التي تمر عليها الميزانية و جعلها تشمل مرحلة تنفيذها لتحقيق فعالية الرقابة الصارمة و الدقيقة على أموال الجماعات المحلية (2) .

هذا و لوضع حد لكل هذه السلبيات التي تحد من حرية الجماعات الإقليمية في مجال الإيرادات و النفقات و تحقيق إستقلالية مجلس المحاسبة من خلال إحاطته بالضمانات الكافية لذلك و لتمكين القاضي على مستوى المجلس من ممارسة إختصاصاته بعيداً عن أي ضغط أو تهديد .

ثم أن إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر مرهون بمدى فعالية الضمانات التي كرسها المشرع لذلك و التي تقف أمام الإستخدام التعسفي للسلطة ، و كذا في مواجهة الخروج عن الإختصاصات المحددة في القانون حماية للمبدأ الدستوري في رقابة مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية عن طريق القضاء .

هذا إلى جانب تفعيل أجهزة الرقابة المالية حماية لأموال الجماعات الإقليمية من مختلف الإختلاسات و التلاعبات و حرصاً على صحة و صرامة تسيير الأموال العمومية و ضمان عدم ضياعها من خلال الرقابة الإدارية للمفتشية العامة وكذا رقابة شبه قضائية لمجلس المحاسبة .

إن إستقلالية الجماعات الإقليمية في ضوء الرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية جاءت في صورة مشددة و واسعة على مستوى النصوص القانونية التي تنظم هذا النوع من الرقابة أين اشتملت المنتخبين المحليين و أعمالهم ، لدرجة اعتبارها عائقاً يقف أمام تحقيق مفهوم الإستقلالية الذي كرسه الدستور ، فالوصاية رقابة إدارية في نظام اللامركزية الإدارية لا تباشر إلا في حدود النصوص القانونية ، إذ نلاحظ أنها إتسعت إلى درجة ظهور تبعية مطلقة للهيئة المركزية بما أنها تتولى الرقابة ، العزل و الإيقاف بل و أكثر من هذا تمتد إلى أعمال المجلس من تصديق إلغاء و حلول (أين أصبحت صورة من صور التركيز الإداري) . مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في هذا النظام و في المقابل تفعيل عمل أجهزة الرقابة الخارجية التي تعد الضامن للإستقلالية من جهة و صحة ممارسة الرقابة من جهة أخرى دون أي مساس بمعالم و أبعاد فكرة اللامركزية الإدارية .

وذلك من خلال هيئات رقابية مستقلة أهمها السلطة القضائية بوصفها سلطة قائمة بذاتها على غرار باقي السلطات الأخرى في الدولة ، إلا أنها تعاني من عدم الاستقلالية من خلال خضوع القضاة

¹ - عمران بهية ، مرجع نفسه ، ص.69 .

² - عمران بهية ، مرجع سابق ، ص.70 .

للسلطة التنفيذية . إضافة إلى أجهزة الرقابة الخارجية المالية المتمثلة في المفتشية العامة و مجلس المحاسبة أين تعاني الأولى من التبعية لوزارة المالية إضافة إلى أن دورها شكلي فقط ، أما مجلس المحاسبة فهو مجرد هيكل قانوني عديم الفعالية بل و غائب تماما من الناحية العملية بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي أقرها له القانون ، مما يستدعي ضرورة إصدار النص التنظيمي الذي ينصب المجلس و يدخله حيز النفاذ .

خاتمة .

إن أسلوب اختيار التنظيم الإداري اللامكزي الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري ، وكرسته القوانين التي جاءت إستجابة لهذا الأخير يهدف إلى منح أكثر استقلالية ممكنة للهيئات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها ، وتسيير شؤونها ، وهذا يستند إلى أسس قانونية ، خاصة وأن المشرع وحده صاحب الإختصاص في تحديد إقليم الجماعة الإقليمية و ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية في ذلك ، لذا يتطلب الأمر بديها تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية ممثلة في الولاية و البلدية ، كما أن هذا التقسيم تراعى فيه عوامل مختلفة ، فمتطلبات التمثيل الديمقراطي تقتضي المشاركة الشعبية في إختيار الممثلين الذين يتولون تسيير و إدارة شؤون الهيئة الإقليمية ، وهم من سكانها ما يساهم في سهولة الإستجابة للإحتياجات المحلية و هذا يتناسب و مبادئ الديمقراطية بالإضافة إلى كل ما ترتبه من شخصية معنوية و إستقلال مالي .

و بالمقابل فلتحقيق مقتضيات مبدأ المشروعية و لهدف ضمان وحدة الدولة يجب الحد من إستقلالية الجماعات الإقليمية بأسلوب الرقابة سواء الإدارية ، المالية أو التي تمارسها السلطة القضائية و التي تعد من أهم وسائل رقابة المشروعية لإبقاء نشاط الهيئات الإقليمية في حدود القانون و المصلحة العامة التي تهدف لتحقيقه الإدارة بصفة عامة ، و الهيئات الإقليمية بصفة خاصة .

و رغم هذا الإتجاه نحو منح الإستقلالية للجماعات الإقليمية إلا أن المشرع من خلال قوانين الإدارة المحلية نفسها و نصوص قانونية و تنظيمية أخرى يحد من هذه الإستقلالية لدرجة تفقد فيها اللامركزية معناها الحقيقي ، و بالرغم من التعديلات التي عرفتها قوانين الجماعات الإقليمية إلا أن هذه القيود بقيت مشددة و صارمة تجعل من الجماعة الإقليمية تابعة إداريا للسلطة المركزية بسبب إستحواذ و هيمنة السلطات غير الممركزة على إختصاصات ذات طبيعة محلية حيث يفترض في نظام إداري لامركزي أن تتولاها الهيئات المحلية المنتخبة .

أين يظهر هذا جليا في نظام الرقابة الوصائية الشديد و الصارم المستوحى من النموذج الفرنسي التقليدي ، إلى درجة تجعل الرقابة كإستثناء تطغى على الأصل في إستقلالية الجماعات الإقليمية كأحد أهم متطلبات نظام اللامركزية الإدارية ، فهذا يحد بشكل كبير من اللامركزية الإدارية خاصة بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية أين يمثل الوالي أحد الأجهزة الفعالة في صناعة القرار المحلي بشكل عام حيث تكاد تنعدم مظاهر الإستقلالية .

إضافة إلى التبعية المالية التي يعود سببها إلى الضعف الكبير في الموارد المالية للجماعات الإقليمية الناتج عن إحتكار الدولة للضرائب المحلية ذات المردودية العالية ، و التي تجعلها في حالة تبعية مالية دائمة للسلطة المركزية ، من خلال إعتماها الكبير على التمويل المركزي الذي يظهر من خلال الإعانات التي تطلبها الجماعات الإقليمية من السلطة المركزية ، إضافة إلى الدور الذي يلعبه الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يعد بمثابة الآلية التي تجسد التعاون بين الجماعات الإقليمية ، و يلاحظ أن دوره غائب من الناحية العملية ، فهو الآخر يعاني من ضعف إيراداته و ندرتها ، في ظل غياب البلديات التي تحقق فائضا لتمويل ميزانيته من فائض إيراداتها .

و ما يزيد من صعوبة تحقيق إستقلالية الجماعات الإقليمية إخضاعها لرقابة مالية غير فعالة إضافة للرقابة القضائية التي تعترضها هي الأخرى ضغوطات تمنعها من ممارسة سلطتها الرقابية بشكل مستقل .

لذا فالأمر يقتضي إعادة النظر في النصوص القانونية التي تؤسس لإستقلالية الجماعات الإقليمية لجعلها أكثر فعالية من خلال تحسين مستوى التمثيل المحلي ، و ذلك عن طريق إشتراط الكفاءة و القدرة على التسيير في ممثلي الهيئة الإقليمية ، و تضمينه كشرط في قانون الإنتخابات للترشح للإنتخابات المحلية ، إضافة إلى ضرورة مراجعة إختصاصات الوالي و تقييد بعض صلاحياته خاصة تلك المتعلقة بحقه في حل المجلس الشعبي البلدي ، بالإضافة إلى دعم القدرات المالية للمجالس الشعبية بما يضمن إستقلاليتها عن الهيئة المركزية ، و ذلك بتطوير وتنمية مواردها المالية .

هذا بالإضافة إلى الإستفادة من التجارب و الخبرات العالمية في مجال الرقابة الوصائية خاصة في ما يتعلق بالتقليص منها ، و الدليل على عدم تحقيقه للأهداف المرجوة قيام المشرع الفرنسي بإلغاء هذا المنهج المشدد للرقابة و إسناد مهمة رقابة المشروعية إلى سلطة أكثر قدرة على توليها و هي السلطة القضائية ، أين تحتل في النظام الرقابي الجزائري مركز الإستثناء بعد الرقابة الوصائية مما يستدعي ضرورة منحها الأولوية في مجال رقابة المشروعية ، و كذا إحاطتها بنصوص قانونية تضمن إستقلاليتها و حيادها عن السلطة التنفيذية ، و على غرار هذا يجب تفعيل دور مجلس المحاسبة و أجهزة الرقابة المالية .

قائمة المراجع:➤ باللغة العربية:أولا: الكتب

1. أبو بكر صالح عبد الله ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ولاية المظالم والقضاء الإداري المعاصر ، نشر جمعية التراث ، الجزائر ، 2005 .
2. الشرقاوي سعاد ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2007 .
3. العبادي محمد وليد ، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية ، م ث ن و ت ، الأردن ، 1997 .
4. القيسي محي الدين ، مبادئ القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 1999.
5. بسيوني عبد الغني عبد الله ، النظام السياسي ، " دراسة نظرية الدولة و الحكومة و الحقوق و الحريات العامة في الفكر الإسلامي و الأوربي " ، دار الجامعة للطباعة و النشر ، مصر د.س.ن .
6. بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري ، " التنظيم الإداري - النشاط الإداري " ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 .
7. _____ ، قانون الإدارة المحلية الجزائري ، د ع ن و ت ، الجزائر ، 2004 .
8. _____ ، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية ، د ع ن و ت ، الجزائر ، 2006 .
9. بوديار حسني ، الوجيز في القانون الدستوري ، د ع ن و ت ، الجزائر ، 2003 .
10. بوشعير سعيد ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، التنظيم السياسي ، الجزء الثاني الطبعة الرابعة ، دام ج ، د س ن .
11. بوضياف عمار ، النظام القضائي الجزائري ، دار الريحانة للكتاب ، الجزائر ، د س ن .
12. _____ ، شرح قانون الولاية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 .
13. _____ ، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 .
14. جابر عبد الرؤوف ، الرقابة المالية و المراقب المالي ، دار النهضة العربية ، لبنان ، 2004 .
15. جابي عبد الناصر ، الانتخابات الدولية و المجتمع ، دار القصبية للنشر ، الجزائر ، د س ن .

16. رفعت عبد الوهاب محمد ، حسين محمد عثمان ، مبادئ القانون الإداري ، دام ج ، الجامعية مصر ، 2001 .
17. زغود علي ، المالية العامة ، الطبعة الثانية ، دم ج ، الجزائر ، 2006 .
18. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، دام ج ، الإسكندرية ، 1996 .
19. صفوان المبيضين ، حسين الطراونة ، توفيق عبد الهادي ، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، دي عن وت ، الأردن ، 2011 .
20. قشي علاء الدين ، شرح قانون البلدية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2011 .
21. عز الدين عبد الله ، شوقي ضيف ، معجم القانون ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية مصر ، 1999 .
22. لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، دار المجدد للنشر و التوزيع سطيف ، 2007 .
23. مازن راضي ليو ، القانون الإداري ، المنشورات الأكاديمية العربية ، لبنان ، 2008 .
24. محمد شفيق صرصار ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، تونس ، 2007 .
25. محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الثالثة ، دم ج ، الجزائر ، 1979 .

ثانيا : الرسائل و المذكرات الجامعية :

(أ) رسائل الدكتوراه :

1. بوجادي عمر ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011 .

(ب) مذكرات الماجستير :

1. بابا علي فاتح ، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2010 .
2. بن بعيلة ليلى ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة باتنة ، 2004 .

3. **بوطيب بن ناصر** ، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر
مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة
قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2011 .
4. **تسمبال رمضان** ، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة ، مذكرة لنيل شهادة
ماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2009 .
5. **ساكري الصالح** ، المعوقات التنظيمية للجماعات المحلية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في علم
الاجتماع و الديمغرافيا ، كلية علوم الاجتماع ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2008 .
6. **شيخي شفيق** ، انعدام الاستقلال الوظيفي للقضاء ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في
القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، جامعة تيزي وزو ، 2011 .
7. **عمراني بهية** ، ميزانية البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير
في القانون ، تخصص الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر ، مارس 1990 .

(ج)- مذكرات التخرج :

1. **بلعباس سعد كمال الدين** ، " واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية " ، مذكرة لنيل
إجازة المدرسة الوطنية للإدارة ، فرع الإدارة المحلية ، الجزائر ، 2006 .
2. **بن زرقة بلخير** ، ميزانية الولاية ، مذكرة لنيل إجازة المدرسة الوطنية للإدارة ، تخصص إدارة
محلية ، 2006 .
3. **بولرواح محمد** ، عمليات الميزانية و عمليات المالية ، مذكرة لنيل إجازة المدرسة الوطنية
للإدارة ، تخصص الميزانية ، الدفعة 39 ، سنة 2006 .
4. **جمعي نوال** ، **عليم ليديّة** ، " إشكالية استقلالية الجماعات الإقليمية بين قوانين الولاية
البلدية و الانتخابات " ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص الجماعات
الإقليمية ، جامعة بجاية ، 2011-2012 .
5. **سوناطور خالد** ، الرقابة على النفقات العمومية ، مذكرة لنيل إجازة المدرسة الوطنية للإدارة
تخصص الميزانية ، الدفعة 39 ، 2006 .
6. **عباس فواد** ، **عمور جمال** ، هل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسير ، مذكرة تربص
المدرسة الوطنية للإدارة ، الدفعة 38 ، 2005 .
7. **غزالي عبد الوهاب** ، **بوفنش محي الدين** ، **رضوان بن موسى** ، " الرهانات الجديدة للتنمية
المحلية " ، حلقة دراسية ، الدفعة 39 ، بالمدرسة الوطنية للإدارة ، 2006 .

8. **منديل حكيم** ، إشكالية اللامركزية في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق فرع القانون العام ، جامعة بجاية ، 2011 .
9. **يوسفي فايز** ، تأثير نظام التمثيل النسبي في تسيير المجالس المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، شعبة القانون العام ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2011 .

ثالثا : المقالات :

1. **اقوجيل نبيلة** ، حبة عفاف ، " القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف " ، م ا ق عدد 4 ، 2007 ، ص ص . 377-366 .
2. **بن مشري عبد الحليم** ، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية " ، م ا ق ، العدد 05 ماي 2009 ، ص ص . 120-122 .
3. **بن مشري عبد الحليم** ، " تطور الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري " ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد 4 ، د س ن ص ص . 168-154 .
4. **بن أفاة أحمد** ، " سبيل الاستقرار والتنمية في موريتانيا " ، مجلة الرسالة الإدارية المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 39 ، تونس ، سبتمبر 2008 ، ص ص . 9-8 .
5. **برازة وهيبة** " مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر " ، م أ ب ق ، عدد 01 ، 2011 ، ص ص . 219-212 .
6. **بعلي محمد الصغير** ، " تنفيذ قرارات القضاء الإداري " ، مجلة التواصل ، عدد 17 ديسمبر 2006 ، ص ص . 156-141 .
7. **بلجبل عتيقة** ، " فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية " ، م ا ق ، عدد 6 ، ماي 2009 ، ص ص . 203-192 .
8. **بودوح ماجدة شهناز** ، " قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09-08 " ، مجلة المنتدى القانوني ، جامعة بسكرة ، العدد 6 ، ص ص . 237-247 .
9. **بودريوة عبد الكريم** ، " آجال رفع دعوى الإلغاء وفق القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية " ، م أ ب ق ، عدد 01 ، سنة 2010 ، ص ص . 27-23 .
10. **بودهان ياسين** ، " الانتخابات المحلية في الجزائر – من حل إلى مشكلة داخل البلديات – " .

- [www . elaph.com](http://www.elaph.com) ، الأحد 09 ديسمبر 2012 ، الساعة 3:30 ، ص ص . 2-1 .
11. بوضياف عمار ، " الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي - الجزائر - تونس - المغرب " ، م أ ب ق ، العدد الأول ، 2010 ، ص ص . 22-9 .
12. تياب نادية ، " مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر " ، م أ ب ق ، عدد 02 ، سنة 2010 ص ص . 36-19 .
13. خداوي محمد ، " الانتخابات في الوطن العربي بين الولاءات الأولية و المد الديمقراطي " دفاتر السياسة و القانون ، العدد 7 ، جوان 2012 ، ص ص . 58-41 .
14. سمير عبد الرحمان ، الشميري هائل ، " مطاعن عن الانتخابات و التحول الديمقراطي في الجمهورية اليمنية " ، دفاتر السياسة و القانون ، عدد خاص ، افريل 2011 ، ص ص . 24-1 .
15. شرون حسينة ، " دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية " ، م إ ق العدد 6 ، سنة 2009 ، ص ص . 143-122 .
16. شكر عبد الغفار ، " الانتخابات النزيهة هي الحل ، و المجالس الشعبية كيانات شكلية لا تستطيع فرض مصالح المواطنين " ، www.al-ahly.com/index.php ، الجمعة 30 جويلية 2010 ، على الساعة 15:42 ، ص ص . 6-2 .
17. شلغيم غنية ، ولد عامر نعيمة ، " اثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر - " مجلة دفاتر السياسة و القانون ، عدد خاص ، افريل 2011 ، ص ص . 189-178 .
18. شيتور جلول ، " استقلالية السلطة القضائية في الجزائر " ، مجلة المنتدى القانوني ، جامعة بسكرة ، العدد 06 ، د س ن ، ص ص . 47-43 .
19. شيهوب مسعود ، " المجموعات المحلية بين الرقابة و الاستقلالية " ، مجلة الفكر البرلماني العدد 01 ، ديسمبر 2002 ، ص ص . 27-15 .
20. فرحاتي عمر ، " مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر " ، م إ ق ، العدد 6 ، ماي 2008 ، ص ص . 13-8 .
21. محمد سليم قلالة ، " بديل الحكم الجهوي في ظل التحولات الديمقراطية " ، مجلة المفكر العدد 05 ، د س ن ، ص ص . 26-10 .

22. **محمود ولد محمد** ، " عدم استقرار التقطيع الإداري و الانعكاسات المحتملة " ، مجلة رسالة الإدارة ، عدد 39 ، تونس ، 2008 ، ص ص . 7- 8 .
23. **مصطفى دريوش** ، " الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة " مجلة النائب ، عدد 01 لسنة 2003 ، ص ص . 45-52 .
24. **علام الياس** ، " المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة الجزائري " ، م أ ب ق ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، عدد 02 ، سنة 2011 ، ص ص . 99-111 .
25. **ولد قابلية دحو** ، مداخلة بعنوان " الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية " مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، ديسمبر 2002 ، ص ص . 85- 89 .

رابعاً : النصوص القانونية :

1. – النصوص التأسيسية :

1. دستور سنة 1963 ، ج ر عدد 64 ، الصادر في 10 سبتمبر 1963 . (ملغى)
2. الأمر رقم 97-76 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، المتضمن دستور سنة 1976 ج ر عدد 94 ، الصادر سنة 1976 .
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، ج ر عدد 76 ، الصادر في 1996 ، معدل و متمم بالقانون رقم 08-19 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر عدد 63 ، صادر سنة 2008 .

2. النصوص التشريعية :

❖ القوانين العضوية :

1. الأمر رقم 80-08 ، المؤرخ في 29 أكتوبر 1980 ، المتضمن القانون المتعلق بالانتخابات ، ج ر عدد 44 ، الصادر في 25 أكتوبر 1980 . (ملغى)
2. الأمر رقم 89-13 ، المؤرخ في 7 أوت 1989 ، المتضمن القانون المتعلق بالانتخابات ، ج ر عدد 32 ، الصادر في 7 أوت 1989 . (ملغى)
3. الأمر رقم 97-07 ، المؤرخ في 26 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ، ج ر عدد 12 ، الصادر بتاريخ 6 مارس 1997 . (ملغى)

4. القانون العضوي رقم : 01-98 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج ر عدد 37 ، الصادر بتاريخ 01 جوان 1998 .
5. القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 ، يتضمن القانون الأساسي للقضاء ج ر رقم 57 ، الصادر في 8 سبتمبر 2004 .
6. القانون العضوي رقم 04-11 ، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 ، يتضمن القانون الأساسي للقضاء ، ج ر عدد 57 ، صادرة سنة 2004 .
7. القانون العضوي رقم 04-12 ، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 ، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته ، ج ر عدد 57 ، صادرة سنة 2004 .
8. القانون العضوي رقم 01-12 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر عدد 01 ، الصادر في 14 فيفري 2012 .

❖ القوانين العادية :

1. الأمر رقم 67-24 ، المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، المتضمن قانون البلدية ، ج ر عدد 6 ، الصادر سنة 1967. (ملغى)
2. القانون رقم 69-38 ، المؤرخ في 29 ماي 1969 ، يتضمن قانون الولاية ، ج ر عدد 44 الصادر بتاريخ 23 ماي 1969 . (ملغى)
3. القانون رقم 90-08 ، المؤرخ في 9 افريل 1990 ، المتعلق بالبلدية ، ج ر عدد 15 ، الصادر في 11 افريل سنة 1990 . (ملغى)
4. القانون رقم 90-09 ، المؤرخ في 7 افريل 1990 ، يتضمن قانون الولاية ، ج ر عدد 15 الصادر في 11 افريل 1990 . (ملغى)
5. القانون رقم 90-21 ، المؤرخ في 15 اوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر عدد 30 ، الصادر في 22 أوت 1990 .
6. القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق بالمحاكم الإدارية ، ج ر عدد 37 ، الصادر في 1 جوان 1998 .
7. الأمر رقم 70-86 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 ، المتضمن قانون الجنسية الجزائري المعدل و المتمم بموجب الأمر 05-01 ، المؤرخ في 27 فيفري 2005 ، ج ر عدد 15 الصادر في 27 فيفري 2005 .

8. الأمر رقم 58-75 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 05-07 ، المؤرخ في 13 ماي 2007 ، ج ر عدد 3 ، الصادر في 13 ماي 2007 .

9. القانون رقم 09-08 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج ر عدد 21 ، الصادرة في 23 افريل 2008 .

10. القانون رقم 10-11 ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية ، ج ر عدد 37 ، الصادر في 3 جوان 2011 .

11. القانون رقم 07-12 ، المؤرخ في 21 فيفري 2012 ، المتضمن قانون الولاية ، ج ر عدد 12 الصادر في 29 فيفري 2012 .

3. النصوص التنظيمية :

❖ المراسيم الرئاسية :

1. المرسوم الرئاسي رقم 225-90 ، المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، المحدد لقائمة الوظائف العليا التابعة للدولة ، ج ر عدد 31 ، الصادر في 28 جويلية 1990 .

❖ المراسيم التنفيذية :

2. المرسوم التنفيذي رقم 78-92 ، المؤرخ في 22 فيفري 1992 ، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج ر عدد 14 ، الصادر في 29 فيفري 1992 .

3. المرسوم التنفيذي رقم 414-92 ، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات ، ج ر عدد 82 ، الصادر في 15 نوفمبر 1992 .

4. الأمر رقم 15-97 ، المؤرخ بتاريخ 31 ماي 1997 ، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، ج ر عدد 38 ، صادرة سنة 1997 .

❖ القرارات و الآراء :

1. قرار المجلس الدستوري رقم 02 ، المؤرخ في 27 فيفري 2002 ، ج ر عدد 7 ، الصادرة في 28 فيفري 2002 .

2. رأي المجلس الدستوري رقم 02 ، ق.ق.م.د، 1998 ، المؤرخ في 30 أوت 1998 ، نشرية المجلس الدستوري ، عدد 01 ، 1990 ، م.و.ف.م، الرغبة ، الجزائر .

3. رأي المجلس الدستوري رقم 6 / ر ق ع / م د / 98، مؤرخ في 19 ماي 1998 ، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج ر عدد 37 الصادر بتاريخ 01 جوان 1998 .

➤ باللغة الفرنسية :

I. ouvrages :

1. Verpeaux Michel , les collectivistes territoriales en France , deuxième édition , Dalloz , 2004 .
2. Zouaimia Rachid , Rouault Marie Christine , droit administratif , Berti Editions , Alger , 2009 .

II. articles :

1. Khelloufi Rachid, « réflexions sur la décentralisation a travers l'avant projet du code de la wilaya .», revue Idara , N° 30 , Alger , 2005 , pp , 237-257 .
2. pavia Mari-Luce , « la décentralisation principe d'organisation territoriale de la république » , revue conseil d'état , N°3 , janvier 2003 , pp , 88-103 .

الفهرس .

1. مقدمة.....
5. الفصل الأول: الإطار القانوني لإستقلالية الجماعات الإقليمية.....
8. المبحث الأول: تكريس إستقلالية الجماعات الإقليمية.....
9. المطلب الأول: إستقلالية الجماعات الإقليمية في ظل قانوني الولاية و البلدية.....
9. الفرع الأول: التكريس التشريعي لاستقلالية الولاية.....
10. الفرع الثاني: التكريس التشريعي لاستقلالية البلدية.....
11. المطلب الثاني: استقلالية الجماعات الإقليمية في ظل قانون الانتخابات.....
12. الفرع الأول: نظام انتخاب ممثلي الهيئات الإقليمية.....
12. أولا : انتخاب أعضاء المجالس المحلية.....
12. 1: اعتماد نظام الاقتراع العام في الانتخابات المحلية.....
14. 2: تشكيل المجالس المنتخبة المحلية.....
14. أ: شروط الترشح في القوائم الإنتخابية.....
15. ب: عدد أعضاء المجالس المنتخبة.....
15. ثانيا: اعتماد نظام الاقتراع النسبي في الإنتخابات المحلية.....
16. ثالثا : استحداث الإشراف القضائي للمراقبة.....
17. الفرع الثاني: الإشكالات التي يطرحها قانون الإنتخابات.....
18. أولا : إشكالية انتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية بين قانون الانتخابات و قانون البلدية.....

20	ثانيا: إشكالية مبدأ الإقتراع النسبي و تكريس مبدأ الإستقلالية
21	ثالثا: إشكالية دور القضاء في ضمان شفافية التمثيل النسبي
23	المبحث الثاني: نتائج استقلالية الجماعات الإقليمية
23	المطلب الأول: الشخصية المعنوية مرآة الاستقلالية الذاتية
24	الفرع الأول: الذمة المالية المستقلة
24	أولا: ميزانية الهيئة الإقليمية
27	ثانيا : في فعالية المالية المحلية
27	1 - عجز نظام الجباية المحلية
29	2 - أسلوب التمويل المركزي لتجاوز عجز المالية المحلية
30	الفرع الثاني: أهلية التقاضي للهيئة الإقليمية
32	المطلب الثاني: الاختصاصات المحلية لمجالس مستقلة عضويا
32	الفرع الأول: تمثيل الهيئة الإقليمية بمجالس منتخبة
33	الفرع الثاني : الاختصاصات المحلية للهيئات الإقليمية
33	أولا : الاختصاصات الموكلة لأجهزة الولاية
35	ثانيا: الاختصاصات الموكلة لأجهزة البلدية
38	الفصل الثاني : استقلالية الجماعات الإقليمية بين العوائق و الضمانات
40	المبحث الأول : عوائق الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات الإقليمية
40	المطلب الأول : نظام الوصاية الإدارية
40	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة
41	أولا: الرقابة الإدارية على المجلس كهيئة

ثانيا : الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبين بالمجلس.....	43
1 – التوقيف.....	43
2- الإقالة.....	44
3 – الإقصاء.....	44
الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة.....	46
أولا: المصادقة على أعمال المجالس المنتخبة.....	47
1: المصادقة الضمنية.....	47
2: المصادقة الصريحة.....	48
ثانيا: الحلول محل الهيئة الإقليمية في أداء مهامها.....	49
ثالثا: إلغاء الأعمال الصادرة عن الهيئة الإقليمية (البطلان).....	50
1: البطلان المطلق.....	50
2: البطلان النسبي.....	51
المطلب الثاني : الرقابة المالية الداخلية عبئ التسيير المحلي.....	52
الفرع الأول : الرقابة المالية للمراقب المالي.....	53
أولا : تعيين المراقب المالي.....	53
ثانيا : الإختصاص الرقابي للمراقب المالي.....	53
الفرع الثاني : الرقابة المالية للمحاسب العمومي.....	54
أولا : تعيين المحاسب العمومي.....	54
ثانيا : الإختصاص الرقابي للمحاسب العمومي.....	54
المبحث الثاني : ضمانات استقلالية الجماعات الإقليمية.....	56

المطلب الأول: نظام الرقابة القضائية.....	56
الفرع الأول: آليات ممارسة الرقابة القضائية.....	58
أولاً: دعوى الإلغاء.....	58
ثانياً: دعوى التعويض.....	61
الفرع الثاني : تقييم الرقابة القضائية.....	62
المطلب الثاني : نظام الرقابة المالية.....	64
الفرع الأول: أجهزة ممارسة الرقابة المالية على المستوى المركزي (رقابة خارجية).....	65
أولاً: رقابة المتفشية العامة للمالية	65
ثانياً : رقابة مجلس المحاسبة.....	66
الفرع الثاني: تقييم الرقابة المالية.....	67
خاتمة.....	70
قائمة المراجع	72
الفهرس	81