



جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم القانون العام

الجماعات المحلية بين الاستقلالية والوصاية الادارية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: القانون الإداري

إشراف الأستاذ:

بوده محند واعمر

من إعداد الطالب

شيبون براهيم

لجنة المناقشة

الأستاذ بن خالد السعدي.....رئيسا.

الأستاذ بوده محند واعمر.....مشرفا ومقررا.

الأستاذة علو وداد.....ممتحنا.

تاريخ المناقشة

2024-2023

الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله الذي وفقني لإنجاز وإتمام هذا العمل

أتقدم بالشكر الخاص للأستاذ المشرف لقبوله الإشراف على هذا العمل المتواضع وتوجيهه

لي بصدر رحب وعلى ملاحظاته وتوجيهاته القيمة

كما أتقدم أيضا بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الموقرة كلا بصفته لما سيبدونه من

ملاحظات تهدف إلى تصويب العمل

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى كل عائلتي وأصحابي وإلى كل من ساهم في تلقيني حرف
في مسيرتي الدراسية.

وأقدم شكري إلى الأستاذ بوده محند واعر على نصائحه وتوجيهاته التي قدمها لي
طيلة فترة المذكرة.

وكما أشكر كل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بكلمة أو دعوة صالحة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

✓ ج، ر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

✓ ط، الطبعة

✓ ص، ص، من الصفحة إلى الصفحة

✓ ص، الصفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية

✓ Op.Cit, (ouvrage précédemment cité)

✓ P, Page

✓ P, P, De la Page à La Page

مقدمة

تبنّت الجزائر منذ الاستقلال مبادئ التنظيم الإداري المحلي، وذلك ما عبرت عنه مختلف الدساتير التي مرت بها السياسة الجزائرية، مثلها ومثل دول العالم المتقدم، حيث حاولت الاستفادة مما وصلت إليه الجزائر من خلال تنظيمها للسلطة التنفيذية.

التنظيم الإداري في غالبية دول العالم ينقسم إلى نوعين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وهو أساس موضوعنا، كما تنقسم كذلك اللامركزية الإدارية إلى قسمين اللامركزية المصلحية المرفقية واللامركزية الإقليمية وهي ما نركز عليها أي الإقليمية، حيث يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية، تدير شؤون الإدارة المحلية مع الخضوع لوصاية الإدارة المركزية.

وفي هذا السياق جاء الدستور غنيا بمبادئ التنظيم الإداري المحلي التي قوامها الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، وبناء عليه حدد الهيئات المحلية التي تمارس في إطارها وهي كل من الولاية والبلدية والتي اهتم بها أكثر لاعتبارها الجماعة القاعدية، حيث صرح أن الديمقراطية لا تمارس إلا في إطار مجلس منتخب الذي هو مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون بلديتهم.

إلا أن هذه الديمقراطية لا تتحقق إلا إذا تمتعت بالاستقلالية، لذلك كانت القاعدة أن الاستقلالية في الجماعات المحلية هي الأصل والوصاية الإدارية هي الاستثناء أي الرقابة الإدارية، وهو تطبيق لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص، لكن هذه الاستقلالية يمكن أن يكون لها انعكاس سلبي من خلال اهدار حقوق المواطنين والانحراف عن تحقيق المصلحة العامة إلى المصلحة الخاصة، خاصة وأن أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولاية المنتخبين وليس معينين لذلك كان بالمشروع الجزائري التدخل لصد مثل هذه الانحرافات.

فبالعودة إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية، فهي تلعب دور استراتيجيا في تلبية حاجيات المواطنين وانشغالاتهم على أساس أنها الوحدة أو الجهاز الأقرب للمواطن كونه لا يفصله عنه جهاز آخر فهو على علاقة مباشرة معه، أما بالنسبة للولاية فتعد وحدة إدارية من وحدات الدولة، والدائرة الإدارية الغير ممرزة للدولة¹.

تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع في كون أن الجماعات المحلية من أبرز مواضيع القانون الإداري وأكثر اهتماما من طرف مختلف الدول، كما أنه حلقة وصل بين الدولة والمواطن الأمر الذي يدفع بنا إلى ضرورة تقديم صورة حول واقع الجماعات المحلية، إذ أن المشرع الجزائري قد أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية وذلك من خلال الدستور ونصوص القانون، على أن كل من الولاية والبلدية تعتبران هئتين لا مركزيين تجسد كل واحدة منها تدخل المواطن في تسيير المرافق العامة، كما يفترض أن تكون علاقة استقلال بالدرجة الأولى، وبالدرجة الثانية أن لا تتدخل الدولة إلا استثناء أو بالشكل الذي تضمن به تطبيق القانون وعدم خرقه، لكن بالعودة إلى واقع الجماعات الإقليمية في الجزائر نلاحظ تعثر الأخير في أداء مهامها، بالتالي أصبحت مجرد هياكل مرافقة للدولة في تطبيق برامج التنمية بدلا من أن تكون دوائر لصنع القرار والمشاريع.

وهذا ما يدفع بي في طرح الإشكالية التالية:

هل تمكن المشرع الجزائري من التوفيق بين أهداف الوصاية الإدارية المكرسة في القوانين، ومقتضيات مبدأ الاستقلالية؟

ان أهم الأسباب التي دفعت بي إلى دراسة هذا الموضوع هي أهميته البالغة في تقريب الإدارة إلى المواطن عن طريق الانتخاب واختيار ممثليه بنفسه وقيمته في مجال البحث العلمي وتوضيح بعض المفاهيم في القانون، إضافة إلى تأثيره على المواطن الجزائري كونه يجسد مبدأ الديمقراطية والتمتع بالاستقلالية والشخصية المعنوية.

¹-أنظر المادة 1 من قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 12 صادر في 2012.

رغم الأهمية ودوافع اختيار الموضوع إلا أنه هناك صعوبات واجهتني في هذا البحث على الرغم من توافر المراجع العامة التي اعتمدت عليها، إلا أنا دراسي لهذا الموضوع تتمحور لشقين الاستقلالية والوصاية أين هناك كم هائل من المصادر والمراجع في هذا المجال ودراسات سابقة تخص مبدأ الاستقلالية ونظام الوصاية، لهذا اعتمدت أكثر على المجالات القانونية.

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي الذي يتجلى من خلال وصف حالة الجماعات المحلية بين الاستقلالية والوصاية الإدارية، مع تحليل النصوص القانونية التي تتعلق بها خاصة بعد تعديل الجديد لقانون البلدية والولاية.

من أجل التطرق للموضوع ارتأيت الاعتماد على خطة ثنائية مقسمة إلى فصلين، نتطرق في الفصل الأول إلى مقتضيات استقلالية الجماعات الإقليمية، أما الفصل الثاني فتم تخصيصه للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

الفصل الأول

مقتضيات استقلالية الجماعات الإقليمية

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

يعد استقلال الجماعات المحلية أساس نظام اللامركزية، فما دام نظام اللامركزية الإدارية يقضي بتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية والسلطة الإدارية اللامركزية في الدولة وذلك بتشكيل إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية اللامركزية، لتقوم بإدارة المصالح المحلية الإقليمية تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها، وجب اعتبار هذا الاستقلال الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية والوقوف عند أسسه، ثم المرور إلى ما مظاهر استقلاليته.

لهذا في الفصل الأول سنتطرق إلى مبحثين، (المبحث الأول) أسس استقلالية الجماعات

المحلية، أما في (المبحث الثاني) سنتعرف على مظاهر استقلالية الإدارة المحلية.

المبحث الأول

أسس استقلالية الجماعات المحلية

يعد مفهوم استقلال الجماعات المحلية مفهوم واسع يحتوي على عدة معاني ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية ويقاس مضمونه انطلاقاً من علاقة هذه الجماعات بالسلطة الوصية.

والأصل أن الاعتراف بالشخصية المعنوية يشكل عنصراً أساسياً لتشكيل هذه الهيئات المحلية، وهو أحد النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمجموعات المحلية، والتي تتطلب الاستقلالية للجماعات المحلية.

لقد عالجت مسألة الاستقلالية نصوص الإدارة المحلية سواء القوانين أو الدساتير وحتى المواثيق، حيث نصت القوانين على جملة من الأحكام تؤكد مسألة استقلالية الجماعات الإقليمية في إدارة مجالات التنمية المحلية والنهوض بأقاليمها، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، وكذا طريقة تنظيم وتسيير أعمال هذه المجالس.

وعليه فسناحاول من خلال هذا المبحث دراسة مختلف الجوانب المتعلقة باستقلالية الهيئات المحلية، وسنتطرق في (المطلب الأول) الجماعات المحلية في الجزائر، ثم نتناول الديمقراطية في المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الجماعات المحلية في الجزائر

لقد كانت المجالس المحلية المنتخبة (ولائية / بلدية) هي انعكاسا للديمقراطية وتمثيلا للامركزية على مستوى المحلي وهذا ما نصت عليه المادة 2 من قانون البلدية التي تنص على أنه "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا لتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير شؤون العمومية"¹.

بقراءة قانون البلدية فقد اعتبرت البلدية القاعدة الإقليمية واللامركزية للدولة وذات مكانا قصوى، فهي تجسيد للديمقراطية المحلية وتلبية انشغالات المواطنين وربطهم بالإدارة، وتقوم الجماعات المحلية في الجزائر على أسس دستورية وأخرى تشريعية.

الفرع الأول

الأسس الدستورية

ورثت الجزائر نظام الإدارة المحلية عن الاستعمار الفرنسي مكونا من 1578 بلدية 15 ولاية، وهو ما يناسب في الاصل مع نظام الجماعة المحلية الذي كان سائدا في البلاد حتى قبل ظهور الاستعمار الفرنسي².

إن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الامر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية اقتصادية مالية اجتماعية وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس المحلية، فلم يتردد المشرع الجزائري في تبني هذا المنهج من خلال أول دستور للبلاد في 1963 حيث جاء فيه أن الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون

¹ - قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 37 صادر في 2011.

² - عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة، 2012-2013، ص 11.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

تحديد مهامها واختصاصاتها وأن البلدية أساس للمجموعات الترابية الاقتصادية الاجتماعية وهو ما سار عليه دستور 1976 حيث كان أكثر وضوحاً أين تجسد فكره أن الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ وذلك وضع حداً لا يمكن تجاوزه وهو ما جسده الأحكام الدستورية التي أوضحت أن الدولة الجزائرية تمارس سيادتها على مجموع ترابها الوطني وعلى مجالها الجوي وعلى مياها الإقليمية¹، أما دستور 1989 نص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية²، وبذلك يستعمل لأول مرة مصطلح الجماعة دون أن يحدد للبلدية مظاهرها واكتفى بوصفها بالجماعة القاعدية.

في حين أن دستور 1996 الذي عرف تعديلاً جزئياً مقارنة بالدستور الأخير فقد أبقى على نفس النظرة السابقة فيما يخص الجماعات المحلية حيث اعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية³.

تعددت المواد الدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية في آخر تعديل لدستور الجزائر سنة 2020، حيث نصت المادة 17 منه على أنه "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".

البلدية هي الجماعة القاعدية.

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة⁴.

¹ - بورزق موسى، بن الطاهر سعاد، "استقلالية الجماعات المحلية في ظل الوصاية"، مجلة قضايا معرفية، المجلد 03، العدد 2، جامعة الجلفة، 2023، ص 159.

² - مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28 فيفري 1989، المتضمن نص تعديل الدستور، ج ر العدد 09 صادر في 1989.

³ - عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 12.

⁴ - دستور 2020 الصادر في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020، المتضمن تعديل دستور 2016، ج ر ع 82 صادر في 2020.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

وفي نص المادة 18 فقد ركز المشرع الجزائري على نوع من العلاقة تقوم بين الدولة والجماعات المحلية فنص عليها على أنه "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"¹.

على غرار الدساتير السابقة أخذ المشرع في نفس المنوال في نص المادة 19 من الدستور الأخير بأن مجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.²

الفرع الثاني

الأسس التشريعية

حددت الأسس التشريعية وبصفة مفصلة مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في أدائها لمهامها المنصوصة عليها في القانون الجزائري وكذا في اتخاذ قراراتها، ومن خلال نصوص الإدارة المحلية أعلنت عن استقلالها.

لقد تضمن كل من قانون الولاية والبلدية قبل الاستقلال المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية وكذا بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير شؤون المحلية.

فقد جاء قانون البلدية على أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة المقررات أو في تعديلها يجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية³.

كان المشرع الجزائري مقتنعا أتم الاقتناع بأنه من الضروري أن تمنح البلدية استقلاليتها لجعلها حرة في اختيار القرارات التي تراها مناسبة لإقليمها دون ضغط على السلطة المركزية

¹-دستور 2020، المتضمن تعديل دستور 2016، السالف الذكر.

²- بورزق موسى، بن الطاهر سعاد، المرجع السابق، ص 159.

³- شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الدوان، الجزائر، 2003، ص 45.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

عن طريق الرقابة سواء كانت رقابة قبلية أو بعد اتخاذها لقرارها في حين تحدثت المشرع عن الرقابة المسموح بها قانونا والتي لا بد أن تتوافق مع مفهوم وأركان اللامركزية.

في حين نص قانون الولاية في مقدمة على أن تجديد المؤسسة التي هي الجماعة اللامركزية الأولى في الامة ليس هي المراد الوحيد أو الهدف النهائي التي تصبوا إليه الدولة وإنما لا بد من العمل على تشييد وتنظيم محور الاتصال بين الشعب والبلدية وهو الولاية¹.

بعد الاستقلال جاء قانون البلدية وقانون الولاية في النظام الاشتراكي، حيث اعتبرت البلدية الخلية الأساسية في تنظيم البلاد كونها الأقرب إلى الشعب، إذا منح لها الاختصاص المطلق في جميع الميادين وذلك بمقتضى الديمقراطية والانتخاب لتحقيق الأهداف المسطرة من طرف البلدية، حيث يتبين هذا الأمر من خلال إحداث مجلس مداولة منتخب " المجلس الشعبي البلدي " يمارس الاختصاصات الموكلة له بموجب القانون وتحمل المسؤوليات التي تقع على عاتقه.

جاء قانون الولاية في ظل النظام الاشتراكي بالاستقلالية عن الدولة، حيث أنها تتمتع بالشخصية المعنوية، بمنح المجلس الشعب الولائي السلطة الكاملة في اتخاذ القرارات الهامة في تصريف الشؤون المحلية.

بالرجوع إلى قانون البلدية وقانون الولاية سنة 1990 فنجدهما قد تحدثا عن الاستقلالية لما كان بصدد تعريف كل من البلدية والولاية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي².

نجد المشرع كذلك قد منح البلدية في القانون الجديد الاستقلالية الكاملة، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 التي تنص على أنه "...وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..." كما نصت المادة 03 من نفس القانون على استقلالها الإداري التي

¹-عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 13.

²-المرجع نفسه، ص 15.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

تتص على أنها " تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون " ¹.

بالرجوع إلى قانون الولاية المستحدث سنة 2012 نلتمس أن المشرع الجزائري في نص المادة الأول منح لها الشخصية المعنوية والاستقلالية المالي حيث تتص على أنها "... وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..." ².

المطلب الثاني

مظاهر ممارسة الديمقراطية في المجالس المحلية

من خلال الأسس التشريعية والدستورية لمسألة الاستقلالية بالنسبة للجماعات المحلية تبينت لنا الديمقراطية في المجالس المحلية باستثناء دستور 1963 لم ينص صراحة على الاستقلالية ولكن يمكن استنتاجها في مجموعة من المواطن الدالة عليها وتعتبر المجالس المحلية مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون العامة، وبذلك تجسد الإطار القانوني لممارسة الديمقراطية، وهنا نبين كيفية تنظيمها (الفرع الأول)، ثم طريقة عملها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تنظيم المجالس المحلية

تحثل الجماعات الإقليمية مكانة مرموقة في النظام الإداري الجزائري، لقيامها بمهام وادوار فعالة في تحقيق الأهداف المرجوة منها، هذا لثراء نظامها القانوني الذي مدها بالشخصية المعنوية والاستقلالية في التسيير، لهذا قبل الخوض في الحديث عن طريقة تنظيم المجالس الإقليمية لابد من التطرق (أولا) إلى إنشاء المجالس الإقليمية، ثم (ثانيا) نتطرق إلى تشكيل المجالس الإقليمية.

¹-قانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

²-قانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية، السالف الذكر.

إنشاء الجماعات الإقليمية

تنشأ الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية بموجب قانون صادر من البرلمان وفق التنظيم الإقليمي للبلاد أي أنه لا يتم إنشاء بلدية أو ولاية أو أكثر وفق رغبة السكان المحلي وإنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به الهيئة التشريعية¹.

لقد شهدت الجزائر عملية لإنشاء الجماعات المحلية بعد الاستقلال ثلاثة عمليات أولها سنة 1974 بموجب الأمر 69/74 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات حيث نص عليها في المادة 4 منه على أنه "يتكون التنظيم الإقليمي الجديد من احدى وثلاثين (31) ولاية ويعين لكل واحد منها اسم ومقر"².

أما التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد عدل سنة 1984 بالقانون رقم 09/84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد حيث نصت المادة 3 منه على أنه "يتكون التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد من ثمان وأربعين (48) ولاية وألف وخمسمائة وأربعين (1540) بلدية"³.

لكن الجزائر شهدت آخر تعديل لي التنظيم الإقليمي في البلاد كان سنة 2019 بعد رأي مجلس الدولة ومصادقة البرلمان حيث نصت المادة 3 من القانون على أنه " يتكون التنظيم

¹- عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 17.

²- أمر رقم 74-69 مؤرخ في 12 جمادي الثانية عام 1394 الموافق 2 يوليو سنة 1974 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج ر العدد 55 صادر في 1974.

³- قانون رقم 84-09 مؤرخ في 2 جمادي الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر العدد 06 صادر في 1984.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

الإقليمي الجديد للبلاد من ثمان وخمسين (58) ولاية وألف وخمسمائة وواحد وأربعين (1541) بلدية¹.

ثانيا

تشكيل المجالس الإقليمية

تعتبر المجالس المحلية المنتخبة الهيكل السيادي على مستوى الجماعات المحلية والاسلوب الامثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الاقليم حقهم في تسيره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه².

1- المجلس الشعبي الولائي

تعتبر المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الولاية هيئة مداولة وهو ما نصت عليه المادة 12 من قانون الولاية التي تنص على أنه " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي.

وهو هيئة المداولة في الولاية"³، فيتشكل المجلس الذي يتراوح أعضائه بين 35 إلى 55 عضو على حسب عدد سكان الولاية وهذا وفقا لما ينصه القانون، ونجد طريقة إنشاء المجالس الشعبية الولائية تتم بأحسن الطرق والقواعد الديمقراطية، غير أن المشكلة لا تطرح بهذا الشأن وإنما بشأن المركز القانوني الذي تتمتع به، فهذا المجلس المعبر عن إرادة الشعب على مستوى

¹ - قانون رقم 19-12 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر العدد 78 صادر في 2019.

² - عميور إبتسام، المرجع السابق، ص19.

³ - قانون رقم 12-07، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

الولاية لا يتجاوز كونه هيئة مداولة، والجهاز التنفيذي لها هو الوالي، لكنه يعين من طرف السلطة المركزية تحديدا من طرف رئيس الجمهورية¹.

يمكن القول إن اعتبار الولاية هيئة لامركزية بهذه التنشئة فالمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية².

2-المجلس الشعبي البلدي

يخضع المجلس الشعبي البلدي لذات الأحكام العامة المتعلقة بإنشائها، ولا غبار أن العملية ديمقراطية لحد كبير، وحددت كذلك تعدد أعضاء المجالس البلدية التي تتراوح من 13 إلى 43 عضوا حسب عدد سكان البلدية وهذت وفقا للقانون³.

أهم ما يميز قانون البلدية أنه جعل المجلس هيئة مداولة، يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا وفي نفس الوقت هو الهيئة التنفيذية له، وعليه فإن البلدية تمثل وتجسد فعلا الجماعة اللامركزية الحقيقية التي يشارك فيها المواطنين بإرادتهم الحرة في اختيار ممثلهم للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية⁴.

الفرع الثاني

عمل المجالس المحلية

يعبر المجلس المحلي المنتخب على جماعة التسيير، مما يحقق ديمقراطية الإدارية ويبين على أهمية وجوه فكرة الإدارة المحلية، وبما أنها في الجزائر تتواجد على مستويين من المجالس

¹-سماح فارة، "الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2021، ص 16.

²-المرجع نفسه.

³- سماح فارة، المرجع السابق، ص 16.

⁴- المرجع نفسه، ص 17.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

المحلية المنتخبة، سنتطرق (أولاً) إلى عمل المجلس الشعبي الولائي لنبيين التأطير القانوني لدورات ومداولات وتشكيل اللجان، ثم نجسد كذلك في المجلس الشعب البلدي (ثانياً).

أولاً

عمل المجلس الشعبي الولائي

سنتناول في هذا العنصر دورات ومداولات المجلس الشعبي الولائي حسب قانون الولاية، وتشكيل اللجان.

1-الدورات

يعقد المجلس الشعب الولائي، أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، وتتعدّد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها¹، كما أنه يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة الغير العادية باستنفاد جدول أعمالها، ويجتمع كذلك بقوة القانون في الكوارث الطبيعية أو تكنولوجية وهذا ما نصت عليه المادة 15 من قانون 07-12.

يرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس الشعب الولائي كتابياً أو عن طريق البريد الإلكتروني إلى كافة الأعضاء مرفقة بمشروع جدول الأعمال، ويحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب في مقر سكناهم قبل عشرة أيام كاملة على الأقل من الاجتماع، كما يمكن تقليص آجال الاستدعاءات للمداولة في حالة الاستعجال على ألا تقل عن يوم واحد وهذا ما نصت عليه المواد 16 و17 من قانون الولاية².

¹-أنظر نص المادة 14 من قانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

²-أنظر نص المواد 15 و16 و17 من المصدر السالف الذكر.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

2-المداولات

نصت المادة 19 من قانون الولاية أنه لا تصح المداولات إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، وفي حالة عدم اكتمال النصاب يعقد اجتماع آخر بعد 5 أيام كاملة على الأقل مهما كان عدد الحاضرين، ويمكن للعضو المجلس الشعبي الولائي المنتخب توكيل عضو آخر للدورة الواحدة للتصويت نيابة عنه، وتجري مداولات وأشغال المجلس وأشغال اللجان في المقرات المخصصة لها، وفي حالة القوة القاهرة يمكن عقدها في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي، كما يحضر الوالي المداولات ويتدخل بطلب منه أو بطلب من أعضاء المنتخبين، وتجري بلغة وطنية وتحرر باللغة العربية تحت طائلة البطلان¹.

3-اللجان

خول القانون المجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان تسعى من خلالها الوصول إلى نتائج أحسن وأكثر حكمة في القضايا المنظور فيها، فيمكنه تكوين لجان دائمة وأخرى خاصة وهذا ما يؤكد المشرع الجزائري في المواد 33 إلى غاية المادة 37 من قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.

فبموجب المادة 33 والمادة 34 من قانون الولاية التي أفادت بتشكيل اللجان الدائمة، فيتم تشكيلها بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ويجب أن يضمن تشكيل هذه الجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي².

أضاف المشرع في المادتين 35 و36 من قانون الولاية أنه في إطار تشكيله للجان الخاصة لجنة للتحقيق، تكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو (3/1) ثلث أعضائه الممارسين، تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين بمداولة تحدد

¹—أنظر المواد 19 و20 و22 و23 و24 و25 من قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

²—أنظر المواد 33 و34 من المصدر السالف الذكر.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

موضوع التحقيق والآجال الممنوحة لذلك، على أن يخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي الوالي ووزير الداخلية بذلك، فيما تساعد السلطات المحلية اللجنة في الوصول لغايتها بتمكينها ما يلزم لإنجاز عملها على أحسن الصور، وتقدم لجنة التحقيق حصيلة أعمالها للمجلس الشعبي الولائي بما انطوى على نتائج، ليتبع بمناقشة، بقي أن نشير انه يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي الدائمة أو الخاصة منها، دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته¹.

ثانيا

عمل المجلس الشعبي البلدي

بعدما رأينا دورات ومداومات المجلس الشعبي الولائي ولجانه، بنفس المنهجية سنتناول دورات ومداومات المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية.

1-الدورات

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، ويمكن أن يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو 3/2 من أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يمكن أن يعقد دورات بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ويخطر الوالي بذلك فورا².

يعقد المجلس مداوماته بمقر البلدية إلا في حالة القوة القاهرة، فيمكن نقلها إلى مكان آخر داخل إقليم البلدية، كما يمكن أن تعقد في مكان آخر يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي³.

¹-أنظر المواد 35 و 36 من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية.

²-أنظر المواد 16 و 17 و 18 من القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

³-أنظر نص المادة 19 من المصدر السالف الذكر.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، ثم يرسل الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال للدورة، بواسطة ظرف إلى الأعضاء لمقر سكنهم قبل 10 أيام من تاريخ الدورة، مقابل وصل استلام، ويمكن تخفيض المدة في حدود لا تقل عن يوم كامل ويتخذ رئيس المجلس التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات، وبعد إرسالها يعلم الجمهور بمشروع جدول الأعمال من خلال إصاق مشروع جدول الأعمال في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور¹.

2-المداولات

يتم في المداولات يتناول النقاط الواردة في مشروع جدول الأعمال ويمكن إضافة نقاط أخرى، وتطبق نفس القواعد السابقة المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي من حيث العلنية والتحرير باللغة العربية والإيداع لدى الوالي².

3-اللجان

في سبيل ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته، وجب أن يشكل على مستواه، ومن بين أعضائه لجان تتكفل بجوانب مختلفة من الصلاحيات المنوطة له وكذا دراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، ولقد قسم المشرع الجزائري لجان البلدية إلى نوعين لجان دائمة وأخرى خاصة.

-اللجان الدائمة

اللجان الدائمة هي تلك اللجان التي تلازم المجلس من بدايته إلى نهايته، أي جهاز دائم رغم إمكانية تغيير أعضائها، مكلفة بدراسة وبحث الشؤون الدائمة التي تعرض على المجلس

¹-أنظر نصوص المواد 20 و 21 و 22، من القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

²-سماح فارة، المرجع السابق، ص 20.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

الشعبي البلدي كالمالية والشؤون الاجتماعية والفلاحة وغيرها...، وتعد من الأولويات فتختار بعد الانتهاء من تحديد الهيئة التنفيذية للمجلس¹.

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة يتراوح عددها من 03 الى 06 لجان، وهذا بالرجوع إلى التعداد السكاني للبلدية، وتضطلع هذه اللجان حسب المادة 31 من قانون 10-11 بالمسائل التالية²:

-الاقتصاد والمالية والاستثمار،

. -الصحة والنظافة وحماية البيئ،

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،

-الري والفلاحة والصيد البحري،

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:

-ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.000 نسمة أو اقل،

-أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة،

-خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة،

¹ - فريجات إسماعيل، النظامي القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2016، ص210.

² -أنظر المادة 31 من قانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية، السالف الذكر.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

-ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

يتم تشكيل اللجان الدائمة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبالأغلبية المطلقة للأعضاء بموجب مداولة وهذا ما نصت عليه المادة 32 من قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية¹، على أن تعكس التمثيل النسبي مع إمكانية دمج أكثر من ميدان في لجنة واحدة، كما يجوز تفتيت ميدان واحد إلى تخصص أكثر من لجنة، هذا بحسب طابع البلدية بالتوافق مع عددها المحددة قانوناً، مع انه لم يتم تحديد عدد الأعضاء لكل لجنة².

-الجان الخاصة

وهي تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية، بمناسبة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية أو دراسة مسألة لها طابع خاص، فقد أتاحت المادة 33 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان خاصة وفق إجراءات محددة يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في قانون 10-11 المتعلق بقانون البلدية، يصادق عليها المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، مع مراعاة تقديم نتائج أعمال المجلس لرئيس المجلس الشعبي البلدي³.

ويرأس كل لجنة منتخب بلدي يعينه المجلس، وتقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي ويعرض على المجلس للمصادقة، ولقد أجاز المشرع للجان الدائمة أو المؤقتة بأن تستدعي لحضور اجتماعاتها الموظفين الذين يباشرون نشاطهم في إقليم البلدية أو مواطني البلدية ذوي الخبرة إذا تبين أن هناك حاجة لاستشاراتهم وبإمكانهم تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة⁴.

¹-انظر المادة 32 من قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

²-فريجات إسماعيل، مرجع سابق، ص 211.

³-انظر المادة 33 من قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

⁴-انظر المادة 36 من المصدر السالف الذكر.

المبحث الثاني

في مظاهر استقلالية الإدارة المحلية

يمثل الاستقلال القانوني للهيئات المحلية المنتخبة جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، والذي يبقى مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية باعتباره يمثل الصورة القديمة والبدائية للمركزية، فإذا كان عدم التركيز يستند إلى فكرة التفويض، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر والطبيعة وتحويل السلطات والاختصاصات إلى هيئات والأجهزة اللامركزية بقوة القانون.

يتجلى استقلال الجماعات المحلية في المنظومة القانونية الجزائرية من خلال الاعتراف أو الوجود المادي والإطار الوظيفي المرتبط بنشاطها، كما يظهر استقلالها من خلال قدرتها على اتخاذ قراراتها ضمن اختصاصاتها من ناحية واستقلالها المالي من ناحية أخرى، كما لا يتحقق الاستقلال إلا إذا كان هناك نظام قانوني متمثل في منح هذه الجماعات الشخصية المعنوية، وعلى هذا سنحاول تقسيم المبحث إلى مطلبين، (المطلب الأول) الاستقلال العضوي للجماعات المحلية، أما في (المطلب الثاني) نتطرق إلى الاستقلال المالي للجماعات المحلية.

المطلب الأول

الاستقلال العضوي للجماعات المحلية

يعد الاستقلال العضوي للجماعات المحلية مظهر من مظاهر الاستقلال التي تؤكد وجود فعلي للولاية والبلدية، وهو مكرس دستوريا في جميع الدساتير ما عد دستور 1963 الذي ينص على البلدية وحدها دون الذكر للولاية مع التأكيد أن البلدية هي الجماعة القاعدية، والجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية وهو موضوع ذو مكانة هامة في الدولة وأعدت بقاعدة الانتخاب كأسلوب في تكوين الجماعات المحلية لأنه يحقق استقلال الهيئة المحلية ويجسد مبدأ الديمقراطية.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

وعلى هذا سنحاول تقسيمه إلى ثلاثة فروع، (الفرع الأول) نتناول الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب، وفي (الفرع الثاني) سنتطرق إلى الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب، أما (الفرع الثالث) موقف المشرع الجزائري.

الفرع الأول

الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

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

كما يرى آخرون أن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية ويرون أن الإدارة تكون لامركزية إذا كانت منتخبة ومركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية، ولأنصار وأصحاب هذا الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كأساس من أسس استقلال الجماعات المحلية وهو تحقيق للديمقراطية وتجسيد لحق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه²، يقول كذلك الدكتور جعفر أنس قاسم يمكن فئة المنتخبين من التدريب على العمل الإداري حيث أن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات والمهارات بالنسبة لمواطني المنطقة وتدريبهم على تحمل المسؤولية والاهتمام بالشؤون العامة وتساهم على الارتقاء للمهام القيادية ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لمدة زمنية³.

ويستند أصحاب هذا الاتجاه على مجموعة من الحجج ونذكر منها ما يلي:

¹-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 57.
²-شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص، ص 15، 18.
³-جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 45.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

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

-إذا كانت اللامركزية تطبق المبدأ الديمقراطي فإن هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لاختيار ممثل الشعب، وهي الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الهيئات المحلية على أساس أن الديمقراطية السياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، والديمقراطية الإدارية تقوم على مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم¹.

لقد تعرض هذا الاتجاه للنقد من قبل الفقهاء أمثال ماسباتيول ولاروك حين أبدوا تخوفهم من هذا المبدأ على أساس أنه يهدد الوحدة السياسية للدولة، فانتخاب أعضاء الإدارة المحلية قد يحول اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية².

وقد رد أصحاب هذه النظرة على الانتقادات الموجهة إليها بالقول بأنه وحتى مع التسليم بعدم النضج السياسي الكافي لدى شعوب الدول النامية إلا أن ذلك لا يبرر عدم الأخذ بالانتخاب والتضحية بالنهج الديمقراطي على المستوى المحلي إذ دلت التجارب على أن الشعوب تتعلم من نفسها ومن تجاربها حتى تصل لدرجة من الوعي السياسي³.

الفرع الثاني

الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية لأنه ليس هناك ما يمنع أن يكون أعضاء المجالس المحلية معينين بشرط المحافظة على استقلالهم،

¹- عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ص30.

²- Maspétiol et Laroque, Tutelle Administrative, Dalloz , Paris, 1930, P30

³- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 111.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

بغض النظر عن الوسيلة التي تحقق بها الاستقلالية¹، و قد انطلق أصحاب هذا الاتجاه من التركيز على العيوب التي تنجر عن مبدأ الانتخاب من تكوين الإدارة من أشخاص تنقصهم الكفاءة والخبرة خاصة بالنسبة للدول النامية، بل ذهبوا إلى أبعد من ذلك حيث رأى أصحاب هذا الاتجاه أنه ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب للحد من ظواهره السلبية، كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال أمام تدخل السلطة المركزية في الإدارة المحلية².

ويستند أصحاب هذا الاتجاه على مجموعة من الحجج ونذكر منها ما يلي:

- يضمن المشرع استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة من حرية واستقلالية الأعضاء المعينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدتهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة وفي هذا يقول الفقيه فالين " إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فان ذلك لا يعني أن هذا الشخص اقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لا تستطيع الحكومة فصلهم³.

- إن رؤساء الهيئات المصلحية أو المرفقية معينون ومع ذلك تتمتع هذه الهيئات باستقلال مالي وإداري يجعل منها أشخاص معنوية مستقلة، وعليه يمكن أن نطبق ذات الأمر على المجالس المحلية⁴.

- قد يترتب على الأخذ بمبدأ الانتخاب نتائج سلبية، إذ أنه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص ليسوا بكفاءة لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية،

¹ -بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 224.

² -المرجع نفسه، ص 225.

³ -شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 26.

⁴ -عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 37.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الانتخاب يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين¹.

لقد تعرض هذا الاتجاه للنقد لأنه لا يمكن المقارنة بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية والقول بأن التعيين في مثل هذه الهيئات لا يؤثر على استقلالها وذلك على أساس أن هدف اللامركزية المرفقية هو إيجاد هيئات متخصصة تتولى إدارة مجالات محددة، وعليه تمنح لها الاستقلالية لتتمكن من تأدية مهامها في أحسن صورة حتى ولو تم تعيين القائمين عليها، بينما تقوم اللامركزية الإقليمية على استقلال الهيئات الإدارية المحلية في إدارة شؤونها لاعتبارات تاريخية وسياسية واجتماعية لترسيخ النهج الديموقراطي على المستوى المحلي².

كما لا يمكن المقارنة بين السلطة القضائية والمجالس المحلية وذلك كون عمل المجالس المحلية يختلف عن عمل القضاء الذي ينحصر في الفصل في المنازعات³.

الفرع الثالث

موقف المشرع الجزائري

اعتمدت الجزائر أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الجماعات المحلية في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية حيث أخذ بمبدأ الانتخاب والذي اعتمده كأسلوب لاختيار الأعضاء الذين يتولون تسيير الشؤون المحلية لأنه يحقق أكثر استقلالية لهؤلاء الممثلين نتيجة شعورهم بالولاء لمنتخبهم ومنطقتهم فيستمدون هذه الاستقلالية كذلك من خلال عهدتهم التي يكون أمر تجديدها بين هؤلاء الناخبين، حيث يظهر هذا النظام الانتخابي محليا في نصوص

¹ -الطار فؤاد، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة عين شمس مصر، 1966، ص 44.

² -مزياني فريدة، المجالس الشعبية في ظل نظم التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة القانون، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، غير منشورة، 2005، ص 28.

³ - عميور إيتسام، المرجع السابق، ص 38.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس للجماعات المحلية

الجماعات المحلية ذاتها أو النصوص الخاصة بالعملية الانتخابية بصفة عامة، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية¹.

المطلب الثاني

الاستقلال المالي للجماعات المحلية

يمكن اعتبار أن الاستقلالية المالية تعني أن للجماعات المحلية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها، وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في استعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق المصالح المحلية.

كما تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمائية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الاعتماد على الإعانات والدعم المركزي، وهذا الاستقلال المالي هو الذي يجدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها ومسئوليتها، ويسهل في ممارسة اختصاصاتها ويدعم اللامركزية الإدارية، ويحدث عكس ذلك في حالة عدم توافر موارد مالية مستقلة، إذ لا تستطيع ممارسة الصلاحيات الخاصة بها.

وعلى هذا سنقسم المطلب إلى ثلاثة فروع، حيث نتناول في (الفرع الأول) مالية الجماعات المحلية، أما في (الفرع الثاني) سنتطرق إلى مصادر التمويل المحلي، وأخيرا (الفرع الثالث) أثر التمويل على استقلال الجماعات المحلية.

¹ -مزياي فريدة، المرجع السابق، ص 29.

الفرع الأول

مالية الجماعات المحلية

تتمثل أسس التمويل المحلي في مجموعة القواعد التي تقوم عليها سياسات التمويل المحلي. لهذا سنتطرق (أولاً) إلى طبيعة الموارد المالية، ثم أخيراً (ثانياً) وجود إدارة مالية.

أولاً

طبيعة الموارد المالية

هناك متطلبات يقتضي توافرها في التمويل المحلي وهي¹:

1- كفاية الموارد المحلية ومرونتها:

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

2- قدرة الأجهزة الإدارية المحلية على إدارة الموارد المالية؛

3- أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها تحديد إيراداتها ونفقاتها عند إعدادها لميزانياتها إلا في حالات يحددها القانون².

¹-مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 32.

²-كحيل حياة، "تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 6، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البلدة 2، 2021، ص 679.

ثانيا

وجود إدارة مالية

يجب أن تقترن أسس التمويل المحلي بوجود إدارة مالية لها القدرة على تنفيذ السياسة المالية سواء على مستوى الإدارة والتحصيل، أو استخدام الموارد المحلية بما يحقق المصلحة المحلية وكذا كفاءة الرقابة على استخدام الموارد المحلية¹، ولنجاح نظام التمويل المالي تقوم الإدارة المالية بالمهام التالي:

1-التخطيط المالي

يتمثل في دراسة حركة الأموال ووضع الخطط اللازمة لتسير على منوالها الهيئات المحلية وتحقق أهدافها بكفاءة عالية.

2-الرقابة المالية

تباشر هذه الرقابة للتأكد من أن الأهداف الموضوعة مقدما تم تحقيقها، ولتقوم الإدارة المالية للوحدات المحلية بتنفيذ مهامها بكفاءة يجب أن تتوفر على ما يلي:

- أن تكون الإدارة المالية قادرة على القيام بمهامها من الناحية التنظيمية والبشرية على أحسن وجه؛

- أن تكون الإدارة المالية المحلية لها القدرة الفنية للعملية المالية، وذلك بوجود تنظيم محاسبي والاعتماد على التحليل المالي الذي من خلاله يتم التأكد من مسألة مدى استفادة الهيئات المحلية من الموارد المالية²؛

¹-بورزق موسى، بن الطاهر سعاد، المرجع السابق، ص 175.

²-مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 35.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

-وجود الرقابة المالية على الهيئات المحلية للتأكد من حركة الأموال ما إذ كانت تتماشى مع ما تم وضعه في المخطط المالي أو لا، والتأكد من الانحرافات ومعالجتها¹.

الفرع الثاني

مصادر التمويل المحلى

تختلف الموارد المالية للجماعات المحلية من مصدرين أساسيين، أولهما داخلي (أولا)،
وثانها خارجي (ثانيا).

أولا

الموارد الداخلية

يقصد بها مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية إضافة إلى الموارد الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، تركز الجماعات المحلية خاصة البلدية على المداخل الجبائية، إذ تعتبر المورد الرئيسي في ميزانيتها حيث تشكل أكثر من 90% من ميزانية البلدية²، وتتمثل هذه الإيرادات في إيرادات جبائية (أ)، وإيرادات غير جبائية (ب).

أ-إيرادات جبائية

تستفيد الجماعات الإقليمية من مجموعة من الضرائب والرسوم منها ما تكون ميزانية الدولة المركزية والصندوق المشترك نسبة فيها، منها ما يوجه كلياً لها، ومنها ما يوجه جزئياً لها.

1-الضرائب والرسوم الموجهة كلياً إلى الجماعات المحلية وهي تتمثل فيما يلي:

¹-مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 35.

²- بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث،

العدد 10، الجزائر، 2012، ص 164.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

*الرسوم على النشاط المهني: ويشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء، المحامين، المهندسين والمحاسبين إلخ¹.

*الدفع الجزافي: يطبق الدفع الجزافي على المرتبات والأجور والتعويضات²، ويطبق على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر ويتم حسابه بنسبة 3% على كتلة الأجر، ويرجع بكامله لصالح الجماعات المحلية فتعود نسبة 30% للبلدية والباقي 70% تعود للصندوق المشترك الذي يوزعها بدوره على الولاية بنسبة 20% والبلدية 60% والباقي للصندوق المشترك، ولكنه ومنذ سنة 2006 لم يعد للدفع الجافي أي دور في ميزانية البلدية، لان معدله أصبح 0% بدلا من 1%³.

*الرسم العقاري: يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني⁴، وينقسم إلى نوعين الرسم العقاري على الملكيات المبنية ويحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية، وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع، أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية فيحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية والمحددة بالمتنر مربع للأراضي غير الزراعية والهكتار للأراضي الزراعية⁵.

*رسم التطهير: يمثل الرسم على القمامات المنزلية، وتفرغ الماء في المجاري المائية ويحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها قنوات الصرف فقط، ويحسب دوريا باسم المستفيد

¹-عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 45.

²-عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، ديسمبر 2007، ص 100.

³-شودار دلال، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص 28.

⁴-عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 100.

⁵-شودار دلال، المرجع السابق، ص 29.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

من الصرف الصحي من قبل الفئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية¹.

2- الضرائب والرسوم الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية: وهي تتمثل فيما يلي:

*الرسم على القيمة المضافة: تخضع جميع عمليات البيع والإشغال العقارية وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة، ومن جملة هذه العمليات المتعلقة بالأماكن المنقولة الأملاك العقارية، إضافة إلى التوريدات للفائدة الشخصية وتأدية الخدمات.

*الرسم على الذبائح: هو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها المذابح ويتم بطابع الضريبة غير المباشرة لأنه يفرض على المنتجات الاستهلاكية².

ب- إيرادات غير جبائية

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

*مداخل الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال واستعمال الجماعات المحلية لأماكنها بنفسها، باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل الحقوق والضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص³.

*إيرادات الاستغلال: هي عبارة عن الموارد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات التي توفرها الجماعات المحلية، وتتم هذه الإيرادات بالتنوع من عوائد الوزن والكيل والقياس إضافة للإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية⁴.

¹- عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 47.

²- المرجع نفسه، ص 48.

³- عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 101.

⁴- عميور إبتسام، مرجع سابق، ص 49.

ثانيا

الموارد الخارجية

عندما لا تستطيع الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الداخلية وهذا لان حصيلة الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع، فإنها تبحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية، فتلتجئ إلى الموارد الخارجية كمرحلة استثنائية، وتتمثل الموارد الخارجية الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر في القروض والإعانات¹.

أ- القروض

تنص المادة 156 من قانون الولاية على أنه "يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"².

حسب نص هذه المادة فإن الهيئات المحلية تلتجأ إلى القروض لأجل تغطية نفقات بعض المشاريع التنموية والتي يعود نفعها على السكان في المستقبل، وتستخدم القروض في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تعجز الميزانية العادية للوحدة المحلية عن تغطية نفقاتها³.

ب- الإعانات

نعني بها الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية دون مقابل سواء من الدولة أو الأفراد أو المؤسسات الخاصة من خلال ما يقدمونه من هبات وتبرعات ووصايا، حيث تقوم الدولة بمنح إعانات لصالح البلديات والولايات لمواجهة العجز الذي قد تتعرض له الميزانية، وكذا

¹-عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 50.

²-المادة 156 من القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

³-مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 38.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

تمويل المشاريع الاجتماعية والاقتصادية التي تسطرها الولاية والبلدية كل على حدى في إطار مخططاتها التنموية وهذا ما نصته المادة 154 من قانون الولاية والمادة 195 من قانون البلدية¹.

الفرع الثالث

ميزانية أثر التمويل على الجماعات المحلية

سبق وذكرنا أن الإعانات المقدمة للجماعات المحلية من طرف الدولة توازن الميزانية المحلية لكنها تهدد الاستقلال المحلي.

وبالرغم من أنه على الدولة أن تدفع دون أن تحكم وإلا تكون قد خرجت عن مفهوم اللامركزية، إلا أنها من جهة أخرى لا تستطيع أن تدفع الأموال دون متابعة كيفية صرفها²، حيث تختلف تحضير ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وكذلك بتنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها وهذا لأن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ولا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي؛ حيث يستعين في تحضير ميزانية الولاية بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية³.

على عكس ما هو موجود البلدية فإن الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية على مستواها تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنفيذها بالاستعانة بإدارة البلدية الموضوعة تحت تصرفه⁴.

¹ -المادة 154 من القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية، المادة 195 من القانون 10-11، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

² -شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 172.

³ -المادة 160 من القانون رقم 07-12، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

⁴ -المادة 81 من القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

الفصل الأول: الاستقلالية كأساس الجماعات المحلية

لهذا فإن الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تكون في إطار قانوني محدد مسبقاً، بموجبه تحدد إجراءات منح الإعانة وكيفية إنفاقها والرقابة عليها لضمان استغلالها بما يحقق المصلحة العامة، وبذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق الإشراف والتوجيه والرقابة¹.

¹- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 173.

الفصل الثاني

الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

إن اللامركزية في الجزائر متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، حيث يمكن قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل البلديات والولاية عن طريق ما يسما بالرقابة الإدارية، والأكثر أهمية هي استقلالية الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا، بل تبقى الرقابة ممارسة من السلطة المركزية على الهيئات المحلية، ويسمى هذا النوع من الرقابة، الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لا مركزية.

تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد ماهية هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها، حيث لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات لا سيما قانون البلدية وقانون الولاية المنصوص على الإدارية اللامركزية الإقليمية، تطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص قانوني.

وعلى هذا الأساس فإنني سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، في (المبحث الأول) نتعرف على ماهية الوصاية الإدارية، أما (المبحث الثاني) فإنني قمت بتخصيصه لأشكال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

المبحث الأول

ماهية الوصاية الإدارية

تقتضي اللامركزية الإقليمية قيام هيئات لامركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي مستمد من القانون، والأصل أن الهيئات المحلية تتمتع الشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها، والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية وذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية وحفاظا على المصلحة العامة.

يصطلح على هذا النوع من الرقابة الوصاية الإدارية، التي تعتبر عنصر من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية، والوصاية ركن من أركان اللامركزية تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف، ذلك نظرا للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية.

لهذا سنحاول في هذا المبحث تقديم مفهوم الوصاية الإدارية (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى أهمية أو خصائص الوصاية الإدارية وأهدافها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الوصاية الإدارية

الرقابة الوصائية عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية، وهي نظام رقابي تمارسه السلطة المركزية على الهيئات المحلية. ومصطلح الرقابة أو الوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض عن هذا، حيث أن البعض يعتبر مصطلح الرقابة الوصاية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية.

لذلك تقتضي الدراسة تحديد تعريف دقيق للوصاية الإدارية (الفرع الأول)، ثم سنبين الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية (الفرع الثاني) وفي الأخير سنتعرف على خصائص الوصاية الإدارية (الفرع الثالث).

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

الفرع الأول

تعريف الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية)

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة والرفض¹.

حيث عرفها الفقيه الفرنسي **charles debbasch** بأنها: الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترايبط الدولة، والمحافظة على تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، شريطة ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانوناً، وذلك حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية².

كما عرفها بعض الفقه بأنها خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية لرقابة الأجهزة المركزية، حيث خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك بغية التأكد من مدى تطابق أعمال هذه الهيئات مع الغايات التي استحدثت لأجلها³.

¹- عبد الرحمان بلعياط، "نظرة حول حقيقة كرون ولوجيا نظام الإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر، 2002، ص 81.

²- Charles Debbasch, Institution Administratif, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1972, P 72.

³- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 124.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعيتها أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة¹.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

تمتاز الوصاية الإدارية بأنها فكرة قانونية بحتة، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها، وسائلها، إجراءاتها والسلطات الإدارية التي تمارسها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة، ولا سيما التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات المحلية²، فتطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص فان السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الإدارية الوصائية على الإدارة المحلية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون وطبقا للقوانين والتشريعات المنظمة لعلاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية في النظام الإداري الجزائري، كما يجب أن تستخدم هذه السلطات والامتيازات والوسائل في إطار الضوابط والإجراءات المحددة قانونا³.

الفرع الثالث

خصائص الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بجمل من الخصائص أساس مرجعها استقلال الهيئات اللامركزية، ويمكن تحديدها المشمولة بالرقابة ويمكن تحديدها كما يلي⁴:

¹- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 152.

²- عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص 16.

³- بورزق موسي، بن طاهر سعاد، المرجع السابق، ص 163.

⁴- المرجع نفسه.

رقابة تحدث بقوة القانون

إن الوصاية الإدارية تمارس وفق الأشكال والإجراءات المحددة قانونا، وهذا ما يقوله الفقه الفرنسي **Jean Riviere** لا وجود لوصاية ادارية بدون نص قانوني، ولا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني¹.

كما يجب على الوصاية أن تكون حدود القانون لان الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية بمنحها الشخصية المعنوية، وسلطة اتخاذ القرارات في حدود اختصاصاتها، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة، لان المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية².

ثانيا

رقابة إدارية

تقوم هذه الصفة الإدارية على أنها النوع من الرقابة يصدر عن جهة إدارية ومن ثمة تحدث بقرارات إدارية، وهذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب الجهة الوصائية أو بناء على طلب من ذوي الشأن³، إضافة إلى أن القرارات المحدثه لهذه الرقابة الوصائية تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض⁴.

¹-Jean Riviro, Droit Administratif, 9ème édition, Dalloz, Paris, 1980, P320.

²-بورزق موسي، بن ظاهر سعاد، المرجع السابق، ص 163.

³-المرجع نفسه.

⁴-مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 46.

رقابة خارجية

تتصف بهذه الصفة لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، كما يمارسها الرئيس على المرؤوس¹.

المطلب الثاني

أهداف الوصاية الإدارية وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها

تهدف الرقابة الوصائية إلى تحقيق جملة من الأهداف وهي التنسيق بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية مما يحقق الانسجام في نشاط الدولة، تقديم المشورة والدعم والحلول في مختلف المشاكل والعقبات، ضمان مشروعية أعمال الجماعات المحلية، حماية المصلحة العامة، وهذا ما سنتناوله في (الفرع الأول) أهداف الوصاية الإدارية، أما في (الفرع الثاني) سنتطرق إلى تمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها.

الفرع الأول

أهداف الوصاية الإدارية

يمكن في هذا السياق أن تتعدد أهداف الوصاية الإدارية إلى أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي

¹-طواهرية أبوداود، غيتاوي عبد القادر، "رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 7، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018، ص 126.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

حدودها¹، بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة ويمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية، إلى أهداف إدارية، وأهداف سياسية، وأهداف مالية كالاتي²:

- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية وضمان عدم تفككها، إذ أن إعطاء هامش من الاستقلالية للجماعات المحمية لا يعفيها من بسط رقابة الوصاية عليها، وذلك بغية عدم وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة³.

- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها⁴.

- الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال⁵.

- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية، وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك وماسبيتول أنه على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية⁶.

¹-عميور إيتسام، المرجع السابق، ص 72.

²-طواهرية أبوداود، غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 127.

³-هاني على الطهراوي، المرجع السابق، ص 143.

⁴-عميور إيتسام، مرجع سابق، ص 73.

⁵- طواهرية أبوداود، غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 127.

⁶-Maspitiol et Laroque, Op.Cit, p15.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة¹.

- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسه².

- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجله³.

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية بما يلبي طلبات التنمية المحلية قصد الحد من ظاهرة تبديد المال العام⁴.

¹- عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 74.

²- Jean .Riviro, Op.Cit, P325.

³- طواهرية أبوداود، غيتاوي عبد القادر، المرجع سابق، ص 127.

⁴- عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 75.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

الفرع الثاني

تميز الوصاية الإدارية عن الانظمة المشابهة لها

قد يجد مفهوم الوصاية الإدارية شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسات التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث سنفرق بين الوصاية الإدارية وبين الوصاية المدنية (أولا)، ثم نبين الفرق بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية (ثانيا)، وأخيرا نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري (ثالثا).

أولا

الفرق بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصي عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب نقص أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية أو مرفق مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذه الاستقلالية يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون الرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري¹.

وطبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صالحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعنى (القاصر) وكان كامل الأهلية فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، بينما في المجال الإداري فنحن

¹ -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 21.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فالأولى يتصرف شخص باسمه ولمصلحة شخص آخر¹.

كما أن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص المال الموصي عليه بينما غاية الوصاية الإدارية هو حماية المال والمصلحة العامة كما سبق وأن بينا من خلال التعريف².

ثانياً

التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية

تختلف الرقابة في الهيئات المحلية اللامركزية عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تدعى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية، حيث تعرف بأنها السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة³.

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواح أبرزها:

¹-بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 198.

²-مبروك عبد النور، أعلي سالم محمد فاضل نور الدين، "الوصاية الإدارية ضماناً لاستقلالية الجماعات المحلية"، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، المجلد 04، العدد 01، جامعة مسيلة، 2019، ص 41.

³- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 74.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

- تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملاءمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري¹.
- تقوم السلطات المركزية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية في حال اشتراط القانون ذلك برمته أو رفضه دون تعديل، أما في الرقابة الرئاسية فتتملك حق التعديل والإلغاء وحتى السحب كما هو الحال أيضا بالنسبة لسلطة الحل، إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناء وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية.
- تعتبر الرقابة الوصائية كما سبق وأن رأينا رقابة استثنائية لا بد لممارستها من وجود نص صريح يقرها صراحة، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات المحلية ويمس استقلالها.
- أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون أو بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية².
- يجب على الرئيس في السلطة الرئاسية أن يسأل عن أعمال المرؤوسين لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأنه له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل³.

¹- عميور إيتسام، المرجع السابق، ص 66.

²- مبروك عبد النور، أعلى سالم محمد فاضل نور الدين، المرجع السابق، ص 41.

³- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178-179.

التمييز بين الوصاية الإدارية والاشراف الاداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد نلمسها من خلال تقديم تعريف للإشراف الإداري، حيث يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير أو هو متابعة الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي، والتعيين والتأديب¹.

أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابي².

يتضح من خلال التعريف أن الاشراف الاداري يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق التي تحت مسؤوليتها، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة³.

بالرغم من تباين المفهومين إلا أن الفقه المصري والفرنسي لا يفرقان بينهما، فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية⁴.

¹- عادل محمودي حمدي، المرجع السابق، ص 150.

²- عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 68.

³- مبروك عبد النور، أعلى سالم محمد فاضل نور الدين، المرجع السابق، ص 42.

⁴- قمومن رفيق، بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية وأثارها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018-2019، ص 28.

المبحث الثاني

أشكال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

يقضي تطبيق اللامركزية تحقيق قدر من الاستقلال للهيئات المحلية وهذا القدر من الاستقلال يتصل بمقدار الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية البلدية والولاية، فإذا كانت هذه الرقابة شديدة فإن الهيئات اللامركزية تفقد سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية النهائية، وبذلك يتضاءل الاستقلال الذي تتمتع به.

حيث أن اشكال الوصاية الإدارية تختلف من دولة الى أخرى، لهذا سنتطرق في **(المطلب الأول)** إلى نماذج الوصاية الإدارية، ثم نتعرف على الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري **(المطلب الثاني)** الممارسة على الجماعات المحلية.

المطلب الأول

نموذج الوصاية الإدارية في إنجلترا وفرنسا

تختلف درجات الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى، وذلك حسب ظروفها السياسية والاقتصادية، والاجتماعية حسب نوعية نظام الحكم في كل دولة.

وعليه فإننا سنقوم بدراسة بعض نماذج هذه الرقابة حيث سنتعرف على النموذج الفرنسي **(الفرع الأول)**، ثم التطرق إلى النموذج الإنجليزي **(الفرع الثاني)**.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

الفرع الأول

النموذج الفرنسي للرقابة الوصائية

مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين، تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة (أولا)، وفيما عرفت المرحلة الثانية بمرحلة رقابة القضاء الإداري وإلغاء الوصاية الإدارية (ثانيا).

أولا

الرقابة الإدارية المشددة

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ويحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم، بينما السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصاتها، أما السلطة التنفيذية أو الحكومة فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين، وكذا على أعمالها، وهي رقابة مشددة نظرا لكثرة اختصاصات الهيئات المحلية وتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها ونشاطاتها في نفس الوقت¹.

تعددت وسائل الوصاية الإدارية حيث يقر الفقه بوجود ستة وسائل هي على النحو التالي:

¹- عبد الحليم بن بشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص 107.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

1- الاستشارة

مفادها أن الهيئات المحلية ترجع بطلب الاستشارة في بعض الأحيان للسلطة المركزية للحصول على معلومات تفيد بها في انجاز أعمالها، وقد تكون الاستشارة ملزمة في بعض الأحيان للجهات المحلية وإلا عد عملها باطلا وقد تكون في أحيان أخرى اختيارية، مع العلم أن الهيئات المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة المشورة في كلتا صورتين لأن المطلوب في الصورة الأولى هو طلب المشورة وليس الالتزام بتنفيذ رأي السلطة الوصية¹.

2- الإذن

يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الإذن قبل الإقدام على عمل معين، وهو إجراء قانوني هام لازم وسابق، وذلك على أساس أن السلطة الوصية لا تأذن إلا بما يحقق الصالح العام².

3- التصديق

يكون شبه بالرخصة المسبقة من حيث التطبيق العلمي وهو أحد الآليات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون البلدية والولاية، يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، ويكون على العمل كله لا جزءا منه حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق عليه لان ذلك يعني التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية، وهذا لا يتفق مع القانون، وهنا إن أرت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة للتعديل فعليها أن تعيده للهيئات المحلية لتعدله ثم تعيده مرة أخرى للتصديق³.

¹- عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 82-83.

²- قمومن رفيق، بوهيل أنور، المرجع السابق، ص 32.

³- عبد الحليم بن بشري، المرجع السابق، ص 108.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

4-الإلغاء

قد يمنح القانون السلطة الوصية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية، والتي تكون مخالفة للقانون دون الرجوع للقضاء، وهو ما يفسر علو الإدارة المركزية عن الإدارة المحلية حتى في الشؤون البلدية والولائية¹.

5-الحلول

يقصد بالحلول قيام سلطة الرقابة بالحلول محل الهيئات اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقم بها عمداً أو عن إهمال وعجز، مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر عن طريق قاعدة استثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة².

6-الوصاية التقنية

يقصد بها مجموع الأعمال والتصرفات التي تملي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية الواجب إتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار، مما يؤدي إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته³.

ثانياً

مرحلة الغاء الرقابة الوصائية

جعلت الوصاية في المرحلة السابقة من الاستقلال المحلي مفرغاً من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية، الأمر الذي دفع بالعديد من الفقهاء إلى انتقاد الوصاية الإدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا، والمطالبة بإعادة النظر فيها، وهذا ما أدى إلى صدور

¹- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 208.

²- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص 55.

³- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 50.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

قانون 02 مارس 1982 الذي ألغى نظام الوصاية الإدارية وعوضها بنظام الرقابة القضائية وهو النموذج الجديد على الرقابة المشددة، وقد جاء ب¹:

1-إلغاء الوصاية الإدارية

أصبحت قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، وفي حال تبين لممثل الدولة عدم شرعية هذه القرارات ما عليه سوى سلوك طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغه بالقرار، ونجد أن دعوى الإلغاء هذه لا تؤدي إلى وقف القرار المطعون فيه، كما يحق للأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين تحريك دعوى الإلغاء سواء بصفة مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة².

2-إلغاء الوصاية المالية

ألغى أيضا الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، حيث تم إسناد مهمة تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة وأن تتخذ الإجراءات اللازمة في حالة وجود تلاعبات مالية، كما لها أن تحيل الموضوع للمحكمة التأديبية أو الجنائية وهي هيئات قضائية³، وعليه لم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحل محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية إلا تنفيذًا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة، وذلك بعد تقديمها اقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية وتنتهي المدة المحددة قانونا دون امتثال المجموعات المحلية⁴.

¹-شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 50.

²-حفيزة سفوحي، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص 48.

³-مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 52.

⁴-عبد الحليم بن بشري، المرجع السابق، ص 111.

الفرع الثاني

النموذج الانجليزي للرقابة الوصائية

إن نظام اختصاصات المجالس المحلية في بريطانيا محددة قانونا وحصرا¹، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وبالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية خفيفة مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاث أجهزة هي البرلمان والقضاء والحكومة المركزية².

إن الرقابة من جانب السلطات البريطانية على الهيئات المحلية يكاد يكون معدوماً وضئيلة إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا، وتقتصر على الأمور التالية:

- تقوم الحكومة المركزية بالتصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية والرقابة على الأعمال القانونية، كالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن للمحافظة على الأمن أو الصحة العامة، وتصادق الوزارة على بعض المشاريع المحلية للتأكد من سلامة المخططات وانسجامها مع سياسة الحكومة³.

- يمارس القضاء الإنجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية، وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا تأخذ بنظام الازدواج القضائي، إلا في حالة وجود نص يقضي بإخراج المنازعات في المحاكم العادية وإدخالها في محاكم خاصة تفصل في المنازعة الإدارية⁴.

عند خروج الهيئات اللامركزية عن اختصاصاتها والقوانين التي تحكمها يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء العادي لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا امتنعت عن ذلك.

¹-حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 65.

²-عبد الحليم بن بشري، المرجع السابق، ص 105.

³-شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 47.

⁴-هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 322.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

- يمكن للحكومة المركزية بناءً على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية¹.

- يكون للحكومة المركزية في حالات استثنائية سلطة إشراف ورقابة مشددة على الهيئات المحلية كحالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلدية ومساكن العمال والقروض والحسابات الختامية².

يمكن ملاحظته هنا هو أنه وإن كانت الوصاية الإدارية في النظام الانجليزي أخف ثقلاً إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة³.

المطلب الثاني

الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري

تتعدد صور رقابة الوصاية الإدارية التي حددها كل من قانون البلدية والولاية على المجالس المحلية، فالوصاية قد تتعلق بالأعضاء المنتخبين الممثلين في الهيئات المحلية (الفرع الأول)، وقد يتعدى موضوعها إلى مراقبة مدى مشروعية أعمال المجالس المحلية (الفرع الثاني)، أو قد تتعداها إلى الرقابة على المجالس المحلية كهيئات (الفرع الثالث).

¹ - عبد الحليم بن بشري، المرجع السابق، ص 105.

² - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 49.

³ - عميور إيتسام، المرجع السابق، ص 80.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

الفرع الأول

الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي الجماعات المحلية وأعضاء المجلس الشعبي، فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية، أما الأعضاء المنتخبين أخضعهم المشرع لرقابة السلطة الوصية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية والولاية، وتشمل صور الرقابة على الأعضاء في التوقف والاقصاء والمانع القانوني وهذا ما سنتطرق إليه في العنصرين (أولاً) الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ثم (ثانياً) الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

أولاً

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 40 من قانون البلدية على أنه "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقرر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوباً¹.

حسب نص المادة أعلاه فإن أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون لرقابة وصائية يمارسها الوالي وفق الصور التالية:

1- الوفاة

هي واقعة مادية غير متوقعة، ويترتب عن وقوعها فقدان صفة المنتخب آلياً.

¹ - قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

2- الاستقالة

نظمتها نص المادة 42 من قانون البلدية حيث نصت على أنها "يرسل عضو المجلس الشعبي البلدي استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام. يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة"¹.

3- الاقصاء

إذا وجد العضو المنتخب في حالة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف مع الوظيفة أو المهام التي يشغلها طبقا لما تنص عليه القوانين²، وهذا ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية والتي تنص على أنه "يقصي بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه.

يثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار"³.

4- المانع القانوني

يعتبر مستقila تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة، وهذا ما نصت عليه المادة 45 من قانون البلدية⁴.

¹-قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

²-سماح فارة، مرجع سابق، ص 21.

³- قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

⁴- المادة 45 من المصدر السالف الذكر.

ثانيا

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

نصت نص المادة 40 من قانون الولاية على أنه "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعب الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقرر المجلس الشعبي والولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك.

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة¹.

نرى حسب نص المادة أعلاه أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يخضعون لسلطة وصائية تمارس عليهم من طرف وزير الداخلية والوالي، سواء تعلق الأمر بالوفاة والاستقالة حسب نص المادتين 41 و42 من نفس القانون، كما تبين النصوص الأخرى حالات الاقصاء وحصول مانع قانوني².

الفرع الثاني

الرقابة على أعمال المجالس المحلية

تخضع أعمال البلدية والولاية إلى ثلاثة صور من الرقابة الإدارية وهي التصديق ثم الإلغاء والحلول، حيث سنعالج هذه الصور الرقابية على أعمال المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، ثم التطرق إلى أعمال المجلس الشعبي الولائي (ثانياً).

¹-قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

²-أنظر المواد 41، 42، 44، 45، 46، من المصدر السالف الذكر.

الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يخضع المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة وصائية على أعماله من طرف الوالي وتتمثل صور الرقابة في كل من التصديق والالغاء والحلول وهي على النحو الآتي:

1-التصديق

يكون التصديق إما صريحا أو ضمنيا، فالتصديق الضمني نصت المادة 56 من قانون البلدية على أنه "مع مراعات أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ اداعها بالولاية".

أما التصديق الصريح نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية على أنه "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات،

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

-اتفاقيات التوأمة،

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

واضح من هذه الحالات أنها تحمل في موضوعها خطورة كبيرة، لذا ينبغي أن تخضع للموافقة الصريحة عليها من طرف الوالي، وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما، انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أنها تنفذ حتى ولو لم تحظى بمصادقة الوالي¹.

¹-أنظر المواد 56 و 57 و 58 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، السالف الذكر .

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

2-الإلغاء

يعني إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجلس الشعبي البلدي والتي تأخذ شكلين، إما البطلان المطلق حيث تعتبر باطلة بحكم وقوة القانون مداولات التي أوردتها المادة 59 من قانون البلدية والتي تنص على أنه "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

-المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

-التي تمس برموز الدولة وشعارها،

-غير المحررة باللغة العربية،

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار"¹.

وعليه فإن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية واحترام التدرج الهرمي في الدولة وذلك باحترام كل من الدستور، القانون، التنظيم، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية².

أما البطلان النسبي فقد نصت المادة 60 من قانون البلدية إعمالاً لمبدأ نزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخاً لشفافية العمل الإداري على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء، كما تبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معطل صادر عن والي الولاية وذلك خلال مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، ولقد سمحت المادة 61، للمجلس بالطعن قضائياً بواسطة الرئيس في قرارات الوالي التي تتعلق بإلغاء المداولات وهذا راجع إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيداً لطابعها اللامركزي³.

¹-قانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، السالف الذكر.

²-عميور إيتسام، المرجع السابق، ص 111.

³-أنظر المادتين 60 و61 من قانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، السالف الذكر.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

3-الحلول

يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يتم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية، ويعد الحل أختر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه¹، طبقا للإجراءات التي يحددها القانون في نصوص المواد 100 و101 و102 والتي جاء فيما ما يلي²:

- أن يتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام إذا كانت الأمر يتعلق بجميع البلديات أو بعضها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

-في حالة امتناع رئيس البلدية في اتخاذ القرارات الموكلة إليه بموجب القانون، فإن الوالي بعد إعداره يقوم هو تلقائيا بهذا العمل.

-في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.

ثانيا

الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال وتصرفات ومداومات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كـممثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة

¹-عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 111-112.

²-أنظر المواد 100 و101 و102 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، السالف الذكر.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

السلطة المركزية باعتباره مرؤوساً¹، وعليه فإن الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي تتخذ نفس الإجراءات المطبقة في المجلس الشعبي البلدي في كل من التصديق والالغاء والحلول.

1-التصديق

نصت المادة 54 من قانون الولاية على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تعتبر نافذة بعد فوات 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، ومع ذلك إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات فإنه يرفع دعواه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال واحد وعشرين يوماً، كما أن المداولة لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين².

2-الالغاء

الإلغاء هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون، وينعقد الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلاناً مطلقاً أو بطلاناً نسبياً³.

يطلب والي الولاية بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون وذلك لتوفرها لأحد العيوب المذكورة في نص المادة 53 من قانون الولاية، كما يلزم كل عضو في مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي. أما إذا كان رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي⁴.

¹-حفيزة سفوحي، المرجع السابق، ص 71.

²-أنظر المادتين 54 و55 من قانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية، السالف الذكر.

³-محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 130.

⁴-أنظر المادتين 53 و56 من قانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية، السالف الذكر.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

كما منح القانون في ذات السياق لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة الحق في الاعتراض على المداولة بتقديم طلب مكتوب للوالي خلال خمسة عشر (15) يوما بعد إصاق المداولة قصد اتخاذ الإجراءات المطلوبة ببطلان المداولة¹.

3-الحلول

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، وذلك تنفيذًا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية وهذا ما يطلق عليه والحلول في الاختصاص².

يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية أو التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقًا من جانب السلطة الوصية³، أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية⁴.

حيث نصت المادة 168 على أنه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فإن الولي يقوم باستثناء، باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه.

¹ -أنظر المادة 57 من قانون 07-12، السالف الذكر.

² - Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, 4ème édition, Gualino éditeur, Paris, 2007, p99.

³ -عميور إبتسام، المرجع السابق، ص 108

⁴ -Maspétiol et Laroque, Op,Cit , p100.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها¹.

كما نصت المادة 169 على أنه "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة بامتصاص هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الصحيحة الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإنن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية².

الفرع الثالث

الرقابة على المجالس المحلية كهيئات

تشمل الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة حاليا وهي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة³، حيث سنتطرق على الحالات المؤدية إلى حل المجلس الشعبي البلدي (أولا)، ثم إلى المجلس الشعبي الولائي (ثانيا).

أولا

حل المجلس الشعبي البلدي

يتم تجريد أعضاء المجلس الشعبي البلدي من العضوية التي يتمتعون بها وإنهاء مهامهم من المجلس قانونا، فهو ما يعرف بحل المجلس حيث نصت المادة 46 من قانون 10-11 عن حالات

¹ -أنظر المادة 168 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

² -أنظر المادة 169، من المصدر السالف الذكر.

³ -عبد الحليم بن بشري، المرجع السابق، ص 112.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

التي يتم فيها حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي، كما نصت المادة 47 من أنه يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية¹.

بعد حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس، متصرفاً ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتجري انتخابات المجلس خلال ستة أشهر من تاريخ حل المجلس، نهيك عن الحالات المذكورة في نص المادة 51 من قانون البلدية وهي الظروف الاستثنائية².

ثانياً

حل المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 47 من قانون 12-07 المتعلق بقانون الولاية أنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حرصاً على استقرار الأوضاع، كما نصت المادة 48 من نفس القانون عن حالات حل المجلس الشعبي الولائي³.

يشترط القانون في حالة حل المجلس أن يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس⁴.

¹—أنظر المادتين 46 و47 من القانون 11-10 المتعلق بقانون البلدية، السالف الذكر.

²—أنظر المواد 48 و49 و51 من المصدر السالف الذكر.

³—أنظر المادتين 47 و48 من القانون 12-07 المتعلق بقانون الولاية، السالف الذكر.

⁴—أنظر المادة 49 من المصدر السالف الذكر.

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

أما المادة 50 من قانون الولاية تنص على أن انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل تتم في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام¹.

¹-قانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية، السالف الذكر.

خاتمة

ختاما لبحثي وللإجابة على الإشكالية المطروحة، يتضح لنا أن تكريس المشرع الجزائري لنظام الإداري اللامركزي يعتمد على نجاح نظام الجماعات المحلية، ولتحقيق هذا لابد من ضمان استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية، ولب اللامركزية هو الاستقلالية خاصة المجلس الشعبي البلدي باعتباره القاعدة في تقريب المواطن للإدارة لكن استثناء تمارس السلطة المركزية الرقابة الوصائية على الهيئات المحلة خاصة المجلس الشعبي الولائي.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية أن نظام الرقابة الوصائية يسري نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلة، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف أعمال الجماعات المحلية القانونية، خاصة فيما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية، هذا ما يؤكد نية المشرع الجزائري في إبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة ولا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في الحاضر.

ولعل أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة في فرنسا، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أنها رقابة استثنائية تمارس في حدود القانون وتهدف إلى حماية المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة.

ويمكن توضيح ذلك من خلال النتائج الآتية:

- يقصد بالاستقلالية المحلية حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الحرية في الاختيار أو المبادرة.

- اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية التي تمنح كيانا قانونيا، مستقلا عن الجماعات المحلية تسيير في مصالحها وتعبير عن ارادتها.

-تتمثل مظاهر الرقابة الوصائية في الجزائر على الجماعات المحلية في الرقابة على الأشخاص المنتخبين والرقابة على الأعمال تشمل المصادقة والبطلان وأخيرا الرقابة على الهيئة.

-التقليل من شدة الوصاية الإدارية والتخفيف من صرامتها وتحويلها إلى رقابة مشروعة ومعقولة تتلاءم مع منطق وفلسفة اللامركزية، وتقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه وليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع والمصادقة عليها.

-إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه الصعوبات طغيان المركزية الإدارية على اللامركزية الإدارية.

-إعادة النظر في الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية من خلال المعايير التي تمنح على أساسها تلك الإعانات ومحاولة وضع معايير موحدة لتوزيع الإعانات الحكومية على المجالس الشعبية المحلية، مع ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية المحلية.

من خلال تخليص استقلال هيئاته المحلية التي أصبحت بمثابة فروع محلية للسلطة المركزية من مخالب التبعية، حيث نقترح مجموعة من التوصيات التالية سعيا لتكريس لامركزية حقيقية تجعل من الجماعات المحلية تحقق أهداف وأغراض وجودها بتجسيد الديمقراطية ومساهمة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية:

-الذهاب إلى التوسع بالعمل بالجماعات المحلية الالكترونية، وهو ما تسع الجزائر إلى تحقيقه وقد حطت في ذلك خطوات كبيرة وأفضل مثال بطاقة التعريف البيو مترية ورخصة السياقة البيو مترية.

-تشجيع وخلق فكرة لأحسن وأنظف بلدية وولاية.

- تحفيز البلديات على البحث عن مصادر تمويل قانونية لتحسين إيراداتها وتحقيق تنمية مستدامة تغنيها الحاجة لإعانات الحكومة وبذلك تحقق فكرة الاستقلالية المالية.
- ضرورة منح المجالس الشعبية البلدية هامس واسع من الحرية في اتخاذ القرارات دون خضوعها لرقابة الوالي، الأمر الذي يساعدها في تحقيق التنمية والتطور.
- ضرورة إضفاء نوع من التوازن بين رئيس المجلس الشعبي الولائي كممثّل لمجلس منتخب، والوالي باعتباره هيئة تنفيذية لمداولات المجلس من حيث الصلاحيات.

قائمة المراجع

أولاً-الكتب

- 1-بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 2-جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، دوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 3-حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- 4-حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- 5-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 6-شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 7-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
- _____، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 9-هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.

ثانياً-الرسائل والمذكرات الجامعية

أ-الأطروحات

- 1-عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس.

قائمة المراجع

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

ب-مذكرات الماجستير

-عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة، 2012-2013.

ج-مذكرات الماستر

1-سفوحي حفيزة، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012.

2-شودار دلال، المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012.

3-قمومن رفيق، بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية وآثارها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر في تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018-2019.

ثالثا-المقالات

1-العتار فؤاد، "نظرية اللامركزية الإقليمية"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة عين شمس مصر، 1966.

2-بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد، 10 الجزائر، 2012.

- 3-بورزق موسى، بن الطاهر سعاد، "استقلالية الجماعات المحلية في ظل الوصاية"، مجلة قضايا معرفية، المجلد 03، العدد 2، جامعة الجلفة، 2023.
- 4-بوضياف عمار، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009.
- 5-سماح فارة، "الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2021.
- 6-شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الدوان، الجزائر، 2003.
- 7-طواهرية أبوداود، غيتاوي عبد القادر، "رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 07، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2018.
- 8-عبد الحليم بن بشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009.
- 9-عبد الرحمان بلعياط، "نظرة حول حقيقة كرون ولوجيا نظام الإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر، 2002.
- 10-عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 02، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، ديسمبر 2007.
- 11-فريجات إسماعيل، النظامي القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2016.

قائمة المراجع

12- كحيل حياة، "تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 6، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، 2021.

13- مبروك عبد النور، أعلي سالم محمد فاضل نور الدين، "الوصاية الإدارية ضمانا لاستقلالية الجماعات المحلية"، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، العدد 01، جامعة مسيلة، المجلد 04، 2019.

رابعاً-النصوص القانونية

أ-الداستير

-دستور 2020 الصادر في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020، المتضمن تعديل دستور 2016، ج ر ع 82 صادر في 2020.

ب-النصوص التشريعية

1-أمر رقم 74-69 مؤرخ في 12 جمادى الثانية عام 1394 الموافق 2 يوليو سنة 1974 يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، ج ر العدد 55 صادر في 1974.

2-قانون رقم 84-09 مؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر العدد 06 صادر في 1984، المعدل والمتمم، بقانون رقم 19-12 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1441 الموافق 11 ديسمبر سنة 2019، يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ج ر العدد 78 صادر في 2019.

3-قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 37 صادر في 2011.

4-قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 12 صادر في 2012.

ج-النصوص التنظيمية

*المراسيم الرئاسية

-مرسوم رئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28 فيفري 1989، المتضمن نص تعديل الدستور، ج ر العدد 09 صادر في 1989.

II-باللغة الفرنسية

1-Charles Debbasch, Institution Administratif, 2éme édition, Dalloz, Paris,1972.

2- Jean .Riviro, Droit Administratif, 9éme édition, Dalloz, Paris, 1980.

3-Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, 4éme édition, Gualino éditeur, Paris, 2007.

4-Maspetiol et Laroque, Tutelle Administrative, Dalloz , Paris, 1930.

الفهرس

1	مقدمة.....
5	الفصل الأول مقتضيات استقلالية الجماعات الاقليمية.....
7	المبحث الاول أسس استقلالية الجماعات المحلية.....
8	المطلب الأول الجماعات المحلية في الجزائر.....
8	الفرع الأول الأسس الدستورية.....
10	الفرع الثاني الأسس التشريعية.....
12	المطلب الثاني مظاهر ممارسة الديمقراطية في المجالس المحلية.....
12	الفرع الأول تنظيم المجالس المحلية.....
13	أولا إنشاء الجماعات الإقليمية.....
14	ثانيا تشكيل المجالس الإقليمية.....
15	الفرع الثاني عمل المجالس المحلية.....
16	أولا عمل المجلس الشعبي الولائي.....
18	ثانيا عمل المجلس الشعبي البلدي.....
22	المبحث الثاني مظاهر استقلالية الادارة المحلية.....
22	المطلب الأول الاستقلال العضوي للجماعات المحلية.....
23	الفرع الأول الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب.....
24	الفرع الثاني الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب.....
26	الفرع الثالث موقف المشرع الجزائري.....
27	المطلب الثاني الاستقلال المالي للجماعات المحلية.....
28	الفرع الأول مالية الجماعات المحلية.....
28	أولا طبيعة الموارد المالية.....

29	..... ثانيا وجود إدارة مالية
30	..... الفرع الثاني مصادر التمويل المحلي
30	..... أولا الموارد الداخلية
33	..... ثانيا الموارد الخارجية
34	..... الفرع الثالث ميزانية أثر التمويل على استقلال الجماعات المحلية
36	..... الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية
38	..... المبحث الأول ماهية الوصاية الإدارية
38	..... المطلب الأول مفهوم الوصاية الإدارية
39	..... الفرع الأول تعريف الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية)
40	..... الفرع الثاني الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية
40	..... الفرع الثالث خصائص الوصاية الإدارية
41	..... أولا رقابة تحدث بقوة القانون
41	..... ثانيا رقابة إدارية
42	..... ثالثا رقابة خارجية
42	..... المطلب الثاني أهداف الوصاية الإدارية وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها
42	..... الفرع الأول أهداف الوصاية الإدارية
45	..... الفرع الثاني تمييز الوصاية الإدارية عن الانظمة المشابهة لها
45	..... أولا الفرق بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية
46	..... ثانيا التمييز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية
48	..... ثالثا التمييز بين الوصاية الإدارية والاشراف الاداري
49	..... المبحث الثاني أشكال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

49	المطلب الأول نموذج الوصاية الإدارية في انجلترا وفرنسا
50	الفرع الأول النموذج الفرنسي للرقابة الوصائية
50	أولا الرقابة الإدارية المشددة
52	ثانيا مرحلة الغاء الرقابة الوصائية
54	الفرع الثاني النموذج الانجليزي للرقابة الوصائية
55	المطلب الثاني الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري
56	الفرع الأول الرقابة على أعضاء المجالس المحلية
56	أولا الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
58	ثانيا الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
58	الفرع الثاني الرقابة على أعمال المجالس المحلية
59	أولا الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
61	ثانيا الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
64	الفرع الثالث الرقابة على المجالس المحلية كهيئات
64	أولا حل المجلس الشعبي البلدي
65	ثانيا حل المجلس الشعبي الولائي
67	خاتمة
71	قائمة المراجع
77	الفهرس

الملخص

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري بعد الاستقلال مبدأ وحدة إقليم الدولة حيث اعتمد على نظام اللامركزي بالنسبة للجماعات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية لأنها مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما منح المشرع الجزائري جملة من الاختصاصات أبرزها تحقيق التنمية المحلية وكذلك امتيازات أخرى تتمثل في الاستقلالية الإدارية والمالية.

إلا أن المشرع الجزائري أعاق الجماعات المحلية في تحقيق جميع أهدافها حيث فرض عليها رقابة وصائية مشددة، تمنع كل من البلدية والولاية من تحقيق فكرة اللامركزية الإدارية ألا وهي الاستقلالية الكاملة، حيث تكون تابعة لي السلطة المركزية في الدولة.

Résumé

À partir de l'indépendance de l'Algérie, l'institution constitutionnelle a mis en œuvre le système de la décentralisation administrative, ce qui a été concrétisé par la commune et la wilaya.

Les communes et les wilayates sont l'espaces de participation des citoyens dans la gestion des affaires locales, vu les différentes compétences qui leurs sont attribué par le législateur, plus particulièrement leurs autonomies financières.

Mais, ses communes et wilayates dites collectivités territoriales sont soumis au contrôle de la tutelle dont la contrôle de la légalité est de rigueur.