

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت



معهد الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم القانونية والإدارية



مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: دولة و مؤسسات

حدود الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

– إشراف الأستاذ

منصور داود

– إعداد الطالبات:

عيساني فاطمة

بحري جميلة

السنة الجامعية:
2015/2014م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

"لله عظيم الشكر والحمد، وهو صاحب المن والفضل وأهل لكل ثناء والصلاة والسلام على رسول الله صلى الله عليه وسلم"

إلى من أستنشق حبه من... تراب قبره... تراب يواسيني في وحدتي... ويدغدغ شعوري كحب أبي
يداعب طفلا في المهده... والد أشتاق إليه في كل ثانية... كل دقيقة... كل ساعة.. وكل يوم.. شوق
يكاد يخنقني.. ويحبس أنفاسي... حب أبدي.. أنقاسمه معك... في حياتك... و أنقاسمه معك في
صمت بعد رحيلك عني.. يوم 24 جويلية 2012. فما أحمله لك من شكر.. و عرفان..

واحترام... وحنين.. لاأكبر... مما تحمله... هذه الكلمات من معاني... أيام الرحيل
طالت... وحرمت من مناداتك بوالدي.. فماذا عساني.. أن أقول لنفس.. حتى يهدأ ألمها... وعين
لم يجف دمعها... وقلب يخفق بحب.. وأنا أستنشق رائحة تراب قبرك تراب يواسيني في وحدتي..
إنا لله وإنا إليه راجعون.. فكل نجاحاتي، شهادتي، أعمالي... أهديتها إلى روحك والدي الحبيب بدون
منازع، ولتكن في ميزان حسناتك... لأنك لم تحرمي... من نعمة التعليم... و كنت لي خير سند.
كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى أعز ما أملك في هذا الوجود والدي الكريمة أطال الله في
عمرها... إلى ملاكي محمد.. إلى جميع إخوتي وأخواتي.. و كل أفراد العائلة قريهم و بعيدهم. إلى
من أحبها في الله أديب جميلة.. إلى من شاركتني أتعاب هذه المذكرة الأخت بحري جميلة إلى صافو
علو وجرياد عائشة

إلى كل من علمني حرفا أنار لي درب العلم للوصول

إلى الهدف المنشود

فاطمة



إهداء

الحمد لله والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى أما بعد:
أهدي ثمرة جهدي إلى التي أوصانا الله بها خيرا، إلى التي جعلت الجنة تحت قدميها، إلى التي غمرتني بحنانها وعطفها منذ نعومة أظفاري وسهرت الليالي لراحتي ، وضحت بالكثير لتراني في أحسن الأحوال، إلى شمعة الأمل التي أنارت دربي، إلى أمي ألف شكر إلى الغالي الذي علمني أن الحياة مثابرة و مغامرة، إلى أعز الناس والذي إلى من قاسموني أحلى كلمتين إلى إخوتي : إيمان ، فاطمة ، فتيحة ، مسعودة و إلى أزواجهن : بوضربة عبد الرحمان ، نجاري أحمد ، سامي عبد الرحمان و إلى أبنائهن : أيوب، إسحاق، نور الهدى، نصيرة، عبد الكريم، هيبه بشرى الرحمان... و إلى أخي محمد

وكل الأهل والأحباب وخاصة ابنتي عمي لرياح مريم و حورية و جمال...
و إلى كل طلبة العلوم القانونية والإدارية دفعة 2013/2010 و خاصة عيساني فاطمة، جميلة، علو، نصيرة، عائشة... و إلى كل رفيات في العمل وخاصة شرماط ابتسام وزهرة، بوسهوه نوال، قرين سميرة، برمول فاطمة، زرادنة أم الخير، قليب أم نايل، روتال مليكة، مطهري رشيدة ، و إلى مدير مدرسة "بودويسة عبد القادر" بخميسي "مطهري عبد القادر"

و إلى كل من يعرفني

جميلتي

شكرات

بسم الله الرحمن الرحيم

مصداقا لقوله تعالى " وإن شكرتم لأزيدنكم " نسجد لله - عز وجل - ونشكره

على نعمة النجاح التي منحنا علينا.

وعملا بقوله تعالى " ولا تنسوا الفضل بينكم "

نقول: تتسابق الكلمات و تتزاحم العبارات لو أننا أتينا كل البلاغة وأفنيينا بحر النطق

في النظم و النثر لما كنا بعد القول إلا مقصرين ومعترفين بالعجز عن واجب الشكر.

لا يسعنا في هذا المقام إلا أن نقف وقفة عرفان للأستاذ/ منصور داود المشرف

على هذه المذكرة على ما بذلت من جهد وتحملت من مشقة جعلها الله في موازين

حسناتكم، ونحن العارفين بفضلكم المستضعين بقدركم، العاجزين عن القيام

بالشكر، لقد حررنا هذه السطور بلسان الإمكان لا تعلم التبيان، حيث لكل مبدع إنجاز

ولكل شكر قصيدة ولكل مقام مقال ولكل نجاح شكر و تقدير، فجزيل الشكر نهديكم

ورب العرش يحميكم على دعمكم و تحفزكم فأنتم خير من دعم و خير من شجع.

كما نتقدم بشكرنا إلى جميع الأساتذة الكرام خاصة قيرع عامر، مبخوتة أحمد

دروزاي عمار، زرقين عبد القادر، محمودي قادة، لعروسي أحمد، يلحى، شامي

و الأستاذة لعطب بختة، و أعضاء اللجنة المناقشة الأستاذ دحماني كمال : رئيسا

والأستاذة بن عمور عائشة: مناقشة و إلى كل من ساعدونا من قريب

أو بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع خاصة الأخ محمد و الأخ رقاد رابح ونورالدين

جعد .. و أستاذة الأدب العربي حورية عيساني.

إلى كل هؤلاء نقول:

"شكرا جزيلا"

خطة البحث

حدود الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

مقدمة

➤ الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

• المبحث الأول : الإطار الوصفي للجماعات الإقليمية

المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية

الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية

الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية وغيرها من المصطلحات المشابهة

الفرع الثالث: مكانة الجماعات الإقليمية في النظام الإداري.

المطلب الثاني: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

الفرع الأول: تطور الجماعات الإقليمية في الجزائر

الفرع الثاني: الولاية

الفرع الثالث: البلدية.

• المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية.

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية و تمييزها عن الأنظمة المشابهة لها

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية..

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

الفرع الأول : أهداف الرقابة الوصائية

الفرع الثاني : مبررات الرقابة الوصائية

• المبحث الثالث : نماذج الرقابة الوصائية

المطلب الأول: الرقابة الوصائية في النموذج الإنجليزي

الفرع الأول: وصاية البرلمان..

الفرع الثاني: وصاية القضاء.

الفرع الثالث: وصاية الحكومة.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على النموذج الفرنسي.

الفرع الأول: الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية.

المطلب الثالث: الوصاية الإدارية على النموذج اليوغسلافي و موقف المشرع الجزائري.

الفرع الأول: الوصاية الإدارية على النموذج اليوغسلافي.

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري.

➤ الفصل الثاني: نطاق الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية

• المبحث الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

الفرع الأول: التوقيف

الفرع الثاني: الإقصاء

الفرع الثالث: تكرار الغيابات و المانع القانوني

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

الفرع الأول: التوقيف

الفرع الثاني: الإقصاء

الفرع الثالث: المانع القانوني

• المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الهيئات المنتخبة

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

الفرع الأول: أسباب حل المجلس

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل

الفرع الثالث : إجراءات الحل و آثاره

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

الفرع الأول: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل

الفرع الثالث : إجراءات الحل و آثاره

• المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على الأعمال

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
الفرع الأول: المصادقة.

الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء)

الفرع الثالث: الحلول

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

الفرع الأول: المصادقة

الفرع الثاني: البطلان

الفرع الثالث: الحلول.

خاتمة

مقدمة

مقدمة:

Local تأخذ معظم الدول على اختلاف أنظمتها السياسية بنظام الإدارة المحلية Administration و هي عبارة عن مجموعة من الأجهزة و الوحدات الإدارية الموجودة في الدولة و التي تكون في مستوى إقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة، مع منحها الشخصية المعنوية و سلطة إدارة مرافقها المحلية بالاستقلال المالي و الإداري .

حيث أصبح هذا النظام من مظاهر الدولة الحديثة الذي يتصل اتصالا مباشرا باللامركزية الإدارية decentralization والتي تقوم أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون و هذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بقصد الحرص على احترام القانون فقط. و اللامركزية ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، وعلى ذلك تسمى اللامركزية في الكثير من البلدان بالحكم المحلي.

ونظرا لما تكتسيه من أهمية لوجود كيان الدولة وقوامها فإن اللامركزية الإقليمية تقوم عادة على أساس دستوري هذا ما تم تجسيده في الدستور الجزائري سنة 1996 من خلال نص المادة 15 بعد تبني الجزائر لهذا الأسلوب و ذلك بقولها أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"، وأكدت المادة 16 من الدستور دائما على أنه: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية "، من خلال هذين النصين نقف على أن كل من البلدية و الولاية هما الهيئتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر. بناء على ما تقدم نقول بأن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، وبمكنا قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية.

أسباب اختيار الموضوع:

من بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع تتمثل في الأهمية البالغة التي تكتسيها

الجماعات الإقليمية في تسيير مختلف جوانب الحياة المحلية.

توضيح أهم ما تركز عليه إدارة الجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل الإصلاحات الإدارية

الشاملة، وهذا بتوضيح مختلف مهام السلطات المحلية التي يخولها لها القانون، كذلك محاولة التطرق إلى

حدود الوصاية الممارسة على الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري كوسيلة لضمان عمل المجالس

المحلية .

إضافة إلى رغبتنا في دراسة هذا النوع من المواضيع لكون موضوع الإدارة المحلية يحظى بعناية

كبيرة في الفكر القانوني.

ونشير إلى أن الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث قلة المراجع المتخصصة في مجال الرقابة

على المجالس المحلية كموضوع مستقل بذاته.

أهمية الموضوع:

- تتبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع باعتبار الجماعات الإقليمية الركيزة الأساسية للتنظيم الإداري

هذا من جهة ومن جهة أخرى تحديد العلاقة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية، الرقابة و حدودها.

- تكمن في معرفة مدى فعالية نظام الوصاية وذلك بمعرفة مواطن قوة وضعف هذا النظام.

- التطرق لنظام الوصاية الإدارية من خلال التعديلات الجديدة لقانوني الولاية والبلدية.

أهداف الموضوع:

أما الأهداف التي تتوخاها هذه الدراسة، فإنها تهدف إلى بيان واقع الوصاية الإدارية الممارسة

على المجالس المحلية، و بيان انعكاسها على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال استقراء النصوص

القانونية الواردة في كل من قانون الولاية والبلدية.

تتجلى أهداف الدراسة في توضيح آليات الرقابة الوصائية و مجال تطبيقها تسعى لاستكمال

مسار البحث في هذا الموضوع والذي سبقنا إليه أساتذة و باحثون محاولة إثراء الجانب العلمي بهذا

البحث المتواضع الذي نطمح من خلاله إيجاد الحلول الممكنة لهذا الجانب.

الإشكالية المطروحة:

- ماهي حدود الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية؟

- كيف نظم المشرع الوصاية من خلال قوانين الإدارة المحلية؟

- ماهي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال السلطة الوصائية على المجالس المحلية؟

الدراسات السابقة:

فيما يخص الدراسات السابقة حول الموضوع هناك العديد من الدراسات التي أولت الاهتمام

بموضوع الجماعات الإقليمية في الجزائر وقد تم تناوله كدراسة مستقلة في رسالة ماجستير للأستاذ بن

ناصر بوطيب بعنوان " الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس البلدية " والتي توصل من خلالها الباحث

إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة لدرجة إعاقة التنمية المحلية.

- رسالة دكتوراه لفريدة مزياني بعنوان "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع

الجزائري" تعرضت فيه إلى مظاهر رقابة ممارسة على المجالس الشعبية البلدية والولاية خلصت إلى

ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.

-رسالة ماجستير لصالح عبد الناصر بعنوان "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية" توصل فيها

الباحث أن أبرز مقومات نجاح النظام المحلي يكمن في استقلال هذه الهيئات إلا أنه استقلال محدود نظرا

للقابة المشددة الممارسة عليها من السلطة المركزية.

-رسالة ماجستير للأستاذ علي محمد بعنوان "مدى فاعلية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري

الجزائري" وقد توصل فيها الباحث إلى تخفيف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية وتفعيل الرقابة

السياسية إلى جانب الرقابة القضائية.

بالإضافة إلى العديد من المساهمات منها كتب الإدارة للمؤلف محمد الصغير بعلي كالوجيز

في القانون الإداري، وكتاب شرح قانون الولاية للدكتور عمار بوضياف .

منهجية البحث: اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي من خلال التعرض للإطار المفاهيمي والوصفي للجماعات الإقليمية، أما المنهج التحليلي بوصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية والولاية .

و المنهج التاريخي الذي لا يكفي بسرد الوقائع بل يقدم تصور للظروف والمحيط الذي يتحكم في الظواهر على اعتبار أن الدراسة تناولت تطورات الجماعات الإقليمية في الجزائر، كما استعنا بالمنهج المقارن في بعض القوانين المقارنة الأخرى.

خطة الدراسة: ولمعالجة الإشكالية المطروحة تم إتباع خطة متكونة من فصلين على الشكل التالي:

خصصنا الفصل الأول منها لماهية الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث: تم التطرق في الأول منه إلى الحديث عن الإطار الوصفي للجماعات الإقليمية، وفيه نتناول تعريفها والتميز بينها وبين النظم القانونية المختلفة لها وكذا إبراز خصائصه وأهميتها وأسباب الاعتماد على الجماعات الإقليمية وأهدافها في (المطلب الأول)، أما (المطلب الثاني) فخصصناه للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري.

أما المبحث الثاني فقد تم تخصيصه لدراسة الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية، بتحديد المقصود بالوصاية وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها وتحديد طبيعتها (المطلب الأول) التطرق لأهمية الوصاية الإدارية وأهدافها (المطلب الثاني)، والمبحث الثالث تناولنا فيه نماذج الوصاية الإدارية. أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه للحديث عن نطاق الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية حيث تم تقسيمه هو الآخر إلى ثلاثة مباحث: نتناول في الأول الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية قسم إلى مطلبين (المطلب الأول) الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي و (المطلب الثاني) الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، و المبحث الثاني تطرقنا فيه للوصاية الإدارية على الهيئات المنتخبة حيث تم تقسيم المبحث إلى قسمين نتحدث في (المطلب الأول) عن الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة ثم نتحدث عن الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في (المطلب الثاني).

أما المبحث الثالث تعرضنا فيه للوصاية على الأعمال حيث قسمنا المبحث إلى قسمين نتطرق في (المطلب الأول) للوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي ثم نتحدث عن الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في (المطلب الثاني).

الفصل الأول

تمهيد:

عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، غير أنه لم يأخذ شكله القانوني، إلا بعد قيام الدولة الحديثة، نظرا لاتساع نطاق ومجال تدخلها.

فقد أصبحت الدول لتشعب وظائفها تضطلع بدور جديد في تحقيق التنمية الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية والسياسية لشعوبها، وتغير هدفها من المحافظة على الوضع والأمن القائم إلى المبادرة بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، و من الطبيعي أن يصاحب هذه التغيرات الاقتصادية والاجتماعية تغيرات مماثلة في أساليب التنظيم الإداري، فأتبعت أساليب جديدة، وأصبحت اللامركزية الإدارية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه.

ولما كانت اللامركزية الإقليمية تستدعي نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، فإن اعتماد هذه الجماعات وأهميتها في كل دولة تقاس بعلاقة هذه الجماعات بالسلطة المركزية، إذ يجب أن تتمتع الجماعات الإقليمية باستقلالية عن السلطة المركزية حتى تتمكن من القيام بواجباتها القانونية الملقاة على عاتقها، هذه الاستقلالية التي تعد الركن الرئيسي والمعيار

الأساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم، هذه الاستقلالية ليست مطلقة وإنما هي استقلالية نسبية تتمتع بها الجماعات الإقليمية بخضوعها لرقابة وإشراف السلطات المركزية، هذه الرقابة هي ما يطلق عليها في القانون الإداري مصطلح الوصاية الإدارية والتي تعد ركنا أساسيا من أركان التنظيم الإداري اللامركزي أو تحديدا في الإدارة المحلية.

و في هذا الفصل سنحاول الإلمام بمختلف الجوانب المتعلقة بالجماعات المحلية، والوصاية الإدارية من خلال المباحث الرئيسية التالية:

المبحث الأول: الإطار الوصفي للجماعات الإقليمية

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

المبحث الثالث: نماذج الوصاية الإدارية

المبحث الأول: الإطار الوصفي للجماعات الإقليمية:

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة، فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي أو الاقتصادي السائد في دولة ما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية، تتمثل هذه الأخيرة أو تتبلور في شكل الإدارة المحلية أو ما يعرف بالجماعات المحلية. و عليه نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الجماعات الإقليمية من خلال التطرق إلى تعريفها و التمييز بينها و بين النظم القانونية المختلفة لها و كذا إبراز خصائصها و أهميتها و أسباب الاعتماد على الجماعات الإقليمية و أهدافها في (المطلب الأول)، أما (المطلب الثاني) فخصصناه للجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية:

قبل التطرق إلى مفهوم الجماعات الإقليمية، وجب أن نعرف أنه قد تعددت تسمياته — أ في تطبيقات الدول من دولة إلى أخرى، و ذلك حسب درجة الأخذ بها و الاعتماد عليها. فهناك من يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية، تميزا لها عن الإدارة المركزية و لأن نشاطها محلي و هناك من اصطلح على تسميتها بالحكم المحلي، كما هو معمول به في بريطانيا، و في بعض الدول التي أخذت بنظامها كالإمارات العربية المتحدة، و ذلك لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، مع أن البعض يفرق بين الحكم المحلي و الإدارة المحلية¹. في بحثنا هذا سنستعمل مصطلح الجماعات الإقليمية، والهيئات المحلية أو المجالس المحلية المنتخبة تماشيا مع الشائع في الفقه والنصوص الجزائرية.

¹ - وهو ما سيتم التطرق إليه في الفرع الثاني من المطلب الأول (الفصل الأول).

الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية:

أجمعت مختلف الدراسات أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم بالمعنى الحقيقي وبالصورة التي نراها الآن و المتمثلة في استقلاليته كمنظمة إدارية إلا في نهاية القرن 18 خاصة بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية ومد أسسها و أحكامها للوسط الإداري¹.
و إذا كانت النظم القانونية قد اختلفت بشأن الأساس الفلسفي الذي تعتمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية، فإنها أجمعت على الاستعانة بالإدارة المحلية².

و إذا جئنا إلى تعريف الإدارة المحلية فيمكن تعريفها بأنها: " تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة و على مستوى مصالحه المحلية و بالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح و أكثر اتصالا بها ومعرفة باحتياجاتها من الحكومة المركزية"³، و هناك من يرى أن نظام اللامركزية: " يقوم أساسا باعتراف القانون لأعضاء منتخبين من قبل جماعة ذات شخصية معنوية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها"⁴.

كما عرفها البعض بأنها: " أن يعهد بسلطة البث في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال اتجاه السلطة المركزية"⁵، ويقصد باللامركزية الإقليمية كذلك: "استقلال جزء من أرض

¹ - عمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 132.

² - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية الجزائري، القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 1433هـ-2012م، ص 61/60.

³ - طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 111.

⁴ - صالح عبد الناصر، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2010/2009، ص 7.

⁵ - نفس المرجع ونفس الصفحة.

دولة لإدارة مرافقه، ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة¹.

و الملاحظة التي يمكن قولها حول هذين التعريفين الأخيرين، أنهما ركزا على الاستقلال المحلي لهذه الهيئة عن السلطة المركزية، و من الطبيعي أنه لا يوجد بين الدول الحديثة من يتبع نظام المركزية المطلقة، إذ لا يعقل أن تقوم هيئة واحدة بإدارة جميع مرافق الدولة بصورة فعالة، كما أنه لا يمكن أن تمتد اللامركزية إلى كل الوظيفة الإدارية في الدولة، إذ أنه لا يتصور تنظيم إداري يقوم على استبعاد كل سلطة مركزية و توزيع جميع الوظيفة الإدارية بين هيئات مستقلة، و من هنا كان اتجاه معظم الدول نحو اعتماد الأسلوبين معا المركزي و اللامركزي، أي ما أطلق عليه إيزنمن Eisenmann بالنظام الوسط حيث تتعادل أو تتوازن السلطة المركزية مع السلطة اللامركزية، ويكون للسلطة اللامركزية حرية تقرير أعمالها الإدارية².

و كذلك من تعريفات اللامركزية الإقليمية، تعريف الأستاذ فالين : " حتى يكون هناك نظام الإدارة المحلية - اللامركزية الإقليمية- فلا بد من الاعتراف بشخص قانوني غير الدولة وباسمه تمارس الهيئة المحلية أعمالها " فهذا التعريف يركز على عنصر الاعتراف بالشخصية المعنوية لغير الدولة تمارس باسمه أعمالا معينة"³.

و يتضح من مختلف هذه التعريفات، أن مفهوم اللامركزية الإقليمية يختلف باختلاف الأنظمة السياسية و الاجتماعية التي ينشأ في ظلها، فهو لا يعبر عن حقيقة ثابتة، كما يختلف كذلك باختلاف نظرة فقهاء القانون الإداري إلى العناصر المكونة لها ، على أن الفقه الغالب⁴ يرى أن اللامركزية الإقليمية - الجماعات الإقليمية- تتكون من ثلاث عناصر أو أركان أساسية تتمثل في:

¹ - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت باريس، الطبعة الأولى، 1981، ص58.

² - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 7.

³ - نفس المرجع، ص 8.

⁴ - نفس المرجع ونفس الصفحة.

1 الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة.

2 أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح لهيئات منتخبة مستقلة.

3 أن تخضع هذه الهيئات لرقابة من جانب السلطة المركزية.

الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية وغيرها من المصطلحات المشابهة

يقتضي دراسة مفهوم الإدارة المحلية أن نميزه عن المصطلحات المشابهة له مثل الحكم المحلي وعدم التركيز الإداري.

أولاً: الفرق بين الإدارة المحلية و نظام الحكم المحلي:

في هذا المجال تباينت الآراء، فالبعض يرى أن الإدارة المحلية أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية بينما الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب الحكم أو اللامركزية السياسية، أما البعض الآخر فقد اعتبر أن الإدارة المحلية تشكل أول خطوة نحو طريق الحكم المحلي، و بالتالي فهي تشكل مرحلة ضرورية لا بد من المرور عليها للوصول إلى تحقيق حكم محلي، و هناك فريق آخر يرى أن هذين المصطلحين مترادفين، و هما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة فتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى أو حتى داخل الدولة الواحدة.

و بعد التعرض لهذه الآراء المختلفة، و من خلال الدراسات العديدة في هذا المجال نرى أنه من الضروري التفرقة بين هذه المفهومين، و هناك عموماً فروقاً شكلية وأخرى موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية ومنظمات الحكم المحلي¹.

1- الفروق الشكلية: تتمثل في نوع السلطات المخولة لكل منها، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود

ثلاث سلطات (التشريعية، التنفيذية والقضائية) في كل وحدة إدارية، حيث تنقسم الدولة إلى دويلات لها دستورها و سلطاتها التنفيذية و القضائية.

أما نظام الإدارة المحلية فتتخصص سلطاتها في جوانب تنفيذية أو إدارية و مالية، بينما تختص

¹ محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998،

السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث (التشريعية، القضائية، التنفيذية) مثل فرنسا، إسبانيا، الجزائر.

2- الفروق الموضوعية : تتعلق بمبدأ التباين الموجود بين مكونات كل من النظامين فنظرا

لاختصاصاته المحلية الواسعة بين نظام يعد الحكم المحلي دولة داخل دولة، أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيما جغرافيا معين لأقاليم الدولة.

هذا إلى جانب أن اختصاصات منظمات الحكم المحلي هي مستمدة من الدستور الفيدرالي مباشرة بينما تستمد منظمات الإدارة المحلية سلطاتها من الحكومة المركزية، و نظرا للقيود التي يفرضها الدستور الفيدرالي، تعد رقابة الحكومة الفيدرالية ضيقة النطاق و محدودة جدا على منظمات الحكم المحلي، و هي تقتصر فقط على التحقق من أن المنظمات تعمل في الحدود التي تنص عليها قوانين النظام الفيدرالي، أما فيما يخص منظمات الإدارة المحلية فإن الرقابة المركزية غير مقيدة بأي دستور وتكون السلطة المركزية صاحبة القرار فيها¹.

ثانيا: الفرق بين نظام الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري:

يرى البعض أن نظام الإدارة المحلية نوع من عدم التركيز الإداري، وأن الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري قد يكون مقدمة لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية لأنه يخفف العبء عن السلطة المركزية في العاصمة و يحقق السرعة المطلوبة في إنجاز الوظيفة الإدارية في المسائل التي تمم الجمهور².

إلا أن ذلك لا يعني الخلط بين مفهوم أسلوب عدم التركيز الإداري بنظام الإدارة المحلية أو جعلهما صورتان لنظام قانوني واحد ذلك أن إتباع أسلوب عدم التركيز الإداري يتمكن القيادات التنفيذية التالية لمستوى الوزراء في الأقاليم من اتخاذ القرار لا يترتب عليه استغلال هذه القيادات نظرا لممارستها تلك الصلاحيات في نطاق السلطة الرئاسية للوزراء وتحت هيمنتهم و إشرافهم، و هذا هو

¹ مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 2002، ص324.

² خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة القاهرة، المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص273.

جوهر التمييز بين أسلوب عدم التركيز الإداري ونظام الإدارة المحلية. ففي صورة عدم التركيز الإداري يتم توزيع الاختصاصات فيما بين السلطة المركزية بالعاصمة وفروعها في الأقاليم و ذلك يكون في إطار سلطة واحدة هي السلطة المركزية، و من ثم فإن صاحب هذه السلطة لا يعدم الوسيلة في تحديد الصلاحيات المخولة منه إلى مرؤوسيه وفقا إلى تقديره الخاص فيستطيع أن يلغي هذه الصلاحيات أو يحد منها. أما في نظام الإدارة المحلية فإن تحديد هذه الصلاحيات يكون مرجعه إلى إدارة المشرع الذي منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية لتأكيد استقلالها عن السلطة المركزية¹.

الفرع الثالث: مكانة الجماعات الإقليمية في النظام الإداري

تمثل دراسة الجماعات الإقليمية، مكانا هاما لدى الباحثين لمها لها من دور كبير في الحفاظ على توازن الدولة و ضمان أداءها لواجباتها على مستوى كافة أقاليمها، و سيتم التطرق في هذا الفرع إلى أهمية الجماعات الإقليمية وأسباب الأخذ بهذا النظام وكذا إبراز خصائصها وأهدافها .
أولا: أهمية الجماعات الإقليمية

الجماعات الإقليمية، ليست ابتكارا حديثا للإنسان، بل انه نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور حتى الآن، فقد اهتم العديد من الباحثين كل حسب اختصاصه بالإدارة المحلية أشد اهتمام فعلماء الاجتماع يهتمون بالإدارة المحلية من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي أو كتركيبة اجتماعية أو منظمة اجتماعية، خاصة وأن التمثيل في المجالس المحلية هو حيث الأصل يتم دون مقابل. كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو يجعلها موضع اهتمام هذه الفئة من العلماء والباحثين.²

¹ - خالد ممدوح، مرجع سابق، ص 274.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 59.

كما يمكن النظر للإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة للامركزية يتمكن من خلالها المنتخبين على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد بحق فكرة الديمقراطية.¹

و لقد اهتم بنظام الإدارة المحلية علماء الإدارة أيضا خاصة و أنها تشكل المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، ذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.

و على الصعيد القانوني تحتل الإدارة المحلية مكانة خاصة بالنظر لورودها في وثائق قانونية (الدستور، القانون المدني، قانون الولاية، قانون البلدي).

و تأسيسا على ما تقدم ننتهي إلى نتيجة أن نظام الإدارة المحلية يشكل فضاء مشتركاً بين علماء الاجتماع و الباحثين في العلوم السياسية و علماء الإدارة و الباحثين في القانون يتولى كل واحد من هؤلاء دراسة الإدارة المحلية من زاوية اختصاصه بما يحقق لها دفعا أكثر و تطورا أكبر.² ونظرا لأهميتها في النظام الإداري الجزائري، فقد نصت عليها مختلف الموائيق و الدساتير فلقد نص عليها كل من ميثاق الجزائر 1964، الميثاق الوطني 1976، دستور 1963، في المادة التاسعة منه، وكذا المادة (36) من دستور 1976، المادة (15) من دستور 1996 (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية).

ثانيا: أسباب الاعتماد على الجماعات الإقليمية:

إذا كانت النظم القانونية اليوم على اختلاف فحجها السياسي و الاقتصادي قد تبنت الإدارة المحلية تنظيما، فإن الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية تكاد أن تكون واحدة في كل الدول يمكن حصر أهمها فيما يلي:

¹ - عبد الرزاق إبراهيم الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2001، ص 17.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 60.

- 1- **تزايد مهام الدولة:** إن الانتقال من مرحلة الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فرض الاهتمام بالمسائل الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و غيرها، و أن هذا التنوع في النشاط و التعدد في المهام استلزم إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها و على رأسها تأتي الإدارة المحلية¹.
- 2- **التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة:** تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية، و هناك المناطق القريبة من العاصمة، و هناك المناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث التعداد السكاني، فهناك المدن المكتظة بالسكان، و هناك المدن قليلة السكان، و هناك مناطق سياحية، و مناطق لا تتوافر على هذا العامل.
- فهذا الاختلاف بين منطقة و أخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي و السكاني و العامل المادي يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، فلا يمكن أن نتصور تسيير كل المناطق على اختلافها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.
- 3- **تجسيد الديمقراطية:** تعتبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، و هي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية و مجالسها المنتخبة، كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية².
- هذا بالإضافة إلى أن الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية، فإشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة و تنظيم شؤونهم المحلية يجعلهم أكثر تفهما للحاجات و المشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية.
- كما أن نظام الإدارة المحلية يساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة و تدريبهم على الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين و هذه المجالس تعتبر مدارس لتخريج أكفأ أعضاء المجالس النيابية و كبار موظفي الدولة.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 61.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002، ص 323.

إضافة على أن وجود الهيئات المحلية يساعد على تبسيط الإجراءات، وبذلك تحل المشاكل المحلية على المستوى المحلي بدلا من اللجوء إلى الحكومة في العاصمة، وفي ذلك اقتصاد للوقت والجهد والمال¹.

ثالثا: خصائص الجماعات الإقليمية:

تتميز الجماعات المحلية بجملة من الخصائص والمميزات تتمثل أساسا فيما يلي:

1- الاستقلالية الإدارية: وهي من أهم المميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، و هو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي في الجزائر²، فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة، و ذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة، و تتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها³.

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة و تعدد وظائفها.

- تجنب التباطؤ و تحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

- تفهم أكثر و تكفل أحسن برغبات و حاجات المواطنين من الإدارة المركزية.

- تحقيق مبدأ الديمقراطية من خلال المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية⁴.

2- الاستقلالية المالية: إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري، يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي، أو الذمة المالية المستقلة، و هذا يعني توفير موارد مالية خاصة

¹ - عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، مرجع سابق، ص 22

² - المادة الأولى، قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، (جريدة رسمية 37 مؤرخة في 03-07-2011).

³ - يوسف نور الدين، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير 2009-2010، ص 6.

⁴ - لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، ص 3.

للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.¹ و نصص المادة (82) من قانون البلدية 10-11 على أنه: «يقوم المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها»².

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن درجة الاستقلالية هذه تقلصت في الوقت الحالي نتيجة العجز الكبير الذي آلت إليه العديد من البلديات والولايات في الجزائر، نتيجة اللجوء إلى موارد التمويل الخارجي من إعانات وقروض من جهة،³ و المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية من جهة أخرى.

رابعا : أهداف الجماعات الإقليمية:

تحدد أهداف النظام تبعا لأسباب قيامها، فكل نظام يقوم لتحقيق أهداف معينة والأهداف بدورها تحدد أساليب تشكيل نظام و هياكل بنائها، لأن تشكيل النظام لا يعد و أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة، و عليه فإن تطبيقات النظم تختلف تبعا لتباين الأهداف، من هنا تأتي أهمية دراسة أهداف و فلسفة أي نظام كأساس لفهم النظام بذاته.

و لمعرفة فلسفة وأهداف هذا النظام فإننا نطرح السؤال الآتي و هو: لماذا لا تباشر الحكومة المركزية في العاصمة جميع الخدمات للشعب دون أن تلجأ للهيئات المحلية لأداء الخدمات و المرافق ذات الطابع المحلي ؟

الواقع أن رغبة الدولة في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية و الجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب ، قد يكون الباعث الأول في توزيع الدولة للخدمات العامة، بين

¹ - لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص3.

² - المادة 82، قانون البلدية 10.11، مرجع سابق.

³ - يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص7.

الهيئات المركزية و هيئات محلية، و تأسيسها على فلسفة الإدارة المحلية تبين أن لها أهداف سياسية وإدارية و اجتماعية¹:

1-الأهداف السياسية: ترتبط الأهداف السياسية في اللامركزية الإقليمية أساساً بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب وهذا المبدأ يحقق أهداف منها:

أ-الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه اللامركزية الإقليمية، و تتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الحكم و الإدارة في هذه المجتمعات².

و كثيراً ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية ، و الحقيقة أن ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءاً لا يتجزأ و قاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها³. كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدرهم على أصول العمل السياسي هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة و تدريبها على تحمل المسؤوليات.

ب- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي : يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم و تأكيد الوحدة الوطنية، بحيث يعد التقسيم الإداري وسيلة لإضعاف مراكز القوى التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائياً كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبية قبلية أو طائفية أو إقليمية أو غيرها.

ج- تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى تقوية البناء السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة و ذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات و المصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الداخل أو الخارج.

¹ - صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 9.

² - سليمان محمد الطماوي، "أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها"، مجلة العلوم الإدارية، السنة 13 العدد الأول، أبريل 1970، ص 79.

³ - محمد فتح الله الخطيب و صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة، القاهرة، 1966، ص 4.

2- الأهداف الإدارية: تتلخص الأهداف الإدارية فيما يلي:

أ تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل و لأكبر عدد منهم. و لن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة. و قياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

ب تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها و تفادي تمييط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية¹.

ج القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة، حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية، و لا يخضعون لرقابة المستفيدين منها.

3- الأهداف الاجتماعية : يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف

الاجتماعية نذكر منها:

أ- تحقيق رغبات و احتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، إذ لا بد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي و الاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم و الحد من تلوث البيئة، و الحصول على الخدمات المحلية بيسر وسهولة.

ب- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهمية في التأثير على صناعة و تنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، و يزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، و هي خطوة أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة².

¹ - خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 1993، ص 46.

² - أحمد بالجيلالي، "إشكالية عجز ميزانية البلديات"، مذكرة ماجستير، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010، ص 21

ج- كما تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، و هو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين و تلبية حاجاتهم الاقتصادية، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن و احترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.¹

المطلب الثاني: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري

تمثل تطبيقات الإدارة المحلية في الجزائر صور اللامركزية الإدارية، و التي تتكون من الهيئات الإقليمية، وهي البلدية والولاية، والهيئات التقنية والمصلحية مثل المؤسسات العامة الإدارية، الشركات الوطنية، المكاتب و الدواوين... الخ.

نتعرف في هذا المطلب على الخليتين الأساسيتين و هما البلدية والولاية من الناحية العضوية و الوظيفية، قبل هذا نستعرض أهم المحطات التي مر بها نظام الإدارة المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

الفرع الأول: تطور الجماعات الإقليمية في الجزائر

شهد التنظيم الإداري الجزائري إصلاحات شاملة للجماعات الإقليمية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا و التي كان لها أثر واضح على المسار السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، و هذا ما سنتعرض إليه في النقاط التالية:

أولاً: نظام الجماعات الإقليمية بعد الاستقلال:

ورثت الجزائر تركة ثقيلة بعد الاستقلال خاصة بعد مغادرة الأوروبيين، تمثلت في انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية، مما أوقع البلديات في حالة خطيرة إضافة

¹ - محمد محمود الطعمنة و سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، الأردن، المنظمة العربية للتنمية، 2005، ص 16.

إلى العجز الملم الكبير نتيجة لقلّة الموارد المالية من جهة، و الزيادة الكبيرة في النفقات نتيجة الواجبات الاجتماعية المفروضة عليها من جهة أخرى.

وقد ورثت الجزائر 1535 بلدية أغلبها يفتقر للإمكانات المادية والبشرية كما سبق ذكره، و لهذا ألغى أكثر من نصفها سنة 1963 لتصبح 676 بلدية في محاولة للقضاء على أزمتها المالية و نقص وسائلها و تسهيل التحكم فيها و عرفت هذه المرحلة بمرحلة التجميع¹.

ثانيا: إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية لسنة 1967:

بعد سنة 1963 جاءت سلسلة من النصوص مضيضة بلديات أخرى حيث استحدثت 15 بلدية سنة 1971، فتغير عدد البلديات من 676 إلى 691 بلدية، وبالمقابل وعقب التديم الحاصل في مجال الإصلاح الإداري الذي مس عدة مجالات تعين للمشرع أنه من الملائم تنويع ذلك بإعادة النظر في عدد بيانات جميع ولايات الوطن. فجاء التقسيم الإداري لسنة 1974 و الذي أفرز 31 ولاية كبديل عن التنظيم السابق (16 ولاية) و 704 بلدية وعدد الدوائر من 91 إلى 160 دائرة².

حيث كان يهدف إلى التوازن الإقليمي و التقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن، و ذلك بتوسيع و تكثيف الأنشطة الاقتصادية وإعطاء الولاية صلاحيات لتنمية مجالها في إطار حدودها الإدارية، وكان الهدف النظري من هذا التقسيم هو خلق بلديات متجانسة بحصرها في حدود تتمتع باكتفاء ذاتي في جميع الميادين، لكن الواقع التطبيقي أظهر عيوباً حالت دون ذلك³.

وقد نص دستور الجزائر الصادر بموجب الأمر رقم: 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، و أن البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية 2007، ص 272.

² - غانم عبد الغني، "التنظيم المحلي حاضرا ومستقبلا، في ولاية بسكرة"، أطروحة دكتوراه دولة في التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 1998، ص 207.

³ - يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص 15.

الاجتماعية والثقافية القاعدية، كما جعل من اتخاذ أي تنظيم إقليمي و تقسيم إداري للبلاد من اختصاص القانون.¹

وأهم ما ميز هذه المرحلة هو صدور ميثاق البلدية بموجب الأمر رقم 67-24 الصادر بتاريخ : 18 جانفي 1967، و المتضمن لقانون البلدية، والأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، و اللذان يمثلان المصدر التاريخي لقانون الإدارة المحلية في الجزائر.² و آخر نظام للتقسيمات الإدارية هو ذلك الذي صدر عام 1984، إذ تضمن تقسيم البلاد إلى 48 ولاية وكل ولاية مقسمة إلى دوائر يبلغ عدده الإجمالي 583 دائرة وكل دائرة مقسمة إلى بلديات بلغ عددها الإجمالي 1541 بلدية.³

ثانيا: إصلاح الإدارة المحلية سنة 1990:

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، و على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية في ظل مرحلة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر منذ بداية التسعينات، اعتبر المجلس البلدي قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بالاعتماد على مبدأ التعددية الحزبية و اللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب التعددي و تماشيا مع هذا الإصلاح، تم إصدار قانون البلدية رقم 90-08 و قانون الولاية رقم 90-09 ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي إلى الوقت الراهن.⁴

ثالثا: نظام الإدارة المحلية في ظل التعديلات الجديدة(قانون 10.11 وقانون 07.12):

¹ - المادة 36، دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في: 22 نوفمبر 1976، جريدة رسمية عدد 94، سنة 1976.

² - يوسف نور الدين، مرجع سابق، ص 15.

³ - القانون رقم 09/84، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المؤرخ في: 04.02.1984، الجريدة الرسمية للجمهورية، رقم 06.

⁴ - جديدي عتيقة، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجا"، شهادة ماستر في العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 53.

مسايرة للتطورات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد و من منطلق ترقية مكانة دور المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تحسين البرامج التنموية باشرت الدولة الجزائرية في الإصلاحات تماشيا مع التحديات التي تواجهها الجماعات الإقليمية و هذا من خلال الانتقال إلى مرحلة جديدة تدعمها الديمقراطية¹، فقد تم إصدار قانون البلدية رقم : 10-11 قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق القانون رقم 08-90 و اتجه المشرع الجزائري في نفس الإطار إلى إثراء المؤسسة الولائية بقانون مماثل هو قانون 07-12 و من خلال هذين القانونين الجديدين نقف على أن كل من الولاية والبلدية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية الجزائرية².

و لذلك سنتناول في دراستنا الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري على النحو التالي:

الفرع الثاني: الولاية

تعتبر الولاية العصب الأساسي أو الدعامة المحورية التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر على اعتبار أنها جماعة إقليمية تشكل مقاطعة من عدة مقاطعات إدارية، و نظرا لأهميتها البالغة، ارتأينا أن نقف على مفهوم هذه الأخيرة وتحديد هيئتها على النحو التالي:

أولا: الإطار التنظيمي والعضوي للولاية : تنشأ وتحدث الولاية بواسطة طرق يحددها القانون، كما يحدد إطارها الإقليمي وهذا ما سوف نعالجه فيما يلي:

1- مفهوم الولاية:

¹ جديدي عتيقة، مرجع سابق، ص 56.

² - عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، العدد السادس، 2009، ص 102.

1.1- تعريف الولاية : تعرف الولاية بأها: "...جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية

واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة." ¹

كما عرفها المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية 07-12 على أنها: "الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و هي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة." ²

2.1- إنشاء الولاية وتحديد إطارها الإقليمي:

تحدث وتنشأ الولاية بقانون، و يحدد الاسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي ، كما يخضع كل تعديل في الحدود الإقليمية للولاية إلى القانون ³.

يتشكل إقليم الولاية من أقاليم البلديات التي تتكون منها، و قد تحدث تعديلات في الحدود الإقليمية للولايات والمتمثلة في فصل جزء من تراب ولاية ما لضمها إلى ولاية أخرى، و يعنى ذلك بقانون بعد استشارة المجالس الشعبية الولائية المعنية، و في حالة إجراء تعديلات إقليمية في ولاية ما، و تم فيها إلحاق أكثر من عشر السكان يجب أن تنظم فيها انتخابات جزئية، و في حالة تعديل الحدود الإقليمية فإن حقوق الولايات و التزاماتها تعدل، فتأخذ كل ولاية حقوقها وتحمل ما عليها من التزامات ⁴.

3.1- خصائص الولاية: تمتاز الولاية بمجموعة من الخصائص وهي:

¹-عمار عوايدي، القانون الإداري (النظام الإداري: الجزء الأول)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص251.

²-المادة الأولى، قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية (الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 2012/02/29.

³- المادتان (9)، (10)، قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

⁴- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الجزائر، مطبعة عمار قربي، باتنة، 2001، ص182.

أ/ وحدة إدارية لامركزية إقليمية: تعتبر الولاية وحدة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال منحت جزء من سلطه الدولة على أساس إقليمي جغرافي و ليس على أساس في أو مصلحي.

ب/ وحدة إدارية لامركزية: إن الولاية وحدة لامركزية في النظام الإداري الجزائري و تعتبر حلقة و همزة وصل بين المصالح و الحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة، و تعمل الولاية على تحقيق التنسيق و التعاون بين وظائف و اختصاصات البلديات و بين مهام السلطة المركزية في الدولة و تقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة الإقليمية و المصلحة العامة في الدولة.

ج/ وحدة إدارية لامركزية نسبية: تعتبر الولاية في النظام الإداري الجزائري وحدة إدارية لامركزية نسبية لأن أعضاء المجلس الشعبي للولاية يتم اختيارهم بالانتخاب العام المباشر و السري، بينما الوالي يعين بمرسوم من قبل السلطة الإدارية المركزية و تشترك الدولة كوحدة إدارية مركزية في تحقيق و إنجاز المصالح المحلية لسكان الولاية¹.

د/ تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية: فهي شخص معنوي عام لامركزي، و الشخصية المعنوية تتمتع بها الولاية و ليس المجلس الشعبي الولائي الذي يعد هيئة تعبر عن إرادتها، و في حالة حل المجلس الشعبي الولائي لا يؤثر على الشخصية المعنوية للولاية.

ه/ للولاية اختصاصات متعددة: تضطلع الولاية كهيئة إدارية لامركزية بالمهام الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في إقليم الولاية².

2- هيئات الولاية: طبقا للمادة (02) من قانون الولاية لسنة 2012 للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي (هيئة مداولة) و الوالي (هيئة تنفيذية)³.

لذا يجب أن نتناول (أولا) المجلس الشعبي الولائي ثم الوالي على النحو التالي:

¹ - فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص178.

² - نفس المرجع و نفس الصفحة.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 195.

أولاً- الهيئة التداولية:

1- المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولة على مستوى الولاية وهيئة أساسية و حتمية في تشكيل جهاز تسيير و إدارة الولاية باعتبارها جماعة و هيئة إدارية لامركزية إقليمية، تعتم وجود هذه الهيئة الشعبية (المجلس الشعبي الولائي) و إلا انتفت إحدى مقومات و أركان الطبيعة المركزية للولاية¹.

1.1- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

إن المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد اللامركزية ومبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ومبدأ المشاركة الشعبية، يتشكل من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين²، ويتم انتخابه من قبل المواطنين الذين يقيمون في إقليم الولاية بالانتخاب لمدة خمس سنوات.

وطبقا للمادة 82 من القانون 01/12 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات فإن

عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي:

- 35- عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
- 39- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.
- 43- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.
- 47- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.
- 51- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.

¹ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 169.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 196.

55-عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة.

2.1- النظام الانتخابي للمجلس الشعبي الولائي:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قوائم المرشحين الذين تقدمهم الأحزاب أو قائمة المرشحين الأحرار و يجب أن يتضمن قائمة أعضاء المجلس الشعبي الولائي عدد من المرشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، ثم تودع القائمة التي تتوافر فيها الشروط القانونية مقر الولاية و هذا بعد تصريح بالترشح، و يجب أن يتضمن التصريح الموقع عليه من قبل كل مرشح على ما يلي: الاسم واللقب والكنية إن وجدت ومكان الازداد والمهنة والعنوان الشخصي و المؤهلات العلمية لكل مرشح سواء كان أصلي أو مستخلف وترتيب كل واحد منهم في القائمة. كما يجب أن يتضمن عنوان القائمة والدائرة الانتخابية التي تدخل فيها في المناقشة، و يوجد بالقائمة ملحق يحتوي على البرنامج الذي يراد شرحه طيلة مدة الحملة الانتخابية، و يسلم للمصرح وصل إيداع¹.

3.1- الشروط الواجب توافرها في الناخب:

لقد أقر المشرع الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة (1996) على: "أن لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و ينتخب"². وطبقا للنص المادة 03 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات التي جاء فيها ما يأتي: «> يعد ناخبا كل جزائري و جزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر (18) سنة كاملة يوم الاقتراع ، و كان متمتعا بحقوقه المدنية و السياسية ، و لم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به <<. وعليه فإن شروط الناخب تتمثل أساسا في ما يلي¹: - أن يكون جزائري الجنسية ، المتمتع بالحقوق السياسية و المدنية، بلوغ سن 18 سنة كاملة يوم الاقتراع ، عدم الوجود في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب.

¹ - فريدة قصير مزباني، مبادئ القانون الاداري الجزائري، مرجع سابق، ص184.

² - المادة (50)، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996 (حسب آخر تعديل له نوفمبر 2008).

و أن لا يكون الناخب في حالة من حالات التنافي وهي:

أ- المحكوم عليهم في جناية.

ب- المحكوم عليهم بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمادتين (9 مكرر)، (14) من قانون العقوبات.

ج- الذين كان سلوكهم أثناء الثورة مضادا لمصالح الوطن

د- التجار الذين أشهر إفلاسهم ولم يرد لهم الاعتبار

ه- المحجوزون والمحجوز عليهم

و التسجيل في القائمة الانتخابية و هو واجب على كل مواطن و مواطنة تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانونيا المادة (06) من قانون الانتخابات.

4.1- الشروط الواجب توافرها في المرشح:

يشترط في المرشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي:- أن يستوفي الشروط

المنصوص عليها في المادة (3) من القانون العضوي رقم 01-12، و يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها، و أن يكون بالغا ثلاثا و عشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع، و أن يكون ذا جنسية جزائرية، و أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها، و ألا يكون محكوما عليه في الجنايات و الجرح في المادة (5) من القانون العضوي، و لم يرد اعتباره، و ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به²

5.1- الطوائف المحرومة من الترشح:

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) دار العلوم للنشر و التوزيع، عناية، 2013، ص 138.

² المادة (78)، القانون العضوي، رقم 01-12، المؤرخ في: 2012.01.12، المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 01، سنة 2012، ص 11.

حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية أبعاد المشرع طوائف معينة و حرّمها من حق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الولائي خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل و هذا بغرض سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية¹.

و قد تم حصر هذه الطوائف في المادة (83) من القانون العضوي للانتخابات 01-12 كما يلي: «الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال الولايات، الأمناء العاملون للبلديات».

6.1- مدة العضوية في المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، وتجري الانتخابات خلال ثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية، و هذه المدة مناسبة حيث تضمن التداول على السلطة محليا وتفتح الفرص أمام عدد كبير من المواطنين وكذا ممثلي الأحزاب السياسية للمساهمة في تسيير لشؤون المحلية، لأن المجالس الشعبية المحلية تدرّجهم على ممارسة الأعمال العامة على المستوى الوطني²، و قد ينتخب المجلس الشعبي الولائي خلال كل دورة بناء على اقتراح من رئيسه مكتبا يتكون من عضوين إلى أربعة أعضاء لتسييره.

وتتولى أمانة تتكون من موظفين ملحقين بديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدة

مكتب دورات المجلس الشعبي الولائي³.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 199.

² - فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 190.

³ - المادة (29) الفقرة الأولى والثانية من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

7.1- الوضعية القانونية للمنتخب:

إن المهمة الانتخابية داخل المجلس الشعبي الولائي مجانية وفقا للمادة (38) من قانون رقم: 07-12، أي يباشرها العضو المنتخب دون مقابل، و يجب على المستخدم أن يمنح لعضو المجلس الوقت اللازم لممارسة مهامه النيابية و يعتبر الاستدعاء لحضور أشغال المجلس. و في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها ، و يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمدولة، ثم يطلع الوالي بذلك. كما يمكن لعضو المجلس أن يقدم استقالته برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي و تصبح الاستقالة نهائية ابتداء من تاريخ استلامها و إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها و يعلم المجلس والوالي بها¹.

8.1- نظام سير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

أ- **الدورات:** يعقد المجلس الشعبي الولائي، أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها خمسة عشر يوما على الأكثر، كما تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس و يونيو و سبتمبر و ديسمبر ولا يمكن جمعها، و يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، و يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية².

و ترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس و تدون في سجل مداولات المجلس الشعبي الولائي، كما يحدد جدول أعمال الدورة و تاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب.

¹ - فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص190.

² - المادتان (14)، (15)، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.

ويرسل الرئيس الاستدعاءات لدورات المجلس إلى أعضائه كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني و تكون مرفقة بجدول الأعمال و تسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام قبل عشرة أيام كاملة على الأقل من الاجتماع، و يمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل، و في هذه الحالة، يتخذ رئيس المجلس كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات¹. و لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، و إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

كما يمكن لعضو المجلس الشعبي الولائي الذي حصل له مانع لحضور الجلسة أو الدورة أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء من اختياره، ليصوت نيابة عنه، و لا يجوز لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة².

ب- المداولات: يجري المجلس الشعبي الولائي، خلال دوراته، مداولات تنصب على إحدى صلاحياته، وتخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية، إلى القواعد الأساسية التالية:

1- العلانية: القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علنية المادة (26) من قانون الولاية 07-12 ضمنا للرقاب الشعبية، إلا في حالتين:

- دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين الولائيين.

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

2- التصويت: تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء المجلس الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي³ وفقا للمادة (51) من قانون رقم 07-12.

¹ - المادتان (16)، (17)، قانون الولاية 07-12.

² - المواد (19)، (20)، قانون الولاية 07-12.

³ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004، ص 120.

وتحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليمياً، وتوقع هذه المداولات وجوباً أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام، يعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام¹.

ج-الدجان: على غرار ما هو سائد في التنظيم البلدي حول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في المجالات: التربية والتعليم العالي والتكوين، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والشباب والرياضة، التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل².

يجب أن تراعى في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة³.

2- رئيس المجلس الشعبي الولائي:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهد الانتخابية وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول يجرى دور ثان بين المرشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، و يعلن فائز المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن فائز المرشح الأكبر سناً⁴.

¹ - المادة (52)، قانون الولاية 12-07.

² - المادة (33)، قانون الولاية 12-07.

³ - المادة (34)، (36)، قانون الولاية 12-07.

⁴ - المادة (59)، قانون الولاية 12-07.

و يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهده وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية، وفي حالة مانع مؤقت، يعين رئيس المجلس أحد نواب الرئيس لاستخلافه في مهامه. و إذا تغيب رئيس المجلس عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، فإنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف المجلس¹.

و يجوز لرئيس المجلس قانونا أن يقدم استقالته ويفصح عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس وهذا أمام هيئة المداولة (المجلس الشعبي الولائي) و في هذه الحالة يختار المجلس رئيسا جديدا له حسب الطريقة المذكورة، ويستخلف رئيس المجلس المتوفي أو المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية، في أجل ثلاثين (30) يوما حسب الكيفيات المنصوص عليها².

ثانيا- الهيئة التنفيذية:

1-الوالي: لمعالجة النظام القانوني للوالي سنتطرق إلى تعيينه و انتهاء مهامه

1.1- التعيين و انتهاء المهام:

حاليا لا يوجد قانون خاص بالولاية، لكن يمكن القول أن الوالي يعتبر من الموظفين السامين للدولة³، كما يعتبر ممثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية، والممثل للدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها⁴، وطبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10/04/1989 وغيره من النصوص وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25/07/1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية، انعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية. بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

¹ - المادتان (63)، (64)، قانون الولاية 12-07.

² - المادة (66)، قانون رقم 12-07.

³ - ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، الجزء الأول، الجزائر، دار المجد للنشر والتوزيع، 2001، ص149.

⁴ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص187.

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي و مركزه الحساس، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1998، طبقا للمادة 78 منه. أما بالنسبة لإنهاء مهامه، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال ومعنى ذلك أنه يتم إنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي ونفس الإجراءات التي تم إتباعها أثناء تعيينه¹.

ثانيا: الإطار الوظيفي (الصلاحيات):

1-صلاحيات المجلس الشعبي الولائي: خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 الى 101 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس،² والتي تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم.

أ- في مجال الاختصاصات العامة³: يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة ورد ذكرها في المادة 77 وهي: « الصحة العمومية وحماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ، السياحة، الإعلام و الاتصال، التربية و التعليم العالي والتكوين، الشباب و الرياضة و التشغيل، السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية ، الفلاحة و الري و الغابات، التجارة و الأسعار والنقل، الهياكل القاعدية الاقتصادية، التضامن بين البلديات، التراث الثقافي المادي و غير المادي و التاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية».

ب- في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية: يمارس المجلس الصلاحيات التالية:
- يعد مخططا للتنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي، تحدد فيه الأهداف المسطرة و يبين فيه وسائل الدولة المسخرة و برامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية.

¹ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 153.

² عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 230

³ عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 231، 232.

- طبقا للمادة من (88) إلى (91) من قانون الولاية يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال و تهيئة الطرق والمسالك الولائية و صيانتها¹.

ج- في مجال الفلاحة والري: يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

- يبادر المجلس الشعبي الولائي لوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع و ترقية الأراضي الفلاحية و التهيئة و التجهيز الريفي و يعمل على تشجيع أعمال الوقاية من الكوارث الطبيعية، و يضع مخططات لمحاربة مخاطر الفيضانات و الجفاف، و يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة و تنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية.

د- في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي : يمارس المجلس مهاما كثيرة ذات طابع اجتماعي و ثقافي طبقا للمواد من (93) إلى (99) منها:

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.

- يتولى المجلس إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الوطنية. و يسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

- يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية و الوقاية من الأوبئة و مكافحتها.

- يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية على مستوى تراب الولاية في كل نشاط اجتماعي.

- يساهم المجلس في ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي و ينسق في ذات الموضوع مع البلديات و مصالح الدولة المعنية و الجمعيات.

- يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية و يساعد المستثمرين في هذا المجال¹.

¹ - نفس المرجع، ص 232، 233.

هـ- في مجال الهبات والوصايا: طبقا للمادة (133) من قانون الولاية يبت المجلس الشعبي الولائي في قبول أو رفض الهبات والوصايا سواء كانت مقرونة بأعباء أو شرط أو تخصيصات أخرى.

و- في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائية: يملك المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 142 إلى 149 أن يقرر استغلال مصالح عمومية ولائية إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق الامتياز.

ز- في المجال المالي: يتولى الوالي طبقا للمادة (160) من قانون الولاية إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية بعد المناقشة ، وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص هذا العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 169 من قانون الولاية².

2- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي**³: يمارس رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية 07-12 صلاحيات عديدة أهمها:

- طبقا للمادة (17) يتولى رئيس المجلس إرسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام وهذا قبل 10 أيام من الاجتماع.

- يتولى إدارة المناقشات وضبط الجلسة طبقا للمادة (27) من القانون 07-12 ويمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يحل بحسن سير أعماله.

- يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة طبقا للمادة (30).

- يقترح اللجان الدائمة طبقا للمادة (34).

- بإمكانه طلب إنشاء لجنة تحقيق حسب مقتضيات المادة (35).

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 234، 235، 236.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 237.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 211، 212.

- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي حسب المادة (42).
- يتولى طبقاً للمادة (52 ف 2) إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام.
- يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه طبقاً للمادة (62) بالكيفية المشار إليها.
- يعين أحد نوابه لاستحلافه وهذا ما نصت عليه المادة (63 ف 2).
- يختار رئيس المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية طبقاً للمادة (68 ف 2).
- يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولاسيما النشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات حسب ما نصت عليه المادة (71).
- ويجوز لرئيس المجلس قانوناً أن يقدم استقالته ويفصح عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس وهذا أمام هيئة المداولة¹.
- 3- صلاحيات الوالي:** يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و متميزة فهو إلى جانب أنه ممثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يشكل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.
- 1.3- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة:**
- يعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومندوباً للحكومة على مستوى إقليم الولاية وهذا ما نصت عليه المادة (110) من قانون الولاية، ولذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليميه، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية²، ومن هنا نجد أن الوالي يمارس صلاحياته كممثل للدولة في المجالات التالية:

¹ - نفس المرجع، ص 212، 213.

² - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 239.

أ- السهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم، و هذا ما نصت عليه المادة 112 من القانون 07-12، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها في كامل تراب الولاية المادة 113 من قانون الولاية 07-12.

ج- المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية طبقا للمادة 114 من قانون الولاية (الضبط الإداري)، حيث يزود بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة لذلك، على أن سلطته في هذا المجال تتوسع أكثر في الحالات غير العادية كحالة إقرار الطوارئ أو الحصار من قبل رئيس الجمهورية، وقد حولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي مع إحاطتها بجملة من القيود، من أهمها:

- توافر حالة الاستعجال.

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة، وحتى في هذه الحالة فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة و يحيل جميع الإجراءات إلى السلطات القضائية المختصة.

د- السهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتعيينها وتنفيذها المادة 119 من قانون 07-12، و يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة و الولاية والبلديات، و يعد الوالي الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.¹

2.3-صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 241.

- يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية¹، وهو يعد بمثابة الرئيس الإداري لها وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية.
- كما يشرف الوالي بهذه الصفة على عدة وظائف إذ يكلف بإجراء تحقيق مسبق على كافة القضايا المطروحة على المجلس الشعبي الولائي، كما يملك حق التدخل في الجلسات دون أن يشارك في التصويت².
- ويسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما³.
- يتولى إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية. ويمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها. ومن الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية،
- ويعد مشروع الميزانية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي. كما يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية⁴.

3.2- صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

- ¹ - المادة 105، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق.
- ² - عبيد لخضر، مرجع سابق، ص41.
- ³ - المادة (108) من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.
- ⁴ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 242

- أ- تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي : وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية من أجل تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي المادة (124).
- ب- الإعلام: يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وذلك عن طريق:
- تقديم تقرير في كل دورة يتضمن مدى تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي السابقة طبقا للمادة 103 من قانون الولاية .
- ويطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية. ويزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.
- يسهر الوالي طبقا للمادة 102 على إشهار مداوالات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس¹.

الفرع الثالث: البلدية

البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم البلد فهي قريبة من المواطنين في حياتهم الاجتماعية بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري، وتتمتع بالشخصية المعنوية فهي شخص معنوي عام،

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص242.

شخص لا مركزي¹، ونظرا للأهمية البالغة لهذه الوحدة المحلية، ارتأينا أن نقف على تحديد تعريفها وخصائصها وكذلك إنشائها وتحديد إطارها الإقليمي.

أولاً: الإطار التنظيمي والعضوي للبلدية:

1- مفهوم البلدية:

1.1 - تعريف البلدية: لقد حدد القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية في المواد من 01، 02، 06، 07 تعريف البلدية، بحيث عرفها المشرع الجزائري على أنها: الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون.

2.1- إنشاء البلدية وتحديد إطارها الإقليمي:

أ/ إنشاء البلدية: تنشأ البلدية بموجب القانون. وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية في الفقرة الثالثة على ما يلي: "وتحدث بموجب القانون"، كما للبلدية اسم وإقليم ومقر رئيسي، ورغم إنشاء البلدية بكل ما يتطلب إنشائها، فإنه قد يحدث ويتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني، ويخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك²، وهذا في التشريع الحالي غير أنه في فترة سابقة كان هذا الأمر يحدث من خلال مراسيم تنفيذية.

ب/ حدودها الإقليمية: تضع البلدية معالم حدود إقليمها باتخاذ كافة الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك، كما يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي، و يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ورأي

¹ - طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، 2007، ص62.

² - المادة (7)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص62.

المجلس الشعبي الولائي ومدابرة المجالس الشعبية البلدية المعنية¹، و عندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها².

3.1 خصائص البلدية: يمتاز النظام البلدي الجزائري بمجموعة من الخصائص و تتمثل فيما يلي:

- أ- البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية أو جغرافية وليست مؤسسة أو وحدة إدارية لا مركزية فنية أو موضوعية أو مصلحة.
- ب- تملك البلدية في النظام الإداري الجزائري اختصاصات، و وظائف سياسية إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية واسعة، و تعود أسباب إعطاء المشرع الجزائري للبلدية، اختصاصات واسعة ومتنوعة، إلى أسباب إيدولوجية متصلة بطبيعة النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي والفكري، وإلى طبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الحية والأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية³.
- ج- تخضع البلدية لنظام الرقابة السياسية والإدارية شديدة على البلدية، لأن البلدية تعد وحدة سياسية وإدارية واجتماعية واقتصادية في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية، وفي ظل تطبيق مبدأ التعددية السياسية والتغييرات الجارية على المستوى الاقتصادي يرى النص أنه يجب التخفيف من الرقابة التي تمارس على البلدية وهذا لتحقيق مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي⁴.

2- هيئات البلدية: تتكون البلدية طبقا لنص المادة 15 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

على ما يأتي: >> تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

نمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بما <<

¹ - المادتان (8)، (9)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص62.

² - المادة (10)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص63.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص280.

⁴ - فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 213.

وعليه فإن للدراسة النظام القانوني لهيئات وأجهزة البلدية تتطلب التطرق إلى الهيئة المداولة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي، و الهيئة التنفيذية المتمثلة - أساسا- في رئيس المجلس الشعبي البلدي، ثم التطرق إلى الإطار الوظيفي لكل منهما (ثانيا).

1.2 - هيئة المداولة: يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة منتخبة و جهاز للمداولة و الجهاز الأساسي في البلدية، بحيث جعل منه دستور 1996 المعدل، الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹.

و يمثل الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية و لاسيما الفصل الأول من المواد : 15 إلى 61 ، بحيث نظم كيفية عمل المجلس و لجانه ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته، بينما ترك تكوينه و انتخابه لقانون الانتخابات الصادر بموجب القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات².

فيما يلي سنتناول كيفية تكوين المجلس الشعبي البلدي و اختيار أعضائه و سير أعماله و تشكيلته.

أ / تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية، بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر، وذلك لمدة خمس (05) سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية³، حيث أن عدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس مرتبط بعدد سكان الإقليم، الواقعة في دائرة اختصاصه البلدية، الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وهذا ما نصت عليه، المادة 79 من قانون الانتخابات 01/12، حيث يكون كالتالي:

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

¹ - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، سلسلة مباحث في القانون (القانون الإداري، التنظيم الإداري،

النشاط الإداري)، بدون طبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ص 126.

² - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 126، 127.

³ - عمّار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 275.

- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000
- 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000
- 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه¹.

ب/ النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي:

إن البحث في موضوع تكوين (تشكيل) المجلس الشعبي البلدي يؤدي بضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي البلدي، اعتباراً من أن هذا المجلس هو مجلس منتخب جعلت منه أحكام الدستور: «الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات²»، كما اتخذته قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³.

يطرح النظام الانتخابي البلدي البحث في جملة من القواعد القانونية تدور أساساً حول المسائل الرئيسية التالية: الناخب والمنتخب (المرشح)، والعملية الانتخابية.

* **الناخب:** هو الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية، والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت أو الاقتراع بالبلدية، وذلك نظراً لتوفر شروط معينة تمكن من الحصول على بطاقة الناخب⁴.

أما فيما يخص الشروط الواجب توافرها في الناخب في البلدية هي نفسها في الولاية، وتفادياً للتكرار، نحيل ما يتعلق بهذه النقطة إلى الفرع الثاني من المبحث الأول (الفصل الأول)، جاءت بها المادة (03) من قانون الانتخابات رقم 12-01.

¹ - المادة 79، القانون العضوي رقم 01/12، مرجع سابق.

² - المادة 14/ ف 2، دستور 1996، مرجع سابق.

³ - المادة 16، دستور 1996، مرجع سابق.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 138.

* المنتخب "المرشح": يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتراوح بين 13 و 43 منتخبا بلديا حسب عدد سكان البلدية، يتم انتخابهم لمدة خمسة (05) سنوات ، تمدد وجوبا لدى تطبيق المواد 90 في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو استقالته) و 93 (الحالة الاستثنائية)، و 96 (حالة الحرب) من الدستور الجزائري 96، كما تشير المادة 65 من قانون الانتخابات¹، يتم الانتخاب بطريقة الأغلبية النسبية حيث توزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى و المعامل الانتخابي.

وبالرجوع إلى أحكام قانون الانتخابات نجد أنها تنص على جملة من شروط الترشح لعضوية

المجلس الشعبي البلدي و التي تنقسم إلى شروط موضوعية و أخرى شكلية:

فبالنسبة للشروط الموضوعية هي نفس الشروط الواجب توافرها في الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية، وتفاديا للتكرار، نحيل ما يتعلق بهذه النقطة إلى الفرع الثاني من المبحث الأول (الفصل الأول)، جاءت بها المادة (78) من قانون الانتخابات رقم 12-01.

أما عن الشروط الشكلية يشترط لقبول الترشح توافر ما يأتي: ضرورة اعتماد الترشح من

طرف حزب أو عدة أحزاب بالنسبة لقوائم الأحزاب أو بموجب تدعيم شعبي بالنسبة لقوائم

المستقلين مرفقة بالعدد اللازم من التوقيعات، الامتناع عن الترشح في أكثر من قائمة واحدة عبر

التراب الوطني، لا يجوز بين الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة

سواء بالقرابة أو المصاهرة تفاديا لتحويل المجالس الشعبية إلى مجالس عائلية، إثبات أداء الخدمة الوطنية

أو الإعفاء منها، كما تشير المادة 78 من قانون الانتخابات².

وفيما يتعلق بحالات عدم القابلية للانتخاب نصت المادة 81 من قانون الانتخابات رقم 12-

01 على أنه : >> يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن

العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن يمارسوا فيها وظائفهم: الولاية، رؤساء

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

² - نفس المرجع، ص 146، 147.

الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، الأمناء العامون للبلديات».

ويتضح من النص أن عدم القابلية للانتخاب هنا نسبي إذ أنه يمكن لهؤلاء الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي أو فيها لكن بعد مدة سنة من توقفهم عن العمل بها، مثال ذلك: يمكن للرئيس أي دائرة أن يترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي لإحدى بلديات ولاية أخرى غير الولاية التي تقع بها الدائرة التي يرأسها، كما يمكنه الترشح لعضوية أي مجلس شعبي بلدي بنفس الدائرة التي كان يرأسها مستقيلاً منها قبل سنة شريطة توافر الشروط الأخرى¹

* **العملية الانتخابية** : هي مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخابات فلا بد من إعداد القائمة الانتخابية مروراً بالاقتراع و ما يتبعه من فرز إلى غاية الإعلان عن النتائج².

1. **القائمة الانتخابية**: هي عبارة عن قائمة يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك بالوعاء أو الهيئة أو الجسم الانتخابي، و أحاط المشرع بالحماية الضرورية دعماً لمصادقية العملية الانتخابية³.

2. **الاقتراع (التصويت)** : تستدعى الهيئة الانتخابية للتصويت بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية في غضون و خلال ثلاثة أشهر التي تسبق تاريخ إجراءات الانتخابات ، و القاعدة العامة أن يدوم الاقتراع يوماً واحداً من الثامنة صباحاً إلى السابعة مساءً، إلا أنه في حالات استثنائية يمكن :

- تقديم ساعة الافتتاح أو تأخير ساعة الاحتتام في نفس اليوم بقرار من الوالي⁴
- تقديم افتتاح التصويت بثلاث أيام (72 ساعة) بقرار من وزير الداخلية بناءً على طلب من الوالي¹.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 148.

² - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 63.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149.

⁴ - المادة 30، قانون الانتخابات 12-01، مرجع سابق.

و يتم الاقتراع تحت إشراف مكاتب التصويت، يتم تعيين أعضائها من الوالي ومن الناخبين المقيمين بإقليم الولاية.

3. الفرز و الإعلان عن النتائج: للفرز أهمية بالغة في العملية الانتخابية فهو الذي يظهر النتائج و لتجنب أي احتمال للتزوير والتلاعب بالأصوات و أوراق الاقتراع فقد أحاط المشرع بضمانات تقي من هذه الاحتمالات، و يتسم الفرز الخصائص التالية:

- من حيث الأشخاص: و هي أن تتولى عملية الفرز أشخاص يعينهم أعضاء مكتب التصويت الذين يتولون عملية الفرز من بين الناخبين بالمكتب ضمنا لأكبر قدر من التראה.
- من حيث المكان: يتم الفرز في مكتب التصويت نفسه، إلا في حالة مكاتب التصويت المتنقلة، حيث تلحق هذه المكاتب بأحد مراكز التصويت في الدائرة الانتخابية.
- من حيث الزمان: فالفرز يكون فوري و متواصل، يج ب أن يبدأ الفرز فور اختتام عملية الاقتراع، أي بعد الساعة السابعة مساء مباشرة، أو انتهاء مهلة التمديد الاستثنائي، و أن يكون الفرز متوصلا أي بدون انقطاع إلى غاية انتهائه تماما مهما طالت المدة.
- من حيث الشكل: تجري عملية الفرز علنا و بحضور الناخبين و بكيفية تسمح لهم من الاطلاع الكافي على العملية، و لعل من أهم ما يثار بصدد الفرز هو تحديد الأوراق الباطلة إذ تعتبر ملغاة مجموعة من أوراق التصويت لأسباب متعلقة بالورقة أو الظرف، ضمنا للمصادقية و الجدية².

ج/ تسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يجري المجلس الشعبي البلدي أعماله من خلال عقد دورة عادية كل شهرين، و لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام³، أي ست (06) دورات عادية في السنة، وهنا عدل المشرع في عدد دورات المجلس، فبعد أن كانت كل ثلاث (03) أشهر أي أربعة (04) دورات في السنة، و هذا ما نصت

¹ - المادة 30 (ف2)، قانون الانتخابات 01-12، مرجع سابق.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 156.

³ - المادة (16)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 67.

عليه المادة (14) من قانون البلدية القديم، فقد قلّصها إلى شهرين اثنين، كما قام بتحديد مدّة الدورة بـ 05 أيام.

كما يمكنه عقد دورات غير العادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه، أو من ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي¹.

أما في الحالات الاستثنائية المرتبطة بالخطر الوشيك أو الكوارث الكبرى، فيجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون (المادة 18 من قانون البلدية 10-11)، وتنص المادة (19) من نفس القانون على أنه: « يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلّا في حالة القوة القاهرة »، لذلك فإنّ المشرّع أجاز للدورة أن تنعقد خارج مقر البلدية أو خارج إقليم البلدية كلياً ولكن بعد أن يعينه الوالي، ولصحة عقد الدورة يشترط القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية عدة شروط:

- توجيه الاستدعاءات إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي كتابيا في سجل مداولات البلدية وإلى مقر سكنهم مرفقة بجدول الأعمال قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالة الاستعجال إلى ما يقل عن يوم عمل واحد، وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير الضرورية لتسليم الاستدعاءات².

- يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعدة المداولات، و في الأماكن المخصصة للإعلام الجمهور، و يوافق المجلس الشعبي البلدي على النقاط المسجلة في جدول أعمال الاجتماع ويمكنه إدراج نقاط إضافية³.

- حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء وإذا لم يتوفر النصاب بعد استدعائين متتالين، يفصل بينهما ثلاثتا أيام تكون المداولة صحيحة وقانونية بعد الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين.

وفيما يخص المداولات هي أحد أهم أدوار لتسيير المجلس ويجري العمل بها في كل الدورات وهي مضبوطة بجدول أعمال يحكمها، و يجب أن تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية من حيث

¹ - المادة (17)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 67.

² - المادة (21)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 69.

³ - المادة (22)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 69.

المبدأ، إلا أنه يمكنه التداول في جلسة سرية، عندما يتعلق الأمر بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين أو بدراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام¹.
وتجرى مداوالات المجلس الشعبي البلدي و تحرر باللغة العربية²، و تكون مقبولة بموافقة الأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، و في حالة تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحا (المادة 54 من القانون رقم 10-11).
ولقد صرح القانون بإمكانية العمل بالوكالة حرصا منه على حسن سيرورة أشغال المجلس ومداولاته غير أنه ضبط العمل بهذه الأهلية بعدة شروط وضوابط تتمثل في : ضرورة توفر عذر الغياب القانوني للعضو الموكل ، و لا يحق للعضو الوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة و في جلسة واحدة.

وعلى كل فإن مداوالات المجلس الشعبي البلدي ليس لها الطابع التنفيذي إلا بصدر قرار من الهيئة التنفيذية (الرئيس) ، وفقا للإجراءات السارية المفعول³.
كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث لجان دائمة بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه (المادة 32 من قانون البلدية 10-11) ، و يبلغ عدد هذه اللجان الدائمة مبدئيا ما بين ثلاثة (03) لجان إلى ستة (06) لجان و هذا حسب سكان البلدية (المادة 31 من قانون البلدية رقم 10-11)، كما يمكنه أن يحدث لجان خاصة لمعالجة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، و هذا بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي مصادق عليه بأغلبية أعضائه (المادة 33 من القانون رقم 10-11)⁴.

¹ - المادة (26)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص71.

² - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 130.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 167.

⁴ - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 131.

2.2 الهيئة التنفيذية:

أ/ تشكيلة الهيئة التنفيذية للبلدية :

الجهاز التنفيذي البلدي هو هيئة جماعية منتخبة لمدة خمسة (05) سنوات، تمثل البلدية وتشرف على سيرها، يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي (رئيس البلدية)، وعدة نواب يتراوح عددهم من نائبين (02) إلى أربعة (04) نواب حسب عدد المنتخبين لكل مجلس¹.

ب/ انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي :

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب ما جاء في المادة 80 من القانون رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات على أنه: >> في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً له للعهد الانتخابية. يقدم المرشح للانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من عدد المقاعد تقديم مرشح.

في حالة عدم حصول أي قائمة على (35%) على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سرياً أو يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي، المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجرى دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 135 .

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً»، وهو ما نصت عليه المادة (65) من قانون البلدية رقم 10-11.

ج/ تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي :

وبعد أن يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، فرض المشرع إجراءات يتم من خلالها تنصيب الرئيس الجديد، وذلك في حفل رسمي وهذا لإضفاء صبغة الرسمية على مراسيم تنصيبه، باعتبار البلدية القاعدة الأساسية في الدولة، وينبغي إيلاؤها المكانة التي تستحقها، واعتباراً للمركز الذي يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتم الحفل بحضور منتخبي المجلس أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوماً التي تلي إعلان النتائج¹، وبعد الإعلان عن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بدوره باختيار نائبان أو عدة نواب ويكون عددهم محصور بين (02) و (06) نواب، حسب عدد سكان البلدية، وبالأحرى حسب عدد المقاعد التي يتكون منها المجلس الشعبي البلدي².

بعدها يعرض رئيس المجلس قائمة النواب الذين اختارهم على المجلس الشعبي البلدي في أجل (15) يوماً التي تلي تنصيبه، وذلك لمنح الوقت الكافي للرئيس لاختيار من يحوز على ثقته ومن يراهم مناسبين لمساعدته في إدارة شؤون البلدية، خاصة عملية تنفيذ مداومات المجلس أو نشر القوانين، والتي تتطلب من الهيئة التنفيذية عملاً جباراً يقتضي الانسجام والثقة، وتتم المصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة.

يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي و نوابه لمدة خمسة (05) سنوات وهي نفس المدة الانتخابية المقررة للمجلس الشعبي البلدي³.

د / إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

¹ - المادة 64 ، قانون البلدية 10/11، مرجع سابق، ص90.
² - المادة 69 ، قانون البلدية 10/11، مرجع سابق، ص92، 93 .
³ - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعللي، مرجع سابق ، ص135

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحالة الوفاة، أو انتهاء المدة العهدة (5 سنوات)، وطبقاً للنص المادة (71) من قانون البلدية رقم 10-11 التي جاء فيها ما يلي: « يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة (10) أيام على الأكثر، حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 أعلاه ».

ويمكن القول أن مهام الرئيس تنتهي، إضافة لحالة انتهاء العهدة، والوفاة، في الحالات الآتية:
الاستقالة، التخلي، المانع القانوني¹.

- **الاستقالة** : وتتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الاستقالة عن رئاسة المجلس الشعبي البلدي، وذلك يكون بدعوة المجلس للاجتماع لتقديم إستقالته و يتم إثبات ذلك عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وبذلك تصبح استقالة الرئيس سارية المفعول منذ تاريخ استلامها من قبل الوالي ويتم إلصاقها بمقر البلدية²، وهذا خلافاً للقانون القديم حينما حدد المشرع مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول.

- **التخلي** : وهو حالة جديدة نص عليها المشرع في المادة (74) من قانون البلدية، وعرفت بالحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلًا و لم يجتمع المجلس، طبقاً للمادة (73) من قانون البلدية 10/11، ويتم إثبات التخلي عن المنصب في أجل العشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه

¹ - وقد نص قانون البلدية القديم 80-90 على حالة أخرى هي سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 55 منه) التي تنص على ما يأتي: « تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة و بأغلبية ثلثي أعضائه ».

² - المادة 73، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 95.

وذلك خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، ويتم استخلاف رئيس المجلس بذات الطريقة التي انتخب بها رئيس المجلس لأول مرة، ويتم إصاق محضر المداولة المتضمنة تخلي رئيس المجلس عن مهام رئاسة المجلس في مقر البلدية.

- **المانع القانوني:** يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب.

- الوجود في حالة من حالات التعارض.

- الإدانة الجزائية³.

ثانيا: الإطار الوظيفي (الصلاحيات):

1. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

حول المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات عدة ومتنوعة، تختلف باختلاف الوضع الذي يكون فيه، فبعضها يمارسها بوصفه ممثلا للبلدية، ويكون خاضعا بصدد مراقبة خفيفة متمثلة في الوصاية الإدارية، ويمارس بعضها بصفته ممثلاً للدولة، ويكون خاضعاً فيها للسلطة الرئاسية عليه وعلى مرؤوسيه في السلم الإداري، ابتداء من الوالي إلى الوزراء المعنيين.

أ/ صلاحيات رئيس البلدية بصفته رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس البلدي

- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس الشعبي البلدي، حيث يقوم باستدعائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها¹.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 178

¹ - المادة 79، قانون البلدية 10/11، مرجع سابق، ص 98.

- يحضر الجلسات وينظمها، إذ يحدد تاريخ و جدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية.
- يتولى مهمة تعليق المداولات وتنفيذها، وهذا ما نصت عليه المادة 30 من قانون البلدية 11/10².

ب/ صلاحياته بصفته ممثلاً للبلدية:

بما أن للبلدية شخصية معنوية مستقلة، فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، ويتكلم باسمها، لذا أسند القانون مهمة تمثيلها وتسييرها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا عكس ما حصل في قانون الولاية، حيث أسند مهمة تمثيل الولاية للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وقد عهد لرئيس البلدية مهمة التمثيل والتعبير عن إرادة البلدية، و يتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المعهودة إليه، والتي نذكر منها:

- **التمثيل:** يمثل رئيس المجلس البلدي البلدية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، وكذلك في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، كما يمثلها أمام الجهات القضائية المختصة¹.
- **إعداد الميزانية:** حيث يقوم رئيس البلدية بإعداد ميزانية البلدية واقتراحها على المجلس لمناقشتها والتصويت عليها، ثم القيام بمتابعة تنفيذها، كما يعتبر الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية²، وهذا ما نصت عليه المادة 81 من قانون البلدية رقم 11-10.
- القيام باسم البلدية و تحت مراقبة المجلس، بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و إدارتها، من تقاضي باسمها و لحسابها ، وإبرام عقود، و اقتناء الأملاك

² - تنص المادة 30 من قانون البلدية 10/11 على: «تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (08) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، طبقاً لأحكام هذا القانون».

¹ - المادة 78 من قانون البلدية 10/11: «يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهم».

² - بحسب نفس القانون فلها ميزانيتان، ميزانية أولية ويتم التصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذه، وميزانية إضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها.

وعقود بيعها والصفقات أو الإيجارات، وقبول الهبات والوصايا ؛ اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية، وفي ذلك صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في طلب إجراء التحقيق العقاري لمعينة حق ملكية البلدية على العقارات.³

ج/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي، فيتصرف أحياناً باسم البلدية وأحياناً أخرى باسم الدولة تحت سلطة الوالي ، وتختلف هذه الصلاحيات باختلاف الأنظمة القانونية التي تضم هذه السلطات منها:

- اختصاصاته كضابط للحالة المدنية: بناء على المادة 86 من قانون البلدية رقم 11-10، للرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، التي تخوله بنفسه، أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف البلدية الصلاحيات التالية:

- استلام تصريجات الولادات و الزواج و الوفيات، و تسجيل كل العقود و الأحكام في السجلات الحالة المدنية و التصديق بالمطابقة على كل نسخة و وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها (المادة 87 من قانون البلدية 10/11).

إلا أن تزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية، فقد حوله القانون أن يفوض هذه المهام إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقابته ومسؤوليته، إذ يقوم المفوض بالاهتمام بسجلات الحالة المدنية بما فيها سجل الوفيات، سجل الزواج وسجل الزيادات والمواليد، كما يقوم بالاعتناء بمختلف وثائق الحالة المدنية، وكذا تحديد مسؤولية العاملين بمصلحة الحالة المدنية¹.

- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام، فهو يسهر على المحافظة على النظام العام بعناصره

³ - المادة 82، قانون البلدية 10/11، مرجع سابق، ص 99.

¹ - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 137

وهي: الأمن العمومي والسكينة العمومية والصحة العمومية والآداب و الأخلاق العمومية، وكذا المظهر الجمالي و الرونقي للمدينة²، و يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لأجل الحفاظ على النظام العام بما يلي:

- السهر على المحافظة على النظام العام و سلامة الأشخاص و الأملاك.
- المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص.
- السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز الثورة.
- اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المختلفة أو المعدية والوقاية منها.
- اختصاصات رئيس البلدية كضابط للشرطة القضائية: بهذه الصفة يتولى تنفيذ و القيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، تحت سلطة الوالي و إشراف النيابة العامة ، و له في ذلك تتبع المجرمين و القبض عليهم و تحرير محاضر بذلك و العمل على الحفاظ على معالم الجريمة و الأدلة قبل اختفائها و إتلافها و تقديمها لوكيل الجمهورية، و غيرها من لمهام المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية (المادة 92) ¹.

2 . اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين ويمكن إجمالها في النقاط التالية² :

أ / الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي:

و هي الصلاحيات المنصوص عليها في قانون البلدية رقم 10/11 و تشمل المجالات التالية³ :

² - تنص المادة 93 من قانون البلدية 10/11 على أنه : «من صلاحيات رئيس المجلس البلدي الإدارية، أو في مجال الشرطة الإدارية، بوصفه كذلك، فهو يعمل على حماية النظام العام بما يحتوي هذا الأخير من مواضيع عدة، كالصحة والأمن العام والسكينة العامة، ولقد توسعت نوعاً ما صلاحياته في هذا المجال، وذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية» .

¹ - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق ، ص137.

² - علاء الدين عيشي، شرح قانون البلدية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 134.

³ - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق ، ص132

- 1- في مجال التهيئة و التنمية: وتتمثل في أهم الأنشطة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية و الهيئة في:
- المشاركة في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و تنفيذها (المادة 108 من قانون البلدية رقم 10/11).
 - السهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء في إقليم البلدية و خاصة عند إقامة المشاريع عليها (المادة 110 من قانون البلدية 10/11).
 - اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها تحفيز و بعث تنمية النشاطات الاقتصادية ، و تشجيع الاستثمار و الترقية (المادة 111 من قانون البلدية 10/11).
 - المساهمة في حماية التربة و المواد المائية و السهر على الاستغلال الأفضل لهما(المادة 112 من قانون البلدية 10/11).
- 2- في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز: يمكن استخلاص هذه الصلاحيات فيما يلي:
- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها، و السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات، و حماية الأملاك العقارية الثقافية .
 - المساهمة في ترقية برامج السكن من خلال تشجيع الجمعيات الهادفة إلى حماية و صيانة و ترميم المباني أو الأحياء.
 - السهر على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية، و الطرقات المتواجدة بإقليم البلدية بأسماء المجاهدين و الشهداء، و المساهمة إلى جانب الدولة في إحياء الأعياد الوطنية¹.
- 3- في مجال التربية و الحماية الاجتماعية: تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي، و بناء المطاعم المدرسية، و السهر على ضمان توفير النقل المدرسي في المناطق النائية و المعزولة.
- 4- في مجال الرياضة و الشباب و الثقافية و التسلية و السياحة:

¹ - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق ، ص 133.

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية و تقديم مساعدات لهذه الأخيرة.

- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة للنشاطات التسلية و نشر الفن و القراءة العمومية و التنشيط الثقافي و الحفاظ عليها و صيانتها.

- المساهمة في التنمية السياحية من خلال السهر على تطبيق القوانين و الأنظمة الرامية إلى تقديم السياحة و اتخاذ كل التدابير الرامية إلى توسيع القدرات السياحية للبلدية و تشجيع المتعاملين و المعنيين باستغلالها¹.

5- **في المجال الاجتماعي:** تشجيع عمليات التمهين و استحداث مناصب شغل، بناء و صيانة المدارس القرآنية و المساجد المتواجدة على إقليم البلدية و المحافظة عليها ، و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة و لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

6- **في المجال النظافة و حفظ الصحة و طرقات البلدية:** السهر على احترام القوانين المعمول بها و المتعلقة بحفظ الصحة و النظافة العمومية و لاسيما في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة و معالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلية للجمهور، توفير المرافق العمومية و تنظيمها خاصة في مجال الطرقات و ذلك بصيانتها و تجهيزها بالإنارة العمومية و إشارات المرور².

¹ - نفس المرجع، ص 134.

² - نسرين شريقي و مريم عمارة و سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 134.

المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

يقتضي نظام اللامركزية الإدارية أن تكون هناك مصالح محلية أو خاصة متميزة، تديرها هيئات مستقلة، لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا فهو لا يعني استقلالاً تاماً عن السلطة المركزية، وعليه فإن لهذه السلطة حق الرقابة على الهيئات اللامركزية وهذه الرقابة يطلق عليها الوصاية الإدارية، وتقرير تلك الرقابة ضرورة لازمة حتى لا تختل وحدة الاتجاه الإداري في الدولة، مما يكفل الانسجام في تسيير مصالحها وإدارة شؤونها¹.

ولدراسة الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية لا بد من التطرق إلى تحديد تعريف الوصاية الإدارية وتميزها عن الأنظمة المشابهة لها (المطلب الأول) و(المطلب الثاني) نتطرق فيه إلى الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية.

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية و تميزها عن الأنظمة المشابهة لها

تعد الوصاية الإدارية ركناً من أركان اللامركزية , تمارسها الدولة على الجماعات الإقليمية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف, و ذلك نظراً للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية, لذا نجد تنصيب الأنظمة المختلفة على فكرة الوصاية الإدارية من خلال مختلف القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية.

سنطرق في هذا المطلب إلى تعريف الوصاية الإدارية (الفرع الأول), ثم تميزها عن الأنظمة المشابهة لها في (الفرع الثاني) .

¹ - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، بدون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 147.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو ما كان يصطلح عليها بوصاية الموافقة و الرفض¹.

حيث يعرفها شارل ديسباش بأنها: (الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة للإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا، حماية للاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية)². كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها: (مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف و التحقق من مدي مشروعية أعمالها و الحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة)³.

كما تعني الوصاية الإدارية أيضا خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، خوفا المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، و ذلك

¹ - عبد الرحمان بلعياط، "نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار، الجزائر ديسمبر 2002، ص 81

² - ابتسام عميور، " نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم"، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2012/2013، ص 61.

³ - عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973، ص 152.

للتأكد من أن تصرفات و أعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها و في إطار الغايات و الأهداف التي أنشئت لتحقيقها ، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف¹ .

ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة و ذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية فالرقابة الوصائية هي رقابة مشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة ، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانوناً، و ذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية، و عليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة² .

و من جملة التعريفات المقدمة يتضح لنا أن الوصاية الإدارية تمتاز بمجموعة من الخصائص نذكر منها³:

1- رقابة ذات طبيعة إدارية: إذا أتمها مباشر من طرف جهة إدارية و تكون بموجب قرارات إدارية، كما أن القرارات الصادرة عن الجهة الوصية تكون خاضعة للرقابة القضائية عن طريق دعاوى الإلغاء.

2- رقابة استثنائية : فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) و تمارس سلطاتها وفق هذا الأمر و استثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، و بما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها، و يحدد السلطات المختصة بها و حدود هذه الوصاية، و قد ينجر عن هذا الأمر عدة حقائق منها⁴:

- عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية.

¹ - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص 124.

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، بدون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

³ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 62.

⁴ - عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 246.

- لا يجوز للهيئات المركزية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية.
 - لا يجوز للسلطات الوصية الحلول محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها كما أنه ليس لها تعديل القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة وقت التصديق عليها - في حال اشتراط القانون مصادقة الهيئات الوصية - فهي لها المصادقة أو عدم المصادقة دون التعديل و إلا اعتبرت مخالفة لنظام الوصاية .
 - تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول و نافذة من تاريخ صدورها عن هذه الهيئات و ليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية¹.

3- رقابة خارجية: توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهات الوصائية²، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، و هما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن

الأنظمة الأخرى المشابهة لها وهو ما سنوضحه في الفرع الثاني

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها و يبين هذه الأخيرة، حيث سنفرق بينها و بين الوصاية المدنية، و بينها و بين الرقابة الرئاسية، ثم نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري.

أولاً: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية :

¹ - عمار عوايدي، القانون الإداري (النظام الإداري) مرجع سابق، ص 246.

² - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 92.

لقد أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح " الوصاية الإدارية " إلا أن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء و يرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام¹.

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل و منشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

1. إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولون بالوصاية²، أما الوصاية الإدارية فتترب على الهيئات المحلية، وهذه الأخيرة تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة³، فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية أو مرفق مستقل)، لأن هذه الهيئات جميعا كما رأينا واستنادا للمادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون رجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة ومحاولة بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري⁴.
2. طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ

¹ - حسام مرسى، أصول القانون الإداري (التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية) دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص 118.

² - جاء في المادة 93 من قانون الأسرة أنه: « يشترط في الوصي أن يكون مسلما عاقلا بالغاً قادراً أميناً حسن التصرف و للقاضي عزله إذا لم تتوفر فيه الشروط المذكورة.»

³ - حسام مرسى، مرجع سابق، ص 118.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 178.

شخصين قاصر و وصي عليه ¹، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات و في الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم و لمصلحة شخص آخر.

3. يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم و لحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.

4. إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

ثانيا: التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية :

إن الرقابة في النظام اللامركزي تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالرقابة الرئاسية و تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية، و لتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولا، حيث تعرف بأنها: (السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم و إلغاء و تعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، و ذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة و حماية المصالح الجماعية للأمة)²، و تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أبرزها:

1. من حيث أداة ممارسة الرقابة: ³ إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون

منصوصا عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس و لا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف و يبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه " لا وصاية دون نص"، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية، لأنها

¹ - جاء في المادة 81 من قانون الأسرة ما يلي: « من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن أو جنون أو عته أو سفه ينوب عنه قانونا ولي أو وصي أو مقدم طبقا لأحكام هذا القانون» .

² - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية بدون طبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998، ص74

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص178-179.

من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية القائمة على فكرة التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري و المرؤوس.

2. من حيث طبيعة الرقابة : إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ، أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات و الممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها و توجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية¹.

3. من حيث الهدف: تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى حسن سير العمل الإداري أي ملائمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري.

4. من حيث الحقوق المخولة : تقوم السلطات المركزية الوصية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية - في حال اشتراط القانون ذلك- برمته أو رفضه دون تعديل, أم ا في الرقابة الرئاسية فتملك حق التعديل و الإلغاء و حتى السحب، كما هو الحال أيضا بالنسبة لسلطة الحلول إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية إذ لا يجوز استعمالها إلا إستثناء و بموجب نص قانوني و هذا عكس الرقابة الرئاسية².

5. من حيث الطعن : لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية و هذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

¹ - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 179.

² - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 66.

6. من حيث قواعد المسؤولية : من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار و أن له حق الرقابة و الإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل¹.

ثالثا: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية والإشراف الإداري.

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الوصائية من عدة جوانب قد نلمسها من

خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري حيث يقصد به: (مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها)²، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب، وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها، فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية.

وعليه فهما يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما، إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تتقرر إلى بنص قانوني، و يختلفان أيضا من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين³، وسنبين أهم الفروق بينهما من خلال عرض أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري:

1- سلطة إصدار دوريات بها توجيهات غير ملزمة: للسلطة المركزية الحق في توجيه الإرشادات

و التوجيهات للهيئات اللامركزية عن طريق الدوريات والمنشورات، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات المركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراءات وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح، و لا تشكل في حد ذاتها

¹ - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 179-180 .

² - إبراهيم رابعي، "استقلالية الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 104.

³ - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 87.

ضرراً لأحد، لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها أو كيفية تسييرها، فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائياً بل إشرافياً¹.

فسلطة إصدار التوجيهات غير إلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية وتتقضي من الرؤوس إطاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا شكل امتناعه خطأ تأديبياً يوجب المساءلة التأديبية²، فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره، وليس لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقيمتها استشارية بحتة، وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بما أو لا تأخذ بما وقرارها بعد ذلك صحيح، ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها³.

2- سلطة الرقابة غير مقررة إلا بنص قانوني أو تنظيمي: تطبيقاً لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون.

كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون⁴، فالنص المقرر للرقابة الوصائية يجب أن يحدد الوسائل التي تستعملها

¹ - عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 153.

² - إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1994، ص 232.

³ - محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 324.

⁴ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 269.

السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات، فإن حدث أن صدر قانون بمنح السلطة العليا حق الرقابة على هيئة لامركزية دون أن يحدد الوسائل التي يجوز لهذه السلطة أن تستعملها، اكتفاء بتحديد الغرض من الرقابة فهل تعد هذه الرقابة رقابة وصائية؟

يرى بعض فقهاء القانون الإداري¹، أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة لتلك الرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا قبل الهيئة اللامركزية، فهي لا تنشأ بذاتها رقابة وصائية فليس للسلطة المركزية أن تباشر أي إجراء وصائي معين، قبل أي قرار يصدر من تلك الهيئة ولا تلتزم هذه الهيئة بأي التزام قبل هذه السلطة ولو كان مجرد استطلاع الرأي في بعض المسائل، ولا تشكل هذه النصوص أي قيد على حرية تلك الهيئة في البث والتقرير، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى القاعدة المقررة في الرقابة الوصائية من أنها قيد لا بد أن يكون محددًا بنص قانوني يبين الأعمال التي ترد عليها الرقابة والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، فإذا كان النص لا تتوفر فيه هذه الشروط فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية بحتة قبل الهيئة اللامركزية من شأنها تمكين هذه السلطة من توجيه بعض النصائح أو الإرشادات أو طلب بعض البيانات والمعلومات، وهي في ذلك لا تتقيد إلا بمراعاة الصالح العام، ومن ثم فإن هذه الإجراءات التي تباشرها هذه السلطة لا تكون في هذه الحالة إجراءات وصائية بل إجراءات إشرافية².

3- سلطة التأديب و التعيين: يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية فإذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية³.

¹ - إبراهيم رابعي، مرجع السابق، ص 106.

² - عادل محمود حمدي، مرجع السابق، ص 153.

³ - جلول عبه، "الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية"، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص 28.

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، ويمكن أن تمارس بشأها الوسائل الوصائية، وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليسا من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري¹، والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة، كما أنه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوعاً من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب، وتمتع جهة الوصاية بسلطة التعيين يستدعي التبعية الرئاسية والأعضاء المعينون يظلون تابعين للسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية في مواجهة عمالها، ومن بينها حق الإيقاف والعزل².

أما إذا نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم يكونون خاضعين للوصاية كأعضاء المنتخبين، وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، وإنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

تسعى الرقابة الإدارية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، إلى جانب ذلك مبرراتها التي هي أصلاً أهم المهام وراء وجودها هذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب والذي قسمناه إلى فرعين.

الفرع الأول: أهداف الرقابة الوصائية

تعدد وتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعاً لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر

¹ - عادل محمود حمدي، مرجع السابق، ص 155.

² - عادل محمود حمدي، مرجع السابق، ص 164.

على التأكيد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات و في حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة و بأقل تكلفة ممكنة¹.

ويمكننا إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها و الأهداف

التي تبتغيها هذه الوصاية و هي كالتالي:

أولاً : الأهداف الإدارية: إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية و الغرض المراد تحقيقه منها في الجانب الإداري نجدها تبتغي مجموعة من الأهداف نذكر منها :

1- التأكد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فالاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها- والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية - ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية لحماية لوحدة الدولة إدارياً و سياسياً ، و بالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة².

2- كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ و هنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء و العمل على إيجاد الحلول المناسبة لها و تصويبها.

3- كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة و المصلحة المحلية.

4- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد و الالتزام بالقوانين و الأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم و عدم التركيز على الجوانب السلبية فقط ، و هذا من شأنه تشجيع الموظفين و بالتالي حسن إدارة المرافق العامة و تأدية الخدمات العمومية بجودة و فعالية و كفاية، وفي هذا المجال يرى الأستاذان 'لاروك' و 'ماسبيول' أنه على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية.

¹ - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 22

² - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 143.

5- الوقوف على المشاكل و المعوقات و العقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل و إزالتها و ذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف و الأحوال.

6- التحقق من تنفيذ الخطط و السياسيات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد و تكلفة ممكنة و تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفعالية، و الحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسيات المحلية و السياسة العامة للدولة من جهة، و على التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية¹.

ثانيا: الأهداف السياسية : أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه، هو ضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية²، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية - فيدرالية³.

ثالثا: الأهداف المالية : تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي، على غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقا و إنما يخضع هو كذلك للرقابة، و من الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية إلى تحقيقها في الجانب المالي تتمثل فيما يلي :

1- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر و المستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية ذات النفع المحلي و الحد من تبذير المال العام.

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 73.

² - إبراهيم رابعي، مرجع سابق، ص 110.

³ - بكر القباني، "الوصاية الإدارية"، مجلة القانون و الاقتصاد، العدد 52، بيروت، 1984، ص 131.

2- 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 أجلها¹.

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، ويهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية و يضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة و عامة ودقيقة².

الفرع الثاني: مبررات الرقابة الوصائية

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال، كونه استقلال نسبي، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية، و بالتالي فهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي:

أولاً: احترام الشرعية: تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية هذا فضلا عن الرقابة القضائية.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد

¹ - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 24.

² - عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، ماي 2009، ص 17.

من أجله، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تتقرر بنص صريح¹.

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية.

ثانياً: حماية المصلحة العامة: تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلاً عن مصلحة المواطنين².

- 1- **مصلحة الدولة :** توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية.
- 2- **مصلحة الأشخاص اللامركزية :** من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقاً لما يقره القانون وخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.

- 3- **مصلحة المواطنين:** تعبير الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية ضماناً لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات أو إهمالهم أو عدم التزام الحياد والإنصاف أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد.

¹ - بكر القباني، مرجع سابق، ص 128.

² - عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 98.

المبحث الثالث : نماذج الرقابة الوصائية

إن الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية هي رقابة متعددة المظاهر والمصادر، فبعضها سياسي (رقابة برلمانية وحزبية) وبعضها إداري وقضائي وشعبي، باستثناء النوع الأول فإن الأنواع الثلاثة الأخرى من حيث المزج بينها أو تغليب إحداها هي التي شكلت النماذج الرئيسية للرقابة.

وقد تجسدت الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات المحلية في نماذج أساسية وهي: النموذج الإنجليزي الذي سنتناوله في (المطلب الأول)، والنموذج الفرنسي الذي خصصنا له (المطلب الثاني)، ونتطرق في (المطلب الثالث) إلى النموذج اليوغسلافي و موقف المشرع الجزائري .

المطلب الأول : الرقابة الوصائية في النموذج الإنجليزي.

لقد كانت المجالس المحلية في إنجلترا وإلى غاية القرن التاسع عشر لا تسأل عن أعمالها إلا أمام القضاء، فهي كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة ولا يمكن إلزامها بأي عمل من جانب هذه الأخيرة كما لا تسأل عن أعمالها أمامها، وبعد الأزمات المالية التي تعرضت لها إنجلترا منذ عام 1930 و بعد الحرب العالمية الثانية، اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية، ما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات و المجالس المحلية، و تعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها¹.

تحدد اختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا على سبيل الحصر و الدقة والوضوح بموجب قانون، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية و الهيئات المحلية، و بالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية خفيفة مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاثة أجهزة تتمثل في البرلمان و القضاء و الحكومة المركزية²، و التي سوف نتناولها في ثلاثة فروع.

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 76.

² - عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 105.

الفرع الأول: وصاية البرلمان

يحق للبرلمان أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها، هذا من الناحية النظرية أما من الناحية العملية الواقعية فإن التقاليد الإنجليزية تحول دون المساس باستقلال الهيئات اللامركزية، على ذلك فإذا ما تدخل البرلمان الإنجليزي فإنما يكون غالبا لصالح تلك الهيئات بأن يمنحها اختصاصات أوسع لم تكن لها من قبل¹.

الفرع الثاني: وصاية القضاء

للقضاء الإنجليزي- العادي- فإنه يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين، إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة، و يجوز اللجوء إليه لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون و عدم مخالفة أحكامه، و لا يوجد في إنجلترا قضاء إداري مستقل كما هو الحال في فرنسا، فالقضاء العادي هو جهة الاختصاص الوحيد في كافة المنازعات سواء العادية أو الإدارية في إنجلترا².

وقد تكون الرقابة القضائية على المجالس المحلية أثر على هذه الأخيرة، و ذلك من خلال التزام تلك المجالس بالقانون في تصرفاتها و امتناعها عن إتيان الأعمال غير المشروعة خشية لجوء الأفراد إلى الحكومة للمطالبة بالتعويض المادي.

غير أنه يرى بعض الفقهاء أن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقابة ناقصة³، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها، و لا تتلاءم مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري .

الفرع الثالث: وصاية الحكومة

أما بالنسبة للرقابة الممارسة من طرف الحكومة على الهيئات المحلية فإنها ضئيلة إذا ما قورنت بالرقابة المقررة في ظل النظام الفرنسي و يمكننا حصرها في الحالات التالية:

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 148.

² - نفس المرجع ونفس الصفحة.

³ - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص 71.

1. عند خروج الهيئات المحلية عن اختصاصاتها والقوانين التي تحكمها، يحق للحكومة اللامركزية اللجوء إلى القضاء العادي، لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون، إذا امتنعت عن ذلك اختياراً.
 2. تقوم الحكومة بتفتيش أعمال الهيئات اللامركزية، وإسداء النصح والإرشاد لها إذا اقتضت الضرورة ذلك، و تقدم بناء على ذلك تقريراً سنوياً إلى البرلمان، هذا الأخير الذي يقدر مبلغ المكافأة السنوية لتلك الهيئات لحسن قيامها بواجبها و تشجيعها على ذلك.
 3. يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية.
 4. وفي بعض الحالات الاستثنائية، يكون للحكومة المركزية رقابة مشددة على الهيئات المحلية و ذلك في مجال إشراف الحكومة على الهيئات المحلية عند إصدار هذه الأخيرة اللوائح المحلية أو عند مباشرتها لبعض الأعمال و التصرفات كالتصرف في الأملاك البلدية و القروض التي تعقدها تلك الهيئات¹. من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الإنجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية، وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية، بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية².
- غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة المركزية فازدادت الوصاية التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الاستقلال المحلي، و يمكننا أن نلمس هذا التراجع من خلال ما يلي³:
- أ- إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص149.

² - عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص105

³ - محمد علي الخاليلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2009، ص 119

- ب- ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل اللوائح الوزارية على الجماعات المحلية، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال الإدارية و المالية، سلطة الحلول.
- ج- مع زيادة المساعدات التي تمنحها الدولة للهيئات المحلية، و التي وصلت إلى النصف تقريبا من إجمالي موارد الميزانيات المحلية، ظهر نوع جديد من الرقابة الإدارية يعرف برقابة المنحة، و هو يخول السلطة المركزية حق متابعة و مراقبة أوجه صرف هذه الأموال¹.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على النموذج الفرنسي

تخضع الهيئات اللامركزية في النظام الفرنسي لرقابة أشد من الرقابة التي تخضع لها تلك الهيئات في ظل النظام الإنجليزي، وتتفق صور الرقابة في ظل النظام الفرنسي مع النظام الإنجليزي و إن اختلفت في مداها، فهناك رقابة المشرع، والقضاء، والحكومة المركزية، و الذي يعيننا هنا هو رقابة الحكومة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، لهذه الرقابة صورتان: فهي إما أن تكون رقابة على الهيئات اللامركزية نفسها، أو على أعمال تلك الهيئات².

الفرع الأول: الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية

تتجلى هذه الرقابة باحتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية، و قد يكون رئيس المجلس معيننا، و للسلطة المركزية الحق في إيقاف أو عزل أو تأديب الأعضاء المعينين في مجالس الهيئات اللامركزية، مثلما يحق لها وقف و حل المجالس المحلية المنتخبة³.

و تنصب السلطة التأديبية أصلا على الأعضاء المعينين بحكم كونهم موظفين في الحكومة المركزية وقد تمتد كذلك في بعض الأحيان للأعضاء المنتخبين، و لكن الحكومة لا تملك سلطة تقديرية في هذا المجال بل هي مقيدة بنصوص و أحكام القانون، و لها الحق في حل المجالس المحلية الممثلة للشخص

¹ - عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 106

² - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149

³ - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي و تطبيقاته، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النشر و التوزيع، منشورات زين الحقوقية، 2013، ص 56.

اللامركزي، بأن تحل المجلس بأكمله بحيث يكون هذا الإجراء موجهاً إلى جميع أعضاء المجلس سواء المنتخبين أو المعيّنين¹.

ومما يجدر ذكره، إن النظام الفرنسي و بموجب الإصلاح الذي اعتمده على نظام اللامركزية الإقليمية بموجب القانون الصادر في 1982/03/02 قلص من مدى الوصاية الإدارية و عزز من دور الرقابة القضائية لاسيما بعد إلغاء حق السلطة المركزية في تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية، وبالتالي انتفاء صلاحيتها في عزلهم أو وقفهم عن العمل²، و كذلك بموجب القانون المذكور أعلاه، >> لم يعد يجوز حل أي مجلس منتخب قبل إيجاد مجلس جديد مكانه و انتقال الصلاحيات إليه، منعاً من الفراغ على صعيد الهيئات اللامركزية³.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية

وتشمل الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تقوم بها الهيئات اللامركزية و الأعمال السلبية التي تمتنع عن أدائها.

أولاً: الرقابة على الأعمال الإيجابية: تتمثل رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية الإيجابية في الإذن والتصديق والإلغاء أو الإيقاف.

1- **الإذن المسبق (الترخيص) :** حيث يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الإذن قبل الإقدام على عمل معين، وهو إجراء قانوني هام وسابق، وذلك على أساس أن السلطة الوصية لا تأذن إلا بما يحقق الصالح العام، لذلك و في حالة ما اشترط القانون الحصول على الإذن فإن أي تصرف بدونه يقع باطلاً⁴.

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 150.

² - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص 56.

³ - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007، ص 31.

⁴ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 83.

2- **التصديق:** هو إجراء لاحق على القيام بالعمل، و يعرف التصديق بأنه الإجراء الذي يجوز لجهة الوصية بمقتضاه أن تقرر بأن عملا معيننا صادرا عن جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ،

على أساس أنه لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة¹، وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، و التي قد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون، و نكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة على تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها².

وعليه يكون للسلطة المركزية أثر مباشر على فاعلية القرارات الصادرة عن مجلس العموم و عدم نفاذه إلا بتصديق من طرف السلطة المباشرة أو ممثليها.

3 - **الإلغاء :** يعد من أهم و أخطر وسائل الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي، و بموجبه يحق للسلطة المركزية إلغاء بعض قرارات الهيئات المحلية خلال مدة معينة من تاريخ صدوره إذا كانت صادرة عن جهة غير مختصة، أو أنها صدرت خارج مواعيد الانعقاد العادية للمجالس المحلية، أو في حالة مخالفتها للقانون، أو إذا صدرت بمشاركة أحد الأعضاء و له مصلحة مباشرة في إصدارها، و ليس للسلطة المركزية حق التعديل على قرارات الهيئات المحلية بل لها أن تصدر قرارها بالإلغاء³.

وتقوم السلطة المختصة بإلغاء قرار الهيئة المحلية من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، و يشترط في الإلغاء أن لا يكون جزئيا لأن الإلغاء الجزئي يعد تعديلا لقرار الهيئة اللامركزية،

¹ - حميدي قبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري) ج1، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص118.

² - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص181

³ - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص57.

و إذا لم تقم سلطة الرقابة بإلغاء القرار الصادر عن اللامركزية في المدة المحددة يصبح القرار نهائيا حتى ولو كان غير مشروع.

لم يترك المشرع الفرنسي الأمر في هذا المجال على إطلاقه، بل نجده قد اشترط لمعارضة المحافظ على نفاذ قرار معين مقيد بشرطين هما :

1 - مخالفة القرار الصادر عن المجلس العام لنص قانوني أو لائحة من لوائح الإدارة.

2 - تجاوز استعمال السلطة من طرف المجلس العام.

وعليه يكون الإلغاء لعدم المشروعية في حالتين قد حفهما المشرع الفرنسي بمجموعة من

الإجراءات الشكلية على المحافظ اتباعها :

الأولى : وهي الحالة العامة، إذا تتم وفق مرسوم بناء على طلب المحافظ ، هنا لا بد من أن يقدم طلب الإلغاء من المحافظ خلال عشرة (10) أيام من تاريخ صدور القرار المطلوب إلغاؤه ، كما يتعين أن يصدر من مرسوم الإلغاء خلال أربعين (40) يوما من تاريخ طلب المحافظ.

الثانية: وهي حالة خاصة و يكون سبب الإلغاء فيها عدم اختصاص مجلس المحافظة، إذ يصدر قرارات خارج مجال اختصاصه، و في هذه الحالة لا يشترط الميعاد السالف الذكر لأن القرار يعتبر في حكم العدم¹.

ثانيا: الرقابة على الأعمال السلبية : أما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية فإنها تتمثل في فكرة الحلول²، و الذي يعني أن تحل السلطة المركزية نفسها محل المجالس المحلية في حالة امتناعها عن القيام بعمل يدخل ضمن اختصاصها³، حيث يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل محل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات و أعمال هي-أصلا- من صلاحيات و اختصاصات هذه الأخيرة، ولما كان الحلول من أخطر السلطات المخولة للسلطة الوصاية تجاه

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص84.

² - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص151.

³ - أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، مرجع سابق، ص58.

الوحدات المحلية فإن الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية و هو ما يتمثل - أساسا - فيما ما يلي :

1- لا حلول إلا إذا أُلزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

2- تقاعس و امتناع الإدارة اللامركزية رغم إغذارها و تنيبها للقيام بذلك العمل¹.

وبعد دراسة كل من النظامين الإنجليزي و الفرنسي في مجال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية يمكن أن نلمس أوجه الاختلاف بينهما ، حيث نلاحظ أن الرقابة على المجالس المحلية الفرنسية هي أوسع منها في النظام البريطاني، و هذا راجع إلى كون اختصاصات المجالس المحلية الفرنسية محددة و بالتالي كانت الرقابة على أعمالها جد مشددة و يمارسها إلى جانب السلطة المركزية كل من البرلمان و القضاء، كما رأينا أن النظام البريطاني هو نظام قضاء موحد حيث تخضع منازعات الدولة و الأفراد على حد سواء للقضاء العادي.

هذا و نجد أن قانون 213-82 كان نقلة نوعية في القانون الفرنسي حين منح سلطة رقابة قرارات المجالس إلى السلطة القضائية بطلب من السلطة الوصية، بعدما كان اختصاص إلغاء هذه القرارات يعود للسلطة المركزية ، و هذا من شأنه تعزيز ثقة المجالس في قراراتها و في حياد الإدارة و عدم تدخلها في اختصاصاتها التي تمارسها بكل استقلالية .

المطلب الثالث: النموذج اليوغسلافي و موقف المشرع الجزائري من النماذج

التنظيم البلدي الجزائري، قبل الاستقلال لم يكن إلا مجرد نقل شبه وفي للنموذج المطبق في فرنسا، إلا أن هذا البناء القديم الذي انتقد بشدة في بلده الأصلي لم يعد قادرا على أن يخدم كإطار محلي في بلاد تختلف في ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية، ولهذا استلهم المصلحون من أجل أقلمته نماذج أخرى ، فإذا كانت البلدية الجزائرية تبدو أحيانا حل وسط بين النموذجين الفرنسي و اليوغسلافي فإنها تبدي أحيانا أخرى سمة خاصة تجعل منها مؤسسة أصيلة و مهمة².

¹ - جلول عبه، مرجع سابق، ص42

² - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 163.

ولقد تبنت يوغسلافيا نظاما لتنظيم الدولة و الإدارة مختلفا عن نظم الدول الاشتراكية الأخرى، و عدل دستور 1953 ثم دستور 1963 بعمق البنى الموجودة في البلاد ، ليحل محلها لامركزية اقتصادية و سياسية و إدارية¹.

و سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الوصاية الإدارية على النموذج اليوغسلافي في (الفرع الأول) ثم إلى موقف المشرع الجزائري من النماذج في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوصاية الإدارية على النموذج اليوغسلافي

تعرف البلدية اليوغسلافية على أنها الهيئة الإقليمية السياسية الأساسية لتنظيم الشعب العامل، وهي جماعة قاعدية اجتماعية اقتصادية، و من خلال التعريف يتضح أنها تتمتع بالاختصاص العام في جميع الميادين لكنه يختلف عن النموذج الفرنسي في مفهوم الاختصاصات الاقتصادية ، إذا أن التدخل الاقتصادي للجماعات المحلية في فرنسا مقيد بمبدأ دستوري و هو (حرية التجارة و الصناعة) ، فلا تتدخل إلا في حالات محدودة تفتضيها المصلحة العامة في ظل غياب و عجز القطاع الخاص². من أجل فهم البلدية اليوغسلافية، يجب معرفة الوظائف المستندة إليها، و تنظيمها السياسي، الإداري و حدود التسيير الذاتي.

أولا: وظائف البلدية اليوغسلافية: تتمتع البلدية اليوغسلافية بصلاحيات عامة واسعة (إدارية و اقتصادية و اجتماعية و سياسية)، تتفق مع النظام الاشتراكي، و بإضافة إلى الوظائف التقليدية للبلدية فإنها تضطلع بمهام اقتصاديه و اجتماعية مباشرة، بل تستحوذ عليها، فكما يقول أحمد محيو " إن البلدية في يوغسلافيا تبدو كأنها شكل عام للتنظيم و لاستعمال قوي الإنتاج فوق أرض معينة ، وهي تشكل في حد ذاتها وحدة اقتصاديه للعمل و الإنتاج .. " ، " تعتبر وحدة تسيير اجتماعي أي وحدة للحياة الاجتماعية " .

¹ - - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 171

² - سي يوسف أحمد، "تحولات اللامركزية في الجزائر حصيل و آفاق"، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2012/2013، ص 50.

أما بالنسبة للولاية اليوغسلافية فهي لا تتمتع باختصاصات خاصة بها، وإنما تدير الشؤون المشتركة بين البلديات، و تقوم بتنشيط و توجيه البلديات، و تقوم باختصاصات التي تعجز و تتنازل عنها البلديات¹.

ثانيا: تنظيم البلدية اليوغسلافية: هناك ثلاث مبادئ، يضمنها الدستور الاتحادي، تشكل الأساس للتنظيم البلدي:

1. مبدأ التسيير الذاتي.

2. كل سلطة مصدرها الشعب يجب أن تظل موحدة في أيدي ممثليه.

3. مبدأ الديمقراطية التمثيلة المصحح بعدة صيغ للديمقراطية المباشرة أو شبه مباشرة.

ثالثا: حدود التسيير الذاتي: يؤدي نظام التسيير الذاتي إلى مشاركة الأشخاص المعنيين في تحمل أعباء شؤونهم الخاصة وعلى مسؤوليتهم الكاملة، و إن البلدية اليوغسلافية رغم كونها تجمعاً مستقلاً، فإنها تشكل هيئة معزولة ضمن الدولة، و إنها تقييم علاقات مع السلطة المركزية و المجتمع الذي يحيط بها².

إن السلطة الاتحادية تمارس رقابة قضائية على قرارات الأجهزة البلدية، و تكمن هذه المراقبة بإحالة القرارات غير الشرعية للمحكمة الدستورية التي تعتبر الجهة المختصة الوحيدة من أجل إصدار قرار بإبطال، كذلك فإنه إذا امتنعت أجهزة البلدية عن تنفيذ القوانين و الأعمال الاتحادية فإن لسلطة الاتحادية تحل محلها، و هذا ما يعرف بأسلوب الحلول في العمل، و إلى جانب هذه الرقابة القانونية هناك رقابة غير مباشرة على المستوى العام و ذلك عندما تصدر الأجهزة المركزية للسلطة آراء أو مشورات يجب التقيد بها.

وعلى الصعيد الاقتصادي يمكن للدول الاتحادية أن تؤثر على العمل المحلي من خلال تقديم المساعدات المالية، و على المستوى التقني توجد أجهزة مساعدة و مشورة اتحادية أيضاً³.

¹ - سي يوسف أحمد، مرجع سابق، ص 51

² - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 176

³ - أحمد محيو، نفس المرجع، ص 176.

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من النماذج

حافظ المشرع الجزائري غداة الاستقلال على النظام الفرنسي الذي كان سائدا قبل الاستقلال، قبل صدور قانوني البلدية و الولاية سنتي 1967 و 1969، حيث كرس أسلوب الاختصاص العام الفرنسي متأثرا بالنموذج اليوغسلافي فيما يخص الاختصاصات الاجتماعية و الاقتصادية بحكم الاتجاه الاشتراكي للنظام الجزائري المكرس في كل النصوص المرجعية و الأساسية للدولة¹ استقت المادة 09 من دستور 63 حرفيا نص المادة 96 فقرة 01 من الدستور اليوغسلافي التي تنص على ما يأتي : « أن المجموعة الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية »، و سعى ميثاق الجزائر لتوضيح مدلول المادة 09 مؤكدا حقيقة الاختيار الاشتراكي و ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية و أضاف بأن يتضمن اعتبار البلدية « قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في البلاد » لهذا يشير إلى أنه بالإضافة للوظائف الإدارية والاجتماعية و الثقافية فإن البلدية يجب أن تتمتع بالسلطات التي تسم بتوجيه التطور الاقتصادي².

تراجع المشرع الجزائري كثيرا في قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990 فيما يخص الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي بحكم الاتجاه الجديد نحو اقتصاد السوق، لكنه حافظ للجماعات المحلية على بعض الصلاحيات التي تدخل في المجال الاقتصادي مثل : إمكانية إنشاء مؤسسات أو مقاولات عمومية محلية اقتصادية³. غير أنه سرعان ما بدأ بالتراجع عن هذا الخيار منذ سنة 1995 في ظل سياسة الخوصصة، و التنازل عن المؤسسات العمومية ، و تأكد هذا الخيار بتكريس مبدأ حرية الصناعة و التجارة في دستور 1996⁴ على منوال النموذج الفرنسي كما سبق الذكر.

¹ - سي يوسف أحمد، مرجع سابق ، ص 51

² - أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، مرجع سابق، ص 182

³ - المواد من 126 إلى 129، قانون الولاية 90-09 المعدل و المتمم، المادتين 136 و 137، قانون البلدية 90-08 المعدل و المتمم .

⁴ - المادة 37، دستور 1996، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تناولناه في الفصل الأول تبين لنا أن قيام إدارة الجماعات الإقليمية قد فرضته متطلبات التوجه نحو البحث عن نمط إداري جدير بالتكفل الجيد لاحتياجات المواطن المحلي، ولعل أهداف الجماعات الإقليمية على اختلافها تؤدي بالضرورة إلى حتمية القول بأنها أفضل أسلوب للتخفيف من أعباء الدولة في أداء وظائفها التي أصبحت في اتساع متزايد.

والجزائر كغيرها من الدول أخذت بهذا النظام الذي شهد تطورا كبيرا منذ الاستقلال إلى غاية وقتنا الحالي خاصة في ظل ما عرفه من تعديلات في إطار الإصلاح الإداري الأخير الذي مس قانون الولاية والبلدية باعتبارهما أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية فقد هدف المشرع الجزائري في هذا الإطار إلى توسيع صلاحيات الجماعات الإقليمية ولكن أهم ما يميزها ارتباطها بالسلطة المركزية عن طريق ما يسمى بالرقابة الوصائية.

الفصل الثاني

تمهيد:

الرقابة ووظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية، فهي ليست مقتصرة على الإدارة العليا وإنما تمتد على مستويات الإدارة المتوسطة والدنيا، وإن كانت تختلف بطبيعة الحال من إدارة إلى أخرى تبعاً لاختلاف السلطات المخولة للرؤساء في جميع مستويات التنظيم، حيث تخضع الإدارة لأنواع متعددة من الرقابة تتمثل في الرقابة الإدارية*، والتي تكون داخلية أو خارجية و الرقابة الشعبية والرقابة السياسية والرقابة القضائية.

وبما أن الجماعات المحلية لها الحرية في تسيير شؤونها المحلية دون التشريعي والقضائية، وهذا ما يسمى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، وهذا الاستقلال ليس منحة وتسامحاً من الإدارة المركزية ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع وأحياناً الهيئة المؤسسة¹، وبالرغم من ذلك فإن استقلال الوحدات المحلية لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية حيث مهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال، فإنها لا بد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة².

ولذلك يمكن القول بأن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية تحت ما يعرف بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية، كما يسميها بعض الفقهاء³. وتقرير هذه الرقابة ضرورة لازمة لكي لا تنعدم وحدة الاتجاه الإداري في الدولة، ومنعاً من تفتت الدولة نتيجة خلق هيئات مستقلة استقلالاً تاماً عن الدولة، فالسلطة المركزية تفرض رقابتها الوصائية عن طريق القرارات الإدارية.

* الرقابة الإدارية: عرفها الدكتور هاني علي الطهراوي بأنها: تتمثل في متابعة وإشراف السلطات الإدارية المركزية لهذه المجالس من الناحية الرقابة على تشكيلها أو حلها أو أنشطتها وأعمالها في كتابه، القانون الإداري، دار الثقافة والنشر، عمان، الطبعة 2006، الصفحة 209

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة جامعة عين شمس، مصر، طبعة 1985، ص.75

² - محمد بدران، الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة 1976، ص.35.

³ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع السابق، ص.76.

و لقد جاء في تعريف الرقابة الإدارية بأنها: (هي مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد المصلحة العامة) وبمعنى آخر فإن الرقابة الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية، وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني¹.

و نجد المشرع الجزائري قد اقتبس نظام الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول به سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي.

وستتطرق في هذا الفصل إلى دراسة نطاق الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية و مدى تأثيرها على هذه الأخيرة ، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على أعضاء الهيئات المنتخبة.

المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على الأعمال.

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

المبحث الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة و بين موظفي الهيئات (البلدية ، الولاية) ، فموظفو البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي¹، كما يخضع موظفو الولاية للسلطة الرئاسية للوالي.

أما بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية فيخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الوالي) وتكون إما بالتوقيف أو المانع القانوني أو الإقصاء في حين يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (وزارة الداخلية)، وتأخذ في الواقع الصور الآتية: التوقيف و الإقصاء و المانع القانوني².

سنتطرق في هذا المبحث إلى الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، ثم على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة (40) من قانون البلدية 11-10 على ما يأتي: « تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

و يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، و يخطر الوالي بذلك وجوبا»

و لهذا فأعضاء المجلس الشعبي البلدي (المنتخبين البلديين) يخضعون إلى رقابة وصائية، تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية)، مثلة في شخص الوالي، و تأخذ الرقابة الوصائية الصور التالية: التوقيف، الإقصاء، المانع القانوني³.

الفرع الأول: التوقيف

يقصد بالإيقاف تجميد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه، أي شل نشاط المنتخب إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة حيث يوقف

¹ - عتيقة بلجبل، " فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية "، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009 ص 194 .

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 218.

³ - نفس المرجع، ص 187.

⁴ - حفيزة سفوحي، "نطاق إستقلالية الإدارة المحلية في الجزائر"، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص 58.

بقرار من الوالي، كما جاء في قانون البلدية رقم 10-11 في مادته (43) على مايلي: >> يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية¹ وبنءا عليه، فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية²:

أولاً : من حيث السبب: وهو ذكر الأسباب التي من أجلها صدر القرار من جانب الوالي ذلك لأن السبب يمكّن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة، أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار توقيف عضو معين.

والسبب القانوني لتوقيف المنتخب البلدي يعود إلى إحدى الحالتين الآتيتين :

1 - المتابعة الجزائية بسبب جنائية أو جنحة، على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.

2 - التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.

ثانياً: من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص بالتوقيف بقرار من الوالي طبقاً لنص المادة (43) من قانون البلدية 10-11.

ثالثاً : من حيث المحل: يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتاً، ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي، و تنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

رابعاً : من حيث الشكل و الإجراءات: ويُقصد بها اتباع الشكلية المقرر أن يكون عليها القرار قانوناً، والإجراءات الواجب سلوكها في إصدار القرار.

يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل مسبباً أي يتضمن ذكر سبب التوقيف كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، و إذا كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي إلا أنه يعتبر إجراءاً جوهرياً يترتب البطلان على عدم احترامه.

¹ - المادة 43، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 80.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 187.

خامسا: من حيث الهدف (الغاية) : يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان يهدف إلى الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية و حزبية فإنه يكون معيبا بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا¹.

الفرع الثاني: الإقصاء

نعني به إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون و الإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية²، و من ثم وجب أن تسقط عنه و يحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة³.
يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تاديب و عقابي مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، و ذلك طبقا لنص المادة (44) من القانون البلدي 10-11 و التي جاء فيها: **>> يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة (43) أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار<<**.

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توفر الأركان التالية⁴:

أولا : من حيث السبب : يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي ، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية، للأسباب المذكورة في المادة (43) من قانون البلدية 10-11

ثانيا : من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية.

ثالثا : من حيث المحل : يترتب على الإقصاء فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية (المادة 40 من قانون البلدية 10-11)، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها كما هو⁵ واضح في نص المادة (41) من قانون البلدية 10-11 : **>> في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب**

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 188.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 224.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 266.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 189.

⁵ - نفس المرجع، ص 189.

بالمجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي»¹.

رابعا : من حيث الشكل والإجراءات: لقد نص القانون البلدي 10-11 ، حماية للمنتخب البلدي ، على مجموعة من الإجراءات و الأشكال، طبقا لنص المادة (40 ف 2) من القانون البلدي 10-11: « و يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، و يحظر الوالي بذلك وجوبا ».

إن الإجراء الجوهري و الأساسي يتمحور حول إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقضاء في جلسة مغلقة بناءا للنص المادة (26) منه على ما يأتي: « جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة. غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل: - دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام »

ومن ثم فإن الإجراءات و الأشكال الأساسية تتمثل فيما يلي :

- 1 عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي لمناقشة إقضاء المنتخب البلدي كإجراء تأديبي
- 2 مداولة (شكل)
- 3 إخطار الوالي.

خامسا: من حيث الهدف (الغاية): يسعى قرار الإقضاء للحفاظ على سمعة و نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي²

الفرع الثالث: تكرار الغيابات و المانع القانوني

نتناول في هذا الفرع تكرار الغيابات (أولا) ثم نتطرق إلى المانع القانوني (ثانيا)

أولا : تكرار الغيابات : يعتبر مستقिला تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، طبقا لنص المادة (45) من قانون البلدية رقم 10-11.

¹ - المادة (41)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص79.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 191.

وبناء عليه يشترط حتى تنقضي العهدة الإنتخابية بسبب تكرار الغيابات أن يستند إلى الأركان التالية:

- أ- **السبب:** يرجع السبب إلى تغيب العضو المنتخب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.
- ب- **الاختصاص:** يقر المجلس الشعبي البلدي استقالة العضو المنتخب بموجب مداولة في أول دورة¹.
- ج- **المحل:** تضع الاستقالة التلقائية حداً نهائياً ودائماً للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، واستخلافه بعضو احتياطي.

ثانياً: المانع القانوني: يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها عضو المجلس الشعبي البلدي:

- 1 الموجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب.
- 2 الموجود في حالة من حالات التعارض .
- 3 للإدانة الجزائية.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم، بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

طبقاً لنص المادة (40) من قانون الولاية رقم 07-12 : « تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقرر المجلس الشعبي الولائي 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 الدولة»².

و يتضح من نص المادة (40) من قانون الولاية رقم 07-12 أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يخضعون إلى رقابة إدارية (وصائية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (وزارة الداخلية) وفق الصور الآتية : التوقيف، الإقصاء، المانع القانوني.

¹ المادة (42) الفقرة الثانية، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص79.

² المادة (40) من قانون الولاية رقم 07-12، ص79.

الفرع الأول: التوقيف

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها¹، والتي حددها قانون رقم 07-12 على مايلي: « يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة،

و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية»².

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار الإيقاف أن يقوم على الأركان التالية³:

أولاً: السبب: السبب القانوني لتوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة على شرطين:

أ- أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.

ب- أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة

ثانياً: الاختصاص: يعود توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية .

ثالثاً: المحل: يتمثل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة لقرار التوقيف، و هو تعطيل عضوية المنتخب، أي عدم تمكنه من أداء مهامه كمنتخب لفترة محددة، كأن يمنع من الحضور لدورات المجلس، و مدة التوقيف مؤقتة، تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية، وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

رابعاً: من حيث الشكل و الإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون:

1- من حيث الشكل: مسيباً بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظاً على

حقوق العضو، و تسهيلاً للإثبات، في حالة الطعن القضائي.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص265.

² - المادة (45) من قانون رقم 07-12، مرجع سابق، ص81.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص218.

2 من حيث الإجراء: وجوب مداولة للمجلس الشعبي الولائي .

خامسا: من حيث الهدف (الغاية): يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان يهدف إلى الانتقام، أو تحقيق أغراض سياسية و حزبية، فإنه يكون معيبا بالانحراف بالسلطة، مما يجعله باطلا¹

الفرع الثاني: الإقصاء

إن الإقصاء هو إسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس، فكل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب يقضى نهائيا من المجلس وتطبق أحكام الاستخلاف. وهو إجراء خطير لذا حصره المشرع في حالة واحدة لما يتعرض العضو لإدانة جزائية من المحكمة المختصة²، و يأخذ الإقصاء شكلين:

أولا: الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية:

تنص المادة (46) من قانون الولاية رقم 12-07 على ما يلي: «يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته ، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية»³.

و لصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية⁴:

1- من حيث السبب: يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته ، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية ، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

2- من حيث الاختصاص: يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالإقصاء للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء من الوزير المكلف بالداخلية⁵.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 219

² - فريدة قيصر مزباني، القانون الإداري (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، باتنة، مطبعة سخري، 2011، ص 208.

³ - المادة (46) من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 82.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 220.

⁵ - المادة (46) الفقرة (3) و (4) من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 82.

3- من حيث المحل : هو فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية ، كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب الولائي أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، خلال شهر واحد، وفقا للمادة (41) ن قانون الولاية رقم 12-07¹.

4- من حيث الشكل و الإجراءات: حماية للمنتخب الولائي، نص القانون على مجموعة من الإجراءات و الأشكال، طبقا لنص المادة 40 (فقرة ثانية) من قانون الولاية رقم 12-07 على ما يأتي : « و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يخطر الوالي بذلك » . و طبقا لنص المادة (26) منه على ما يأتي : «تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، و يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين :- الكوارث الطبيعية والتكنولوجية - دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين »

و من ثم فإن الإجراءات و الأشكال الأساسية ، تتمثل فيما يلي :

— عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي .

- مداولة (الشكل) .

- إخطار الوالي² .

4 من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي.

ثانيا: الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي

تنص المادة (44) من قانون الولاية 12-07 على ما يأتي : « يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة»³.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص220.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص221.

³ المادة (44) من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص80، 81 .

- و بناءا عليه، يشترط لصحة قرار الإقصاء أن يستند إلى الأركان الآتية¹:
- 1 **من حيث السبب:** يرجع سبب الإقصاء إلى وجود المنتخب الولائي، إما:
- أ- في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة بالمادة (83) من قانون الانتخابات رقم 01-12 التي نصت على ما يأتي: « يعتبرون غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقيف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الولاة ، رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات، الأمناء العامون للبلديات ».
- ب- أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض، طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته الأصلية².
- 2 **من حيث الاختصاص:** يعود الاختصاص بالتصريح بالإقصاء إلى الوزير الداخلية.
- 3- **من حيث المحل:** يتمثل المحل هنا في سحب و إلغاء صفة "المنتخب الولائي" عنه ، أي إلغاء مركزه القانوني.
- 4- **من حيث الشكل و الإجراءات:** يشترط قانون الولاية لصحة هذا الشكل الثاني من الإقصاء الإجراءات و الأشكال نفسها اللازمة في الشكل الأول من الإقصاء .
- 5- **من حيث الهدف:** يرتبط الهدف-هنا- بسبب قرار الإقصاء و يتمثل بصورة عامة، في الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس، من حيث استبعاد عدد معين من الأشخاص (الموظفين) من عضوية المجلس نظرا لطبيعة مهامهم، و تأثيرهم على عمل المجلس و سيره.³

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 222.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 222.

³ - نفس المرجع، ص 222، 223 .

الفرع الثالث: المانع القانوني

وهي الحالة التي يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي الولائي بعد انتخابه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي¹، وهذا ماجاء في القانون رقم 07-12 على مايلي:
 «تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الاستقالة... ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك، حيث يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ويكون قرار هذا الأخير محل طعن أمام مجلس الدولة²».

ولصحة قرار المانع القانوني يجب أن يستند إلى الأركان التالية:

- 1- **سبب المانع القانوني**: يتمثل سبب إقالة العضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين التي نذكرهما: "عندما يجد العضو نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا"³، فالحالة الأولى نجدها منصوص عليها في قانون الانتخابات رقم 01-12 من خلال المادة (83).
- 2- **الاختصاص**: يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالإقالة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي، لكن في حالة تقصيره يتم الإعلان عن تلك الإقالة بقرار من وزير الداخلية.
- 3- **المحل**: يترتب على حصول المانع القانوني للعضو الولائي المنتخب وضع حد نهائي لعضويته بالمجلس أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي⁴.

¹ - عبد الخليم بن مشري. مرجع سابق، ص 111.

² - المادة (40)، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 79.

³ - علية سبيوط، "الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص 48.

⁴ - نفس المرجع، ص 49.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الهيئات المنتخبة

تتمثل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في صورة واحدة حاليا ، و هي إجراء الحل الذي يعد الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء و لكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية و آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس و تجريدهم من الصفة التي يحملونها¹. و نظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس قام المشرع بحصر الأسباب المؤيدة له في كل من قانون البلدية و الولاية حتى لا يترك مجال للسلطة التقديرية لجهات الوصاية ، و حرصا على استقرار الأوضاع و مصالح المواطنين نص أيضا على الإجراءات المترتبة عن الحل.

وستتناول في هذا المبحث الوصاية الإدارية على الهيئات المنتخبة، حيث تم تقسيمه إلى مطلبين، سنتطرق في (المطلب الأول) إلى الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، أما (المطلب الثاني) نتطرق فيه إلى الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

باعتبار المجلس الهيئة العليا، فتتمحور الرقابة عليه على الإيقاف و الحل الذي يؤدي إلى تعيين مجلس مؤقت و تنظيم انتخابات جديدة في أقرب وقت ممكن²، و نجد القانون البلدي الحالي لم يعد يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في القانون البلدي الأول (المادة 112 من الأمر رقم 67-24) حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا³.

و يعرف الحل بأنه إجراء خطير حيث يؤدي إلى إنهاء وجود المجلس قبل النهاية الطبيعية لمدته، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية، وهو ما يعكس خطورة الداعي له، لذلك فهو لا يتم إلا بتوفر أسباب ووفق إجراءات يحددها القانون⁴.

¹ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 116 .

² - علية سيوط، مرجع سابق، ص 57.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 194.

⁴ - نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2006، ص 185.

الفرع الأول: أسباب حل المجلس

أشار قانون البلدية رقم 11-10 إلى مجموعة من الحالات تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي البلدي ، و ذلك بموجب المادة (46) حينما نصت على ما يأتي : «>> يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة (41) أعلاه
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إغذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹.
- و بالمقارنة مع المادة (34) من القانون البلدي السابق رقم 90-08 جاءت دقيقة من حيث الحصر و التجديد لحالات حل المجلس الشعبي البلدي، حفاظا على مصداقية التمثيل الشعبي و حتى لا يترك أي مجال للإجتهد و التفسير الواسع للنص، حيث تنص المادة (34) من قانون البلدية 90-08 على ما يأتي : «>> - إنخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف، حتى بعد القيام بعملية الإستخلاف.
- الإستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.
 - الإختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس
 - ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها²
- وطبقا للمادة 34 من قانون البلدية السابق 90-08 يحل المجلس الشعبي البلدي في الحالات

التالية:

¹ - المادة (46)، قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، ص 81، 82 .

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 195

- أ- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و بعد تطبيق أحكام **الإستخلاف** : لا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته و دوراته و قد فقد نصف أعضائه كما فقد الآداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، و لا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الإحتياطية و بحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إستقالة، إقصاء) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره و يحيله لوزير الداخلية و الذي بدروه يعد تقريره يحيله على مجلس الوزراء لإستصدار مرسوم الحل¹ .
- ب- **في حالة الإستقالة الجماعية** : و هنا يمكننا أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس إلى تقديم طلب يفحصون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس مع الإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة الاستقالة الجماعية، و ما شكلها و هل هي عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يجر طلب إستقالته بصفة فردية ؟.
- ج- **في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية** : إن الإختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي فلا يتصور أن تتحدد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الإختلاف إذا بلغ درجة الخطورة و الجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتتعطل مصالحها، تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس .
- نلاحظ أن جميع هذه الحالات المذكورة تماثل الحالات الواردة في قانون الولاية.
- د- **في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها** : هي حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت و مستقر، فلأسباب موضوعية قد يلجأ المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، و من ثم قد تضم بلدية إلى أخرى و هو ما يعني حل المجلسين معا .
- هـ- عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال التسيير و في الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن و هي نفس الحالة الواردة في قانون الولاية التي تؤكد أن المجلس البلدي هنا صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لذا وجب حله² .

¹ - عمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 225.

² - عمار بوضيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ص 226.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل

نجد حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية¹، وهو ما ترجمه المرسوم الرئاسي 05-254 المؤرخ في 20 يوليو 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بدية بكل من ولايتي "بجاية" و "تيزي وزو" على سبيل المثال. غير أن وضع حالة الطوارئ مكن الحكومة، و بموجب المرسوم الرئاسي 92-44، و بحكم الوضع الغير العادي آنذاك من حل مجالس منتخبة بلدية بموجب مرسوم تنفيذي . من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 92-142 بتاريخ 11 أبريل 1992، و كذلك المرسوم التنفيذي رقم 95-63 المؤرخ في 22 يوليو 1995².

الفرع الثالث: إجراءات الحل و اثاره (النتائج)

سنتطرق في هذا الفرع إلى إجراءات الحل (أولا) ثم إلى الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي البلدي (ثانيا) .

أولا : إجراءات الحل:

حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات و حماية تتمثل - أساسا - في:

1 تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية، كجهة وصية.

2 إصدار مرسوم رئاسي، ينشر في الجريدة الرسمية، بطبيعة الحال.

أما من الناحية الفعلية، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي، مثلا المرسوم التنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 05 ماي 1993 المتضمن حل عدة مجالس شعبية بلدية على الرغم من أن تفسير المادة (35) من القانون البلدي السابق كان يسند الاختصاص لرئيس الجمهورية³.

¹ المادة (47)، قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، ص 82.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 227.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 196.

ثانيا: آثار الحل (النتائج):

طبقا لنص المادة (48) من قانون البلدية 10-11 التي جاء فيها مايلي: «> في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم»¹.

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي مايلي:

- 1- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.
- 2- يعين الوالي متصرفا و مساعدين لتسيير شؤون البلدية بموجب تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض الأمر على مجلس الوزراء، و هذا في حالة وجود ظروف استثنائية تعرقل إجراء انتخابات تجديد المجلس المحل².

و في القانون السابق كان الوالي يعين مجلسا مؤقتا تقتصر مهامه و سلطاته على تصريف و تسيير الأعمال الجارية و على اتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة، ضمانا لاستمرارية المرفق العام، على اعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة طبقا للمادة (43) من الدستور.

- 3- إجراء انتخابات لتحديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل، إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة تقل عن (12) شهرا وفقا للمادة (49) من القانون البلدي على أن: «> تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية»³، كما تنص المادة 50 من قانون البلدية رقم 10-11³.

المطلب الثاني : الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

لقد كان قانون الولاية لسنة 1969 في مادته (44) يخول للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه وتعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا، بينما القانون رقم 90-09 لا يخول للسلطة المركزية توقيف

¹ - المادة (48)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص83

² - المادة 51، قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، ص84 .

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص197، 198.

المجلس الشعبي الولائي إذا يسمح لها- فقط - بجله¹، و هو نفس الإجراء الذي نص عليه قانون الولاية الحالي رقم 07-12، الذي لا يختلف في جوهره، عن حل المجلس الشعبي البلدي، سواء من حيث: أسبابه أو الجهة المختصة به وآثاره.

الفرع الأول : أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

كما هو الحال في قانون البلدية، نص قانون الولاية رقم 07-12 في مادته (48) على مجموعة من حالات تشكل أسبابا لحل المجلس الشعبي الولائي وهي كالتالي: «يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة (41) أعلاه .
 - في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب».
- وهذا الأخير يشكل مصدرا للإختلال في التسيير في الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وبسكينته، لأن للولاية صلاحيات متعددة فإذا كان هناك سوء تسيير هذا يؤثر على مصالح المواطنين الذين هم في حاجة إلى خدمات الولاية، وقد تكون سكينه المواطن مهددة ففي هذه الحالات يحل المجلس².
- وطبقا للمادة (48) من قانون الولاية الحالي 07-12 يحل المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية :

¹ - عتيقة بلجبل، "فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الإجتهد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص 197.

² - فريدة قصير مزياني، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص 206.

أ- في حالة خرق أحكام دستورية: وقد أضيفت هذه الحالة مؤخرا، ففي حالة مخالفة أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل و التجديد، و هذا حفاظا على قانونية المجلس و سلامة أعماله لأن ما بنى على باطل فهو باطل¹.

ب- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: و هي حالة مبهمه أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها، والتي تعود بأساس إلى مخالفة النظام الإنتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الإنتخابية².

ج- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: و تكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس و هي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس³. و بالرجوع إلى النصوص القانونية نجد أن المشرع الجزائري لم يجدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة و ما شكلها و هل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية

د- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: و هي حالة تم استحداثها بموجب تعديل 2005 المتعلق بقانون البلدية و الولاية نظرا للصراعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية و نزاهة الجماعات المحلية .

إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر و الأثار التي تعكسها داخل المجالس كالحالات السابقة و إنما تبقى من تقدير السلطة الوصية⁴.

هـ- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى في حالة تطبيق أحكام الاستخلاف: لا يعقل أن يستمر المجلس المنتخب في عقد جلساته و دوراته و قد فقد نصف أعضائه.

¹ - إبتيسام عميور، مرجع سابق، ص 90.

² - علاء الدين عشّي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 148.

³ - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 117.

⁴ - أمير حيزية، "الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين"، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقة 2012/2013، ص 14.

ش- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: و قد أضيفت هذه الحالة في القانون الحالي حيث لم تكن موجودة في ظل قانون 09/90 ، إذا كان منصوصا عليها في قانون البلدية لعام 1990 فقط، وهي حالة طبيعية كون عدد البلديات غير ثابت و لا مستقر ، فلعدة أسباب موضوعية يلجأ المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، و من ثم قد تضم بلدية إلى بلدية أخرى، وهو ما يعني حل المجلسين معا، و بالتالي حل المجلس الشعبي الولائي كذلك¹.

و- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: و هي حالة جديدة تضاف إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل

حسب ماجاء في قانون رقم 07-12 في مادته (47) على أنه : « يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية»² و حرصا على استقرار الأوضاع اشترط قانون الولاية رقم 07-12 على ضرورة إجراء انتخابات، تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية³.

ويتم تجديد تاريخ تجديد المجلس المعني أي يحدد تاريخ الانتخابات في المنطقة المعنية هذا منعا لتسبب الأمور و إهمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين صدور قرار حل المجلس و تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي الفترة الانتخابية للمجلس المنتخب الجديد عند انتهاء الفترة الباقية وإجراء التجديد العام للمجالس الشعبية الولائية⁴

الفرع الثالث: إجراءات الحل وآثاره

سنتطرق في هذا الفرع إلى إجراءات الحل (أولا) ثم إلى الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي الولائي (ثانيا).

¹ - إبتسام عميور، مرجع سابق، ص 91.

² - المادة (47)، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 82.

³ - المادة (50)، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 84.

⁴ - فريدة قصير مزياني، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص 207.

أولاً: إجراءات الحل:

أحاط المشرع الجزائري عملية حل المجلس الشعبي الولائي بضمانات و حماية متمثلة فيمايلي :

1- تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية، كجهة وصاية.

2 -إصدار مرسوم رئاسي، ينشر في الجريدة الرسمية

ثانياً: الآثار (النتائج):

يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي مايلي:

1- يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الولائي الجديد¹.

2- تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بنظام العام ، كما لا يمكن بأي حال من الأحوال اجراءؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية².

3- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية³.

¹ - المادة (49)، قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص83، 84.

² - المادة (50)، قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص84.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص229.

المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على الأعمال

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحلول أو الإلغاء، و في هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو عن أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية " بما أن هدف الوصاية يكمن في شرعية أو ملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة أعمالها"¹. و تكون الرقابة الوصائية على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها و هي تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف و أنها تحسن استخدام المنح و الإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية، كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط و البرامج التي تضعها هذه السلطة².

و القاعدة العامة أن المجالس المحلية هي التي تعمل بداءة و أن قراراتها نافذة بذاتها³ و أنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة و المحلية، غير أن القانون يشترط في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام الجماعات الإقليمية ببعض الأنشطة، و أحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذا، و قد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية.

تعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال أهم وسائل الرقابة و أكثرها ممارسة و هي تنصرف إما إلى الأعمال الإيجابية و تتخذ شكل التصديق أو الإلغاء، كما تنصرف إلى الأعمال السلبية و هذه بدورها لا تنجو من رقابة السلطة الوصية، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء ذلك العمل⁴.

¹ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص181

² - محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا كلية الحقوق، مصر 1973، ص 282.

³ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة 2006، ص 227.

⁴ - نفس المرجع، ص 176.

وهذا ما سنتطرق إليه في مطلبين، حيث نتناول في (المطلب الأول) الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، أما في (المطلب الثاني) نتطرق إلى الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كـممثـل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا. وعلى كل فإن أهم مظاهر الرقابة إنما تتمثل في إجراءات المصادقة (الفرع الأول)، الإلغاء (الفرع الثاني)، أما (الفرع الثالث) نتطرق فيه للحلول بكيفية تكاد متماثلة مع ما هو سائد في التنظيم البلدي¹.

الفرع الأول: المصادقة.

أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتركيب السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة²، و يقصد بها العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه³.

ويقصد به كذلك أنه: إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ⁴. ويعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تقرر إلا بنص، فإنه يتعين ألا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، مرجع سابق، ص 167.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 40.

³ - عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة"، مجموعة رسائل دكتوراه، دون طبعة، جامعة عين شمس، ص 169.

⁴ - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1983، ص 108.

و يشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة وهي لا تملكه¹، و لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا إلى القرار، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ، لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض، ومن ثم يتعين أن يكون التصديق بسيطا و مجردا²، و قد تكون المصادقة ضمنية أو صريحة وفق ما ينص عليه القانون.

أولا: المصادقة الضمنية: تكون المصادقة ضمنية إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها فإذا التزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون، يعتبر صمتها بمثابة قرار ضمني بالتصديق³، وهذا ما نصت عليه المادة (54) من القانون 07/12 >> تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد (21) يوما من إيداعها بالولاية >> غير أن النص الجديد لم يشر لما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنا على قبوله بمضمونها. و هو ما أشارت إليه المادة (49) من قانون 1990⁴،

و إذا تبين للوالي خلال المدة المذكورة أي 21 يوما أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.

ثانيا: المصادقة الصريحة: نصت المادة (55) من قانون الولاية " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (02)، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات، وقد وردت في قانون 1990.
- التنازل على العقار واقتنائى أو تبادله، وهذه الحالة جديدة فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة وحسنا فعل المشرع.
- اتفاقيات التوأمة، لم ترد في قانون 1990.

¹- إبراهيم رابعي، مرجع سابق، ص 141.

²- عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 171.

³- صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 123.

⁴- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، مرجع سابق، ص 335.

- الهبات والوصايا الأجنبية¹، وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.²

الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء)

الإلغاء هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، على أنه يستند البطلان بالضرورة إلى نص قانوني يخول هذه السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.³

وينعقد الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلاناً مطلقاً أو بطلاناً نسبياً.

أولاً: البطلان المطلق:رتب المشرع البطلان المطلق وبحكم القانون المداوات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: وهي نفس الحالة التي أشارت إليها الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية لسنة 1990، وهذا سبب معقول فالمداولة التي تصطدم مع القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها.

- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: لم يرد ذكر هذه الحالة بشكل صريح وواضح في المادة 51 من قانون 1990، ولا شك أن غرض المشرع من هذه الإضافة النوعية هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها.

- المداوات غير المحررة باللغة العربية: ولم يرد ذكر هذه الحالة بشكل صريح وواضح في المادة 51 من قانون 1990 بما يمثل إضافة نوعية في القانون الجديد.

- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس: وهذه الحالة وردت في المادة 51 من قانون الولاية 1990، فمن منطلق أن المشرع قيد المجلس بصلاحيات معينة وفرض على المجلس

¹ - المادة (55)، قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 88.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، مرجع سابق، ص 336.

³ - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، لبنان، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1983، ص 113.

عدم تجاوزها وهو ما بينته المواد من 77 إلى 101 فيكون من الطبيعي عم الاعتراف قانونا بكل مداولة يتجاوز فيها المجلس حدود صلاحياته¹.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: فرضت المادة 22 من قانون الولاية كأصل عام إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي، بل حتى أشغال اللجان تجرى بذات المقر، ويمكن في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس عقد دورة المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي²، وإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت حرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها³.

ونشير إلى أن المشرع وسع في نطاق الإلغاء الوجوبي (البطلان المطلق) للمداولات بإضافة أسباب جديدة خص بها المجلس الشعبي الولائي تحديدا ولم يتطرق لها في قانون البلدية. وخول المشرع للوالي سلطة إبطال المداولات برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في غضون (21) يوما لإقرار بطلانها وبهذا يكون المشرع قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية، وفي ظل قانون 1990 كان لوزير الداخلية سلطة بطلان المداولات بقرار مسبب من دون تحديد أجل لإعلان البطلان.

و عليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لأحد الأسباب التالية:

- أ/ **عدم الاختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي⁴.
- ب/ **مخالفة القانون:** ضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون، تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت مخالفة للتشريع: الدستور، القانون، التنظيم.
- ج/ **مخالفة الشكل و الإجراءات:** حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تكون مخالفة للأشكال والإجراءات التي حددها القانون (التي تجرى خارج الدورات العادية و الاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره، أو غير المحررة باللغة العربية).

¹ - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية الجزائري، مرجع سابق، ص 330، 331.

² - عمار بوضيف، نفس المرجع، ص 332.

³ - المادة (53)، قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، ص 86، 87.

⁴ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 166.

ثانيا: البطلان النسبي: سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية المجلس وحياد ه تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي. بما فيهم رئيس المجلس سواء تعلقت بمصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون 07-12 .

و من هنا فالجديد في قانون الولاية انه قطع على رئيس المجلس وكذلك الأعضاء حضور الجلسة أو المداولة من باب المحافظة على حياد المجلس.

وجاءت الفقرة الثانية في المادة 56 مشددة على المنتخب الولائي أنه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وإذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك أمام المجلس، وهذا بحق يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد¹.

— من له حق إثارة البطلان النسبي للمداولة: و البطلان النسبي لا يتم بصورة آلية بحكم القانون بل يقتضي الأمر أن يرفع الطلب للسلطة المركزية إما:

1- من الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية: وهذا مكرس في المادة 57 من قانون الولاية وذلك في غضون 15 يوم الموالية لاختتام الدورة التي أقرت فيها المداولة المعنية. فيوقع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد المطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة إذا ثبت توافر حالة الجمع بين المصلحة الشخصية أو مصلحة الزوجة أو أحد الأصول والفروع ومصحة الولاية.

2- من الناخب أو المكلف بالضريبة: وذلك في غضون 15 يوما من تاريخ إشهار المداولة وما يمكن ملاحظته أن المشرع قد أخضع المداولة لنوعين من الرقابة إدارية ممثلة في الوالي وشعبية ممثلة في الناخبين ودافعي الضرائب، و ينبغي إرسال الطلب من قبل الناخب أو دافع الضريبة عن طريق البريد بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استيلاء. ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات، وهذا ما أقر به قانون رقم 07-12².

¹ - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية الجزائري، مرجع سابق، ص 338، 339.

² - المادة (57)، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 89.

و ما يلاحظ من خلال الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية والقانون 09/90 أن البطلان المطلق أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية¹ وهذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة من قبل السلطة الوصية من خلال استغلال سلطة الإبطال في قمع كل المداولات والقرارات التي تتخذها الجماعات المحلية إلا أنه ومن خلال قانون الولاية الجديد 07-12 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي.

إلا أن نص المادة 57 يثير إشكالا إجرائيا حول طرقي الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الولاية كجهة ادعاء ممثلة في الوالي والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه. الولاية تملك الشخصية الاعتبارية وطبقا للقانون المدني و قانون الإجراءات المدنية والإدارية تملك حق التقاضي، بينما المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية الاعتبارية فكيف يمكن مقاضاته.² وعليه يبقى حل هذا الإشكال من اختصاص المشرع.

و مهما كان سبب الإلغاء (البطلان المطلق أو البطلان النسبي)، وتدعيما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منح قانون الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي، إمكانية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية، وذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية³.

- و إن الجهة صاحبة الاختصاص بالنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات وزير الداخلية هي مجلس الدولة الذي حل رسميا محل الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا⁴، وهذا ما جاء في القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة التي جاء فيها: « ينظر مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

- الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية.
- الطعون الخاصة بالتغيير هذه القرارات والطعون الخاصة بتقدير مدى شرعية هذه القرارات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص مجلس الدولة»⁵.

¹ - المواد 51، 52، 53، قانون الولاية 90-09.

² - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 341.

³ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 141.

⁴ - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 123.

⁵ - المادة (9)، القانون العضوي 98-01، المؤرخ في: 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه.

الفرع الثالث: الحلول.

"الحلول هو قيام السلطة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماته القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال"¹، أو هو «التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية»².

حالات الحلول: ونظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة مقارنة مع حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي البلدي، ويمكننا استنتاج حالات الحلول من خلال نص المادتين 168 و 196 من قانون الولاية تتمثل أساسا في :

1- حالات النفقات الإجبارية: إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية فإن السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تقوم تلقائيا بتسجيل النفقات التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به و هذا وفقا للمادة 163 قانون 07/12.

2- يحق للوالي استنادا إلى المادة 168 في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي الولائي يحول دون التصويت على مشروع الميزانية، التدخل باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها³.

3- في حالة إعادة التوازن عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ، فإنه قد يظهر عجز مالي في بعض أبوابها وفصولها فيؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية، وعندها يجب على المجلس الشعبي الولائي التدخل لامتصاص هذا العجز، لكن في حالة تخلفه عن ذلك يتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، ليتخذ الإجراءات اللازمة والإذن بامتصاص العجز الواقع وهذا وفقا للمادة 169 من قانون 07-12.

و يعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية (وزارة الداخلية) محل الجماعات الإقليمية (المجلس الشعبي الولائي)، و هنا نجد خرقا خطيرا

¹ - طاهري حسين، مرجع سابق، ص 47.

² - ابتسام عمبور، مرجع سابق، ص 108.

³ - المادة (168)، قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 141.

للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير، فممارسته أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية.

غير أنه يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين والتنظيمات خاصة المتعلقة منها بالجانب المالي، إذ تعتبر هذه الوسيلة أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الإهمار والتوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة لها قانوناً. لكن بالمقابل نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير على استقلالية الجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقاً لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها وكيفية ذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقاً لهذا المبدأ¹

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها، والاستثناء هو أن يقيد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية، والاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية القانونية، وهو جزئي لأنه ينطبق بالوظيفة التنفيذية فقط ونسي لأن البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة، وتمثل في الرقابة على الأعمال.

إن مداوات المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة إدارية ورقابة قضائية، وتمثل الرقابة الإدارية في الرقابة التي يباشرها والي الولاية وتشمل رقابة التصديق، والبطلان²، والحلول وهذا ما سوف نتعرض إليه في الفرع التالية:

الفرع الأول: المصادقة

تخضع مداوات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية، وتتجسد هذه الرقابة في رقابة الوالي الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة وهذا في حدود ما نص عليه قانون البلدية 10-11.

أولاً: المصادقة الضمنية: تكون وتصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد مرور واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية،³ وبمرور المدة القانونية المحددة تصبح المداوات مصادق عليها ضمناً وقابلة للتنفيذ.

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 109.

² - فريدة قصير مزياني، القانون الإداري (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص 242.

³ - المادة (56)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 86.

ثانيا: **المصادقة الصريحة:** نص عليه المشرع في المادة 57 من قانون البلدية 10-11

"لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات

- قبول الهبات والوصاية الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

و يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع بثلاثين 30 يوما في المادة 58 من قانون البلدية.

و بالربط مع المادة 42 من قانون البلدية لسنة 1990 نجد أن القانون الجديد 10-11 قد قدم

إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا وحالة اتفاقية التوأمة وحالة

التنازل عن الأملاك العقارية باعتبارها حالات تحمل في موضوعها خطورة كبيرة ينبغي أن تخضع

للمصادقة الصريحة من قبل الوالي، غير أن القانون الجديد لم يشر لحالة إحداث مؤسسات ومصالح

عمومية بلدية، مما يطرح إشكالية بخصوص هذه الحالة¹

الفرع الثاني: البطلان.

هو الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصايا (الوالي) أن تزيل قرار صادرا عن جهة لا مركزية

نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بمصلحة عامة.²

ويشمل الإلغاء نوعين من القرارات، قرارات باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون، وقرارات باطلة

نسبيا أي قابلة للإبطال.

أولا: البطلان المطلق: تعتبر بعض مداوالات المجلس الشعبي البلدي باطلة بطلانا مطلقا، باعتبارها

مشوبة بعيب من عيوب المشروعية وهذه المداوالات محددة على سبيل الحصر، حيث جاء بها قانون

البلدية 10-11 في المادة 59 على أنها: " تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات

- المداوالات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ولم يتم ذكر هذه الحالة في قانون 1990.

¹ - عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 288.

² - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر، عين ميله، دار الهدى، ص 109.

- غير المحررة باللغة العربية، ويتجه المشرع إلى التشديد حين ألزم المجالس المحلية بتحرير المداوولات التي تدخل ضمن اختصاصها باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة وأحد رموزها¹.
ومما سبق ذكره نستنتج أن البطلان يكون لأحد الأسباب التالية:

1. عدم الاختصاص الموضوعي: تعتبر باطلة وكأها لم تكن، جميع القرارات والمداوولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، كأن يتدخل - مثلاً - في اختصاص القانون والتشريع أو القضاء.

2. مخالفة القانون: يقصد بالقانون هنا معنى واسع، يشمل كلا من: الدستور، القانون، التنظيم (المراسيم الرئاسية والتنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية...)، وإقرار هذا السبب لبطلان مداوولات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

3. مخالفة الشكل والإجراءات: تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً المداوولات التي تجري خارج الدورات العادية و الاستثنائية و الاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي، أو التي تتم خارج مقره.

- **أداة البطلان:** يعلن عن بطلان المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية أعلاه طبقاً للمادة 59. بموجب قرار، ويلاحظ في النص الجديد أن المشرع لم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان.

كما أغفل التعليل عن البطلان كون أن المداولة الباطلة فيها مخالفة صريحة للدستور أو القانون وأنها لا تنتج أثراً قانونياً، ولو أنه كان أفضل لو ألزم المشرع الوالي بتعليل قرار البطلان²، ومع ذلك، تعتبر قرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من تاريخ إرسالها للوالي، و هذا ما جاء به قانون 10-11 فيما يلي: «تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، و في حالة الاستعجال، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك»³

¹ - المادة (59)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 87، 88 .

² - عتيقة جديدي، مرجع سابق، ص 108.

³ - المادة (99)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 110، 111.

ثانيا: **البطلان النسبي**: دعما لتزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخا لشفافية العمل الإداري، جاء القانون رقم 10-11 على أنه: " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة، يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك المجلس الشعبي البلدي"¹.

نستنتج ونخلص من خلال النص القانوني أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام بأن تنحو منحى شخصي لأحد النواب أو غيره قد تكون محلا للبطلان من طرف الوالي، وذلك حسب تصوره للأمر وحسب سلطته التقديرية حيث يقدر مدى هذا الانحراف ليقرر البطلان في مدة أقصاها شهر².

- **أداة البطلان**: يعلن عن بطلان المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية أعلاه طبقا للمادة 59. بموجب قرار معلل يصدره الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار³، ومن جهة أخرى لم يشير إلى المدة الممنوحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 45 من القانون 08-90 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة⁴.

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأکید لطابعها اللامركزي، نص القانون رقم 10-11 من خلال مادته (61) على ما يلي: « يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة».

1- المادة (60)، قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 88.

2- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 112.

3- أمير حيزية، مرجع سابق، ص 30.

4- تنص المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 على أنه "...يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الوالي".

و نلاحظ من المادة 61 سابقة الذكر أن المشرع في مقابل حق جهة الوصاية إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها أعطى لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، وهي إضافة جديدة في قانون 10-11. و لكن لم تحدد طبيعة التظلم هل هو تظلم ولائي أم رئاسي، إذ يعد بمثابة قناة للحوار تساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة.

الفرع الثالث: الحلول:

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول¹ ويقصد به قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الأساسية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.

فقد يقرر المشرع للشخص اللامركزي اختصاصا نهائيا في أمر معين، ويخشى من امتناع الهيئات اللامركزية من أداء واجبها أو إهمالها في أدائه مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر، لذلك يسمح المشرع لجهة الوصاية أن تحل محله في إصدار القرار نيابة عنه ولحسابه وهو ما يسمى " بحق الحلول" الذي يعتبر من أشد صور الرقابة².

و لشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود و ضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

- أن تكون البلدية ملزمة بالقيام بعمل معين وفق نص صريح.

- امتناع البلدية ولجوتها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها.

- حلول سلطة الوصايا استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص.

- لممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بإنذار الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها إلى ضرورة القيام بالتزاماتها. في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير³.

حالات الحلول: ونظرا لخطورة وصاية الحلول على استقلالية البلدية فقد تم إعمالها قانونا وفي وضعيات ومجالات محددة حصرا، تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها وهي ما

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 84.

² - صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 116.

³ - أمير حيزية، مرجع سابق، ص 32، 33.

تمثل حالات لتلك الوصاية¹، حيث نجد المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 11-10 قد خصص في الباب الأول الفصل الثالث بعنوان " سلطة الوالي " ونجدها تتمثل في:

أولاً: الحلول الإداري: أقر قانون البلدية 11-10 بموجب المواد 100، 101، 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية.

يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وعندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار².

يلاحظ على النص أنه جاء عاماً حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات ولصحة الحلول لابد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد في ه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانوناً³.

¹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

² - المادتين (100)، (101)، قانون البلدية 11-10، مرجع سابق، ص 111.

³ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

و يشير نص المادة 142 من قانون البلدية إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها. ما يلاحظ على نص المادة أن المشرع قام لأول مرة ببيان أهم الوثائق التي يجب أن تودع في أرشيف الولاية من خلال عبارة (...لاسيما...) وهو ما لم يوضحه في قانون البلدية لسنة 1990 واكتفى بعبارة (... التي لها فائدة خاصة محققة...) ¹.

ثانيا: الحلول المالي: تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية للوالي حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 183، 184، 186 من قانون البلدية والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

ويحق للوالي استنادا إلى المادة 102 في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون، تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية ويعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا.

¹ - تنص المادة (124) من قانون البلدية 90-08، على أنه "يجوز للوالي فيما يخص الوثائق التي لها فائدة خاصة محققة وتبين أن شروط محافظتها تعرضها للإتلاف أن يكلف البلدية باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مفيدة

خلاصة الفصل الثاني

مما سبق ذكره في هذا الفصل نستنتج بأن المشرع هدف في إطار الإصلاح الإداري من خلال قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 إلى توفير آليات قانونية تضمن السير الحسن للجماعات المحلية لتصحيح إختلالات التسيير وفتح المشاركة أمام المواطن المحلي. وتقييم التجربة الجزائرية في مجال اللامركزية يفرض علينا تشخيصا دقيقا حول أسسها التقليدية وأهم ما يميز الجماعات الإقليمية في الجزائر رغم الإصلاحات التي جيء بها وجود رقابة وصائية مشددة للسلطة المركزية مما يطرح فكرة الاستقلالية النسبية في تسيير الشؤون المحلية، وجود صلاحيات واسعة للمجالس المنتخبة ولكنها غير فعالة. إن تعزيز اللامركزية وتطويرها وفقا لقانون الولاية والبلدية الجديدين، وباعتماد السلطة المركزية على وسائل الرقابة المشددة على الجماعات الإقليمية يتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بابعاء التنمية المحلية.

خاتمة

خاتمة:

من أبرز مقومات نجاح نظام الإدارة المحلية أو ما يسمى حسب المصطلح الرسمي في الدستور الجزائري " الجماعات الإقليمية "، هو وضوح العلاقة بين هذه الأخيرة و السلطة المركزية وجوهر و أساس هذه العلاقة يكمن في استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية في الإطار الذي يسمح فيه للدولة بحق التدخل في أعمال المجالس المحلية، للتحقق من قيامها بما تفرضه عليها القوانين من التزامات، و ما يقتضيه الصالح العام، على أن يكون هذا التدخل بالقدر الذي يحقق هذا الغرض وأن لا يجد من الحرية الممنوحة لها.

- لذلك كان على المشرع الجزائري ضبط هذه العلاقة على نحو يضمن للجماعات اللامركزية الإقليمية استقلالها من جهة و من جهة أخرى يمكن السلطة المركزية من مراقبة هذه الجماعات و لعل الازدواج الوظيفي لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي يشكل تهديدا حقيقيا لاستقلالهما الوظيفي.

و إذا كان التأثير لا يظهر بوضوح على مستوى البلدية فإن الولاية تعيش حالة خضوع و تبعية تامة لمثل السلطة المركزية - الوالي - الذي تغطي اختصاصاته اللامركزية على اختصاصاته المركزية. - و يتضح لنا من خلال دراستنا لقانوني البلدية و الولاية أن المشرع قد سار في اتجاهين متعارضين فمن ناحية وسّع في اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة و في المقابل أخضعها في ممارسة تلك الاختصاصات لرقابة دقيقة و واسعة عهد بها إلى السلطات الوصائية، مما نتج عنها ضآلة و تقييد ما قرره المشرع من استقلال هذه المجالس.

- و أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة، هو أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية، و ذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، علما أن هذا الأخير ألغى أسلوب الوصاية الإدارية الشديد و اكتفى بالرقابة القضائية حسب قانون 21 مارس 1982 حيث تعتبر قرارات المجالس المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تليغها، و على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء قرارات الإدارة المحلية التي

يراهما غير شرعية، خلال مهلة شهرين من تبليغه القرار، و حتى سلطة تعليق تنفيذ قرار المجلس، فإنها من اختصاص القضاء الذي يحكم بناء على طلب ممثل الدولة المرفق بدعوى الإلغاء.

- و منه نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على كل من البلديات والولايات، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية منفردين، و مجتمعين في شكل مجالس، كما تعدت الرقابة الإدارية إلى أعمال هذه المجالس، و من ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما و متدخلة في كل مجالات عمل السلطة المحلية، و هو الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية. و مما سبق ذكره من نتائج، و من أجل ضمان استقلال الجماعات المحلية و تكريس لامركزية حقيقية لا صورية توصلنا إلى الاقتراحات التالية:

- 1- التخفيف من شدة الرقابة الوصائية خاصة الممارسة على أعمال الجماعات الإقليمية و اقتصارها على الرقابة الشرعية التي تتلاءم مع منطق و فلسفة اللامركزية، و تقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه.
- 2- إقامة العلاقة بين الإدارة المحلية و السلطات الوصائية على أساس تقديم الرأي و المشورة و التعاون خاصة بالنسبة للهيئات المحلية التي لا تتوفر فيها الكفاءة الإدارية المطلوبة و لا الموارد المالية الذاتية.
- 3- إعادة النظر في توزيع الموارد الوطنية و تخصيص نسبة منها تناسب مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للجماعات الإقليمية، دون إغفال العامل الديموغرافي والجغرافي و توفير الإطار البشري المؤهل و تشجيع المشاريع الاستثمارية للنهوض بالتنمية المحلية.
- 4- إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي و ضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.
- 5- إعادة النظر في اختصاصات الوالي و العمل على نقل جزء منها لرئيس المجلس الشعبي الولائي الذي و رغم كونه منتخبا لا يتمتع بأي اختصاصات هامة و يبقى دوره منحصر في رئاسة الجلسات و ضبطها.
- 6- و جوب إحكام نظام الرقابة على الجماعات المحلية و ملائمتها مع منطق و فلسفة اللامركزية. فالرقابة يجب أن تكون سياسية قبل الإدارية.

فلا بد للأحزاب من القيام بدورها في هذا المجال، كما يجب رفع الوصاية الأبوية في الجماعات المحلية بذهنيتها الحالية. و تحديد ميكانيزمات و موضوعات الرقابة بشكل مدقق و في إطار القانون فقط.

7- إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكبر.

8- اشتراط التأهيل العلمي اللازم أو المستوى الثقافي الكافي لتولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

9- تقديم الإعانات الحكومية للجماعات الإقليمية وفق معايير موحدة، كأن يتم منح الإعانة على أساس عدد السكان أو حجم النشاط والوضع المالي للوحدة المحلية.

10- منح الجماعات الإقليمية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية.

11- الاعتماد على الرقابة القضائية لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل لمجابهة كافة الخروقات التي يمكن أن ترتكبها السلطات المحلية، بالإضافة إلى وجود مجلس المحاسبة الذي يمكنه القيام بدور رقابي على الجماعات الإقليمية، وهو ما نصرت عليه المادة 170 من الدستور " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية " .

و في ختام دراستنا هذه يتضح جليا أن الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في حقيقة الأمر عبارة عن الحدود و الأطر القانونية و المجال الذي تمارس فيه الجماعات المحلية اختصاصاتها و ذلك من خلال القانونين: 07-12 المتعلق بالولاية، 10-11 المتعلق بالبلدية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

1- الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيخنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1994.
- 2- أحمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي، النظام اللامركزي وتطبيقاته، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النشر و التوزيع، منشورات زين الحقوقية، 2013.
- 3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، 1996 مع ملحق 1990
- 4- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006.
- 5- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- 6- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، بدون طبعة، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 7- حسام مرسى، أصول القانون الإداري (التنظيم الإداري، الضبط الإداري، العقود الإدارية، القرارات الإدارية)، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2012.
- 8- حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- 9- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- 10- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، بدون طبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998.
- 11- حميدي قبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
- 12- خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الثالثة، 1993

- 13-** خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوس ط ومنشورات عويدات، بيروت باريس، الطبعة الأولى، 1981.
- 14-** خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية، 2009.
- 15-** سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة 2006.
- 16-** صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، لبنان، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1983.
- 17-** طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري- النشاط الإداري- دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، 2007.
- 18-** طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 19-** عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل الدكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973.
- 20-** عبد الرزاق ابراهيم الشبخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2001.
- 21-** عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
- 22-** عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 23-** عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 1433هـ-2012م.
- 24-** عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- 25-** عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، دون طبعة ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984 .
- 26-** عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2000.
- 27-** عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002،
- 28-** عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000
- 29-** محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004 .
- 30-** محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري , النشاط الإداري) , بدون طبعة , دار العلوم للنشر و التوزيع , عنابة, 2013.
- 31-** محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
- 32-** محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر ، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، الإصدار الأول ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2009 .
- 33-** محمد فتح الله الخطيب و صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة، القاهرة، 1966.
- 34-** محمد محمود الطعمانة و سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، الأردن، المنظمة العربية للتنمية، 2005
- 35-** محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.
- 36-** محي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 2007 ، ص 31.
- 37-** مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ علم الإدارة العامة، طرابلس، الجامعة المفتوحة، 2002.

- 38-** ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الجزائر، دار المجدد للنشر و التوزيع، 2001.
- 39-** نسرین شریقی و مریم عمارة و سعید بوعلی ، سلسلة مباحث في القانون (القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، بدون طبعة ، دار بلقيس للنشر، الجزائر
- 40-** نواف كنعان ، القانون الإداري (الجزء الأول) ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2006
- 41-** هاني علي الطهراوي، القانون الإداري : ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري، بدون طبعة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2009.
- 42-** هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا ، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2004.

2- المقالات:

- 1-** بكر القباني ، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، العدد 52، بيروت، 1984.
- 2-** سليمان محمد الطماوي، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها، مجلة العلوم الإدارية، السنة 13 العدد الأول أبريل 1970.
- 3-** عبد الحليم بن مشري، (نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، العدد السادس، 2009.
- 4-** عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل.
- 5-** عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار ، الجزائر ، ديسمبر 2002.
- 6-** عتيقة بلجبل ، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009

7- عمار بوضياف ، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و

التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس ، ماي 2009 .

8- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد

خيضر، بسكرة، العدد السابع. فيفري 2005.

3- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في: 22 نوفمبر 1976، جريدة رسمية

العدد 94 ، سنة 1976.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 (آخر تعديل له لسنة 2008).

ب- القوانين:

1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998. المتعلق باختصاصات مجلس الدولة

و تنظيمه (الجريدة الرسمية /العدد 37).

2- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 14 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات(الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية /العدد الأول).

3- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07/04/1990 المتضمن

قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990.

4- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07/04/1990 المتضمن

قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990.

5- القانون رقم 84/09 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، المؤرخ في: 04.02.1984،

الجريدة الرسمية للجمهورية، رقم 06.

6- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011. يتعلق بالبلدية(جريدة رسمية 37 مؤرخة

في 03-07-2011).

7- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012. يتعلق بالولاية. (جريدة رسمية رقم 12

مؤرخة في 29-02-2012).

ج- الاوامر:

1 - الأمر رقم: 67-24 المؤرخ في 18. 01. 1967، المتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية عدد 06، سنة 1967.

3- الرسائل و المذكرات:

أ- رسائل الدكتوراه:

1- غانم عبد الغني، التنظيم المحلي حاضرا ومستقبل، في ولاية بسكرة، أطروحة دكتوراه دولة في التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 1998

ب- رسائل ماجستير:

1- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون 2010/2009.

2- يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاديات المالية والبنوك، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2010-2009.

3- أحمد بالجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010.

4- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات والحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.

5- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2013-2012.

6- جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، بلدية بسكرة نموذجاً، مذكرة ماستر، علوم سياسية، تخصص سياسة عامة و إدارة محلية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012.

- 7- أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة 2013/2012.
- 8- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة و آفاق , مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزوزو، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2013/2012.
- 9- جلول عبه، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013.
- 10- حفيظة سفوحي، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة، 2012 .
- 11- علية سيبوط، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ، 2012،

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

أ	..... : مقدمة
06	..... الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية
07	..... المبحث الأول : الإطار الوصفي للجماعات الإقليمية
07	..... المطلب الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية
08	..... الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية
10	..... الفرع الثاني: التفرقة بين الإدارة المحلية وغيرها من المصطلحات المشابهة
12	..... الفرع الثالث: مكانة الجماعات الإقليمية في النظام الإداري
19	..... المطلب الثاني: الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري
19	..... الفرع الأول: تطور الجماعات الإقليمية في الجزائر
22	..... الفرع الثاني: الولاية
39	..... الفرع الثالث: البلدية
57	..... المبحث الثاني : الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية
57	..... المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية و تميزها عن الأنظمة المشابهة لها
58	..... الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
60	..... الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة
67	..... المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية
68	..... الفرع الأول : أهداف الرقابة الوصائية
70	..... الفرع الثاني : مبررات الرقابة الوصائية
72	..... المبحث الثالث : نماذج الرقابة الوصائية
72	..... المطلب الأول: الرقابة الوصائية في النموذج الإنجليزي
73	..... الفرع الأول: وصاية البرلمان
73	..... الفرع الثاني: وصاية القضاء
73	..... الفرع الثالث: وصاية الحكومة

75	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على النموذج الفرنسي.....
75	الفرع الأول: الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية.....
76	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية.....
79	المطلب الثالث: الوصاية الإدارية على النموذج اليوغسلافي و موقف المشرع الجزائري.
80	الفرع الأول: الوصاية الإدارية على النموذج اليوغسلافي.....
82	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري.....
85	الفصل الثاني: نطاق الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية.....
87	المبحث الأول : الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية.....
87	المطلب الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....
88	الفرع الأول: التوقيف.....
89	الفرع الثاني: الإقصاء.....
91	الفرع الثالث: تكرار الغيابات و المانع القانوني.....
92	المطلب الثاني : الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....
92	الفرع الأول: التوقيف.....
94	الفرع الثاني: الإقصاء.....
96	الفرع الثالث: المانع القانوني.....
98	المبحث الثاني : الوصاية الإدارية على الهيئات المنتخبة
98	المطلب الأول : الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.....
99	الفرع الأول: أسباب حل المجلس.....
101	الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل.....
101	الفرع الثالث : إجراءات الحل و آثاره.....
103	المطلب الثاني : الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة.....
103	الفرع الأول: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي.....
105	الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل.....
106	الفرع الثالث : إجراءات الحل و آثاره.....

108	.....المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على الأعمال.....
109	.....المطلب الأول: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....
109	.....الفرع الأول: المصادقة.....
111	.....الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء).....
115	.....الفرع الثالث: الحلول.....
117	.....المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....
117	.....الفرع الأول: المصادقة.....
118	.....الفرع الثاني: البطلان.....
121	.....الفرع الثالث: الحلول.....
126	.....خاتمة.....
130	.....قائمة المراجع.....