

استقلالية الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية

Autonomy of local communities under administrative guardianship

بورزق موسى¹

1 جامعة الجلفة

moussabourzegue@gmail.com

بن الطاهر سعاد²

1 جامعة الجلفة

الملخص:

تبنى المؤسس الدستوري في الجزائر مبدأ وحدة إقليم الدولة منذ الإستقلال واعتمد على النظام الإداري اللامركزي كأسلوب لإدارة هذا الإقليم، فقسمت الدولة ل وحدات إدارية هي الجماعات المحلية ممثلة في البلدية والولاية، ومنح لهما الاعتراف بالإستقلال الإداري والذمة المالية المستقلة، ورغم منحهما إختصاصات إدارية إلا أن المشرع فرض عليهما رقابة وصائية مشددة، مما أخل بفكرة اللامركزية الادارية والمغزى منها، وقلص من استقلالية الجماعات المحلية وجعلها في تبعية كبيرة للسلطة المركزية.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية ، الوصاية الإدارية ، الجماعات المحلية ، الاستقلالية ،

Abstract: The constitutional founder in Algeria adopted the principle of the unity of the territory of the State since independence and relied on the decentralized administrative system as a method of managing this region. The state was divided into administrative units, which are the local groups represented in the municipality and the wilaya, and it granted them recognition of administrative independence and independent financial responsibility, and despite their granting of administrative powers, the legislator imposed They have strict supervisory control, which violates the idea of administrative decentralization and breaks its meaning, and reduces the independence of local groups and makes them highly dependent on central authority.

Keywords: decentralization, administrative supervision, local authorities, autonomy,

مقدمة:

التنظيم الإداري في غالبية الدول الحديثة ينقسم إلى نوعين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، وتنقسم اللامركزية الإدارية إلى قسمين اللامركزية المصلحية المرفقية و اللامركزية الإقليمية، حيث يتم تقسيم إقليم الدولة الى وحدات ادارية تتمتع بالاستقلالية الشخصية المعنوية، تدير الشؤون المحلية مع الخضوع لوصاية الادارة المركزية.

في الجزائر تبني المؤسس الدستوري أسلوب اللامركزية الإدارية، وهو ما نص عليه المؤسس الدستوري الذي اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونه ، فقد تغيرت وتنوعت وظائف الدولة فعجزت الإدارة المركزية عن الوفاء والبت في كل المهام ، فأصبحت الحاجة ماسة لتقسيم و توزيع وظائف الإدارة و التنازل عن بعضها لصالح وحدات إدارية محلية لرفع هذا الثقل عن كاهل الإدارة المركزية و تجاوز عيوب و سلبيات الأسلوب المركزي في الإدارة.

والجماعات المحلية حسب الدساتير الجزائرية المتعاقبة تتكون من :البلدية والولاية، فالبلدية تعد القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة، بحيث تشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية 1 ، أما الولاية فتتمثل وحدة ادارية غير ممرضة للدولة، (وتشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات المحلية والدولة 2 فالمجالس الشعبية المحلية هي وجه الدولة عند المواطن البسيط وهي همزة الوصل بين الادارة المركزية و المواطن، و عليه فقد أسند المشرع للجماعات المحلية اختصاصات واسعة، و منحها الاستقلالية اللازمة للقيام بمهامها، وتتجلى هذه الاستقلالية في الاعتراف بسلطة محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرار، لكن هذه الاستقلالية ليست مطلقة فمبدأ النظام الإداري اللامركزي هو توزيع الوظيفة الإدارية ، تقسيم جزء من المهام في الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية المنتخبة ، حيث تمارس الهيئات المحلية المنتخبة ما خول لها من اختصاصات بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون ، و هذا مع الخضوع لرقابة و وصاية الإدارة المركزية لفرض احترام القانون 3.

لكن العلاقة بين الجماعات المحلية و السلطة المركزية تقوم على مبدأ ضمان وحدة الدولة ، وهنا يثار التساؤل عن مدى استقلالية الجماعات المحلية ، حيث فرض المشرع الجزائري رقابة و وصاية على الجماعات المحلية ، مما يحد من هذه الاستقلالية، و يثبت نفوذا للإدارة المركزية في النظام الإداري اللامركزي الجزائري.

و عليه يمكن طرح الاشكالية التالية: هل تعوق الوصاية الإدارية تجسيد الجماعات المحلية في الجزائر للنظام الإداري اللامركزي ؟ أم أنها ضرورة سياسية وإدارية لضمان وحدة الدولة و فرض احترام القانون؟

للولوصول للإجابة عن هذه الاشكالية لابد أولاً من التعرف على الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية واللامركزية الإدارية في الجزائر (كمبحث أول) ، ومن ثم تأثير رقابة الإدارة المركزية ووصايتها على استقلالية الجماعات المحلية (كمبحث ثان)

المبحث الأول : الجماعات المحلية تكريس للامركزية الإدارية في الجزائر

إن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها ، و يمكن قياس هذه الاستقلالية بمعرفة كيفية ومدى تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية 4 ، فاللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة و هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة تباشر اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت إشراف و رقابة السلطة التنفيذية 5 ، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، بل تبقى الرقابة ممارسة من السلطة المركزية على الهيئات المحلية ، ويسمى هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية 6.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الادارية في الجزائر

اللامركزية الإدارية ليست إلا طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة⁷ تطبقها كل دولة وفق ما يسمح به أسلوب النظام السياسي فيها ، و لمتطلبات سياسية واقتصادية واجتماعية و جغرافية و حتى ثقافية معينة، و اللامركزية الادارية تطبيق للديمقراطية و تجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، كما أنها أسلوب فعال و ناجح في الإدارة، أما الجماعات المحلية فهي أحد وجهي اللامركزية ، وهي لامركزية إقليمية و تتنوع المصطلحات هنا من الجماعات المحلية ، الهيئات المحلية أو المجالس المحلية المنتخبة تبعاً لما هو سائد في التنظيم الجزائري.

الفرع الأول : اللامركزية الادارية صورها ، أركانها و أهدافها

1 / تعريف اللامركزية الادارية: عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي اللامركزية الإدارية بأنها " : توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت اشراف و رقابة الحكومة المركزية"⁸

كما عرفت على أنها " : ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات و وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة الأخرى ، مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية ، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"⁹

وتعرف أنها " : أسلوب من أساليب العمل الإداري الذي ينصب على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية ما بين هيئات مركزية موجودة في العاصمة، و بين هيئات أو مجالس منتخبة أو مستقلة عن السلطة المركزية ولكنها تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت إشراف ومراقبة الدولة المتمثلة سلطتها في الادارة المركزية"¹⁰ و للامركزية الادارية وجهان الأول سياسي يمكن الهيئات المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها لتكريس مبدأ الديمقراطية الإدارية، و تحسيس الفرد بمواطنته و امكانية مساهمته في اتخاذ القرارات المحلية ، ووجه قانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الادارة المركزية و الهيئات المحلية

2 / صور اللامركزية الإدارية وأركانها:

للامركزية الإدارية صورتان هما:

أ / اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية:

تعتمد على وجود أشخاص معنوية متخصصة في موضوع نشاط معين كالمؤسسات العامة و تكون في حالة إذا منح مرفق عام محلي الشخصية المعنوية و قدرا من الاستقلال¹¹ ، . كما أن اللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي و الوظيفي ، مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية ، دون الاهتمام بالنطاق و المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا¹²

ب / اللامركزية الإدارية الإقليمية:

ترتكز على الأركان التي تستند إليها اللامركزية حيث تقوم على أساس جغرافي فيقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية ، و تضم مجموعة سكانية ترتبط فيما بينها بروابط التضامن و تنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب ، و هو ما يعرف بالجماعات المحلية في الجزائر¹³

و انطلاقا من تعريف اللامركزية الادارية و صورها نصل إلى معرفة أركان اللامركزية الإدارية و هي كما يلي:
أولا/ الاعتراف بوجود بمصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يتطلب النظام اللامركزي وجود مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن احتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة للدولة. والمشاركة بين جميع المواطنين

إن اعتراف القانون بهذا التمايز الموجود بين المصالح المحلية " الإقليمية " والمصالح الوطنية " المركزية يشكل أساس قيام اللامركزية فتكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها ، في الدول الديمقراطية البرلمان هو من يحدد صلاحيات الهيئات المحلية ، من خلال سن القوانين الأساسية التي تتعلق بتلك الهيئات ، ومثال ذلك في الجزائر قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11 ، و اسناد هذا الاختصاص للهيئة التشريعية ضمانا لدعم النظام اللامركزي ، ويحمي من تدخلات السلطة التنفيذية، وتوزع الوظائف و الصلاحيات بين الادارة المركزية و الهيئات المحلية

ثانيا / وجود هيئات محلية مستقلة ومنتخبة:

في النظام الإداري اللامركزي يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة ، إلى الهيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، و منحها الشخصية المعنوية عليها وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم الذي من المفروض أن تسيره ، و يقتضي وجود هيئات محلية مستقلة و منتخبة مايلي:

— الاستقلال " الشخصية المعنوية" الشخص المعنوي هو مجموعة الأشخاص أو أموال تتكاثف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية أي القدرة على

اكتساب الحقوق، و بالمقابل الحلي لالتزامات، ومن ثم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية

— الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية إن أشخاص القانون الإداري هي أساسا، الأشخاص المعنوية العامة، ووجود الأشخاص الطبيعية بها هو في خدمتها

— يقصد بالمصالح المحلية اللامركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري ، فالاعتراف بوجود مصالح سياسية متميزة داخل الدولة من شأنه أن يحولها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة واتحاديه في ظل ما يعرف باللامركزية السياسية الفدرالية، وهنا تختلف اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية من عدة جوانب فاللامركزية الإدارية تنظم اداري في الدول البسيطة والموحدة كما الجزائر أما نظام اللامركزية السياسية فيقتصر وجوده على الدول المركبة والاتحادية فقط. هنا تستمد الدويلات في اللامركزية السياسية صلاحيتها واختصاصها مباشرة من الدستور بينما تتحدد اختصاصات الوحدات الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية فقط بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية

— تنصب اختصاصات الهيئات والأجهزة في اللامركزية الإدارية على جزء من الوظيفة الإدارية للدولة أي أنها تقتصر على النظام الإداري تعليم، صحة، ثقافة، نقل، حماية البيئة ،

ثالثا / الخضوع للرقابة الإدارية " الوصاية ":

تتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية الإدارية المبسوطة والمنصبة إما على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاته أو على الأشكال والأعضاء في تلك الهيئات؛ أو على الأعمال الصادرة عنها

يتمتع الشخص المعنوي اللامركزي بصلاحيات أصلية يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الادارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص العامة القانونية الأخرى كالجماعات المحلية فان هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال التام بين هذه الأشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة والدولة بموجب نظام يعرف الوصاية الإدارية وتعني مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فان نظام الوصاية¹⁴ أداة قانونية دائمة و مستمرة بين هذه الهيئات والسلطات المركزية، تسمح باتخاذ القرار بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون.

الرقابة الوصائية في الجزائر تأخذ ثلاث (03) صور أساسية، رقابة على الأشخاص من خلال الاستقالة التلقائية أو التوقيف أو الإقصاء، أو من خلال الرقابة على الهيئات من خلال حل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي في عدة حالات منها خرق أحكام دستورية، إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس، الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، أو عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم ، أو من خلال الرقابة على أعمال المجلس المحلية عن

طريق سلطة التصديق أو الإلغاء أو الحلول، ويعد التصديق أشد وسائل الرقابة التي تعاني منها الجماعات المحلية.

فالتصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يُخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، فهو إيدان بصلاحيات مداوات المجلس وقابليتها للتنفيذ، بما يفيد أنه لا تكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها، ويكتسي التصديق أهمية قصوى تتمثل في تلافي الأخطار الناجمة عن تطبيقه، فهو وسيلة وقائية تستطيع السلطة المركزية حماية الأشخاص والهيئات من تنفيذ البلدية قراراتها المعيبة، الصادرة عن عدم دراية وخبرة أو لسوء قصد بعض الأعضاء¹⁵.

فالمداوات قد تكون خاضعة للمصادقة الصريحة للوالي في مدة شهر من إيداعها للولاية عندما تتعلق بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية¹⁶، واتفاقيات التوأمة، و الملاحظ أن المشرع عمد إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة وما قد ينجر عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار أعلاه متى انتهت مهلة 30 يوماً¹⁷.

كما قد تكون المصادقة ضمنية على مداوات المجلس البلدي، إذ تكون نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوماً ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداوات المستثناة قانوناً، وتكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون اقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا يعتبر القرار ضمنياً بالمصادقة، كما يجب أن يكون قرار الرفض مسبباً وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابياً خلال المدة المحددة قانوناً، فجهة الرقابة الوصائية تملك المصادقة على القرار أو رفضه دون أن تعدل في قرار ومداوات المجالس الشعبية البلدية.

إن خضوع هذه المداوات للمصادقة تشير إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة و نجد ذلك واضحاً خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و ليس من تاريخ صدورها وإمضاءها من طرف المجالس المحلية، أي أن الإدارة المركزية ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة بل هي عاجزة عن تولى سلطة اتخاذ القرار كاملة¹⁸.

فعوامل الحفاظ على المصلحة العامة و المال العام تبقى من العوامل الأساسية التي تدفع بالمشرع الجزائري إلى تشديد الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية من خلال آلية الوصاية التي ضمها في قانوني البلدية و الولاية، وكل ذلك يهدف الحفاظ على مبدأ أساسي وهو ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية، في تسييرها مع ضمان وحدة إقليم الدولة.

المطلب الثاني: مفاهيم حول الجماعات المحلية في الجزائر

الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية مكون أساسي ومحوري للجهز الإداري في أي دولة ، لذلك لا بد من التعرف على مفهوم الجماعات المحلية وعلاقتها باللامركزية الإدارية
الفرع الأول / تعريف الجماعات المحلية وأسباب ظهورها
1/ تعريفها:

يمكن تعريف الجماعات المحلية " بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساساً بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية"¹⁹.

وهي أيضا " أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها وتعمل على الاستقلال الأمثل لمواردها الدانية " وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون²⁰ ، وبالعوموم هي الأجهزة والمجالس المحلية التي تمكن المنتخبين على مستوى الولاية والبلدية من المشاركة في صنع القرار تجسيدا لفكرة الديمقراطية

2 / أسباب ظهور الجماعات المحلية

تتعدد أسباب ظهور الجماعات المحلية.

أولا / الأسباب الإدارية:

- التخفيف من أعباء الادارات المركزية وتركيزها على الأعمال الإدارية ذات الصبغة الوطنية المهمة.
- تشجيع الموظفين المحليين على الإبداع وإكتساب الاطارات المحلية خبرة لمشاركتها في اتخاذ القرارات
- سرعة الإنجاز بكفاءة وفعالية ، وتبسيط الاجراءات مما يحد من البيروقراطية، و الرفع من كفاءة العمل

ثانيا / الأسباب السياسية

- ترسيخ الديمقراطية لدى المواطنين، من خلال عمليات الترشح والانتخاب وتعدد الآراء
- مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي.
- تكريس الرقابة الشعبية، حيث يمارس السكان في الجماعات المحلية الرقابة على المجالس المحلية للقيام بمهامها بكفاءة وفاعلية .
- تكوين قيادات محلية متمكنة بكفاءة الادارة و التسيير ، سواء في المجالس المحلية أو النيابية في الدولة.

ثالثا/ الأسباب الاقتصادية:

- تخفيف العبء على الخزينة المركزية بتوفير مصادر. التمويل المحلي .
- تخفيف التكاليف المالية و اختصار الوقت و الجهد عن طريق اتخاذ القرارات محليا .

بورزق موسى، بن الطاهر سعاد ————— استقلالية الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية

- اشراك المواطنين المحليين على المساهمة مع السلطات المحلية في تمويل مشاريع التنمية المحلية
- تخصيص عائدات المجالس المحلية لفائدتها لتحقيق العدالة الاقتصادية والمساهمة في التنمية²¹.

رابعا / الأسباب الاجتماعية:

- القضاء على البطالة بتوفير فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى المدن الكبرى.
- الحفاظ القيم الاجتماعية والثقافية، بتشجيع مبادرات ومشاريع تساهم في النهضة الثقافية والاجتماعية، وتوجيه التغيير الاجتماعي الايجابي.
- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي²²

3/ أهداف الجماعات المحلية:

الهدف الأساسي للجماعات المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام مع مراعاة الخصوصيات المحلية ويقرب الإدارة من المواطن ويسمح للمواطنين بالمشاركة في صنع القرار
أولا / الأهداف السياسية:

ترتبط الأهداف السياسية للجماعات الإقليمية بمبدأ تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب، لتحقيق أهداف أهداف منها:

-الديمقراطية: تعتبر تحقيق الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الجماعات المحلية وتحقق هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي، لتتولى الإدارة في هذه المجتمعات، كما تتيح فرصة لتدريب القيادات المحلية وإعدادها لشغل مناصب سياسية في المجال التشريعي والتنفيذي على المستوى الوطني وكثيرا ما يقال أن الجماعات المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، والحقيقة أن ديموقراطية الادارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها²³.

-دعم الوحدة والتكامل الوطني: تدفع الأفراد إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلتهم بالدولة، وتحسسهم بحقوقهم وواجباتهم الوطنية و تسمح بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الحس السياسي لدى المواطن²⁴.

-تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة، مع ما يترتب عن ذلك من مخاطر داخلية وخارجية

ثانيا / الأهداف الإدارية:

يمكن إيجازها في الآتي:

القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة المركزية، حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، وبرقابة و اشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

كما تمكن من تجريب أساليب إدارية جديدة محليا بشكل محدود لتعميمها في حالة نجاحها.
ثالثا / الأهداف الاجتماعية:

• شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه.

• تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، وتنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين.

4/ الجماعات المحلية في الجزائر:

تبنت الجزائر تقسيما إداريا في العهد العثماني قسمت بموجبه الدولة إلى أربع مناطق ، وظهر تقسيم إداري في عهد الأمير عبد القادر الجزائري وامتد التنظيم الإداري آنذاك إلى هيئات محلية فوضت لها بعض صلاحيات الأمير ، أما عادة الاستقلال فقد ورثت الجزائر تقسيما إداريا متنوعا بين أقاليم أوروبية مدنية وأخرى عسكرية وأخرى مختلطة عن العهد الاستعماري ، وتميز التنظيم الإداري حينها بتقليص عدد البلديات ودمجها ، وصولا لفتح المجال للتعديدية السياسية وتمكين المواطنين من المشاركة في تسيير الشؤون العمومية وتقاسم السلطات واتخاذ القرارات بين السلطات المركزية والسلطات المحلية ممثلة في الولايات والبلديات، وتجلى ذلك في قانون البلدية 90/08 وقانون الولاية 90/09 وما تبعها من تعديلات وإصلاحات لغاية صدور قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 .،

بقراءة بيان الأسباب لقانون البلدية فقد اعتبر البلدية القاعدة الإقليمية واللامركزية للدولة وذات مكانة قصوى، فهي تجسيد للديمقراطية المحلية وتلبية لانشغالات المواطنين بين هيئتها من جهة، وجعل التكامل والتناسق بينهما هدفاً يُسعى لتحقيقه ووضع السبل المناسبة لذلك من جهة ثانية، بل تعتمد المشرع ذلك ليظهر حرصه الشديد على أخذه بمبدأ الديمقراطية منهجا، وطريقة للحكم، إلا أنه يُسجل تفوق الإدارة على حساب المنتخبين ليكون على غرار قانون البلدية فتردد وتوجس المركز من المجالس المنتخبة وإبداء مخاوف متزايدة منه ، وتقوم الجماعات المحلية في الجزائر على أسس دستورية وأخرى تشريعية
الأسس الدستورية للجماعات المحلية:

ورد مصطلح الإقليم في دستور 1963 لأول مرة في المادة الثامنة منه، حيث تضمنت تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يحدد القانون أهدافها واختصاصاتها البلدية هي المجموعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية من خلال هاتين المادة يتضح أن المؤسس الدستوري لازال لم يتضح لديه مفهوم الجماعة الإقليمية حيث استعمل مصطلح المجموعة الإدارية والمجموعة الإقليمية الإدارية في نفس الوقت. وبالرغم أنه خول للقانون تحديد مداها واختصاصاتها، إلا أنه أعطاها مفهوما وحدد مداها في نفس الدستور، حيث تضمن أهم المواصفات التي تتميز بها البلدية كالمجموعة الإقليمية والإدارية والاجتماعية القاعدية²⁵ وبذلك استعمل مصطلح الإقليمية لأول مرة في هذا المقام.

و عليه فإن المؤسس الدستوري ركز على تحديد مفهوم البلدية بصفها مجموعة إقليمية إدارية، ومزج بين صفها الإقليمية ومهمتها الإدارية ، فالبلدية ما هي إلا تنظيم إداري على قطعة جغرافية محددة المعالم.

دستور 1976 كان أكثر وضوحا حيث تضمن إن " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ"²⁶ وبذلك وضع حدا لا يمكن تجاوزه مهما كانت الدواعي أو الأهداف وذلك ما جسده الأحكام التي تلت ذلك

كممارسة الدولة الجزائرية سيادتها على مجموع ترابها الوطني وعلى مجالها الجوي وعلى مياها الإقليمية فاعتماد المؤسس الدستوري على أسلوب اللامركزية كأساس للمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية لا يعدو أن يكون إلا آلية لتوزيع الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية الهيئات اللامركزية مع إحترام وحدة الدولة. بذلك تضمن هذا الدستور حكما جديدا مقارنة مع دستور 1963 ، حيث نص على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية²⁷ وبذلك يكون المؤسس الدستوري كرس ما كان على أرض الواقع إنطلاقا من كون الولاية مهيكلة بنص قانوني منذ سنة 1969

كما أن المؤسس الدستوري وللتحكم في هذه الوحدات الادارية، فقد أخضع التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري لمجموع التراب الوطني للقانون حتى لا يكون في ذلك اجتهادا أو مساسا بالحدود التي حددتها السلطة. في دستور 1989 الذي فتح الباب أمام التعددية السياسية فإن المؤسس الدستوري كان دقيقا أكثر ففي المادة الأولى من الدستور "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ" ، غير أن هذه الوحدة لا تتنافى مع تنظيم إداري على أن للإقليم حسب ما تقتضيه المصلحة العامة، وبذلك تضمن بأن الدولة تنظم على أساس جماعات إقليمية والمتمثلة في الولاية والبلدية ، وبذلك يستعمل لأول مرة مصطلح الجماعة ، دون أن يحدد للبلدية مظاهرها واكتفى بوصفها بالجماعة القاعدية.

تضمن دستور 1996 نفس الأحكام التي تضمنها دستور 1989 حيث تضمنت المادة الأولى منه على أن "الجزائر وحدة لا تتجزأ وأن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وأن البلدية هي الجماعة الإقليمية"

وفي آخر دستور للجزائر صادر في سبتمبر 2020 تعددت المواد الدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية، حيث نرى بوادرو نوايا لتعزيز دور واستقلالية الجماعات المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية ، وأكد في المادة 17 على أن البلدية والولاية هي الجماعات المحلية للدولة كما أضاف فقرة في نفس المادة على امكانية أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة لم يفصل في فحواها بعد، وفي المادة 18 عبر المؤسس الدستوري على نوع العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية التي تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز مواصلا في المادة 19 على التأكيد على غرار الدساتير السابقة بأن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية

عبر مختلف الدساتير يتضح أن المؤسس الدستوري كان صارما في تحديد ماهية الجماعات الإقليمية لكن بصفة عمومية، تاركا تفصيل ذلك للتشريع ،

الأسس التشريعية للجماعات المحلية:

خص المشرع الجماعات المحلية بعدد كبير من النصوص التشريعية والتنظيمية لتحديد ماهيتها، والدور المنوط بها وعلاقتها بالدولة واهم التشريعات التي تناولت هذه الجماعات الإقليمية بالتفصيل هما قانون البلدية وقانون الولاية.

أ- على مستوى قانون البلدية : غداة الإستقلال وما تبعه من انسحاب لإداريين الفرنسيين أصبحت كل الإدارات عاجزة وجامدة، مما استدعى التدخل السريع للمشرع من أجل ضمان سير الحياة ، فأنشئت لجان التدخل الإقتصادي والإجتماعي²⁸ ، ثم ظهرت ولايات نموذجية²⁹ في كل من عنابة، الواحات، الساورة، تيزي وزو، تلمسان، وتدخل المشرع مرة أخرى في 1967 بإصدار نص تشريعي مرفقا بميثاق حدد فيه الملامح الأساسية للبلدية³⁰

وتضمن الميثاق البلدي الحدود الأساسية للبلدية بصفتها وحدة إقليمية قاعدية ومما جاء فيه أن " البلدية هي وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها بهذا الإعتبار أن تكون في خدمتها ، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها"³¹ كما تضمن الأمر 24/67 في مادته الأولى على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية الأساسية ، فحددت البلدية بصفتها وحدة إقليمية مدمجة في الدولة منذ أول نص نظم الجماعة الإقليمية القاعدية.

ب- على مستوى قانون الولاية :تدخل المشرع مرة أخرى سنة 1969 وأصدر نصا تشريعا مرفقا بميثاق كذلك، حدد فيه الملامح الأساسية للجماعة الإقليمية المتمثلة في الولاية ومن أهم ما جاء في ميثاق الولاية " الولاية هي مؤسسة لامركزية مزودة بهيئات خاصة بها، وبسلطة فعلية للبت، وأن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير من إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، و ما هذه اللامركزية ، إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية، وليست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتدادا لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل"³² كما كرس المشرع ذلك في قانون الولاية، حيث تضمن في مادته الأولى أن " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها إختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة ادوية للدولة"³³

و بعد التحول السياسي للدولة وبعد صدور دستور 1989 ساير المشرع سنة 1990 تلك المرحلة، واصدر نصين تشريعيين ينظمان البلدية والولاية³⁴

ونص قانون البلدية على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ، ونفس الأمر بالنسبة لقانون الولاية الذي نص على أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة ، كما صدر نصان جديدان في سنتي 2011 و 2012 يتضمنان قانوني البلدية والولاية ، فنص قانون البلدية على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية لدولة وهي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية

أما قانون الولاية فنص على أن الولاية هي الجماعة الإقليمية لدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن .

فالتشريعات أكدت أن الولاية والبلدية تتمتعان بالاستقلال المالي والإداري، وتشكلان هيئة إقليمية لامركزية ، كما أكد كذلك على أن كلا من البلدية والولاية بالرغم أنهما جماعتين إقليميتين مستقلتين، إلا أنهما تشكلان كذلك مقاطعتين إداريتين سواء من حيث كيفية ممارسة الاختصاصات الموكلة لهما أو من حيث تحديد ماهيتهما صراحة بموجب النص

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية و استقلالية الجماعات المحلية

إن الإدارة المحلية كإحدى الصور اللامركزية الإدارية لا يمكن أن يمنح لها الاستقلال المطلق . حيث أن المشرع من الناحية القانونية والسياسية اعترف لوحدة الإدارة المحلية لشخصية المعنوية و بعد ممارسة امتيازات السلطة العامة لكنه أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، هكذا تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية أداة قانونية لسلطات الدولة تمكنها من مواجهة الهيئات اللامركزية بنية المحافظة على وحدة الدولة وكيانها القانوني والسياسي من التفتيك والانفصال ، و دون رقابة أو وصاية تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الانفصال عنها .

إن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها ، ويعرف مدى هذه الاستقلالية من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية³⁵ فاللامركزية الإدارية تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة و هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة تباشر اختصاصها في النطاق المحدد لها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية³⁶

المطلب الأول : الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية و مظاهرها

✓ تعريف الوصاية الإدارية : تعرف على أنها " التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعية و التعليمات الصادرة في ضوءها ، ومن ثم التعرف على نقاط الضعف و الأخطاء لتصحيحها و منع تكرار حدوثها"³⁷

كما أن الرقابة علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية ، وبين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو مصلحة في النظام الإداري في الدولة، و التعريف الشائع للوصاية الإدارية بأنها "مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"³⁸

بورزق موسى، بن الطاهر سعاد ————— استقلالية الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية

وهي " مجموعة السلطات المحددة و التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص و أعمال الهيئات المحلية ، بقصد تحقيق المصلحة العامة"³⁹

اعترض بعض الفقهاء على مصطلح الوصاية الإدارية مقارنة بمصطلح الرقابة الإدارية فهي لا تعبر عن المراد بها . لتشابهها مع نظام الوصاية المدنية التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية ، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقصا للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها ، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها .

و حتى يتضح معنى الوصاية الإدارية جيدا، يجدر بنا أن نميز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية كونهما نظام رقابي متشابه:

- الوصاية الإدارية هي الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية الإقليمية ، أما السلطة الرئاسية فهي رقابة تمارس على الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة المركزية و على الموظفين الذين يعملون بها.
 - القاعدة العامة " لا وصاية إلا بنص"⁴⁰ ، لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تلجأ للرقابة إلا في حالة وجود نص يقرها لأن الهيئات اللامركزية مستقلة و خضوعها للرقابة استثناء ، فالوالي مثلا لا يتدخل في شؤون البلدية لممارسة الوصاية و الرقابة عليها إلا طبقا لقانون البلدية ووفقا للإجراءات المقررة و المنصوص عليها صراحة ، بينما يتمتع بسلطات واسعة تجاه رئيس الدائرة باعتباره رؤوسا له⁴¹
 - الرقابة الرئاسية تنصب على قرارات الرؤوس من ناحية المشروعية و الملائمة بينما الرقابة الإدارية تتناول المشروعية فقط
 - مع تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية فلها أهلية التقاضي حيث لها إمكانية الطعن القضائي في قرارات و تصرفات السلطة الوصية حيالها للدفاع عن مصالحها المتميزة ، أما السلطة الرئاسية فإنه ليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس، إذ ليس له أن يطعن فيها قضائيا لانعدام المصلحة المتميزة و الصفة⁴²
 - يحق للرئيس الإداري في مجال السلطة الرئاسية حق تعديل القرارات الصادرة عن المرؤوس ، و يحق له إصدار تعليمات و توجيهات ملزمة للمرؤوس ، بينما هاتان الصورتان لا توجدان في مجال الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية
 - تتحمل الهيئة اللامركزية المسؤولية عن أعمالها و تصرفاتها سواء صادقت عليها سلطة الرقابة أو لم تصادق ، بينما السلطة الرئاسية تتحمل المسؤولية إلى جانب مسؤولية المرؤوس.
- ✓ أهداف الوصاية الإدارية
- حماية مبدأ المشروعية و تطابق أعمال و قرارات المجالس المنتخبة مع الدستور القوانين والتنظيمات

- الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية و السياسية و الوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها.
- إقامة التوازن بين المصلحة العامة الوطنية و بين المصالح العامة الجهوية و المحلية.
- يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات اللامركزية عن إشباع الحاجات العامة المحلية.
- حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي.

✓ الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية فكرة قانونية بحتة ، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها ، وسائلها إجراءاتها والسلطات الإدارية التي تمارسها لابد أن يتم بواسطة القوانين و التشريعات و النصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة ، ولاسيما التشريعات و القوانين المنشئة و المنظمة للهيئات المحلية وقانون البلدية و قانون الولاية⁴³ فتطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص فان السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الإدارية الوصائية على الإدارة المحلية لابد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون و طبقا للقوانين و التشريعات المنظمة لعلاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية ، كما يجب أن تستخدم هذه السلطات و الامتيازات و الوسائل في إطار الضوابط و الاجراءات المحددة قانونا

✓ خصائص الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بجمل من الخصائص أساس مرجعها استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة⁴⁴ ، وهي كما يلي:
أولا / رقابة إدارية:

تصدر عن جهة إدارية ومن ثمة تحدث بقرارات إدارية ، وهذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب الجهة الوصائية أو بناء على طلب من ذوى الشأن⁴⁵ إضافة إلى أن القرارات المحدثة لهذه الرقابة الوصائية تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض⁴⁶
ثانيا / رقابة استثنائية:

على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون ، أما الاستثناء في الرقابة الادارية فيمكن في أنها تباشر في حدود القانون لان الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية لمنحها الشخصية المعنوية ، و سلطة اتخاذ القرارات في حدود اختصاصاتها ، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون ، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة ، لان المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية⁴⁷

ثالثا / رقابة خارجية:

تتصف بهذه الصفة لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة ، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد ، كما يمارسها الرئيس على المرؤوس⁴⁸

✓ مبررات الوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية رقابة مشروعة يتم تحديد أهدافها ، اجراءاتها و السلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات ، و مبررات إقرارها قانونيا هي:

أولا / احترام المشروعية

كل السلطات في الدولة مطالبة باحترام مبدأ المشروعية ، والجماعات المحلية وبالنظر لما لها من اختصاصات و صلاحيات تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة و اللوائح المعمول بها فمن الأولى أن تكون الأكثر التزاما بهذا المبدأ، فالرقابة الإدارية رقابة مشروعة تهدف لضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها إذ يجب عليها احترام القانون⁴⁹ .

من أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم باحترامها هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ، و الخضوع لقاعدة التخصص لا يعني إلا الالتزام بالأغراض المحددة قانونا دون تجاوزها ، وعلى ذلك فلا يجوز للهيئات اللامركزية الإقليمية في إطار احترامها و التزامها لتخصصها في المسائل المحلية أن تتجاوز صلاحياتها إلى مجال الشؤون الوطنية التي تدخل في اختصاص الدولة أو الشؤون التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى⁵⁰ ، وعليه فالوصاية الإدارية تمارس في حدود القانون واحترام مبدأ المشروعية و يترتب عليها نتائج هي:

- عدم التوسع في تفسير النص القانوني المنظم للرقابة الإدارية
- ليس للسلطة الإدارية المركزية التدخل في شؤون السلطات الإدارية اللامركزية ، ولا أن تحل محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها إلا بنص قانوني ، ولا يجوز لها أن تعدل في القرارات الصادرة عند الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها ، فلها أن تصادق أولا تصادق عليها دون التعديل فيها.
- تسري القرارات و العقود الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة من تاريخ صدورها⁵¹ لا من تاريخ التصديق عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية

ثانيا / حماية و احترام المصلحة العامة

الرقابة الإدارية تهدف لحماية المصلحة العامة وتتمثل في مصلحة الدولة و مصلحة الأشخاص اللامركزية و مصلحة كافة المواطنين ، فمصلحة الدولة المركزية و تعزيز هيبتها كشخصية معنوية و منع أي تجاوز و تدخل بمصالحها و أهدافها الوطنية ، من اجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية و المالية.

ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لامركزية متعددة لجانب شخصية الدولة ، و هذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة ، لذا وجبت الرقابة الإدارية من اجل حمايتها و لمنع تغليب المصالح المحلية على

المصلحة القومية الوطنية ، فمصلحة الدولة تستلزم من الناحية المالية وجود مثل هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية التي تعتمد غالبا على المعونات المالية للدولة و ضبط الهبات و الوصايا للهيئات اللامركزية.

✓ مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

تطبيق اللامركزية يقتضي تحقيق قدرا من الاستقلالية وللهيئات المحلية و هذا القدر من الاستقلالية يتصل بمقدار الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية ، فإذا كانت هذه الرقابة مشددة فان الهيئات اللامركزية تفقد سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية النهائية ، و سلطة الوصاية الإدارية التي تمارس على الجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية⁵² تأخذ صورا متعددة هي: رقابة على أعضاء المجالس المحلية، رقابة على أعمال المجالس المحلية ، ورقابة على المجالس المحلية كهيئات

1/ الرقابة على أعضاء المجالس المحلية يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لرقابة إدارية وصاية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية الوالي ، وتكون إما بالتوقيف ، الإقالة أو الإقصاء في حين يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية وهي وزارة الداخلية ، و تأخذ صور التوقيف ، الإقصاء و المانع القانوني
أولا/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 40 من قانون البلدية الجديد على " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حلول مانع قانوني و يقرر ذلك المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة مع إخطار الوالي بذلك وجوبا أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون لرقابة وصائية يمارسها الوالي وفق الصور التالية باختصار:
1 التوقيف : تجميد العضوية في حالة وجود متابعة قضائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه⁵³ ، أي شل نشاط المنتخب إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة حيث يوقف بقرار من الوالي ، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية⁵⁴ علما أن قرار الوالي بالتوقيف يجب أن يكون معللا ، و يصدر القرار بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 26 من قانون البلدية 10/11 و يجب أن يقوم على أركان (السبب ، المحل ، الشكل و الاجراءات و الهدف) فإذا كان قرار الوالي يهدف إلى الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية فانه يكون معيبا بعيب الانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا⁵⁵

12 الإقصاء نصت المادة 44 من قانون البلدية " يقصد بقوة القانون من المجلس ، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه" و الإقصاء يختلف عن الإقالة ، فهو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها وهي المتابعة القضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام لأسباب حددها القانون في المادة 43 أو أسباب مخلة بالشرف أو متابعة قضائية تمنعه من مزاولته نشاطه ، يثبت هذا الإقصاء من خلال قرار من الوالي صحيح تتوفر فيه أركان القرار الإداري، حيث الإقصاء دائم و نهائي و يستخلف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب المقصى حسب المادة 41 من قانون البلدية كما أن القرار يتخذ بموجب مداولة حيث يخطر الوالي ، وجوبا و تكون الجلسة التداولية مغلقة⁵⁶

3 المانع القانوني (الإقالة) يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلا نفس السنة⁵⁷ من خلال هذا النص القانوني فإنه يتم إقالة العضو إذا تغيب لأكثر من ثلاث عادية و لم يحضر دون تقديم عذر مقبول بموجب مداولة في أول دورة بقرار من الوالي⁵⁸.

ثانيا/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تنص المادة 40 من قانون الولاية على " تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة⁵⁹ بما يعني أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يخضعون لسلطة وصائية تمارس عليهم من طرف وزير الداخلية و الوالي كما يلي:

1 التوقيف: يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون و تبعا للإجراءات التي رسمها حيث نصت المادة 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية على " يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ، حيث يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية و هذا حتى يصدر حكم نهائي في حقه من الجهة القضائية المختصة ، و في حالة صدور حكم نهائي يقضي ببراءته فان العضو يستأنف تلقائيا و فوريا ممارسة مهامها الانتخابية⁶⁰ على أن يستوفي قرار التوقيف أركان القرار الصحيح كاملة.

2 الإقصاء: إسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس والإقصاء إما بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي: كما نصت المادة 44 من قانون الولاية " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا " يقر المجلس الشعبي الولائي بهذا الإقصاء وفق مداولة و يثبت وزير الداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار ، في حين أن قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء العضو بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ، يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة. على أن يستوفي قرار التوقيف أركان القرار الصحيح كاملة.

وإما أن يكون الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية ، حيث نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. " حسب القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، حيث يقر المجلس الشعبي الولائي هذا الإقصاء بموجب مداولة كما يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء و يجب أن يحتوي قراره على أركان صحيحة (سبب ، اختصاص و محل)

3 المانع القانوني (الإقالة) هي الحالة التي يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي الولائي بعد انتخابه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي ، حيث يتم إقرار ذلك بموجب مداولة مع إخطار الوالي بذلك و يثبت الوزير المكلف بالداخلية ذلك بموجب قرار ، كما يجب أن يحتوي هذا القرار كل أركانه (السبب ،

الاختصاص ، المحل و الهدف) ، حيث يتمثل السبب في أن يصبح المنتخب في حالة من الحالتين السابقتين الذكر أما الاختصاص فيؤول إلى تصريح المجلس الشعبي الولائي لكن في حالة تقصيره يتم الإعلان عن ذلك بقرار من وزير الداخلية أما المحل فيترتب عن الإقالة و وضع حد نهائي لعضوية المنتخب بالمجلس ، أي إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي ، و الهدف من إصدار قرار الإقالة هو الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية

2 / الرقابة على أعمال المجالس المحلية:

تخضع أعمال البلدية و الولاية إلى ثلاث صور من الرقابة الإدارية و هي التصديق الإلغاء و الحلول

أولا / الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس جهة الوصاية المتمثلة في الوالي أساسا العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية في شكل تصديق و إلغاء و حلول⁶¹

1 التصديق: وهو أما أن يكون تصديقا ضمنيا حيث نصت المادة 56 من قانون البلدية على أن "مداولات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية" ، و أما أن يكون تصديقا صريحا حيث نصت المادة 17 من قانون البلدية 10/11 على " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداومات المتضمنة ما يأتي الميزانيات و الحسابات قبول الهبات و الوصايا الأجنبية اتفاقيات التوأمة التنازل عن الأملاك العقارية البلدية،" و لأن موضوع هذه المداومات مهم فقد اشترط فيها المشرع التصديق الصريح ، و لم ينسئ المشرع التخفيف من شدة هذا التصديق و ما قد يترتب عنه من تعطيل للنشاط الإداري في المادة 58 من قانون البلدية 10/11، حيث عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما⁶² إضافة لهذا نص القانون البلدي من خلال المادة 99 على أن القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة تصبح قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي ، و هذا التصديق هنا ضمني

2 الإلغاء: و يعني إيقاف تنفيذ التصرفات الصادرة من طرف المجلس الشعبي البلدي و التي تأخذ شكل المداومات و هو نوعان بطلان مطلق حيث نصت المادة 59 من قانون البلدية على " تبطل بقوة القانون مداومات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها ، و غير المحررة باللغة العربية" و بطلان نسبي حيث نصت المادة 60 من قانون البلدية 10/11 على " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أخوالهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة ، أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة يثبت بطلان هذه المداولة بقرار من الوالي معلل ، كما يجب على كل عضو مجلس شعبي بلدي أن يصرح لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تعارض مصالحه مع مصالح البلدية " كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي و إذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب أن يعلن ذلك للمجلس الشعبي البلدي ، ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتكريسا للامركزية سمحت المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن

إداريا ، أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداواته ، ذلك برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا⁶³

3 سلطة الحلول:

سلطة الحلول خاصة تميز السلطة الرئاسية ، إلا انه قد يكون هناك الحلول في نظام الوصاية ، وذلك استثنائيا حيث نصت المادة 101 من قانون البلدية على انه " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار" و سلطة حلول الوالي تنصب على المواضيع التالية⁶⁴ تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس. ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها و امتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك و بالنفقات اللازمة الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام طبقا للمادتين 94، 100 من القانون البلدي "

ثانيا /الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

تخضع أعمال و مداوات أعمال المجلس الشعبي الولائي لمراقبة تتناول شرعيتها و ملاءمتها و ذلك من قبل وزارة الداخلية كسلطة وصية ، و مؤدى هذه الرقابة أن يكون للسلطة المركزية حق رقابة أعمال المجالس عن طريق التصديق عليها أو إلغائها بكيفية تكاد تكون متماثلة مع ما هو سائد في التنظيم البلدي⁶⁵

1.التصديق : يأخذ التصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي شكلين إما تصديق ضمني كما نصت المادة 54من قانون الولاية على أن " مداوات المجلس الشعبي الولائي تعتبر نافذة بعد فوات 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية ، و مع ذلك فللوالي حق اللجوء إلى القضاء الإداري لإلغاء المداولة" ، رغم لا تشتمل على خصائص القرار الإداري خاصة " الطابع التنفيذي " ، مما يجعلها غير صالحة لان تكون محلا لدعوى إلغاء⁶⁶ ، ا إما أن يكون تصديقا صريحا كما نصت المادة 55 من قانون الولاية على " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها ، في اجل أقصاه شهران ، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي التنازل عن العقار و اقتنائه أو تبادله الميزانيات و الحسابات اتفاقيات التوأمة الهيئات و الوصايا الأجنبية"

2الإلغاء: إبطال التصرفات و القرارات و العقود و الاتفاقيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي ، و هو إما بطلان مطلق يمنع وجود التصرفات القانونية مهما كانت طبيعتها ، يسري مفعوله من بدايته بنص المادة 53من قانون الولاية " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها غير المحررة باللغة العربية التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي" كما أن للوالي الحق في رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإبطال المداولة خلال 21 يوما من تاريخ اتخاذ المداولة لقرار بطلانها، وإما بطلان نسبي و هو قرار قابلية الإبطال لمداوات المجلس الشعبي الولائي التي يكون لأحد الأعضاء مصلحة فيها سواء باسمهم الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، و كذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي " يمكن للوالي أن يثير بطلان هذه المداولة خلال 15 يوم من تاريخ إقرارها ، كما يمكن المطالبة بها من

طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة بالولاية له مصلحة في ذلك خلال 15 يوما بعد إلصاق المداولة بموجب رسالة موسى عليها للوالي مقابل وصل إستلام و يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلانها المداولة التي اتخذت خرقا لإحكام المادة 56

3 الحلول هو قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية⁶⁷ فسلطة الحلول تميز السلطة الرئاسية لكن يسمح بها هنا استثناء في نظام الوصاية الإدارية حيث نصت المادة 168 على " عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فان الولي يقوم باستثناء ، باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية و بعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه و في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها"⁶⁸.

كما نصت المادة 169 على " عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فانه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة بامتصاص هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الصحيحة الضرورية ، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية "

3 / الرقابة على المجالس المحلية كهيئات

تتمثل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية كهيئات في صورة واحدة حاليا ، وهي إجراء الحل " الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا⁶⁹

أولا/ الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

نص القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على حل المجلس ، أي إنهاء مهامه بإزالته قانونا ، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال ، حيث أثار قانون البلدية الجديد مجموعة من الحالات تشكل و تعتبر أسبابا يحل من خلالها المجلس الشعبي البلدي و ذلك بموجب نص المادة 46 " يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في حالة خرق أحكام دستورية في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁷⁰ إذن الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية و بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. كما أحاط المشرع الجزائري حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات متمثلة في تقديم تقرير من طرف وزير

الداخلية كجهة وصاية إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية وحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم تنفيذي

ويترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية ، حيث تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد تجري انتخابات لتجديد المجلس الجديد المحلي خلال ستة (06) أشهر تسري من تاريخ حل المجلس الشعبي البلدي⁷¹ ، ولا تجرى إذا تبقت مدة اقل من سنة عن التجديد العادي ويعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية بموجب تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض الأمر على مجلس الوزراء ، و هذا في حالة وجود ظروف استثنائية تعرقل اجراء انتخابات تجديد المجلس المحل⁷²

ثانيا / الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

نص القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية حيث تضمن مجموعة من الأسباب التي تؤدي لحل المجلس الشعبي الولائي و هي يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي في حالة خرق أحكام دستورية، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ، في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁷³ . ويتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. وأحاط المشروع عملية حل المجلس الشعبي الولائي بضمانات تتمثل أساسا في⁷⁴ تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية ، كجهة وصاية إصدار مرسوم رئاسي، ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال ويترتب على حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي:

أ/ يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح الوالي و خلال 10 أيام التي تلي الحل مندوبية ولائية لتمارس الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها ، وهذا حتى ينصب المجلس الجديد ، حيث تنتهي صلاحية هذه المندوبية الولائية و بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد⁷⁵ ب/ تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل خلال اجل أقصاه 03 أشهر تسري إبتداء من تاريخ الحل ، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام ، كما لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية

ج / سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم ، أي إلغاء المركز القانوني حقوق و التزامات المترتب عن العضوية ، و ذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية⁷⁶ .

المطلب الثاني : أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية

لم يتخلى المشرع الجزائري عن أسلوب الرقابة التقليدي الصارم و الذي يتجلى في ثلاث صور وصائية تمارسها السلطة المركزية على المجالس المحلية كهيئات و على أعضائها و أعمالها ، و الخضوع لوصاية

السلطة المركزية أمر محتتم و ركيزة من ركائز النظام اللامركزي شريطة أن تمارس هذه الرقابة في حدود النطاق المرسوم لها فلو خرجت السلطة المركزية في ممارستها للوصاية عن ما قرره القانون ، يمكن للجهات اللامركزية حق الطعن في قراراتها إداريا أو قضائيا ، يكون الطعن الإداري من خلال رفع تظلم أمام الجهة مصدرة القرار المطعون فيه للمطالبة بإلغاء القرار أو توجيه أمر للهيئة الإقليمية المرؤوس لاتخاذ تدبير معين ، أما الطعن القضائي فيكون برفع دعوى أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة إقليميا بغرض إلغاء القرار الإداري

فعالية ونجاح الجماعات المحلية يكمن في مدى تحقيق استقلالية تكفل تسيير الجماعات المحلية لشؤونها المحلية ، فالأصل في هذا النظام هو الاستقلال الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية و الاستثناء منه يكمن فيما تمارسه السلطة المركزية من رقابة على هذه الهيئات بشكل دقيق دون الخروج عن مفهوم اللامركزية. لأن أي تجاوز في ممارسة هذه الرقابة يؤدي حتما إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الاستقلالية و ضرورة الرقابة الادارية وهذا أساس النظام اللامركزي ، باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية". و استقلال الهيئات المحلية يعني " منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها و يعد أساس اللامركزية الإدارية . " هذا الاستقلال هنا جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية بينما الوظائف التشريعية والقضائية مركزة في العاصمة و نسبي لأنها تخضع في ممارستها للوظائف التنفيذية للرقابة⁷⁷

والاستقلالية هي " حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض

أولا / معايير الاستقلال تعددت المعايير الفقهية للدلالة على مدى مضمون استقلال الجماعات الإقليمية

1 / معيار الاختصاص الحصري:

نطاق اختصاص الجماعات المحلية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما اخرج منها بنص قانوني كما نصت المادة 76 و المادة 77 من قانون الولاية 07/ 12 على التوالي على " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته ، و يتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية " ، " يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين و التنظيمات" فمع تحديد المشرع الاطار العام لتدخل كل من الولاية و البلدية إلا انه ترك لها حرية التحرك الواسعة . وهذا يدل على أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية

2 / معيار السلطة التقديرية:

السلطة التقديرية هي أن يكون للجماعات الإقليمية حرية اتخاذ القرارات المناسبة. هذا المعيار يعني أن الاستقلال يتحقق عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقريرية واسعة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة ، وهذا ما نجده في ميثاق البلدية و الولاية حيث نص الأول على أن " الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة ، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة ، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو في تعديلها ، و يجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير

متطابقة مع مفهوم اللامركزية⁷⁸ في حين نص الثاني على أن " الولاية هي وحدة لامركزية وينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات و تدابير ، ولا يدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مشروعية ومطابقة القرارات للقانون و للملاءمة فيما يتعلق بالأمور الاقتصادية.

مظاهر استقلالية الجماعات المحلية:

تتجلى استقلالية الجماعات المحلية في ثلاث مظاهر:

1/ الاستقلال العضوي :

الاستقلال العضوي لا يتحقق إلا إذا كان هناك وجود فعلي للولاية و البلدية، و هو مكرس دستوريا في جميع الدساتير ما عدا في دستور 1963 الذي ينص على البلدية وحدها دون الذكر للولاية ، ثم نصت الدساتير المتلاحقة نوعين من الجماعات المحلية و هي البلدية و الولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية بنص المادة 09 من دستور 1996 كما يتطلب الاستقلال وجود نظام قانوني يمنحها الشخصية المعنوية و تمثيلها من خلال مجلس محلي منتخب، فأسلوب الانتخاب يحقق استقلال أعضاء الهيئة المحلية ويكرس مبدأ ديمقراطية الإدارة⁷⁹.

الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية :هذا الاعتراف يدعم الاستقلالية في مواجهة الادارة المركزية ، وعليه الشخصية المعنوية أهم العناصر التي تقوم عليها الإدارة المحلية ، و قد اعترف بها المشرع الجزائري في قانون الولاية و البلدية.... " تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية" ، و يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة نتائج⁸⁰ هي:

أ- نتائج شترك فيها أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص و قد تضمنها القانون المدني الجزائري و هي: ذمة مالية، أهلية ، نائب يعبر عن ارادتها حق التقاضي
ب - نتائج خاصة بالجماعات المحلية :

- استقلالية الذاتية عن الدولة و هذه الاستقلالية لا تكون مطلقة مثل اللامركزية السياسية و توزيع مظاهر السلطة العامة بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية
 - للجماعات المحلية باعتبارها أشخاص معنوية عامة الحق في التقاضي مستقلة عن الدولة و لها الحق حتى في مقاضاة الدولة ، خاصة فيما يتعلق بالمصادقة على قرارات صادرة عنها
 - أموال الجماعات المحلية تدار و تدير بأسلوب الإدارة العامة و أسلوب القانون العام و توفر لها وسائل حماية المال العام، و أعمال و موظفي الأشخاص المعنوية العامة هم موظفون عموميون ، كما أن الجماعات المحلية مسؤولة عن الأعمال الضارة التي تقع منها و لو تمت المصادقة عليها من الادارة المركزية.
 - الحق في اتخاذ القرارات دون الخضوع للسلطة الرئاسية و أن تتمتع هذه القرارات بكل ما تتمتع به القرارات الصادرة عن الدولة
- تمثيل الجماعات المحلية من طرف مجلس محلي منتخب

يعتبر الانتخاب وسيلة تساهم في الاستقلال المحلي فهو أداة عملية لتحقيق الديمقراطية إذ يعد الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم و المشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثلهم الذين يلقي عليهم عبئ هذا التسيير. وهنا يظهر معنى الاستقلال العضوي جيدا ، إذ يعمل الانتخاب على فصل و استقلال أعضاء الهيئات الإقليمية أو الجهاز الذي يمثل الجماعات الإقليمية ، ولتحقيق استقلال عضوي حقيقي لا يكفي تمتع هذه الجهات بالشخصية المعنوية فقط ، بل يجب أن تتولى هذه الجماعات الإقليمية أجهزة محلية تختار من المجتمع المحلي لتكون اقرب للمواطن المحلي و اقدر و أكثر تحقيقا للمصالح اللازمة .

يرى أصحاب الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب كالأستاذ سليمان محمد الطماوي إن الانتخاب ضروري لقيام نظام لامركزي بقوله " أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة المحلية الإدارية ، من الناحية القانونية يكون الانتخاب شرطا ضروريا لقيام اللامركزية الإدارية فتحقق استقلالية أعضاء المجالس المحلية عن السلطة المركزية عكس ما إذا كان هؤلاء الأعضاء معينين ، إذ يبقون في حالة تبعية لمن عينهم من خلال الرقابة الرئاسية ، فإسناد إشباع الحاجيات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها أصحاب المصلحة من سكان الإقليم ذاته ، لأنهم اقدر من غيرهم على تفهم المصالح المحلية ولهم مصالح مباشرة، وهذا هو الأرجح رغم وجود اتجاه معارض لمبدأ الانتخاب فمن الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلالية بغض النظر عن الوسيلة التي تحقق بها الاستقلالية ، وهو ما ذهب إليه بعض الفقهاء في فرنسا و من بينهم الفقيه فالين فاعتبر انه لا ضرورة للانتخاب في تشكيل الهيئات الإدارية "المبدأ الانتخابي لا يحقق المعيار اللامركزية القاطع للامركزية" كما يرى أن " اللامركزية تقاس بأهمية و عدد⁸¹ الموضوعات التي يكون للهيئات المحلية حق البت فيها" وحجج أنصار هذا الاتجاه القانونية ان المشرع يضمن استقلال الهيئات عندما يعترف بدرجة من حرية واستقلالية الأعضاء المعينين كأن ينص على عدم إمكانية عزلهم خلال عهدهم فيضمن بذلك استقلاليتهم الإدارية خلال هذه العهدة و في هذا يقول الفقيه فالين " إذا كان ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فان ذلك لا يعني أن هذا الشخص اقل لامركزية شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين غير قابلين للعزل أو ببساطة لا تستطيع الحكومة فصلهم" ، ولأصحاب هذا الرأي حجج إدارية إذ انه من الممكن أن تأتي عملية الانتخاب بأشخاص غير صالحين لعضوية المجالس المحلية ولا خبرة لهم بالوظيفة الإدارية ، عكس التعيين الذي يشترط فيه الكفاءة الإدارية اللازمة إضافة إلى كون الانتخاب يستلزم قدر من الوعي السياسي السليم لدى الناخبين ، في حين أن روابط اجتماعية هي من تتحكم في نتائج العملية اعتمدت الجزائر أسلوب الانتخاب في اختيار مسيري الجماعات المحلية⁸² حيث نصت المادة 16 من دستور 1996 على " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية لان المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته و قد صدر قانون البلدية و الولاية تطبيقا لإحكام الدستور، حيث نصت المادة 12 من قانون الولاية الجديد على أن " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي".

فالمشروع الجزائري تبني الانتخاب كأسلوب لاختيار الأعضاء الذين يتولون تسيير الشؤون المحلية لأنه يحقق أكثر استقلالية لشعورهم بالولاء لمنتخبهم ، فيسعون للتفاني في العمل أملا في تجديد انتخابهم بكسب ثقة الناخبين ، أما ان كانوا معينين فولأؤهم للجهة صاحبة التعيين ، فالانتخاب رغم عيوبه يبقى أساس استقلالية الجماعات المحلية ،

الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية

ليكتمل الاستقلال العضوي للجماعات المحلية لا بد من منحها اختصاصات و صلاحيات و مهام تمارسها وسلطات فعلية في إدارة المرافق العامة و المصالح المحلية ، ما يعني استقلالا وظيفيا ، وللتعرف على اختصاصات الجماعات المحلية ينبغي علينا أولا التعرف على المعيار الذي اعتمده المشروع الجزائري في تحديد الاختصاصات ، الذي اختار أسلوب المعيار العام في نص المادة 85 من قانون البلدية السابق 08/90 "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية " .

و في القانون الجديد 10 / 11 المتعلق بالبلدية ينص على نفس الأمر بأسلوب آخر حيث نص على " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من هذا القانون " ، وقد نصت المادتين الثالثة و الرابعة على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون مع التأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونا في كل ميدان .
وبالنسبة لقانون الولاية 07/12 في نص المادة 76 الفقرة الأولى " يعالج المجلس الشعبي الولائي عن طريق المداولة "

و نرى من خلال النصوص القانونية أن اختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي تتمتع بالازدواج الوظيفي ، ذلك أن كل منهما يمثل الدولة من جهة ، و جهته المحلية من جهة أخرى ، مع ملاحظة أن الهيئة التنفيذية للبلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) منتخب غير أن الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) غير منتخب بل هو معين من إضافة إلى انه في ممارسته لاختصاصاته كممثل للدولة يظهر عليه طابع عدم التركيز الإداري و هذا عكس صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في تمثيل الدولة ، رغم أن رئيس للمجلس الشعبي الولائي يكون كفيلا بتمثيل الولاية محليا ، كما هو شان رئيس المجلس الشعبي البلدي ، فالوالي يمثل سلطة الوصاية على البلديات ، و وصاية وزير الداخلية على الولاية لا تمارس إلا بناء على تقرير من الوالي⁸³ لهذا فهو يسيطر بشكل كبير في توجيهه للمجلس الشعبي الولائي ، كما انه يقوم بإعداد مشروع الميزانية و يعمل على تنفيذها ، كما يعتبر الأمر بالصرف الذي يسهر على تنفيذ مداولات المجلس ، في حين يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي برئاسة المجلس والحفاظ على سير نظام المداولات ، على عكس رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتولى بنفسه رئاسة الجلسات و إعداد مشروع أعمال الدورات ، و تسيير إيرادات البلدية و تنفيذ مداولاتها⁸⁴

فعلى مستوى الولاية الوالي يسيطر على كثير من الصلاحيات التي كان من المفترض أن تمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي وهنا يظهر تأثير الازدواج الوظيفي للوالي على الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية فعمله يجسد صورة عدم التركيز الإداري بشكل كبير لا يسمح بتحقيق استقلال وظيفي للجماعات المحلية

الاستقلال المالي للجماعات المحلية

الموارد المالية أهم عنصر يمكن الجماعات المحلية من ممارسة اختصاصاتها و يكرس اللامركزية الإدارية ، و تحدث التبعية في حالة عدم توافر موارد مالية مستقلة ، إذ لا تستطيع ممارسة الصلاحيات الخاصة بها ، و الجزائر تتمتع بوسائل مالية عديدة تمكنها من تحقيق نظام لامركزي جيد يمكن وحداتها المحلية من ممارسة مهامها بعيدا عن سيطرة السلطة المركزية موارد المالية⁸⁵ و لا بد من توفر متطلبات في التمويل المحلي لتحقيق الاستقلال المالي و هي:

أ- كفاية الموارد المحلية و تعددها:

يجب أن تكون الموارد المحلية كافية لمواجهة الاحتياجات المحلية ، ، و لتغطية الحاجات المحلية يجب أن تعمل الجماعات المحلية على توفير الموارد المالية الكافية سواء للتمويل المحلي أو بفرض ضرائب أو رسوم أو إنشاء مشاريع استثمارية لزيادة الإيرادات ، أو بتلقي الإعانات من قبل الحكومة سواء كانت إعانات إجمالية أو مخصصة، مع توفر الجماعات المحلية على قدرة أجهزتها إدارة الموارد المالية، مع خضوع هذه الإيرادات و النفقات لتحكمها.

ب - وجود إدارة مالية

يجب أن يقترن التمويل المحلي بوجود إدارة مالية لها القدرة على تنفيذ السياسة المالية واستخدام الموارد المحلية بما يحقق المصلحة المحلية و أيضا ضمان الرقابة على استغلال الموارد المحلية.

ج - مصادر التمويل المحلي

الإيرادات المالية للجماعات المحلية من مصدر داخلي يتمثل في الضرائب و الرسوم المحلية الإيرادات والنتيجة عن استثمار ممتلكاتها ، و نصدر خارجي يتمثل في القروض و الإعانات الحكومية عندما لا تستطيع الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية و الهبات والوصايا المقدمة من طرف الأفراد أو الأشخاص الخاصة

أثر إعانة الدولة على استقلالية الجماعات المحلية

الإعانات المقدمة للجماعات المحلية من طرف الدولة تدعم الميزانية المحلية غير أن هذه الإعانات تحد من الاستقلال المحلي و الإدارة المركزية لا تدفع الأموال دون مراقبة صرفها⁸⁶ لهذا فان الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تكون في إطار قانوني محدد مسبقا ، بموجبه تحدد اجراءات منح الإعانة و كيفية إنفاقها و الرقابة عليها لضمان استغلالها بما يحقق المصلحة العامة ، و بذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق الاشراف و التوجيه و الرقابة..

و يتمثل تأثير هذه الإعانات و هذا التمويل الحكومي فيما يلي:

أولا/ تبعية اتخاذ القرار المحلي

حين تقدم الحكومة إعاناتها للجماعات المحلية تكون تحت اشراف و رقابة الإدارة المركزية في اختيار المشاريع الاستثمارية و الإنفاق المالي ، فقرارات التهيئة العمرانية و ترقية البلديات تصدر عن الإدارة المركزية مع استشارة السلطات المحلية ، لأنها تتطلب تمويلا ماليا ضخما ، و يتجلى هذا التدخل في تعديل و تحويل

إل اعتمادات و المصادقة على الميزانية قبل تنفيذها و هو مظهر أساسي من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية⁸⁷

ثانيا / الرقابة و الاشراف

تلتزم الهيئات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية بموجب تلك الاعانات المالية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي و نسبة انجاز المشروع ، مما يحتم على الهيئة المحلية الالتزام بنوجهات الإدارة المركزية و الخضوع لإشرافها في كل مراحل اتخاذ القرار أو تنفيذ المشاريع. و بالنتيجة نرى "انه لكي لا تؤثر الإعانات الحكومية على استقلال الهيئات المحلية و جب أن تقدم هذه الإعانات دون فرض شروط ، و ذلك بترك السلطات المحلية تباشر صلاحياتها في مجال التجهيز الاستثمار ، وفقا للاحتياجات المحلية ، كتشجيع الاستثمار المحلي و إحياء روح التضامن المحلي لدى السكان المحليين"⁸⁸.

خاتمة:

تكريس النظام الاداري اللامركزي وبالتالي نجاح نظام الجماعات المحلية لا يتحقق إلا بضمان استقلالية للجماعات المحلية لتسيير شؤونها المحلية ، فجوهر اللامركزية هو الاستقلال ، والاستثناء ما تمارسه السلطة المركزية من رقابة على هذه الهيئات، و في الحالة الجزائرية لم يتم منح الجماعات المحلية الاستقلالية التي هي من أهم أسس اللامركزية الادارية و يمكن توضيح ذلك من خلال النتائج الآتية:

- رغم منح الجماعات المحلية استقلالا بأشكاله استقلال عضوي ، وظيفي و مالي ، إلا أن المشرع أخضعها لوصاية السلطة المركزية لأسباب متعددة إدارية و قانونية و سياسية و اقتصادية ، وقد اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية التي تمنح كيانا قانونيا خاصا مستقلا للجماعات المحلية تسيير فيه مصالحها المحلية، و اعتمد أسلوب الانتخاب في اختيار هذه المجالس لتحقيق الاستقلالية ، لكن المشرع مس بالاستقلالية في نفس الوقت باعتماده التعيين في اختيار الهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) ، كما منح المشرع اختصاصات خاصة بالجماعات المحلية ، و هو ما يعبر عنه بالاستقلال الوظيفي ، لكن الازدواج الوظيفي للوالي يضيق الاستقلال الوظيفي خاصة على مستوى الولاية بصفته ممثلا للدولة أي يكرس اللاتركيز الاداري ، فللوالي بموجب هذه الصفة صلاحيات كبيرة رغم وجود رئيس للمجلس الشعبي الولائي منتخب يمكنه تولي هذه الصلاحيات ، و توسعت استقلالية الجماعات المحلية بمنحها استقلالا ماليا و ظهر ذلك في النصوص القانونية(قانون الولاية و قانون البلدية) ، غير أن عجز الميزانية لدى غالبية الجماعات المحلية ، بسبب شح إيراداتها الذاتية ، حتم عليها تلقي اعانات من الدولة ترافقت مع رقابة تقيد استقلال قرارات الجماعات المحلية..

- الوصاية الإدارية المفروضة على الجماعات المحلية ووسائل ممارستها هي محددة على سبيل الحصر على وفق النصوص القانونية ، فهي وصاية إدارية استثنائية لكنها صارمة ، حيث تطبق هذه الرقابة على أعمال و أعضاء المجالس المحلية و على المجالس كهيئات، وهي بذلك تقيد استقلالية

الجماعات المحلية وتصل حتى مراقبة السلطة التقديرية للهيئات المحلية بما يسمى رقابة ملائمة و يظهر ذلك في ضرورة خضوع مداولاتها للمصادقة ، و تتجاوز بهذا التضييق حدود رقابة المشروعية التي هي رقابة منطقية تهدف لفرض احترام القوانين، ضف إلى ذلك خضوع الجماعات المحلية لتبعية مالية للإدارة المركزية تقيد من استقلاليتها المالية.

• رغم ما منحه المشرع من صورة ظاهرية لاستقلالية الجماعات المحلية لتكريس حقيقي للنظام الإداري اللامركزي إلا أن هذه الاستقلالية محدودة تم تقييدها بنفس النصوص القانونية التي من المفروض أنها مبدأ اللامركزية ، حيث أصبح الوالي مسيطرا على القرار المحلي من خلال رقابة المشروعية و حتى رقابة الملاءمة ، كما أصبحت للإدارة المركزية أداة فعالة لفرض رقابتها وأشرافها على الجماعات المحلية من خلال الإعانات المالية التي تحتاجها الجماعات المحلية لسد عجز الميزانية ، فأفرغت اللامركزية من جوهرها الحقيقي و أصبحت الجماعات المحلية هياكل بلا روح و كأنها فروع محلية تابعة للإدارة المركزية.

وختاما يمكن طرح التوصيات التالية سعيا لتكريس لامركزية حقيقية تجعل من الجماعات المحلية

تحقق أهداف و أغراض وجودها بتجسيد الديمقراطية و مساهمة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية :

- تمكين الجماعات المحلية من وسائل مادية و قانونية لتحسين إيراداتها و تحقيق تنمية مستدامة تغنيها عن الحاجة لإعانات الحكومية التي تقيد حرية القرار المحلي
- حصر الوصاية الإدارية على رقابة المشروعية، و تقييد رقابة الملاءمة لأقصى حد ممكن، والاعتماد على الرقابة القضائية كمقوم صارم يمنع انحراف الجماعات المحلية أو سوء تسيير المال العام.
- تقليص صلاحيات والي الولاية كمثل للولاية ونقلها إلى من هو أجدربذلك وهو رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب.
- تعديل قانون الانتخاب من أجل حصر المترشحين في الفئات ذات المستوى التعليمي العالي أو المتخصص أو على الأقل ضمان تكوين قانوني وإداري للمنتخبين المحليين للوصول للكفاءة اللازمة في تسيير الشؤون المحلية.

الهوامش

¹ أنظر المادة 2 من قانون رقم 10 11 ، مؤرخ في 22 جوان 2011 ، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. ج. د. ش. عدد 37 صادر في 3 جويلية، 2011 ، ص 7 .

² أنظر المادة 1 من قانون رقم 07 12 ، مؤرخ في 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج. ج. د. ش. عدد 12 صادر في 4 جويلية، 2012 .

³ عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس . كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009 ، ص 102 .

⁴ عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 102 .

⁵ مزباني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قربي، باتنة ، الجزائر 2001 ، ص 124 .

- 6عتيقة بلجبل ، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية ، " ، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ص192 .
- 7جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1988 .، ص18 .
- 8جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 24
- 9محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري ، النشاط الإداري - ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2013، ص61
- 10محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، عمان :دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1988 ، ص:98
- 11فريدة قصير مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق ، ص 43
- 12المرجع نفسه ، ص43
- 13المرجع نفسه، ص 44
- 14فريجات إسماعيل،"مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري" ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2013-2014 ص 160
- 15المرجع مفسه، ص 161
- 16المادة 57 من قانون البلدية ، مرجع سابق
- 17المادة 58 من قانون البلدية ، مرجع سابق
- 18عميور إيتسام ، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2012-2013، جامعة قسنطينة
- 19خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009 ، ص 270
- 20احمد بالجيلالي،"إشكالية عجز ميزانية البلديات"، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم .التسيير،جامعة تلمسان 2010 ، ص17
- 21خشمون محمد ، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه جامعة قسنطينة ، كاية العلوم الاجتماعية ، تخصص علم اجتماع التنمية ، 2011، ص32
- 22المرجع نفسه ، ص33
- 23عبد الناصر صالحى، " الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2010/2009 ، ص 06
- 24المرجع نفسه ، ص 07
- 25المادة 09 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1963
- 26المادة 25 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976
- 27المادة 36 من دستور 1976
- 28الأمر 16/62 المؤرخ 27 جويلية 1962 المتضمن تأسيس في كل ولاية لجنة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي، ج ر 07
- 29القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23 ديسمبر 1963 المتضمن تعيين الولايات النموذجية، ج ر 98
- 30الأمر 24/67 مؤرخ في 18 جانفي 1967 يتضمن القانون البلدي، ج ر 06
- 31المرجع نفسه
- 32الأمر 39/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر44
- 33المرجع نفسه
- 34القانونان 08/90 و 09/90 المؤرخين في 07 أفريل 1990 و المتضمنين قانوني البلدية والولاية، ج ر 15
- 35عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص10 .
- 36فريدة قصير مزياي ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص12 .
- 37علية سيبوط ، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة مرجع سابق ، ص2
- 38عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص . 103
- 39فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص42
- 40المرجع نفسه، ص 27
- 41فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق، ص54
- 42محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق ، ص 27

- 43 عمار بوضياف ، " الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي " ، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009 ، ص 16
- 44 مباركة رحومي ، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة ماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012 ، ص 18
- 45 علية سبيوط ، مرجع سابق ، ص 34 .
- 46 المرجع نفسه ، ص 34
- 47 فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 46
- 48 المرجع نفسه ، ص 47
- 49 المرجع نفسه ، ص 47
- 50 المرجع نفسه ، ص 48
- 51 علية سبيوط ، مرجع سابق ، ص 33
- 52 عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 111
- 53 حفيزة سفوحي ، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، غير منشورة ، ص 58 .
- 54 المادة 43 من قانون البلدية 10/11
- 55 محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص 188 .
- 56 محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص 189 .
- 57 المادة 45 من قانون البلدية 10/11
- 58 المادة 42 من قانون البلدية 10/11
- 59 المادة 40 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية
- 60 المادة 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية
- 61 عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 113 .
- 62 محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص 191 .
- 63 محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 193 .
- 64 المرجع نفسه ، ص 194
- 65 المرجع نفسه ، ص 223
- 66 المرجع نفسه ، ص 223
- 67 علية سبيوط ، مرجع سابق ، ص 55 .
- 68 المادة 168 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية
- 69 عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 112 .
- 70 المادة 47 من القانون 10/ 11 المتعلق بالبلدية
- 71 علية سبيوط ، مرجع سابق ، ص 58 .
- 72 المادة 51 من القانون 10/ 11 المتعلق بالبلدية
- 73 المادة 48 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية
- 74 محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص 228 .
- 75 المادة 48 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية
- 76 محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 229 .
- 77 المرجع نفسه ، ص 193
- 78 ميثاق البلدية 1966 المؤرخ في أكتوبر 1966 ، ص 15
- 79 فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ، ص 09
- 80 المرجع نفسه ، ص 18
- 81 فريدة مزياي ، مرجع سابق ، ص 27
- 82 فريدة مزياي ، مرجع سابق ، ص 29

83 المرجع نفسه ، ص 159

84 المادة 102 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية

85 مزياي فريدة ، مرجع سابق ، ص 32

86 مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، مرجع سابق، ص 172

87 مزياي فريدة ، مرجع سابق ، ص 43

88 المرجع نفسه ، ص 59

المراجع

النصوص القانونية

1. دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
2. ميثاق البلدية 1966 المؤرخ في أكتوبر 1966
3. قانون رقم 11 10 ، مؤرخ في 22 جوان 2011 ، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.د. ش عدد 37. صادر في 3 جويلية، 2011 ، ص.7
4. قانون رقم 12 07 ، مؤرخ في 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 12. صادر في 4 جويلية، 2012

الكتب

1. جعفر أنس قاسم ، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988 الجزائر
2. خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009 ،
3. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري ، النشاط الإداري - ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2013،
4. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1988 ،
5. مزياي فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الجزائر 2009
6. مزياي فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرني، باتنة ، الجزائر 2001 ،.
7. مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، 2004

أطروحات الدكتوراه ورسائل ماجستير ومذكرات الماستر

1. خشمون محمد ، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه جامعة قسنطينة ، كاية العلوم الاجتماعية ، تخصص علم اجتماع التنمية ، 2011،

2. احمد بالجيلالي، "إشكالية عجز ميزانية البلديات"، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم. التسيير، جامعة تلمسان 2010 ،
3. حفيظة سفوحي ، نطاق استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون. الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، غير منشورة
4. عبد الناصر صالح، " الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2010/2009 ،
5. عبد الناصر صالح، " الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2010/2009 ،
6. عميور إبتسام، ، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013، جامعة قسنطينة
7. فريجات إسماعيل، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014
8. علية سبيوط، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ، مذكرة ماستر في القانون الإداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة
9. مباركة رحموني ، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة ماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012
10. مباركة رحموني ، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة ماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012

المقالات العلمية

1. عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس. كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009
2. عتيقة بلجل ، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية ، "، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة
3. عتيقة بلجل ، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية ، "، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ص 192 .
4. عمار بوضياف ، " الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي "، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، ماي 2009،