

جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية



عنوان المذكرة

الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر من منظور مقارن

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة محلية

تحت إشراف الأستاذ:

أ/عميور علي

من إعداد الطالبين:

- عافر الطاهر

- شبوتي حسين

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة الصديق بن يحيى - جيجل-	د/ بوطاف عمار
مشرفا	جامعة الصديق بن يحيى - جيجل-	أ/ عميور علي
ممتحنا	جامعة الصديق بن يحيى - جيجل -	أ/ مغريش عادل

السنة الجامعية: 2021-2022

إهداء

إلى من أفنته زهرة شبابها وجعلت عنانها ومعاناتها شعارا لتضيء حياتي وتوطنني إلى أعلى
المراتب... إلى من يرحمني ربي بوجودها وبركة دعائها لي ليلا نهارا... إلى نعمة الله وجنته في
أرضه... أمي الحبيبة

إلى من إنحنى ظهره وشابه شعره ورق عظمه لتوفير كل متطلبات الحياة السعيدة فكان عمود
البيت وأمانه وسكينته أبي الغالي

إلى من كان سندي وعمودي فكانوا خير الإخوة والأصدقاء إخوتي وإخواني الغالين
إلى من عانت وتحملت الصعاب وصبرت، فكانت خير العون والرفيق والمعاون وشددت من أزمي
لكي أكمل طريقتي رغم كل المعوقات... رفيقة دربي وحبيبة قلبي زوجتي الغالية

إلى فدادت كبري أبنائي الأعماء آدم، أيوب، أمير

إلى كل من وقف معي وأراد لي الخير والتفوق والنجاح

إليكم جميعا أهدىكم ثمرة تعبتي وجهد عمري

إمتنانا وحبنا وعرفانا

شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل أن أنعم علي بإتمام هذا البحث

ومن ثم يقتضي مني واجب الشكر والاعتراف بالفضل أن أتقدم بخالص الشكر والإمتنان للأستاذ
عمير علي الذي لم يدخر جهد في النصح والتوجيه و التشجيع ،

و أسأل الله أن يجزيه خير الجزاء.

كما أتقدم بشكري وامتناني لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا البحث

و إلى كل من قدم لي يد المساعدة في إتمام هذا العمل.

الطالب: ع . ط

أهداء

من كل قلبي إلى

أمي ... و ... أبي

أستاذي عمير علي

إخوتي و أخواتي

إليكم جميعا أهدي هذا العمل

الطالب: ش . ح

شكر وتقدير

الحمد لله من قبل و من بعد

الحمد لله ظاهرا و اطنا

الحمد لله أولا و أخيرا

ثم الشكر لكل من أمي و أبي و عائلتي

أستاذة كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية بجامعة محمد الصديق بن يحيى

خير أنبي أريد أن أخص بفائق العرفان و التقدير أستاذي عمير علي علي بعد بصيرته و دقة

حكمه و سعة صدره

كما لا يفوتني تقديم الشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الموقرين

الطالب: ش . ح

مقدمة

إن من أهم أولويات الدول الحديثة هو تطبيق نظام فعال يسهر على تنفيذ سياساتها العامة، فبعدما كانت في بداية نشأتها تقوم على المركزية والتي ترجع بالأساس لطبيعة الأنظمة الملكية ومحدودية المجالات التي تتدخل فيهم الدولة، نجد في العصر الحديث تنظيماً آخر، وهو ما ينعت باللامركزية الإدارية التي تعكس اتجاه إشراك المواطنين في تسيير الشأن المحلي سواء عن طريق انتخاب ممثلهم في المجالس المحلية، أو عن طريق تعيينهم وتفويضهم سلطات تسمح لهم بإدارة الشأن العام دون الرجوع في كل مرة إلى المركز.

عندما نتكلم عن الفئة المنتخبة وهي محل دراستنا وتحديدًا حول مجالات اختصاصاتها وكذلك صلاحياتها، فهذا لا يعني أنها مستقلة في مباشرة أعمالها دون رقابة، ولكن تخضع سواء عن أعمالها أو هيئاتها أو اختصاصها لرقابة السلطة المركزية، لأنها إمتداد لها وجزء لا يتجزأ منها، وتمارس الرقابة الإدارية السلطة المركزية في العاصمة أو ممثليتها في العاصمة أو ممثليتها في الأقاليم والولايات، كما قد تمارس هيئات لامركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية دنيا.

إن الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة تفرض وضع قيود على أعمالهم تحت عنوان الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، وذلك لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر أعمالهم وتطبيقها تماشياً مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيمها، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية، كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، تطبيقاً لقاعدة لا وصاية إلا بنص.

ومسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري أرتبط بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية، إذ شهدت فترات سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد، توجه المشرع إلى

تطبيق أسلوب وصاية جديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة .

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد اهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد، كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من وحدة الرقابة على الجماعات المحلية، وذلك من خلال تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في إحتواء معضلة العجز في تسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية، ليأتي المشرع فيما بعد في ظل حزمة القوانين الإصلاحية بالقانون رقم 10-11 والمتعلق بالبلدية والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، يتبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس البلدية، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة الوصائية.

1- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في كونها :

- ترتبط بأهم الهيئات المؤثرة في المجتمع الجزائري، فالجماعات المحلية هي عماد التنظيم الإداري في الجزائر، إلا أنها تعاني من عدة مشاكل تحول دون فعالية أدائها.
- الدور الفعال الذي أقره قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12 فيما يتعلق بآليات الوصاية الإدارية على المجالس المحلية والجهة التي تمارسها وإجراءاتها وضماناتها .
- الرقابة الوصائية تمثل صورة لواقع الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس المحلية، وتتجلى أهمية ذلك من خلال العلاقة القائمة بين الهيئات المركزية

واللامركزية في الدولة، من حيث مدى استقلالية هذه الأخيرة وحريتها في اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية في كل من الجزائر، فرنسا وبريطانيا.

2- أهداف الدراسة:

من بين الأهداف التي تطمح لها الدراسة نجد :

- التعرف على مفهوم الوصاية الإدارية على المجالس المحلية وطبيعتها القانونية وأهدافها وصورها .
- توضيح آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية ومجال تطبيقها .
- تحديد أهم الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية من جهة، والكشف عن مدى فاعليتها على أداء المجالس المحلية من جهة أخرى، وذلك من خلال بيان إنعكاس هذه الرقابة على المجالس الشعبية الولائية والبلدية في الجزائر.
- معرفة طبيعة الوصاية الإدارية في بعض الدول ومقارنتها بالنموذج الجزائري.

3- مبررات اختيار الموضوع:

من بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع نجد أسباب ذاتية وأخرى موضوعية هي:

أ- مبررات ذاتية:

الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي أدت إلى تعثر أداء المجالس المحلية ومحاولة البحث في العلاقة التي تربطها بالإدارة المركزية.

ب- مبررات موضوعية:

أهمية موضوع الوصاية الإدارية كنظام رقابي من خلال الإهتمام المتزايد بالإدارة المحلية واهتمام المشرع بهذه الألية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، وبيان مدى

تأثير هذه الرقابة واستقلاليتها من خلال قانون البلدية والولاية الذي صدر في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة.

✓ الرغبة في دراسة مدى تمكن السلطة المركزية من فرض رقابتها على الجماعات المحلية.

✓ الرغبة في اكتشاف أهم الوسائل التي شرعها القانون لمراقبة أعمال الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا وبريطانيا.

4- الدراسات السابقة (أدبيات الدراسة):

يمكن الإشارة هنا إلى بعض الدراسات السابقة حول موضوع البحث:

- رسالة ماجستير للباحثة : إبتسام عميور بعنوان " نظم الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الاقاليم" بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قسنطينة 1 للسنة الجامعية 2013/2012، وقد تطرق في الدراسة إلى الوصاية الإدارية على المجالس المحلية وأثارها على إستقلاليتها .

- رسالة ماجستير للباحث بن ناصر أبو الطيب بعنوان: " الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية " بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة للسنة الجامعية 2011/2010 وقد تضمنت دراسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية بشكل موسع وتوصل الباحث من خلالها إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة إعاقة تقدم التنمية المحلية.

- رسالة ماجستير للباحث اسماعيل فريجات بعنوان: "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي للسنة الجامعية 2014-2013، وقد تضمنت الدراسة تحليل جوانب أساسية لنظرية الإدارة المحلية

وملاحظة تطبيقاتها ضمن نظام الجماعات المحلية في الجزائر بما يساهم في تطويره ودعمه الشامل.

5- إشكالية الدراسة:

إن التركيز في الدراسة على الوصاية الإدارية كأداة لرقابة التي تتولى ممارستها السلطة المركزية على المجالس المحلية وما يثيره هذا النوع من الرقابة من إشكاليات يضعنا أمام إشكالية رئيسية مفادها:

- ما مدى نجاعة الوصاية الإدارية التي أقرها المشرع الجزائري على أداء الجماعات المحلية؟

و تتفرع عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية أبرزها :

- ما المقصود بالوصاية الإدارية على الجماعات المحلية؟
- ما هي أهم مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر؟
- ما هي أوجه التشابه والاختلاف للوصاية الإدارية في كل من الجزائر، فرنسا وبريطانيا؟

6- فرضيات الدراسة:

على ضوء ماتم طرحه من تساؤلات حول موضوع الدراسة وأملا في تحقيق أهداف الدراسة يمكن تحديد الفرضيات التالية:

الفرضية الرئيسية:

إن رغبة السلطات المركزية في مراجعة قانون البلدية والولاية سببه الأداء المتدبب للجماعات المحلية في خدمة المواطن.

الفرضيات الفرعية:

- الوصاية الإدارية تمثل صورة لواقع الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس المحلية.

- إن قانون البلدية رقم 10-11 و قانون الولاية رقم 07-12 لعب دور هام تعزيز الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة.

- تشترك الوصاية الإدارية في الجزائر وفرنسا وبريطانيا في كونها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، وتختلف في فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية.

7-مناهج الدراسة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الإعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة نظرية للوصاية الإدارية وأساليبها، وكذا وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية، كما إعتدنا على المنهج المقارن في مقارنة الوصاية الإدارية في النظام الإداري الجزائري وبعض الجماعات المحلية في الدول الأخرى (بريطانيا، فرنسا).

8-خطة البحث:

ارتأينا تقسيم البحث إلى ثلاث فصول سبقهم فصل تمهيدي تناولنا فيه أهم المطلحات ذات العلاقة بموضوع البحث كاللامركزية الإدارية، الجماعات المحلية، الوصاية الإدارية الإدارة المحلية، ومحاولين الإمام بأهم مضامينه كالتالي:

الفصل الأول تطرقنا فيه إلى النشأة وتطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر في مبحثين أساسيين، من خلالهما خضنا في نظام الإدارة المحلية الجزائرية قبل الإستقلال كمبحث أول ثم تطرقنا في المبحث الثاني لنظام الإدارة المحلية الجزائرية بعد الإستقلال من خلال سرد قوانين البلدية والولاية.

الفصل الثاني تناولنا فيه الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر في ثلاث مباحث من خلالها خضنا في صور الرقابة على الجماعات المحلية كمبحث أول، ثم تطلرقنا لنظام الوصاية الإدارية على البلدية كمبحث ثاني ونظام الوصاية الإدارية على الولاية كمبحث ثالث.

أما الفصل الثالث فحاولنا إجراء مقارنة لنظام الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في كل من فرنسا وبريطانيا ومقارنتنا بالجزائر من خلال أوجه التشابه والاختلاف.

فصل تمهيدى

قبل التطرق إلى أجزاء بحثنا، إقترحنا التطرق إلى أهم المصطلحات والمفاهيم ذات العلاقة بموضوع بحثنا كاللامركزية الإدارية، الجماعات المحلية، الوصاية الإدارية الإدارة المحلية.

1-تعريف اللامركزية الإدارية: النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة)، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة¹.

2: أركان اللامركزية الإدارية: من أهم أركان اللامركزية الإدارية مايلي²

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة للإدارة وتولي تلك المصالح.
- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح الرقابة الإدارية المركزية.
- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، يرجع بسبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية، (affaires locales)، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية «affairesnationales» العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية³:

- **الاختصاص:** الاتجاه السائد بهذا الصدد، أن يعقد الإختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية (البرلمان) بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات.

¹ - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، غنابة، 2004، ص9.

² - نفس المصدر، ص10.

³ - نفس المصدر، ص12.

- **الكيفية:** الأسلوب الإنجليزي، يبين المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية -رغم تنوعها وتدرجها-
- **الأسلوب الثاني:** الأسلوب الفرنسي: هذا التصور يعني أن يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة اللامركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

3- أشكال اللامركزية الإدارية: للامركزية الإدارية شكلان هما:

أ- اللامركزية الإقليمية: (la décentralisation territoriale)

ترتكز اللامركزية الإقليمية على الإختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية)، وإلا كانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الإختصاص الإقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها¹.

ب- اللامركزية المرفقية: وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل، السياحة، ... الخ) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة).

فاللامركزية المرفقية ترتكز على الإختصاص الموضوعي الوظيفي، دون الإهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا.

1- الجماعات المحلية:

شاع لدى شراح القانون العام استخدامهم مرارا وتكرارا مصطلح الجماعة، إلا أنهم كانوا بوجه عام أقل اهتماما بتحديد معناه بشكل دقيق، وغالبا ما يقومون باستخدام ذات الكلمة (collectivité) في إطار الدراسات المتعلقة بالنظرية القانونية للدولة كمرادف مع كلمة « communauté » للإشارة إلى كافة أنواع الجماعات العامة على اختلاف مستوياتها

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص29.

ومراكزها في التنظيم الإداري للدولة¹. وأحيانا يستخدمون كلمة « société politique » كمرادف لتلك الكلمة للدلالة على الدولة بوجه خاص².

أما فيما يتعلق بتعبير "الجماعة المحلية"، فقد تكرر استخدامه من جانب الفقه في إطار الدراسات المتعلقة بنظرية اللامركزية الإدارية الإقليمية، وذلك للإشارة إلى أشخاص القانون العام الإقليمية دون التقسيمات الإقليمية المركزية المجردة من حق التمتع بالشخصية المعنوية.

المعنى الاصطلاحي واللغوي لكلمة الجماعة:

المعنى اللغوي لكلمة الجماعة: وفق ما تضمنه معجم « Robert » هذا المصطلح « collectivité » له معنيان:

الأول: يشير إلى مجموعة الأفراد المجتمعين طبيعيا أو من أجل بلوغ هدف مشترك (الجماعات الوطنية، الاجتماعية، الجماعات المهنية)³.

الثاني: يشير إلى الملكية المشتركة، أو شيوع وسائل الإنتاج، بالمقابل معجم « Larousse » أعطى لذات الكلمة معنى أكثر تحديدا، حيث يشير إلى أنها تعني "مجموع الكائنات التي تشكل مجتمع".

من خلال المعنيين السابق عرضهما، يمكن أن نصل إلى القول أن المعنى المشترك للمصطلح محل البحث في كلا المعنيين يكمن في مجموعة إنسانية « groupement humain » أو مجموعة أشخاص « groupement des personnes ».

¹ - محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، دار الكتب والوثائق القومية المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2021، ص307/306.

² - André de laubadère, *trait é de droit administrative*.1,6ème éd, paris 1973,L,G.D.np .101.

³ - شويح بن عثمان، حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، (أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد)، تلمسان، 2017، 2018.

تبعاً لمبدأ التخصيص والتعميم لاستعمال هذا المصطلح "الجماعة"، فإن لهذا الأخير مصطلحات مترادفة تعني ذات المعنى والتي يمكن حصرها في الكلمات الثلاثة التالية: « communauté, société, groupe », دون إغفال ما يتضمنه كل مصطلح من معاني أخرى للدلالة على الظواهر الأخرى، وبإجراء مقارنة بين كافة المصطلحات المطروحة يتضح أن المصطلح الأكثر دلالة على موضوع البحث هو ما وقع عليه الاختيار مسبقاً « collectivité », فهو يشير مباشرة إلى حقيقة المجتمعات الإنسانية المرتبطة بنفس المكان وبوحدة المصلحة.

المعنى اللغوي والاصطلاحي لكلمة المحلي:

المعنى اللغوي لكلمة المحلي: باستغلالنا من جديد لمعجم « Robert » نجد أن مصطلح « local » يمكن أن يستخدم كصفة للدلالة على وصف مرتبط بمكان أو موضوع أو محل ويكون مقابلاً لكلمة « générale » والتي تعني العمومية في إطار علم الاجتماع أو التاريخ وكل ما يتعلق بوصف الأشياء المقدسة، كما وقد تقابل كلمة قومي « nationale » حيث الحديث عن الأخلاق والتقاليد المحلية وإما أن يكون له استخدام لكلمة مركزي « central » حيث الحديث عن الإدارة المحلية والسلطة المحلية.

المعنى الاصطلاحي لكلمة محلي: يفهم من ذلك أنه حال اقتران تلك الصفة (المحلي) بلفظ الجماعة فإن ذلك مؤداه الإشارة إلى نوعية محددة من الجماعة العامة الإقليمية القائمة على جزء من إقليم أكثر اتساعاً يتبع الجماعة الوطنية (الدولة)، وهذا ما يفسر القول أن الجماعة المحلية تعد في المقام الأول جماعة إنسانية ذات الأساس الإقليمي.

ومن هنا لا يمكن فصل الإقليم عن الجماعة المحلية، إذ لا يتصور عقل أن توجد جماعة إنسانية بغير وعاء إقليمي.

5- الوصاية الإدارية: هي مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، فهي رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهة لامركزية بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء بالنسبة لبعض أعمال الجهة المذكورة، فضلا عن تمتعها بسلطة الحل في العمل محل هذه الجهة، كما عرفت على أنها عبارة عن ممارسة وظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها وتحديد اختصاصها بموجب قوانين أو أنظمة. كما تلتزم في أعمالها ووسائل رقابتها على السلطات المحلية كما تنص عليه التشريعات¹.

مما تقدم من خلال هذه التعريفات يتبين لنا أن الوصاية الإدارية هي الرابط بين المركز والإدارة المحلية اتساعا وضيقا، تأتي في مقابل الاستقلال المفترض الذي تتمتع به الإدارة المحلية نتيجة مدها بالشخصية المعنوية، فهي بذلك استثناء على الأصل العام أي أنها الجماعات المحلية تمارس مهامها بعيدا عن سلطة الإدارة المركزية وتأثيراتها، فتسند مهامها للإدارة المركزية للقيام بها، وذلك في إطار القانون أي "لا وصاية دون نص ولا وصاية أزيد من النصوص"². كما يمكن للسلطة المركزية (الوصايا)، وقف أو إقصاء المنتخبين في المجالس وفقا لما يحدده القانون.

أ- الرقابة على الهيئة: تتمثل الرقابة على الهيئة في أن السلطة المركزية من جهة صلاحية حل الهيئة أو المجالس المنتخبة، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقط أحاطه المشرع بمجموعة من القواعد القانونية التي تحدد حالاته وإجراءاته والجهات المختصة بذلك³، ومن جهة أخرى تملك السلطة المركزية حق دعوة المجالس للإنعقاد في دورات إستثنائية، كما تساهم في دعمهم ماليا في حالة العجز.

¹- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في

القانون العام، تخصص تنظيم إداري)، جامعة الوادي، السنة الجامعية، 2013-2014. ص33

²- نفس المرجع، ص34.

³- محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، ص389.

ب- الرقابة على الأعمال: يمكن تلخيص الرقابة على الأعمال في ثلاث (3) جوانب المصادقة، الإلغاء والحلول.

المصادقة: أي تولي جهات الوصاية طبقاً للقوانين تزكية القرار الصادر عن المجالس المحلية بحيث يصبح مرتباً لأثاره القانونية، وقد تكون المصادقة وفقاً لما ينص عليه القانون إما صريحة أو ضمنية. وتكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تخضع فيه صراحة عن تزكيته لقرار الجهة التابعة لهذا، وتكون أمام مصادقة ضمنية عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها.

الإلغاء: هو سلطة الجهة الوصية في إبطال وإزالة القرارات الصادرة عن المجالس المحلية إذا مست بمبدأ المشروعية، كمخالفتها لقواعد قانونية أو مساسها بالمصلحة العامة، وقد حصر القانون إمكانية الإلغاء في حالات معينة، وقد يكون هذا البطلان نسبي أو مطلق.

الحلول: إن السلطة لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة، بل تراقب كذلك الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول، ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.

ونظراً لتأثير سلطة الحلول على حرية وإستقلال الهيئات المحلية، أحاطها المشرع بقيود وضمانات، حيث لا يجوز للسلطة الوصية أن تباشر الحلول إلا في حالات معينة وبشروط محددة. ومثال ذلك حلول الوالي محل رؤساء البلديات في بعض الحالات.

6- مقارنة بين الرقابة الرئاسية والوصاية الإدارية

من خلال التطرق إلى كلا المفهومين (الرقابة الرئاسية والوصاية الإدارية)، نلاحظ أنهما مختلفات في جوانب عديدة كما يلتقيان في بعض النقاط نحاول عرضها كما يلي¹:

¹ - محمد أحمد اسماعيل، مرجع سابق، ص 390 .

6-1: أوجه التشابه بين النظامين

رغم إختلاف الرئاسية عن الوصاية الإدارية، إلا أنه يمكن أن نجد لهما بعض النقاط المشتركة، فكلاهما نوع من أنواع الرقابة الإدارية، كما يشملان من حيث مجال التطبيق الرقابة على الأشخاص، والرقابة على الأعمال، ونلاحظ أن طرق الرقابة متشابهة في الأمور التالية:

- 1- كلاهما أوجدهما المشرع للحفاظ على المصلحة العامة.
 - 2- إن القرارات الخاضعة للتصديق يتم التصديق عليها بنفس الأسلوب، وبغض النظر عن مصدرها، سواء كانت السلطة المركزية أو اللامركزية.
 - 3- إن سلطة وقف العمل الإداري وإلغائه وتعديله واحدة، لأن سلطة الرقابة تملك تعديل ووقف و إلغاء العمل الإداري أيا كان مصدره.
 - 4- حق قيام السلطة الرقابية بالعمل بدلا من الإدارة المراقبة مع ملاحظة أن تجاوز الرئيس صلاحيات مرؤوسية غير جائز في الأسلوبين.
- وبصفة عامة يمكن القول بأن الرقابة الإدارية لها حدود مستمدة من إستقلال الهيئات اللامركزية.

6-2: أوجه الإختلاف

تختلف الرقابة التسلسلية عن رقابة الوصاية في جوانب عديدة أهمها:

- 1- إن الوقاية التسلسلية أساس نظام المركزية، حيث تمارس من الرئيس على مرؤوسيه كالموظف ورئيسه، أو بين سلطة عليا وسلطة أدنى منها كرقابة الوزير على الوالي بينما الوصاية الإدارية فتمارس ضمن نظام اللامركزية بين سلطة وصية وهيئات لا مركزية كرقابة وزير الداخلية على مداولات المجلس الشعبي الولائي، أو رقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

2- الموظف في الرقابة التسلسلية يخضع مباشرة لرئيسه، ويتلقى التعليمات منه، ويجب عليه التقيد بها، بينما الموظف في الإدارة اللامركزية لا يكون تابعا مباشرة لغيره، وله نوع من الإستقلال.

3- إن وضع العاملين في المرافق اللامركزية بمختلف عن وضع الموظفين الآخرين، ففي النظام الأول منتخبين، وبالتالي إذا حل أحد المجالس فإن القانون يعين أجلا لانتخاب سواه¹ أما في النظام الثاني، فالموظفون معينون، وفي حالة عزل أحد الموظفين، فالسلطة التنفيذية هي التي تختار وقت تعيين غيره دون أن تكون مقيدة بمدة².

4- إن طريقة الرقابة في النوعين يختلف عن الأخرى، ففي الرقابة التسلسلية يستطيع الرئيس أن يفرض بتعليماته الإتجاه الذي يجب على المرؤوس أن يتبعه في عمله، فالسلطة الرئاسية، تتمثل عادة في إعطاء أوامر إلزامية لتابعيها، أما الخاضع للوصاية فهو بعيد عن تلقي التعليمات بسبب إستقلاله عن السلطة المركزية.

5- إن الرقابة التسلسلية رقابة تلقائية لا تحتاج إلى نص قانوني بل تستمد أسسها كما ذكرنا من النظام الإداري المركزي الذي يستوجب علاقة التبعية بين الرئيس ومرؤوسيه، أما نظام الوصاية الإدارية فلا يباشر إلا بنص قانوني يحدد نطاقها وإجراءاتها ووسائل تطبيقها مثل قانون البلدية والولاية.

لأن اللامركزية تفيد معنى الحرية، فأهلية الشخص اللامركزي وحرية وحرية هي الأصل، وتقيد حرية إستثناء، والإستثناء لا يكون إلا بنص قانوني.

6- تختلف الرقابة التسلسلية عن رقابة الوصاية من حيث وقت تطبيقها في كون الأولى رقابة شاملة حيث أنها رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس في حين الوصاية الإدارية تشكل رقابة لاحقة فقط تهدف إلى رقابة المشروعية وتحقيق المصلحة العامة.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية رقم 11/37، الصادرة بتاريخ 3 /07/ 2011 ص 11،

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 07-12 المتع بالولاية، جريدة رسمية رقم 12/12 الصادرة بتاريخ 2012/02/21 2012 ص 13.

7- من حيث إمكانية المساءلة، فنجدها فقط في الرقابة الرئاسية، حيث يمكن مساءلة الرئيس عن أعمال مرؤوسية، بينما لا نجد هذا النوع من المسؤولية في نظام الوصاية الإدارية بالنسبة لأعمال الهيئات المحلية

8- تتم الوصايا الإدارية دائماً بين سلطة مركزية عليا وسلطة أدنى منها تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي بالإستقلالية، في حين تتم الرقابة الرئاسية أمام نفس السلطة (أي سلطة واحدة)، فلا وجود لتعدد في السلطات كون الرئيس يراقب ويوجه مرؤوسيه في نفس الهيئة مثل رقابة الوزير للوالي أو توجيه مدير تنفيذي لرؤساء المصالح.

7-الإدارة المحلية:

تطرق العديد من الكتاب والمفكرين إلى المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، فيعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي، "أنها مجلس منتخب تركز فيه الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"¹.

كما عرفها الفقيه الفرنسي والين (walin) "بأنها نقل سلطة إصدار القرارات الإدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"².

ويعرفها André delaubadaire بأنها جعل من القرية أو البلدية جماعات

لامركزية يتم تنظيمها بالطريقة التي تساعد على إدارة أنفسهم بذاتهم مع إبقائهم مندمجين في الدول"³.

¹-ModieGrave,C.The Government of Great Britain Methen, London, 1965,p50

²- أيمن عودة المعاني، محمد عودة أبو فارس، نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان 1995، ص20

³-André delaubadaire,C .traite elementaire de droit administratif,paris,pub ;1953,p65

الفصل الأول

الفصل الأول : نشأة و تطور نظام الإدارة المحلية الجزائرية

تقتضي دراسة التنظيم الإداري المحلي التطرق إلى مدى استجابة لمتطلبات التنمية فهو روح الإدارة ، ويتوقف نجاح التنظيم الإداري من ناحية على العنصر البشري المطلوب كما أن التنظيم الإداري يتأثر بالتنظيم بالمدى الجغرافي.

وهذا ما يتطلب تقييم مدى فاعلية الاختصاصات المسندة للجماعات المحلية مع التحديات المحلية في المجال الإقتصادي والإجتماعي من خلال مدى مساهمة المواطن ومشاركته في تسيير شؤونه، ومن خلال ملائمة التقسيم الإداري للظروف الإقتصادية والطاقات البشرية والموارد المائية اللازمة لتمويل نشاطاتها.

والتنظيم الإداري في الدول المعاصرة يتميز بالمزج بين أسلوب المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فلا توجد دولة يقوم نظامها على أي من الأسلوبين منفردا.

فالمركزية الإدارية تعني قيام أجهزة إدارية تابعة للحكومة المركزية بمباشرة اختصاصات الوظيفة الإدارية، وتقوم على عنصرين هما حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزي، وخضوع موظفي الإدارة لنظام السلم الإداري .

أما اللامركزية الإدارية فتعني توزيع الاختصاصات بين الدولة والوحدات اللامركزية وتستند اللامركزية إلى عناصر ثلاثة هي الإعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية وقيامها بإدارة شؤونها وخضوعها لرقابة السلطة المركزية.

ولما كان التنظيم الإداري يبني على أجهزة وإدارات لامركزية، مهما كان النظام السياسي والإقتصادي السائد في الدولة وتقوم اللامركزية الإقليمية في الجزائر على خليتين أساسيتين هما البلدية والولاية، وهما يمثلان الجماعات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية .

المبحث الأول : نظام الإدارة المحلية الجزائرية قبل الإستقلال

نتطرق لهذه الحقبة الزمنية والتي استغرقت ما يقارب أربع قرون ونصف، في مرحلتين اثنتين لما قبل الإستقلال، نتصدى أولاً لمتابعة نظام الإدارة المحلية في العهد العثماني وثانياً لمرحلة الإحتلال الفرنسي.

المطلب الأول: أثناء الحكم العثماني

استمر الحكم العثماني في الجزائر من سنة (1518م إلى سنة 1830م) ليدوم أكثر من ثلاث قرون ، وقد مر بأربع فترات مختلفة، وكل مرحلة تميزت بأسلوب معين في تسيير شؤون البلاد، وقد تميز التنظيم الإداري بطابع خاص، وهذا بالسعي إلى ضمان السيطرة المستبدة على جميع مرافق البلاد لا سيما مرفق الأمن في هذه المرحلة من تاريخ الجزائر وقد إتسم النظام الإداري فيها كما يلي:

1- مرحلة البايات (لاربايات): (من سنة 1558م إلى سنة 1587م)

دام فيها حكم الباي 70 سنة، وعرفت أزهى مراحل حكم الأتراك في الجزائر، وفيها كان النظام مركزياً مركزية مطلقة، حيث سيطر الحكام على البلاد سيطرة تامة حكماً وإدارة¹.

2- مرحلة الباشوات: (من سنة 1588م إلى سنة 1659م)

في هذه المرحلة أيضاً ظل النظام مركزياً، يعين الباشا لمدة (03) ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد من طرف السلطان دون ولاء شعبي، مما جعلهم منفصلين عن القاعدة الشعبية².

¹- أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978، ص 39 .

²- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 84.

3- مرحلة الأغاوات (من سنة 1659م إلى سنة 1671م)

تميزت باضمحلال نفوذ السلطان العثماني وغياب سيادة الدولة العثمانية، وقد اتسم النظام فيها بالفوضى والإضطراب نتيجة الصراعات المحلية، واستياء تركيا من انفصال حكام الجزائر عنها، وانهار عهد الاغاوات سريعا في سنة 1671م وحل محله حكم الدايات¹.

4- مرحلة الدايات: (من سنة 1671م إلى سنة 1830م)

تمثل هذه المرحلة الوجود التركي الحقيقي في الجزائر، وهذا لنضح الإدارة التركية بالجزائر من جهة واستقرار الاوضاع من جهة ثانية، وبعد أن استتب الأمر بيد السلطان بالعاصمة فقد كانت الدولة التركية أعجز من وضع جميع القطر الجزائري تحت يد حاكم واحد، فقسم هذا الأخير إلى أربع ولايات أو مقاطعات أطلق على كل واحدة منها باسم

البايليك، فبالتالي البلاد كانت مقسمة إقليميا إلى مناطق على النحو التالي²:

دار السلطان: هي المقاطعة الإدارية توجد في الجزائر العاصمة ونواحيها، يمكن القول أنه نظام خاص تمتعت به العاصمة بحيث يتواجد به مقر نائب السلطان العثماني (الداي)، وتمتد حدودها من مدينة دلس شرقا إلى شرشال غربا، وتحدها بايلك التيطري.

¹- للمزيد حول الإدارة المحلية الجزائرية في العهد التركي، أنظر: منصور بلرنب، الإصلاح الإداري والبيروقراطية في

الجزائر بين النظرية والتطبيق، ورسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1982، ص 7- 10.

²- عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1997 ص 59.

بايليك الشرق: تعد أكبر المقاطعات وعاصمتها قسنطينة، وتمتد حدودها من الحدود التونسية شرقا حتى بلاد القبائل الكبرى، تميزت بعدم القدرة الإستقرار وتحكم الحكومة المركزية في أوضاعها، حيث كان زعماء القبائل يحرضون على الثورة ضدها والتمرد عليها عدم دفع الضرائب، ويضم المدن والمناطق التالية: جيجل، عنابة، سكيكدة، قسنطينة، تبسة الاوراس، المسيلة، سطيف، بجاية، برج حمزة، بسكرة، ورقلة¹.

بايلك الغرب: كانت عاصمتها مازونة (1710م) ثم معسكر ثم وهران (1792م) وتمتد من الحدود المغربية غربا إلى ولاية التيطري شرقا ومن البحر شمالا إلى الصحراء جنوبا، وتشمل المدن والمناطق التالية: معسكر، تلمسان، غليزان، سعيدة، الشلف، وهران.

بايلك التيطري: عاصمتها المدية، وتعد من المقاطعات الأقل أهمية سياسيا واقتصاديا وأصغر ولايات القطر وتشمل المدن والمناطق التالية: الجلفة، الأغواط، سور الغزلان، تيزيوزو، بوسعادة، و تفتقر هذه المرحلة من التنظيم الإداري المحلي إلى التنظيم الإداري الصحيح، يرجع ذلك إلى الوصاية الشديدة على كافة الأجهزة الإدارية بالدولة².

المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية الجزائري أثناء الإحتلال الفرنسي

غزت فرنسا الجزائر سنة 1830م بعد حادثة المروحة، فجاءت الإدارة الفرنسية متسمة بالطابع العسكري ذات النزعة المركزية الشديدة، لسيطرة السلطات العسكرية على الإدارة من خلال توجيهها الوجهة التي تخدم مصالح الفرنسيين والغزاة الأوروبيين على حساب أهل البلاد

¹- اعتمانة جباد، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1995، ص 5.

²- خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري بالجمهورية الجزائرية، دراسة نظرية، تطبيقية، دون دار النشر، الطبعة الأولى، 1975، ص 131.

ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية خلال الحقبة الإستعمارية إلى ثلاث مراحل أساسية، نوردتها على النحو التالي:

1- المرحلة الأولى

تولى الحاكم العام ممثل السلطة الفرنسية في الجزائر، والتابع لوزير الحربية تسيير شؤون الجزائر يعني خضوعها لسيطرة وسلطة الجيش الفرنسي دون أي منافس وكان يسانده مجلس من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية كل في دائرة إختصاصه، كما كان لهذه المجالس صفة استشارية وبصدور الأمر الملكي المؤرخ في 15/04/1845، الذي يقضي بأن يتمتع الأوروبيون بحكم مدني، وتقسيم الجزائر إلى ثلاث مقاطعات وهي الجزائر قسنطينة، وهران وفي كل منطقة من هذه المناطق تضم ثلاثة أنواع من الأقاليم بحسب نوعية السكان إلى¹:

أقاليم مدنية: مناطق ذات إدارة مدنية، فيها تطبق نفس النظم والقوانين الفرنسية على المدن التي بها أغلبية أوروبية والمتمركزين في المدن الشمالية والمزارع المجاورة لها.

أقاليم مختلطة: مناطق ذات إدارة مختلطة يخضع فيها الأوروبيون للإدارة المدنية و الجزائريون إلى الإدارة العسكرية في الاماكن التي يسكنها الجزائريين وأقلية أوروبية، فيتجسد حقسق فعلس للتمييز العنصري².

¹- أستحدث هذا المنصب بموجب المرسوم الصادر في 22 جويلية 1834 في عهد الملكية، ثم ألغاه نابليون الثالث سنة 1858، وإستبدلة بوزارة المستعمرات والجزائر، إلا أن هذا الإلغاء لم يستمر طويلا (1859 - 1860) لمدة سنتين فقط ليعود من جديد.

²- عمر صدوق، المرجع السابق، ص 89.

أقاليم عسكرية: مناطق ذات إدارة عسكرية يخضع فيها المواطنون الجزائريون فقط لخلو هذه المناطق من الغزاة الأوروبيون، وفي هذه المناطق أيضا احتفظت فرنسا بأنظمة العهد العثماني، ولتسهيل عملية الإتصال أنشأت في هذه الأقاليم ما يسمى المكاتب العربية سنة 1844م حيث لعبت الاخيرة دورا قمعيا تمثل في جمع الضرائب، فض المنازعات، مراقبة السكان، حفظ النظام، نشر الوشاية والتعذيب.

فالغرض من هذا التنظيم كان وضع السلطة في يد المعمرين ، بدلا من العسكر الذين يرفضون تقاسمها مع المذنبين، وقد رفض " بيجو" الحاكم العام بالجزائر، تسليم السلطة للمعمرين ليستمر الوضع عما هو عليه إلا بعد استقالته سنة 1847م¹.

2- المرحلة الثانية

بعد شهر واحد من قيام الجمهورية الفرنسية الثانية، وبصدور القانون في مارس 1848م والذي بمقتضاه تم ضم الجزائر إلى فرنسا، وإعتبارها جزءا من الأراضي الوطنية الفرنسية، فقسمت الجزائر إلى ثلاث ولايات هي : قسنطينة وهران الجزائر، يرأس كل منها والي يساعده مجلس الولاية، على النمط السائد في النظام الفرنسي، الذي تقرر الأخذ به إثر القرار الحكومي المؤرخ في 1848/12/09، الذي نص على تطبيق نفس النظام السياسي والإداري الفرنسي، استجابة لضغط المعمرين الأوروبيين بالجزائر².

ما يميز هذه المرحلة أيضا وجود الصراع بين المدنيين والعسكريين خاصة في البداية هذا كون الحاكم العام يتبع للسلطة العسكرية، فيما الوالي مذنيا مع وزارة الحربية إلى العسكريين

¹- عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 132.

²- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية- البلدية (1962-1916)، ديوان المطبوعات بن عكنون، الجزائر، 1985، ص 155.

ورفضها تحديد المناطق المدنية الخاضعة للسلطات المدنية والمناطق الخاضعة للسلطات العسكرية، وبعدها لجأ " نابليون الثالث " الذي وصفت سياساته بالتقلب، إلى نظام الإدماج وألغى منصب الحاكم العام، إلا أن الانتفاضات التي أندلعت أجبرت الحكومة الفرنسية على إعادة النظر بالمسألة.

عقب زيارة نابليون للجزائر سنة 1861م مرتين متتاليتين، والتي فهم من خلالها استئنائه بالمسائل الجزائرية، فروج حينها الإمبراطور إلى فكرة " المملكة العربية " فقد تم إدخال تعديلات على نظام الإدارة بالجزائر، خاصة الإهتمام بالإدارة غير المباشرة في المناطق العسكرية، بالاعتماد على نظام مجلس القبيلة أو القرية المعروف بـ "الجماعة" أو "تجماعت" لتحل محل نظام المجالس البلدية، وحددت شروط انتخاب رئيس الجماعة المعروف باسم " الأمين " واستحدث إلى جانبه منصب " أمين الأمناء " الذي يمثل مجموعة قرى، وكانت الجماعة تختص بتحديد صريية الرأس، الفصل في القضايا المدنية المتعلقة بالمدينين، تحديد الغرامات في المخالفات الخلقية والجنح، وتنظيم الأعمال التطوعية كالتوزيعة...

3- المرحلة الثالثة

في هذه المرحلة تم تقسيم البلاد إلى قسمين، بحسب تواجد وتركيز الأوروبيين، أي وفقا لنوع العنصر المتواجد بنظرة أساسها عنصري، قسم بالشمال حيث الأوروبيين بكثافة وآخر بالجنوب أين يقل هؤلاء، فقد أحدثت مجالس محلية بعد أن استتب الوضع نسبيا، فقامت السلطات الإستعمارية إلى تكييف وملاءمة التنظيم البلدي تبعا للاوضاع والمناطق بوجود ثلاث أنماط من البلديات كالآتي¹:

¹- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 37.

- **البلديات الأهلية:** تواجدت في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي مناطق النائية في الشمال وتتكون من الأهالي أي الجزائريين فقط، تخضع للإدارة العسكرية، يشرف على تسييرها أشخاص معينون من الحاكم العام ولا شأن لسكانها بإدارتها وتسييرها، عليه فتكليفها على أنها بلدية غير سليم فهي أقرب إلى إدارة عسكرية أكثر منها بلدية.
- **البلديات المختلطة:** أخذت تسميتها لوقوعها في أقاليم عسكرية، وفي مناطق خاضعة لحركة الإستيطان أي وجود أوروبيين فيها بعدد أقل فيه من الجزائريين، وهذا النوع متواجد بالقسم الشمالي وتمتاز هذه البلديات بمساحة شاسعة حتى أنها أحيانا تكبر مساحة وسكان العمالات الفرنسية وعن تشكيل المجالس فهي منصفة بين الأهالي والأوروبيين لكن الرئيس لا ينتخب بل يعين من الأوروبيين، وتتكون من هيئتين مكلفتين بتسيير البلدية المختلطة تتمثل في : المتصرف الإداري واللجنة البلدية.
- **البلديات كاملة الإختصاص:** وهي بلديات تتمتع بملء الحق في الممارسة، أي أنها تدار كما هو الحال في فرنسا، تمارس جميع الاختصاصات المخولة لمثيلاتها في فرنسا تتولى الإشراف على الخدمات الاجتماعية والتعليمية، خاضعة للقانون البلدي الصادر سنة 1848م، تتواجد في القسم الشمالي للبلد أين تتواجد الأوروبيين بكثافة بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، تتكون من هيئتين هما المجلس البلدي والعمدة، فالأول ينتخب من طرف سكان البلدية، وينتخب الثاني من بين أعضاء المجلس البلدي من طرفهم.
- وبصدور المرسوم 1956/06/28 تم إلغاء البلديات المختلطة والأهلية، ليصبح التنظيم الإداري في الجزائري كما هو في فرنسا، إلا أن انتشار الثورة في كل أرجاء البلاد، جعل هذا التنظيم لا يستمر، وكانت هذه البلديات لا تحقق مصلحة المستعمر، وبهدف التصدي للثورة التحريرية ومواصلة قمع الجزائريين، فبموجب القرار المؤرخ في 1955/09/26 المتضمن إنشاء الفروع الإدارية المتخصصة والفروع الإدارية الحضرية (S.A.S.S.A.U) على التوالي الخاضعة للجيش الفرنسي والمتحكمة فعليا في تسيير

البلديات خدمة للمصالح الفرنسية، وقد كانت لهاتين المؤسستين آثار سيئة على الجزائريين¹.

المبحث الثاني : نظام الإدارة المحلية الجزائرية بعد الاستقلال

بعد أن خرجت الجزائر منتصرة في ثورتها ضد المستعمر الفرنسي ودحره، وهذا الذي عمل جاهدا طيلة فترته الإستعمارية إلى تفويض الإدارة عموما عن وظائفها الأصلية، وجعلها دعامة وسندا لوجوده، ذلك بإستخدامها كأداة لتحقيق طموحاته الإستعمارية من خلال فرض الهيمنة والنفوذ وخنق حريات الجزائريين، كما كانت في خدمة المعمرين الأوروبيين وتمكينهم من الإستيطان ونهب واستغلال خيرات الجزائريين من خلال السيطرة عليها، معتمدة في ذلك على إدارة في ظاهرها أنظمة شبيهة بالنظام الفرنسي، لكنها في حقيقة الأمر جهاز للقمع والعنصرية والتمكين للمستعمر، كما تابعنا تطورها سابقا في المرحلة الاستعمارية، على إثر ذلك وجدت نفسها مجبرة على القيام والإضطلاع بمهام الإدارة في تلبية احتياجات المواطنين، وإستجابة لذلك وتحقيقا لأهداف الثورة الوطنية كان عليها وضع مؤسسات سياسية وإدارية جديدة وأن تضطلع بممارسة السيادة في جميع المجالات والعمل على تحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي لذلك فلقد كان من الطبيعي أن تولي الدولة الوليدة اهتمامها بنظام الإدارة المحلية بإعتباره الدعامة الأساسية لتوطيد النظام الديمقراطي لأنه يفسح للمواطنين أكبر مجال للمشاركة في إدارة الخدمات المحلية².

إلا أنه ما زاد الأمران حدة أيضا هو الفراغ الإداري الرهيب الذي شل المؤسسات الإدارية نتاج الهجرة الجماعية للموظفين والإداريين مع وجود الهياكل الموروثة عن الإستعمار أي البنى الإدارية الفرنسية، والتي لم تعد ملائمة، فعليه عمليا يمكن الحكم أن هذا

¹- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 129.

²- مسيوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعد عبد العزيز مسعود، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1985، ص8.

النظام الإداري لم يعد موجودا اعتبارا للاختلافات التي رافقته من خلال شغوره البشري وكذا عدم قدرة هذا التنظيم (الإقليمي) أن يتماشى مع واقع البلاد الجديد الناتج عن الاستقلال.

بالرغم أن هذه المرحلة التي يمكن وصفها بالانتقالية، والتي امتدت ما بين سنة 1962 إلى سنة 1967 لم تشهد تنظيما إداريا جديدا، إلا أن السعي كان حثيثا للتخلص من المشكلات الإدارية العديدة التي خلفها الاستعمار وإيجاد وضع يستجيب للمرحلة على الأقل مما أدى إلى القيام بإجراءات خاصة، تضطلع بتحقيق احتياجات المواطنين في تلك اللحظة.

فالبنظر إلى الظروف السياسية والتقنية وضرورات المرحلة، فقد كان الإصلاح مرحليا ومؤقتا ولعل أهم ما يميز مع الإبقاء على الإطار القانوني الفرنسي بموجب الأمر (157/62) المؤرخ في 1962/12/31، والذي قضى بتمديد

تطبيق النصوص الفرنسية التي كان معمول بها إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية فقد تمثل بداية في عملية تجميع البلديات على إثر صدور المرسوم (189/63) المؤرخ في 1963/05/16 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات لتصبح بعدد (676) بلدية بعد أن كانت في حدود (1584) بلدية، وبمعدل سكان (18) ألف نسمة للبلدية الواحدة جاء هذا نتاج إستحالة التأطير وللعدد الكبير للبلديات المشلولة، نظير العجز المالي الذي تعانيه للاختلال ما بين مواردها ونفقاتها التي تزايدت بسبب المساعدات الإجتماعية لمن أصيب بضرر إبان حرب التحرير الوطني، وفي الإطار البشري لهذه الجماعات فقد تم عزل من ثبت عدم تعاونهم مع ثورة التحرير، كما قد تم العمل على تأهيل الموظفين بتنظيم دورات تدريبية وملتقيات خاصة تمكنهم من القيام بأعمال الإدارة.

أما الجانب التشريعي فقد أولت النصوص من إصلاح الإدارة المحلية أولوية وأعتبرها مؤسسة تحتل مكانة هامة، وما يسجل أنه قبل الإستقلال كانت تتعرض لها بإختصار شديد وبشكل عام كما ورد في ميثاق طرابلس، لذلك فقد كرس الدستور الأول للجزائر المستقلة سنة

1963، مكانة البلدية واعتبرها من القضايا الأساسية، ومن الأولويات وذلك بالنص عليها في المادة (09) منه بالقول "إن المجموعة الإقليمية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية القاعدية هي البلدية" مما يوحي أنها ذات أهمية قصوى باعتبارها اللبنة الأساسية في البناء السياسي وقاعدة اللامركزية مكلفة بأدوار عدة ورفع من منزلتها ومكانتها، إلا أن الاضطرابات السياسية جمدت العمل بهذا الدستور من طرف الرئيس " أحمد بن بلة" بعد أيام من دخوله حيز التنفيذ ففي ظل هذه الظروف لم تكتسب ولم يعد أو تأخذ المجالس المحلية أية أهمية¹، وعلى ذات النسق سار الميثاق الوطني (ميثاق الجزائر) سنة 1964، الذي اعتبر أن البلدية هي قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والإجتماعي في البلاد " مبررا من جديد الموقع الممتاز للإدارة المحلية، لاسيما البلدية في النظام الإداري للجزائر المستقلة، والذي قضى بضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية، وتأسيسا على ذلك تقدم المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني في سنة 1965، بإقتراح مشروع للتنظيم البلدي، إلا أن أحدث 1965/06/19 جعلته يتوقف لمدة لم تستمر طويلا، ليطرح بعدها مجددا وليشهد بذلك عام 1966 عملا كبيرا تمثل في حملات شرح وطنية، وعرفت مسودة المشروع نقاشا واسعا ومستفيضا على جميع المستويات، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 1967/01/20 ومجلس الثورة في 1967/01/04 ونشر بالأمر (24/67) المؤرخ في 1967/01/18 ليكون أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية.

أما فيما يتعلق بالولاية فقد تأخر صدور القانون الذي ينظمها عن البلدية، بسنتين ليكون بالأمر رقم (38/69) المؤرخ في 1969/05/23 الذي جاء استكمالا للنظام القانوني للجماعات المحلية وموائما للنهج السياسي المتبع، وواضعا حدا لنصوص المرحلة الانتقالية وكما يجسد الانفصال القانوني عن فرنسا كمظهر من مظاهر إستقلال الجزائر الكامل أيضا.

¹- لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص 21.

المطلب الأول : قانون البلدية (الأمر 24/67) المؤرخ في 18/01/1970

يعد الأمر (24/67) المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي القانون الأول لنظام الإدارة المحلية في الجزائر المستقلة، الذي نظم البلدية التي طالما انتظارها وتطلع إليها الشعب، للقيام بأدوار تجعل منه قضيتها الأولى، وقد تميز هذا القانون بالتأثر بالنموذج اليوغسلافي والفرنسي فالتشابه يظهر مع النظام اليوغسلافي من حيث المبادئ، الوظائف حيث جاء في نص المادة (01) من الأمر (24/67) "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية الأساسية " كما أن البلديتين يعملان في نظام الحزب الواحد وأيديولوجيا ظل إتجاه اشتراكي¹.

بالمقابل يختلف عنها في عدم الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة المتمثلة في اجتماعات الناخبين ونظام الاستفتاء، ولا يأخذ كذلك بنظام استقلال البلدية في وضع نظامها واختصاصها معتبرا أن البلدية ليست سوى وحدة إدارية، لا نوع من الجمهورية المستقلة كما ورد في ميثاق البلدية، فإستعار من النظام الفرنسي ما يخفف وطأة ذلك، بالإستفادة منه بإقرار نظام خاص موحد للبلديات بإستثناء العاصمة وأخذ أيضا بوسائل الرقابة على البلدية والمتمثلة في الوصاية الإدارية فهذا التقارب مع النظامين الفرنسي واليوغسلافي لم ينتقص من النظام البلدي الجزائري بل جعلته يكتسي طابعا خاصا يتميز بخصائص مستقلة.

وفقا لهذا القانون كل تنظيم البلدية يقوم على ثلاث هيئات متمثلة في:

1- **المجلس الشعبي البلدي**: الذي يتكون من (09) إلى (39) عضوا ينتخبون بالاقتراع

العام المباشر السري من طرف ناخبي البلدية.

2- **رئيس المجلس التنفيذي البلدي**: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه.

¹- عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية فيالجزائر، أعمال ملتقيات، دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد (06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010، ص9.

3- المجلس التنفيذي البلدي: يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى عدد من النواب لمساعدته وينتخبون من طرف المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: قانون الولاية (الأمر 38/69) المؤرخ في 23/05/1969

استكمالاً لمسار الإصلاح وتجسيدها لطموحات الجماهير، والقطيعة مع الأيام الخوالي من زمن المستعمر، جاء الأمر (38/69) المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية، الذي تزامن نشره مع ميثاق الولاية، الذي يعد بمثابة الأعمال التحضيرية المبررة والمفسرة لأسس ومنطلقات هذا النظام الخاص بالولاية (القانون)، مما يسهل شرحه ودراسته ف جاء التنظيم الجديد للولاية مؤسس على مبادئ الثورة، طبقاً للمطامح العميقة للشعب في تسيير شؤونه الخاصة وإرادته التي طالما أكدها وهي ان يبيت بنفسه في مستقبله¹.

يعد قانون الولاية السالف الذكر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر ، كما أننا نسجل تأثره بالنموذج الفرنسي، على غرار قانون البلدية، وعلى ضوءه تهيكلت الولاية في الهيئات التالية²:

1- المجلس الشعبي الولائي: الهيئة التداولية المنتخبة بالاقتراع العام المباشر السري، وتعداده ما بين (35) و (55) عضواً.

2- المجلس التنفيذي للولاية: يوضع تحت تصرف الوالي، يتولى تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، يتشكل من مديري ومسؤولي مصالح الدولة في إقليم الولاية.

3- الوالي: حائز سلطة الدولة في الولاية، ومنذوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء يعين بمرسوم.

¹- أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2012، ص 355.

²- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 115.

وبعدها قد استمر تكريس الاهتمام بالإدارة المحلية من خلال الميثاق الوطني، والدستور لسنة 1976م حيث نصت المادة (36) منه على أن " المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية ".

البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة ويستشف من خلالها باستمرار إعطاء الأهمية للجماعات الإقليمية، والملاحظ أيضا إدراجه للولاية على خلاف دستور 1963 الذي لم يشير لذلك مكتفيا بالبلدية فقط.

يذكر أن التقسيم الإقليمي للبلاد قد طرأ عليه الإصلاح سنة 1974، وتم بموجب الأمر (69/74) المؤرخ في 1974/07/02، الذي رفع عدد الولايات من (15) إلى (31) و لاية، والدوائر من (91) إلى (181) دائرة.

ما يمكن القول عن الإصلاح الذي مس البلدية والولاية بإستصدار قانونهما، فالبلدية بالرغم من المزايا القانونية، والتي تجعل منها شخصا إداريا مستقلا يتمتع بإدارة ذاتية، إلا انه عمليا ونظرا لسيطرة المركز عليها وتوجيهها، باتت تترحم وتنفذ قرارات المركز محليا من جهة وازدادت الهوة بينها والمواطن الذي لم يعد يرى إلا أنها مركزا إداريا تحمي مصالح موظفيها وتحميمهم لا غير من جهة ثانية، أما فيما يخص الولاية لن يتجسد مبدأ المشاركة الشعبية، مع سيطرة الوالي نظير تمتعه بالإزدواج الوظيفي لاسيما تمثيله للدولة، فهي بذلك لم تشذ عن البلدية مما أضطر إلى إعادة التفكير في كيفية تمكينها بالأدوار المنوطة بها.

لذلك تم إصلاح قانون الجماعات المحلية للولاية والبلدية سنة 1981، فعلى مستوى البلدية عدلت بالقانون (09/81) المؤرخ في 1981/07/04¹، الذي جاء لأجل جعلها أكثر فاعلية من خلال إبراز وتطوير دورها حتى تستجيب لمتطلبات المواطنين، وكذا تنفيذ قرارات

¹- القانون (09/81) المؤرخ في 1981/07/04 المتضمن تعديل وتتميم القانون البلدي لسنة 1967، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (27)، المؤرخة في 1981/07/07.

الدولة محليا، إلا أنه يمكن وصف التعديلات بالشكلية ولم تأتي على جوهرها لأنه تحاشى تامين العوامل الأساسية المؤدية إلى إستقلالها.

أما فيما تعلق بالولاية فقد عدل قانون الولاية بالقانون (02/81) المؤرخ 14/02/1981 وعليه فقد منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات رقابية على كافة الأجهزة الإدارية والإقتصادية وكذلك الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية الشاغلة على إقليم الولاية.

من خلال متابعة جماعاتنا المحلية طيلة الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1989، أين كانت الجزائر تسيير وفق الأحادية، يمكن القول أنه بالرغم من التشريعات الخاصة، والتي تحمل في طياتها العديد من الميزات، إلا أن إستراتيجية النظام السياسي لم تكن تسعى إلى إقامة بنية سياسية تحليلية قوية فالنتيجة أن موقعها لم يكن متميزا، وعملت معها بشكل متناقض فمن جهة تعترف لها بالإستقلال، ومن جهة أخرى توظفها كأداة بيروقراطية في يد السلطة لربط القواعد الشعبية، وإدماج المجتمع في رؤية واحدة هي خيار السلطة لتظهر المفارقة بين الخطاب السياسي والمعاملة الإدارية، فالتطبيق إذن لم يتعدى حدود عدم التركيز الإداري يقول الأستاذ جبار¹.

المطلب الثالث: قانون الجماعات المحلية لسنة 1990

عقب أحداث أكتوبر 1988 تبنت الجزائر سبيل التعددية كخيار في سبيل إصلاح المؤسسات وخيار الدولة التي لم تعد قادرة على مجابهة حاجات المواطنين في شتى مناحي الحياة، كان ذلك بموافقة الشعب على الإستفتاء بتاريخ 23/02/1989 بنسبة (73,43%) من الأصوات المعبر عنها الدستور، لتدشن بذلك الجزائر عهدا جديدا في الحياة السياسية، أنهت هيمنة الحزب الواحد وكرست التعددية الحزبية متخلفة بذلك على النهج الإشتراكي

¹- القانون (02/81) المؤرخ في 24/02/1981، المتضمن التعديل الجديد للقانون الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (07)، المؤرخ في 17/02/1981.

متجهة نحو النظام الليبرالي في إصلاح جذري شامل، ليتم بلورة ومواءمة المنظومة القانونية برمتها على أساس دستور فيفري 1989، والذي اعترف في نصوصه بحب المواد (14)، (15)، (16) بالامركزية والمجلس المنتخب كإطار للتعبير عن الإرادة الشعبية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بتبني صريح للديمقراطية المحلية، وفي هذا السياق جاء قانوني البلدية والولاية (08/90) و(09/90) على التوالي¹.

على مستوى البلدية قد جاء هذا القانون بمميزات إيجابية تمثلت بمنح اختصاصات واسعة جدا لرئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيلا للبلدية، وكذا للدولة ولو بتفوق حين تمثيله لهذه الأخيرة، كما مكن المواطنين من الرقابة بحضور الجلسات مع إعطاء المبادرة للرئيس في عديد المجالات، مع أن اختلالات كثيرة طبعت كجعل الوالي رقيا بمنحه صلاحيات رقابية كبيرة، وغياب الرؤية في مصادر التمويل، وعدم وضوح تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بنص المادة (48) جعل من وزارة الداخلية تتدخل بالتعليمات²، وما ميز تطبيقه خلال هذه المرحلة أيضا، ونظرا لحدثة التجربة ولأسباب السالفة الذكر، فقد اتسمت المجالس باللجوء المفرط لسحب الثقة وفقا لنص المادة (55) من هذا القانون، وأخرى تتعلق بمستوى الممارسة الديمقراطية في حد ذاتها³.

وطبقا للمادة (13) من ذات القانون تتشكل البلدية من هيئتين أساسيتين هما المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴.

¹- أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2012، ص 355.

²- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة للديمقراطية: المبدأ و التطبيق، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامع منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/2007، ص9.

³- عبد المجيد جبار، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد (03)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1998، ص 648 - 649.

⁴- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2009، ص353.

على مستوى الولاية صدر القانون المنظم لها، الذي تميز بكونه أعطى صلاحيات هامة للمجلس الشعبي الولائي بمجالات متعددة، في نصوص المواد من (55) إلى (88) منه، إلا أنه ونظرا لتقل الوصاية من جهة وكذلك تقييده بالقوانين المنظمة لمختلف القطاعات، جعلت منه جهة استشارية لا غير، مع المركز الممتاز للوالي المزدوج الوظيفة وعلاقته بالحكومة المركزية، أصبحت الولاية كجهة عدم التركيز تابعة أكثر منها جماعة محلية مستقلة، وينص المادة (08) من هذا القانون تتشكل الولاية من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي¹.

لقد كان هذا التحول مفيدا، ويحتاج إلى المزيد من الوقت لنضجه، فقد رافق تطبيق القانونين إضطرابات داخلية، وتحديات كبيرة فرضتها الظروف القائمة آنذاك الناتجة عن تدهور المحيط السياسي والمؤسسي، أين أعلنت حالة طوارئ بموجب المرسوم الرئاسي (44/92) المؤرخ في 1993/02/09 لأجل غير محدد، بالرجوع لنص المادة (08) منه نجدها أعطت الحق للسلطات الوصية حل المجالس الشعبية، وتعيين مندوبيات تنفيذية محلها على مستوى الجماعات الإقليمية إلى حين إجراء الانتخابات، مما جعل من المجالس بيد وزير الداخلية والوالي ممثلي الحكومة، يتوليان على التوالي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية حلا وتجديدا حتى إجراء الانتخابات المحلية، فتم التخلي عن الأغلبية الساحقة من الممثلين المنتخبين، لتصبح هذه المجالس تحت رحمة الحكومة المركزية مما أدى إلى تلاشي بوادر اللامركزية الناشئة بتحول البلدية والولاية بوصفها جماعات إقليمية إلى مندوبيات إدارية تمثل السلطة المركزية في الولاية، فمن خلال تعيين المندوبين التنفيذيين هذا يعني أن السلطة لم تعد بيد الشعب².

¹ مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد (01)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 47-48.

² مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد (02)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1996، ص 353.

خلالها دخلت البلاد في فراغ دستوري ومؤسستي خطير، سارعت الحكومة لتدارك الأوضاع والعودة للشرعية بحسبها، مما أفضى إلى تعديل الدستور سنة 1996 الذي أهتم بالقدر ذاته لدستور 1989 ناقلا عنه نفس البنود المتعلقة بالجماعات المحلية بنص المواد: (14)، (15)، (16)، إلا أنه مكن للمنتخبين المحليين من خلال نص المادة (2/101) من هذا الدستور، والتي نصت على أن ينتخب (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري بين طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية"بالوصول إلى تنظيم أعلى سياسيا وأجل شأنًا، وتبرز بحق المكانة المهمة المتبناة للمجالس المحلية، من خلال هؤلاء المنتخبين في تجسيد فعلي لنص المادة (3/7) من الدستور بالنص على أن " يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين "

إلا أن المتتبع لتطور نظام الإدارة المحلية ، لا يمكنه التغافل أو تجاهل التدخل الشديد والاضطراب الذي إمتازت به السلطة التنفيذية، وعدم الإستقرار الذي أدى فوضى المؤسسات وتدهور شديد للمشروعية، والمتمثلة في إنشاء ما سمي بمحافظة الجزائر الكبرى، كجماعة جديدة ضمن التنظيم الإداري الجزائري، بالأميرين (14/97) و (15/97) وعلى إثرهما صدر المرسوم الرئاسي (292/97) المتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى والتي لا أثر لها دستوريا حين رأى المجلس الدستوري عدم دستورتها بالرأي رقم (02/م د/2000) المؤرخ في 2000/02/27، بعد إخطار من رئيس الجمهورية بتاريخ 2000/02/23 تنفيذا لصلاحيته طبقا لنص المادة (166) من دستور 1996 واستند المجلس الدستوري في رأيه إلى أن تأسيس جماعتين إقليميتين تدعيان محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية، مخالف لأحكام الدستور، لاسيما المادة (15) منه التي إعترفت بالوجود القانوني للولاية والبلدية دون غيرها.

وكما قد باشر ذات الرئيس إصلاحات عميقة في بناء الدولة وهيكلتها، لأجل نصب في 2000/11/25 لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ترأسها السيد/ ميسوم سبيح قصد الارتقاء بلمواطنة وتكريس دولة القانون والحق في إطار الحكم الراشد وحقوق الإنسان، فأثر ذلك على الجماعات المحلية يستتبط من خلال خطابه أثناء تنصيب هذه اللجنة بالقول "ويعد تجربة دامت أكثر من ثلاثة عقود في هذا المجال، يجب علينا أن نتساءل عن الظروف التي وضعت وطبقت فيها المبادئ المؤسسة لتنظيم جماعاتنا الإقليمية، ونستخلص العبر من هذه التجربة الثرية لجعل عمل الدولة أكثر إنسجاما، بالتناسق مع عمل المجالس المنتخبة على الصعيد المحلي الذي هو المجال الأمثل لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ويضيف أيضا "إن اللامركزية لصالح الجماعات المحلية لا يمكن أن تحقق الغرض منها بوجه تام، إلا إذا كانت مرفقة بتوزيع مناسب للصلاحيات يترتب عنه تفويض أكبر للاختصاصات لصالح السلطات الإقليمية التابعة للدولة والأكثر قربا من الواقع اليومي في الميدان"¹.

من خلال متابعة تطور نظام الجماعات المحلية في مرحلة التعددية السياسية، يمكن القول أن نظام الإدارة المحلية، لم يزل مجرد رغبات وأمانى، لما إعتراه من ظروف استثنائية ميزت أولى بدايات تطبيق هذه المرحلة، وتكليف هذه الجماعات ببعض المهام التي تدخل ضمن إطار مكافحة الإرهاب، مع ما رافقها من ركود إقتصادي وإنخفاض لسعر البترول، مما أنجر سلبا على التنمية وأصبحت البلاد مهددة لغياب الموارد المالية الكافية، لكنه بالرغم من هذا هنالك من يرى أنها قامت بأدوارها وتكيفت مع تطور المجتمع فالملاحظ أن الإدارة المحلية وإن كرسست دستوريا في دستور 1989 ودستور 1996 وبمقتضى قانون البلدية (08/90) وقانون الولاية (09/90) مع رغبة الإرادة السياسية في تفعيل دورها، كل هذا

¹ -chabaan benakezouh , «la ville d alger et les droit» , revue idara , n°23 , algerie , année 2003 , p 15et suite.

أوحى بتصور جديد يكسبها مركزا مرموقا، ومكانة متميزة في الهيكل الإداري للدولة إلا أن عوامل عديدة كانت بمثابة العقبة التي أعاقت ذلك، فحادثة التجربة السياسية وثقافة المشاركة التي لم تترسخ بعد، فنتاج سوء التصور أصلا وعدم الإنسجام الناتج عن التعددية بين أعضائه، بالمقابل ليس بالقوانين وحدها يمكن أن نجد دولة القانون والمؤسسات وتترسخ الديمقراطية كثقافة وسلوك ، فهي لا تقرر ولا تنزل بل تبنى كل يوم لبنة بأخرى، فالبرغم من أن المجالس أخذت اهتماما في المنظومة القانونية الجزائرية، إلا أنها لم تحظى بالتموقع الايجابي الذي يمكنها أن تكون فاعلا أساسيا في النظام الهرمي للسلطة¹.

بعد أن استتب الأمن وتحسنت وضعية الجزائر في شتى المناحي، وتم إعادة بناء المؤسسات عاد الحديث مجددا ويحده عن إصلاح الجماعات المحلية، بغية معالجة الإختلال القانوني وتجسيد إستقلاليتها، وإنفصالها فعليا عن المركز، وقد دفع إلى ذلك أيضا ما عرف بالربيع العربي كمؤثر وفاعل خارجي، الذي تبنت من خلاله الدولة إصلاحات واسعة، كان من بينها قانون الانتخاب، وكذا تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة المتعلق بها أيضا، والتي لها الأثر المباشر في تشكيل المجالس المحلية.

- قانون الجماعات الإقليمية (10/11 المتعلق بالبلدية) و(07/12 المتعلق بالولاية)

صدر القانونين في مرحلة الإصلاحات السياسية، التي انطلقت فيها الدولة بعد الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية في 15/04/2011، وهي الإصلاحات المترافقة مع السنة الثانية من إعادة إنتخابه، للعهد الثالثة ولو أن مسألة إصلاح الجماعات المحلية ما فتأت تساور السياسيين منذ مدة، من خلال استمرار النقاش والجدل حولها، تم عقد ندوات وملتقيات وتقديم مشاريع وأفكار ودراسات قصد التوصل لصيغة أكثر توافقا وإنسجام تجعل

¹ - مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد (01)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص48.

من الجماعات المحلية أكثر حضورا وفعالية في تقديم الخدمة العمومية وبجودة عالية، هذا للقيمة البالغة التي أصبحت توليها الدول للجماعات المحلية التي حسمت أمر تطبيقها، بل أن النقاش فيها بات ينصت عن درجتها، والصلاحيات المسندة لها، وعلاقتها مع السلطة المركزية فهي بذلك لم تعد ذات شأن داخلي بل تعدته إلى أبعاد عالمية حيث أصبحت جزءا لا يتجزأ من بناء العلاقات الخارجية، لدورها الهام في عملية التنمية والاستقرار، اللذان أصبحا عاملين محسوبين للانفتاح على العالم الخارجي، وجذب الإستثمارات الأجنبية، فجعلت منها محط إهتمام الدول وكبرى المؤسسات العالمية لاسيما المالية منها، واعتبارها كمعيار حاسم للإدارة الرشيدة أو الحكم الراشد، كما أن شرعية ومصداقية السلطة السياسية في الداخل لم تعد متعلقة بالكيفية التي أسندت بها السلطة، بل ظلت مرتبطة بما تقدمه من خدمات على النحو السريع ومطرود ومرض ودائم، فكلها تجد لها مجالا حيويا في الجماعات المحلية كونها الجسر التي تقدم من خلالها الدولة خدماتها لمواطنيها والإستجابة لإنشغالاتهم وحماية مصالحهم¹.

وفي ظل هذه المعطيات يتسأل جل الباحثين في هذا الموضوع عن مضامين قانون البلدية والولاية الجديدين، والإضافة التي قد استحدثاها، من حيث تبني هذا النظام مفاهيميا وتنظيميا والأسس التي بني عليها، دون أن يغيب عن البال ومن خلال توضيحنا لتطور الإدارة المحلية في الجزائر، أن لها تجربة ثرية يمكن البناء عليها نظاما سليما، مع تسليمنا كذلك أن الممارسة توضح بجلاء هوة سحيقة بين القانون والواقع لإصابتها المزمرة بعلة عديدة شأنها في ذلك شأن الإدارة العامة برمتها، واستنادا لما سبق فقد وصفت وضعية اللامركزية الإدارية من لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها بأن هنالك أزمة تمثيل

¹- مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص 46.

وأن الوحدات المحلية لا تقوم بدور الوساطة بين المواطن والدولة¹، هذا ما أثر عليها بشدة ومن ورائها صورة الدولة التي يبدو أنها وقفت عاجزة عن مجابهة هذه الإختلالات في التسيير، وما انجر عنه من آثار متعددة بل شملت كل الجوانب.

- قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 2011/06/22

يرى الدكتور مسعود شيهوب أن قانون البلدية الجديد يعد مراجعة شاملة للأحكام بتنظيم وسير البلديات بهدف تطوير ممارسة الديمقراطية المحلية في إطار التوجيهات الكبرى للإصلاح هياكل ومهام الدولة، كذلك وبالنظر إلى بيان الأسباب لقانون البلدية (10/11) فقد إعتبر البلدية القاعدة الإقليمية واللامركزية للدولة وذات مكانة قصوى، فهي تجسيد للديمقراطية المحلية وتلبية انشغالات المواطنين محليا والإضطلاع بالتنمية المحلية، فيما وصف تطبيق القانون (08/90) لمدة (20) سنة بأنه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على مستوى بلدي، كما أنه يحمل كثير من النقائص التي تجعل أحكامه لا تستجيب للتحديات التي تجابهها الجماعات المحلية، ولا الإختلالات والمشاكل الجديدة والناجمة عن التعددية، حيث أن هذا القانون حظي بإهتمام كبير من قبل المشرع بإذخال (242) تعديل تم من خلالها تعديل (117) مادة من أصل (225) قدمت في المشروع التمهيدي، لترتفع بذلك مواده من (186) إلى (220) مادة مقارنة بالقانون الملغى، كما تميز بالترتيب والصياغة المتناسقة، بالمقابل طبعته كثرة الإحالة على التنظيم وارتباطه بعدد كبير من النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية، ويمكن إبراز ما جاء فيه من خلال دراسة

¹- خطاب رئيس الجمهورية: السيد عبد العزيز بوتفليقة، يوم 29 ماي 1999، مجلة مجلس الأمة، العدد (03)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 1999، ص 9.

الجوانب الجديدة في حينها، كما يلي¹:

- من حيث تعريف البلدية فقد جاء منسجما مع ما جاء في الدستور، بحيث تعتبر البلدية على أن نقطة التقاء أولى بين المواطن والدولة.
- ازدياد عدد الهيئات المشكلة للبلدية إلى ثلاث (03) وهي هيئة المداولة، هيئة تنفيذية، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية، بحيث أصبح هذا الأخير ذو صلاحيات تجعل منه مزاحم لرئيس المجلس الشعبي البلدي .
- استحداثات ضمن إدارة البلدية نظام المندوبيات والملحقات البلدية .
- إلغاء نظام سحب الثقة من المجلس الشعبي البلدي، الذي طالم كان بمثابة اللغم الذي يهدد استقرار المجلس.
- عدم وضوح الكيفية التي ينتخب بها رئيس المجلس في نص المادة (65) خاصة بعد ما شابها أثناء التصويت عليها في المجلس الشعبي البلدي.

- قانون الولاية (07/12) المؤرخ في 2012/02/21

ولد قانون الولاية من رحم الإصلاحات التي انطلقت فيها الدولة ، وجاء استكمالاً لقانون البلدية الذي سبقه في موازاة شكلية بين كافة قوانين الجماعات المحلية، إذ يلي صدوره دوماً بعد قانون البلدية ومن خلال التعرض لبيان الأسباب ومبررات الإصلاح هذا القانون نستشف رغبة المشرع، التي تمثلت في مجملها سد الثغرات القانونية ومعالجة الإختلالات التي ظهرت مع تطبيق، وتحديد أدق لصلاحيات هيئات الولاية المزدوجة التمثيل، محاولة لفك الارتباط والتشابك في الصلاحيات بين هيئتيها من جهة، وجعل التكامل والتناسق بينهما هدفاً يسعى لتحقيق ووضع السبل المناسبة لذلك من جهة ثانية، بل تعتمد المشرع ذلك ليظهر

¹- مسعود شيهوب، قانون البلدية الجديد يصب في إطار إصلاح هياكل ومهام الدولة، جريدة الصوت الأحرار، الصادرة

بتاريخ 2011/04/04.

حرصه الشديد على أخذه بمبدأ الديمقراطية منهجا، وطريقة للحكم إلا أنه يسجل تفوق الإدارة على حساب المنتخبين ليكون على غرار قانون البلدية، فتردد وتوجس المركز من المجالس المنتخبة وإبداء مخاوف متزايدة منها، تعيد إلى الأذهان السؤال المطروح حول النظرة التي يرى بها ممثلو الشعب صاحب السيادة، وتوحي بعدم قدرة الإدارة على مسايرة الرغبات المتزايدة للمواطنين المكرسة دستوريا، وتضرب في العمق أهمية هذا الإصلاح أصلا ويمكن إبراز أهم جوانبه في:

- من جوانب تقنية جاء في (181) مادة و(7) أبواب مقابل (158) من القانون الملغى كما تميز بحس الصياغة والتناسق، وقد حظى بإهتمام غرفتي البرلمان إذ أدخل النواب (209) تعديلا، على مواد المشروع المقدم من الحكومة في (183) مادة.
- من حيث الهيئات فقد حافظ المشرع على نفس التشكيلة هذا بنسخه للمادة الثامنة من القانون (09/90) في المادة الثانية من القانون الجديد بالقول للولاية هيئتان هما:
 - ✓ المجلس الشعبي الولائي.
 - ✓ الوالي .

ونسجل ايجاد هيكل جديد يتمثل في مكتب المجلس الشعبي الولائي في المادة (28) من قانون التي بينت تشكيله، في حين لم يتطرق في إدارة الولاية لهياكلها خاصة منها الدائرة، التي بقي الجدل عن جدواها مستمرا، لحد وصفها من طرف السيد وزير الداخلية بصندوق البريد¹.

¹- خيرة مقطب، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، دراسة نظرية تحليلية، (مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر)، الجزائر، 2011-2012، ص 74 وما بعدها.

- مسايرة للواقع اسلتزم استخدام تكنولوجيات الإعلام فيما تعلق بالتبليغ، أو إعلام الجمهور بما جاء في المواد (17) و (18) كما تطرق للكوارث التكنولوجية، وجعلها مدعاة للتداول المغلق في المادة (26) هذا لأول مرة .
 - أدخل أحكاما جديدة عديدة فيها ما تعلق بدورات المجلس ومداولاته، كما أضاف عدد اللجان واستحدث عناوين لا وجود لها في سابقه، كما وعد بخص الولاية بقانون أساسي لأول مرة وأعطى الحق للاعضاء المجلس مساءلة ممثلي الدولة على المستوى المحلي كتابيا، وأعطى الحق للوالي لأبطال المداولات الغير مطابقة مع القانون أو التنظيم، كما جاء بالجديد في كيفية انتخاب الرئيس وعدد نوابه، ووسع في إنشاء المصالح العمومية الولائية، وأضاف بنودا في تكوين الميزانية ومالية.
 - إبقاء الأزواج الوظيفي للوالي أوقع رئيس المجلس الشعبي الولائي في الظل وكان الأخرى جعله يتمتع بالصلاحيات المتعلقة بالأنشطة المحلية¹، مع محاولة المشرع فصل وفك الارتباط الموجود بينهما، إلا أنه أبقى على كفة ممثل السلطة المركزية طاغية على ممثل الولاية، مما رهن حظوظ هذا التعديل، وجعله مثيرا للجدل ومربيا مشككا في أهمية الإصلاح ذاته، وتجعل هذا الإصلاح في حاجة إلى إصلاح .
- فمعالجة الإدارة المحلية خلال فترة الإستقلال نوجزها كما يلي، ونستوضح من خلالها مركزها ومكانتها ضمن تنظيمها الإداري:
- اتسمت الإدارة المحلية في الجزائر بتماثل وتشابه الوحدات المحلية بأسلوب الاختصاص العام في حين تخضع إلى رقابة شديدة من المركز، متأثرة بالتنظيم الفرنسي الموروث.

¹- مسعود شيهوب، إبقاء الأزواج للوالي أكبر خطأ في قانون الولاية، جريدة الوطن، الصادرة بتاريخ: 2012/01/04.

- المعالجة القانونية كما أسلفنا قد اعترفت بها مبكرا، وذلك بدسترتها في الدساتير المتعاقبة، جاعلة منها إحدى قضايا الدولة الأساسية مما كفل لها مركزا مرموقا وجسدت القوانين المتعلقة بها ذات الشأن، فكانت تقام على أسس ديمقراطية سواء قبل التعددية أو بعدها، مما جعلنا نؤكد أن الإعراف القانوني لها، كان يصعب في إيجاد إدارة محلية متطورة عصرية قادرة وفعالة، فتشكيل مجالسها بالإنتخاب وتسيير أعمالها وفق مبدأ ديمقراطية الإدارة كدليل على ذلك.
- تأثرت الإدارة المحلية بالظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي شهدتها الجزائر، مما جعل منها رهن هذه الأوضاع نتج عنه تأثر استقلالها، وأصبحت حبيسة أوامر المركز في هذه الفترات، بما يظهر شساعة الهوة بين القانون والواقع فيمكن القول أننا أمام هيئات عدم تركيز، كونها حرمت من الوسائل التي تكفل لها إستقلاليتها، بالإضافة إلى خضوعها لرقابة شديدة.
- من حيث المفهوم القانوني والمصطلح الدلالي، فقد استخدم المشرع مصطلحات أو ألفاظ ومسميات عدة متباينة، وهذا من قبيل: اللامركزية، الجماعات المحلية، الإدارة المحلية، الإدارة الإقليمية ... تضمنتها نصوص مختلفة وعديدة، فالأجدى توحيد المصطلح وتبني رؤية واضحة في ذلك.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

قيام الجماعات المحلية كأشخاص إدارية مستقلة عن الدولة لا يعني مطلقاً قطع الصلة بينهما، فهذه الجماعات تحي وتستمر عيشاً ونمواً إلا في وجود الدولة، بما يفضي إلى وجود احتكاك وعلاقة مستمرة بينهما، لاسيما أن هذه الجماعات مجبرة على الدوران فيفلك السياسة العامة للدولة وفي إطار القانون، فتنظيم العلاقة المركزية المحلية على هذه الأسس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأسلوب الذي يتبع في تكوين السلطات المحلية، وتحديد اختصاصها ومواردها المالية، وما تملكه الأجهزة المركزية من سلطات تجاه الجماعات المحلية، أو بما لا يتصور معه أن تقوم الإدارة المحلية بمسؤوليتها بمعزل عن الحكومة المركزية.

المبحث الأول: صور الرقابة على الجماعات المحلية

إن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية، لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية والأحزاب السياسية والرأي العام، أو إدارية تمارسها السلطة التنفيذية أو رقابة قضائية يباشرها القضاء، فالإدارة المحلية بذلك مسؤولة في حدود القانون أمام هذه الجهات ومنتاولها كما يلي:

المطلب الأول: الرقابة السياسية

تخضع الهيئات المحلية لرقابة سياسية تمارسها جهات عدة تتمثل في:

أ- السلطة التشريعية: وتتلور هذه الرقابة في إنشاء هذه الهيئات المحلية، وتحديد اختصاصها وإغائها وتعديلها بالزيادة والنقصان وشؤون ماليتها، كما تبسط عليها رقابة من خلال مساءلة الحكومة عن سبب فشلها وقصورها¹.

¹ - عبد المعطي عساف، مرجع سابق، ص 248.

ب- **الرأي العام:** يمارسها بصورة شكاوى وتظلمات يرفعها المواطنون إلى الحكومة المركزية، وتأخذ أيضا شكل مقترحات وأفكار بغية تنمية المنطقة، كما قد تأخذ طابعا إعلاميا من خلال مقالات، دراسات، وانتقادات، وتقارير صحفية متنوعة المصدر.

ت- **الأجزاب السياسية:** قبل التعددية كان لحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني) الحزب الحاكم والوحيد له دور مهم في الرقابة من خلال إختيار المرشحين ومتابعتهم وكذلك توجيه العمل وتقويمه داخل المجالس، وفي ظل التعددية الحزبية لهشاشة الرابطة بين الحزب وممثليه في المجالس غالبا ما تنتهي هذه العلاقة بمجرد اكتساب العضوية داخل المجالس.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية

هي أكثر أنواع الرقابة فعالية وجدية من حيث حماية حقوق الافراد وحررياتهم إذ تمثل ضمانة أكيدة لمبدأ المشروعية، وتكفل احترام الجماعات المحلية في تصرفاتها لأحكام القانون¹، و هي التي تباشرها القضاء على أعمال هذه الجماعات بعد وقوع الخطأ، تتسم ببطء الإجراءات ولا تتدخل تلقائيا إلا إذا رفعت أمامها الدعوى، ولا تستطيع إلزام الجماعات المحلية بتنفيذ صلاحياتها²، فهي تتم عن طريق الإلغاء والتعويض وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عنها، من خلال مباشرتها لأعمال مادية وقانونية، مما يدفعها إلى إحترام وتحاشي الأخطاء الموجبة للمسؤولية الإدارية.

¹- محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974، ص 5.

²- فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 283.

وتختلف الدول في الرقابة التي يبسطها القضاء على هيئاتها المحلية، وذلك بحسب نظامها القضائي موحدًا أو مزدوجًا، تأخذ الجزائر بهذا الأخير منذ صدور دستور 1996، وتختص المحاكم الإدارية بالنظر والفصل في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات الجماعات المحلية كدرجة أولى، في حين يختص مجلس الدول النظر بالاستئناف والطعون ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يتصدى للقرار المركزي لجهة الوصاية في حال منازعتها من الجماعات المحلية المتضررة من هذه القرارات الوصائية¹.

كما يلاحظ، فإن هاتين الرقابتين تبرزان كضمانتين لتحقيق الاعتبارات الفنية والسياسية أكثر منهما قيدين عليهما، وذلك بإعتبار أن الرقابة التشريعية تجسد شرط القانونية، الأمر الذي يعمل على تأكيد انتظام العمل المحلي ضمن هذا الإطار، في الوقت الذي تعتبر فيه أيضاً أساساً من الأسس التي تقوم عليها القواعد والمحددات السياسية، كذلك الحال بالنسبة للرقابة القضائية التي تحول دون خرق قاعدة القانونية كضمانة فنية وسياسية².

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية)

قوامها مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم، بقصد حماية المصلحة العامة، فهي ركن من أركان نظام الإدارة المحلية، فإذا كنا لا نتصور وجود لامركزية دون مركزية، فإنه لا سبيل لتصور وجود لا مركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية، تصدر عن السلطات المركزية في الدولة وهي تختلف ضيقاً واتساعاً باختلاف المفاهيم السائدة في الدولة، وبحسب نظرتها للهيئات المحلية ومدى رغبتها في توسيع اختصاصاتها بحرية كبيرة، تمارس عليها بصورة

¹- محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 5.

²- فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص

متعددة، فقد تنصب هذه الرقابة على الأشخاص أو الهيئات المحلية ذاتها، وقد تتناول أعمالها وتصرفاتها¹.

المبحث الثاني: نظام الوصاية الإدارية على البلدية

تتمثل صور الوصاية على البلدية في الرقابة على الأشخاص وعلى أعمالهم وتمتد أيضا لتشمل المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

المطلب الأول : الرقابة على الأشخاص

تأخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ثلاث أشكال تتمثل في الإيقاف، العزل أو الإقصاء، الإستقالة التلقائية، ونفصلها كما يلي²:

1- **الإيقاف:** إيقاف العضو أو تجميد العضوية المؤقت، جاءت به المادة (43) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، موضحة أن الوالي هو المختص بإيقاف كل عضو من أعضاء المجلس إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، نظير تعرضه لمتابعة قضائية بسبب جنحة أو جناية تتعلق بالمال العام، أو ارتكاب فعل مغل بالشرف، أو أنه أصبح في وضع لا يمكنه معه الاستمرار في متابعة أشغال المجلس، كوجوده ضمن تدابير الحبس الاحتياطي، مما لا يتصور معه تمتعه بالصفة الانتخابية مع وجوده، وهوداخل المؤسسة العقابية، ولو بعنوان الحبس المؤقت³.

¹ - عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد (04)، مصر، 1969، ص 937.

² - أنظر المواد (43)، (44)، (45) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

يستأنف العضو الموقوف ممارسة مهامه الإنتخابية عند حصوله على الحكم النهائي بالبراءة بقوة القانون فوراً وتلقائياً، مما يعني ان توقيفه قبل ذلك يبقى متواصلاً إلى حين تحقق براءته والعودة إلى وضع لا يتناقض وممارسة حقه كعضو في المجلس، وتظهر أهمية الوصاية الإدارية على الأعضاء هنا في رغبة المشرع محاربة الفساد على جميع المستويات وتغليب إثمه، مما يحض الجميع إلى عدم التعرض للمال العام بأي شكل من الأشكال، وكذا تأكيده على حفظ الشرف والحرص على طهارة ونظافة ساحة الأعضاء المفترض بقوتهم، من جانب آخر يصبح العضو الموقوف في مركز لا تتوفر فيه شروط انتخابه ولو مؤقتاً، وبما أن أعضاؤه منتخبون ولا حيلة للمنتخبين لمحاسبتهم، فتتدخل الوصاية لتحقيق مطامحهم كونهم لا يملكون الوسيلة الكافية لذلك¹.

يتم التوقيف بقرار من الوالي دون أن يشترط تسببيه، كما كان الوضع في المادة (32) من القانون (08/90) الملغى، إلا انه ما يسجل على هذه المادة أن أمر التوقيف فيها كان جوازياً، لكن المادة (43) من القانون الجديد (10/11) جعلت سلطة الوالي مقيدة ويستند إلى توفير شروطها لا غير، ومن إيجابياتها أنها حددت مجال تدخل الوالي بتضييق حالاتها من جهة وحددت من إمكانية تدخل الوالي وفرض سلطته التقديرية من جهة أخرى، ما يجعلها أكثر دقة وضماناً للأعضاء في مواجهة الوصاية. الإقصاء (إسقاط العضوية): يقصد بالإقصاء إخراج النائب من مهامه النيابية، أي إسقاط كلي للعضوية²، فيما جاء بنص المادة (44) من قانون البلدية (10/11) فالأصل في إنهاء مهام التمثيلية للعضو هي الطريقة التي أتى بها ألا وهي الإنتخاب، إلا أنه ما قد يطرأ من أحداث قد تزعزع مركز الاعضاء القانوني ويصبحون عرضة للمساءلة الجنائية بما ورد في المادة (42) من ذات القانون وتثبت إذانتهم بحكم أو قرار نهائي، يكون مدعاة إلى تجريدهم من العضوية بشكل نهائي ودائم، فهو بذلك

¹- رابح سرير عبد الله، الإدارة المحلية في النظرية و الممارسة، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1988، ص162.

²- فريدة مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، الطبعة الأولى، 2011، ص241.

إجراء تأديبي وعقابي للعضو، على خلاف التوقيف الذي لا يعدو أن يكون إلا إجراء احترازي تحفظي، يذكر أن العضو المقصى يستخلف بمن يليه في نفس القائمة في أجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا بقرار من الوالي¹، والهدف من الإقصاء هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصادقية التمثيل الشعبي².

يثبت الإقصاء بقرار من الوالي ولم توضحها المادة (44) السابقة صراحة، كما هو الشأن في المادة (33) من القانون الملغى (08/90) والتي أشارت إلى إعلان المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء، إلا أنه وبالعودة للمادة (40) من قانون البلدية الحالي نستخلص أن قرار الوالي يتم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر فيها زوال صفة المنتخب بالأقصاء³.

2- الاستقالة التلقائية (الإقالة): جاءت المادة (45) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية الجديد، بأحكام جديدة لم ترد في القانون السابق (08/90)، مع ورودها في أول قانون للبلدية بالمادة (90) من الأمر (24/67) مع تميزها بالوضوح ذلك بضبطها بثلاث دعوات متتالية دون توضيح طبيعتها وأسند التصريح بالإقالة لعامل العمالة (الوالي) مع ضمان الطعن للمعني أمام القضاء⁴.

أن الهدف من هذا هو التصدي وبكل حزم لظاهرة الغياب غير المبرر ولا المقنع لأشغال المجلس، من خلال الحكم بإقالة العضو المتخلف عن دوراته العادية لأكثر من ثلاث مرات من نفس السنة، التي أصبح الأعضاء يلجأون إليها دون النظر في عواقبها الوخيمة، على استمرار وحسن سير وأداء المجلس، ويظهر بما لا شك فيه عدم إهتمامه بما

¹ المادة (41) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 101.

³ المادة (40) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، تنص على " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الإستقالة الإقصاء أو

حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك "

⁴ المواد (56)، (57)، (58)، (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

أختره لنفسه بأن يكون عضوا في هذا المجلس، ولعل ما ساهم في هذه الظاهرة التي بدأت تنقشى هو اللامبالاة التي أصبحت صفة غالبية على المجالس المنتخبة، ومجانية العضوية وكذا عدم قدرة بعض الأعضاء على التفاعل داخل المجالس أو مبرزا كردة فعل تعبيريا عن موقف معين، أو لأن العضو لم يصل إلى ما أوحى إليه خياله، أي عدم تحقيق أي نتيجة.

يجذر هنا التنبيه إلى أن هذا الإجراء من شأنه تفعيل المجالس وتحسين أدائها وإيلائها ما تستحق من عناية، ومحاربة الظواهر السلبية التي عادة ما أتسمت بها هذه الهيئات حين تتصدى للشأن المحلي، كما يجب الإشارة إلى أن القانون ضمن للمنتخب المتغيب تبرير موقفه والدفاع عنه بسماعه أمام المجلس، وأعتبر قرار المجلس حضوريا إذا تغيب المعني عن حضورها مع صحة التبليغ، ويسند إعلان هذا القرار إلى المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة ويحظر الوالي بهذا القرار فالمجلس هنا يكشف عن قرار الإقالة بعد عدم قناعته بما قدمه العضو المتخلف والذي حكم على نفسه بأنهاء عضويته طواعية على أساس علمه بما بدر منه، وأما جهله بذلك فمثة الطامة الكبرى لتصبح فكرة الأعضاء علاجا لا بد منه.

المطلب الثاني : الرقابة على الأعمال

تمارس السلطة المركزية الوصاية على مداوات المجلس الشعبي البلدي¹، وتعتبر من أهمها وأكثرها خطرا على إستقلالية القرار البلدي تجاه المركز، فنحن أمام إجازة أعمال البلدية بحيث تتصرف إلى رقابة مشروعية ورقابة ملاءمة² بوسائل مختلفة تتمثل في: التصديق، البطلان أو الإلغاء، والحلول.

1- التصديق: هو العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة

¹- المواد (56)، (57)، (58)، (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

²- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 260.

فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية، بخصوص قرار بلدي أو ولائي لإعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة¹.

فالتصديق هو إيدان بصلاحيه مداولات المجلس وقابليتها للتنفيذ، بما يفيد أنه لا تكون قابلة للتنفيذ، أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة (الوصاية) الوالي عليها، ويكتسي التصديق أهمية قصوى تتمثل في تلاقي الأخطار الناجمة عن تطبيقه، فهو وسيلة وقائية تستطيع السلطة المركزية حماية الأشخاص والهيئات من تنفيذ البلدية قراراتها المعينة، الصادرة عن عدم دراية وخبرة أو لسوء قصد بعض الأعضاء².

ويظهر التصديق بمظهرين أحدهما ضمني والآخر صريح :

أ- **التصديق الضمني**: بصفتها مستقلة فالبلدية تتمتع بحق المبادرة في اتخاذ ما يلزم من قرارات تتعلق بالشأن المحلي، إلا أن مداولات المجلس ليست قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية (الولاية)، على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد (21) يوما من إيداعها لديها.

التصديق الضمني هو بمثابة الجزاء الذي يسلب على الهيئة المكلفة بالوصاية في الحالتين القصدية أو غير القصدية، أي حين تعمدتها السلبية، وتجازى به أيضا نظير رعونتها وإهمالها، في حال السكوت غير القصدي.

ب- **التصديق الصريح**: يتمثل في إمهار مداولات المجلس الشعبي البلدي بالصيغة التنفيذية حتى تنتج أثارها وتكتمل ولادتها، بأن يقوم الوالي بالتصديق المعلن صراحة بموافقه على هذه المداولات بالتالي فهي إستثناء من الأصل المتمثل في التصديق

¹- محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، (رسالة دكتوراه في الحقوق)، جامعة عين شمس، القاهرة ، مصر 1976، ص 358.

²- نفس المصدر، ص 358.

الضمني، وقد حددها القانون في المادة (57) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية كالأتي: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المدوالات المتضمنة ما يأتي¹:

- _ الميزانيات و الحسابات.
- _ قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.
- _ اتفاقيات التوأمة.
- _ التنازل عن الأملاك العقارية بالبلدية

بالنظر إلى مواضيع المدوالات التي كانت محل مصادقة صريحة من الوالي، لما تنطوي عليه من أهمية كالميزانية التي يبنى عليها خريطة طريق البلدية مستقبلا مع ضرورة التأكد من حسن تشييدها بما يتفق والقوانين السارية المفعول ومدى مطابقتها للمعايير المعمول بها ذات الأمر للحسابات، واللذان يعدان مدخلا للكشف عن الفساد، فالتدقيق فيهما أمر في غاية الأهمية، أما فيما يتعلق بالهبات والوصايا الأجنبية قد أدرجها هذا القانون، فمنطقي أن يتم معرفة والتأكد من مصدرها، وما من شأنه أن يؤثر على المجلس كهيئة أو أعضائها ويضر بالمصلحة العامة، يذكر أن قبول هذا النوع من الهدايا يتم بموافقة مسبقة لوزير الداخلية، كذلك للتوأمة، ونرى أنه لا يأتي على استقلال المجلس في شئ التزمت الوصاية بحدودها وتحرت في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة والمحلية أيضا، أما فيما تعلق بالتنازل عن أملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها أمر مهم ولازم حفاظا عليها ولب القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أحييت للمصادقة الصريحة، بل لطبيعتها وإعتبارها عن الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصات السلطة المركزية أصلا أن يتم معرفة والتأكد من مصدرها، وما من شأنه أن يؤثر على المجلس كهيئة أو أعضائها ويضر بالمصلحة العامة يذكر أن قبول هذا النوع من الهدايا يتم بموافقة مسبقة لوزير الداخلية، كذلك للتوأمة، ونرى أنه لا يأتي على استقلال المجلس في شئ التزمت الوصاية بحدودها،

¹- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 56.

وتحرت في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة والمحلية أيضا، أما فيما تعلق بالتنازل عن أملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها أمر مهم ولازم حفاظا عليها، ولب القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أحييت للمصادقة الصريحة، بل لطبيعتها ولإعتبارها عن الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصات السلطة المركزية أصلا¹.

أقر المشرع الجزائري بأن هذا التصديق يتحول إلى تصديق ضمني، إذا تجاوز (30) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، ونكون أمام موافقة ضمنية نظير سكوت الوالي وعدم إعلان قراره² لتكون بعدها المداولة قابلة للتنفيذ، بما يفترض خلوها من عيوب اللامشروعية، وسلم بصحتها وسلامتها، وذلك حماية للمداولات المتخذة بالمجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية وتعطيل المصالح المحلية للبلديات³.

2- **البطلان (الإلغاء):** يقصد به الإجراء الذي يتم بمقتضاه لجهة الوصاية الإدارية، أن تزيل قرار صادرا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة⁴، بذلك فهو وسيلة لاحقة تبتغي إنهاء هذا القرار، بالمقابل فلا تملك الوصاية من أمرها أن تمارس الإلغاء الجزئي أي أنها تعدل في القرار، ويعد هذا مساسا باستقلال الجماعات المحلية⁵، وينقسم إلى بطلان مطلق وبطلان نسبي.

أ- **البطلان المطلق:** تنص المادة (59) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية على " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعارتها.

¹- عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية و تطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 191.

²- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 56.

³- المادة (58) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية .

⁴- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 56 .

⁵- صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى،

1983، ص 114 .

- غير المحررة باللغة العربية .
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار .

يصرح الوالي ببطلان المداولات التي تخالف شكلا وموضوعا، ما ورد في المادة السابقة بقرار دون أن يشترط تسببه أو تقييده بمدى زمني، فالمداولات ولدت ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني، إلا أن ترك الأمر هكذا دون تعطيل أو تفسير من الوالي شأنه أن يضيء عنها ضبابية ويجعل جميع الأطراف ليست على بينة منه، ويفترض التعسف في استعمال الرقابة، مما يعد تراجعا عن المادة (44) من القانون (08/90) المتعلق بالبلدية السابق، والتي فرضت ذلك.

فالمتمحصر لهذه النقطة، يجد أن المشرع حرص من خلالها على حمل البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة، واتباع أحكامه وتدرج قواعده على نحو يضمن عدم مروقها عنه ويبقيها ضمن إطار الدولة مخافة الإنزلاق والشطط، فالدستور في مقدمة القوانين، كما أعقب ذلك برسم ضوابط فيما يتعلق برموز الدولة وشعارتها¹

وكل ما يسئ إلى مجدها وما خلدته الأمة وما سطرته في ماضيها المشرق، وشدد على استعمال اللغة العربية تذكيرا منه باللغة الوطنية الرسمية على غعتبر المادة (53) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، قد تطرقت لذلك على وجه الوجوب بالقول " يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية.

ب- **البطلان النسبي**: بموجب المادة (60) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية تكون بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي محلا للإبطال، إذا ما شاب موضوعها ما يرمي إلى الانحراف عن المصلحة العامة، والإنجرار وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء أو كلهم بما فيهم الرئيس، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، و ذلك بتعارض مصالحهم ومصالح البلدية

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 192.

كل ذلك تنزيها للمجلس وإبعاده عن الشبهة وحفاظا على مكانته ومصداقية أعماله، وأي تهاون في هذا الشأن من الوصاية يجعل من صورة المجلس تهتز لدى جموع الناخبين، بالعطف صورة الدولة لذا يجب حمل الأعضاء وجعلهم يتداولون فيما يخص الشأن المحلي، لا المصالح الذاتية في مسلك مؤيد ومحمود لمحاربة الفساد بدءا بأسبابه، لذلك فقد ألزم المشرع كل عضو بالتصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وأن يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وجد هو أو أحدهم في يتعارض مع مصالح متعلقة به، وبالربط مع المادة (28) من نفس القانون، نجدها قد أوجبت على رئيس المجلس الشعبي البلدي، التأكد من ذلك ومنعت صراحة على كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات. فمسألة إبطال المداولة إلى الوالي بقرار مغلل منه، بحسب المادة (2/60) من قانون البلدية الحالي، مع أنه لم يورد المدة التي يحق له فيها ذلك، فهل كان يقصد أن تبقى على إطلاقها حال ما تناهى إلى علمه بأنها مخالفة للقانون، مما سيشير إشكالات في التطبيق، وكان الأجدى تحديد مدة زمنية على غرار القانون السابق في المادة (45) حين أعطت مدة (01) شهرا واحدا، ونرى ضرورة مراجعتها حماية لكل الأطراف، وأن تتحرى الوصاية ذلك في أجل معين، خير من مدها بسلطات إضافية فوق سلطاتها تجعل من استقلال البلدية شيئا مذكورا¹.

الظعن القضائي : إذا كان القانون قد أعطى الحق للوصاية أن تراقب أعمال البلدية فإن لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنازعة أي قرار موضوعه إبطال أو عدم المصادقة على المداولة معترف به أيضا ولا مراء فيه، كون البلدية مستقلة من جهة والوصاية لا تعني سلب القرار المحلي من جهة ثانية، فيتعين ضمان حقوق كل الأطراف، لا سيما الطرف

¹- المادة (05) من دستور 1996 ، المعدلة بالمادة (01) من القانون رقم (19/08) المؤرخ في 2008/11/15 ، والتي تنص على أن "العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954 وهما غير قابلين للتغيير، هذان الرمزان من رموز الثورة هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية: - علم الجزائر أخضر وأبيض تتوسطه نجمة و هلال احمر اللون. - النشيد الوطني هو "قسما" بجميع مقاطعه.

الأضعف (البلدية) بأنه إذا ما ظهر هنالك تجاوزا أو إساءة استعمال للوصاية من الوالي، أن يعرض النزاع على جهة مستقلة وهو القضاء الإداري، هذا ما أورده المادة (61) من قانون البلدية، والتي أتاحت له أيضا إمكانية رفع تظلم إداري كطريق آخر لحسم النزاع¹.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية التي تتصدى لقرارات الوالي السابقة بموجب المادة (800) من القانون (09/08) المؤرخ في 2008/02/25 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، التي تكون الولاية طرفا فيها، مع إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية القابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

3- الحلول: يقصد به قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال².

ويعتبر الحلول من أشد أنواع الرقابة، لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة، بما معناه تحل محلها للقيام بهذا العمل، لذلك أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة أحاطه لها، حتى لا تصبح مبررا للعبث وإستغلال ضعف هذه الجماعات، ومن بين هذه الشروط³:

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلا بنص، يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فإنه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحلول⁴.
- أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية.

¹- للمزيد أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 293.

²- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 116.

³- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007، ص 209.

⁴- محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 17.

- إغدار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتبنيها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلا لذلك فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمنع في المساس بإستقلالها¹.

المطلب الثالث : الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة فيما تملكه الوصاية بنص القانون، في حق حل المجلس الذي يعبر عن إرادة الشخص المعنوي، أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا²، فالحل يستهدف الوجود القانوني للمجلس، مما ينجر عنه فقدان الأعضاء صفة العضوية التي يحملونها هذا بموجب المادة (46) من قانون البلدية (10/11) والتي حصرت حالاته كما يلي:

أ- **خرق أحكام الدستور:** صيانة لدولة القانون فالواجب على كل المؤسسات خضوعها للنظام القانوني للدولة، فهي مطالبة أن لا تأتي ما يخالفه نصا أو مضمونا، نذكر أن المداولات التي تخالفه باطلة بطلانا مطلقا، وذلك بنص المادة (54) من القانون (10/11) السابق الذكر.

ب- **إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس:** عندما تصدر الجهات القضائية قرارها بهذا الشأن فالامر يعني هناك أن خروقات كبيرة رافقت العملية الإنتخابية مما إستدعى إغائها، ومن ثم الطعن في شرعية أعضائه المكونين له، فالنتيجة مجلس غير شرعي.

ت- **الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس:** تتحقق حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس، بما يعني إفراغ محتواه البشري أي الفناء الذاتي للمجلس .

¹- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 106.

²- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 107.

ث- وجود اختلالات خطيرة في التسيير يمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: كان المشرع واضحا وحريصا على حماية مصالح المواطنين واطمئنانهم، فالباعث على ذلك كونه أصبح مصدر خلاف أثرت على سير المرفق وراحة المواطنين والإبقاء عليه يزيد الوضع تفاقما.

ج- عندما يصبح عند المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم: يكون المجلس فقد الأداة التي تحكم بها سير أعماله، فلا فائدة من بقائه وهو لا يوفر عليه يزيد الوضع تفاقما.

ح- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير البلدية وبعد الإعدار: هذا لتعدد الألوان السياسية المشكلة للمجلس، فلا يتصور أنهم على رأي واحد وهذا اختلاف، أما الخلاف قد تجاوز مسألة الرأي، مما يؤثر على السير المنظم والعادي للبلدية، مع إعدار الوالي لهم لتحقيق الوفاق والتقارب ولم تحصل الإستجابة.

خ- اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: وضع يتحدد إثر تقسيم إقليمي جديد، تكون نتائجه ضم وإضافة بلديات أو تجزئتها إلى بلديات أخرى، فيكون حل المجالس نتيجة طبيعية لذلك.

د- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: لا يمكن تنصيب المجلس المنتخب لظروف استثنائية والحكم هو الحل، والمسجل عندنا أن الغموض هو السائد في تحديد هذه الظروف فالأولى والأجدى أن ينحاز المشرع للتحديد والدقة والإبتعاد عن المصطلحات الفضفاضة مما يجعلنا نتساءل، هل هو الغموض المقصود؟

يعد الحل خطر تواجهه المجالس من الوصاية التي يمكنها إعدامها نهائيا لذلك أحاطه المشرع بإجراءات وشكليات يلزم إتباعها، وقد حرص بداية عندما عددها حصرا، وأن سجلنا بعض الغموض حين تفصيلها، كما إشتراط اقتران الحل بتجديد انتخاب المجلس، وذلك

بالعودة للناخبين، ويحسن القول هنا أن حل المجلس لا يؤثر على الشخص المعنوي، بل يقتصر الأمر على تغيير أشخاص تلك الهيئة¹.

يعود أمر حل المجالس إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية²، وهو مسلك مؤيد للترويح جيدا قبل الإقدام على ذلك، وحتى لا يطعن في نية الحكومة واتهامها بإهدار المبادئ الديمقراطية لكونه مجلس منتخب، على أن يعين الوالي خلال (10) أيام بعد حل المجلس مصرفا ومساعدين عند الإقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، تنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد³.

حل المجلس يجب أن تتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها (06) ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية⁴ وفي حال ظروف استثنائية تحول دون إجرائها، يعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريرا لمجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد، مع السعي إلى تنظيم الانتخابات في حال توفرت الظروف المناسبة⁵.

¹- صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 107.

²- المادة (47) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية، وبالمادة (35) من القانون (08/90) الملغى، والتي نصت أن يكون مرسوم الحل في مجلس الوزراء، الأمر الذي لم تنطرق إليه المادة (47) من القانون الجديد.

³- المادة (48) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

⁴- المادة (49) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

⁵- المادة (51) من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية.

المبحث الثالث : الوصاية على الولاية

تمارس السلطة المركزية وصايتها على المجلس الشعبي الولائي، تظهر في ثلاث صور تتمثل في: الرقابة على الأشخاص، على الأعمال، والرقابة على المجلس كهيئة.

المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص

تتمثل الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي المنتخبين في صور تناولها قانون الولاية (07/12) وهي التخلي عن العهدة أو الإقالة، الإيقاف، الإقصاء.

1- التخلي عن العهدة (الإستقالة التلقائية): نصت عليه المادة (43) من قانون الولاية بالقول "يعلن في حالة التخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"، بداية بالربط مع المادة (40) المحددة لحالات زوال صفة العضو بالمجلس، لم يرد ضمنه عن العهدة وذكرت حصرا حالة الوفاة، الإستقالة الإقصاء، أو حصول مانع قانوني، مما يجزنا للتساؤل عن قصده في ذلك، لكن وبالمقابلة بين هذه المادة والمادة (45) من قانون البلدية (10/11) نجد أنه كان يرمي للإستقالة التلقائية، فبناء على تماثل الصياغة والأحكام الواردة نجد أنه غير المصطلح لا غير، وأنه قصد ما قصده في قانون البلدية، وندعو هنا إلى ضرورة توحيد المصطلحات ، ولما التمايز في حين أن الغاية واحدة وعليه فتجريد العضو من صفة المنتخب، مردها إلى محاربة الغياب لأعضاء المجلس واللامبالاة في الإلتزام بالمشاركة في الأشغال ومتابعتها، ويجدر الإشارة هنا إلى أن الدورات الإستثنائية غير مشمولة به

يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي للعضو المعني به، دون تقديم له أي ضمانات للدفاع عن نفسه، على خلاف قانون البلدية الذي أتاح له فرصة لسماع

أقواله ويتم بمداولة من المجلس يخطر بها الوالي فوراً، ويثبت بقرار فقدان صفة المنتخب من الوزير المكلف بالداخلية، مع إمكانية الطعن في هذا القرار المركزي أمام مجلس الدولة¹.

2- **الإيقاف:** هو توقيف العضوية مؤقتاً أي تجميدها لحين زوال ما يشوب العضو من مطاعن تمنع استمراره في ممارسة عهده بصفة صحيحة، بسبب متابعته قضائياً بجناية أو جنحة ذات صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، هذا بنص المادة (45) من قانون الولاية (07/12) والتي أجازت للمجلس الشعبي الولائي بمداولة توقيف كل عضو لأسباب السابقة، مما يفيد أنها ليست على وجه الإلزام من جهة، ومتعلقة بالمتابعة في نوع من الجرائم المحددة من جهة أخرى، والأجدر لو أنه خطى على نهج قانون البلدية، حين ألزم الوالي بذلك دون أي مكانة تقديرية له، كما ورد في المادة (43) منه والتي سبق التطرق إليها.

يثبت الوزير المكلف بالداخلية التوقيف بقرار معلل، لحين صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، على مداولة للمجلس الشعبي الولائي التي تقر ذلك، وما قرار الوزير إلا كاشفاً عن إرادة المجلس، وتسبب القرار في غاية الأهمية لما يوفر من فوائد لكافة الأطراف، وفي حال صدور الحكم النهائي بالبراءة يستأنف تلقائياً وفوراً مهامه الانتخابية دون المرور أو الموافقة من أي جهة بعد خلو ساحته، ولإستعادة مركزه الثقافي ممثلاً لمنتخبه والذي يستمد منه وجوده في المجلس.

الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير، موجب للاستخلاف وقد أقر الإقصاء بعرض المحافظة على مصداقية المجالس تطرق له قانون الولاية (07/12) في حالتين اثنتين هما²:

¹ المادة (40) من القانون (07/12) المتعلق بالبلدية.

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 329.

أ- وجود المنتخب في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافي مع العهدة:

القابلية للانتخاب أي القابلية أو الصلاحية أن يكون الشخص المرشح عضوا في المجلس الشعبي الولائي، أما حالات التنافي فتظهر بعد الانتخاب ويصبح صاحبها في تعارض مع مهامه الانتخابية للمجلس الشعبي الولائي، فنصت المادة (44) من قانون الولاية فلقد حدد قانون الولاية إمكانية إقصاء كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانونا، تناولها القانون السابق الملغى (09/90) في المادة (40) تحت عنوان الإقالة الحكيمة، في حين لم تشر إليها قانون الولاية الساري المفعول.

يثبت الإقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية ما أقره المجلس الشعبي الولائي بمداولة، على أن يكون هذا القرار المركزي محل طعن أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المقصى.

ب- إذانة جزائية نهائية للمنتخب

يتحقق الإقصاء في هذه الحالة عند تعرض هذا العضو لإذانة جزائية نهائية تسلبه أهلية الانتخاب، فالاتهام أو الشبهة استوجب التوقيف، أما الإذانة النهائية من الجهة القضائية المختصة يصبح معها الأبعاد النهائي إجراء تلقائيا حفاظا على صدقية ورفعة المجلس. فقد نصت المادة (46) من قانون الولاية (07/12) على أن "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كل محل إذانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"¹.

يعود أمر الفصل في الإقصاء للمجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة، تطبيا للقانون أي لا تقدير للمجلس في ذلك حال توافر ما يستوجب تفعيله، وبمقتضى قرينة البراءة

¹ عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، (مذكرة ماجستير في

الحقوق)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2000-2001، ص 142.

وحرصه على احترام عضوية المجلس أي إرادة الناخبين، أرجأ المشرع إقصاء العضو حتى الحكم وبصفة نهائية، ثم يستصدر وزير الداخلية القرار الذي يكشف عن ما تداول فيه أعضاء المجلس وحسنا فعل، بعدها يستخلف العضو المقصى بالعضو الأخيرة المنتخب الذي يليه مباشرة من نفسه القائمة، في اجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا، كما ورد في المادة (41) من قانون الولاية (07/12).

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال

تخضع أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي إلى وصاية وزير الداخلية، في حين قرارات الوالي كمثل للدولة خاضعة لرقابة السلطة المركزية، وتأخذ صور الوصاية في إجراءات التصديق والبطان والحلول ، في شبه كبير مع المجلس الشعبي البلدي وهي كما يلي :

1- **التصديق**: ينصرف إلى عدم ممانعة الوصاية على المداولة، و يأخذ إحدى الشكلين إما تصديق ضمني أو صريح.

أ- **التصديق الضمني**: تصبح بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة وسارية المفعول بعد (21) يوم من إيداعها الولاية، هذا ما قضت به المادة (54) من قانون الولاية، والتي لم تشر إلى نشرها أو تبليغها للمعنيين من الوالي، بما يدل ضمنا على قبول مضمونها "بقي للوالي الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة ، إذا ما تبين له أن المداولة المخالفة للقوانين والتنظيمات لإقرار بطلانها خلال هذه المدة".

ب- **التصديق الصريح**: تولت المادة (55) بيان المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من الوصاية، بالنص عليها كما يلي: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه (02) شهران مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات.
- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة .

- الهبات و الوصايا الأجنبية.

يستفاد منها أنها حملت أحكاما جديدة ، لم يتطرق لها القانون السابق (09/90) في المادة (50) منه، واحتفظت ببند الميزانيات والحسابات، وعلّة الامر في الأولى أو فيما تعلق بمصدر الهبات والوصايا واتفاقية التوأمة هو وجود الطرف الاجنبي فيها مما يستدعي التأكد والبحث الدقيق قبل الترخيص بقبول الأولى، وأما اتفاقيات التوأمة، فالولاية ليست مستقلة في التواصل مع الخارج بحرية والرقابة هي من تعطي الحق للمركز من الإطمئنان إلى الجهة الاجنبية، ولها أيضا تفحص بنود الاتفاقية المبرمة بينهما، أما بخصوص التصرف في العقار، فالهدف منه هو الحفاظ على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية¹.

إلا اننا نسجل سكوت المشرع في حال أستنفذت مدة (02) الشهرين، ولم يقوم الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق عليها فما مصيرها وإلى متى يمتد هذا الأجل؟ وبما أن المشرع نص صراحة على مصادقة الوصاية فسكوتها يدل على رفضها لها²، مما يبعد فرضية ضمنية قبولها بحكم استنفاد هذه المدة، وكان الافضل سد هذه الثغرة كما هو الحال في المادة (57) من قانون البلدية (10/11) عقابا للوصاية على تقاعسها.

2-البطلان : تتمثل في إبطال مداورات المجلس الشعبي الولائي من طرف الوصاية، على أن يستند لنص قانوني يخول لها ذلك خلال مواعيد محددة، وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية، قد يكون مطلقا أي إلغائها بقوة القانون، أو نسبيا أي قابلية للإبطال³.

أ- البطلان المطلق: تعتبر باطلة بطلانا مطلقا بحكم قانون مداورات التي وردت بنص المادة (53) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية :

¹- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 363.

²- محمد إبراهيم رمضان، مرجع سابق، ص 411.

³- صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 113.

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات: لا مشروعية لأي عمل قام مخالفا للدستور أو القانون أو التنظيمات أي المنظومة القانونية السارية المفعول، فلا حياة لها ويجعلها عرضة للإبطال المحقق (عيب مخالفة القانون).
 - الماسة برموز الدولة وشعارتها: توخى المشرع منها صيانة وتوفير الحماية لرموز الدولة وشعاراتها من كل سوء وترفيعها إلى مرتبة الثابت المشتركة، ومن المواطنة الحفاظ عليها.
 - غير المحررة باللغة العربية: مكرسة في دستور 1996 بالمادة (03) منه، وأكدت عليه المادة (23) من قانون الولاية (07/12)، وأعاد التأكيد عليها من جديد بالمادة (3/53) منه، وتوعد المداولات المحررة بغيرها بالبطلان المطلق، فالمشرع من شدة حرصه قد أطنب في ذلك.
 - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصها: تعد باطلة إذ ما تجاوزت اختصاصها الموضوعي (عيب عدم الاختصاص)، كأن يتداول المجلس في موضوع خارج عن صلاحياته يخص قطاع التجارة.
 - المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس: نظم قانون الولاية قواعد تسيير المجلس من حيث دوراته ومداولاته، فهذه الشكليات والإجراءات لا سبيل لمخالفتها مما يستتبع تعرض أي عمل للبطلان المطلق ولا يحدث أي أثر قانوني، كالتداول خارج الاجتماعات القانونية.
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: تجرى كافة أعمال المجلس ولجانه داخل المقرات المخصصة للمجلس، إلا بحدوث القوة القاهرة المؤكدة المنصوص عليها بالمادة (23) من قانون الولاية، وكل تجاوز يحتم إلغاء المداولة بحكم القانون.
- يقوم الوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة، لإقرار بطلان مداولة دون قيد زمني متى تبين له انها من احدى الحالات الباطلة بقوة القانون، بعكس القانون السابق الذي يتيح لوزير الداخلية إبطالها بقرار مسبب، ولرئيس المجلس الشعبي الولائي

الطعن في هذا القرار، لكن الوضع الجديد يجعل من الولاية مدعية والمجلس مدعى عليه، وهذا الأخير ليس له صفة التقاضي أصلا مما يثير إشكالا قانونيا¹.

البطلان النسبي: درءا للشبهات وسد مداخل الفساد، وجعل المجلس يقوم بأشغاله في حياد تام وخدمة للمصالح المحلية لا الشخصية، تصدى قانون الولاية (07/12) في المادة (56) منه، بحظر أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصالحهم بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم وألزمت كل عضو في المجلس الشعبي الولائي بالتصريح لرئيس المجلس، هذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام المجلس الشعبي الولائي.

فهذا المنع أو الإبعاد مؤقت وموضوعي، ومخالفة ذلك يعرض المداولة للإبطال أي لإمكانية الإلغاء، الذي يحق للوالي إثارته خلال (15) يوما من إختتام الدورة المتخذة فيها المداولة كما يجوز أيضا لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي بإبطالها من خلال إرسال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي خلال (15) يوما بعد إلصاق المداولة.

يتولى الوالي رفع الدعوى القضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة المخالفة لأحكام المادة (57) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية، وعليه تطرح من جديد إشكالية التمثيل القضائي للمجلس الشعبي الولائي أمام القضاء.

3- الحلول: يمكن للوزير المكلف بالدخلية أن يحل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض أخذ القرارات الملزمة قانونا، فهذا الحل محدود وضيق ويتناول الجانب المالي من

الميزانية، لخضوع أوجه الحلول الأخرى تلقائيا بفعل الرقابة الرئاسية للحكومة المركزية على ممثليها داخل الولاية، وقد نص قانون الولاية في المادة (168) إذا لم يصوت المجلس بسبب

¹- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 333.

اختلال داخله، بالرغم من قيام الوالي بإستدعاء أعضائه في دورة إستثنائية للمصادقة عليها، يتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير الملائمة لضبطها، وجاءت المادة (169) بإمكانية تدخل الوصاية إذا عجز المجلس الشعبي الولائي عن إتخاذ التدابير التصحيحية، لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية يتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بإمتصاص العجز.

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي الولائي، فهو الإجراء الأخطر على فكرة الإدارة المحلية، والسلاح الذي يفتك بها وينهي حياتها، وتعكس مدى قدرة المركز في التعامل معها والتحكم في ضبط سلوكها على الإنصياع للقانون، ولخطورته فلن يؤتى إلا لجسامة السبب الباعث لذلك، وقد تناولت حالات الحل حصرا المادة (48) من قانون الولاية (07/12) كما يلي¹:

- في حالة خرق احكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء مجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينيتهم.
- عندما يكون عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة (41)².

¹- نفس النقاط التي تؤدي لحل المجلس الشعبي الولائي، هي ذاتها أقرها قانون البلدية (10/11) في المادة (46) منه، فيما عدا المتعلقة بالخلاف داخل المجلس الشعبي البلدي، والتي سبق بيانها.

²- يعني تطبيق أحكام استخلاف الأعضاء، ويتم في أجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا بالعضو الذي يلي مباشرة أخر منتخب من نفس القائمة.

- في حال أندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب. يتولى حل المجالس الشعبية الولائية رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية¹، حتى يمكن من الإطلاع بكل تودة و روية على كل تفاصيل هذا الإجراء الخطير ، لكنها و على خلاف سابقتها في القانون السابق ، أي المادة (45) من القانون (09/90) المتعلق الولاية الملغى ، و التي اشترطت أن يتم مرسوم الحل

في مجلس الوزراء، هذا الشرط أسقطته المادة (47) من القانون (07/12) المتعلق بالولاية الجديد، بعدها يعين الوزير المكلف بالداخلية خلال (10) أيام، بإقتراح من الوالي مندوبية ولائية، تخول ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون والتنظيم الجاري به العمل، تنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

حل المجالس الشعبية الولائية يجب أن يتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها (03) ثلاث أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حال المساس الخطير بالنظام العام، على أنه لا يمكن أبدا إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية الدارية.

¹- تطبيقا لذلك ترجمت بحل مجالس شعبية ولائية لولاية بجاية و تيزي وزو، بالمرسوم الرئاسي (255/05) المؤرخ في 2005/07/20 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد (51)، المؤرخة في 2005/07/20.

إذا كان الهدف من الرقابة هو إرجاع الإدارة المحلية إلى طريق الصواب، وبما أن الإدارة سلوك إنساني فهي معرضة للخطأ والانحراف فلا جدال في أهميتها وضرورتها، وكما سبق بيانه فهي تمارس عليها رقابة متعددة الصور، توصف بأنها شديدة، وبها من المغالاة ما يجعلنا ندرك أننا أمام أحد فروع المركز، ويبدو أن النظام الجزائري للجماعات المحلية لا يزال متأثراً بالنظام الفرنسي لكن السيئ فيها أخذها بصيغتها التقليدية، فلا خير إذن في إطلاق اختصاص وسلطات عديدة للتظليل، ولكنه واقعا يلجأ إلى طريقة مستترة يخضعها له خضوعاً شاملاً، فما أعطاه بشماله أسترده بيمينه، فالأخذ من الحريات المحلية بهذه الشاكلة جعل من استقلالها شبه مستحيل، ونعتقد أن معالجة أزمته لا يكون إلا في ظل إصلاح شامل بالنظر إلى جميع عناصر بنائه، وتهيئة المناخ المناسب لذلك واستدراك نقائصه المشوهة له، خاصة تخفيف الرقابة العميقة والنظرة إليها على أساس أنها غير راشدة.

الفصل الثالث

الفصل الثالث: دراسة مقارنة للوصاية الإدارية في الجزائر مع بعض دول الإتحاد الأوروبي (فرنسا، بريطانيا)

في معظم دول أوروبا الغربية، أصبح مفهوم الحكم الذاتي المحلي من المسلمات في النظام الديمقراطي، في بعض البلدان (الدانمارك، السويد واليونان)، وهي ممارسة قديمة يعود تاريخها إلى القرن التاسع عشر، بينما تعتبر بالنسبة لدول أخرى إنجازا حديثا للغاية مرتبط باختفاء الأنظمة الإستبدادية ودخول هذه الدول إلى الإتحاد الأوروبي في نهاية القرن العشرين.

قبل إجراء دراسة مقارنة وتحليلية، من دولة إلى أخرى، بدا من الضروري تحديد مصطلحات معينة بوضوح سنستخدمها أثناء عرضنا للدراسة المقارنة.

من خلال تفحصنا لبعض الدراسات أثار إنتباهنا الحديث عن السلطات المحلية، السلطات العامة والسلطات الإقليمية، ومن أجل عدم الخروج عن السياق العام لموضوعنا نسقوّم بشكل أساسي بفحص السلطات المحلية اللامركزية التي يجب أن يديرها ممثلون منتخبون بالإقتراع العام المباشر للسيطرة على الإقليم، كما سنتطرق إلى اللامركزية التي تمارس من قبل الإدارات، أو عن طريق المؤسسات العامة، لا السلطات الغير إقليمية التي لا يديرها ممثلون محليون منتخبون.

المبحث الأول: الوصاية الإدارية في فرنسا

نشأ نظام الإدارة المحلية في فرنسا قبل الثورة الفرنسية لسنة 1789، فسلطات الحكم قبل الثورة، كانت مركزة في يد الملك، حيث ساد نظام الملك ولقد حلت هذه البرلمانات بمجرد ممارستها للسيطرة الرجعية.

ومن ناحية التأسيس القانوني للامركزية الفرنسية نص دستور 1958 على أن الجهوية في الجمهورية الفرنسية تتكون من الجماعات المحلية والأقاليم بالإضافة إلى أقاليم ماوراء

البحار، ونجد تلك القواعد المتعلقة بالعلاقات بين السلطات العامة المختلفة، منها ما تعلق بالهيكل الإداري والمحلي للدولة مع الإعراف بوجود الجماعات المحلية¹.

المطلب الأول: لمحة تاريخية

فرنسا دولة وحدوية لديها برلمان من مجلسين، فالجماعات المحلية هي إلى حد كبير نتيجة لقوانين اللامركزية الرئيسية لعام 1982 و 1983، والتي أزعجت العلاقة بين السلطات المحلية والدولة، والتي اشتهرت حتى الآن بأنها مركزية للغاية، كما شهدت نقل العديد من سلطات الدولة إلى المديرين التنفيذيين للإدارات والمناطق (المنشأة حديثاً)، وإنخفاض قوي للغاية في إشراف الدولة (الغاء الإشراف المسبق)، ومحاولة تحديد مجالات الاختصاص المحددة لكل مستوى من مستويات السلطة المحلية.

في نهاية 2002 قررت الحكومة إعطاء دفعة جديدة للامركزية من أجل زيادة الحكم الذاتي المحلي، وتم إجراء إصلاحات، بما في ذلك التعديلات الدستورية والقوانين الأساسية أو التخطيط بها على المدى القصير، وقد نص الدستور الفرنسي لسنة 2003 في مادته الأولى على أن تنظيم الجمهورية "لا مركزي"².

المطلب الثاني: التقسيم الإداري الفرنسي

شهدت المرحلة الجديدة للامركزية في فرنسا لم تؤدي إلى إلغاء السلطات المحلية باستثناء الجماعات الخارجية البعيدة، وتنقسم البنية التحتية إلى مايلي:

- البلديات حوالي 36500 بلدية.
- الإدارات حوالي 96 إدارة.
- المناطق حوالي 21 منطقة.

¹-AurliéNoureaun. L'UNION Européenne et les Collectivités, locales Droit, Université de la Rochelle, 2011,p635.

²- Jean Waline, Droit Administratif, 25ed, DALLOZ, France , 2014, p104.

- بعض الجماعات الإقليمية ذات وضع خاص.

وتجدر الإشارة إلى أن قوانين اللامركزية لعام 1982/1983 لم تؤسس هرميا في السلطات المحلية فقد نص الدستور الفرنسي " أن السلطة المحلية لا يمكنها ممارسة الرقابة على سلطة محلية "خلافًا لما يحدث في بعض الولايات، حتى أولئك الذين لديهم درجة عالية من الديمقراطية المحلية.

وفرنسا هي أكبر دولة في الإتحاد الأوروبي التي تضم أكبر عدد من البلديات، ومهما كان حجمها تتمتع جميع البلديات بنفس الوضع (باستثناء باريس التي تعد أيضا دائرة). كما أن طريقة الإنتخاب متطابقة في كل مكان تقريبا، وهي تختلف فقط في باريس، ليون ومارسيليا، وكذلك بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 3500 سنة، ومع ذلك وفي جميع الحالات، يتم إنتخاب أعضاء المجالس البلدية كل (06) سنوات بالإقتراع العام المباشر، يتم إنتخاب العمدة من قبل المجلس البلدي الذي يترأسه، وينتخب "النواب" الذين يشكلون مع رؤس البلدية "البلدية" بالطريقة نفسها¹.

في فرنسا، حتى ولو لم يتم إنتخابها بالإقتراع العام المباشر، فإن رئيس البلدية هو "رجل قوي"، فهو لا يرأس المجلس البلدي فحسب، بل هو السلطة التنفيذية ويدير إدارة البلدية، المكونة حصريا من المسؤولين المنتخبين.

الإدارات: عملا بقوانين اللامركزية لسنتي 1982 و1983 فقد خضع القسم إلى تغيير عميق، ومن المسلم به أنها ظلت على مستوى لامركزي للدولة (يرأسها حاكم ولا يتمتع بشخصية قانونية)، لكنها أصبحت أيضا مجتمعا لامركزيا يتمتع بالشخصية القانونية، وتستمد الجمعية التداولية، المسماة "المجلس العام"، إنتخاب أعضائها بالإقتراع العام المباشر كل ست سنوات لنصف قوتهم العاملة. ينتخب أعضاء المجلس العام رئيس المجلس العام كل ثلاث سنوات، لنصف قوتهم العاملة.

¹ - Jean Waline, op, cit, p129.

كما ينتخب أعضاء المجلس العام رئيس المجلس العام كل ثلاث سنوات للقيام بدور السلطة التنفيذية، وهو أحد المستفيدين الرئيسيين من اللامركزية على حساب سلطات المحافظ، وهناك أيضا "مكتب" ولجان، وهي هيئات تتكون حصريا من مسؤولين منتخبين، وتعتبر "اللجنة الدائمة" لأنها (تعقد خارج الجلسات) ذات أهمية خاصة.

القسم لديه صلاحيات واسعة، فقد فشل الحكام والمشرعون في أوائل الثمانينات في الإكتفاء بتحديد المهام أو مجالات العمل المهيمنة أو المتميزة، لكل مستوى من مستويات السلطات المحلية، وذلك بسبب عدم القدرة على اسناد "كتل الاختصاص" الحصرية إلى كل مستوى من مستويات السلطات المحلية، وهي الطريقة التي تم بها تكليف الأقسام بمسؤولية قطاع المساعدة الإجتماعية، والكليات والنقل غير الحضري بالإضافة إلى مهمة إعادة التوزيع بين البلديات¹.

المنطقة التي قبل اللامركزية، كانت منطقة عمل إقليمي للدولة ثم مؤسسة عامة، حتى أصبحت الآن مجموعة إقليمية في حد ذاتها، والتي مسها التعديل الدستوري لمارس 2003، وتنظيم المنطقة مطابق لتنظيم القسم.

إلى جانب المجلس الإقليمي، نلاحظ وجود لجنة إقليمية إقتصادية، يتم تعيين أعضائها وليس إنتخابهم، تصدر هذه الهيئة الخاصة آراء مسبقة حول القضايا التي فحصها المجلس الإقليمي.

على المستوى الإقليمي، هناك أيضا خدمات حكومية لا مركزية مع محافظ إقليمي، وفي الوقت الحالي توجد أربعة مناطق خارجية لديها قسم واحد فقط. وفي سنة 1991، أصبحت منطقة كورسيكا سلطة محلية ذات وضع خاص.

كما أقر البرلمان الفرنسي لسنة 2004 نصين مهمين للغاية هما:

¹ - Jean Waline, op, cit, p127.

- قانون عادي ينظم عمليات نقل الصلاحيات الجديدة من الدولة إلى المجتمعات الإقليمية .

- قانون أساسي يتعلق بالاستقلال المالي للسلطات المحلية وتنظيم تحويل الموارد لصالحها.

ومن خلال ما سبق ذكره استخلصنا شكلين من الرقابة بهدف سير المصالح العامة وهي¹:

- الرقابة المالية التي يمكن بواسطتها إستدعاء أو إستجواب الفرق الإقليمية للمداخل

- الرقابة الإدارية العادلة التي تسمح بتعيين القاضي الإداري، وهنا الرقابة الإدارية للمحافظ.

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في فرنسا

كانت الجماعات الإقليمية في فرنسا قبل سنة 1982 تخضع لرقابة إدارية واسعة تشمل الأعضاء والهيئة ككل إضافة إلى أعمالها، وكانت هذه الرقابة قبلية، بحيث كانت شرطا لنفاذ أعمال الوحدات المحلية، كما أنها كانت تتجاوز حدود رقابة المشروعية لتشمل حتى مدى ملائمة هذه الأعمال و تقديرها إذا كانت تعبر عن تسيير جيد للمصالح المحلية.

غير أنه وبصدور القانون 82-213 لسنة 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات المحافظات والأقاليم، حذفت الوصاية بكل صورها، إذا عنون الفصل الأول منه بـ "حذف الوصاية الإدارية"، والثاني بـ "حذف الوصاية المالية"، والثالث بـ "حذف الوصاية التقنية"، وتتبع هذا القانون صدور قانون ثاني في 22 جويلية 1982 الذي حدد الشروط الجديدة لممارسة الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية، ومجالس المحافظات، ومجالس الأقاليم، ومن صور الرقابة في نظامها الحالي:

¹ - Jacques Blanc, Branno Rémond, **les collectivités locales**, structures et Finances, 3^{ème} éd, Dalloz, 1995. p

1- الرقابة على الأعضاء والهيئة: تشمل هذه الرقابة المنتخبين المحليين في المجالس كلها بحيث يعلن مستقيلًا كل عضو محلي يرفض بدون عذر مقبول تأدية وظيفة يعهد إليه بها القانون، ويجب أن تعلن الإستقالة بقرار من المحكمة الإدارية وفقا لما نصت عليه المادة 2121-5 من القانون العام للجماعات الإقليمية في فرنسا.

أما رؤساء البلديات ومساعدتهم بصفتهم التنفيذية، فإنه يمكن توقيفهم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويشترط أن يتم سماعهم وتمكينهم من تقديم تفسيرات حول مانسب إليهم من أفعال¹.

كما يمكن لممثل الدولة في المحافظة الحلول محل رئيس البلدية إذا رفض هذا الأخير أو أهمل القيام بتصرفات باعتباره عونًا للدولة ويلزمه القانون بها، ويمكن لممثل الدولة أن يقوم بهابنفسه أو عن طريق مندوب خاص بعد إعدار رئيس البلدية.

وتشمل الرقابة أيضا المجلس البلدي كهيئة إذ يمكن حله بمرسوم مسبب يتخذ في مجلس وزراء كما يمكن للحالات المستعجلة توقيف المجلس لمدة شهر بقرار مسبب من ممثل الدولة في المحافظة².

جدير بالذكر أن مجلس الدولة في فرنسا قرر في عديد من اجتهاداته في قضايا المجالس البلدية أن الحل لا يمكن تقريره إلا لأسباب تعود لاستحالة قيام المجلس محل الرقابة بعمله بشكل عادي.

أما بالنسبة لمجالس المحافظات فقد نصت المادة 312-05 من القانون العام للجماعات الإقليمية في فرنسا على أنه لا يتم حل هذه المجالس إلا عندما يصبح سير المجلس مستحيلا، ويقع الحل بمرسوم تتخذه الحكومة في مجلس وزراء، ويعلم البرلمان ذلك

1- كمال جعلاب، الإدارة المحلية و تطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة، الجزائر 2017 ص 248.

2- جورج فوديل، بيار دلفوفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج2، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان 2008، ص419.

في أقرب وقت، وذات شروط والإجراءات تطبق في حل المجالس الجهوية طبقا للمادة 03-413 من ذات القانون.

2- **الرقابة على الأعمال:** قرر المشرع الفرنسي بموجب قانوني 2 مارس 1982 و22 جويلية 1982 مبدأ النفاذ المباشر بقوة القانون لأعمال المجالس المحلية، وأصبحت الرقابة على هذه الأعمال رقابة مشروعية تمارس بشكل لاحق على العمل، على انه تم إخضاع الميزانية المحلية لرقابة خاصة تمارس من قبل غرفة جهوية للحسابات مع احتفاظ ممثل الدولة بدورهم فيها.

3- **الرقابة على الميزانية المحلية:** تم تأسيس هيئة تتولى مراقبة ميزانية الجماعات المحلية وهي الغرفة الجهوية للحسابات وتختص هذه الغرفة بفحص مدى قانونية الميزانية المحلية ومدى توازنها في الحالات التالية.

- عدم التصويت على الميزانية قبل 31 مارس من السنة المالية التي تطبق عليها او قبل 15 أفريل من السنة التي تم فيها تجديد المجالس البلدية.
- عدم التوازن الحقيقي للميزانية.
- عجز الميزانية.
- عدم تسجيل نفقة إلزامية أو عدم صرفها.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية في بريطانيا

تتكون بريطانيا من أربعة بلدان هي إنجلترا، ويلز، اسكتلندا، أيرلندا الشمالية، ولديها سيادة واحدة وحكومة واحدة وبرلمان واحم من مجلسين.

كما أن الملكة المتحدة ليس لها دستور مكتوب، ولا توجد محكمة دستورية أو إدارية متخصصة، كما خضعت الملكة المتحدة لعدة إصلاحات نوجزها في مطلبين.

المطلب الأول: لمحة تاريخية

مر تكوين المجالس المحلية (البلدية) في بريطانيا بمرحلتين نشوء وتطور تاريخي طويلتين، وترجع بداية نشوء المجالس المحلية في مقاطعات (لندن، ويلز)¹ إلى القرن 17 م مع ظهور وتفاقم المشاكل الاجتماعية، وانتقال لندن من نظام حكم العصور الوسطى إلى نظام حكم الدولة القومية الحديثة، حيث تسببت ظروف التحول والإصلاح آنذاك في نشوء بعض المشكلات الاجتماعية التي تطلب حلها إنشاء المجالس المحلية لتتولى بشكل مباشر وفي مناطق تواجدها واختصاصها مهام رعاية الفقراء، المرضى، العجزة، تدريب الشباب اليافعين التي تعد من أبرز المهام التي أوكلت لمسؤوليتها في حينها إلى الحكومات المحلية، وقد أنجزت تلك الحكومات إليها بشيء من الكفاءة في وقت لم تكن هناك أي جهة أو هيئة قادرة على تحمل مسؤوليتها، وكانت هذه الأعمال من أولويات نظام الرعاية الاجتماعية الحديث الذي يتولى تنظيم وإدارة أحد جوانب الحياة المحلية آنذاك، ولكن كانت هناك أيضا وظائف اجتماعية أخرى مهمة بالنسبة للمواطنين، ومن أهم هذه الوظائف:

- الحفاظ على القانون والنظام (الملك / المحاكم)
- صيانة الخطوط السريعة والجسور.
- إدامة الكنيسة المحلية.
- الإهتمام بالدوائر والبلديات.

في القرن الـ 18 م فقدت الحكومة المركزية القدرة على التدخل فيما هو محلي من الشؤون، بالقدر الذي جعلها غير قادرة على التدخل، ويقول أحد الدارسين : "لأول مرة وقد يكون لآخر مرة في التاريخ الإنجليزي، تمتنع الحكومة الوطنية من التدخل في الشؤون

¹ - Colin Tupin, Adam tamleins, **British government and constitution**, 7thed, Cambridge University press, 2011.P286.

المحلية"، وهو ما مهد عمليا لإفساح المجال أمام جميع أنواع هيئات الحكم المحلي لتحمل أعباء إدارة مناطقها وأن يتم اختيار هذه الهيئات من دون إشراف مركزي ولا سيطرة مركزية¹.

المطلب الثاني: التقسيم الإداري البريطاني

النظام الحالي، الذي يستند إلى حد كبير على قانون الحكومة المحلية لعام 1972، تم اصلاحه جزئيا بواسطة قانون عام 2000، ومع ذلك لا يمكن القول أن السلطات المحلية البريطانية قد إكتسبت قدرا كبيرا من الإستقلالية حيث لا تزال هذه المجالس تخضع للإشراف إلى حد كبير في بلد يعد من أكثر الدول مركزية في أوروبا، حيث تسيطر الحكومة المركزية على 75 إلى 80 من عائدات الحكومة المحلية.

ففي إنجلترا، يوجد 238 مجلس مقاطعة في المستوى الأدنى، و 34 مجلس مقاطعة في المستوى الأعلى، بالإضافة إلى ذلك فإن أكبر 36 تكتل (باستثناء لندن لها مستوى واحد).

منطقة العاصمة التي حلت محل مقاطعة العاصمة، تأخذ هذه الأرقام في إعتبار الإصلاح الذي حدث في عام 1988 م، بعد إجراء تدقيق تم إجراؤه عام 1996 خارج لندن.

يجب أن نشير إلى وجود مناطق معينة، 8200 مجلس محلي، ومجالس بلدية تقدم خدمات مباني أصغر، خاصة في المدن الصغيرة والمناطق الريفية.

خضع وضع العاصمة لندن لتغيير كبير للغاية مع إنشاء سلطة لندن الكبرى. وتنتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر، وقد أمكن تحقيق هذا الإصلاح بفصل النتائج الإيجابية للإستفتاء الذي نظم في ماي 1998.

¹-Jean pierre Allain, Constance Canel, Dalila azouz, **L'organisation des Collectivités teritoiles dans les 15 pays de l'union Européenne**. Centre d'études sur les Réseaux, les transport, l'organisme et les constructions publiques, 2004.p85.

وشهدت ويلز أيضا إعادة هيكلة إقليمية في أبريل 1996، ويوجد ما يقرب من 733 مجلسا محليا تتوافق مع مجالس الأبرشيات في إنجلترا، كما مست ويلز حركة الإصلاح الدستوري بعد إستفتاء 1997 وإنتخابات ماي 1999 لإنشاء جمعية ويلز بدون سلطة تشريعية.

وتتكون اسكتلندا من 29 مجلس لتحل محل مجالس المقاطعات الـ 53 التي تم تجميعها في 09 مجالس إقليمية، ويوجد في اسكتلندا أيضا مجالس محلية، لكن ليس لها وظيفة قانونية كما خضع هذا البلد أيضا لتطور ذو طابع دستوري، منذ أن تم إنشاء برلمان اسكتلندي بعد استفتاء عام 1997 م وإنتخابات ماي 1999 م وتم منحه سلطات تشريعية معينة (تكون سلطة رفع الضرائب محدودة للغاية)¹.

كما يوجد في إيرلندا الشمالية 26 مجلس للمقاطعات، ومارست الحكومة المركزية سلطات مباشرة منذ سنة 1973، وتم تغيير هذا الوضع باتخاذ بعض التدابير مثل إنتخاب جمعية في عام 1998 (تجمع بين المجتمعات الكاثوليكية والبروستانتية) وإنشاء مجالس تعاون عبرالحدود بين إيرلندا الشمالية وجمهورية إيرلندا.

المطلب الثالث : الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في بريطانيا

تتعدد صور الرقابة على المجالس المحلية في بريطانيا، ومنها الرقابة القضائية، رقابة البرلمان، والرقابة على الشعبية، إضافة إلى الرقابة المالية التي تمارسها السلطة المركزية نفسها، لكن الرقابة الإدارية تشكل أهم صور إشراف السلطة المركزية بحيث تهدف إلى التأكد من عدم تجاوز الوحدات المحلية لاختصاصاتها، وضمان كفاءتها في إدارة الخدمات العامة، ومن مبررات رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية ما يلي:

¹ - Jean pierre Allain, Constance Canel, Dalila azouz, op, cit, 86.

- حاجة الوحدات المحلية للدعم المالي الحكومي لتغطية عدد من الخدمات التي لها طابع وطني، ولذلك تحتاج الوحدات المحلية إلى دعم الحكومة المركزية لضمان حصول المواطنين على الحد الأدنى منها.
- تحقيق قدر من العدل الإجتماعي والتناسب بين المواطنين في حصولهم على الخدمات العامة، وتجنب التفاوت في تقديم الخدمات عبر كل الوحدات.
- إن السلطة المركزية هي الحكم بين الوحدات المحلية حينما ينشب الخلاف بينها لأن بريطانيا لا تأخذ بالأسلوب العمودي للرقابة، ولا تخضع الوحدة الأدنى لرقابة الوحدة الأعلى منها في الرتبة¹، ومن صورها مايلي:

1-الرقابة عن طريق المنح المالية: تعتبر المنح المالية التي تقدمها الحكومة المركزية مصدرا هاما لموارد المجالس المحلية في بريطانيا إضافة إلى الضرائب المحلية، وتشكل هذه المنح فرصة غير مباشرة للسلطة في مراقبة الإنفاق المحلي وتوجيهه، وتنظم المنح قوانين مالية الحكم المحلي (Local government financ acts) وقد صدر آخرها سنة 2012.

وتنقسم المنح الحكومية للمجالس المحلية إلى نوعين، منح عامة ومنح خاصة تمنح لدعم هذه المجالس في أداء خدمات معينة كالشرطة أو الإسكان وغيرها، وتشتترط مرافقة الوزير بالنسبة للمنح الخاصة لإستفادة المجلس المحلي منها، ولاشك أن رضا الوزير على سياسة وطريقة أداء الخدمات يعتبر عاملا حاسما في موافقته على صرف المنحة الخاصة للمجلس المعني².

فالرقابة المالية للحكومة المركزية على المجالس المحلية في بريطانيا أهمية مزدوجة فهي مهمة بالنسبة للمجالس المحلية باعتبار المنح الحكومية المصدر الأساسي لمواردها

¹ - محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، مصر، 1991، ص 830.

² -S.H.Bailly, cross principles of local Government law, 3^{ed} ED sweet and Maxwell. London, 2004, p390-391.

المالية، وهي أيضا مهمة للحكومة المركزية التي يقع عليها إدارة الإقتصاد بشكل متكامل والحرص على إنسجام الخدمات الإدارية للمواطنين عبر إقليم الدولة ككل.

جدير بالذكر أن قانون مالية الحكم المحلي لسنة 2012 تضمن عدد من الأحكام التي تهدف إلى التخفيف من حدة الرقابة المركزية على الموارد الضريبية لوحدات الحكم المحلي، إضافة إلى زيادة حصة المجالس المحلية من الضرائب المحلية لتوفير موارد أكثر لها تدعم تنمية الإقتصاد المحلي.

2- الرقابة عن طريق اللوائح: من الشائع في القوانين الأساسية لوحدات الحكم المحلي أن تمنح للوزير سلطة وضع لوائح تحدد كيفية أداء العمل في المجالس المحلية والمعايير التي يجب أن تحترم في تقديم الخدمات العامة إضافة إلى تحديد شروط الإستفادة من المنح المالية، فيما أن القوانين الأساسية للحكم المحلي لاتحدد إلا المبادئ العامة التي تحكم ممارسة المجالس المحلية لاختصاصاتها، بينما يترك للوزير غالبا وضع القواعد التفصيلية المتعلقة بهذه الإختصاصات.

وعلى المجالس المحلية أن تأخذ في عين الإعتبار التوجيهات التي يضعها الوزير كما أن هناك قوانين أساسية تمنح إختصاصات يمكن له بموجبها توجيه تعليمات لمجلس محلي فشل في أداء واجباته، أو تحويل مهامه لهيئة أخرى أو حتى الحل محلّه والقيام بهذه الواجبات بنفسه¹.

3- الرقابة عن طريق التفتيش: يتعلق بمرافق معينة أهمها التربية، الشرطة ومرفق مكافحة الحريق، ويهدف التفتيش إلى التحقيق من لامطابقة الخدمات في هذه المرافق للمعايير والمقاييس الموضوعة من قبل الهيئات المركزية ذات العلاقة.

¹- S-H. Bailey. Op. cit, p391.

ففي مجال التفتيش مثلا في مرفق مكافحة الحريق، فقد نص قانون مكافحة الحريق وخدمات الإنقاذ لسنة 2004 في مادته 28، على أنه يمكن للمملكة أن تباشر بتعيين مفتشين في هذا المجال من الخدمة العامة، كما يمكن لوزير الداخلية أيضا تعيين مفتشين مساعدين من أجل الحصول على معلومات تتعلق بـ:

- طريقة أداء هيئات مكافحة الحرائق والإنقاذ لمهامها.

- المسائل التقنية المتعلقة بأداء هذه المهام.

المبحث الثالث: أوجه التشابه والاختلاف بين النظام الإداري الجزائري والفرنسي والبريطاني

يعتبر النظامان البريطاني والفرنسي أكثر نماذج نظام الإدارة المحلية شيوعا في العالم، ويختلف هذين النظامين حتى في التسمية، إذا تناول الباحثون في بريطانيا مصطلح الحكم المحلي، في حين يتبنى الدستور الفرنسي مصطلح الجماعات الإقليمية، وتخفي هذه التسميات العديد من أوجه التشابه والاختلاف الجوهرية في مبادئ وتطبيق النظام المحلي في المنظومتين مقارنة مع النظام الإداري الجزائري، وهو ما سنتطرق إليه من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول : أوجه التشابه

أهم نقاط التشابه	البلد	الجزائر	فرنسا	بريطانيا
مصادر التنظيم المحلي		الدستور	الدستور	قانون الحكم المحلي
مستوى التنظيم المحلي		- البلدية - الولاية	- البلدية - المحافظة	- المقاطعة - المراكز - الهيئات الواجدة - هيئة لندن الكبرى - الأبرشيات
شروط الترشح لعضوية المجالس المحلية		- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من القانون العضوي ومسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها - أن يكون بالغا 23 سنة يوم الإقتراح - أن يثبت وضعيته إتجاه الخدمة الوطنية - أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة - أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية	- أن يكون متمتعا بأهليته الانتخابية ولا يشغل أي وظيفة تتنافى مع عضوية المجلس البلدي - أن يكون ذو جنسية فرنسية أو متمتعا بجنسية أحد دول الإتحاد الأوروبي مع وجوب إقامته في فرنسا - أن يكون بالغا سن 18 سنة - معفى من قانون الإلتزامات العسكرية - أن يكون مرتبطا بالبلدية التي يترشح فيها سواء بالإقامة أو دافعا للضرائب فيها	- أن يكون بالغا سن 18 سنة يوم الإقتراح - أن يكون من مواطني الكومنويلث أو جمهورية إيرلندا أو الإتحاد الأوروبي - أن يكون إما : -منتخبا في المنطقة التي يترشح فيها يوم الإقتراح - عمله الرئيسي أو الوحيد خلال مدة 12 شهرا في المنطقة التي يترشح فيها -مقيما طيلة 12 شهرا في المنطقة التي يترشح فيها

الجدول رقم (01): يبين أهم نقاط التشابه بين الأنظمة الإدارية الثلاث

المطلب الثاني : أوجه الإختلاف

البلد	الجزائر	فرنسا	بريطانيا
أهم نقاط الإختلاف			
النظام القانوني للتسيير المحلي	لامركزية إقليمية (تقسيم إداري موحد) جماعات محلية	تخفيف حدة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية (تقسيم إداري ذو ثلاث مستويات) كالجماعات الإقليمية	ثلاث مستويات للحكم المحلي (لا مركزية سياسية)
الإستقلالية المالية	-مرتبطة بدعم الحكومة - جزء مرتبط بالجباية المحلية	مرتبطة بدعم الحكومة	- تعتمد الوحدات المحلية على الدعم المالي الحكومي
نوع الرقابة	الولاية: - رقابة رئاسية - رقابة وصائية البلدية: - رئيس م.ش.ب كممثل الدولة - وصاية إدارية على أعمال الم.ش.ب و أعمال المجلس	1- الرقابة على الأعضاء والهيئة (يمكن لممثل الدولة الحل محل رئيس البلدية) 2- الرقابة على الأعمال (رقابة مشروعية)	1- الرقابة عن طريق المنح المالية 2- الرقابة عن طريق اللوائح 3- الرقابة عن طريق التفتيش

الجدول رقم (02): يبين أهم نقاط الإختلاف بين الأنظمة الإدارية الثلاث

من خلال تطرقنا للتقسيم الإداري للبلدان التي تتكون منها المملكة لاحظنا أن الدوائر والمقاطعات والمجالس تتمتع بوضع متساو أمام القانون لذلك لا توجد علاقة هرمية بين المستويين الأعلى والأدنى إلا من حيث التخطيط وبعض المهارات المشتركة، كما أن المجتمع على مستوى ما يمكنه تفويض الصلاحيات إلى مجتمع من مستوى آخر وينتخب أعضاء المقاطعات والمناطق عن طريق الإقتراع العام المباشر من حيث المبدأ لمدة أربع سنوات.

ومن الناحية النظرية يمنح نظام المملكة المتحدة السلطات المحلية صلاحيات محددة وتقديرية تضمن أنها مسؤولة بشكل مستقل عن جزء كبير من الشؤون العامة كما تم سحب الصلاحيات من السلطات المحلية، وتقليص الإستقلالية المحلية، وكذلك إستقلالية إتحاد القرار والإستقلال المالي في الممارسة العملية، فهي تستطيع فقط أن تفعل ما هو مسموح به لها بموجب القانون. وكدليل لهذا الإتجاه، ينبغي الإشارة إلى ظاهرة "quanqos" وهي منظمات غير حكومية شبه مستقلة، تختلف طبيعتها القانونية، تدار من قبل مجلس معين بشكل عام من قبل الإدارة المركزية، ولا يخضعون للرقابة المحلية الديمقراطية ويعتمدون على الإعانات الحكومية، والتوجيه السياسي المركزي.

كما إستفادت هذه المنظمات الغير حكومية من نقل عدد كبير من السلطات التي كانت من مسؤولية المجتمعات، كما أن هذه المنظمات تمارس بشكل أساسي وظائف لا تقوم بها في العديد من البلدان الأوروبية، الإدارة المحلية المنتخبة مثل فرنسا.

الخاتمة

إن بحثنا المقارن الذي تطرقنا فيه لنظام الوصاية الحكم المحلي في بريطانيا والجماعات الإقليمية في فرنسا يظهر بداية أثر البيئة السياسية ، الاقتصادية وحتى السياق التاريخي للمنظومتين، مقارنة بالجزائر، في بنية كل نظام وخصائصه وعلاقة وحداته مع السلطة المركزية، لقد استقر النظام السياسي والإداري الجزائري عبر تطور بطيء اختلفت أسبابه وتعددت أهمها الاستقلال الحديث لبلادنا عكس النظام السياسي والإداري البريطاني الذي استقر عبر تطور تاريخي بطيء اختلفت درجاته من إقليم إلى إقليم وتراكت من خلاله العديد من المبادئ، هذا السياق هو الذي يبرر تعدد أنماط الحكم المحلي واختلاف اختصاصات الوحدات المحلية بحسب درجة تحضرها وأهميتها في بريطانيا، كما أن هذه الرقابة ليست بتلك الصرامة التي تتصف بها رقابة السلطة المركزية في فرنسا، ولاشك ان الطابعة المركزي الحاد الذي لازم فرنسا عبر مختلف مراحل تطور نظامها الدستوري والإداري يبرر ذلك . ولذلك يقوم نظام الجماعات الإقليمية في فرنسا على مبدأ وحدة النمط، بحيث تخضع كل الوحدات لنظام قانوني واحد، ولذات الدرجة من الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الرغم من إطلاق اختصاص هذه الوحدات في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية .

إن التطور والديناميكية التي يشهدها النظامان الإداريان الفرنسي والبريطاني مقارنة بالنظام الإداري الجزائري، بهدف الوصول إلى وصاية إدارية محلية قادرة على إشباع الحاجات المحلية بالجودة والفعالية المطلوبة، مع التركيز على العنصر الديمقراطي باعتباره عنصر جوهريا في مفهوم الإدارة المحلية، ولذلك فقد تم التخفيف مثلا في بريطانيا من حدة قاعدة عدم جواز خروج المجالس المحلية عن اختصاصاتها المحددة حصرا بالقانون وأصبح من الممكن لهذه المجالس القيام بكل ما من شأنه تحقيق الرفاهية لمجموع السكان، في الوقت نفسه خفف المشرع الفرنسي من الرقابة الوصائية ابتداء من سنة 1982 وتبنى مبدأ التسيير الحر للجماعات الإقليمية وكرس مبادئ الديمقراطية الجوارية، هذه التغييرات في بنية وأسس

النظام المحلي في كلا المنظومتين تبدو منطقية بالنظر إلى إن الإدارة المحلية هي أسلوب لإشباع الحاجات العامة يختلف باختلاف هذه الحاجات وتغييرها عبر الزمان والمكان وهو ما يهدف إليه النظام الإداري الجزائري من خلال إشراك المجتمع المدني وكافة الفواعل في الشأن المحلي لتحقيق خدمة عمومية أساسها المواطن الفعال .

قائمة المراجع

أولا : باللغة العربية:

1- الكتب :

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009.
2. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2012.
3. أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1978.
4. جورج فوديل، بيار لفوفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج2، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2008.
5. خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري بالجمهورية الجزائرية، دراسة نظرية - تطبيقية، دون دار النشر، الطبعة الأولى، 1975.
6. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرية، بيروت ، لبنان، الطبعة الأولى، 1983.
7. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011.
8. عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، دار الغرب الإسلامي ، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1997.
9. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
10. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010.
11. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

12. عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981.
13. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
14. لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985.
15. كمال جلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هوما، الجزائر، 2017.
16. محمد أحمد اسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، دار الكتب والوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2021.
17. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.
18. محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية - البلدية (1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
19. محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، 1974.
20. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دار النهضة العربية، مصر، 1991.
21. مسعود شيهوب، قانون البلدية الجديد يصب في إطار صلاح هياكل و مهام الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986.
22. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2009.

23. ميسوم سبيح، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، ترجمة أمين سعد عبد العزيز مسعود، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1985.

2-المقالات و البحوث

1. عبد المجيد جبار، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد (03)، جامعة الجزائر، الجزائر، 1998.
2. عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد (04)، مصر، 1993.
3. مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد (01) ، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
4. مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد (02)، جامعة الجزائر، الجزائر، 2009.

3- الرسائل الجامعية

- أطروحات الدكتوراه :

1. فريدة مزباني، المجالس الشعبية في ظل التعددية الساسية في التشريع الجزائري، دكتوراه دولة في القانون ، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005.
2. شويح بن عثمان، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، 2018.
3. محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلي، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1976.

- مذكرات الماجستير:

1. اعتمانة جواد، الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر (1990-1992)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1995.
2. اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي 2013-2014.
3. خيرة مقطب، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا: دراسة نظرية تحليلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 1995.
4. رابح سرير عبد الله، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الجزائر، الجزائر، 1988.
5. عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2000-2001.
6. عبد المعطي عساف، تنظيم المجالس المحلية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 1974.
7. نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90) أداة الديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.

4- أعمال المؤتمرات و الملتقيات و الندوات:

1. عمر فرحاني، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، أعمال ملتقيات: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد (06)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.

5-النصوص القانونية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 11/37 الصادرة بتاريخ 2011/07/03.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12/12 الصادرة بتاريخ 2021/02/21.

ثانيا: باللغة الأجنبية

1- بالفرنسية

1. André délanbadaire.c. haite elementaire de droit administratif,paris,pub, 1953.
2. Aurlié Nourean, L'union Europeenne of les collectivités locales, Droit, Université de la rochelle, 2011.
3. Jean Walin, Droit Administratif, 25^{ed},Dallej, Fance, 2014,
4. Jacques Blanc, Branno Rémond, les collectivités locales, stuctures et Finances, 3^{emme} éd, Dalloz, 1995.
5. Jean pierre Allain, Constance Canel, Dalila azouz, l'organisation des Collectivités teritoiles dans les 15 pays de l'union Européenne. Centre d'études sur les Réseaux, les transport, l'organisme et les constructions publiques, 2004.

2- بالإنجليزية

1. Colin Tupin, Adam tamleins, British government and constitution, 7thed, Cambridge University press, 2011.
2. S.H Baily, Gross on principles of local Governnement law, 3^{ed} Ed, sweet and maxwell, london 2004.
3. Modic Gami-c the government of grait britain, methrn, London, 1956.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	تشكر
	إهداء
أ	مقدمة
09	فصل تمهيدي
الفصل الأول: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية الجزائرية	
20	المبحث الأول: نظام الإدارة المحلية الجزائرية قبل الإستقلال
20	المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية الجزائرية أثناء الحكم العثماني
22	المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية الجزائرية أثناء الإستعمار الفرنسي
27	المبحث الثاني: نظام الإدارة المحلية الجزائرية بعد الإستقلال.
30	المطلب الأول: قانون البلدية (الأمر 24/76) المؤرخ في 18/01/1970.
31	المطلب الثاني: قانون الولاية (الأمر 38/69) المؤرخ في 23/05/1969.
33	المطلب الثالث: قانون الجماعات المحلية لسنة 1990
الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر	
46	المبحث الأول: صور الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر
46	المطلب الأول: الرقابة السياسية
47	المطلب الثاني: الرقابة القضائية
48	المطلب الثالث: الرقابة الإدارية
49	المبحث الثاني: نظام الوصاية الإدارية على البلدية
49	المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص
52	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال
59	المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة
62	المبحث الثالث: الوصاية على الولاية
62	المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص

65	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال
69	المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة
الفصل الثالث: دراسة مقارنة للوصاية الإدارية في الجزائر مع بعض دول الإتحاد الاوروبي(فرنسا وبريطانيا نموذجاً)	
73	المبحث الأول : الوصاية الإدارية في فرنسا
74	المطلب الأول: لمحة تاريخية
74	المطلب الثاني: التقسيم الإداري الفرنسي
77	المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في فرنسا
79	المبحث الثاني: الوصاية الإدارية في بريطانيا
80	المطلب الأول: لمحة تاريخية
81	المطلب الثاني: التقسيم الإداري البريطاني
82	المطلب الثالث: الرقابة على الجماعات المحلية في بريطانيا
85	المبحث الثالث: أوجه التشابه والإختلاف بين النظام الإداري الجزائري الفرنسي والبريطاني
86	المطلب الأول: أوجه التشابه
87	المطلب الثاني: أوجه الإختلاف
90	الخاتمة
93	قائمة المراجع
	الفهرس

ملخص:

الوصاية الإدارية سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر ،حيث تخضع السلطات المحلية لرقابة السلطة التنفيذية المركزية وتختلف الوصاية من بلد إلى آخر.

فالوصاية الإدارية هي مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم قصد حماية المصلحة العامة ،وهي أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية .

وتعتبر الإدارية رقابة مشروطة من أجل تحقيق المصلحة العامة ،وعليه لا بد من نص قانوني لمباشرة الوصاية الإدارية على الأشخاص والهيئات و الأعمال .كما أن الوصاية الإدارية تعمل على حماية السلطة المركزية من تجاوز الهيئات اللامركزية لحدودها القانونية ،وكذلك حماية الجمهور من سوء استعمالها.

Summary:

Administrative guardianship is a control authority for one public legal person over another, as local authorities are subject to the control of the central executive authority and guardianship differs from one country to another. Administrative guardianship is the sum of the powers determined by law for a supreme authority over the persons of decentralized bodies and their work in order to protect the public interest, and it is a legal tool according to which we guarantee the unity of the state through the establishment of a permanent and continuous legal relationship between the independent bodies and the central authority. The administrative is considered conditional control in order to achieve the public interest, and therefore there must be a legal text to exercise administrative guardianship over people, bodies and businesses. Administrative guardianship also works to protect the central authority from overstepping the legal limits by decentralized bodies, as well as protecting the public from its misuse.