جامعة محمد الصديق بن يحي كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق

الجماعات الإقليمية بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص: قانون عام داخلي

تحت إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالبة:

< خلاف فاتح

بوسري أمينة

لجنة المناقشة:

السنة الجامعية:2014-2015



وجسم الله الرجمن الرجيم:

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مَنْ الْمُسْلِمِينَ ﴾

سورة الأحقاف – الآية 15

إنبى رأيت " انه لا يكتب إنسانا كتابا في يومه إلا قال في غده لو غير مذا لكان يستدسن و لو قدم لو غير هذا لكان يستدسن و لو قدم مذا لكان أفضل و لو ترك مذا لكان أجمل و هذا من أغضم مذا لكان أفضل و لو ترك مذا لكان أجمل و هذا من أغضم العبر و هو دليل غلى إستيلاء النقص غلى جملة البشر ".

العماد الاصغماني

كلمة شكر و تقدير

المحمد الله الذي لا أحق بالشكر منه سبحانه و تعالى ، أن ووفقنا و منحنا الصبر و القوة و يسر لنا إتمام هذا العمل المتواضع .

ثو أتقدم بجزيل الشكر و العرفان الأستاذ المشرف " خلاف فاتع " على ما أخلصه لي من توجيه و ما بحله لي من وقت و جمود و سعة صدره و طيبة قلبه على إرشاداته القيمة و انتقاداته البناءة التي كانت عونا لي و بعذلك أقول له بشراك قول رسول الله صلى الله عليه و سلم « إن الموت في البحر و الطير في السماء ليصلون على معلم الناس الذي الموت على المعلى المعلم الناس

كما أتقدم بشكري و امتناني لأغضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة سذا العمل

كما لا انسي إن أتقدم بشكري إلى كل الأساتذة و الموظفين — بجامعة محمد الصديق بن يحيى — عموما و بكلية المقوق خصوصا و إلى كل من قدم إلين يد المساعدة من يحيد لانجاز هذا العمل .

إهداء

" شكر و عرفان الله عز وجل الذي توكلنا عليه و لم يخيبنا فالفضل له في نجاح " مكر و عرفان الله عز وجل الذي توكلنا عليه و الحمد الله.

انه من حوائمي سروري أن أقدم إمدائي و تحياتي الخالصة إلى كل عائلتي الخالصة الى كل عائلتي الكريمة بداية من أمي التي كانت رفيقة الدرب و إلى الأب العزيز و إلى الكريمة بداية من أمي التي كانت رفيقة الدرب و إلى الأب العزيز و إلى المحاني و أخواتي

و كل الزملاء الذين رافقوني في المشوار الدراسي و الجامعي و إلى كل من ساهو من قريب أو من بعيد في نجاح هذا العمل المتواضع و إلى كل من ساهو من قريب أو من بعيد في نجاح هذا العمل المتواضع

مقسدمة

يعتبر موضوع التنظيم الإداري بصفة عامة و الإدارة الإقليمية بصفة خاصة إحدى الموضوعات التي حظيت و لا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري و الدستوري في آن واحد.

و يتخذ التنظيم الإداري للدولة الحديثة صورتين هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، و يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة و هم الوزراء دون المشاركة من هيئات أخرى ، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تتبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

بينما اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية، إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية بحيث يتمتع الشخص المعنوي اللامركزي بصلاحيات أصيلة يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة و الأشخاص العامة القانونية الأخرى كالمجموعات المحلية.

أما عن الأسلوب و التنظيم الإداري المنتهج في الجزائر، فقد نصت المادة 15من الدستور الحالي: " أن الجماعات الإقليمية لدولة هي البلدية والولاية. " وأكدت المادة 16 منه أيضا أنه يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية.

كما أحال للمشرع العادي بوضع القوانين التي تحدد وتؤصل وحدات هذا التنظيم وتحدد هيئاته وأساليب تشكيلها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية و"الجماعات الإقليمية في الجزائر". هذا هو المصطلح الذي استعمله الدستور الجزائري للتعبير عن اللاّمركزية الإقليمية،إذ تتكون من وحدتين أو مستويين وهما: البلدية والولاية.

ولقد كانت المؤسسات الإدارية في فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر عبارة عن أداة تستعمل لخدمة الاستعمار، فالتنظيم الإداري كان تنظيما مركزيا بيروقراطيا سخر لخدمة الإدارة الاستعمارية فكان يهدف إلى خلق إدارة استعمارية قوية لتدعيم المركزية الشديدة، و

عزل السكان الجزائريون عن تدبير شؤونهم. أمّا في مرحلة الاستقلال فقد عرفت الجماعات الإقليمية (البلدية و الولاية) في الجزائر صدور عدة قوانين فقد صدر الأمر 24.67، المتعلق بقانون البلدية وبعد سنتين من ذلك صدر الأمر 38.69 المتعلق بقانون الولاية ،وهذا كله في فترة الحزب الواحد ثم شهدت البلاد بعد ذلك عدة أحداث و طرأت عدّة تغييرات مست جميع الجوانب ،السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية.و كنتيجة لذلك تم وضع دستور جديد سنة 1989، حيث كرّس اللامركزية الإدارية والتعدّدية الحزبية و الانفتاح الاقتصادي، فكان من الضروري إعادة النظر في القوانين العادية و منها قانوتي البلدية و الولاية .و هو ما جرى فعلا، إذ صدر القانون رقم 90.80 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتعلق بالبلدية و القانون رقم 1990 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بالولاية.

إلا أن تطبيق هذا القانون اصطدم بحقائق الميدان ووضعيات أخرى مختلفة كتزايد عدد السكان ، و التطورات الكبيرة الحاصلة داخل المجتمع لذا بات ضروريا إعادة النظر في المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية و الولاية ،لاسيما في ظل رغبة السلطات العمومية الجزائرية في إصلاح الجماعات الإقليمية ،من أجل القضاء على ظاهرة الرداءة التي اتصفت بعاطلة الفترة السابقة على غرار تفشي ظاهرة البيروقراطية و التلاعب بالأموال العمومية،وفي هذا السياق جاء القانون رقم 10.11 المؤرخ في 20 جوان 2011 المتعلق بالبلدية،و القانون رقم 21.70 المؤرخ في 12 فيفري 2012 المتعلق بالولاية و اللذان يكتسيان أهمية بالغة لأنهما يجسدان التصور الجديد في طريقة تنظيم ومسايرة الجماعات الإقليمية للتطورات الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية المستجدة

غير أن تكريس اللامركزية متوقف على استقلال الجماعات الإقليمية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها ويمكننا قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية لأن المجالس المحلية ليست في نهاية الأمر

إلا بعض أجهزة الدولة و لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دويلات داخل الدولة.

و لنتمكن من معالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى وفق المشرّع في إصلاحاته الجديدة المتعلقة بالجماعات الإقليمية من تحقيق فكرة التوازن بين مبدأى استقلا لها وخضوعها للرقابة الوصائية ؟

و تنطوي تحت هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الأسئلة الفرعية الناجمة عن أهمية الموضوع:

هل منحت الإصلاحات الجديدة المتعلقة بالجماعات الإقليمية صلاحيات جديدة وسلطات أوسع لكل من البلدية و الولاية ؟

انطلاق من أن الجماعات الإقليمية هي قاعدة اللامركزية, هل هي مستقلة في ممارسة مهامها في ظل وجود الأجهزة الرقابية ؟

و يكتسي موضوع تنظيم الإدارة المحلية بشكل عام وتنظيم الجماعات الإقليمية, موضوع دراستنا بشكل خاص أهمية كبيرة تتمثل فيما يلي:

نجد أن موضوع تنظيم الجماعات الإقليمية حظي باهتمام كبير لدى مختصين و الباحثين و الأكاديميين, إذ أصبح محل مراقبة و تقييم دائم من قبل الطلبة و الباحثين من رجال القانون و حتى المواطن الجزائري أصبح يعير اهتماما كبيرا ومتابعة ميدانية لموضوع الجماعات الإقليمية ويستحضر نتائجه التقييمية عند كل استحقاق انتخابي والذي غالبا ما يعبر عن عدم رضاه بواقع ولايته وبلديته.

إن الجماعات الإقليمية تعتبر حلقة وصل بين الإدارة والمواطن ، وذلك لقربها المباشر من الأفراد المحليين .

كما تعد الجماعات الإقليمية هيئات لا مركزية للدولة، وواحدة من بين الهياكل والنماذج التطبيقية لتسيير الجماعات الإقليمية ونماذج كفيلة لتلبية حاجيات المواطن وحل مشاكلهم وتحسين مستوى معيشتهم،

بالإضافة إلى ذلك قد جاءت الدراسة مواكبة لتوجه السلطات العمومية الساعية إلى التطبيق الفعلي لسياسة اللامركزية الإدارية والإعلان عن الإصلاح الإداري اللامركزي، وذلك من خلال تعزيز مشاركة الموطنين في تسيير شؤونهم المحلية .

وعلاوة على ما سبق قلة الدراسات الخاصة بقانوني الولاية والبلدية الجديدان، إذ أن أغلب الدراسات التي كتبت في هذا الموضوع كانت قبل التعديل القانوني بالإضافة إلى عمومية المعالجة القانونية.

من بين الأسباب التي دفعتنا إلى تناول هذا الموضوع بالدراسة راجع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

أمّا عن الأسباب الذاتية التي دفعتنا إلى تناول هذا الموضوع بالدراسة راجع إلى قناعتنا التامة بالدور العام الذي تلعبه الجماعات الإقليمية في جميع المستويات.

بالإضافة إلى ميولنا إلى القانون الإداري و بالتالي الرغبة الشخصية في إعداد مذكرة الماستر أما الأسباب الموضوعية فتتمثل أساسا في:

الوقوف عند معالم الإصلاح الإداري الجديد الذي حمله كل من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 21 - 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

كذلك معالجة واقع الجماعات الإقليمية وما يدور حولها من تساؤلات وانشغالات حول طبيعة المهام المسندة إليها والصّعاب التي تواجهها.

و ترمى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

_ الوقوف على واقع ونظام الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين الجديدة التي تنظم كل من البلدية والولاية و طرح رؤية مستقبلية لنظام الجماعات الإقليمية في الجزائر من خلال تصور مقترحات تتلاءم مع العوامل والظروف التي تواجه الجماعات الإقليمية.

_ مقارنة النصوص القانونية القديمة المنظمة للجماعات الإقليمية بنظيرتها في قانوني البلدية والولاية الجديدان والوقوف عند نقاط التشابه والإخلاف بينهما.

أما عن المناهج المستخدمة في هذه الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي بصفة أساسية، في تحليل مختلف النصوص القانونية التي تضمنها كل من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية وقانون الولاية رقم 12-07، مع اعتمادنا في بعض الحالات على المنهج المقارن لمقارنة النصوص القانونية القديمة بنظريتها في القانونيين الجديدين، بالإضافة إلى استخدام المنهج التاريخي الذي كان ضروريا في سرد المراحل التي مرت بها البلدية والولاية.

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة قمنا قمنا بتقسيم الدّراسة إلى فصلين من خلال الخطة التالية:

الفصل الأول: التنظيم القانوني للجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات الجديدة.

المبحث الأول: التنظيم الإداري للبلدية في ظل أحكام القانون رقم 11_10.

المبحث الثاني: التنظيم الإداري للولاية في ظل أحكام القانون رقم 12_07

الفصل الثاني: علاقة الجماعات الإقليمية بالسلطات المركزية في ظل الإصلاحات الجديدة المبحث الأول: استقلال الجماعات الإقليمية (الأصل).

المبحث الثاني: تبعية الجماعات الإقليمية لسلطة المركزية_ رقابة وصائية _(كإستثناء).

و أخيرا أنهينا هذا العمل المتواضع، بخاتمة تضمّنت أهم النتائج والتوصيات المتعلقة بالموضوع إحساسا منّا أن موضوع الجماعات الإقليمية هو اهتمام و قضّية المجتمع.

الفصل الأول: التنظيم القانوني للجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات الجديدة.

إن الجزائر و منذ عدة سنوات مضت حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية ، سواء على المستوى المحلي أو الوطني ، و يتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية – البلدية و الولاية – عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات و غيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول إلى اقتصاد السوق و قد مست هذه الإصلاحات الجماعات الإقليمية كهيئة لا مركزية أسندت لها إدارة المرافق المحلية.

تعتبر الجماعات الإقليمية جزء لا يتجزأ عن الدولة أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية ، إذ تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري و الذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة التي تمارس مهامها تحت رقابة هذه السلطات على المستوى المحلي.

لذلك كان من الضروري وضع و تحسين بصفة منتظمة و مستمرة النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر لاسيما بعد الخروج من الاستعمار و ما عرفته هذه الوحدات المحلية من شلل على جميع المستويات و مرد ذلك لعدة عوامل معروفة و مبررة لتلك الفترة الانتقالية، إذ عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا الاستعمار و آثاره ، و قد توجت أعمال الإدارة الجزائرية بإصدار القوانين التي تناولت النواحي التنظيمية و الإدارية لهذه المحليات.

كما عملت على زيادة عددها كي تستطيع مواجهة التقدم الاقتصادي و العمراني و مسايرة و مواكبة العصر. (1)

7

و قد أصبحت الولاية من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية باعتبارها همزة الوصل في النظام الجزائري بين الإدارة المركزية و اللامركزية .

كما تعد البلدية بمثابة التجسيد الحقيقي للمحليات الجزائرية ، باعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر.

و سنحاول في هذا الفصل التطرق إلى التنظيم الإداري للبلدية (المبحث الأول) و ذلك من خلال تحديد مفهومها في التشريع الجزائري و التعرض إلى تطورها التاريخي و هيئتها تشكيلا و تيسرا و ذلك في ظل أحكام القانون 11 – 10. (1)

لنستعر بعدها في دراستنا لتنظيم الإداري للولاية (المبحث الثاني) على أننا سنلجأ إلى الإحالة على الأحكام المتماثلة في التنظيم البلدي عند الاقتضاء و ذلك كله طبقا للقانون 12 -07 المؤرخ في 12 فيفري 2012 (2)

^{. 2011} المؤرخ في 22 جويلية 2011 ، المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية عدد 37 ، الصادرة بتاريخ 28 جويلية 37 .

[.] القانون رقم 20 - 07 ، المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012 .

المبحث الأول: التنظيم الإداري للبلدية في ظل أحكام القانون رقم 11 - 10:

تعتبر البلدية في التنظيم الإداري الجزائري أهم إدارة جواريه و أن المواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها بغر تلبية سائر احتياجاته ، كما تعتبر قاعدة اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية و ذلك راجع إلى أن اختصاصات البلدية أشمل و أعم من اختصاصات باقي أجهزة الدولة و أن مهام المجالس البلدية أوسع نطاقا مقارنة بباقي المجالس ، مما يجعل المواطن أكثر احتكاكا بها مقارنة بباقي أجهزة الدولة فانطلاقا من كون البلدية من أهم ركائز الديمقراطية الإدارية المحلية و الذي عرفت تغيرات كثيرة و تطورات عديدة جراء الظروف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و حتى التاريخية التي مرت بها الجزائر ، و اثر ذلك على كافة إنشائها و سير عملها و حتى اختصاصاتها و صلاحيتها و نظرا لأهميتها في التنظيم الإداري الجزائري ، نجد أن المشرع خصها بمجموعة من النصوص التشريعية و التنظيمات التي ساعدتها على تلبية حاجيات مواطنيها و جعلتها حلقة وصل حقيقية بين الإدارة و المواطن و سنخصص للقانون 11 – 10 الجديد المتعلق بالبلدية الجانب الأكبر من الإهتمام و ذلك من خلال الوقوف عند معائم الإصلاح الإداري الجديد المتعلق بالبلدية الذي حمله هذا القانون.

إذ تفرض علينا دراسة التنظيم الإداري للبلدية تسليط الضوء أولا على تعريفها و ذلك من خلال إبراز إطارها الدستوري و القانوني تم إبراز أهم مراحل تطورها (المطلب الأول) لنستعرض بعدها هيئات البلدية و هياكلها و التعمق أكثر في القواعد القانونية التي يجب إتباعها عند تكوين مجالسها البلدية و كذلك التعرف على كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبى البلدي و كيفية إنهاء مهامه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم البلدية و مراحل تطورها:

تشكل البلدية في الجزائر الخلية الأولى و الأساسية للجماعات المحلية نظرا للدور الهام الذي تلعبه كموقع احتكاك بين الإدارة و المواطن فهي تجسيد لصورة اللامركزية الإدارية، إذ يشترك في تسييرها جميع المواطنين ، فقد أولى المشرع الجزائري الاهتمام بتشريع البلدية إذ تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية، كما أحدث لها قوانين تنظيمها.

لذلك تقتضي الدراسة من خلال هذا المطلب التطرق إلى مفهوم البلدية و ذلك من خلال (الفرع الأول) بعدها نستعرض التطور التشريعي للبلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم البلدية:

عرفت الجزائر عدة دساتير تطرقت إلى البلدية كهيئة إقليمية محلية تجسد أسلوب التنظيم اللامركزي الإداري و تشرك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

كما بين المشرع الجزائري عدة نصوص قانونية متعلقة بالبلدية حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة في كل فترة و هذا ما سنحاول إبرازه من خلال ما يلي: أشار المشرع الجزائري إلى الجماعات الإقليمية و ذكر من بينها البلدية و اختلف إشارته لها بحسب الدستور المنتهج آنذاك و هذا ما سنحاول إبرازه من خلال ما يأتى:

أولا: الإطار الدستوري والقانوني للبلدية :

أ - الاطار الدستورى للبلدية:

- دستور سنة 1963 ⁽¹⁾، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 ، حيث نصت المادة 09 منه على : تكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها ، و تعتبر البلدية أساس المجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية.
- دستور سنة 1976⁽²⁾ المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، حيث نصت المادة 36 منه على : المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية ، و البلدية هي المجموعة الإقليمية السوليسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة.
- دستور سنة 1989 (3) المؤرخ في 23 فيفري 1989 حيث نصت المادة 15 منه على " الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية ، البلدية هي الجماعة القاعدية.
- دستور سنة 1996⁽⁴⁾ المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 حيث نصت المادة 15 منه على:
 " الجماعات الإقليمية للدولة و هي الولاية و البلدية ، البلدية هي الجماعة القاعدية.

إن المقصود بالإقليمية هي أنه لكل بلدية إقليم يبين حدودها الجغرافية و ترابها و التي لها الصلاحيات الكاملة في استغلالها داخل الحدود المخصصة لها.

كما أن للبلدية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49 من الفقرة الأولى قائلا:" الأشخاص الاعتبارية هي الدولة ، الولاية ، البلدية ". (5)

و لقد أرسى الدستور الجزائري الحالي جملة من المبادئ تتعلق بالمجالس المن تغبة بما حفظ لها مكانة دستورية ، فهذه المادة 14 في فقرتها الثانية نصت على أن " المجلس

^{(1) :} دستور الجزائر لسنة 1963 ، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 ، الجريدة الرسمية العدد 64 ، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

[.] دستور الجزائر لسنة 1976 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، الجريدة الرسمية ، العدد 194 $\!\!$ المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 . $\!\!$

^{(3) :} دستور الجزائر لسنة 1989 ، المؤرخ في 23 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية ، العدد 09 الصادرة بتاريخ 10 مارس 1989.

دستور الجزائر لسنة 1996 ، الصادر لموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/17 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المطابق عليه في استفتاء شعبي 996/11/28 ، جريدة رسمية عدد 76 بتاريخ 1996/12/8 معدل و متمم.

⁽⁵⁾ : دستور الجزائر 1996 ، السابق الذكر .

المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إدارته و يراقب عمل السلطات العمومية أما المادة 16 فاعتبرت المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسبير الشؤون العمومية .

و مما لاشك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس البلدية المن تخبة يمن حلها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة و هيئاتها المختلفة و يضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التتموي فلا يتصور توثقي العلاقة بين الحاكم و المحكوم إلا من خلال الدور الفعال و البارز للمجالس المنتخبة.

و إذا كانت الدراسات قد أثبتت انه يتعذر على الإدارة المركزية ممثلة في الوزارة في أي دولة كانت القيام بكل الأعمال و إصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الإقليم على اختلاف إمكاناتها و ظروفها و احتياجات أفرادها فأنه بات من الضروري الاستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير الإقليم ، فسكان الإقليم ولاية كان أم بلدية هم أقرب إلى الميدان و هم أعرف بالمنطقة و احتياجات أفرادها فكيف لا نعترف بحق الماركة في تسيير مختلف الشؤون الخاصة بهذا الإقليم لذا ليس غريبا أن يعبر الدستور الجزائري على المجالس المنتخبة بأنها قاعدة اللامركزية و مظهر ماركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . (1)

ب - الإطار القانوني للبلدية:

لقد تعددت القوانين المنظمة للبلدية ، اختلفت مفهومها فيها حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي ميزت كل فترة جاء فيها كل قانون .

_

^{(1):} عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012، ص 106.

1- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967.

عرفت المادة الأولى البلدية بأنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية و الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية (1)

ولاشك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للبلدية و مهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية آنذاك .

2 - مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون 90 – 08 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي (2)

-مرحلة قانون البلدية لسنة 2011 (في ظل إطار القانون رقم11 – 10)

و عرفها من خلال المادة الأولى: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة " و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بالموجب القانون (3)

و عليه نسجل تماثلا كبيرا في تعريف البلدية بين قانون 1990 و القانون الجديد رقم 11 – 10 كما أضاف في المادة الثانية منه أن: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية "(4)

ثانيا: انشاء البلدية:

نتشأ البلدية طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 11 – 10 بموجب قانون و هو ما يضفي عليها طابعا خاصا ، يعطي لها أساسا قانونا قويا ، و يكتفي القول أن الوزارة و هي

^{(1) :} القانون رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية ، العدد 06 الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.

^{(&}lt;sup>2)</sup> : القانون رقم 90 – 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 الصادرة بتاريخ 17أفريل 1990.

[.] القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ،السالف الذكر $^{(3)}$

[.] المادة 02 ،من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ،السالف الذكر .

تتظيم إداري أعلى و تتمتع ، بسمو المكانة ، إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم و لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة.

و تملك البلدية قانونا اسم و مقرر رئيسي و يجوز تغيير اسمها و مقرها بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية بعد أخرى رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي ، و يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك و هذا ما نصت عليه المادة 6 من القانون 11 – 10 المتعلق بالبلدية (1) و ذلك في حالة ضم بلدية أو أكثر لبلدية أخرى ، فان البلدية الجديدة هي التي تستخلف البلدية أو البلديات السابقة في حقوقها و التزاماتها القانونية (2)

إن عدد البلديات في الجزائر يقدر بـ 1541 بلدية و ذلك ما نص عليه القانون 84 – 90 المؤرخ في 04 فيفري 1984 و المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد⁽³⁾

<u>عدد البلديات في الجزائر:</u>

يبلغ عدد البلديات الجزائر 1541 و هي موزعة كما يلي: (4)

عدد البلديات	الولاية	الرمز
28	أدرار	1
35	الشلف	2
24	الأغواط	3
29	أم البواقي	4
61	باتنة	5
52	بجاية	6

^{(1):} عمار بوضياف ،المرجع السابق، ص 107.

^{(2) :} عمار عوايدي ، دروس في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990، ص 194.

^{(3):} المادة 03 من القانون رقم 84 – 09 المؤرخ في 4 فيفري ، المتعلق بإعادة النتظيم الإقليمي للبلاد ، الجريدة الرسمية ، عدد 06.

^{(4):} عمار بوضياف ،المرجع السابق، ص 108.

33	بسكرة	7
21	بشار	8
24	البليدة	9
45	البويرة	10
10	تمنراست	11
28	تبسة	12
53	تلمسان	13
42	تيارت	14
67	تيزي وزو	15
57	الجزائر	16
36	الجلفة	17
28	جيجل	18
60	سطيف	19
16	سعيدة	20
38	سكيكدة	21
52	سيدي بلعباس	22
12	عنابة	23
34	قالمة	24
12	قسنطينة	25
64	المدية	26
32	مستغانم	27
47	المسيلة	28

47	معسكر	29
21	ورقلة	30
26	وهران	31
22	البيض	32
06	اليزي	33
34	برج بوعريريج	34
32	بومرداس	35
24	الطارف	36
02	تندوف	37
22	تسمسلعيت	38
30	الوادي	39
21	خنشلة	40
26	سوق أهراس	41
28	تيبازا	42
32	ميلة	43
36	عين الدفلة	44
12	النعامة	45
28	عين تموشنت	46
13	غرداية	47
38	غيلزان	48

لو وقفنا قليلا عند هذه الأرقام يحق لنا طرح العديد من الأسئلة بخصوص المعيار المتتبع لإجراء التقسيم الإداري و اقتراح عدد البلديات في الولاية الواحدة . فولاية تندوف مساحتها 159.000 كلم و عدد سكانها 32.683 حسب تقديرات 2007 و هذا الرقم مؤكد في الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية، فرغم شساعة الولاية لا يوجد بها إلا بلديتين ، و دائرة واحدة كما أن ولاية إليزي تتربع على مساحة تقدر ب 285.000 كلم و لا توجد بها إلا 6 بلديات و 3 دوائر.

بينما مساحة ولاية ميلة 9.373 كلم و بها 32 بلدية و 13 دائرة ، و بالربط بين الولايتين نستنتج أن معيار زيادة عدد البلديات بالولاية الواحدة ليس هو بالضرورة الرقعة الجغرافية للولاية سعة و ضيقا و إلا لكانت ولاية تتدوف قد ضفرت بأكبر عدد ممكن من البلديات بل هناك عوامل أخرى. (1)

الفرع الثاني: التطور التشريعي لنظام البلدية :

بالرجوع إلى الأصول التاريخية للبلدية نجد أنها وجدت مند الاحتلال الفرنسي إلا أننا لا نستطيع أن نقول أنها مؤسسة محلية من إنشاء فرنسي كما أنها ليست جزائرية لأنها وليدة استعمار أجنبي.

و من هذا المنطلق نجد أن البلدية مند احتلال الجزائر عرفت عدة تغيرات ، سواء تعلق الأمر بتسميتها أو بنظام تسييرها و حتى هيئاتها و ذلك ما سنتطرق له من خلال إبراز مختلف المراحل التي مر بها النظام القانوني للبلدية سواء في مرحلة ما قبل صدور القانون رقم11- 10 و بعدها مرحلة صدور القانون 11- 10.

^{(1):} عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 126.

أولا: مرحلة ماقبل صدور القانون رقم 11-10

لم تحد البلدية عن الولاية فقد كانت هي الأخرى أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها و نفوذها و خدمة العنصر الأوروبي عامة و الفرنسي خاصة .(1)

عرف التنظيم الإداري بصفة عامة و التنظيم البلدي بصفة خاصة عدة مراحل خلال الفترة الاستعمارية بحيث أن الاتجاه العام السائد آنذاك هو ربط النظام الإداري الجزائري (المستعمرة) بنظام مركزي قوي ، لا يترك مجالا للنظام اللامركزي بالظهور إلا على نطاق ضيق جدا حيث نجد أن المؤسسة العسكرية الفرنسية كان لها حضور قوي أمام الإدارة المدنية و ذلك لوجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية، و عليه استعملت البلدية آنذاك كأداة لتحقيق مأرب استعمار وسيلة للوصول إلى أهدافه و هو توسيع الاستعمار و تنظيمه

و منذ عام 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي و السيطرة على مقاومة الجماهير. (3)

و بعد الاستقرار النسبي للوضع بالجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف و ملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع و المناطق فمند 1868 أصبحت التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:

1 البلديات الأهلية: لقد أقيمت في المناطق الأهلية بالسكان الجزائريين و التي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام، حيث ليس لسكانها أي دور في إدارتها أو تسييرها و

^{(1):}عمار بوضياف،المرجع السابق،ص108.

^{(2):} سعد الله ابو القاسم ، الحركة الوطنية الجزائرية ، 1900 -1830 الجزء الأول ، مكتبة دار الغرب الإسلامي ، بيروت ، 1992، ص 229 - 228 .

^{(3):} محمد الصغير بعلى ، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 ، ص 36.

ترتكز خاصة في مناطق الجنوب (الصحراء) و بعد المناطق الصعبة و النائية في الشمال إلى غاية 1880 م (1)

2 البلديات المختلطة :فالبلديات المختلطة كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية وهي القواد و تساعده لجنة بلديات تتكون من أعضاء منتخبين و بعض الجزائريين المعنيين و ذلك ابتداء من 1919(1) و يحكم إنشاء هذه البلديات القانون الصادر في 8 فيفري 1937(2)

³ - بلديات كاملة الصلاحيات : و تعرف أيضا بالبلديات ذات التصرف التام ، و توجد أساسا في الأماكن و مناطق التواجد المكثف للأوروبي عني بالمدن الكبرى و المناطق الساحلية⁽³⁾

ولقد أخضعت هذه البلديات إلى القانون الفرنسي الصادر 5 أفريل 1884 و الذي انشأ للبلدية هيئتين هما:

المجلس البلدي: و هو الهيئة التي أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين و تنظيمهم يتكون من الأعضاء يرسمون بواسطة الانتخاب و لأول مرة يعطي للجزائريين حق الترشح و الانتخاب كما لا يستطيع الجزائري أن يكون رئيس بلدية أو احد مساعدي رئيس البلدية . العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه ويهدف إلى قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية كما دعمت السلطات الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

- الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية.
 - الأقسام الإدارية الحضارية في المدن⁽⁴⁾

^{(1):} محمد الصغير بعلى،المرجع السابق،ص37.

⁽²⁾ عمار بوضياف ،المرجع السابق، ص108.

^{(3):} علي زغدود، الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص36.

^{(4):}محمد الصغير بعلي،المرجع السابق، ص38.

ا - المرحلة الانتقالية (من 1992م إلى 1967)

لقد تعرضت البلدية بعد الاستقلال إلى نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى و من اجل سد الفراغ الذي تركته الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال تم تعيين لجان خاصة يرأسها الرئيس يقوم بدور رئيس البلدية في انتظار إعداد قانون بلدي جديد كما عرفت هذه المرحلة أهم إجراء تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات بعد أن كان عددها 1500 بلدية سنة 1962 م إلى 676 بلدية فقط في 16 ماي 1963 م. (1)

كما تم إنشاء لجان أخرى لتدعيم البلديات في المجال الاقتصادي و الاجتماعي

- -لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي .
- المجلس البلدي للتنشيط الاقتصادي. (²⁾

ب - مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد كان الهستور 1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي و الاعتراف بدورها الطلائعي و لعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير و إصدار قانون للبلدية .

-خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية لاعتبارها قاعدة للنظام اللامركزي

^{(1):} محمد العربي سعودي المؤسسات المركزية و المحلية في الجزائر ، البلدية -الولاية 1516 -1962 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص 194.

^{(2):} لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص11.

⁽³⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة للنشر والتوزيع ، الجزائر، 1998، ص136

- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة و التي تثبت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية .(1)
- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة و قد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي .

و انطلاقا من هذه النصوص المرجعية و من تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل السياسي لجبهة التحرير الوطني و اعد مشروع قانون البلدية الذي طرح و بقوة خاصة بعد إحداث 1965. (2)

فبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 ، جاء المرسوم 18 جانفي فبعد التغيير السياسي الذي حصل في ميثاق البلديات و توضيح دور المجالس البلدية (3) و نتيجة لبعض الأخطاء التي وردت في قانون البلدية لسنة 1967 و التي نجم عنها بعض القصور في دور المجالس الشعبية البلدية ، حاولت السلطات آنذاك إجراء بعض التعديلات سنة 1981 م إلا أن المبادئ الأساسية لذلك القانون بقيت على حالها ، و هي قيام التنظيم البلدي على ثلاث هيئات هي المجلس الشعبي البلدي ،و رئيسه ،و المجلس التنفيذي .

-مرحلة قانون البلدية 90 - 80 سنة 1990 م

هذه المرحلة كرسها دستور 1989 ، الذي أقر بتجسيد مبادئ الديمقراطية و السماح بالتعددية الحزبية ، وبالتالي فالقانون القديم لم يكن في مستوى التغيرات التي عرفتها الساحة السياسية ، فتم إلغاء احتكار الحزب الواحد للمجالس الشعبية ، و أعتبر قانون البلدية الجديد

^{(1):}عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية،المرجع السابق، ص110.

^{(2):}عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص110.

^{(3):} أحمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ،1996، 163.

محاولة من السلطات العليا لإعادة بناء النظام الإداري على أسس ديمقراطية و تعددية حزبية و لامركزية إدارية. (1)

و لقد تضمن هذا القانون 158 مادة ، و استند في مقتضياته إلى الدستور و 12 نصا بين أمرو قانون ، حاول هذا القانون أن يحفظ استقرار المجالس البلدية و يراعي الانتماء السياسي للمنتخبين إذ فرضت المادة 24 منه عند تشكيل اللجان الدائمة للمجلس مراعاة التمثيل السياسي ، بما يعكس المكونات السياسية للمجلس

غير أن قانون البلدية لسنة 1990و أن حاول المحافظة على التوازن السياسي للمجلس البلدي في مرحلة التعددية الحزبية ، غير انه تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجلس البلدي خاصة من خلال تطبيق المادة 55 منه و التي سريت آلية لخلع الصفة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي سميت بسحب الثقة ، و اشترطت المادة المذكورة لممارسة هذه الآلية فقط توافر نصاب داخل المجلس قدرته ببثلثي أعضاءه و أن يكون الاقتواع علينا دون تبيان حالات سحب الثقة ، و هو ما خلف عمليا دخول عديد البلديات في جو من الصراع الداخلي بين أعضاء المجلس بسبب سحب الثقة ، و اثر ذلك سلبا على أداء البلديات و دورها التتموي .

و خضع قانون البلدية لسنة 1990 لتعديل واحد حمله الأمر 05-03 المؤرخ في 18 يوليو 2005 ، وتم بموجبه تتمة المادة 34 و الخاصة بحالات حل المجلس الشعبي البلدي ، خاصة أمام ما عرفته بعض المجالس من اضطرابات و مقاطعات للدورات .

و مهما يكن من أمر فقانون البلدية لسنة 1990 يظل تجربة أولى في مجال التعددية الحزبية ، فتركيبة المجالس في مرحلة نفاذ هذا القانون كانت تشكل من أحزاب متعددة وكذلك من ترشههات حرة وهو ما أفرزه على المستوى رئاسة المجالس البلدية ظهور رؤساء

22

⁽¹⁾ نمحمد إبراهيم صلاح، واقع ممثلون وتمثيلات بالجزائر ،ترجمة داود محمد،مجلة إنسانيات،العدد 16،الجزائر،1جانفي – أفريل،2002،ص5.

للبلديات يتبعون أحزاب مختلفة في أرائها و برامجها و أطروحتها بل و حتى تمثيلها الشعبي. (1)

ثانيا: في ظل مرجلة صدور القانون رقم 11 – 10

بالرغم من الايجابيات التي ميزت قانون 90 - 08 إلا انه تسوده الكثير من النقائص.

لذا جاء قانون 11 – 10 ليسد هذه النقائص ، و عرف هذا القانون أهمية بالغة من السلطات العليا في البلاد التي شملت الجماعات المحلية و إصلاح هياكل الدولة و زيادة مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية الإقليمية التي تتفاسب و احتياجاتهم في كل القطاعات كما ساهم هذا القانون في زيادة تمثيل المرأة في المجالس البلدية و ترقية حقوقها . كما استند قانون البلدية الجديد لـ 83 نص ذو طابع تشريعي بين قانون و أمر و هذا يؤكد سعة و تنوع الاختصاصات التي أسندها المشرع للبلدية و علاقتها المتعددة مع مختلف المؤسسات الدستورية و المصالح الإدارية و هياكل الدولة المختلفة ، فلو د ققنا قليلا في المقتضيات التي اعتمد عليها قانون البلدية لوجدناها ذكرت ن صوصا تنظم مسائل مختلفة ذات طابع مالي و عقاري و تجاري و اقتصادي و جمعوي و أخر تتموي و بيئي و نصوص نتعلق بممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين و نصوص تتعلق بالمياه و التأمين و المناجم و الفلاحة و الغابات و المناطق السياحية و الجبلية و مكافحة التهريب ، و نصوص تتعلق بالتكوين المهني و غيرها من المجالات الكثيرة مما يؤكد أهمية هذا القانون من جهة و أهمية النهريل الإداري الذي يحكمه (2)

^{(1) :} عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ،المرجع السابق، ص 112.

^{.113–112،} ص-ص نفسه نفسه : $^{(2)}$

و كخلاصة يمكن القول أن المشرع أولى اهتمام كبير بالبلدية فنجده نص عليها في مختلف الدساتير حيث اختلفت تعاريف البلدية باختلاف النظام السياسي الذي تبنته الجزائر في كل مرحلة.

كما تطرقنا لتعار يفها في مختلف القوانين المتعلقة بالبلدية و في كل مرحلة حاول المشرع تغطية النقائص الموجودة التي سبقتها و هذا من م نطلق أن البلدية تعد أهم إدارة جواريه و قاعدة اللامركزية و أن كل إصلاح إداري ينبغي أن ينطلق منها.

كما أخضعها لنظام معين في إحداثها ، إذ تعين حدودها الإدراية بموجب مرسوم رئاسيي كما عرفت البلدية تطور تشريعي سواء قبل مرحلة إصدار القانون 11 – 10 المتعلق بالبلدية ، بداية بالقانون 67 – 24 الذي صدر بعد حصول الجزائر على الاستقلال وصولا إلى مرحلة صدور القانون 11 – 10 هذا الأخير الذي كرس الديمقراطية الإدارية و المتطلبات الفقهية لإيجاد البلدية كجماعة إقليمية تكرس الديمقراطية الإدارية من الناحية القانونية و حتى التطبيقية و ذلك باشتراك الأفراد في تسيير شؤونهم المحلية من خلال تمتع البلدية بهيئة تنفيذية منتخبة تساعده ا في ذلك هيئة مداولة و إدارة عامة و هذا ما سنحاول إبرازه من خلال المطلب الثاني

المطلب الثاني: هيئات البلدية في ظل أحكام القانون رقم 11 - 10

لقد حددت المادة الأولى من القانون رقم 11 – 10 تعريف البلدية بالنص على أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة ، تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة إلى الاستقلال المالي و القانوني ة تشكل الدائرة غير المركزة للدولة ، بحيث تساهم مع هذه الأخيرة في إدارة و تهيئة الإقليم و التتمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشى للمواطن.

و تضيف المادة 06 من نفس القانون أن للبلدية اسم خاص بها و مقر رئيس يتم تحديده ما بموجب مرسوم رئاسي.

كما تتوفر البلدية حسب نص المادة 15 من قانون 11 – 10 المتضمن قانون البلدية على هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي و هيئة تتفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و إدارة عامة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

و فيما يلي سنتناول دراسة هذه الهيئات وفقا للقانون رقم 11 – 10 المؤرخ في 22 ماي 20 المتضمن قانون البلدية و الساري المفعول به حاليا من خلال الفروع التالية.

(الفرع الأول) المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني) رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثالث) الأمين العام للبلدية.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

لقد أرسى الدستور الجزائري الحالي جملة من المبادئ بتعلق بالمجالس المنتخبة بما حفظ لها مكانة دستورية ، فهذه المادة 14 في فقرتها الثانية نصت على : " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية و مما لاشك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس البلدية المنتخبة يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة و هيئاتها المختلفة و يضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التتموي ، فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم و المحكوم إلا من خلال الدور الفعال و البارز للمجالس (1)

و من بين أهم المجالس على المستوى المحلي في الجزائر " المجلس الشعبي البلدي الذي يعرفه أحد الباحثين على انه " الجهاز المنتخب الذي يمثل الدائرة الرئيسة للبلدية و

25

^{(1) :} عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 105.

يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية ، كما يعتبر أقدر الأجهزة عن التعبير عن المطالب المحلية . $^{(1)}$ لذلك قام القانون 11-01 المتعلق بالبلدية بتقظيم كيفية عمل المجلس ولجانه و نظام مداولاته ، و ترك مسألة تكوينه و انتخابه للقانون العضوي الصادر في 12جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات. $^{(2)}$

أولا: تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

ينتخب أعضاء المجلس الشعبية للبلديات من قائمة المنتخبين التي تقدمها الأحزاب و تتخب هذه المجالس لمدة خمس سنوات ، و يكون الانتخاب مباشرا و عاما و سريا ، و يتحدد الأعضاء تبعا لدرجة الكثافة السكانية للبلدية بحيث يتراوح عدد الأعضاء ما بين 13 إلى 43 عضوا حسب عدد قاطني البلدية. (3)

و يقوم المجلس المنتخب بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة (4) بممارسة وظائفه طيلة العهدة المحددة بـ 05 سنوات غير أن العهدة النيابية الجارية يمكن تمديدها في الحالات الاستثنائية و الحصار و العدوان.

و بهدف استيعاب مضمون الإصلاح الجديد رأينا انه من المناسب المقارن ة بين مرحلة ما قبل 2011 أي مرحلة ما قبل صدور قانون العضوي للانتخابات و مرحلة ما بعد صدوره ليتسنى لنا فيما بعد الوقوف عند معالم الإصلاح الجديد.

أ - تشكيل المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون العضوي للانتخابات لسنة 1997.

طبقا للمادة 97 من الأمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المعدل و المتمم (5) يتشكل المجلس الشعبي البلدي كما يلي:

^{(1):} حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1982.

⁰¹ : القانون العضوي رقم 01-10 المؤرخ في 2012/02/12 ،المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية ، العدد الصادرة في 14 جانفي 2012.

^{(3):} المادة 79من القانون العضوي رقم 12-10 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، السالف الذكر.

⁽⁴⁾ المادة 65 ، المرجع نفسه.

- -07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكونها عن 100.000 نسمة
- -99 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 200.000 نسمة.
 - -11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
 - 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.001 نسمة. (1)

و يجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأية فئة من الفئات المجتمع عن غيرها ، بل راعى مبدأ المساواة أمام القانون و هذا على خلاف المرحلة السابقة سنة 1967 ، حيث كانت الأولوية في الترشح معترف بها رسميا لفئة العمال و الفلاحين و المثقفين الثورين و مرجع ذلك إلى طبيعة الحزب الواحد قبل التعددية الحزبية و سيطرته على الحياة السياسية.

الملاحظة على هذه التشكيلة:

بالتوقف عند هذه الأرقام المحددة في المادة أعلاه يبدو واضحا أن الحد الأدنى للمجلس البلدي يتشكل من 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة و هذا الحد قليل جدا و لا عتاسب و مبدأ المشاركة و هو من مبادئ الحكم الراشد ، فلو تشكل المجلس من 07 أعضاء و اختير رئيسا من بينهم للمجلس الشعبي البلدي ، الباقي من الحساب 60 أعضاء و هذا العدد نظريا لا يسمح لنا بتشكيل ثلاثة لجان دائمة على مستوى المجلس الشعبي البلدي ما لم نأخذ بقاعدة جواز الجمع بين اللجان ، و هذا أمر غير محبذ لأنه ينتافى و مبدأ المشاركة و مبدأ التداول على السلطة. (1)

^{(1):} الأمر رقم 97 -07 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ،الجريدة الرسمية ،العدد 12 ، المعدل و المتمم ،الجريدة ،الرسمية ، العدد 09 ،السنة 2004.

[.] القانون العضوي رقم 12 – 01 ، المتعلق بنظام الانتخابات ، السالف الذكر $^{(2)}$

ب - تشكيل المجلس الشعبي البلدي في مرحلة ما بعد صدور القانون العضوي لانتخابات لسنة 2012.

طبقا للمادة 79 من القانون العضوي 12 – 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات يتشكل المجلس الشعبي البلدي كما يلي:

- -13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- -19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 20.000 نسمة.
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة
- -33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
 - -34 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000 نسمة (1).

الملاحظات المسجلة:

ما يمكن ملاحظته عن القانون العضوي للانتخابات 101/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 أنه قد رفع عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية عما كان معمول به في القانون العضوي للانتخابات 01/97 حيث أن الأعضاء كان يتراوح بين 17 أعضاء في البلديات التي يترواح عدد سكانها بين التي يترواح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة و 33 عضوا في البلديات التي تساوي عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.

ما يمكن قوله بهذا الخصوص أن قانون العضوي المتعلق بالانتخابات الجديد قد وفق في زيادة حجم المجالس الشعبية البلدية ذلك لأن قلة عدد الأعضاء في ظل القانون القديم أدى

^{(1) :} المادة 79 من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الإ نتخابات،السالف الذكر.

بالكثير من البلديات إلى الوصول إلى طريق مسدود حول مسألة تسبير البلدية لذلك زيادة وتكثيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي يسمح بتمثيل الاتجاهات السياسية المختلفة أو يوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة ، و يحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلي. (1) و حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية ابعد المشرع طوائف معينة و حرمها من حق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل و هذا بغرض سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح الحملة الانتخابية و قد حصر المشرع هذه الطوائف في كل من الولاة ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العامون للولايات ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ، القضاة ،أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفي أسلاك الأمن ، محاسبو الأموال البلدية ، مسؤولو المصالح البلدية و أخيرا الأعضاء العامون للبلديات) لأول مرة في الأعضاء العامون للبلديات الجديد ، ذلك أنهم لم تشملهم المادة 98 من الأمر 70/70 بالذكر .

يشكل المجلس من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه المتعلقة بما يلي:

- الاقتصاد و المالية و الاستثمار.
- الصحة و النظافة و حماية البيئة.
- تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية.
 - -الري و الفلاحة و الصيد البحري.
 - الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب.

القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السيايسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، قسم الحقوق ، 2000-2004 ، ص 20. المادة 81 من القانون العضوى رقم 20-10 ، المتعلق بنظام الانتخابات ،السالف الذكر.

29

تعداد اللجان يخضع للكثافة السكانية للبلديات (1) كما يمكن للمجلس أن يتشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في القانون (2)

ج/ شروط الترشح و الانتخاب في المجالس المحلية:

لقد نصت الفقرة الأولى من المادة 78 من القانون العضوي للانتخابات 01/12 عن انه يشترط في المتر شح لعضوية المجلس البلدية أن يستوفي الشروط التي نصت عليها المادة الثالثة من نفس القانون ، بالإضافة إلى أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها و بالرجوع إلى نص المادة نجد أن المشرع اشترط شروطا تشترك في الناخب و المتر شح و هي :

- -التمتع بالجنسية الجزائرية. (3)
 - بلوغ سن 23 سنة⁽⁴⁾.
- التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية و السياسية).
- عدم الوجود في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب.
 - التسجيل بالقائمة الانتخابية بالبلدية.
 - -حالات عدم القابلية للانتخاب.
- أن يكون ناخبا و مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها و يقيم فيها .

^{(1):} المادة 31 من القانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر.

^{(2) :} المواد 33 ، 34 ،المرجع نفسه.

^{(3) :} يبدو واضحا من خلال شرط الجنسية أن المشرع لم يكن متشددا بأن فرض الجنسية الأصلية للمرشح لإنتخابات المجلس البلدي،بل أجاز لمكتسبي الجنسية الجزائرية مند 5 سنوات على الأقل حق الترشح.لتفصيل أكثر أنظر عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية ،المرجع السابق،ص 175.

^{(4) :} كانت في ظل القانون العضوي لنظام الإنتخابات لسنة 1997 خصسة وعشرون، بما يدل أن التعديل الجديد يخدم أكثر عنصر الشباب أو التشبيب داخل المجلس ، ويوسع من جهة نطاق المشاركة و هذا أيضا مسلك من جانب المشرع نؤيده لإيجابياته الكثيرة والمتعددة.

- أن لا يكون معاقبا في الجنايات و الجنح المنصوص عليها في المادة 5 من القانون العضوى للانتخابات و لم يرد اعتباره.
 - -أن لا يكون معاقبا عليه نهائيا بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به .
- ان يكون المتر شح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب وفقا للشروط المحددة في المادة 72 من القانون العضوى 12-10 المذكور.

و في حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشيح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية على أن لا يقل هذا العدد عن 150 ناخبا و أن لا يزيد عن 1000 ناخب.

د- العملية الانتخابية:

لقد أحاط المشرع العملية الانتخابية بالحماية الضرورية دعما لمصداقية العملية و من هذه الحماية مراجعة القوائم الانتخابية سنويا تحت مراقبة لجنة إدارية (1) وهذا ما نصت عليه المادة 15 من القانون العضوي للانتخابات و تتكون هذه اللجنة من قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا و رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا و الأمين العام للبلدية عضوا بالإضافة إلى ناخبان اثنان (2) للبلدية يعينهما رئيس اللجنة (2)

^{(1):} ظاهري حسين ، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ، التنظيم الإداري و النشاط الإداري ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007، ص 63.

^{(2):} المادة 15 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات ،السالف الذكر ، و التي نتص " يتم إعداد القوائم الانتخابية و مراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة:

⁻ قاضى يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا ، رئيسا

⁻ الأمين العام للبلدية ، عضوا

⁻ ناخبان اثنان (02) من البلدية يعينهما رئيس اللجنة ، عضوين.

⁻ تجتمع اللجنة بمقر البلدية بناء على استدعاء من رئيسها

⁻ توضع تحت تصرف اللجنة كتابة دائمة ينشطها الموظف المسؤول عن الانتخابات على مستوى البلدية ، توضع تحت رقابة اللجنة قصد ضمان مسك القائمة الانتخابية طبقا للإحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها

و تمر العملية الانتخابية من عدة مراحل فهي الاقتراع ، الفرز ، توزيع المقاعد و من ثم سنتطرق إلى وضعية المنتخب و هو ما سنوضحه في النقاط التالية:

<u> الإقتراع:</u>

و نقصد به تعيو المواطنين عن رأيهم و اخت الهرهم لمن يمثلهم في تسيير أعباء الدولة و مؤسساتهم و يدوم الاقتراع يوما واحدا ، حيث يبدأ من الساعة الثامنة صباحا و يختم في نفس اليوم في الساعة السابعة مساءا ، غير أنه يكمن للوالي في حالات استثنائية أن يتخذ قرار بتقديم ساعة بدء الاقتراع أو تأخير ساعة اختتامه و هذا بعد أخد رأي الوزير المكلف بالداخلية و يطلع اللجنة الولائية لمراقبة الانتخابات بذلك تسهيل ممارسة الناخبين لحقهم في التصويت.

و تجدر الإشارة إلى أن قرار تقديم الاقتراع يكون بثلاثة أيام أي 72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عملية الاقتراع في اليوم نفسه لأي سبب استثنائي. (1) ومن المواصفات التي يتميز يها الاقتراع في الانتخابات البلدية ما نصت علية المادة 31 من قانون الانتخابات أن التصويت شخصى و سري. (2)

2 <u>الفرز</u>:

هو عملية عد و حساب الأصوات و بيان ما حصل عليه كل مترشح من أصوات و تشمل مرحلة الفرز أيضا عملية فتح الصناديق ، فتح الأوراق الاقتراع م ع استبعاد و حذف الأصوات الغير الصحيحة ، و الفرز يلي عملية الاقتراع (3) و له أهمية بالغة في العملية الانتخابية فهو الذي يظهر النتائج ، و لتجنب أي احتمال للتزوير و التلاعب بالأصوات فقد جعل المشرع الفرز تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت و هذا ما نصت

[.] المادة 30 ،من القانون العضوي رقم 21-0 المتعلق بنظام الإنتخابات السالف الذكر .

[&]quot;. المادة 31 ،المرجع نفسه و التي تنص على ما يلي : " التصويت شخصي و سري. "

^{(3):} المادة 48 ،المرجع نفسه.

عليه المادة 49 و التي تنص على " يقوم بالفرز فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت ... " كما أحاطه المشرع بمجموعة من المواصفات و الخصائص. (1)

3 <u>توزيع المقاعد</u>:

لقد عالج القانون العضوي 11/12 المتعلق بالانتخابات كيفية توزيع المقاعد بعد انتهاء عملية الفرز فقد نصت المادة 66 من القانون على توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى (2) معناه المتحصل على أعلى نسبة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

و قد نصت المادة 67 من قانون الانتخابات على المعامل الانتخابي و جاء نصها كالأتي " المعامل الانتخابي هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية ... " بعدها نبدأ في التوزيع بناء على الرقم المتصل عليه كمعامل انتخابي فتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر المعامل الانتخابي ، أما في حالة بقاء مقعد فانه يمنح للقائمة التي يكون مرشحها هو الأصغر سنا ،و هذا ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة 68من القانون العضوي 10/12 المتعلق بالانتخابات .

4 الوضعية القانونية للمنتخب:

كانت العضوية في المجلس الشعبي البلدي مجانية لكن بعد الإصلاحات الجديدة أصبح الأمر مغاير لذلك إذ صدر مرسوم تنفيذي يحدد أجور المنتخبين وأصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي يتقاضى تعويضا مقابل ممارسة مهامه و لكي يتمكن العضو المنتخب من

^{.69} طاهري حسين ، المرجع السابق، ص $^{(1)}$

[.] المادة 66 من القانون العضوي 20-10 المتعلق بنظام الانتخابات ، السالف الذكر.

حضور دورات و مداولات المجلس فان الاستدعاء المرسل يعد مبررا قانونيا لغيابه عن العمل (1)

ثانيا: سير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي ممارسة المهام الموكلة إليه بموجب النظام التداولي أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات ، ولا يوجد مجال للعمل الفردي ، كما تتم هذه المداولات بأسلوب ديمقراطي حيث تخضع جميع القرارات قبل صدورها إلى عمليات البحث و التقصى و جمع البيانات. (2)

و عجكم نظام مداولات المجلس الشعبى البلدي العديد من القواعد أهمها:

أ -دورات المجلس الشعبي البلدي:

1 - نظام الدورات في قانون البلدية لسنة 1990م:

يعقد المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية لسنة 1990م أربع دورات عادية في السنة و يمكنه أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلث الأعضاء. (3) و يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي توجيه الاستدعاءات لاجتماع المجلس و ذلك إلى مقر سكن الأعضاء قبل عشرة أيام من تاريخ بداية الدورة و يمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال على أن لا يقل عن يوم واحد و يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسليم الاستدعاءات للأعضاء (4) ، و ينشر جدول الأعمال في اللوحة المخصصة لذلك ، و تسجل هذه الإستدعاءات في سجل خاص ، ولا يصح اجتماع المجلس إلا بحضور أغلبية أعضائه ، إذ لم يتحقق هذا النصاب بعد إستدعائين متتالين

[.] المادة 41 من القانون رقم 11 –10 ، المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر. (1)

^{(2) :} حسين مصطفى حسين، المرجع السابق ، ص 158.

^{(3) :} المادتين 14 و 15 من القانون 90-08 ، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

^{(4):} المادة 16 ، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية ،السالف الذكر.

يفصل بينهما ثلاثة أيام تكون المداولة صحيحة قانونيا بعد الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين. (1)

و يجوز للعضو توكيل زميله كتابيا ، و لا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة و بجلسة واحدة و تكون جلسات المجلس علنية ، و هذا بغرض توسيع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس.

و يمكن أن تكون الجلسة مغلقة في حالتين حصرته ما المادة 19 من قانون البلدية و هما دراسة مسائل تأديبية خاصة بالأعضاء و دراسة موضوعات تتعلق بالأمن و المحافظة على النظام العام⁽²⁾

و لقد أجاز قانون البلدية لرئيس المجلس البلدي و بهدف المحافظة على نظام الجلسة طرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد اعذراه و يتولى كتابة الجلسة موظف من البلدية يختاره رئيس المجلس ، و خلال الثمانية أيام التالية لانعقاد الجلسة أوجب القانون نشر محضر المداولة حتى تمارس عليه السلطة الشعبية رقابتها ، و بهدف تقريب الإدارة من المواطن أجاز المشرع إنشاء فرع بلدي في منطقة تابعة لإقليم البلدية و ذلك في الحالتين ذكرتهما المادة 23 من قانون البلدية هما : بعد المسافة بين الإقليم و مقر البلدية و حالة الضرورة ، و قد أطلقها المشرع لهذا دون ضبط معترفا للمجلس الشعبي البلدي بالسلطة التنفيذية بشأن تقرير حالة الضرورة من عددها و يتكفل بتسيير هذا الفرع مندوب من المجلس الشعبي البلدي يقيم في الإقليم الذي استحدث فيه الفرع. (3)

[.] المادة 17 ، من القانون رقم 11 –10 ، المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر . $^{(1)}$

المادة 19 من القانون 90 – 08 ، المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر (2) : المادة $^{(2)}$

^{.186} ص مار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع سابق ص 186.

2- نظام الدورات في قانون البلدية الجديد رقم 11-10:

-الدورات العادية:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) و لا تتعدى مدة دورة خمسة أيام. (1)

عند مقابلة هذه المادة بمثيلتها لسنة 1990 و هي المادة 14 نستتج أن المشرع كثف في القانون الجديد من عدد الدورات و رفعها من دورة إلى ثلاثة دورات كل ثلاثة أشهر ، إلى دورة كل شهرين و الهدف لاشك واضحا و غيمت في تمكين المجلس من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه و الاهتمام أكثر بالشأن المحلي ، وهو ما يعود بالفائدة على المواطنين خاصة و أن المجلس يتداول حول الشأن العام لا الشأن الخاص و هذا مسلك من جانب المشرع نؤيده لفوائده المذكورة.

-لم يحدد قانون 1990 الحد الأقصى للدورة بالنظر لعدد الأيام مكتفيا بالعدد العام ألا و هو دورة واحدة كل ثلاثة أشهر ، بينما جاء القانون الجديد في نص المادة 16 منه معلنا أن مدة كل دورة لا تزيد عن خمسة أيام و بالتالي سد نقصا ميز القانون القديم ألا و هو قانون 1990 و ضبط الدورة من حيث العدد.

و خلال الدورة الأولى يتولى المجلس دراسة نظامه الداخلي و المصادقة عليه أخدا بعين الاعتبار النظام الداخلي النموذجي، و هذه نقطة إضافية تسجل لصالح قانون البلدية الجديد، ذلك أن قانون 1990م لم يضع من الأحكام ما يضبط النظام الداخلي للمجلس البلدي. (2)

. 188–187 ، ص - ص ، مرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص ص ، α

[.] المادة 16 من القانون 11-10 ، المتعلق بالبلدية ،السا لف الذكر.

- الدورات غير العادية: إلى جانب الدورات العادية قد يجتمع المجلس البلدي في دورة غير عادية كلما دعت ظروف البلدية لذلك و يتم دعوة الأعضاء إما من جانب رئيس المجلس أو ثلث الأعضاء أو والي الولاية التي يتبعها المجلس البلدي. (1)

أما عن الجديد الذي جاء به قانون 2011 بخصوص الدورات أنه في حال ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس البلدي بقوة القانون و يخطر الوالى بذلك فورا. (2)

و حسن فعل المشرع حين ألزم المجلس البلدي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية و في الكوارث كالفيضانات و الحرائق و غيرها من الظروف الطارئة و هذا من باب مسايرة الوضع و متابعة المنتخبين للمستجدات في الوقت المناسب ، و إشعار سكان المنطقة أن المجلس يتابع كل التطورات و يتداول و يصدر قراراته لمواجهة الوضع.

بالإضافة إلى الأحكام الجديدة التي حملها هذا القانون أنه نص صراحة أن المجلس الشعبي البلدي يعقد مختلف دوراته في مقر البلدية ، و هذا ما نصت عليه المادة 19 من قانون البلدية ،وفي حال وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر البلدية يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان أخر داخل إقليم البلدية "(3)، وهذا حكم نؤيء ، إذ قد يواجه المجلس البلدي موانع تحول دون عقد جلساته في المقر العادي للمجلس فلا إشكال في عقد الدورة في مكان آخر داخل تراب البلدية حتى لا تتعطل الشؤون العامة للسبب المذكور.

[.] انظر المادة 17 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية ،السالف الذكر.

[.] المادة 18 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر. $^{(2)}$

^{(3):} المادة 18 المرجع نفسه.

غير أن المادة 19 في فقرتها الثالثة و التي جاء فيها أن المجلس البلدي يمكن أن يجتمع في مكان أخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

و الحقيقة أن هذه الفقرة لم تبين لنا بوضوح سبب اجتماع المجلس البلدي خارج المقر الرئيسي له و خارج إقليم البلدية ، خلافا للفقرة الثانية من نفس المادة.و فرض النظام فيها. والتي نصت صراحة أن سبب إنعقاد الدورة خارج مقر البلدية هو القوة القاهرة وهذا سبب وجيه ، الذا يحق التساؤل عن سبب الإنعقاد خارج المقر وخارج تراب البلدية موضوع الفقرة الثالثة من المادة 19.

إن هذه الفقرة الثالثة من المادة 19 تحتاج إلى إعادة ضبط على نحو يبن في سبب إنعقاد المجلس البلدي خارج إقليم البلدية⁽¹⁾.

ب - مداولات المجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 23 من قانون البلدية على أن اجتماعات المجلس الشعبي البلدي لا تصح الا بحضور الأغلبية المطلقة ، أي أن المداولات تعتبر صحيحة بعد الاستدعاء الثاني بفارق أيام كاملة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين و تكون جلسات المجلس علنية و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة ، و رغم انه ليس لهذا الحضور الحق بالتدخل في النقاش و التداول ف إنه من الناحية العملية ف إن 90% من المجالس المنتخبة يرفض أعضائها و رئيسها حضور المواطنين بأي شكل من الأشكال و يح دون في كل مرة نفس الحجة لحرمان المواطن من متابعة مصالح بلديته و هي أن المداولات متعلقة بمسائل سرية و تتعلق بفحص حالات المنتخبين أو بمسائل مرتبطة بالأمن ، و هذا ما يتعارض مع مبدأ تأطير التشاور المحلي و تعزيز الديمقراطية المحلية و كذلك

⁽¹⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 189.

مبدأ تقريب الإدارة من المواطن (1) أما بالنسبة لنظام الجلسة فإن المادة 27 تتيطه للرئيس ويمكن لهذا الأخير طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره وما يلاحظ أن المشرع كان صريحا في إبراز الجهة المقبولة بإدارة الجلسة وفرض النظام فيها ،أما المادة 28 فقد نصت على منع أي عضو بالمجلس حضور حضور جلسات المجلس التي يتداول فيها حول موضوع يخصه ،أو تكون له مصلحة فيه ،ونصت المادة 29 على أنه :"يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي ". أما بالنسبة للمادة 30 فتنص على تعليق المداولات في الأماكن المخصصة للملاحظات وإعلام الجمهور خلال الثمانية أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ باستثناء الحالات التي نصت عليها المادة 26،ولقد ألزم المشرع بتعليق المداولات بغية تمكين المواطنين الاطلاع عليها. (2)

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس مجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية ، نظرا لحساسية منصبه و كونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي و الولاية من جهة و المسؤول الأول للبلدية و يمثل الهيئة التنفيذية به من جهة أخرى فتعددت القوانين المتعلقة بالبلدية ، و التي كان أخرها القانون 11-10 الذي جاء بصلاحيات و اختصاصات تتماشي مع المعطيات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الجديدة السائدة في البلاد ، و هذا ما إنعكس بدوره على طريقة اختبار و تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي و اختصاصاته و سلطاته و كفية انهاء مهامه

.38 –37 ص -ص، المرجع السابق ، ص -ص، 37 (1) : اسماعيل لعبادي

^{(2):}امزيد من التفاصيل،المواد 30،29،28،من القانون رقم 11-10،المتعلق بالبلدية،السالف الذكر .

أولا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أ -مرجلة قانون البلدية لسنة 1990م:

جاء في المادة 48 من قانون البلدية 90-08 يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيس للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن النتائج الاقتراع ، يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي " و إذ أردنا مقابلة هذه المادة بمثيلتها في قانون الولاية (المادة 25) نستنج ما يلي:

1 إن قانون البلدية لم يشير إلى طريقة اختيار الرئيس مكتفيا بذكر من لهم حق الاختيار و هذا خلافا لقانون الولاية الذي أشار صراحة لطريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي (الأغلبية المطلقة وإلايكتفي بأغلبية نسبية في دورة ثانية) فإن تساوت الأصوات تسند الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا"

2 جاء قانون البلدية أكثر دقة حينما أوجب تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان الإنتخابات المحلية و قد أصاب المشرع باعتقادنا إلى أبعد الحدود عند إقراره لهذا الحكم حرصا منه على الإسراع في عملية هيكلة البلديات بشريا لمزاولة أعمالها التي لها صلة مباشرة بالجمهور .

3 إن اختيار الرئيس في البلدية يتم فقط من قبل أعضاء القائمة الحائزة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي وهذا خلافا للأحكام الواردة في قانون الولاية حيث يتم اختيار الرئيس من قبل كل أعضاء المجلس ، ومنه يتضح أن وعاء الاختيار في الولاية أوسع و تظل أسباب التمييز في الأحكام المتعلقة برئاسة المجلسين مجهولة ، بل و مثيرة.

ليس بالضرورة أن يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي كمتصدر للقائمة الفائزة بأغلبية المقاعد ، لأن نص المادة 48 لم يشر بصريح العبارة للمتصدر و إنما أشار للقائمة الفائزة و الرئيس ينبغي أن يكون من ضمنها و لا أهمية في ترتيبه ضمن القائمة (1).

ب – مرحلة قانون البلدية لسنة 2011:

لقد حدد المشرع الجزائري شروط تعين رئيس المجلس البلدي ضمن قانون البلدية و تتصيب المجلس الشعبي بنص المادتين 64 و 65 ، وتمثل هذه الشروط في:

-أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين .

في حالة حصول قائمين أو أكثر على نفس عدد الأصوات يعلن رئيسا للمجلس الشعبي المرشح أو المرشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء⁽²⁾

و الملاحظة أن المشرع في هاتين المادتين من القانون البلدية 11-10 كان أكثر تحديدا في إسناده رئاسة المجلس الشعبي البلدي مقارنة بالقانون القديم إلا انه ترك نوعا من الغموض في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة و ذلك ما أدى به إلى استدراك الأمر بنص المادة 80 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات و التي نصت على " في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان النتائج الانتخابات ، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية ، ويقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، يمكن للقوائم الحائزة خمسة و ثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقدم مرشح .

^{(1):}عمار بوضياف،شرح قانون البلدية،المرجع السابق،ص-ص،205-206

[.] المواد 64.65 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر. $^{(2)}$

و في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة و ثلاثين بالمائة يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح و يكون الانتخاب سريا و يعلن رئيسا المتر شح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات بين الم توشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية ، يجري دورتان خلال الثماني و الأربعين (48) ساعة الموالية ، يعلن فائزا المتحصل على أغلبية الأصوات...). والسؤال المطروح في هذا المجال هو أي النصين واجب التطبيق؟.

و بمعنى أدق إلى أي قواعد التعيين نحتكم هل إلى تلك الواردة في المادة 65 من قانون البلدية باعتباره الشريعة العامة في جميع المسائل المتعلقة بالبلدية و منها كيفية تعيين الرئيس ؟ أم إلى المادة 80 من القانون الانتخابات باعتباره أيضا الشريعة العامة في كل ما يتعلق بكيفية الانتخاب و شروطه و قواعده بما فيها كيفية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي؟

و في الحقيقة فإنى الإستناد إلى قاعدة اللاحق يلغي السابق و إلى كون نظام الانتخابات قد صدر بموجب قانون عضوي و هو أعلى درجة و الزامية من القانون البلدي و الذي صدر بموجب قانون عادي فإننا نرجح تطبيق أحكام المادة 80 من قانون الانتخابات ، كما يتضح كذلك أن المشرع عالج الفراغ القانوني الذي كان في المادة 48 من القانون 90-80 و اعتمد في الأخير على معيار الأصغر سنا لأنه يتماشى نوعا ما مع مبدأ المساواة باعتباره أنه يمكن أن يكون المتر شح اصغر سنا كفاءة ، ذو مؤهلات تؤهله لأن يكون رئيسا و هذا حتى لا تكون الإدارة بصفة عامة حكرا على الكبار بحجة الخبرة. بعد تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين المنتخبين وفقا للقواعد سابقة الذكر ، يرسل محضر التنصيب إلى الوالي و يتم إعلان ذلك لعموم المواطنين عن طريق الإلصاق بمقر البلدية و ملحقتها و مندوبتيها (1) ثم ينصب رئيس المجلس العبي البلدي في حفل رسمي بمقر البلدية و في

[.] المادة 66 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر .

جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله و بحضهر منتخبي البلدية ، و هذا خلال 15 يوما على الأكثر تلى نتائج الانتخابات⁽¹⁾

و عند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس البلدي بمقر البلدية يمكن تطبيق مقتضيات المادة 19 من قانون البلدية و تنصيب رئيس المجلس خارج مقر البلدية أو في آخر خارج إقليم البلدية يحدده الوالي⁽²⁾

و بعد إتمام التنصيب الرسمي يتم إعداد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البادي المنتهية عهدته و الرئيس الجديد و هذا خلال 8 أيام تلي جلسة التنصيب و ترسل نخسه من المحضر للوالي ، فقد أحالت ألمادة بشأن تطبيق هذه المادة ، و إذا حدثت عملية تجيد لرئيس المجلس الشعبي البلدي يلزم الرئيس الذي جددت عهدته بتقديم عرض حال عن وضعية البلدية. (3)

و لمساعدة رئيس المجلس الشعبي في أداء المهام المنوطة له ، حدد المشرع عدد النواب الذين يعملون إلى جانبه بنائبين (02) إلى ستة (06) نواب ، بحسب المقاعد الممنوحة لكل بلدية وفقا لتعدادها السكاني ، و يتم إخطار باقي الأعضاء بمهام النواب الجدد و المصادقة عليها (4) بعدها يعرض رئيس المجلس قائمة النواب الذي اختيارهم على المجلس الشعبي البلدي في 15 يوما التي تلي تنصيبه ، و ذلك لمنح الوقت الكافي للرئيس لاختيار عمن يجوز على ثقته و من يراه مناسبين لمساعدته في إدارة البلدية خاصة عملية تنفيذ مداولات المجلس أو نشر القوانين و التي تتطلب من الهيئة التنفيذية عملا جبارا يقتضي الانسجام و الثقة و يعين الرئيس نوابه للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي أي (05 سنوات) و ما يلاحظ على هذه المادة هو تناقضها مع ما تنص المادة 79 من القانون العضوي بالانتخابات حيث

^{(1):} المادة 67 المرجع نفسه.

[.] المادة 67، من القانون رقم11–10،المتعلق بالبلدية ،السالف الذكر.

^{(3):} المادة 68 ، المرجع نفسه.

^{(4):} المادة 69 المرجع نفسه.

إن هذه المادة لم تنص على وجود مجالس بها 07 مقاعد 09 أو حتى 11 مقعد كما أن المشرع عدد النواب في حالة ما إذا كان المجلس به 43 مقعد. (1)

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للدولة و منها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي و منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للبلدية .

و من المفيد أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي لا نجدها فقط في قانون البلدية بل في قوانين عديدة غاية ما في الأمر إن القانون البلدي فصل في جوانب عدة من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي و فق ما سنبينه فيما يلي:

أ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية:

انطلاقا من كون البلدية شخص معنوي عام فان وجود شخص يمثلها هو من الآثار التي يترتب من كونها وقد عهد رئيس مجلس البلدية مهمة تمثيل و التعبير عن إرادة البلدية و يتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المعهودة إليه التي نذكر منها:

1 المحيل المحلس الشعبي البلدي البلدية في كل الأعمال الحياة المدنية و الإدارية و في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية، (2)كما يمثلها أمام الجهات القضائية في حالة تعارض مصالح المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية. (3)

2 - إعداد والميزانية: حيث يقوم رئيس البلدية بإعداد ميزانية البلدية و اقتراحها على المجلس لمناقشتها و التصويت عليها ثم القيام بمتابعة تتفيذها كما يعتبر رئيس البلدية هو الأمر بالصرف النفقات و متابعة تطور مالية البلدية. (4)

المادة 79 من القانون العضوي رقم 22-01 ،المتعلق بنظام الانتخابات، السالف الذكر ($^{(1)}$

^{(2) :} المادة 84 ،المرجع نفسه.

^{(3):}المادة 81،المرجع نفسه.

3 المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة المملوكة للبلدية:

حيث يتكفل الرئيس و تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي بما يلي:

- إبرام عقود اقتتاء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهيئات و الوصايا.
 - اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط.
- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حقل الشفعة الخ.....(1)
 - -اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.
 - السهر على المحافظة على الأرشيف.
 - -اتخاذ المبادرات لتطوير مدا خيل البلدية.

4 - الإشراف السلمي على موظفي البلدية: يخضع موظفي البلدية للسلطة الرئاسية لرئيس البلدية و هذا ما نصت عليه المادة 125 " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبى"

غير انه يستثنى من قاعدة التمثيل البلدية ، عدم قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في العقود و المنازعات القضائية التي تكون البلدية طرقا فيها و يكون شخص رئيس المجلس أو احد أقاربه طرفا فيه و يرجع التمثيل في هذه الحالة إلى احد ادعاء المجلس الشعبي البلدي يختار بموجب مداولة من طرف الأعضاء باعتبار البلدية شخصية معنوية و نظرا لهذه الاختصاصات المتنوعة فرض القانون البلدي على رئيس المجلس التفرغ التام للرئاسة ، و هو ما أشارت إليه صراحة المادة 72 من القانون 10-10 و اعترفت له

^{(1) :} في ذلك صلاحيات رئيس المجلس الشعبي في طلب إجراء التحقيق العقاري لمعاينة حق الملكية البلدية على العقارات المادة 82 ،المرجع نفسه.

المادة 76 بأن يتقاضى منحة مرتبطة بهذه الصفة و فرض عليه القانون أن يقيم في مقر البلدية و هذا طبقا للمادة 63 حتى يرعى مصالحها و يتابع شؤونها المختلفة⁽¹⁾

ب - صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس:

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي فهو يستدعي الأعضاء و يبلغهم بجدول الأعمال ، و يتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي $^{(2)}$ و يقدم بين كل دورة و أخرى تقريرا يضمه تنفيذ مداولات المجلس ، حتى يتمكن رئيس المجلس من القيام بمهمة التنفيذ و في آجال معقولة خول له المشرع بموجب المادة 69 من قانون 11-10 الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف و المتابعة بخصوص مداولات المجلس ، و تضم الهيئة إلى جانب الرئيس نوابه و يتراوح عددهم من 10 إلى 10 حسب تعداد أعضاء المجلس .

- -22 نائبان في البلديات التي تتكون من 07 إلى 09 مقاعد.
 - 03 نواب في البلديات التي تتكون من 11 مقعد.
 - -04 نواب في البلديات التي تتكون من 15 مقعدا.
 - 05 نواب في البلديات التي تتكون من 23 مقعدا.
 - 06 نواب في البلديات التي تتكون من 33 مقعدا.

كما منح القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بحسن سير الجلسة (3) يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات و ينظمها ، إذ يحدد تاريخ و جدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية. (4)

^{(1) :} عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ،المرجع السابق ،ص 220.

[.] المادة 79 من قانون 11–10 المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر . $^{(2)}$

^{(3):} أنظر المادة 27، المرجع نفسه.

^{(4):} انظر المادة 20، المرجع نفسه.

كما عليه المدادة 30 من قانون البلدي المداولات المداولات و تنفيذها و هذا ما نصت عليه المادة 30 من قانون البلدي 11-10 ،بقولها: " تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية ، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور و بتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثامنة (08) الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون."

ج- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي باعتباره ممثلا للدولة:

لقد وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان في كثير من النصوص منها قانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية و قانون الانتخابات و قوانين أخرى و يمكن إيجاز صلاحياته المحددة في قانون البلدية فيما يلي:

1 اختصاصات رئيس الشعبى البلدي كضابط للحالة المدنية:

نصت المادة 86 من قانون البلدية على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية ، إذ أن إن هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية و هذا تحت وصاية النائب العام المختص إقليميا و رئيس البلدية باعتباره ضابط للحالة المدنية فهو ملزم بمجموعة من الأفعال التي تضمن حقوق المواطنين و تعزيز سلطة البلدية و تقوي من مصداقيتها و هو ملزم كذلك بالمحافظة على الأسرار الخاصة بالميلاد و الزواج و الطلاق و الوفاة⁽¹⁾ و هذا ما نصت عليه المادة الأولى و الثانية من قانون الحالة المدنية إلا أن تزايد المشاكل اليومية و استحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية ، قد خوله القانون أن يفوض هذه المهام إلى موظف أو

^{(1):} مسعود شيهوب،إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، الجزائر ، مارس 2003 ، مص 19.

موظفين ، يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين ذلك تحت رقابته و مسؤوليته (1) إذ يقوم المفوض بالاهتمام ب:

- استقال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات.
- تدوين كل العقود و الأحكام في سجلات الحالة المدنية .
- إعطاء و تسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه .
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامه بموجب تقديم وثيقة هوية
 - التصديق بالمطابقة على كل نسخة الأصلية منها.

مع الملاحظة أن القرار المتضمن التفويض بالإمضاء يرسل للوالي أو إلى النائب العام المختص إقليميا (2)

2 اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري:

نصت المادة 93 من قانون البلدية 11-،10على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي الصلاحيات الإدارية أو في مجال الشرطة الإدارية ، و بوصفه كذلك فهو يعمل على حماية النظام العام و السكينة العامة ، و لقد توسعت نوعا ما صلاحياته في هذا المجال و ذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية و تكون حماية الأشخاص و الممتلكات تنظيم محكم ، فهي إحدى مسؤوليات الدولة و التي تمارسها البلدية في شكل قرارات أو إجراءات قصد المحافظة على كرامة الإنسان و حريته و على أملاكه و سلامته.

كما يتطلب حماية حقوق المواطن المدنية من إي اعتداء ضد نظافة المحيط الذي يعيش فيه أو ضد إي بناء فوضوي أو استعمال الأملاك العمومية لأغراض شخصية دون رخصة مسبقة كما يسهر رئيس البلدية على تنظيم التجمع سواء تعلق الأمر بالتظاهرات العامة

^{(1) :} عبد العزيز سعد ، نظام الحالة المدنية في الجزائر ، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 1995 ، ص54.

[.] المادة 87 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر.

الرياضية أو المسيرات الاحتجاجية أو حتى التجمعات الحزبية و هذا بتحديد نطاق السير الساحة و الأماكن المقصودة ، و هذا من أجل تنظيم المرور و حماية الأشخاص و ضمان الطمأنينة ، و الحفاظ على الممتلكات (1)

و على العموم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لأجل الحفاظ على النظام العام و دون الإعمال بواجب الاحترام و حماية حقوق و حريات المواطنين (2) بما يلى:

- المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص.
 - منع الاعتداء على الراحة العمومية (⁽³⁾
 - تنظيم الطرقات و حركة المرور على إقليم البلدية.
 - السهر على حماية الثرات التاريخي و الثقافي و رموز الثورة.
 - السهر على احترام المقاييس في مجال العقار و السكن و التعمير.
 - السهر على على نظافة العمارات و سهولة السير في الشوارع و الطرقات العمومية.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للاماكن التابعة للأملاك العمومية.
 - اتخاذ الاحتياط و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها.
 - -منع تشرد الحيوانات المؤدية و الضارة.
 - السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.
 - السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.
 - -ضمان ضبطیة الجنائز و المقابر طبقا للعادات و العمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمییز للدین و المعتقد.

^{. 19-18} مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص-ص، $^{(1)}$

[.] المادة 94 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية $^{(2)}$

^{(3):} Abid Ikhdar . I'organisation administrative des collective locales OPV Alger . p 29.

كما اقر المشرع لرئيس المجلس بتسليم رخص البناء و الهدم و التجزئة ومن أجل مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي على القيام بمهامه أجاز له قانون البلدية استعمال سلطة التسخير أو تجنيد الأشخاص و الممتلكات (كسيارات ، شاحنات ،أشخاص) بهدف مواجهة الوضع ، و درء المخاطر و يعتمد رئيس المجلس القيام بالمهام الأمنية على الحرس البلدي (1)

3 اختصاصات رئيس المجلس الشعبي كضابط للشرطة القضائية:

يطلق لفظ الشرطة القضائية على القائمين بمهمة البحث و التحري و قد عني قانون الإجراءات الجزائية و أهتم بيهان كل من توكل لهم صفة الضابط أو العون أو الموظفين القائمين عليه فحددت المادة 14 منه أصناف الضبطية القضائية فتنص علة ما يلي "يشمل الضبط القاضي:

- -ضابط الشرطة القضائبة.
- -أعوان الضبط القضائي.
- الموظفون و الأعوان المنوطة بهم بعض مهام الضبط القضائي⁽²⁾

و لقد حدد المادة 15 أيضا من قانون الإجراءات الجزائية الأشخاص الذين يتمتعون بصفة ضباط الشرطة القضائية و ذكرت من بينهم روؤساء المجالس الشعبية (3) و لقد اقر القانون صراحة صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بغية السيطرة على الجريمة و محاصرتها حيث يتمتع روؤساء المجالس بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص (1)

^{(1) :} انظر المادة 78 من قانون 11–10 المتعلق بالبلدية السابق الذكر .

^{(2) :} الامر 66- 155 المؤرخ في 8 جوان 1966 ، المتضمن قانون الاجراءات الجزائيةالمعدل و المتمم جريدة رسمية عدد 46 الصادرة سنة 1996.

^{(3):} انظر المادة 15، المرجع نفسه.

 $^{^{(4)}}$:Demdoum kamal . le présidents des assembles populaire communales officiers de la police judiciaire . Editions homma . Alger . 2004.p.20 .

أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال فتتمثل في مباشرته في جمع الأدلة و التحري عن مرتكبي الجريمة و قد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضباط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنهم من القيام بدوره م في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته وللمتهم حقوقه (1)

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخطار وكيل الجمهورية بمكان الجريمة و يجب عليه أن يتنقل فورا و دون تمهل إلى عين المكان قصد المحافظة على الآثار حسب نص المادة 42 من قانون الإجراءات الجزائية⁽²⁾

4 اختصاصات أخرى متنوعة لرئيس المجلس الشعبي البلدى:

يتمتع رئيس البلدية باختصاصات أخرى بوصفه جهة عدم تركيز إداري إضافة إلى التي سبق ذكرها أهمها:

- تنفيذ القوانين و اللوائح في حدود إقليم البلدية .
- الإحصاء السنوي لفئة الشباب المعنى بالخدمة الوطنية.
 - -إعداد قوائم الانتخابات وفقا للقوانين المتضمنة لها.
- المساهمة في عملية الإحصاء الديمقراطي الذي يحصل كل 10 سنوات بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصاء ONS⁽³⁾

^{(1):} المادة 42 من الأمر 66-155 ، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، السالف الذكر.

⁽²⁾: مسعود شيهوب ، المرجع السايق ، ص ⁽²⁾

<u>ثالثا: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:</u>

إن حالات إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي محددة على سبيل الحصر في قانون البلدية فهنالك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس وهي انتهاء العهدة الانتخابية المقدرة بـ 05 سنوات ، الاستقالة، الإقصاء، التخلي و ، الوفاة.

أ +الاستقالة:

و تتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الاستقالة من رئاسة المجلس الشعبي البلدي ، و يقدمها أمام أعضاء المجلس و تخطر السلطة الوطنية المتمثلة في الوالي بموجب مداولة ترسل إليه (1) و يسري الأثر القانوني للاستقالة التي تصبح سارية المفعول بمجرد إرسال محضر المداولة للوالي و يتم إلصاق الاستقالة بمقر البلدية.

ومن المفيد الإشارة أن نص المادة 44 من قانون القديم أي لسنة 1990 ، حددت مدة شهر لسريان الاستقالة و هي مدة طويلة ، إذ قد يتذرع رئيس المجلس بتقديم استقالته و يقلل من نشاطه بعد تقديم الاستقالة تكون نافدة مند تاريخ استلامها من قبل الوالي تفاديا لأي إشكال قد يطرح في هذا المجال.

ب - الاقصاء:

و هو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف و هذا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار التوقيف إذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية جاء بصيغة الأمر مخاطبا الوالي الذي يجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى

^{.210} ممار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق، ص $^{(1)}$

غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ، و يثبت الوالي ذلك الإقصاء بموجب قرار (1)

ج- التخلى:

وهي حالة جديدة لم يتم النص عليها في قانون 1990.

وهو الصورة الضمنية للاستقالة، بحيث يكون سلوك رئيس المجلس الشعبي البلّدي معبرا عن تخليه عن منصبة أي لايكون بصورة صريحة.

ويكون التخلّي إما بوضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لاستقالته ولكن دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 73 من القانون 11–10 من دعوة المجلس للاجتماع وهذا ما نصت عليه المادة 74: "يعد متخليا عن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقبل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه....". إما يكون التخلي بسب الغياب غير المبرر لأكثر من شهر واحد، وذلك ما نصت عليه المادة 75 من نفس القانون: "يعتبر في حال تخلي عن المنصب، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ويعلن ذلك من طرف المجلس البلدي...." ويتم إثبات الغياب (في الحالتين)، وبالتالي إثبات التخلي من طرف والي الولاية في

ويدم إببات العياب (في الحالمين)، وبالنالي إببات النحلي من طرف والي الولايه في أجال عشرة (10) أيام بالنسبة للحالة الأولى وأربعين (40) يوم في الحالة الثابتة.

د- الوفاة:

وهي مسألة طبيعية تمس كل شخص، وقد نصت المادتين 40 و 41 من القانون الجديد للبلدية على أنه تزول صفة المنتخب بالوفاة وتتتهي عهدته الانتخابية تلقائيا، ويقرها المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة يخطر بها الوالي وجوبا، كما يتم استخلاف المنتخب

[.] المادة 44 من قانون 11-10 ، المتعلق بالبلدية السالف الذكر .

المتوفى في أجل لا يتجاوز الشهر بالمترشح الذي يلّي آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي (1)

ه-سحب الثقة: و يمكن الإشارة إلى أن حالة سحب النقة تم إلغائها بموجب قانون البلدية الجديد و تتمثل حالة سحب الثقة المنصوص عليها في قانون البلدية لسنة 1990، بموجب المادة 55 منه في طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية في المجلس (ثلثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية.

ولقد تسببت حالة سحب الثقة في بعث جو من اللاستقرار والإهتزاز مس عديد البلديات، بل وصل الأمر في بعض منها إلى الانسداد بحكم الخلافات بين المنتخبين ورؤساء بعض المجالس، ولقد تتسبب قانون البلدية لسنة 1990 في انتشار حالات سحب الثقة لأن المادة 55 منه عجزت عن ضبط وتحديد حالاتها مكتفية بشكل سحب الثقة ألا وهو الاقتراع العلني، والنصاب المطلوب للسحب ألا وهو الثلثين.

ولقد اعترف وزير الدّاخلية حين عرضه لمشروع القانون أمام أعضاء المجلس الشّعبي الوطني بهذا الانسداد قائلا "...بلغت هذه التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل المرتبطة لا سيما:

- النزعة على زعزعة استقرار رئيس المجلس الشّعبي البلّدي وجعله في موضع الأقلية رغم أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية من طرف أعضاء المجلس بما فيهم المنتمين إلى قائمته واللّجوء الذي غالبا ما يكون سريعا وغير مؤسس إلى إجراءات سحب الثقة..."

وهكذا استنتج وزير الدّاخلية أن حالات سحب الثقة كانت سبب في عدم استقرار وضعية بعض البلديات. (1)

⁽¹⁾ عبد الحليم "ينة ، تنظيم الإدارة البلّدية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ،تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، قسم الحقوق ، 2013–2014 ، ω - ω ، ω - ω .

الفرع الثالث: الأمين العام:

لكل من أهم ما جاء به قانون البلدية الجديد أنه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام فالمادة 15 نصت صرّاحة أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلّدي، وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلّدي⁽¹⁾

فهو هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة والجماعات المحلّية ولقد نصت المادة 125 من قانون البلّدية 11-10 على أنه: " للبلدية إدارية توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشّعبي البلّدي وينشطها الأمين العام.

ونظرا لعدم اهتمام المنتخبين المحليين ونقص كفاءاتهم، أصبح الأمين العام يتولى تسيير أعمال البلدية.

أولا: تعيين الأمين العام:

لقد أحال المشرع الجزائري طريقة وشروط تعيين الأمين العام للتنظيم وهذا ما جاءت به المادة

127 من القانون 10/11 (2) تاركا إبهاما واضحا في نص المادة، وذلك لأن التنظيم المتعلق بالأمين العام لم يصدر لحد اليوم.

إلا أن وزير الدّاخلية والجماعات المحلية كان قد أجاب عن استفسار في احد الجلسات مجلس الأمة فيما يخص تعيين الأمين العام، وأوضح أن تعيينه يختلف باختلاف عدد سكان البلديات، إذ يعين من طرف رئيس الجمهورية في البلديات التي يبلغ قاطنوها 100.000

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع سابق، ص-ص 211-212.

^{(2):} المادة 127 ، من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر ، والتي تنص على مايلي: " تحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية عن طريق التنظيم"

ساكن ويعين من طرف الوزير المكلف بالدّاخلية والجماعات المحلّية في البلديات التي تضم مابين 50.000 و 100.000 ساكن بينما يعين من طرف رئيس البلّدية في البلديات الصغيرة. (1)

ثانيا: صلاحيات الأمين العام:

لقد خول المشرع للأمين العام عدّة صلاحيات ومهام للقيام بها ومن أبرز المهام الأساسية التي يضطلع بها الأمين العام هي ال تسيير الإداري للإدارة البلّدية، ولقد بينت المادة 129 من قانون البلّدية مهام الأمين العام حيث جاء بنصها: " يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبى البلّدي:

- -ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلّدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلّدية.
- -ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلّة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 أعلاه.
 - إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 أعلاه.
- يتلقى التفويض بالإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلّدية باستثناء القرارات
 - كما أنه يمارس مجموعة صلاحيات أخرى من بينها:
 - تنظيم مصلحة الحالة المدنية وسيرها وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها.
 - مسك بطاقة الناجحين وتسييرها.

⁽¹⁾ لطيفة عشاب ، المرجع السابق ، ص53.

- القيام بعملية إحصاء المواطنين، حسب شرائح السن، والمولودون في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية تسيير أرشيف البلدية وحفظه وحمايته، حسب نص المادة 139.(1)
 - مسك سجل جرد الأملاك العقارية والبلّدية وسجل جرد الأملاك المنقولة.
 - -يقوم بتقدير الإرادات والنفقات السنوية للبلّدية.
 - تتشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية
- -يضمن الأمين العام تنفيذ القرارات ذات الصلّة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي للبلّدية. (2)

ومما سبق ذكره يمكننا القول أن المشرع أضاف عدّة تعديلات جديدة من أبرزها إضافة الأمين العام كإدارة ينشطها تحت وصاية الرئيس كما عمل على زيادة حجم المجالس المحلّية، رغم أن ذلك لم يتضح إلا بصدور قانون الانتخابات رقم 12-01.

كما حسمت المادة 65 من قانون البلدية الموقف بإعطائها حق الترشح لرئاسة المجلس لمتصدر القائمة الفائزة بالأغلبية المقاعد وبالتالي حاولت أن تسد نقصا في المادة 48 من قانون 1990 والتي أكتفت بالقائمة الفائزة بأغلبية المقاعد ومكن كل أعضاء المجلس من المشاركة في اختيار رئيس المجلس البلدي كمالا عمل المشرع على استقرار المجالس الشعبية البلدية من خلال وضع آليات تحد من ظاهرة الانسداد وسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بوضعه في منأى عن التقلبات السياسية المحلّية.

كما عمل قانون البلدية الجديد على تحديد الهياكل التابعة للبلدية منها الجهاز الإداري والفني للبلدية ووضع نظام جديد ليس المداولات.

⁽¹⁾ المادة 139 من القانون 11-10، المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر ، تنص على مايلي " البلدية مسؤولة عن حماية أرشيفها والاحتفاظ به. "يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"

⁽²⁾ المادة 126، 129 من القانون 11-10 ، المتعلق بالبلّدية ، السالف الذكر.

كما كرس المشرع في هذا القانون مبدأين دستوريين تضمنتهما المادتين 16 و 31 مكرر من التعديل الدستوري 2008 وهو مشاركة المواطن في تسيير شؤون بلّديته وكذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حظوظ تمثيلها في المجالس باعتبار أن لرئيس البلّدية هو ممثل للدولة فقد تم إخضاعه للقسم وهو إجراء جديد من شأنه تعزيز مكانة رئيس البلّدية.

لكن ورغم ما جاء به القانون الجديد من تعديلات جوهرية إلا أنه مازالت تقف أمامه مجموعة من التحديات والاقتراحات أهمها.

- اشتراط الشهادة الجامعية (شهادة في ميدان الحقوق مثلا)، خاصة في المناصب المهمة كرئيس البلدية والأمين العام لذا وجب اختيار الموظفين والمنتخبين وفق أسس ومبادئ النجاعة والشفافية والكفاءة وتأهيلهم بوضع برامج تكوينية وتعليمية وفقا لمستواهم ومؤهلاتهم، وهو الأمر الذي بدأت بعض البلديات في الجزائر بتطبيقه على أرض الواقع.
 - إصدار النصوص التنظيمية التي تكمل هذا القانون مثل: النص المتعلق بالأمين العام.
- لا جدوى من توفير ومنح المجالس المحلّية البلّدية اختصاصات هامة وعديدة دون توفير الموارد المالية الكافية، أصبحت البلّديات عاجزة أو شبه مشلولة عن أداء هذه المهام.

وكخلاصة لا بد على البلدية الجزائرية أن تعيد تثمين مواردها الذاتية وهنا تبرز ضرورة التكوين وتحسين أداء الموظفين، وعصرنه التسيير بإدخال الوسائل التكنولوجية. (1)

كما يجب العمل على إعادة تجميع الشتات الهائل من 1541 بلدية لنظير الهوة بين الصغيرة منها والكبيرة والبحث في صيغ أخرى لتقريب الإدارة من المواطن، كإنشاء الملحقات والفروع، والتي لا تكلف ما يكلفه لإنشاء بلدية بأكملها.

⁽¹⁾ نصر الدين بن شعيب ،وشريف مصطفى ، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحثي العدد 10 ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2012 ، ص 170.

المبحث الثاني: التنظيم الإداري للولاية في ظل أحكام القانون رقم 12-07:

تعد الولاية امتدادا للدولة يكرسها الدستور وهي جماعة عمومية تحتل الولاية باعتبارها مقاطعة إدارية ممركزة للدولة وجماعة إقليمية لا مركزية، مكانة مميزة في التكفل بالمهام الإدارية للإقليم والمرفق العام من جهة، وتنفيذ مختلف السياسات العمومية التي تقررها الدولة من جهة أخرى.

ويجدر الاعتراف أن الولاية قد فرضت نفسها كقوة محركة في النشاط التتموي الاقتصادي والاجتماعي وتسيير المرفق العام، تضمن الولاية، زيادة على مهامها الخاصة، المهام التابعة لمؤسسات أخرى كمساندة ومدعمة ومحفزة لنشاطاتها وسد النقائص المحتملة عند الحاجة.

كما تعتبر الولاية كفضاء مكملا للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية وتنظيمها.

وعلى غرار المنهجية المتبعة في دراسة النظام القانوني للبلدية في ظل القانون رقم 11
10 المتعلق بالبلدية سنعمد إلى دراسة النظام القانوني للولاية في ظل أحكام القانون .07

07، المتعلق بالولاية حيث أننا:

- بعد التطرق إلى مفهوم الولاية والتعرّف على تطور تنظيم هذه المؤسسة (المطلب الأول). - لتستعرض بعدها إلى هيئات الولاية وهياكلها (المطلب الثاني)، تشكيلا وتسيرا واختصاصا.

على أننا سنلجاً إلى الإحالة على الأحكام المتماثلة في التنظيم البلّدي عند الاقتضاء وذلك كله طبقا للقانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية.

المطلب الأول: مفهوم الولاية ومراحل تطورها:

إن الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي ذات الختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا مقاطعة إدارية للدولة. وتتشأ الولاية بقانون ولها إقليم واسم ومقر.

ومن هذا المنطلق سوف نتطرق إلى مفهوم الولاية من خلال إبراز الإطار الدستوري والقانوني للولاية (الفرع الأول)، بعدها التطرق إلى التطور التشريعي لفظام الولاية (الفرع الثاني) الفرع الأول: مفهوم الولاية

أولا: الإطار الدستوري والقانوني للولاية:

أ- الإطار الدستورى للولاية:

تضمنت مختلف الدّساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلا من أشكال لا مركزية النظام الإداري الجزائري.

فالمادة 9 من دستور 1963 أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها واختصاصها وذكرت هذه المادة البلدية بوضوح النص دون الولاية. (1)

أمّا المادة 36 من دستور 1976 فجاءت أكثر وضوحا من سابقتها لسنة 1963 فأشارت أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. (2)

وهو ما تكرس في المادة (15) من دستور 1989 (3) حيث نصت المادة على: "
الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية.
وهو الأمر الذي تم تثبيته في التعديل الدستوري لسنة 1996 في موجب المادة 15 منه. (4)

(1) أنظر المادة 9 من دستور الجزائر لسنة 1963، السالف الذكر.

⁽²⁾ تنص المادة 36 من دستور 1976: المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية والبلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في القاعدة.

⁽³⁾ نصت المادة "15" من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، البلدية هي الجماعة القاعدية.

^{(4):} الأمر 69–38، المؤرخ في 23ماي 1969 ، متضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، الصادرة سنة 1969 .

ب- الإطار القانوني للولاية:

- 1) مرحلة قانون الولاية لسنة 1969: عرّفت المادة الأولى من الأمر 69-38 المؤرخ 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية (1)، الولاية بأنها " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة ونصت المادة 2 على تحدث الولاية بقانون ويحدد إسمها ومركزها بموجب مرسوم ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للولاية ومهامها المتنوعة في ظل المرحلة الاشتراكية.
- 2) مرحلة قانون الولاية لسنة 1990: عرّف المشرع الولاية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 90–09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بقانون الولاية: " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة. تتشأ الولاية بقانون "(1)
 - 3) مرحلة قانون الولاية لسنة 2012: عرّف المشرع الولاية بموجب المادة الأولى من القانون 12–07 المؤرخ 12 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية: (2)

" الولاية هي الجماعة الإقليمية للدّولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية التشاورية في الجماعات الإقليمية للدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

⁽¹⁾ القانون رقم 90–09 المؤرخ في 7أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية، " الملغى ،الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة بتاريخ 1990.

[.] القانون رقم 20-10 المتعلق بالولاية ، السالف الذكر $^{(2)}$

وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون. شعارها هو بالشعب وللشعب."

ومن الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدّولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية.

ثانيا: إنشاء الولاية:

تنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 12-07، موجب قانون وهو ما يضفي عليها طابعا، ويعطي لها أساسيا قانونيا قويا (1)، ويكفي القول أن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة، إلا أنها تنشأ بقانون بل بتنظيم ولا تتمتع بالشخصية الإعتبارية بل تستعمل الشخصية الإعتبارية للدولة. (2)

وتضيف المادة 09 من نفس القانون أن للولاية إسم خاص بها وإقليم ومقر رئيسي يتم تحددها بموجب مرسوم رئاسي. (3)

ويبلغ عدد ولايات التراب الوطني حسب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، 48 ولاية وهو العدد الحالي. (4)

لذلك جاء القانون الجديد بعناوين جديدة من ذلك " الإسم، الإقليم، المقر الرئيسي ولم يتضمن قانون 90-90 عناوين ماثلة رغم تخصيصه لأحكام تتعلق بالإسم والمقر.

⁽¹⁾ أنظر المادة 1 من القانون 12-07، المتعلق بالولية، السالف الذكر.

⁽²⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر ، الجزائر 2012 ، ص 117.

⁽³⁾ أنظر المادة 9 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر. تنص على مايلي: " للولاية إسم وإقليم ومقر رئيسي يحدد الإسم والمقر الرئيسي للولاية بموجب مرسوم رئاسي"

⁽⁴⁾ أنظر المرسوم رقم 84-09، المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد ، السالف الذكر.

أ حدد الولايات في الجزائر: يبلغ عدد ولايات الجزائر 48 ولاية (1) وهي موزعة كمايلي:

الولاية	الرمز
أدرار	1
الشلف	2
الأغواط	3
أم البواقي	4
باتنة	5
بجاية	6
بسكرة	7
بشار	8
البليدة	9
البويرة	10
تمنراست	11
تبسة	12
تلمسان	13
تيارت	14
تيزي وزو	15

⁽¹⁾ إن عدد ولايات التراب الوطني عرّفت عدّت تعديلات بحيث إرتفع من 15 إلى 31 ولاية سنة 1974 بموجب الأمر رقم 69/74 المؤرخ في 02 يونيو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات وإرتفع تبعا لذلك عدد الدوائر من 91 إلى 181 دائرة ثم إرتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية بموجب القانون رقم 84/90 المؤرخ في 1984/02/04 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد جريدة رسمية عدد 06.

16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37

تيسمسيات	38
الوادي	39
خنشلة	40
سوق أهراس	41
تيبازا	42
ميلة	43
عين الدفلة	44
النعامة	45
عين تيموشنت	46
غرداية	47
غليزان	48

ولو قفنا قليلا عند هذه الأرقام يحق لنا طرح العديد من الأسئلة بخصوص المعيار المتبع لإجراء التقسيم الإداري لأنه في المستقبل القريب سوف تعمل السلطات ،على إعادة النظر في التنظيم الإداري للبلاد سوف تعمل على الزيادة ،في عدد الولايات وذلك بعد الضغوطات والفوضي التي عرفتها البلاد في الأونة الأخيرة حول إعادة التقسيم الإداري ،ورغبة العديد من البلديات في الإنفصال عن الولايات التابعة لها ، وقيامها كولاية قائمة بذاتها وهذا راجع لعوامل عدّة مثل : الزيادة في التعداد السكاني للبلدية الواحدة ،وحتى المساحة وكذلك الإمكانيات التي تتوفر عليها البلدية سواء إمكانات بشرية، من إطارات وإمكانيات مادية وموارد محلّ

الفرع الثاني: التطور التشريعي للولاية

عرّف نظام الولاية عدّة مراحل، وصدرت بشأنها عدّة نصوص قانونية و سنولي بالدراسة وضعية الولاية غداة الإستقلال ثم نظام الولاية قي ظل الأمر 1969، مرورا بقانون الولاية لسنة 1990، وأخيرا نظام الولاية من خلال القانون 12-07

أولا: مرجلة ماقبل صدور القانون 12-07:

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الإحتلال الفرنسي على هدم بنايات و مؤسسات الدولة و المجتمع الجزائري إذ تم تقسم البلاد من عام 1845و بصفة تعسفية إلى ثلاث أقاليم ثم أحدثت تقسيمات أخرى في الأقاليم الثلاث لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدينة و العسكرية الإستعمارية حسب تركز الجيش والمعمرين (1)

في هذا الإطار أبدى الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلّي جملة من الملاحظات الأساسية حول التنظيم العمالي الولائي (organisation départementale) تبعا لأهداف التنظيم الإداري الإستعماري⁽²⁾ وهي كالأتي:

- لقد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب "territoire du sud" إلى السلطة العسكرية بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات⁽³⁾(départements) هي:

الجزائر، وهران، قسنطينة مع إخضاعها -نسبيا - إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وذلك من التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 والمتعلق بإدارة "الأقاليم المدنية" إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر.

ومع نهاية فترة الإستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة.

⁽¹⁾ ميثاق الولاية ، المؤرخ في 26 مارس 1969 ، الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، سنة 1969.

⁽²⁾ أنظر ، محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري : التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، دار العلوم والنشر والتوزيع ، الجزائر 2013 ، ص200.

⁽³⁾ يقصد بالعمالة الولاية

- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الإستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن إهتمامات أو مصالح محلّية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين الإستعمار وإطار لتنفيد سياسته وخططه الهدامة التي تمكن له في الجزائر.
- هيم ن على إدارة وتسيير العمالة محافظة أو "عمال الهمالة" (الوالي أو المحافظ) الذي كان خاضعا للسلطة الرئاسية للحاكم العام ، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.
- وإلى جانب عمال العمالة (المحافظ أو الوالي)، تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:

 1/مجلس العمالة: يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وله اختصاصات متعددة ومتنوعة: إدارية وقضائية.

 2/ المجلس العام: كان شكل، في البداية، عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلّد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908، الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لنتحدد نسبة التمثيل للأهالي ب 5/2 من مجموع المقاعد هذا المجلس سنة 1944، بعد أن كانت 4/1 سنة 1919.

أ- الولاية في المرحلة الانتقالية:

بعد الاستقلال باشرت السلطة العامة للدولة الجزائرية في إتخاد جملة من الإجراءات الإدارية والتنظيمية لإعادة ترتيب وتنظيم الهيكل التنظيمي للولاية ففي مرحلة إبتدائية تم إحداث لجان جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي. (1) وذلك بناءا على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني ، والملاحظة أن هذه المجالس ضمت ممثلين عن السكان غير أنهم كانو معنيين من قبل المحافظ ولم تكن تملك السلطة التداول ، غير أن الدراسات أثبتت أن هذه

⁽¹⁾ الأمر رقم 62-16 ، المؤرخ في 09 أوث 1962 ، المتضمن تأسيس لجنة التدخل الإقتصادي والإجتماعي على مستوى كل ولاية ، جريدة رسمية عدد 07 ، لسنة 1962.

المجالس لم تنصب في أغلب المناطق لذلك تضافرت عوامل كثيرة دفعت السلطة إلى الإسراع في إصلاح نظام الولاية بإصدار قانون الولاية.

ولقد شجع على ذلك تضافر عوامل عديدة نذكر منها:

- صدور قانون البلدية سنة 1967 مما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر.
- من الناحية السياسية اتضح بجلاء المنحنى الإيديولوجي للدولة وهو ما فرض القيام بإصلاح في مجال قانون الولاية يتماشى مع الدولة المستقلة ونهجها السياسي.
- إنّ الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة والأخرى فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح ليضع حد لنصوص المرحلة الإنتقالية وليعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة لقانون الولاية في كثير من المناطق. (1)

ب- نظام الولاية في ظل الأمر 1969:

إبتداءا من يناير 1969 بدأ نظام الولاية يتجسد من خلال بعض المشاريع التمهيدية التي سبقت النص النهائي للأمر، فقد قام أنداك وزير الدّاخلية بتحضير وثيقة تحمل عنوان التنظيم الجديد للمحافظة، وتحتوي هذه الوثيقة على المحاور الأساسية لهذا الإصلاح.

واستعمل هذا النص كأساس لتحرير المشروع التمهيدي للأمر ، وبعد مناقشته ودراسته من طرف مجلس الثورة والحكومة ، صدر الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23/05/23 المتضمن قانون الولاية. (2)

68

⁽١) عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع سابق، ص-ص ، 119-120.

⁽²⁾ أنظر الجريدة الرسمية، سنة 1969 ، العدد 44.

ج- نظام الولاية في ظل القانون رقم 90/90:

تطبيق للمبادئ التي أقرها دستور 1989/02/23، صدر قانون جديد ينظم الولاية هو القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 وإسناد النص الجديد من حيث المقتضيات لـ 12 نصا بين أمر وقانون وصدر في ظل المرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه وهو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة. كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الإجتماعية وهو ما أشارت إليه بوضوح المادة 14 منه. وذات المادة أبرزت أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب على إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

أما المادة 15 منه فجاءت لتعلن عن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلّدية والولاية وأضفت المادة 16 طبعا خاصا للمجلس المنتخب معتبرة إياه مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁽¹⁾ الذي يعتبر ثمرة الإصلاح الذي أدخل على نظام الولاية.

ويظهر جليا أن نص هذا القانون لم يشر لا للمجلس الشعبي الولائي ولا لدائرة⁽²⁾ ولم يشر قانون 1990 لأي حكم يتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي خلافا للأمر 1969 وصار وضع وتنظيم هذه الأحكام من اختصاص قانون الإنتخابات لا قانون الولاية وهو توجه نثنى عليه وتؤيده. (3)

^{(1):} عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع الهابق، ص125.

^{(2):} نجد أن المشرع في الامر رقم 38/69 أشار في الباب الثالث منه إلى الهيئة التتقيدية للولاية وجعلها تتكون من المجلس التنفيدي للولاية المواد من 137 إلى 149 والواي المراد من 150 إلى 165.

^{(3):} كان يتضمن هذا القانون كيفية سير وتنظيم الإنتجابات للمجالس الشعبية الولائية في مواده من 39 إلى 52 مادة

- فطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:(1)
- المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.
- المجلس التنفيدي للولاية: وتشكل، تحت سلطة الوالي، من مدري مصالح الدولة المكافين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.
- الوالي، وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، يعين من طرف رئيس الدولة.

وقد إهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على إعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

إلا أن تغيير المعطيات السياسية والإقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرّابع للحزب (1979)، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:

الأولى: توسيع صلاحيات و إختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس – نظريات – وظيفة مرّاقبة على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 76، التي تجعل منه وسيلة للرّقابة الشعبية .

الثانية: تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث ،

- تشكيلها إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب جبهة التحرير الوطني (في نظام الأحادية السياسية) شرط الإنخراط والانضمام للحزب لكل مرشح لعضوية هذا المجلس.
 - تسييرها: وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية وهو: مجلس التنسيق الولائي.
- وينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيسا له وأربع نواب يكون مكتب المجلس الشعبي الولائي.

70

⁽¹⁾ نصت المادة 3 من الأمر 8/69 المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر. على أن " يتولى إدارة الولاية، مجلس شعبي منتخب بطريق الإقتراع العام وهيئة تتفيدية تعين من قبل الحكومة ويديرها الوالي"

ويتم تجسيد أعمال المجلس الشعبي الولائي باتخاذ مداولات طبقا لما تنص عليه المادة 63 من أمر 38/69.

أما فيما يخص صلاحيته فمنها ما هو تقليدي ورثتها عن المجلس العام الفرنسي وهي تتمثل أساسا في التصويت على الميزانيات وإدارة أموال الولاية وعقد الصفقات. وصلاحيات أخرى ذات طابع إقتصادي واجتماعي وثقافي، وقد حدثت هذه الصلاحيات بصفة حقيقة بعد صدور مجموعة من المراسيم تحمل رقم من 81 إلى 387 المؤرخة في 371/12/26 المؤرخ في 282/05/29 (2)

إن جانب هذه النشاطات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يشارك في نشاطات البلّدية وذالك عن طريق منحها إعانات مالية في ميادين شتى

ويمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحيته تحت رقابة وصائية صارمة من طرف السلطة الوطنية التي يمارسها وزير الدّاخلية.

ولقد طرأت عدة تعديلات عن الأمر رقم 38/69 من بينها:

- الأمر رقم 76/86 المؤرخ في 1423 أكتوبر 1976 يتعلق بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- القانون رقم 2/81 المؤرخ في فيفري 1981، الذي يمنح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والإقتصادية والإجتماعية والتجارية والتي تشغل في حدود الولاية باستثناء الرّقابة على الهياكل الخ ارجية ومصالح العدل ومصالح الجيش والأمن (3)

⁽¹⁾ أنظر الجربدة الرسمية سنة 1981، العدد 52.

⁽²⁾ أنظر الجريدة الرسمية، سنة 1982، العدد 22.

⁽³⁾ عبد الناصر صالحي ، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، قسم الحقوق ، 2009–2010.

وبذلك صار بإمكان الأحزاب السياسية المعتمدة حق تقديم مرشحيها لكافة الاستحقاقات الانتخابية ولم يعد الأمر مقتصرا على الحزب الواحد كما في مرحلة 1969.

ثانيا: في ظل القانون رقم 12-07:

لقد تضمن خطاب رئيس الجمهورية بتاريخ 15 أفريل 2011 تشخيصا معمقا لوضع البلاد من كافة الميادين والقطاعات وأشار للإنجازات التي تحقق، واعترف الرئيس أن الإدارة الجزائرية لازالت تعاني من ظاهرة البيروقراطية والتلاعب بالأموال العمومية، وبخصوص المجالس المنتخبة ردد الرئيس العبارة التالية:" إن دور الهختلف للمجالس المنتخبة دور حيوي سيتم تعزيزه من حيث أن المنتخبين هم الذين لهم الصلة المباشرة بالمواطنين وبالواقع المعيشي..." وأعطى الرئيس الضوء الأخضر لمرّاجعة جملة من القوانين منها قانون الإنتخابات وقانون الأحزاب وقانون الإعلام وقانون الجمعيات وقانون تمثيل النساء في المجالس المنتخبة.

وقبل الإعلان عن مرّاجعة قانون الولاية ردد الرئيس العبارة التالية"...في إطار لا مركزية أوسع وأكثر نجاعة وحتى يصبح المواطنون طرفا في إتخاد القرارات التي تخص حيلتهم اليومية وبيئتهم الإقتصادية و الإجتماعية والثقافية البشرية والمادية اللاّزمة لممارسة إختصاصاتها ولهذه الغاية ستتم مرّاجعة قانون الولاية"(1)

وحقيقية لقد برزت العديد من المشاكل و الاختلافات مع مرور الوقت ويمكن حصرها فيما يلى:

- ظهور ، مند سنة 1990، مجالس شعبية ولائية متعددة الإنتماءات ال حزبية بأغلبيات منبثقة عن تشكيلات سياسية في أوج التحول من مفهوم هم على تفسير السكوت في القانون رقم 90-90 على حساب تجانس الجماعة الإقليمية في مجموعها، يمكن الإشارة على سبيل

72

⁽¹⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع سابق، ص-ص ، 126-127.

المثال إلى المبالغة في عقد دورات إستثنائية للمجلس، دورات تدوم وقتا طويلا بدون أي مبرر، إشتراط حضور الوالى لجميع جلسات الدورات...إلخ

- الخلط الذي يقع فيه المنتخبون بين مجال المداولة وما يخوله القانون كالرغبة التي يبديها بعض المنتخبين في تحديد جدول الأعمال في حين أن هذه الصلاحية مخولة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، تدخلهم في مجالات التسيير التي تعود في حقيقة الأمر إلى إدارة الولائية...إلخ، مسببة في إختلافات تصل أحيانا إلى حد الإنسداد في سير المجلس.

- محاولة مواصلة النقاش على مستوى المجلس لقضايا خاصة بالتشكيلات السياسية التي ينتمى إليها المنتخبون مما عقد العلاقات بين بعضهم البعض وبين الإدارة. (1)

- قيام القانون رقم 90-90، بحدف المجلس التنفيذي للولاية وتعدد الحدود المفروضة على الوالي وسلطته للتنسيق على المصالح الخارجية للدولة المتواجدة على تراب الولاية. (2)

- تزايد الصعوبات الناجمة عن تفسير القانون رقم 90-90 وتطبيقه الناجم عن تطور محيط الولية.

وخلافا لقانون 1990 الذي يستند فقط إلى 12 نصا بين قانون وأمر جاء قانون الولاية 17-70 مفصلا في النصوص المرّجعية التي إعتمد عليها أو ما يسمى بالمقتضيات أو التأشيرات وهذا عن أهمية الولاية كجهاز إداري وتعدد اختصاصاتها. (3)

استند أولا للدستور باعتباره نصا مرجعيا أساسيا، كما إستند لـ 88 نصا تشريعيا أمر وقانون، ومن هنا سعى القانون الجديد للكشف تفصيلا عن النصوص ذات العلاقة بالولاية كتنظيم إداري سواء كانت هذه النصوص ذات طابع مالي أو عقاري أو الجانب الثقافي أو الإجتماعي أو المهني أو علاقات العمل أو علاقات الوظيفة أو نصوص تتعلق بقطاع

⁽¹⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع سابق، ص128.

⁽²⁾ طبقا للمادة الثامنة من قانون الولاية لسنة 1990 ، السالف الذكر: " يتولى تسيير شؤون الولاية المختلفة هيئتان هما المجس الشعبي الولائي كهيئة مداولة والوالي".

⁽³⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع سابق، ص135.

العلاقة أو التأمينات أو الغابات أو الصحة العمومية أو الصناعات التقليدية و الحرف وغيرها من المجالات والقطاعات كثير وهو ما يبرهن على تنوع الإختصاصات المنوطة بالولاية كتنظيم إداري. (1)

وكخلاصة يمكن القول أن المشرع أولى إهتمام كبير بالولاية فنجده نص عليها في مختلف الدساتير حيث إختلفت تعاريف الولاية باختلاف النظام السياسي الذي تبنته الجزائر في كل مرحلة كما تطرق لتعريفها في مختلف القوانين المتعلقة بالولاية في كل مرحلة حاول المشرع تغطية النقائص الموجودة في المرحلة التي سبقتها وهذا من منطلق أن الولاية مقاطعة إدارية ممركزة للدولة وجماعة إقليمية لامركزية و إن كل إصلاح إداري لابد أن يشملها شأنها شأن البلدية في ذلك.

كما عرفت الولاية تطور تشريعيا سواء في المرحلة الإستعمارية التي عرفت تقسيم البلاد إلى ثلاثة أقاليم، و مع نهاية فترة الإستعمار كان بالجزائر 15 عمالة (ولاية) و 91 دائرة أما مرحلة الإستقلال فقد عرفت الولاية تطورا ملحوظا مقارنة بسابقتها بداية من القانون لسنة 1968 الذي صدر بعد حصول الجزائر على الإستقلال وصولا إلى آخر قانون رقم 12-07 وفي الأخير بنفس المنهجية التي إتبعناها في دراسة هياكل البلدية، سنعمد إلى دراسة هذه الهياكل بالنسبة للولاية وذلك من خلال المطلب الثاني من المبحث الثاني. المطلب الثانى: هيئات الولاية وهياكلها في ظل أحكام القانون رقم 12-07.

الولاية جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهي أيضا دائرة إدارية غير مركزية للدولة تعمل على تنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والولاية، تنشأ بموجب قانون، وهي اليوم خاضعة لأحكام القانون رقم (2012/04/21) المتعلق بالولاية المؤرخ في 2012/04/21.

^{(1)،} المرجع نفسه ،ص141.

⁽²⁾ جميلة جار ، دروس في القانون الإداري ، الطبقة الأولى ، منشورات كليك ، الجزائر ، 2014 ، ص 85.

تتمتع الولاية بإسم وإقليم ومقر رئيسي ، حسب نص المادة 09 ، وذمة مالية مستقلة وتتكون من هيئتين (1) هما:

- المجلس الشعبي الولائي.
 - -الوالي.

غير أن نصوص تنظيمية (²⁾صدرت لتبين أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها بما ي فرض علينا بيان هذا التنظيم

وفيما يلّي سنتاول دراسة هذه الهيئات وفقا للقانون رقم 12-07 المؤرخ في 12 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية والساري المفعول حاليا من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: هيئات الولاية

الفرع الثانى: هياكل الولاية

الفرع الأول: هيئات الولاية:

حسب نص المادة 02 من القانون لولاية هيئتان هما:

- المجلس الشعبي الولائي.
 - الوالي.

أولا: المجلس الشعبي الولائي:

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا فهي زيادة عن كونها وجها من وجوه اللامركزية تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيدها كما تعتبر حلّقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري وسكان الولاية.

^{(1) :} المادة 2، من القانون 12.07 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر

^{(2):} بموجب المرسوم التنفيدي رقم 94-215، المؤرح في 23جويلية1994، المحدد لأجهزة و هياكل الإدارة العامة للولاية ،الجريدة الرسمية ،العدد 48لسنة1994، تقوم الإدارة العامة للولاية على الأجهزة التالية: الكتابة (الأمانة) العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الديوان، الدائرة.

وهكذا فإنها تمثل عاملا فعالا في مسليرة التنمية الشاملة وتحقيق المطامح الشعبية والترقية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وترتبط أهميتها بمدى كفاءة أعضائها وفعالياتهم وسهرهم على خدمة المواطن وحرصهم على تنفيذ المشاريع الوطنية في مختلف القطاعات واحترامهم للمبادئ الأساسية⁽¹⁾

وقد أكد الميثاق الوطني لسنة 1986 على أهمية المجالس الشعبية الولائية. (2) وهو المعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية، كما يعد الحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الإتجاهات والتيارات التي يحملها. (3)

وفيما يلي تستعرض إلى كيفية تكوينه وإختيار أعضائه وسير أعماله.

أ تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم إختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة المترشحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين ويكون عدد مقاعده حسب ماتضمنه قانون الإنتخابات وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا. (4)

طبقا للمادة 82 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الإنتخابات فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي حسب الإحصاء العام للسكان:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 000.250 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 001.250 و 000.650 نسمة.

^{(1):} حسين فريحة، شرح القانون الإداري: دراسة مقارنة ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، 170 .

^{(2):} أكد الميثاق الوطني على أهمية المجالس الشعبية الولائية باعتبارها قاعدة أساسية للتنمية الوطنية ، الجريدة الرسمية ، العدد 7 ، الصادرة بتاريخ 1986

^{(3):} مولود ديدان ، القانون الإداري ، النتظيم الإداري ، النشاط الإداري ، دار بلقيس الجزائر ، ص 99.

^{(4):} القانون العضوي رقم 12-01 ، المتعلق بنظام الإنتخابات ، السالف الذكر.

- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 000.650 و 000.950 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 001.950 و 000.150.1 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 001.150 و 1. 000.250 نسمة.
 - 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 000.250.1 نسمة.

وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا، فإن عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كما يلى:

*12 مجلسا ولائيا يتكون من 35 عضوا وهي:

أدرار، الأغواط، بشار، تمنراست، سعيدة، البيض، إليزي، تندوف، تيسمسيلت، خنشلة، غرداية، النعامة.

*26 مجلسا ولائيا يتكون من 39 عضوا وهي:

أم البواقي، بسكرة، البليدة، البويرة، تبسة، تيارت، الجلفة، جيجل، سكيكدة، سيدي بلعباس، عنابة، قالمة، مستغانم، المسيلة، معسكر، ورقلة، برج بوعريرج، بومرداس، الطارف، الوادي، سوق أهراس، تيبازة، ميلة، عين الدفلة، عين تيموشنت، غيليزان.

*8 مجالس تتكون من 43 عضو وهي الشلف، باتنة، بجاية، تلمسان، تيزي وزو، وهرن، قسنطينة، المدية.

- *مجلس واحد يتكون من 47 عضو وهو مجلس سطيف.
- *مجلس واحد يتكون من 55 عضوا وهو مجلس الجزائر.

المجموع 48 مجلسا شعبيا ولائيا ل48 ولاية (محافظة)

ولقد نص قانون الإنتخابات رقم 12-10 على شروط مشتركة بالنسبة لإنتخاب جميع المجالس الشعبية المنتخبة (المجلس الشعبي البلّدي، المجلس الشعبي الولائي)، حيث يجب

^{(1):} أنظر الجريدة الرسمية العدد 49 سنة 1997، وأيضا عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ، ص-ص ، 198-197.

أن تتوافر في إنتخاب المجلس الشعبي الولائي الشروط نفسها اللاّزمة لإنتخاب المجلس الشعبي، ذلك أن الإنتخابات البلدية والولائية تجري في اليوم نفسه ومن طرف هيئة إنتخابية واحدة.

ويشهرط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي الشروط نفسها اللاّزمة لعضوية المجلس الشعبي البلّدي، كما هي محددة في المادة 78 من قانون 12-10 المتعلق بنظام الإنتخابات (1)

وحفاظا على مصداقية العملية الإنتخابية أبعد المشرع طرائف معينة وحرمها من حق الترشح لإنتخابات المجلس الشعبي الولائي خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل وهذا بغرض سد الطريق أمامها حتى لا تسيء إستعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية. (2) وقد نصت المادة 83 منه على ما يأتى:

" يعتبر غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدّة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

- الولاة
- رؤساء الدوائر.
- الكتاب العامون للولايات.
- أعضاء المجالس التنفيدية للولايات.
 - أفراد الجيش الوطني الشعبي.
 - موظفو أسلاك الأمن.
 - محاسبو أموال الولايات.

(2): عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص199.

78

^{(1) :} محمد الصغير بعلّي ، المرجع سابق ، ص 206.

- الأمناء العامون للبلديات"

يجدر الإشارة أن الأمناء العامون للبلديات ورد ذكرهم لأول مرّة في القانون العضوّي لنظام الإنتخابات الجديد، ذلك لم تشملهم المادة 98 من الأمر 97-07 بالذكر غير أن ما يجب التنبيه إليه أن حرمان هذه الفئات من الترشح للعضوية في المجالس الولائية لبس مطلقا، وإنما يتعلق بالعاملين المتمثلين في العامل الزمني بحيث لا يجوز لهذه الفئات الترشح إلا بعد مرور سنة كاملة على عملهم بهذا الإقليم أو العامل المكاني إذ يجوز لهذه الفئات الترشح رغم قيام الصفة لكن في إقليم غير الذي يمارسون فيه وظائفهم. (1)

وينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة كما تنص المادة 65 منه.

وبنظرنا تعد مدّة 5 سنوات معقولة، فليست هي بالمدة الطويلة التي تجسد فكرة إحتكار السلطة، وعدم تمكين الغير من المشاركة في تسيير الشأن المحلّي، ولا هي بالمدّة القصيرة التي ينجز عنها تجديد هياكل التسيير على مستوى الجماعات المحلّية في فترة وجيزة بما يكلف خزينة ضخمة نتيجة المبالغة في اللّجوء إلى تجديد المجالس المنتخبة.

كما أن المدّة القصيرة تثقل كاهل الإدارة في تنظيم العمليات الإنتخابية فتصبح شغلها الشراغل على حساب مسائل أخرى يكون الإقليم أو جماعة المحلّية في أمس الحاجة إليها. وإلى جانب ذلك تضمن المدّة القصيرة إستقرار المجالس المنتخبة وتمكين الأعضاء من فرصة مناسبة للتكوين والمشاركة في وضع القرار المحلّي ونتيجة لذلك فإن إختيار نهاركه كمدة وسطية ولا هي بالمدّة الطويلة ولا هي بالمدّة القصيرة. (2)

⁽¹⁾ مولود ديدان ، المرجع السابق، ص101.

⁽²⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع الهابق، ص207.

كما نصت المادة 66 منه على مايأتي: " توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

لا توجد في الحسبان عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

كما يتم إنتخاب المجلس الشعبي الولائي وفق نفس الأليات والإجراءات والقواعد التي يتم بها إنتخاب المجلس الشعبي البلدي سواء من حيث: إعداد القائمة الإنتخابية أو الإقتراع أو فرز الأصوات أو إعلان النتائج، أو ما قد يشار بشأنها من منازعات، (1) كما بينا في المبحث الأول.

وفي حالة إستقالة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو إقصائه يستخلف بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير ويثبت هذا الإستخلاف بمداولة من المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾

وفي حالة متابعة جزائية لعضو لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا يمكن توقيفه بموجب مداولة ويتم إعلان التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الدّاخلية لحين الفصل النهائي من الجهة القضائية المختصة. (3)

ويعاد إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتجديده في الحالات التالية:

- 1 في حالة إلغاء نهائي لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - 2 في حالة إستقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين.
 - 3 عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء.

^{.206} محمد الصغير بعلّي ، المرجع السابق ، ص $^{(1)}$

⁽²⁾ المادة 41 من القانون 12–07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

⁽³⁾ المادة 45، المرجع نفسه.

4 في حالة إختلاف خطير بين أعضاء المجلس بشأن هذا الإختلاف أن يعرقل السير الحسن والعادي للمجلس الشعبي الولائي.

ويتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناءا على تقرير يقدمه وزير الدّاخلية.

وتنتهي الفترة الإنتخابية للمجلس المجدد بإنتهاء الفترة الباقية ولغاية التجديد التام والعام للمجالس التبعية الولائية على المستوى الوطني. (1)

كيفية إختيار المجلس الشعبي الولائي وصلاحيته:

1- كيفية اختيار رئيس المجلس في قانون الولاية 1990:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيسا وذلك باعتماد أسلوب الإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدور الأول تجري إنتخابات في دورة ثانية يكتفي فيها بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات تسند رئاسة المجلس لأكبر الأعضاء سنا وتكون الرئاسة لكامل الفترة الإنتخابية. (2) وبعد إنتخابه يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي إختيار مساعدا له أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس الشعبي للموافقة عليهم، ويعين الرئيس في حالة تعدد النواب أحد المساعدين لإنابته في حالة غي ابه، وفي حالة حصول مانع لمساعد أو المساعدين يعين المجلس من بين أعضائه من يتولى مهام الرئاسة. (3)

2- إختيار رئيس المجلس في قانون الولاية لسنة 2012:

يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد إنتخاب رئيس المجلس وهذا خلال الثمانية أيام التي تلّي إعلان نتائج الإنتخابات، ويشرف على عملية

^{(1):} محمد الصغير بعلّي ، المرجع السابق ، ص 173.

^{(2):} شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986 ، ص68.

[.] المادة 26 من القانون رقم 90-90 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر.

إختيار رئيس المجلس مكتب مؤقت يتكون من المنتخب الولائي الأكبر سنا يساعده منتخبان من أصغر الأعضاء سنا.

وتتمثل المهمة الرئيسية للمكتب المؤقت في إستقبال ترشيحات رئاسة المجلس وإعداد قائمة للمترشحين، ويعتبر مكتب المجلس هيئة مؤقتة تزول وتحل قانونا بمجرد إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهو عبارة عن هيكل غير دائم أضافه قانون 2012 حسنا وفعل. (1)

ويقدم المترشح لإنتخابات رئاسة المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الفائزتين على الأقل بخمسة وثلاثين بالمائة تقديم مترشح عندها.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة المطلوبة أي خمسة وثلاثون في المائة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مرشح عنها. (2)

ويتم الإنتخاب بصفة سرّية إحتراما لإرادة وتوجه كل منتخب ولائي وقناعته الشخصية ويعلن رئيس للمجلس الشعبي الولائي كل مترشح حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلوبة يتم اللّجوء إلى دور ثاني فقط بين المترشحين الحائزين على الرتبة الأولى والثانية ويعلن فائزا برئاسة المجلس الشعبي الولائي المترشح المتحصل على الأغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجاس أكبر الأعضاء سنا، وهكذا أجاب المشرع عن كل الإحتمالات المطروحة بصدد الترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي. (3)

⁽¹⁾ المادة 58 ،المرجع نفسه.

⁽²⁾ المادة 59 من القانون رقم 12–07، المتعلق بالولاية،السالف الذكر.

⁽³⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص209.

ويرسل المحضر الذي يعده المكتب المؤقت للوالي وينشر في لوحة الإعلانات في مقر الولاية وسائل البلديات التابعة لها.

ولقد أولى قانون الولاية الجديد لرئيس المجلس أهمية خاصة فأوجب تنصيبه في جلسة عامة تعقد بمقر الولاية يحضرها الوالي وأعضاء البرلمان ورؤساء الجالس الشعبية البلدية. (1) ولم يشر قنون 1990 لمثل هذه الجلسة العامة.

وخلال ثمانية أيام من تنصيبه يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي إختيار نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة، ويتم إختيار النواب حسب مقاعد المجلس الشعبي الولائي.

- إثنين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.
- -ثلاثة بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.
- ستة بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا. (2) ولم يشر قانون 1990 لعدد محدد من النواب وإكتفت المادة 26 منه أن رئيس المجلس يختار مساعدا له أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للمواف قة عليهم. (3)

وبحكم منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي فقد فرض قانون الولاية في نص المادة 63 منه التفرغ، كما أوجب القانون على رئيس المجلس الإقامة على إقليم الولاية.

وفي حالة حدوث مانع مؤقت لرئيس المجلس الشعبي الولائي يعين رئيس المجلس أحد نوابه لإستخلافه في مهامه، وإذّا إستحال عليه تعيين مستخلف تولى المجلس نيابة عنه

(3): أنظر المادة 26من القانون رقم 90-90 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر.

[.] أنظر المادة 61 من القانون رقم 22-07 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر.

^{(2):} أنظر المادة 62 ،المرجع نفسه.

اختيار أحد نواب رئيس المجلس وتكليفهم مؤقتا بمهام الرئاسة. (1)

ولقد حصل قانون الولاية لسنة 2012 حكما جديدا بموجب المادة 64 مفادهأن غياب رئيس المجلس عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يكون في وضعية تخلّي عن العهدة بعد مداولة المجلس، ومن المؤكد أن المشرع حرص من خلال هذا الحكم الجديد إضفاء مزيد من الجدية بالنسبة لرؤساء المجالس الشعبية الولائية خاصة والأمر يتعلق بمنصب محلّى له مكانته الرفيعة.

وإذا كانت رئاسة المجلس الشعبي الولائي في القانون الجزائري فارة طوال العهدة كأصل عام، غير أن القانون ذاته إعترف لرئيس المجلس بتقديم إستقالته أمام المجلس وتكون سارية المفعول إ بتداءا من تاريخ تقديمها، ويبلغ الوالي بذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون الولاية. (2)

وفي حالة إستقالة رئيس المجلس بالكيفية المذكورة أو وفاته أو إعفائه بسبب التخلّي عن العهدة يستخلف بذات الطريقة الأولى في أجل 30 يوما.

مع الإشارة أن المادة 66 من قانون الولاية لم يرد فيها صراحة وبالدقة بدء هذا الأجل. (3)

3- صلاحيات رئيس المجلس الشعبى الولائى:

يمارس رئيس المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية صلاحيات عديدة أهمها:

المادة 63 من القانون رقم 12-07 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر . تنص على مايلي: " يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهدته وهو ملزم بالإقامة على إقليم الولاية .

في حالة مانع مؤقت ، يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لإستخلافه في مهامه.

إذا إستحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس"

⁽²⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع سابق، ص-ص ، 210-211.

⁽³⁾ المادة 66 من القانون رقم 12-07 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر .

- -طبقا للمادة 17 يتولى رئيس المجلس إرسال الإستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وتسلم لهم في مقر سكناهم مقابل وصل إستلام وهذا قبل 10 أيام من الإجتماع. (1)
- -يتولى إدارة المناقشات وضبط الجلسة طبقا للمادة 27 من القانون 210 ويمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله. (2)
 - يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة طبقا للمادة 30.
 - -يقترح اللّجان الدائمة طبقا للمادة 34.
 - -بإمكانه طلب إنشاء لجنة تحقيق حسب مقتضيات المادة 35.
 - يطلع الوالى باستقالة المنتخب الولائي حسب المادة 42.
- يتولى طبقا للمادة 52 الفقرة 2 إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل إستلام.
 - يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه طبقا للمادة 62 بالكيفية المشار إليها.
 - يعين أحد نوابه الستخلافه وهذا ما نصت عليه المادة 63 الفقرة 2.
 - يختار رئيس المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية طبقا للمادة 68 الفقرة 2.
- يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية حسب مضمون المادة 72.

⁽¹⁾ على سبيل المقارنة المادة 14 من القانون رقم 90-09 ، المتعلق بالولاية.

⁽²⁾ على سبيل المقارنة المادة 28 من القانون رقم 90-09 ، الرجع نفسه.

-يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية ولا سيما النشاطات المسجلة بالولاية مابين الدورات حسب ما نصت عليه المادة 71.(1)

كما فرض القانون على الوالي بموجب المادة 67 أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل المادية والوثائق لأداء مهامه. (2)

ثانيا: سير أعمال المجلس الشعبي الولائي:

أ الدورات:

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات، عادية، وغير عادية، وبقوة القانون:

1- الدورات العادية: يعقد المجلس أربعة دورات عادية، في السنة مدّة الواحدة أقصاها 15 يوما. وذلك حسب نص المادة 14 من قانون الولاية.

وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة، وإلا عدّت باطلة وهي أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر.

كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الإستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام (البريد العادي أو الإلكتروني)، من تاريخ إنعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال.

2- الدورة غير العادية: يمكن للمجلس عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك أن يعقد دورات غير عادية سواء، بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس أو الوالى، وذلك حسب نص المادة 15 من قانون الولاية.

لم يحدد قانون الولاية مدة الدورة العادية، حيث ينتهي باستنفاد جدول الأعمال.

(2) أنظر المادة 61 المرجع نفسه ، والتي نصت على ما يلي: " يجب على الوالي أن يضع تحت تصرّف رئيس المجلس الشعبي الولائي، الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس".

⁽¹⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 212.

3- الدورة الاستثنائية: (بقوة القانون): يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية، كما توضح الفقرة الأخيرة من المادة 15 من قانون الولاية. $^{(1)}$ ب المداولات:

يجرى المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته، مداولات تنصب على إحدى صلاحياته، وتخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلَّدية، إلى القواعد الأساسية التالية:

-1 القاعدة العامة أن تكون مداولات المجلس علانية، ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين.
- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والنظام العام.

2- تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء المم ارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوى الأصوات وفقا لما ورد في نص المادة 51 من قانون الولاية الجديد.

ويجري المجلس الشعبى الولائى أشغاله باللغة العربية وتحرر محاضره تحت طائلة البطلان أيضا بنفس اللّغة، وتكون جلسات المجلس علّنية كأصل عام خارج دائرة الإستثناء المقرر بموجب المادة 26 من القانون 12-07، وتوقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء وطبقا للمادة 25 من قانون الولاية تسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختص إقليمي، وكان من الأفضل بنظرنا وتكريسا لنظام الإزدواجية القضائية أن يشير النص صراحة للمحكمة الإدارية دون غيرها.

ويوقع محضّر الجلّسة من جميع المنتخبين الحاضرين أو الهمثلين عند التصويت، ويرسل مستخلص المداولة في أجل 8 أيام للوالي من قبل رئيس المجلس مقابل وصل إستلام.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلّي ، المرجع سابق ، ص-ص،208-209.

ثانيا: الوالى:

إن النصوص القانونية والتنظيمية، وعلى الرغم من كثرتها وتنوعها إلا أنها لم تضع تعريفا محددا لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلّوها تماما من الإشارة إليه فقد جاء في المادة 92 من القانون 90–09، المتعلق بالولاية بأن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية" كما عرّفته المادة 40 من المرسوم التنفيدي 90–230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلّية، المعدل والمتمم (1) بأن " الواي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية" كما تم تعريف الوالي بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري. (2) وبأنه الواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية وأنه " رجل القرار والميدان بالولاية، وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف" وتجدر الإشارة ان القانون 20-00 المتعلق بالولاية لم يضع تعريفا لمنصب الوالي بل إكتفى باصلاحياته.

أ/ تعيينه وإنهاء مهامه:

إن منصب الوالي كما سلف الذكر يعد من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة، لذّا فقد نص الدستور في مادته 78 على أن منصب الوالي يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره كما لا يجوز له تفويض ذلك إلى غيره (المادة 87)

1/ التعيين في المنصب والشروط المطلوبة لذلك:

يتم التعيين الولاة من قبل رئيس الجمهورية منفردا، وذلك بموجب مرسوم رئاسي (تعيين سياسي) وقد كانت مسألة التعيين في منصب الوالي قبل صدور المرسومين الرئاسيين 99-930 و99-240 تتم باقتراح من وزير الدّاخلية في مجلس الوزراء وهذا على ضوء المادة

⁽¹⁾ المرسوم التنفيدي 90-230، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيدي رقم 91-305، الجريدة الرسمية، العدد 41 لسنة 1991.

⁽²⁾ ناصر لباد، القانون الإداري ، الجزء الأول: التنظيم الإداري، الطبعة الثانية.

10 من المرسوم التنفيدي 90-230 ويكون هذا الإقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الأجراء المقترح⁽¹⁾

الشروط المطلوبة في تعيين الوالي:

ولايوجد -حاليا- نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة ونظامهم القانوني.

ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارة وسياسة) جعل عملية وضع قانون أساسي له أمرا معقدا، وإن جاءت المادة 123 من قانون الجديد لتنص على أن " يحدد القانون الأساسي لسلك الولاة بموجب مرسوم" دون أن تحدد طبيعة هذا المرسوم أهو تتفيدي أم رئاسي (2).؟

ويجب على الوالي طبقا للمادة 122 من قانون الولاية، أن يقيم بالمقر الرئيسي للولاية. (3) لكن بالرّجوع إلى المرسوم التنفيذي 90–226 الذي حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم نجده يخضع للشروط والمبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العامة المذكورة في المادة 31 من المرسوم رقم 85–59 القانون الأساسي النمودجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

فتنص المادة 21 من المرسوم التنفيدي 90-226 (4) على أنه " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه الشروط الكفاءة والنزاهة."

ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص مايأتي

^{(1) :} علاء الدين عشبي ، مدخل القانون الإداري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2012 ، ص86.

^{(2):} محمد الصغير بعلّي ، المرجع السابق ، ص،214.

^{(3):} المادة 122 من القانون رقم 12-07 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر ، والتي تنص: " يجب على الوالي الإقامة بالمقر الرئيسي للولاية"

^{(4):} المرسوم التنفيدي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، الجريدة العددة 31 لسنة 1990.

أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدد التشريع و التنظيم بهما العمل.

أن يثبت تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك .

أن يكون قد مارس العمل مدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات و الإدارات العمومية أو في المؤسسات و الهيئات العمومية.

كما تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 على أنه " يعين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات.

رؤساء الدوائر.

غير أنه يمكن أن يعين 5% من أعداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفترة السابقة.

2 / - انتهاء مهام الوالي:

إن القاعدة الأساسية و المعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال و التي تقضي بوحدة جهة التعيين ن و جهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال و الإجراءات ن وعليه فلرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاة بمقتضى مرسوم رئاسى.

- إنهاء المهام: يتم إنهاء المهام الولاة من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين ن وتكون هذه المراسيم غاليا دون سبب أو تبرير لإنهاء المهام بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها بما هو الشأن في عملية التعيين و الذي يعد مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية التي تحكم الوالي ، وهو ما أطلق عليه فقهيا بالفصل الإداري غير التأديب⁽¹⁾ من الوظيفة و الذي قد يقوم على إحدى الأسباب التالية: (2)

(2) : عمار عوابدي : مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984، ص 197.

90

^{(1) :} علاء الدين عشى. ، المرجع السابق ، ص 87.

- عدم الكفاية و الصلاحية المهنية : بعدم إثبات جدارة في التسيير و القيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه .
- عدم اللياقة الصحية: أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقد إحدى حواسه.
- عدم الصلاحية الذهنية السياسية: هو ما أشار إليه بمعنى التعينات السياسية أي في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيها إعاقة لتنفيذ برامجها فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية، كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية و قد عاب البعض على أن أسلوب إنهاء المهام الذي يقوم على اعتبارات شخصية و سياسية و ذلك على اثر تعاقب الحكومات و السياسات قد يعيق العمل و النشاط الإداري الذي يفترض فيه الاستمرارية.
 - الاستقالة: وقد يكون انتهاء مهام الوالي ، بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين و يكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة بالمعنى الفنى لها و أن تكون هذه الاستقالة مكللة بمرسوم رئاسى ينهى الهام لطلبها.
- الوفاة: وهو سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل لوظيفة ، فالعلاقة الوظيفة التي كانت قائمة تتتهي بمجرد وفاة صاحبها ، غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف ، على العكس من الاستقالة التي يتعلق فيها طالبها من كافة حقوقه و لا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته.
- إنهاء المهام إلغاء المنصب: و هو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي إنهاء المهام إلغاء المنصب: و هو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التيفيك 266 بعبارة " إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو الغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فأنه يحتفظ بمرتبة مدة سنة ، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة

... و ينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل" (1)

و يعد ذلك سببا منطقيا لإنهاء المهام حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل ، و نأخذ على سبيل على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر -47 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر و الأمر -97 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالمحافظة الجزائر الكبرى -(2) بحيث تم إلغاء منصب والي الولاية و تعويضه بمنصب الوزير المحافظ ، وفقا للمادة -(2) من الأمر -(2) و التي تنص على تسير محافظة الجزائر الكبرى بواسطة الهيئات الآتية كل في حدود صلاحياته -(2) الوزير المحافظ الجزائر الكبرى – و تعيين ولاة منتدبين على رأس كل دائرة إدارية.

و كخلاصة لما سبق فان هذا المنصب كونه من المناصب العليا هو عدم وجود نظام قانوني خاص يحكم كيفية انتهاء المهام على غرار التعيين هو ما اقر به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ1 2001/06/11 بإقراره بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي التابعة لوظائف الوظيف العمومي بالنسبة للعمال الممارسين لوظائف عليا مما يجعل التوقيف و إنهاء المهام في هذه الوظائف يأتي سواء بمبادرة السلطة التي تملك سلطة التعيين أو بطلب من المعنى.

(1) : علاء الدين عشى مرجع سابق ، ص 88 – 89.

^{(2) :} علاء الدين عشى : المرجع السابق ، ص 89.

^{(3):} لقد أقر المجلس الدستوري عدم دستورية هذا القانون كونه مخالف للمادة 15 من الدستور بوضعه لجماعة محلية غير منصوص عليه و هي المحافظة و الدائرة الحضرية ن قرار رقم 20/ق. ا/مد/2000، يتعلق بمدى دستورية الآمر رقم 97-15، الجريدة الرسمية العدد 107السنة 2000 و بناء عليه صدر الأمر 2000 -01 الذي يعيد إلى هذا المنصب طبيعته الأصلية وفق لقانون الولاية.

^{(1):} لحسن بن الشيخ اث ملويا: المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2004 ، ص 31، وما يعدها.

ب: صلاحيات الوالى:

ابتداء ينبغي الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة ز متنوعة و لا يعتبر قانون الولاية فقط مصدر لها بل إلى جانب ذلك هنالك قانون البلدية و قوانين أخرى كثيرة ، كقانون الأملاك الوطنية و قانون الانتخابات و قانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية و قانون الضرائب و قانون العمل و القوانين العقارية و غيرها، بل هناك عديد النصوص التنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاة من ذلك على سبيل المثال لا الحصر المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل و المتمم المتعلق بتنظيم الصفات العمومية.

و يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و متميزة فهو إلى جانب أنه ممثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية ، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبى الولائي و أيضا يعتبر الوالى الرئيس الإداري للولاية (1)نوضح كما يلى :

1 صلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية :

إن الوالي و بصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فانه مسنود إليه المهام التالية:

-تنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداولات المجلس الشعبي الولائي و هذا طلبا لنص المادة 102⁽²⁾ من القانون الولاية ، التي أسندت للوالي مهمة نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي و تتفيذها بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ.

⊢لإعلام: يلزم قانون الولاية في المادتين 103 -104 بضرورة اطلاع و إعلام
 المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاط الدولة و ذلك عن طريق

- تقديم تقرير دول تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة ، عند افتتاح كل دورة عادية .

المجلس على من قانون 10^{-20} المتعلق بالولاية ، السالف الذكر ، و التي تنص على ما يلي : يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي و تتغيذها .

^{(1) :} عمار بوضياف : شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 238.

اطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية من جهة أخرى تقديم بيان سنوي دول نشاطات الولاية (المادة 109 من قانون الولاية)

اطلاع و بانتظام رئيس المجلس الشعبي الولائي عن مدى تنفيذ مداولات المجلس⁽¹⁾. إعداد الميزانية:

يتولى الوالي طبقا للمادتين 107 و 106 من قانون الولاية مهمة إعداد مشروع ميزانية الولاية و تتفيذها بعد عرضه على المجلس الشعبي الولائي للتصويت و المصادقة عليه وفقا للشروط الخاصة التي أسندت هذه المهام إلى الوالي.

إدارة أملاك الولاية: يؤدي الوالي طبقا للمادة 105 فقرة 2 من قانون الولاية كل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية و تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي.

- ممارسة الرقابة الوصائية على موظفي البلدية: يتولى الوالي طبقا لنص المادة 108 من قانون السهر على وضع المصالح الولائية و مؤسساتها العمومية و حسن سيرها و مراقبة ما تقوم به من أنشطة إدارية و مالية في حدود الولاية ، فضلا عن صلاحية رقابة بعض موظفي الولاية كمراقبة الأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي لما يمارس من الصلاحيات المخولة اليه بموجب أحكام المادتين 87 و 88 من قانون البلدية. (2)

كما يقوم الوالي بتقديم تقرير سنوي إلى الوزراء المختصين يوضح فيه المسائل المتعلقة بعمل رؤساء المصالح و مساعديهم الإداريين ، و يقوم بتقسيم أعمال هؤلاء القادة الإداريين و مدى صلاحياتهم لداء المهام الموكلة إليهم على مستوى الولاية (3)

^{(1) :} مولود ديدان : المرجع السابق ، ص 110.

^{(2) :} حسين فريجة : المرجع السابق ، ص 184.

^{(3):}عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 242.

2 <u>صلاحبات الوالي باعتباره ممثلا للولاية</u>: يمثل الوالي الولاية بمختلف التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية و المدنية و يتولى إدارة أملاك الولاية و الحقوق التي تتكون منها ممثلكات الولاية ، و يبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك ، و يمثل الوالي الولاية أمام إلقاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها⁽¹⁾

3 صلاحيات الوالى باعتباره ممثلا للدولة:

بالإضافة إلى السلطات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلا للولاية فانه يتمتع بصلاحيات أكثر أهمية باعتباره ممثل الدولة على المستوى الولاية و مفوض للحكومة للوالى بهذه الصفة في:

4 السهر على تطبيق سياسة الدولة على مستوى الولاية و تنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها الوزراء و هذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولايق⁽²⁾

- تتشيط وتتسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلّفة لمختلف قطاعات النشاط في الولاية، ولقد إستثنى المشرع بعض القطاعات فلم يخضعها لرّقابة الوالي (العمل التربوي، والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلّمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرّقابة المالية، الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيف العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية حدود الولاية).

والعبرة من إستثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكلة واحدة. (3) ممارسة سلطات الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، فقد عهد إليه المشرع المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية طبقا للمادة 114. بحيث سخرت تحت تصرفه مصالح الأمن ومصالح الدرك الوطني

^{(4):}المادة 110،من القانون رقم 12-07،المتعلق بالولاية،السالف الذكر،والتي تنص على:""الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية و لولاية و هو مفوض الحكومة."

المتواجدة على إقليم الولاية (1) ينبغي على رؤساء الأمن إعلامه بصفة فورية بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العمومي على مستوى الولاية، كما يمكنه تسخير وحدات الأمن الوطني المتخصصة وتشكيلات الدرك الوطني المتواجدة على مستوى إقليم الولاية في الحالات الإستثنائية، وهو مانصت عليه المادة بين 2 و 5 من المرسوم رقم: 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983 الذي حدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام.

- السهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وت حيينها وتنفيدها من خلال تسخير الأشخاص والممتلكات (2).
 - السهر على حفظ أرشيف الدولة والبلديات حسب نص المادة 120 من قانون الولاية⁽³⁾.

الفرع الثاني: إدارة الولاية.

تتص المادة 127 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على أنه: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي.

وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها.

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك."

ولذلك فقد صدرت تطبقا لنص هذه المادة أكثر من تنظيم متعلق بالإدارة في الولاية مثل المرسوم التنفيدي رقم $94^{(4)}$ المؤرخ في 82 جويلية $94^{(4)}$ المحدد لأجهزة

^{(1):}المادة115،المرجع نفسه.

^{(2):} مولود ديدان،المرجع السابق، ص 111.

المادة 120 من القانون 12^{-07} ،المتعلق بالولاية،السالف الذكر ،والتي تنص على ما يلي: "يسهر الوالي على حفظ أرشيف الولاية والبلديات".

⁽⁴⁾ مرسوم تنفيدي رقم 94-212 مؤرخ في 23 يونيو سنة 1994 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية العدد 48 الصادرة بتاريخ 27-07-1994.

الإدارة العامة في الولاية وهياكلها بالنسبة للإدارة العامة في الولاية وأعلنت المادة 2 منه أن الإدارة العامة في الولاية موضوعة تحت سلطة الوالي وتشمل:

- -الكتابة العامة
- -المفتشية العامة
 - الديوان
 - -رئيس الدائرة

أولا: الكتابة العامة أو الأمانة العامة للولاية:

ويوجد على رأسها الكاتب العام للولاية أو الأمين العام للولاية والذي يعتبر من المناصب العلّيا للدولة والذي يحتل المرتبة الثانية بعد مركز الوالي (1). ويتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي طبقا لنص المادة الأولى الفقر الثامنة من المرسوم الثاني رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (2)

أما بالنسبة لصلاحيات الموكولة للكتابة العامة والتي يتولاها الكاتب العام للولاية تحت سلطة الوالي حسب نص المادة 05 من المرسوم التنفيدي 215/94 السالف الذكر، فهي مبينة كما يلي:

- -يسهر على العمل الإداري يضمن إستمراريته.
- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
 - -ينسق أعمال المدراء في الولاية.
 - -ينشط عمل الهياكل المكلّفة بالبريد ويراقبها.

⁽¹⁾ راضية عباس ، الأمين العام للجماعات المحلّية ، مذكرة ماجستير ، تخصص، قانون عام ، جامعة الجزائر ، 2000-2000.

⁽²⁾ المرسوم التنفيدي رقم 99-240 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 1999 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، الجريدة الرسمية العدد 54 ، الصادرة سنة 1999.

- يجتمع كلما دعن الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعينين لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تتفيذ برنامج مجلس الولاية ويعلم الوالي بسير الأشغال.
 - ينشط مجموع برامج التجهيز والإستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها.
 - -يتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية.
 - ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية العينين إجتماعات هذا المجلس ويعدها ويتولى كتابتها.
 - يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.
 - يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره. (1)

ثانيا: المفتشية العامة:

طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94–215 فإنه من مشتملات الإدارة العامة مفتشية عامة قد نصت المادة 06 من المرسوم نفسه أنها تخضع لنص خاص وهو النص الذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيدي رقم 94–216، المؤرخ في 23 يوليو 1994. (2) المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ويتم تسيير المفتشية العامة في الولاية بواسطة مفتش عام في الولاية يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين، وهو ما نصت عليه المادة 05 من هذا المرسوم.

وللإشارة فإن الوظيفة مفتش عام في الولاية هي من الوظائف العلّيا المنصوص عليها في قائمة الوظائف العليا الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 90-227⁽³⁾. أما بالنسبة لصلاحيتها فإنها تتولى تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهياكل

⁽¹⁾ المادة 05 من المرسوم التنفيدي رقم 94-215 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكله ، السالف الذكر.

⁽²⁾ المرسوم التنفيدي رقم 94-216، المؤرخ في 23 يوليو 1994، بتعلق بالمفتشية العامة في الولاية ، الجريدة رسمية العدد 48 ، الصادرة يتاريخ 27-07-1994.

⁽³⁾ علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص91.

والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى من المرسوم 94-216، السالف الذكر وهي بهذه الصفة يتعين عليها القيان بما يلى:

- التقويم المستمر لعمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللاّمركزية الموضوعة تحت سلطة وزير الدّاخلية والجماعات المحلّية.
 - السهم الدائم على الإحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
 - تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية.
- -يتخذ إجراءات التسخير ونزع الملكية أو الوضع تحت حماية الدولة تتابع ذلك.

ثالثا: الديوان:

وهو جهاز يوضع لمساعدة الوالي وبالتالي فهو تحت سلطته المباشرة وتحت إدارة رئيس الديوان الذي يعتبر بدوره من المناصب العلّيا في الدولة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-22 المؤرخ في 27 جويلية 1990 السالف ذكره، ويتم تعيين رءيس الديوان بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء⁽¹⁾، أما للمفاهيم التي يضطلع بها الديوان فهي⁽²⁾:

- العلاقات الخارجية والتشريعات.
- العلاقة مع أجهزة الصحافة والإعلام.
- -يفوض رئيس الديوان في حدود إختصاصاته بالإمضاء عن الوالي.

ويضم ديوان الوالي من خمسة إلى عشرة مناصب للملحقين بالديوان تحدد بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية المكلف بالدّاخلية والسلطة المكلّفة بالوظيفة العمومية.

⁽¹⁾ الفقرة الثامنة من المادة الثانية المرسوم الرئاسي 99-240 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، السالف الذكر.

⁽²⁾ المادة 07 من المرسوم التنفيدي رقم 94-215 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكله ، السالف الذكر.

رابعا: الدائرة:

تنص المادة 2 من القانون 12-07، المتعلق بالولاية أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

ويظهر جلّيا أن نص هذا القانون لم يشر إلى الدائرة كتقسيم إداري داخل الولاية و الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري ليست جماعة محلّية فهي تقسيم إداري هيكلي فحسب وبالتالي فليس لها أي شخصية معنوية وهي بمثابة جهاز وسيط تابع للولاية التي يمكن أن يقسم إقليميا إلى دوائر والتي تقسم بدورها إلى بلديات.

ويرأس الدائرة رئيس الدائرة يعين بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء أما بالنسبة لصلاحيات رئيس الدائرة فقد سبق أن تم تنظيمها وقوانين لعل أهمها المرسوم 82-31 المؤرخ في 1982/01/23 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة وهذا قبل إلغائه، أما حاليا فصلاحيات رئيس الدائرة محدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر، وتتمثل أهمها في: (1)

- بنشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتتفيذها.
- يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:
 - 1 ⊢لميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة للبلديات التابعة للدائرة نفسها.
 - 2 -تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.
 - 3 -شروط الإيجار التي لا تتعدى مدّتها تسع (9 سنوات).
 - 4 تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

ما علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص $^{(1)}$

- 5 المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
 - 6 الهبات والوصايا.
- يوافق على مداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلّديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام.
- يسهر ، زيادة عن ذلك على الأحداث الفعلّي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخوّلة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.
- -كما يسهر رئيس الدائرة طبقا لنص المادة 25 من المرسوم رقم 83-373 وتحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية. (1)

خامسا: المصالح الخارجي للدولة:

تنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 ، السالف الذكر على مايلي: "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع، تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها." وعليه من المفروض أن القطاعات الوزارية باستثناء وزارة الخارجية ممثلة على مستوى كل ولاية عن طريق مصالحها الخارجية التي تعتبر امتدادا لها على المستوى المحلّي وتمثل المصالح الخارجية للدولة أجهزة غير ممركزة لأنها تخضع مباشرة للدولة و الشيء الذي يلفت الانتباه فيما يخصها أن تنظيمها الإقليمي معقد، لأنه يخضع إلى معايير مختلفة مثل الصلاحيات التي يمارسها والوسائل المادية والبشرية للدولة.

وعليه فإننا نجدها في أغلب الأحيان ممثلة على مستوى الولاية ولكن كذلك في بعض الأحيان على مستوى الدوائر. (2)

⁽¹⁾ المادة 10 من المرسوم التتفيدي رقم 94–215 ، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، السالف الذكر.

⁽²⁾ علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص106.

وتكون المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية إما في شكل مديريات أو مديريات فرعية أو مكاتب تطبيقا لنص المرسوم النتفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات⁽¹⁾.

وهذه المصالح الخا رجية والتي يتبع كل منها وزارة من الوزارات تمثل نموذج لعدم التركيز الإداري ويرأسها مدير معين بموجب مرسوم رئاسي بعد إقتراح من الوزير الأول طبقا للمرسوم الرئاسي 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، السالف الذكر.

ولهذه المديريات تمثيل على مستوى الدوائر والبلديات أحيانا أما بالنسبة للتنسيق الذي يتم فيها بين المصالح الخارجية فإنها تكون في إطار سلطات الوالي تجاه هذه المصالح وفي لإطار مجلس الولاية الذي يتشكل من مدير ومصالح الولاية و المسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية وبذلك فإن مهمة المجلس بأعضائه ومداراء المصالح الخارجية إتخاد جميع التد ابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها وكذا السهر على تتفيذ برنامج الحكومة تعليماتها ومن جهة أخرى فإن الوالي ينشط تحت سلطة الوزراء المختصين وينسق عمل مصالح الدولة الموجودة في الولاية وبذلك فإن العلاقة بين هذه المصالح وإدارتها المركزية والوالي هي علاقة تنسيق وتعاون ورقابة في ذات الوقت والمقصود بها تلك الرقابة المخوّلة للوالي بصفته ممثلا للدولة على هذه المصالح وعلى مدرائها أو مسؤوليها.

أما بالنسبة للمهام المسندة لمصالح الدولة الخارجية والتي يسهر كل مسؤول عضو في مجلس الولاية على ممارستها تتمثل في:

-يبرم ج عمل المصالح التابعة لإدارته وينشطها وينسقها ويقومها ويراقبها.

-يسهر على أن تقيد المصالح التي يسيرها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.

⁽¹⁾ المرسوم التنفيدي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات ، الجريدة الرسمية العدد 26 ، الصادرة سنة 1990.

- يعد ويدرس بالاتصال مع المصالح و الهياكل المعنية المشاريع والتقديرات الخاصة بتنمية القطاع في الولاية.

-يسهر في حدود اختصاصاته على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق إنجازها.

-يقوّم نشاط المصالح ويعد الحصائل الدورية، كما يمارس الصلاحيات التي يسندها القانون إلى المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية المرتبطة بقطاع نشاط والتابعة للولاية.

- يتابع ويقوم عمل المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية والخاصة ذات الأهمية المحلّية أو الوطنية التي تمارس كل أنشطتها أو بعضها في تراب الولاية (1).

فالمديرية التنفيذية بوصف واضح هي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة وبعث وتحريك العملية التنموية على مستوى الولاية، ولا يمكن من منظورنا تصور وجود الدولة كأحد أهم أشخاص القانون العام على مستوى المناطق المحلية في غياب المصالح الخارجية للولايات أو المديريات التنفيذية. (2)

ورغم أهميتها ورغم دورها الرائد، ونشاطها المكثف، إلا أن المديريات التنفيذية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية فلم تكسبها المادة 49 من القانون المدنى بهذا الطابع.

أما بالنسبة للمصالح الخارجية على مستوى الولاية فإننا نجد على سبيل المثال:

- -مديرية الثقافة ومديرية النقل.
 - -مديرية المجاهدين.
 - -مديرية الشبيبة والرياضة
 - -مديرية أملاك الدولة
 - -مديرية الحفظ العقاري

_

^{.108–107،} المرجع السابق، ص-ص، المرجع السابق، على عشي، المرجع السابق، ص

^{(2):}عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص-ص، 246-247

- -مديرية الضرائب
- -الخزينة الولائية
- -مديرية الفرعية لمسح الأراضي
- -مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية
 - -مديرية النقل والتموين المهني
 - -مديرية الصحة
 - -مديرية التربية
 - -مديرية الصناعة والمناجم
 - –مديرية الفلاحة
 - -مديرية السياحة
 - –مديرية الرّي
 - -مديرية البناء والتعمير
 - -مديرية المنشأت القاعدية
 - -مديرية الأشغال العمومية
- -مديرية البريد وتكنولوجيا الإعلام والإتصال
 - -مديرية الغابات
 - -مديرية المنافسة والأسعار

وينبغي الإشارة أن هذه المصالح الخارجية للولاية تمارس عليها سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها هذه المصلحة وذلك بخضوعها

للوزارة المعنية بوصفها سلطة رئاسية لهذه المديرية من جهة وخضوعها للوالي لوصفه ممثلا للولاية من حيث التنسيق بينها والولاية (1).

وفي الأخير وكخلاصة لهذا المبحث يمكن القول أن أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها قانون الولاية لسنة 2012 لم تكن بالكثيرة إذ جاء القانون بعناوين جديدة دون التغيير في مضمون المادة.

*تضمن القانون الجديد للولاية شعار الولاية في المادة الأولى منه وهو " بالشعب و للشعب" ولم يتضمن قانون 1990 حكما مماثلا.

- جاء القانون بعناوين جديدة من ذلك "الإسم الإقليمي، المقر الرئيسي" ولم يتضمن قانون - جاء القانون مماثلة.

- تضمن القانون 12-07، حالة جديدة تتعلق بدورات المجلس الشعبي الولائي ويتعلق الأمر بحالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية إذ أوجب المشرع عقد الدورة بقوة القانون في مثل هذه الحالات، وهو ما يبرهن على حرص المشرع دعوة المنتخبين للإجتماع في الظروف القاهرة لمتابعة الوضع و إتخاد ما يلزم، والإشارة في قانون 1990 لمثل هذا الحكم.

- تضمنت المادة 17 من القانون الجديد للولاية شكلا جديدا من أشكال إرسال الإستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ويتعلق الأمر بالإرسال الإلكتروني وهذا ما يدل على حرص المشرع على مواكبة التطور التكنولوجي، كما أوجت المادة 18 من القانون 12-07، إلصاق جدول أعمال الدورة في الموقع الإلكتروني.

كما فرضت المادة 22 من القانون الجديد للولاية رقم 12-07 حكما عاما أن دورات المجلس الشعبي الولائي وأشغال لجانه تجري في مقره وهو حكم جديد.

⁽¹⁾ علاء الدين عشي ،المرجع السابق، ص-ص، 109-110.

- كما أوردت المادة 23 من القانون 12-07، إستثناءا يتعلق بإمكانية تغيير مكان إنعقاد المجلس الشعبي الولائي. ولم يشر القانون السابق ذلك.

- إعترف قانون الولاية الجديد ولأول مرّة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية، وتعتبر هذه النقطة بالذات من أهم معالم الإصلاح الإداري الجديد لما لها من أثر إجابي في توسيع نطاق الرّقابة الشعبية، وإعادة الإعتبار للمنتخبين المحليين.

كما أعلنت المادة 43 من القانون 12-07، عن تخلّي المنتخب الولائي عن عهدته إذا تغيب ثلاثة دورات عادية متتالية خلال السنة ودون عذر مقبول. وهذا الحكم لاشك سيضفي قدرا من الصرّامة بالنسبة للمجالس المنتخبة ويلزم العضوّ بحضور دورات المجلس كما أعلنت المادة 59 من قانون 12-07، عن طريقة جديدة لإختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، تمثلت في تقديم المترشح من القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة وغيرها من الأحكام الأخرى.

وما يلاحظ على إختصاصات الوالي المشرع أعاد صيغة بعض المواد صياغة لفظية بغية الإستقامة المعنى لا غير.

الفصل الثاني: علاقة الجماعات الاقليمية بالسلطات المركزية في ضّل الاصلاحات الجديدة

إذا كان المعيار الرئيسي في نظام المركزية الإدارية هو تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية و انفرادها بسلطة القرار فان المعيار الرئيسي في نظام اللامركزية الإدارية هو استقلال وحداتها عن السلطة المركزية فالأصل في هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية الاستثناء من ذلك تمارس رقابة على هذه الهيئات بقصد تحقيق أغراض معينة بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية.

فنجاح النظام المحلي "اللامركزية الإدارية" يكمن في مدى الاستقلال الذي تتمتع به المجالس الشعبية المحلية، "البلدية و الولائية"، فكلما زاد استقلال هذه المجالس، كان ذلك ذليلا قاطعا على وعي الشعب المحلي و تغلغل مؤشرات الحكم الراشد على المستوى المحلي،ولهذا فإن الدساتير و القوانين العادية تحرص على تدعيم استقلال الجماعات الإقليمية في مباشرة عملها ،وتوفر لها الضمانات الفعالة لتتمتع بهذا الاستقلال و ممارسته سواء كانت هذه الضمانات سياسية أو قانونية أو قضائية.

ولكن مهما كانت حاجة الجماعات الإقليمية"البلدية و الولاية" للاستقلال،فإن ذلك يجب ألا يحجب حقيقة أخرى بالغة الأهمية،وهي أن المجالس المحلية ليست في نهاية الأمر إلا بعض من أجهزة الدولة ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلا دويلات داخل الدولة،فالأصول التنظيمية السليمة تقتضي أن يكون الوزراء في نهاية الأمر، مسؤولون أمام البرلمان عن جميع أنواع الخدمات العامة التي تقدم إلى المواطنين سواء كانت هاته الخدمات تؤذى بأسلوب مركزي أو أسلوب لا مركزي، هذه الفكرة تجسدت في دستور الجزائر لسنة 1996، وذلك من خلال موقع المادة 15 منه فقد، أدرجت تحت الفصل الثالث بعنوان "الدولة" من الباب الأول بعنوان "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، فاعتبرها استقلالية في إطار وحدة الدولة.

وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا الفصل الأصل و الإستثناء في علاقة الجماعات الإقليمية بالسلطات الوصائية آي ،استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية كأصل وذلك من خلال المبحث الأول، والرقابة الإدارية الوصائية ك إستثناء من خلال المبحث الثاني، بمعنى آخر سوف نحاول إبراز العلاقة القائمة بين الجماعات الإقليمية و السلطات المركزية وذلك في ظل أحكام قانون البلدية رقم 11-10، وقانون الولاية رقم 21-07.

المبحث الأول: استقلال الجماعات الاقليمية في ظل الاصلاحات الجديدة.

إن استقلال الجماعات الإقليمية، هو الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإدارية، بحيث إذا انتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية، و التساؤل الذي يثور هو ماذا نعني باستقلال الجماعات الإقليمية؟ وماهي المعايير الفقهية المقترحة لتحقيق هذا الإستقلال؟

وهذا ما سنحاول إبرازه في هذا المبحث بحيث خصصنا للإجابة عن هذه الأسئلة مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم إستقلال الجماعات الإقليمية

المطلب الثاني: مظاهر إستقلال الجماعات الإقليمية

المطلب الاول: مفهوم إستقلال الجماعات الإقليمية

لقد احتدم النقاش بين الفقهاء بش أن مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية و أدواته القانونية ، فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسيّر عن طريق الانتخاب، و خلافا للرأي الأول ذهب اتجاه آخر في الفقه إلى القول أن استقلال الجماعات الإقليمية عن سلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الإنتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية، وبين ذلك وذاك كان لابد علينا إبراز مفهوم الإستقلال (الفرع الأول)، بعدها نتطرق لمعايير الاستقلال الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الإستقلال

قبل الحديث عن التعريفات الفقهية بشأن إستقلال الجماعات الإقليمية نشير إلى أن حجم و مضمون الإستقلالية في نظرية اللامركزية الإقليمية يقاس إنطلاقا من علاقة الجماعات الإقليمية بالسلطة الوصائية.

يعرف احد الفقهاء الاستقلالية أو الاستقلال المحلي: "ب أن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجــود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها، ويمـارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك إن يتوفر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام باختصاصاتها (1)

ويمتاز هذا التعريف بأنه اشتمل على الكثير من العناصر الاستقلالية إلى انه لم يبين الوسيلة التي يمكن من خلالها تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك.

كما عرّف استقلالية الجماعات الإقليمية فقيه آخر بأنه: "أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شانها كما يعني هذا الاستقلال في الوقت نفسه إن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون إن تخضع لدلك لأوامر السلطة المركزية"(2)

يمتاز هذا التعريف بأنه تطرق إلى حرية الهيئات المحلية في اختيار أعضاءها دون تدخل من السلطة المركزية، إلا انه أهمل الحديث عن التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى رغم أهميتها بالنسبة لاستقلال الهيئات المحلية.

(2): عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل الدكتورة، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1993، ص109

112

^{(1) :} محمد أنس قاسم جعفر ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبيرالية و الإشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 1985، ص109

ومن التعريفات كذلك بشان الاستقلالية أنها "حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية ".

وذهب البعض إلى: "أن استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعني قدرتها على القيام بأعمال واختصاصاتها باختيارها وإرادتها ، وبدون تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية " وعرّف آخرون الاستقلال البلدي أنه: "حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة أو في الحالة العكسية نرجح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة".

ويعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات الإقليمية ركنها الأساسي والمعيار الرئيسي، الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية.

وبالتالي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال. (1)

و تتّص المادة 3 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية على أن: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية و الأمن وكدا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

وقد بينت لنا هده المادة أن المجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم. (2)

كما خص قانون الولاية رقم 12-07، المتعلق بالولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 إلى 101 بما يمثل 29 مادة وهذا ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهذا المجلس والتي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم. (1)

^{(1) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص19

^{(2) :} المواد من 103 إلى 124، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

فيظهر أن المشرع الجزائري و إن حدد الأُطر العامة لتدخل كل من البلدية والولاية إلا انه ترك لها حرية التحرك واسعة ، وهذا ما يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة على استقلال الجماعات الإقليمية؟

الفرع الثاني: معايير الاستقلال

هناك جملة من المعايير اقترحها الفقه للدلالة على مدى ومضمون استقلال الجماعات الإقليمية إلا أنها لا تخلوا من انتقادات. (2)

وهدا ما سنحاول إبرازه من خلال هدا الفرع.

أولا: معبار الاختصاص الحصري

لا تكون الجماعات الإقليمية مستقلة إلا بصدد المجالات التي تعتبر من اختصاصها الحصري .

يظهر هذا المعيار غامضا، فما معنى الاختصاصات الحصرية؟ هل هي تلك التي يحددها القانون والتي تمارسها الجماعات الإقليمية وحدها دون غيرها؟

وعن موقف المشرع الجزائري بخصوص هدا المعيار فنجد أن نطاق اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج منها بنص وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال المواثيق الجزائرية (الوطنية والمحلية)، فقد ورد في الميثاق الوطني أنه:" ينبغي اللامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل و أن للمجالس الشعبية وحدها الحق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية."(3)

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص230.

^{(2):} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص192

^{(3):} الأمر رقم 76-57، المتضمن الميثاق الوطني، المؤرخ في 5 جويلية 1976، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة سنة 1976، ص86

ويتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة وهذا ما أكدته نص المادة الأولى من القانون البلدي لسنة 1967 في توسيع نطاق اختصاصات البلدية إلى أبعد الحدود⁽¹⁾

ونص الثاني على أن: "الولاية هي وحدة لامركزية وينتج عن دلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات وتدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها وللخطة فيم يتعلق وبالاقتصاد (2)

وعليه فالأصل إن الجماعات الإقليمية تتمتع بحرية كاملة في التدخل حسب قدراتها وإمكانياتها بحيث لا سلطان للوصاية عليها باستثناء بعض الميادين التي اوجب المشرع إجبارية التدخل فيها، ولاسيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها. (3)

وينطبق هدا المعيار إلى حد كبير على مفهوم مجالس الاستقلال الممنوح للبلديات والولايات في الجزائر التي تتمتع مجالس مداولاتها بسلطة تداول واسعة في مختلف ميادين الشؤون ألمحلية (4)

ثانيا: معيار السلطة التقريرية

يتحقق الاستقلال طبقا له المعيار عندما تتمتع الجماعات الإقليمية بسلطة تقريرية واسعة وهامة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة ، ونعنى بالسلطة التقريرية أن يكون

^{(1) :} المادة الأولى من القانون، رقم 67-24 المتعلق بالبلدية السالف الذكر و التي تنص على أن :"البلدية هي الوحدة القاعدية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

^{(2) :} ميثاق الولاية، الصادر بتاريخ 26 مارس 1969، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة سنة 1969، ص14.

^{(3) :} على سبيل المثال المواد من 100 إلى 103، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

^{(4) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص93

للجماعات المحلية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة، أو م ا يسمى بحق المبادرة (1) أو حق الميادأة.

ولقد تضمن كل من ميثاق البلدية وميثاق الولاية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات الإقليمية و بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية فنص الأول على أن: "الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة ،دون ان تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أوفي تعديلها، ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية " (2)

ثالثا: معيار انعدام رقابة الملائمة

تكون الجماعات الإقليمية مستقلة عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملائمة، فالرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية تشمل رقابة الشرعية ورقابة الملائمة ويظهر ذلك في كل من قانون رقم 11-10. (3)

المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-07⁽⁴⁾ المتعلق بالولاية، والهدف من رقابة الملائمة في القانون الجزائري هو حماية المصلحة العامة.

ويتضح من دراسة هده المعايير أن مسألة الاستقلال المحلي هي ليست مسألة موضوعية، بحيث أن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي يتعلق في نهاية الأمر بنية و إرادة الدولة (السلطة التشريعية)⁽⁵

^{(5) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق، ص21

^{(1):} ميثاق البلدية، لسنة 1966، عبارة عن كتيب بعنوان التنظيم الجديد للبلدية، نشرته جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية، أوت، 1966، ص15

^{(2):} المادة 60 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

^{(3) :} المادة 56 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

^{(4) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ص21

المطلب الثاني: مظاهر استقلال الجماعات الإقليمية

إن نظام الجماعات الإقليمية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وسلطات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة.

وهذا يعني أن السلطات اللامركزية الإقليمية تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارستها لاختصاصاتها التي تحدد القوانين.

ورغم اتفاق الفقهاء على أهمية تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلال، إلا أنهم لم يتفقوا حول المعيار الرئيسي لتحقيق هدا الاستقلال، والذي من خلاله يتم تمييز السلطات اللامركزية الإقليمية عن غيرها من السلطات كالفروع الإدارية المحلية التابعة للسلطة المركزية.

فيرى البعض أن المعيار الرئيسي هو اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، بينما يذهب رأي آخر إلى أن المعيار هو الاستقلال العضوي للسلطات اللامركزية عن السلطة المركزية و الذي يتحقق بالاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية و أن يكون لممثلي هذه الجماعات اختصاصات و سلطات فعلية يمارسونها دون الخضوع للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية، وإنما يخضعون فقط لوصايتها، ولا يشترط صاحب هذا الرأي أن يكون تكوين المجالس المحلية بالانتخاب.

ويرى الدكتور محمد نور الدين أن هذا الاستقلال يتحقق بتوافر عناصر أساسية متكاملة هي:

- -الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المعنوية
- -أن يمثل هذا الشخص المعنوي مجلسا محليا منتخبا أساسا.
- -أن يكون هذا المجلس المنتخب مختصا اختصاصا أصيلا بإدارة شؤون الوحدة المحلية.
 - -قدرة المجلس المنتخب على تكوين موارد مالية خاصة و حرية التصرف فيها(1)

وعلى هذا الأساس، سنحاول دراسة هذه العناصر و سنفرد لكل عنصر منها فرعا خاصا و ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الاقليمية:

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها مما يترتب على ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل المسؤولية (2)، ولن نعرض لموضوع الشخصية المعنوية بوصفها نظرية قائمة بذاتها ، لأن ذلك يخرج عن نطاق دراستها، لذلك سنكتفي بمعالجتها من حيث كونها أحد عناصر استقلالية الجماعات الإقليمية ووسيلة لتحقيق اللامركزية، فننظر في ماهيتها والنتائج التي تترتب على وجودها، ثم تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية في ظل الإصلاحات الجديدة.

^{(1) :} محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر ، وفي مصر ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السابعة عشر ، العدد الثاني ، أغسطس ، سنة 1975

^{(2):} محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص34

أولا :تعريف الشخصية المعنوية

تعرف الشخصية المعنوية: "بأنها كيان له أجهزة خاصة و ذمة مالية. "(1)

وهناك من عرفها بأنها: "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون وتشكل هده المجموعة من الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، له أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات."(2)

إن المشرع الجزائري كسائر المشرعين تبني صراحة نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وأثر قانوني، ذلك أن الدولة كشخص معنوي عام تحتاج إلى أن يلتف حولها مجموعة من الأشخاص الاعتبارية العامة كالولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بغرض مساعدتها على القيام بأعباء السلطة العامة وتوفير الخدمة للجمهور.

إذ لا يتصور على الإطلاق قيام الدولة بمهامها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية التي تؤهلها على توزيع المهام والوظائف و إنشاء الهيئات المختلفة لإشباع حاجات الأفراد. (3)

ثانيا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية وتطبيقاتها على قانوني البلدية والولاية

أ/ نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الاقليمية:

يترتب الإعتراف بالشخصية المعنوية لجهة ما ومنها البلدية والولاية نتائج هامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدنى (1) بقولها: " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع

^{(1):} أحمد محيو، المرجع السابق ص 90

^{(2) :} عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص97

^{(3) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص76

الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان ودلك في الحدود التي يقررها القانون يكون لها .

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.
 - موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.
 - نائب يعبر عنها.
 - حق التقاضي".

إضافة إلى ذلك فهناك آثار خاصة بالجماعة الإقليمية كنتيجة على تمتعها بالشخصية المعنوية نذكر من بينها:

إعطاء وجود قانوني للجماعات الإقليمية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، بحيث يبقى هدا الوجود مستمرا بصرف النظر عن تغيير المجالس المحلية أو تبدلها.

- إن للهيئة المحلية دائما حرية المبادأة، فهي حرة في أن تتصرف أو لا تتصرف، وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرفها إلا في الحالات المبينة في القانون. (2)

-أن يكون للهيئة المحلية في إصدار قراراتها أن تظل صاحبة السلطة عليها حتى بعد تصديق السلطة المركزية عليها، ففي الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة من السلطة الوصائية ، لا يكون لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة، دون أن يصل

^{(1) :} القانون رقم 50−10 المتضمن القانون المدني، المؤرخ في 20 يونيو 2005، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة سنة 2005

^{(2) :} عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص116

إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها، كما أن مصادقة السلطة المركزية لا يلزم الهيئات المحلية عن التنفيذ فيحق لهذه الأخيرة و أن تعدل عن تنفيذها وتصدر قرارات جديدة. (1)

-مشاركة الدولة في بعض مظاهر كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها كنزع الملكية وإبرام العقود الإدارية كل ذلك ضمن الحدود التي يرسمها القانون.

كما أن القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية تخضع للطعن أمام القضاء الإداري لعد شرعيتها، ولطلب التعويض إذا ما تسببت في ممارسة نشاطها بضرر للغير.

- تسأل الهيئة المحلية عن الأعمال التي تقوم بها حتى ولو تمت المصادقة عليها من قبل السلطة المركزية ويكون لدوي الشأن الدين تضرروا من نشاط الهيئة المحلية رفع الدعوة عليها وتتحمل وحدها المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تقع منها أو من أحد موظفيها (2) فمسؤولياتها مستقلة عن مسؤولية الدولة. (3)

- تتمتع الأشخاص الإدارية المحلية، بذمة مالية خاصة، مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية، كاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وتنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة. (4)

ب/ تطبيقات نتائج الشخصية المعنوية على قانونى البلدية والولاية

1- تمتع الهيئة أو الشخص بذمة مالية مستقلة:

-إن الهيئة المعترف لها بالشخصية المعنوية تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة، فللولاية ذمتها المالية المستقلة، وللبلدية أيضا ذمتها المالية.

^{(1) :} محمد أنس قاسم جعفر ، المرجع السابق، ص14

^{(2) :} عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص14

^{(3) :} محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، مصر 1965 ص428

^{(4) :} خالد القباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات ، بيروت ، الطبعة الأولى، 1981، ص88

- بالنسبة للبلدية: طبقا للمادة 157 من القانون رقم 11-10، تملك البلدية أموالا عمومية و أموالا خاصة وتتشكل الأملاك العمومية من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية طبقا للقانون المنظم للأملاك العمومية. (1)

وجاءت المادة 159 من قانون البلدية مصنفة الأملاك الخاصة للبلدية فشملت المحلات ذات الاستعمال السكني والتي أنجزتها البلدية بأموالها الخاصة. وتشمل أيضا الأراضي الجرداء التي تملكها البلدية والهيبات، والوصايا التي تقدم للبلدية. وكذلك الأموال العائدة للدولة والولاية والتي تم التنازل عنها للبلدية. (2)

و تشمل الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة وتمتد أيضا للحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها والتي تمثل مقابل قيمة حصص مساهماتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي. (3)

ولقد ألزم القانون رقم 11-10 بموجب المادتين 160 و161 بمسك سجل خاص بالأملاك العقارية، وسجل خاص بالأملاك المنقولة. وألقى القانون كامل المسؤولية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحيين سجل الأملاك العقارية وسجل الأملاك المنقولة بإدخال البيانات والمعلومات عن الملك الجديد منقولا كان أم عقاريا. ويسهر المجلس الشعبي البلدي على هدا التحيين. (4)

-بالنسبة للولاية: وقد اعترفت الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم 12-07 للولاية بالذمة المالية المستقلة وهذا ما يؤكد مظهر استقلالها عن الدولة.وتبرز أهمية الذمة المالية خاصة في مجال الحجز. وفي مجال رفع الدعاوى، فطالما اعترف المشرع للولاية بالشخصية الاعتبارية جاز مقاضاتها بصفة مستقلة وهو الأمر الذي يختلف عن الدائرة التي لم يعترف

^{(1):} القانون رقم 90–30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 2 ديسمبر 1990

^{(2) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص82

^{(3):} لمزيد من التفاصيل حول الأملاك الخاصة للبلدية، المادة 17، من القانون رقم 90-30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، السالف الذكر

^{(4) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص830

لها المشرع لا في القانون المدني ولا في قانون الولاية بالشخصية الاعتبارية وبالتالي لا يجوز مقاضاتها بصفة مستقلة و منفصلة وهي جزء لا يتجزء من الولاية طبقا للتنظيم الجاري العمل به.

وطالما ثبتت الشخصية الاعتبارية للولاية ثبت لها بالتبعية حق التملك. الذي جاءت المادة 06 معلنة أن الولاية تتوفر على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتثمينها. وطالما ثبت للولاية الشخصية الاعتبارية ثبت لها حق الحصول على إعتمادات مالية خاصة تقدر لها بصفة مستقلة، فهاهي المادة 05 من القانون رقم 12-07 اعترفت بان الدولة تخصص للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية الموارد المخصصة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون. (1)

كما تتم عمليات اقتناء الأملاك العقارية وعقود امتلاكها من طرف الولاية ومؤسساتها العمومية وفق الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها. (2)

2- تمتع الهيئة أو الشخص بأهلية تعاقد وتقاضي

يخول القانون للهيئة المستقلة القيام بأعمال تتتج آثارها القانونية وهدا طبعا في الحدود التي يبينها القانون. فالعمل الصادر عن البلدية أو الولاية ينبغي أن يكون في إيطار قانون البلدية. وقانون الولاية ، فليس للهيئة المستقلة صلاحية القيام بعمل منعه المشرع وان بادرت إلى ذلك كان عملها مشوبا بعيب في المشروعية.

وتخول الأهلية للهيئة المستقلة أيضا ممارسة حق التعاقد فمن حق الولاية أو البلدية أو أي هيئة مستقلة أن ترفع دعوة أمام القضاء، كما يجوز مقاضاتها ورفع دعوى عليها و

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص89

^{(2):} المادة 132 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

تتمتع بحق إبرام العقود وهذا طبعا في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لاستصدار إذن أو رخصة بالتعاقد.

فبالرجوع إلى القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية، نجد المادة 82 منه معترفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإبرام العقود والصفقات بإسم البلدية وكذلك اعترفت له بقبول الهيبات (1) و الوصايا.

وتكريسا لسلطة إبرام الصفقات جاءت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 70 أكتوبر 2010، المعدل والمتمم والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية تخول رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إبرام الصفقات العمومية، كما اعترفت له المادة 137 برئاسة اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

وعن أهلية التقاضي اعترف قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بأهلية التقاضي باسم البلدية، وهو ما يؤكد انفصال واستقلال البلدية عن كل من الدولة والولاية (3) وتطبيقا لأهلية التقاضي اعترف قانون البلدية بمسؤولية البلدية مدنيا كطرف مدعي عليه عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي وتسبب ضررا للغير.

وكذا مسؤوليتها عن الأخطاء المرتكبة من جانب المنتخبين والمستخدمين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها (4)، وألزم قانون البلدية رقم 11-10، البلدية بدفع التعويضات عن الحوادث الضارة التي تلحق برئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمنتخبين

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص84

^{(2) :} المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المعذل و النمم، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية العدد ،الصادرة بتاريخ2010

^{(3):} المادة 82 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

^{(4) :} المادة 144 ،المرجع نفسه.

والمندوبين والمستخدمين التابعين للبلدية أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها (1)، كما جاءت المادة 105 من قانون الولاية لسنة 2012 على أن الوالي هو من يمثل الولاية في جميع الحياة المدنية و الإدارية ويؤدي باسم الولاية كل أعمال و أدوار الأملاك وتكريسا لسلطة إبرام الصفقات العمومية للوالي سلطة إبرام الصفقات العمومية (2)

كما اعترفت له المادة 135 برئاسة لجنة الصفقات الولائية وعن أهلية التقاضي اعترفت المادة 106 من قانون الولاية للوالي بأهلية التقاضي باسم الولاية. وهو ما يؤكد انفصال واستقلال الولاية عن كل من الدولة والبلدية.

وتطبيقا لأهلية التقاضي جاءت المادة 138 من قانون الولاية لتعترف بمسؤولية الولاية مدنيا كطرف مدعى عليه عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاولة مهامهم، كما اعترفت المادة 140 من ذات القانون بمسؤولية الولاية مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من طرف المنتخب الولائي أن ترفع دعوة الرجوع وتسترجع المبالغ المقدمة لطرف المتضرر من الخطأ الشخصى. (3)

-3 تمتع الهيئة أو الشخص باسم و بموطن خاص و مستقل:

الموطن عادة هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارة الشخص المعنوي. وللموطن أهمية خاصة فيما يتعلق بتحديد الإختصاص القضائي من حيث الحدود الإقليمية و رسم

^{(1) :} المادة 148، المرجع نفسه.

^{(2) :} المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، السالف الذكر

^{(3) :} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص92

المجال الجغرافي لممارسة حق التقاضي أمام الجهات القضائية (1)، و اعترف قانون البلدية المجال الجديد للبلدية باسم و إقليم و مقر رئيسي، و يتمتع الاسم و المقر بقدر من الثبات (2)، كما أن تغييرهما (الاسم و المقر) يتم بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير وزير الداخلية بعد أخد رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي و يتم إخطار المجلس الشعبي الولائي المعني (3) و بهدف ضبط حدود البلديات، فرضت المادة 8 من قانون البلدية وضع معلم لإبراز حدود البلدية. و ألزمتها باتخاذ كافة الإجراءات التقنية و المادية بغرض تفعيل هذا الضبط و أحالت المادة 8 أي تنظيم سيصدر مبينا كيفية تطبيق هذه المادة.

و أجازت المادة 9 ضم إقليم بلدية أو أكثر لبلدية أخرى من نفس الولاية، و تتمثل أداة الضم في مرسوم رئاسي يتخذ بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد اخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي و مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية، و اذ تم ضم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى تحول جميع حقوقها و التزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها.

وهذا ما نصت عليه المادة 10 من قانون البلدية الجديد، و قد أشارت المادة المذكورة أنه سيصدر تنظيم يبين كيفية تطبيق هذه المادة. (4)

كما اعترف قانون الولاية الجديد رقم 12-07 للولاية باسم و إقليم ومقر رئيسي. و يتمتع الاسم و المقر بقدر من الثبات، حتى أن الفقرة 2 من ذات المادة أقرت أن تغييرهما

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص85

^{(2) :} المادة 06 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذايو

^{(3):} المادة 07، المرجع نفسه

^{(4):} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص86

يتم بموجب مرسوم رئاسي (1) لذلك فالأمر مشابه بالنسبة للبلدية و في حالة تعديل الحدود الإقليمية فإن حقوق و التزامات الولاية المعنية تعدل تبعا لذلك

4- نائب يعبر عن الهيئة أو الشخص:

لا يتمتع الشخص المعنوي بوجود مادي ملموس يمكن أن يرى بالعين المجردة، و إلا لماذا سمي شخصا معنويا، لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث باسمه و يبرم العقود باسمه، فالوالي نائب عن الولاية و رئيس المجلس البلدي نائب عن البلدية و رجوعا للمادة من القانون رقم 11-10، نجدها قد اعترفت برئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفقا للشروط التي تضمنها القانون أو التنظيم (2) و رجوعا للمادة 105 من القانون رقم 12-07، نجدها قد اعترفت للوالي بتمثيل الولاية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفقا للشروط التي تضمنها القانون أو التنظيم (3)

وتجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص اعترفت بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية في ذاتها وليس للمجلس الذي يمثلها وهذا رأي مؤيده، حيث يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية لمجالس المحلية نتائج بالغة الخطورة ، منها انقضاء شخصية الهيئة المحلية بمجرد حل المجالس أو انتهاء مدتها وتمكين المجلس الجديد من التحلل من الالتزامات التي ارتباطها بالمجلس القديم لاختلاف الشخص الملتزم. (4)

ورغم أن الشخصية المعنوية شرط أساسي لمبدأ الاستقلالية، إلا أنها لا تحقق استقلالا فعليا حقيقيا فقد تعترف الدولة للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية، ولكن لا تتمتع

^{(1) :} المادة 09 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

^{(2) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص86

^{(3) :} المادة 105 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

^{(4) :} سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، مصر 1977، ص70

بالاستقلال، فإنه يجب أن يتحقق مع الاعتراف بالشخصية المعنوية استقلال حقيقي وفعلي على المستوى العضوي الوظيفي. (1)

الفرع الثاني: تمثيل الجماعات الإقليمية من طرف مجلس المنتخب

إن العنصر الثاني للاستقلال المحلي هو إن يمثل الجماعات الإقليمية مجلس محلي منتخب باعتبار الانتخاب وسيلة فنية ممتازة تساهم في الاستقلال المحلي، ونعني بالاستقلال العضوي استقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي يمثل الجماعات الإقليمية ويعبر عن إرادتها (المجالس المحلية)، ولتحقيق استقلال حقيقي للجماعات الإقليمية لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فقط بل يشترط كذلك إن تتولى هذه الجماعات هيئات محلية تختار من البيئة المحلية تشعر بالانتماء إلى المجتمع المحلي، لأنها تكون أقرب للسكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح.

ولكن هل يكفي الانتماء إلى البيئة المحلية واختيار الهيئات المسؤولة من البيئة المحلية لتحقيق الاستقلال؟

ولقد عرضت في الفقه مسألة كيفية اختيار المجالس المحلية هل تتم عن طريق الإنتخاب من قبل المواطنين المحليين؟ أم عن طريق التعيين بواسطة السلطة المركزية؟ وهل أن اختيار المجالس المحلية عن طريق التعيين ينقص من استقلال هذه المجالس؟

اختلف الفقه في أمر هذا الموضوع فقد ذهب قسم منه إلى القول إلى إن العنصر الأساسي للنظام اللامركزية ليس اختيار الهيئات المحلية بطريقة معينة، وإنما هو استقلال السلطة اللامركزية، إي استقلال هذه الهيئات في مباشرة وظائفها دون أن تكون خاضعة في ممارسة نشاطها لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية، والإنتخاب ليس شرطا أساسيا لتحقيق اللامركزية بل يكتفى تمتعها بالشخصية المعنوية.

^{(1):} أحمد محيو، المرجع السابق ص 71

و ذهب قسم آخر من الفقه إلى القول أن نظام اللامركزية هو امتداد لفكرة الديمقراطية في النطاق الإداري ومن ثمة يجب أن يقوم على أساس الإنتخاب، (1) فالإنتخاب هو الطريقة المثلى والأساسية التي يتم من خلالها تكوين المجالس المحلية، وهو يعتبر بالتالي شرطا ضروريا لوجود اللامركزية الإقليمية. (2)

أولا: مبدأ الإنتخاب بين معارضيه ومؤيديه

أ-معارضو مبدأ الانتخاب: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللاّمركزية الإدارية فليس ثمة ضرر إن يعين أعضاء مجالس المحلية من سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم الاستقلال واستدل هؤلاء أن السلطة القضائية مستقلة رغم إن القضاة معينون في أغلب النظم القانونية، ولعل السند القوي الذي إعتمد عليه أصحاب هذا الاتجاه هو إن ظاهرة الانتخاب قد تجر الإدارة المحلية أشخاصا غير أكفاء خاصة بالنسبة للدول النامية، وذلك بالنظر لدرجة وعي إفرادها، واعتمادا على بعض الممارسات السلبية التي لجأ إليها بعض المنتخبين، ففي كثير من الدول كتوظيف العشائرية والقرابة والمصلحة والتأثر بأهواء القاعدة الانتخابية وضغوطها، ورأى أصحاب هذا الاتجاه انه ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب للحد من هذه الظاهرة السلبية.

كما أن ضعف المنتخبين يفتح مجالا واسعا أمام السلطة المركزية للتدخل في الإدارة المحلية (3)، ولقد ساند جانب من الفقه الفرنسي و على رأسهم الفقيه فالين، هذا الرأي حيث يرى أن الانتخاب ليس عنصرا من عناصر اللامركزية وليس له قيمة مطلقة، بل أن استقلال

^{(1) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ص27

^{(2) :} المرجع نفسه، ص28.

^{(3) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص26

الهيئة المحلية في مواجهة الحكومة هو العنصر الذي يجب الاعتداد به ومع ذلك فهو الوسيلة فيقول أن الانتخاب هو الوسيلة الأكثر ملائمة لتحقيق هذا الاستقلال.(1)

واتبع جانب من الفقه العربي هذا الرأي واعتبروا أن الانتخاب ليس عنصرا من العناصر المكونة للامركزية الإدارية، وان العنصر الهام الذي يميز هذا النظام، هو استقلال وحداته عن طريق الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، وتعزيز الضمانات الكفيلة بالمحافظة على استقلال أعضاء مجالس تلك الوحدات وحرمان السلطة المركزية من استعمال سلطاتها الرئاسية من قبل هؤلاء الأعضاء من ناحية تأديبهم وفصلهم حتى يتحقق الاستقلال. (2)

ب- مؤيدو مبدأ الانتخاب:

ينادي أنصار هذا الاتجاه بأن الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتعين أن يتم بها تكوين المجلس المعبر عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي، لأن أصل وجوهر نظام الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم فيكفي أن يعرف المشرع بان ثمة مصالح متميزة أي يعترف لهم بالشخصية المعنوية. وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم، ولا كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم والبلاة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنهم من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونهم نيابة عنهم. (3)

وفي هدا المجال قال الدكتور جعفر أنس قاسم:" أن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات والمهارات بالنسبة لمواطني المنطقة وتدريبهم على تحمل المسؤولية والاهتمام

^{(1) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ص30

^{(2) :} فؤاد العطار ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر ، 1970، ص162

^{(3):} سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ص117

بالشؤون العامة وتساهم على الارتقاء بالمهام القيادية، ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلى لفترة زمنية."(1)

ويرى الأستاذ عثمان الخليل بأن القول بان الانتخاب ليس عنصرا من عناصر تكوين اللاّمركزية الإقليمية يفقد اللاّمركزية جوهرها ومعناها المقصودين، وان الانتخاب هو الذي يفرق بين اللامركزية عن اللاّوزارية، أي عدم التركيز الإداري. (2)

ويؤيد هذا الرأي الأستاذ عادل محمود حمدي . فهو يعتبر الانتخاب ركنا أساسيا من أركان اللاّمركزية الإقليمية كي تكون المجالس المحلية معبرة حقا وصدقا عن الشعب المحلي الذي يدير مرافقه المحلية، لأن المبدأ الأصولي يقتضي بأنه إذا كان الأصيل موجودا فانه من المتعين أن يختار من يمثله.

ولقد ساق أنصار هذا الرأي مجموعة من الحجج والأسانيد تأييدا لرأيهم منها:

إن الأعضاء المنتخبين يتصرفون بمحض إرادتهم واختيارهم وبما يمليه عليهم الصالح العام خاصة وأنهم أصحاب مصالح حقيقية في حسن إدارة المرافق وأداء الخدمات المحلية أما الأعضاء المعينون فلا يتصرفون بحرية خوفا على مراكزهم ويعملون وفقا لما تمليه عليهم السلطة المركزية التي عينتهم وبما يرضى هذه السلطة.

إن الأعضاء المنتخبين يدينون بالولاء لأبناء وحدتهم المحلية الذين انتخبوهم، ليقوموا نيابة عنهم في إدارة المرافق العامة المحلية ويعملون جاهدين على تحقيق رغباتهم وحل مشاكلهم ويسعى العضو المنتخب على الدوام إلى كسب مودة ناخبيه عن طريق السهر على مصالحهم وعدم الاستغلاء عليهم طلبا للفوز بأصواتهم عندما يعود إليهم بعد انتهاء مدة العضوية، فالأعضاء المنتخبون يخضعون لرقابة ناخبيهم، وتتمثل هذه الرقابة في عدم إعادة انتخاب العضو الذي يثبت عدم كفاءته ونزاهته، وفي بعض الدول مثل أمريكا يكون للناخبين

^{(1) :} جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص45

^{(2) :} عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص114

حق طلب عزل عضو المجلس المحلي قبل انتهاء مدة عضويته إذا ثبت عدم كفاءته أو نزاهته. (1)

أما الأعضاء المعينون فلا يخضعون لهذه الرقابة بالولاء للسلطة التي عينتهم، وعلى ذلك فان القول بأنه يمكن تحقيق الاستقلال إذا قامت السلطة المركزية بتعيين أعضاء السلطة اللامركزية و وفرت لهم الضمانات التي تحقق استقلالهم كان يتقرر عدم عزلهم، هذا القول قد يظهر مقبولا من الناحية النظرية، ولكن الواقع العلمي هو أن هؤلاء المعنيين يكونون مرتبطين بالسلطة المركزية بعلاقة التبعية والخضوع من الناحية الفعلية.

ومن هذه الزاوية نفى البعض (2) صفة اللامركزية على المؤسسات العامة واعتبرها هيئات لعدم التركيز الإداري لتخلف ركن قانوني من أركان اللامركزية وهو انتخاب أجهزتها التقريرية (3) ولعل تشبيه اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية هو الذي أدى ببعض الفقهاء إلى قول بأن مبدأ الانتخاب ليس ركنا في اللامركزية و انه يمكن تحقيق استقلال الهيئات اللامركزية عن طريق الانتخاب كما هو الحال في تعيين مجالس إدارة المؤسسات العامة.

إلا أن هذا الرأي لا يصمد عند التعمق في هذه المسألة لأنه لا يصح مقارنة اللاّمركزية المرفقية باللاّمركزية الإقليمية على هذا الصعيد ذلك لأن الأولى تقوم على مبدأ التخصص الفني ووجدت على هامش التنظيم الإداري لاعتبارات عملية وفنية، بينما تقوم الثانية على مبدأ استقلال الوحدات الإدارية لاعتبارات تاريخية واجتماعية وسياسية. (4)

و يعترف مؤيدو الانتخاب بأن هناك أضرار قد تنجم عند استعمال أسلوب الانتخاب كأن يتم انتخاب أشخاص غير صالحين ولا تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة لمباشرة الوظيفة الإدارية

^{(1) :} عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص115

^{(2) :} أحمد محيو، المرجع السابق ص ـ ص،108-109

^{(3) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص16

^{(4):} خالد القباني، المرجع السابق، ص82

إلا أنهم لا يرون أن ذلك لا يقال من قيمة المبدأ، بحيث نجد أن الدول المتقدمة في نظام الإدارة المحلية كثيرا ما تلجأ إلى تعويض الخبرات الفنية والإدارية التي تحتاج إليها الهيئات المحلية وبطرق متعددة كالاستعانة بخبراء في لجان المجالس المحلية او بتعيين عمال متخصصين لتنفيذ قراراتها، مما لا يتعارض مع تطبيق مبدأ الانتخاب ويتفق واستقلال الهيئات المحلية.

ثانيا: خلاصة وتقدير الاتجاهين

ومما لاشك فيه ان فكرة اللامركزية قد اقترنت تاريخيا بفكرة الديمقراطية التي تتجسد في حكم الشعب لنفسه، والترجمة العملية للديمقراطية هي الانتخابات التي تعكس وتبلور رأي الشعب وإرادته، وتكرس حريته باختيار الأشخاص الذين يرغب أن يكونوا ممثلين له ومعبرين عن أمانيه، والحريات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الحريات العامة التي تنص عليها الدساتير العصرية، وهي أساس كل نظام ديمقراطي وكما أن هناك ديمقراطية سياسية تقوم على مشاركة االمواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب كذلك برز على الصعيد الإداري ما عرف بالديمقراطية الإدارية التي تحقق مشاركة المواطنين على الصعيد المحلي في إدارة شؤونهم الذاتية، بعيدا وبالاستقلال عن السلطة الإدارية والمركزية، فاللامركزية بحد ذاتها نظام ذو طابع ديمقراطيي لاسيما إذا نظرنا إليها من زاويتها التاريخية و الاجتماعية والسياسية، وهي ليست نهجا أو أسلوبا من الأساليب الإدارية فحسب ولكنها موقع اجتماعي لممارسة الحريات الديمقراطية على الصعيد المحلي. (1)

فالعلاقة بين اللاّمركزية والديمقراطية إذًا هي علاقة عضوية وهي ليست عرضية أو سطحية، وهذه العلاقة قد أفرزت علاقة أخرى متممة وهي علاقة اللاّمركزية بالانتخاب، نظرا لارتباط فكرة الديمقراطية بفكرة الانتخاب، ليس من خلاف بأن الانتخاب هو الوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، وأكثر من ذلك والأهم أنه الضامن الأكبر للاستقلال الهيئات

^{(1):} خالد القباني، المرجع السابق، ص81

والمجالس المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية، فهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه بصورة فعالة إلا إذا اعتمدت الانتخابات كقاعدة لاختيار المجالس المحلية وطرحت جانبا فكرة تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطتها إلى تدخل في الشؤون هذه المجالس والتأثير على أعضائها، فالعضو المعين يبقى من حيث الواقع مرتهنًا لإرادة السلطة التي عينته ولن يتمتع بإرادة حرة في مباشرة أعماله وبالتالي ستفقد مؤسسة اللامركزية غاية وجودها بل جوهر وجودها فقدانها الحرية والاستقلال ولا يرد على ذلك بأن استقلال الهيئات المحلية هو الأساس ولكن الطريق الأفضل والأضمن لتحقيق هدا الاستقلال هو طريق الانتخاب. (1)

ثالثًا: عضوية المجالس المحلية في القانون الجزائري

تعتمد الجزائر أسلوب الانتخاب لتشكيل مجالس محلية وقد جاء تأكيد ذلك في العديد من النصوص منها:

-الدستور: حيث اعتبر دستور 1996 في المادة 14 منه الفقرة 02:" إن المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ".(2)

أما المادة 16 منه اعتبرته قاعدة اللامركزية ومشاركة المواطنين في تسيير شؤون العمومية.

-قانون البلدية رقم 11-10: نصت المادة 15 على أنه: "تتوفر البلدية على

*هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي

*هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي

^{(1) :} المرجع نفسه ص ـ ص 82-83

^{(2):} دستور الجزائر لسنة 1996 السالف الذكر

*إدارة نشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. "(1)

-قانون الولاية رقم 12-07: هو الآخر نص عل انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي فجاء في مادته 12على أن: " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي". (2)

وما سيتلخص من هذه النصوص تأكيد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، بحيث نجد أن أسلوب الانتخاب مكرس في الدستور والقانون، وفي هذا ضمانة دستورية تؤكد وتضمن مبدأ استقلالية أعضاء المجالس المحلية.

وقد نظم الامر 12-01 المتضمن قانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ³ عملية انتخاب المجالس المحلية حيث يتم انتخاب أعضاء المجالس من قبل سكان الولاية أو البلدية من بين مجموعة من المترشحين يتم اقتراحهم إما عن طريق الأحزاب السياسية التي ينتمون إليها، أو يكونون مترشحين أحرار.

فالمجالس الشعبية هي هيئات مداولة، تتداول في كل الشؤون المحلية وفقا للقوانين والتنظيمات، تتكون من المنتخبين فقط، كما يمكن للمواطنين حضور هذه المداولات باستثناء بعض المداولات تكون مغلقة بحكم القانون.

فيتراوح عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية من 13 إلى 43 عضوا ⁽⁴⁾ ويتراوح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية من 35 إلى 55 عضو ⁽⁵⁾، ويتم انتخابهم بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، على أن تجرى الانتخابات في ظرف 03 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية، و توزع المقاعد حسب عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصلت عليها كل

^{(1) :} القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذك

^{(2):} القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

^{(3) :} القانون العضوي، رقم 12-01، المتعلق بنظام الإنتخابات، السالف الذكر

^{(4):} المادة 79، من القانون العضوي، رقم 12-01، المتعلق بنظام الإنتخابات، السالف الذكر

^{(5):} المادة 82، المرجع نفسه

قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، ويتم توزيع المقاعد حسب المعامل الانتخابي وهو العدد الناتج عن قسمة الأعداد المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها بعد إنقاص أصوات القوائم التي لم تحصل على 07 بالمائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها (1) وتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيه على المعامل الانتخابي ابتداء من المترشح الذي يليه وهكذا، ويتضح من قراءة هذه النصوص السابقة نلاحظ أن إرادة المشرع الجزائري تتجه نحو إيجاد سلطة محلية وفق الآراء الفقهية التي نتادي بأن تكون هده السلطة مختارة من قبل أفراد المنطقة ومن بين أفراد المنطقة ، وهذا ما تضمنه الأمر رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات عند اشتراطه التسجيل في القائمة الانتخابية للبلدية .

اعتمد المشرع أسلوب الاقتراع العام المباشر بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية أما الهيئات التنفيذية فإنها تختار من المنتخبين على مستوى البلدية حيث تنص المادة 65 من القانون 10.11 المتعلق بالبلدية " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين ، وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المرشحة أو المترشح الأصغر سنا."

وهذه هي الطريقة المثلى في اختيار الرئيس لأنه ليس من المقبول أن يتم انتخاب الأعضاء من قبل المواطنين وبعد ذلك يتم تنصيب رئيس لهم بالتعيين من خارج دائرتهم.

إما الهيئة التنفيذية للولاية والتي تتمثل بصفة أساسية في الوالي ، يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية طبقا للمادة 78من دستور 1996.وكدا المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-127 ، الذي يضبط كيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة

-

^{(1) :} القانون العضوي، رقم 12-01، المتعلق بنظام الإنتخابات، السالف الذكر

وظائف عليا جاء فيها:" يعين الوالي بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية."(1)

ورغم إن تعيين الهيئة التنفيذية للولاية لا يتعارض من الناحية الفقهية مع شروط قيام اللامركزية الإقليمية التي يكفي لتحقيقها انتخاب جهاز المداولة المعبر عن ارادة الجماعة الإقليمية ، وما انتخاب الهيئة التنفيذية إلا توسعا في تطبيق الديمقراطية والمشاركة الشعبية وليس تطبيقا لمتطلبات فقهية (2)

ولعل سبب تعيين الهيئة التنفيذية للولاية خلافا لما عليه الوضع بالنسبة للبلدية يعود إلى محاولة التوفيق بين المبدأ الديمقراطي الذي حققه المشرع بانتخاب المجلس الشعبي والمبدأ الإداري الذي أراد تحقيقه عن طريق تعيين الهيئة التنفيذية لما تتطلبه هذه الهيئة من تخصص في مختلف النشاطات . خاصة وان اختصاصات الولاية وان كانت لا تختلف عن اختصاصات البلدية إلا أنها تمارس على رقعة جغرافية أوسع كما أن مشاريعها التنموية أضخم مما يتطلب كفاءة وخبرة القائمين بالتنفيذ. (3)

أن اعتماد المشرع طريقة للاقتراع النسبي على القائمة في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، يعنى وجود أعضاء من مختلف الأحزاب وهذا من شأنه تحقيق نتائج هامة منها:

- بلورة البدائل السياسية
- تدعيم الديمقراطية من خلال مجاورة الرأي ، والرأي الآخر اذلا ديمقراطية حقيقية دون معارضة
 - من شأن أيضا إتمام الرقابة على إعمال المجالس الشعبية المحلية .

^{(1) :} المرسوم التنفيذي رقم 99-313، الذي يضبط كيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية والعسكرية للدولة،الجريدة الرسمية،العدد54،الصادرة بتاريخ1999

^{(2) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص33

^{(3) :} مسعود شيهوب، المرجع السابق ، ص59

- انه من خلال التمثيل النسبي بالمجالس الشعبية المحلية يتمه المنشئة أكوادر السياسية من الأجيال الصاعدة وليس حكرا على حزب معين⁽¹⁾

وخلاصة مما سبق فان الجزائر كغيرها من الدول الديمقراطية اعتمدت مبدأ الانتخاب العام والمباشر في تشكيل المجالس المحلية من اجل ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية وتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم المحلية إلا انه غير كافي فلا معنى الانتخاب أعضاء المجالس المحلية إن لم تكن لهم اختصاصات يمارسونها على وجه الاستقلال وموارد مالية ذاتية تمكنهم من ممارسة اختصاصاتهم وتنفيذ قراراتهم وهو ما سنحاول دراسة في الفروع اللائقة.

الفرع الثالث: منح المجلس صلاحيات أصلية بإدارة شؤون الوحدة المحلية

إن الحديث عن اختصاصات الجماعات الإقليمية، يقتضي البحث عن المعيار الذي تتبعه الدول لتمييز – بين المصلح المحلية والمصالح الوطنية، وعن الأساليب المعتمدة لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية ، ثم موقف المشرع الجزائري فيما يخص تحديد الاختصاصات .

أولا: معيار تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية

اختلفت الآراء حول تحديد المعيار الذي يتم من خلاله تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية.

فبعض الفقهاء اخذوا بمعيار مدى قابلية المرفق العام في التجزئة من عدمه، فالمرافق التي لا تقبل التجزئة ولا يمكن توزيع النشاط فيها بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية تبقى من اختصاص السلطة المركزية، كمرفق الجيش والقضاء مثلا فليس من الأنسب

^{(1) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ص33

والأحسن تجزئة وظائفها ليقوم كل إقليم على جزء منها ، ورغم بساطة هذا المعيار إلا إن هناك من انتقده على أساس انه لم يتم تحديد المرافق التي يجوز تجزئتها و التي لا يجوز تجزئتها (1) وهناك من اعتمد على المعيار الإقليمي أو الجغرافي، فتكون المصالح المحلية إذا كانت تتصل بإقليم الدولة ككل، غير إن هذا كانت تتصل بإقليم الدولة ككل، غير إن هذا المعيار لا يمكن الأخذ به على إطلاقه، لأنه لا يمكن اعتبار كل الوظائف الممارسة على الإقليم المحلي مصالح محلية، لان من النشاطات ما يمارس على إقليم الوحدة المحلية، ولكنه قد يكون وطنيا قوميا من ناحية تمويله ومن ناحية أهميته. (2)

وهناك من اعتمد على المعيار المادي الموضوعي فالمصالح أو المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب إن تتولاها السلطة المركزية كمرفق الدفاع والشؤون الخارجية، والأمن والقضاء ... إلخ، بحيث تبقى في يد الحكومة في العاصمة ويشرف عليها الوزراء مباشرة، ويرجع لعدة اعتبارات كثيرة إما الوحدات المحلية فيعهد إليها المصالح أو المرافق التي يستلزم في أدائه رقابة دقيقة.

فمرفق الدفاع يجب إن تتولاه السلطة المركزية أولا لعموميته وثانيا لأنه يستلزم التنظيم على نمط واحد ، وكذلك مرفق العدل يجب إن تتولاه السلطة المركزية برمته لهذين السببين ولسبب ثالث هو إبعاد استقلال القضاء عن تأثير السلطات المحلية ، خاصة إذا كان أمر تعيينهم وربط أجورهم بيد هذه السلطات.

إما مرفق الصحة وكل ما يتصل به من خدمات فيجب إن يعهد بأكثره إلى السلطات المحلية أولا لأنه يستلزم في أدائه رقابة دقيقة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية ثانيا لأنه من المرافق التي يضر ها توحيد النمط ويصلحها تغييره تبعا للظروف المحلية المختلفة، ورغم وجود بعض الحقيقة بالاعتماد على معيار المادي في

(2): مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص124

139

^{(1) :} محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، مصر، ص228

توزيع النشاط العام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، إلا إن هناك من انتقد هذا المعيار وضرب لنا مثلا بمرفق الأمن ، فالأمن مسألة تهم سكان إقليم معين وتهم الوطن ككل في نفس الوقت ، إذ لا يتسبب الأمن القومي إلا بأمن المحليات والعكس صحيح. (1)

وخلاصة القول فانه بالرغم من تعدد المعايير المميزة للمصالح، فان هناك من الفقه من يرى أن تحديد ما يعتبر من الشؤون المحلية مسألة ذاتية تتعلق بمدى نية و إرادة المشرع في التنازل عن بعض الوظائف للأجهزة المحلية، تخفيفا للمعبئ على الجهاز المركزي من جهة وتحقيقا للديمقراطية بتقريب الخدمات ومراكز اتخاذ القرار من المواطنين من جهة ثانية، والأمر في هذا وذاك يرتبط بمدى تطور نظام الإدارة المحلية، ومدى قدرة أجهزتها على القيام بهذا الحد أو ذاك من الاختصاصات

ويؤكد القول بان المسألة تتعلق بالمشرع، عدم وجود مصالح بطبيعتها محلية وأخرى بطبيعتها قومية ، فليس هناك من الخدمات ما يوجد من الأزل محليا وأخر قوميا، (2) فالمشرع هو الذي يضفي هذه الصفة أو تلك على نشاط ما مراعاة لجملة من الظروف الخاصة بالدولة والمجتمع (3)

ثانيا:أساليب تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية

من الأصول المقررة إن المشرع في كل دولة هو الذي يتولى تحديد المصالح المحلية التي يعهد بالإشراف عليها و رعايتها للهيئات المحلية ،و من المسلم ب هان هذا التحديد تختلف في شانه التشريعات في الدول المختلفة لاختلاف ظروفها التاريخية و السياسية و الجغرافية الاجتماعية (4)

^{(1) :} المرجع نفسه، ص125

^{(2) :} حسين مصطفى حسين، المرجع السابق ص31

^{(3) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص124

^{(4) :} عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص104

وإذا كان البرلمان هو المختص بتحديد المصالح المحلية المتميزة فكيف يحددها ؟ أو بمعنى آخر ما هي الوظائف والمهام التي تدخل ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية ؟ يلاحظ من ناحية التطبيق يوجد أسلوبين لتحديد المصالح المحلية ، احدهما يعرف بالأسلوب الإنجليزي ، والثاني يعرف بالأسلوب الفرنسي .

أ/ الأسلوب الإنجليزى:

ويسمى كذلك أسلوب التعداد التشريعي على سبيل الحصر، أو الأسلوب المقيد ، ومقتضى هذا الأسلوب أن يذكر المشرع بالنص التشريعي اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر وبناء عليه يعد مصلحة محلية كل ما ورد بالقوانين التي تنظم الشؤون المحلية ويترتب على ذالك نتيجة في غاية الأهمية وهي:

أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ قرار إداري في المسائل التي لم ترد في القانون، وإلا عد تصرفها تصرفا غير مشروع ومخالفا لقواعد توزيع الاختصاص.

إن الموضوعات التي لم تخول صراحة ضمن اختصاصات الجماعات الإقليمية، تعتبر تلقائيا من اختصاص السلطة المركزية (1) ومن ثم فإن ما استبعده القانون في مجال اختصاص المجموعات المحلية يكون من اختصاص الأجهزة المركزية، فإذا مارسته (أي لمجموعات المحلية) عدّ عملها مشوبًا بعيب في المشروعية بسبب تجاوز الاختصاص (2)

ب/الأسلوب الفرنسي (إطلاق الاختصاص) (3)

^{(1).} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص126

^{(2):} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص ـ ص،68-69

⁽³⁾ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص67

يعترف النظام الفرنسي للإدارة المحلية بممارسة جميع الاختصاصات التي تمس الشؤون المحلية إلا ما استثني بنص خاص ،فلها القيام بجميع المسائل ذات العلاقة بالإقليم كالصحة والتعليم والنقل وغيرها ،ولا يعني ذلك إن الإدارة المحلية استقلت استقلالا ذاتيا بل تظل خاضعة للرقابة التي تكفل القانون بتحديد أجهزتها وصورها ،وقد رأى البعض ممن تأثر بهذا الاتجاه أن تقييد الاختصاص وعدم إطلاقه يعني انعدام روح المبادرة لدى الإدارة المحلية.

ج/ تقييم الأسلوبين:

1- الأسلوب الانجليزي:

العيوب: إذا كان الأسلوب الفرنسي من مزاياه انه يفتح سبل المبادرة والعمل أمام الإدارة المحلية بحكم شمولية الاختصاص، فإنه خلاف ذلك يقف الأسلوب الانجليزي ضد هذا لإدارة فلا يجوز للإدارة المحلية القيام بعمل خارج النطاق المحدد ومقنن ومن ثم فهو يعدم روح المبادرة لدى المجموعات المحلية.

المزايا: إن رسم معالم اختصاص الإدارة المحلية أمر لا شك ينجر عنه معرفة الإدارة الاختصاصها بشكل دقيق

طالم ا جاز حصره، كما أن الحصر يعود بالفائدة على جهة الإدارة المحلية فلا يثقل عليها باختصاصات عامة وشاملة ما قد يرهقها ربما على القيام بأدنى الخدمات، دون أن ننسى أن الحصر يقضي على ظاهرة تتازع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية (1)

2- الأسلوب الفرنسي:

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص69

- العيوب: عمومية وإطلاق اختصاصات الجماعات الإقليمية يؤذي إلى غموض الوظائف المحلية بسبب انعدام معيار للتمييز بين ما هو محلي وما هو قومي، وهذا بدوره قد يؤدي إلى عدم تحرك جماعات الإقليمية، إلا بناءا على تعليمات أو مراسيم الإدارة المركزية.
- المزايا: يعطي الجماعات الإقليمية حرية كبيرة، فيمكنها أن تتدخل باستمرار فتنشا المرافق المحلية التي تؤدي الخدمات وتشبع حاجات السكان المحليين، ويفسح لها سبيل المبادرة والإقدام على عمل يخدم شؤون الإقليم.

وعلى العموم فإن الفارق بين الأسلوبين هو نظري أكثر منه عملي بحيث تستطيع الوحدات الإدارية المحلية في بريطانيا توسيع اختصاصاتها خارج ما حددته القوانين، عن طريق اقتراح مشروع قانون تتقدم به إلى البرلمان للحصول على اختصاص جديد ،كما تتمتع بحرية كبيرة بفضل خفة الرقابة الإدارية التي تخضع لها، عكس الهيئات المحلية في الأسلوب الفرنسي التي تخضع لرقابة إدارية واسعة وشديدة، إضافة إلى الإعانات التي تمنحها لها السلطة المركزية كل هذه الأمور تساهم في تقييد اختصاصات الجماعات الإقليمية في فرنسا وتتبع الجزائر الأسلوب الفرنسي، أي الأسلوب العام المطلق في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية العمومية (1) و هو ما سنعالجه فيما يلى:

ثالثًا: اختصاصات المجالس الشعبية في الجزائر

أ/الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات في الجزائر: اتبع المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي أي الأسلوب العام والمطلق في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية . كل ما يتعلق بالشؤون المحلية . وهذا الأسلوب يرتكز على وضع الإطار العام مع ترك التفاصيل

-

^{(1) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص127

الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة والى التنظيم ، سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية ، فمثلا القانون البلدي يحيل في مواطن عدة إلى التنظيم. (1)

وعليه فان اختصاصات الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية، وقد كرس هذا المبدأ بشكل واضح في قانون الولاية الجديد حيث نصت المادة 76منه على أن: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاتهم المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث (1/3) أعضائه أو رئيسه أو الوالي ." (2)

كما نصت المادة 104 من قانون البلدية الجديد والتي جاء فيها: "يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من هذا القانون ". (3)

وهذا ما قد يفهم على انه تحديد للاختصاصات وتقييدها بما ورد في المادتين 3 و 4 لكن بعد الاطلاع على المواد اللاحقة من 105 إلى 122، الواردة في الباب الثاني، يظهر ان المشرع وان حدد الإطار العام لتدخل البلدية إلا أنه ترك له حرية المبادرة واسعة داخلها (4)

ومن ذلك مثلا المادة 111: "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شانه التحفيز وبعث تتمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التتموي.

لهذا الغرض يتخذ المجلس البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته."(1)

144

^{(1) :} محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و الإشهار، الجزائر، 2004، ص84

^{(2):} القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

^{(3) :} القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

^{(4):} بن طيفور نصر الدين، محاضرات في القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة الدكتور مولاي طاهر، سعيدة 2004/2003

وكذلك المادة 118 والتي تنص: "تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها ..."

القاعدة العامة إن المشرع ترك للجماعات الإقليمية حرية التدخل حسب الإمكانيات المتوفرة، الاستثناء من هذه القاعدة إن المشرع اوجب عليها القيام ببعض الوظائف الإجبارية وإلا حلت محلها الجهة الوصائية ، حيث نصت المادة 101: " عندما يمتنع رئيس مجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد أعذاره، إن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأعذار ."(2)

ب/ إختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

تمارس المجالس الشعبية البلدية الاختصاصات في مسائل كثيرة ومتسعة تتعلق بالتتمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك فضلا عن المسائل المالية ، وهذا وتقوم المجالس الشعبية ببحث كافة هذه الموضوعات و تتخذ فيها القرارات اللازمة بعد المداولات التي تجريها في هذا الشأن. (3)

فهو يمثل أبناء المنطقة المحلية في تجسيد هذه الانشغالات والطموحات ويمارس المجلس معظم هذه الصلاحيات صورة فعلية عن طريق لجانه الدائمة والخاصة (4)، فالمتمعن في قانون البلدية 11-10، يجد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي جاءت مطلقة وعامة كما وردت متناثرة على أطراف المنظومة التشريعية والتنظيمية المختلفة (5) ونعرض هذه الاختصاصات فيما يلى:

1-في مجال التهيئة والتنمية المستدامة والتخطيط:

^{(1) :} القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

^{(2) :} المادة 101، القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

^{(1) :} حسين فريحة، المرجع السابق، ص196

^{(4) :} عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص104

^{(5) :} عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر2010

تتمثل أهم الأنشطة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية في وضع البرامج الخاصة بالتجهيز والتخطيط المحلى في حدود الإمكانيات المتاحة وفقا للسياسة العامة للمخطط الوطني للتتمية الاقتصادية والاجتماعية ... وفي هذا المجال يمارس المجلس عدة صلاحيات تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم وهو ما تضمنته نصوص المواد 107 إلى 121 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية. $^{(1)}$

وتتمثل هذه الصلاحيات في النقاط التالية:

1-إعداد المخططات العمرانية :يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحية إعداد المخططات التتموية والعمرانية على الصعيد المحلى حسب نص المادة 107 من قانون البلدية السابق الذكر واهم هده المخططات هي:

*المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية : ويتم بمقتضاه تحديد مناطق التجمعات السكنية والتجهيزات العمومية لاستقبال الجمهور والمناطق اللازم حمايتها وضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي إلى أربعة قطاعات حددتها المادة 19 من القانون 90 /29 ، المتعلق بالتهبئة والتعمير

*مخطط شغل الأراضي: نصت المادة 34 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير (2) على أن المخطط شغل الأراضي يحصر من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وتتم الموافقة عليه بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي.

أما فيما يخص التنمية البلدية واقامة استثمارات بها فقد نصت المادة 109 من القانون البلدية على انه إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية ووجوب أخد الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي.

(1) : القانون رقم 90-22، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة سنة 1990

146

^{(1) :} المواد من 107 إلى 121، من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

-الرقابة الدائمة لعملية البناء:

تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين المعمول بها وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن نخاطر من شانها الإضرار بالبيئة وهدا ما نصت عليه المادة 144 من قانون البلدية وبهدف الحفاظ على الطابع الجمالي ، للبلدية صلاحية مكافحة السكنات الهشة وغير قانونية كما يمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية والتجارية أو خدماتية كتنظيم الأسواق المغطاة وغير المغطاة (2)

وفي مجال قطاع السكن، فقد نصت المادة 119 من قانون البلدية علة انه من صلاحيات البلدية توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية العمومية وتتشيطها ، وذلك بترقية برامج السكن وإنشاء التعاونيات العقارية المساعدة على ذلك.

إضافة إلى ذلك وجوب قيامها تسمية كافية للمنشآت والتجهيزات والتجمعات السكانية والشوارع وكافة الفضاءات المتواجدة على إقليم البلدية.

وقد نصت المادة 120 من قانون البلدية رقم 11-10 على ذلك إذ حرص المشرع أن تكون التسمية المتعلقة بالمجاهد والشهيد وهذا إلزام البلدية على الإستناد إلى المرجعية التاريخية لاسيما ثورة أول نوفمبر المجيدة. (3)

-حماية التراث والمواقع الطبيعية:

والبلدية التي تفتخر لوجود مثل هذه المآثر التاريخية والفنية فوق ترابها ملتزمة معنويا بالمحافظة عليها والعمل على ترقيتها بواسطة تنظيم أيام ثقافية لتمجيدها وتحافظ عليها

^{(1) :} علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص29

[.] المادتين 115و 118 من القانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر. (2)

^{(3) :} المادة 120 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

وتعرف بها (1) وتكرس هذا الالتزام أيضا في القانون البلدي حيث ورد في المادة 116 من قانون البلدية بإلزام هذه الأخيرة بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة لذلك على محافظة على التراث العمراني والثقافي وحماية الأملاك العقارية .

2-في مجال الاجتماعي والثقافي والرياضي:

أعطى المشرع بموجب المادة 122 من قانون رقم 11-10 للبلدية حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات قصد الانجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية، وكذلك ضمان صيانتها وانجاز وتسييرا لمطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل النقل للتلاميذ وهذه لاشك مهمة ثقيلة ملقاة على عاتق البلدية وتربط وثاق الصلة بينها وبين مواطني الإقليم اعتبار لما تلعبه المدرسة من دور فعال في مجال العلم والمعرفة، فكل بيت في امن حاجاتها أي خدماتها.

وفي حدود الإمكانات المتوفرة لديها يناط بالبلدية إتخاذ كل التدابير من اجل ترقية وتوفير مرافق للطفولة من حدائق ومرافق للتعليم الحضري، وتساهم البلدية أيضا في انجاز مرافق للرياضة والشباب ومرافق للثقافة كالمكتبات ومرافق للتسلية وأخرى للفن ، وهذا أيضا ينقل مسؤولياتها ذلك أن النشاط المطلوب إنجاز مرافقة يتبع من حيث الأصل وصايا أخرى الوزارة التربية، ووزارة الثقافة ووزارة الشباب والرياضة.

ومع ذلك تكلف البلدية بالانجاز وهذا أيضا يعطيها قدرا كبيرا من الأهمية والتواصل مع الجمهور ورعاية المصالحة وتحقيق لانشغالاته، ويمكن أن تحصل في هذا الإطار على دعم الدولة. (2)

للبلدية اختصاصات في مجال الشبيبة والرياضة، إذا بإمكانها تأسيس أي خدمة أو مركز يساهم في تطوير الشبيبة وتفتحها، كما نجده في نص المادة الثانية (02) من المرسوم

^{(1) :} دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلّة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2003، ص88

^{(2) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ـ ص 201-202

رقم 81-371، الذي يحدد اختصاص البلدية في قطاع الشبيبة والرياضة (1)، والتي تنص على أن: " البلدية مكلفة بانجاز التركيبات الرياضية البسيطة مثل: ساحات الألعاب الرياضية، ملاعب مختلف الرياضات، قاعات مختلف الرياضات، أحواض السباحة، كما تكلف بتنظيم:

- -جولات رياضية
- -تبادل الشباب بين البلديات
- -التظاهرات الجماعية للشباب
- -تتشيط المهرجان الرياضى البلدي
 - -تنشيط الجمعيات الرياضية."

كما تتولى البلدية في مجال الهياكل الأساسية الثقافية بانجاز مؤسسات ثقافية بلدية والعمل على صيانتها مثال ذلك: قاعات السينما والنوادي الثقافية، المتاحف البلدية، قاعات العروض والأفراح، المكتبات البلدية.

كما تعمل البلدية في هدا المجال على:

- -تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية
 - -الحث على المطالعة اليومية
- -تنظيم المعارض والأسابيع الثقافية
 - -الحفاظ على الفنون الشعبية. (²⁾

(2) : المادة 20 من المرسوم رقم 81-382، المؤرخ في 26 ديسمبر، يحدد صلاحيات الولاية و البلدية في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة سنة 1981

^{(1):} الهرسوم رقم18-371، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 بحدد صلاحيات الولاية و البلدية و إختصاصاتهما في قطاع الشبيبة و الرياضة، الجريدة الرسمية، العدد52،الصادرة سنة 1981

وقد أشار المشرع الجزائري في الفقرة 4، من المادة 122 يمكنها الاستفادة من مساهمة مالية من الدولة بغية ترقية هذه الهياكل والحفاظ عليها وكذا صيانتها

3- في المجال الصحى والنظافة:

مما لاشك فيه إن صحة المواطن مرتبطة بنظافة محيطه ن وتلعب البلدية دورا هاما في هدا المجال حفاظا على سلامة المواطن من كل خطر يهدد حياته ، ودلك من خلال القوانين ذات الصلة بالصحة والنظافة أو من خلال المادة 123 من قانون البلدية رقم 10-11.

-دور البلدية في محاربة الملوثات: أثرت سياسة التنمية المتسارعة التي انتهجتها السلطات سلبا على المحافظة على الطبيعة. سواء تعلق الأمر بالتوازن البيئي، أو على الفلاحة أو على الهواء، ولتفادي هده الأمور قامت البلدية بوضع الإجراءات التالية محل تنفيذ ومتابعة: *تسيير النفايات: وذلك من خلال إنشاء أماكن التفريغ العمومي وتكون منظمة ومحروسة ومتخصصة في نوع من النفايات، حتى تسهل عملية المعالجة، وإعادة استعمالها واستعمال المواد القابلة للاستعمال كالبلاستيك...الخ، سواء تعلق الأمر بالنفايات المنزلية أو حتى الصناعية أو المواد المستعملة في المستشفيات.

*محاربة التلوث: عن طريق العمل على إخراج المؤسسات الخطيرة المتواجدة داخل تجمعات سكنية خارج المحيط حتى لا تساهم في إخطار صحية أو طبيعية،

وكذا فرض رقابة صارمة على مختلف المؤسسات وجعلها تحترم إجراءات محاربة التلوث. (1)

-دور البلدية في مجال الحفاظ على الصحة العامة:

^{(1):} لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص33

في غالب الأحيان يعتبر مسؤولو البلديات، أن الحفاظ على صحة المواطن هي مهمة لا تدخل في صلاحيات البلدية وترآهم يبتعدون كل البعد على أي نشاط يساهم في الحفاظ على صحة المواطن، وعلى الرغم من هذا الدور الحيوي الذي ينبغي أن تؤديه مصالح أخرى وخاصة مصالح الصحة العمومية إلا إن القانون الجديد قد أوكل صراحة هذه المهمة للبلدية (1)

بالإضافة إلى المرسوم رقم 81-374 الذي يحدد صلاحيات الولاية والبلدية في قطاع الصحة (2)، فلقد نص هذا القانون في مادته 05 على أن:" تتولى البلدية في ميدان الوقاية تنظيم الأعمال التالية:

- التلقيح
- حفظ الصحة المدرسية
- حفظ الأمومة والطفولة
 - التربية الصحية
- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية .

(3) مجال المالي: (A

يتولى المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 180سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية مادة بمادة وبابا بباب.

^{(1) :} عادل بوعمران، المرجع السابق، ص82

^{(2):} المرسوم رقم 81-374، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و إختصاصاتهما في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية، العدد52 الصادرة سنة 1981

^{(3) :} المواد من 152 إلى 159 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذلكو

وغني عن البيان إن الدولة هي من تدعم البلديات ماليا⁽¹⁾، ويلاحظ في المدة الأخيرة إن عددا من البلديات تعاني من ظاهرة الديون ، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من الجل التكفل بهذا الملف، حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هده المستحقات.

5- في المجال الاقتصادى:

طبقا للمادة 10 من القانون رقم 11-10، يخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق لمجلس الشعبي البلدي وفي مجال حماية البيئة والأراضي الفلاحية يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين، وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال.

وانجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية

وان كنا نلاحظ في المدة الأخيرة تقلص مثل هدا النوع من المؤسسات بحكم التوجه الاقتصادي الجديد للدولة وتطبيق إجراءات الخوصصة.

ومن جميع ما تقدم يتضح لنا إن البلدية كقاعدة اللامركزية مهامها كبيرة ومتنوعة ذات صلة وثيقة بالجمهور من اجل ذلك أولتها السلطات العمومية كل الدعم وهدا بتخصيص مبالغ مالية رصدت الإقامة الهياكل المذكورة. (2)

^{(1):} المواد 109،110،136، المرجع نفسه

^{(2) :} عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ـ ص، 203-204

وتسمح دراسة الأحكام والنصوص المتعلقة بصلاحيات واختصاصات المجلس الشعبى البلدى إبداء الملاحظات التالية:

- إن المشرع اتبع في تحديده لاختصاصات المجلس طريقة ترتكز على وضع الإطار العام على غرار الأسلوب الفرنسي مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى التنظيمات إما بموجب المراسيم والقرارات التنظيمية الوزارية.

- إن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي ليست في معظمها التزامات واجبة التنفيذ ذلك إن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية والمساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة، كما يظهر من خلال المادتين 109 و110 من القانون رقم 11- 10 المتعلق بالبلدية. (1)

وتجدر الإشارة أن نظام المداولة هو الوسيلة الأساسية في عمل المجلس الشعبي البلدي حيث يستطيع من خلالها البث والتقرير في المهام المخصصة له وفق القوانين و التنظيمات تحقيقا لمبدأ الجماعية في التسيير، أما نظام التصويت فهو الوسيلة التي يمكن الفصل من خلالها في المسائل التي لم تحقق إجماعا كليا للأعضاء وهذا كله للتأكيد على مبدأ الديمقراطية المحلية الذي كرسه الدستور والقانون. (2)

ج/ اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

خص قانون الولاية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المواد من 73 الى 101 بما يمثل 29 مادة وهو ما يدل على الاختصاصات الواسعة لهدا المجلس والتي لا شك تعزز مكانة السلطة الشعبية في تسيير شؤون الإقليم.

^{(1) :} محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص85 .

^{(2) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ص40

ونصت المادة 76 من قانون الولاية رقم 12-07: " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناءا على اقتراح ثلث أعضاءه ورئيسه أو الوالي ."(1)

وبصورة عامة يختص المجلس بالمسائل التالية:

1/في مجال الإختصاصات العامة

-يتداول المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة وهي:

-الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة

-السياحة

-الإعلام والاتصال

-التربية التعليم العالي والتكوين

-الشباب والرياضة والتشغيل

- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية

- الفلاحة والري والغابات

-التجارة والأسعار والنقل

-الهياكل القاعدية الاقتصادية

-التضامن بين البلديات

^{(3):} القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

- -التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي
 - حماية البيئة
 - -التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
 - -ترقية المؤهلات النوعية المحلية.⁽¹⁾

2/ في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية

يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

-يعد مخطط للتنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي (2)، تحدد فيه الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة و برامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية، ويقدم المجلس ما يراه مناسبا من اقتراحات في الموضوع وبهدف تفعيل مخططات التنمية المحلية، نصت المادة 81 من قانون الولاية على إنشاء بنك المعلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تخص الولاية لتكون بمثابة مرتكز لكل مخطط تنموي محلي وألزمت ذات المادة الولاية من وضع جدول سنوي يبن النتائج المحصل عليها في كل القطاعات وحساب المعدلات نمو كل قطاع، وهذا لاشك يخدم قواعد التسيير الاقتصادي.

و ضمن إطار مخطط التنمية وطبقا للمادتين 82 و 83 من قانون الولاية يقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ويقدم ما يراه مناسبا من اقتراحات، كما يعمل المجلس على تقديم التسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي.

^{(1):} القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

^{(2) :} على سبيل المقارنة المادتين 60و 61 من القانون رقم 90-08، المتعلق بالولاية السالف الذكر

ويشجع تمويل الاستثمارات ويساهم في إنعاش المؤسسات العمومية ويقدم لها المساعدات من اجل النهوض بدورها التنموي و يطور أواصر التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي، ومن اجل ترقية الإبداع و الاستفادة من كل القدرات المحلية بشرية كانت أم مادية، كما يعمل المجلس على دعم أطر التشاور بين المتعاملين الاقتصاديين بما يعود بالنفع على مستوى الإقليم.

-يبادر المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد من 88 إلى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بإشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها (1)، ويقوم بتصنيف الطرق حسب القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها ويسعى المجلس للاتصال بالمصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات ويبادر بكل عمل يهدف إلى تشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة. (2)

3/ في مجال الفلاحة والري

وقد أناط قانون الولاية بالمجلس الشعبي الولائي الاتصال بمصالح الدولة المعنية بغرض حماية وتنمية الأملاك الغابية وحماية التربة وإصلاحها وضمن إطار الوقاية أناط قانون الولاية بالمجلس الشعبي الولائي الاتصال بمصالح الدولة المختصة من اجل المساهمة في تطوير كل عمل يهدف إلى الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية ويعمل المجلس على تطوير وتنمية الري المتوسط والصغير ويساعد تقنيا ويدعم ماليا بلديات الولاية بخصوص مشاريع تزويد بالمياه الصالحة للشرب. (3)

4/ في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي

يمارس المجلس مهاما كثيرا ذات طابع اجتماعي وثقافي طبقا للمواد 93 إلى 99 نذكر منها

156

^{(1) :} المواد من 88 إلى 91 القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

^{(2):} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص ـ ص، 232-233

^{(2) :} المواد من 84 إلى 87 القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

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

- يتولى المجلس انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات مع الأخد بعين الإعتبار المعايير الوطنية، ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

- يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية على مستوى تراب الولاية في كل نشاط اجتماعي بهدف تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي وحماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة وذوي الاحتياجات الخاصة والمسنين وممن هم في وضعية صعبة والمحتاجين والتكفل بالمتشردين والمرضى عقليا، وهنا يكمن بحق البعد الاجتماعي للمجلس واهتمام المنتخبين بالجوانب الاجتماعية بما يقوي العلاقة بين سكان المنطقة أي الولاية والمنتخبين داخل المجلس الشعبى الولائي.

- يساهم المجلس في ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وينسق في ذات الموضوع مع البلديات ومصالح الدولة المعنية والجمعيات ويقترح كل التدابير لتحقيق هدا الغرض .(1)

- يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية ويساعد المستثمرين في هذا المجال. (2)

5/ في مجال السكن

خصص قانون الولاية لسنة 2012، مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن هما المادتين 100 و 101 وخصص قانون الولاية لسنة 1990 للسكن مادة وإحدة هي المادة 82.

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص235

^{(2) :} المادة 81 من القانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

وبدأت المادة 100 بعبارة: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن ". بما يعني أن الأمر جوازي و ليس وجوبي، ومن منطلق أن أزمة السكن طالت كل الولايات فإنه من مصلحة المجلس المساهمة في وضع برامج السكن على مستوى الولاية كخطوة للتعبير بلفشغالات المواطنين ومحاولة الاستجابة إليها كما يساهم بالتسيق مع البلديات و المصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش و غير الصحي ومحاربته، ويساهم المجلس في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبينة والمحافظة على الطابع المعماري. (1)

6/ في مجال المالي:

يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية بعد المناقشة ,هذا و فرض قانون الولاية المصادقة على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تتفيذها، و يجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية الجارية⁽²⁾

وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص هذا العجز و ضمان التوازن اللازم للميزانية.

إن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي الولائي تنص على

^{(1) :} عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص236

^{(2) :} المادة 56 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر

أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز نشاط الإطار الإقليمي للبلديات و لقدراتها، كما أن لها أن تتدخل تنسيقا و تشاورا مع البلديات أو دعما لها. (1)

و بعد دراسة اختصاصات المجالس الشعبية الولائية و البلدية ,هناك ملاحظة في غاية الأهمية والخطورة يجب الإشارة إليها تتمثل في حكم ورد في المادة 76 من قانون الولاية رقم 12-07 والتي تنص : "...ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصه المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات و كذا كل القضايا التي تهم الولاية..."

فهذه المادة تشير إلى تحديد اختصاصات المجالس الشعبية الولائية يتم بواسطة القوانين و التنظيمات ,و هذا يمثل إخلالا بالنظام اللامركزي الإقليمي و تهديدًا لاستقلال الجماعات الإقليمية إذ لا يمكن أن يعهد به لأحدهما إنما المختص بذالك هو البرلمان، وبهذا يكون المشرع قد جعل الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية رهن إرادة الإدارة المركزية تضيق فيه وفق سلطاتها التقديرية. (2)

ج- الازدواج الوظيفي و تأثيره على استقلالية الهيئات التنفيذية :

إن لتنوع اختصاصات الهيئات التنفيذية الإقليمية و تمثيلها للدولة تارة و الجماعات الإقليمية تارة أخرى، تأثير بالغ على مدى استقلالية الجماعات الإقليمية وإن كان هذا التأثير يظهر بصورته الكاملة بالنسبة للولاية ربما لكون الهيئة التنفيذية في البلدية منتخبة، فإن الأمر في الولاية على خلاف ذلك بحيث نجد اختصاصات الوالي كممثل للدولة أي بوصفه سلطة من سلطات عدم التركيز الإداري أكثر أهمية و أوسع من الاختصاصات التي يمارسها كممثل للولاية، فهو ممثل للدولة و في نفس الوقت يجوز بحكم اختصاصه المحلية سيطرة شبه تامة على المداولات ابتداءًا و انتهاءًا، ابتداءًا باعتباره جهة إعداد مادة جدول الأعمال و انتهاءا لأنه منفذ القرارات التي اتخذها المجلس و لقد تساءل بعضهم، عما إذا

^{(1):} المواد من 84 إلى 87، المرجع نفسه

^{(2):} إبراهيم رابحي، إستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عنابة، قسم الحقوق 2008ص67

كان الازدواج الوظيفي للوالي ليس في حقيقته إلا إدماج للوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري، حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة و يظهر دائما كممثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي. (1)

والوالي هو الواسطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية فكل افتراحات المجلس الشعبي الولائي غير المقدمة أو غير المدافع عنها ومدعمة من قبل الوالي تبقى مراسلة غير فعالة (2) والوالي هو الآمر بالصرف على مستوى الولاية وهو ممثل سلطة الوصاية على البلديات كما أن أية وصاية لوزير الداخلية على الولاية لا تمارس إلا بناء على تقرير من الوالي ولذالك فهو مراقب الجماعات الإقليمية أكثر من أن يكون خاضعا لراقبتها (3) والصورة الوحيدة لمراقبته من قبل المجلس الشعبي الولائي هي التقرير التي يقدمها للمجلس حول وضعية الولاية، وحالة تنفيذ المداولات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي عمليا لا تتجاوز المسائل التنفيذية كالميزانية والاطلاع على وضعية أي قطاع والمفروض أن يتجاوز دور المراقبة والمصادقة على النفقات إلى حق الاقتراح بمبادرة منه وليس من الولي وبذالك تدعم سلطة المجلس الذي لا يعقل أن ينحصر دوره في واقع الأمر باختصاصات استشارية في الوقت الذي يعترف به نظريا كسلطة مداولة حقيقية. (4)

إن ضمان استقلال الجماعات الإقليمية يقتضي سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة عن إرادة الأفراد عن هيئة التنفيذ التي تتمتع بازدواجية في الاختصاص لكن عمليا غالبا ما تطغى الوظيفة اللاتركزية على الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية وبالتالي التأثير على هيئة المداولة ويظهر هذا من خلال:

(1) : مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص158

^{(2):} إبراهيم رابحي، المرجع السابق، ص73

^{(3) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص159

^{(4):} إبراهيم رابحي، المرجع السابق، ص74

- توزيع الاختصاص بين الهيئتين :فرغم كون المجلس الشعبي الولائي مختصا بالتداول في كل ما هو محلي إلا أن سلطات الوالي واختصاصاته جعلت منه المستحوذ والموجه للمجلس كما رأينا.

- أن نص المشرع على اختصاصات الجماعات الإقليمية جاء في عبارات ومبادئ عامة تاركًا للسلطة الوصية أمر تحديدها وهذا ما أدى في الواقع العملي بالهيئات المحلية إلى انتظار التعليمات لمباشرة اختصاصاتها ،وبالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز ونظرا لتأثير الازدواج الوظيفي على استقلالية الجماعات الإقليمية واستغراق الدور اللاّ تركيزي للدور المحلي خاصة على مستوى الولاية، فإنه من الضروري مراجعة اختصاصات الوالي بتقييد بعضها عن طريق اشتراط الرأي المسبق والإلزامي للمجلس الشعبي الولائي، وتحويل بعضها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب الذي لا يتجاوز دوره عمليا رئاسة الجلسات وضبط النظام بقاعة الاجتماعات، وهذا قصد إيجاد حل توفيقي بحيث لا يستغني عن نظام الوالي بشكل كلي نظرا للدور المهم الذي يلعبه سياسيا و إداريا ويحقق توازنا بين الهيئات والصلاحيات لما يحفظ للولاية مميزات وحدة إقليمية لا مركزية حقيقية لا صورية. (1)

و كخلاصة يمكن القول انه برغم من اعتماد المشرع الأسلوب العام في توزيع الاختصاص إلا أن ذلك لم يضمن استقلالا وظيفيا للجماعات الإقليمية بسبب الرقابة الوصائية المشددة التي تصاحب اعتماد الأسلوب الفرنسي التقليدي والازدواج الوظيفي للهيئة التنفيذية وكذا وضعية الاستقلال المالي التي تكاد تجعل الجماعات الإقليمية تابعة ماليا ومنه إداريا للسلطة المركزية وهذا ما سنحاول إبرازه.

(1) : مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص161

رابعا: سلطة التصرف في الموارد المالية المحلية

نعني بالاستقلال المالي للجماعات الإقليمية أن تكون لها موارد مالية ذاتية مع حرية التصرف فيها. (1)

و لقد ذهبت بعض الآراء أن من عناصر اللامركزية، تتحصر في مصالح خاصة وموارد خاصة وسلطة خاصة. (2)

أ-مصادر تمويل الميزانيات المحلية: عدد قانون البلدية رقم 11-10⁽³⁾، وقانون الولاية رقم 21-10⁽⁴⁾ الموارد المحلية الخاصة (الإيرادات) التي تمول ميزانيات الولايات والبلديات والتي تقسم إلى موارد داخلية، وتكلف الجماعات الإقليمية بتلبية حاجات سكانها بواسطة الميزانيات المحلية (ميزانية البلدية وميزانية الولاية)⁽⁵⁾ التي وضعت تحت تصرفها .

تقسم الميزانيات المحلية إلى قسمين قسم التسيير والتجهيز و الاستثمار وكل قسم يشمل النفقات والإيرادات

ولمواجهة النفقات على الجماعات الإقليمية أن تتحصل على الإيرادات الكافية واللازمة لذلك، حيث أن القسم الأكبر من الإيرادات يأتي من المداخيل الجبائية في المرتبة الأولى ثم يأتي مداخيل الأملاك والممتلكات بالإضافة إلى الإعانات المختلفة وأخيرا القروض و الهيبات

الجبائية (مداخيل الممتلكات وأملاك الجماعات الإقليمية).

-الإيرادات الجبائية (الضرائب والرسوم)

^{(1) :} محمد نور الدين، المرجع السابق، ص146

^{(2) :} محمد أنس قاسم جعفر ، المرجع السابق، ص25

^{(3) :} نظم المشرع مالية البلدية في الباب الأول من المادة 169 إلى المادة 175 من القانون رقم11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

*الرسم العقاري: تشير بعض الدراسات أن نسبته ضئيلة جدا وتوضح عجز التسيير العقاري و الذي يعتبر مورد ضروري لميزانيات الجماعات الإقليمية.

*الرسم على النشاط المهني: والذي احدث بموجب قانون المالية والذي يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو أنشطة غير تجارية والذي يوزع بنسب معينة على الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ، وفي هذا الإطار فان التشجيع على إنشاء المهن الحرة والأنشطة الصناعية على المستوى المحلي ترفع من المداخيل .

*الرسم على القيمة: تضمنه قانون الرسم على رقم الأعمال الصادر سنة 1991 والمعدل بقانون المالية المعدل بقانون المالية لسنة 1994، ويتم توزيعه بنسب مختلفة إلا أن النسبة التي تحصل عليها البلدية تقدر بـ 6 بالمائة وهي نسبة قليلة مقارنة بحصة الدولة 85 بالمائة و 9 بالمائة المتبقية للصندوق المشترك للجماعات المحلية

*الرسم على رفع القمامات المنزلية ورسم التطهير، رسم الذبح، الرسم على العروض، الرسم على التعمير

*الدفع الجزافي ، ويوزع على البلديات (3بالمئة) و الصندوق المشترك للجماعات المحلية (70 بالمائة) هذا الأخير يوزعه كما يلي : 60 بالمائة للبلديات، 20 بالمائة للولايات، 20 بالمائة للتضامن.

هذا التصنيف يبين أولوية الضرائب والرسوم المعتمدة على النشاطات الاقتصادية فالجماعات التي توجد بها نشاطات صناعية وتجارية هامة، تكون أكثر تحصيلا للموارد الجبائية من البلديات والولايات التي تنعدم فيها هذه النشاطات .(1)

^{(1) :} محمد عبدو بودربالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص118

و عموما ورغم أهمية الموارد الجبائية ، كونها الممول الأساسي لميزانية الجماعات الإقليمية إلا أن مردودها ضعيف وغير كافي لمواجهة الأعباء المتزايدة ، فالدولة تحتكر أهم الضرائب والرسوم المدرة للدخل على حساب الجماعات الإقليمية ، كما أن تقديرات الضرائب التي تقوم بها البلدية ، كثيرا ما اتسمت بعدم مطابقتها لما يتحصل من الجباية فعلا مما يجعل تدخل الضمان ضروري لسد العجز الناتج عن عدم دقة هده التقديرات .(1)

-الإيرادات غير الجبائية

تتمثل أساسا في مداخيل ممتلكات الجماعات الإقليمية (مردود الدومين)، يعتبر هدا المورد بالإضافة إلى الموارد الجبائية، موردا هاما للجماعات الإقليمية، وتدعيما لاستقلالها المالي. (2)

غير أنه ما يعاب على هذه الموارد انه كثيرا ما تسخر لصيانة الحالة السيئة لهذه الممتلكات. مثلما هو حال قاعات العرض السينمائي. (3)

وهكذا تظهر الموارد المالية الذاتية غير كافية وضعيفة المردودية، ولذلك تلجأ البلدية للتمويل الخارجي.

2- الموارد المالية الخارجية:

وتتمثل في إعانات وناتج الهيئات والوصايا والقروض

-القروض: وهي مصدر من مصادر الإيرادات المحلية بترخيص من المشرع في معظم الأنظمة المحلية لتمويل مشروعاتها وغالبا ما يخصص هذا المورد لقسم التجهيز، وقد نصت المادة 198 من قانون البلدية من بين ما يخصص لتغطية نفقات التجهيز:"...فوائد

^{(1) :} عبد الناصر صالحي، المرجع السابق ص50

^{(2) :} عبد الصديق الشيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السيايسة، جامعة الجزائر، قسم الحقوق، بن عكنون،2002-2003ص66

^{(4) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص166

القروض ... " (1) ، ولقد أظهرت الدراسات المتعلقة بمالية المتعلقة بمالية الجماعات الإقليمية ضعف الموارد المالية المحلية خاصة الذاتية منها واعتمادها على القروض والإعانات ، مما أدى إلى تفاقم مديونيتها ، حيث وصلت سنة 2001 إلى 26 مليار دينار جزائري ، وهو رقم يعبر بوضوح عن حجم الأزمة المالية التي تعاني منها ، ولم يعد من الممكن الاطلاع بصلاحياتها بصورة عادية في ظل وضعياتها الحالية. (2)

ولقد أصبح اليوم أكثر من ثلثي عدد البلديات لا تغطي نفقاتها الإجبارية إلا عن طريق الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية.

-الإعانات وناتج الهيئات الوصايا: تقدم السلطة المركزية إلى الجماعات الإقليمية مساعدات وإعانات مالية بغرض مساعدة تلك الهيئات لتحقيق الحد الأدنى من مستوى الخدمات التي تؤديها للأفراد ، وقد يقصد بها تشجيع تلك الهيئات لتحسين هذا المستوى والوصول بها إلى أعلى مستوى مرغوب فيه ، وتنقسم هذه الإعانات إلى عامة غير مشروطة ، وأخرى خاصة مشروطة تعطيها السلطة المركزية للسلطة المحلية للصرف والإنفاق على مشروعات معينة، أو أداء خدمة معينة ، والسلطة المحلية في هذه الحالة ملزمة بإنفاق هذه المبالغ في الغرض المحدد وبالشروط التي تضعها السلطة المركزية.

وهناك بعض الفقهاء من اعتبر الإعانات الحكومية وسيلة من وسائل استقرار وثبات ميزانية تلك الهيئات كما إنها وسيلة من وسائل تحقيق المساواة في تحمل أعباء الضرائب والمساواة في الحصول على الخدمات التي تؤديها الهيئات المحلية والحقيقة أن الإعانات الحكومية تتضمن عادة بعض الشروط ، التي تقيد من حرية واستقلال تلك الهيئات في التصرف ، كما تؤدي من ناحية أخرى إلى قيام نوع من الإدارة المشتركة بينهما وبين الحكومة ، وإذا كانت هذه الإعانات تساعد الهيئات المحلية على أداء خدماتها واستمرارها

^{(1):} القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

⁽²⁾ عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص47

على أدائها ، فهي إنما تساعد على استمرار وبقاء الجماعات الإقليمية عديمة الكفاءة ، ولا تساعد على إجراء الإصلاحات الجذرية التي من شأنها ، تمكين هده الوحدات من استقلالها ذاتيا بمواردها. (1)

وقد اشترط كل من قانوني البلدية والولاية إن تراعى الدولة في تقديم إعاناتها:

- التفاوت في مداخيل البلديات والولايات.
 - النقص في تغطية النفقات الإجبارية.
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوطة بالبلدية (2) أو الولاية وغني عن البيان أن مساعدات الدولة تقع من اجل سد العجز المالي الذي يلحق ميزانيات الجماعات الإقليمية ، حيث تسمح الإعانات بإعادة توازن المالية ولكنها تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي وخرق المبادئ اللامركزية، ومن اجل حل هده المشكلة انشأ المشرع مؤسسات خاصة بضمان استقرار الموارد المحلية وكفايتها وهي صناديق التضامن تمول عن طريق الحصص التي تساهم بها الجماعات الإقليمية. (3)

ب- إجراءات لتفعيل وتدعيم الاستقلال المالى للجماعات الإقليمية

من المسلم بأن مساعدات الدولة تكون من اجل سد العجز المالي المحلي ، حيث تسمح المساعدات بإعادة توازن الميزانية ، لكنها تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي تطبيقا لقاعدة " من يدفع يقود " ، وبالرغم من انه على الدولة إن تدفع دون إن تحكم وألا

^{(1) :} عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص116

^{(2) :} المادة 172 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر

^{(1) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، المرجع السابق، ص167

تكون قد خرقت مفهوم اللامركزية ، ألا أنها من جهة أخرى لا تستطيع أن تدفع الأموال دون متابعة كيفية صرفها .(1)

لذلك وجب تزويد الجماعات الإقليمية بموارد تتناسب والصلاحيات والأعباء التي تتولى القيام بها ومن الضروري أن يرفق هذا التدعيم برقابة مالية على الجماعات الإقليمية رقابة الهدف منها تحرير المبادرات وليس عرقلتها أي رقابة للحفاظ المال العام وليس الحد من استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال ما يلى:

1-تثمين الموارد المالية المحلية

إن تثمين الموارد المالية للجماعات الإقليمية يقتضى:

-اشتراك البلديات والولايات في الجباية المحلية

على اعتبار أن الجماعات الإقليمية هي الأقدر والأفضل في معرفة الشؤون المحلية ومنها الإمكانيات الجبائية المحلية ، فان مشاركتها تضمن تحصيل أفضل للجباية.

وبما أن البرلمان حسب المادة 122 من الدستور، (2) هو المتخصص بتحديد الضرائب و الرسوم ووعائها و نسبتها، فإنه يمكن من خلال قوانين المالية، تحديد الشروط التي تتم فيها هذه العملية، و تحديد سقف النسب لكل ضريبة أو رسم، و لقد نص الأمر رقم 24/67 و المتضمن قانون البلدية في المواد 262 و 263 على:

- يمكن للبلديات أن تؤسس رسما على تفتيش اللحوم، التي تتولى مراقبتها و ختمها بالطابع. - يسوغ للبلديات إنشاء رسم خاص يسمى "رسم الإقامة" يفرض على الأشخاص المقيمين في البلدية و غير الحائزين على سكن فيها أن يتم تحديد الرسم من قبل المجلس الشعبي البلدي.

167

^{(1):} مسعود شيهوب،أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية و البلدية في الجزائر ،المرجع السابق،ص179

^{(2):} دستور الجزائر لسنة 1996، السالف الذكر

- يجوز أن تفرض البلدية مالكي المباني المحاذية للطريق العمومي رسوما تخصص لبناء الأرصفة أو ترميمها

غير أن قانون البلدية 11 -10، لم ينص على مثل هذه الأحكام، (1) لكن قانون المالية لسنة 2002 في المادة 12 منه ينص على الاشتراك المباشر للمجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامات المنزلية طبقا لجدول أسعار محددة من طرف المشرع.

تحويل الضرائب و الرسوم ذات القابلية المحلية:

إن احتفاظ و احتكار الدولة لأهم الضرائب و الرسوم للدخل على حساب الجماعات الإقليمية من أهم أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها هذه الأخيرة، فأصبح وضع الدولة لقواعد أكثر موضوعية في توزيع الموارد الجبائية، و تخليلها عن بعض الضرائب و الرسوم و الحقوق ذات الطابع المحلي وتحويلها لصالح الجماعات الإقليمية ضرورة تفرضها الحاجيات المحلية المتزايدة، و من شانه ان يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات ، ويعفي الدولة في نفس الوقت من تقديم إعانات التجهيز والاستثمار، زمن الضرائب التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات الإقليمية نجد الضريبة على المرتبات والأجور التي يمكن تحويلها إلى ضريبة محلية من دون صعوبة كبيرة على ان تستفيد من تحصيلها الجماعات الإقليمية التي يدفع فيها الأجر أو الراتب. (2)

_ تثمين الثروات والأملاك المحلية : لقد أصبحت الوحدات الإدارية اللامركزية (الولاية والبلدية) وأمام ضعف مواردها بشكل عام ، مجبرة على تامين والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي ،وعدم الاكتفاء بإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات الإقليمية، وذلك بتثمين ثروتها وممتلكاتها حتى تجعل منها مصدر دخل يمكنها من مواجهة النفقات و الأعباء الكبيرة التى تواجهها، و تثمين هذه الأملاك يرتبط بإرادة الجماعات الإقليمية وحدها،

^{(1) :} عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص63

^{(2):} المرجع نفسه، ص

على عكس الموارد الجبائية التي تتطلب تدخلا و إصلاحا من طرف الدولة، و بالتالي فهو إصلاح ذاتي على الجماعات الإقليمية أن تقوم به لتحسين وضعها المالي.

2-الملائمة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية و مواردها المالية

منح المشرع للجماعات الإقليمية اختصاصات مفتوحة تشمل معظم النشاطات التي تهم هذه الأخيرة، و بالتالي هناك حجم كبير من النفقات، في المقابل هناك عجز و نقص شديد من حيث الوسائل المالية و المادية وحتى البشرية المتوفرة لديها، فقد ازدادت أعباء الجماعات الإقليمية ، دون أن تزداد مواردها فمثلا: إذا ازدادت نفقات صيانة الطرق و نفقات التجهيز و الاستثمار في حين ألغيت بعض الرسوم و الضرائب المحلية (1)، كما انه من جهة أخرى فان صلاحيات الجماعات الإقليمية التكفل بالهياكل و التجهيزات القاعدية، كبناء المدارس و مراكز التكوين، والمنشئات الرياضية و صيانتها وهي اختصاصات تتطلب نفقات كبيرة تتجاوز قدرة الولايات و البلديات و بذلك فان إعطاء صلاحيات عامة للجماعات الإقليمية ،دون أن يتبع ذلك تزويدها بالوسائل المالية اللازمة، جعلها في وضعية جمود و أصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن نتيجة عدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك. (2)

لذلك أوجبت المادة 4 من قانون البلدية رقم 11-10 (1)، أن تتأكد البلدية من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المخولة لها قانونًا.

كما يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير التلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة كما أكدت ذلك المادة من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية. (3)

^{(1) :} مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص173

^{(2) :} عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص72

^{(1) :} المادة 05 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

إلا أنه من الناحية العملية يلاحظ عدم التناسب بين صلاحيات الوحدات الإقليمية و مواردها المالية الخاصة بها، و هذا يؤثر بالسلب عن الاستقلال المالي لهذه الوحدات و هذا يعنى لامركزية إقليمية صورية فقط.

3/ تفعيل الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية بدل الرقابة الوصائية

تنقسم الرقابة المالية على الولايات والبلديات إلى رقابة قبلية ، تمارس من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي ،ورقابة بعدية يتولى القيام بها كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة

- الرقابة المالية القبلية: يتم هذا النوع من الرقابة قبل أن يدخل التصرف حيز التنفيذ إي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو لأمر بالدفع نافدا ، وتمارس من طرف المحاسب العمومي والمراقب المالي فلا يجوز للأمر بصرف سواء الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي تحصيل إيرادا دفع نفقة إلا بوجود تأشيرة المحاسب العمومي ،زيادة عن تأشيرة المراقب المالي على مستوى الولاية

_ رقابة المحاسب العمومي: اخضع المشرع الجماعات الإقليمية لرقابة المحاسب العمومي بموجب القانون رقم 90_21 المؤرخ في 15 أوت المتعلق بالمحاسبة العمومية حيث نصت في المادة الأولى على انه: "يحدد القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية .الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"(1)

وعليه فإن الجماعات الإقليمية تخضع لرقابة المحاسب العمومي ،والذي يقوم بمهامه القابض البلدي على مستوى البلدية وآمين الخزينة بالنسبة للولاية

- الرقابة المسبقة للنفقات الملزم بها: وهي رقابة سابقة للنفقات الملزم بها، تمارس من طرف المراقبين الماليين على مستوى الولايات، ولقد حددت المادة 02من المرسوم التنفيذي

^{(1):} إبراهيم رابحي ، المرجع السابق ، ص 82

رقم 92-44المؤرخ في 14نوفمبر 1992،المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها في مجال تطبيق هده الرقابة بنصها: "تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعة لدولة والميزانيات الملحقة ، وعلى الحسابات الخاصة للخزينة ، وميزانيات الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تبقى ميزانيات المجلس الشعبي الوطني والبلدية خاضعة والأحكام التشريعية والتنظيمية

تساهم هذه الرقابة في حماية المال العام كونها تراقب النفقات الملتزم بها قبل صرفها كما أنها تتميز بأنها رقابة ثقيلة ومعرقلة للتسيير المحلي .وكان من الأحسن اقتصارها على حد أو سقف معين من النفقات تسهيل للتصرفات المالية للولاية

المطبقة عليها"

_ الرقابة البعدية : تبدأ هذه الرقابة عند تنفيذ التصرفات المالية .واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات ،تمارس من طرف المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة

_ رقابة المفتشية العامة للمالية :لقد حددت المادة ,02من المرسوم رقم 80_ 50 المؤرخ 01 مارس 1980 ،المتضمن إحداث المفتشية العامة على خضوع الجماعات الإقليمية لهذه الرقابة ،حيث جاء فيها :" تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية ."

وفقا للمادة 04 من نفس المرسوم تمارس هذه الرقابة بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين مساعدين يتمثل دورهم في المراجعة والتحقيق

وتتولى المفتشية العامة للمالية في نهاية مهامها إعداد تقرير نهائي تلخص فيه كل التقارير السابقة المتعلقة بعملية المراجعة والتحقيق،ويسلم النهائي إلى السلطات السلمية أو الوصائية أو الى رئيس مجلس المحاسبة

ـ رقابة مجلس المحاسبة :نصت المادة 164على انه : "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية الأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية"

فحسب المادة 69من الامر 95-20يراقب مجلس المحاسبة تسيير الجماعات الإقليمية حيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال وتسييرها كما يتأكد من احترام قواعد الانضباط وفقا للمادة 88 إذ يعاقب على المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة مالية

وفي الأخير حاولنا من خلال هذا المبحث دراسة عناصر استقلال الجماعات الإقليمية والتي أجملناها في أربعة نقاط يمكن أجازها فيما يلي:

الاعتراف بالشخصية المعنوية أد أن المشرع الجزائري ،اعترف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية في كل من القانون المدني وقانون البلدية ،والولاية ،وأهمية الاعتراف بها أنها تسمح لكل من البلدية والولاية بالتعبير عن إرادة المجتمع المحلي الذي تمثله (1)

وضمان الاستقلال العضوي للجماعات الإقليمية لن يتحقق إلا إذا مثل هذه الجماعات محلي منتخب حسب الرأي الراجح في الفقه ولقد أخد المشرع الجزائري بمبدأ الانتخاب الكلي العام والمباشر في تشكيل المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي ولقد كرس هذا المبدأ في كل من دستور 1996، والقانون العضوي 12- 10المتعلق بنظام الانتخابات ويعد هذا ضمانة دستورية وقانونية تحول دون تدخل السلطة المركزية في تشكيل المجللس المحلية

أما العنصر الثالث من عناصر الاستقلال أن يكون هذا المجلس المحلي مختصا اختصاصا أصيلا بإدارة شؤونه المحلية ، ولقد اتبع المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية ، أي الاختصاص العام والمطلق في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية وأكد على كل ذلك كل من قانون البلدية والولاية .

ولقد نص المشرع على بعض الاختصاصات فجاءت على سبيل المثال ولتبين الحد الأدنى الذي ينبغي للجماعات الإقليمية أن تقوم به ، غير أن الازدواج الوظيفي لكل من رئيس المجلس الشعبى البلدي والوالى يشكل تهديدا حقيقيا للاستقلال الوظيفى وان كان

172

^{(1):} ابراهيم رابحي ، المرجع السابق ، ص 88

التأثير لا يظهر بوضوح على مستوى البلدية ، فان الولاية تعيش حالة خضوع وتبعية تامة للممثل السلطة المركزية (الوالي) الذي تطغى اختصاصاته اللا تركيزية على اختصاصاته اللامركزية .

إن منح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية وتامين الاستقلال العضوي من خلال تشكيل المجالس المحلية بواسطة الانتخاب ، والنص على اختصاص المجالس المحلية بواسطة الانتخاب والنص على اختصاصا المجالس المحلية بكل ما يهم سكان الإقليم لا يؤدي إلا إلى استقلالية محلية شكلية ، ما لم تتوفر الموارد المالية الذاتية التي تعطي الحرية للوحدات المحلية دون الاعتماد على السلطة المركزية .

وبالرغم من النص صراحة ، في كل من قانون البلدية والولاية علة الاستقلال المالي لهذه الهيئات إلا أن افتقارها لموارد مالية ذاتية ، أدى إلا شلل الأجهزة المحلية مما فسح المجال أمام التدخل الحتمي للسلطة المركزية عن طريق تقديم قروض و المساعدات التي غالبا ما ترفق بشروط تحد من الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية وتقيد حريتها في التصرف ، وترتب على هذا تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية فيجب تدعيم الاستقلال المالي وذلك بتثمين الموارد المالية الذاتية والعمل على خلق نوع من التوازن والتناسب بين اختصاصات الجماعات الإقليمية والموارد المالية وكذا تفعيل الرقابة المالية والحد من الوصاية الإدارية لأن أكثر المداولات التي تخضع للوصاية هي المداولات التي تتعلق بالمالية .

المبحث الثاني: تبعية الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية - الرقابة الوصائية-

إن استقلال الجماعات الإقليمية بصفة عامة, لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية, وسلطة اثبت في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية و بالانتخاب كوسيلة لتحقيق استقلالية أعضائها.

إلا أن هذا الاستقلال بهذا المفهوم لا يعني انفصرالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق الرقابة التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن

سير الوظيفة الإدارية من جهة، و لاعتبارات المحافظة على كيان الدولة و وحدتها من جهة أخرى,كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية و بين مصالح الجماعات المحلية,فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالسلطات المركزية.

لذلك فان الضرورة تقتضي توفير الوسائل الكفيلة بالمحافظة على وحدة الاتجاه الإداري في الدولة، مما يكفل الانسجام في تسيير مصالحها، و إدارة شؤونها و كذلك تجنب أي تتازع بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية,و من أنجح تلك الوسائل وجود نظام الرقابة الإدارية (1)، و عليه فان الرقابة الإدارية تتمثل في أنها: رقابة المشروعية و الملائمة على تصرفات و أعمال الجهات اللامركزية الإقليمية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات فبهذا الشأن. (2)

كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، تطبيق لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" (3")، خلافا للرقابة الرئاسية التي هي رقابة واقعية عملية إن مسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري ارتبط دوما بطبيعة، ومتطلبات كل المراحل التي مرت بها الجماعات الإقليمية.

إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967، و قانون الولاية لسنة 1969 الصادران في ظل حكم الحزب الواحد، اتجاه المشرع إن تطبيق أسلوب وصاية شديدة بحكم الأوضاع التي عاشتها كل من البلدية و الولاية من نقص في الهياكل الإدارية و انعدام للإطارات المسيرة.

ولكن تبني دستور 1989، للتعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الجزائري، كان لا بد من تكيف قانوني البلدية، و الولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة

174

^{(1) :} ملكية الصاروخ ، القانون الإداري: دراسة مقارنة الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ،الجزائر ، 2010 ، ص76

^{(2) :} حسين عبد العالي محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ص-ص ، 166-167.

^{(3) :} عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص160.

المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات الإقليمية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في تسبير الشؤون المحلية إطار سياسة الانفتاح السياسي. لكن أثبت الواقع العملي فشل هذا النظام القانوني في احتواء معضلة العجز في تسبير، وفي تحقيق التتمية المحلية، لتأتي الإصلاحات الجديدة المتعلقة بالجماعات الإقليمية التي تضمنت نظام صارم للرقابة تمارس الجهات الوصية على المجالس المحلية من خلال آليات مدروسة، وممنوحة للسلطة الوصائية، و هو موضوع دراستنا في هذا المبحث، و ذلك من خلال إبراز مفهومها (المطلب الأول) و تطبيقاتها على الجماعات المحلية. (المطلب الثاني).

رغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصل، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة تمارس على أعضائها و هيئات أعمالها، ولقد عني الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية، بحيث تعددت هذه التعريفات، وجاءت مختلفة في مضمونها إن حد كبير، و يرجع ذلك إلى اتساع مدلولها، وتتوع صورها، ووسائلها، هذا بالإضافة إن صدورها عن جهات مختلفة، وانصرافها إلى جهات متعددة.

هذه الرقابة التي تسمى عند البعض بالوصاية الإدارية، وعند البعض الآخر بالرقابة الإدارية الوصائية، ولقد قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة أساليب هما:

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية.

الفرع الثانى: مبررات الرقابة الإدارية الوصائية.

الفرع الثالث: السلطات الوصائية المخولة بممارسة الرقابة الوصائي.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية.

أولا: الاختلاف حول الوصائية الادارية

لقد تعددت واختلاف التعاريف، حول الرقابة الوصائية، وذلك حسب اختلاف وجهات النظر القانون، وعلماء الإدارة العامة، ومن المفيد الإشارة أن مصطلح الوصاية أثار جدلا في الفقه فذهب البعض إبداء معارضة شديدة لهذا المصطلح و طالبو باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية،

لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصائية المدنية، و الوصائية الإدارية، والاعتماد أن الجماعات المحبة مثل القاصر. (1)

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة" الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخدا بهذا التعبير عن القانون الخاص، وقد أيد الفقهاء، هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبه التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية لسنة 1871، ومازال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير، رغم تقريرهم قيامه على أساس خاطئ، ويرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل احترام مبدأ الشرعية، ولصيانة المصلحة العامة، واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة.

ويرى بعض رجال الفقه العربي، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، وحجتهم في ذلك أن الاختلاف الجوهري بين الوصاية الإدارية، والوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية في القانون المدني هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعيين أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها. ثم إن المجلس الممثل للهيئة هو الذي يعمل بنفسه بعكس نقص الأهلية في القانون الخاص، ثم إن الغرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته من شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخادل و انحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها.

وكذلك في الوصاية عن ناقص الأهلية، تكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصى عليه بينما في الوصاية الإدارية فنحن

__

^{(1) :}عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر: بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص248.

أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك واحد منهما سلطة التصرف باسمه و لحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون. (1)

ورغم صحة هذه الاعتبارات جميعا، فإن جانب من الفقه يرى ضرورة الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التى تستعملها الوصاية الإدارية. (2)

ثانيا: تعريف الرقابة الوصائية

لقد تعددت تعريفات الوصاية الإدارية فيعرفها جانب من الفقه بأنها مجموع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام أو أعضاء إدارية من موظفي السلطات المركزية أو من شخص لا مركزي يتمثل في هيئة لا مركزية حجما أو أوسع نطاقا من الهيئة اللامركزية محل الرقابة.

و يعرفها جانب آخر من الفقه بصورة مختصرة جدا بحيث تتمثل الوصاية الإدارية في الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية. (3)

و قد عرفها.أخرون الوصاية الإدارية" بأنها الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون "و عرفها الدكتور محمود حلمي: "بأنها مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع انحراف و تخادل و إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها و عدم تعارضها مع المصلحة العامة". (4) و يعرف أحد فقهاء الرقابة الإدارية الوصائية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة

^{(1):}عبد الناصر صالحي ، المرجع السابق ، ص 150.

^{. 120} محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص(2)

^{(3) :}على خطار شنطاوي ، الإدارة المحلية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2002 ، ص227.

^{(4) :}عمار بوضياف ، التنظيم االإداري في الجزائر: بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق ، ص-ص ، 248-249.

التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة."

فهذا التعريف و إن كان قد غنى بتحديد طرفي الرقابة الوصائية و الإشارة إلى بعض مهامها، كما أنه أشار إلى أهم صفاتها و هي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص في القانون، إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان، و لم يذكر رقابة الشرعية كمهمة لهذه الرقابة زد على ذلك أن التعريف يجعل الرقابة الوصائية مقصورة على رقابة الدولة و من الفقهاء من يعرفها بأنها: "الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات، ورقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها، وأسبابها وذلك جهة من أجل مراقبة النزام الجهة المسؤولة بالرقابة باحترام المشروعية، ومستلزمات المصلحة العامة".

ويمتاز هذا التعريف ببيان مهمة الرقابة الوصائية، ووجوب تنفيذها، وبعدها عن السلطة الرئاسية، ويعاب عليه عدم بيان طرفي الرقابة الوصائية، وإغفاله تحديد وسائل هذه الرقابة. وقد عرفها فلين بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي لامركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر إتساعا من الشخصية المسؤولة بالرقابة فهذا التعريف يمتاز بتحديد لطرفي الرقابة الوصائية، مع بيان إمكان صدورها عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا. إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف لم يعني ببيان وسائل هذه الرقابة، و مهمتها فضلا عن عدم بيان وجوب استنادها إلى نصوص قانونية.

ويعرف الفقيه البلجيكي جاسكبومبور "الرقابة الوصائية بأنها مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون أو بمقتضى القانون من أجل احترام القانون و حماية المصلحة

العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللا مركزيين"

ويحتوي هذا التعريف على جملة من المزايا، فقد أشار إلى طرفي الرقابة فضلا عن وجوب استناد هذه الرقابة إلى نص، مع ضرورة تقييدها، كما أنه يبرز مهمة الوصاية إلا أن هناك من انتقده على أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة. (1)

ومن هذه التعريفات نستخلص بأن الفقه الفرنسي و العربي يستعمل اصطلاح الوصايا للدلالة على خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة، لكنهم يجمعون جميعا على عدم صدق و سلامة هذا الاصطلاح من الناحية القانونية إذ يثير في الأذهان فكرة الأهلية في القانون الخاص رغم الفارق الكبير بين هذين المفهومين قاسما مشتركا إلا الاسم. (2)

لذلك ينتقد الأستاذ "بناند" استعمال اصطلاح الوصاية للدلالة على الرقابة الإدارية على المجالس المحلية، إذ أنه اصطلاح غير موفق و غير ملائم لما ينطوي عليه من إيحاء واضح لفكرتي عدم الأهلية و التمثيل اللتان لا وجود لهما إطلاقا في النظام اللامركزي، فلا وجود لفكرة عدم أهلية الهيئات اللامركزية، ولا وجود أيضا لفكرة تمثيل هذه الهيئات من السلطات المركزية، وكل ما هناك هو مجرد رقابة تمارسها سلطة على نشاط سلطة أخرى، وهو مفهوم مختلف دون شك. لدى نفضل استعمال تعبير الرقابة الإدارية بدلا من اصطلاح الوصاية الإدارية لما يثيره في الذهن من إشكالات قانونية لا حصر لها، خصوصا أن الفارق الكبير بين الرقابة الإدارية التي تمارس على نشاط و أعضاء الهيئات اللامركزية وبين السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال و نشاط مرؤوسيه. (3)

^{(1):}عبد الناصر صالحي ، المرجع السابق ، ص 152.

^{(2) :} علي خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 226.

^{. (3) :}المرجع نفسه ،ص 227.

ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة، و السلطة المركزية كما أن نظام الوصايا يكفل الهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون. (1)

الفرع الثاني: مبررات الرقابة الإدارية الوصائية

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال كونه استقلالا نسبيا، كما قدمنا وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية و الرقابة اللامركزية، وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون و مراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية. وبالتالي فلهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام الشرعية و حماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه فيمايلي :

أولا: احترام الشرعية

تستهدف الوصايا الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة من جانب الهيئات اللامركزية من ناحية و تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة و مصلحة الهيئات اللامركزية التي تشبع الحاجات العامة للمواطنين من ناحية أخرى. (2)

و من أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدات التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، و الامتتاع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تقرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم نقرر بنص صريح. (3)

^{(1) :}عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 177.

^{(2) :} عبد اللغني بسيوني عبد الله ن التنظيم الإداري : دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي ، منشاة المعارف ، مصر ، ص97.

^{(3):} بكر القباني ، الوصاية الإدارية ، مجلة القانون والإقتصاد ، سنة 52 ، مصر ، 1984 ، ص 128.

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

ثانيا: حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة و مصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين.

1-مصلحة الدولة:

توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة على الهيئات اللامركزية و ذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية و الإدارية و المالية.

2-مصلحة الأشخاص اللامركزية:

من مهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون و بخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.

3-مصلحة المواطنين:

تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئ عن الإهمال أو عدم التزام الحياد و الإنصاف.

و بعد دراسة مفهوم الرقابة الوصائية الإدارية وذلك من خلال التطرق لأهم التعريفات الفقهية التي قيلت بشأنها، وبيان مبرراتها فإن التساؤل الذي يطرح بعد ذلك هو من الذي يقوم هذه الرقابة؟ وما القيود الواردة على ممارستها؟ باعتبارها رقابة لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون صراحة و لا تمارس إلا بالكيفية و الأسلوب الذي حددته النصوص القانونية و هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الفرع الهللي :

الفرع الثالث: السلطات المخولة بممارسة الرقابة الوصائية

كأصل عام تعتبر السلطة المركزية هي الجهة المختصة بممارسة الرقابة الوصائية ولكن قد مارس هذه الرقابة عن طريق هيئات عدم التركيز اي بواسطة ممثلي السلطة لدى الجماعات الإقليمية وقد يصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك فيخول المشرع بعض الهيئات اللامركزية الوصاية على الهيئات التي تدنوها، وهذا بما يعرف بلامركزية الرقابة.

أولا: بالنسبة للولاية:

أ/ رئيس الجمهورية:

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري و كونه مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها، اقتضى منحه اختصاصات مناسبة مع الدور المطلوب منه، لذلك نجد اختصاصاته واسعة و متنوعة خاصة المتعلقة منها بالوظيفة الإدارية و يمكن رد هذه الاختصاصات أساسا إلى:

-سلطة التعيين: في الوظائف العليا المدنية و العسكرية مثل: الوزير الأول، رئيس مجلس الأمة، الوالي......

-السلطة التنظيمية: حيث يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة لا تختلف عن القوانين إلا من حيث الشكل، و تشمل سلطته التنظيمية كل المسائل غير الداخلة في اختصاص التشريع، إعمالا لنص المادة 1/125 من الدستور و كل تصرفات رئيس الجمهورية تتم بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية أما عن علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات الإقليمية فتظهر من خلال ما يلى:

1_تعيين الوالي: وفقا للمادة 78 من دستور 299 يختص رئيس الجمهورية بتعيين الوالي و طبقا لقاعدة توازي الأشكال فهو المختص بعزله، و نظرا لازدواجية اختصاصات الوالي و سيطرته على أغلب اختصاصات الجماعات الإقليمية سواء بالنسبة للولاية بصفة هيئة تنفيذية، وبالنسبة للبلدية باعتباره سلطة وصائية، فإن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه، ونقله وعزله يشكل تهديدا على استقلالية الجماعات الإقليمية و خاصة في غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزلة الولاة و نقصهم وترك هنا الاختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يستخدم كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاة.

2-حل المجلس الشعبي البلدي الولائي طبقا لنص المادة 46 من قانون البلدية و المادة 47 من قانون الولاية، و صورة من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهور على الجماعات الإقليمية،ويمارس هدا الاختصاص بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء بناءا على تقرير وزير الخارجية.

3-إعمالا للسلطة التنظيمية:

يقوم رئيس الجمهورية باتخاذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية والمبينة لكيفية تطبيق الكثير من المواد الواردة في قانون البلدية، والولاية حيث نجد أن القانونين كثيرا ما يحيلان للتنظيم لتبيين كيفية تطبيق بعض المواد ومن دلك مثلا :المادة 189من قانون البلدية تخص إبرام الصفقات العمومية وغيرها من النصوص القانونية التي تحيل عن التنظيم. (1)

ب-الوزير:

للوزير صفتان فهو من جهة رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة للدولة، وأثناء قيامه بهذا الدور يكون مرؤوسا سياسيا من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول،ومن جهة أخرى

⁽¹⁾ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 78.

هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته يتولى تنفيد السياسة العامة للدولة داخل وزارته،وبهذه الصفة الثانية يعتبر على قمة الجهاز الإداري. (1)

واعتباره كذلك لا يعني استقلاله المطلق بشؤون هذه الوزارة بل أنه يخضع لمبدأ الشرعية و سيادة القانون، وللقرارات التي تصدر من سلطات أعلى منه كقرارات رئيس الجمهورية و الوزير الأول، لكنه لا يخضع لسلطتها الرئاسية أو الوصائية بالمعنى المعروف في القانون الإداري، فالعلاقة هنا أقرب إلى الإشراف و التنسيق منها إلى الرقابة الإدارية 2 وقد نص قانون رقم 7/12 المتعلق بالولاية عن خضوع أعمالها لوصاية الوزير في مواضيع كثيرة منها المادة 55 وسنعود لتفصيل الحديث عنها عند دراسة وسائل وصور الوصاية الإدارية. وبعد استعراض إختصاصات كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول،والعلاقة ببعضهم وبعد استعراض إختصاصات كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول،والعلاقة ببعضهم

وبعد استعراض إختصاصات كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، والعلاقة ببعضهم البعض من جهة وعلاقتهم بالجماعات الإقليمية من جهة أخرى، يمكننا القول أن السلطة الوصائية تتجلى أكثر في اختصاصات الوزراء بصفة عامة ووزير الداخلية و الجماعات المحلية بصفة خاصة، فالسلطات الإدارية العليا بحكم منصبها لايمكن انشغالها بالمسائل دات الأهمية الثانوية مثل الرقابة الوصائية التي يجب ترك أمرها إلى سلطات أدنى نظرا لما في هذه الرقابة من تجميد وعرقلة لعمل الجماعات المحلية بسبب ما يقتضيه إصدار قرار من رئيس الجمهورية لإجراءات بطيئة ومعقدة. (3)

ثانيا: بالنسبة للبلدية

أ-الوالي:

نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد نص الدستور صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه (4)، وهو المختص أيضا بإنهاء مهامه وفقا لقاعدة توازي الأشكال ويتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على السلطات بصفته هيئة

⁽¹⁾ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص 130.

⁽²⁾ محمد سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 191.

⁽³⁾عبد الناصر صالحي ، المرجع السابق ، ص 170.

^{(4):} المادة 78 من دستور الجزائر لسنة 1996 ، السالف الذكر.

تتفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة، وبهذه الصفة الأخيرة يمكنه ممارسة الوصاية على البلديات وعلى الإدارة اللامركزية المرفقة المحلية، وقد نص قانون 10/11 المتعلق بالبلديات على خضوع أعمال البلدية لرقابة الوالي لاسيما المواد 43،44،45،56،57،59.

فالوالي باعتباره هيئة غير ممركزة (عدم التركيز)يمثل الوزير في ممارسة الرقابة على مداولات المجلس الشعبى البلدي.

ب-رئيس الدائرة:

يقوم رئيس الدائرة وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات وخاصة المصادقة على بعض مداولات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة (1). ويقوم رئيس الدائرة كممثل للوالي بأعمال التنسيق بين البلديات التابعة له ويقدم لها الاستشارة، وفي هذا الصدد يكون رئيس البلدية على اتصال دائم برئيس الدائرة إذ يعرض عليه مشاكل البلدية وأعمال ومقترحات المجلس ومختلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها فيأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الاستشارة إلى الوالي الذي يقدم توجيهاته العامة كممثل للدولة و الولاية معا، ويطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات. فرئيس الدائرة يمارس الوصاية بمقتضى تفويض من الوالي. (2)

هذه هي الجهات التي تعتبر سلطات وصائية، وتبقى القاعدة العامة هي مباشرة الوزراء للجزء الأكبر من الرقابة الوصائية، فالوزارة هي الأصل في مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية.

-

 $^{^{(1)}}$ مرسوم رقم $^{(1)}$ ، المؤرخ في $^{(2)}$ جانفي $^{(1)}$ ، المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة ، الجريدة الرسمية ، العدد $^{(1)}$ ، الصادرة سنة $^{(1)}$

^{(2):} محمد الشافعي أبو راس ، المرجع السابق ، ص 277.

وبما أن الرقابة الوصائية هي علاقة تقوم بين أشخاص معنوية مستقلة تشكل السلطة المركزية أحد أطرافها كجهة وصاية ويتمثل الطرف الأخر في الأشخاص اللامركزية سواء كانت مرفقية أو محلية، والرقابة الوصائية لا توجد إلا في الأسلوب اللامركزي لذلك اعتبرها أغلب الفقهاء ركنا من أركان اللامركزية، إذ هي وسيلة تمكن السلطة المركزية من متابعة أعمال الأشخاص اللامركزية لتضمن من خلالها عدم خروجها عن حدود القانون وعن الأهداف المرسومة وهذا دون المساس بمبدأ استقلاليتها.

ثالثًا: القيود الواردة على ممارسة الرقابة الوصائية

كما يملك المشرع تقرير الوصاية فإنه يملك تقرير تحديد سلطاتها وشروط استعمالها إذ لا يتصور أن يخول المشرع الجهة التي تتولى هذه الرقابة سلطات مطلقة غير محددة تباشرها على الهيئات اللامركزية، ومن تم فإن الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية تحتم بالضرورة أن لا تمارس إلا في الحالات و بالوسائل ووفق الأغراض التي تبينها النصوص التشريعية لهذه الرقابة، وتتمثل القيود الواردة على الوصاية في:

أ-قيود تشريعية:

و يعني هذا القيد أن لا تمارس جهة الوصاية إلا بقانون أي أن الرقابة الإشراف لا تمارس و يعني هذا وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثباث سلطة الإشهار ويبين عناصرها، وأدواتها القانونية ذلك أنه "لاوصاية دون نص (1)"، وبهذا الخصوص تطرح إشكالية طبيعية النص المقرر للوصاية هل يجب أن يكون نصا قانونيا ؟ أم يجوز أن يكون تنظيميا؟

يرى أغلب الفقهاء (2) ، أنه يجب أن يكون النص المقرر للوصاية نصا قانونيا، لأن كونه تنظيميا يفرغ هذا القيد فحواه ، ويخرج الوصاية من طبعها الاستثنائي، ومرجع ذلك أن سلطة الوصاية هي السلطة المركزية وهي المختصة بإصدار التنظيمات، وبهذا فهي تقرر

^{(1) :}عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص-ص ، 176- 177.

^{(2):} إبراهيم رابحي ، المرجع السايق ، ص 123.

صلاحياتها بنفسها مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها و تباشرها وفق إرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية، وقد نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلاد، (1) وتنظيم السلطات العمومية وعملها. (2)

وبمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات الإقليمية منها قانون البلدية 11-10، وقانون الولاية 12-7، وقد نص هذان القانونان على خضوع البلدية و الولاية للوصاية ويبين وسائل ممارستها وإذ لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد إختصاص معين تجد الإدارة المركزية نفسها مجرة من صلاحية الرقابة التي تستطيع بموجبها إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص فلا يملك حيال القرار الإداري الصادر إلا طرق الطعن القضائي إذا توفرت شروطه.

ب-القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية الوصائية

ومقتضى هذا القيد فإن على السلطة الوصائية أن لا تلجأ إلا للوسيلة التي نص عليها القانون ولا تلجأ لوسيلة أخرى حتى ولو كانت أقل مساسا بحرية و استقلال الحرية اللامركزية و يشير هذا القيد و يشير هذا القيد التساؤل بصدد ما إذا كان للسلطة الوصية أن تلجأ الى دعوى الإلغاء لطلب إبطال بعض القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية المشمولة بوصايتها.

الواقع أنه لا معنى لهذا التساؤل ما دامت السلطة الوصائية تملك إلغاء هذه القرارات بمقتضى السلطة المخولة لها قانونا.

و ساءت استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع و هي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخد الرأي مقدما الاعتذار أو التسبب والنشر

^{(1):} المادة 122 ف 10 ، من دستور الجزائر لسنة 1996 ، السالف الذكر.

^{(2):} المادة 123 ، المرجع نفسه.

و الإعلان و المواعيد وهذه الإجراءات تقرر لصالح الهيئات اللامركزية و للصالح العام، وقد يكون الغرض منها ضمان وحماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية. (1)

وتختلف التشريعات في جراء مخالفة هذه الإجراءات، فمنها ما يرتب على ذلك البطلان ومنها ما يفرق بين الشكليات و الإجراءات الجوهرية التي توجب البطلان و الثانوية التي لا يترتب عليها البطلان. (2)

ج-القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الإدارية الوصائية

تهدف الوصاية الإدارية إلى التحقق من شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية، وعدم مخالفتها للصالح العام. فالرقابة الوصائية لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية ذاتها. فلا يجوز لسلطة الوصاية إذن أن تلجأ لا تستعمل وسائلها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع. إذا كان يفرض عليها أغراضا أو أهدافا معينة، أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل، لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية، وإلا تكون قد انحرفت وأساءت استعمال سلطتها. (3)

و لا يمكنها النظر في الملائمة إذ لم ينص القانون على ذلك فعليها أن تتقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه

و حتى تظل الرقابة الإدارية في حدودها الطبيعية المرسومة ، بحيث لا يهدر استقلال الهيئات اللامركزية، فإن لممثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة وصائية. (4)

و هذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية حيث جاء فيها: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو

^{(1):} عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص162.

^{(2):} عبد الناصر صالحي ، المرجع السابق ، ص 171.

^{(3) :}عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ، ص162.

^{(4):} محمد سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 132.

دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة عليها". (1)

كما نصت المادة 54 من قانون الولاية: "... إذ تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين و التنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه.فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل واحد و العشرين يوما التي تلي إتحاد المداولة لإقرار بطلانها⁽²⁾.

المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية.

لقد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات الإقليمية من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي فبالإضافة إلى الرقابة الرئاسية , هناك الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات و الولايات تأخذ صور متعددة , يمكننا أن نحصرها في ثلاثة فئات هي : الرقابة على أعضاء المجالس المحلية , الرقابة على ألهيئة و ذلك وفق القاعدة المعروفة , انه " لا وصاية إلا بنص " و عليه فالسلطات المركزية المختصة في ممارسة هده الرقابة في الجزائر رئيس الجمهورية في حالات محددة , و وزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هده الرقابة على الولايات بالإضافة إلى وزير المالية إذا كان موضوع الرقابة ذو أبعاد مالية , و كذلك الوزراء المعنيون , بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه , و يتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية (الوالي) ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية (٤)

لذلك سنحاول تبيان أهم مظاهر الرقابة الوصائية في الولاية وذلك من خلال الفرع الأول و بعدها البلدية من خلال الفرع الثاني وهذا ظل الإصلاحات الجديدة و تحديد عم إذا

^{(1):} القانون رقم 12-07 ، متعلق بالولاية ، السالف الذكر.

^{(2):} القانون رقم 11-10 ن المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر.

^{(3):} محمد الصغير ، بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص21.

كان نظام الوصاية أداة إعاقة استقلالية المجالس المنتخبة أم انه له مقاصد وجب توضيحها و بيانها و هو ما سنتولى الإجابة عنه في الفروع التالية .

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على البلدية.

لا يعنى استقلال البلدية و تمتعها بالشخصية المعنوية أنها لا تخضع لأية رقابة أو إشراف من طرف السلطة المركزية, و الاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية هو جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية و نسبي لان البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة.

و على الرغم أن رئيس و أعضاء المجلس منتخبون وهم نتاج للإرادة الشعبية لمواطني البلدية لكن هذا لا يمنع من خضوعهما للرقابة من طرف السلطة الوصية (الوالي) آن الرقابة على البلدية باعتقادنا أكثر إشكالية و صعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية و ذلك بسب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب (1)

و السؤال الذي يطرح في هذا المقام هو أي رقابة يمكن أن تخضع لها البلدية ممثلة في شخص رئيسها و مجلسها .؟

وهذا ما سنحاول الإجابة عليه وفقا لقانون البلدية الجديد و سنحاول التعرف على مختلف صور الرقابة الوصائية على ضوء هذا القانون , كما سنعمد إلى توضيح ما إذا كان هذا القانون قد أضاف جديدا بخصوص مبدأ استقلالية البلدية .

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

للحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية و أعضاء المجلس الشعبي البلدي , حيث يخضع موظفو البلدية للسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك تحت إشراف الأمين العام للبلدية إذ تنص المادة 125 من قانون البلدية رقم 11-10 على انه :" للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين

190

²⁹⁸ ممار بوضياف , الوجيز في القانون الإداري , المرجع السابق , $(^1)$

العام للبلدية ." ومنه فان مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام" (1)

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة أساسا في الوالي و تتمثل في التوقيف, الإقالة.

أ التوقيف: يقصد بالتوقيف تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجلس المنتخب.

فقد نصت المادة 43 من قانون البلدية 11-10 بوضوح إلى أسباب التوقيف و التي حددها المشرع بكونها تتعلق بجناية آو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة . (2)

و الملاحظ من هذه المادة أن المشرع الجزائري قام بتوسيع نطاق الإيقاف و ذلك بإقراره لإمكانية التوقيف في حالة وجود العضو محل تدابير قضائية و هذا عكس ما كان معمول به في ظل قانون البلدية رقم 90-08 حيث حصل المشرع الجزائري التوقيف في حالة واحدة وهي المتابعة الجزائية لا غير وهذا ما نصت علية المادة 32/ف1 منه (3)

أما من حيث الجهة المختصة بالإيقاف فبحسب القانون يؤول اختصاص التوقيف إلى جهة الوصاية المتمثلة في الوالي , وينطوي قرار تجميد العضوية مؤقتا و يسري هذا التجميد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة فان ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة أو ما سواها (4)

^{(1) :}المواد 129,127, من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية, السالف الذكر

^{(2) :}المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية, السالف الذكر

^{(3) :}المادة 32 من القانون رقم 90-08, المتعلق بالولاية, السالف الذكر و التي تنص على أن :"عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصة مهامه يمكن توقيفه. يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي و ذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية."

^{(1):}عادل بو عمران المرجع السابق ص103

كما لم ترد المادة 43 من قانون البلدية أي شكل قرار التوقيف و لا أي إجراء يلزم الوالي باتخاذها عند إصدار قرار التوقيف بل اكتفت بالقول بان التوقيف يكون بقرار دون التطرق إلى شكليات أخرى , و بذلك فق قامت بإلغاء الشكل و الإجراءات المنصوص عليها في قانون الولاية رقم 90-90 حيث تنص المادة 32 /ف2:" يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالى بعد استطلاع رأي المجلس الشعبى البلدي ..."

ومنه فان قرار التوقيف حسب هده المادة يجب أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا و ذلك بان يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو.

كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي (1)

أن إلغاء المشرع في القانون الجديد 11-10 لإجراء استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ قرار التوقيف لا يؤثر من الناحية العملية على استقلالية البلدية كون رأي المجلس كان استشاريا فقط لا يلزم الوالي الأخذ به , غير انه من ناحية أخرى أخطأ عند تجاهله لشكل قرار التوقيف ." التعليل " و ذلك لان تسبيب القرار من الشكليات الجوهرية التي يتضمنها أي قرار إداري وهذا من اجل المحافظة على حقوق العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي من جهة و درأ إمكانية تعسف السلطة الوصية (الوالي) في ممارسة سلطاته من جهة أخرى . (2)

^{(1) :}محمد الصغير بعلي , قانون الادارة المحلية الجزائرية , المرجع السابق , ص 169

^{(2):} لطيفة عشاب, المرجع السابق, ص66

ب الإقالة:

تعد رقابة الإقالة من أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين و يقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحد على حدى و تجريدهم من العضوية في المجلس.

-1الإقالة في القانون القديم رقم -90:

لقد نص القانون 90-08 على الإقالة صراحة وحدد حالات إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي حيث انه تسحب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي في حالة وجوده من حالات عدم القابلية للانتخاب (1)و قد حدد قانون الانتخاب الأشخاص التي لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية أو وجود العضو في حالة من حالات التنافي .

و هذه من أهم الأسباب التي تعد كافية لاتخاذ إجراء الإقالة ليدركون مدى أهمية المهام التي يقومون بها على المستوى المحلي .

2 الإقالة في القانون الجديد رقم 11-10.

لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في القانون رقم 11-10, مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق إلا انه أشار اليها و لكن باستعمال مصطلح "الاستقالة التلقائية و هذا ما نصت عليه المادة 45 بقولها: "يعتر مستقيلا من المجلس الشعبي البلدي, كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة.

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

^{(1) :}المادة 31 من القانون رقم 90-08 , المتعلق بالبلدية السالف الذكر

و منه و برغم من عدم استعمال مصطلح الإقالة و عدم النص على نفس الأسباب المنصوص عليها في القانون رقم 90-80 المتعلق بالبلدية إلا أنها تتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الآثار القانونية بحيث ينتج عن كل منها تجريد العضو البلدي من العضوية بالمجلس الشعبي البلدي (1).

لذلك أولى المشرع أهمية كبيرة لحالة التغيب لما لها من انعكاسات السلبية على مصداقية المجالس المحلية و اقر لها عقوبة الإقالة و منه نجد أن المشرع منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين و منح المجلس الشعبي البلدي صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب.

وحسن فعل المشرع أيضا حين وفر للمنتخب المتغيب ضمان تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه فان تخلف عن حضور جلسة السماح رغم صحة التبليغ اتخذ قرار المجلس في غيابه و يعد حضوريا و يخطر الوالي بذلك و من الضروري الإشارة آن المادة 45 المذكورة أشارت بوضوح للتغيب عن الدورة العادية و لم تشر للدورات الاستثنائية فهي غير مشمولة بالنص (2).

ج- الإقصاء:

خلافا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون و الإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه فعندما تثبت إدانة منتخب من قبل المحكمة المختصة فلا تصور احتفاظه بالعضوية لان ذلك يمس لا شك بمصداقية المجلس البلدي لذا تعين إبعاده و هذا ما أشارت إليه صراحة المادة 44 من قانون البلدية لسنة 1990، نجدها قد أشارت صراحة أن المجلس البلدي هو من يعلن هذا الإقصاء ولم يشر النص الجديد لذلك

^{(1):} لطيفة عشاب, المرجع السابق ص67

^{(2) :} عمار بوضياف , شرح قانون البلدية , المرجع السابق , ص286

ويترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بمرشح الذي يلي مباشرة أخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الولى في اجل لا يتجاوز شهر واحد¹.

ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة من طرف الجهات الوصية ،حيث تتولى هذه الأخيرة المصادقة على المداولات في حالة اتفاقها مع القانون أو إلغائها في حالة ما إذا كانت هذه كانت هذه المداولات في حالة اتفاقها مع القانون آو إلغائها في حالة ما إذا كانت هذه المداولات مخالفة للقانون، أو الحلول مكان البلديات عند إهمالها لإعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة.

أ_ الرقابة على الأعمال الايجابية:

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون المحلية التي تدخل ضمن اختصاصاته عن طريق المداولات التي تعتبر آلية لتسيير المحلي و التي يجري العمل بهما في كل دورات المجلس، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار الأعمال التي يقوم بها المجلس البلدي في حالة توافقها مع القوانين عن طريق آلية المصادقة أو تعمل على إبطالها و إلغائها في حالة مخالفتها عن طريق الإلغاء (2)

1-المصادقة:

تمارس الجهات الوصية الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي ، عن طريق المصادقة على بعض أعماله، في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات ، إذ أنه لا تكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يقوم بها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها وهذا ما فرضه قانون البلدية (3) ،وتتخذ المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي صورتين نوضحهما كما يلى :

(1) : عبد الحليم تينة، المرجع السابق، ص-ص، 47-46

^{(3) :}المرجع نفسه ،ص 285

^{(2) :}المواد من 51 إلى 55 ،من القانون رقم 11-10 ،المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر

المصادقة الضمنية: القاعدة العامة أن مداولة المجلس الشعبي البلدي تنفد مبعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية ليدلي الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية. وتتمثل هذه المداولات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57 وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد إستيفاء القيد الزمني المقدر ب: 21 يوم ويعد البطلان في هذه الحالة نسبيا وليس بقوة القانون ، للوالي حق إثارته متى أكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بهذا الأجل.

-المصادقة الصريحة: وهي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية إذ تنص على أنه: " لا تنفد إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة:

- -الميزانيات والحسابات
- -قبول الهيبات والوصايا الأجنبية
 - -إتفاقيات التوأمة
- -التتازل على الأملاك العقارية للبلدية ."

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من نفس القانون التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري ، وذلك عندما عمد إلى التصديق الضمني مع تمديد القيد الزمني إلى 30 يوم وهو ما كان معمول به أيضا في ظل القانون رقم 90-08 ، بموجب المادة 43 منه (2).

وبالربط مع المادة 42 من قانون البلدية لسنة 1990 ، نجد أن القانون الجديد 11-10 قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهيبات والوصايا وحالة

^{(3) :}المادة 56 من القانون رقم 11-10 ،المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر

^{(1) :}المادة 43 من القانون رقم 90-08 ، المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر تنص على أن :"عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 إلى الوالى دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادقا عليها ."

اتفاقيات التوأمة وحالة التنازل عن الأملاك العقارية ، إلا أن القانون الجديد لم يشر لحالة إحداث المصالح والمؤسسات العمومية للبلدية (1).

2- البطلان أو الإلغاء: يتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية في التصدي للمداولات البلدية وإبطالها من خلال من صلاحياتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداولات قرارات المجلس الشعبي البلدي التي تشوبها عيوب والمخالفة للمشروعية.

وإذا كان البطلان على ضوء القانون رقم 90-80 قد اتخذ صورتين: هما البطلان المطلق المادة 44 والبطلان النسبي، المادة 45، فان فانون البلدية رقم 11-10 فقد استغنى عن صورة البطلان وأورد حالة البطلان النسبي ضمن طائلة البطلان، حيث نص في المادة 59 على البطلان بحكم القانون وذلك كما يأتي: " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدى:

- -المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة لقوانين والتنظيمات
 - -التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
 - -غير المحررة باللغة العربية

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار ."(2)

في حين تنص المادة 60 منه " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وأي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هدا الموضوع وإلا تعد هده المداولة باطلة يثبت بطلان هده المداولة بقرار معلل من الوالي." وعليه فان إدراج المشرع لكلمة باطلة دون تقييد قرار الإبطال بمدة زمنية معينة ، وهي شهر بموجب المادة 45 الملغاة يفيد بأن البطلان مطلق وليس نسبي .(3)

⁽²⁾ عمار بوضياف , شرح قانون البلدية , المرجع السابق , ص288

^{(1) :}المادة 59 من القانون رقم 11-10 ،المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر

^{(3):} المادة 60 ،المرجع نفسه

كما أن المشرع قد قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة إلى مصالح تخص أزواجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة في حين كانت تقتصر في القانون القديم على مصالحه بصفة شخصية أو كوكيل.

وذلك دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وشفافية العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة أولا وأخير ا .

ونظرا لاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية ، وتأكيدا لطابع اللامركزية فإن قانون البلدية قد سمح بالطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار أو قد يكون رئاسيا موجه إلى الوزير المكلف بالداخلية.

أو الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء وهدا طبقا لقانون الإجراءات المدنية الإدارية

ب - الرقابة على الموقف السلبي

هناك حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصايا والحلول محل المجلس الشعبي البلدي والقيام بأعماله في حالة امتناع هدا الأخير عن أداء المهام الموكولة له أو ما يعرف بالموقف السلبي للمجلس الشعبي البلدي .

وبما أن إجراء الحلول اخطر نوع من أنواع رقابة سلطة الوصاية على أعمال البلدية فان المشرع أحاط هذا الإجراء بمجموعة من الضمانات والشروط نظرا لخطورته على استقلالية البلدية

1-الحلول:

يمثل في إمكانية السلطة الوصية الحلول محل البلدية في القيام بأعمالها ويتجلى ذلك على وجه الخصوص في ضبط الميزانية وتوازنها⁽¹⁾

وتتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري والحلول المالي وهو ما سنوضحه فيما يلي:

^{. 155} مسين مصطفي حسين ، المرجع السابق ، ص(1)

الحلول الإداري: يمثل الحلول الإداري في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ بكل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية المعني⁽¹⁾.

وقد أقرت المادة 100 من القانون 11-10 على ذلك صراحة ب: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع البلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام ، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية و الحالة المدنية."

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري، فان نص المادة 101 من نفس القانون جاء عاما عندما نص على :" عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكولة له بمقتضى القوانين والتنظيمات ، يمكن الوالي بعد اعذراه أن يقوم تلقائيا به ذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الأعذار ."

والملاحظ على المادة الأولى أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري كالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية ، وهو أمر غير منصوص عليه في قانون رقم 90-08 المتعلق بالولاية .

أما المادة الثانية اشترطت لصحة الحلول أن يسبق الحلول اعذرا من الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومن صور الحلول الإداري أيضا ما جاءت به المادة 142 من قانون البلدية الجديد رقم 11-10 أين يمكن للوالي أن يصدر أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حالة تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها⁽¹⁾.

^{(1):}عادل بوعمران ، المرجع السابق ن ص115.

الحلول المالي: يحق للوالي قانونا الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية، وهذا ما جاء في المادة 249 من القانون رقم 67 –24 المتضمن قانون البلدية⁽¹⁾.

وأعطى قانون البلدية 90-08 للوالي سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية إذ منحه حق تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية كانت قد رفضت من قبل المجلس أما المادة 102 من قانون البلدية الجديد رقم 11-10 فنصت على انه:" في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون تصويت على الميزانية ، فان الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هدا القانون ."

ويقوم الوالي أيضا بضبط الميزانية لدى إعدادها وهدا ما نصت عليه المادة 183 من قانون البلدية حيث نصت على انه:" لا يمكن المصادقة على الميزانية إذ لم تكن متوازنة أو إذا لم تتص على النفقات الإجبارية ..."

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة ، فان الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر (15) التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام يتم اعذرا المجلس الشعبي البلدي من الوالي .

إذ صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هده المادة خلال اجل ثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ الإعذار المذكورة أعلاه تضبط تلقائيا من الوالي .

وكما يقوم الوالي بتغطية عجزها لدى تنفيذها في حالة عدم قيام المجلس بذلك وهدا طبقا للمادة 184 من قانون البلدية رقم 11-10.

200

^{(1):} القانون رقم 67–24 ، المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر .

ثالثًا - الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في صور وأشكال متعددة ومن بينها الرقابة على المجلس كهيئة في حد ذاتها و تأخذ صور هما الحل والإيقاف وهدا ما سنتناوله فيما يلى:

أ-حل المجلس الشعبي البلدي:

يعد الحل الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء ولكن بصورة مغايرة بحيث يأخذ شكل عقوبة جماعية ، فهو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها (1) ونظرا لكون الحل من اخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس ، قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في قانون البلدية حتى لا يترك المجال للسلطة التقديرية لجهات الوصاية .

1-أسباب الحل

انطلاقا من أن الحل يعدم الوجود القانوني للمجلس الشعبي البلدي المنتخب ككيان قائم بذاته وبتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها وباعتباره من اخطر آليات الرقابة، عمد المشرع على تحديد وحصر الأسباب التي تؤدي إلى تفعيل هده الآلية في قانون البلدية رقم 11-10 بنص المادة 46 والمتمثلة فيما يلى:

- في حالة خرق أحكام دستورية: وهدا أمر منطقي نظرا لكون الدستور أسمى قانون في الدولة وهو أولى بالاحترام⁽²⁾.

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي قد تعود بالأسس إلى مخالفة النظام الانتخابي كاكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.

^{(1) :}عادل بوعمران ، المرجع السابق ن ص103.

^{(2):} علاء الدين عشى ، مدخل القانون الإداري ، الجزء الأول : التنظيم الإداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص 148.

- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس:وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم داخل المجلس وهي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس⁽¹⁾
- ويبقى الإبهام في هذه الحالة بحيث أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة و ما شكلها و هل هي عبارة عن طلب واحد ا وان كل عضو يحرر إستقالته بصفة فردية - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين و طمأنينته

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 من قانون البلدية 11-10،والتي تنص على حالات الإستخلاف ،وبالتالي لا يعقل أن يستمر المجلس الشعبى البلدي في ممارسة أعماله وهو فاقد لأغلبية أعضائه

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعذاره يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له،وتؤدي هذه الحالة إلى تعطيل الصالح العام و يطلق على هذه الحالة أيضا إصطلاحا حالة الإنسداد ولقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذا الإختلاف وطبيعته صراحة وذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية⁽²⁾ - في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها:وهي أسباب موضوعية لرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو إجتماعية أو إقتصادية

- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ،وهي حالة جديدة إلا أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية لسلطات المخول لها صلاحية الحل⁽³⁾

^{(1) :} عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 259.

^{(2) :}عادل بوعمران ، المرجع السابق ن ص117.

^(3) عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 279.

2-الجهة المختصة بالحل:

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي و هذا ما تنص عليه المادة 47 من قانون البلدية 10-11 على أنها "يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"

من خلال هذا النص نجد أن المشرع قد تدارك النقص الذي وقع فيه في نص المادة 35 من القانون 90-80،التي نصت على أنه: "لا يمكن حل المجلس الشعبي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية "،وذلك من خلال إزالته للإبهام الذي كانت تعتريه هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم ، وحدده بالرئاسي وليس بالتنفيذي ،كما كان معمولا به في ظل القانون السابق (1)

وفي حالة حل المجلس الشعبي البلدي بعين الوالي في العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس ،متصرفا و مساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتتتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد

و تجري إنتخابات تجديد المجلس المحل خلال أجل أقصاه ستة (06) أشهر إبتداء من تاريخ الحل و لا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية ، وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع إنتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعيبة البلدية (2)

و يترتب عن حل المجلس الشعبي البلدي سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذي كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية⁽³⁾. ومن خلال ما سابق يتبن أن الرقابة على البلدية جاءت في صورة رقابة مشددة، حيث أنها شملت المجلس الشعبي كهيئة وأعضائه وكذا الرقابة على أعماله.

^{(1) :}عادل بوعمران ، المرجع السابق ن ص120.

^{(2):} المادة 49 من القانون رقم 11-10 ،المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر.

^{(3) :}المادة 48 من القانون رقم 11-10 ،المتعلق بالبلدية ، السالف الذكر.

ومنه فلا نستطيع القول بان استقلالية البلدية هي استقلالية مطلقة وإنما نسبية ، فهي خاضعة للسلطة المركزية , فالبلدية اقرب إلى أقرب عدم التركيز الإداري فهي مجرد أداة في يد السلطة المركزية وهدا ما يخيب أمل المواطنين في المجالس المنتخبة ويحبط من عزيمتهم في المشاركة في انتخاباتهم المحلية .

الفرع الثاني :الرقابة الوصائية على الولاية

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة لكن مع بعض الأحكام الخاصة التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري بالدولة.

وعليه فإننا سنعمد إلى التطرق إلى الرقابة الوصائية المبسوطة خاصة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه أو أعماله ومداولاته أو باعتباره إحدى هيئات الولاية , وذلك في ظل الإصلاحات الجديدة التي عرفها قانون الولاية أما بالنسبة للإدارة الولاية فهي على عكس من ذلك تخضع للأحكام العامة للرقابة الرئاسية في الولاية (1)

وعليه ينبغي التذكير بان استقلال الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة فالولاية تخضع للرقابة سواء تعلق الأمر بفئة المعينين أو فئة المنتخبين. (2) أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

وهي الأخرى تحتوي على صور ذكرها قانون الولاية رقم 12-07 ، وهي الإقالة الحكمية والإيقاف والإقصاء

أ-الإقصاء بسبب التنافي أو عدم القابلية للإنتخاب

جاء في المادة 44 من قانون الولاية: "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبى الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف

204

^{(1):} محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص131.

^{(2) :}عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 263.

منصوصا عليها قانونيا ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار."

من النص أعلاه يتضح أن بسبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الإنتخاب،أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح، فإن ثبت ذلك عد العضو مقصي بحكم القانون ، ويثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار ، وينبغي الإشارة أن قانون 1990 أطلق على هذه الحالة بال إقالة الحكمية و نظمت أحكامها بموجب المادة 40 منه (1).

و عله يشترط لصحة قرار الإقالة أن يستند إلى الأركان التالعة:

1-من حيث السبب:

يتمثل سبب الإقصاء للعضو في أن يصبح في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في:

-حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب

-حالة من حالات التنافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب

2-من حيث الإختصاص:

يتم التصريح بالإقصاء للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

3-من حيث المحل:

خلافا للتوفيق، يترتب على الإقصاء بسبب التنافي و عدم القابلية للانتخاب وضع حد نهائي للعضوية بماله من حقوق و ما عله من التزامات⁽²⁾.

⁽¹⁾ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 279.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص134.

د- الشكل ولإجراءات

يشترط قانون الولاية لإقصاء العضو بسبب حالة التنافي وعدم القابلية للانتخاب وذلك حسب نص المادة 44.

-إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي .

-وشلا جوهريا هو: القرار الوزاري المكتوب

ه الهدف

يرتبط الهدف هنا بأحد سببي قرار الإقالة المشار إليها سابقا وهو يتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس، إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية ولقد وفر قانون الولاية سنة 2012، ضمانة أساسية للعضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تتافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة حيث جاء في نص المادة 44:"...يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التتافى محل طعن أمام مجلس الدولة"

ولم يشر قانون1990 لمثل هذه الضمانة(1)

ب- التوقيف:

التوفيق هو تجميد للعضوية بصفة مؤقتة وذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون وفق إجراءات بينتها النصوص القانونية ولقد أشار قانون الولاية لرقابة التوقيف في نص المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 ،على مايلي:

"يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا

^{(1) :}محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص135.

تمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة ، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة".

الملاحظ أن النص المذكور ورد فيه عبارة "يمكن" و كأن المشرع جعل الأمر جوازيا بالنسبة للمجلس وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 41 من قانون الولاية لسنة 1990 ولا نؤيد المشرع فيما ذهب إليه إذ طالما تثبت المتابعة و حصل المانع الذي يحول دون حضور العضو الأشغال وجب توقيفه و الإعلان عن ذلك بموجب قرار معلل من وزير الداخلية ، والحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من خلال إقرار حالة الإيقاف هي المحافظة على مصداقية هيئة المداولة.

ويصدر قرار توقيف المنتخب على إثر مداولة من المجلس و يعلن عنه بقرار معلل و هنا تكمن الضمانة الإدارية كون قرار التوقيف صدر مسببا.

و التسبيب له فوائد عدة للمعني بالأمر و للرأي العام، و للوزير مصدر القرار ولشرعية الأعمال الإدارية.

و في حالة قرار قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه في المجلس تلقائيا و فوريا ، وهكذا أزال المشرع أمامه كل الحواجز للالتحاق بالمجلس من جديد دون إجراءات بيروقراطية ، ويقضي الأمر هنا أن يسلم المنتخب الذي حصل على البراءة نسخة من القرار لرئيس المجلس ليحاط علما بوضعيته الجديدة ومن المؤكد أن يتم إبلاغ وزارة الداخلية بحكم متابعة ملف المنتخب.

ج-الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية:

إن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية و لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب و ينبغي على حدوثه تطبيق أحكام الإستخلاف وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الإستخلاف⁽¹⁾

ورغم خطورة هذا الإجراء إلا أن المشرع عالجه في حالتين نص عليهما قانون الولاية الجديد.

حيث تنص المادة 46 من قانون الولاية على مايلي: "يقصي بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"

ومن ثمة فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضى توفر الأركان التالية:

1/من حيث السبب:

يشترط لصحة قرار إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية، أي أن الأمر لم يعد شبهة كما هو الحال في الإيقاف بل هناك إدانة المحكمة المختصة.

2/من حيث الإختصاص:

يثبت قرار الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية (2).

3/من حيث المحل:

⁽¹⁾ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص-ص 328-329.

^{(2) :}محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص136.

يختلف محل الإقصاء بسبب حالة عدم النتافي أو عدم القابلية للإنتخاب و الإقصاء بسبب الإدانة لأن الأثر القانوني المباشر و الحال المترتب عنهما متماثلا و هو فقدان و زوال و إلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي ، كما يترتب عن الإقصاء إستخلاف العضو المقصى بالترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة (1).

4/من حيث الشكل و الإجراءات:

يشترط قانون الولاية لإقصاء العضو و ذلك حسب نص المادة 46 ، إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي و شكلا جوهريا هو القرار الوزاري المكتوب.

5/من حيث الهدف:

إن الغرض من وراء الإقصاء هو الحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي.

ثانيا:الرقابة على الأعمال

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية و ذلك عن طريق التصريح أو التصديق ، أو الإلغاء أو الحلول وتمارس على أعمال و تصرفات و مداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية أما قرارات الوالي كممثل الدولة، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية بإعتباره مرؤوسا بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج و تعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال أهم وسائل الرقابة و أكثرها ممارسة وهي تنصرف إما إلى الأعمال الإجابية وتتخذ شكل التصريح أو الإلغاء كما تنصرف إلى الأعمال السلبية للهيئات اللا

^{(1) :} المادة 41 من القانون رقم 12-07 ، السالف الذكر والتي تنص على أن: " في حالة وفاة أو الإستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالهرشح الذي يلي مباشرة أخر منتخب ن نفس القائمة.

مركزية (1) عن القيام بعمل يوجبه القانون كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللا مركزية في أداء ذلك العمل.

أ الرقابة على الأعمال الإيجابية:

إن أعمال المجلس كما رأينا عند دراستنا لنظام المداولات تخضع للرقابة فلا يتصور في حال من الأحوال تفنيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة فلا يتصور في حال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملا ئمتها للتشريع والتنظيم وهذا حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريسا لدولة القانون والمؤسسات.

ولقد قسم قانون الولاية لسنة 2012 المداولات تقسيما رباعيا على غرار ما فعله قانون الولاية لسنة 1990 مع إختلاف في الترتيب وإختلاف في الأحكام (2) على نحو سنبينه فيما يلى:

1 - المصادقة:

يعتبر التصديق وسيلة إستثنائية لا تقرر إلا بنص، فإنه يتعين ألا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراح ة ويشترط في التصديق ألا يكون جزئيا فلا يجوز لسلطة الوصايا أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللا مركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة وهي لا تملكه.

فالتصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من لهيئة اللامركزية فهو لا يندمج في العمل الأخير حتى ولو نص قانون على أنه شرطا ضروريا لنفاد القرار الهيئة

^{(1):} أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 189.

^{(2) :} عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 330.

المحلية والتصديق طبقا لهذا الرأي ما هو إلا صيغة تتفيذية أو شرط لنفاد قرار الهيئة المحلية (1).

-المصادقة الضمنية:

نفس الملاحظات التي أوردناها في ما يخص قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، يمكن أن ندرجها بالنسبة للقانون رقم 21-07، المتعلق بالولاية، فقد وضعت المادة 54 من القانون رقم 21-07 قاعدة عام ة وتتمثل في :" ... تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافدة بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من إيداعها بالولاية."

ومنه يتضح أن المشرع أورد المصادقة بعد البطلان بالقوة كما وسع من الأجل الممنوح للوالي من 15 يوم إلى 21 يوم، غير أن النص الجديد لم يشر إلا مايثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنيا على قبوله بمضمونها وهو ما أشارة إليه المادة 49 من القانون (1990 .

وإذا تبين للوالي خلال المدّة المذكورة أي 21 أن مداولة ما مخالفة للقوانين والتنظيمات فإنه يرفع دعواه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا⁽³⁾.

-المصادقة الصريحة:

إن المصادقة الصريحة بالذات طرأ عليها تعديلا نحسبه جوهريا ل ذا فظلنا ذكر المادة المتعلقة بالمصادقة الصريحة في ظل القانون 1990 وفي ظل القانون الحالي لنقف عند معالم الإصلاح الإداري الجديد.

*المصادقة الصريحة في ظل القانون 1990:

^{(1) :} إبراهيم رابحي ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 330.

^{(2) :} عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 335.

^{(3) :} المادة 54 ، الفقرة الثانية ، من القانون رقم ، 12-09 المتعلق بالولاية ، السال الذكر .

جاءت في المادة 50 من قانون الولاية: " لاتنف مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

-الميزانيات والحسابات

-إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية."

إن العبرة في استثناء هذا النوع من المداولات واضحة ذالك أنه لا يتصور أن يعتمد المجلس الشعبي الولائي مثلا مشروع ميزانيته لسنة مالية معينة وتنفذ مداولاته ضمنيا في أجل لا يتعدى 15 يوما، لأن الأجل المذكور لا يمس هذا النوع من المداولات ولأن المسائل المتعلقة بالميزانية وإنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية بذلك استثناها المشرع وحسن فعل.

*المصادقة الصريحة في قانون الولاية لسنة 2012

-نصت المادة 55 من قانون الولاية على ما يأتى"

لاتتفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (2)، مداولات المجلس الولائي المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات

-التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله

اتفاقيات التوأمة

-الهبات والوصايا الأجنبية⁽¹⁾."

^{(1):}القانون رقم ، 12-09 المتعلق بالولاية ، السالف الذكر.

الملاحظة على هذه المادة مقارنة بسابقتها في قانون الولاية لسنة 1990 أنها أضافت حالات أخرى مثل: التتازل عن الوعاء العقاري واقتتائه أو تبادله وهذه الحالة الجديدة فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء الشرعية على المعاملات العقارية أستوجب المشرع المصادقة الصريحة وحسن فعل.

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

ويبقى أن نشير أن إختفاء حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية موضوع المادة 50 من القانون 1990 يثير أكثر من تساؤل، هل الأم فيه سهو وسقوط هذه الحالة بما يتعين معه الإستدراك والإتمام؟ أم أن المشرع قصد ذلك؟ ولو كانت الثانية فماذا ن فعل بصدد مداولة تتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية ولائية هل نخضعها لمصادقة الصريحة؟ أم نذهب وجهة أخرى أن المشرع بسط إجراءات إنشاء مؤسسة ولم تعد تخضع لقرار مركزي(1)؟

2-البطلان⁽²⁾ (سلطة الإلغاء):

خول المشرع الجزائري للسلطة الوصائية (الوزير المكلف بالداخلية) صلاحية إلغاء المداولات المجالس الشعبية الولائية في حالات محددة في التشريع الجزائري إلى قسمين:

-البطلان المطلق:

تنص المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07 على أنه:" تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبى الولائي:

^{(1):}عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 336.

^{(2):} إستعمل المشرع الجزائري مصطلح خاص بالقانون المدني والأحسن كان عليه إستعمال مصطلح الإلغاء.

- -المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتطبيقات.
 - -التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - -الغير محررة بالغة العربية.
 - -التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصاته.
 - -المتخذة خارج الإجتماعات القانونية لمجلس.
- -المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما إتخدت خرقا هذه المادة فإنه يرفع دعوة أمام لمحكمة الإدارية المختصة إقليميا بإقرار بطلانها ."

لذلك بينت المادة 53 من قانون الولاية الجديد حالات بطلان المداولات بقوة القانون.

-المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات: وهي نفس الحالة التي أشارت إليها الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية لسنة 1990 أن المشرع لم يكتفي في قانون الولاية لسنة 1990 بل ذكر أحكام الدستور، وهو ما يبين إتجاه إرادة المشرع نحو الحد وتقييد إستقلالية الجماعات الإقليمية والحفاظ على الوحدة السياسية ألدولة كما أن إقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجالس الشعبية المحلية إنما يهدف إلى إحترام مبدأ الشرعية وضمان مبدأ التدرج القواعد القانونية في الدولة(2).

-المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: ولم يرد ذكر هده الحالة بشكل صريح وواضح في المادة 51 من قانون 1990 المتعلق بالولاية ولاشك أن غرض المشرع من هذه الإضافة النوعية هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها فلا ينبغي أن نتخد من التعددية الحزبية

^{(1):} إبراهيم رابحي ، المرجع السابق ، ص148.

^{(2) :}محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص103.

وحرية التعبير والرأي والوظيفة الإنتخابية قناعا للمساس برموز الدولة وشعراتها بل خلاف ذلك يقتضى الأمر المحافظ عليها.

-المداولات الغير محررة بالغة العربية: ولم يرد ذكر هذه الحالة بشكل صريح وواضح في المادة 51 من قانون الولاية لسنة 1990 بما يمثل إضافة نوعية وهذا أمر طبيعي فالمادة 3 من الدستور إعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، والمادة 25 من قانون لولاية لسنة 2012 فرضت أن تجري مداولات المجس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر ت حت طائلة البطلان بالغة العربية⁽¹⁾.

-المداولات التي تتم خارج الإجتماعات القانونية للمجلس: أو مايعرف بمخالفة الشكل والإجراءات، حيث تعتبر باطلة بطلان مطلقا، المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والإستثنائية والإجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس المحلي أو التي تتم خارج مقره، ومن تم لا يعقل أن يسمح لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بعقد إجتماعات خارج الإطار الذي رسمه القانون وبالكيفية النتي حددها.

ولقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة عن طريق رفع دعوة أمام المحكمة الإدارية تقر ببطلان المداولة وهو إجراء جديد فرضته المادة 53 من قانون الولاية الجديد رقم . 07-12

-المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصات المجلس وه ي الحالة التي وردت في المادة 51 من قانون الولاية لسنة 1990، هذه الحالة يطلق عليها أيضا مصطلح عدم الإختصاص الموضوعي (2) بحيث تعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات وإختصاصات المجالس المحلية.

^{(1) :}عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 331.

^{(2):} محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص103.

والحقيقة أن هناك صعوبة في تحديد نطاق إختصاص الجماعات الإقليمية وفي هذا الصدد يقول أحد الباحثين أنه تمت معيار مادي وارد في المؤلفات الفقه الإداري يمكن من التمييز بينما هو إختصاص محلي وبينما هو إختصاص وطني⁽¹⁾.

كما أن قانون الولاية لم يحدد إختصاصات المجلس الشعبي الولائي بكل دقة فقد يكون اليوم تصرفا أو عملا من صلاحيات الس لطة المركزية وقد يصبح بعد مدة من إختصاصات الهيئات المحلية تزداد بصفة مستمرة.

-المداولات المتخدة خارج مقر المجلس:

فرضت المادة 22 من قانون الولاية كأصل عام إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي بل حتى أشغال اللجان تجرى بذات المقر، ويمكن في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس، عقد دورة المجلس في مكان أخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي وبالتالي فكل مداولة تتم خارج مقر لا تتتج أي أثر وتلد ميتة ولا وجود لها من الناحية القانونية ولم يشر القانون 1900 في المادة 51 لهذه الحالة بصفة خاصة.

وحملت المادة 53 من قانون لولاية لسنة 2012ن حكما جديدا كما سبق ذكره ألا وهو في حالة البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوة أمام المحكمة الإدارية المخت صة إقليميا من أجل إقرار بطلان المداولة وفي الوضع السابق أي في ظل القانون 1990 المتعلق بالولاية كان يعلن عن إبطال المداولة بقرار مسبب من وزير الداخلية وكان باستطاعة رئيس المجلي الشعبي الولائي طبقا للمادة 54 من القانون 1990 ، رفع دعوة باسم الولاية أمام مجلس الدولة أما في ظل القانون الجديد فصار الأمر يعرض على المحكمة الإدارية المختصة إقليميا وهنا تنقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه.

_

^{(1):} مسعود شيهوب ، أسس الادرة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص122.

لذلك كان ينبغي أن يعتوف لرئيس المجلس العبي الولائي بأن يمثل ق ضاءا المجلس الشعبي الولائي حتى نكون أمام نص خاص ويحسم الأمر وبالتالي فالمادة 53 في فقرتها الأخيرة تحتاج إلى ضبط فيما يخص التمثيل القضائي ولا نخفي سرا عند القول أن رفع دعوة من قبل الوالي ضد المجلس وإذا كان يجسد من جهة دولة القانون ومبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات إلى أن الوقوف أمام القظاء سيترتب عنها تشنج العلاقة بين هيئتي الولاية والسلطة المركزية ممثلا في الوالي من جهة والمنتخبين على مستوى الولاية من جهة أخرى كما أن نشوء النزاع وظهوره للعلن سيكون حديث سكان الإقليم بما يفقد ثقة هؤلاء إما في ممثل السلطة المركزية أو في المنتخبين لذا يكون من أفضل حسم الأمر خارج دائرة القضاء.

وعن أجال رفع دعوة حددته المادة 54 الفقرة الثانية وفسحت مجال 21 يوما التي تلي إتخاد المداولة لرفع دعوة. (1)

-البطلان النسبى:

البطلان النسبي هو الأخر طرأ عليه تعديل كبير، لذا سنتطرق له في ظل قانون الولاية بعدها نتبعه في القانون الجديد رقم 22-07 المتعلق بالولاية. لنربط ونقارن ثم نستتج.

*البطلان النسبي في قانون الولاية سنة 1990:

نصت المادة 52 من قانون الولاية:" تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من لمجلس الشعبي الولائي المعنيين بالقضية موضوع المداولة إما بإسمهم الشخصي أو كوكلاء⁽²⁾."

والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة، حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين ويبعد الأعضاء عن كل شبهة.

^{(1) :} عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص-ص ، 333 - 334.

^{(2):} القانون 90-99 ن المثلق بالولاية السالف الذكر.

وبخصوص الأداة القانونية لممارسة سلطات الإلغاء وإبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي فإنها تلغي بموجب قرار معلل من وزير الداخلية بعد أن يقدم إليه طلب الإلغاء إما من الوالي باعتباره ممثل السلطة المركزية وذلك خلال 15 يوما الموالية لاختتام الدورة التي أقرت فيها المداولة المعنية أو من الناخب أو دافع الضريبة، وذلك خلال 15 يوم من إشهار المداولة (1).

-البطلان النسبي في ظل القانون الولاية لسنة2012: نصت المادة 56 من قانون الولاية أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع.

ومن هنا فالجديد في قانون الولاية أنه قطع على رئيس المجلس وكذلك الأعضاء حضور الجلسة أو المداولة من باب المحافظة على حياد المجلس وحتى لا يكون الرئيس أو المنتخب في وضعية لا يمكن قبولها فهو طرف في المداولة وصاحب مصلحة بالمداولة ذاتها لدى تعين إبعاده مؤقتا لأسباب موضوعية تخدم كل الأطراف، وحسن فعل المشرع عندما أقر ذلك كما أن الجديد اقر درجة القرابة أيضا فلا يشترط في موضوع المداولة يتعلق الأمر برئيس المجلس أو المنتخب بصفة شخصية بل يتعلق بالزوج أي زوجة رئيس المجلس الشعبي الولائي أو زوجة المنتخب أو أحد الأصول أو الفروع حتى الدرجة الرابعة أو حتى مجرد وكيل ولقد حافظ المشرع من حيث المبدأ على الأشخاص المخول لهم إثارة البطلان النسبي للمداولة في قانون الولاية لسنة 1990 وهما الوالي (جهة إدارية)و الناخب (السلطة الشعبية) وهذا ما كرسته المادة 57 من قانون الولاية رقم 12-07 فيملك الوالي حف إثارة بطلان المداولة نسبيا خلا 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلق بالمداولة المعنية فيرفع الوالي دعوة

(1): المادة 53 من القانون 90-90 ن المثلق بالولاية السالف الذكر.

أمام لمحكمة الإدارية المختصة إقليميا قصد المطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة (2)إذا ثبت توفر حالة الجمع بين مصلحة شخصية أو المصلحة الزوجية أو أحد الأصول والفروع ومصلحة الولاية وتثير هذه المادة نفس الإشكال هو أن المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية الإعتبارية فكيف يمكن مقاضاته تضل مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي (1).

ثالثًا: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:

رقابة الحل على المجال المحلية (الهيئة ككل) هي الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين ⁽²⁾، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة إن الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون والحل إجراء خطر يعكس خطورة السبب الداعي له، ورجوعا للمادة 48 من قانون الولاية رقم 12-07 ، نجدها قد حدثت على سبيل الحصر حالات الحل أداة الحل⁽³⁾.

أ-حالات الحل:

-في حالة خرق أحكام الدستور.

-في حالة إلغاء لإنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

-في حالة إستقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي وهذا سبب معقول.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدر لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح لمواطنين وطمأنينتهم.

^{(1) :} عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص-ص ، 333 - 334.

^{(2):} عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 83.

^{(3):} محمد الصغير بعلى ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص106.

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الإستخلاف.

-في حالة إدماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها.

-في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

2-أداة الحل:

طبقا لقانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾.

وكانت المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990 تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء وهو ما لم يشير إليه النص الجديد.

وقد أحسن المشرع صنعا حين حصر حالات الحل أولا وثانيا عندما أوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضى بحل المجلس.

3-أثار الحل:

طبقا للمادة 49 في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية بناءا على وتراح الوالي خلال عشر أيام لتي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى حين تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

وهذه إضافة نوعية في قانون لولاية لسنة 2012 ولم تشر المواد 44 و 45 و 46 من قانون الولاية لسنة 1990 لما يثبت تنصيب مندوبية ولائية. ومن المؤكد أن المشرع قصد الإبتعاد عن ظاهرة شغور المجالس أو المؤسسات فعمل على تنصيب مندوبية ولائية.

وتنتهى مهام المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

[.] القانون 12–07 ، المتعلق بالولاية ، السالف الذكر . (1)

وأحالت الفقرة الثالثة من ذات المادة لتنظيم بصدد حكم هذه المسألة ومن الفائدة الإشارة أن القانون الجديد للولاية لم يفصل في شروط أعضاء المندوبية ولا في عددهم.

وتجري الإنتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه شهر (30يوم) إبتداءا من تاريخ الحل. وهذا أجل معقول ومناسب واستثنى المشرع بموجب المادة 50 من قانون الولاية لسنة 2012، حالة المساس الخطير بالنظام العام.

كما استثني المشرع حالة تجديد المجلس الشعبي الولائي، غن تم لحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية وهو ما يعني إستمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها مدّة سنة وإلى غاية إجراء الإنتخابات العامة وقصد المشرع من خلال هذا الإستثناء المحافظة على المال العام وعدم الإنفاق وبدل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدأ موعد إنتخابات عامة تشمل كل الوطن (1)

وفي الأخير إن أهم الملاحظات التي يمكن أن نبديها حول دراسة الرقابة الوصائية في ظل الإصلاحات الجديدة، أن المشرع أخضع الجماعات الإقليمية إلى رقابة دقيقة وواسعة عهد بها إلى سلطات وصائية محددة قانونا بالرغم من أنه منح لها إختصاصات واسعة بكل ما يهم شؤون الإقليم ويمارس سلطة الوصاية على المجلس البلدي المنتخب والي الولاية باعتباره ممثلا للسلطة المركزية فهو من يتولى ممارسة الرقابة الإدارية على مداولات المجلس الشعبي البلدي، بينما وزير الداخلية ذات الوصايا بالنسبة للمجلس الشعبى الولائي.

كما حرص المشرع لجزائري على تصنيف المداولات تصنيفا رباعيا في كل من قانون الولاية وقانون البلدية، ورتبها بالشك ل التالي: مداولات مصادق عليها مصادقة ضمنية وأخرى تخضع لمصادقة صريحة، وثالثة يعلن عن إبطالها بطلانا مطلقا ورابعة قابلة للبطلان النسبي.

كما بين المشرع الجزائري أحكاما تتعلق بمختلف أنواع المداولات بحسب كل حالة.

^{(1):} عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص-ص ، 345 - 346.

كما مكن المشرع كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي من حق اللجوء للقضاء فيما يتعلق بالطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة الوصاية والخاصة بالمداولات، بما يحفظ مكانة المجالس المنتخبة، ويمنع كل تعسف في هذا المجال ويحيل الملف لسطة قضائية مستقلة محايدة.

ولكن في المقابل يبقى نظام الوصاية الإدارية المحلية ضرورة يقتضيها النظام اللامركزي ولا يمكن تصور وجود نظام الإدارة المحلية من دونها، فلعن طريق نظام الوصايا نضمن وجود واستمرار وحدة الدولة، كما نضمن تطبيق قوانينها وأنظمتها على سائر الإقليم المحلى.

الخاتمة

على ضوء هذه الدراسة المتواضعة لموضوع الجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات الجديدة و التي تم التطرق فيها إلى التنظيم القانوني للبلدية و الولاية و أهم ما جاء به قانوني البلدية و الولاية من تعديلات و كذا إبراز العلاقة القائمة بين الجماعات الإقليمية و السلطة المركزية في ظل الإصلاحات الجديدة حيث بنى التوصل إلى النتائج و التوصيات المبينة على النحو التالى:

النتائج:

و كأول نتيجة بعد هذا التحليل نلمس رغبة من السلطات العمومية لإرساء نظام لامركزي حقيقي للجماعات الإقليمية ،و كذلك نجد أن المشرع حاول توضيح العلاقة بين الجماعات الإقليمية و السلطة المركزية، بحيث جوهر و أساس هذه العلاقة يكمن في استقلالها عن السلطة المركزية إلا أن هذا الاستقلال محدود أي في الإطار الذي يسمح فيه للدولة بحق التدخل في أعمال.

و بخصوص الدستور الجزائري الحالي نسجل و بتقدير حرص المؤسس الدستوري على النص على مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، وهذا حسب المادة 16 منه يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزيةإلخ، فضلا عن النّص الصريح في المادة 14 منه أن الدولة تقوم على مبدأ التنظيم الديمقراطي الأمر الذي يؤكد الطابع الديمقراطي في تكوين و تسيير هذه المجالس.

إلا أننا نسجل أيضا و بأسف أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أغفل تضمين الدستور لنصوص تقرر أسسا عامة، بحيث لم يتضمن أي نص يتعلق بمنح الشخصية

المعنوية للجماعات الإقليمية كما ترك مسألة تحديد اختصاص الجماعات الإقليمية للقانون بدون أي قيد، و بالتالي فإن المشرع العادي يكون حر في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، كذلك لم يتضمن الدستور الحالي أي نص يتعلق بالرقابة على المجالس المحلية أي ينظم العلاقة بين الجماعات الإقليمية و الإدارة المركزية و بالتالي فإننا نرى أن الدستور الجزائري ينقصه الكثير من المبادئ و الضمانات الدستورية في هذا المجال

_ كما اتضح من خلال دراستنا أن المشرع سار في اتجاهين متعارضين فمن ناحية توسيع اختصاصات و صلاحيات الجماعات الإقليمية إلى درجة كبيرة ، بكل ما يهم شؤون الإقليم في المقابل أخضعها في ممارسة تلك الاختصاصات إلى رقابة دقيقة وواسعة عهد بها إلى السلطات الوصية

كما اتضح لنا بعد دراسة قانوني البلدية و الولاية أنّ نظام الرقابة الوصائية الذي جاء به يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلال الجماعات الإقليمية التدّخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات الإقليمية.

ممّا يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئة المحلّية تحت مجهر الرّقابة ولا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب.

كما حدّدت الإصلاحات الجديدة صلاحيات و سلطات المنتخبين في المجالس المحلية و دور رؤساء المجالس الشعبية المحلية و كذا لجّان المجالس الشعبية البلدية .

كذلك حددت الهياكل التابعة للبلدية و الولاية و منها الجهاز الإداري و الفني. كما عملت على وضع نظام جديد لسير المداولات.

و رغم ما جاء في قانوني البلدية و الولاية من تعديلات و إصلاحات جوهرية إلا أنهما مازالت تقف أمامها مجموعة من التحديات. ولهذا سنتطرق إلى جملة من التوصيات و الاقتراحات أهمها:

- التخفيف من شدّة الرّقابة الوصائية خاصة الممارسة على أعمال الهيئة، و تدعيم أكثر الستقلالها.

- إقامة العلاقات بين الجماعات الإقليمية و السلطات الوصائية على أساس تقديم الرأي و المشورة و التعاون.

أمّا فيما يخص المنازعات الإدارية، يجد ر الإشارة إلى أن العلاقات ما بين الولاية و البلدية في هذا المجال غير مضبوطة ولا منتظمة. هذا ما يؤدي إلى غياب الاتصال و التنسيق فيما بين الجماعتين الإقليميتين ، لذا ينبغي على الجماعات الإقليمية العمل و التنسيق بينهما.

توفير ضمانات لأعضاء المجالس الشعبية المحلية لممارسة اختصاصاتها بكل حرية و استقلال سواء ضمانات قانونية و ذلك بوجود نص صريح لممارسة الرقابة الوصائية و إحاطتها بأصول و قواعد معينة يفرض مراعاتها و إحاطة ممارستها أيضا بضمانات قضائية و هي الأهم بحيث يفسح المجال لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بحق إقامة الدّعوى ومراجعة القضاء الإداري، لإبطال القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية التي تتعلق بهم أو تتعلق بالقرارات التي يتخذها المجلس و إصدار التنظيمات التي تكمل هذه القوانين.

و أخيرا يمكن القول بأن قوانين البلدية رقم 11-10 و الولاية رقم 12-70 قد أرسيا كل المبادئ و المتطلّبات الفقهية على تقديم الخدمات و تسريع معاملات المواطنين و التواصل المباشر معهم و تفعيل مشاركتهم إلاّ أنه من الناحية التطبيقية ظهر ضعف و عجز الجماعات الإقليمية عن أداء مهامها و تدني مستوى الخدمات، لذلك نعتقد بأن الأسباب الحقيقية لا تكمن في القوانين و إنما هناك أسباب أخرى قد ترجع إلى ذهنية الناخب و المنتخب المحلّي في التفسير الخاطئ للقوانين بالإضافة إلى ضعف و قلّة الموارد المالية

المحليّة. لذلك لا بد من خلق الوعي المحلي، و هنا يظهر دور الإعلام المحلّي في نشر الوعي.

كذلك كان على المشرّع العادي عند صياغته لقانوني البلدية و الولاية الجديدان الرجوع مثلا إلى أحكام ميثاق البلدية لسنة 1996 وميثاق و الولاية لسنة 1969، اللذان يعتبران نماذج ناجحة في تنظيم العلاقة بين الجماعات الإقليمية و السلطات المركزية.

قائمة المصادر و المراجع:

أولا: قائمة المصادر:

أ- مواثيق و نصوص قانونية :

1-مواثيق:

- الميثاق الوطني ، الصادر بموجب الأمر رقم 76-57، المؤرخ في 05 جويلية 1976، الجريدة الرسمية العدد 61، الصادرة سنة 1976 .
 - ميثاق البلدية، 1966، كتيب بعنوان: التنظيم الجديد للبلدية نشرته جبهة التحرير الوطني، اللّجنة الوطنية، أوت 1966.
- ميثاق الولاية الصّادر بتاريخ 26 مارس 1969، الجريدة الرّسمية، العدد 44، الصادرة سنة 1969.

2 - دسهاتير :

- دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر سنة 1963.
- دستور الجزائر ،لسنة 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد .94 الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976
- دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 17 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم.

ب- النصوص القانونية و التنظيمية :

1- النصوص القانونية:

1-1 القوانين العضوية:

- القانون رقم 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة سنة 2004.
 - قانون رقم 12-01، المؤرخ في 12 فيفري 2012، المتضمن القانون العضوي، المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.

1-2 القوانين العادية:

- الأمر رقم 66–155، المؤرخ في 08 جويلية 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، العدد 48 الصادرة سنة 1966.
- الأمر رقم 67-222، المؤرخ في 19 أكتوبر 1967، المتضمن تأسيس على مستوى كل ولاية مجلس إقتصادي و إجتماعي، الجريدة الرسمية، العدد 89 الصادرة سنة 1967
 - الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.
 - الأمر رقم 69–38، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 44 الصادرة سنة 1969.

- قانون رقم 84–17، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة سنة 1984.
- القانون رقم 90–30، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد، 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990 .
 - القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 07 أفريل 1990.
- القانون رقم 90–09، المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتعلق بالولاية ،الجريدة الرّسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 07 أفريل 1990.
 - القانون رقم 90- 29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتّهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادرة سنة 1990.
- القانون رقم 11–10، المؤرخ في 22 جويلية 2011 ، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011 .
 - قانون رقم 12-07، المؤرخ في 12 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

2- نصوص تنظيمية:

1-2 المراسيم الرئاسية:

• المرسوم رقم 81-371 ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و الختصاصاتهما في قطاع الشبيبة و الرياضة، الجريدة الرسمية، العدد 52 الصادرة سنة 1981.

- المرسوم رقم 81-372 ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في القطاع السياّحي ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 الصادرة سنة 1981.
- المرسوم رقم 81–374، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و الولاية و إختصاصاتهما في قطاع الصّحة، الجريدة الرسمية، العدد 52 الصادرة سنة 1981.
- المرسوم رقم 81–382، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و الولاية و الختصاصاتهما في قطاع الثقافة ، الجريدة الرسمية ، العدد 52 الصادرة سنة 1981.
- المرسوم رقم 82-31، المؤرخ في 23 جانفي 1982، المتضمّن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية، العدد 04، الصادرة 1982.
 - المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ،المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المعدّل و المتضمن لقانون الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 52 الصادرة سنة 2010 .

2-2 المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 90–188، المؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة سنة 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-226، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 31، الصادرة سنة 1990.
 - المرسوم التنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي في الإدارة المحلية الخاص بالمناصب العليا العدل والمتمم، بموجب المرسوم التنفيذي، الجريدة الرسمية، العدد31، لسنة 1990، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-305، الجريدة الرسمية، العدد41، لسنة 1991.

- المرسوم التنفيدي رقم 91-313، المؤرخ تفي 07 أكتوبر 1999 المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كيفياتها و محتواها، الجريدة الرسمية، العدد 43 الصادرة سنة 1991.
- المرسوم التنفيدي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدّد أجهزة و هياكل الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسمية ، العدد48، الصادرة سنة، 1994 .
- المرسوم التنفيدي رقم 94-216، المؤرخ في 23 جوان 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة ، بتاريخ 27 جويلية 1994 .
- المرسوم التنفيدي، رقم 99-313، المؤرخ في 7 اكتوبر 1999، المتعلق بالتعين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الجريدة الرسمية ، العدد 54، الصادرة سنة 1999.

ثانيا: قائمة المراجع:

أ-الكتب:

1- باللغة العربية:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،1996 .
- جميلة جبار، دروس في القانون الإداري،الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2014
 - حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر.

- حسين فريحة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
 - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982
- خالد القباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1981.
 - سعد الله أبو القاسم، الحركة الوطنية الجزائرية، 1830-1900، الجزء الأول، مكتبة الغرب الإسلامي، لبنان، 1992.
 - سليمان الطماوي، مبادئ في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة .
 - سليمان بارش، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، عين مليلة.
- ظاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية و النشاط الإداري، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
 - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 1995.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري: دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي، منشأة المعارف، مصر.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة للنشر و التوزيع، الجزائر، 1998.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر: بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، 2010.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
 - علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2002.

- على زغدود، الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
 - فؤاد العطار، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1876.
 - لحسن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة و النشر ،الجزائر ، 2004.
- لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات الإقليمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،
 - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
 - محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، مصر.
- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
 - محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: البلدية و الولاية، 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

- محمد فؤاد المهنا، القانون الإداري العربي، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، مصر، 1965.
- مليكة الصاروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الجزائر 2010.
 - مولود ديدان، القانون الإداري: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر.
 - ناصر لباد،القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر.

2- باللغة الفرنسية:

- Abid lakhdar « l'organisation administrative des collective locales »
 O.P.U. Alger
- Demdoum Kamal le présidant des assembles populaire communales officiere de la police judicaire, éditions homma, Alger 2004.

-المذكرات:

• إبراهيم رابحي، إستقلالية الجماعات الإقليمية، مذكرة ماجستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عنابة، قسم الحقوق، 2008.

- إسماعيل لعبادي، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستر، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، قسم الحقوق، 2004–2005.
 - راضية عباس، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستر، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، قسم الحقوق، 2000–2001.
 - عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستر، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2010-2009.
- عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، قسم الحقوق، 2012–2013.
- عبد الصديق الشيخ، الإستقلال المالي للجماعات الإقليمية، مذكرة ماجستر، كلية الحقوق
 و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، بن عكنون، قسم الحقوق، 2002–2003.
 - لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية، مذكرة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، قسم الحقوق، 2012-2013 ج- المجلات:
 - دحو ولد قابلية، الأسس السياسية لمشروعي القانون الجديد للإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر،2002.
 - محمد بودربالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مجلس الأمة، الجزائر، 2002.

- محمد إبراهيم صلاح، واقع ممثلون و تمثيلات جزائرية، ترجمة داود محمد،مجلة إنسانيات، العدد16، الجزائر، جانفي –أفريل، 2002.
- مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس 2003.
 - محمد نور الدين، مستقبل الحكم المحلى في دول العالم المعاصر و في مصر، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة ، العدد الثاني، أغسطس،1975
- نصر الذين بن شعيب و شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 01، جامعة تلمسان، الجزائر، 2013

د- المحاضرات:

• بن طيفور نصر الدين، محاضرات في القانون الإداري، موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة الدكتور مولاي طاهر، سعيدة، 2003-2004 .

فهرس المحتويات

الصفحا	العناوين
_	شكر وتقدير
_	إهداء
Í	مقدمة
07	الفصل الأول: التنظيم القانوني للجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات الجديدة
09	المبحث الأول: التنظيم الإداري للبلدية في ظل أحكام القانون 11 – 10
10	المطلب الأول: مفهوم البلدية و مراحل تطورها
10	الفرع الأول: مفهوم البلدية
11	أولاً : الإطار الدستوري والقانوني للبلدية
11	أ- الإطار الدستوري للبلدية
12	ب - الإطار القانوني للبلدية
13	1- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967
13	2− مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:
13	3 - 3 مرحلة قانون البلدية لسنة 2011 (في ظل اطار القانون $3 - 11$)
13	ثانيا: انشاء البلدية
14	أ- عدد البلديات في الجزائر
17	الفرع الثاني: التطور التشريعي لنظام البلدية
18	اولا : مرحلة ماقبل صدور القانون رقم 11-10
20	أ – المرحلة الانتقالية (من 1992 م الى 1967)
20	ب – مرحلة التفكير في انشاء قانون البلدية
21	ج – مرحلة قانون البلدية 90 – 80 سنة 1990 م
23	ثانيا: في ظل مرحلة صدور القانون رقم $11-10$
24	المطلب الثاني: هيئات البلدية في ظل أحكام القانون رقم 11 – 10
25	الفرع الاول: المجلس الشعبي البلدي

اولا: تشكيل المجلس الشعبي البلدي
أ - تشكيل المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون العضوي للانتخابات لسنة
ب - تشكيل المجلس الشعبي البلدي في مرحلة ما بعد صدور القانون
العضوي لانتخابات لسنة 2012
ج - شروط الترشح و الانتخاب في المجالس المحلية
د- العملية الانتخابية
1- الاقتراع
2- الفرز
3- توزيع المقاعد
4- الوضعية القانونية للمنتخب
ثانيا: سير اعمال المجلس الشعبي البلدي
أ حورات المجلس الشعبي البلدي
1 – نظام الدورات في قانون البلدية لسنة 1990م
2- نظام الدورات في قانون البلدية الجديد رقم 11-10
الدورات العادية
الدورات غير العادية
ب -مداولات المجلس الشعبي البلدي
الفرع الثاني: رئيس مجلس الشعبي البلدي
أولا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي
أ حمرحلة قانون البلدية لسنة 1990م
ب حرحلة قانون البلدية لسنة 2011
ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
أ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية
1- التمثيل
2- إعداد الميزانية

3 المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة المملوكة للبلدية
4- الإشراف السلمي على موظفي البلدية
ب حملاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفذية للمجلس
ج صلاحيات رئيس المجلس الشعبي باعتباره ممثلا للدولة
1 +ختصاصات رئيس الشعبي البلدي كضابط للحالة المدنية
2 اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري
3 الختصاصات رئيس المجلس الشعبي كظابط للشرطة القضائية
د اختصاصات أخرى متنوعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي
ثالثًا: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي
أ الاستقالة
ب +لإقصاء
ت ⊣لتخلي
ث الوفاة
الفرع الثالث: الأمين العام
أولا: تعيين الأمين العام
ثانيا: صلاحيات الأمين العام
المبحث الثاني:التنظيم الإداري للولاية في ظل أحكام القانون رقم 12-07
المطلب الأول: مفهوم الولاية و مراحل تطورها
الفرع الأول: مفهوم الولاية
أولا: الإطار الدستوري والقانوني للولاية
أ- الإطار الدستوري للولاية
ب- الإطار القانوني للولاية
1) مرحلة قانون الولاية لسنة 1969
2) مرحلة قانون الولاية 1990
3) مرحلة قانون الولاية لسنة 2012
ثانيا: انشاء الولاية

63	أ- عدد الولايات في الجزائر
66	الفرع الثاني: التطور التشريعي للولاية
66	أولا: مرحلة ماقبل صدور القانون 12-07
67	أ– الولاية في المرحلة الإنتقالية
68	ب- نظام الولاية في ظل الأمر 1969
69	ج- نظام الولاية في ظل القانون رقم 09/90
72	ثانيا : في ظل القانون رقم 12-07
74	المطلب الثاني: هيئات الولاية وهياكلها في ظل أحكام القانون رقم 12-07
75	الفرع الأول: هيئات الولاية
75	أولا: المجلس الشعبي الولائي
76	أ/ تشكيل المجلس الشعبي الولائي
81	-1 كيفية إختيار رئيس المجلس في قانون الولاية -1
81	-2 اختيار رئيس المجلس في قانون الولاية لسنة 2012
84	3- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي
86	ثانيا: سير أعمال المجلس الشعبي الولائي
86	أ الدورات
86	1- الدورات العادية
86	2- الدورة غير العادية
87	3- الدورة الإستثنائية
87	ب- المداولات
88	ثانيا: الوالي:
88	أ/ تعيينه وإِنهاء مهامه:
88	1/ التعيين في المنصب والشروط المطلوبة لذلك
90	2 / انتهاء مهام الوالي:
90	-إنهاء المهام:······
91	-عدم الكفاية و الصلاحية المهنية

••••	-عدم اللياقة الصحية
••••	-عدم الصلاحية الذهنية السياسية
	الاستقالة:
• • • •	الوفاة :
•••	-إنهاء المهام إلغاء المنصب،
••••	ب: صلاحيات الوالي :
	1 -سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية :
	2 - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية
••••	3 - صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:
• • • •	الفرع الثاني: إدارة الولاية
	أولاً: الكتابة العامة أو الأمانة العامة للولاية:
	ثانيا: المفتشية العامة:
	ثالثا: الديوان:
	رابعا: الدائرة:
	خامسا: المصالح الخارجة للدولة:
	الفصل الثاني: علاقة الجماعات الإقليمية بالسلطات المركزية في ضل الإصلاحات
	الجديدةا
	المبحث الأول: استقلال الجماعات الإقليمية في ظل الإصلاحات الجديدة
	المطلب الأول: مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية
••••	الفرع الأول: تعريف الاستقلال
• • • •	الفرع الثاني: معايير الاستقلال
• • • •	أولا: معيار الاختصاص الحصري
	ثانيا: معيار السلطة التقريرية
••••	ثالثا: معيار انعدام رقابة الملائمة
••••	المطلب الثاني: مظاهر استقلال الجماعات الإقليمية
	الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

119	أولا :تعريف الشخصية المعنوية
	ثانيا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية وتطبيقاتها على
119	قانوني البلدية والولاية
119	أ/ نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية
121	ب/ تطبيقات نتائج الشخصية المعنوية على قانوني البلدية والولاية
121	-1 تمتع الهيئة أو الشخص بذمة مالية مستقلة
123	2- تمتع الهيئة أو الشخص بأهلية تعاقد وتقاضي
125	3- تمتع الهيئة أو الشخص باسم و بموطن خاص و مستقل
127	4- نائب يعبر عن الهيئة أو الشخص
128	الفرع الثاني: تمثيل الجماعات الإقليمية من طرف مجلس المنتخب
129	أولا: مبدأ الإنتخاب بين معارضيه ومؤيديه
129	أ- معارضو مبدأ الانتخاب
130	ب- مؤيدو مبدأ الانتخاب
133	ثانيا: خلاصة وتقدير الاتجاهين
134	ثالثًا: عضوية المجالس المحلية في القانون الجزائري
138	الفرع الثالث: منح المجلس صلاحيات أصلية بإدارة شؤون الوحدة المحلية
138	أولا: معيار تمييز المصالح المحلية عن المصالح الوطنية
140	ثانيا:أساليب تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية
141	أ/ الأسلوب الإنجليزي
141	ب/الأسلوب الفرنسي (إطلاق الاختصاص)
142	ج/ تقييم الأسلوبين
142	1- الأسلوب الانجليزي
142	2- الأسلوب الفرنسي
143	ثالثا: اختصاصات المجالس الشعبية في الجزائر
143	أ/ الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات في الجزائر
145	ب/ اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

145	-1 في مجال التهيئة والتنمية المستدامة والتخطيط
148	2- في مجال الاجتماعي والثقافي والرياضي
150	3– في المجال الصحي والنظافة
151	4 – في المجال المالي
152	5– في المجال الاقتصادي
153	ج/ اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
154	الختصاصات العامةالختصاصات العامة
155	2/ في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية
156	3/ في مجال الفلاحة والري
156	4/ في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي
157	5/ في مجال السكن
158	6/ في مجال المالي
159	ج- الازدواج الوظيفي و تأثيره على استقلالية الهيئات التنفذية
162	رابعا: سلطة التصرف في الموارد المالية المحلية
162	أ-مصادر تمويل الميزانيات المحلية
166	ب- إجراءات لتفعيل وتدعيم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية
167	الموارد المالية المحليةالموارد المالية المحليةالموارد المالية المحلية
169	2- الملائمة بين صلاحيات الجماعات الإقليمية و مواردها المالية
170	3- تفعيل الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية بدل الرقابة الوصائية
173	المبحث الثاني: تبعية الجماعات الإقليمية للسلطة المركزية – الرقابة الوصائية –
175	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية
175	الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية
175	أولا: الاختلاف حول مفهوم الوصائية الإدارية
177	ثانيا : تعريف الرقابة الوصائية
180	الفرع الثاني: مبررات الرقابة الإدارية الوصائية
180	أولا: احترام الشرعية

ثانيا: حماية المصلحة العامة
1- مصلحة الدولة
2- مصلحة الأشخاص
3- مصلحة المواطنين
الفرع الثالث: السلطات المخولة بممارسة الرقابة الوصائية
أولا: بالنسبة للولاية
أ/ رئيس الجمهورية
ب- الوزير
ثانيا: بالنسبة للبلدية
أ/ الوالي
ب/ رئيس الدائرة
ثالثًا: القيود الواردة على ممارسة الرقابة الوصائية
أ- قيود تشريعية
ب- القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الإدارية الوصائية
ج- القيد الذي يرد على أغراض الرقابة الإدارية الوصائية
المطلب الثاني: تطبيقات الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية
الفرع الاول: الرقابة الوصائية على البلدية
اولا: الرقابة على اعضاء المجلس الشعبي البلدي
أ- التوقيف
ب- الإقالة
1- الإقالة في القانون القديم رقم 90-08
2- الإقالة في القانون الجديد رقم 11-10
ج- الإقصاء
ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
أ- الرقابة على الأعمال الإيجابية
1- المصادقة

196	⊣لمصادقة الضمنية
196	ال مصادقة الصريحة
197	2- البطلان أو الإلغاء
198	ب- الرقابة على الموقف السلبي
198	1- الحلول
201	ثالثًا – الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
201	أ-حل المجلس الشعبي البلدي
201	-1سباب الحل -1
203	2-الجهة المختصة بالحل
204	الفرع الثاني :الرقابة الوصائية على الولاية
204	أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
204	أ-الإقصاء بسبب التتافي أو عدم القابلية للإنتخاب
206	ب– التوقيف
208	ج- الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية
209	ثانيا: الرقابة على الأعمال
210	أ- الرقابة على الأعمال الإجابية
210	1- المصادقة
211	- المصادقة الضمنية
211	– المصادقة الصريحة
213	2- البطلان (سلطة الإلغاء)
217	-البطلان النسبي
219	ثالثا: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
219	أ-حالات الحل
220	2- أداة الحل
220	3- أثار الحل
222	الخاتمة.

قائمة المصادر و المراجع	•••••	227
الفهرسالفهرس		_
الملخص		_

الملخص

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب اللامركزية الإدارية والذي تشكل البلدية والولاية نواته القاعدية، حيث مرت كل منهما بعدة تغيرات و تطورات و نتيجة لتزايد الضغوط الجماهيرية المطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية من اجل تكريس اللامركزية في التسيير وإعادة الاعتبار للجماعات الإقليمية بات من الضروري إعادة النظر في المنظومة التشريعية المنظمة للبلدية و الولاية وفي ظل هذه الظروف سارعت السلطات العمومية لمراجعة جملة من القوانين وكان من بينها القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22جوان 2011، والقانون رقم 12-70، المؤرخ في 12فيفري 2012، المتعلق بالولاية، أين قام المشرع من خلال هاذين القانونين بمنح كل من البلدية والولاية مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات خدمة للمواطنين وتحقيقا لاحتياجاتهم المحلية وبالتالي يصبح الموطنين طرفا في إتخاد القرارات التي تخص بيئتهم المحلية ،وعلى الرغم من ذلك بقى إشكالية مدى استقلالية هذه الجماعات مثار نقاش واسع من قبل المشتغلين على هذا الموضوع بالجماعات الاقليمية في تحقيق البحث إلى آي مدى وفق المشرع في إصلاحاته الجديدة المتعلقة بالجماعات الاقاران بين مبدأى استقلاليتها وتبعيتها للرقابة الوصائية.

Résumé:

L'Algérie est comporte à leur organisation administratif des éonismes décentra, a fine de former les wilayas et les communes comme un moyen basic. Ses derniers vu des différent changements et développement, et comme un résultat de l'appresion publique ; se devenir très important le renforcement des communautés régionales, et de réaliser la démocratique public. Pour le dévouement de décentral à la gestion. Alors un changement au niveau du système législatif devient important.

Pendant ces conditions, les pouvoirs publique réagir pour révisé une sérié des lois. L'un de ces lois, était la loi n°10-11 s'intéressant des communes. Loi no le 22 juin 2011 et la loi n° 12-07 no le 12 février 2012, sintérisant des wilayas.

Depuis ces deux lois, le législateur algérien donner des autorisations et des spécialités a la commune et même la wilaya pour guérir les besoins locaux des citoyens, Comme ça le citoyen peut voir la chance à prendre des décisions qui concernait leur environnement local, Mais malgré tous le problématique qui induire le débat; a quelle point ses communautés sont indépendant, C'est pour ca on a fait cette mémoire pour essayer de répondre a cette question; a quelle point le législateur Algérien a réussir dans leur nouvelle réforme juridique qui dépend au communautés régional pour réalisé l'équilibre entre le principe de leur indépendance, et de leur dépendre au contrôle tutélaire.