

جامعة ابن خلدون - تيارت-



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الموضوع:

حدود استقلالية الجماعات المحلية

مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: القانون الإداري

إشراف الدكتورة:

من إعداد الطالبتين:

- بيدارنية رقية

- برقاد فاطمة الزهراء

- تمزين ياسمينية

لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ محاضر "أ"	د. محمودي قادة
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر "أ"	د. بيدارنية رقية
مناقشا	أستاذ محاضر "أ"	د. سماحي خالد
مناقشا	أستاذ محاضر "أ"	د. جمر العين لمقدم

السنة الجامعية: 2019/م / 2020/م / 1440هـ / 1441هـ.



﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ

أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

الآية 32، سورة البقرة

شكر وتقدير

الحمد لله وحده والسلام على من لا نبي بعده وعلى آله وصحبه ومن سار على دربه.
إن الشكر هو أقل ما يقدم عرفانا بالجميل وبالتالي لا يسعنا إلا نشكر جامعة تيارت وكل
القائمين عليها لما لها من فضل في إتمام مشوارنا الدراسي ولبلوغنا هذا المستوى العلمي

فكشرا وجزاكم الله عني كل خير.

كما أتقدم بعظيم الامتنان والشكر الجزيل للأستاذة المشرفة "بدارنية رقية" على إرشادها
وتوجيهاتها القيمة طيلة فترة البحث وحرصها الشديد على إتمام العمل في أحسن صورة
كما لا يفوتنا أن نشكر اللجنة المناقشة التي تكرمت ووافقت على مناقشة هذا العمل

فكل الشكر والامتنان لهم.

كما نتقدم بالشكر لكل من قدم لنا يد العون ولو بشكل بسيط.

نشكركم جميعا.

إِهْدَاء

إلى أمي الغالية ... فضيلة.

إلى أختي توأم روحي ... نادية.

إلى فلذات أكبادي ... أحلام، آية، عبد العزيز.

إلى زوجي العزيز ... جمال.

إلى كل إخوتي خاصة كمال.

إلى زوجة أخي الغالية وإبني الروحي مصطفى

إلى أعز صديق ومن كان له الفضل في إنجاز هذا العمل ... عبد الغاني.

إلى كل من ساعدني في إتمام هذا العمل من قريب أو من بعيد.

فاطمة الزهراء

إِهْدَاءً

إلى أحب الناس إلى قلبي إلى بوابة الجنة إلى من علمتني وربتني وسعت لتكويني، وتمنت
نجاحي وإلى من أعانتني بدعائها ورضائها إلى من لا أرى النور إلا من خلالها أُمِّي الغالية
حفظها الله وأطال عمرها.

إلى من رباني صغيرة ومد لي يد العون كبيرة إلى مثلي الأعلى إلى من علمني الكبرياء
وزرع في نفسي المروءة وعلمني الصبر إلى قرّة عيني والدي العزيز أسكنه الله فسيح
جناته.

إلى من لهم في قلبي مكانة وفي نفسي منزلة وفي خاطري اعتزاز إخوتي الأحباء.
إلى من لم أذكره في مذكرتي لن أنساه في قلبي وذاكرتي.
إليهم جميعاً أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع.

ياسمينة

مقدمة

مقدمة:

إن تغير وظائف الدولة التدريجي نتيجة اتساعها الجغرافي والبشري، والتحول في طبيعة احتياجات المواطنين، والوسائل الضرورية اللازمة لتلبية هذه الحاجيات المختلفة وكذا ظهور أيديولوجيات مختلفة، يعد من أهم العوامل التي أدت إلى ظهور فكرة التنظيم الإداري، والذي بواسطته تنظم الدولة إقليمها وتتحكم في النشاطات القائمة فيه، يتمثل هذا التنظيم الإداري في أسلوبين، النظام الإداري المركزي والنظام الإداري اللامركزي¹.

تتخلف الدول في درجة تبني أحد النظامين، المركزي واللامركزي، وكذلك بعد الأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية التي تتميز كل دولة عن الأخرى، وكذا الهدف المراد الوصول إليه من خلال هذين النظامين.

يمكننا القول أن النظام الإداري المركزي أو ما يعرف بالمركزية الإدارية (centralisation administrative) يعني حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة، تنفرد بالبت في جميع الاختصاصات التي تدخل في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة، أو أقاليمها، وهذا تحقيقا للوحدة وعدم تجزئة السلطة الإدارية، وتأخذ المركزية الإدارية صورتين حسب درجة حصر وتركيز وجمع الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية.

تتمثل الأولى في التركيز الإداري، وهو الصورة التقليدية للمركزية، أين تحصر كل السلطات التي تخص النشاط الإداري في كل جزئياته بيد السلطة المركزية، يكون ممثلوها مجرد ممثلين للأوامر والتعليمات، يطلق عليها المركزية المكثفة أما الصورة الثانية، فيتمثل في عدم التركيز الإداري أو ما يسمى المركزية المخففة، وهي التخفيف من درجة التركيز العالية، فيتم تفويض بعض الصلاحيات

¹ - رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر حقيقة أم وهم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص 6.

مقدمة

والسلطات إلى موظفين ممثلين للسلطة المركزية على مستوى الأقاليم، والنواحي دون منحهم الاستقلال القانوني، بل تجمعهم علاقة تبعية، تمارس عليهم الرقابة الرئاسية.

أما النظام اللامركزي (décentralisation administrative) فيقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وهيئات لامركزية، تكون مستقلة في ممارستها للوظيفة الإدارية، ضمن إطار قانوني محدد، ولها صورتان: الأولى اللامركزية المصلحية، وهي تحديد مرفق تابع للسلطة المركزية يمنح الاستقلال الإداري لأعضائه، عن طريق الاعتراف بالشخصية المعنوية، وما يترتب عليها من آثار، أما الصورة الثانية فتسمى باللامركزية الإقليمية، حيث تمنح الدولة لجزء من إقليمها الشخصية المعنوية حتى يتمكن سكان هذا الإقليم من إدارة شؤونهم بأنفسهم بحكم أنهم أدرى بمصالحهم.

لقت تبنت معظم الدول أسلوب اللامركزية بصورتيه المرفقية والإقليمية، ممثلة في الإدارة المحلية (البلدية والولاية)، والتي تعتبر أهم تطبيق لفكرة اللامركزية الإدارية¹، وقد تعددت تسميتها بين اللامركزية الإقليمية، والإدارة المحلية، أو الجماعات المحلية لتميز نشاطها بالطابع المحلي.

وتبنى اللامركزية الإقليمية على أساس الاعتراف بوجود وحدات إقليمية، تتمتع بالإقليمية في ممارسة صلاحيتها، وما يفضي شرعية وجودها ويقوي مكانتها هو وجود مصالح محلية متميزة، تعمل هذه الوحدات من خلال مجالسها المنتخبة على رعاية هذه المصالح، وتسيير شؤون إقليمها، وتلبية متطلبات سكانها².

¹- صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص 6.

²- زين الدين العماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2017، ص 6.

مقدمة

إن المتتبع لنشأة الجماعات المحلية في الجزائر يجد أنها تعود إلى عوامل سياسية، باعتبار أن الديمقراطية أن الديمقراطية المحلية جاءت كخطوة نحو تجسيد الديمقراطية الوطنية، وعوامل اجتماعية تتمثل في خلق روح التعاون بين السكان المحليين، وتشجيعهم على المشاركة في تنمية مجتمعهم، وعوامل اقتصادية متمثلة في تخفيف الأعباء الاقتصادية عن السلطة المركزية، وقد تناول المشرع الجزائري منذ الاستقلال النظام اللامركزي، من خلال ميثاق البلدية في أكتوبر 1966 وميثاق الولاية في 26 مارس 1969، وقد تم تطبيقهما، إصدار قانون البلدية رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967، وقانون الولاية رقم 38/69 الصادر في 23 ماي 1969 هذا في فترة الحزب الواحد، وبعدها شهدت الجزائر أحداث وتغييرات مست العديد من المجالات السياسية، الاجتماعية، والاقتصادية للدولة، حيث تم اعتماد نظام التعددية السياسية، وبموجب ذلك تم تعديل الدستور 1989، ومراجعة القوانين، من بينها قانوني البلدية والولاية، فصدر القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، وظل الأمر على ما هو عليه إلى غاية صدور آخر تعديل للقانون البلدي 10/11، والولائي 07/12.

الرقابة السياسية والتي تتمثل في الرقابة الشعبية التي تمارسها المجالس المحلية المنتخبة نيابة عن الشعب التي اختارها وانتخبها وهدفها حماية المشروعية بكل جوانبها، والرقابة التشريعية التي يمارسها البرلمان على المجالس المحلية، والرقابة الحزبية من خلال ممثليها على مستوى المجالس المحلية، ونجد أيضا رقابة المجتمع المدني، والذي يقوم بالتكفل بمختلف القضايا المحلية، وطرح الإنشغالات على الإدارة المحلية، الرقابة القضائية وتهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة لأنها تمارس على الإدارة العامة من قبل الهيئات القضائية الإدارية، عن طريق الدعاوى التي يحركها المواطنون أو السلطات الوصية المختصة، وتعتبر رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها ووسائلها وغاياتها.

تعتبر الرقابة الوصائية رقابة خارجية كون السلطات الإدارية المركزية هي من تمارس رقابتها على السلطات الإدارية المحلية، فهي رقابة سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى، سنقوم من خلال

مقدمة

بحثنا التطرق إلى مختلف جوانب هذه الرقابة وحدودها وآلياتها في إطار القانون بمختلف مراحلها وتعديلاته، كون هذا النوع من الرقابة هو ما يحدد مدى درجة تطبيق النظام للأسلوب اللامركزي، ومدى حجم الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية.

على إثر دراستنا تلقينا عدة صعوبات، أهمها الوضع الصحي الذي ألم بالبلاد خاصة والعالم بصفة عامة، ألا وهو جائحة كورونا، الأمر الذي جعلنا نقطع عن الجامعة، ومنه عن المكتبات وهذا قد سبب لنا نقص في التزود بالمراجع والمصادر التي تعيننا في بحثنا هذا، وكذلك صعوبة حصر الموضوع في مجال معين لأنه فضفاض وواسع، ولا يسعنا ونحن بصدد مذكرة الماستر التطرق لكافة جوانبه والإمام به، وإعطائه حقه من الدراسة والمعالجة.

اتبعنا من خلال دراستنا لموضوع حدود استقلالية الجماعات المحلية على المنهج الوصفي الذي قمنا فيه بوصف وعرض المفاهيم وكذلك المنهج الاستقرائي حيث قمنا باستقراء مختلف القوانين التي خصت بالجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وكذا المنهج المقارن الذي استعملناه للمقارنة بين القوانين المتعاقبة، على الولاية والبلدية والديساتير ومختلف تعديلاتها.

إذا كان النظام اللامركزي الإداري يهدف إلى تحقيق استقلالية الجماعات المحلية، إلى أي مدى منحها المشرع الجزائري تلك الاستقلالية من خلال النصوص التشريعية وهل هي استقلالية مطلقة أم مقيدة؟

وبهذا الصدد نطرح الأسئلة الفرعية التالية:

1. فيما تتجلى صور استقلالية الجماعات المحلية؟

2. ما هي حدود هذه الاستقلالية في ظل القيود المفروضة عليها في الجانبين الإداري والمالي؟

مقدمة

للإجابة على هذه الأسئلة، قمنا باعتماد خطة ثنائية لإعداد بحثنا، حيث بينا مظاهر استقلالية إدارة ومالية الجماعات المحلية في الفصل الأول، أما الفصل الثاني فقد تطرقنا إلى حدود هذه الاستقلالية ومدى تبعية الجماعات المحلية إداريا وماليا للسلطة الوصائية، وأخيرا الخاتمة التي ضمناها بالنتائج والمتوصل إليها من خلال البحث، والاقتراحات الضرورية لتدعيم نظام اللامركزية في الجزائر، وبالتالي استقلالية فعلية للجماعات المحلية.

الفصل الأول

مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

تمهيد:

مع تركيز السلطة والوظائف الإدارية في الدولة ولكن مع التطور الكبير والذي أظهر حاجات عامة ومرافق عامة جديدة مهدت طريق التحول لأسلوب اللامركزية الإدارية والذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة على المستوى المحلي، ما جعله يجسد استقلالية للجماعات المحلية بتقسيم إقليم الدولة والتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار حيث تتوفر أسس الاستقلالية العضوية للجماعات الإقليمية كأساس جوهري وهو الاعتراف بالوجود المادي والذي يعتبر كضمانة للاستقلالية ولتولي العضوية في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب والذي يعتبر عنصر أساسي لتجسيد الديمقراطية ثم الاستقلالية للاعتراف بالولاية والبلدية كهيئتين على المستوى المحلي من خلال تجسيد قوانين تنظمهم وتعترف أهم مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات وكذا الاعتراف بالأجهزة المساعدة لها "الأمين العام للولاية، الأمين العام للبلدية" من خلال الدور الفعال الذي تجسده على المستوى المحلي ماليا والذي يمكن الوحدات المحلية من الاستقلالية المالية التي ترمي إلى تحقيق الديمقراطية واللامركزية في تسيير شؤونها والقيام بنشاطاتها من أجل تلبية حاجيات سكان الأقاليم وتحريك عجلة التنمية المحلية، ولتحقيق هذا الاستقلال لابد من ضرورة تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية محلية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة من أجل دعم الاستقلال الإداري والذي ينجر عنه استقلال مالي لتسيير نشاطاتها وهذا في ظل الإستراتيجية في تفعيل الخطط التنموية في ظل التطورات والمتطلبات الراهنة.

المبحث الأول: عناصر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية

يقتضي نظام الإدارة المحلية بتوافر عناصر أساسية لا بد من وجودها لأنها تعتبر كضمانات أساسية لتفعيل التنظيم الإداري اللامركزي، بالاعتراف بالشخصية المعنوية والتي تقوم على ركائز لا بد من توافرها والمثلة في تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا ما جسده في الاعتراف بالولاية والبلدية وتخصيص مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات لمباشرتها على المستوى المحلي وتخفيف العبء على اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية والآثار المترتبة عنها

بالرغم من أن فكرة الشخصية المعنوية تدخل ضمن الأصول العامة للقانون تحت نظرية الحق حيث لا يكفي وجود مصالح محلية متميزة إذ لا بد من منحها شخصية معنوية والاعتراف بها فبعده لا يكون للوحدة المحلية وجود.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية

عرف الفقه الشخص المعنوي على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتخذ من أجل تحقيق غرض معين ومعترف لها بالشخصية القانونية *personne juridique* أي القدرة على اكتساب الحقوق *droit* وبالمقابل التحمل بالالتزامات *obligations*¹ ومن ثم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، ومن خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية وتم اكتشاف هذه الفكرة لإضفاء الشخصية القانونية على مجموع الأشخاص والأموال سواء في مجال القانون العام كالدولة والولاية والبلدية،

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، حوسر للنشر والتوزيع، 2017، الطبعة الرابعة، 1438هـ/2017م، ص ص 130، 131.

أو القانون الخاص كالشركات والجمعيات¹ لهذا فإن فكرة الاعتراف بالشخصية المعنوية أثارت جدلا كبيرا في الفقه والتشريع.

فهناك من يرى أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي إلا محض افتراض وليس لها أساس من الواقع، وجه نقد لأصحاب هذه النظرية على أنه من لا إرادة له، فلا حق له وأن الافتراض عدم، والعدم لا يولد شخصا ولا ينشأ حقا.

وهناك من يرى أن الشخصية المعنوية حقيقية، يمكن للشخص المعنوي اكتساب الحق والالتزام بالواجبات، فهو حقيقة واقعة تفرض نفسها للاعتراف بها، كما وجه لأصحاب هذه النظرية انتقادات.

وبتعدد هذه النظريات يكون للشخصية المعنوية دور هام في تدعيم استقلالية الجماعات المحلية، والتي تعد أحد أهم مقومات النظام اللامركزي، كما لا يمكن أن نتصور وجود استقلالية للجماعات المحلية دون تمتعها² ويؤخذ على هذه النظرية أن تطبيقها ينجر عنه الرجوع بالفكر القانوني إلى الوراثة خاصة وأن فكرة الملكية المشتركة عرفت ذيوعا في الحضارات القديمة قبل أن تظهر للوجود فكرة الشخصية المعنوية، والحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن الاتجاه الفقهي الذي أنكر فكرة الشخصية المعنوية كان وراءه الكثير من الفقهاء الذين تركوا بصماتهم في علم القانون وفي مختلف فروع كالفقيه "ديجي وجيز وبلانيول واهرنج" وأيا كانت سهام النقد الموجه للنظريات المنكرة لفكرة الشخصية المعنوية تظل قيمتها القانونية قائمة لا يمكن إنكارها خاصة وأنها في مجموعها تشكل فكرة مقابلة للنظريات التي اعترفت بفكرة الشخصية المعنوية مما أعطى لفقه القانون مكانة متميزة ورجوعا للقانون المدني الجزائري وتحديدا لنص المادة 49 منه نجدها قد نصت على ما يلي: الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، والولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات

¹ - لزرقي حبشي، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، ش سوتير، الأزريطة، الإسكندرية، 2019، ص 53.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 143، 144.

الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات -الوقف- كل مجموعة من أشخاص وأموال يمنحها القانون شخصية قانونية¹.

ولقد ورد نص المادة 49 في الصياغة القديمة كما يلي:

"الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات، الدواوين العامة ضمن الشروط التي يقرها القانون المؤسسات الاشتراكية والتعاونيات والجمعيات ولكل مجموعة يمنحها القانون شخصية اعتبارية ويتضح عند مقابلة النصين القديم والجديد، أن نص المادة 49 في صياغتها الجديدة جاءت أدق وأبلغ من حيث تعداد وتصنيف المؤسسات والشركات فورد فيها عبارة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كشخص من أشخاص القانون العام، إلى جانب الدولة والولاية والبلدية كما قدم التعديل الجديد لنص المادة 49 إضافات جديدة² ومن خلاله نستنتج أن المشرع الجزائري كسائر المشرعين تبنى صراحة نظرية الشخصية المعنوية لما لها من قيمة وآثار قانونية ذلك أن الدولة لشخص معنوي عام تحتاج إلى أن يلتف حولها مجموعة من الأشخاص الاعتبارية العامة كالولاية والبلدية، ما جعل المشرع يعطي أهمية بالغة للاعتراف بالشخصية المعنوية من خلال قانون الولاية وقانون البلدية فلا يمكن تسيير شؤون الدولة والاعتراف لها فقط بالشخصية المعنوية³.

حتى تضطلع بأعباء السلطة العامة وتلبي سائر الخدمات العامة، وتشبع سائر الرغبات تحتاج إلى الاستعانة بأشخاص إقليمية أخرى كالولاية والبلدية.

¹ - محمد حسين، الوجيز في نظرية الحق بوجه عام "الأشخاص والأموال والإثبات في القانون المدني الجزائري"، المؤسسة الوطنية للكتاب، 3، شارع زيغود يوسف، الجزائر، 1973، ص 33.

² - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، نوح أبو نواس، حيدرة، الطبعة الثانية، 1982، ص ص 136، 137.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 144.

وللولاية أساس دستوري حددته المادة 16 من دستور 2016 وهي عبارة عن منظمة جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تمارس مهامها محددة في القانون ولقد استقلت الولاية عن الشخص الأم "الدولة"، ماليا وإداريا حتى تساعد الدولة ذاتها في أداء مهامها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم¹ وهذا ما سنوضحه من خلال استعراضنا للإدارة المحلية واعترف لها القانون المدني بالشخصية الاعتبارية من خلال ما ذكر سابقا لسنة 1996، 1990 بما مكنها من ممارسة مهامها والدخول في معاملات عقدية وبما يفصل ذمتها المالية عن الدولة كشخص إقليمي ويمكنها من حق التقاضي ويجعلها مسؤولة عن أعمالها، وكذلك اعترف لها قانون الولاية لسنة 2012 بالشخصية المعنوية والذي صدر في ظل حركية تشريعية واسعة حيث جاء معدلا للقانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990².

أما عن البلدية كما وصفها الدستور في مادته 15 بأنها الجماعة القاعدية، فهي تمثل البنية القاعدية في التنظيم الإداري في الجزائر ولها هي الأخرى وجود دستوري حددته المادة 15 ولها أيضا وجود مدني ذكر في المادة 49 ووجود خاص ذكر في قانون البلدية لسنة 1967 وسنة 1990 وكذلك قانون البلدية لسنة 2011.

ومما لا شك أن الاعتراف بالبلدية بالشخصية الاعتبارية سيخفف العبء على كل من الدولة كتنظيم إقليمي وكذلك على الولاية بما ينجم عن هذا الاستقلال والفصل من آثار قانونية سواء في مجال التعاقد أو الذمة المالية أو المسؤولية القانونية³.

¹ - حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 139.

² - أحمد سي يوسف، تحولات الدولة، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود محمد بتيوي وزو، كلية الحقوق، 2013، ص 38.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 145، 146.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني بقولها: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها يكون لها ذمة مالية -أهلية في الحدود والتي يعينها عقد إنشائها والتي يقرها القانون- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها- نائب يعبر عنها- حق التقاضي¹.

ذمة المالية مستقلة:

إن الهيئة المعترف لها بالشخصية المعنوية تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الدولة والولاية ذمتها المالية المستقلة وللبلدية أيضا وللمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، ولقد أشارت المادة 52 من القانون المدني بأن يمثل الدولة وزير المالية في حال المشاركة في نشاطات تخضع للقانون المدني وهو ما يؤيد الصفة القانونية المزدوجة لأشخاص القانون العام للدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وتخضع على الوجه الغالب للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري وأحيانا تخضع للقانون الخاص ولاختصاص القاضي العادي.

الأهلية:

وهي إحدى آثار الشخصية المعنوية حيث ينشأ عنها حق التعاقد والتقاضي عن طريق الممثل للشخص المعنوي المعبر عنه بالنائب القانوني أمام الغير وأمام القضاء، حيث يكون للشخص الاعتباري القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، له الحق بممارسة كافة التصرفات التي

¹ - عجة الجليلي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء الثاني، برقي للنشر، 1999، ص 44.

تدخل في ميدان نشاطه وتخصه وتمتع بإبرام العقود والصفقات وهذا في إطار ممارسة نشاطها دون حاجة لاستصدار إذن أو رخصة بالتعاقد¹.

نائب يعبر عن إرادتها:

ليس للشخص المعنوي وجود مادي ملموس يمكن رؤيته بالعين المجردة، لذا وجب أن يمثله شخص طبيعي يتحدث باسمه ويبرم العقود باسمه ويتقاضى باسمه، فباعتبار أن الشخص المعنوي يمثل مجموعة أموال أو أشخاص فلا بد من ممثل أو نائب يعبر عن هذه الإدارة، فالوالي نائب عن الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي نائب عن البلدية ... إلخ².

انفراد الجماعات المحلية باعتبارها شخص معنوي عام له جملة من الآثار والتي تعتبر ضرورية لتدعيم الاستقلالية ولتحقيق الغرض الذي وجدت لتحقيقه وتمثل كالاتي:

الاستقلالية الإدارية عن الدولة:

تمثل العنصر الأهم عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية بإنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات لاتخاذ القرارات بكل حياد واستقلالية وتحمل التزامات.

فالاعتراف بالشخصية المعنوية يجسد ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة تضمن ولو قدر من الاستقلالية.

مشاركة الدولة في السلطة العامة:

تمثل الجماعات المحلية من أشخاص القانون العام، ومنه تشارك الدولة في السلطة العامة وتمتعها بامتيازات السلطة المقدرة بموجب القانون للهيئات الإدارية من خلال حقها في اتخاذ

¹ - حبشي لزرق، مرجع سابق، ص 54.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 108، 109.

القرارات الملزمة في مواجهة الأفراد، وحق نزع الملكية من أجل منفعة عامة، إبرام العقود الإدارية والسلطات التي يمنحها القانون للإدارة في مواجهة المتعاقد معها.

من خلال كل هذه الامتيازات جعلها تدعم استقلالية الجماعات المحلية بتسيير شؤونها المحلية ومواجهة الصعوبات التي تقع على عاتقها.

اعتبار مال الجماعات المحلية مالا عاما:

المقصود أن مال الجماعات المحلية يعمل بأسلوب الإدارة العامة والقانون العام والذي يخضع لصفة الحماية الاستثنائية المقررة بموجب القانون الإداري والقانون الجنائي للمال العام¹.

مسائلة الجماعات المحلية عن الأعمال التي تقوم بها:

أي أن أعمال الجماعات المحلية لا تنفذ كلها بقوة القانون بل هناك ما يستوجب مصادقة السلطة الوصية، ومنه فإن السلطات المحلية تعتبر المسؤولة عن أعمالها وتكون بذلك المخولة والمسؤولة عن أي ضرر ناتج اتجاه الأشخاص المتضررين مع حرية اتخاذ القرارات ذات المسائل المحلية، ومن البديهي يظهر أن الشخصية المعنوية استقلالية محلية من خلال توزيع الوظيفة الإدارية للحكومة المركزية والمجموعات المحلية².

¹ - محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، طبعة جديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1999، ص ص 14، 15.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 266.

المطلب الثاني: أساليب الانتخاب للانضمام للمجالس المحلية عن طريق الانتخاب

يعد الانتخاب الوسيلة الأكثر انسجاما مع ما تقتضيه المبادئ الجوهرية للنظام الديمقراطي والتي من خلاله تسعى الدول للأخذ به في منظومتها التشريعية من بينها الجزائر والتي نظمتها في قوانينها لاسيما قانون الانتخاب والذي جسد من خلاله تعريف الانتخاب وتحديد طبيعته وأساليبه وممارسته وشروطه.

والمعروف أن نظام الإدارة المحلية يقوم على الاستقلالية خاصة ممثليها ومن خلاله تثار الإشكالية حول كيفية تحقيق الاستقلالية للشخص المعنوي الإقليمي عن طريق الانتخاب في اختيار ممثلين في الأقاليم والذي يمثل أساس اللامركزية المحلية¹.

وعلى غرار كل الدول تبنت الجزائر الانتخاب كوسيلة ناجعة في اختيارها لأعضاء المجالس المحلية وهذا لضمان والتأكيد على استقلالية الجماعات المحلية، وعليه تثار مشكلة تحقيق الاستقلالية والتي اقتضت بوجود آراء اختلفت حول عضوية المجالس المحلية².

الفرع الأول: الرأي الداعم لعضوية المجالس المحلية عن طريق الانتخاب

ركز جانب كبير من الفقه بضرورة تشكيل المجالس المحلية من منتخبين وهذا لتأكيدهم على أن الانتخاب هو الوسيلة الأمثل والأبجع تجسيدا لمبدأ الاستقلالية ومبدأ الديمقراطية باعتبار أن الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لاشتراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة وهي من علامات الديمقراطية واستقلالية الجماعات المحلية.

¹ - درويش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2009، ص 49.

² - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري المحلي، ص 3، 4.

أولاً: الاتجاه المؤيد والداعم للانتخاب

رأى جانب من الفقهاء أن الانتخاب يعد عنصراً أساسياً من عناصر الإدارة المحلية باختيار أعضاء مجالس محلية منتخبة ترتبط بتنظيم محلي لا مركزي مستقل، فغياب الانتخاب في الإدارة المحلية يدل على تدخل السلطات المركزية في شؤون الإدارة المحلية وفقدانها للحرية والاستقلال وتبعيتها لسلطة الوصاية وهذا فضلاً على أن الإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة يجسد الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه¹، قال دي كفيل: "إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية.

وقال جعفر أنس قاسم: "إن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات والمهارات بالنسبة لمواطني المنطقة وتدرّبهم على تحمل المسؤولية والاهتمام بالشؤون العامة وتساهم على الارتقاء للمهام القيادية، ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة زمنية للتأكيد على ضرورة الانتخاب كوسيلة داعمة ومجسدة لمبدأ الاستقلالية للإدارة المحلية قدم أصحاب الرأي المؤيد للانتخاب مجموعة دعائم مفادها أن الانتخاب شرط أساسي داعم لاستقلالية الجماعات المحلية ولعدم انصياعها لآليات الوظيف العمومي التي يحتمها التعيين من خلال الولاء للجهات المركزية بالرغم من توافر مجموع الضمانات إلا أنها غير كافية لضمانة استقلالية الجماعات المحلية².

وبأن الانتخاب كأسلوب في تنصيب الممثلين المحليين يمنحهم قدراً من الحرية والممارسة الفعلية لمهامهم الانتخابية من خلال التعبير عن إرادة مصالح منتخبهم، أما عن مجموع الدعائم الإدارية فالانتخاب تحرير نفسي لعضو المجلس، ومساهمته تحسين سير المصالح الإدارية للمنطقة،

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 227.

² - جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 45.

ومعايشة المنتخبين اليومية لحاجات سكان الإقليم وهذا بحكم معيشتهم اليومية، أما سياسيا فتجسيد الديمقراطية السياسية ألا ومرتبطة بالديمقراطية الإدارية.

إذ أن الانتخاب الركن الأساسي في تجسيد الديمقراطية فالانتخاب كضرورة ديمقراطية تمتد محليا، وبهذا يكون دور اللامركزية بإحداث هيئات إدارية محلية مستقلة عن الإدارة المحلية عن طريق الانتخاب وهذا لإمكانية المواطن المشاركة في تسيير الشؤون المحلية¹، وعلى قول موريس هوريو Moerisse Houriou فالديمقراطية تقتضي أن يختار الشعب لوحده لمن يتنازل عن جزء من سلطته في تسيير بعض المصالح العامة.

ومن خلاله يمكن القول بأن الانتخاب يعمل على تكريس الاستقلالية العضوية للجماعات المحلية اتجاه السلطة المركزية وتحقيق الديمقراطية كأفضل وسيلة للتسيير².

ثانيا: الرأي المعارض "تأييد فكرة التعيين"

مؤيدي فكرة التعيين فيرو بأن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية من خلال استقلالية الهيئات المحلية بعيدا عن طريقة تحقيق هذه الاستقلالية³ حيث يرى الأستاذ فؤاد العطار أنه ليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام المركزي عن طريق تعيين الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية شريطة تحقيق الاستقلالية في إدارة مصالح الإقليم من خلال الاستقلالية للهيئات المحلية والأعضاء المعنيين⁴ حيث يقول Marcel Waline أستاذ قانون عام: "إذا عين ممثلو الشخص المعنوي اللامركزي من طرف الحكومة لا تستطيع فصلهم أو عزلهم بالرغم من تعيينها لهم".

Marcel Waline: « Si les représentations de la personne morale ont été désignés par le gouvernement, cette personne n'est pas moins décentralisée pourvue seulement

¹ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظامي البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية في الجزائر، 1986، ص 15.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص 228، 229.

³ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص 19.

⁴ - Marcel Waline نقلا عن: حبشي لزرق، مرجع سابق، ص ص 65، 66.

qu'une fois nommés ses représentants soient inamovibles ou simplement que le gouvernement ne puisse pas les révoqués ».

وتأيد لنظام التعيين قدم أنصاره مجموعة من الحجج والمتمثلة في: الحجج القانونية وتمثلت في نص قانون يجسد ضمانات ليعين أعضاء الجماعات الإقليمية وممثلهم بعدم المساس بما قرر لهم قانونا من ضمانات حق وإن عينوا من طرف الحكومة فلا تستطيع فصلهم.

إضافة إلى ذلك فأنصار التعيين يؤكدون على أنه أسلوب أضمن لحماية المشروعية أما إداريا فالانتخاب يولد ممارسات سلبية كتوظيف العشائرية والقرابة والمصلحة والتأثر بضغوطات القاعدة الانتخابية لذا ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب والاستعانة بالتعيين لأنه الحل والأسلوب الأنجع وأما من الناحية السياسية قدم الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب أنه تهديد للوحدة السياسية للدولة من خلال تحويل المنتخبين المحليين اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية ما يؤدي للانحراف في السلطة¹.

ثالثا: الأسلوب المختلط

وهو الأسلوب الوسط وهذا نتيجة ما تعرض له الأسلوبين السابقين "الانتخاب-التعيين" من انتقادات حيث يرى أنصاره أنه لا بد من الجمع بين مميزات كل من الأسلوبين من خلال عملية تشكيل المجالس حيث يكون الدمج من خلال انتخاب عدد من أعضاء المجالس المحلية بشكل مباشر ومن جهة أخرى يكون دور الإدارة بتعيين عدد من الأعضاء الآخرين والغاية منها تدعيم المجلس المحلي بكفاءات مؤهلة فنية تجسد التركيبة المختلطة للنهوض بالتنمية المحلية² إلا أنه ظهر أيضا ما يسمى بالأسلوب المتنوع والذي جسد ما يسمى بقاعدة عدم التجانس بين الهيئات المحلية حيث

¹ - فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص 158.

² - عمر بوضياف، مرجع سابق، ص 228.

يكون العمل بأسلوب الانتخاب بالنسبة للوحدات المحلية المتطورة للظفر بعملية تنافسية، ويكون العمل بأسلوب العمل في المناطق الطائفية أي حسب درجة التطور الحاصل في كل منطقة¹.

ومن خلال ذلك يظهر لنا أن الانتخاب هو الأسلوب الأفضل والوسيلة الأنجع لتفعيل استقلالية الجماعات المحلية، من خلال توافر جملة من الشروط وجب العمل بها، ممثلة في:

- لا بد من فتح مجال الترشح لعضوية المجالس المحلية مع احترام موضوع الضوابط.
- الاستعداد الجيد للعملية الانتخابية.
- التوعية من قبل الناخب عن طريق الحملات الانتخابية المؤطرة والمؤهلة لتوضيح الأهمية البالغة للعملية الانتخابية.
- رقابة الناخب لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة أثناء العهدة النيابية، لضمان تقريب المسافة بين الشعب والممثل.
- تدريب الأعضاء المنتخبين، فالتدريب المستمر والدوري هو الكفيل بتزويدهم بالمعارف الضرورية لقيامهم بهذه المسؤوليات².

حيث يعتبر الانتخاب الوسيلة الأساسية والوحيدة لإسناد السلطة سلميا واختيار الحكام بإدارة الشعوب، كما عرف على أنه: "اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد ويعبر عن الديمقراطية من خلال المشاركة في الحياة السياسية باختياره ممثل يرى فيه القدرة والكفاءة لتمثيله سياسيا، بالرغم من تعدد الآراء واختلاف وجهات النظر إلا أن الانتخاب الوسيلة الأمثل والأنجع في تجسيد الديمقراطية والاستقلالية، والجزائر على غرار كل الدول جعلت من الانتخاب أساسا يمثل به ويعمل به من خلال الاعتراف وتجسيد أسلوب الانتخاب في

¹ - أحمد محيو، مرجع سابق، ص ص 107، 108.

² - برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود محمد، تيزي وزو، ص 23، 2017.

قوانينها ودساتيرها خاصة ما شهدته سنة 2016 والهدف الأبرز والمتمثل في التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي تضمن عدد القواعد ذات الصلة بالإدارة العامة، خاصة بصدور القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات لسنة 2016 ومن خلال الانتخاب الذي يؤثر على الاستقلالية الجماعات الإقليمية لابد إلى تشكيل مجالس محلية من خلال عوامل تؤثر في حجم المجلس ومدته العضوية وهذا حسب الظروف المحيطة وحسب المستجدات ونظام الانتخاب السائد في كل دولة، في الجزائر كان له اختلافات في حجم المجلس وهذا راجع لحجم الوحدة الإقليمية التي يمثلها أهلها الوحدة المحلية بتشكيل المجلس بالاتصال الدائم بأهالي أقسام الانتخابية وهذا ما يتطلب تماشي حجم المجلس مع حجم الوحدة المحلية والذي يسمح بتمثيل الاتجاهات المحلية بكل ديمقراطية باشتراك المواطنين في تسيير شؤونهم، كما أنه يوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة، أما عن صغر حجم المجلس فله أيضا علاقة بالمحيط أو الوحدة الإقليمية والذي يتماشى مع طبيعة العمل أي صغير إلى الحد الذي يحقق فعالية المناقشات وحدتها لا ننسى مدة العضوية والتي ترتبط أيضا بحجم صغر المجلس فالعضوية قصيرة المدة تجسد مساهمة سكان الإقليم في أمور المنطقة التي ينتمون لها وتجري الانتخابات خلال فترة قصيرة مما يساعد على إبقاء بالشؤون المحلية ليضمن إمكانية إعادة الانتخاب لعهدات أخرى أما فترة العضوية طويلة المدة تجسد استقرار لسياسة المجلس لمدة زمنية معينة وفتح المجال لاكتساب الخبرة وتوظيفها لتحقيق مصالح سكان الإقليم، ولهذا فإن للانتخاب دور فعال وجوهري في استقلالية الجماعات المحلية وتحسين الأداء بغض النظر عن حجم المجلس أو كبره أو مدة العضوية بطولها أو قصرها¹.

الفرع الثاني: موقف المشرع من عضوية المجالس المنتخبة

إن مساهمة الانتخابات في تكريسه استقلالية الجماعات المحلية وتجيدها للديمقراطية وتحقيقا للكفاية الإدارية والسياسية من جهة أخرى، والجزائر كغيرها من الدول كانت السبابة في تأييد

¹ - إسماعيل بشيري، الانتخابات المحلية، النظام القانوني في المسار العضوي والموضوعي للعملية الانتخابية، 2012، ص 40.

مبدأ الانتخاب والذي يعد عنصر أساسي من عناصر الإدارة المحلية من خلال تبنيه والنص عليه في الدساتير.

أولاً: النص على الانتخاب في الدساتير

تطور الإدارة المحلية في الجزائر يرجع بالأساس إلى نظام التعددية السياسية التي تم إقرارها بموجب دستور 23 فبراير 1989 بعد تطبيق نظام الأحادية الحزبية وتأثيراتها على فكرة الإدارة المحلية وتبنيها في الدساتير.

كما تطرقنا سابقاً فإن البدايات كانت بدستور 1963¹، المادة 09 منه: "تكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها ...

ومرحلة ميثاق الجزائر سنة 1964 والميثاق الوطني 1976² والذي أشار إلى ضرورة تمكين مجموع المنتخبين من العضوية في المجلس والتطرق لانتخاب أعضاء المجالس المحلية عن طريق الاقتراع العام³.

وبالتطرق للنهج الأحادي الضريبي فإن الجزائر عرفت دستورين شكلين وهما دستور 1963 و1976 والذي أشار على الانتخاب كأسلوب لاختيار أعضاء المجالس المحلية من خلال نص المادة 07 من دستور 1976: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي تم فيه التعبير عن الإدارة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية ومن خلال المادة 08 منه التي ذكرت بأن المجالس الشعبية المنتخبة هي القوى الاجتماعية للثورة وما جاء في المادة 34 أيضاً أنه: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

¹ - دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

² - دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1961.

³ - أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص 12.

كما ورد في نص المادة 27 من نفس الدستور على أن الدولة ديمقراطية في أهدافها وفي تسييرها¹، وبالتطرق للمادة 31 من نفس الدستور: "تم إعداد المخطط الوطني بكيفية ديمقراطية يساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي والولائي والوطني"².

عرف دستور الجزائر لسنة 1976 تعديلين دستوريين التعديل الأول في سنة 1989 والثاني في سنة 1996³، من خلال: اعتماده للانتخاب في تولي العضوية في المجالس المحلية.

دستور 1989؛ والذي شكل تحولا جذريا عن سابقه من الدساتير من خلال تبنيه لمبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية واعتبر كل من الولاية والبلدية جماعة إقليمية للدولة.

ومن خلال نصت عليه المادة 16 منه يجعل المجلس المنتخب قاعدة لا مركزية، كما أنه دعم هذا المبدأ وجعله أكثر فعالية من خلال إضافة بعض المصطلحات كمصطلح الديمقراطيات التشاركية والذي أضيف إلى كل من مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية⁴.

أما عن دستور 1996⁵ انتهج نفس ما عمل به دستور 1989 من خلال النص على الانتخاب كوسيلة لتولي العضوية في المجالس المحلية، وهو ما تبين من خلال نص المادة 15 منه "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، وأن الشعب هو المخول في التعبير عن إرادته ومراقبته لعمل السلطات العمومية من خلال مجلس محلي منتخب وأن الدولة الديمقراطية الشعبية تقوم على أساس مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير شؤونها من خلال المجالس المنتخبة"⁶.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 232، 233.

² - حبشي لزرقي، مرجع سابق، ص ص 120، 121.

³ - دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989.

⁴ - عبد المعطي عساف، التكييف القانوني المحلي الجزائري، ص 38.

⁵ - دستور 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996.

⁶ - حبشي لزرقي، مرجع سابق، ص ص 122، 123.

وأيضاً ما نصت عليه المادة 17 منه : "أنه يمثل المجلس المنتخب قاعدة لامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وتذكيراً فإن ما أدرجته المادة 15 من دستور 1996 الفقرة الثالثة من خلال ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016¹ بتشجيع مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية.

أصدرت الدولة الجزائرية قوانين تطرقت للجماعات الإقليمية ولعنصر الانتخاب كدعامة لاستقلالية الوحدات الإدارية ولتمثيل الشعب على المستوى المحلي ومع اختلاف الإجراءات اختلفت في النصوص في ظل الأحادية عن تلك الصادرة في ظل التعددية الحزبية².

والمتمثلة في قوانين الجماعات الإقليمية الصادرة في كل من الأمر رقم 67-24 والمؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية والرقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتعلق بالولاية.

قانون البلدية لسنة 1967 والذي سبقه الميثاق البلدي 1966 والذي نص هو أيضاً بدوره على الانتخاب كوسيلة أساسية في تشكيل المجالس المحلية، ومن خلاله أكد قانون البلدية من خلال نص المادة 02 منه على أن البلدية يديرها مجلس منتخب وهو المجلس الشعبي البلدي وهو عبارة عن مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية. بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر لمدة 05 سنوات ويختلف أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية.

بالرغم من اعتماد المشرع لنظام الانتخاب إلى أن هذه الوسيلة تبقى شكلية في نظام الحزب الواحد أين تم تحويل الإدارة المحلية إلى جهاز إداري وإخضاع الإدارة المحلية والقوانين المنظمة لها للهيمنة³.

¹ - دستور 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 233، 234.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 350، 351.

ثانيا: النص على الانتخاب في القوانين

جاء قانون الولاية لسنة 1969 وفي الوثيقة ذاتها ميثاق للولاية والذي نص بدوره على الانتخاب كوسيلة ديمقراطية في تولي العضوية للمجالس المحلية من خلال ما ظهر في عبارة "إن تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية ناتج من التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الشعبية... والتي ينتج عنها حق السكان في تعيين ممثليهم الذين يعهدون إليهم تسيير شؤونهم الخاصة... تتولى لهذا الغرض هيئة جماعية منتخبة بالاقتراع العام.

لكن ما قبل ميثاق الجزائر والميثاق الوطني وميثاق البلدية يقال عن هذه الوثيقة بحكم نصها على تقديم أعضاء المجالس المحلية من طرف الحزب وهو ما يفرغ الانتخاب من محتواه وبالتالي عدم إمكانية اعتباره وسيلة مدعمة للاستقلالية¹.

أكد بدوره قانون الولاية لسنة 1969 هذا التوجه وهذا ما نصت عليه المادة 03 "يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب عن طريق الاقتراع العام... وهو ما يشكل ضمانا لاستقلالية الجماعات المنتخبة إلا أن نظام الحزب الواحد أفرغ الانتخاب باعتباره وسيلة ديمقراطية وجعلها مجرد وسيلة نظرية على أنها رقابة سياسية يمارسها الحزب على الوحدات المنتخبة².

بالغاء قانوني الولاية والبلدية لسنة 1967-1969 بظهور قانوني رقم 90-08 المتعلق بالبلدية و90-09 المتعلق بالولاية وألغيا بقانون الولاية 12-07 وقانون البلدية 11-10 نص قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 نص على الانتخاب من خلال مادته الثالثة من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية "يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي" وأيضا نصت عليه المواد 47-48 من خلال الجهاز الثاني في البلدية وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبهذا تشكل البلدية إطارا للتعبير عن الديمقراطية ومكان لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

¹ - عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984، ص ص 49، 50.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 401، 402.

وتكريس دستوري 1989 و1996 لنظام التعددية السياسية نتج عنه وبصفة آلية التخلي عن نظام الحزب الذي تبنته الدساتير السابقة، حيث يظهر نظام التعددية الحزبية على الانتخاب من خلال فتح مجال الترشح للمجالس المنتخبة لجميع المواطنين¹.

قانون البلدية لسنة 2011 لم يكن له أثر على الانتخاب، إلا أن قانون الانتخاب لسنة 2012 و2016 قد أبرزتا مسألة الانتخاب مدعما بأمر جديدة بتسيير ومشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤونه وهذا ما أورده المادة 11 والمادة 12 والمادة 13 من خلال ما نصته المادة 2/11 أنه "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" أما المادة 11 "يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم".

كما أضافت المادة 13 "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية.

أما عن نص قانون الولاية لسنة 2012 نص على الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي في مادته 12 التي تنص على: "للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام يدعى المجلس الشعبي وهو هيئة المداولة في الولاية².

يمثل الانتخاب وسيلة ديمقراطية لا يدعم الاستقلالية في نظام الحزب الواحد، حيث كان للدولة الجزائرية دور في تبنيتها أول قانون للانتخابات سنة 1980 وهو القانون رقم 80-08 وكانت فيه عملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية تخضع لقانوني البلدية والولاية سنتي 1967-

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 121، 122.

² محمد زغداوي، انعكاسات نظام التعددية السياسية الحزبية على الجماعات المحلية، مجلة حوليات، العدد 3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص

1969 نص المادة 33 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية على انتخاب أعضاء المجالس المحلية البلدية لمدة أربع سنوات والمادة 08 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية العهدة 5 سنوات وهو ما يشكل أكبر ضمانه لاستقلالية الجماعات المحلية، حيث تطرق قانوني البلدية والولاية لمسألة عدم القابلية للانتخاب، كما نص القانونين على أمر يفرغ الانتخاب من محتواه ويجعله مجرد وسيلة لا ترقى لتحقيق الاستقلالية.

قانون الانتخاب لسنة 1980 احتفظ ببعض المظاهر المدعمة للاستقلالية والمثلة في العهدة الثانية وهو ما نصت عليه المادة 63: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني والمجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي لمدة 5 سنوات" كما أنه ذكر على عدم القابلية للانتخاب من خلال ما تضمنته المادة 76 بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية والمادة 90 بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية¹، كما أن المشروع الجزائري كان له دور في القانون يجعل الاستقلالية شكلية: باشرط أن يكون أعضاء المجالس المحلية من قائمة وحيدة يقدمها الحزب وهو ما نصت عليه المادة 66: "ينتخب أعضاء كل مجلس شعبي من قائمة واحدة للمتشحين يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني.

اشترط أن تكون الأغلبية في المجلس من العمال والفلاحين وهذا ما يؤثر على الاستقلالية المحلية².

محمل القول نشير إلى أن في ظل الأحادية الغربية التي عرفت الجزائر لا يمكن اعتبار المجالس الشعبية المحلية مظاهرا للاستقلالية وهذا لإحاطتها بمجموع القيود التي تفرض عليها، أما عن الانتخاب دعامة شكلية للاستقلالية في ظل التعددية الحزبية فيمكن القول أنه كان لابد للدولة الجزائرية التخلي عن نظام الحزب الواحد وتغيير منظومتها لنظام التعددية الحزبية وسنها لقوانين

¹ - قانون رقم 80-08 ملغى مؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن لقانون الانتخابات، ج ر ج ش، العدد 44 الصادر في 28 أكتوبر 1988.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 275.

تخدم ما تبنته من توجهات، حيث كان لقانون الانتخاب نصيب في إلغائه¹، وإصدار قوانين أخرى من خلال إلغائها لقانون 80-08 المتعلق بالانتخابات بالسعي لإيجاد نظام قانوني يحكم عملية انتقاء الأشخاص المرشحين وكان ذلك في سنة 1989 ثم ألغي بآخر سنة 1997 والذي ألغي بدوره في سنة 2012 ليلغى هو أيضا في سنة 2016، وهذا نظرا لأهمية المجلس الشعبي المحلي فهو أحد أجهزة الجماعات المحلية لهذا ينتخب أعضائه لمدة 5 سنوات ويكون عددهم كالاتي:

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

15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 50.000 نسمة.

19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.

23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.

33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.

43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200.001 وما يفوقه.

بالمقابل يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية:

35 عضو في الولايات التي يقل عددها عن 250.000 نسمة.

39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 نسمة و 650.000 نسمة.

43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.0001 نسمة و 950.000 نسمة.

47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 نسمة و 150.00.000 نسمة.

51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 150.00.001 نسمة إلى

1.25.00.000 نسمة.

¹ - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 68.

55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة¹:

والذي يستخلص من استقلالية المجلس المحلي المنتخب أنه يركز على مجموع من العناصر لا بد من توافرها:

▪ النص على حرية المترشح: من خلال فتح المجال لجميع المواطنين بالترشح للعضوية في المجالس المحلية.

▪ إعمال نظام العهدة النيابية: وهو ما نصت عليه المادة 61 من قانون رقم 89-13 والمادة 75 من الأمر رقم 97-07.

▪ النص على عدم القابلية للانتخاب وذلك بحكم إقصاء بعض الموظفين من حق الترشح للعضوية في المجالس المحلية².

وهو ما نصت عليه المادة 82 من قانون رقم 89-13 والمادتين 98-100 من أمر رقم 97-07 والمادة 81-82 من القانون العضوي رقم 16-10 تدعيما للاستقلالية للجماعات الإقليمية.

النص على حالات التنافي وتكون هذه العملية بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع وهذا للتخلي عن العضوية لمن يحتلون مراكز نفوذ مع الإشارة أن قانون الانتخابات لسنة 2012 وسنة 2016 لم يتعرض لحالات التنافي بالرغم من الإشارة لهما في قانون الولاية 12-07 وقانون البلدية 11-10 ومنه يتضح موقف المشرع الجزائري والذي جاء مؤيدا ومؤكدا لقوانين الانتخابات السابقة³.

¹ - مادة 82 من القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016، متعلق بنظام الانتخابات.

² - محمد زغداوي، مرجع سابق، ص 65.

³ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 56، 57.

إحاطة الانتخابات بمجموعة من الضمانات من خلال تدعيم الاستقلالية للجماعات المحلية بضمان الوصول إلى المجالس المحلية المرشحين الذين صوت عليهم المواطنين والمثثلة في:

- تنظيم الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية والتي أحكم المشرع تنظيمها وجعل لها إجراءات تمهيدية بتقسيم الدوائر الانتخابية ووضع القوائم أو مراجعتها.
- تنظيم الإجراءات الرئيسية للعملية الانتخابية باحترام كل من عملية استدعاء الهيئة الناخبة ثم الحملة الانتخابية والتي تكون مفتوحة قبل خمسة وعشرون (25) يوما¹ من يوم الاقتراع وتنتهي قبل ثلاثة أيام (3 أيام) من تاريخ الاقتراع والذي يدوم ليوم واحد²، يحدد بمرسوم رئاسي مروراً إلى الفرز وتكون بدايته بنهاية الاقتراع واختتامه ويتواصل إلى غاية انتهائه إلى آخر مرحلة وهي مرحلة إعلان النتائج بإعداد محضر النتائج وتسليم نسخة منها لممثلي القوائم وتبليغ نسخة من المحضر إلى اللجان الانتخابية باعتماد أسلوب التمثيل النسبي في توزيع المقاعد³ وهو ما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي رقم 12-01 والمادة 66 من القانون العضوي رقم 16-10 وأخيراً أن احترام هذه الأساليب والمراحل في العمليات الانتخابية يدل على مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية ما يحفز استقلالية الجماعات الإقليمية.

المطلب الثالث: اختصاصات البلدية والولاية

يمارس المجلس الشعبي البلدي والولائي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم والتي اعترف بها المشرع الجزائري للأجهزة المنتخبة وهذا لأهميتها وعلمها بالمشاكل التي

¹ - محمد زغداوي، مرجع سابق، ص ص 65، 66.

² - المادة 70 من قانون 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989 يتضمن قانون الانتخابات المعدل والمتمم.

³ - المادة 78 من قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات.

يعاني منها سكان الإقليم لذا جعل لكل من الولاية والبلدية مجموعة الاختصاصات لممارستها على مستوى الإقليم المحلي.

الفرع الأول: اختصاصات البلدية

كما سبق الذكر فإن المشرع الجزائري دور في الاعتراف بالبلدية لتمثيل الجماعات الإقليمية على المستوى المحلي باختلاف الآراء في الدساتير وتعدد المواقف، ومن خلال فإن للدساتير دور في معالجة اختصاصات البلدية بتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية وبدايتها بالدساتير المادية من خلال ميثاق الجزائر والذي لم يتطرق بوضوح لمسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، إلا أنه ذكر أنه لا بد من أن يكون للمجلس البلدي سلطة تمكنه من توفير شروط تطوير وتحسين الحالة الثقافية داخل البلدية وتوجيه التطور الاقتصادي، كما أنه أشار للركيزة الأساسية ألا وهي المصالح المحلية باعتبارها ضرورية لتوزيع الاختصاصات، كما أنه أشار لمسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية¹.

أما عن معالجة الدساتير الشكلية لاختصاصات المحلية فالجزائر في ظل تبنيها للتعددية الحزبية لم تشر دساتيرها لمسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، دستور 1963 أشارت إلى أن البلدية عبارة عن مجموعة ترابية وإدارية واقتصادية واجتماعية ما يوضع اعترافه ولو ضمينا لاختصاصات إدارية واقتصادية واجتماعية.

دستور 1976 المادة 35 منه والتي أوضحت بأن السياسة اللامركزية تعتمد على توزيع حكم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، والمادة 36 أشارت إلى أن تمتع البلدية باختصاصات سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية² ما يوضح

¹ - المادة 36 من أمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الموافق لـ 30 ذي القعدة 1390 المتعلق بإصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

² - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص 396.

أن للبلدية مجموع صلاحيات تتمتع بها وهذا راجع لتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية¹.

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

والمتمثلة في قوانين البلدية للأمر رقم 24-67 وقانون رقم 08-90 وقد ألغيت بقانون رقم 10-11 بالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي الممثلة في أمر رقم 24-67 الملغى لسنة 1967 وثيقة الميثاق البلدي والذي اعترف بوجود شؤون محلية إدارية واجتماعية وثقافية في القسم الرابع "الوظائف المختلفة للبلدية" كما اعترف بسلطة اتخاذ القرار في الشؤون التي تمس سكان الإقليم والذي يتبين لنا من ميثاق البلدية أنه كرس مسألة الاعتراف باختصاصات محلية مما يدعم استقلالية الوحدات المحلية.

حيث أن قانون البلدية لسنة 1967 لم يشر لاختصاصات البلدية بنفس طريقة الميثاق معترفاً بمجموعة اختصاصات إدارية، اقتصادية واجتماعية وخصوصاً أن المشرع دعمها بوسيلة سلطة اتخاذ القرار وهو ما نصت عليه المادة 100 من القانون نفسه "يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة

اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في قانون رقم 08-90:

اتخذ المشرع الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات حسب نص المادة 50 "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة إليه" باستعمال مصطلحات تنفيذ في إعطاء سلطة التقرير للبلدية ومن الملاحظ أن المشرع في ظل دستور 08-90

¹ - إبراهيم راجحي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005، ص ص 64، 65.

قام على اختيارات سياسية واقتصادية مغايرة على التي تبنت في النظام الاشتراكي وهو ما انعكس على محتوى القانون البلدي رقم 90-108¹.

يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية في مجالات التهيئة والتنمية المحلية، التعمير، السكن حفظ الصحة والنظافة والمحيط ... إلخ.

اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون رقم 11-10:

تتمثل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجالات مختلفة ما دفع المختصين للتعلم والتوسع في أهمية هذه الاختصاصات وتمتع المجلس الشعبي البلدي بمكانة قانونية داخل أجهزة البلدية بمجموع الصلاحيات² والمتمثلة في:

- **مجال التنمية الاقتصادية:** من خلال كسب الورقة الراجعة في التنمية الاقتصادية باعتبار الاقتصاد الركن الأساسي في تنمية الدولة بتشجيع وبعث التنمية من خلال إعداد مخطط تنموي يبادر ويشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

تشجيع الاستثمارات من خلال جلب أقطاب استثمارية لفائدة المستثمرين خاصة الأجانب.

- **مجال التنمية الاجتماعية:** بإنجاز مراكز وهاكل صحية وثقافية ورياضية بترقية التعليم بإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والمساهمة في تطوير الأنشطة الجوارية، تشجيع السياحة، تشجيع الحركات الجموعية وأهم عنصر هو السكن وذلك بتوفير شروط الترقية العقارية والتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 396.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 88، 89.

- مجال التهيئة والتعمير: من خلال التزود بوسائل التعمير واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء وللزراعة والمحافظة على حماية التراث العمراني بالسهر على المراقبة لمطابقة عمليات البناء ببرامج التجهيز والسكن.

- مجال الصحة والنظافة والمحيط: تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة المياه الصالحة للشرب والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية ومكافحة التلوث وحماية البيئة¹.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي أي اختصاصات باعتباره ممثلاً للبلدية والهيئة التنفيذية له، وأخرى بصفته ممثلاً للدولة والتي تلخص بتمثيله للبلدية في جميع المراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية حسب المادة 77 من قانون البلدية 10/11.

- تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

- يقوم برئاسة المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، السهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وتنفيذ ميزانية الدولة، كما أنه يعتبر الأمر بالصرف، التقاضي باسم البلدية، إبرام العقود وقبول الهبات والوصايا - من المادة 77 إلى المادة 83-.

أسندت لرئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة أخرى مهام في إطار تمثيله للدولة وهي أكثر أهمية وهذا لطابعها الضبطي والتنظيمي ما أحدث آثار سلبية من خلال إنشغال رئيس المجلس بها أكثر من اهتمامه بمصالح البلدية ما جعل البلدية لسنة 2016 إحداث مندوبيات أو ملحقات بلدية بصفته ممثل للدولة:

¹ - وحيد عبد العالي، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 76.

- فهو يتمتع بصلاحيات ضابط الحالة المدنية يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً.
 - تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.
 - تبليغ وتنفيذ قوانين التنظيمات على إقليم البلدية.
 - السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
 - السهر على حسب تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف.
 - في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما¹.
- يسيرها مندوب بلدي مع إحالة كيفية تحديدها بقواعد تنظيمية بصدور مرسوم تنفيذ 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 يحدد كليات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع المصالح الغير مركزة المؤهلة للدولة وترسل إلى الوالي والوزير المكلف بالجماعات المحلية، حيث يمارس المندوب البلدي بتفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات في حدود المرافق العمومية المخولة للمندوبية البلدية، مع ضرورة تقديم تقرير شهري حول نشاطات المندوبية البلدية وهذا بالنظر للأهمية البالغة للبلدية في التنظيم الإداري والتي خصصها المشرع بمجموعة النصوص التشريعية والتنظيمية والتي جعلتها حلقة وصل بين الإدارة والمواطن من خلال قانون البلدية 10-11 والذي جعل من البلدية القاعدة الإقليمية للمركزية وتوفرها على هيئة مداولة وهيئة تنفيذية وأهمها إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية في مادته 15 باستحداث هذا المنصب والذي مر تنظيمه منذ الاستقلال بمراحل عديدة إلى أن جعلها لم تحدده وتنظمه بصفة واضحة ما جعل البلدية بمياكلها لا بد لها أن تتوفر على موارد بشرية ذات

¹ - المادة 109 من قانون البلدية رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011.

كفاءة تضمن حسب سير الوظيفة العمومية بوضع أمين عام للبلدية والذي عرف تطور تاريخي بداية من قانون البلدية 67-24 والذي نص على أن منصب الأمين العام للبلدية والتي يفوق عدد سكانها 60.000 نسمة والذي اعتبر منصب الكاتب العام وظيفه نوعية¹، ثم صدور مرسوم 68-214 والذي غير من تسمية الأمين العام للكاتب العامون للبلدية وفي 30 ماي 1968 صدر المرسوم 68-215 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالكاتب العامون للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 60.000 نسمة، ثم صدر مرسوم 69-172 المتضمن إحداث سلك للملحقين إدارة البلدية والذي خص وظيفه كاتب البلدية التي يتراوح عدد سكانها بين 300.000 و600.000 والمرسوم 69-173 المتضمن إحداث سلك الكاتب لإدارة البلدية والذي خص وظيفه كاتب البلدية يتراوح عدد سكانها من 100.000 إلى 300.000 نسمة.

والمرسوم 71-243 المتضمن تحديد كيفية تسيير سلك العمال العامين للبلدية التي يزيد عدد سكانها عن 600.000 نسمة والذي اعتبر منصب الكاتب العام وظيفه نوعية أي استثنائية لا تنشأ إلا إذا تطلب الأمر ذلك².

ليأتي المرسوم 81-177 المتضمن إحداث سلك المتصرفين في مصالح البلدية حيث ألغيت المراسيم السابقة بموجب المادة 14 وأصبح يطلق على الكاتب العامون للبلديات تسمية متصرفو مصالح البلدية³، أما المرسوم 82-117 المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلديات وفي المادة الأولى منه اعتبر منصب الأمين العام للمجلس البلدي المشترك أو البلدية من الوظائف النوعية، ومن بين المهام التي يقوم بها تحت سلطة رئيس المجلس البلدي من خلال المادة الثالثة 03 منه: إعداد التقارير المطلوب تقديمها إلى المجلس الشعبي البلدي.

¹ - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 06.

² - المرسوم 68-214 المؤرخ في 30 ماي 1968، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر في 30 ماي 1968.

³ - المرسوم 81-177 المؤرخ في 20 أكتوبر المتضمن إحداث سلك المتصرفين في البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 42، المؤرخ في 20 أكتوبر 1981.

- رفع مداوات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوطنية.
- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية.
- يتولى التنظيم والتنشيط والتنسيق والمراقبة في المصالح الإدارية التابعة للبلدية.
- وأخيرا المرسوم 83-127 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في إدارة البلدية وتنظيمها العام حاول المشرع تحديد مهام الكاتب العام للبلدية والتي تمثلت في:
 - السهر على إنجاز مجموع برامج التجهيز والاستثمار.
 - إعداد التقارير اللازم تقديمها إلى مداوات المجلس الشعبي البلدي.

أما في قانون البلدية 90-08 والذي جاء بعد دستور 1989 والملاحظ أنه لم ينص على منصب الأمين العام للبلدية تاركا الأمر للتنظيم¹ وجاء المرسوم 91-27 المحدد لقائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية، اعتبر منصب الأمين العام للبلدية وظيفة عليا في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة ويعين من قبل وزير الداخلية وقد اشتمل هذا المرسوم على 04 مواد فقط، المادة الأولى شملت الإدارة البلدية الوظائف العليا أما مادته الثانية نصت على التعيين وإنهاء مهام الأمين العام للبلدية، حيث نصت المادة 03 على ترتيب الكتاب العامون للمجلس الحضري، أما عن الأمين العام في قانون البلدية 11-10 كان في إطار الإصلاحات التي شملت مختلف المجالات السياسية الاقتصادية والقانونية وكان الهدف إصلاح هياكل الدولة حيث صدرت العديد من النصوص القانونية وعدلت أخرى من ضمنها قانون البلدية 11-10² حيث جاء كمحاولة لاستدراك الفراغات القانونية وتعزيز اللامركزية الإدارية وتحسين الخدمة العمومية للمواطن على

¹ - المرسوم 82-117، المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 13 الصادر في 30 مارس 1982.

² - المرسوم 91-27 المؤرخ في 2 فيفري 1991 المحدد لقائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06 الصادر في 06 فيفري 1991.

المستوى المحلي بتشجيع إدارة الموارد البشرية للبلدية، على رأس هذه الإدارة الأمين العام للبلدية والذي اعتبر بموجب القانون 11-10 هيئة مستقلة قائمة بذاتها وهذا ما نصت عليه المادة 15 منه، تتوفر البلدية على:

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

ومن الملاحظ بخصوص قانون البلدية 10/11 أنه وبخلاف القوانين السابقة أنه نص صراحة على منصب الأمين العام للبلدية وجعله هيئة مستقلة بذاته وتجدر الإشارة إلى أنه قد صدر في سنة 2011 مرسوم تنفيذي رقم 11-334 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية وما يمكن قوله أن مركز الأمين العام في ظل قانون البلدية 10/11 هو مركز موازي لرئيس المجلس الشعبي البلدي نظرا للصلاحيات الواسعة التي أصبح يتمتع بها وإدراجه في اللجنة البلدية للانتخابات وهو ما عززه القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 10-16 ما جعله بمثابة رئيس حقيقي للبلدية حيث أن مجمل صلاحيات رئيس البلدية تتداخل مع صلاحيات الأمين العام بالبلدية حيث أصبح الأمين العام للبلدية المساعد المباشر والأساس لرئيس البلدية وبصدور المرسوم التنفيذي الخاص بالأمين العام رقم 16-320 وفي ظل الفصل السادس منه نص على كيفية تعيينه وشروطه وكذلك إنهاء مهامه¹.

ومن خلاله يمكن القول أن منصب الأمين العام للبلدية مر بعدة تنظيمات نظرا لدوره الهام على رأس المجلس الشعبي البلدي والذي جاء لترجمته مبدأ حياد الإدارة البلدية وتفادي الاختلافات المحتملة ورغبة في ضمان حسن سير المصالح الإدارية وتكريس القانون أكثر من أي وقت مضى

¹ - قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، الجريدة الرسمية، العدد 33، الصادرة في 03 يوليو 2011.

وهذا لحسن سير البلدية، ما جسد له مجموعة من المهام والتي حددتها المادة 129 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية الموافق لـ 22 يوليو 2011 مهام وواجبات الأمين العام للبلدية كما يلي¹:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.
- وجاءت المواد 14، 15، 16 من المرسوم التنفيذي 16-320 المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية² بتفصيل ما جاء في المادة 129 من قانون البلدية، الذي كرس مبدأ التكوين المستمر لفائدة الأمين العام للبلدية لممارسة مهامه والذي يميل إلى تكريس النظام اللامركزي لتسيير شؤون البلدية والتي تحتاج موارد بشرية تساعد في تسييرها، تحت إشراف وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنه يكون من اللازم على رئيس البلدية الانسجام التام مع الأمين العام في عملية التسيير الإداري³.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 233.

² - المادة 14 من المرسوم التنفيذي 16-320، المؤرخ في 13 ربيع الأول 1438، الموافق لـ 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة والمطبقة على الأمين العام للبلدية.

³ - المادة 129 من قانون البلدية 10/11.

الفرع الثاني: اختصاصات الولاية

إن الحديث عن تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري يفرض علينا دراسة قواعد قانون الولاية طبقا للتشريع المعمول به، القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية حيث تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلا من أشكال لامركزية النظام الإداري والتي تمثل إطار للتعبير عن الديمقراطية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ذات الطابع المحلي، حيث تتكون من هئتين أولى تداولية ممثلة في المجلس الشعبي الولائي والثانية تنفيذية وهي الوالي فصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في القوانين الملغاة الأمر رقم 69-38 وقانون رقم 90-09¹.

الأمر رقم 69-38 لاختصاصات المجلس المؤرخ في 23 مايو 1969:

اعترف ميثاق الولاية لسنة 1969 أن نظام الولاية في الفترة الاستعمارية تتميز بعدم الاستقرار وخدمة الإدارة الاستعمارية وتعقيد الأجهزة الإدارية فكان صدور هذا الميثاق تميز بعدم الاستقرار وخدمة الإدارة الاستعمارية وتعقيد الأجهزة الإدارية فكان صدور هذا الميثاق كتقدمة لجوانب تاريخية بالتنظيم الإداري والذي أعلن عن المبادئ الأساسية للنظام الإداري الجديد وأهدافه، ووصف الميثاق الولاية بأنها الجماعة الملائمة لبلورة الإدارة الشعبية وتعبئة الطاقات لتحضير الاختيار وتجسيد قرارات السلطة المركزية وعن صلاحيات الولاية.

ذكر الميثاق بوضوح أن الولاية يجب أن تكون الجماعة اللامركزية المزودة بجميع الصلاحيات وهو ما يدل على أن المشرع أسند للولاية مجموعة اختصاصات تمس ميادين كثيرة سياسية واقتصادية وثقافية حيث وصفها الدائرة الإدارية التي تمكن الإدارات المركزية للدولة أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل وبأنها المحظوظة بالدور المزدوج وهو الجمع بين الشأن المحلي والشأن المركزي أو الوطني وقدم الميثاق تعريف الولاية وبين هياكل التسيير بدءا من المجلس

¹ - عمار بوضيف، مرجع سابق، ص ص 238، 239.

الشعبي الولائي من حيث عدد الأعضاء وكيفية اختيار ومدة النيابة ودورات المجلس ولجانته ومكتبه وإمكانيات الولاية والمجلس التنفيذي وأهم ما حملة الأمر رقم 69-38 أنه قدم تعريفا واسعا للولاية من حيث المهام والاختصاصات¹.

-حدد قانون الولاية عدد المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 عضو.

-حدد قانون الولاية عدد دورات المجلس الشعبي الولائي بثلاث دورات.

-أسند قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات عديدة مست ميادين مختلفة خلاصية سياسية اجتماعية-اقتصادية وغير هامة الميادين.

-تضمن قانون الولاية مواد كثيرة تتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي والتي أصبحت من اختصاصات قانون الانتخاب².

-الأمر لسنة 1969 والذي أطلق عليه اسم المجلس التنفيذي للولاية وخصص له بشكل مباشر 13 مادة بغرض تنفيذ قرارات الحكومة ومداورات المجلس الشعبي الولائي³.

القانون رقم 90-09 لاختصاصات المجلس:

صدر القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 أبريل 1990 في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990 من خلال مادته 55 "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة، يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات وكان للمشروع الجزائري دور بارز من خلال تعرضه لمسألة الشؤون المحلية بكل وضوح، والذي يهدف إلى تمكين هذه الهيئة ذات الطابع المزدوج من القيام بدورها كفضاء لممارسة الوطنية في إطار وحدة الدولة.

¹ - ميثاق الولاية لسنة 1969 المؤرخ في 23 مايو 1969 (ملغى).

² - الأمر 69-38 مؤرخ في 23 ماي 1969 المتعلق بالولاية.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 240، 241.

كفضاء للتعبير عن التضامن الوطني وإطاراً مفصلاً لتنفيذ العمليات الكبرى لدعم نشاط الجماعات الإقليمية ولبلوغ الأهداف المحددة أعلاه ثم اقتراح تعديلات كتكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية ومقاطعة غير ممر كزة للدولة.

- تفويض السلطات لفائدة الولاية مع إعطائها استقلالية مالية واستقلالية في التسيير.
- تقاسم المهام والموارد بين للدولة والجماعة الإقليمية.
- التحديد بدقة سير المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة للجماعة الإقليمية.

كما تم توضيح صلاحيات هذه الهيئة بصفة أفضل في الميادين التالية للمواد (48، 74 إلى 102).

- مخطط تهيئة إقليم الولاية المادة 79.
- التنمية الاقتصادية من المادة 81 إلى المادة 88.
- الفلاحة والري المواد 85 إلى 88¹.
- الهياكل الاقتصادية المواد 89 إلى 82.
- التجهيزات التربوية والتكوين المهني المادة 93.
- النشاط الاجتماعي والثقافي المواد 94 إلى 100.
- السكن المادتين 101-102.
- إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تنفيذه المادة 48.

¹ - القانون رقم 90-09 الصادر بتاريخ 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية رقم 15 سنة 1990.

والمشار أخيرا أنه بالرغم من الاعتراف بالاختصاصات الواسعة من خلال القانون رقم 90-09 المجلس الشعبي الولائي إلا أنه وبوجود الوالي كهيئة تنفيذية في الولاية يجعل من استقلالية الهيئة المنتخبة شكلية.

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في القانون رقم 12-07:

يقوم المجلس الشعبي بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية ما جعل المشرع يعتمد على الأسلوب العام في توزيع الاختصاص والتي تشمل:

التنمية الشاملة:

والتي تحدد فيها الأهداف المسطرة ويبين فيه وسائل الدولة المسخرة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية وبهدف تفعيل مخططات التنمية المحلية نصت المادة 81 من قانون الولاية على إنشاء بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تخص الولاية لتكون بمثابة مرتكز لكل مخطط تنموي محلي وضمن إطار مخطط التنمية وطبقا للمادة 82 و83 من قانون الولاية يقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية المراد إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ويقدم ما يراه مناسبا من اقتراحات¹ كما يعمل المجلس على تقديم التسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على الوقار الصناعي ويشجع تمويل الاستثمارات ويساهم في إنعاش المؤسسات العمومية ويقدم المساعدات للنهوض بدورها التنموي ودعم أطر التشاور بين المتعاملين الاقتصاديين بما يعود بالنفع على مستوى الإقليم ويبادر المجلس الشعبي الولائي طبقا للمواد 88 إلى 91 من قانون الولاية بالأعمال المرتبطة بأشغال وهيئة الطرق

¹ - المادة 173 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

والمسالك الولائية وصيانتها، ويبادر بكل عمل يهدف إلى تشجيع التنمية الريفية لاسيما مجال الكهرباء¹.

في مجال الفلاحة والري:

يبادر المجلس الشعبي الولائي لوضع كل مشروع يهدف إلى توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي² وبموجب المواد من 84 إلى 87 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 أجل المساهمة في تطوير كل عمل يهدف إلى الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية يساعد تقنيا ويدعم ماليا بلديات الولاية بخصوص مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

في المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:

يمارس المجلس مهامها كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي طبقا للمواد من 93 إلى 99 نذكر منها:

- يساهم المجلس الشعبي الولائي في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين ولاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.
- يتولى المجلس إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الوطنية ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 13-217 مؤرخ في 18 جوان 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادر في 23 جوان 2013.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 304.

- يساهم المجلس في تنفيذ الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.
- 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 الخاصة¹.
- يساهم المجلس في ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي وينسق في ذات الموضوع مع البلديات ومصالح الدولة المعنية والجمعيات ويقترح كل التدابير لتحقيق هذا الغرض.
- يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى الولاية ويساعد المستثمرين في هذا المجال.²

في مجال السكن:

خصص قانون الولاية لسنة 2012 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي مجال السكن في المادة 100 و101³.

وبدأت المادة 100 بعبارة "يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن" والمعنى منه أن الأمر جوازي وليس وجوبي ومن منطلق أن أزمة السكن طالت كل الولايات فإنه من مصلحة المجلس المساهمة في وضع برامج السكن على مستوى الولاية كخطوة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية والمحافظة على الطابع المعماري⁴.

¹ - المادة 84 من قانون الولاية 07/12.

² - المادة 93-99 من قانون الولاية 07-12.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 306.

⁴ - المادة 100 من قانون الولاية 07-12 لسنة 2012.

في مجال الهبات والوصايا:

طبقا للمادة 133 من قانون الولاية بين في قبول أو رفض الهبات والوصايا سواء كانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصصات أخرى.

مجال طرق تسيير المصالح العمومية والولاية:

يملك المجلس الشعبي الولائي وطبقا للمواد 142 إلى 149 من قانون الولاية 12-07 فإنه يقرر استغلال مصالح عمومية ولائية، إما بالأسلوب المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق الامتياز.

في المجال المالي:

وبما جاءت به المادة 160 من قانون الولاية إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرض على المجلس الشعبي الولائي الذي يمارس سلطة المصادقة على الميزانية بعد المناقشة، وهذا وفرض قانون الولاية المصادقة على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية الجارية.

وعند ظهور أي احتلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية.

لتحقيق هذه الصلاحيات والاختصاصات لابد من موارد بشرية تعتمد عليها الولاية والمجلس الشعبي الولائي من بينها الأمين العام للولاية والذي يعتبر من الأجهزة المساعدة وهو ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها¹ وكذا المادة 05 من المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، يعين الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي ويتمتع بمهام متعددة يمارسها تحت سلطة الوالي وهذا ما يؤكد ويضمن لأجهزة

¹ - المادة 133 من قانون الولاية 12-07 لسنة 2012.

الدولة عدم التركيز بالتحكم الكلي في المصالح الإقليمية وتسييرها بترعة مركزية ما جعل المشرع الجزائري يدعم فكرة الأمين العام للولاية وبنائب عن الوالي في حال غيابه أو حصول مانع له مما يبرز مكانة هذا الجهاز على مستوى الولاية والتي تتمثل اختصاصاته في السهر على العمل الإداري وضمن استمراريته، ينشط وينسق عمل المصالح ويتابع باستمرار الأعمال المبادر بها، يبادر بمخططات الاستثمار الولائية ويتابع تنفيذها.

يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة، ينسق أعمال المديرين في الولاية ويتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها، حيث خول له توقيع كل العقود والقرارات لتسهيل القيام باختصاصاته كمساعد للوالي.

ولا ننسى أيضا أن لرئيس الدائرة مهام ومصالح يتمتع بها باعتباره جهاز مساعد للوالي فطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 194-125 المؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق لـ 23 يوليو سنة 1994 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها فإنه يساعد الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة للمجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية. يتصرف في الميادين المحددة قانونا وينشط وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به.

يتولى في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه:

- ينشط وينسق عمليات تحضير مخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
- يسهر على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة

له¹.

¹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.

- يشجع على مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينظمها والتي تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

- يطلع رئيس الدائرة الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته، كما أنه يعقد اجتماع كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة.

- يحرر محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي¹.

من الملاحظ أن كل من الأمين العام للولاية ورئيس البلدية والأمين العام للبلدية وجدوا كأساس من أساسيات تسيير الهياكل والأجهزة الإدارية كانت البلدية أو الولاية وهذا التسهيل وتحقيق الضغط على كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية ورئيس المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية.

¹ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق لـ 23 يوليو سنة 1994.

المبحث الثاني: صور الاستقلالية المالية

إن الدستور الذي كرس اللامركزية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري أعطى للجماعات المحلية مكانة هامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث لا يتسنى للدولة من دونها القيام بسياساتها بنجاح في مختلف المجالات التنموية حتى تتمكن الجماعات المحلية (الولاية-البلدية) من الاطلاع بمهامها في أفضل الظروف لا بد أن تتوفر لديها الوسائل المالية لضمان تسيير أفضل وتطوير أداء الجماعات المحلية لا بد من تدعيم استقلالية اللامركزية حيث بدون استقلال مالي تصبح اللامركزية مجرد افتراض فتحقيق الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية مجرد ضمان لممارسة الاختصاصات المحلية وتنفيذا للمخططات التنموية لتحقيق أكبر معدلات التنمية المحلية وهو ما سنوضحه من خلال دراستنا الاستقلالية المالية للجماعات من خلال مصادر امتلاك مواد مالية داخلية (المطلب الأول) ومواد مالية خارجية (المطلب الثاني)، ودراسة ميزانية كل من الولاية وميزانية البلدية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلية

يعرف التمويل المحلي بأنه مجموعة الإجراءات والوسائل المحددة قانونا والتي تمكن هيئات البلدية أو الولاية من تنفيذ مخططاتها في إطار برامج تنموية.

حيث تحتوي الميزانية المحلية على قسمين رئيسيين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار ويحتوي كل قسم منهما على نفقات وإيرادات ويتم تمويلهم من الإيرادات المختلفة التي تحصلها الجماعة المحلية والتي تصب في ميزانيتها، وتصنف هذه الموارد إلى مصادر التمويل الداخلية (الذاتية) يتفرع عنها الموارد المالية الغير جبائية والمواد المالية الجبائية ومصادر التمويل الخارجية المتمثلة في الإعانات الحكومية والقروض¹.

¹ - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، 2006، ص 5، 6.

الفرع الأول: الموارد المالية الغير جبائية

تتمثل الموارد الغير جبائية أساسا في ناتج توثيق الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية و ثروتها العقارية:

1- التمويل الذاتي:

وهو إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطها، ينص قانون البلدية 10/11 في مادته 195 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار ضمانا لاستمرارية التمويل الذاتي في البلديات وهذا طبقا للقرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 2010/04/27 والذي حدد نسبة 10 % من إيرادات التسيير.

إن مبلغ التمويل الذي يستغل في تمويل صيانة الهياكل الاقتصادية التابعة للبلديات، النقل المدرسي وكذا العمليات التي تسعى لتحسين الظروف المعيشية للسكان والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

2- إيرادات وعوائد الأملاك:

وهي الإيرادات الناتجة عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها من طرف الغير حيث تتنوع هذه الإيرادات من إيرادات بيع المحاصيل الزراعية إلى حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن والمعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات¹.

3- إيرادات استغلال المالي:

تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن البيع المتمثلة في أسعار الخدمات التي تقدمها البلدية بنسبة ضئيلة من إيراداتها فهي لا تتجاوز نسبة 10 % من مجموع إيرادات التسيير للبلدية حيث تتمثل نواتج الاستغلال في كل الموارد المالية الناتجة عن بيع منتجات أو تأدية خدمات المواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، وتتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط بمدى ديناميكية

¹ - حنصري لخضر، تمويل التنمية في الجزائر واقع وآفاق أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011، ص 84.

الجماعات ونجد منها الرسوم الجنائية ونواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم.

الفرع الثاني: الموارد المالية الجبائية

إلى جانب الإيرادات الغير جبائية التي تحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة إذ تتوفر هذه الأخيرة على مواد جبائية ذات أهمية كبيرة في ميزانيتها إذ تمثل المواد الجبائية 90% وتتكون من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كلياً أو جزئياً للجماعات المحلية وصندوق الضمان والتضامن حيث يعد برنامج الإصلاح الضريبي لسنة 1992 بتصنيف المشرع الجزائري مختلف الضرائب، فصل بين الضرائب العائدة مداخيلها للدولة وتلك التي ترجع مداخيلها إلى الجماعات المحلية الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية والمتمثلة فيما يلي:

الرسم على النشاط المهني TAP:

أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996 ويحصل الرسم على النشاط المهني حيث تم تعديله بموجب المادة 08 من قانون المالية التكميلي حيث تحددت نسبة ذلك بـ 2.55% على أن توزع عائدات هذا الرسم على كل من الولاية والبلدية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الدفع الجزائي VF:

هو عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر التي تدفع مرتبات وأجور لمستخدميها ويمتاز بعنئه الذي لا يقع على عاتق المستفيد من هذه المداخيل ولكن على عاتق الذين يقومون بدفع الأجرة من أشخاص طبيعيين ومعنويين¹.

¹ - جبوري فاطمة الزهراء، واقع التمويل المحلي للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، دراسة حالة ولاية سعيدة، قسم العلوم السياسية 2016/2015، ص 84.

الرسم العقاري:

جاء هذا الرسم بموجب الأمر 67-83 المتعلق بقانون المالية التكميلي نظمته المادة 02 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1994 ويطبق هذا الرسم على الممتلكات المبنية الواقعة على تراب البلدية منها الممتلكات المبنية بجميع أنواعها والتخزين وأراضي البناء، أما الرسم على الممتلكات الغير مبنية، والتي منها على الخصوص الأراضي الغير قابلة للتعمير والكائنة في المناطق العمرانية وفي المناجم، يحدد وعاء رسمها في حاصل القيمة الجبائية للممتلكات الغير مبنية المعبر عنها بالمتر المربع للهكتار الواحد.

رسم التطهير:

يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بها البلديات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامة المتزلية حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامات المتزلية وفقا لقانون المالية لسنة 2002 يفرض على الملاك والمستأجرين للملك ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المتزلية ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية.

رسم الإقامة:

أعيد تأسيسه سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية والحمامات المعدنية والبحرية يفرض هذا الرسم على الأشخاص المقيمين بالبلدية وبملاكها فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح والمعالجين بالحمامات المعدنية ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قبضة الضرائب لخزينة البلدية بعنوان مداخيل الجباية المحلية أما بالنسبة للموارد المخصصة جزئيا للجماعات المحلية¹.

¹ - جلال الدين زرقاط، المالية البلدية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص 63.

الرسم على القيمة المضافة:

تخضع جميع عمليات البيع والأشغال العقارية وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة ومن جملة هذه العمليات.

- العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة.
- العمليات المتعلقة بالأموال العقارية.
- التوريدات للفائدة الشخصية.
- تأدية الخدمات¹.

ويمثل هذا الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة وبذلك يتحمل كليا المستهلك النهائي غير أن تحديد رقم الأعمال الخاضع لهذا الرسم يتطلب أن تضاف إليه قيمة السلع أو الخدمات أو الأشغال بغض تكاليف النقل والتغليف والحقوق والرسوم الغير مباشرة عدا الرسم على القيمة المضافة.

الرسم على الذبائح:

وهو رسم غير مباشر لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها مذابح ويتميز بطابع الضريبة الغير مباشرة.

الضريبة على الممتلكات:

يخضع لها الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي على اعتبار أملاكهم الموجودة في الجزائر كما تم توزيع حصيلة ضريبة الممتلكات 100% على ميزانية الدولة بمعدل 60% على ميزانية البلدية و20% النسبة الباقية على الحساب الخاص².

¹ - سلمى بن داينة، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص ص 70، 71.

² - شريف رحمان، أموال البلديات في التشريع الجزائري، دار القصة، 2010، ص 81.

المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية

لعدم الكفاية للموارد الذاتية للجماعات المحلية في تغطية نفقاتها يقتضي البحث عن بدائل أخرى لتحقيق الاكتفاء الذاتي للجماعات المحلية وتحقيق تنميتها والمثلة في التمويلات الخارجية وتشمل كل من الإعانات الحكومية والقروض.

الفرع الأول: الإعانات الحكومية

هناك إيرادات ذاتية لا تكفي لتغطية النفقات فإن السلطات المحلية تجد نفسها مرتبطة بالإعانات والتحويلات الاقتصادية وهناك عدة أنواع للإعانات الحكومية من بينها:

الإعانات الغير مخصصة:

وتساهم في النفقات التي تتعلق بالصالح العام بإعانة سنوية، دون أن تكون مخصصة لفرض معين وعادة ما تقدر هذه الإعانات على أساس حجم السكان.

إعانات التجهيز والاستثمار:

تساهم الدولة بإعانات في المشاريع التي تقوم بها الجماعات المحلية على أن تدفع هذه الإعانات إلى بعد التأكد من مدى تقدم العمل في هذه المشروعات ومدى مطابقتها للمشروع.

إعانات الميزانية:

هي إعانات يقصد بها تقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية المختلفة ومحاوله تعويض عجز الجماعات المحلية الفقيرة، وترتبط هذه الإعانات ارتباطا مباشرا بموارد السلطات المحلية ونفقاتها وتقدر على أساس النفقات السنوية المعتمدة من السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية دون المعدل القومي، ولذا تعرف أحيانا بإعانة صور الموارد المحلية الذاتية.

إعانات تعويضية:

تلجأ الدولة إليها في حال إلغائها للضرائب المحلية تنفيذ السياسة العامة المركزية فتقدمها نظير إلغاء تلك الضريبة¹.

إعانات لأغراض اقتصادية:

ترمي هذه الإعانات إلى تقديم العون المالي للجماعات المحلية من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية كتوسيع الأشغال العامة المحلية والمقصود بها مكافحة البطالة وغيرها.

التبرعات والهبات:

تعتبر التبرعات والهبات موارد من موارد الجماعات المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين إما بشكل مباشر إلى الجماعات المحلية، أو غير مباشر بالمساهمة في التمويل، كما أنها إيرادات مالية تتلقاها البلدية من بعض المحسنين ومن بينهم المقاولين والتجار والمستثمرين وأصحاب المؤسسات، هذه الإيرادات لها دور كبير في تمويل الجماعات المحلية وهذا في إطار الاستجابة للحاجيات المحلية وضعت الدولة الجزائرية غداة الاستقلال وسائل خاصة لتمويلها تمثلت في المخططات البلدية للتنمية PCD وهي عبارة عن أداة للتوازن الجهوي الإصلاح الإقليمي وكتتويج لبقية العمليات الوطنية التنموية، حيث تتولى الدولة من خلال تحديد شروط التسيير والانجاز.

كما نذكر منها المخطط البلدي للتنمية والذي تم على مستوى البلدية مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين وعادة ما يشمل محتواه التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الإنجاز² حيث نصت المادة 107 من قانون البلدية 10/11 على البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها.

¹ - إيمان قلال، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر، المحلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، جامعة وهران 02، 2019، ص 201، 202.

² - عادل بعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 66.

ولا ننسى صندوق الضمان والتضامن فهو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية يخضع سيره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 116/14 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1435 الموافق لـ 24 مارس لسنة 2014 المتضمن إنشاء صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره¹.

فصندوق التضامن والضمان وجد من أجل تحسين عملية التنمية المحلية من خلال تقديمه إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية حيث يهدف من خلالها التقليل من الاختلالات المالية والعجز ما بين البلديات وإعانة الجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية الذاتية على أساس الفرق بين معدل النمو المحلي ومعدل النمو الوطني كما أنه يمنح تخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني ماليا والمتعرضة للكوارث الطبيعية والأزمات الغير متوقعة كما يمنح اعتمادات توجه إلى المناطق الواجب ترقيتها ولا ننسى حصيلة المساهمات للبلديات الموجهة لضمان تقديرات الرسوم والضرائب بنوعيتها حيث يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية وسيلة من الوسائل المالية الخارجية لتمويل المشاريع التنموية².

تعد الإعانات الحكومية الجزء الأكبر والمعزز للإيرادات أو موارد المجالس المحلية المالية التي غالبا لا تكفيها للقيام بواجباتها المختلفة كما أن الحكومة ومن خلال منحها هذه الإعانات تهدف إلى تمكين كل من الولاية والبلدية من تحقيق الخدمات العامة وتخفيف العبء الضريبي عنها، كما أنها تساعد الجماعات المحلية في التوجه نحو القيام بأنواع معينة من المشاريع الاقتصادية والاجتماعية وهذا التحقيق يجمع بين السياسة المركزية والسياسة المحلية خاصة في الحالات الاستثنائية وخصوصا

¹ - المادة 107 من قانون البلدية 10/11.

² - شريف رحمان، أصول البلديات، دار القصة، الجزائر، 2008، ص 81.

في إطار معين كعدم كفاية مداخلها مقارنة بمهامها أو عدم كفاية التغطية المالية لنفقاتها أو نقص إيراداتها الجبائية أو التابعات الناجمة عن التكفل بحالات القوى القاهرة لاسيما الكوارث¹.

الفرع الثاني: القروض

تلجأ المجموعات المحلية من أجل تغطية نفقات المشاريع إلى المشاريع الاستثمارية والتي تعرف مدة طوية للإنجاز والاستغلال، فقد تم الترخيص للسلطات المحلية بالاعتماد على الاقتراض كوسيلة تمويلية حيث سمح المشرع للجماعات المحلية اللجوء إلى مؤسسات مالية للحصول على قرض بنكي لتغطية العجز الموجود، وهذا وفقا لعقود تبرمها مع الأشخاص المعنوية دون وساطة بالنظر إلى ميزة الشخصية الاعتبارية التي تسمح بها والتي تمنحها استقلالية التعاقد فيما ينبغي التنويه بأنه بالرغم من إيجابية هذا الأسلوب كمورد مالي ضروري إلا أنه لا ينبغي التماهي في استعماله بصفة متكررة من باب إمكانية أن تؤثر في استقلالية البلدية أو الولاية في اتخاذ القرار.

من منطلق المثل القائل: "من يدفع يقود".

وعليه من الأحسن أن تعتمد على مواردها المالية الذاتية ولا ترهن نفسها في مشاريع أكبر من طاقتها.

حتى وإن اقتضى الأمر حتمية الاقتراض فلا بد وأن تكون نسب القروض معقولة وفي إطار القانون.²

وحسب المادة 170 من قانون البلدية "تكمن مصادر القروض فيما يلي:

- 1- **الودائع:** تمثل الودائع كل ما يقوم الأفراد أو الهيئات بوضعية في البنوك بصفة مؤقتة قصيرة أو طويلة على سبيل الحفظ أو التوظيف، وتتجسد هذه الودائع في غالب الأحيان في شكل نقود قانونية على الرغم من أنها يمكن أن تأخذ أحيانا أشكال أخرى، وعموما للودائع أربع أشكال.
- ودايع تحت الطلاب أو الودائع الجارية.

¹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص ص 66، 67.

² - وهبية غربي، الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين خدمات الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، 2006، ص 62.

▪ الودائع للأجل.

▪ الودائع الائتمانية.

2- الودائع المصرفية: وهي ورقة نقدية غير قابلة التحويل، أو هي نوع من النقود الورقية، أما عن قيمتها تعتمد على الثقة، من ثم تصبح وسيلة قرض عندما تصدر على شكل خصومات.

3- الحساب البنكي: يكمن إما في السحب وإما في الدفع وهذه العلاقة تشكل ما يسمى الحساب الذي يكون في حالة الدفع الدائن (موجب)، في حالة السحب المدين (سالب)، والفرق بينهما المدين والدائن يسمى "الرصيد" الذي بدوره قد يكون مدين أو دائن.

4- السوق النقدي والسوق المالي: تكمن مهمة الأسواق في إجراء مفاوضات حول القروض، تتم هذه المفاوضات بتقديم الزبون طلب يحدد فيه مقدار القرض الذي يريده¹.

المطلب الثالث: إعداد الميزانية (ميزانية الولاية والبلدية)

تعتمد مختلف النظم الحديثة على الميزانية كأداة من شأنها تنظيم النشاط المالي وتعد من أهم الوسائل المستخدمة من طرف الجماعات الإقليمية للتأثير في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتوجيهها نحو خدمة المجتمع وبالتالي فالميزانية المحلية تشكل الإطار الذي من خلاله تمارس الوحدات المحلية نشاطها المالي بتحديد معالم الخطة المالية الذاتية المحلية من خلال رسم مختلف توجهات الموارد المالية المحلية.

ولدراسة الميزانية لابد من جهة مختصة تقوم بإعدادها، وتختلف الميزانية في تحضيرها بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وتنفيذها وهو ما سنوضحه من خلال دراستنا لميزانية الولاية والبلدية.

¹- وهيبه غربي، مرجع سابق، ص 63.

الفرع الأول: ميزانية الولاية

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة ويعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري مباشر مهامها تحت رقابة السلطة الوصية، ما يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ولاية وبلدية وبالرجوع للبلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات وإيرادات الجماعات المحلية ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية.

من إعداد والاعتماد والتنفيذ والرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا وإيرادا وفقا لما قرره ميزانيتها.

هذه الرقابة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها مع المشرف سوء التسيير والاستغلال بالإضافة إلى الزيادة في الإنفاق، هكذا نجد أن هناك بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها، وتبقى عاجزة عن إحداث التنمية المحلية.

كما أن مدى تطبيق الأهداف المسطرة من خلال تغطية الميزانية تتعلق بصفة مباشرة بمدى سلامة القواعد المحاسبية والقوانين المنظمة لها، فالرقابة تهدف إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بمداخيل ونفقات الجماعات المحلية.

ما يمكن من إثبات أو نجاعة وصرامة الرقابة راجع أساسا إلى مدى إلمامها بكل جوانب ومراحل تكوين الميزانية مع إقرار الأخطاء إضافة إلى ردع مرتبها قانونا¹.

¹ - لحضر مرغاد، مرجع سابق، ص 25.

وهذا كله مرتبط كله بحجم المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع.

إن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية، وللتطرق لميزانية الولاية لا بد لنا من التعريف بالولاية وهذا بالرجوع إلى قانون الولاية على أنها هيئة محلية لامركزية، تعتمد على جملة من النفقات ومواردها، فهي عبارة عن نفقات وإيرادات ولاية معينة خلال فترة زمنية تقدر بسنة واحدة أم عن تعريفها من خلال قانون الجماعات المحلية رقم 07/12 من المادة 35 فميزانية الولاية هي جدول تقديري للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار وتنقسم إلى قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار والتي تتمحور أهما:

- **عمل علني:** يعني أن كل مساهم في رفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.
- **الميزانية عمل تقديري:** تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل.
- **الميزانية هي عمل مرخص:** تسجل في الميزانية رخص الإيرادات والنفقات المقترحة، وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية.
- **الميزانية عمل دوري:** هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

- الميزانية عمل ذو طابع إداري: يسمح بتسيير الحسن للمصالح.¹
ومن المبادئ التي تقوم عليها:
- مبدأ السنوية: تبدأ من 1 جانفي وتنتهي في 31/12 تتخللها تعديلات بواسطة فتح تخصيصات أو اعتمادات خاصة أو قرارات معدلة.
- مبدأ الشمولية: تحدد جميع الإيرادات والنفقات بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل المراقبة.
- مبدأ تسلسل النفقات: لا بد على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات فتقوم بإنفاق الأموال اللازمة لذلك والمتمثلة في النفقات الإجبارية.
- مبدأ تخصيص الإيرادات وعدم تصرف الجماعات المحلية في المداخيل التي لا يلخصها القانون: إن كل الإيرادات مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة بتخصيصات معينة.

أما عن وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها:

- فوثائق الميزانية للجماعات المحلية هي الوسيلة الوحيدة الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات وصرف النفقات والتي تتكون من الأبواب لها عنوان خاص، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معيناً وتتكون الميزانية للجماعات المحلية من:
- الميزانية الأولية: تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة، تمثل بداية النشاط المالي، يتم تحضيرها في شهر سبتمبر تحتوي على جداول محاسبية يتم تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة حيث تتولى كل مؤسسة عمومية بإعداد تقديرها بشأن ما تحتاج إليه تبعاً للحاجة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبلغ المقترح "اعتماد" وبعد تقدير كل هيئة

¹ - المادة 35 من قانون الولاية 7/12.

لنفقاتها وإيراداتها تقوم بإرسالها إلى مصلحة الميزانية التابعة لمديرية الإدارة المحلية بالولاية التي تقوم بمراقبتها ثم إدراجها في مشروع الميزانية الأولية للولاية.

■ **الميزانية الإضافية:** يتم تحضيرها في شهر جوان وهي عبارة عن امتداد للميزانية الأولية حيث تلجأ الولاية لإجراء بعض التعديلات على ميزانيتها باتخاذ الإجراءات التالية¹:

■ **جانب الإيرادات:**

● تسجيل الفائض الناتج في الحساب الإداري للسنة المالية السابقة.

● تسجيل الإيرادات التي تسجل في الميزانية الأولية.

● تسجيل كل التعديلات على بعض الإيرادات سواء بالزيادة أو بالنقصان.

■ **جانب النفقات:** تم تحويل الاعتمادات التي عرفت التزام قبل 31/12 من السنة المنتهية فبقيت كدين على الولاية.

■ **حساب التقديرات على أساس الميزانية الإضافية وحساب التحديدات:** حيث توفر

الولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية اللامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي طبقا لنص المادة الأولى من القانون 07/12 كما أضافت المادة 05 من نفس القانون "تخصص الدولة للولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية المواد المخصص لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون وفي إطار القانون².

¹ - يوسف يومدين، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية لمراقبة ميزانية الجماعات المحلية، دراسة مقدمة ملتقى الدولي حول تسيير وتحويل الجماعات المحلية، جامعة سعد دحلب، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، البلدية، يومي 11/10 جوان 2013.

² - المادة 05 من القانون 07/12.

أما عن التصويت على ميزانية الولاية وضبطها في المادة 160 والمتمثلة في "يتولى الوالي على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في القانون ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه"¹.

وتمضي الأشهر الأولى من السنة فإن الاحتياجات سترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية، والمقصود بها تصحيح الميزانية الأولية أو النقصان في كل من الإيرادات والنفقات وتعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها والتصويت عليها يكون من قبل السلطة الوصية.

وتعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية وتحتوي على أرصدة وبواقى الإنجاز ولها ثلاث مهام:

❖ الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائض من الموارد أو عجز في المالية.

❖ ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.

❖ برمجة العتاد.

الحساب الإداري:

بعد الانتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد الحصيلة للعمليات التي أنجزت بالفعل من السنة المالية في الحساب الإداري، وتقفل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، ويعد 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.

¹ - المادة 160 من القانون 07/12.

*إذا تحصلت الولاية على مداخيل في الفترة بعد المصادقة على الميزانية الأولية يقوم المجلس الشعبي الولائي بعقد مداولة يتم من خلالها فتح رصيد تم تسويته في الميزانية الإضافية.

مع العلم أن هناك اختلاف في تحضير ميزانية الجماعات الإقليمية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وتنفيذها فالنسبة لميزانية الولاية أناط القانون رقم 07/12 في مادته 160 للوالي مهمة إعداد مشروعها وتولي تنفيذها¹.

الفرع الثاني: كيفية إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية

بالنسبة للبلديات فإن القانون رقم 08/90 الملغى قد أناط مهمة إعداد ميزانية البلدية إلى هيئة منتخبة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما أوحى بأن البلديات في ظلها كانت تتمتع باستقلالية واسعة مقارنة بالولاية وبوضعها وفق القانون 10/11 الذي ارتأى أن يجد من استقلاليتها من خلال تحويله للأمين العام للبلدية باعتباره عنصرا معينا بمهمته إعداد مشروع للميزانية، وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبهذا تبدو نية المشرع واضحة في تدعيم سلطة وصلاحيات الأمين العام على مستوى البلدية وجعل ذلك خطوة أولية لنقل هذه الأخيرة من نطاق اللامر كزي إلى نطاق عدم التركيز.

وللتذكير فإن ميزانية البلدية عبارة عن جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة محددة من طرف شخص أو هيئة ما وهي تعني للبلدية مجموع الحسابات المالية وهي وثيقة حسابية تقديرية تم إعدادها ولقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011 "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بتسيير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار²، ومن خصائصها: عبارة عن وثيقة تقديرية أي بيانات تقديرية لمقدار الإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف مصادر الإيرادات الممكنة بالإضافة إلى مقدار النفقات المتوقع تحملها خلال فترة زمنية مقدرة بسنة مالية وأن الميزانية

¹ - المادة 160 من قانون الولاية 07/12.

² - المادة 167 من قانون البلدية 10/11.

أمر بالإذن ويقصد بها بمجرد استيفاء شروط صحتها القانونية والمتمثلة في مصادقة المجلس الشعبي البلدي عليها واعتمادها من طرف وزارة الداخلية أو ما يمثلها محليا وفقا لما ينص عليه القانون¹.

أولا: ضبط ميزانية البلدية

ميزانية البلدية أو كما يسميها البعض بميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية وحسب المادة 176 من قانون البلدية 07/12 وميزانية البلدية هي جدول تقديرات وإيرادات ونفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

أما عن إعداد الميزانية والتي تتضمن ثلاث وثائق من بينها إعداد الميزانية الأولية: حسب المادة 177 من القانون 10/11 بأنه يتم اعتماد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية، وتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة حيث يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية، يقدم رئيس المجلس الشعبي لمشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه وهذا حسب المادة 180 من قانون البلدية 10/11².

ثانيا: التصويت على الميزانية

ويصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ضمن شروط محددة قانونا حيث نصت المادة 181 من قانون البلدية على "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون³.

■ يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

■ يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص ص 86، 87.

² - المادة 177 من قانون البلدية 10/11.

³ - عبد الوهاب بوضياف، معالم لتسيير البلدية، دار الهدى، عين مليلة، 2014، ص ص 67، 68.

■ ويصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة وهذا حسب المادة 182 "يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة. يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة.

غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص¹.

بالحديث عن ميزانية الولاية والبلدية لا بد لهما من رقابة بمختلف أنواعها فرقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية وهذا النوع من الأنواع التي تمارس من طرف موظفين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ وتطبيق الميزانية للمحافظة على تحقيق ميزانية متوازنة لأهداف اقتصادية واجتماعية عبر إقليم الجماعات المحلية، والهدف منها: ضمان حسن سير الإدارة والمرافق العمومية التابعة للأشخاص اللامركزية، وزيادة قدرتها الإنتاجية ومن الجانب السياسي تضمن صيانة وحدة الدولة.

كما أنها تعمل على جعل الأشخاص الخاضعين لها يحترموا الشرعية.

الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات ومراقبة حوالات الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية.

كما تعرف بأنها تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية ولا بد أن تمنح هذه الهيئة لموظفيها من السلطات والضمانات ما يجعلها بمأمن عن أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه، يستند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما: مجلس المحاسبة ومن جهة أخرى الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز التفتيش المالي.

¹ - المادة 182 من قانون البلدية 10/11.

الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوب من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني أي يأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية ويسمى بالرقابة البعدية تكون بعد تنفيذ الميزانية¹.

حيث تتولى هيئة قضائية بفحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها قانونا.

أما المقصود بالرقابة اللاحقة: الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة².

بجيث أنها لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين، حيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ أشكال متعددة فقط تقتصر على المراجعة الحسائية والمستخدمة لجميع العمليات المالية للكشف عن المخالفات المالية التي ارتكبت.

الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على الميزانية الجماعات المحلية:

يعتمد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكويننا خاصا عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانبي الرقابة ووظائفهم الإدارية الأخرى، وتكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية³.

¹ - سلمى بن داينة، مرجع سابق، ص 74.

² - عبد الوهاب بوضياف، مرجع سابق، ص 70.

³ - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 2003.

خاتمة الفصل:

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي والأساسي لعجلة التنمية كونها حلقة ربط بين السلطة المركزية للبلاد والشعب على المستوى المحلي والتي أصبحت أسلوب ناجح في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر.

بهذا يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية متمثلة في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية للدولة واختلاف الأنظمة بين الدول يكمن في مدى الأخذ بنظام المركزية أو اللامركزية مراعاة للمعايير السائدة في المجال السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي حيث تتجسد اللامركزية الإدارية في صورتين فالأولى ممثلة في اللامركزية الإقليمية والثانية اللامركزية المرفقية وتعد اللامركزية الإقليمية ذات أهمية في أي دولة فهي تبنى على أساس دستوري مبلورة في شكل إدارة محلية وتقوم الإدارة المحلية في الجزائر على أركان اللامركزية الإقليمية على خليتين أساسيتين هما (البلدية، الولاية) وبمثالان الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية وفقا لما نص عليه التشريع الإداري.

ويكون التنفيذ في محله وفقا للبرامج المسطرة بتوفر الموارد المالية والبشرية ولهذا فإن أهمية الإدارة المحلية باعتبارها صورة من صور التضامن الاجتماعي وقيامها على أساسها فكرة تقسيم العمل كما أنه ينظر إليها من زوايا سياسية على اعتبار المجالس المحلية تمثل قاعدة لامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا فكرة الديمقراطية والتي تمثل أهمية في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية والتي أصبحت مسؤولة عن تسيير والمرافق العمومية والممتلكات التابعة لها والتكفل بتوفير الحاجيات على المستوى المحلي تكريسا لتجسيد مبدأ اللامركزية بمنح كل الوسائل والمسؤوليات التي تؤهل الجماعات المحلية للقيام بدور تفعيل التنمية المحلية والذي يعتبر مجهودا مكملا كما تقوم به الدولة.

الفصل الثاني

القيود المفروضة على الجماعات المحلية

تمهيد:

يتوقف تكريس اللامركزية على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارستها لمهامها، والاختصاصات المنوطة بها، يمكن قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة تدخل السلطة المركزية في العمل المحلي الذي تقوم به الهيئات المحلية، في ظل ما يسمى بالرقابة الوصائية، أو الوصاية الإدارية. حيث أن اللامركزية الإدارية تقتضي توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين الحكومة والهيئات المحلية، إقليمية كانت أو مرفقية، والتي تباشر اختصاصاتها في حدود ما خوله لها القانون، تحت إشراف ورقابة السلطة التنفيذية.

إن الاستقلال الذي تتمتع به الجماعات المحلية يعتبر أصيلا مصدره القانون، غير أنه لا يعتبر مطلقا، بل يبقى محدودا، حيث تبقى ممارسة الرقابة عليها من طرف الوصاية قائما في حدود المشروعية، وتتخذ هذه الرقابة عدة صور، الأمر الذي يدفعنا لطرح التساؤل التالي:

ما هي حدود هذه الاستقلالية في ظل القيود المفروضة عليها في الجانبين الإداري والمالي؟

للإجابة على هذا الإشكال قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، تطرقنا من خلال المبحث الأول إلى الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات المحلية، أما المبحث الثاني فخصصناه لمعالجة الرقابة على مالية الجماعات المحلية.

المبحث الأول: صور التبعية الإدارية على الجماعات المحلية (الرقابة الوصائية)

نشأ نظام الإدارة المحلية كوسيلة لتحقيق ديمقراطية الإدارة الذي بمقتضاه تقوم - إلى جانب الدولة - هيئات محلية لها الشخصية المعنوية والذي يترتب عنها التمتع بكيان قانوني، ذمة مالية مستقلة، وتختص السلطة المركزية بإشباع الحاجات الوطنية ويترك أمر إشباع الحاجات المحلية للجماعات الإقليمية.

لكن هذا الأمر لا يعني إطلاقاً تمتع الوحدات المحلية باستقلالية مطلقة على السلطة المركزية، بل خضوع المجالس المحلية لنوع من الرقابة التي يجب ألا تكون شديدة بالقدر الذي تجرد فيه من حرية القرار باعتباره أحد دعائم وجودها¹.

ومن أهم صور هذه الرقابة، تلك الممارسة على الأعضاء، سواء كانت فردية (المطلب الأول)، أو جماعية (المطلب الثاني) وأيضا الرقابة على الأعمال (المطلب الثالث) والتي تكون إما إيجابية عن طريق التصديق (المصادقة) أو الإلغاء (البطلان)، وإما سلبية عن طريق إجراء الحلول.

المطلب الأول: الرقابة الفردية على الأعضاء

رغم أن عضو المجلس الشعبي المحلي منتخب من طرف الشعب، ويمثل إرادته على المستوى المحلي، إلا أن ذلك لا يمنع السلطة الوصائية - ممثلة في الوالي ورئيس الدائرة ووزير الداخلية - من ممارسة الرقابة عليه، وتتخذ هذه الأخيرة الأشكال التالية: الإقالة - التوقيف والإقصاء.

ولقد أقر المشرع الجزائري بهذه الإجراءات للسلطة المركزية كنوع من السلطة التأديبية اتجاه الجماعات المحلية، لكن ذلك طبعا يكون في حدود ضوابط قانونية محددة بنصوص قانونية.

¹ - برازة وهيبية، مرجع سابق، ص 47.

الفرع الأول: الإقالة (الاستقالة التلقائية)

أولاً: فيما يخص البلدية، فإن المادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10 نصت على أنه "يعتبر مستحيلاً تلقائياً 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 الجلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويحظر الوالي بذلك"¹.

ولقد تم النص على هذه الطريقة من الرقابة (الإقالة) في ظل القانون 67-24² من خلال المواد 55 و90 حيث تنص المادة 55 منه على ما يلي "كل نائب بلدي يصبح لسبب طارئ بعد انتخابه في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليها في المواد السابقة يصرح فوراً باستقالته من نيابته من قبل عامل العمالة"، أما المادة 90 فنصت على أنه: "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس الشعبي البلدي مشروعاً وصحيحاً، فإنه لا يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل عامل العمالة، إلا إذا طعن في ذلك خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة" وعليه فالغياب غير المبرر يعتبر سبباً وجيهاً للإقالة³.

والاستقالة التلقائية لم يرد النص عليها مطلقاً في قانون 1990، وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في قانون البلدية لسنة 2011، إذ أشارت المادة 45 أن المنتخب البلدي الذي سيتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ومن المؤكد أن هدف المشرع

¹ - قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية (ج ر 37 المؤرخة في 2011/07/03).

² - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية (ج ر ع 06 سنة 1967).

³ - قاضي كمال، البلدية في القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2013/2014، ص 72.

من هذا الإجراء أو الحالة الجديدة هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور جلسات أو دورات المجلس، وأن يصرف لها المهمة أو يولي جلسات المجلس العناية اللازمة¹.

وحسنا فعل المشرع أيضا حين وفر للمنتخب المتغيب ضمانات تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه...، ومن الضروري الإشارة إلى أن المادة 45 المذكورة أشارت بوضوح للتغيب عن الدورات العادية ولم تشر إلى الدورات الاستثنائية، فهي غير مشمولة بالنص².

ثانيا: أما فيما يخص الولاية، فقد أطلق عليها في قانون الولاية التخلي عن العهدة، وقد نصت عليه المادة 43 من القانون 12-07³ حيث جاء فيها: "يعلن في حالة التخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي".

يترتب على الاستقالة الحكومية للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس (إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الولائي).

وبالرجوع إلى القانون 09/90⁴ فقد أشارت المادة 39 منه على الاستقالة الإدارية، أما المادة 40 منه فقد تضمنت الإقالة الحكومية وتسمى كذلك لأنها تحدث بقوة القانون.

وبناء عليه فإن قرار الإقامة يجب أن يستند -لصحته- إلى الأركان التالية:

أ- من حيث السبب: يتمثل بسبب الإقامة أو الاستقالة الحكومية للعضو بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في:

■ حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، الواردة بقانون الانتخابات.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 415.

² - المرجع نفسه، ص 415..

³ - قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21-02-2012 (ج ر 12 المؤرخة في 29-08-2012).

⁴ - القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية (ج ر ع 52 المؤرخ في 10 أبريل 1990).

■ حالة من حالات التنافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب¹.

من الملاحظ أن المشرع لم يعط ضمانات للمنتخب الولائي كما أعطها للمنتخب البلدي كحضور جلسة الاجتماع والدفاع عن نفسه وتقديم تبريراته، بل اكتفى بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون اتخاذ أي إجراء من تلك التي خص بها المنتخب المحلي، كما لم يمنحه حتى حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة، ما يثير التساؤل عن مسبب حرمان المنتخب الولائي من نفس الضمانات الممنوحة للمنتخب البلدي.

الفرع الثاني: الإيقاف (التوقيف المؤقت)

أولاً: فيما يخص البلدية، التوقيف هو إجراء يتخذ من قبل الوصاية الإدارية اتجاه المنتخب البلدي المتابع قضائياً، بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالمشرف، أو كان محل تدابير قضائية، كالحبس الاحتياطي، أو تحديد الإقامة، وغيرها، مما لا يستطيع معه الاستمرار في مهامه الانتخابية. يتم توقيفه من طرف الوصاية الإدارية ممثلة في الوالي بموجب قرار، إلى غاية الفصل النهائي من الجهة القضائية المختصة، يلغى الإجراء في حالة البراءة ليعود المنتخب إلى مهامه الانتخابية².

وفي حالة الإدانة يتم الإقصاء، واستخدم هذا الإجراء بكثرة، ففي العهدة 2012/2007 حسب وزير الداخلية (تم توقيف 206 منتخب من بينهم 49 رئيس بلدية)³.

وبالعودة إلى التشريعات السابقة، تناول المشرع الجزائري من خلال المادة الأولى من القانون 81-09 المعدلة للمادة 92 من قانون البلدية، لسنة 1967، التوقيف المؤقت لعضو المجلس الشعبي البلدي، في حالة ارتكاب خطأ جسيم، سواء كان ذلك إخلالاً بمهامه، أم مخالفة جزائية

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري/التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 165.

² - المادة 43 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - داود إبراهيم، علاقة الإدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011، ص 200.

تحول دون مواصلة مهامه، وهذا لمدة شهر واحد، أما قانون البلدية 90-08، فلم يشر إلى الإخلال بالمهام كسبب لإيقاف العضو المنتخب، وأبقى على المتابعة الجزائية فقط¹.

وقد أعطى الوالي سلطة إصدار قرار التوقيف واشترط أن يكون معللا، وذلك بعد أن يقوم باستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، رغم أن رأي هذا الأخير لا يعد ملزما للوالي.

ثانيا: فيما يخص الولاية، التوقيف هو إجراء يتخذ ضد المنتخب الولائي الذي يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية، أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، والتي لا يستطيع معها متابعة مهامه الانتخابية بشكل صحيح، ويكون التوقيف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، ويكون الإعلان عنه بقرار معلل من طرف الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور الحكم من الجهة القضائية المختصة، إذا كان الحكم يقضي ببراءة المنتخب، يستأنف مباشرة وتلقائيا ممارسة مهامه الانتخابية².

بالرجوع إلى القوانين السابقة، فإن المشرع الجزائري من خلال قانوني الولاية لسنتي 1969 و1990، تضمن إمكانية تعرض العضو المنتخب للإيقاف المؤقت عن ممارسة مهامه بالمجلس، كما نصت عليه المادة 19 من قانون الولاية المعدل سنة 1981³، في حين أبقى قانون 1990 من خلال المادة 41 منه حالة واحدة للتوقيف المؤقت، وهي تعرض الفرد المنتخب للمتابعة الجزائية، حيث لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا، فإذا كان قد قلص من الحالات التي تجيز التوقيف، فإنه لم يعط للمنتخب الموقوف ضمانات للاستماع إليه، وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه، رغم أن التوقيف يكون بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، عكس ما كان عليه الحال في قانون 1981م، الذي كان فيه رأي المجلس استشاري فقط للوالي، الذي يقر بحالة التوقيف، ويرفعها إلى

¹ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص 81، 82.

² - المادة 45 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ - "كل منتخب في مجلس شعبي ولائي يرتكب خطأ جسيما كما هو محدد في النظام الداخلي المنصوص عليه في المادة 36 من هذا القانون يمكن توقيفه عن مواصلة مهنته بقرار من وزير الداخلية بعد الاستماع إلى المنتخب المعني وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه ويرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية".

وزير الداخلية مشفوعة برأيه، وفي كل الحالات يبقى وزير الداخلية كجهة وصائية مركزية يتمتع بسلطة قرار التوقيف لعضو المجلس الشعبي الولائي¹.

وما تجدر الإشارة إليه أن قانوني الولاية والبلدية لسنة 1990 لم يحددا بدقة نوع المتابعة القضائية، وهو ما يمنح الإدارة الوصية السلطة التقديرية في توقيف العضو المنتخب أو عدم توقيفه، وهذه السلطة قد تشكل خطرا على مناصب أعضاء المجالس المنتخبة، ومنه المساس باستقلالية هذه المجالس، إلا أن المشرع تدارك الأمر في القانونين الجديدين، ونص على نوع المتابعة القضائية، وهو ما يعتبر تخفيفا للوصاية الإدارية.

كما نصت المادتين على أنه إذا صدر حكم قضائي نهائي ببراءة العضو المنتخب، فإن هذا الأخير يستأنف تلقائيا وفورا ممارسة مهامه الانتخابية، وهذا لإعفائه من الإجراءات البيروقراطية والحواجز التي تعيق التحاقه بالمجلس من جديد².

الفرع الثالث: الإقصاء (التوقيف النهائي)

أولاً: فيما يخص البلدية، فإن الإقصاء هو إجراء تاديبى يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية بشكل نهائي خلافا لإجراء الإيقاف، لأسباب حددها القانون حسب المادة 44³ من قانون البلدية، وهي نفسها الأسباب التي أدت إلى الإيقاف وقد تم الحكم فيها بشكل نهائي، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة، فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس لاشك بمصداقية المجلس الشعبي البلدي، لذا يتعين إبعاده، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي⁴.

¹ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص 84.

² - زين الدين العماري، ص 178.

³ - تنص المادة 44 على أنه: "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو من مجلس شعبي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة فغي المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

⁴ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 414.

بالنسبة للمنتخب البلدي وبالمقارنة بين المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990 والمادة 44 من قانون البلدية لسنة 2011، نجد بالمادة 33 أن المجلس الشعبي هو من له حق إعلان هذا الإقصاء بموجب مداولة، ثم يقوم الوالي بإصدار قرار الإقصاء بالاعتماد على مداولة المجلس، إلا أن المشرع وفي إطار توسيع سلطات الوالي الوصائية على المجلس حصر بالمادة 44 الحق بيد الوالي مباشرة¹.

بالعودة إلى القوانين القديمة، فقد تناول المشرع الجزائري إقصاء العضو المنتخب في قانون البلدية لسنة 1967 في المادة 92 منه، وفي المادة 62 مكرر من تعديل 1981، والملاحظ أن المشرع ربط الإقصاء بأفعال طارئة يرتكبها العضو المنتخب بعد انتخابه، أما قانون البلدية لسنة 1990 ومن خلال نص المادة 33 منه فقد ربط إقصاء النائب البلدي بالتوقيف المؤقت الذي تضمنه أحكام المادة 32 فإن صدر قرار الإدانة من المحكمة في حق العضو المتابع جزئيا، فإن آثاره تمتد إلى ممارسة مهامه، وبالتالي أزال الغموض الذي كان سائدا في ظل قانون 1967 حول تكييف الأفعال الطارئة التي يرتكبها العضو، والتي تؤدي إلى إقصاءه، وحصر ذلك فقط في حالة الإدانة الجزائية، وأن قرار الإحالة أصبح يصدر كتحصيل حاصل بعد أن منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي صلاحية إعلان الإقصاء، بعدما كان يتم بموجب مرسوم بعد أن يرفع الوالي رأي المجلس مرفوقا برأيه إلى وزير الداخلية².

وكأن المشرع أراد أن يخفف من شدة هذا النوع من الوصاية، لكن هذا لم يدم طويلا، حتى صدر المرسوم الرئاسي 92-44³، المتضمن حالة الطوارئ والمرسوم التنفيذي 92-143⁴ المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية الولائية والبلدية، فاستعادت السلطة الوصائية هيمنتها على عملية

¹ - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 196.

² - رمضان تيسميال، مرجع سابق، ص 84.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن لإعلان حالة الطوارئ (ج ر ع 10 المؤرخ سنة 1992).

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11/04/1992، المتعلق بتوقيف عضوية المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية (ج ر ع 27 المؤرخ سنة 1992).

توقيف عضوية المنتخبين بهذه المجالس، وأصبحت السلطة التقديرية واسعة للوالي في تقدير الحالات التي تستوجب الإيقاف النهائي للأعضاء المنتخبين¹.

ثانياً: أما فيما يخص الولاية، فإن إجراء الإقصاء قد ذكر في مادتين من قانون الولاية لسنة 2012، وهما المادتين 44 والمادة 46، وهو إجراء يبعد به العضو أو يوقف بشكل كلي نهائياً عن عضوية المجلس الولائي بقوة القانون.

والسبب في الإقصاء من خلال ما جاء في المادة 44 يعود إلى عدم توافره على شروط الانتخاب، أو كونه تحت طائلة حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً، أي أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بالترشح، يقرر المجلس الشعبي الولائي الإقصاء بموجب مداولة ويشتها وزير الداخلية بموجب قرار².

ولقد وفر قانون الولاية لسنة 2012 ضماناً أساسية للعضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة، وهنا تبرز معالم دولة القانون، والتي تقتضي الاحتكام إلى القضاء بصدد بكل قرار، إذ يشير المدعي أو المقصى من المجلس للأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء، ومن حقه وهذا الحال اللجوء إلى القضاء، ولم يشر قانون 1992 إلى هذا³.

أما الحالة الثانية التي جاءت في المادة 46 من قانون الولاية لسنة 2012، فإنها تعتبر الإقصاء هنا إجراء تاديبى يسقط العضوية عن المنتخب الولائي كلياً ونهائياً، بسبب فعل خطير أدى إلى إدانته جزائياً وتكون هذه الإدانة نهائية، بصدور حكم نهائي قد استنفذت معه كل طرق الطعن حتى يكون قرار الإقصاء صحيحاً ومشروعاً⁴.

¹ - رمضان تيسميال، مرجع سابق، ص 84.

² - المادة 44 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 327.

⁴ - المادة 46 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف¹.

وعلى عكس قانون البلدية نجد أن المجلس الشعبي الولائي هو من يقر هذا الإقصاء. بموجب مداولة، ثم يثبت بموجب قرار وزير الداخلية، وقد أصاب المشرع في استبعاد القرار الإداري المنفرد الذي قد يثير الكثير من الشبهات وقد يطعن فيه بالتعسف².

وبالعودة إلى القوانين السابقة، يكون العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي عرضة للإقصاء، وإنهاء عضويته، من خلال ما أكده المشرع الجزائري في قوانين الولاية، إذ نصت المادة 19 من الأمر 69-38³ على: "إن كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يصبح لسبب حاصل أو مكتشف بعد انتخابه في حالة لا تمكنه من التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته، يمكن أن يعلن بموجب مرسوم فصله عن المجلس الشعبي للولاية...". وتضمن تعديل قانون الولاية لسنة 1981 ضرورة اجتماع المجلس الشعبي الولائي لإبداء الرأي لطلب الإقصاء الذي يصدر من الحكومة أو باسم الحزب، أو باسم الأعضاء أنفسهم، ومن الملاحظ أن المشرع لم يحدد بوضوح الحالات التي تجعل من العضو في حالة لا تمكنه من ممارسة عهده النيابية زيادة على أن رأي المجلس غير ملزم لوزير الداخلية⁴.

أما قانون الولاية 90-09 فقد خفف من هذه الهيمنة بحصره لأسباب الإقصاء في تعرض عضو المجلس الشعبي الولائي لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب، إلا أنه لم يحدد الجهة التي تثبت

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 328.

² - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 196.

³ - الأمر 69-38 مؤرخ في 1969/05/26، المتضمن قانون الولاية (ج ر ع 44 المؤرخ سنة 1969).

⁴ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص ص 84، 85.

الإقصاء، وذلك أن المادة 38 تعرضت فقط إلى الاختصاص بإثبات قرار الاستخلاف، حينما أسندته إلى المجلس الشعبي الولائي¹.

تجدر الإشارة إلى أن الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون بصفته عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، فتطبق عليه كما تطبق على بقية الأعضاء بمقتضى النصوص القانونية المشار إليها سابقا.

كما يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما، على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث مردها الأساسي المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي، الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام، فهو ممثل للبلدية وللدولة، على هذا الأساس فهو يخضع للسلطة الرئاسية على شخص وأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يظهر بشكل واضح هيمنة الوالي على رئيس البلدية، بل في كثير من الأحيان يظهر رئيس البلدية بمظهر الموظف الخاضع للسلطة السامية للوالي، رغم أنه يملك الحق في اللجوء إلى القضاء عند عدم مصادقة الوالي على قراراته، أو على مداوات المجلس حسب المادة 61 من قانون البلدية، ويعود ذلك غالبا إلى سببين:

- عدم ترسخ العمل الديمقراطي في مؤسسات الدولة لاسيما منها المحلية.
- تخوف المسؤولين المحليين خاصة بالبلدية، من المضايقات التي قد يتعرضون لها فيما بعد من طرف الوصاية².

¹ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص 86.

² - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 191.

المطلب الثاني: الرقابة على الهيئة ككل (الحل)

لقد استعمل المشرع الجزائري لفرض رقابة الوصاية على الهيئات المنتخبة بصورة جماعية - خلافا لما رأيناه سابقا من عقوبة فردية تمس عضوا واحدا فحسب- وسيلتين: الإيقاف¹ المؤقت كوسيلة أولى تضمنتها النصوص القانونية من خلال الأمرين 24-67 و 38-69 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، وهو تعليق نشاط المجلس الشعبي المنتخب لمدة زمنية محددة، وقد تم التخلي عن العمل به في القوانين التي تلتها، أما الوسيلة الثانية فتتمثل في الحل، وهو آلية في يد السلطة الوصية يتم من خلالها عزل جميع أعضاء المجلس المنتخب، وتجريدهم من الصفة التي يحملونها، وباعتبارها من أخطر الوسائل الرقابية، والتي تملكها الوصاية، والتي تهدد الكيان القانوني للمجلس، فقد قام المشرع الجزائري بإحاطتها بمجموعة من الضمانات والنصوص القانونية في قانوني الولاية والبلدية، حتى لا يترك المجال لأي غموض، وبذلك محاولة اجتناب الاعتماد على السلطة التقديرية لجهات الوصاية، فتطرق إلى الأسباب التي تؤدي إلى إجراء الحل (الفرع الأول)، وكذا قام بتحديد الإجراءات المتخذة للقيام به (الفرع الثاني)، كما بين النتائج والآثار المترتبة عنه (الفرع الثالث)، هذا ما يبين حرص المشرع على استقرار الأوضاع ومصالح المواطنين.

الفرع الأول: أسباب حل المجالس الشعبية المنتخبة

الحل هو أخطر إجراء تلجأ إليه السلطة المركزية في مواجهة المجالس الشعبية المحلية، وقد نصت عليه كل من المادتين 46 من قانون البلدية²، و 48 من قانون الولاية³، وهو الإنهاء القانوني لحياة المجلس المنتخب وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها.

¹ - لقد جاء ذكر الإيقاف في المادة 112 من الأمر 24-67 المتعلق بالبلدية والمادة 44 من الأمر 38-69 المتعلق بالولاية، وقد ضمنه المشرع بمجموعة من الشروط: توفر حالات الاستعجال (حالة غامضة لم يحددها المشرع ما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية للوصاية) - تحديد مدة لا تتجاوز شهرا واحدا من التوقيف - ضرورة تسيب قرار الإيقاف (ذكر في الأمر 24-67 المتعلق بالبلدية دون أن يتم ذكره في الأمر 38-69 المتعلق بالولاية لسبب لا نعرفه).

² - القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ونظرا لخطورة هذه العملية، تحاط عادة بمجموعة من الضمانات، كاشتراط إجراء انتخابات لاختيار مجالس جديدة خلال فترة محددة، لأن الحل لا ينصرف إلى المجلس بذاته، فلا ينفي ذلك على المجلس شخصيته المعنوية، بل يقتصر الأمر على تغيير أعضائه¹.

بالرجوع إلى المادتين السالفتي الذكر من قانوني البلدية والولاية، تتجلى لنا الحالات التي تؤدي إلى حل المجلسين البلدي والولائي على سبيل الحصر، والتي تتمثل في الأسباب التالية:

1- حالة خرق أحكام دستورية: وتعتبر حالة عادية ومنطقية، نظرا لكون الدستور هو التشريع الأساسي للبلاد، وهو الأسمى منزلة، فلا يتصور أن يتم خرقه أو تجاوزه من طرف المجلس البلدي أو الولائي، وهو الأولى بالمحافظة عليه وحمايته.

2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: فإذا ثبت مخالفة الانتخابات لنصوص قانون الانتخابات بأي تجاوز خطير، يتم حل المجلس المحلي من طرف السلطة القضائية.

3- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي: وهو سبب معقول، فلا بد من حل المجلس المنتخب نزولا وخضوعا لرغبة جميع الأعضاء الذين أرادوا التخلي عن العضوية، غير أن كل من المادتين لم تحدد الجهة التي تقدم إليها الاستقالة، كما لم توضح شكلها، إن كانت تقدم على شكل طلب واحد عن الأعضاء ككل، أو أن كل عضو يخدم طلب استقالته على حدى.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: هذه الحالة لم يرد ذكرها في قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، إلا أنها أضيفت إلى حالات حل المجلس البلدي بموجب الأمر 05-03²، وكذلك إلى

¹ - رمضان تيسمبال، مرجع سابق، ص 80.

² - المادة 01 من الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 2005/07/18، المتمم لقانون البلدية 90-08 (ج ر رقم 50-05).

حالات حل المجلس الولائي بموجب الأمر 05-04¹، وقد تم استحداثها نظرا للصراعات التي عرفتها بعض المناطق بين المنتخبين والمعنيين مما أثر على مصداقية الأجهزة المسيرة².

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من استخلاف الأعضاء الذين زالت عنهم صفة المنتخب: وهي حالة معقولة ومنطقية لانعدام الأغلبية، والتي تعتبر الأداة القانونية الأساسية للتداول.

6- في حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية: وهي حالة خاصة بالمجالس الشعبية البلدية، وقد نصت عليها المادة 46 من قانون البلدية الحالي، دون أن يرد ذكرها في المادة 48 من قانون الولاية الحالي، غير أن قانونا البلدية والولاية لسنة 1990 قد نصا على هذه الحالة بالمادة 34 من قانون البلدية والمادة 44 من قانون الولاية.

ومن الأمثلة، صدور قرار من وزير الداخلية بتجميد عمل 03 مجالس شعبية بلدية بولاية تيارت وهي: مهديّة، الدحموني وسيدي علي ملال، بسبب استمرار حالة الانسداد وتعطل مصالح المواطنين، بناء على قرارات رفعها الوالي حول أوضاع البلديات المعنية، وبرز خلافات بين المنتخبين، وأخرى حول تعيين نواب الرئيس، ورؤساء اللجان³.

7- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وهذا أمر طبيعي، لأن عدد البلديات غير ثابت وغير مستقر، وحل المجلس في هذه الحالة هو إجراء سليم، فلا يعقل أن تدار بلديتين بمجلسين، أو بمجلس واحد دون الآخر، لذا الحل هو الأنسب يليه انتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات، ومسألة الاندماج أو التجزئة.

¹ - المادة 01 من الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18/07/2005 المتمم لقانون الولاية 40-09 (ج ر رقم 50-05).

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 340.

³ - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 198.

8- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وهي حالة جديدة أضيفت لقانوني البلدية والولاية لسنة 2011-2012، غير أنه ورد بعبارة مطلقة وعمومية، لم تحدد طبيعة هذه الظروف الاستثنائية.

تناولت المادتين 1/112 و 1/44 من الأمرين 24-67 و 38-69 على التوالي الحل، والملاحظ من خلالهما أن المشرع الجزائري جعل الحل مطلقا، ولم يقيد بمجالات أو شروط معينة تحد من تعسف السلطة الوصية، ما يمنح هذه الأخيرة سلطة تقديرية واسعة لإعمال هذا الأسلوب وهو ما يمس باستقلالية الجماعات المحلية.

غير أن إسناد سلطة الحل لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، يعتبر كضمانة نظرا لخطورة هذا الإجراء على المجالس المحلية.

وبالرجوع إلى القانونين 08-90 و 09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، نجد أن المشرع الجزائري قد تخلى عن وسيلة الإيقاف في ظل ممارسة الوصاية لرقابتها، واكتفى بإجراء الحل كوسيلة وحيدة تمس الهيئة ككل، كما أنه قد حصر الأسباب المؤدية إليه، في محاولة منه إلى الاتجاه نحو تخفيف الوصاية على الجماعات المحلية، وقد نصت المادتين 34 من الأمر 08-90 و 44 من الأمر 09-90 على 04 حالات وردت على سبيل الحصر¹.

وقد أضاف حالة خامسة بموجب المرسوم 03-05 والتي تتمثل في: حالة ما كان الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدر اختلال التسيير في الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكنته². لكن لم يحدد أشكال هذا الاختلال، فهي ذات دلالات واسعة تمنح الجهة الوصية سلطة

¹ - حالات حل المجالس المحلية في المادتين 34 و 44 من القانونين 08-90 و 09-90 على التوالي المتعلقين بالبلدية والولاية: "عندما يصبح المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق الاستخلاف -حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس- حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس يعرقل سير هيئات الجماعات المحلية -حالة ضم البلديات أو تجزئتها- في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع الأعضاء في المجلس المحلي.

² - المادة 01 من الأمر 03-05.

تقديرية كبيرة جدا في تفسير النصوص، ما يضرب باستقلالية الجماعات المحلية ومن خلال تعسف الوصاية في استعمال سلطتها التقديرية.

الفرع الثاني: أحكام الحل

يعتبر الحل من أخطر الآليات والوسائل التي منحتها المشرع الجزائري للسلطة الوصية، فمن الطبيعي ألا تسند إلى جهات إدارية عادية، بل وضع لها المشرع شروط وآليات لإعمالها، وذلك بصدور مرسوم رئاسي يكون بناء على تقرير يعده وزير الداخلية، سواء ذلك بالمجلس البلدي أو المجلس الولائي حسب ما نصت عليه المادة 47 من قانوني البلدية والولاية.

وبذلك أزال أي لبس أو غموض يمكن أن يمس بجهة الاختصاص الفعلية المخولة بذلك.

وبالرجوع إلى قانون الولاية لسنة 1990 في مادته رقم 45، نجد أن المشرع قد اشترط اجتماع مجلس الوزراء لإصدار مرسوم الحل، وهو ما لم يتم الإشارة إليه في القانون الحالي، أما قانون البلدية لسنة 1990 فقد نص في مادته 35 على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية"، وهو ما تضمنه المرسوم الرئاسي 05-254 المؤرخ في 20 جويلية 2005، المتضمن حل مجالس شعبية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، تطبيقا للمادة 34 من القانون 90-08¹.

غير أن وضع حالة الطوارئ مكن الحكومة وبموجب المرسوم الرئاسي 92-44 وبمحكم الوضع غير العادي آنذاك، من حل مجالس منتخبة بلدية، وذلك بموجب مراسيم تنفيذية، نذكر منها على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي 92-142 المؤرخ في 11 أبريل 1992، والمرسوم التنفيذي 95-63 المؤرخ في 22 جويلية سنة 1995.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 424.

الفرع الثالث: آثار الحل

يترتب على إجراء الحل كآلية تمس هيئة المجالس المحلية ككل مجموعة من النتائج حددها المشرع من خلال قانوني الولاية والبلدية، نتطرق إليها فيما يلي:

أولاً: البلدية

1- سحب صفة العضوية بالمجلس البلدي عن جميع الأعضاء المنتخبين، إلغاء مراكزهم القانونية، مع عدم المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.

2- للحفاظ على استقرار أوضاع البلدية، ومصالح المواطنين، يعين الوالي متصرفاً لتسيير شؤون البلدية في مدة لا تتجاوز العشرة (10) أيام من تاريخ حل المجلس البلدي، ويعين عند الاقتضاء مساعدين له لإعانتته على التسيير¹.

3- تنتهي مهام المتصرف ومساعديه الذين عينهم الوالي بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد².

4- تحديد مدة ستة (06) أشهر كأقصى أجل من أجل إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي المحل، وذلك اعتباراً من تاريخ الحل، على ألا يتم إجراؤها في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية³.

5- في حالة وجود ظروف استثنائية تقف حائلاً دون إجراء الانتخابات البلدية، يعين الوالي متصرفاً لتسيير شؤون البلدية، وذلك بعد تقرير من طرف وزير الداخلية بعد رفعه إلى مجلس الوزراء، على أن يمارس ذلك المتصرف السلطات المخولة إليه تحت سلطة ورقابة الوالي، وتمتد مدة

¹ المادة 1/48 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 2/48 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 49 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

توليه للتسيير إلى غاية تنصيب المجلس الجديد¹ تنظم انتخابات المجلس البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة.

إن هذا الإجراء يعتبر تعديا على مبدأ اللامركزية، وعلى طريق تسيير المجالس المنتخبة، ذلك أن المشرع لم يحدد حالات الظروف الاستثنائية، ولم يحصرها كما وأنه لم يبين طريقة تقديرها، حتى أنه لم يشر إلى كيفية عودة الظروف المناسبة عن طريق نصوص تنظيمية ينتظر صدورها كما جاء في المادة 51².

6- تنتهي عهدة المجلس الجديد المعاد انتخابه مع انتهاء الفترة المتبقية للعهدة الانتخابية³.

ثانيا: الولاية

1- سحب صفة العضوية بالمجلس الولائي عن جميع الأعضاء المنتخبين، وإلغاء مراكزهم القانونية مع عدم المساس بالشخصية المعنوية للولاية.

2- للحفاظ على استقرار أوضاع الولاية والسير الحسن لمصالح البلدية المواطنين، يعين الوزير المكلف بالداخلية وبناء على اقتراح من الوالي في مدة لا تتجاوز العشرة (10) أيام من تاريخ حل المجلس الولائي، مندوبية ولائية⁴ تمارس الصلاحيات التي كانت موكلة للمجلس المحلي⁵.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد تأخر في تحديد كفاءات التطبيق للتنظيم الذي يبين تعيين المندوبية الولائية وعدد أفرادها ومكوناتها إلى غاية سنة 2016⁶.

¹ - المادة 51 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² - كمال قاضي، البلدية في القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مرجع سابق، ص 94.

³ - المادة 50 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المحدد بكفاءات تحديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة: "يتم تعيين المتصرف والمساعدين الاثنتين (2) وأعضاء المندوبية الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية".

⁵ - المادة 1/49 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 16-104 مؤرخ في 21 مارس 2016، المحدد بكفاءات تحديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة (ج ر ع 18 المؤرخ في 23 مارس 2016).

3- تنتهي مهام المندوبين الولائيين الذين عينهم وزير الداخلية بقوة القانون، بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد¹.

4- تحدد مدة ثلاثة (03) أشهر كأقصى أجل من تاريخ المجلس الولائي، من تاريخ حل المجلس الولائي، من أجل إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي، على أن لا يتم إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية².

وقد استثنى المشرع الجزائري إجراء الانتخابات في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ما يعني إمكانية تمديد المدة المحددة إلى الآجال غير محددة إلى حين توفر الظروف المناسبة، وهذا ما يؤثر سلبا على استقلالية المجالس المنتخبة، حيث أنه يتم تسييرها من طرف أجهزة معينة ما يتعارض مع مبدأ اللامركزية، كما أن عدم تحديد حالات المساس بالنظام العام يفتح المجال أمام الوصاية لاستعمال سلطتها التقديرية لتقدير تلك الحالات والتحجج بها، واستمرار الوضع لمدة غير محددة، من أجل عدم تجديد المجالس المحلية.

المطلب الثالث: الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة

بالإضافة إلى الرقابة الممارسة على المجالس المنتخبة كأعضاء صفة فردية، أو مجتمعين كهيئة، فقد أخضع المشرع الجزائري الأعمال الصادرة عنها (المداولات) أيضا لرقابة مشددة متحججا بضمان مشروعيتها ما يجد من استقلالية الجماعات المحلية، ويضيق من مجال تصرفاتها وصلاحياتها، تكون الأعمال إما إيجابية تتمثل في المصادقة (فرع أول)، والإلغاء (فرع ثاني)، أو سلبية وهي الحلول (فرع ثالث).

¹ - المادة 2/49 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

² - المادة 50 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

الفرع الأول: التصديق (المصادقة)

تعني المصادقة أن تتولى الوصاية الإعلان بأن القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يربط آثاره القانونية بموجب القوانين، طبعا إذا لم يخرق أي قاعدة قانونية، وقد تكون المصادقة إما صريحة أو ضمنية حسب ما ينص عليه القانون.

أولا: البلدية

لقد نص المشرع الجزائري على رقابة الجهات الوصية على أعمال المجالس البلدية، عن طريق اشتراط المصادقة في بعض الأعمال، قبل أن تنفذ، وذلك من خلال الأمر 67-24 وقانون البلدية 90-08، وأيضا ما تضمنه قانون البلدية الجديد 90-08، وأيضا ما تضمنه قانون البلدية الجديد 11-10، ويأخذ هذا النوع من الرقابة صورتان: المصادقة الضمنية والصريحة.

1- المصادقة الضمنية: الأصل بالنسبة لمداورات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بقوة القانون بعد مدة 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية¹، وخلال هذه المدة يمارس الوالي سلطته الرقابية على المداولة².

إذ يبدي برأيه أو قراره فيما يخص شرعيتها وصحتها والموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه الوالي للتعليمات أو المراسلات للمصالح المعنية لتنفيذ تلك المداورات، وخلال هذه المدة إذا تبين للوالي وجود خرق للقوانين والتنظيمات، يمكنه رفع دعوى قضائية أمام المحاكم الإدارية المختصة لإبطال المداولة³.

¹ - المادة 56 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 415.

³ - صليحة ملياني، عز الدين عزري، الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019، ص 156.

أما المادة 107 من الأمر 67-24 في فقرتها الأولى، فقد نصت على المدة 20 يوما من إيداعها لدى الولاية.

وبالرجوع إلى القانون 90-08 فقد نصت المادة 41 منه على مدة 15 يوما من تاريخ الإيداع لدى الولاية تنفيذ المداولة، ولقد أثارت هذه المادة إشكالا فيما يخص المصطلحات المستعملة، فقد ورد في النص: "... وخلال هذه الفترة وكانت 15 يوما يدلي الوالي برأيه أو قراره ... " فما المقصود من كلمة الرأي وما المقصود بالقرار¹.

ويتصور الدكتور عمار بوضياف بهذا الصدد أن: "الرأي هو عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد المداولة ما ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس إعادة النظر في المداولة والتزام الشرعية، فإذا اقتنع أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر، وإلا حق للوالي أن يصدر القرار الذي بموجبه يعدم المداولة جزئيا أو كليا، وحسنا فعل المشرع في القانون الجديد حين حذف عبارة الرأي والقرار².

ما يلاحظ أن المشرع في الأمر 67-24 قد جعل مدة المصادقة على المداولة طويلة نسبيا ما يضيق على عمل مجالس البلدية ويعطل المصالح المحلية، ثم قلص منها في القانون 90-08 إلى 15 يوما، ما يعتبر تخفيفا من الرقابة، غير أنه عاد ومدد المدة إلى 21 يوما، ما يثير الجدل، خاصة في ظل التطور الحاصل، وهو ما يشير إلى عودة الوصاية إلى أسلوب التشديد من رقابتها على المجالس البلدية ومحاولة التدخل وفرض السيطرة عليها.

تعتبر أيضا مصادقة ضمنية تلك التي تكون على المداولات المستوجبة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي والتي استثنت من المادة 56 من القانون 11-10، والتي ذكرها المشرع على سبيل

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 416.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 416.

الحصر في المادة 57 من ذات القانون، بعد انقضاء مدة ثلاثون (30) يوماً من إيداعها لدى الولاية، والتي لم يعلن الوالي قراره بشأنها¹، وبذلك تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون.

2- المصادقة الصريحة: وهو اتخاذ الوالي صراحة قرار المصادقة على المداولات في الحالات التي نصت عليها المادة 57 من القانون 10-11، والتي وسعت من الأعمال التي تستوجب مصادقة صريحة، الأمر الذي يوضح جلياً تدخل السلطة الوصية في شؤون المجلس الشعبي البلدي.

بالرجوع إلى القوانين السابقة، نجد في المادة 107 من الأمر 24-67 قائمة طويلة للمداولات التي يجب أن يصادق عليها الوالي²، وما يستحق الانتباه من خلال الفقرة الثانية من ذات المادة، أن المشرع اشترط المصادقة الضريبية من قبل الوالي، لإنشاء مصالح عامة بلدية، أو مقاولات عمومية بلدية، ومع ذلك إعطاه الحق في سحب هذا القرار، وحل المقاولات، وسحب رخص الاستغلال منها، إذا تبين للوالي أنها تؤدي إلى اضطراب في ميزانية البلدية فإذا كانت قرارات الولاية تمتد حتى بعد نفاذها، فإن ذلك يهدم مفهوم الأسس التي تركز عليها الإدارة اللامركزية³.

أما في القانون 08-90 فنلاحظ أن المشرع قد تدارك حجم السيطرة والتشديد على أعمال المجالس البلدية، وذلك بأنه قد قلص من القائمة التي تتطلب مصادقة الوالي الصريحة، واختصرها فقط في حالتين نصت عليهما المادة 42 منه، والتي نصت على: "لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

■ الميزانيات والحسابات.

¹ - المادة 58 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 2/107 من الأمر 24-67 تنص: "غير أن المداولات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا، تتناول المسائل: -الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداء والرسوم -نقل الملكية والأملاك والمبادلات العقارية -القروض -عدد الموظفين وأجورهم -قبول الهيئات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية والمؤسسات أو لمصالح البلدية، محاضر المزايدات أو المناقصات -إنشاء مصالح عامة بلدية ومقاولات عمومية بلدية".

³ - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، دار الراجعية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 117.

■ إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية".

ما يلاحظ على المشرع الجزائري أنه قد دعم رؤساء المجالس البلدية بصلاحيات أو مع مقابل التقليل في أعمال المستوجبة للمصادقة الصريحة¹.

يختص رئيس الدائرة بالمصادقة على المداورات التي تصدر عن مجالس البلديات التي يقل عدد سكانها عن الخمسين ألفا نسمة في المجالات المحددة من خلال المادة 50 من المرسوم التنفيذي 82-31²، تمتد بعدها صلاحيتها في المصادقة على المداورات إلى جميع المجالس الشعبية البلدية طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215³.

لم يلزم المشرع الجزائري الوصاية بالرد على المداورات، كما لم يلزم رؤساء المجالس البلدية بتنفيذ المداورات التي لم ترد عليها الوصاية خلال المدة القانونية، فرغم قابلية المداورات للتنفيذ المباشر دون انتظار المصادقة من طرف الوصاية، إلا أن المسؤولين المحليين غالبا ما ينتظرون التأشير على المداورات من جهة الوصاية لتنفيذها، نظرا لخوف المنتخبين الذين لا يمارسون صلاحياتهم رغم اعتراف القانون لهم بها، وهو ما يبقي تقنية التصديق دون نجاعة⁴.

ثانيا: الولاية

لقد أقر المشرع الجزائري من خلال القوانين المتعاقبة للولاية بنوعين من المصادقة على أعمال المجالس الشعبية الولائية، كما فعل في قانون البلدية تتمثل في: المصادقة الضمنية، والمصادقة الصريحة.

¹ - المرجع نفسه، ص 120.

² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982، المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة (ج ر ع 04 المؤرخ في 26 جانفي 1982) ملغى.

³ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، المحددة لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها المؤرخ في 23 جويلية 1994 (ج ر ع 48 مؤرخ في 27 جويلية 1994).

⁴ - ليديا عليهم، المجالس المحلية في القانون الجزائري بين الانتخاب والاستقلالية، دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن بن ميرة، بجاية، 2018، ص 198.

1- المصادقة الضمنية: خارج دائرة المصادقة الصريحة موضوع المادة 55 والبطلان النسبي موضوع المادة 56 من القانون 07-12، تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداع المداولة لدى الولاية¹.

وإذا اتضح للوالي خلال المدة المذكورة أن مداولة ما تخالف القوانين والتنظيمات، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.

2- المصادقة الصريحة: نصت المادة 55 من القانون رقم 07-12 على أنه لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين، متى تعلق الأمر بما يلي:

- الميزانيات والحسابات.
 - التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله (وهذه حالة جديدة الغرض منها المحافظة على الوعاء العقاري وشرعنة المعاملات العقارية).
 - اتفاقيات التوأمة.
 - الهبات والوصايا الأجنبية (لأنها تحتاج إلى تحريات لازمة وتدخل من طرف العديد من الجهات لمنح الترخيص بالقبول).
- تعتبر المداوات السالفة الذكر مصادق عليها ضمينا بمرور الأجل المحدد وعدم صدور أي قرار بخصوصها.

تجدر الإشارة أن المدة التي حددها المشرع للمصادقة على المداوات تعتبر طويلة نوعا ما، الأمر الذي يصبح فيه تعطيل للمصالح المحلية، كما أن كثرة الحالات التي تتطلب مصادقة الوزير

¹ - المادة 54 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

المكلف بالداخلية يوسع من مجالات تدخل الوصاية، وفي ذلك أيضا تقييد لاستقلالية المجالس الولائية ومساس بحريتها.

بالعودة إلى الأمر 69-38 نجد أن المشرع قد وسع من رقابة الوصاية على مداوات المجلس الشعبي الولائي، بإحالة المداوات التي يكون موضوعها الميزانيات والحسابات والقروض والمناقلات وشراء العقارات ومبادلاتها¹ إلى مصادقة وزير الداخلية، أما المداوات المتعلقة بالضرائب والرسوم، أجور موظفي الولاية إحداث المصالح والمؤسسات والمقاولات العمومية، أو المساهمة في مثل هذه الهيئات²، فيشارك في المصادقة عليها وزير الداخلية مع وزراء آخرين حسب المداولة.

نلاحظ أن المشرع الجزائري قيد من حرية المجالس الولائية بالإكثار من المداوات التي يجب إجازتها من طرف السلطة المركزية من جانب، وتعدد جهات الوصاية من جانب آخر، بما لذلك من تأثير سلبي على استقلالية الجماعات المحلية، بحكم كثرة الأجهزة المتدخلة في الشؤون المحلية³.

في حين يظهر من خلال الاطلاع على نص المادة 50 من القانون 90-09 أن المشرع قد أبدى نيته في منح نسبة أكثر استقلالية للمجالس الشعبية الولائية من خلال تضييقه لمجال تدخل وزير الداخلية في التصديق على مدى ولائه، حيث حصرها في تلك الخاصة بالميزانيات والحسابات وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية، مع التأكيد على تنفيذ المداوات الأخرى دون تصديق في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ إيداعها⁴.

¹ - المادة 56 من الأمر 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969 المتعلق بالولاية، معدل ومتمم.

² - المادة 57 من الأمر 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969 المتعلق بالولاية، معدل ومتمم.

³ - برازة وهيبية، مرجع سابق، ص 231.

⁴ - نسيمه قادري، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المحلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، 2016، ص 263.

آثار التصديق:

وعن الآثار المترتبة عن إجراء التصديق، يمكن إجمالها فيما يلي¹:

- التصديق ينصرف بأثر رجعي لتاريخ صدور قرار الهيئة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى تاريخ التصديق يعد هو التاريخ الذي سنه عمل الهيئات المحلية قابلاً للطعن فيه.
- التصديق لا ينسب العمل المصادق عليه للسلطة الوصية، بل يبقى صادر عن الشخص اللامركزي وينسب إليه وحده، وبالتالي هو من يتحمل مسؤولية الأضرار الناتجة بسبب تنفيذه وملزم بالتعويض.
- العمل المصادق عليه من السلطة الوصية لا يلزم الجهة المحلية التي أصدرته بالتنفيذ، فقد تعدل عنه أو تلغيه أو تسحبه أو تعدله.
- التصديق لا يظهر العمل الصادر من الجهات المحلية من العيوب التي تشوب القرار الإداري، فيظل قابلاً للإلغاء إذا شابه أحد العيوب.

الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)

الإلغاء هو ذلك العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصية والذي يمكنها من إزالة قرار صادر عن السلطة اللامركزية، سواء لمخالفته للقواعد القانونية، أو لمسأسه بالمصلحة العامة، وينقسم إلى قسمين أو نوعين: بطلان مطلق، وآخر نسبي.

أولاً: البلدية

أقر المشرع الجزائري الوصاية بسلطة إبطال أو إلغاء المداورات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي، إذا شابها عيب قانوني أو مست بالمصلحة العامة عبر القوانين المتعاقبة.

¹ - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 205.

1- البطلان المطلق: يصدر الوالي قرار يبطل من خلاله المداولة، وينصب البطلان هنا على القرارات التي يشوبها عيب عدم المشروعية، والتي قام المشرع بتحديدتها على سبيل الحصر خلال المادة 59 من القانون 10-11¹ والتي تتمثل في كونها تتخذ خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة، وكذا شعارها، وتلك التي يتم تحريرها بغير اللغة العربية، ولم يشترط المشرع الجزائري التسيب لقرار الإبطال، رغم أن ذلك فيه حماية لقرار الوالي من أي طعن، كما أنه حماية للشرعية في حد ذاتها، غير أن الوالي يعاني بطلان المداولة بقرار معلل بالنسبة للمداولات التي يشترك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه مع من له مصلحة شخصية، أو لزوجه ولأحد أقاربه، يمس بموضوع المداولة².

وقد أعطى المشرع من خلال المادة 61³ من نفس القانون للبلدية جواز الطعن المتضمن بطلان المداولة في مواجهة سلطة الوصاية الرقابية المسلطة عليها، عن طريق التظلم الإداري، والذي يكون إما ولائيا موجهها للوالي لكونه مصدر سلطة القرار، وإما عن طريق القضاء أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي التي تثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.

بالرجوع إلى المرسوم 67-24⁴ في مادته 102 فقد نصت على بطلان المداولات بحكم القانون في حالتين، أولاهما أن تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، والثانية تلك المداولات التي يجريها خلافا لمرسوم أو قانون.

أما القانون 90-08⁵ فقد تناول في المادة 44 منه ثلاث حالات تبطل فيها المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي:

¹ - المادة 59 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 61 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 102 من المرسوم 67-24 المؤرخ في 18/11/1967 المتعلق بالبلدية (ج ر ع 06 سنة 1967).

⁵ - المادة 44 من القانون 90-08 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالبلدية (ج ر ع 15 سنة 1990).

- المداولات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس البلدي¹.
 - المداولات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور خاصة المواد 2 و3 و9، وهي التي تمس دين الدولة، لغتها الرسمية والمداولات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوية أو أن تقيم علاقات الاستغلال والتبعية، أو أن تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر، وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت الأمة الوطنية، لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده بالتقيد بها، بل مختلف الهيئات والمجالس².
 - المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.
- تعتبر المادة 44 من القانون 90-08 أكثر تحديدا للضوابط التي تشكل منها الثوابت الوطنية من المادة 59 من القانون الحالي للبلدية.
- لم يقيد المشرع الوالي بمدة معينة لإصدار القرار بإلغاء المداولة، لأن المداولات من النظام العام ويجوز إبطالها في أي وقت، غير أنه يجب أن يكون معللا ليقف أعضاء المجلس البلدي على الأسباب التي أعدم الوالي من أجلها مداولتهم، كما أن التعليل يمكن الجهة القضائية من ممارسة رقابتها، ويمكن الرأي العام من معرفة أسباب الإلغاء³.

2- البطلان النسبي: يهدف هذا البطلان للمحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله وحفظ مكانته وسط المنتخبين، وإبعاد أعضائه عن كل شبهة، وهذا لإلزامهم بالتداول فقط، بما هو عام ويمس تنمية البلدية، وليس ما هو خاص ويحقق مصالح شخصية، فإذا رأت السلطة الوصية بعد معاينة الوقائع أن عضوا أو أكثر من المجلس شارك في اتخاذ المداولة وله مصلحة شخصية في القضية

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 010270 بتاريخ 2001/03/24 في قضية بين (ب. م) ضد بلدية زيامة المنصورية بإلغاء مداولة مشوبة بعدم القانونية لتناول المجلس لموضوع خارج نطاق اختصاصاته، وهي المتضمنة التنازل عن قطعة أرض تابعة للاحتياجات العقارية البلدية، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003، ص 24.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 418.

³ - المرجع نفسه، ص 419.

المطروحة أو كان وكيلا عنها جاز لها إلغاء المداولة¹، وقد فصلت المادة 60² من القانون البلدي الحالي في درجة القرابة، حيث تم إلزام كل من تتعارض مصالحه بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، وأكدت نفس المادة على ضرورة إلزام رئيس البلدية على الإعلان حين يكون في حالة تعارض، وقد أكد عليه قبل ذلك بالمادة 28 من نفس القانون وتظهر نية المشرع هنا في سد منافذ الفساد.

وبالرجوع إلى الأمر 24-67 في المادة 104³ فقد استعمل المشرع مصطلح المداولات القابلة للإبطال، وحددها بكونها تلك المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس البلدي ذو مصالح شخصية في القضية المطروحة⁴، أو كانوا وكلاء عنها، مع منح الصلاحية للوالي بإلغائها خلال 15 يوما من تاريخ إيداعها.

أما القانون 08-90 فقد نص في مادته 45 منه على أنه: "تصبح محل بطلان المداولات التي قد تشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية أو كانوا وكلاء عنها"، وقد حددت مدة شهر⁵ من تاريخ إيداع المحضر لإبطالها من قبل الوالي بقرار معلل.

ثانيا: الولاية

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي بدورها لرقابة الإلغاء أو البطلان، وقد تطرقت إلى ذلك مختلف القوانين المتعاقبة على الولاية، وقد أقرت هي الأخرى نوعين من إلغاء البطلان المطلق والبطلان النسبي.

¹ - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 157.

² - المادة 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 104 من الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1979 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 105 من الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1979 المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 2/45 من القانون 24-67 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية.

1- البطلان المطلق: لقد أقر المشرع للوصاية بسلطة إبطال المداوولات بقوة القانون في الحالات التي جاءت في المادة¹ 53 من قانون الوالي الحالي، لكن ذلك يتم عن طريق رفع الوالي لدعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإبطالها²، والملاحظ هنا أن المشرع قد سحب قرار البطلان من يد الجهة الوصية، وأعطاهما للجهات القضائية المختصة في محاولة منه لمنح المجالس الولائية أكثر استقلالية تجسيدا لمبدأ اللامركزية، وتمثل الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى الإبطال فيما يلي:

- المداوولات التي تتخذ خرقاً للدستور أو القوانين أو التنظيمات، وهذا طبيعي كونها يجب أن تتصف بالشرعية ولا يجوز إبطالها.
 - المداوولات التي تمس رموز الدولة أو شعاراتها، وذلك للحفاظ على رموز الدولة وشعاراتها.
 - المداوولات غير المحررة باللغة العربية، حفاظاً على الثوابت اللغوية.
 - المداوولات التي تعالج موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس، مثل التي تكون في قطاع العدالة مثلاً، فهي خارجة عن صلاحيات المجلس.
 - المداوولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، وذلك احتراماً للإجراءات والأشكال التي نص عليها القانون، وينجم عن مخالفتها البطلان.
- مع مراعاة المادة 23 من نفس القانون، والذي يجيز للمجلس في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الولائي عقد مداوولات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي.

¹ - المادة 1/53 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² - المادة 2/53 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

بالعودة للقوانين السابقة المتعلقة بالولاية، نجد أن الأمر 69-38¹ قد منح وزير الداخلية سلطة إبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي والتي تتخذ خرقا للقانون أو التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصها بعد إعلامه من طرف الوالي، ويكون قرار الإبطال مسببا.

أما في القانون 90-09² نجد أن المادة 51 منه قد اعتبرت باطلة بطلانا مطلقا تلك المداوات التي يتجاوز فيها المجلس الولائي اختصاصاته وصلاحياته، أو التي خالفت التشريع المعمول به، أو أجريت خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، يعلق وزير الداخلية بقرار مسبب هذا البطلان.

2- البطلان النسبي: يمكن للوالي أن يرفع دعوى قضائية³ أمام المحكمة المختصة من أجل إبطال مداولة اشترك أي عضو من المجلس الولائي فيها، ويكون في حالة تعارض مع مصلحة الشخصية، هو أو زوجته، أو أصوله أو فروعها إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكيل عنها، وحتى في حالة يكون فيها رئيس المجلس الولائي في حالة تعارض مصلحة متعلقة به⁴. وذلك خلال الخمسة عشر 15 يوم التي تلي اختتام المجلس الولائي التي جرت فيها المداولة.

بالرجوع إلى القوانين السابقة نجد البطلان النسبي من خلال الأمر 69-38⁵ من خلال المادة 60، والذي يصدره وزير الداخلية على تلك المداوات التي يشترك فيها أعضاء المجلس معنيون بموضوع المداولة بأسمائهم الشخصية أو كوكلاء، حيث يمكن للوالي أن يطلب إلغائها خلال مدة خمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي.

¹ - المواد 59، 61 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية.

² - المادة 51 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 57 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 56 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

⁵ - المادة 60 من القانون 69-38 المتعلق بالولاية.

أما في القانون 90-09 فنجد حسب المادة 52¹ أنه: "تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية أو موضوع المداولة، باسمهم الشخصي أو كوكلاء" ذلك سعياً للشفافية وللنزاهة، مع منح صلاحية الإلغاء لوزير الداخلية بموجب قرار مسبب، وتوسيعاً منها لعملية الرقابة، تعطى حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات مع وقف التنفيذ لكل من الوالي وأي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية من خلال نص المادة 53² من نفس القانون، يكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يفصل في الطلب خلال شهر، وإلا اعتبرت المداولة نافذة.

الفرع الثالث: الحلول الإداري

الحلول هو تحويل قانوني للجهة الوصائية لتقوم مقام الجهة اللامركزية، وتعد هذه الصورة من أشد أنواع الرقابة الإدارية مقارنة بأشكال الرقابة الأخرى إذ تقوم الهيئة الوصية بمقتضى سلطاتها بأداء عمل هو من صميم اختصاصات الهيئة المحلية التي رفضت أو أهملت أو امتنعت عن القيام به، ذلك من أجل تأمين سير المرافق العامة بانتظام واضطراد تحقيقاً للمصلحة العامة، وهو اختصاص استثنائي يستمد من نصوص قانونية ويقيده المشرع بجملة من الشروط³:

- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلا بنص صريح، وهذا في حد ذاته ضماناً للاستقلالية المحلية.

- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلا في الحالة التي لا تقوم بهذا هذه الأخيرة بأداء واجباتها، فلا يكون الحلول جائزاً إلا في حالة امتناع الهيئة المحلية عن القيام بتصرف هي ملزمة به قانوناً، فلا يجوز إلا في نطاق السلطة المقيدة للإدارة لا السلطة التقديرية.

¹ - المادة 52 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

² - المادة 53 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

³ - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 220.

- لا يكون الحلول إلا بعد إنذار للسلطة الموصى عليها دون جدوى، فالإنذار شرط ضروري للمحافظة على استقلالية الجماعات المحلية، ويأخذ هذا الإنذار شكل صريح أو ضمني فإذا لم تستجب الهيئة المحلية لهذا الإنذار أو التزمت الصمت، أصبح ذلك قرينة على امتناعها عن أداء عملها مما يجيز للسلطة الوصية الحلول محلها.

والحلول الإداري هو حالة تنفرد بها البلدية دون الولاية، فبمقتضاها تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست عن أداءه الهيئة المحلية، حيث أن للوالي في هذه الحالة سلطة التدخل محل رئيس البلدية لاتخاذ كل ما يراه مناسباً لحماية النظام العام، متى رأى تخاذلاً من قبل هذا الأخير اتجاه الوضع على الرغم من إنذاره.

ولقد تناول القانون 10-11 هذه الحالة من خلال المادة 100 منه التي نصت على إمكانية اتخاذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وكذا ديمومة المرفق العام وذلك بالنسبة لكل البلديات أو بعضها، عندما لا تقوم بذلك لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية¹.

من الملاحظ أن المشرع في القانون الجديد قد وسع من صلاحيات حلول الوالي محل المجلس البلدي، حيث أضاف جانب الاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية لما لها من أهمية في ضمان استقرار واستمرارية تقديم الخدمة في الحياة الاجتماعية للمواطن، لكن توسيع دائرة الحلول مقارنة بالقوانين السابقة دليل على تقييد حرية واستقلالية الجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها على حساب توسيع صلاحيات الهيئات المركزية.

وسلطة الحلول في مجال الضبط الإداري تفتح المجال واسعا بسبب أو بدونه على رئيس المجلس البلدي، كون النظام العام مفهوم واسع إلى جانب نقص الإمكانيات بالنسبة للبلدية، كان على

¹ - المادة 100 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المشرع أن يقيد سلطة الحلول ويقصرها على حالة الخطر الوشيك الوقوع، أما فيما يخص نقص الإمكانيات فيمكن أن يقوم الوالي بتوفيرها دون ممارسة سلطة الحلول.

يتمتع الوالي أيضا بسلطة الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات الواجب عليه اتخاذها قانونا وذلك بعد إعداره وانتهاء الآجال المحددة بموجب الإعدار¹.

وقد نص القانون 10-11 على حالة أخرى من حالات الحلول الإداري من خلال المادة 142 منه وهي سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية²، خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة، في حالة تقصير رئيس البلدية في القيام بالإجراءات التي تحافظ عليها وتمنعها من الإلتلاف.

بالرجوع إلى القوانين السابقة للبلدية، نجد أنها كلها نصت على سلطة الحلول، بدءا بالأمر 24-67 حيث نصت المادة 233 منه على ذلك في حالة رفض أو جهل رئيس المجلس الشعبي البلدي، اتخاذ القرارات التي يكون ملزما بها بموجب القوانين والتنظيمات، لكن ذلك يكون جوازيا وليس وجوبيا حيث يجوز للوالي القيام بتوليها تلقائيا بعد أن يطلب ذلك³.

كما يمكن للوالي أن يحل محل المجلس البلدي عندما يهدد النظام العام بالخطر وذلك بموجب قرار معلل.

أما القانون 90-80 فقد جاء بنفس الحالات الواردة في الأمر 24-67، غير أنه قام بتعديل صياغتها، حيث أنه نص على سلطة حلول الوالي محل رئيس البلدية، وذلك من خلال المادة 83 منه، والتي تنص على أنه: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات

¹ - المادة 102 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 2/142 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 233 من الأمر 24-67.

المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك، توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار".

هذه المادة أيضا جعلت تدخل الوالي جوازيا، حيث كان من المفروض أن يكون ذلك إزاميا، لكون هذه المسألة تخص النظام العام، ما يستوجب اتخاذ كل الإجراءات من أجل حماية المصلحة العامة والحفاظ على حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

المبحث الثاني: تبعية الجماعات المحلية من الجانب المالي

تتمتع السلطة الوصية بصلاحيات واختصاصات تمكنها من فرض الرقابة على الجماعات المحلية، كون هذه الأخيرة لها حق استعمال وتسيير جانب من الموارد المالية للدولة وميزانيتها الخاصة، وذلك بهدف حمايته المال العام من سوء الاستعمال، وطرق الإنفاق غير المشروعة، وذلك لضمان حسن استخدامه، وكذلك كون الجماعات المحلية تعتمد اعتمادا كبيرا على الإعانات التي تمنحها إياها الدولة، رغم أنه تملك مواردها الخاصة غير أنها ليست كافية لتغطية جميع حاجياتها، ما يعطي الحق للوصاية أكثر في التدخل بحجة تبعيتها المالية لها وبسط سيطرتها بقدر أكبر، ولا يتأتى ذلك إلا بمراقبة مدى تطابق إعداد وتنفيذ محتوى الميزانية المحلية مع القوانين والتعليمات التي تنظمها، وجوهر ذلك هو التوازن المالي بوثيقة الميزانية.

ولذلك نجد أن الإجراءات المتخذة في هذه الرقابة هي الملاحظة، المتابعة والتحقيق، وتأخذ عدة صور، كالرقابة السابقة للعمليات المالية (المطلب الأول) والرقابة اللاحقة (المطلب الثاني)، ذلك أن معظم الجماعات المحلية تعتمد على إعانات الدولة، كما أن هناك تدخل مباشر للسلطات الوصية في حالات عجز المجالس الشعبية عن التوصل إلى ميزانية متوازنة أو عدم التصويت عليها عن طريق إجراء الحلول المالي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة القبليّة (السابقة على الميزانية)

تمارس الرقابة الوقائية على الأعمال والتصرفات المالية للهيئات المحلية قبل وقوعها كإجراء وقائي لمنع التجاوزات، وتباشر من طرف المراقب المالي (الفرع الأول)، والمحاسب العمومي (الفرع الثاني)، وتعتبر بمثابة رقابة ذاتية، باعتبار أن الإدارة تراقب نفسها بنفسها، فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

كل نظام لا مركزي يتضمن آليات للرقابة على التسيير المالي المحلي، وذلك بواسطة هيئات مكلفة بذلك كرقابة المراقب المالي ضمانا لنجاعة العمليات المالية والاقتصادية، ويأتي ذلك بالتطبيق الصارم لقواعد الرقابة المالية.

ويعتبر المراقب المالي من موظفي الدولة المختصين في مجال تقنية المراقبة في العمليات المالية، يتم تعيينه من طرف وزير المالية، في إطار تطبيق نظام عدم التركيز الإداري¹. وتعد رقابته رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة على النفقات العمومية.

يشترط في المراقب المالي أن يكون متحصلا على شهادة الليسانس، وقد مارس إحدى الوظائف المذكورة في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381².

تسند إلى المراقب المالي مهمة مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، بعد أن تتم المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة³، وقبل دخولها حيز التنفيذ، وذلك بالرقابة على قرارات التعيين والتثبيت، والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين والجداول الاسمية، وكذلك الجداول الأصلية التي يتم إعدادها كل سنة، أو التي تطرأ أثناء السنة المالية، بالإضافة إلى التحقق المسبق من توفر الاعتمادات والسهر على صحة النفقات⁴.

يؤشر المراقب المالي على القرارات المتضمنة التزام مسبق بالنفقات قبل التوقيع عليها، وبعد التحقق من صفة الأمر بالصرف والتأكد من التخصيص القانوني للنفقة، ومدى توفر الاعتمادات والمناصب المالية وكذا تطابق المبلغ المحدد مع الوثائق، أو يرفضها إما رفضا نهائيا وذلك في حالة

¹ - بن عثمان شويح، حقوق وحريرات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مذكرة دكتوراه، جامعة أبو بكر قايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2017/2018، ص 444.

² - مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية (ج ر ج ع 64 مؤرخ في 27 نوفمبر 2011).

³ - حسب المادة 16 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها (ج ر ج عدد 82 مؤرخ في 15 نوفمبر 1992) المعدل والمتمم بموجب مرسوم تنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 (ج ر ج عدد 67 مؤرخ في 19 نوفمبر 2009).

⁴ - ليديا عليهم، مرجع سابق، ص 205.

عدم مطابقتها للنصوص القانونية، أو رفضاً مؤقتاً في حالة ما إذا تضمن الملف أي معلومات خاطئة بإمكان الأمر بالصرف تصحيحها¹.

لم تكن ميزانيات كل البلديات خاضعة لسلطة المراقب المالي، بل كان ذلك تدريجياً، فقد خضعت ميزانيات البلديات مقر الولايات ابتداءً من السنة المالية 2010، وطبق ذلك فعلياً سنة 2011، وهي نفس السنة التي كرسست الرقابة على البلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية التي تخضع للولايات المنتدبين، ليحسد ذلك عملياً سنة 2012، وبعدها يتم تعميم الرقابة على كافة البلديات، وذلك بموجب تعليمة وزارة المالية 52 المؤرخة في 12 مارس 2013، وربما ذلك راجع إلى نقص في عدد المراقبين الماليين، وبعد المسافة بين البلديات الخاضعة لنفس المراقب².

هذا النوع من الرقابة يسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية، وذلك من خلال التقرير الذي يتلقاه من المراقب المالي باعتباره خاضعاً لسلطته الرئاسية، كما يرسل التقرير إلى الأمرين بالصرف وذلك على سبيل الإعلام³.

الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي

تعتبر مكانة المحاسب العمومي أساسية وضرورية في التسيير المالي اليومي للجماعات المحلية، من خلال المهام المحددة له في مختلف قوانين التسيير المالي، وعلى رأسه قانون المحاسبة العمومية. يمارس المحاسب العمومي صلاحيات أصلية، فأساس وظيفته تنفيذ الميزانية، وتعتبر رقابة المحاسب العمومي مكتملة لرقابة المراقب المالي، حيث يقوم بدور أساسي في عملية تسديد النفقات وتحصيل الإيرادات، وضمان حراسة الأموال والسندات، أو القيم أو الأشياء المكلف بحفظها، تداول الأموال والسندات والقيم والمواد والعائدات والممتلكات، وحركة حسابات الموجودات⁴.

¹ - المادتان 10 و 12 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي تلتزم بها، مرجع سابق الذكر.

² - عليم ليديا، مرجع سابق، ص 206.

³ - المرجع نفسه، ص 206.

⁴ - المادة 33 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية.

يعين المحاسبون العموميون من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون لسلطته¹.
يتمثل المحاسب العمومي في الولاية في أمين خزينة الولاية، أما على مستوى البلدية، فالمحاسب العمومي هو أمين خزينة البلدية.

أ- أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي للولاية: على مستوى الولاية، يجب أن يقوم أمين الخزينة بجميع العمليات المالية الواردة في المادة 33 من القانون 90-21 السابق الذكر، فهو مسؤول مسؤولية شخصية ومالية عن تلك العمليات الموكلة إليه².

ب- أمين خزينة البلدية كمحاسب عمومي للبلدية: نصت المادة 205 من القانون 11-10³، على أن المحاسب العمومي في البلدية هو أمين خزينة البلدية، وهو بدوره يقوم بكل العمليات التي أوردتها المادة 33 من القانون 90-21، المتعلق بالحاسبة العمومية السابق الذكر، على مسؤوليته.

المطلب الثاني: الرقابة البعدية (اللاحقة) على ميزانية الجماعات المحلية

تعتبر الرقابة اللاحقة تلك الرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها السلطة الوصية على المؤسسات أو الهيئات التي تقع تحت وصايتها.

حرصا من المشرع الجزائري على المحافظة على الأموال العمومية وذلك بإحداث الأجهزة الرقابية المتمثلة في رقابة المفتشية العامة (الفرع الأول) ورقابة مجلس المحاسبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية على كل الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة والتي تسهر على المحافظة على الأموال العمومية.

وهي خاضعة للسلطة المباشرة لوزير المالية، وتصنف رقابتها على العمليات المالية للجماعات المحلية ضمن الرقابة اللاحقة، أنشأت بموجب المرسوم 80-58⁴ الذي حدد تنظيمها وسيرها.

¹ - المادة 34 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

² - المادة 38 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية.

³ - القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المرسوم التنفيذي 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بإحداث المفتشية العامة للمالية (ج ر ع 10 سنة 1980).

تحدد عمليات رقابة المفتشية العامة للمالية في برنامج سنوي، تقوم بإعداده، ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين الأوليين من السنة المالية، حيث تمارس الرقابة على المسير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات العمومية اللامركزية، والجماعات المحلية، ومن خلال ذلك فهي تسعى إلى:¹

- التحقق من مدى تطبيق القوانين والتنظيمات المالية والمحاسبية.
 - التأكد من صحة المحاسبات وانتظامها ومطابقة الأعمال الموجزة للوثائق التقديرية.
 - النظر في شروط استعمال الاعتمادات وكيفية سير الرقابة الداخلية.
 - فحص السجلات المحاسبية قصد اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية.
 - مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات.
 - البحث والتحقق والمعاينة في عين المكان، بغرض مراقبة الأعمال المحاسبية.
 - مراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبون العموميون.
 - التأكد من عدم تجاوزات الاعتمادات المالية.
 - مراقبة الأشخاص المعنوية المستفيدة من المساعدات المالية من الدولة أو من المجموعات المحلية، أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانات أو قروض أو تسبيق أو ضمان.
 - إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها.
- تم تدخلات المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى الوثائق وتكون الفحوص والتحقيقات فجائية.

تضم المفتشية العامة للمالية الهياكل التالية:²

- هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم يديرها مراقبون عامون للمالية.

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 09 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة (ج ر ع 50 المؤرخ في 2008).

² - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للولاية (ج ر ع 50 سنة 2008).

- وحدات عملية يديرها مدير بعثات ويكلفون بالتفتيش.
- هياكل دراسات وتفتيش وإدارة وتسيير، تتكون من مديرية البرامج ومديرية المناهج ومديرية الوسائل.

تعمل المفتشية العامة للمالية في المجال الرقابي وفقا للمبادئ التالية:

- 1- مبدأ الإثبات: وهو إخطار المسؤول بوصول الفرق التفتيشية إلى المؤسسة لممارسة مهامهم.
 - 2- مبدأ المباغتة: عملية المراقبة تتم دون علم مسبق للمسؤول عن الهيئات المحلية.
 - 3- مبدأ الإقحام: وتتم بتوقيف العمليات المالية وإحصاء القيم قصد التأكد من مطابقتها للبيانات التي تم تسجيلها، وضبط تسجيلها، وضبط المبالغ الموجودة في الخزينة، وقيام المحاسب العمومي بالتوضيحات اللازمة.
 - 4- مبدأ المواجهة: السماح للمحاسب العمومي بالدفاع عن التهم المنسوبة إليه بالأدلة والمستندات التي تثبت ذلك.
 - 5- مبدأ التقرير: وصول فرق التفتيش والقيام بالحسابات المختصة، يتم إعداد تقرير مع تسجيل الملاحظات حول طرق التسيير والثغرات والنقائص، وإمهال المسؤول مهلة شهرين لتقديم الأدلة الضرورية التي تثبت صحة إدعائه.
- تكون نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية إما إيجابية تخلو من أي نقائص واختلالات، وإما تكون سلبية، وهذا ما يجعل أعوان المفتشية العامة يطلبون من الهيئة المراقبة ضبط هذه الحسابة وإعادة ترتيبها، وإذا تعذر ذلك، يجرى المفتش "محضر عدم القصور" ويرسل إلى السلطة السلمية أو الوصائية المختصة والتي بدورها تتخذ التدابير اللازمة.
- بعد إتمام المهام الرقابية، تعد المفتشية العامة تقريرا أساسيا يتضمن الاقتراحات مجال لتسيير الهيئات المراقبة، يبلغ مسير الهيئة ووصايته بالتقرير الأساسي، الذي يلزمهم بالإجابة عليه في أجل أقصاه شهرين، مع الملاحظات التي يحتويها التقرير.

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

اعتمد المشرع على رقابة خارجية حتى يضمن الرقابة الفعالة على أموال الجماعات المحلية، وتنفيذ الميزانية على أحسن وجه، وتمثل في مجلس المحاسبة، وهو هيئة عمومية دستورية عليا، مهمتها الرقابة البعدية لأموال الدولة، والجهات الاقتصادية، والمرافق العمومية، يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، ما يمكنه من التصرف بحرية في أداء مهامه المنوطة به في مجالس الرقابة البعدية على التصرفات المالية للهيئات المحلية كما يعتبر جهاز قضائي له سلطة توقيع العقوبات على مرتكبي المخالفات في المجال المالي للجماعات المحلية، لذلك يتمتع باختصاصات وصلاحيات إدارية قضائية لممارسة المهام الموكلة إليه¹.

تنص المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية، ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة، والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة" وفي قوانين الجماعات المحلية، نجد المادة 210 من القانون 10-11²، والتي تحدد رقابة مجلس المحاسبة، والتي تختص بتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية، وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها، وقد جاء أيضا ذكرها في القانون 07-12³ من خلال المادة 175 التي تنص على ممارسة مجلس المحاسبة بمراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب لتسيير المحاسب، وتطهيرهما.

تكمن وظيفة مجلس المحاسبة الرقابية بمتابعة تفاصيل العمليات التي تتم بدقة، وذلك لكشف الاختلاسات والتلاعبات المحتملة، التي تقع على المال العام وذلك وفقا لقواعد المحاسبة، وسنعرض فيما يلي رقابة مجلس المحاسبة، وبعدها سلطاته.

¹ - المادة 02 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر ع 38 سنة 1995) المعدل والمتمم بموجب الأمر 02/10 مؤرخ في 26 أوت 2010 (ج ر ع 50 سنة 2010).

² - القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - القانون رقم 07-12 المتعلق بالبلدية.

أولاً: رقابة مجلس المحاسبة

باعتباره هيئة تمارس الرقابة البعدية على أموال الجماعات المحلية، تحرص على تطبيق قواعد الميزانية وقواعد المالية، وبالتالي تشمل نشاطات المحاسب العمومي، والأمر بالصرف بغية الكشف عن أي تجاوزات.

أ- الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي: يعتبر مجلس المحاسبة قاضي المحاسبين العموميين لمراجعة النفقات العمومية، حيث يقوم حسب المادة 02 من الأمر 95-20¹ السابق الذكر بما يلي:

- التأكد من مطابقة حساب التسيير للقواعد الشكلية المعمول بها.
- التأكد من العمليات الحسابية والجاميع والمبالغ المسجلة في حساب التسيير، والتأكد من مدة مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

ب- الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف: تتم مراقبة الأمر بالصرف والمتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والوالي بالنسبة للولاية بإحدى الطريقتين:

- الطريقة الأولى: الرقابة على الانضباط في مجال تسيير الميزانية، حيث يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية من الإهمال الصادر من المسؤولين في مجال الصرف المتعلق بالنفقات العمومية².

- الطريقة الثانية: رقابة نوعية التسيير من خلال تقييم شروط استغلال الموارد المالية وكذا الوسائل المادية والبشرية والأموال العمومية بمسئولية والفعالية والنجاعة³، ومراقبة شروط منح الإعانات والمساعدات المالية ومدى مطابقتها مع الغاية الممنوحة لأجلها.

¹ - الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² - المادة 88 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ - المادة 69 من الأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ثانيا: سلطات مجلس المحاسبة

يملك مجلس المحاسبة سلطات وصلاحيات إدارية وأخرى قضائية.

أ- **الصلاحيات الإدارية:** تتمثل رفي مراقبة حسن استعمال الموارد والأموال من طرف الجماعات المحلية، وتقييم نوعية تسييرها، والتأكد من طرق الإنفاق والتحصيل، ومدى تطابق الصرف للاعتمادات مع بنود الميزانية.

ب- **الصلاحيات القضائية:** وتتمثل على المحاسبين العموميين بالكشف عن عمليات الغش والمخالفات المالية والسرقه والاختلاس، فيحاكم المسيرين بإصدار العقوبات التي ينص عليها القانون¹.

ثالثا: نتائج رقابة مجلس المحاسبة

تترتب على رقابة المجلس المحاسبة نتائج العمومي، وأخرى على الأمر بالصرف.

أ- **النتائج المترتبة عن الرقابة على المحاسب العمومي:** يتخذ مجلس المحاسبة أحد القرارين:

1- القرار المؤقت: في حالة اكتشاف أخطاء ومخالفات من طرف المحاسب العمومي يوجه له مجلس المحاسبة قرار مؤقت، لكي يتيح الفرصة له لتقديم التبريرات اللازمة التي تتعلق بالقضية في أجل أقصاه شهرين من تبليغ القرار، يمكن تمديده من طرف رئيس الغرفة بعد أن يقوم المحاسب العمومي بطلب ذلك².

2- القرار النهائي: بعد انتهاء الأجل المحدد الذي تمت الإشارة إليه سابقا، يصدر حكم نهائي عن طريق مداولة، مع أخذ اقتراحات المقرر وجميع التبريرات بعين الاعتبار، وتكون وضعية المحاسب العمومي كمدین بعد قيام مسؤولياته، ويمكن متابعته جزائيا.

¹ - المادة 03 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² - المادة 78 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

ب- النتائج المترتبة عن الرقابة على الأمر بالصرف: تنقسم إلى قسمين:

1- رقابة الانضباط: تكون في مجال تنفيذ النفقات بقيام المسؤولية الكاملة في حالة المخالفة، أو الإغفاء الكلي من المسؤولية إذا كان تصرف الأمر بالصرف، قد بدر وفقاً لأوامر صادرة من المسؤول السلمي.

2- رقابة نوعية التسيير: من خلال التحكم في تخصيص الموارد بطريقة عقلانية وفعالة، يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تحتوي على الملاحظات والتقييمات وإرسالها إلى مسؤولي الجماعات المحلية وسلطاتهم الوصية، لتحسين مردودية التسيير، لكن يجب أن تبلغ هذه التقارير إلى هيئات المداولة في أجل أقصاه شهرين.

المطلب الثالث: الحلول المالي

يعتبر الحلول من الأعمال السلبية التي تمارسها السلطة المركزية في بسط رقابتها على الهيئات المحلية، حيث تقوم بها في حال إهمال أو امتناع أو تقاعس هذه الأخيرة عن أداء مهامها المخولة لها قانوناً، وهو سلطة استثنائية تقوم بموجبها الوصاية بسلطة التقدير وتنفيذ بعض التزامات الجهة اللامركزية، وهو من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية.

يترتب عن الحلول أمران هما:

- انتزاع حق الهيئات المركزية في إصدار قراراتها بنفسها.
- تحمل الهيئات المركزية عن النتائج المترتبة عنه، رغم أن صدور القرارات كان من طرف السلطات الوصية.

وتتمثل شروط العمل بالحلول فيما يلي¹:

- أن تكون الهيئة المحلية ملزمة بأداء العمل بموجب نص صريح.
- أن تتمتع الهيئة المحلية عن أداء العمل، سواء بالرفض أو العجز أو الإهمال أو التقاعس.

¹ - زين الدين العماري، مرجع سابق، ص 207.

- أن يتم إنذار الهيئات المحلية حول ضرورة القيام بعملها المنوطة به، وهو إجراء ضروري لتنفيذ الرقابة.
- أن يتوافر الأساس القانوني الذي يمنح الوصاية الحق في ممارسة سلطة الحلول، فلا حلول إلا بنص.
- أن يتعلق الحلول بالشؤون التي تدخل في نطاق السلطة المقيدة للجماعات الإقليمية، أما في حالة ما إذا كانت السلطة تقديرية في اتخاذ القرار امتنعت عنه، فلا تملك الوصاية أن تحل محلها.

ولقد منح المشرع الجزائري سلطات واسعة للوالي وخول له الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، في مجال مراقبة المسائل المالية، وذلك لاتخاذ التدابير اللازمة (الفرع الأول)، كما أعطى لوزير الداخلية سلطة الحلول محل المجلس الشعبي الولائي في عدة حالات (الفرع الثاني) وذلك حفاظا على السير الحسن لماليتها، ولتنفيذ مشاريع التنمية.

الفرع الأول: سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه

أولا: في إطار القانون 67-24

لقد نص هذا القانون على رقابة الحلول، ومنها المتعلقة بمالية البلدية، وتظهر في حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، إذ تقوم السلطة المكلفة بضبط هذا التوازن بإرجاعها في غضون خمس عشرة (15) يوم من استلامها إلى الرئيس، والذي يطرحها بدوره على المجلس من جديد للمداولة، ويكون ذلك خلال العشرة أيام (10) التي تلي استلامها، وفي حالة ما صوت عليها مرة أخرى بدون توازن تتولى السلطة المختصة ضبطها¹.

وفي حالة ما تبين عجز ما في تنفيذ الميزانية، يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإزالة هذا العجز، وكذلك تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالدورة

¹ - المادة 250 من القانون 67-24 المتعلق بالبلدية.

الثانية، وفي حالة عدم اتخاذ المجلس إجراءات الضبط الضرورية، جاز للسلطة التي تضبط الميزانية اتخاذها وتقريرها، يخول لهذه السلطة إعطاء الإذن بتغطية العجز لمدة سنتين أو أكثر¹.

وقد نص أيضا هذا القانون على المحاسبة البلدية، إذ يخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي وحده بإدارة حوالات الصرف، وفي حالة رفضه إصدارها وكان الأمر يتعلق بنفقة إجبارية، يجوز لعامل العمالة اتخاذ قرار يقوم مقام تلك الحوالة، لكن بعد إنذاره².

ثانيا: في إطار القانون 90-08

لقد تضمن هذا القانون الحالات التي يمكن فيها ممارسة الحلول فيها يخص ضبط وتنفيذ الميزانية، حيث أنه في حالة امتناع المجلس الشعبي البلدي عن التصويت على النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية، يمكن للوالي تسجيل ذلك تلقائيا³، وقد نص أيضا على إعادة التوازن للميزانية إذا ما تم التصويت عليها وهي غير متوازنة⁴. كما ونص كذلك على حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالات العجز في الميزانية⁵، وفيها يتعلق بحوالات الصرف، فيتخذ الوالي قرارا يقوم مقام حوالة رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة رفضه إصدارها.

ثالثا: في إطار القانون 11-10 الجديد

يملك الوالي بحكم القانون صلاحيات واسعة في رقابته على المجلس الشعبي البلدي، وحلول أحد هذه الوسائل، حيث يمكنه الحل محل المجلس الشعبي البلدي إذا كان هناك أي اختلال يحول دون التصويت على الميزانية، ويضمن المصادقة عليها، وتنفيذها⁶. كما أنه في حالة رفض رئيس

¹ - المادة 251 من القانون 67-24 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 271 من القانون 67-24 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 154 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 155 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 156 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

⁶ - المادة 102 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة بغرض تغطية نفقة إجبارية، أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

فيما يخص إعادة التوازن في ميزانية البلدية، فإنه إذا قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية غير متوازنة، يعيدها الوالي مرفقة بملاحظاته إلى الرئيس خلال خمسة عشرة (15) يوم الموالية لاستلامه إياها، حيث تخضع لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام، إذا كان التصويت مجددا بدون توازن، أو أن الميزانية لم تنص على النفقات الإجبارية، أو لم يتم التصويت خلال ثمانية (08) أيام الموالية للإعداد، يقوم الوالي بضبطها وتقريرها².

فيما يتعلق بامتصاص العجز في ميزانية البلدية، فإنه إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز، ولم يتخذ المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لامتصاصه، ومن أجل ضمان توازن الميزانية الإضافية، فإنه يحق للوالي اتخاذ هذه التدابير، وذلك بمنح الإذن بامتصاص العجز خلال سنتين ماليتين أو أكثر³.

الفرع الثاني: سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي

يختلف الأمر بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي مقارنة بالمجلس الشعبي البلدي حيث أن الولاية تتضمن وجود الوالي وهو معين من قبل السلطة المركزية التي يمثلها، وأن عمل المجلس الشعبي الولائي يكون بالتنسيق مع الوالي، الذي يمارس رقابته بطريقة تلقائية على أعمال المجلس. هذا ما يجعل الحلول الإداري غير وارد عليه، غير أن هذا لا يعني عدم خضوع المجلس إلى رقابة الحلول من الجانب المالي، فهو في حالة عجز ميزانية الولاية وعدم توازنها، أو في حالة عدم تصويته على النفقات الإجبارية في الميزانية، يخضع لتدخل الوزير المكلف بالداخلية عن طريق الحلول محله،

¹ - المادة 203 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 183 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - المادة 184 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

محافظة على السير الحسن لمالية الولاية التي تعتبر الركيزة الأساسية لتنشيط العمل، وتنفيذ مشاريع التنمية على مستوى الولاية¹.

أولاً: في إطار القانون 69-38

وردت رقابة الحلول في هذا القانون من الناحية المالية فيما يتعلق بامتصاص العجز، وكذا التوازن في ميزانية الولاية، فالمجلس الشعبي الولائي مسؤول عن التصويت على ميزانية الولاية، والأصل فيها أن تكون متوازنة لزوماً، أما إذا ظهر أي عجز على تنفيذها، وجب على المجلس اتخاذ التدابير اللازمة لإزالته، والعمل على إعادة التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة الموالية، أما في حالة تخلفه عن ذلك، يتولى وزير الداخلية هذه التدابير وتحديدها، وإعطاء الإذن بإزالة العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر².

يلاحظ في هذا القانون أنه لم ينص على الحالة المتعلقة بعدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإلزامية في الميزانية الأولية، أو الإضافية للولاية، ولم ينص أيضاً على حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بصفة عامة، فجاءت معالجته لهذه الوصاية محدودة لا تشمل كل جوانب الميزانية كما جاء في القوانين التي تلتها³.

ثانياً: في إطار القانون 90-09

إذا لم يتم المجلس الولائي بالتصويت على النفقات الإلزامية في الميزانية الأولية، أو الإضافية للولاية، فيمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية، والتي تتمثل في وزير الداخلية كوصاية القيام بتسجيل هذه النفقات تلقائياً، مع إعلام وزير المالية بذلك⁴.

في حالة إعادة التوازن عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ، فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي في حالة ظهور عجز في التنفيذ، اتخاذ جميع التدابير اللازمة لسد العجز، وتحقيق

¹ - زين الدين العماري. مرجع سابق، ص 212.

² - المادة 105 من القانون 38-69 المتعلق بالولاية.

³ - زين الدين العماري، مرجع سابق، ص 213.

⁴ - المادة 101 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

التوازن للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة المالية الموالية، وفي حالة تخلفه عن ذلك تولى وزير الداخلية ووزير المالية الأخذ بها، وتحديدتها، وإعطاء الإذن بإزالة العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر¹.

ثالثا: في إطار القانون 07-12

لم ينص صراحة على سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي، مثلما هو الحال في قانون البلدية 10-11، غير أنه تضمن مواد تتعلق بممارسة وزير الداخلية لرقابة الحلول من الناحية المالية والميزانية، فنص على وجوب تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية في الميزانية، وفي حالة امتناعه عن ذلك، تقوم السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية بتسجيل هذه النفقات تلقائيا، دون أن تقوم بإعذار المجلس بذلك².

في إطار الحلول المالي أيضا، يستطيع الوالي وفي حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، يقوم استثناءا باستدعاء المجلس للانعقاد في دورة غير عادية للمصادقة عليه، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة للمصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يقوم بدوره بالتدابير اللازمة لضبطها³.

في حالة ظهور عجز في تنفيذ ميزانية الولاية، وجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع العجز، وضمان التوازن للميزانية الإضافية، وفي حالة رفضه لاتخاذ هذه التدابير أو تقاعسه عن أدائها، يمكن لكل من وزير الداخلية والمالية منح الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو أكثر⁴.

¹ - المادة 146 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

² - المادة 163 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

³ - المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁴ - المادة 169 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

خاتمة الفصل:

من خلال هذا الفصل تناولنا وبالنصوص القانونية التي تنظم النشاطات الجماعية المحلية، وتبين لنا أنه رغم الصلاحيات الممنوحة لها والتي تمنحها قدرا من الاستقلالية كما رأينا في الفصل الأول، غير أن هذا الاستقلال يبقى محدود إلى درجة عدم بلوغ الهدف الذي وضعت من أجله هذه الهيئات، فبالرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع لها تبقى هناك بعض العوائق التي تقف في وجه تحقيق أهداف اللامركزية، وهي الرقابة المشددة التي تمارسها الوصاية على أعمال وهيئات الجماعات المحلية، حيث نجد أن قوانين البلدية والولاية لم تضع آليات فعالة تضمن نهاية تلك الاختصاصات لأن التدخل المتكرر الذي تقوم به السلطات الوصائية يعتبر مساسا خطيرا باستقلالية الجماعات المحلية.

بالرغم من الإصلاحات التي عرفها كل من قانوني الولاية والبلدية، غير أنهما جاءا متشددين من حيث الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، ووسعا فيها مقارنة بالقوانين السابقة، فوسع من رقابة وزير الداخلية والولي على مداورات المجالس المحلية، وكذا إمكانية حل هذه المجالس، والحلول محلها وهذا يعتبر الإجراءات الأكثر خطورة ومساسا باستقلالية الجماعات المحلية.

في الجانب المالي نجد تدخل السلطات الوصائية مباشرة في أعمال الهيئات المحلية، فنجد الرقابة القبلية وتعتبر رقابة داخلية ذاتية يمارسها كل من المراقب المالي، والمحاسب العمومي على ميزانية الجماعات المحلية، ورقابة أثناء تنفيذ الميزانية والمتمثلة في مصادقة كل من الوالي والوزير المكلف بالداخلية على الميزانية، وأيضا رقابة بعدية وهي رقابة خارجية تقوم بها المفتشية العامة للمالية إضافة إلى رقابة مجلس المحاسبة.

كل هذا الضغط الناتج عن تشديد الرقابة على الجماعات المحلية، جعل الأجهزة المحلية جامدة ومتحجرة نتيجة التدخل المستمر والمطلق للسلطة الوصائية، في شتى المجالات، حيث نجد أن المسؤولين المحليون لا يقومون بأي عمل دون موافقة صريحة من السلطات الوصائية.

من أجل تجاوز هذا الوضع، يتوجب إعادة النظر في الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية، والتخفيف من وصاية الملاءمة ومنح استقلال إداري ومالي كبيرين للجماعات المحلية، إضافة إلى تقوية اختصاصاتها وتقاسم سلطة التقرير وتشجيع روح المبادرة للميسرين المحليين.

خاتمة

خاتمة:

على ضوء ما سبق ذكره فإن التنظيم الإداري في أي دولة يقوم على نظامين مختلفين هما النظام المركزي والنظام اللامركزي وتختلف الدول في مدى الأخذ بهما وأن اللامركزية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والهيئات المنتخبة عبر الأقاليم، ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون مع خضوعها للرقابة المركزية واللامركزية ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة حيث تجسد مبدأ حكم المواطن نفسه في الشؤون المحلية ما أثار مجموعة من النتائج.

المحلية هي البنية الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري فهي تنقل اهتمامات المواطن المحلي للسلطات العليا، ونجاحها مرهون باستقلالها عن الهيئات الإدارة المركزية من خلال اعتراف الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والتي تمثل العمود الفقري، إذ لا يتصور على الإطلاق قيام دولة بمهامها دون الاعتماد على فكرة الشخصية المعنوية، التي تؤهلها على توزيع المهام وإنشاء الهيئات لإشباع حاجات الأفراد ما جسد على ضرورة الانتخاب المحلي الذي يعتبر أساسا للاستقلالية اللامركزية الإدارية ودعمها للديمقراطية وامتدادها على المستوى المحلي من خلال تجسيد فكرة تشكيل المجالس المحلية بانتخاب أعضاء هذه المجالس من طرف الشعب لتكوين رأي عام محلي من شأنه تقوية بنية المجتمع وتماسكه والتي تعتبر وجه من أوجه إسناد السلطة للشعب مع توجه المشرع الجزائري إلى التأكيد على دور المجالس المنتخبة لإعداد الميزانية وضبطها وتنفيذها ومنح صلاحيات لكل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي بمجموع مهام وصلاحيات ودور كل من الأمين العام للولاية والأمين العام للبلدية كأجهزة مساعدة خاصة في المجال المالي (الميزانية)، وما يستنتج أن ميزانية الجماعات الإقليمية تختلف من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وتنفيذها.

حيث أن اتساع حجم المجتمعات وزيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين وتمثيلهم ونقل وجهة نظرهم ومشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم، ساهمة في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة.

خاتمة

من منطلق أن الاهتمام والعناية بالأمر العامة ليست حكرا على الحكومة من حيث أن هناك عناصر أخرى تشارك ليس فقط في الاهتمام بل وفي أخذ الدور في طرح الأمر العامة والمساهمة في أدوار تنمية جادة.

وأن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية والتي كان لها دور فعال بالتمويل محليا بمنح الإعانات والهبات والوصايا لصالح البلديات والولاية لمواجهة العجز الذي قد تتعرض له الميزانية وتمويل المشاريع الاجتماعية والاقتصادية في إطار مخططاتها التنموية من خلال تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد وإذابة الفوارق الطبقية، ما جعل الدولة تتخذ عدة إجراءات من خلال فرض رقابة بمختلف أنواعها: رقابة فردية ممثلة في الإقامة والتوقيف والإقصاء، ورقابة جماعية على الأعضاء ممثلة في الحلول، ورقابة على الأعمال الإيجابية (المصادقة والإلغاء) والرقابة على الأعمال السلبية على الجماعات المحلية والتي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية باعتبارها مسألة دستورية تتعلق بنظام الدولة المتأثر بعدة عوامل تقنية متعلقة بمدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين السلطتين المركزية واللامركزية وأخرى سياسية ترتبط بالإرادة السياسية وثالثها مالية (جانب الميزانية) من خلال الرقابة القبلية على الميزانية والممثلة في رقابة المراقب المالي ورقابة المحاسب البلدي، ورقابة وزير الداخلية والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والرقابة البعدية للميزانية (رقابة المفتشية العامة ورقابة مجلس المحاسبة).

كل هذا من خلال الدور الذي تلعبه الدولة لتقريب المواطن المحلي من اللامركزية ولتعزيز فكرة ثقة المواطن وتقريبه من الدولة.

وما يمكن قوله وإجماله بأن المؤسس الدستوري الجزائري تبني فكرة مبدأ إقليم الدولة منذ الاستقلال واعتمد على النظام الإداري اللامركزي كأسلوب لإدارة هذا الإقليم، بذلك قسمت الجزائر إلى وحدات إدارية سميت بالجماعات الإقليمية ممثلة في الولاية والبلدية واعترف لهما بالاستقلال الإداري والمالي، غير أنه وفي المقابل كان للمشروع نظرة أخرى في إضفاء عليهم طابع آخر تمثل في إعادة تكييف (البلدية- الولاية) لدائرتين غير مركزيتين للدولة حفاظا على وحدة إقليم الدولة، ومنح لهاتين الجماعتين الإقليميتين اختصاصات إدارية واسعة وغير دقيقة وفرض عليهم رقابة إدارية ووصائية مشددة.

قائمة المرادف

قائمة المصادر والمراجع:

الدساتير:

1. دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989.
2. دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963.
3. دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976.
4. دستور 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996.
5. دستور 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016.

القوانين :

1. القانون 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989 يتضمن قانون الانتخابات المعدل والمتمم.
2. القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالحاسبة العمومية.
3. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي المعدل والمتمم (ج ر ع 06 المؤرخة في 1967).
4. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية (ج ر ع 06 سنة 1967).
5. الأمر 95/20 المتعلق بمجلس الحاسبة (ج ر ع 38 سنة 1995) المعدل والمتمم بموجب الأمر 10/02 مؤرخ في 26 أوت 2010 (ج ر ع 50 سنة 2010).
6. ميثاق الولاية لسنة 1969 المؤرخ في 23 مايو 1969 (ملغى).
7. الأمر 69-38 مؤرخ في 26/05/1969، المتضمن قانون الولاية (ج ر ع 44 المؤرخ سنة 1969).
8. الأمر 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الموافق لـ 30 ذي القعدة 1390 المتعلق بإصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية).
9. القانون رقم 80-08 ملغى مؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن لقانون الانتخابات (ج ر ج ش، العدد 44 الصادر في 28 أكتوبر 1980).

10. القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية (ج ر ع 52 المؤرخ في 10 أفريل 1990).
11. الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 18/07/2005، المتمم لقانون البلدية 90-08 (ج ر رقم 05-50).
12. الأمر رقم 04-05 المؤرخ في 18/07/2005 المتمم لقانون الولاية 40-09 (ج ر رقم 05-50).
13. قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، (ج ر ع 33 المؤرخة في 03 يوليو 2011).
14. القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21-02-2012 (ج ر ع 12 المؤرخة في 29-08-2012).
15. القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016، متعلق بنظام الانتخابات.

المراسيم:

1. المرسوم 68-214 المؤرخ في 30 ماي 1968 (ج ر ع 44، الصادر في 30 ماي 1968).
2. المرسوم 82-117، المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلديات، الجريدة الرسمية، العدد 13 الصادر في 30 مارس 1982.
3. المرسوم التنفيذي رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982، المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة (ج ر ع 04 المؤرخ في 26 جانفي 1982) ملغى.
4. المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.
5. المرسوم 91-27 المؤرخ في 2 فيفري 1991 المحدد لقائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية (ج ر ع 06 الصادر في 06 فيفري 1991).
6. المرسوم التنفيذي 94-215، المحددة لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها المؤرخ في 23 جويلية 1994 (ج ر ع 48 مؤرخ في 27 جويلية 1994).

قائمة المراجع

7. المرسوم تنفيذي رقم 13-217 مؤرخ في 18 جوان 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي (ج ر ع 32، الصادر في 23 جوان 2013).
8. المرسوم التنفيذي 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بإحداث المفتشية العامة المالية (ج ر ع 10 سنة 1980).
9. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 1992/02/09، المتضمن لإعلان حالة الطوارئ (ج ر ع 10 المؤرخ سنة 1992).
10. - المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 1992/04/11، المتعلق بتوقيف عضوية المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية (ج ر ع 27 المؤرخ سنة 1992).
11. - المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها (ج ر ج عدد 82 مؤرخ في 15 نوفمبر 1992) المعدل والمتمم بموجب مرسوم تنفيذي 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 (ج ر ج عدد 67 مؤرخ في 19 نوفمبر 2009).
12. المرسوم التنفيذي رقم 08-273 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للولاية (ج ر ع 50 سنة 2008).
13. المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 09 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة (ج ر ع 50 المؤرخ في 2008).
14. مرسوم تنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية (ج ر ج ع 64 مؤرخ في 27 نوفمبر 2011).
15. المرسوم تنفيذي رقم 16-104 مؤرخ في 21 مارس 2016، المحدد بكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة (ج ر ع 18 المؤرخ في 23 مارس 2016).
16. المرسوم التنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.
17. المرسوم 81-177 المؤرخ في 20 أكتوبر المتضمن إحداث سلك المتصرفين في البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 42، المؤرخ في 20 أكتوبر 1981.

1. بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
2. جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
3. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، نهج أبو نواس، حيدرة، الطبعة الثانية، 1982.
4. درويش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2009.
5. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، الجزائر، 1979.
6. شريف رحمان، أموال البلديات في التشريع الجزائري، دار القصة، الجزائر، 2010.
7. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
8. عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، الجزء الثاني، برقي للنشر، 1999.
9. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، 2017، الطبعة الرابعة، 1438هـ/2017م.
10. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984.
11. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965.
12. لزرقي حبشي، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، س سوتير، الأزاريطة، الإسكندرية، 2019.
13. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

14. محمد حسين، الوجيز في نظرية الحق بوجه عام "الأشخاص والأموال والإثبات في القانون المدني الجزائري"، المؤسسة الوطنية للكتاب3، شارع زيغود يوسف، الجزائر، 1973.
15. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
16. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، طبعة جديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1999.
17. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظامي البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.

الرسائل والأطروحات الجامعية

1. إبراهيم راجحي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005.
2. أحمد سي يوسف، تحولات الدولة، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود محمد بتيزي وزو، كلية الحقوق، 2013.
3. إسماعيل بشيري، الانتخابات المحلية، النظام القانوني في المسار العضوي والموضوعي للعملية الانتخابية، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2012.
4. برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود محمدي، تيزي وزو، 2017.
5. بن عثمان شويح، حقوق وحرية الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مذكرة دكتوراه، جامعة أبو بكر قايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2018/2017.
6. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
7. جبوري فاطمة الزهراء، واقع التمويل المحلي للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، دراسة حالة ولاية سعيدة، قسم العلوم السياسية 2016/2015.
8. جلال الدين زرقاط، المالية البلدية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016..

9. حنصري لخضر، تمويل التنمية في الجزائر واقع وآفاق أطروحة دكتوراه، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2011.
10. داود إبراهيم، علاقة الإدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011.
11. رمضان تيسمبال، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر حقيقة أم وهم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
12. زين الدين العماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017/2016.
13. سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 2003.
14. سلمى بن دايجنة، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.
15. صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.
16. قاضي كمال، البلدية في القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2014/2013.
17. ليديا عليم، المجالس المحلية في القانون الجزائري بين الانتخاب والاستقلالية، دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن بن ميرة، بجاية، 2018، ص 198.

18. وحيد عبد العالي، حوكمة النظام القانوني للبلدية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص: الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
19. وهيبة غربي، الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين خدمات الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، 2006.

المقالات:

1. إيمان قلال، التمويل المركزي للجماعات المحلية في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، جامعة وهران 02، 2019.
2. بومدين يوسف، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية لمراقبة ميزانية الجماعات المحلية، دراسة مقدمة ملتقى الدولي حول تسيير وتحويل الجماعات المحلية، جامعة سعد دحلب، البلدية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، يومي 10/11 جوان 2013.
3. صليحة ملياني، عز الدين عزري، الإطار القانوني المقيد لعمل المجالس الشعبية البلدية في ضوء الوصاية الإدارية، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019.
4. عبد المعطي عساف، التكيف القانوني للنظام المحلي الجزائري في ظل التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، ع03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1978.
5. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، 2006.
6. محمد زغداوي، انعكاسات نظام التعددية السياسية الحزبية على الجماعات المحلية، مجلة حوليات، العدد 3، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
7. نسيمة قادري، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، 2016.

فہرست الموضوٰع

فهرس الموضوعات

كلمة شكر.

الإهداء.

1 مقدمة.

الفصل الأول:

مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

7 تمهيد.

8 المبحث الأول: عناصر الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية.

8 المطلب الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية والآثار المترتبة عنها.

8 الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية.

12 الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية.

15 المطلب الثاني: أساليب الانتخاب للانضمام للمجالس المحلية عن طريق الانتخاب.

15 الفرع الأول: الرأي الداعم لعضوية المجالس المحلية عن طريق الانتخاب.

20 الفرع الثاني: موقف المشرع من عضوية المجالس المنتخبة.

29 المطلب الثالث: اختصاصات البلدية والولاية.

30 الفرع الأول: اختصاصات البلدية.

39 الفرع الثاني: اختصاصات الولاية.

48 المبحث الثاني: صور الاستقلالية المالية.

48 المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلية.

49 الفرع الأول: الموارد المالية الغير جبائية.

50 الفرع الثاني: الموارد المالية الجبائية.

53.....	المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية
53.....	الفرع الأول: الإعانات الحكومية
56.....	الفرع الثاني: القروض
57.....	المطلب الثالث: إعداد الميزانية (ميزانية الولاية والبلدية)
58.....	الفرع الأول: ميزانية الولاية
63.....	الفرع الثاني: كيفية إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية
67.....	خاتمة الفصل

الفصل الثاني

القيود المفروضة على الجماعات المحلية

69.....	تمهيد
70.....	المبحث الأول: صور التبعية الإدارية على الجماعات المحلية (الرقابة الوصائية)
70.....	المطلب الأول: الرقابة الفردية على الأعضاء
71.....	الفرع الأول: الإقالة (الاستقالة التلقائية)
73.....	الفرع الثاني: الإيقاف (التوقيف المؤقت)
75.....	الفرع الثالث: الإقصاء (التوقيف النهائي)
80.....	المطلب الثاني: الرقابة على الهيئة ككل (الحل)
80.....	الفرع الأول: أسباب حل المجالس الشعبية المنتخبة
84.....	الفرع الثاني: أحكام الحل
85.....	الفرع الثالث: آثار الحل
87.....	المطلب الثالث: الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة
88.....	الفرع الأول: التصديق (المصادقة)
94.....	الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)
100.....	الفرع الثالث: الحلول الإداري

104.....	المبحث الثاني: تبعية الجماعات المحلية من الجانب المالي
104.....	المطلب الأول: الرقابة القبلية (السابقة على الميزانية)
105.....	الفرع الأول: رقابة المراقب المالي
106.....	الفرع الثاني: رقابة المحاسب العمومي
107.....	المطلب الثاني: الرقابة البعدية (اللاحقة) على ميزانية الجماعات المحلية
107.....	الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية
110.....	الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
113.....	المطلب الثالث: الحلول المالي
114.....	الفرع الأول: سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه
116.....	الفرع الثاني: سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي
119.....	خاتمة الفصل
122.....	خاتمة
125.....	قائمة المصادر والمراجع

ملخص:

إذا كان النظام اللامركزي الإداري يهدف إلى تحقيق استقلالية الجماعات المحلية، نلاحظ أن المشرع الجزائري بدأ مترددا في الأخذ الفعلي بهذا النظام، ويظهر ذلك جليا من خلال تناقض النصوص القانونية التي تعالج اللامركزية، حيث نجد ذرائع وحجج مختلفة، سواء كانت تحت اسم وحدة الدولة، أو المصلحة العامة، وقد احتوت هذه النصوص على الكثير من القيود التي ترجح كفة عدم التركيز الإداري على اللامركزية الإدارية، وبالتالي تمدر أي معنى للاستقلالية.

الكلمات المفتاحية: النظام اللامركزي، استقلالية الجماعات المحلية، التركيز الإداري، الرقابة الوصائية.

Abstract :

If the decentralized administrative system aims to achieve the independence of local communities, we note that the Algerian legislator seemed reluctant to actually adopt this system, and this is evident through the contradiction of legal texts that deal with decentralization, where we find various pretexts and arguments, whether under the name of the unity of the state, or The public interest, and these texts contain many restrictions that outweigh the lack of administrative focus on administrative decentralization, and thus wasting any sense of independence.

Key words: Decentralized system, autonomy of local groups, administrative focus, guardianship control.

