



جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق

التخصص: قانون إداري

بعنوان:



مظاهر تأثير السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية

تحت اشراف:

أ.د/ حساني علي

من إعداد الطالبتين:

بوحالة زهية

مغراوي ابتسام

رئيسا	أستاذة محاضرة أ	د.أيت افنان صارة
مشرفا مقرر	أستاذ التعليم العالي	أ.د حساني علي
مناقشا	أستاذ محاضر أ	أ.د منور بهاء الدين
مدعو	أستاذ التعليم العالي	أ.د حبشي لزرق

نوقشت وأجيزت علنا بتاريخ:

السنة الجامعية: 2023/2022

التشكرات

الحمد لله حمدا يليق بمقامه وجلاله على توفيقه لإتمام هذا

العمل وإنجازه فله الحمد أولا وأخيرا ...

كما أتقدم بجزيل الشكر والإحترام إلى من تشرفت بالعمل تحت رعايته

الذي كان خير مرشد لنا الدكتور المشرف "حساني علي" جزاه الله عنا

كل خير ...

والشكر الخاص للأساتذة المناقشين على قبولهم مناقشة

هذا العمل المتواضع ...

ولا يفوتني أن أتوجه بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى كافة أساتذة كلية

الحقوق الذين سهروا على تأطير الدفعة وتكوينها طيلة السنوات الخمس ...

والشكر موصول لكل من ساعدني بدعائه وإرشاده وتوجيهاته .

الإهداء

إلى من كان بفضل الله سبب النبض في قلبي، ومنه تعلمت في أول نبضة واعية ما يكون الحب، وفي حضنه تشربته صغيرة ويافعة وها أنا ذي أفقده بالغة، فتفيض مني إليه بالحب دمعة حزن شفيف بطيف الوفاء، هي عالمي الحاني. إلى روح أبي "عدة" رحمه الله.

إلى من كابدت لأجلي وحلمت بي، لكن الأقدار منعتها أن تلبسني بعض الأنوثة من روحها، فذقت بحرمانها الذي لم بخل عليّ قهرا ونكالا حتى ألفتها، وصار ظلي الذي لا يفارقتني، إلى أمي "ميمونة" التي ما زلت أحلم بطفولتي في كنفها .

إلى أمي الثانية الغالية شريفة حفظها الله و اطال في عمرها احبك شكرا على مساندتك لي

إلى من وجدتُ فيها دفء العالم، ومن فيض روحها المشرقة كان لي الأُنس والحلم، إلى من احتوتني بمحبة نورانية وكانت الكمال لما أفنقد بمشاعرها النبيلة حتى صارت في عالمي كلّ جميل، فهي - إن تمثلت لها - هي منارة النور اهتدي إليها وبها في ظلمات الحياة، وهي ملاذي إذا خانتني كل الظروف، إذ بمعيتها وجدت الإرادة للمغالبة والمواجهة بما أمدتني من العزم، إلى توأم روحي
فايزة بوشوشة

إلى كل من له عليّ حق العرفان بالجميل وحق الشكر على الفضل خصوصا زميلاتي اسماء مناد و ايمان معطي أهدي هذا العمل

ابتسام

الإهداء

إلى عائلتي

إلى زوجي

إلى أبنائي " نوح وجبريل "

زاهية

قائمة المختصرات

باللغة العربية

- ص: صفحة.

- ج.ر.د: الجريدة الرسمية العدد

- ص-ص: من الصفحة إلى الصفحة.



مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يجزأ من الدولة أي أنها تابعة لها، بالرغم من وجود اللامركزية، التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة، ويبدو أن تعدد الوظائف في الدولة وتنوع مشكلاتها من جهة، وتعدد متطلبات العصر من جهة أخرى، أدى إلى زيادة القناعة بضرورة تبني نظام آخر من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية، وهو ما لا يتحقق إلا عن طريق نظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، الذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية، بين السلطة المركزية وبين الهيئات والوحدات المحلية المستقلة، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية، لذلك أصبحت اللامركزية في العصر الحديث ذو صبغة عالمية حيث تبنته معظم دول العالم.

تباشر هذه المجالس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية بغض النظر عن استقلاليتها فهي امتداد لها وجزء لا يتجزأ منها، وتمارس الرقابة الإدارية السلطة المركزية في العاصمة أو ممثليها في العاصمة أو ممثليها على مستوى الأقاليم، وقد تباشر هيئات لامركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية دنيا. والجزائر كغيرها من دول الأخرى اعتمدت النظام الإداري اللامركزي واعتبرته كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية للبلدية والولاية تمثلان الجماعات المحلية، وهذا من خلال ما تحمله كل من البلدية والولاية من بعد سياسي وقانوني يسمحان لهما بتمثيل الشعب وتسيير شؤونهم وتولي بعض وظائف الدولة الإدارية على المستوى المحلي فيها الذي يفتح المجال بذلك لنوع من اللامركزية التي تقوم بسبب وجود مصالح متميزة، وأيضا اعت ارف بوجود هيئات محلية، أو مصلحة مستقلة، وتكون نتيجة الاستقلال عن السلطة المركزية في مجال اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها لكن تبقى هذه الأجهزة المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية، أي أنه ورغم تمتع الهيئات المحلية

باستقلالية مالية وإدارية وتمتعها بسلطة اتخاذ القرار، إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة والمحافظه على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، أي أنه يجب أن تخضع الجماعات المحلية إلى رقابة مستمرة من قبل السلطة المركزية.

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

ومسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري ارتبط بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية، إذ شهدت فترات سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد، توجه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية جديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة، من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد، كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية، وذلك من خلال تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق

- التنمية المحلية ليأتي المشرع فيما بعد في ظل حزمة القوانين الإصلاحية بالقانون رقم 11-
10 المتعلق بالبلدية، يتبعه نظام صارم للرقابة تمارسه والمتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-
07 المتعلق بالولاية.

بما أن الموضوع الذي قمنا بدراسته يتعلق بالجانب الإداري والقانوني لسلطات الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، فتكمن أهمية هذا الموضوع من الناحية العلمية يقدم موضوع الدراسة أن المشرع الجزائري أخذ بالأسلوب العام الفرنسي في مجال تأثير السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية، والرقابة المقيدة لهذه الاختصاصات الممنوحة لها، أما من الجانب التطبيقي فنرى أن الولاية والبلدية كهيئتين إقليميتين أسندت إليهم مجموعة من الاختصاصات من السلطة المركزية، قصد تقريب الإدارة من المواطن تلبية حاجياته، ومن إيجابياتها تحقيق التنمية بكل أبعادها إلى غاية إبراز أهم صور الرقابة التي فرضها المشرع الجزائري وكيفية تجسيدها على أرض الواقع من خلال فرضها على الجماعات الإقليمية، كما ترتبط بأهم القطاعات المؤثرة في المجتمع الجزائري، فالجماعات المحلية هي عماد التنظيم الإداري في الجزائر، إلا أنها تعاني من عدة مشاكل تحول دون فعالية أدائها، فبالنسبة للرقابة الوصائية تمثل صورة لواقع الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس المحلية، وتتجلى أهمية ذلك من خلال العلاقة القائمة بين الهيئات المركزية واللامركزية في الدولة، من حيث مدى استقلالية هذه الأخيرة وحريتها في اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية و الدور الفعال الذي أقره قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 فيما يتعلق بآليات الوصاية الإدارية على المجالس المحلية والجهة التي تمارسها وإجراءاتها وضماناتها.

من بين الأهداف التي تطمح لها الدراسة توضيح آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية ومجال تطبيقها على ضوء قانون البلدية والولاية الحالي، مع الكشف عن مدى فاعليتها على أداء المجالس المحلية من جهة أخرى.

كما تهدف دراستنا لهذا الموضوع إلى دور المواطن المحلي عند ممارسته لحقه الانتخابي في إنتقاء ممثليه على رأس الهيئات المحلية وإِتخاذ هذا الأخير لقرارات جريئة محليا دون تهميشها من السلطة المركزية بفعل الرقابة وهيمنة الأجهزة المعنية، فالوالي على رأس الولاية والأمين العام بالنسبة للبلدية.

من بين الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي أدت إلى تعثر أداء المجالس المحلية ومحاولة البحث في العلاقة التي تربطها بالإدارة المركزية، رغبتني في تناول موضوع ذو طابع عملي طالما شغلني كمواطنة وكباحثة، وهو سوء أداء المجالس المحلية في الجزائر وتردي علاقتها بالمواطنين، ومحاولة فهم مسار التنمية المحلية والأسباب التي تعيق التطور والازدهار على مستوى البلديات والولايات، وكذا أهمية موضوع الوصاية الإدارية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية واهتمام المشرع بهذه الآلية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها من خلال قانون البلدية والولاية الذي صدر في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة.

إن تركيز الدراسة على نظام الرقابة التي تتولى ممارستها السلطة المركزية على المجالس المحلية وما يثيره هذا النوع من الرقابة من إشكاليات، يضعنا أمام إشكالية رئيسية مفادها ما هي الأطر القانونية بما يكفل تمتع الجماعات الإقليمية بقدر كاف من الاستقلالية مع إخضاعها لرقابة السلطة المركزية؟

لدراسة موضوع البحث والإجابة عن الإشكالية المطروحة فقد قسمناه إلى فصلين، بحيث تضمن الفصل الأول الاختصاص القانوني على الجماعات المحلية والذي بدوره تضمن مبحثين أساسيين، حيث تناول المبحث الأول الاختصاص المقرر دستوريا والمبحث الثاني التخصص المقرر تشريعيا.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة تأثير السلطة المركزية على اختصاص الجماعات الإقليمية، وقسمناه إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول الرقابة المركزية على الجماعات الإقليمية والمبحث الثاني تطرقنا فيه إلى الرقابة على الهيئة المنتخبة وأشخاصها. إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية الواردة في نصوص قانوني البلدية والولاية الحاليين، وتحليله النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة عن هذه الرقابة، كما انه اعتمدنا على المقارنة بين بعض النصوص في المجالات التي استدعت ذلك.

يمكن الإشارة إلى بعض الدراسات السابقة حول موضوع البحث:

رسالة ماجستير للباحثة ابتسام عميور بعنوان نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، كلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة قسنطينة 1، 2012-2013، وقد تطرقت إلى دراسة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية وأثرها على استقلاليتها، وتوصلت الباحثة من خلالها إلى ضرورة التخفيف من صرامة الوصاية الإدارية وتحويلها إلى رقابة مشروعية ومعقولة تتلاءم مع منطق وفلسفة اللامركزية وهو ذات الأمر الذي حاولنا الكشف والتحري عنه من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول:

الاطار المفاهيمي للإختصاص

القانوني للجماعات الإقليمية

تمهيد

نحن نعلم أن الدولة هي ذلك الهيكل الذي تتحد فيه المجموعة بسبب الحاجة إلى إدامة الحياة المشتركة التي تمنع تشتت الأنشطة الفردية، بحيث يكون التشريع هو تعبير عن الإرادة العامة التي يجب أن يسنها الشعب مباشرة، هذا ما جعل التشريع يحتل مركز الصدارة في المخاوف الدستورية، كما أن القانون هو تنظيم جماعي يجب أن يكون قانوناً للسلطة التشريعية، أي لاتخاذ قرارات لحل قضايا معينة، وتمرير تحليلها وتحديد الجوانب المهمة للمجتمع حولها، ومن ثم ترجمة المبادئ إلى قوانين نصية و توفيرها بطريقة منظمة كنظام يلائم الأفكار في عبارات جميلة تنطبق نفسها على تنفيذ القانون.

ونتيجة لذلك، يكون القانون فوق دستور الدولة من خلال تحديد الجزء على أساس إرساء القانون وبتوضيح طريقة وعملية هذا العمل في شكل مشابه للنظام السياسي المصرح به من قبل الأحزاب الإقليمية.

المبحث الأول: الاختصاص المقرر دستوريا للجماعات الإقليمية

أثرت أسس نظام التعددية السياسية الذي أقره دستور 23 فبراير 1989 ، بعد عهد تطبيق نظام الحزب الواحد ، بشكل مباشر على مفهوم الإدارة المحلية في الإطار المعروف باسم الجمهورية الأولى¹.

ومن ثم فإن الأمر يقتضي الوقوف على نوعية التنظيم الدستوري لمسألة الإدارة المحلية في الجزائر طبقا لما نص عليه الدستور، وما هو المستجد ضمن التعديل الدستوري الأخير فيم يتعلق بتلك المسألة.

المطلب الأول: أنواع الاختصاص المقرر دستوريا

يعتقد بعض الفقهاء أن الانتخابات عنصر أساسي في الإدارة المحلية، سواء كانت ولاية أو بلدية، أو أي تقسيم إقليمي آخر، بالإضافة إلى مبدأ الانتخاب، تطبيق الوصية الديمقراطية وتجسد الأشخاص الذين يديرون شؤونهم الخاصة، مما يمكن المجموعات المنتخبة أيضًا من تدريب السلطة التنفيذية².

الفرع الأول: اختصاص المجالس المحلية في الدستور

إن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات و المهارات بالنسبة لمواطني المنطقة و تدريبهم على تحمل المسؤولية و الاهتمام بالشؤون العامة، و تساهم على الارتقاء للمهام القيادية، ولهذا يجعل بعض الدول من شروط الترشيح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة زمنية³.

أنصار هذا الاتجاه يجادلون بأن الانتخابات ليست شرطا لتحقيق اللامركزية الإدارية، لا مانع من تعيين أعضاء المجالس المحلية من بين سكان المنطقة بشرط ضمان

¹ السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1990، ص 171.

² دستور 1996 (ج.ر.ع 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996).

³ جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط02 ،

الاستقلالية، وهم يستنتجون أن القضاء مستقل، على الرغم من تعيين القضاة في معظم الأنظمة القانونية، وأن الدعم القوي الذي يعتمد عليه أصحاب هذه الممارسة قد يكون أن الإدارات المحلية قد تبدو وكأنها منتخبة من قبل أفراد غير أكفاء، واعتمادها على الممارسات السلبية لبعض الدعاوى القضائية للجماعات المنتخبة، وفي العديد من الدول، مثل توظيف الروابط العشائرية والقرابة والمصالح، تخضع لأهواء وضغوط تأثير القواعد الانتخابية، وكذلك القانونية و التنظيمية¹.

كلمة تاريخية للإدارة المحلية في الجزائر من خلال مختلف الدساتير المتعاقبة والمواثيق السابقة، فإن بداية كانت بدستور 1963 الذي تنص المادة 09 منه على أنه: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها" ويجعل من البداية هي القاعدة الأساسية للمجموعات الإقليمية².

ثم دستور 1976 بموجب المادة 07 منه التي ينصت على أن: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية، وتتحقق فيه الديمقراطية كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ومساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات"³.

وجاء في نص المادة 34 أيضا أن: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ الامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات، والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"⁴.

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010، ص 136.

² الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

³ الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر في 22 نوفمبر 1976، ج.ع 94، الصادرة في 24 سبتمبر 1976.

⁴ الدستور الجزائري لسنة 1976.

وورد في نص المادة 27 من نفس الدستور دلالة أخرى على التنظيم الإداري وإقترانه باللامركزية وإن كان ذلك بشكل غير مباشر¹.

أما بالنسبة لدستور عام 1989، فقد كان تحولاً جوهرياً عن سابقه، حيث تناول الكثير من النصوص المتعلقة باللامركزية و التي أدخلت مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية كقواعد للدولة من القواعد الشعبية وتعتبر كل من البلديات والولايات على أنها إقليمية مثل الولايات و البلديات كمجتمعات شعبية ومجالس منتخبة كأساس لنقل السلطة². بالإضافة إلى ذلك، تم ذكر إشارة الإدارة المحلية والتعبير عنها في الميثاق المعمول بها في ذلك الوقت، وأولها ميثاق طرابلس الذي له صلة بالثورة الديمقراطية، والسلطة في يد الشعب، و النظام والمجتمع القائم على الشعب ، لأنه مبني على أساس أن الميثاق هو المصدر الرئيسي لسياسة الدولة وقانون الدولة ، والمصدر الأيديولوجي والسياسي المعترف به لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات ، ويعمل بمثابة المرجع الأساسي لتفسير أي حكم دستوري³.

تأكد ذلك في ميثاق 1986 الذي جاء فيه أن الدولة الجزائرية الديمقراطية الشعبية تقوم أساسا على مشاركة الجماهير الشعبية في تسيير شؤونها من خلال المجالس المنتخبة وأضاف نفس الميثاق أنه تتحصن أي دولة من أخطار المركزية التي إتخذت من المركزية أساسا⁴.

¹ الدستور الجزائري 1976.

² الدستور 1989 الصادر في 23 فيفري 1989، ج.ر.ع 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

³ المادة 06 من دستور 1976.

⁴ داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة الامركزية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011-

إن الربط بين كل من الإنتخاب وهو مفهوم سياسي وبين الامركزية التي تقصد في مضمون المادة 17 من الدستور¹.

والسبب في اعتبارها كذلك أنها مرتبطة ، في نفس النص الدستوري ، بمشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة ، والتي تعتبر هذه الإدارة المحلية فعلاً إدارياً ، ومديرها هو المحلي المختار.²

ووفقاً لما هو معمول به عموماً في الفقه الدستوري، فإن البعد الكبير للعلاقة بين المشاركة الشعبية وإحدى أهم السلطات الحكومية للدولة، وهي سلطة التشريع، من خلال قوانين الإدارة المحلية وخصوصياتها، مثل حيث أن هذا هو الحال بالنسبة لنص المادة 15 من الدستور الذي يسلط الضوء على مبادئ التنظيم الديمقراطي ومن بين آليات هذا المجلس ، الذي تم اختياره ليكون النطاق الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويشرف على عمل الجمهور. السلطات ، المكونة من الجماعات المحلية في الدولة ، والتي تشمل هيئاتها مجلس منتخب على شكل هيئة تداولية³.

كما نصت المادة 14 من الدستور قبل تعديل 2016، على الرغم من احتوائها على العديد من الإشارات إلى المشاركة المحلية، ظهرت فكرة الديمقراطية التشاركية لأول مرة في الدستور الجزائري، وهو ما يعني اتجاه إرادة الدولة لدعم المبادرات المحلية. في تنوعها وأنماطها المختلفة⁴.

¹ تنص المادة 17 من الدستور الجزائري على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة الامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

² عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ط1989، ديوان المطبوعات الجامعية، ص49.

³ المادة 15 من الدستور الجزائري على أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية".

⁴ تنص المادة 14 على أن: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته".

و تكمن الأهمية الكبرى لفكرة الإدارة المحلية في الجزائر في اعتبار المؤسس الدستوري الجزائري لمبادئ التنظيم الإداري المحلي مسألة دستورية يتم تكريسها من خلال النصوص التشريعية التي تتبع الدستور في تسلسل هرمي للأعراف الفقهية، ومن ثم فإن عملية الارتباط بمبادئ التنظيم الديمقراطي¹.

إن المرجع الدستوري والتعبير عن تبني نظام الإدارة المحلية لا يقتصران على هذه الدلالات الصريحة فحسب، بل هناك نصوص دستورية تدل على ذلك. الاعتراف الدستوري بحق المبادرة لأعضاء المجلس الوطني ، وتسليط الضوء على هذه المبادرات للقوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي ، وإعداد الإقليم والتقسيم الإقليمي ، مع إعطاء الأولوية لمقر الجمعية الوطنية².

وفي موضع آخر من الدستور الجزائري الحالي تم النص على المهام المنوطة بالمجالس المنتخبة³، كما ورد في نص المادة 178 من الدستور على أن: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي.

الفرع الثاني: اختصاص المجالس المحلية في القانون

فنص المادة 02 من قانون البلدية لسنة 1976 فيه من العبارات ما يشير إلى مميزات الفكر السياسي على المستوى المحلي في تلك الفترة، إذ نصت على أن: "يديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي، يتكون من نواب بلديين"⁴.

¹ محمد على الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، در الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص 70.

² تنص المادة 137 من الدستور الجزائري الحالي على أنه: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وبإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

³ تنص المادة 138 من الدستور الجزائري الحالي على أنه: "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو إقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

⁴ الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية السابق في ظل مرحلة الأحادية الحزبية، ج.ر.ع 06، لسنة 1967.

وبالمثل ، يجب أن تمنح سلطات تسمح لها بتوجيه التنمية الاقتصادية وتخصيص جزء من الدخل المتولد لتلبية الاحتياجات المحلية ، لأنه يجب على البلدية أيضًا ضمان الانسجام بين مصالح جيرانها والمصالح العامة ، وتعزيز التقدم والإنتاجية ، والتنسيق بين المصالح المركزية والمحلية ، والتي من أجلها أوكلت هذه المهمة إلى البلديات بصفات مختلفة¹.

لقد مرت البلدية في الجزائر في ثلاثة مراحل تمثلت في: المرحلة الاستعمارية، المرحلة الانتقالية، ومرحلة ما بعد الاستقلال ففي كل مرحلة كانت البلدية تمارس اختصاصات مختلفة عن المرحلة التي بعدها، نتيجة للأوضاع التي كانت تعيشها الجزائر، حيث تعددت الأسباب التي دفعت بالسلطة الى اصدار قانون البلدية، ان المشرع في هذه المرحلة تأثر بالنظام اليوغوسلافي والنظام الفرنسي، يظهر تأثره بالقانون اليوغوسلافي من خلال اعتبار البلدية هي الخلية الأساسية والتي تقوم بممارسة مهام مختلق، ويكمن السر في تأثر المشرع الجزائري بهذا النظام هو اتباع النهج الاشتراكي، ونظام الحزب الواحد، اما تأثره بالنموذج الفرنسي يظهر من خلال منح اختصاصات للبلدية، وكذلك اعتماد على أسلوب الاقتراع العام والسري لاختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي من طرف مواطني البلدية².

تنص المادة 01 من القانون رقم 90-80 على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب القانون"³.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطوعات الجامعية، الجزائر، ص 185.

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

³ القانون رقم 90-80 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، (ج.ر.ع 15، الصادرة في 1990).

عرف القانون البلدية على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية في الدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"¹.

تظهر هذه الاستقلالية من خلال الصلاحيات الممنوحة للبلدية لتسيير الشؤون المحلية للمواطنين وهذه تعتبر استقلالية ادارية، اما بالنسبة للاستقلالية المالية تتكرس من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية وما ينجر عليها من استقلال مالي وذمة مالية مستقلة². فمشاركة المواطن في تسيير شؤون المحلية يعتبر مظهر من مظاهر استقلالية البلدية، لأنه يقوم باختيار أعضاء ينوبون عنه ويسيرونها باسمه، بالإضافة الى مشاركته الفعالة في ايجاد حلول مناسبة لمشاكلهم وتحسين الظروف المعيشية³.

ان التعريف الوارد في هذا القانون ركز على الاستقلال المالي فقط للولاية، وأهمل الاستقلال الاداري ربما هذا راجع الى اتباع سياسة الحزب الواحد، ولكن استعمال مصطلح الشخصية المعنوية كافي للدلالة على الاستقلال بنوعيه، كما اعترف هذا القانون للمجلس الشعبي الولائي بالاستقلال وهذا من خلال منحه عدة صلاحيات، كما منح له السلطة في اتخاذ القرارات اللازمة لتسيير الشؤون المحلية من خلال مداولاته، فالولاية هي التي تربط بين الدولة والبلديات، فهي تساعد هذه الأخيرة على القيام بمهامها، وعليه فالولاية تعتبر وحدة ادارية تمثل جزء من اقليم الدولة وقاعدة لتسيير الشؤون المحلية ومركز لتحقيق التنمية المحلية⁴.

¹ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بقانون البلدية، (ج.ر.ع 37، الصادرة في 2011).
² وهيبية برازة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 47.

³ عبد الكريم ماروك، المسير في شرح قانون البلدية الجزائري، ط01، دار الوسام العربي للنشر والتوزيع، عنابة،

2013، ص 33.

⁴ زين الدين لعماري، ص 47.

عرفت الولاية على أنها هي الجماعة الإقليمية للدولة التي تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹

اعتبر المشرع الجزائري الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة واسند لها عدة اختصاصات وجعل شعارها بالشعب وللشعب، ليبين المكانة الهامة التي تحتلها السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الشعبي وعليه فإن استقلالية الولاية يظهر من خلال الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، وحسب نص المادة 01 فقرة 05 تم توسيع مجال اختصاص الولاية واعطائها قدر كبير من الاستقلالية باعتبارها الجماعة الإقليمية للدولة، تهتم بتسيير الشؤون المحلية للمواطنين².

المطلب الثاني: النصوص الدستورية الضمنية للجماعات الإقليمية

من الثابت دستورياً أن البرلمان هو سلطة سن التشريعات المتعلقة بالتنظيم الإداري في الجزائر من خلال ما يسمى بمبادرة اقتراح القانون، واحتكار تقديم مشاريع القوانين حتى لو كانت مبادرة اقتراح القانون حقاً راسخاً دستورياً للسلطة التشريعية، بشرط تقديمها من قبل عشرين عضواً، باستثناء المبادرة، كقانون يضع الأسس الأولى للتشريع، ويحدد محتواه وموضوعه التي تحكمه ضوابط مختلفة بما في ذلك التحديد الدستوري لمجالات التشريع وكأنه من البداية قيد دستوري على سلطة البرلمان³.

وذلك من خلال حرية الحكومة في المبادرة، مثل تلك المتعلقة بإرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، التي

¹ المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بقانون الولاية، (ج.ر.ع 12، الصادرة في 2012).

² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط01، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائري، 2012، ص 115.

³ بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر،

تبدي رأيها غير الملزم للحكومة بهذا المعنى ، مقابل كل ذلك التنوع والتعقيد في مقترحات مجلس النواب، بحيث تظل رهينة التأثير المحتمل في صياغة النصوص¹.

تتطلب صياغة النصوص من ناحية الخبرة والمعرفة القانونية ومن ناحية أخرى فهم الأولويات السياسية التشريعية، أولاً وقبل كل شيء أن التصويت على مشروع أو اقتراح هو حق شخصي للممثل أو النائب في ضوء المبادئ للتفكير الذي يجب أن يتفق معه هذا الإجراء من أجل سن تشريع يخدم المصلحة العامة، وبمعنى انتهاك الموافقة على النص المثالي والمعياري على التنظيم المحلي بما يتماشى مع حقه الدستوري، ويتمتعون بحقهم الكامل في التصويت دون التعرض لأي نوع من الضغوط².

والثاني هو التخفيض الواضح لممثلي الإرادة العامة لدورهم في إصدار القوانين، عندما يتعلق الأمر بغياب مناقشة الأوامر التشريعية للرئيس عندما يكون الاكتفاء بالموافقة عليها أو رفضها دون مناقشة تعديل، وإذا بدت السلطة التشريعية متفوقة، فإن هذا التفوق يظهر فقط على مستوى النصوص، ولا يعكس إطلاقاً واقع الحياة التشريعية في الدولة، حيث أن التفوق واضح للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان الذي يتمتع بالسلطة الكامنة في إصدار القوانين³.

على الرغم من تلك القيود التي تؤثر على الحق في تقديم مشروع القانون، وهدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة في هذا المجال ، يمكن ممارسة هذه

¹ المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، (ج.ر.ع 43 لسنة 2011)، وكذا المادة 03 من المرسوم رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، (ج.ر.ع 64 الصادرة في 30 أوت).

² سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 97.

³ تنص المادة 112 من الدستور الجزائري على أنه: "يمتلك السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت".

الصلاحية الدستورية إذا سارت الأمور على ما يرام، والإعداد دقيق أي يعتمد على حسن الاختيار وانتخاب النواب حسب تطلعات الشعب والدعوة الديمقراطية¹.

كما أن إخطار المجلس الدستوري من قبل المعارضة الديمقراطية يعد حقيقة إيجابية ، حيث يلعب دورًا في تقييم عمل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية للإدارة المحلية ، خاصة منذ تقييم هذه التشريعات في هذا الصدد. القضية سوف تملئها هيئة محايدة ، والتي بدورها تمارس مهمة رقابية لضمان الامتثال لأحكام الدستور².

اضطر المشرع إلى سن قوانين تستند بالدرجة الأولى إلى احترام إرادة المؤسس الدستوري، لأن إرادته في انتهاك هذه الإرادة هي خرق إرادة الشعب تحت الإرادة العامة على اللجوء إلى أساليب استثنائية غير موجودة في القانون كوسيلة للتعبير عن رفض مختلف القوانين والتشريعات بالتمسك بالإرادة الشعبية³.

ضمت هذه اللجنة كبار مسؤولي الدولة، ومسؤولي المؤسسات الدستورية والإدارية والأكاديميين والقانونيين، والمسؤولين المنتخبين من خلال إنشاء هذه اللجنة اتضح أن رؤية السلطة السياسية في الدولة ضمن التوجيهات والتعليمات الرئاسية تتمثل في أن من بين أغراض إصلاح هياكل الدولة وتحديد وظائفها تكريس اللامركزية في الإدارة، والعودة الاعتبار للمجموعات الإقليمية وتجسيد فكرة إدارة الجوار والحكم الرشيد⁴.

إذ نصت المادة الأولى من القانون رقم 84-09 على أنه: "يستهدف هذا القانون الإطار الإقليمي الجديد للولايات والبلديات طبقاً لمبادئ اللامركزية ولا تتركز كل ولاية وكل

¹ بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، مرجع سابق، ص 132.

² تنص المادة 182 فقرة 01 من الدستور على أنه: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على إحترام الدستور".

³ أيمن أحمد الورداني، حق الشعب في إسترداد السيادة، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر، 2008، ص 429.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، دار الجيوسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 125.

بلدية، ثم ملائمة القاعدة الإقليمية مع أهداف تنمية البلاد وترقية السكان الذين يعيشون فيها"¹.

فقد رفع القانون عدد الوحدات المحلية إمعانا في تطبيق المبادئ الديمقراطية، وخاصة المتعلقة منها بتقريب الإدارة من المواطن².

المبحث الثاني: الإختصاص المقرر تشريعا للجماعات الإقليمية

بناءً على أحكام الدستور، مع الأخذ في الاعتبار المجموعتين الجهويتين اللتين تتمتعان بالشخصية المعنوية للولايات والبلديات من أجل التعرف على جميع الآثار القانونية الناتجة عن الشخصية المعنوية ومناقشة تخصص تشريعاتها، واعتماد اللامركزية الإدارية المحلية في القانون الإداري المحلي التفسير القانوني للعناصر الصريحة أو الضمنية في القانون، ثم يتطرق إلى المساهمة التشريعية في إبراز العناصر الإدارية المحلية في قانون الولاية³.

المطلب الأول: النصوص التشريعية في قانون البلدية

ووفقاً للإطار النظري للنصوص التشريعية لقانون البلدية فإن العناصر الأساسية للإدارة المحلية ترد في أحكام قانون البلديات صراحةً أو ضمناً أحياناً، للتمكن من قراءة النص القانوني على النحو التالي⁴.

جاء متوجاً للإصلاحات الدستورية ونتيجة لها وكذا اعتناق التعددية السياسية، تضمن ميزات إيجابية تمثلت بمنح المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للبلدية وللدولة أيضاً، كما مكن المواطنين من الرقابة، بحضور الجلسات مع إعطاء المبادرة للرئيس في عديد المجالات،

¹ القانون رقم 84-09 الصادر في 06 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.ع 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.

² مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 234.

³ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع نفسه، ص 50.

⁴ محمد الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، المرجع السابق، ص 25.

إلا أن اختلالات كثيرة طبعته كجعله الوالي رقيبا بمنحه صلاحيات وصائية كبيرة مع غياب الرؤية في مصادر التمويل وعدم وضوح كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

الفرع الأول: تطبيقات عنصر المصالح المحلية المتميزة

نصت المادة 02 من قانون البلديات على العنصر النظري الأول من العناصر الأساسية للنظام الإداري المحلي مشيرة إلى أنها ممارسة للمواطنين وتشكل إطار مشاركة المواطنين في الشؤون العامة، لأن مصطلح المواطن يشير بشكل أساسي إلى واحد من الأسباب الاجتماعية المحلية النظام الإداري مصمم لتقوية النسيج الاجتماعي للبلاد². وطبقا لنص م 02/03 من القانون رقم 10-11 فيما يتعلق بالمحتوى المتعلق بمساهمة الدولة خاصة في إدارة المنطقة وإعدادها يتجلى ذلك في المكونات الأساسية للإدارة المحلية وهي مشاركة المواطنين المحليين³.

كما ورد في المادتين 11 و12 من نفس القانون، في إشارة واضحة للعنصر الأول من عنصر الإدارة المحلية، خاصة بالنظر إلى علاقته الوثيقة بالتعريف الجهوي للمبادرة المحلية من رئيس مجلس الشعب البلدي إلى العرض السنوي أمام المواطنين لهذه المفاهيم تفرق بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية. يجب الإهتمام خاص للاجتماع بهم مع الالتزام بمدى توضيح المشرع الجزائري للسمات الأولية لكيفية وكيفية تسيير الشؤون المحلية بحيث لا يفرض طريقة معينة، بل يسمح لمجلس الشعب البلدي المنتخب بالإختيار بين الوسائل المتاحة له في الإدارة⁴.

¹ فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، ع12، 2016، ص 197.

² القانون رقم 10-11 المؤرخ في يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية، (ج.ر.ع 37، الصادرة في 2011).

³ القانون رقم 10-11 من قانون البلدية المعدل والمتمم. ⁴ المادة 26 من قانون البلدية التي تنص على أنه "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة.

تؤكد المادة 211 من نفس القانون، التي تحتوي على وصف يتعلق بخصوصيات كل بلدية ولا سيما من وجهة نظر اقتصادية كدليل على فكرة التضامن بينهما في مواجهة الفرق بين مالية البلديات¹.

ويعتمد البعض منهم على الدخل من ممتلكاتهم وعقاراتهم المختلفة إلى الحد الذي ينشئون فيه مشاريع استثمارية على مستوى نطاقهم الإقليمي بحيث يتراجع اعتمادهم على التخصصات المالية من قبل الحكومة المركزية².

حتى للإدارة في كل وحدة محلية خصوصية تميزها عن غيرها، لكن هذا لا يعني استقلال كل منها عن تشريع معين يناسبها ويتوافق مع خصوصياتها، بل أن الأمر يبقى في إطار التشريع الموحد للإدارة المحلية في الجزائر وهذا ينطبق على جميع البلديات التي تتولى بدورها إدارة شؤون مواطنيها محليا حسب خصائصها³.

بمعنى أكثر دقة ، هناك بلديات تهتم بتمايزها الإقليمي، ومن بينها دور مهم لبعض اللجان البلدية المنتخبة من قبلها ، مثل الري والزراعة والصيد البحري ، مثل البلديات الساحلية ، بينما دور هذه اللجان لم تختف في بعض البلديات ذات المواقع الجغرافية المختلفة⁴.

أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل: دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين - دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام".

¹ تنص المادة 211 من قانون البلدية على أنه "تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي بين البلديات وضمن المداخل الجبائية على صندوقين:

الصندوق البلدي للتضامن، صندوق الجماعات المحلية للضمان، تحدد كفاءات تنظيم هذه الصناديق وتسييرها عن طريق التنظيم".

² تنص المادة 175 من قانون البلدية على أنه: "تشجع البلدية وتدعم كل نشاط أو مساهمة أو مبادرة فردية أو جماعية تهدف إلى إنجاز المشاريع ذات منفعة عمومية".

³ المادة 119 فقرة 02 من قانون البلدية على أنه: "تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء".

⁴ داد إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة الامركزية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011-2012، ص 60.

واعتبارا لأهمية بعض هيئات المجالس المحلية، حيث أن عملية مراقبة المجالس المحلية تعتمد على عمل اللجنة الدائمة التي تشكلها داخلها في الأمور التي تدخل في اختصاصه كما كانت المادة 35 حول التنظيم السياسي لمجلس المدينة من خلال تشكيل لجنة ضمن نظام السلطة السياسية¹.

الفرع الثاني: تطبيقات فكرة الشخصية المعنوية

إن إضفاء الشخصية المعنوية على تلك المصالح المتميزة والإعتراف لها بالوجود القانوني المنصوص في المادة الأولى فقرة 02 على ذلك سواء بالإشارة الصريحة لفكرة الشخصية المعنوية في حد ذاتها، أو بإحدى نتائجها وهي الذمة المالية المستقلة².

إنه عنصر آخر من عناصر الشخصية المعنوية في إعلان مضامين الاعتراف بها ككيان معنوي غير مادي ، حيث أن السؤال مرتبط بالوجود القانوني للمجتمع من خلال أهم نتائجه ، وهي الاسم والمقر ، ترتبط فكرة الشخصية الأخلاقية بشكل أساسي بضم جزء من أراضي البلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، وبالتالي فإنه يتعلق بزوال الشخصية المعنوية وذلك من خلال تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها³.

وبما أن نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للبلدية تكون أكثر وضوحًا عندما تكون مستقلة في الإدارة الإدارية للشؤون العامة داخل أراضيها ، على النحو المنصوص عليه في المادة من نتائج الشخصية المعنوية المتمثلة بشكل ملموس في سلطة البلدية في اتخاذ جميع الإجراءات ، والقدرة على التصرف وتنفيذ الأعمال المختلفة التي تدخل في اختصاصها⁴.

¹المادة 35 من قانون البلدية التي تنص على أنه: "يجب أن تضمن تشكيلة اللجان المنصوص عليها في المادة 32 و 33 أعلاه تمثيلا تشبها يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي".

² المادة 01 فقرة 02 من قانون البلدية التي تنص على أنه: "وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة".

³ المواد من 06 إلى 10 من قانون البلدية رقم 10-11.

⁴ المادة 11 من القانون رقم 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

ومن جهة أخرى إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية تعد بمثابة التكملة لما ورد في نص المادة 78 من قانون البلدية¹.

الفرع الثالث: تطبيقات الاستقلال الإداري

التطبيق الأول للاستقلال الإداري المشار إليه في المادة 02 في تسيير الشؤون العامة، بالإضافة إلى امتداد الاستقلال والمشاركة مع الدولة في إدارة وإعداد الإقليم وفق المواد التي ينص عليها قانون البلديات².

فلا يخرج نص المادة 15 الإشارة إلى هيئات البلدية لأنه يعد دليلاً على إستقلالها الإداري لاسيما الفقرة الأخيرة من المادة 15³، وكذا المادة 16 فقرة 402⁴، وبدلاً من ذلك ، تحتوي المادة 52 ، المتعلقة بنظام اتخاذ القرار ، على إشارة صريحة في مسألة الاستقلالية الإدارية للبلدية في نطاق الاختصاصات التي يحددها القانون.

تنص المادة 63 من قانون البلديات على أن رئيس مجلس الشعب البلدي يجب أن يكون مقيماً في أراضي البلدية ، لما لها من إشارات عديدة إلى عنصر الاستقلال الإداري ، وأهمها أن رئيس مجلس الشعب البلدي ملزم لإدارة المصالح المحلية ، باستثناء ما تقتضيه ظروف استثنائية ومصرح به من الحاكم بإذن منه⁵.

في بعض الحالات، يتم تعيين الأشخاص لإدارة الشؤون العامة المحلية وفقاً لاحتياجات الشخصية المعنوية للمجتمع المحلي ، لأن منصبهم داخل البلدية كمنشط ومنسق

¹ نصت المادة 78 من قانون البلدية على أنه: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما".

² م02 من القانون رقم 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

³ تنص المادة 15 الفقرة الأخيرة من قانون البلدية على أنه: "تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

⁴ تنص المادة 16 فقرة 02 من قانون البلدية على أنه: "يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة".

⁵ المادة 63 من قانون رقم 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

لإدارة المصالح الإدارية والفنية للبلدية مع ضمان متابعة تنفيذ قرارات مجلس الشعب البلدي كأحد المهام الأساسية المتعلقة بالشخصية المعنوية للوحدة المحلية الخاضعة لسلطة رئيس البلدية¹.

وبالمثل ، فإن نص المادة 72 من قانون البلديات وما يليه ، والذي يعلن منصب رئيس متفرغ لمجلس الشعب البلدي ، يشير إلى عنصر الاستقلال الإداري والتمثيل في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ، وكذلك تنفيذ قرارات مجلس الشعب البلدي². ومع ذلك ، فإن ممارسة وظائف الرقابة الإدارية وفقاً لنص المادة 88 من قانون البلديات ، والتي يمكن أن تعلن صراحة فقط عن عنصر الاستقلال في الإدارة طالما أن ممارسة وظائف الرقابة الإدارية من قبل أعضاء مجلس البلدية تخضع للسلطة الوالي³. علاوة على ذلك ، تم التأكيد على الاستقلالية في مثل هذا الترابط المطبق في نص المادة 129 ، والتي تتضمن أدلة على إمكانية التفويض في قرارات رئيس مجلس الشعب البلدي إلى أمين عام البلدية⁴.

كل هذه النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية تتعلق أساساً بشكل مباشر أو غير مباشر بالاستقلال الإداري للوحدات المحلية لأنها ببساطة تؤكد من المشرع⁵.

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ع 73، الصادرة في 15 ديسمبر 2016.

² المادة 72 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: "يقترغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية".

³ تنص المادة 88 من قانون البلدية على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية".
⁴ تنص المادة 129 من قانون البلدية على أنه: "يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية بإستثناء القرارات".

⁵ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 17.

الفرع الرابع: تطبيقات الرقابة الوصائية

لا شك أن استقلال الوحدات المحلية في الجزائر نسبي وليست مطلقة بسبب تعدد سيطرة الحكومة المركزية، كما هو معمول به على المنتخبين، فلا يحق لهم أن يكونوا مجرمين، حيث تتدخل الحكومة كمدرين مع الحكم بالقبض على المنتخب الخاضع للمتابعة القضائية لجريمة جسيمة أو جنحة ، وفق أحكام نص المادة 43 من القانون المتعلق بالبلدية¹.

لكن يقصى نهائيا وبقوة القانون إذا ثبتت إدانته فيكون قرار الوالي مجرد عمل كائف لأمر سبق للقانون أن فصل فيه بموجب نص الأحكام المتعلقة به طبقا لنص المادة 44 من قانون البلدية².

وعليه فإن النص التشريعي على هذا الشكل بمثابة الضمانة القانونية للعضو المنتخب والذي ثبتت براءته اتجاه أي قرار يحتمل أن يصدر من طرف الوالي، هو تنظيم قانوني لمسألة الانتخاب المعتبرة في مصاف المسائل الدستورية الواجب تنظيمها بقانون وليس بتنظيم من طرف السلطات الإدارية صاحبة الاختصاص في ممارسة الرقابة الوصائية على الوحدات المحلية³.

¹ تنص المادة 43 من قانون البلدية على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية".

² تنص المادة 44 من قانون البلدية على أنه: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

³ كريم يريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس، المدية، الجزائر، 2009-2010، ص 35.

كما أن الرقابة الوصائية تمثل من طرف الحكومة المركزية ضمن قانون البلدية في الرقابة على الهيئة المنتخبة ككل، وذلك هو المقصود من حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي¹.

ومن جهة أخرى إن مسألة الحل على ذلك وبموجب الأداة القانونية يعبر على خطورة هذا الإجراء إتجاه الهيئات المحلية المنتخبة بحيث لا يمكن أن يتصور حل المجلس الشعبي البلدي بقرار من والي الولاية، أو حتى من طرف وزير الداخلية، بل لا بد أن يكون الحل من طرف رئيس الجمهورية بإعتباره رئيس السلطة الإدارية في الدولة بمختلف مستوياتها المركزية واللامركزية².

كما يمكن أن يضاف إلى هذا الوضع ما يمارسه الوالي في إطار سلطة الحلول المقررة له قانونا، إذ يستطيع أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا إمتنع عن القيام بإتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات³.

المطلب الثاني: النصوص التشريعية في قانون الولاية

بما أن الولاية عبارة عن تجمع إقليمي لامركزي، فإن الأمر يتعلق بعناصر اللامركزية المذكورة في تشريع القانون المحلي، الأمر الذي يتطلب تفسيراً تشريعياً لهذه العناصر في القانون الوطني، ونقسم هذا المطلب إلى فروع، الأول هو تطبيق المصالح المحلية المتميزة، والفرع الثاني هو تطبيق الشخصية المعنوية، والفرع الثالث هو تطبيق الاستقلال الإداري، والفرع الرابع هو تطبيق رقابة الوصاية.

¹ تنص م47 من قانون البلدية على أنه "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

² المادة 143 فقرة 01 من الدستور الجزائري.

³ المادة 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلديات.

الفرع الأول: تطبيقات عنصر المصالح المحلية المتميزة

وتجدر الإشارة إلى أن التطور المذكور هنا هو على المستوى المحلي، وهو ما يعني التمييز بين المصالح المحلية والوطنية دون تعارض في إطار مساعدة البلدية، وهو ما يعتبر تأكيداً لقيود المستوى المحلي، وهو ما ورد ذكره. في نص المادة 1 الفقرتين 03 و 04، التي تعبر عن التضامن والتشاور، باعتبارها ولايات الكتل الإقليمية المهمة التي يفرضها القانون التنمية المحلية ومساعدة البلديات¹.

نصت المادة 04 من قانون الولاية توزيع سلطة الدولة بين الحكومتين المركزية والمحلية، وللتأكيد، هناك تمييز بين المصالح المحلية والمركزية حيث تعتبر المصالح المحلية جزءاً من المصالح الوطنية. يمكن جزء المصلحة العامة، كما هو منصوص عليه في الدولة من التنسيق مع المصالح، وتوزيع السلطات كفرع تنفيذي لامركزي للدولة، كما لو أن الدولة تتخذ الترتيبات المناسبة لضمان الخصوصية المحلية لتلبية الاحتياجات. من خلال مؤسسات الدولة التي تشكل نظام إدارة لامركزي².

كما جاء في نص المادة 33 المتعلقة باللجان لاسيما ما تعلق بالتنمية المحلية، لأن مسألة التمثيل النسبي للأعضاء لا بد أن يعكس التركيبة السياسية للمجلس ضمن نص المادة 34³.

الفرع الثاني: تطبيقات الشخصية المعنوية

هناك نصوص تشير إلى مفهوم الشخصية الأخلاقية في قانون الدولة ، وبعضها يتضمن إشارات في القانون المحلي إلى بعض نتائج الاعتراف بتلك الشخصية ، وهو تعبير واضح أن الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والشخصية المعنوية والاستقلالية المالية⁴.

¹ المادة الأولى فقرة 03 و 04 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

² المادة 04 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

³ المادة 34 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

⁴ المادة الأولى فقرة 02 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

بالإضافة إلى ذلك ، تشير نصوص المادتين 5 و 6 إلى أحد مصادر التمويل المحلية للدولة وتقع في إطار الإصلاحات المالية المستقلة التي تتطلبها الدولة لتسيير الشؤون العامة على مستوى البلديات¹.

كما تم تضمينه في نص المادة 08 ، الفقرة 04 ، التي تندرج في نفس إطار التمويل المحلي للدولة التي تدخل وتؤسس علاقات في حدود اختصاصاتها مع المجموعات الإقليمية بموجب الشروط التي يحددها القانون².

للإشارة الضمنية إلى عنصر الشخصية القانونية ، هناك العديد من النصوص القانونية، أهمها المادة 09 المتعلقة بالمذهب والمقر والمنطقة المتعلقة بتعريف الحدود الإقليمية للدولة³.

كما يستنتج من أحكام المادة 51 بعض الإشارات إلى عنصر الشخصية المعنوية أن قرار مجلس شعب الدولة لا يخرج عن الاختصاص الذي يقره القانون ، وكذلك المادة 57 المتعلقة بالتمثيل القانوني للدولة من قبل مجلس الشعب. الحاكم أمام القضاء ، قبل كل شيء مع الأخذ في الاعتبار أن التمثيل القانوني هو أهم نتيجة للاعتراف بالشخصية المعنوية⁴.

¹ المادة 05 و 06 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

² المادة 08 فقرة 04 من القانون رقم 12-07 المعلق بقانون الولاية.

³ المادة 09 من القانون رقم 12-07 المعلق بقانون الولاية.

⁴ تنص المادة 57 فقرة الأخيرة من قانون الولاية على أنه: " برفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداوات التي إتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه".

وعلى العموم إن ما ورد ضمن نصوص المادة 173¹ وما يليها إلى غاية المادة 101² من قانون الولاية يندرج في إطار عنصر الشخصية المعنوية كأهم عنصر من عناصر الإدارة المحلية المكرسة في قانون الولاية.

سيكون الوالي هو الممثل القانوني للدولة ، على عكس تمثيل المجلس الشعبي للولاية أمام القضاء في حال رفض وزير الداخلية والمجتمعات المحلية المصادقة على قرارات المجلس الشعبي للولاية³.

الفرع الثالث: تطبيقات عنصر الإستقلال الإداري

يتجلى هذا العنصر ضمن قانون الولاية في مضمون كل من نص المادة 07 ونص المادة 08 التي تدل صراحة على الإستقلال في التسيير من خلال إنشاء مصالح عمومية للتكفل بحاجيات المواطن⁴.

بالنظر إلى أن الارتباط بين هذين النصين بعنصر الاستقلال الإداري أمر واضح وواضح ، سواء من حيث قدرة التفويض على ترسيخ المصالح العامة أو من حيث قدرته على إقامة علاقات مع المجموعات الإقليمية الأجنبية ، لأنهم أخيراً ، سوف تقع ضمن تلك الولاية القضائية المخولة قانوناً لتنفيذ شؤون أراضيها بشكل مستقل لتلبية احتياجات مواطنيها⁵.

¹ تنص المادة 73 من قانون الولاية على أنه: "تمارس الولاية بإعتبارها جماعة إقليمية لامركزية صلاحياتها طبقاً للمبادئ المحددة في المواد الأوبية و 03 و 04 من هذا القانون".

² تنص المادة 101 من قانون الولاية على أنه: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب"

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 331.

⁴ المادة 07 و 08 من القانون رقم 07-12 المعلق بقانون الولاية.

⁵ حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2019، ص

ينص نص المادة 33 المتعلقة بلجنة تشكيل لجان تهيئة الإقليم والنقل، وكذلك لجنة التنمية المحلية، على أن كلا من عمليات الإعداد والتطوير تعتبر في صميم الشكل العام للاستقلال الذاتي للوحدة المحلية وهي تدرس جميع الموضوعات الأخرى التي تهم الدولة¹. ونظراً لاستقلالية الهيئة المحلية المنتخبة وترقيتها إلى رتبة جهات رقابية، فإن أحكام قانون الولاية من حيث منح أعضاء مجلس الشعب للولاية حق توجيه الأسئلة كتابة إلى المدير الأول، أو أي مسؤول على مستوى إدارات ومديريات الدولة غير المتواجدة في مختلف قطاعات النشاط، وعلى مستوى الدولة ملزم بالرد وفي المواعيد التي يحددها ممثلو السلطة المركزية².

حيث أن ما جاء في المادتين رقم 03 فقرة 01³ و المادة 34 فقرة 02⁴ من قانون الولاية لا يمكن أن يكون أي تفسير سوى التعبير عن الإستقلال الإداري خاصة المتعلق بتهيئة الإقليم على مستوى الجماعات المحلية.

الفرع الرابع: تطبيقات الرقابة الوصائية

على النحو المنصوص عليه في القانون البلدي بشأن الرقابة الوصائية، لا يزال الاستقلال الإداري يمثل قضية نسبية في نظام الدولة لأن السيطرة تحدث عندما تمارسها السلطة المركزية، وهي المحور الإداري، وليس من قبل هيئات غير مركزة في الإدارة يمثلها حكام الولايات⁵.

¹ المادة 33 من القانون رقم 12-07 المعلق بقانون الولاية.

² تنص المادة 37 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديريات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط.

³ تنص المادة 13 فقرة 01 على أنه: "يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق".

⁴ تنص المادة 34 فقرة 02 على أنه: "تعد كل لجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه".

⁵ داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01،

ومع ذلك ، فإن الولاية هو تعبير عن كل من المركزية واللامركزية الإدارية الإقليمية ، وفي هذه الحالة لا يتوقع أن تمارس نفس الهيئات التي ليس لها تركيز إداري رقابة وقائية على الهيئات المنتخبة الموزعة على المستوى الإقليمي ، لكنها سلطة يقرر في داخل الشخص الاعتباري الذي هو الدولة¹.

أما فيما يتعلق بالاختلاف بين الدولة والبلدية ، فللدولة إمكانية الطعن في قرار وزير الداخلية والمجالس المحلية والقاضي للتحقق من فقدان الانتخاب أمام مجلس الدولة ، في حين أن هذا الحكم ليس له نظير في القانون البلدي لأن وفاة أو فقدان الصفة المنتخبة بموجب هذا القانون يتم وفقا لقرار مجلس الشعب البلدي ويبلغ المحافظ فقط².

يبدو أن الرقابة الوصائية على عمل الهيئة المنتخبة متعددة مع تعدد الصلاحيات التي تمارس خلأفاً للممارسة الأصلية فقط من قبل وزير الداخلية والمجتمعات المحلية ، وقبل كل شيء إذا علمنا أن الوزارة المعنية لديها الصلاحيات والصلاحيات التي تسمح بتحديد أبسط وأدق الانتهاكات التي ارتكبتها مجلس شعب الولاية قبل المداولة وبعدها ، وبالتالي يمثل المحافظ في رقع من التقارير الدورية لوزارة الداخلية والسلطات المحلية³.

ومن مبررات ربط إصدار المصادقة بمداولات مجلس شعب الولاية مع وزارة الداخلية والمجتمعات المحلية قدرة المجلس على تقديم مقترحات وتعليقات على كافة الأمور المتعلقة بشؤون الدولة إلى وزير الداخلية لشؤون المجتمعات المحلية وفق أحكام المادة 79 من قانون الولاية⁴.

¹ تنص المادة 02 من قانون الولاية على أنه: "للولاية هيئتان هما المجلس الشعب الولائي والوالي".

² تنص المادة 40 من قانون البلدية على أنه: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني. ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا".

³ محمد بعلي الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 118.

⁴ تنص المادة 79 من قانون الولاية على أنه: "يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الإقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص في أجل أقصاه 30 يوما".

قيام المحافظ برفع دعوى ضد المجلس وإن كانت تجسد من وجهة نظر سيادة القانون ومبدأ التقديم إلى القضاء لضمان مشروعية التصرفات والأفعال، إلا أن رفع الدعوى القضائية سيؤدي إلى تقرير متوتر بين هيئات الدولة المنتخبة والمعيّنة، وظهور الصراع وظهوره على الملأ سيكون موضوع نقاش بين سكان المنطقة. هذا يفقد ثقتهم في ممثل السلطة المركزية أو المختار ، لذلك كان من الأفضل تسوية الأمر خارج المحكمة¹.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 333.

ملخص الفصل

إن الدستور قد تجاهل الإختصاص التنظيمي للجماعات المحلية، فإنه على مستوى النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية هناك عدة مظاهر ودلائل قانونية تدل على الإعتراف لهذه الوحدات بسلطة إنشاء قواعد قانونية عامة ومجردة.

وتمثل القرارات الإدارية الوسيلة القانونية التي يباشرها كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي والسلطة التنظيمية أن الملاحظة التي سجلناها عند تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمجال التنظيم المحلي هي الطبيعة المتميزة سواء من حيث مبررات وجوده أو من حيث وسائل مباشر بالإضافة إلى احتكارها في مجال الضبط الإداري فقط مما يجد من قيمتها، ويعطي لها تصورا سلبيا.

ويبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى الإتجاه الحديث في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق تحديد وحصر الموضوعات والمسائل الداخلة في مجال القانون، وخارج هذا يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة، بحيث يتبنى مجال إختصاص الموجود في التشريع.



الفصل الثاني:

تأثير رقابة السلطة المركزية على

إختصاص الجماعات المحلية

تمهيد

إن الرقابة على العمل الإداري مكانة بالغة الأهمية حيث أنه المعيار الذي يمكن للدول من خلاله تقييم أداء الإدارة العامة فيه، وإظهار مدى التزامها بمبدأ الشرعية وحماية المصلحة العامة. عليها من وجهة نظر تخصصها من ناحية، ومن ناحية أخرى، أن الرقابة مرتبطة في المقام الأول بمصالح المجتمع.

عندما يسمع المرء مصطلح الوصاية الإدارية، تتبادر إلى الذهن على الفور الإدارة أو السلطة المسؤولة عن ممارستها، والتي تمثلها السلطة المركزية، لأن الأخيرة هي أساس السلطة في الدولة والمحرك الرئيسي للباقي. نفس الشيء. السلطات، تعمل على متابعة كافة الإجراءات الأخرى بما في ذلك الإدارة المحلية، ولكن هذه السلطة ليست حصرية لها إلا بعد فحص نصوص القوانين، حيث نجد أن هناك من يشارك في الوصاية الإدارية، ويمكن أن تتخذ يتم من خلال هيئات غير مركزة، أي من خلال ممثل السلطة المركزية في الإدارة المحلية، ويمكن أن يكون داخل نفس الهيئات اللامركزية، من الهيئة العليا إلى الهيئة التي، بدونها، تأخذ اسم لامركزية السيطرة.

يجب أن تتمتع المجالس البلدية، من أجل ممارسة صلاحياتها، بحرية واسعة في مجالات عملهم من خلال ممارسة قوة المبادرة وأعمالهم غير قابلة للتغيير، يتم ممارسة جميع القرارات التي تدخل في اختصاصها من خلال القرارات كأداة قانونية لها سلطة تقديرية ضمن الصلاحيات التي ينص عليها القانون، لكن هذا الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية ليست مطلقة، فهي تخضع لضوابط وقائية صارمة حزب السلطة المركزية ويمثله المحافظ والوزير المكلف بالداخلية.

المبحث الأول: الرقابة المركزية على أعمال الجماعات الإقليمية

تكتسب الرقابة على النشاط الإداري أهمية كبيرة حيث أنها المعيار الذي يمكن للدول من خلاله تقييم عمل الإدارة العامة فيه، وإظهار مدى التزامها بمبدأ الشرعية وحماية المصلحة العامة ينظر إليها من وجهة نظر تخصصه، ومن ناحية أخرى، فإن الرقابة مرتبطة بمصالح المجتمع.

المطلب الأول: رقابة الحكومة المركزية

تتميز الوصاية الإدارية بأنها وصاية صارمة تمارس في ظروف خاصة واستثنائية وقد واجهت انتقادات فقهية كثيرة في تحديدها لمدى كفايتها القانونية، حيث عمل الفقهاء القانون الإداري في تحديد الكفاية القانونية للولاية الإدارية من خلال دراسة وتحليل أكثر أهمية، حيث أن تحديد نطاق هذه الرقابة بالإضافة إلى السلطات الإدارية المعينة لتنفيذها يجب أن يتم من خلال القوانين واللوائح المتعلقة بمجال الانضباط الإداري في الدولة، مما يعني أنها رقابة استثنائية ومقيدة لا تمارس إلا في حدود القانون¹.

الفرع الأول: الرقابة التشريعية

تمارس هذه الرقاب في إنجلترا وتكون من طرف البرلمان المتمثل في مجلس العموم وهي مبسطة إلى حد كبير، وفي الولايات المتحدة بواسطة برلمانات الولايات المختلفة، وتتمثل هذه الرقابة في إنشاء الوحدات المحلية².

ويتم تحديد اختصاصاتها بواسطة السلطة التشريعية، وكذا بالنسبة لتقرير الموارد المالية المختلفة للوحدات المحلية وعلاقة هذه الوحدات بالسلطات المختلفة في الدولة³.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 50.

² عادل بوعمران، مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، ع26، 2010، ص 70.

³ محمد الهماندوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية والسياسية دراسة مقارنة، دار المستقبل العربي، ط1، القاهرة، مصر، 1990، ص 75.

من وجهة نظر عملية وواقعية ، يمكن ملاحظة أن التقاليد الإنجليزية تتجنب الإضرار باستقلالية الهيئات المركزية ، لأنه إذا تدخل البرلمان الإنجليزي في مسألة الهيئات المحلية، فإنه يتدخل من خلال تعديل سلطتها بشكل إيجابي ، أي يقول ، في كثير من الأحيان يكون لصالحهم ، مما يمنحهم صلاحيات أوسع لم يمارسوها من قبل ، ويرجع ذلك إلى ظاهرة استبدال العرف على القانون في إنجلترا¹.

بينما يمكن للبرلمان نظريًا أن يوسع أو يقيد صلاحيات السلطة المحلية ، فإننا نجد عمليًا أن البرلمان نادرًا ما يتدخل في الانتقال من حرية الهيئات المركزية ، إلا في حالة منح تخصصات جديدة لها ، وهذا بسبب الظاهرة من استبدال القانون العرفي في النظام البريطاني².

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية

تمارس هذه الرقابة من قبل السلطة التنفيذية المركزية على الحكومات المحلية ، شريطة ألا تكون الوحدات المحلية فروعًا للحكومة المركزية، بل وحدات لها كيان مستقل خاص بها ولكنها تتمتع بالسيادة بموجب القانون³.

حيث تختلف هذه الرقابة في الأشكال والأساليب باختلاف المجالس، ولكن هناك بعض القواعد العامة لجميع المجالس، بما في ذلك عدم وجود رقابة على أعضاء المجالس المحلية، كما هو الحال في فرنسا، حيث لا تتمتع السلطة المركزية بصلاحيات تعيين العضوية. أو التأديب أو التعليق أو العزل ، لأن جميع الأعضاء منتخبون لشغل مناصب⁴.

¹ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2004، ص 17.

² عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية المحلية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، ع06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2009، ص 105.

³ فريد مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 50.

⁴ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، 2004، ص 19.

كما لا تملك السلطة المركزية حل المجالس المحلية المنتخبة قبل إنتهاء موعدها¹. لذلك ، يمكن القول أن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات الإقليمية محدودة ومحدودة ، وتقتصر بشكل أساسي على حقيقة أنه عندما تنحرف الهيئات المركزية عن الاختصاصات والقوانين المنظمة لها ، فإن الحكومة المركزية لديها سلطة تطبيق القانون على القاضي العادي لإلزام هذه الهيئات بالامتثال للقانون في حالة الامتناع عن مثل هذا العمل².

من ناحية أخرى، تصادق الحكومة المركزية على بعض أنشطة البلديات وتشرف على الإجراءات القانونية، كالتصديق على اللوائح المحلية الصادرة عن البلديات للحفاظ على الصحة والسلامة العامة، وتعتمد الوزارة بعض المشاريع المحلية لضمان سلامة الخطط وتوافقها معها. سياسة الحكومة بشأن تفويض البرلمان لإصدار القواعد التي تحكم الأمور المتعلقة بالهيئات الإقليمية³.

أما إستثناء، يكون للحكومة المركزية سلطة إشراف ورقابة مشددة على الهيئات الإقليمية كحالة التصرف في الأموال العامة المملوكة للبلدية وسكن العمال والقروض والحسابات الختامية⁴.

تتمتع المجموعات المحلية بإستقلال واسع على السلطة المركزية، في طلب إلغاء القرارات المحلية الصادرة التي تجاوزت قانون إختصاصها في اللجوء إلى القاضي، فإن

¹ زين الدين لعامري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2017، ص 106.

² سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 167.

³ بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على المركزية الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 35.

⁴ الخلايلة محمد علي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 48.

رقابة الحكومة المركزية تتمثل في صورة واحدة وهي إجراء التفتيش، التي تهدف إلى الإثبات من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية¹.

فقد شهد النظام الإنجليزي الرقابي تراجعاً لصالح السلطة المركزية، وذلك من خلال تضيق الخناق على الهيئات المحلية وتشديد الرقابة الممارسة عليها والتي تجلت في صورتين أساسيين وهي²:

أولاً: التقليل من مهام الجماعات المحلية بإنشاء هيئات حكومية متخصصة المتمثلة في الوزارة للقيام بتحويل المهام من الوحدات الإقليمية والمركزية.

ثانياً: إضافة نماذج أخرى للرقابة تمارسها الوزارات، كاللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، التصديق على أعمالها، سلطة الحلول، رقابة المنحة، وكذا مراقبة السلطة المركزية للإعلانات التي تمنحها الهيئة المحلية، وأوجه صرف هذه الأموال³.

نلاحظ أن النموذج الإنجليزي للرقابة يتسم بتقليل دور السلطة الإدارية في الرقابة، ذلك أنه يعتمد الدور الرقابي للقضاء على الهيئات الإقليمية، فالرقابة هنا مخففة لأنها تقتصر على التأكد من المجالس المحلية التي تنفذ مهامها، وأن المرافق المحلية تؤدي خدماتها وتستخدم الإعانات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية إستخداماً أمثل⁴.

¹ مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع1، ديسمبر 2001، ص 124.

² حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 10.

³ برازة وهيبة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 154.

⁴ فريد مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 49.

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة المركزية، فإزدادت الرقابة التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الإستقلال المحلي، وذلك راجع إلى:

أ. إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

ب. بروز سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية كاللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في الموارد المالية والإدارية، سلطة الحلول، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة للتفتيش المالي والتقني، وهو ما أدى إلى ظهور نظام وصاية غريب عن النظام الإنجليزي¹.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية

تأخذ إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية بنظام القضاء الموحد أي أن المحاكم العادية هي التي تختص بالفصل في كل أنواع المنازعات سواء العادية أو الإدارية².

وبهذا المعنى، فإن محاكم إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية مختصة بتسوية النزاعات بين الأفراد والسلطات المحلية، أو بين السلطات المحلية نفسها، أو بين السلطات المحلية والسلطة المركزية، سواء من حيث الإلغاء أو التعويض. عن الأضرار الناجمة عن نشاط هذه الكيانات المحلية.

كما تستطيع المحاكم القضائية أن تصدر أمراً قضائياً إلى الهيئات المحلية أو الأفراد لحل مشكلة معينة، كإصدار أمر الهيئة بوقف نزع الملكية لأحد أفراد للمنفعة العامة، أو في أي حالة عليها الأضرار بحقوق وحرريات الأفراد.

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية المحلية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 106.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم الإداري، التنظيم

القانوني للوظيفة الإدارية، نظرية العقد الإداري)، منشأة المعارف، مصر، 2004، 191.

وتتميز الولايات المتحدة الأمريكية بأن الحاكم العادية لها الحق في الفصل في دستورية القوانين وبحث مشروعية اللوائح والقرارات الصادرة من الهيئات المحلية¹. إن المحاكم الإنجليزية وبخلاف الفرنسية والدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء، لا تحكم إلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير الشرعية فقط، بل تطل رقابتها إلى حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية التصرف وفق القانون، وحتى قبل إصدار قراراتها، وهذا يعتبر تهديد لإستقلاليتها، كما أن للرقابة القضائية على المجالس المحلية آثار تتمثل في إلزام هذه المجالس بالقانون في تصرفاتها، وإمتناعها عن الأعمال غير الشرعية، خشية لجوء الأفراد إلى القضاء للمطالبة بالتعويض المادي². كما أن القضاء الإنجليزي يمارس الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في حالة مخالفة القوانين، إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة³.

المطلب الثاني: رقابة هيئات عدم التركيز الإداري

مر نظام الرقابة على الهيئات الإقليمية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين، تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة التي إستمرت إلى غاية صدور قانون 02 مارس 1982 الذي وحد نظام الرقابة على مختلف الهيئات الإقليمية بإلغائه للرقابة الإدارية والإكتفاء برقابة القضاء الإداري، فالرقابة كانت مشددة على الهيئات المحلية، إذ تخضع مباشرة إختصاصاتها لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية⁴.

¹ محمد الهماندوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية والسياسية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 79.

² زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص 138.

³ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية المحلية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 105.

⁴ فريد مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص

الفرع الأول: مرحلة الرقابة المشددة

خضعت الهيئات المحلية في النظام الفرنسي خلال هذه المرحلة إلى رقابة السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر رقابتها من خلال إنشاء الهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ولها حق تعديله أو إلغائه، كما أن القضاء يتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئات المحلية¹.

أما السلطة التنفيذية تباشر رقابة إدارية على الهيئات المحلية على الأعضاء والأعمال، ولها الحق في إيقاف وعزل أعضاء المجالس المحلية وحق إيقاف وحل المجالس المحلية وفقا لما يتطلبه القانون، أما على مستوى الأعمال تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات الرقابية تجعلها شريكا للمجموعات المحلية في أداء مهامها وتسيير شؤونها بل في بعض الأحيان تكون أقوى من المجموعات المحلية².

فأعمال الهيئات المحلية تنقسم إلى قسمين، الإيجابية التي تخضع إلى إذن مسبق أو تصديق لاحق من السلطة المركزية، أما السلبية في حالة إمتناع الهيئات المحلية عن القيام بعملها فيجوز لها أن تحل محلها في أداء العمل من قبل السلطة المركزية³.

أولاً: الأعمال الإيجابية

على الهيئات المحلية طلب الإستشارة في بعض الأحيان من السلطة المركزية للحصول على معلومات تقيدها في إنجاز أعمالها، وقد تكون الإستشارة ملزمة في بعض الأحيان للجهات المحلية وإلا عد عملها باطلا، وقد تكون في بعض الأحيان إختيارية علما أن الهيئات المحلية غير ملزمة بالأخذ بنتيجة المشورة في كلتا الحالتين⁴.

¹ حفيزة سفوحي، نطاق إستقلالية السلطات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص 32.

² عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية المحلية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 107.

³ حفيزة سفوحي، نطاق إستقلالية السلطات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 51.

⁴ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية المحلية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 108.

ومن جهة أخرى يعد الإذن ترخيص يشترطه القانون على الهيئات المحلية وإلا كان عملها باطلا، وهذا لأن الإذن إجراء قانوني لازم وسابق، أي يشترط الرجوع إلى السلطة الوصية التي لا تأذن إلا بالأعمال التي تحقق الصالح العام¹.
ومن أحد الآليات المتقدمة للتدخل في الشؤون المحلية التصديق الذي يؤدي إلى ما يسمى بالإدارة التشاركية للشؤون المحلية بين السلطة المحلية والسلطة المركزية، فيكون العمل كله لا جزاء منه حيث يجوز للسلطة الوصية القيام بالتعديلات على العمل المقدم للتصديق عيه، لأنه يعني التدخل في إختصاصات الهيئة المحلية، وهذا لا يتفق مع القانون، فإن رأت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق بحاجة إلى تعديلات فتقوم بتعديله ومن ثم التصديق عليه مرة أخرى².

وبعد التصديق يكون القرار قابلا للتنفيذ في أي وقت، مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن التنفيذ، إذا ما بدا لها أن لمصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المصادق عليه ينسب إلى للهيئة المحلية، التي تكون وحدها مسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار، ومطالبتها بالتعويض³.

ثانيا: الأعمال السلبية

قد يمنح القانون السلطة الوصية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية والتي تكون مخالفة للقانون دون الرجوع إلى القضاء، وهو ما يفسر سمو الإدارة المركزية عند الإدارة المحلية حتى في الشؤون المحلية، ويشترط لكي يكون قابلا للإلغاء:
أ. أن يكون الإلغاء للقرار كله أو يعاد للهيئة المحلية لتعديله.

¹ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010/2011، ص 45.

² داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز الإداري بالإدارة المركزية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 168.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 80.

ب. السلطة الوصية هي التي تصدر قرار الإلغاء.

ج. يكتب ويعلل قرار الإلغاء.

د. في حالة تحديد مدة الإلغاء، يجب أن يكن القرار صادرا في مدة الإلغاء.

هـ. قرار الإلغاء مبني على جهة المصدرة للإلغاء¹.

كما هو الحال بالنسبة للحلول التي هي الأداء الذي يخول الإدارة المركزية محل السلطة الوصية في أعمال النفقات الإلزامية وإعادة توازن الميزانية في حالة الرفض، فيمكن للجهات المحلية الإمتناع عن أداء عمل بسبب العجز أو الإهمال، الأمر الذي يعرض المصالح العامة المحلية للخطر، مما يقتضي تدخل السلطة الوصية عن طريق قواعد إستثنائية لدرك ذلك الخطر وذلك عن طريق:

1. النص الصريح للقانون على جواز الحلول.

2. الإثبات الرسمي لإمتناع الهيئة عن أداء العمل وذلك بتوجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل².

أما الإيقاف بإعتباره عبارة عن إنذار تحدد آجاله الذي يترتب عليه تعطيل نشاط وسير الأعمال للمجالس أو الهيئات المحلية المعينة مؤقتا، لإعتبارات قد تسند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة الذي يعتبر إجراء أولي³.

الفرع الثاني: مرحلة الرقابة اللاحقة

هي مجموعة الأساليب والإجراءات والتعريفات التي تركز على الأنشطة التنظيمية على المستوى التشغيلي، التي تزود المدير التنفيذي بالمعلومات التي يحتاجها، وذلك لتقييم الأنشطة التنظيمية التي تقع تحت سيطرته، لأنها تستخدم كأداة للتقييم ومكافئة الموظفين

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 208.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط04، دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010، ص 95.

³ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة السادسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 62.

وكذا تنبيه وتحذير المسؤولين، كما تزود الإدارة العليا بالمعلومات التي تستخدم في عملية تغيير وتعديل الخطط المستقبلية¹.

كما يوجد بعض الموضوعات التي يجب على المجلس البلدي إحالتها إلى ممثل الدولة التي تتضمن القرارات التنظيمية الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الإداري، والقرارات ذات الطابع اللائحي التي تصدرها المجالس المحلية تطبيقاً لنصوص قانون الإدارة المحلية، أي كل إتفاق يتعلق بإبرام عقد إداري أو قرض، أو كل إتفاق يتعلق بمنح إمتياز أو إيجار أحد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وكذا القرارات الفردية المتعلقة بالتعيين أو الترقية في الدرجة أو الجزاءات أو التسريح التي تتعلق بالموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية².

كما يقوم ممثل الدولة بفحص شرعية هذه الأعمال فقط دون أن يتعدى إلى الملائمة، فإذا وجدها مشروعة فلا نقاش فيها وأعلن المجلس المحلي في ذلك، ومن ثم تكون القرارات قابلة للتنفيذ بعد إتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية والقرارات الفردية³.

بحيث أن هذا النوع من الرقابة يعهد إلى موظفين من الإدارة، وذلك بعد تلقيهم تكويناً خاصاً عن الرقابة، فتوكل إلى كل مفتش عمومي تابع لوزارة المالية بممارسة مهامهم الرقابية على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذ ويكون ذلك عن طريق دفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل وتطابق الصرف للإ اعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية⁴.

¹ محمود عساف، أصول الإدارة، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مصر، 1982، ص 567.

² محمود عساف، أصول الإدارة، مرجع سابق ص 569.

³ بن علي حياة، إكراهات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص 60.

⁴ حديد روضة، مبدأ التفريغ في ظل توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2017، ص 38.

المبحث الثاني: الرقابة على الهيئة المنتخبة وأشخاصها

فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية والذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى اليوم يظهر فيها وبشكل واضح التوسع وشدة آليات الرقابة الممارسة على المجالس المحلية سواء بالنسبة لفئة المعينين أو المنتخبين، وبما أن الفئة الأولى لا تحدث إشكالا كبيرا كونها تخضع لجهة التعيين، لفئة الثانية تطرح الرقابة عليها بعض الصعوبات على المستوى العملي كونها لا تربط برابطة الخضوع والتبعية لأية جهة إدارية¹.

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الولاية باعتبارها هيئة لامركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ويقصد بالرقابة الإدارية السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها جهات الرقابة على نشاط الولاية وأعمالها، وتكون الوصاية هنا على فئة المعينين وكذلك بالنسبة لفئة المنتخبين².

فبالنسبة لفئة المعينين، على المستوى العملي لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا عليهم وذلك بسبب خضوعهم للسلطة الرئاسية لجهة التعيين، التي تعمل على ترقيتهم ونقلهم إضافة إلى تأديبهم متى دعت الضرورة لذلك، فالوالي مثلا كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية عن طريق الوزير المكلف بالداخلية، وحيث يتلقى التعليمات من مختلف الوزارة باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية. في حين أن ممارسة الرقابة على فئة المنتخبين صعبة في الواقع العملي، كونهم لا يعينون، ولا يخضعون لأي جهة إدارية، ولكن على

¹ محمد الشافعي ابوراس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، دون تاريخ، ص 145.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ط01، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 75.

الرغم من ذلك نجد أن فئة المنتخبين تخضع لرقابة وإشراف الجهة الوصية، وذلك بالكيفية والإجراءات التي يحددها القانون¹.

ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية حدد المشرع الأحكام القانونية التي توّطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية الوالي ووزير الداخلية في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صوراً متعددة تأخذ إما شكل الإيقاف أو إعلان التخلي عن العهدة أو الإقصاء بقوة القانون من المجلس المنتخب².

المطلب الأول: الرقابة على الهيئة المنتخبة

تعتبر هذه الرقابة من أخطر السبل التي تستعملها السلطة المركزية أثناء مباشرة مهامها، كونها تمس بالتسيير اللامركزي والتعبير الديمقراطي حيث يخول للسلطة المركزية حسب القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة، أي القضاء عليه وإنهاء مهامه قانونياً، مع إبقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة. وحل المجلس الشعبي الولائي يتم في حالات حددها القانون³.

الفرع الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي

تتمثل الرقابة على المجلس الشعبي الولائي في حل المجلس الشعبي الولائي وإجراءات حل المجلس الشعبي الولائي وكذا تجديد المجلس الشعبي الولائي حسب ما جاء في قانون الولاية والمرسوم التنفيذي رقم 16-104⁴.

¹ إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2013، ص 80.

² إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مرجع سابق، ص 81.

³ القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كيفيات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية، عدد 18، الصادرة في 23 مارس 2016.

أولاً: حالات حل المجلس الشعبي الولائي

تتمثل الرقابة على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة وهي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية القائمة، فإذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنشئ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل الأجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة¹.

ونجد أحكام كل من المادتين 47 و 48 من قانون الولاية رقم 07-12 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 16-104 قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في سبع حالات تتمثل في كالاتي²:

أ. خرق أحكام دستورية:

وقد أضيفت هذه الحالة مؤخراً، ففي حال مخالفة أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل والتجديد، وهذا حفاظاً على قانونية المجلس وسلامة أعماله لأن ما بني على باطل فهو باطل.

ب. في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وقد وردت هذه الحالة بصورة مطلقة، فلم تبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء.

ج. حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهذا سبب معقول فطالما

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائري، مرجع سابق، ص 22.

² المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 الذي يحدد كفاءات حل المجالس الشعبية البلدية والولاية، ج.ر.ع 18، الصادرة في 23 مارس 2016.

عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وقدموا استقالتهم الجماعية، في هذه الحالة يجب حل المجلس وتجديده، وفي الحقيقة يصعب تصور مثلها من الناحية الواقعية وذلك لوجود تشكيلة سياسية مختلفة في الانتماءات¹.

د. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: كالسير الحسن لأعماله، ففي ظل التعددية السياسية ونظرا لاختلاف وتعارض وجهات النظر، يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة التداولية في إقليم الولاية يجسد مبدأ الديمقراطية، فلا يعد مكانا للصراع أو الاختلاف المعرقل لأن المجلس يضم تشكيلات سياسية متعددة قد يحدث الخلاف بين الأعضاء لكن يجب ألا يؤثر سلبا على هيئة التداولية، فإذا ثبت الاختلاف أصبح الأمر خطيرا يجب حل المجلس، وفي هذه الحالة يفترض أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف ونطاقه وآثاره².

ونجد أن المشرع هنا قد استعمل عبارات عامة تحمل عدة تأويلات لما ذكر وصف الإختلالات الخطيرة، ويكون بذلك قد منح السلطة الوصية المجال لتقدير ما تراه إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين.

هـ. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: فالمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور الأغلبية من الممارسين، وفي حالة عدم توافر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستئناف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية فإن المجلس سيحل، لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية في التداول³.

¹ جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص 77.

² تايب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الج ا زئر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2011، ص 200.

³ المادة 41 من قانون رقم 12-11 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012، ج.ر.ع 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

و. في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وقد أضيفت هذه الحالة في القانون الحالي حيث لم تكن موجودة في ظل قانون رقم 90-09 إذ كانت منصوص عليها في قانون البلدية لعام في 1990، وهي حالة طبيعية كون عدد البلديات غير ثابت ولا مستقر، فلعدة أسباب موضوعية يعمل المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، ومن ثم قد تضم بلدية إلى أخرى، وهذا ما حل المجلسين معا وبالتالي حل المجلس الشعبي الولائي كذلك¹.

ز. في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وبالتالي فإن هذا المجلس يكون مصيره الحل في حال استحالة تنصيبه لأي ظرف استثنائي، ونجد أن القانون لم يحدد هذا الظرف، فكل ظرف من شأنه الحيلولة دون تنصيب المجلس فإنه سيؤدي إلى حله وتجديده².

أراد المشرع حماية إستقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصراً، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت³.

ثانياً: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي

وفقاً للمادة 47 من قانون الولاية فإنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية حرصاً على إستقرار الأوضاع، في حين المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990 تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء، وهو ما يشير إليه النص الجديد، والملاحظ أن المشرع وفق حين حصر حالات

¹ القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ع 16، المؤرخة في 11 أبريل 1990 المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، ع 34، الصادرة في 23 جويلية 2011.

² القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.

³ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية والمالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 154.

الحل أولاً، وثانياً عندما أوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس، أما حسب ما جاء في المادة 49 من قانون الولاية أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على إقتراح من الوالي في آجال العشرة أيام التي حل المجلس الغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ إستمرارية الولاية في تسيير شؤونها والحفاظ على ممتلكاتها وأمنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى منعا لتسيب الأمور وأعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي وتنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد¹.

نلاحظ من خلال أحكام المادة 49 من قانون الولاية أنها لا تفعل مبدأ المشاركة بحيث نجدها تمنح الحق للوالي في إقتراح تشكيل مندوبية ولائية، كما أنها تركت مسألة تنظيم وتطبيق المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم الذي لم يتم إصداره إلا مؤخرًا بصور المرسوم التنفيذي 16-104 ومن خلال ما سبق يتضح أنه بعد حل المجلس الشعبي الولائي فإن جهة الوصاية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية تستأثر بتعيين المندوبية الولائية التي تتولى تسيير الشؤون المحلية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، وهنا نلمس مساساً باستقلالية المجلس الشعبي الولائي عند حله فيما يخص تعيين الوزير المكلف بالداخلية متصرفاً ومساعدين وأعضاء المندوبية من بين الموظفين والأعوان العمومية ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق عدة أشهر، وعليه فإن هذا الجانب يعد خرقاً لمبدأ إستقلالية الهيئة وتدخلها للسلطة المركزية في الشأن المحلي وهذا ما يتنافى مع مبادئ اللامركزية².

ثالثاً: تجديد المجلس الشعبي الولائي

حل المجلس الشعبي الولائي يعني المساس بأكثر هيئة عملية منتخبة ووضع المشرع

¹ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية-الولاية في إطار القانون رقم 12-07، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي للدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008، ص 104.

² المرسوم التنفيذي رقم 16-104 الذي يحدد كفاءات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية.

الجزائري في أعلى الهيئات الإقليمية حسب قانون الولاية المادة 49 منه فإنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على إقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، وهذا ما أكدته المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16 إلا في حالة الظروف الاستثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام¹. وهذه إحدى الضمانات التي حددها المشرع سعياً للحفاظ على سير المرفق والهيئة المنتخبة، لغاية إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، بما يعني تمديد أجل 3 أشهر إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات.

كما نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16 على تأجيل انتخاب المجلس الجديد في حالة الظروف الاستثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق الانتخابات، وفي هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم إقتراح معطل بتأجيل الانتخابات إلى الوزير المكلف بالداخلية ليتخذ قرار التأشير في مجلس الوزراء². فيلاحظ من أحكام هذه المادة أنها منحت السلطة التقديرية للوالي في تقديمه إقتراح تأجيل الانتخابات، فالمشرع لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية أو الأعمال التي تعد مساساً بالنظام العام وهذا ما يفتح المجال واسعاً أمام تدخل السلطة المركزية بتأجيل الانتخابات وفقاً لتقديراتها الخاصة.

أما بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد فتنتهي عهده بانتهاء الفترة المتبقية إلى غاية التجديد العام للمجالس الولائية، كما أنه لا يمكن تنظيم انتخابات لتجديد المجلس الولائي المحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، أي تستمر المندوبية الولائية في تسيير الشأن المحلي للولاية إلى غاية إجراء الانتخابات حيث يستدعى ناخبو الولاية التي

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16 الذي يحدد كيفية حل المجالس الشعبية والولائية.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16 الذي يحدد كيفية حل المجالس الشعبية البلدية والولاية.

حل مجلسها بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل تسعين يوما من تاريخ الانتخاب¹.

يتبين من خلال ما سبق خطورة الحل كآلية رقابية لما يشكله من تهديد لإستقلالية المجلس الولائي وكذا مساسا بمبدأ الديمقراطية لذا أحاطه المشرع بجملة من القيود والضمانات، حيث يمارسها رئيس الجمهورية، ويظهر من خلالها دور الوزير المكلف بالداخلية من خلال التقارير يرفعها إلى رئيس الجمهورية، كما يظهر فيها تدخل الوالي من خلال الإقتراحات التي يقدمها للوزير المكلف بالداخلية².

الفرع الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية، أو نظرا لخطورة سلطة الحلول على إستقلالية الجماعات المحلية فلا يتم إعمالها قانونا إلا وفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية³.

أولا: حالات حل المجلس الشعبي البلدي

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في نص المادة 46 من قانون البلدية كما يلي:

أ. خرق أحكام الدستور

تعد هذه الحالة من ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل، وهذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالإحترام، وبديهي أن يكون جزءا مخالفة

¹ المادة 50 من قانون الولاية رقم 12-07.

² علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 98.

³ القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية.

أحكامه الحل، فلا يتصور السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس للتشريع، فالنص الدستوري واجب الإحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية، التنفيذية، والقضائية، فلا بد أن يحترم من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية¹.

ب. إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي تعود أساسا إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير وسوء سير العملية الانتخابية، فالإلغاء الانتخابات يدل بأن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات وبالتالي وجب التصريح بل المجلس².

ج. الإستقالة الجماعية لأعضاء لمجلس

وتكون بتخلي أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن عضويتهم في المجلس، كما أن هذه الحالة نادرة التحقق لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس، فبالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة، ولا شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحزر استقالته بصفة فردية، وهي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من القانون رقم 90-08³.

د. بقاء المجلس مصدر للإختلالات

عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الإختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، في هذه الحالة يكون حل المجلس ضرورة لأنه بات مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع، فالمجلس أصبح يمس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة⁴.

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائري، مرجع سابق، ص 25.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 343.

³ علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 148.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 259.

هـ. عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء رغم تطبيق أحكام الاستخلاف، وتعتبر هذه الحالة طبيعية فلا يتصور إستمرار نصف أعضاء المجلس في عقد جلسات ودورات، حيث يفقد الأداة القانونية النصاب التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية وهذا يعود على حسب العارض الذي يصيب العضو الممارس ك وفاة، إقصاء، إستقالة فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقرير يحيله إلى الوزير المكلف بالداخلية والذي بدوره يعد تقريره على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل¹.

و. خلافات خطيرة بين الأعضاء

في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تحول دون السير العادي لهيئات البلدية، حيث لا يتصور أن تتحد رؤية كل الأعضاء السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا وصل إلى درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلا مصلحة من مصالحها يتعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية، وهو ما ينعكس سلبا على الجمهور، لذا أقرت المادة 46 حل هذه الحالة ضمن حالات الحل².

ز. إندماج، ضم أو تجزأة بلديات

قد يعمد المشرع ولأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية واجتماعية واقتصادية، وهذا كبيعي لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، وتم النص أيضا على هذه الحالة في المادة 34 من القانون رقم 90-08³.

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 117.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 260.

³ المادة 34 من القانون رقم 90-08.

ح. إستحالة تنصيب المجلس المنتخب

حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب هي حالة جديدة أضيفت إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقاً، إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها الحل فالمشرع أورد عبارة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط أو تحديد¹.

ثانياً: إجراءات وآثار حل المجلس الشعبي البلدي

أ. إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي

يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ومن أجل المحافظة على التمثيل النزيه والاختيار الشعبي أحيطت عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات من قبل المشرع تتمثل أساساً في اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية، مع إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية².

ب. آثار حل المجلس الشعبي البلدي

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من النتائج تتمثل في سحب صفة العضوية من المجلس عن كل الأشخاص الذين يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية، كما يعين الوالي متصرفاً ومساعدين عند الاقتضاء التي توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد ذلك بعدما كانت تسيير البلدية المنحلة في ظل القانون المتعلق بقانون البلدية

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 254..

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، 408.

من قبل مجلس مؤقت يعينه الوالي ليقوم بجميع الأعمال والقرارات التحفظية المستعجلة التي من شأنها كفالة الحفاظ على أملاك البلدية وحمايتها¹.

إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل وهذا بعد دراسة وسيلة الحل لقد أراد المشرع أن يحمي إستقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت².

بعد حل المجلس تستأثر جهة الوصاية بتحديد المجلس المؤقت الذي يتولى تسيير الشؤون المحلية إلى حين انتخاب المجلس الجديد، كما نلاحظ إغفال المشرع ذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت، مما يدع مجالا للتخوف من التدخل والعبث بالمصالح المحلية للمواطنين خاصة وأن المجلس المحل كان من اختيار السكان المحليون، هذا ونلمس مساسا باستقلالية البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيبه عدة أشهر، فإن هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ إستقلالية الإدارة المحلية وغير معبر عن الديمقراطية في التسيير على مستوى المجالس المحلية وتدخل من السلطة المركزية في الشأن المحلي انطلاقا من فكرة خضوع هؤلاء المعينين للسلطة السلمية للوالي³.

والملاحظ كذلك أن قانوني الولاية والبلدية الحاليين قد حذيا نفس حذو قانوني الإدارة المحلية لسنة 1990 حيث لم ينصا على توقيف المجلس الشعبي الولائي والبلدي كما كان منصوص عليه في قانوني 1967 و1969 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، حيث نجده قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل ويتبين لنا من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على إستقلالية المجالس المنتخبة من طرف الشعب وكذا المساس بمبدأ الديمقراطية، ولذلك نجد المشرع قد أحاط

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 95.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 142.

³ المادة 49 من قانون البلدية.

ممارسة هذه الرقابة بجملة من القيود والضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك المجال للسلطة الوصية مجال التقدير والملائمة في ذلك¹.

المطلب الثاني: الرقابة على الأشخاص المنتخبين

إن استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها تعتبر أحد مقومات اللامركزية الإقليمية، لكن لا يعني ذلك استقلالية مطلقة، وإنما تقوم السلطة المركزية بالرقابة بهدف حماية وحدة الدولة إدارياً وقانونياً، تكون هذه الرقابة الممارسة خاصة من وزير الداخلية والمنصوص عليها في القانون رقم 07-12 والقانون رقم 10-11

الفرع الأول: الرقابة على أشخاص المجلس الشعبي الولائي

تقتضي الممارسة الوظيفية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى، آخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع، لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات للوصاية وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالولاية، وتختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات إعمالها والتي اختزلها المشرع في الإيقاف.

أولاً: الإيقاف

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية، كما يعرف كذلك أنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول

¹ رفعت عبد السيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة للتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003،

إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ العقد¹.

فالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي، ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمنا لمصادقية المجالس المحلية².

جاء في المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 أنه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، أما إستثناء هو حالة التعرض للتدابير القضائية³.

أ. من حيث السبب

يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

ونجد المشرع عدد المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها، وذلك بعدما كانت في ظل الأمر 09-90 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة مرنة تحتمل الكثير من التأويل، في حين ربط القانون 07-12 المتابعة بشرط أن تكون الجنائية أو الجنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف، ولا تمكن المنتخب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح⁴.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 265.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 101.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 284.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 328.

ب. من حيث الإختصاص والمحل

كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة إيقاف عضو المجلس الولائي، مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائيا بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبت بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية¹.

كما يتمثل موضوع قرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 45 فقرة 03 على أنه وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا وفوريا².

ج. من حيث الشكل والإجراءات

لم تشر المادة 45 من القانون رقم 07-12 إلى أشكال أو إجراءات معينة من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، غير أنه وحسب القواعد العامة للقانون الإداري لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوبا ومعللا، بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي، أما من حيث الإجراءات فيجب إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي³.

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان الهدف منه الانتقام، أو تحقيق أغراض سياسية، فإنه يكون معيبا بغيب الإنحراف في استعمال السلطة، مما يترتب عليه عدم المشروعية والبطلان⁴.

¹المادة 45 من قانون الولاية 07-12.

²المادة 45 فقرة 03 من القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية.

³ حيزية أمير، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2012-2013، ص 15.

⁴ زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، ع35، جوان 2011، ص 271.

ثانيا: التخلي عن العهدة

بالرجوع لنص المادة 43 من القانون رقم 12-07 يعلن في حالة تخلي 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، وبناء على ما سبق فإن لصحة إعلان تخلي عضو المجلس عن العهدة الإنتخابية يجب توافر الأركان التالية¹:

أ. من حيث السبب والإختصاص

يرجع سبب إعلان تخلي العضو عن العهدة إلى ضرورة وجود شرط الغياب دون عذر مقبول لأكثر من دورات عادية في السنة الواحدة، فانقطاع العضو المنتخب عن حضور الدورات العادية الذي تم دون علم الوصاية ودون موافقتها يعتبر غيابا غير مبرر تقوم معه قرينة التخلي عن العهدة، ولا يجوز في هذه الحالة التعلل بالمرض ما دام لم يكن السبب الحقيقي للانقطاع عن الحضور².

فيرجع الاختصاص بإثبات التخلي عن العهدة للعضو والتصريح به للمجلس الشعبي الولائي بناء على مداولة، أما في حالة تقصير هذا الأخير فيتم الإعلان عن التخلي بقرار من الوزير المكلف بالداخلية³.

ب. من حيث المحل

على اعتبار أن قرار الإيقاف من شأنه منع عضو المجلس الولائي من حضور مداولات المجلس وقيامه بوظائفه مؤقتا، فإن إعلان التخلي عن العهدة يضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الولائي وتجميد صفة المنتخب عنه بصورة دائمة ونهائية كما هو الحال

¹ المادة 43 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصر، ناشر المعارف، 2003، ص123.

³ عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 113.

في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته، أو انتهاء عهده الانتخابية بمعنى أن التخلي عن العهدة يؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني¹.

ثالثا: الإقصاء بقوة القانون

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء إجراء تاديبى وعقابي مقترن بثبوت حالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو حالة تناف منصوص عليها قانونا أو بعقوبة جزائية يكون نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة².

وبالرجوع إلى قانون الولاية 07-12 نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 44 التي نصت على أنه يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار يملك أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافى، محل طعن أمام مجلس الدولة³.

كما نصت المادة 46 من نفس القانون على أنه يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار⁴.

¹ زغواوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات، مرجع سابق، ص 271.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 88.

³ المادة 44 من القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون الولاية.

⁴ المادة 46 من القانون رقم 07-12 المتعلق بقانون لولاية.

أ. من حيث السبب

وعليه فإن إقصاء عضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر حالة التنافي الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب، كما توفر حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في نص المادة 98 من القانون العضوي للانتخابات التي نصت على أنه يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون بالولايات أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني، الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولو مصالح البلدية¹.

وجود المنتخب في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية نهائية وقد عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء بقوة القانون حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 05 من قانون الانتخابات حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب المحكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح، ومن هنا فإن إجراء تأديبي².

ب. من حيث الإختصاص والمحل

يعود الاختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في إثبات الإقصاء بقوة القانون إلى الوزير المكلف بالداخلية. ويقر بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي³. إن محل الإقصاء بقوة القانون لا يختلف عن محل إعلان التخلي عن العهدة، نظرا للأثر القانوني المباشر والحال المترتب عنها وهو فقدان المركز القانوني الناتج عن عضوية

¹ المادة 98 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ع 50، المؤرخة في 28 غشت 2016.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 166.

³ المادة 44 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

المجلس الولائي، وزوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية للعضو بالمجلس الولائي كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته، أو انتهاء عهده الانتخابية. كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها¹.

ج. من حيث الشكل والإجراء

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار لتحديد طبيعة الإقصاء أو التأديب للمنتخبين تكون جلسة المجلس الشعبي الولائي علانية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في الجلسة مغلقة في الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية و الحالات التأديبية للمنتخبين². أما الإجراءات المتخذة فتتمثل في عقد جلسة مغلقة للمجلس الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي والمداولة مع إخطار الوالي لإثبات العقوبة قرار من وزير الداخلية، كما يرتبط الهدف بسبب قرار الإقصاء، ويتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس وذلك بالحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

الفرع الثاني: الرقابة على أشخاص المجلس الشعبي البلدي

أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات للوصاية وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية والولاية، فموظفي البلدية ينقسمون إلى أعضاء معينين يخضعون إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وآخرين منتخبين يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من قبل الجهة الوصية والمتمثلة في الولاية وتأخذ في الواقع أساليب مختلفة حصرها المشرع في ثلاث أساليب تتمثل الإيقاف، الإقالة والإقصاء.

¹ المادة 45 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

² المادة 26 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية

أولاً: الإيقاف

يوقف بقرار من الوالي كل عضو منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة، ويقصى من المجلس نهائياً كعضو إن كان محل إدانة جزائية نهائية، ويشترط لصحة قرار التوقيف أن يتوافر على الأركان التالية¹:

أ. من حيث السبب والإختصاص

يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة².

يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف دون الحاجة لأخذ أري المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يفهم من نص المادتين 43 و44 من القانون المتعلق بالبلدية وهذا يعتبر دليلاً على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية³.

¹ المادة 43 من قانون البلدية 10-11.

² فطيمة خيال ، مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية بين الاستقلالية الذاتية و الرقابة الإدارية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص 48.

³ تنص م32 من قانون البلدية 90-09 على أنه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع أري المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

ب. من حيث الشكل والإجراء والمحل

يتمثل موضوع وقرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي لمهامه الانتخابية لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوالي إلى غاية تاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة¹. لا بد أن يتوفر قرار التوقيف على تعليل أي أن يكون مسببا، يتضمن السبب الداعي إلى توقيف العضو والمتمثل في المتابعة الجزائية، كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف من حيث الإجراءات بعد استطلاع أري المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا لنص المادة 26 من قانون البلدية، وإن كان أري المجلس غير ملزم للوالي، لأنه مجرد رأي استشاري إلا أنه يعتبر إجراء جوهريا يترتب عليه البطلان في حالة عدم التقيد به وتمت مباشرته بالطعن².

ثانيا: الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس المنتخبة بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية معينة، حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية يشترط لصحة الإقالة وجود شرطين، الأول يتمثل في الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، أن يكون الغياب بدون عذر مقبول³.

حسب ما جاء في المادة 45 فقرة 03 من قانون البلدية يرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي وذلك بمثابة ردع لبقية للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة والغير المبرر، على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور

¹ عتيقة جديدي، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 113.

² المادة 44 من قانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية.

³ المادة 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية.

مداولات المجلس وقيامه بوظائفه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب عن الشعب، كما يترتب عن الإقالة عملية استخلاف العضو المقال بعضو آخر¹.

من أجل اعتبار العضو المنتخب مستقلا تلقائيا وعند توافر الأسباب نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع للعضو صاحب الشأن لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضوريا ويعلن المجلس حكمه مع القيام بإخطار الوالي بذلك².

ومن جهة أخرى، إن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللد من أقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات، وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب بالنظر إلى القانون رقم 90-08، نرى بأن المشرع قد غير من السبب الذي كان عدم قابلية العضو للانتخاب والتي كانت تعتبر المتغيب عن ثلاث دورات للمجلس دون عذر، في حين نجد أن القرار حينها كان يصدر من الوالي مع تمكين العضو المنتخب المقال من تقديم طعن خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة³.

وقد وفق المشرع إلى حد كبير عندما جعل قرار إعلان الإستقالة التلقائية من اختصاص المجلس الشعبي البلدي نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب، لأن الإستقالة التلقائية وبالشكل المذكور في القانون يساهم وبشكل

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 291.

² المادة 41 من قانون البلدية رقم 10-11.

³ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، ع، 20، 2012، ص 60.

لافت في تحقيق ديناميكية للأقاليم إذا ما قلنا بالدور الفاعل للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال، إن هذا النوع من الوصاية يبيث روح المسؤولية في نفوس النواب ويجعلهم يقدرّون مدى المسؤولية الموكلة إليهم وما على الوصية هذا سوى الإقرار¹.

ثالثاً: الإقصاء بقوة القانون

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء إجراء تاديبى مقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة². حيث تنص المادة 44 من القانون رقم 10-11 يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار³.

المشرع عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقاً للمادة 05 من القانون العضوي للانتخابات حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب كل شخص محكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب ومن هنا فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة، لأنه إجراء تاديبى عقابي مقترن بعقوبة جزائية⁴.

نلاحظ من خلال هذه إجراءات المادة 44 أن صلاحيات السلطة الوصية تكمن فقط التجسيد القانوني للإقصاء بقرار من الوالي باعتباره الجهة الوصية على المجلس الشعب

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 102.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

³ المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتعلق بقانون البلدية.

⁴ المادة 05 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بالانتخابات.

البلدي كهيئة، حيث يترتب أثر الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية كما هو الحال في حالة وفاة المنتخب أو الاستقالة الإرادية¹.

إن الإجراء الجوهري والأساسي يتمحور حول صدور قرار الوالي المعطل والمثبت للإقصاء بقوة القانون بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي، وإن كان القانون لا ينص على هذه الإستشارة، إلا أننا لا نرى إمكانية إقدام الوالي على إجراء خطير كالإقصاء دون استشارة المجلس².

إضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدي، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام، حيث يعد ممثلاً للدولة من جهة وممثلاً للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين³.

¹ المادة 44 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية.

² بلعربي، نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2012-2013، ص 55.

³ علي محمد، مدى فعالية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 74.

ملخص الفصل

إن المشرع قد أحاط ممارسة الرقابة المركزية بجملة من القيود والضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك المجال للسلطة الوصية مجال التقدير والملائمة في ذلك. لذا فإن واقع الرقابة الممارسة على المجالس المحلية في هذا الفصل، يمكننا القول أن السلطة المركزية تمارس قدرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحولت فيه الجماعات المحلية في الواقع العملي إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي إستقلال حقيقي في التسيير ولا تمتلك أي حرية في اتخاذ القرارات التي تراها ضرورية لتصريف شؤونها المحلية، غير أن هذا المسعى الجديد الذي تبناه المشرع في قانون البلدية والولاية ولد ميتا لعدم نصه على آليات فعالة بيد المواطنين ومنظمات المجتمع المدني تمكنه من التوجه نحو رقابة شعبية محلية على أداء المجالس المنتخبة.



ختام بحثنا لموضوع مظاهر تأثير السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية تبين لنا أن المشرع الجزائري قد تعدى نوعا ما على استقلالية الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيق رقابة إدارية مشددة على كل من الولاية والبلدية، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، منفردين كانوا أو مجتمعين، كما تعدت الرقابة أيضا في حالة إهمال هاته المجالس لعملها، ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطة المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها محليا.

إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي، إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات المحلية بسلطة حقيقية تمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة فيم يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية. مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة، مع عدم وجود أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب

وفي الأخير يمكن القول أن أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الإدارية للوصول إلى الاستنتاجات التالية:

- فواقع الحال يشير إلى أن اضطلاع الجماعات المحلية بدورها التنموي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية،

خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل لما تمثله من خطورة على المجالس المحلة باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

- إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية إتخاذ القرارات. ومن الإقتراحات التي طرحت في أذهاننا كالتالي:

1. ضرورة تبني معيار واضح فيما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.
2. تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.
3. ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية.
4. يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة



قائمة المصادر والمراجع

أولا : النصوص القانونية

أ. الدساتير الجزائرية:

1. ديباجة دستور 1963 للجمهورية الديمقراطية الشعبية الجزائرية
2. الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ع 94،
الصادرة في 24 سبتمبر 1976.
3. دستور 1989 للجمهورية الديمقراطية الشعبية الجزائرية، ج.ر.ع 09،
الصادرة في 01 مارس 1989.
4. دستور 1996 للجمهورية الديمقراطية الشعبية الجزائرية، ج.ر.ع 76،
الصادرة في 1996.
5. دستور 2000 للجمهورية الديمقراطية الشعبية الجزائرية ،
الصادرة في 2000.

ب. الأوامر

1. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، المعدل
والمتمم، (ج.ر.ع 06، الصادرة في 1967).

ج. القوانين

1. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بإختصاصات
مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13
المؤرخ في 26 جويلية 2011، (ج.ر.ع 43 لسنة 2011)، وكذا المادة 03 من
المرسوم رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات
وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، (ج.ر.ع 64 الصادرة في 30
أوت.).
2. القانون رقم 84-09 الصادر في 06 فيفري 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد،
ج.ر.ع 06، الصادرة في 07 فيفري 1984.

3. القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ع 16، المؤرخة في 11 أفريل 1990 المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، ع 34، الصادرة في 23 جويلية 2011.
4. القانون رقم 90-80 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، (ج.ر.ع 15، الصادرة في 1990).
5. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بقانون البلدية، (ج.ر.ع 37، الصادرة في 2011).
6. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بقانون الولاية، (ج.ر.ع 12، الصادرة في 2012).

د.المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 الذي يحدد كيفيات حل المجالس الشعبية البلدية والولاية، ج.ر.ع 18، الصادرة في 23 مارس 2016.
2. المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، الذي يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج.ر.ع 73، الصادرة في 15 ديسمبر 2016.

ثالثا: الكتب المتخصصة

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 185.
2. أيمن أحمد الورداني، حق الشعب في إسترداد السيادة، مكتبة مدبولي، القاهرة، مصر، 2008.
3. بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008،

4. بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
5. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط02، .
6. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية والمالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
7. حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2019.
8. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985.
9. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم الإداري، التنظيم القانوني للوظيفة الإدارية، نظرية العقد الإداري)، منشأة المعارف، مصر، 2004.
10. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصر، ناشر المعارف، 2003.
11. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009.
12. السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1990.
13. سليمان محمد الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، دار الفكر العربي، مصر، 1980.
14. ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
15. عبد الكريم ماروك، المسير في شرح قانون البلدية الجزائري، ط01، دار الوسام العربي للنشر والتوزيع، عنابة، 2013،

16. علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
17. علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.
18. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط01، 2010.
19. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مؤسسة جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
20. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
21. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط01، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائري، 2012.
22. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
23. عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
24. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة السادسة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
25. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ط1989، ديوان المطبوعات الجامعية، ص49.
26. محمد الشافعي ابوراس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، دون تاريخ.
27. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ط01، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.

28. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
29. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
30. محمد الهماندوي، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية والسياسية دراسة مقارنة، دار المستقبل العربي، ط1، القاهرة، مصر، 1990.
31. محمد بعلي الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
32. محمد علي الخاليلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، در الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص 70.
33. محمود عساف، أصول الإدارة، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مصر، 1982.
34. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
35. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط04، دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010.
36. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الأردن، 2004.
- رابعا: الرسائل الجامعية:
أ. دكتوراه:
1. داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة الامركزية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011-2012.

2. فريد مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
3. وهيبة برازة، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.

ب. ماجستير:

1. إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2013.
2. بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على المركزية الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010.
3. بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية -الولاية في إطار القانون رقم 12-07، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي للدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008.
4. بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011/2010.
5. جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013.
6. زين الدين لعامري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال ونظام الوصاية الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2017.
7. علي محمد، مدى فعالية الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
8. كريم يريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحيى فارس، المدية، الجزائر، 2009-2010.

ج. الماستر:

1. بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2012.
2. بن علي حياة، إكراهات إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية.
3. حديد روزة، مبدأ التفريغ في ظل توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2017.
4. حفيزة سفوحي، نطاق إستقلالية السلطات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012.
5. حيزية أمير، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.
6. عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
7. فطيمة خيال، مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية بين الاستقلالية الذاتية و الرقابة الإدارية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

خامسا: المجالات والدوريات

1. تايب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2011.
2. زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، ع35، جوان 2011.

3. عادل بوعمران، مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، ع26، 2010،
4. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية المحلية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، ع06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2009.
5. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، ع، 20، 2012.
6. فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، ع12، 2016.
7. مسعود شيهوب، الجماعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع1، ديسمبر 2001.

A decorative border made of scrollwork and floral patterns, framing the central text. The border is composed of several ornate, symmetrical elements that curve and swirl around the text.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

التشكرات

الإهداء

أ.....	مقدمة
6.....	الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للإختصاص القانوني للجماعات الإقليمية
8.....	المبحث الأول: الاختصاص المقرر دستوريا للجماعات الإقليمية
8.....	المطلب الأول: أنواع الاختصاص المقرر دستوريا
8.....	الفرع الأول: اختصاص المجالس المحلية في الدستور
12.....	الفرع الثاني: اختصاص المجالس المحلية في القانون
15.....	المطلب الثاني: النصوص الدستورية الضمنية للجماعات الإقليمية
18.....	المبحث الثاني: الاختصاص المقرر تشريعا للجماعات الإقليمية
18.....	المطلب الأول: النصوص التشريعية في قانون البلدية
19.....	الفرع الأول: تطبيقات عنصر المصالح المحلية المتميزة
21.....	الفرع الثاني: تطبيقات فكرة الشخصية المعنوية
22.....	الفرع الثالث: تطبيقات الاستقلال الإداري
24.....	الفرع الرابع: تطبيقات الرقابة الوصائية
25.....	المطلب الثاني: النصوص التشريعية في قانون الولاية
26.....	الفرع الأول: تطبيقات عنصر المصالح المحلية المتميزة
26.....	الفرع الثاني: تطبيقات الشخصية المعنوية
28.....	الفرع الثالث: تطبيقات عنصر الإستقلال الإداري
29.....	الفرع الرابع: تطبيقات الرقابة الوصائية

33	الفصل الثاني: تأثير رقابة السلطة المركزية على اختصاص الجماعات المحلية
35	المبحث الأول: الرقابة المركزية على أعمال الجماعات الإقليمية
35	المطلب الأول: رقابة الحكومة المركزية
36	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية
39	الفرع الثالث: الرقابة القضائية
40	المطلب الثاني: رقابة هيئات عدم التركيز الإداري
41	الفرع الأول: مرحلة الرقابة المشددة
43	الفرع الثاني: مرحلة الرقابة اللاحقة
46	المطلب الأول: الرقابة على الهيئة المنتخبة
46	الفرع الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي
52	الفرع الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي
57	المطلب الثاني: الرقابة على الأشخاص المنتخبين
57	الفرع الأول: الرقابة على أشخاص المجلس الشعبي الولائي
63	الفرع الثاني: الرقابة على أشخاص المجلس الشعبي البلدي
70	خاتمة
73	قائمة المصادر والمراجع
82	فهرس الموضوعات