



جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية : الحقوق و العلوم السياسية

قسم : الحقــــــــــــــــوق

الرقم التسلسلي :

رقم التسجيل : M.DA/05/11

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق

تخصص : قانون إداري

العنوان

الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة

دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين

إعداد الطالبة

ملياني صليحة

تاريخ المناقشة : 10 مارس 2015

أمام لجنة المناقشة المكونة من :

- د/ بن صغير محفوظ أستاذ محاضر (أ) بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة رئيسا
- د/ بركات محمد أستاذ محاضر (أ) بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة مشرفا و مقررا
- د/ خلفه نادية أستاذة محاضرة (أ) بجامعة الحاج لخضر بباتنة ممتحنة.
- د/ حاج عزام سليمان أستاذ محاضر (أ) بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة ممتحنا.
- د/ ظريفي نادية أستاذة محاضرة (أ) بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة ممتحنة

السنة الجامعية 2014- 2015 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

>> رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي (25) وَ يَسِّرْ لِي أَمْرِي (26)
<< وَ اخْلُصْ عُقْدَةً مِنْ لِسَانِي (27) يَفْقَهُوا قَوْلِي (28) <<

- صدق الله العظيم -

سورة طه

الآيات من 25 إلى 28

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى نور الهداية ... ومعلم البشرية - المبعوث هذا ورحمة للعالمين سيدنا محمد عليه الصلاة والسلام.

إلى سيدة النساء إلى العظيمة في عطائها وحنانها، إلى نور الحياة وبهجتها، إلى والدتي **شيخ قمير** التي دائماً ساندتني ورافقتني بدعائها .

إلى خير الآباء إلى من كان عظيماً في عطائه، و كان ينقذ عزماً ويتقو قوة ويتدفق حلماً ويفيض كرماً وينساب سماحة ويتلفظ حكماً ، إلى نور الحياة وبهجتها إلى الذي ضحى من أجلنا بالغالي والنفيس، إلى روح والدي الغالي **عبد القادر** .

كما أهديه إلى زوجي **سعيد سعيد** الذي طالما شجعني على مواصلة الدراسات العليا و هياً لي ظروف العمل و البحث ، فساندني و كان الدعم الحقيقي لي .

و إلى من أنارت لي الدنيا و كانت لي فرحتها و بهجتها ، إلى من كانت دائماً تتسني همومي وتعبي، إلى إبنتي العزيزة **فرح** التي أتمنى لها الأفضل و الأحسن في هذه الحياة . كما أهدي هذا العمل إلى عائلة زوجي خاصة والديه **زبيدة و بوعلام** بآرك الله فيهما على تفهمهما و دعمهما وكل إخوته وأخواته.

كما أهدي هذا العمل إلى إخوتي **عبد الرزاق و إسماعيل و البشير** ، وأخواتي **فاطمة وعتيقة و علية و فتحة** و إلى أزواجهم و أولادهم كل باسمه .

إلى كل أفراد عائلة ملياني و شيخ خاصة خالتي **تركية** و عائلة عمي **أحمد** و رحمه الله و إلى كل أفراد عائلته.

كما لا يفوتني أن أهدي بحثي هذا المتواضع إلى روح أستاذي الفاضل **زغلاش محمد** ، الذي كنت من المحضوضين الذين تلقوا العلم على يديه ، كان لي شرف أن كان أستاذي في مرحلة الليسانس و في مرحلة الماجستير ، رحمه الله و جعلنا له خير خلف أمين .

كلمة شكر وعرفان

إذا عجزت يداك عن المكافأة فلن يعجز لسانك عن الشكر ، فأولا شكري لله عز وجل الذي أحمله على توفيقه لي في انجاز هذه الرسالة ، ثم أسدي بخالص شكري وتقديري و عرفاني إلى من يفرض علي واجب الإقرار بالفضل لهم بعد أن أنهيت كتابة هذا البحث ، أن أتقدم بالشكر و التقدير إلى أستاذي الفاضل د/ **بركات محمد** لقبوله الإشراف على هذا الموضوع ، و على كل ما أبداه لي من نصائح و توجيهات علمية قيمة طيلة مدة إعداد هذا البحث، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم المؤطر الفاضل فله مني كل الشكر والعرفان.

كما أتوجه بالشكر إلى الأستاذين د/ فريجة الحسين و د/ خرياشي عقيلة اللذين ساندانا كثيرا و لم يبخلا علينا كلاهما بدعمهما فلهما منا كل التقدير و الاحترام.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى إدارة قسم العلوم القانونية والإدارية بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة، على ما بذلوه من جهد في القيام على شؤوننا البيداغوجية والإدارية.

كما أتوجه بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة لجهودهم الكبيرة في دراسة هذا العمل المتواضع و في تقييم محتواه.

و إلى كل أساتذتي الأجلاء الذين تلقيت عنهم العلم والمعرفة في جميع مراحل الدراسة، و إلى كل الذين لم يبخلوا علي بأفكارهم وآرائهم وتشجيعاتهم.

إلى كل طلبة الماجستير تخصص " قانون إداري " بكلية الحقوق جامعة المسيلة (دفعة 2011/2012).

كما لا يفوتني كذلك، أن أقدم شكري وعرفاني إلى كل من ساعدنا ولو بكلمة أو دعاء خفي. لكل هؤلاء أسأل الله عزو جل أن يجزيهم عني خير الجزاء ، و أن يكتب لهم التوفيق و السداد وفي الأخير نضع ثمرة جهدنا وعصارة فكرنا بين أيديكم عساه أن يعين طالب علم فيجد فيه مبتغاه .

قائمة المختصرات

أولا : باللغة العربية

- ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
- د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية
- ق.إ.م : قانون الإجراءات المدنية
- ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية و الإدارية
- ق.ع : قانون العقوبات
- م.م.د : مجلة مجلس الدولة
- م.ف.ب : مجلة الفكر البرلماني
- م.إ.ق : مجلة الإجتهد القضائي
- م.م : مجلة المفكر
- ص : الصفحة

-ثانيا : باللغة الفرنسية

- U.R.A.M.A :Unité de Recherche Afrique-Monde Arabe .
- E.N.A : Ecole nationale d'administration

مقدمة

مقدمة:

إن أيّ تنظيم إداري لأي دولة مهما كان نظامها السياسي والاقتصادي، يقوم على إدارة مركزية وأخرى لا مركزية، لكن يكمن الاختلاف بين هذه الدول والأنظمة في درجة تبني أحد النظامين، سواء تعلق الأمر بنظام المركزية أو نظام اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري، وهذا بعد الأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة بكل دولة من جهة، ومن جهة أخرى يكون الأخذ بأحد النظامين هو الهدف المراد تنفيذه .

وإذا كانت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية والإقليمية¹، ممثلة في الإدارة المحلية "البلدية والولاية"، فإن هذه الأخيرة تعد أهم تطبيق للامركزية الإدارية، خاصة مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لذا تعددت تسمياتها فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، كما سميت بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية لأن نشاطها محلي وليس وطنيا.

بالنسبة للجزائر البلدية والولاية هما الجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة 36 من دستور 1976 على اعتبار "الولاية هيئة إقليمية بجانب البلدية"، كما نصت عليهما المادة 15 من دستور 1989 والمادتين 15 و16 من دستور 1996، وفي قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 تم تعريفهما بأنهما وسيلتان للتنظيم المحلي ومشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر المجالس المحلية المنتخبة، والملاحظ في هذا الإطار أن دستور 1963 لم يذكر صراحة الولاية واكتفى بذكر البلدية رغم أنه قام بالإشارة ضمنا لها وهذا بالمادة 09 منه، التي نصت على أن الجمهورية الجزائرية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد اختصاصها، وتعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية.

بالنسبة للبلدية تقوم على مبدأ أساسي هو أنها الخلية الأساسية للدولة، وقد أدركت السلطات العمومية مبكرا أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه الهيئة منذ صدور قانون البلدية الأول سنة 1967²، أما قانون البلدية 90-08 فيعرفها بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أيضا نصت المادة الأولى من قانون البلدية

1: - jean michel de forges ,**droit administratif** , presses universitaire de France , 6 ème édition, 2002 , Paris , P 104.

- André De Laubadère ,**Traité de droit administratif** , librairie générale de droit et de jurisprudence , 8 ème édition , Paris , 1980 , P100 .

2: أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18/01/1967 يتعلق بالبلدية (ج.ج.ج.ج رقم 67/06) .

لمقومات وجود الدولة، فإن اللامركزية الإقليمية تقوم عادة على أساس دستوري، هذا ما تم تجسيده في دستور 1996 بالمادة 15 التي ذكرت أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية و أن البلدية هي الجماعة القاعدية، حيث تتشكل هذه الجماعات من مجالس منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية، وهيئات تنفيذية تتمتع بصلاحيات كممثلة للسلطة المركزية وأخرى محلية، وهو ما قد يؤدي إلى تداخل بين المهام التي تكون تارة مركزية وتارة أخرى محلية.

هذا الازدواج في المهام قد يمس بحسن سير الجماعات المحلية واستقلالها من جهة، ويؤدي إلى التعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية من جهة أخرى خاصة في إطار التعددية السياسية، حيث ما يلاحظ أنه غالبا ما يحدث اختلاف بين التشكيلات السياسية على مستوى السلطة المركزية والأخرى على المستوى المحلي.

دوافع إختيار الموضوع : أسباب اختياري لهذا الموضوع منها الذاتية و منها الموضوعية وهي :

- **الدوافع الذاتية** تنطلق من الاهتمام الشخصي بموضوع الجماعات المحلية باعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة الحكم و تنمية البلاد من كافة المجالات ، و انطلاقا من قناعة أن أي تطوير أو تحدي داخل الدولة لابد أن يكون منطلقه من القاعدة .

- **الدوافع الموضوعية** تتبع من كون موضوع الجماعات المحلية يطرح إشكالية لها امتدادا للبلدية وأحيانا أخرى بالولاية، حيث القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية الصادرة منذ الاستقلال إلى الآن دائما تعطي سلطة التسيير للهيئات المحلية مع عدم وجود توازن في السلطات بين تلك الهيئات، ممثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا المجلس الشعبي الولائي والبلدي، وهو ما دفعنا لدراسة القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية الجديدة دون إغفال القوانين السابقة المتعلقة بهما والعديد من القوانين التي أعطت سلطات للجماعات المحلية.

كما أنه من المبررات الموضوعية محاولة إظهار أهمية قانون البلدية و الولاية الجديدين، ودورهما في تفعيل تسيير هيئات الجماعات المحلية من جهة، ومعرفة المستجدات القانونية التي جاء بهما في مجال تنظيم وتسيير الهيئات المحلية من جهة ثانية ، لأن هذين القانونين أثار فضول الكثير من الباحثين ودارسي القانون خاصة و أن موضوع إصلاح الجماعات المحلية أصبح حديث الساعة.

كما أن أكبر عائق يقف أمام التسيير المحلي هو موضوع توفير الموارد المالية للجماعات المحلية، لأن درجة استقلالية الجماعات المحلية وتقييم قدرتها على العمل المحلي بكل حرية يتوقف على أمرين هما وجود مجلس محلي منتخب وأيضا توفر الموارد المالية الكافية لتحقيق

التممية المحلية وتغطية أعباء تسييرها، وكذا للمحافظة على أملاكها وترقيتها حسب ما ورد بالمادة 03 من قانون الولاية الحالي ، كما اشترط المشرع على البلدية ضرورة تأكدها من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا حسب المادة 04 من قانون البلدية الحالي ، ليعيد التأكيد بالفقرة الثانية من نفس المادة على أهمية توافر الموارد المالية فنص على ضرورة أن يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة .

إشكالية البحث : فيما يخص الإشكالية بما أن الجماعات المحلية كما قلنا سابقا هي الركيزة القاعدية لأي نظام سياسي وهي الشخصية المعنوية الأهم في هذا التنظيم، لما تملكه من السلطات منحها القانون تمكنها من تنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي، ومن خلال التعريف بالموضوع المذكور سابقا تتضح لنا معالم الإشكالية الخاصة ببحثنا وهي حول فكرة الاستقلالية والرقابة على الجماعات المحلية، لذا تتبادر في ذهني العديد من التساؤلات التي سوف أحاول من خلالها الوصول لتوضيح إشكالية بحثي وهي: هل أوجد المشرع في قانوني البلدية والولاية الجديدين توازنا بين الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية يحقق لها الاستقلالية من جهة و بين الرقابة المطبقة عليها من جهة أخرى ؟

ومن أجل معالجة الإشكالية المطروحة سوف نقوم بتفكيك عناصرها من خلال التساؤلات المرتبطة بها وهي: ما هي مظاهر استقلالية الجماعات المحلية ؟، وهل تؤثر الرقابة الوصائية على ممارسة اختصاصاتها باستقلالية ؟، ثم هل يمكن اعتبار الموارد المالية للجماعات المحلية وسيلة رقابة عليها ؟، وإذا كانت الجماعات المحلية تخضع لأنواع مختلفة من الرقابة داخلية وخارجية فهل ذلك يؤثر على استقلاليته ؟

هي التساؤلات التي ارتأيت أن تكون موضوعا لهذه الدراسة التي أتمنى أن تساهم في إثراء البحث حول الجماعات المحلية في القانون الجزائري وما تميزت به من خصوصيات.

أهمية الدراسة : لأن الموضوع الذي ستتصب عليه الدراسة يتعلق بالجانب الإداري والقانوني من سلطات الجماعات المحلية، وبالتالي تكمن أهمية الدراسة والحاجة إليها فيما يلي:

1. بما أن أي برنامج أو مخطط وتوجيهات مركزية لابد أن تتجسد على المستوى المحلي وإلا كانت غير ذات جدوى، وبالتالي يجب إبراز دور الجماعات المحلية في تحقيق برامجها ومخططاتها التنموية على المستوى المحلي بكل استقلالية.

2. بالنظر للسلطات الممنوحة للجماعات المحلية في ممارسة مهامها تظهر أهمية دراستي هذه في البحث في مدى تطبيق فكرة الاستقلالية والرقابة على الجماعات المحلية، وعن أي سلطة محلية تتمتع بالاستقلالية ولها سلطات أكبر وأوسع في ممارسة اختصاصها أكثر من غيرها.

أهداف الدراسة : تشكل أهمية الموضوع المشار إليها أعلاه دافعا قويا لبحث ودراسة استقلالية الجماعات المحلية والرقابة عليها في إطار قانون البلدية والولاية الجديدين، وسنسعى من خلال هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. إظهار سلطة الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، باعتبارها عماد كل سياسة اقتصادية أو اجتماعية إلخ.

2. التعرف على الصلاحيات المختلفة والمتعددة التي منحتها الدولة للجماعات المحلية، وهل هي كافية لجعلها تقوم بمهامها على أكمل وجه.

3. محاولة جلب اهتمام المسؤولين المركزيين والمحليين من أجل الاعتماد على البحوث الجامعية، وذلك من خلال إبداء الملاحظات واقتراح بعض التعديلات والحلول.

الدراسات السابقة : بما أن دراستي ليست الأولى التي تتطرق لموضوع الجماعات المحلية باعتباره من المواضيع التي حظيت باهتمام العديد من الفقهاء ورجال القانون، والعديد من الدارسين، نذكر أهمها :

من أطروحات الدكتوراه التي تناولت الجماعات المحلية نذكر أطروحات كل من د/قارش أحمد، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، و د/شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، و د/مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، لكنها فصلت في جزئية معينة تهم الجماعات المحلية كالرقابة الشعبية أو الموارد المالية المحلية أو دور الأحزاب السياسية في عمل المجالس المحلية ، وأيضا دراسة أ/ رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود - وهي رسالة ماجستير من خلالها الباحث عمل على استقراء العناصر الأساسية التي تقوم عليها الاستقلالية وتبيان حدودها وكيفية ضمان الجماعات المحلية العمل ضمن أطرها.

كما توجد دراسة أ/ بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية - المبدأ والتطبيق -، رسالة ماجستير التي حاولت الإلمام بكل الجوانب المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي وكيف يمكن أن يكون وسيلة لتحقيق وتجسيد الديمقراطية أما

رسالة أ/ **مقطف خيرة**، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، رسالة ماجستير التي ركزت فيها على موضوع اللامركزية وتطبيقها في القوانين المحلية المتعاقبة بالإضافة للعديد من الدراسات التي ركزت على هيئة محددة في دراستها كالتركيز على الرقابة أو الوالي، مثل رسالة ماجستير أ/ **بن ورزق هشام**، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، ورسالة ماجستير أ/ **أحمد عميروش**، الجماعات المحلية وديوان الوالي.

ومن الدراسات الحديثة التي اعتمدت على قانون البلدية والولاية الجديدين التي ستكون مساعدا لنا في القيام بهذا البحث نذكر أهمها دراسة أ/ **روحي نور الهدى**، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، رسالة ماجستير، حاولت الباحثة في هذه الدراسة البحث في الإجراءات التي جاء بها قانون البلدية 10-11 بالتحليل والمقارنة مع القوانين السابقة، وهو ما عمل عليه أيضا أ/ **قاضي كمال**، البلدية في القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، رسالة ماجستير و أ/ **عشاب لطيفة**، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، رسالة ماستر في القانون الإداري، أما الدراسة التي قام بها أ/ **حبارة توفيق**، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، رسالة ماستر تخصص قانون إداري، فكان الإطار العام للدراسة هو الوالي الذي حاول الباحث استقراء الجديد الذي أتى به قانون الولاية الحالي .

فكل هذه البحوث كان أساسها قانون البلدية والولاية الجديدين حيث جلتها ركزت على هيئة واحدة أو سلطة محلية واحدة، أما من الدراسات التي حاولت أن تشمل بالبحث كل من البلدية والولاية ضمن القانونين الجديدين نجد ما قام به أ/ **صالح عبد الناصر**، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية ،حاول الدارس الإلمام بجوانب استقلالية الجماعات المحلية و مظاهر تبعيتها للسلطة المركزية وهذا ضمن الأطر التي جاء بها قانون البلدية و الولاية الجديدين .

وأيضا العديد من الدراسات - أطروحات ومذكرات ماجستير - سيتم الاعتماد عليها في بحثنا هذا، ونظرا لأن الجماعات المحلية كانت أيضا محل اهتمام الدارسين ورجال القانون المختصين ،حاولت قدر المستطاع الاستعانة بالكتب المتخصصة التي تتناول بالدراسة والتحليل موضوع الجماعات المحلية منها مؤلف لـ د/ **علاء الدين عشي**، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري الذي قدم من خلاله دراسة تفصيلية تحليلية للوالي كتنظيم وسلطة فرضها القانون، كما نجد مؤلفين لـ د/ **عمار بوضياف**، شرح قانون الولاية وشرح قانون البلدية اللذين فصلا في تكوين البلدية والولاية وفصلا فيما تضمنه كل من قانون البلدية والولاية الجديدين.

و لإثراء البحث سوف أحاول التعرض لموضوع الجماعات المحلية من جوانب لم تتل
القدر الكافي من الدراسة والتحليل، ويكون ذلك من خلال الرؤية الجديدة والإضافات التي أتى
بها قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12.

صعوبات البحث : مثل باقي البحوث لم يخلُ مشوارنا في إعداد هذا البحث من بعض
الصعوبات والتي أهمها نذكرها :

- إن موضوع بحثي يقوم على دراسة الجماعات المحلية بالجزائر في ظل قانون البلدية الولاية
الجديدين، هنا كانت الصعوبة حيث رغم كثرة وتنوع المراجع من عربية إلى أجنبية، وكذا
التي تتناول موضوع الجماعات المحلية بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة، لكن تلك التي
تدرسها في ظل قانون البلدية الولاية الجديدين قليلة جدا، إلا أن ذلك لم تثنا على المثابرة
والاجتهاد حيث أصبحت هي الدافع لي للبحث والتحليل في المراجع من كتب ومقالات باللغة
العربية أو الأجنبية من جهة والقوانين السابقة والحالية من جهة ثانية مع الاستعانة
بالأنترنيت للبحث عن الجديد وتحديث المعلومات.

- أيضا من الصعوبات التي وقفت عائقا أمام بحثي هو عدم تفتح الإدارة الجزائرية بالشكل
الكافي على الجمهور والباحثين، حيث وإن وجدنا تعاون من بعض الإداريين هنا أو هناك،
لكن إجمالا وجدنا صعوبة في الحصول على المعلومة وحتى الوثائق الإدارية والقرارات لكي
ندعم بها بحثنا وذلك بحجة سريتها .

- تميز موضوع الجماعات المحلية بالشمولية والاتساع صعب علينا حصره، حيث نلزمنا
مقتضيات البحث التطرق للقوانين السابقة والحالية المتعلقة بالجماعات المحلية ، كما أنه
سواء البلدية أو الولاية يحتاج كل واحدة منهما لدراسة معمقة مع المقارنة بين قوانين الهيئتين
المحليتين، على أمل أن يساهم ولو بقدر يسير في إرساء أو إضافة لبنة من لبنات القانون
الإداري، وقد بلغ ذلك مني الجهد الكبير فسعة الموضوع وضعت أمامي صعوبة التعمق بكل
جزئية وإعطائها الصياغة والإيجاز بالقدر الذي يبلغ به المعنى المطلوب حتى لا يكون
البحث مبتورا ،أو تقع في عدم إيصال المعلومة للدارسين بالشكل الصحيح، فنكون حينها
وقعنا في السطحية ولم نعط للبحث العلمي حقه الصحيح وقيمه الحقيقية.

المنهج المستخدم : بما أن دراستنا هذه تعتمد على القوانين والنصوص التنظيمية، فقد رأيت أن
المنهج الملائم للبحث وهو المنهج التحليلي ، المتمثل في تحليل القوانين والنصوص القانونية
المتعلقة بالجماعات المحلية وبمهامها، وهذا كله لتعميق فهم الموضوع، حيث طبيعة الموضوع

بما يكتسبه من إشكالات عديدة ومعقدة وعالقة، يفرض علينا أن يكون منهج دراستنا وصفيا تحليليا ولأننا سنقوم بين الحين والآخر بالتطرق للأنظمة المقارنة الأخرى، هذه الدراسة تتبنى في مواضع منها المنهج المقارن، لما له من فوائد في بيان بعض ما تبناه المشرع الجزائري من أحكام في هذا المجال حيث سنستخدمه كلما دعت الحاجة لذلك .

خطة البحث : لدراسة موضوع الاستقلالية والرقابة على الجماعات المحلية ارتأيت في إطار العمل المنهجي تقسيم بحثي إلى فصلين كل واحد منهما مقسم إلى مبحثين، حيث خصصت الفصل الأول لدراسة موضوع استقلالية الجماعات المحلية، من خلال الوقوف على تلك المظاهر والتي تتجلى في صورة استقلالية الجهازين التداولي والتنفيذي المحليين، أما الفصل الثاني فتناولت فيه مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية من خلال استعراض صور الرقابة عليها، فقامت باستعراض مظاهر الرقابة الوصائية (الإدارية)، والأنواع الأخرى للرقابة المتمثلة في الرقابة المالية والسياسية والقضائية على الجماعات المحلية وهذا كله ضمن ما تناوله المشرع بالقانونين 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية، دون إغفال باقي القوانين السابقة المتعلقة بالجماعات المحلية وحتى القوانين المختلفة ذات الصلة .

في الأخير انتهيت لنتائج محددة تتصل بالإشكالية وتحليل الموضوع، أتبعها بعدة توصيات أرجوا أن تجد لها طريقا للتجسيد في المستقبل، لتطوير عمل الجماعات المحلية.

الفصل الأول

مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

الفصل الأول

مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

إن أساس نظام اللامركزية هو اعتراف القانون لأعضاء منتخبين بالهيئات المحلية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية⁶ وتكون هذه الهيئة مسئولة عن قراراتها⁷ ، ففكرة الاستقلالية بصفة عامة هي حجر الأساس في هذا النظام وفي نظام الإدارة المحلية، إذ بانعدام الإدارة المحلية يزول نظام اللامركزية، الذي يهدف بالأساس إلى توزيع المسؤولية⁸ مما يعطي دفع للإدارة المحلية من خلال المشاركة الشعبية.

الاستقلالية يقصد بها هنا أن يكون للجماعات المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون خضوعها في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، فحتى تعمل الجماعات المحلية بصورة منتظمة ومستمرة لابد أن تستقل بأدواتها الإدارية التقريرية والتنفيذية، وأن تتفصل بها عن الجهات المركزية، ذلك ما أقر قانوننا من خلال استقلال الجهاز التداولي - المجالس المحلية المنتخبة -، واستقلال الهيئة التنفيذية في عملها وتسييرها للجماعات المحلية، وهو ما سوف نتناوله في المبحثين التاليين، ففي **المبحث الأول** أفصل فيه استقلالية الجهاز التداولي المحلي، أما **المبحث الثاني** فاستعرض فيه استقلالية الجهاز التنفيذي المحلي .

6: محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري - دراسة مقارنة - عالم الكتب، مصر، الجزء الأول، ص 260.

7: jean rivero: **droit administratif** , Dalloz , 1980 , Paris , P 316.

8: مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية - مصر، 1971، ص 36.

المبحث الأول

استقلالية الجهاز التداولي المحلي

المجالس المحلية المنتخبة هي الهيكل السيادي محليا لأنها تمثل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي فلها إذن شرعية حسب نظام اللامركزية، وقد أدخل قانون البلدية والولاية لسنة 1990 بعض متطلبات الديمقراطية التعددية، بالإضافة للعديد من الإصلاحات التي جاء بها قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية الجديد 07-12.

إن وجود سلطات محلية منتخبة تتمتع بصلاحيات واضحة ومحددة بالقانون هو من أهم مظاهر استقلالية الجماعات المحلية، وسوف أستعرض ذلك في هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين، حيث **المطلب الأول** أتطرق ضمنه لتشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة و نظام عملها أما **المطلب الثاني** فأتناول فيه صلاحيات المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الأول

تشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ونظام عملها

تضم المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولاية مجموعة من المنتخبين الذين يتم اختيارهم وتركيبتهم من قبل سكان البلدية والولاية بالاقتراع العام المباشر والسري، ولمدة 05 سنوات حسب المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12⁹، من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، في بعض الدول كمصر المجالس المحلية فيها تتشكل من خمسة مستويات وهي (المجالس الشعبية للمحافظات - تقابلها المجالس الشعبية الولائية عندنا - والمجالس الشعبية بالمراكز - تقابلها المجالس الشعبية البلدية عندنا - هذا بالإضافة لوجود المجالس الشعبية للمدن والأحياء والقرى)¹⁰.

يختلف تعداد المجالس المحلية من مجلس لآخر حسب التعداد السكاني للبلدية أو الولاية، فالمجالس البلدية في ظل قانون الانتخابات لسنة 2007 كانت تتألف من 07 كحد أدنى من الأعضاء إلى 33 كحد أقصى¹¹، لكن نعتقد أن تشكل المجالس الشعبية البلدية من 07

9: القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12/01/2012 يتضمن قانون الانتخابات (ج.ر.ج.ج. رقم 12/01).

10: محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 265.

11: المادة 97 من أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (ج.ر.ج.ج. رقم 97/12).

أعضاء هو عدد قليل لا يتناسب مع مبدأ المشاركة¹² فعمل المشرع على تدارك ذلك في قانون الانتخابات لسنة 2012، حين رفع تعداد التشكيلة بالمادة 79 إلى 13 عضو كحد أدنى و43 عضو كحد أقصى، أما المجالس الشعبية الولائية فيختلف تشكيلها من ولاية لأخرى، حيث هناك ولايات يتألف مجلسها من 35 عضو و ولايات أخرى يصل تعداد المنتخبين بمجلسها إلى 55 عضو حسب المادة 82 من قانون الانتخابات الحالي .

وسوف أستعرض تشكيلة المجالس المحلية من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول

انتخاب المجالس الشعبية المحلية

إن استقلال المجلس الشعبي المحلي يظهر من خلال الأدوات والقواعد القانونية المعتمدة في تكوينه وسيره، وأهم هذه الأدوات عملية انتخاب أعضائه، وفي هذا الإطار نتساءل **كيف يتم اكتساب صفة المنتخب المحلي ؟** هذا ما سنعرضه فيما يلي:

أولاً: الانتخاب العام والمباشر كأداة لدعم الاستقلالية .

اكفى كل من قانون البلدية و الولاية الحاليين بالنص على أنّ المجلس الشعبي البلدي والولائي هما مجلسان منتخبان، دون التطرق لشروط الانتخاب و إجراءات العملية الانتخابية¹³ ، عكس القانونين 24-67 و 38-69 الذين خصصا له باب كامل بمسمى " النظام الانتخابي " . وتبدو أهمية دراسة النظام الانتخابي المتبع في انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية في كونه يؤثر مباشرة على تركيبة المجلس المنتخب، وفي العلاقة بين الناخبين والمنتخبين¹⁴ ، ولأن أسلوب الانتخاب أفضل طريقة لضمان استقلال الهيئات المحلية¹⁵ ، وإن كانا لا ينفيان صفة اللامركزية عنها إذا تم اختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين، لأن المواطن اليوم لم يعد يكتفي بالمشاركة السياسية في الحكم، من خلال انتخاب أعضاء البرلمان أو رئيس الجمهورية فقط، بل اهتمامه يتجه للمشاركة في تسيير شؤونه وخاصة المحلية منها لأنها تشكّل

12: عزوق الخير، الإعلام بين فلسفة القانون وقواعد الأخلاق، م. م، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، نوفمبر 2013، ص 80

13: مزياني فريدة، الرقابة على العملية الانتخابية، م. م، العدد 05، مارس 2010، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 71.

14: بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 02، 2001، ص 7.

15: محمد على خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2007، ص 105.

أحد انشغالاته اليومية، وحتى المؤسسات المالية العالمية ودول الإتحاد الأوربي تطرح إطار آخر للتعاون مع دول البحر الأبيض المتوسط وهو "التعاون اللامركزي" من خلال المجموعات المحلية لكونها الوسيلة الأكثر عملية لتحقيق احتياجات وتطلعات سكان الدول النامية ¹⁶ .

ولاكتساب العضوية بالمجلس البلدي أو الولائي على المترشحين تجاوز مرحلتين هما :

01 : حرية الترشح كمظهر للاستقلالية: لكل مواطن الحق في الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة سواء البلدية أو الولائية، حيث لم يعط قانون البلدية أو الولاية ولا حتى القانون العضوي رقم 01-12 الأولوية لأي فئة من فئات المجتمع على الأخرى، تطبيقاً للمبدأ الدستوري " مبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد المهام في الدولة " وهو عكس ما ساد في المرحلة الاشتراكية، حيث كانت الأولوية معترف بها رسمياً لفئة العمال والفلاحين فنصت المادة 08 من دستور 1976 على "...تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين"، حيث كان يعهد للقسم عملية ترشيح الأعضاء المتمتعين بالشروط السياسية والإيديولوجية المطلوبة من نزاهة وكفاءة والتزام، باعتبارها الممثل الشرعي لحزب جبهة التحرير الوطني و هو الحزب الحاكم محلياً و وطنياً ¹⁷، فنصت المادة 09 من دستور 1976 على "يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام، يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية " .

وينعكس مبدأ المساواة في الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس الشعبي المحلي التي تنقسم إلى قسمين شروط إيجابية وأخرى سلبية.

❖ **الشروط الإيجابية:** هذه الشروط نظمها عدة مواد منها المادة 78 من قانون الانتخابات الحالي بمناسبة الترشح لانتخابات المجالس المحلية، وهي تنقسم إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية نوردتها فيما يلي:

أ - الشروط الموضوعية للترشح : هي تلك الشروط المرتبطة بشخص المنتخب ¹⁸ ، حيث يشترط فيه بلوغ 23 سنة كاملة يوم الاقتراع، كانت 25 سنة في ظل القانون 97-07، هذا بالإضافة لعدة شروط يجب توافرها تم النص عليها صراحة في التشريع، وهي شروط الناخب

16: Laggoune Walid, **La réforme administrative: une approche par la décentralisation**, IDARA, Ecole Nationale D'administration, vol 12, n° 1, 2002 , P 127

17: Nasser Lebed, **L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira d'Oued-Zenati** , Mémoire de Magistère , Faculté de droit , Université ,D'Alger Années 1993, P 26-27.

- Abdelhamid si Afifi, **le principe de la décentralisation moyens de mise en oeuvre et poids des traditions locales** Mémoire de magister, institut des sciences politique Alger 1982..P159.

18: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري -، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 145.

فيجب أن يكون المترشح ناخبا أي مستوفيا للشروط التي سيتم ذكرها فيما بعد وأن يكون جزائري الجنسية، سواء كانت جنسيته أصلية أو مضى على اكتسابه لها 05 سنوات كاملة¹⁹، وأن يكون متمتعا بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية) .

كما يجب أن لا يوجد في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب، حيث اشترطت المادة 78 من القانون 01-12 على المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي والولائي، أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون ولم يرد اعتباره، وأن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

ب - الشروط الشكلية للترشح: من الشروط المطلوبة للترشح اشتراط المشرع تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية، وهو شرط ضروري للتحقق من مصداقية المرشح، كما يجب على المترشح تقديم ملف ترشحه لانتخابات المجلس المحلي ضمن قائمة انتخابية تتضمن عدد يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن 30% من عدد المقاعد المطلوب شغلها طبقا للمادة 70 من قانون الانتخابات 01-12.

و في حالة لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية ينبغي أن تدعم على الأقل بتوقيع 05 % من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية²⁰، على ألا يقل هذا العدد عن 150 ناخبا وألا يزيد عن 1000 ناخب ، ولا يمكن لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة، وإلا تعرض للعقوبات المحددة في المادة 72 من قانون الانتخابات 01-12، بالإضافة لعدم التسجيل في نفس قائمة الترشح لأكثر من مترشحين اثنين ينتميان إلى نفس العائلة، سواء بالقرابة أو المصاهرة حتى الدرجة الثانية حسب المادة 76 من قانون الانتخابات 01-12، وهذا كي لا تتحول هذه المجالس المحلية المنتخبة إلى مجالس عائلية، وما قد ينجر عليه من احتمال سيطرة روح العائلة وروابط القرابة على أعمال المجلس.

❖ **الشروط السلبية:** وهي الحالات والشروط التي ينبغي عدم توفرها بالمرشح لعضوية المجلس الشعبي المحلي المنتخب، وتتمثل في حالة عدم القابلية للانتخاب وحالة التنافي، ورد ذكرهما بالمادة 44 من قانون الولاية الحالي دون التطرق لهما في قانون البلدية، حيث نصت المادة على " يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت

19: المواد من 06 إلى 13 من أمر رقم 70-86 مؤرخ في 15/12/1970 يتضمن قانون الجنسية الجزائري المعدل و المتمم (ج.ر.ج. رقم 70/105).

20: مرسوم تنفيذي رقم 02-233 مؤرخ في 08/07/2002 يتعلق باستمارة اكتتاب التوقيعات في صالح قوائم المترشحين الأحرار لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية (ج.ر.ج. رقم 02/47)

طائفة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوب عليها قانونا، يمكن أن يكون قرار وزير الداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة بالنسبة للانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

و سأستعرض هذين الحالتين فيما يلي:

أ - عدم القابلية للانتخاب: حسب المادتين 81 و 83 من قانون الانتخابات 01-12 تم ذكر الطوائف غير القابلة للانتخاب خلال ممارستها لوظيفتها ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم وهم الولاية و رؤساء الدوائر والكتاب العامين للولايات وأعضاء المجالس التنفيذية للولايات والقضاة وأفراد الجيش الوطني الشعبي وموظفو أسلاك الأمن ومحاسبو الأموال البلدية والأمناء العامين للبلديات²¹.

إن عدم القابلية للانتخاب هنا هو منع مؤقت²² لأن هذه الفئة لا يمكنها الترشح في الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم إلا بعد مرور سنة من تقديم استقالتهم، كما يمكنهم الترشح خارج الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم مباشرة بعد تقديم استقالتهم من مناصبهم²³.

كما أن المشرع أصاب حين قام بحصر هذه الطوائف لتفادي أي تفسير أو استخدام خاطئ أو متعمد لحرمان بعض الطوائف من الترشح من جهة، ومن جهة أخرى للحفاظ على مصداقية عملية الترشح والعملية الانتخابية ككل لمنعها من استخدام نفوذها بسبب وظائفها، حيث استبعاد قانون الانتخابات لمجموعة من الطوائف يهدف للحفاظ على مصداقية الانتخابات وعدم التأثير على العملية الانتخابية من خلال نفوذهم، إما بحكم هيبتهم كرجال سلطة كالقضاة وأعضاء الجيش الوطني وموظفو أسلاك الأمن، أو بحكم تدخلهم في العملية الانتخابية كالولاية والكتاب العامين للولاية وأعضاء المجالس التنفيذية للولاية، أو بسبب وظيفتهم في الإدارات المحلية والتي تمكنهم من تسخير الهيئات المحلية لصالحهم في الانتخابات كرؤساء الدوائر.

ب - حالة التنافي: تظهر بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع حيث يُقال فورا كل عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي الذي تعثره حالة من حالات التنافي، ونشير هنا أن قانون الانتخابات الحالي لم يذكر حالات التنافي عكس الأمر 07-97 والقانون 08-80²⁴، إلا أنه

21: بالنسبة للأمناء العامين للبلديات ورد ذكرهم لأول مرة في القانون العضوي لنظام الانتخابات الجديد 01-12.

22: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 148.

23: بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى -، الجزء الأول، د. م. ج. الجزائر، 2012، ص 74.

24: المادتين 77 و 79 من قانون رقم 08-80 مؤرخ في 25/10/1980 يتضمن قانون الانتخابات (ج. ر. ج. رقم 80/44).

يمكن استخلاصها من المادة 04 من الأمر 97-07، وتتمثل في عدم جواز الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي²⁵، كما تتنافى صفة العضوية في مجلس الأمة مع ممارسة أي عهدة انتخابية في مجلس شعبي منتخب، والمقصود بالمجلس الشعبي المنتخب حسب نص المادة 03 من القانون العضوي 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية كل من المجلسين الشعبيين البلدي والولائي²⁶.

❖ **إجراءات الترشح:** تقدم تصريحات الترشح طبقا للقانون العضوي 12-01 المذكور قبل 50 يوما كاملة من تاريخ الاقتراع، ولا يجوز بعد إيداع القائمة إحداث إضافة أو إلغاء أو تغيير في الترتيب إلا في حالات استثنائية خاصة، تتعلق بحالة الوفاة أو حصول مانع قانوني كحبس أحد المترشحين، هنا يمنح أجل لا يتجاوز شهر قبل تاريخ الاقتراع، للحزب أو الأحزاب السياسية أو المشرفين على القائمة الحرة لتقديم مرشح جديد.

بالإضافة لكون رفض الترشح هو مساس بحق دستوري، ألزم المشرع الإدارة أن يكون قرار رفض الترشح معللا تعليلا قانونيا واضحا، أي ذكر الأسباب التي دفعها لرفض الترشح كوجود حالة التنافي أو عقوبة معينة، أو أي سبب تم ذكره في قانون الانتخابات، ويكون تبليغ قرار الرفض تحت طائلة البطلان خلال 10 أيام، ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشح.

02: العملية الانتخابية : تتكون العملية الانتخابية من ثلاثة أطراف هي الناخب والمرشح والهيئة المشرفة على الانتخابات ومراقبتها²⁷، يعد تقسيم الدوائر الانتخابية من الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية²⁸، حيث هذه الدوائر هي الحيز الذي يَنْتخب فيه المواطنون نوابا عنهم يمثلونهم، وعند تقسيم الدوائر الانتخابية يأخذ المشرع بعدة اعتبارات منها التواجد البشري

25: تنص المادة 2/4 من أمر رقم 97-07 يتضمن قانون الانتخابات " غير أنه يجوز لمنتخب في مجلس شعبي أن يترشح لمقعد في مجلس شعبي آخر وفي حالة انتخابه يعتبر مستقلا وجوبا من المجلس الشعبي الأصلي " .

26: قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12/01/2012 يحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية (ج.ر.ج.ج. رقم 12/01).

27: بركات أحمد، الانتخابات والتمثيل البرلماني في الجزائر: بحث في المعوقات وأهم عوامل التفعيل (1997-2007)، دفا تر السياسة والقانون، عدد خاص أبريل 2011، ص 292.

- شرون حسينة، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية " المراحل التحضيرية "، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010، ص 125 .

28: يعيش تمام شوقي، التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر، م. م، العدد 09، جامعة محمد خيضر بسكرة،

2013، ص 182 .

المنظم وتوافر الإمكانيات المادية والبشرية²⁹، إلا أن الاعتبار المعتمد في التقسيم هو المعيار الجغرافي وإهمال الكثافة السكانية فتم تهميش الأرياف على حساب المدن³⁰.

كأصل عام البلدية هي دائرة انتخابية كما يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو من عدة بلديات³¹، ليتم بعدها إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها عملا بنص المادة 50 من دستور 1996 المعدل.

وحسب المواد 03 و 04 و 05 من قانون الانتخابات الحالي هناك عدة شروط يجب توافرها في المواطن لكي يمارس حقه في مختلف الاستشارات الانتخابية بما فيها الانتخابات المحلية، علما أن إقرار هذه الشروط لا يتنافى ومبدأ الاقتراع العام .

وأهم هذه الشروط المطلوب توافرها بالمنتخب ذكر المشرع³² الجنسية الجزائرية، واكتفى بعبارة " الجنسية الجزائرية " فلم يميز بين الجنسية الأصلية والمكتسبة ولا بين المرأة والرجل، ويشترط أيضا بلوغ المُنتخب 18 سنة كاملة يوم الانتخاب، وأن يتمتع بحقوقه المدنية السياسية ، كما لا بد أن لا يوجد الشخص في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع³³، فمن لا يدرك مصالحه الخاصة كيف يدرك المصلحة العامة للوطن.

هذا بالإضافة لإلزامية كون الشخص مسجلا في قائمة الناخبين الموجودة ببلدية مقر موطنه بالمادة 05 من قانون الانتخابات، أقر المشرع الحالات التي تحول دون التسجيل في القائمة الانتخابية وهي:

1. حالة ارتكاب سلوك أثناء الثورة التحريرية مضاد لمصالح الوطن.
2. في حالة حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره. أو حكم عليه بعقوبة الحبس في الجناح التي يحكم فيها بالحرمان من حق الانتخاب، وفقا للمواد 9 و 9 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات.
3. حالة المشهور إفلاسه ولم يرد اعتباره والمحجوز عليهم.

29: بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 40.

30: أقرجيل نبيلة، القانون الانتخابي بين القوة والضعف ، م. إ. ق، العدد 04 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، أفريل 2010، ص 373.

31: Nasser Lebed, L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira d'Oued-Zenati Op. Cit , P 29.

32: شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، د. م. ج، الجزائر، 1998، ص 218 وما يليها.

33: حالات فقدان الأهلية المذكورة بالمواد 81 و 85 و 101 وهي صغر السن و الجنون، العته والسفه حسب قانون رقم 84-

11 مؤرخ في 09/06/1984 يتضمن قانون الأسرة (ج.ر.ج.ج رقم 84/24) .

مع ملاحظة أنه يقع على عاتق السلطة التنفيذية - اللجان الإدارية الانتخابية -، عبء تسجيل المستوفين للشروط في القوائم المعدة لذلك وإسقاط كل من فقدتها³⁴.

من إجراءات العملية الانتخابية استدعاء الهيئة الناجبة بموجب مرسوم رئاسي، لتجري بعدها الانتخابات خلال 03 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية³⁵، إلا أنه في حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية أجاز المشرع بالمادة 65 من القانون 01-12 تمديد العهدة الانتخابية³⁶، لتأتي بعدها الحملة الانتخابية³⁷ حيث تفتتح قبل 25 يوما من يوم الاقتراع وتنتهي قبل 03 أيام من تاريخ الاقتراع، يسمح فيها للمرشحين التعريف بأنفسهم واستعراض أفكارهم وبرامجهم، وبالمقابل لا يسمح لأي أحد القيام بالحملة الانتخابية خارج هذه الفترة، كما يمنع عليهم استعمال اللغات الأجنبية في الحملة الانتخابية، ومن باب العدالة والمساواة يكون لكل مترشح للانتخابات المحلية قصد تقديم برنامجه للناخبين مجال عادل في وسائل الإعلام التلفزيونية والإذاعية الوطنية، وفي اليوم المحدد للاقتراع يجري انتخاب أعضاء المجلسين البلدي والولائي، يمكن لوزير الداخلية تمديده بناء على طلب الولاية، وذلك بصفة قبلية لمدة 72 ساعة لأسباب مختلفة³⁸، وتتميز هذه الانتخابات بالعمومية والسرية والشخصية، بالإضافة لكونه اقتراع مباشر وبمجرد اختتام الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة

34: مزياني فريدة، الرقابة على العملية الانتخابية، المرجع السابق، ص 74.

35: مرسوم رئاسي رقم 02-231 مؤرخ في 2002/07/04 يتعلق باستدعاء الهيئة الناجبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 02/47) .

36: سبق للحكومة أن قدمت مشروع قانون لتأجيل انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات 2002/10/10 و 2005/11/24 وبررت التأجيل بانشغال السلطات الرسمية بالدخول الاجتماعي والدخول المدرسي والجامعي وشهر رمضان المعظم وعيد الفطر وهي كلها حسب رأى السلطات العمومية مؤثرة على حسن تحضير الاقتراع ومعرفة للمشاركة الشعبية في الانتخابات.

وفي 2007/07/18 أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بموجب رسالة بخصوص القانون العضوي المتعلق بتأجيل الانتخابات المحلية لسنة 2005، وبعد أن تداول المجلس الدستوري أصدر رأيه رقم 01 ر. م. د بتاريخ 2007/07/23 المتضمن تأجيل انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية المنبثقة عن انتخابات 2002/10/10 والانتخابات الجزئية ليوم 2005/11/24 .

- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007، ص 280 .

37: مزياني فريدة، الرقابة على العملية الانتخابية، المرجع السابق، ص 76 وما يليها.

38: صدر قرار مؤرخ في 2002/09/30 يرخص للولاية بتقديم تاريخ افتتاح الاقتراع المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 02/65) .

التوقعات، ثم يبدأ الفرز الذي يكون علنا فور اختتام الاقتراع ويتواصل إلى غاية انتهائه تماما، وبعدها تعلن النتائج.

03: توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي المنتخب: يتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها داخل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، بين القوائم المرشحة سواء الحزبية أو الحرة بالتناسب، حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة طبقا لقاعدة الباقي الأقوى³⁹، حسب المادة 66 من قانون الانتخابات 01-12.

هذا وقد نص نفس القانون على أن لا تؤخذ بعين الاعتبار القوائم الضعيفة، والتي لم تحصل على نسبة 7 % من الأصوات المعبر عنها، فلا يتسنى القيام بتوزيع المقاعد إلا بعد معرفة المعامل الانتخابي الذي نصت عليه المادة 67 من قانون الانتخابات ويكون من خلال ناتج قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية، وبعد تحديد المعامل وحسابه تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد مرات حصولها عليه، حسب تفصيل المادة 68 من نفس القانون ثم توزع المقاعد على القوائم، في الأخير توزع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيبهم ضمنها مما يبقى تمثيل كل الأحزاب خاصة الصغيرة منها في المجلس المنتخب نسبي⁴⁰.

ثانيا: توسيع مشاركة وتمثيل المرأة في المجالس المنتخبة المحلية :

عرفت الجزائر قفزة نوعية في مجال تعزيز دور المرأة في تسيير الحياة العامة للدولة، إذ بعد حوارات حول أسباب تراجع وتهميش المرأة في ممارسة السياسة، تضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 بالمادة 31 مكرر⁴¹ التأكيد على ضرورة تعزيز وتوسيع مشاركة المرأة في الحياة السياسية، بتوسيع تمثيلها ومشاركتها في المجالس المنتخبة، سواء كانت وطنية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أو المحلية كالمجالس الشعبية البلدية والولائية⁴².

39: شريط الأمن، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص 233 وما يليها.

40: Muller –Quoy (Isabelle) , **le droit des assemblées locales**, L.G.D.J, Paris, 2001, P 17.

41: تنص المادة 31 مكرر على، " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة يحدد قانون عضوي كليات تطبيق هذه المادة " ليأتي القانون العضوي رقم 03-12 ليفصل أكثر حول كيفية توزيع القوائم وتحديد نسبة مشاركة المرأة في المجالس المحلية خاصة المواد 02 و 03 و 04 و 06 منه.

42: قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه

تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر 01، 2014/2013، ص 32.

في سنة 2012 صدر القانون العضوي رقم 12-03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة⁴³ تطبيقاً لنص المادة 31 مكرر، ومن الأسباب التي دفعت بتعجيل صدور هذا القانون هو تقرير إتحاد البرلمان الدولي لسنة 2010، والخاص بترتيب الدول بناءً على نسبة التمثيل النسوي في البرلمان الدولي⁴⁴.

بالرجوع لنص القانون 12-03 نجده خصص نسبة مئوية لتمثيل المرأة في المجالس المحلية، سواء أثناء فترة الترشح عن طريق الأحزاب السياسية أو القوائم الحرة، أو عند إعلان النتائج وتوزيع المقاعد، وهو ما تضمنته المادتين 02 و 03 منه، وسوف أتطرق فقط إلى الجانب المتعلق بانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية ضمن ما يلي:

نصت المادة 02 على أنه يجب أن لا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه، بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها 30 % في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن (20.000,00) عشرين ألف نسمة، أما المادة 03 من نفس القانون توضح كيفية توزيع المقاعد التي تكون بحسب عدد الأصوات المتحصل عليها من طرف كل قائمة، وتخصص النسب المحددة في المادة 02 وجوبا للمرشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة .

أما توزيع حصة المرأة بالنسبة للقوائم الفائزة بمقاعد في المجالس الولائية فيكون 30 % عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعداً و 35 % عندما يكون عدد المقاعد من 51 إلى 55 مقعداً.

من خلال تحليل متآني لنص المادتين 02 و 03 السابقتين نلاحظ النية الواضحة للمشروع في إعطاء مكانة كبيرة لمشاركة وتمثيل المرأة في المجالس الشعبية المحلية، بإجبار الأحزاب السياسية والقوائم الحرة على تخصيص نسبة 30 % بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها على 20 ألف نسمة من قائمة ترشيحاتها لصالح المرأة، وعلى احترام النسبة المحددة في توزيع المقاعد، والتي تحصلت عليها كل قائمة فائزة في الانتخابات، وهو ما يعتبر قفزة نوعية للجزائر

43: قانون عضوي رقم 12-03 مؤرخ في 2012/01/12 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة (ج.ر.ج.ج. رقم 12/01).

44: احتلت الجزائر المرتبة 112 من أصل 186 دولة شملها هذا الترتيب حيث بلغت نسبة النساء في المجلس الشعبي الوطني 07.7 % وهي نسبة غير مرضية، بوضياف عمار، خطاب 15 أفريل إعلان مبادرة الإصلاحات السياسية، م. ف. ب، العدد 28، الجزائر، نوفمبر 2011، ص 181.

في مجال تحقيق الديمقراطية وتوسيع دور المرأة للمشاركة في المجالس المنتخبة، وهذا بعدما كانت لسنوات تعاني من التهميش والتغيب عن الساحة السياسية للبلاد.

عمل هذا القانون على تدعيم تواجد المرأة في الحياة السياسية بكل الطرق، منها الدعم القانوني والمادي من خلال منح الأحزاب مساعدات مالية نظير ترشيح المرأة في قوائمها⁴⁵. لكن رغم الإيجابيات والإنجازات الكبيرة التي أقرها هذا القانون العضوي لصالح مشاركة المرأة في العمل السياسي وتفعيل تمثيلها على مستوى المجالس المنتخبة إلا أنه لم يسلم من الانتقادات فهناك من أيده وهناك من عارضه⁴⁶.

في الأخير نقول أنه كان من الأجدر على المشرع عدم الأخذ بنظام الحصص لأنه يتناقض مع مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين، هذا من جهة ولأن نظام الحصص يمنح حقوقا للمرأة على أساس النوع وليس استنادا لكفاءتها من جهة ثانية.

ثالثا: المنازعات الانتخابية.

يمكن أن تثار منازعة انتخابية في أي مرحلة من مراحل العملية الانتخابية من الترشح، حتى تأكيد المجلس الدستوري لنتائج انتخابات المجالس المحلية.

45: يحيوي هادية، المشاركة السياسية للمرأة بالجزائر، م. م، العدد 09، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 473.

-غازي رابعة، دور المرأة في المشاركة السياسية، م. م، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2010، ص 165.

46: المؤيدون لنظام الحصص: يرون أن هذا القانون يؤدي إلى توسيع المشاركة السياسية للمرأة ويشجعها على الترشح، مما يعمل على القضاء على ظاهرة الحرمان الذي تعيشه على الصعيد السياسي، كما يعتبر الملجأ الوحيد بعد أن فشلت المرأة في المشاركة في المجالس المحلية أو البرلمان، هذا بالإضافة لأن هذا النظام ينصف المرأة ويمنحها فرصة إثبات قدراتها داخل هيئات الدولة المنتخبة وبالتالي المساهمة في ترقية الديمقراطية

-بوضياف عمار، نظام الكوتا كآلية لترقية الحقوق السياسية للمرأة وموقف التشريعات العربية منه -دراسة حالة التمثيل النسائي في البرلمان، م. ف. ب، العدد 26، الجزائر، نوفمبر 2010، ص 73.

المعارضون لنظام الحصص: يعيبون على هذا القانون أنه بتبنيه لنظام "الكوتا" أو "نظام الحصص"، لصالح المرأة سواء في مرحلة الترشح بالنسبة للأحزاب أو القوائم الحرة، أو أثناء الإعلان النهائي عن النتائج، يعتبر ذلك إخلالا لمبادئ الدستور، الذي نص على المساواة بين المواطنين وكذا لأحكام قانون الانتخابات الذي كرس لمبدأ التنافس الشريف ومعايير الكفاءة بين المترشحين، وأنه يقوم على عدم تساوي الفرص بين الجميع، وعليه يقترحون بضرورة فسخ المجال للعمل بمعايير الكفاءة، الخبرة والحرية في الاختيار بناء على عوامل موضوعية كما يرون من جانب آخر، أنه يشكل تدخلا فاضحا للدولة في الجوانب الداخلية الرئيسية للأحزاب السياسية، مما يعتبر فرضا للمزيد من الرقابة عليها وتضييقا لنشاطها، ما يؤثر سلبا على تحقيق أهداف الديمقراطية وحسن اختيار الممثلين

-بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق - بن عكنون-، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة-،

2012/2013، ص 26.

ما يمكن الإشارة إليه في البداية بالنسبة للانتخابات المحلية هو اعتبار المشرع أفعال محددة كجرائم انتخابية منها التلاعب في التسجيل في القوائم الانتخابية واستعمال القوة أو التهديد لمنع الناخب من إبداء رأيه، أو إكراهه على إبداء رأى معين، وشراء الأصوات بالإضافة لجريمة إطلاق شائعات انتخابية ونشرها وخطف الصندوق...⁴⁷، كما يمتد التجريم لإتلاف إعلانات المرشحين الآخرين والفوضى في الإعلانات الانتخابية، وإتلاف الأموال العامة والخاصة بسبب الملصقات الانتخابية وضع الإعلانات في غير الأماكن المخصصة لها، واستغلال الأوراق الرسمية والألوان الخاصة بالدولة في الحملة الانتخابية.

بقانون الانتخابات الحالي نص المشرع على أحكام جزائية بالمواد من 210 إلى 236، بالإضافة للعقوبات المقررة في قانون العقوبات بالمواد من 102 إلى 106 من القانون، تم النص عليها تحت عنوان "المخالفات الخاصة بممارسة الانتخاب"، فيمكن اللجوء للقضاء في جميع مراحل الانتخاب التي من أهم مراحلها وأكثرها حساسية منازعات رقابة مشروعية قرارات المجالس المحلية ومنازعات موظفيها ورقابة الوصاية المركزية.

فبعد الأخذ بنظام الازدواجية القضائية سنة 1996 تم فسح المجال للطعن أمام تلك الهيئات في المنازعات الانتخابية، حيث أصبحت تلك المنازعات ضمن اختصاص القاضي الإداري وحسب قانون الانتخابات 97-07، المنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية سواء بلدية أو ولائية الاختصاص فيها كان خاضعا للقواعد التالية :

01- الترشح للانتخابات المحلية والتشريعية : النزاع المتعلق برفض الترشح معقود للمحاكم الإدارية تفصل فيه خلال 05 أيام كاملة من تاريخ رفع الطعن بحكم غير قابل لأي طعن⁴⁸.

02- الفصل في المنازعات الانتخابية المحلية المتعلقة بالعملية الانتخابية: الاختصاص بالنسبة للاقتراع والفرز وإعلان النتائج مسند إلى اللجنة الانتخابية الولائية⁴⁹، التي كانت مشكلة من 03 قضاة عاديين يعينهم وزير العدل حسب المادة 88 من قانون الانتخابات 97-07، وهو ما جعل المشرع الجزائري يعدله بالقانون العضوي رقم 04-01، حيث تم إدخال تعديلات جوهرية على نظام المنازعة الانتخابية من خلال فصل وتسبيق الطعن الإداري عن الطعن القضائي، بموجب قانون الانتخابات رقم 12-01، فكان أحسن ضمان لتطبيق القانون

47: مزياني فريدة، الرقابة على العملية الانتخابية، المرجع السابق، ص 79 وما يليها.

48: المادة 86 من قانون الانتخابات 97-07 والمواد 77 و 96 من قانون الانتخابات 12-01.

49: فتحي قسمة، الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة 01 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012/2011، ص 94 وما يليها .

واحترام مبدأ المشروعية، ولذلك منح المشرع لكل من الناخب و المترشح حق اللجوء للقضاء الإداري بمناسبة المنازعات الناشئة عن مراجعة القوائم الانتخابية، أو تحديد أعضاء مكاتب ومراكز التصويت، أو رفض المترشحين وعملية التصويت⁵⁰.

وتجري الاستشارة الانتخابية التشريعية والمحلية تحت مسؤولية الإدارة الملزمة بالحياد، فنقوم بدراسة ملفات الترشح لعضوية المجالس البلدية والولائية تحت إشراف الوالي، باعتباره المكلف بدراسة ملفات الترشح للانتخابات.

أ: المنازعات المتعلقة بالقائمة الانتخابية : يمكن لكل ناخب -مواطن- تقديم طعن إداري في القائمة الانتخابية من خلال طلب تسجيله فيها بسبب إغفال تسجيله رغم توافر شروط الناخب فيه، أو يطلب شطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل⁵¹.

ويتم هنا تقديم الطعن الإداري أمام "اللجنة الإدارية الانتخابية" التي تقوم بإعداد ومراجعة القوائم الانتخابية بكل البلديات⁵²، وهي مشكلة من قاضي معين من المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا ومن رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا، ومن الأمين العام للبلدية عضوا ومن ناخبين اثنين من البلدية يعينهما رئيس اللجنة كعضوين حسب المادة 15 من قانون الانتخابات لسنة 2012.

وبالمقارنة مع المادة 19 من قانون الانتخابات 97-07 اللجنة تتشكل من قاضي معين من المجلس القضائي المختص ومن رئيس البلدية عضوا ومن ممثل الوالي، وهنا نطرح تساؤل **عن سبب اختلاف التشكيلتين ؟**.

من متطلبات الإصلاح الإداري الذي تبنته الجزائر العمل على تقريب الإدارة من المواطن، وإعطاء شفافية لعمل اللجنة من خلال دعم مشاركة المواطنين في العمل المحلي⁵³ بإضافة ناخبين (02) ومن الواضح أن نية المشرع تتجه أيضا لتدعيم مركز الأمين العام بالبلدية كسلطة تنفيذية، حيث تم إضافته لهذه اللجنة بجانب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حسب

50: على خلاف المنازعات الأخرى كانت المنازعات المتعلقة بالتصويت من اختصاص اللجنة الانتخابية الولائية إلا أن القانون رقم 04-01 المتضمن قانون الانتخابات أحال هذه المنازعات على الجهة القضائية الإدارية المختصة.

51: بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 70.

52: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص 17.

53: ذبيح عادل، مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، نحو ديمقراطية تشاركية، دراسة مقدمة للملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظم من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 11.

قانون البلدية لأنه يعد الرئيس والمشرع على تسيير البلدية والهيئة التنفيذية، إلا أنه الإدارة بالبلدية هي تحت إشراف رئيس المجلس فلماذا تم إضافة الأمين العام؟ .

نعتقد أن سبب إدراج الأمين العام للبلدية ضمن اللجنة الانتخابية يعود لما يلي :

1. التوجه العام الذي يعمل المشرع على تكريسه من خلال إعطاء الأمين العام مهام جديدة، ربما ينوى مستقبلا جعله يقوم بمهام تنفيذية بعد سحبها من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبذلك يتم تقادي المشاكل التي تقع بسبب الازدواج الوظيفي لرئيس البلدية.

2. إن منصب الأمين العام من المناصب العليا التي يشترط في متقلدها التمتع بالخبرة والكفاءة والمؤهل الدراسي، وهي الشروط غير المطلوبة في رئيس البلدية الذي يعين حسب أحكام المادتين 65 من قانون البلدية 11-10، والمادة 80 من قانون الانتخابات الحالي .

3. إدراك المشرع للدور الحقيقي الذي يقوم به الأمين العام بالبلدية، حيث هذا الأخير لديه سلطة كبيرة على الإدارة بالبلدية لا يملكها رئيس البلدية في غالب الأحيان، حيث هذا الأخير ليس موظف ولا يعرفه عمال الإدارة بالبلدية إلا بعد وصوله لمنصبه ،مما يجعل الأمين العام يساهم في تسيير تلك اللجنة بشكل أحسن.

4. الأمين العام رغم أنه معين لكن لديه معرفة ودراية بالأمور المحلية ربما أكثر من رئيس البلدية، الذي تتحكم فيه عدة مسائل أهمها الانتماء الحزبي، وبالتالي وجود الأمين العام للبلدية بجانب رئيس البلدية هو نوع من الرقابة على عمل رئيس البلدية وضمان حياد الإدارة، وبالتالي يمكن اعتباره مساس باستقلالية رئيس البلدية.

هذه اللجنة الإدارية تفصل في شكاوى المواطنين المتعلقة بالقائمة الانتخابية، سواء تسجيلاً أو شطباً المقدمة في ظرف 10 أيام الموالية لتعليق إعلان اختتام عمليات المراجعة العادية، وفي ظرف 05 أيام في حالة المراجعة الاستثنائية تبت اللجنة في أجل أقصاه 03 أيام، وبقرارات كتابية من رئيس البلدية تبلغ في ظرف 03 أيام كاملة.

يقوم المترشح بعد تبليغه برفض ترشحه بتسجيل طعن أمام القضاء في ظرف 05 أيام كاملة من تاريخ التبليغ، وفي حالة عدم تبليغه يكون الطعن في أجل 08 أيام من تاريخ الاعتراض، يبتُّ القاضي هنا بحكم في ظرف أقصاه 05 أيام بحكم غير قابل لأي طعن، ومن الأمثلة قرار محكمة بوسعادة بتاريخ 15/05/1990 الذي يأمر بتسجيل الطاعن في القائمة الانتخابية البلدية، وفي قرار آخر لمحكمة سطيف الصادر بتاريخ 20/11/1990 الذي يأمر

بتسجيل المعني في القائمة الانتخابية البلدية، أما قرار محكمة بوسعادة بتاريخ 1990/05/28 فأيد قرار اللجنة في شطب الطاعن من القائمة الانتخابية بسبب الحكم عليه بسبب جنائية⁵⁴.

ب: المنازعات المتعلقة بالترشح: المادة 77 من قانون الانتخابات تنص على وجوب أن يكون قرار رفض ترشيح شخص أو قائمة مترشحين بقرار معطل من الوالي، على أن يتم تبليغه خلال 10 أيام من إيداع الترشح، ويمكن رفع طعن أمام المحكمة الإدارية المختصة ضد قرار الوالي خلال 03 أيام من تاريخ تبليغ الرفض، المادة هنا لم تتناول حالة عدم تبليغ القرار فكيف يكون حساب الميعاد ؟ تفصل هذه المحكمة المختصة في الطعن المقدم إليها خلال 05 أيام من تاريخ رفع الطعن ويكون حكمها غير قابل لأي طعن .

ج: المنازعات المتعلقة بتعيين أعضاء مكاتب التصويت: تنص المادة 36 من قانون الانتخابات أن الوالي هو من يقوم بموجب قرار بتعيين أعضاء مكتب التصويت⁵⁵، تنشر قائمة أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين بمقر كل من الولاية والدائرة والبلدية المعنية بعد 15 يوم من قفل قائمة المترشحين، ويمكن رفع طعن إداري في القائمة والاعتراض عليها من كل ذي مصلحة، من خلال طعن إداري كتابي ومعطل موجه للوالي خلال 05 أيام الموالية للنشر أو التسليم الأول للقائمة، والوالي خلالها إما يصدر قرار بتعديل القائمة في حالة قبول الاعتراض، أو يصدر قرار برفض الطعن يبلغ للطاعن خلال 03 أيام من تاريخ الاعتراض. في حالة رفض الطعن الإداري يمكن رفع طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية خلال 03 أيام، هذه الأخيرة تفصل فيه خلال 05 أيام كاملة من تاريخ تسجيل الطعن بقرار نهائي .

د: المنازعات المتعلقة بمشروعية عمليات التصويت (الاقتراع /الفرز/إعلان النتائج): تخول المادة 165 من قانون الانتخابات للناخب حق الاعتراض على صحة عمليات التصويت، بإيداع احتجاجه في مكتب التصويت الذي صوت به ثم يرسل الاحتجاج إلى اللجنة الانتخابية الولائية التي تصدر قرارها حوله في 10 أيام ابتداء من استلامها للاحتجاج. قراراتها قابلة للطعن فيها أمام المحاكم الإدارية المختصة إلا أن المادة أغفلت ذكر ميعاد رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية، إلا أنه حسب المادة 154 الطعن القضائي يكون في قرار اللجنة خلال 48 ساعة من تاريخ إعلانها للنتائج، أما المحكمة المختصة فتصدر قرارها خلال 05 أيام من تاريخ رفع الطعن بقرار غير قابل لأي طعن.

54: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي بالجزائر، المرجع السابق، ص 21 وما يليها.

55: محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 162.

في الأخير نشير أنه من الجيد أن التعديل قد فتح المجال للطعن في قرار الوالي المحدد لقوائم أعضاء مكاتب ومراكز التصويت، لأنّ هذه الإضافة تحسب لصالح شفافية ونزاهة الانتخاب، إلا أنه يعاب على المشرع فيما يخص المنازعات الناشئة عن رفض الترشح، تحديده لمدة طعن قصيرة مقدرة بـ 03 أيام يرفع خلالها المترشح المرفوض طعنه للقضاء.

في مجال الانتخابات المحلية نجد إمكانية ترشح المنتخب المحلي لعضوية مجلس الأمة بإيداع تصريح الترشح على مستوى الولاية خلال 15 يوم قبل تاريخ الاقتراع، وتقوم اللجنة الانتخابية الولائية بمراقبة مدى توافر الشروط القانونية بالمترشح، وفي حالة الرفض يصدر قرار الرفض معللاً ويمكنه هنا رفع طعن قضائي ضد قرار اللجنة .

الفرع الثاني

نظام سير أعمال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

يملك المجلس المحلي المنتخب آليات وقواعد وضعها ونظمها القانون يضمن من خلالها هذا المجلس عمله باستقلالية، وأهم هذه الأدوات نظام دوراته ومداولاته وحرية في اختيار لجانته، وهو ما سوف أتطرق له ضمن مايلي :

أولاً: دورات المجلس الشعبي المحلي المنتخب.

تجري المجالس المحلية دوراتها ضمن دورات عادية أو استثنائية.

أ: الدورات العادية: بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فحسب قانون 1967 و 2011 المجلس يعقد 06 دورات في السنة للتكفل الأحسن بالشؤون المحلية ، حيث نصت المادة 79 من قانون 1967 على أن يجتمع المجلس مرة واحدة كل شهرين وكلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أما المادة 14 من قانون 1990 فنصت على دورة عادية كل 03 أشهر، وفي قانون البلدية الحالي نص على عقد دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام .

أما المجلس الشعبي الولائي فيعقد أربعة دورات في السنة بمارس وجوان وسبتمبر وديسمبر ، مدة كل دورة تدوم 15 يوم على الأكثر ولا يمكن جمع هذه الدورات، وبعد استنفاد جدول الأعمال تختتم دورة المجلس.

يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، ولكي تكون لهذه الدورات القوة القانونية وضع المشرع العديد من الشروط من خلال توافر شكيلات وإجراءات معينة تبدأ بالاستدعاء وتنتهي بالنصاب المطلوب لانعقاد الدورة.

ب: الدورات الاستثنائية: بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي نصت المادة 80 من قانون 1967 على أنه " يمكن للرئيس أن يجمع المجلس الشعبي البلدي كلما رأت ذلك مفيدا الهيئة التنفيذية البلدية.."، أما المادة 15 من قانون 1990 فنصت على أنه " يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية.."، وهو نفسه ما نصت عليه المادة 17 من قانون 2011.

من النصوص الثلاثة نجد قانونا البلدية لسنة 1990 و 2011 الأكثر وضوح، حيث أشارا بصورة صريحة إلى أن الأمر يتعلق بدورة غير عادية أي استثنائية، وهذه الظروف غير العادية في قانون 2011 فصل المشرع بينها وبين الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، التي تستدعي اجتماع المجلس البلدي بقوة القانون المنصوص عليها في المادة 18، سواء من حيث الموضوع أو من حيث من يطلب عقد اجتماع المجلس، أما قانون 1967 فنص عليها ضمنا، بل سَبَقَ الهيئة التنفيذية على الرئيس في أخذ المبادرة في حالة الضرورة⁵⁶.

وبالنسبة لاستدعاء أعضاء المجلس الشعبي المحلي لاجتماع المجلس لا يكون صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين، ويرسل الاستدعاء للأعضاء مرفقا بجدول الأعمال ويسلم لهم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام، وهذا قبل الاجتماع بعشرة أيام طبقا للمادة 21 من قانون البلدية 10-11 وللמادة 17 من قانون الولاية 07-12، فبعد استدعائين متتاليين يفصل بينهما 05 أيام تكون المداولة صحيحة بقوة القانون بعد الاستدعاء الثاني مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين طبقا للمادة 23 من قانون البلدية الجديد وللמادة 19 من قانون الولاية الجديد، إلا أنه في حالة وجود مانع لحضور الجلسات أو الدورة من أحد أعضاء المجلس، جاز له أن يعد وكالة لأحد زملائه كتابيا من أجل التصويت، هذه الوكالة يجب أن تكون محددة وبدقة للجلسة أو الدورة محل الوكالة، ولا يمكن لهذا الوكيل أن يحمل أكثر من توكيل واحد.

هنا من الإجراءات الجديدة التي أتت بها المشرع مواكبة للتطور التكنولوجي نصه على الإرسال الإلكتروني، رغم أننا نشتم هذا الإجراء لكن حبذا لو تم تعميمه على البلدية ولم يقتصر الإجراء على استدعاء أعضاء المجلس الولائي، كما كنا نأمل أن يتسع نطاق استخدام الإدارة

56: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداورات المجلس الشعبي البلدي، رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2010/2011، ص 84.

الإلكترونية⁵⁷ أكثر على المستوى المحلي لتشمل كافة القطاعات، خاصة مع القفزة النوعية في تكنولوجيات الاتصال التي تشهدها الدول الأخرى عربية أو غربية⁵⁸.

ومن الأحكام الجديدة بقانون البلدية والولاية الحاليين بالنسبة لمكان انعقاد المجلس تم النص على أن المجلسين يعقدان دوراتهما بالمقر المخصص لذلك، وفي حالة وجود قوة القاهرة تمنعهما من الانعقاد بمقرهما المخصص يمكن للمجلس بعد التشاور مع الوالي أن ينعقد بمكان آخر داخل حدود إقليم الولاية، وفي حالة القوة القاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن ينعقد بمكان آخر من إقليم البلدية، ويمكنه أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 19 من قانون البلدية 10-11 والمادة 19 من قانون الولاية 07-12.

ويتم تحديد جدول أعمال المجلس الولائي وتاريخ بدء الدورة من خلال مشاورات بين أعضاء المكتب والوالي، هذا المكتب يتكون من رئيس المجلس الولائي رئيسا ونوابه⁵⁹ ورؤساء اللجان، أما بالنسبة للبلدية فرئيس المجلس هو من يحدد تاريخ وجدول أعمال المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، وبعد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي المحلي يتم نشر جدول الأعمال في اللوح المخصص لذلك⁶⁰.

ثانيا: لجان المجلس الشعبي المحلي.

أجاز المشرع للمجلس الشعبي المحلي في إطار عمله الداخلي أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة في مجالات مختلفة، طبقا للمادة 31 من قانون البلدية وللمادة 33 من قانون الولاية⁶¹، يتم تنصيب هذه اللجان عن طريق مداولة ويجب أن تتضمن تشكيلاتها على تمثيل نسبي

57: باري عبد اللطيف، دور الحكومة الإلكترونية في أهم التجارب العربية، م. م، العدد 09، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 412.

58: عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع الديمقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري - قسنطينة -، 2010/2009، ص 95. تاريخ الإطلاع 2014/08/01، المذكرة منشورة على الرابط التالي .

file:///D:/Downloads/Documents/AACH3147.pdf

59: لا يوجد ترتيب أو تدرج سلمي ما بين نواب الرئيس حسب المادة 2/03 من مرسوم تنفيذي رقم 13-217 مؤرخ في 2013/06/18 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي (ج.ر.ج.ج رقم 13/32) .

60: يتم النشر في اللوح الموجود عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ومنها الإعلام الإلكتروني، كما يتم النشر بمقر البلدية ومقر الدائرة .

61: مزياني فريدة، الإطار القانوني للجماعات المحلية -واقع وآفاق-، ص 150، تاريخ الإطلاع 2014/09/07، المقال

موجود على الرابط . <http://www.fdsf.rnu.tn/useruploads/files/farida.pdf>

يعكس المكونات السياسية للمجلس وفور تنصيبها يتم اختيار رئيسها من المجلس، بعد ذلك تقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، ويمكن لرئيس اللجنة الاستعانة بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات تفيد أشغال اللجنة⁶².

أ: أنواع اللجان: اللجان نوعان دائمة ومؤقتة:

01: اللجان الدائمة: ورد ذكر لجان المجلس البلدي بالمادة 31 من قانون البلدية، حيث رفع عددها من 03 إلى 05 لجان حسب التعداد السكاني⁶³، أما بقانون الولاية فحاول المشرع تنظيم موضوع اللجان، حين وسع من المجالات التي يمكن لأعضاء المجلس تأسيس لجان دائمة، تضمنت مجالاتها المادة 33 من قانون الولاية الجديد، فأصبح عدد اللجان الدائمة 09 بعدما كان 03 لجان في قانون الولاية لسنة 1990 .

يصادق على تشكيل اللجان عن طريق المداولة بالأغلبية بالنسبة للجان المجلس الشعبي البلدي و بالأغلبية المطلقة للأعضاء بناء على اقتراح من رئيسه بالنسبة للجان المجلس الولائي ، ويجب أن يضمن تشكيل هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس المحلي طبقا للمادة 35 من قانون البلدية و 34 من قانون الولاية.

وبعد تشكيل اللجنة تقوم بإعداد نظامها الداخلي، وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه، يتأسس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي المحلي المنتخب من طرفها.

02: اللجان الخاصة: هي لجان ينشئها المجلس تتولى القيام بمهام يحددها المجلس، كالتحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو ولائية أو بتجاوزات في إحدى المصالح التابعة للولاية أو البلدية⁶⁴ أو غيرها...، وعلى الرغم من أهمية اللجان في كونها أدوات يتم بموجبها تحقيق قاعدة توزيع العمل والتخصص وتوفير الجهد والوقت للأعضاء وتوزيع مجال المشاركة، إلا أن

62: المشرع لم يحدد جهة الاقتراح عكس ما هو جاري العمل به في قانون 90-09 المتعلق بالولاية حيث يختص رئيس المجلس الشعبي الولائي باقتراح تشكيل اللجان وأوجب المشرع ضرورة مراعاة التمثيل السياسي لخلق نوع من التوازن السياسي داخل هيئة المداولة - وجدير بالملاحظة أن قانون البلدية كقانون الولاية لم يشر إلى مسألة إمكانية الجمع بين عضوية لجنتين وهذا خلافا للمادة 94 من قانون البلدية لسنة 67 حيث ورد فيها صراحة عدم إمكانية الجمع بين عضوية عدة لجان وجاء فيها " ولا يجوز للنائب أن يتولى عضوية عدة لجان "

- نقلا عن بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 192.

63: شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية-، شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، 2010/2011، ص 95، الرسالة منشورة على الرابط التالي: <http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2840/3/chwiyah.pdf>

64: المادة 24 من قانون البلدية رقم 90-08 والمادة 33 من قانون البلدية رقم 11-10.

جل أعمالها ذات طابع استشاري وغير ملزمة فبإمكان المجلس العمل بما توصلت إليه اللجنة أو أن يرفضه، وبالتالي ليست إلا جهات استشارية وفقا لمبدأ التنظيم الإداري .

تتشأ اللجنة الخاصة حسب المادة 35 من قانون الولاية باقتراح من رئيس المجلس الولائي أو ثلث أعضائه ويكون الانتخاب بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين.

يتحدد في المداولة موضوع التحقيق والآجال الممنوحة للجنة للقيام بمهامها، وعندما تنتهي من عملها تقدم تقريرها للمجلس الشعبي الولائي، ولا تكون اللجنة ناجحة في قيامها بمهامها بالشكل المطلوب إلا بوضع جميع الإمكانيات اللازمة لها ويمكنها الاستعانة بكل من يمكنه تقديم معلومات تفيد أشغالها بحكم مؤهلاته أو خبرته حسب المادة 35 من قانون الولاية .

أما بالمجلس الشعبي البلدي فتقدم اللجان الخاصة به نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ونلاحظ هنا أن المشرع وقع في تناقض فمن جهة جعل للمجلس كامل الصلاحية والاختصاص في إنشاء اللجنة الخاصة بموجب المداولة ويحدد مهمتها وآجال عملها، ومن جهة أخرى يقر بالمادة 3/33 من قانون البلدية أن اللجنة ملزمة بعرض نتائج مهامها أمام رئيس المجلس وليس أمام المجلس الشعبي البلدي⁶⁵.

ب: أهمية لجان المجلس المحلي المنتخب: لها دور كبير في العمل المحلي وذلك من خلال :
1. وجود اللجان يمنح المنتخبين فرصة أكبر لعرض أفكارهم و وجهات نظرهم مما يقلل من الخلافات الحزبية التي قد تنشأ بين أعضاء المجلس⁶⁶.

2. تحقق اللجان فرصة توجيه اهتمام المسؤولين المحليين للمواضيع ذات الأهمية محليا.

3. اللجان من خلال دراستها للمواضيع ذات الطابع المحلي تمنح فرصة دراستها ومناقشتها مرتين، أحدهما داخل اللجنة والأخرى عند عرضها على المجلس، مما يحول دون الارتجالية في إصدار القرارات من المجلس المحلي.

4. تقوم بدراسة المواضيع بكل عناية قبل عرضها على المجلس.

5. تتنوع اللجان يجعلها تحقق للأعضاء فرصة التخصص في مجالات معينة من وظائف المجلس لكونها تزيد من فهمهم وتعمقهم في المواضيع محل المناقشة، مما يحقق الفعالية لدى المنتخبين ويقوى لديهم الشعور بالمسؤولية.

65: بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195 و 196.

66: حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن - دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليميني -، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 56.

ج: مجالات اختصاص لجان المجلس المحلي المنتخب : تناولت المادة 31 من قانون البلدية والمادة 33 من قانون الولاية مجال اختصاص لجان المجلس الشعبي البلدي والولائي، حيث نصت المادة 31 على أنه يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:

◀ الاقتصاد والمالية والاستثمار .

◀ الصحة والنظافة وحماية البيئة .

◀ تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية .

◀ الري والفلاحة والصيد البحري .

◀ الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

إذن نص المادة 31 توسع بالمقارنة بنص المادة 24 من قانون 1990 ربما سبب ذلك يعود لتوسع صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، فكان لابد من توسيع مجالات اختصاص اللجان هذا من جهة ومن جهة أخرى المادة كانت أكثر وضوح وتفصيل في الحد الأدنى والأقصى لعدد اللجان .

أما بالنسبة لمجال اختصاص المجلس الشعبي الولائي فقد تناولته المادة 33 من قانون الولاية، حيث يشكل المجلس الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما المتعلقة بما يأتي:

◀ التربية والتعليم العالي والتكوين المهني والاقتصاد والمالية.

◀ الصحة والنظافة وحماية البيئة و تهيئة الإقليم والنقل.

◀ الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.

◀ التعمير والسكن والري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.

◀ الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

◀ التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، وسع قانون الولاية بالمادة 33 وسعت مجالات اختصاص اللجان مقارنة بنص المادة 22 من قانون 1990، كما كانت المادة 33 أكثر تفصيل في الحد الأدنى والأقصى لعدد اللجان.

الفرع الثالث

نظام مداولات المجالس المحلية

تعد المداولات أحد أهم وأبرز أدوات سير المجلس الشعبي المحلي المنتخب، التي يكون العمل من خلالها على تكريس الاستقلالية وإضفاء الصبغة القانونية على تلك المداولات، وتجدر الإشارة أن نظام المداولة هو الوسيلة الأساسية في عمل المجلس الشعبي المحلي حيث يستطيع من خلالها البث والتقرير في المهام المخصصة له وفق القوانين والتنظيمات تحقيقاً لمبدأ الجماعية في التسيير، أما نظام التصويت فهو الوسيلة التي يمكن الفصل من خلالها في المسائل التي لم تحقق إجماعاً كلياً للأعضاء⁶⁷.

أولاً : سير المداولات.

يتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي المحلي من بين الموظفين الملحقين بديوانه، ومن الإضافات التي أتى بها قانون البلدية الجديد هو جعل كتابة الجلسة من صلاحيات الأمين العام، مما يعد صورة ضمنية لرقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية كما نص على أنه تحرر محاضره تحت طائلة البطلان باللغة العربية⁶⁸، وهي إضافة أتت بها المادة 53 من قانون البلدية الجديد، وقانون الولاية بالمادة 25 منه تجسيدا للمادتين 03 و 03 مكرر من الدستور⁶⁹.

و بالإضافة لكون جلسات المجلس الشعبي المحلي مبدئياً علنية، تكون مفتوحة بالنسبة لجلسات المجلس الشعبي البلدي، ويمكن أن تعقد بصورة مغلقة بناءً على طلب من المجلس الشعبي المحلي المنتخب طبقاً للمادة 26 من قانون البلدية والولاية الجديدين وذلك في حالة :

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين - ورد ذكرها في قانون البلدية - .
- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام - مادة مشتركة بين قانون الولاية والبلدية حسب المادة 26 من قانون الولاية والبلدية الجديدين - .

67: بوطيق فاتح، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة، المطارفة المعاضيد والمسيلة، للعهدتين الانتخابيتين 95/90 و 2002/97، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 79 و 80.

68: قانون رقم 91-05 مؤرخ في 16/01/1991 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج رقم 91/03) .

69: تنص المادة 03 من دستور 1996 على " اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية " أما المادة 3 مكرر فتتص على " تمازغت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني "

• حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية - ورد ذكرها في قانون الولاية -.

وبالنسبة لمداوالاتهما فتجرى باللغة الوطنية⁷⁰ وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية حسب ما ورد بالمادة 53 من قانون البلدية الجديد والمادة 25 من قانون الولاية الجديد. أما التصويت فيكون بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند عملية التصويت، وفي حالة التساوي في عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس، لتوقع بعدها المداوالات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين، ثم تسجل في سجل المداوالات المؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليميا ثم يرسل مستخلص المداولة للوالي في أجل 08 أيام، من قبل رئيس المجلس مقابل وصل استلام - تاريخ إيداع مستخلص المداولة هو التاريخ المسجل على وصل الاستلام -، ثم يعلن مستخلص منها خلال 08 أيام التالية لدخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى، ويحق لكل شخص له مصلحة الإطلاع في عين المكان على محاضر مداوالات المجلس الولائي، والحصول على نفقته الخاصة على نسخة كاملة أو جزئية منها، ويستثنى من النشر احتواء مستخلص المداولة على أمر يتعلق بالحياة الخاصة حسب المادة 30 من قانون البلدية والمادة 32 من قانون الولاية.

فالمداوالات إذن تشكل مظهرا من مظاهر استقلال المجلس المحلي، وصورة من صور مشاركة الشعب في تسيير شؤونه المحلية⁷¹، وتصبح نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية حسب المادة 56 من قانون البلدية الجديد والمادة 54 من قانون الولاية الجديد، إلا أنه هناك مداوالات تحتاج لمصادقة صريحة من الوالي بالنسبة لمداوالات البلدية و وزير الداخلية بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي الولائي، وهي المداوالات التي تضمنتها المادة 57 من قانون البلدية، حيث لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوالات المتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية، أما المادة 55 من قانون الولاية فنصت على أنه لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها في أجل أقصاه شهران، مداوالات المجلس الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات وكذا التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله واتفاقيات التوأمة بالإضافة للهبات والوصايا الأجنبية .

70: نصت المادة على أن مداوالات المجلس تكون باللغة الوطنية وبالتالي يمكن أن تكون المداوالات إما باللغة العربية أو باللغة الأمازيغية باعتبارهما لغة وطنية طبقا للمادة 03 و 03 مكرر من دستور .

71: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، شعبة القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار - عنابة، ماي 2005، ص 64 وما يليها.

كما أنه هناك مداوالات تبطل بقوة القانون، وهي المداوالات التي تضمنتها المادة 59 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية .

يعاين الوالي بطلان المداولة الخاصة بالمجلس البلدي بقرار، أما مداولة المجلس الولائي فيرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلانها.

ثانيا: المنازعات المتعلقة بالمداوالات.

من ضمن مظاهر الرقابة الإدارية المصادقة والإلغاء والحلول، هذا قد يولد منازعة تتبأ المشرع الجزائري حدوثها⁷² بين السلطة الإدارية ممثلة في الوالي و وزير الداخلية، والسلطة المنتخبة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وتقاديا لتأزم الوضع بين الجهتين نص على طرق قانونية تمنع التصادم بين السلطتين كانت ستؤدي لتشتت السلطات المحلية والوصول لحالة الانسداد، هذه الحالة التي لا تخدم عمل الجماعات المحلية وهو ما يجعلنا نتساءل عن الحلول القانونية التي وضحها المشرع لتفادي حالات الانسداد، التي قد تصل إليها الجماعات المحلية حين ممارسة الرقابة الإدارية ؟.

سنحاول التطرق لكل من قوانين البلدية والولاية للتفصيل أكثر حول المنازعات القضائية التي يمكن أن تحدثها مداوالات كل من البلدية والولاية وهذا فيما يلي:

01: الطعن القضائي بالنسبة للبلدية: يمكن للمجالس البلدية اللجوء للقضاء لوقف تجاوزات الوصاية، لكنها دائما ما تفضل الطريق الإداري عن القضائي، حيث رضوخ المنتخبين للرقابة الوصائية يجعلهم يرتبطون بالمركز وهو ما ينعكس سلبا على العلاقة مواطن/منتخب، حيث يرى المواطنون بأن المنتخبين أصبحوا ممثلين للدولة وليسوا ممثلين لهم.

وبالرجوع لقانون البلدية الحالي نجد الجواب على سؤالنا بنص المادة 61 منه، حيث رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكنه رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة، وهو ما أشارت إليه أيضا المادة 46 من قانون البلدية لسنة 1990، فمن نص المادتين ومن خلال تحليلهما نجد ما يلي:

- بالمادة 46 تم وضع طريق واحد أمام المجلس البلدي، وهو الطريق القضائي أمام المحكمة المختصة، أما بالمادة 61 وضع طريقين هما التظلم الإداري ثم الدعوى القضائية .
- بالمادة 61 نص المشرع بشكل صريح على أن من يمثل البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين أنه بالمادة 46 لم يصرح بتمثيل رئيس المجلس للبلدية، فنص على " يجوز

72: بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الجسور، الجزائر، 2010، ص 255.

للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة"، فرغم أن المادة 6/60 من قانون 1990 أكدت على أن رئيس المجلس يرفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها ليعود بالمادة 66 وينص على أنه حين تتعارض مصالح المجلس مع مصالح البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد أعضائه لتمثيل البلدية أمام القضاء أو في إبرام العقود هنا لا بد من التساؤل حول هذا الغموض في نص المادة 46 من قانون 1990 فهل رئيس المجلس الشعبي البلدي دائما هو من يمثل البلدية أمام القضاء ؟ لكن قبل ذلك هناك غموض يفرض التساؤل وهو كيف يمكن أن تتعارض مصالح المجلس مع مصالح البلدية؟.

وإشكال آخر يتعلق بسلطة القاضي في توجيه أوامر للوالي بغرض المصادقة على مداولة رفض التصديق عليها، خاصة إذا تعلق الأمر بمحاور ضمن رقابة الملائمة فمثلا تقدر الوصاية ممثلة في الوالي بأن الوضع لا يسمح أو غير مناسب لتنفيذ مضمون مداولة ما رغم شرعيتها وتماشيا مع نصوص القانون والأنظمة.

أما التظلم الإداري المنصوص عليه بالمادة 61 من قانون البلدية الحالي، فهو يخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري، أمام جهات الوصاية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة⁷³.

وبالتالي التظلم يقصد به الطعون المباشرة من الهيئات اللامركزية إلى الرئيس الإداري للسلطة الوصية، التي هي محل القرار موضوع النزاع ملتزمة منه التدخل بغرض إلغاء أو تعديل القرار موضوع النزاع، نظرا للسلطة التي تتمتع بها إزاء سلطة الوصاية⁷⁴، فنتساءل فهنا لماذا تم منح رئيس المجلس البلدي حق الطعن الإداري دون رئيس المجلس الولائي ؟ .

إن عدم منح رئيس المجلس الشعبي الولائي سلطة رفع التظلم، يعود لسبب بسيط هو أن الهيئة التنفيذية بالولاية مجسدة بالوالي وهو المسئول عن تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، حسب المادة 102 وليس رئيس المجلس هذا من جهة، ومن جهة ثانية الوالي هو من يمثل الولاية أمام القضاء حسب المادة 106، فيرفع دعوى قضائية لإبطال المداولة المخالفة للقانون

73: روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة بين عكنون جامعة الجزائر، 2013/2012، ص 199.

74: طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص 11 وما يليها.
- نورة موسى، الطعن الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية -دراسة مقارنة-، مجلة دراسات قانونية تصدر عن مركز البصيرة، العدد 10، دار الخلدونية، الجزائر، فيفري 2011، ص 135 وما يليها.

طبقا للمواد 53 الفقرة الأخيرة والمادة 54 الفقرة الأخيرة والمادة 57 من قانون الولاية 12-07، لذا رئيس المجلس الشعبي الولائي ليس من صلاحياته رفع التظلم لأنه ليس هو الهيئة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ مداورات المجلس، ولا يملك حق التقاضي بإسم الولاية، كما أنه لإلغاء مداورات المجلس سحب المشرع سلطة إبطال المداورات من وزير الداخلية وأصبح يملكها القضاء الإداري بعد دعوى يرفعها الولائي.

رغم منح المشرع للمجالس الشعبية البلدية حق اللجوء للقضاء الإداري لوقف تجاوزات السلطة الوصية، إلا أن ذلك يظل بلا جدوى لأن المجالس الشعبية البلدية دائما تفضل الطريق الإداري بدلا من القضائي للأسباب التالية⁷⁵:

- تجنب الدخول في صراع مع الوصاية، لاسيما المنتخبين الذين يفضلون نيل رضا السلطة المركزية لتحقيق أغراضهم الشخصية، كالحصول على مناصب عليا أو الوصول للبرلمان.
- ما يميز القضاء الإداري هو إجراءاته المعقدة والطويلة مع نتائج غير أكيدة لصالح البلديات.
- عدم تقيد السلطة الوصية برقابة المشروعية، فهي تصادق أو ترفض المصادقة بناء على مبدأ الملائمة، خاصة وأن قانون البلدية لسنة 1990 لا يلزم السلطة الوصية بتسبيب رفضها للمصادقة على المداورات وهو ما يمنحها سلطة تقديرية واسعة لرقابة أعمال المجالس البلدية، وكنتيجة لذلك تتقلص رقابة القاضي الإداري لأنه يختص برقابة المشروعية فقط.
- أما منح رئيس المجلس البلدي حق الطعن الإداري والقضائي على الخيار من خلال نصه على " يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية " يجعلنا نتساءل هل اختيار رئيس البلدية أحد الطريقين يمنعه من سلك الطريق الآخر ؟ وما نوع التظلم الإداري - رئاسي أو ولائي⁷⁶ - ؟

75: بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، رسالة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري بقسنطينة، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، لسنة 2007/2006، ص 221.

76: التظلم الرئاسي: هو الطعن الذي يتقدم به ذوي الشأن والمصلحة من الأفراد إلى الرئيس الإداري للشخص أو الهيئة الإدارية مصدرة القرار موضوع التظلم يشكون فيه قرار السلطة الإدارية الذي أصدرته ويطلبون فيه إلغاء أو تعديل أو سحب هذا القرار حيث يصبح مشروعا مطابقا للقانون ومتلائما مع مبادئ المرافق العامة والوظيفة الإدارية.

أما التظلم الولائي: هو ذلك التظلم الذي يرفعه صاحب الصفة والمصلحة في صورة التماس ورجاء إلى نفس الجهة أو الهيئة الإدارية يلتبس منها إعادة النظر والمراجعة فيما أصدرته من قرارات بالتعديل أو الإلغاء أو السحب حتى تكون هذه القرارات مشروعة وعادلة وملائمة لحقوق وحريات الأفراد والمصلحة العامة، فالقاعدة العامة أن التظلم يكون رئاسيا ولا يلجأ المتقاضى إلى التظلم الولائي إلا في الحالات التي لا يكون لمصدر القرار رئيسا.

- سعدو سميحة، التظلم الإداري المسبق بين الإبقاء والإلغاء في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2009/2006، ص 16 وما يليها.

هناك ملاحظتين نشير إليهما هنا :

● **الملاحظة الأولى:** إنّ رئيس المجلس البلدي طبقا للمادة 2/82 هو من يملك حق التقاضي باسم البلدية ولحسابها، وحسب المادة 4/96 هو المسؤول عن تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي لتنفيذ مداورات المجلس يمكنه سلوك كل الطرق من تظلمات إلى دعوى قضائية إن اقتضي الأمر، خاصة وأن المشرع ترك له السلطة التقديرية في اختيار الطريق الذي يسلكه.

فريئس البلدية إن رأى أن طريق التظلم الإداري يحقق له أهدافه يمكنه سلوكه، وإن امتنع الوالي أو تعسف في رفض المصادقة على المداولة يمكنه سلوك الطريق القضائي.

● **الملاحظة الثانية:** هي أن المشرع جاء بعبارة " التظلم الإداري " مطلقة، وهنا رئيس البلدية إن اختار طريق الطعن الإداري فهل هو مقيد بنوع التظلم ؟ أم له سلطة تقديرية في اختيار نوعه ؟ ، أي هل يوجه التظلم إلى الوالي كسلطة وصية أم يوجه لوزير الداخلية باعتباره الرئيس الإداري لجميع الولاية ؟.

ولهذا نعتقد أنه بما أن إقرار البطلان يملكه القضاء فقط فلم يعد هناك من داعي للتظلم الإداري، لأن الوزير لا يستطيع إقرار بطلان المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي .

02: الطعن القضائي بالنسبة للولاية: الوالي ممثل للولاية أمام القضاء ⁷⁷ وليس رئيس المجلس الولائي، حيث في ظل قانون الولاية لسنة 1990 كان يثار التساؤل حول الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية فهل الوالي سيكون مدعي أو مدعى عليه ؟ بتطبيق نص المادة 87 منه نجدها وضعت استثناء يتمثل في إضافة إلى حالة أخرى نصت عليها المادة 54 من قانون الولاية لسنة 1990 بنصها على ما يلي: " يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية، يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها " فمن خلال محتوى نص المادتين تظهر هناك ملاحظات هامة وهي:

1. في حالة كانت الدولة والجماعات المحلية طرفا في النزاع حسب نص المادة، ولم يمثل الوالي الولاية فمن سيمثل الولاية في هذا النزاع في حالة حدوثه ؟ .
2. وجود تداخل بين تمثيل الوالي للدولة أمام القضاء و الذي نصت عليه بعض القوانين ، من

77: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 192

الأمتلة نجد القانون 90-30⁷⁸ المتعلق بالأحكام الوطنية وبين تمثيله للولاية⁷⁹.

وفيما يخص الاختصاص القضائي الدعاوي التي يكون موضوعها إلغاء قرارات صادرة عن الولاية أو تفسيرها أو فحص شرعيتها يؤول اختصاصها إلى المحكمة الإدارية طبقا للمادتين 800 و 801 ق.إ.م.إ، وطبقا لنص المواد 53 و 54 و 57 و 106 من قانون الولاية .

بالرجوع للمادة 54 من قانون الولاية 90-09 نجدها تنص على " يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي بإسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو إلغائها أو يرفض المصادقة عليها " ، وبالتالي المشرع منح رئيس المجلس الولائي حق تمثيل الولاية في جانبها الإداري اللامركزي، فمكّنه من اللجوء للقضاء -مجلس الدولة- لمقاضاة وزير الداخلية في قراراته الصادرة بصدد إبطال مداولة أو إعلان إلغائها أو رفض المصادقة عليها، مما يجعل الولاية ممثلة أمام القضاء من قبل شخصين هما رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي، وإذا كان موضوع تمثيل الوالي للولاية لا يثير تساؤلات فإن تمثيل رئيس المجلس الشعبي الولائي يطرح تساؤلات عدة منها، مادام رئيس المجلس يمثل الولاية كمدعي أمام القضاء فهل بالمقابل يمكن القول أنه ممثلا للولاية في جانبها اللامركزي كمدعي عليه أمام المحاكم الإدارية ؟ .

يمكن تصور ذلك لدى تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إذا كانت ضمن محتواها عيوب تجاوزتها عملية الرقابة الإدارية بالبطلان أو الإلغاء الممارسة من السلطة الوصية، ففي مثل هذه الحالة أين يتوجه المتضرر من تلك المداولة أو المخاطب بها ؟ .

بالرجوع للمادة 87 من نفس القانون نجدها تستبعد تمثيل الولاية من طرف الوالي سواء مدعي أو مدعي عليه، عندما يكون أطراف النزاع شخصين معنويين هما الدولة والجماعات

78: المادتين 10 و 125 من قانون الأحكام الوطنية 90-30 مؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأحكام الوطنية (ج.ر.ج. رقم 90/52)، المعدل والمتمم، بقانون رقم 08-14 .

79: الوزير يفوض مدير أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيله محليا حسب ما ورد في قرار وزير المالية المؤرخ في 20/02/1999 وبناءا عليه ليس للوالي التقاضي في المنازعات المتعلقة بأملاك الدولة والحفظ العقاري لكن يقوم بمهام المراقبة على نشاط مديرية أملاك الدولة والحفظ العقاري في حالة التماطل والتهاون وحثهما وتقديم الملاحظات أو يخطر وزير المالية قصد اتخاذ التدابير الأزمة وهذا ما تدعمه المادة 111 من قانون الولاية 12-07 المادة " : ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.."

- خلفوني مجيد، شهر التصرفات العقارية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 97.

- يحيوي أعر، منازعات أملاك الدولة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 47.

المحلية⁸⁰، وبالتالي من يحل محل الوالي هنا في تمثيل الولاية؟، هذا يقودنا لاستنتاج أن رئيس المجلس الشعبي الولائي هنا هو من يمثل الولاية كشخص إداري لا مركزي أو محلي، وبالتالي إعطائه صفة التمثيل القضائي للولاية كمدعي عليه⁸¹.

لكن بقانون الولاية الحالي الأمر مختلف كما تم ذكره سابقا، حيث ينحصر تمثيل الولاية في الوالي وحده وبالتالي رئيس المجلس لا يملك حق التقاضي بإسم الولاية.

الفرع الرابع

زوال صفة المنتخب المحلي و كيفية سير العهدة الانتخابية

أورد المشرع في كل من قانون البلدية والولاية العنوان التالي " القانون الأساسي للمنتخب " بالمواد من 37 إلى 45 من قانون البلدية والمواد 38 إلى 46 من قانون الولاية ، تحدث فيها على العهدة ورخص التغيب وكيفية استخلاف المنتخبين، وأشار لصدور تنظيم يفصل في نظام التعويضات الذي صدر بالمرسوم التنفيذي 13-91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم⁸²، من الأحكام المشتركة بين قانون البلدية والولاية هو أن العهدة الانتخابية مجانية، إلا أن المنتخبين يستفيدون من علاوات وتعويضات ملائمة بمناسبة انعقاد دورات المجلس، وسوف نفصل في هذا الفرع لكيفية زوال صفة المنتخب المحلي و كيفية سير العهدة الانتخابية وهذا ضمن التالي :

أولا : أسباب زوال صفة المنتخب.

تزول صفة المنتخب لعدة أسباب منها ما يستدعي استخلافه ومنها من لا تستدعي ذلك، وليتم استخلاف عضو المجلس المحلي لابد من خلو المنصب أو العضوية لعدة أسباب، منها ما تم ذكره بقانون البلدية والولاية ومنها ما هو مشترك مع قانون الوظيفة العمومية.

80: أشار قرار صادر عن الغرفة الخامسة بمجلس الدولة رقم 017892 مؤرخ في 25/05/2004 في قضية ولاية الطارف ضد (أعضاء مستثمرة فلاحية) إلى عدم إمكانية تطبيق التمثيل القضائي من قبل الوالي في حالة وجود الدولة كطرف في الدعوى، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، ص232.

81: بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص 17.

82 : مرسوم تنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 25/02/2013 يحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم (ج.ر.ج.ج. رقم 13/12).

01: الأسباب المذكورة بقانون البلدية والولاية: نصت عليها المواد من 40 إلى 45 من قانون البلدية والولاية الجديدين :

﴿ **الوفاة :** تقرر بموجب مداولة المجلس البلدي أو الولائي حسب الاختصاص، ليثبت بعد ذلك زوال الصفة بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي، أما عضو المجلس الشعبي الولائي تثبت زوال الصفة بقرار وزير الداخلية.

﴿ **الاستقالة :** تكون الاستقالة مكتوبة وترسل إلى رئيس المجلس البلدي أو الولائي حسب الاختصاص، بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويتم تقرير هذه الاستقالة بموجب مداولة المجلس في أول دورة له.

﴿ **التخلي عن العهدة والاستقالة التلقائية:** يكون ذلك بالتغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي بموجب مداولة المجلس.

فهنا المشرع خص المنتخب الولائي ورئيس المجلس الشعبي الولائي بحالة التخلي عن العهدة ضمن ما ورد بأحكام المادتين 43 و 66 من قانون الولاية، أما بالنسبة للمنتخب البلدي فخصه بحالة الاستقالة التلقائية دون ذكر التخلي عن العهدة المذكورة في قانون الولاية حسب ما ورد بالمادة 45 من قانون البلدية، فما هو سبب هذا الاختلاف؟.

إن شروط التخلي عن العهدة والاستقالة التلقائية هي نفسها في القانونين وهي الغياب غير المبرر لثلاث دورات عادية، فهنا المشرع استثنى الدورات غير العادية و بالتالي غيابها لا يعتبر ضمن التخلي أو الاستقالة التلقائية هذا من جهة ،و من جهة ثانية خص المنتخب البلدي بضمانة قبل إقرار الاستقالة دون منحها للمنتخب الولائي وهي أنه في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا، ليتم بعدها إعلان الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك.

﴿ **الإقصاء:** ويكون ذلك في الحالات التالية:

- التواجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.
- حالة تناف منصوب عليها قانونا.
- حالة عدم القابلية للانتخاب بسبب الإدانة الجزائية النهائية لها علاقة بعهدته الانتخابية.

«**التوقيف:** ويكون بسبب متابعة قضائية لارتكابه جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة⁸³، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من وزير الداخلية إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي، وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا مهامه الانتخابية.

«**حل المجلس الشعبي المحلي:** يتم حل المجلس الشعبي البلدي والولائي للأسباب المذكورة في المادة 46 من قانون البلدية لسنة 2011، والمادة 48 من قانون الولاية لسنة 2012.

02: الأسباب غير المذكورة بقانون البلدية والولاية⁸⁴:

«**انتهاء العهدة الانتخابية:** هذا السبب طبيعي ومنطقي حيث العهدة الانتخابية محددة بـ 05 سنوات، وهذا السبب ينطبق على جميع المنتخبين، سواء أعضاء أو نواب للرئيس وحتى رؤساء المجالس البلدية والولاية.

«**زوال الصفة بسبب العجز الكلي عن العمل:** في حالة تعرض أي منتخب محلي لعجز كامل يحول بينه وبين ممارسة مهامه الانتخابية قد يكون ذلك بسبب حادث أو مرض مهني، فهل سيكون ذلك كافيا لإزالة صفة المنتخب عنه ؟

بالرجوع لقانون البلدية والولاية لا نجد المشرع ينص على هذه الوضعية صراحة، لكنه نص بالمواد 40 و 41 من قانون البلدية ونفسها من قانون الولاية على زوال الصفة بسبب مانع قانوني، مما يجعلنا نضع صورة العجز الكلي عن العمل في نطاق المانع القانوني⁸⁵، مما يستدعي معه إمكانية إقرار المجلس المحلي بزوال صفة المنتخب عن أي عضو بسبب عجزه عن ممارسة مهامه.

و يمكن تطبيق ذلك على رئيسا المجلسين حسب المادتين 71 من قانون البلدية و 66 من قانون الولاية، فالمشرع كان عليه أن يكون أكثر وضوحا في تعداد أسباب زوال صفة المنتخب، حتى لا تتخذ ذريعة لتأويل المواد القانونية.

«**فقدان الجنسية:** بما أن الجنسية شرط ضروري وجوهري للحصول على العضوية بالمجالس المحلية، حسب المادة 78 من قانون الانتخابات وبالتالي: ماذا يحدث لو المنتخب بعد بدئه

83: بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة نهاية التريص بالمدرسة الوطنية للإدارة، السنة 2005/2006، ص 13 .

84: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي، المرجع السابق، ص 144 وما يليها.

85: حسب بعلي محمد الصغير المانع القانوني يندرج ضمنه حالات عدم القابلية للانتخاب والوجود في حالة من حالات التعارض والإدانة الجزائية، محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178.

لممارسة مهامه فقد جنسيته الجزائرية طبقا لنص المادتين 18 و22 من قانون الجنسية الجزائري فهل يفقد عهده ؟ أم يستمر بمهامه حتى انتهاء مدة عضويته ؟.

إذا كان الموظف يفقد وظيفته في حالة فقدان الجنسية، فمن الأولى فقدان صفة المنتخب المحلي لفقدان الجنسية فلا يعقل أن يكون ضمن أعضاء المجلس البلدي أو الولائي عضو ذو جنسية فرنسية أو أمريكية... إلخ، فطبيعة وحساسية المنصب لا تقبل ذلك.

وبالتالي في حالة فقد المنتخب الجنسية الجزائرية حسب أحد الحالات المنصوص عليها بالمادتين 18 و22 من قانون الجنسية، فإنه من المنطق أن يفقد المنتخب وظيفته كمنتخب محلي لأن المشرع كما ذكرنا سابقا اشترط في المترشح لعضوية المجلس البلدي أو الولائي أن يكون جزائري الجنسية حسب المادة 4/78 من قانون الانتخابات الحالي، ورغم أن المشرع لم يذكر هذه الحالة صراحة في أسباب زوال صفة المنتخب بسبب فقدان الجنسية يمكن أن ندرجها ضمن العبارة التي أوردها المشرع بقانون البلدية والولاية الجديدين " حصول مانع قانوني ".

ويتم استخلاف المنتخب لزوال صفة المنتخب فيه بسبب فقدان الجنسية حسب نفس الإجراءات العادية للاستخلاف، المنصوص عليها بالمواد من 40 إلى 45 من قانون البلدية والولاية الحاليين بعد ثبوت فقدان الجنسية بموجب مرسوم رئاسي.

«سحب الثقة»: نص عليها المشرع بالمادة 55 من قانون البلدية لسنة 1990 دون قانون الولاية، بمقتضاها يبادر أغلبية الأعضاء بالمجلس (3/2 الأعضاء) بسحب الثقة من الرئيس، فهذه الآلية خاصة برئيس المجلس الشعبي البلدي دون غيره من المنتخبين.

ما يلاحظ في هذه الآلية التي تراجع عنها المشرع في قانون البلدية لسنة 2011 لتحقيق الاستقرار للمجالس البلدية، لكن إلغائها نهائيا بدل تنظيمها وتحديد إجراءاتها بشكل يجعلها أداة لاستقرار المجالس، جعلها أداة لخلق المشاكل والاضطرابات داخل المجالس البلدية، و هو ما سيؤدي لحالت الانسداد والاختلاف داخل المجالس البلدية .

كما نلاحظ أنه رغم إلغاء آلية سحب الثقة إلا أنه ما زال معمول بها، ومن الأمثلة نجد ما حدث بالمجلس الشعبي البلدي لسبيدي أمحمد بالعاصمة يوم الخميس 2013/09/26⁸⁶ .

86: - موقع جريدة الخبر الإلكتروني، تاريخ الإطلاع 2013/09/27،

<http://www.elkhabar.com/ar/watan/357235.html>

- موقع جريدة الأحداث الإلكتروني، تاريخ الإطلاع 2013/09/27 .

،<http://www.elahdath.net/index.php/general/27985.html?print>

نذكر في الأخير إلى أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، أسقطت من مشروع القانون المتعلق بالبلدية - قبل صدور قانون 10-11 -، المادة 45 المتعلقة بإنهاء العهدة الانتخابية لعضو المجلس الشعبي البلدي المنتمي إلى حزب سياسي في حالة حل حزبه قضائيا، كون مجالها يدخل ضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، حيث كانت المادة 45 المقترحة تنص على " تنهى بقوة القانون العهدة الانتخابية لكل عضو بالمجلس الشعبي البلدي الذي يكون حزبه السياسي قد تم حله قضائيا"⁸⁷.

ونحن أستعرض آلية سحب الثقة التي كانت مقررة في قانون البلدية دون قانون الولاية، نجد هناك عدة ملاحظات لابد من طرحها وهي:

✓المشرع كان أكثر دقة في قانون البلدية عنه في قانون الولاية، إذ لم يخصص في هذا الأخير أي حكم بخصوص حالة سحب الثقة، وهو ما يطرح التساؤل ما هو سبب الاختلاف بين المجلسين المحليين ؟ وأيضا لماذا يمكن سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ولا يمكن ذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي ؟.

يمكن سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ولا يمكن ذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، يعود ذلك لأهمية المنصب والدور الذي يلعبه رئيس المجلس الشعبي البلدي عكس رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يملك فقط اختصاصات شكلية ليس لها الدور الكبير والمؤثر على المستوى المحلي، باعتبار أن السلطات الحقيقية يملكها الوالي، وبالتالي ليس هناك داعي لاستخدام أو تقرير هذه الآلية في قانون الولاية، لذا حصر هذه الآلية في رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه الهيئة التنفيذية بالبلدية هو أمر منطقي، نشير فقط أن المشرع في مشروع تعديل قانون الولاية بالمادة 66 منه نص على إمكانية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما نص عليها في مشروع تعديل قانون البلدية بالمادة 79 من المشروع⁸⁸، لكنه تراجع عن هذه الآلية في كلا القانونين فصدر قانونا البلدية والولاية خاليين من هذه الآلية.

87: موقع جَزَائِرِسْ الإلكترونية/ محرك بحث إلكتروني، تاريخ الإطلاع 2014/02/03،

<http://www.djazairiss.com/eldjournhouria/9037>

88: تنص المادة 79 الملغاة من مشروع قانون البلدية على " يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يكون محل سحب ثقة من طرف أعضاء المجلس البلدي، وفي هذه الحالة يمكن لثلثي المنتخبين على الأقل تقديم طلب لرئيس المجلس الشعبي البلدي قصد استدعاء دورة غير عادية لهذا الغرض.. لا يمكن إجراء سحب ثقة في السنة التي تلي انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي ولا خلال السنة التي تسبق انتهاء العهدة الانتخابية "

- نقلا عن بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 212.

لم يعمد المشرع في قانون البلدية إلى ذكر الأسباب المؤدية إلى سحب الثقة، تاركا ذلك للممارسة العملية واستنادا لما حدث في الواقع فإن الحالة الأكثر روجا هي حالة تجاوز السلطة من جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي⁸⁹ أو الأفراد في اتخاذ القرارات .

إلا أن المشرع في قانون البلدية الحالي ألغى هذا الإجراء لتسببها في حالة عدم الاستقرار بعدة بلديات، بل وصل الأمر إلى الانسداد بحكم الخلافات بين المنتخبين ورؤساء المجالس، حيث عجزت المادة في ضبط وتحديد حالاتها مكتفية بشكل سحب الثقة وهو الاقتراع العلني والنصاب المطلوب للسحب هو الثلثين⁹⁰، مما أدى إلى سحب هذه الآلية نهائيا خاصة وأنه كما قلنا سابقا تتجه إرادة المشرع في توسيع صلاحيات الأمين العام للبلدية بجعله هو المسؤول على تسيير البلدية في جميع الظروف⁹¹.

ثانيا: إجراءات استخلاف المجلس الشعبي البلدي والولائي وأعضائهما.

أ: إجراءات استخلاف المجلس الشعبي البلدي والولائي : حين يتم حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التالية لحل المجلس متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد حسب المادة 48 من قانون البلدية، وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للمجالس الشعبية البلدية حسب المادة 50 من نفس القانون.

تجرى انتخابات التجديد خلال 06 أشهر بدءا من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهذا لإعطاء نوع من الاستقرار للمجلس الشعبي المنتخب خاصة في السنة الأخيرة لعهدته الانتخابية.

أما حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده يكون بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير وزير الداخلية طبقا للمادة 47 من قانون الولاية الحالي.

89: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 293.

90: روبي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، المرجع السابق، ص 40.

91: صرح مدير الحريات العامة والشؤون القانونية لوزارة الداخلية محمد طالبي، على هامش اللقاء التكويني للأمناء العامين للبلديات بما يلي -" إن الأمين العام للبلدية يبقى هو العنصر الأساسي لتسيير البلدية في جميع الظروف مهما كانت الظروف سواء كانت البلدية تسيّر في ظروف عادية أو غير عادية كالحالات الاستثنائية خاصة في حالة الانسداد .

- قلل محمد طالبي من تأثير حالة الانسداد داخل المجالس البلدية، باعتبار الأمين العام للبلدية هو المسير والمسؤول على تسيير البلديات في حالة الانسداد"، نقلا عن قناة النهار الإخبارية الجزائرية، نشرة الأخبار للساعة 15 مساء، ليوم 2014/09/22 .

وفي حالة حل المجلس الولائي يعين وزير الداخلية باقتراح من الوالي خلال 10 أيام التالية للحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحية المخولة إياه بموجب القوانين، إلى حين تنصيب المجلس الجديد وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد.

للإشارة موضوع المندوبية الولائية إجراء جديد أتى به قانون الولاية، حيث لم تشر له المواد 44 و 45 و 46 من القانون 90-09، إلا أن الإشكال الذي يطرح خاصة مع عدم التفصيل في موضوع المندوبية: ما هو عدد الأعضاء بالمندوبية الولائية ؟ هل هناك شروط محددة في اختيار أعضاء هذه المندوبية ؟.

بالعودة لنص المادتين 49 و 50 من قانون الولاية الجديد لا نجد تفصيلا لتشكيلة هذه اللجنة كل ما ذكر أنه يتم تعيينها من طرف الوزير بناء على اقتراح من الوالي.

يتم تجديد المجلس الشعبي الولائي المُحل في أجل أقصاه ثلاث (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام فلا يمكن بأي حال من الأحوال إجراء هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية حسب المادة 50 من قانون الولاية .

ب: كيفية استخلاف أعضاء المجالس الشعبية المحلية : يقصد بالاستخلاف حلول مرشح من القائمة الاحتياطية مكان منتخب بعد زوال صفة المنتخب عن هذا الأخير، ويتم الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، وسنتناول هنا استخلاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية كما يلي:

✓ يتم استخلاف عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بزوال صفة المنتخب عنه، لأحد الأسباب المذكورة في المادة 40 من قانون البلدية، والمادة 40 من القانون الولاية، ويكون الاستخلاف في أجل شهر واحد بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي، وبموجب مداولة من المجلس الشعبي المحلي المختص يتم إقرار زوال صفة المنتخب عن العضو مع إخطار الوالي بذلك وجوبا.

✓ يتم استخلاف عضو المجلس الشعبي المحلي في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة حسب المادة 41 من قانون البلدية والمادة 41 من قانون الولاية، بالنسبة للمنتخب البلدي يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوالي حسب المادة 40 من قانون البلدية أما المنتخب الولائي فيكون بقرار من وزير الداخلية، هذا القرار يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة حسب المادة 40 من قانون الولاية.

ثالثا: النظام التعويضي المتعلق بالعهدة الانتخابية للمجالس المحلية .

تبنى المشرع الجزائري مبدأ مجانية العضوية، لكن رغم ذلك وحتى لا يتحمل المنتخب مسؤوليات ثقيلة ولكي لا تكون الوظيفة التمثيلية حكرا على الطبقة الغنية، أصدر المشرع النظام الخاص بالتعويضات بموجب المرسوم التنفيذي 13-91 تناول من خلاله العلاوات الممنوحة للمنتخبين المحليين مقابل مصاريف التنقل والتغيب عن الوظيفة الأصلية لحضور اجتماعات المجلس، وهو ما يمثل مصاريف ممارسة العضوية ومصاريف التمثيل نصت عليه المادتين 04 و05، وهناك نوع آخر من التعويضات التي نصت عليها المادة 06، وكلها علاوات خاصة بالمنتخبين المتفرغين تماما لأداء وظيفة التمثيل.

ميز المرسوم المذكور بين المنتخبين العاديين والدائمين، وهو نفس ما ذهب إليه سابقا المرسوم التنفيذي 91-463 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين وعلاواتهم⁹².

«**المنتخبين الدائمين** هم أعضاء المجلس البلدي والولائي المتفرغين لأداء وظيفة التمثيل، من خلال تركهم لمنصب عملهم الأصلي خلال مدة العضوية وتفرغوا للعمل في إطار مهام عهدتهم الانتخابية بالمجلس المحلي المنتخب، يطلق على هذا الوضع الانتداب تضم فئة المنتدبين كل من رئيس المجلس البلدي والولائي، ونوابهما ورؤساء اللجان الدائمة⁹³ والمنتدبين البلديين الخاصين.

«**المنتخبون العاديون** هم أولئك المنتخبين الذين لا ينقطعون عن عملهم الأصلي، إذ يستمرون بالعمل مع حضور جلسات المجلس واللجان التي هم أعضاء فيها.

«**المنتدب البلدي الخاص** هو عضو بالمجلس البلدي يعينه المجلس ليدبر فرع بلدي المنشئ من المجلس.

كما فتحت المادة 10 المجال للزيادة بهذه العلاوات في الحالة التي تكون فيها العلاوات المحددة في المواد 04 و05 من المرسوم 13-91 أقل من الراتب الذي يتقاضاه المنتخب الدائم في منصب عمله الأصلي قبل انتخابه، ومنعا للإضرار به العلاوة ترتفع لتساوي الراتب الذي كان يتقاضاه قبل انتخابه.

92: مرسوم تنفيذي رقم 91-463 مؤرخ في 1991/12/03 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج. رقم 91/63).

93: تنص المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 13-91 على أنه يعين النواب الذين يمكنهم مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة وكذا رؤساء اللجان الدائمة بناء على طلب من رئيس المجلس وبموجب قرار من الوالي أما النواب الذين يمكنهم مساعدة رئيس المجلس الشعبي الولائي فيعينون بصفة دائمة وكذا رؤساء اللجان الدائمة بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي وبقرار من الوالي.

أما فئة المنتخبين العاديين فتتحصل على علاوة التمثيل التي نصت عليها المادة 08 وهي مختلفة بين المنتخب البلدي والولائي.

تعد كل هذه التعويضات نفقات إجبارية تتكفل بها ميزانية البلدية والولاية وفي حالة عجزهما على تحمل نفقات الأعضاء الدائمين فلها أن تطلب إعانة من السلطة العليا عن طريق مداولة، ترسل مرفقة برأي الوالي إلى وزير الداخلية لاتخاذ القرار المناسب في حالة الموافقة تحصل البلدية والولاية على الإعانة اللازمة لموازنة ميزانيتها حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-13.

نشير في الأخير أن المنتخبون الدائمون يخضعون في مجال نظام الضمان الاجتماعي ومنح التقاعد لأحكام النظام الذي كانوا ينتسبون له عند تاريخ انتخابهم، أي أن مبالغ الاشتراك في كل من صندوق التقاعد وصندوق الضمان الاجتماعي والمقدرة حسب الراتب الأصلي تقع على عاتق المنتخب والجماعة المحلية حسب المادة 11 من نفس المرسوم، أما المنتخبون الدائمون الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي أو منح التقاعد فإنهم يستفيدون من هذا النظام العام للضمان الاجتماعي ومعاش التقاعد المنصوص عليه في القوانين والتنظيمات المعمول بها فور انتخابهم وبدء عهدهم الانتخابية، وفي هذه الحالة يقدر مبلغ اشتراكاتهم وفق التعويضات الممنوحة لهم في المرسوم 91-13.

الجدير بالذكر هو إلزام المشرع للهيئة المستخدمة على منح مستخدميهم المنتخبين بالمجالس المحلية الوقت الضروري واللازم لمزاولة عهدهم الانتخابية طبقا للمادة من 38 من قانون البلدية والمادة 39 من قانون الولاية، لكنه لم يضع جزاءا على مخالفتها لذا من السهل على المستخدمين - خاصة الخواص منهم - التملص من هذا الالتزام، لأن تغيب مستخدميهم سيؤثر سلبا على مردودية العمل كما أن هناك مهن أخرى يصعب على من يمارسها التغيب لحضور أعمال المجلس أو لجانه، كالمحامين أو الأطباء، فقد يصادف اجتماع المجلس عمل مهم لا يتأجل كحضور جلسة في المحكمة أو إجراء عملية جراحية⁹⁴.

كما لم يلزم المشرع المستخدم بدفع أجرة ساعات التغيب أو الإنقاص منها كما لم يحدد الوقت المسموح به للتغيب، إلا أنه قيد عضو المجلس بتبرير غيابه عن طريق الاستدعاء لحضور جلسات المجلس الشعبي البلدي دون أن يشير إلى اجتماعات اللجان بالرغم من أنها أكثر تكرارا من اجتماعات المجلس، ويمكن لعضو المجلس أن يدرج ساعات تغيبه ضمن تلك

94: بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90....، المرجع السابق، ص 92.

المسموح بها في تنظيم مصلحته إذا كانت هذه الأخيرة تسمح بالتغيب لمستخدميها دون أن تلغي أجرهم، ولا يمكن بأي حال أن يشكل هذا التوقف عن العمل سببا لفسخ عقد العمل من طرف المستخدم، إلا أنه إذا كان المنتخب عامل غير دائم فإن الدولة ملزمة بدفع أجره مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة.

يستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني، طوال كل الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية، في هذا الإطار نشير إلى إشكال يحتاج منا تسليط الضوء عليه ويتعلق بفئة المنتخبين الدائمين الذين يتفرغون تماما للعمل في المجلس ويتركون منصب عملهم كامل مدة العهدة وربما لعهدتين أو أكثر، فنتساءل ما هو مصير هؤلاء المنتخبين عند انتهاء عهدهم؟. لم يعالج قانون البلدية والولاية هذه المسألة على خلاف قانون الوظيفة العامة الذي نص صراحة بالمادة 138 منه⁹⁵ على حق الموظف المنتدب في العودة لمنصب عمله الأصلي، وإن تعذر ذلك فله حق الأولوية للعودة لمنصب عمله الأصلي أو ما يماثله حتى لو كان زائدا على العدد المطلوب⁹⁶، وفي فرنسا أعطى المشرع للمنتخب حق الإعادة للعمل أو في منصب مماثل لهذه الفئة أما في حالة توالي العهديات حق الإعادة يسقط ويحل محله حق الأولوية في العمل المناسب لكفاءة المنتخب⁹⁷.

وبالرجوع لقانون الوظيفة العامة بالجزائر نجده يقدم حماية كاملة للموظف المنتدب بالمجلس الشعبي المنتخب لممارسة عهده الانتخابية، إلا أن الإشكال يبقى مطروحا لدى فئة العمال والأجراء خاصة وأن قانون العمل 90-11 لم يتطرق لهذه النقطة.

فلكي تودي هذه الفئة عملها الانتخابي في استقلالية لابد من حمايتها بإعطائها الضمانات الكافية لتأمين منصب شغل مناسب لها بعد انتهاء مدتها الانتخابية، حيث تشكل فكرة فقدان المنصب السبب الرئيسي لعدم خوض هذه الفئة في الانتخابات المحلية، وهو الإشكال نفسه أيضا يطرح في فرنسا حيث المشرع الفرنسي لم يستطع أن يمنح الضمانات الكافية لإعادة المنتخب المحلي لمنصب عمله بعد انتهاء عهده الانتخابية⁹⁸.

95: أمر رقم 06-03 بتاريخ 2006/07/15، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج.ر.ج.ج. رقم 46-06)

96: قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالحكمة العليا رقم 84879 الصادر بتاريخ 14/02/1993، قضية (ح.ب) ضد (م.و.إ.ت.ص. بيو مرداس ومن معه) نص على " وحيث أنه من حقوق الموظف بعد انتهاء مدة الإستداع الإستفادة برتبته وأن الإدارة لا تضمن المنصب أو الوظيفة "، رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الطبعة الأولى، 2013، ص 592 وما يليها.

97: Muller- Quoy (Isabelle), op.cit., p 40-41.

98: Muller- Quoy (Isabelle), op.cit , p 38.

ولأن المشرع لم يشترط المستوى الثقافي والعلمي في المترشحين أنتج ذلك منتخبين ليس لهم مستوى ثقافي أو علمي كبير، فقد نصت المادة 39 على أنه يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه⁹⁹ لكن قانون الولاية لم يتضمن مثل هذا الإجراء فمن المؤكد أنّ هذه الفئات يصعب عليها فهم المسائل التقنية المرتبطة بتسيير الجماعة المحلية إلا من له ثقافة أو إطلاع أو خبرة بالمجال الإداري. نعتقد أنه لا يشترط أن يكون المنتخب ذو مستوى التعليم العالي حتى نقول أنه يملك الكفاءة اللازمة لأداء مهامه بالشكل الجيد، لأنّ تكوينه الجامعي قد يكون في مجال مختلف تماماً عن المجال الإداري، وقد يؤدي ذلك بحلول الموظفين البلديين محل أعضاء المجالس المحلية في اتخاذ القرار لكون المنتخبين غير قادرين على اتخاذه.

المطلب الثاني

صلاحيات المجالس الشعبية المحلية

من الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، وعليه خول المشرع في قانون البلدية والولاية كل من المجلسين مجموعة من الصلاحيات في العديد من المجالات، لكن السؤال المطروح ما هو الأساس الذي يتم تقسيم الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية؟ بالرجوع لقوانين الجماعات المحلية نجد أن موضوع توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمحلية يحتاج دراسة، حيث يجب التطرق إليها قبل أن أستعرض اختصاصات المجلس الشعبي البلدي ثم الولائي ويكون ذلك من خلال الفروع التالية .

الفرع الأول

أسس توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس الشعبية المحلية

يثير موضوع توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية مشكلتين أساسيتين، الأولى تتعلق بالبحث عن معيار مناسب للتمييز بين الشؤون العمومية التي يرجع الاختصاص فيها للسلطة المركزية، وبين الشؤون المحلية التي يعود الاختصاص فيها للهيئات

99: نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، المرجع السابق، ص18.

المحلية، والثانية متعلقة بالأسلوب المناسب الذي تتحدد على ضوءه مجموعة الاختصاصات المحلية، لذا سأستعرض أهم المعايير التي توزع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي المحلي وهذا ضمن :

أولاً: توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي المحلي.

غالباً ما تعتمد الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية في توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية على أحد الأسلوبين¹⁰⁰ وهما:

أ: الأسلوب الانجليزي - الأسلوب الحصري - : هو الأسلوب المتبع في الدول الأنجلوسكسونية من إنجلترا، والولايات المتحدة الأمريكية.

يقوم هذا المعيار على تحديد المشرع لاختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، فمن خلال النص في القانون على المسائل التي تدخل في اختصاص المجالس المحلية المنتخبة، وحينها هذه المجالس بأي حال لا يمكنها ممارسة أي صلاحية إلا بنص قانوني وإلا شاب عملها عيب عدم الاختصاص¹⁰¹.

أخذاً بأسلوب الحصري لا يجوز للهيئة المركزية تولى أي من الاختصاصات المحلية إلا بإذن منها، والأخذ بهذا الأسلوب يترتب عنه أن كل هيئة محلية في إقليم الدولة الواحدة لا تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها من الهيئات المحلية وإنما بحسب قدراتها وإمكاناتها المتاحة التي يقدرها المشرع، ويرى أن مجلسها المحلي قادر حسب إمكانياته على تحقيق طلبات المواطن .

للأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات المحلية عدة مزايا أهمها¹⁰².

أ- الوضوح والدقة في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات يحول دون الصراع والاختلافات بين السلطات المركزية والمحلية، حول أي من الاختصاصات محلي وأي منها ذو طابع قومي، كما يتميز هذا الأسلوب بأنه يحول دون تحديد المسؤوليات.

ب - يعمل هذا الأسلوب على منح الهيئات المحلية الاختصاصات التي تقدر على القيام بها فقط، وما لا تقدر على القيام به يظل تحت إدارة الحكومة المركزية، حيث يقتزن الأسلوب الحصري باتساع ملحوظ في الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية، بحسب قدرات

100: الصروح مليكة، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، المغرب، 1992، ص 96.

101: محمد سليم محمد عزوي، نظرات حول الإدارة المحلية، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 1994، ص 9.

102: حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن....، المرجع السابق، ص 150.

مجالسها المحلية ومتطلبات الوحدة المحلية في كافة المجالات مما يجعل قيام الهيئات المحلية بدورها في التنمية المحلية لسكان الإقليم أمر يسير عليها.

ت - يدعم الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات الاستقلال المحلي، لاقتراحه عادة برقابة مركزية مخففة.

وكما لهذا الأسلوب مزايا له عيوب أهمها نذكر ¹⁰³ :

أ- صعوبة تعديل الاختصاصات من قبل الهيئات المحلية، وبالتالي لا تستطيع ممارسة اختصاصات جديدة لم ترد في الاختصاصات الممنوحة لها ما لم تقم السلطة التشريعية - البرلمان - باستصدار تشريعاً بذلك، وفي هذه الحالة قد تكون هناك بعض الصعوبات العملية سواء من حيث الوقت أو الإجراءات.

ب - حرمان الجماعات المحلية من حق المبادرة في إنشاء المرافق المحلية التي لا تدخل ضمن اختصاصاتها وصلاحياتها المخولة لها في التشريع، وإن كانت الحاجة المحلية تدعو إلى ذلك إذا غالباً ما يقترن هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات بتحديد حد أدنى لمستويات الخدمة المناط تقديمها بالجماعات المحلية.

ولعل هذا التحديد لأدنى مستوى للخدمة يعد ميزة أكثر مما هو عيب كون أدنى حد لمستوى الخدمة لن يتضرر منها المواطن، كما أنه فرصة لقياس مدى نجاح المجلس المحلي من عدمه، وذلك على العكس من عدم تحديد ذلك المستوى والذي ربما أنه غير موجود في الأسلوب الفرنسي الذي سنتناوله فيما يلي .

ب: الأسلوب الفرنسي - الأسلوب العام - : على عكس الأسلوب الإنجليزي يقوم هذا الأسلوب على توزيع الاختصاصات على مبدأ العمومية من خلال نص القانون على قواعد عامة لتحديد الاختصاصات دون قيامه بحصرها أو تحديدها بدقة، وهو ما منح استقلالية أكثر للمجالس المحلية المنتخبة لممارسة صلاحياتها نظراً لتماشيها مع مبادئ اللامركزية الإدارية ¹⁰⁴ .

وبالتالي نجد حسب هذا المعيار اختصاص الجماعات المحلية هو اختصاص عام ومطلق، في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا ما أستثني بنص صريح، وعليه السلطة المركزية

103: حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن...، المرجع السابق، ص 151.

104: محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، المرجع السابق، ص 271

-شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د. م. ج، الجزائر، 1986، ص 128.

اختصاصها هنا مقيد بنص ولا يحق لها أن تتدخل في شؤون الهيئات المحلية إلا ما استثناه القانون بنص أو صراحة.

فالمشرع الفرنسي حدد اختصاصات الهيئات المحلية بقواعد عامة، وحجته في ذلك أن هذه الأخيرة هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم والمسؤولة عن ممارسة كافة شؤونه المحلية وأنها صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم شريطة ألا تخرج عن اختصاصها إلا ما أجاز بنص القانون¹⁰⁵.

وعليه حسب هذا المبدأ اختصاصات المجالس المحلية تتفاوت من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي والإداري فيها، كما يجب أن تكون للمجالس المحلية قدر كافي من الحرية في ممارسة بعض الاختصاصات دون الرجوع إلى السلطة المركزية والتي تراها ضرورية، فحجم الاختصاصات هو الذي يظهر لنا درجة الاستقلال، فكلما زاد حجم اختصاصات الهيئات المحلية كلما زادت درجة الاستقلالية وبالتالي تدعيم الحكم المحلي أكثر. ومنه فالأسلوب الفرنسي المتبع في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية يقوم على عدم تحديد هذه الاختصاصات بصورة حصرية، وإنما ينص بصورة عامة على القاعدة أو المبدأ العام الذي يعتبر أن جميع الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية، ويترك لهذه الأخيرة حق المبادرة في تحديد هذه الاختصاصات عن طريق دراستها ومعالجتها لجميع القضايا التي تعتبر داخلية في الشأن المحلي وهذا تحت رقابة السلطة المركزية وبتعبير أدق معالجة كل المسائل ذات الصبغة المحلية دون تدخل من جانب السلطة المركزية. من مزايا الأسلوب العام نذكر أهمها¹⁰⁶:

أ - تخفيف العبء عن السلطة التشريعية حتى لا تضطر إلى إصدار قوانين جديدة وتكتفي بإصدار قانون شامل للإدارة المحلية، تتماثل فيها اختصاصات وحدات النوع الواحد والمستوى الواحد من هيئات الإدارة المحلية.

ب - إتاحة الفرصة للهيئات المحلية للابتكار في القيام باحتياجات الوحدة المحلية وفي الوقت المناسب دون التقيد بنصوص تحد من قيامها بذلك.

أما بالنسبة لعيوب الأسلوب العام في تحديد المصالح المحلية هناك العديد منها إلا أننا سنذكر أهمها وهي :

105: قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، المرجع السابق، ص 54.

106: حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن...، المرجع السابق، ص 152.

أ -زيادة التنازع في الاختصاصات بين كل من الحكومة المركزية والجماعات المحلية، فما يعتبر مرفقاً محلياً في نظر الهيئات المحلية قد لا يكون كذلك في نظر الحكومة المركزية وهذا ما يؤدي إلى كثرة حالات تنازع الاختصاص بينهما في ظل هذا الأسلوب.

ب -تميمع المسؤولية بين السلطة المحلية والحكومة المركزية في القيام بالمهام المحلية.

ج -قد لا تتلاءم الاختصاصات العامة الممنوحة إلى الوحدات المحلية مع قدراتها المادية والبشرية، مما يضطر المشرع إلى التدخل لاستثناء بعض الخدمات المحلية من اختصاصات الهيئات المحلية.

د -الواقع العملي في الدول التي تأخذ بالأسلوب العام في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية لا ينبئ بأن تلك الهيئات تضطلع فعلا بكل ما يهم أبناء الإقليم المحلي، فالدول التي تأخذ بهذا الأسلوب لا تسمح للوحدات المحلية غالباً بالقيام بإدارة بعض المرافق الاقتصادية ذات العائد الاقتصادي المرتفع.

هـ -يكتنف الأسلوب العام عادة رقابة مركزية شديدة الوطأة مما يحد من مزايا ومرونة هذا الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات.

إذن العمل بعمومية الاختصاصات قد يؤدي في الواقع العملي إلى إيهام وغموض في الوظائف المحلية بسبب غياب معيار للتمييز بين ما هو محلي وما هو وطني، إلا أنه من مزاياه أنه يؤدي إلى حسن إشباع حاجات السكان المحليين ذلك لأن الاختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان التسيير المحلي يتماشى مع ما انطبعت به الحياة الطبيعية لتجمعات السكان وهو ما يحقق بدون شك التطبيق الفعلي للامركزية.

والجدير بالذكر هنا أن تحديد الصلاحيات في القانون بصراحة ودقة قد يؤدي بالمجالس المحلية للجُمود وعدم قدرتها على التحرك إلاّ بناءاً على مراسيم تنظيمية صادرة عن السلطة المركزية تمكّنها صراحة من التدخل في مجال ما، بل أحيانا مع وجود هذه المراسيم تضطر المجالس الشعبية المنتخبة ميدانيا أن تتشبط بالتنسيق مع مختلف الإدارات العمومية سواء المحلية أو للسلطة المركزية وخاصة تلك التقنية منها، غير أنّ التنسيق عمليا ليس سهلا بالنظر لوجود مشاكل منها تحديد الجهة المسؤولة عن الانجاز والمتابعة الميدانية للمشاريع، مما يقلل من فعالية الخدمة العمومية الموجهة للمواطنين كما يعيق توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والمحلية بشكل واضح¹⁰⁷.

107: Cf. Muller- Quoy (I) , op. cit, p 116.

ثانيا : الأسلوب الذي تبناه المشرع الجزائري في توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجلس الشعبي المحلي.

من الصعب وضع حد فاصل بين الوظائف التي تعتبر محلية وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية، ذلك أنها غير ثابتة متغيرة في الزمان والمكان، فما هو محلي حاليا قد يصبح وطني لاحقا، وما هو وطني في دولة ما قد يعتبر محلي في دولة أخرى، لهذا خلص أغلبية فقهاء القانون الإداري إلى أن توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية يرتبط بإرادة الدولة السياسية و بنية المشرع في التنازل على قدر معين من الوظائف لصالح الأجهزة المحلية¹⁰⁸.

ولكي يحدد المشرع الجزائري مجال اختصاص كل من البلدية والولاية والسلطة المركزية بشئ من الدقة وحتى يقضي على حالة الخلط التي تسودها يمكنه الاعتماد على منح كل درجة من درجات الإدارة العمومية الصلاحية المتناسبة مع قدراتها، مع تجنب تجزئة الصلاحية الواحدة بين مختلف الدرجات بحيث كل مجموعة محلية تكون مختصة كليا في الصلاحية المخولة لها، كما يمكن تخصيص التعويض المالي المناسب لكل صلاحية ممنوحة لتمكين المجموعة المحلية من ممارستها، وأيضا ضرورة توفير كل الوسائل الضرورية كي تتمكن الهيئات اللامركزية من ممارسة اختصاصاتها.

عموما اختصاصات المجالس يجب أن يظهر فيها بوضوح سلطة هذه الأخيرة في رعاية الشؤون المحلية وتدعيم اللامركزية وتحقيقها فعلا، وبناءا عليه تمارس المجالس الشعبية الكثير من الاختصاصات في مسائل عديدة ومتشعبة منها ما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن المسائل المالية، ومنها ما يتعلق بإنشاء المصالح المحلية والمؤسسات ذات الطبيعة الاقتصادية التي تمارس نشاطها في حدود البلدية، كما تبحث كافة هذه الموضوعات وتتخذ فيها القرارات اللازمة بعد المداولات التي تقوم بها.

تبنت الجزائر النموذج الفرنسي فيما يتعلق بأسلوب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، حيث أخذت بمبدأ عدم حصر الصلاحيات لتلك الجماعات وكرست بذلك عمومية مجال اختصاص الجماعات المحلية بما فيها البلدية، وهو ما من شأنه الاستجابة لكافة الانشغالات المحلية دون انتظار تدخل الدولة بحكم أن سبب وجودها هو التكفل بكافة مشاكل

108: بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90...، المرجع السابق، ص 160.

وانشغالات المواطن على المستوى المحلي ،عدا تلك التي تتعدها أو تتطلب قدرات مالية وتقنية أكبر منها تستدعي تدخل الدولة¹⁰⁹.

إن مسألة توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية في إطار اللامركزية تعتبر مسألة مهمة جدا من حيث تكريس استقلالية الجماعات المحلية، وهنا نلاحظ عدم وجود أي تكريس في الجزائر لهذه الاستقلالية، وحتى الإحالة على القانون في هذا المجال غير واضحة عبر كافة الدساتير المتعاقبة التي عرفت الجزائر، حيث نصت تلك الدساتير فقط على أن البرلمان هو المختص في التشريع في مجال التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للدولة، ولم تكرر مبدأ توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية والتأكيد على اختصاصات واستقلالية تلك الجماعات.

وحتى المعالجة التشريعية في هذا المجال أخذت شكل المعالجة الدستورية، وهي عدم إعطاء الأهمية لموضوع تكريس توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية بما في ذلك قوانين الإدارة المحلية سواء القوانين المتعلقة بالبلدية أو الولاية، وهو بالضرورة ما يشكل عدم وجود ضمانات لتكريس اختصاص الجماعات المحلية وللاستقلالية في النشاط باتجاه السلطة المركزية، وبالتالي ستتدخل الدولة بشتى الطرق في صلاحياتها وذلك لعدم وجود ضمانات دستورية وقانونية تحول دون ذلك، كما أنه سيؤثر حتما على حجم صلاحيات الجماعات المحلية وفي كيفية ممارستها.

وبالرجوع للقوانين المتعلقة بالبلدية والولاية نلاحظ أن المشرع اتبع طريقة ترتكز على وضع الإطار العام، على غرار الأسلوب الفرنسي في تحديده لاختصاصات المجلس الشعبي المحلي، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى القوانين الخاصة أو التنظيمات سواء أكان التنظيم مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية.

وعليه اختصاص الجماعات المحلية بالجزائر يطال كل ما يهم الشأن المحلي، فالمادة 104 من قانون البلدية تنص على " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من هذا القانون "، وبالرجوع لنص المادتين المذكورتين نجد أنهما يتناولان صلاحيات البلدية.

فالمشرع في قانون البلدية لم يفصل بين اختصاصات المجلس الشعبي البلدي والبلدية، حيث جعل المجلس مختص بكل المجالات المخولة لها قانونا، ويساهم مع الدولة في إدارة

109: قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، المرجع السابق، ص 56.

وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مما ينعكس على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

أما بالنسبة للولاية نص المشرع بالمادة 76 من قانون الولاية على معالجة المجلس الشعبي الولائي للشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، كما يتداول بالمواضيع المخولة له بموجب القوانين والتنظيمات وكذا القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي، مما يظهر وبشكل صريح أن المشرع تأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس في تسيير الشؤون المحلية.

الفرع الثاني

الموارد المالية للجماعات المحلية

تعكس الموارد المالية المحلية قدرة الجماعات المحلية على تحقيق أهدافها¹¹⁰، فكلما كانت الموارد ذاتية وكافية كانت الجماعات المحلية متمتعة بالاستقلالية عن السلطة المركزية¹¹¹، فنتوقف درجة الاستقلال المالي للجماعات المحلية على مدى تناسب الموارد المالية المحلية الذاتية مع الاختصاصات الممنوحة لها¹¹²، وسأستعرض في هذا الفرع لما يلي:

أولاً: موارد الجماعات المحلية .

تتكون الموارد المالية للجماعات المحلية بصفة خاصة من¹¹³:

110: مرزوق رقية، الجباية المحلية على مستوى بلديات ولاية ميلة ودورها في دفع عجلة التنمية، مذكرة تخرج تخصص اقتصاد ومالية فرع الميزانية، المدرسة العليا للإدارة، دفعة 39، 2006/2005، ص 07 وما يليها.

111: - Zahia Moussa **les finances locales**، une tentative d'approche، annales de U.R.A.M.A، 1998، P 33.
-Ahmed Saaïd **la fiscalité collectives locales bilan et perspectives**، étude d'obtention d'un diplôme supérieur de finance، institut national de finance Kolea. 1993 p 11

112: بوعمران عادل، مستلزمات الاستقلالية، م. ف. ب، العدد 26، نوفمبر 2010، ص 105.

- محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر، مجلة العلوم الإدارية، السنة 17، العدد 02، 1975، ص 146.

113: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 136.

- محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، تاريخ الإطلاع 2014/05/20 مقال منشور على الرابطين التاليين،

<http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25661> أو <http://moltaga.forum0.net/t7238-topic>

- مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفيري 2005، ص 03 وما يليها، المقال منشور على الرابط التالي:

http://www.webreview.dz/IMG/pdf/17_Les_recettes_publiques_locales_Merghad.pdf

أ: **حصيلة الجباية والرسوم** : تحتل الضرائب أهمية كبيرة فهي تشكل دائما المصدر الأساسي لتمويل نشاطات الجماعات المحلية المرخصة، منها ما هو موجه للبلديات وما هو مشترك مع الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وغيره من الصناديق¹¹⁴.

جاءت المادة 12 من قانون المالية لسنة 2002 بتجديد في الجباية المحلية، وذلك عن طريق إشراك المجالس الشعبية البلدية في تحديد تعريفه رسم إزالة القمامة المنزلية، في أجل أقصاه 03 سنوات يبدأ حسابها من 2002/01/01، ويتم هذا التحديد طبقا لجدول أسعار قدر المشرع فيه الحد الأدنى والأقصى ليترك مهمة تحديد رسم القمامة بالتدقيق للمجالس البلدية من خلال مداولاته كما تتكفل المجالس الشعبية البلدية بعملية تصفية وتحصيل الرسم وكذلك كل المنازعات المتعلقة به¹¹⁵.

أما بالنسبة للموارد الجبائية هناك من الموارد من هي مخصصة كلياً للجماعات المحلية ومنها من هي مخصصة جزئياً لها.

أ - **الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية** : تتشكل الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية من الموارد المخصصة لها فقط، بالإضافة إلى الموارد التي يعود جزء منها للصندوق المشترك للجماعات المحلية¹¹⁶.

تتكون هذه الموارد من الضرائب والرسوم التالية :

1- الرسم على النشاط المهني (TAP) : أحدث الرسم على النشاط المهني بموجب الأمر 95-27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996¹¹⁷، حيث حل محل كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، والرسم على النشاط غير التجاري (TANC)، ويعتبر هذا الرسم المصدر الجبائي الأساسي للجماعات المحلية لتمييزه بوفرة محصوله .

يطبق الرسم على تلك الإيرادات وأرقام الأعمال المهنية التي تفتح المجال لتطبيقه على الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا، أو الذين يزاولون

114: - محمد عبدو بودريالة " الإصلاح الضريبي"، م. ف. ب، الجزائر، العدد 03، جوان 2003، ص 107.

- على ساسي، تنظيم تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 71 وما يليها.

- بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، فرع القانون العام، قسم الحقوق، جامعة فرحات عباس بسطيف، 2005، ص 52 .

115: شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية-، المرجع السابق، ص 103.

116: شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، 2010/2011، ص 18.

117: أمر رقم 95-27 مؤرخ في 195/12/30 يتضمن قانون المالية لسنة 1996 (ج.ر.ج. رقم 95/82).

نشاطا غير تجاري وهذا في المكان الذي يوجد به مقر المؤسسة بالنسبة للشركات ومكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص .

2-الدفع الجزائي (VF) : هو عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر التي تدفع مرتبات وأجور لمستخدميها، ويمتاز بأن عبئه لا يقع على عاتق المستفيد من هذه المداخل، ولكن على عاتق الذين يقومون بدفع الأجرة من أشخاص طبيعيين ومعنويين ¹¹⁸ .

3-الرسم العقاري: هو ضريبة عينية تصريحية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني، يوجه ناتجه في مجمله إلى ميزانية البلديات حيث يعد الجباية المثالية لها لما يتسم به من استقرار وثبات في الإيرادات ويشمل الملكيات المبنية وغير المبنية .

4-رسم التطهير: يقرر هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1984 وعدل بقانون المالية لسنة 1993، يجمع الرسم بين رسمين هما رسم رفع القمامة ورسم تصريف المياه في المجاري، لكنه بصور قانون المالية لسنة 1994 ألغى الرسم الثاني و أبقى على الرسم الأول ¹¹⁹ .

يطبق الرسم سنويا على كل مسكن أو ملكية مبنية تقع داخل البلديات وتتوفر على مصلحة رفع القمامات المنزلية حيث ينشأ باسم الملاك أو المنتفعين من الملك، ويطبق على عاتق المستأجر الذي يكون متضامنا مع المالك في دفع قيمة رسم التطهير.

يحصل الرسم كاملا لفائدة البلديات التي تتوفر على مصلحة جمع النفايات المنزلية ولها شبكة لصرف المياه المستعملة.

5-رسم الإقامة: يفرض الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات ولا يملكون فيها إقامة خاصة للرسم العقاري، وأعيد تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 ¹²⁰ .

الرسم على الإقامة يحصل لفائدة البلديات وحدها حيث يمكنها عن طريق المداولة من التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها وفقا لأحكام قانون البلدية.

118: دحو ولد قابلية، الإصلاح المالي والجباية المحلية، م . ف . ب، العدد 03، جوان 2003، ص 109 .

119: بوعمران عادل، نظام البلدية في الجزائر...تحديات...و آفاق، م . ف . ب، العدد 27، أبريل 2011، ص 42 .

120: دحو ولد قابلية، الإصلاح المالي والجباية المحلية، المرجع السابق، ص 112 .

ب- الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية¹²¹: وهي مجموعة الموارد الجبائية التي تتقاسمها الجماعات المحلية مع الدولة بالإضافة لما يتم تحويله للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتكون من الضرائب والرسوم التالية :

1- **الرسم على القيمة المضافة (TVA)**: أحدث الرسم على القيمة المضافة إلى جانب الرسم على العمليات البنكية والتأمينات (TABA) بموجب القانون رقم 90-36 المتضمن قانون المالية لسنة 1991¹²²، وذلك بعد استكمال جميع فصوله المرتبطة بتحديد النسب ونظام الإعفاءات.

2- **الرسم على الذبح**: أحدث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 69-107 المتضمن قانون المالية لسنة 1970¹²³، وعرف عدة تعديلات فيما يخص المعدلات المطبقة عليه ويتم تحصيله في مجمله لصالح البلديات.

3- **الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG)**: عرفت المادة 01 من قانون الضرائب المباشرة بأنها "تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي وتعرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي المكلف بالضريبة".

4- **الضريبة على الممتلكات**: تم تأسيسها على الممتلكات بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993¹²⁴ لتعوض ضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة إلى غاية 1989.

يخضع للضريبة على الممتلكات الأشخاص الطبيعيون الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر نظرا لأملاكهم الموجودة فيها أو في الخارج، والأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم موطن جبائي في الجزائر نظرا لأملاكهم الموجودة في خارج الجزائر.

5- **الرسم على الأطر المطاطية**: أحدث الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا، بموجب القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 .

6- **الرسم على الزيوت والشحوم**: أحدث الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم كذلك بموجب القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006¹²⁵ .

121: شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، المرجع السابق، ص 28.

122: قانون رقم 90-36 مؤرخ في 30/12/1990 يتضمن قانون المالية لسنة 1991 (ج.ر.ج.ج رقم 57/90).

123: أمر رقم 69-107 مؤرخ في 31/12/1969 يتضمن قانون المالية لسنة 1970 (ج.ر.ج.ج رقم 110/69).

124: مرسوم تشريعي 93-01 مؤرخ في 19/01/1993 يتضمن قانون المالية لسنة 1993 (ج.ر.ج.ج رقم 04/93).

125: قانون رقم 05-16 مؤرخ في 31/12/2005 يتضمن قانون المالية لسنة 2006 (ج.ر.ج.ج رقم 85/05) .

7- **الضريبة الجزافية الوحيدة (TFU):** أحدثت هذه الضريبة بموجب القانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007¹²⁶، لتحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي، والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني .

8- **المنتجات الضريبية المنجمية للجماعات المحلية:** خصص القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم¹²⁷ نسبة محددة لكل من ضريبة الاستخراج، والرسم على حق استغلال المساحة المنجمية والضريبة على أرباح المناجم لفائدة الجماعات المحلية .

9- **قسمة السيارات:** أحدثت هذه الضريبة على السيارات المرقمة بموجب الأمر رقم 95-27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ويقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارات خاضعة للقسمة، تعفى من هذه القسمة السيارات ذات رقم التسجيل الخاص التابعة للدولة والجماعات المحلية أو السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية أو قنصلية وسيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعتاد صحي والسيارات المجهزة بعتاد مضاد للحرائق والسيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين.

ب: **مداخل أملاك وممتلكات البلدية والولاية:** في قانون البلدية لسنة 1990 تم النص ضمن موارد البلدية بالمادة 146 على مداخل ممتلكات البلدية، وبالمادة 170 من قانون البلدية لسنة 2011 نص على مداخل ممتلكات البلدية وعلى مداخل أملاكها هذا بالنسبة للبلدية، أما بالنسبة للولاية فنص بالمادة 132 من قانون 1990 على الموارد المالية للولاية والتي ضمنها مداخل ممتلكات الولاية، في قانون الولاية الحالي بالمادة 151 منه وضع المشرع ضمن موارد الولاية مداخل أملاك الولاية ومداخل ممتلكاتها، وبالتالي يثار تساؤل هنا هل هناك فرق بين المصطلحين حين نقول مداخل أملاك البلدية والولاية ومداخل ممتلكات البلدية والولاية، أم أنهما يؤيدان لنفس المعنى ؟ .

يوضع تحت تصرف البلدية أو الولاية كل الأملاك العامة المنقولة وغير المنقولة والتي تدر عليها دخلا كقيمة إيجار عقاراتها وفوائدها المودعة بالمصارف أو المقروضة للغير وإيرادات الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها، وأيضا أرباح مشروعاتها تقوم البلدية أو الولاية بالتصرف فيها وفقا للشروط المحددة في القوانين .

126: قانون رقم 06-24 مؤرخ في 2006/12/31 يتضمن قانون المالية لسنة 2007 (ج.ر.ج. رقم 06/85) .

127: قانون رقم 01-10 مؤرخ في 2001/07/03 يتضمن قانون المناجم (ج.ر.ج. رقم 01/35) .

و يقصد بالأموال هنا كل ما تملكه الجماعات المحلية، سواء ملكية عمومية أو خاصة وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة، وفي هذا نصت المادة 18 من الدستور على أن " الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية "

كما تم تحديد مكونات الأملاك الوطنية والقواعد الخاصة بتكوينها وتسييرها ومراقبة استعمالها بموجب القانون 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، حيث تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها المحلية في شكل ملكية عمومية أو خاصة حسب نص المواد 17 و 19 و 20 من القانون 90-30 .

فالمداخل هنا هي تلك الإيرادات التي تملكها البلدية أو الولاية لذاتها وتستقل باستقلالها، وهي مكونة من الأملاك العقارية وكذا الصناعية والتجارية¹²⁸، كما تعني تلك الإيرادات التي تشمل مداخل الأملاك التي تحصل عليها الجماعات المحلية مقابل الخدمات المقدمة للمواطنين ويحصلون على نفع منها سواء نفعا عاما أو خاصا¹²⁹.

و بالتالي مداخل أملاك البلدية والولاية تشمل على نوعين من الإيرادات :

❖ **الإيرادات العقارية :** تتمثل إيرادات الأملاك المنتجة للمداخل في ناتج كراء ممتلكات البلدية أو الولاية التالية :

1- إيجار الأملاك العقارية : وتتمثل في العوائد الناتجة عن استغلال أملاكها باعتبارها شخص اعتباري ينتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق مقابل استغلالها من طرف الخواص وتتمثل في¹³⁰ :

◀ مداخل بيع المنتجات البلدية والولاية كبيع المحاصيل الزراعية.

◀ إيجار العقارات ذات الاستعمال السكني والتجاري.

128: الأملاك العقارية هي مجموعة الأملاك العقارية المملوكة للجماعات المحلية من أرض ومزارع ومساحات وغابات وأماكن التخزين، أما الأملاك الصناعية والتجارية فهي مجموع المنشآت التجارية والورشات والمقاولات التي تملكها البلدية والولاية وتستغلها .

- طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2008-2009، ص 53 .

129: شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 45.

130: بدة عيسى، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية ...، المرجع السابق، ص 67 .

◀ حقوق الطرقات وهي عوائد الترخيص بالبناء والترميم أو الترخيص بشق الطرق .
◀ حقوق التوقف وتتمثل في العوائد الناتجة عن استغلال مساحات أرضية في الطرق العمومية (الأرصفة) كعرض البضائع خارج المحل-رصيف المقهى -إنشاء كشك - موقف السيارات.
◀ حقوق استغلال الأماكن في الأسواق والمعارض كحقوق الكراء بالأسواق الأسبوعية واليومية..

◀ حقوق الحجز العمومي.

◀ عوائد منح الامتيازات.

◀ المذابح

◀ مداخيل المخيمات الصيفية .

◀ عوائد حقوق الأفراح وتخصص للمعوزين .

2- إيجار الأملاك المنقولة : وتشمل كل من :

◀ العتاد كشاحنات، و حافلات وغيرها...

◀ المعدات الكبيرة كتجهيزات الأشغال العمومية .

يجب أن تتم كل العمليات المتعلقة بالإيجار والتنازل عن الممتلكات العقارية والمنقولة، بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو الولائي حسب الاختصاص، وعن طريق عقد أو دفتر الشروط المتضمن الالتزامات التي على المستأجر¹³¹.

❖ **الإيرادات المالية :** هي فوائد رؤوس الأموال في البنوك والربوع المختلفة وفوائد الديون ونواتج المصالح الصناعية والتجارية التابعة للبلدية أو الولاية¹³² وعوائد المصالح العمومية ذات الطابع الإداري والتي لا تتمتع باستقلال مالي.

وفي الأخير ونظرا للارتباط الكبير بين مصطلح " ممتلكات وأملاك "، وعدم وجود تفصيل واضح سواء في قانون البلدية أو الولاية أو في قانون الأملاك الوطنية، فإنه يصعب التمييز بين المصطلحين إذن هنا ما هو الهدف الذي يرغب المشرع في تحقيقه حين وضع المصطلحين "الممتلكات و الأملاك " ؟ .

131: شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية...، المرجع السابق، ص 101 .

132: مذكور زينب، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، L'AUTONOMIE COLLECTIVITES LOCALES،

FINANCIERE DES، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، السنة 2006/2005، ص 18 .

نص المشرع بالفقرة الأخير من المادة 170 من قانون البلدية والفقرة الأخيرة من المادة 151 قانون الولاية على أنه تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم، وفي انتظار صدور هذا التنظيم يبقى الغموض يسود الفصل بين المصطلحين الأملاك والممتلكات .

ج : الإعانات والمخصصات : منها إعانات الدولة التي تأتي مباشرة أو التي تأتي عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹³³، وبالرجوع للمادة 169 من قانون البلدية والمادة 152 من قانون الولاية نجد أن الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها خاصة أن الكثير من البلديات والولايات تعاني عجز في التمويل ويعود ذلك إلى أسباب أهمها هشاشة البنية الاقتصادية للأقاليم والمعانات من مشكلة العزلة، وضعف عملية تحصيل الموارد والتهرب الجبائي وهيمنة الحكومة على معظم الإيرادات الجبائية وسوء استغلال الموارد المالية المتاحة وخاصة عند صبها في مشاريع فاشلة مع محدودية مصادر التمويل¹³⁴.

تتلقى الجماعات المحلية إعانات ومخصصات تسيير خاصة أنها اليوم تعاني من مشاكل عجز الموارد المالية الذاتية للقيام بمهامها، حيث لا فائدة من توفر سلطة اتخاذ القرار حين لا تستند على موارد مالية كافية لتنفيذها ودعمها وهو ما يؤثر مباشرة على استقلاليتها¹³⁵، فالإدارة في جوهرها الهدف منها " إنفاق أموال على مشروعات تهم الأفراد المنتفعين بها " ¹³⁶، لذا الدولة حين تمول الجماعات المحلية لا بد لها من ضمان لأوجه صرف تلك الأموال، فتلجأ إلى فرض سياستها محليا من خلال إحدى الصور التالية:

• **توجيه القرار المحلي:** حين تتدخل السلطة المركزية - وزارة الداخلية والمالية - في القرار المحلي من خلال توجيه الخيارات الاقتصادية وكذا الإنفاق المالي المحلي تصبح الاستقلالية المحلية في التسيير عبارة شكلية لا معنى لها.

133: موسى حماني، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة في الملتقى الدولي "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية" بجامعة الحاج لخضر بباتنة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ص 06 .

- الطيب متلو، التنمية المحلية، م. ف. ب، العدد 04، أكتوبر 2003، ص 126.

134: شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، المرجع السابق، ص 58.

135: بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، رسالة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2012/2013، ص 51، المذكرة منشورة على الرابط التالي:

http://bu.univ-ouargla.dz/master/pdf/Belarbi_Nadia.pdf?idmemoire=311

136: L'ahsen Seriak، 'l'organisation et le fonctionnement de la commune 'op-cit، p65.

• **التخطيط المركزي للتنمية المحلية:** من خلال اختيار الاستثمارات وتحديد الأولويات رغم أن ذلك لابد أن يكون نابع من السلطة المحلية وصادر بقرار محلي، لأن السلطة المحلية هي الأعلـم بإمكانياتها وهي الأعلـم بمشاكلها وانشغالاتها وهي القادرة على تحديد أولوياتها.

د : ناتج الهبات والوصايا: تتكون من حصيلة ما يتبرع به المواطنون والمؤسسات الوطنية إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة في تنفيذ أو تمويل ميزانية ومشاريع البلدية أو الولاية، كما أنها قد تكون أجنبية من خلال تبرعات وهبات و وصايا تقدمها هيئات وجمعيات ومنظمات دولية بأية صيغة كانت سواء مساعدات، تعاون، عمليات خيرية،... إلخ .

قبول الهبات والوصايا الأجنبية يخضع للموافقة المسبقة لوزير الداخلية، ويتم جردها وإدراجها في الميزانية حسب المادة 171 من قانون البلدية والمادة 134 من قانون الولاية .

هـ : القروض: يمكن الجماعات المحلية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل، حيث تعد القروض من الموارد المالية التي تلجأ إليها الجماعات المحلية بغرض تمويل عمليات التجهيز والاستثمار، إذ لا يجوز للبلديات والولايات القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القروض، وذلك نظرا لطبيعتها حيث تبدأ كموارد وتنتهي كنفقات إجبارية حيث تنص المادة 199 من قانون البلدية 10-11 على " لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض" وعليه فلا يتم اللجوء إلى القروض إلا بغرض تمويل نفقات التجهيز والاستثمار، وباعتبارها من الموارد غير العادية لا يلجأ إليها إلا استثناءا بغرض تمويل المشاريع الاستثمارية الباهظة التكاليف وطول مدة الإنجاز¹³⁷ .

وأمام قلة وضعف مواردها المالية تلجأ الجماعات المحلية للقروض، لتغطية أعباء التنمية المحلية لأن تحكمها في مواردها الجبائية محدود ومنعدم بالنسبة للإعانات، وبذلك يمكن أن تصبح القروض الوسيلة المفضلة لتمويل المشاريع الاستثمارية التي تتطلب موارد مالية معتبرة.

و : ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية : هو كل ما تجنيه البلدية مقابل ما تقدمه من خدمات للجمهور، تسمى إيرادات الاستغلال وتتمثل في العوائد الناتجة عن بيع المنتجات غير المحاصيل الزراعية والخدمات، وهي متنوعة نذكر منها كمثال ما يلي¹³⁸ :

137: سعودي محمد، مسح مديونية البلديات علاج مؤقت لمرض مزمن، مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها يومي 10 و 11 مارس 2010 بكلية العلوم التجارية وعلوم التسيير بجامعة يحي فارس بالمدينة، ص 03 ، - غير منشورة - .

138: بدة عيسى، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية ...، المرجع السابق، ص 66 .

«عوائد بيع الماء بالنسبة للبلديات التي مازالت تشرف على توزيع المياه.

«عوائد الرسوم على الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها.

«العوائد الناتجة عن الخدمات المقدمة في إطار التطهير والمراقبة الصحية.

«إرساليات إدارية كعائد تحرير نسخة من المداولة أو ثمن المشاركة في المناقصة.

«عوائد مكافأة العمال المحليين الذين يؤدون مهام في أماكن معينة كقاعات الرياضة للمراقبة

«العوائد الناتجة عن النقل.

«الرسوم الجنائية التي تدفع للبلدية مقابل منح ترخيص لكل عملية دفن .

«عوائد الخزن والتفريغ حيث يمكن للبلدية أن تنشئ ملحقات إضافية للمذابح التي توجد على إقليمها و ذلك بتجهيزها بمخازن وغرف تبريد للحوم التي بفضلها تدخل مستحقات إضافية إلى ميزانية البلدية.

«حقوق التخزين والإيداع وحقوق الوزن والقياس والمعايير وغيرها من الحقوق المتعددة التي تساهم في إدخال موارد لميزانيات البلديات¹³⁹.

ز : **نتائج حق الامتياز للفضاءات العمومية:** بما فيها الفضاءات الإشهارية طبقا للمادة 170 من قانون البلدية بالنسبة لقانون الولاية ،نص على أنه من موارد الولاية جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأماكن الخاصة للدولة حسب المادة 151 من قانون الولاية .

ح : **الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات:** هذا بالإضافة لأنه يمكن أن تحدد البلدية والولاية في إطار تسيير ممتلكاتهما وسير مصالحهما العمومية المحلية، مساهمة مالية وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها كما هو وارد في نص المادة 153 من قانون الولاية.

ثانيا: ميزانية الجماعات المحلية .

حين نتصفح ميزانية الكثير من البلديات والولايات نجد أن النفقات المسجلة أكبر بكثير من الإيرادات الحقيقية المسجلة بالميزانية، رغم أن مبدأ التوازن المالي ما بين الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية إجباري، والإخلال بهذه المساواة من خلال الزيادة في النفقات سيؤدي إلى فائض في النفقات وبالتالي ينتج عجز مالي، وفي هذه الحالة يتعين على المجلس الشعبي المحلي عندما يتبين هذا العجز في الميزانية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز ، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي المحلي إجراءات الضبط الضرورية، جاز للوالي أو الوزير

139: رويحي نور الهدي، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية...، المرجع السابق، ص 160 .

حسب الاختصاص اتخاذها والإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين مالتين أو أكثر، أو طلب منح لإعادة التوازن للميزانية وفي حالة كان العجز بميزانية الولاية يتم ضبطها من طرف وزير الداخلية ووزير المالية¹⁴⁰.

من خلال تقديم الإيرادات التي تستفيد منها الجماعات المحلية بصفة مختصرة يظهر لنا تنوع في مصادرها فهل هذه الإيرادات كافية لكي تقوم الجماعات المحلية بمهامها ؟ .

ميزانية الجماعات المحلية هي الصورة الحقيقية لما تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل على تحقيقها، وبالتالي فتحضير الميزانية يعد عمل مهم جدا¹⁴¹ ويلعب من الناحية السياسية دور أساسي لأنه المعبر الحقيقي عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير واتخاذ القرارات، بحيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقات وكذلك البرامج التنموية التي تطمح لتحقيقها في إطار برنامجها السياسي خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد المستفيدة منها.

وعلى الجماعات المحلية في إطار إعداد ميزانيتها أن لا تخرج عن نطاق الخطة التنموية المسطرة من طرف الحكومة، وعن مختلف تعليماتها وتوجيهاتها والمقررات الصادرة عنها المتعلقة بالسياسة المحلية آخذة بعين الاعتبار وضعية الموارد التي في حوزتها.

أما بالنسبة لتحضير الميزانية المحلية يختلف بين البلدية والولاية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وكذلك بتنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها، لأن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ولا يملك الوسائل اللازمة لقيامه بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي، إضافة إلى ذلك يسعى الوالي إلى التنسيق بين السياسة الاقتصادية للدولة وبرامج التنمية للولاية التي يعمل على تنفيذها ومتابعتها إلى جانب البرامج البلدية للتنمية والبرامج القطاعية للتنمية¹⁴².

140: ساسي علي، تنظيم تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، 2009/2008، ص 66 وما يليها.

141: قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، المرجع السابق، ص 120 .

- مثلو الطيب، مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية، م. ف. ب، العدد 07، ديسمبر 2004، ص 88.

142: كانت المجالس المحلية المنتخبة بالجزائر ولا زالت تمثل ركنا مهما من أركان الإدارة المحلية والتنمية في الجزائر، فقد أشرفت الهيئات المحلية في الفترة الممتدة من سنة 1999 إلى 2009 على 150000 برنامجا بلديا وغير مركزي بقيمة تراوح 6000 مليار دينار جزائري، كما تم إشراكها بقوة في عدة برامج مكافحة السكن الهش الذي استفادت منه 145000 أسرة، وبرنامج مكافحة البطالة من خلال انجاز 103000 محلا تجاريا موجها لتشغيل الشباب العاطل عن العمل، ورغم انه في سنة 2000 كانت هناك حوالي 1200 بلدية تعاني من العجز المالي إلا أن هذا العدد تقلص إلى 500 بلدية في سنة 2008، =

ونظرا للطابع التقني الذي يطغى على إجراءات تحضير الميزانية يستعين الوالي في تحضيرها بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية التي تم تفصيلها سابقا وعلى العكس من ذلك الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية على مستوى البلدية تتمثل في رئيس البلدية، ويسهر على تنفيذها بالاستعانة بإدارة البلدية الموضوعة تحت سلطته، وأهم ما يفرق بين إعداد ميزانية البلدية والولاية هو الشخص المكلف بالإعداد بحيث على مستوى الولاية هيئة معينة من طرف السلطة المركزية تتمثل في الوالي بينما على مستوى البلدية رئيس البلدي وهو هيئة منتخبة وهذا ما يوحي بأن البلديات تتمتع باستقلالية أكثر من الولاية في هذا المجال.

ولكي تكتسي طابع الميزانية يجب خضوع مشروع الميزانية إلى تصويت المجلس المنتخب، بحيث يدرس المجلس الشعبي البلدي أو اللوائي الميزانية دراسة معمقة مع مراعاة كل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ثم يتم التصويت عليها ويكون على أساس التوازن بحيث يكون توازن قسم التسيير توازن إجمالي، بينما يكون توازن قسم التجهيز والاستثمار على أساس التوازن بالباب والباب الفرعي وبالبرامج.

ولا تكون الميزانية قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة السلطة الوصية، بالنسبة للبلدية بعد مصادقة الوالي حسب المادة 57 من قانون البلدية وأما الولاية فبعد مصادقة وزير الداخلية حسب المادة 55 من قانون الولاية.

ثالثا: المرافق العمومية المحلية .

أ: المصالح العمومية المحلية: أورد المشرع أهمية كبيرة للمصالح العمومية البلدية والولائية، حيث نص على أنه يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام وتستفيد من إيراداتها المحلية، وذلك لاتساع حاجيات ومصالح السكان وعدم كفاية إقليم معين في تلبية حاجات مواطنيه، وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات

= وارتفع في سنة 2009 إلى 1207 ويتقلص إلى حد أدنى بلغ 12 بلدية فقط بفضل ضخ الصندوق المشترك لضمان البلديات 135 مليون دينار جزائري في 2009 و15 مليار دينار في 2010، وهو ما يعكس الجهود المبذولة لتحسين وضعية الميزانيات اللامركزية، إضافة إلى مسح الخزينة العمومية للديون المترتبة على البلديات والمساهمة الهامة لميزانية الدولة في ميزانية البلديات عبر البرامج البلدية للتنمية.

- نقلا عن خروفي بلال، الفساد في وجه المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، الحلقة الأولى، تاريخ الإطلاع 2014/09/07، مقال منشور على الانترنت على الرابط:

الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية - http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/2585-01html

إيرادات هامة للجماعات المحلية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها¹⁴³، كما فصل في طرق تسييرها من خلال ذكره لعدة طرق لتسيير هذه المصالح .

تظهر هذه الأهمية بالنسبة للبلدية في نص المادة 83 من القانون 10-11 حيث جعلت من صلاحيات رئيس المجلس البلدي السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها، حتى الأمين العام للبلدية كلف تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهام تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية حسب المواد 125 إلى 129 من القانون البلدية الحالي، كما تقوم البلدية بحسب نص المادة 149 من نفس القانون بضمان سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة مصالح عمومية تقنية، قصد التكفل على وجه الخصوص بالمياه الصالحة للشرب والنظافة وصيانة الطرق والإنارة العمومية والنقل الجماعي والأسواق وخدمات المقابر وصيانتها والفضاءات الثقافية وفضاءات الرياضة والتسليّة والمساحات الخضراء وتكثيف المصالح المذكورة حسب حجم واحتياجات البلدية¹⁴⁴.

أما قانون الولاية 07-12 فقد منح للوالي من خلال نص المادة 108 صلاحيات السهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

تجدر الإشارة إلى أن الدولة الجزائرية وعلى غرار اهتمامها بالمرافق العمومية الوطنية فقد أولت الاهتمام أيضا بتسيير واستغلال المرافق العمومية المحلية وضمان السير الحسن لها، ولهذا أصدرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في 07/09/1994 تعليمة وزارية للولاية ورؤساء الدوائر ورؤساء البلديات موضوعها عقد امتياز المرافق العمومية وتأجيرها، والتي تطرقت فيها إلى موضوع عقد الامتياز وطبيعته وكيفية منحه وحقوق والتزامات الأطراف¹⁴⁵.

بالرجوع لأحكام المادة 132 من قانون البلدية نجدها تنص على أنه يمكن للبلدية اللجوء إلى خدمات الخبراء والمستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية وفق شروط

143: مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 07 .

144: بركات محمد، اختلالات الخدمة العمومية والتصدي لها بصرامة، مداخلة في إطار فعاليات المنتدى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 09 ، - غير منشورة - .

145: التعليم رقم 842/94.30 المؤرخة في 07/09/1994 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بعنوان: امتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

محددة قانونا، أما بالنسبة للولاية فذكرت المادة 129 من قانون الولاية الحالي أنه تعطي للولاية الحق بتوظيف أشخاص على حساب ميزانيتها لسير مصالحها حسب الشروط المعمول بها قانونا كما لها الحق في توظيف خبراء مختصين عن طريق التعاقد وهذا ما أكدته المادة 131 من نفس القانون، وما يفهم من كلمة " التعاقد " الواردة في هذه المادة قد يكون العقد محدد المدة أو يكون غير محدد المدة على خلاف أحكام المادة 109 من قانون الولاية رقم 90-09 التي تعتبر العقد المبرم بين الولاية والخبراء المختصين محدد المدة.

أما بالرجوع للمادة 132 من قانون الولاية الحالي، نجدها تؤكد على أن القانون والتنظيم هو الذي يحدد شروط اقتناء الأملاك العقارية وعقود امتلاكها من طرف الولاية ومؤسساتها العمومية الولائية، ومنه نستنتج أن صلاحية الولاية في هذه النقطة منعدمة تماما، في حين أكدت أحكام المادة 1/123 من الأمر 38-69 أن المجلس لولائي له الحرية الكاملة بموجب مداولة في تحديد شروط الانتقالات والشراء والمبادلات وإيجارات الأملاك العقارية الولائية .

ب: أساليب تسيير المرافق العمومية: يتم تسيير المرافق العمومية بأحد الأساليب التالية:

1. **الاستغلال المباشر:** تناولته المادتين 151 و 152 من قانون البلدية الجديد، والمواد من 142 إلى 145 من قانون الولاية الحالي .

الاستغلال المباشر يُعرَّف بأنه وجود هيئات عمومية إدارية تتولى مباشرة إدارة المرفق العمومي وتسييره بأمواله وموظفيها مستعينة في ذلك بوسائل السلطة العامة ¹⁴⁶، وعليه يمكن للمجلس الشعبي الولائي استغلال المصالح العمومية الولائية التي أنشئها مباشرة عن طريق الاستغلال المباشر، وتجدر الإشارة هنا أن هذا المجلس ملزم بتحديد المصالح العمومية الولائية التي يستغلها عن طريق الاستغلال المباشر حسب ما نصت عليه المادة 143 من قانون الولاية رقم 07-12، على خلاف المادة 151 من قانون البلدية 10-11 التي لا تُلزم البلدية بتحديد هذه المصالح التي تستغلها عن طريق الاستغلال المباشر، وما يمكن ملاحظته من خلال نص المادة 142 من قانون الولاية الحالي هو تحديدها بدقة الهيئة التي لها الحق في تسيير هذه المصالح واستغلالها والمتمثلة في المجلس الشعبي الولائي، وهذا على خلاف أحكام المادة 122

146: سكال خديجة ، المرافق العمومية المحلية، رسالة ماجستير إدارة ومالية ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2002، ص 20 .

من قانون الولاية رقم 90-09، التي جاءت عامة وهذا ما نستشفه صراحة من خلال عبارة "يمكن الولاية أن تستغل مصالحها العمومية في شكل الاستغلال المباشر" ¹⁴⁷.

2. المؤسسة العمومية: تناولته المادتين 153 و154 من قانون البلدية والمواد 146 إلى 148 من قانون الولاية .

يسمح القانون للجماعات المحلية حتى تحقق أهدافها اللجوء لإنشاء المؤسسة العمومية المحلية التي تعمل على إنجاز أو تسيير البرامج الموكلة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستغلال الإداري والمالي، هذا الأسلوب جاء نتيجة ضرورة الفصل بين صلاحيات التخطيط والتمويل والمراقبة وبين صلاحيات الإنجاز والتسيير، بحيث توكل المهمة الأولى للإدارة باعتبارها تملك صلاحيات السلطة العمومية وتوكل للمؤسسة العمومية مهمة الإنجاز ¹⁴⁸.

يقصد بالمؤسسة العمومية المؤسسة التي تتمتع بالشخصية المعنوية الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية، وعليه يمكن للمجلس الشعبي الولائي بحكم المواد 146 و147 و148 من قانون الولاية الحالي، أن ينشئ بموجب مداولة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري.

للاشارة أحكام المادة 1/154 من قانون البلدية الحالي تفرض على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي أو التجاري، أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها وهذا لا نلمسه في أحكام قانون الولاية الحالي .

ما يجب التنبيه إليه أن مداولة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بإنشاء المؤسسة العمومية الولائية مهما كان شكلها، تنفذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، حسب ما أكدته أحكام المادة 1/54 من قانون الولاية رقم 12-07، وهذا ما يؤدي بالمجلس الشعبي الولائي إلى إنشاء أكبر عدد ممكن من المصالح العمومية الولائية، خلافا للمادة 50 من قانون الولاية لسنة 1990 التي تعتبر أن مداولات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بإنشاء المؤسسة العمومية الولائية مهما كان شكلها لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية ¹⁴⁹.

147: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 84.

148: برباش حورية ، تفويض المرفق العمومي المحلي ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، الدفعة 37 ، 2004/2003 ، ص 09.

149: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 85.

و في الأخير ما يمكن قوله هو أن فكرة الشخصية المعنوية تبقى أهم ما يميز أسلوب المؤسسة العمومية، مقارنة بأسلوب الاستغلال المباشر أو الامتياز¹⁵⁰.

3.الامتياز: تناولته المادة 155 من قانون البلدية 11-10، والمادة 142 من قانون الولاية 07-12، كما تناولت التعليمات الوزارية رقم 842/94.30 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها موضوع الامتياز وعرفته بأنه عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز "الملتزم"، على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته، وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق¹⁵¹.

يقصد بالامتياز تعاقد شخص عمومي مع شخص طبيعي أو شخص معنوي عام أو خاص لاستغلال المرفق العمومي، لمدة محددة بأمواله وعماله وأدواته على مسؤوليته مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق¹⁵²، وحين العودة لقانون البلدية لسنة 1990 نجده كرس عقد الامتياز بصريح العبارة في المادة 138 منه التي نصت "إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضررا جاز للبلديات منح هذا الامتياز..."، ثم بعده قانون الولاية لسنة 1990 الذي أشار هو الآخر لعقد الامتياز في المادة 130 منه، والتي نصت على ما يلي "إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات، يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز..." .

و تجدر الإشارة أن عقد الامتياز يشمل نوعين من الشروط النوع الأول تسمى "بالبنود التنظيمية" يتعلق بتنظيم مرفق عمومي وتملك الإدارة تعديلها وفقا لحاجة المرفق¹⁵³ أما النوع

150: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 113.

151: سعيداني لوناتسي جقيقة، عقد الإمتياز كأسلوب لإستغلال المرافق العمومية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 03 ، - غير منشورة -.

152: عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية في إطار قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، دار الهدي، الجزائر، 2011، ص 49.

153: حمة مرمرية، الخدمة العمومية في ظل أسلوب الامتياز على مستوى البلدية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 06 - غير منشورة - . =

الثاني فيسمى "البند التعاقدية" والتي تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام والالتزامات المالية بين المتعاقدين، والجدير بالملاحظة أن قانون الولاية 07-12 نص على هذه الطريقة، لكنه لا يمنح الحرية الكاملة للمجلس الشعبي الولائي في اختيار طريقة الامتياز لتسيير المصالح العمومية الولائية، وهذا ما نستشفه صراحة من خلال عبارة " إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة... " عكس ما ورد في أحكام المادة 1/149 من قانون البلدية 10-11 التي تعطي الحرية الكاملة للبلدية في اختيار طريقة تسيير المصالح العمومية البلدية¹⁵⁴.

و هذا ما نستشفه صراحة من خلال عبارة " يمكن المصالح العمومية البلدية أن تكون محل امتياز " ، و نلاحظ أيضا من خلال أحكام قانون الولاية 07-12 عدم تفصيله لمجالات الامتياز، بخلاف قانون البلدية 10-11 الذي عدّد بالمادة 149 النشاطات أو الخدمات أو المصالح التي تكون محل الامتياز، ويرجع سبب ذكر مجالات الامتياز في قانون البلدية الحالي هو أن صلاحيات البلدية أوسع من صلاحيات الولاية.

4. تفويض تسيير المصالح العمومية: تناولته المادة 156 من قانون البلدية 10-11.

نظرا للنتائج المترتبة عن الاستغلال المباشر للمؤسسات العمومية بات من الضروري اللجوء إلى أساليب مغايرة في تسيير نشاطاتها المحلية لتكون أكثر فعالية، ويتعلق الأمر هنا بتفويض المرفق العمومي المحلي والذي يقصد به إسناد تسيير بعض المرافق العامة المحلية من طرف المؤسسات العمومية المحلية إلى متعامل خاص المفوض إليه لحسابه الخاص، لمدة معينة مع تحمل كل المخاطر ويتلقى مقابل الخدمة العمومية مباشرة من المرتفقين¹⁵⁵.

لجوء الجماعات المحلية لهذا الأسلوب يحقق نتائج تودي لزيادة فعاليتها من خلال تمكينها من القضاء على الاستنزاف المالي الذي أثقل كاهلها كما يحقق لها مداخيل مادية .

أورد المشرع طريقة رابعة خص بها تسيير المصالح البلدية دون المصالح العمومية الولائية نص عليها بالمادة 156 من قانون البلدية 10-11، حيث تعطي بصفة صريحة للبلدية تفويض تسيير المصالح العمومية البلدية المنصوص عليها في المادة 149 من نفس القانون

= - سماعين نادية، عقد الإمتياز في المرافق العمومية، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 16، 2008/2005، ص 05.

154: بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 86.

155: برياش حورية، تفويض المرفق العمومي المحلي، المرجع السابق، ص 12.

عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية، وهذا لا نجده بصفة صريحة أو بصفة ضمنية في أحكام قانون الولاية 07-12 لذا يبقى التمييز بين القانونين مثير للتساؤل.

5- إيجار المرفق العمومي: هناك طريقة أخرى مستعملة بصفة قليلة لكن غير منصوص عليها في قانون البلدية ولا قانون الولاية الحاليين، والمتمثلة في إيجار المرفق العمومي.

تتمثل هذه الطريقة في الإيجار بحيث يختلف هنا عن استغلالها عن طريق الامتياز، ويمكن الاختلاف في أن الملتزم في الامتياز لا يتعهد بتسيير المرفق بل يلتزم مسبقا بالقيام بنفسه بانجاز المنشآت اللازمة لهذا التسيير مع تحمله لوحده مصاريف إقامة وانجاز هذه المنشآت، في حين أن مستأجر المرفق العمومي لا يتحمل مصاريف إقامته وانجازه لكون هذه المصاريف تحملتها الجماعات المحلية المؤجرة¹⁵⁶.

6- مشاطرة الاستغلال: تعهد الجماعات المحلية لاستغلال المرافق العامة إلى أحد الخواص يقوم بمقتضى العقد بتسييره وصيانته، ويقوم بتحصيل الإيرادات لصالح الجماعات المحلية المعنية، التي تقوم بإعطائه مقابل مالي يكون الدفع الجزافي، ويمكن دفع الأجر في حالة ارتفاع الإيرادات، و لكن لا يمكن أن يفوق الحد الأقصى المحدد في العقد و التي تظهر كأعباء أو مصاريف في ميزانية الجماعات المحلية، حيث أنه يتكفل بالصيانة الصغيرة، أما الجماعات فتهتم بالمنشآت الأساسية والصيانة الكبرى وحساب الإهلاكات فهو لا يقوم إلا بتحصيل إيرادات الاستغلال لحساب الجماعات المحلية .

هذا النوع من العقود لم يذكره قانونا البلدية والولاية لسنة 1990 ولا القانونين الحاليين.

الفرع الثالث

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

للمجالس المحلية المنتخبة العديد من الصلاحيات سواء في المجال المالي أو ترقية الاستثمار المحلي¹⁵⁷ التهيئة والتعمير أو البيئي ، كما نجد للجماعات المحلية اهتمام كبير

156: برياش حورية، تفويض المرفق العمومي المحلي، المرجع السابق، ص 15.

157: مزياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الإستثمار، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010، ص 53.

- عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010، ص 29، تاريخ الإطلاع 2014/09/07، المقال منشور على الرابط التالي.

= <http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/eg/eg6/rg6a3.pdf>

بالعقار نظرا لدوره في تحقيق التنمية المحلية¹⁵⁸، ويمكن لها التداول في المواضيع التي تطور المجال الاقتصادي¹⁵⁹.

وبالرجوع لقانون البلدية الحالي نجد أن للمجلس الشعبي البلدي مجموعة من الصلاحيات، منها ما يتعلق بالإدارة والتسيير، ومنها ما يتعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي ومجالات مختلفة، يقوم المجلس من خلال مداولاته بممارسة عدة صلاحيات مسندة له بموجب القانون تمس عدة جوانب تتعلق بشؤون الإقليم.

الملاحظ خلال المقارنة بين قانون البلدية والولاية لسنة 1990 وبين قانون البلدية الولاية الحاليين، المشرع الجزائري لم يحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي صراحة مثلما فعل في قانون الولاية، حيث نص على صلاحيات الجهاز التنفيذي الممثل في الوالي وجهاز المداولات الممثل في المجلس الشعبي الولائي كلا على حدا، بينما نص المشرع في قانون البلدية على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، مخصصا له فرعا في قانون البلدية الجديد أو القديم، دون أن يقوم بالشيء نفسه بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي ربما لأن هيتا البلدية هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فالمشرع يقصد من مخاطبته للبلدية هيئتي البلدية معا ولقد تجنب الخوض في مسألة توزيع الصلاحيات بين الجهازين التنفيذي والتداولي. هنا سأطرق لأهم صلاحيات المجلس التي يمكن تقسيمها لعدة اختصاصات كما يلي:

أولاً: الصلاحيات الإدارية.

نجد هنا العديد من الاختصاصات الممنوحة للمنتخبين المحليين وأهمها:

أ : اختصاصات متعلقة بالمصادقة والتعيين: من أهمها ما يلي:

01 - انتخاب رئيس المجلس : يقوم المنتخبين الأعضاء بالمجلس البلدي بانتخاب رئيس المجلس، وفقا لما جاء في قانون البلدية والمادة 80 من قانون الانتخابات .

02 - تشكيل اللجان الدائمة والموقته: يكون ذلك حسب المادة 31 من قانون البلدية .

03 - تعيين مستخلف لرئيس المجلس الشعبي البلدي: تنص المادة 84 من قانون البلدية على أنه عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو

= - لموسخ محمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أفريل 2010، ص 145 .

158: مزياني فريدة، دور العقار في التنمية المحلية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 06، جانفي 2012، ص 54.

159: أبولاس حميد، مجال التدخلات الاقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 17-08، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أفريل 2010، ص 43 وما يليها.

باسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلا، يعين المجلس المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير رئيس المجلس أحد أعضائه لتمثيل البلدية سواء أمام القضاء أو عند إبرام العقود.

04 - انتخاب نواب لرئيس المجلس واستخلافهم: يعين النواب طبقا للمادتين 69 و 70، ويتم استخلاف نائب الرئيس المتوفى أو المستقيل أو المقصى أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال.

05 - اقتراح تغيير إسم البلدية أو مقرها الرئيسي: حسب المادة 07 من قانون البلدية يتم تغيير اسم بلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير وزير الداخلية بعد أخذ رأي الوالي¹⁶⁰، ومداولة المجلس الشعبي البلدي المعني ويتم إخطار المجلس الشعبي الولائي بذلك.

في حالة تم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية، يكون ذلك موجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزير الداخلية، بعد أخذ رأي الوالي ورأي المجلس الولائي، ومداولة المجالس البلدية المعنية، لأنه عند ضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى، يتم تحويل جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها. هذه الصلاحية غير ممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، وهو أمر منطقي فكل تغيير في حدود الولاية يجب أن يكون ضمن صلاحيات السلطة المركزية لأنه سيحدث تغيير بولايات وبلديات مجاورة وحتى أن المجلس لا يمكنه التداول في تغيير حدود البلديات التي تقع ضمن اختصاصه طبقا للمادة 09 من قانون الولاية .

ب : اختصاصات ذات طابع رقابي: نجد هنا من الصلاحيات ما يلي:

01- فحص حالات المنتخبين الانضباطية: حسب المواد 40 و 42 و 45 وخاصة المادة 26 من قانون البلدية الحالي، التي نصت على أن المجلس البلدي يتداول في جلسة مغلقة لدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، فالمجلس يتداول فيما يتعلق بالحالة التأديبية للمنتخبين ويصدر مداولة، أما القرارات المنفذة للمداولة فتكون صادرة من الوالي باعتباره سلطة وصية¹⁶¹.

160: قضية رقم 005814 بتاريخ 2003/05/06، الغرفة الرابعة، قضية بلدية تعزوت ضد والي ولاية واد سوف ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003، ص 128 وما يليها.

161: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 133.

02 - الرقابة على نشاط رئيس المجلس الشعبي البلدي: يخضع رئيس المجلس لنوع من الرقابة من طرف المنتخبين باعتبارهم هُم من قاموا بانتخابه في هذا المنصب، حيث تنص المادة 82 على قيام رئيس المجلس بإسم البلدية وتحت رقابة المجلس، بجميع التصرفات الهادفة للمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، وجعل عمل رئيس المجلس هنا تحت رقابة المجلس، هو من باب التأكيد على أن أساس وجوهر قيام المجالس المحلية هو حماية الأملاك والحقوق المكونة للأملاك البلدية.

03 - مراقبة المؤسسات المحلية التابعة للبلدية: سواء الفروع الإدارية المنشئة أو المرافق العامة المحلية.

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالتسيير المحلي.

تتمثل أهم هذه الاختصاصات في التالي:

أ : الوظائف المالية: أهم الوظائف المالية التي يمارسها المجلس البلدي بالإضافة إلى المداورات التي تسمح بالاقتراض¹⁶².

01 - التصويت على الميزانية¹⁶³: الميزانية هي اقتراح مبدئي يتضمن جدول التقديرات الخاصة بإيرادات ونفقات البلدية لسنة واحدة¹⁶⁴، كما أن الميزانية تعد رخصة تسمح للجهاز التنفيذي بالإنفاق في حدود الاعتمادات المفتوحة للبلدية، لأنها مجبرة على تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها تحت طائلة حلول الوالي، لأنه عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية (أولية أو إضافية) غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الذي يتولى طرحها من جديد على المجلس خلال 10 أيام في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي مجددا على الميزانية دون توازن فإن الوالي يتولى ضبطها تلقائيا حسب المادة 183 من قانون البلدية.

162: عولمي بسمه، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، ص 263، تاريخ الإطلاع 2014/09/01، مقال منشور على الرابط التالي:

http://www.univ-chlef.dz/RENAF/Articles_Renaf_N_04/article_11.pdf

163: براهيم محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلديات ولاية المدية للفترة 1997 - 2003، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص 19 وما يليها.

164: Cf. Muller - Quoy (Isabelle), op, cit , p 125.

تحضير الميزانية يقوم به الجهاز التنفيذي أي رئيس البلدية ويساعده هنا موظفون محليون، ويمكن له الاستعانة باستشارات من مصالح الدولة لأن ميزانية البلدية هي التي تقرر وترخص بالنفقات والواردات لسنة واحدة¹⁶⁵، وتتجسد عمليا في مرحلتين:

«الميزانية الأولية»: تسمى بالأولية لأنها تشكل الوثيقة الأولى التي يتم التصويت عليها من المجلس الشعبي البلدي، ليصوت عليها لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة تطبيقها بعد تقديمها من رئيس البلدية¹⁶⁶.

«الميزانية الإضافية»: تأتي لتكمل وتصلح اقتراحات الميزانية الأولية، يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها.

يمكن للمجلس الشعبي البلدي المصادقة على اعتمادات بالإئفاق على إنفراد، أي ليس ضمن الميزانية الأولية أو الإضافية ويسمى هذا الإجراء اعتمادا مفتوحا مسبقا، أو إذنا من خلال تخصيص دقيق للإذن بالإئفاق والاعتمادات المفتوحة وذلك بشرط توافر إيرادات جديدة حسب المادة 178 من قانون البلدية.

يُمكن المجلس الشعبي البلدي الجهاز التنفيذي من أحد أهم الوسائل لتسيير البلدية، وهي الوسيلة المالية من خلال تصويته على الميزانية، عمليا يتم مناقشة الميزانية التي يقترحها ويعددها الجهاز التنفيذي على مستوى اللجنة الدائمة للمالية قبل عرضها على المجلس في جلسة علنية للمصادقة عليها.

و قانون البلدية 10-11 نص على أن التصويت على الميزانية يتم بابا بابا ومادة بمادة، ليتمكن المجلس الشعبي البلدي من مراقبة الميزانية المعدة والمقترحة من طرف الجهاز التنفيذي، باستثناء هذا الشرط أخضع المشرع الميزانية لنفس القواعد المتبعة في التصويت على مداوات المجلس البلدي، فتكفي موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الممارسين الحاضرين للمصادقة عليها.

كما يجوز للمجلس البلدي أن يجري تحويلا للاعتمادات من باب إلى باب داخل نفس القسم، كما يمكنه أن يرفض التصويت على النفقات المقترحة من الجهاز التنفيذي ما عدا

165: مداخلة السيد علي زيان محند واعمر بعنوان نظرات حول المالية العمومية المحلية، م. ف. ب، العدد 01، ص 110.

166: بن داخة سلمى، نفقات الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر-يوسف بن خدة -، 2009/2008، ص15.

الإجبارية منها، وفي حالة ما لم يصوت المجلس على النفقات الإجبارية ضمن الميزانية فإن الوالي يتولى تسجيلها تلقائياً.

02 - المصادقة على الحساب الإداري: المجلس الشعبي البلدي يقوم بمراقبة مدى تجسيد الجهاز التنفيذي لميزانية البلدية وهذا من خلال الإطلاع على الحسابات الإدارية¹⁶⁷.

ف تنفيذ ميزانية البلدية يكون عن طريق حسابين سنويين يضمّان حصيلة العمليات المالية للسنة السابقة وهما **الحساب الإداري وحساب التسيير**.

يطلع المجلس الشعبي البلدي على الحساب الإداري ويحدد بمداولة الإيرادات والنفقات، ومنه نتائج السنة المالية التي قد ينتج عنها عجز أو فائض يتم تداركه في الميزانية الإضافية أو الميزانية الموالية¹⁶⁸.

يخضع كل من الحساب الإداري وحساب التسيير إلى مصادقة المجلس، ويتم التصويت عليهما منفصلين قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية حسب المادة 188 من قانون البلدية.

ب: وظائف الإدارة العامة: من أهم الصلاحيات التي تدخل ضمن وظائف الإدارة العامة التي يمارسها المجلس نجد :

01 - توظيف مستخدمي البلدية: يملك المجلس البلدي صلاحيات حصرية فيما يخص توفير التّأطير البشري في البلدية، لأنه مقيد بقواعد تشريعية وتنظيمية تحدد له مجال تدخله والمجلس الشعبي البلدي يمارس صلاحياته هنا في حدود المرحلة الأولى من التوظيف فقط أي خلق المنصب المالي وتحديد عدد المناصب والأسلاك المطلوبة، وهو هنا مقيد بمخطط التوظيف الخاص بكل بلدية وبالرقابة المفروضة عليه من السلطة الوصية¹⁶⁹.

02 - إدارة ممتلكات البلدية: للمجلس الشعبي البلدي اختصاص متعلق بإدارة وتسيير ممتلكات البلدية العقارية سواء أكانت عقارات عمومية أو خاصة، دور المجلس هنا هو التداول لتحديد كيفية إدارة تلك الممتلكات كتخصيص بعض العقارات للمرافق العامة، مثل مرفق المقابر¹⁷⁰

167: Cf. Muller –Quoy (I), op. Cit, pp137-138

168: صالحى سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الإخوة منتوري بقسنطينة، 2009/2008، ص 21.

169: بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 ...، المرجع السابق، ص 171 وما يليها.

170: مهداوي رابح، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية لتسيير المقابر والجنائز لولاية الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01، 2011/2010، ص 12.

والتنازل عن الحقوق العينية التبعية كحق الانتفاع أو الاستغلال أو الامتياز¹⁷¹ بمقابل لفائدة مؤسسات عمومية أو خاصة أو أشخاص طبيعية وتحديد الأتأوى وقبول الهبات والوصايا حسب المادة 57 من قانون البلدية وصيانة وإصلاح العقارات البلدية.

و فيما يتعلق ببيع ممتلكات البلدية، المجلس لا يمكنه بأي حال من الأحوال التصرف في الأملاك العمومية للبلدية بالبيع أو التنازل حسب قانون الأملاك الوطنية 90-30، أما الملكية الخاصة فيجوز بيعها والتصرف فيها ولكن ليس بطريقة مباشرة، فقد ألزم قانون التوجيه العقاري المجالس الشعبية البلدية بمفردها أو بالتعاون مع المجالس الشعبية الولائية بإنشاء هيئات مستقلة تتولى تسيير وتنظيم الاحتياطات العقارية للبلدية، حيث تكلف هذه الأخيرة بدخول السوق العقارية والتعامل المباشر مع الأشخاص الطبيعيين أو الخواص لصالح البلدية¹⁷²، تسمى هذه الهيئات الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين¹⁷³، حيث يعتبر كل تصرف بقصد البيع أو التنازل عن أملاك عقارية خاصة تابعة للبلدية تصرفا باطلا ودون أثر إذا لم يتم عن طريق الوكالة المحلية باستثناء التعامل مع الأشخاص العمومية.

أما الأملاك الخاصة للبلدية نصت عليها المادة 20 من قانون الأملاك الوطنية والمادة 159 من قانون البلدية.

03 - المصادقة على الصفقات العمومية: تعد أهم العقود الإدارية المبرمة من الإدارة العامة¹⁷⁴، والمشرع الجزائري كباقي المشرعين عمل على إعطاء موضوع الصفقات العمومية الأهمية الكبيرة وهذا لصلتها الوثيقة بفكرة المال العام وبحقوق الخزينة العامة، فعمل على تقنين كافة جوانب الصفقات العمومية خاصة في مجال التزامات كل طرف، وتتم الصفقات العمومية بعدة مراحل قننها المشرع في قانون الصفقات العمومية 10-236¹⁷⁵، ليعرفها بالمادة الرابعة منه

171: بوضياف عمار، دور عقد الامتياز في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص، م. ف. ب، العدد 25، أبريل 2010، ص 171.

172: مجيد خلفوني، *شهر التصرفات العقارية في القانون الجزائري*، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر 2008، ص 94.

- عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر - العقار -، الطبعة الخامسة، دار هومة، 2009، الجزائر، ص 94.

173: بموجب القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18/11/1990 المتعلق بالتوجيه العقاري (ج.ر.ج.ج رقم 90/49)، يمكن للبلديات القيام بالبيع المباشر للأراضي لحساب الخواص عن طريق الوكالة المحلية لتسيير والتنظيم الحضريين.

174: طاهري خويضر، مبادئ عملية إبرام الصفقات العمومية في الجزائر، م. ف. ب، العدد 31، مارس 2013، ص 68.

175: مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 2010/10/17 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 58-10) معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 11-98 مؤرخ في 2011/03/01 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 11/14) ومرسوم رئاسي رقم 12-23 مؤرخ في 2012/01/18 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 04-12)

بقوله " الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة " ¹⁷⁶.

و في إطار توفير الوسائل القانونية الضرورية لتسيير البلدية يتداول المجلس الشعبي البلدي بخصوص الصفقة بعد أن تمر بإجراءات الدراسة والرقابة التي تتولاها لجان مختصة منشأة لهذا الغرض وهي لجنة الصفقات العمومية ولجنة فتح العروض ولجنة تقييم العروض، يصادق المجلس الشعبي البلدي على إجراءات منح الصفقة ويرخص لرئيس المجلس بإمضاءها ¹⁷⁷ لتتم المصادقة على محضر المناقصة والصفقة العمومية عن طريق مداولة المجلس ثم يرسل محضر المناقصة والصفقة العمومية إلى الوالي مرفقان بالمداولة المتعلقة بهما.

04 - إنشاء المرافق العامة والتعاون بين البلديات: يمكن بلديتين متجاورتين أو أكثر الاشتراك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة وتسيير مرافق عمومية جوارية، هذا التعاون المشترك بين البلديات يسمح للبلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة وهو ما نصت عليه المادة 215 من قانون البلدية الجديد، كما ذكرت المادة 149 من قانون البلدية جملة من المرافق الضرورية كتوفير شبكات المياه الصالحة للشرب، صرف المياه القذرة وجمع القمامات المنزلية منها تنظيم الأسواق المغطاة وكل ما يتبعها من رقابة والأسواق الأسبوعية والأوزان والمكاييل العمومية، وتوفير أماكن التوقف والنقل العمومي وتوفير وتنظيم المقابر...، كحد أدنى من الخدمات المقدمة للمواطنين يتعين على كل مجلس توفيرها.

كما أجاز المشرع للمجالس كلاً حسب قدراتها والوسائل المتوفرة لديها أن تضيف ما تراه مناسباً من المصالح العمومية لتحقيق الطلبات الجماعية لسكان البلدية، ويختار المجلس

176: قام مجلس الدولة الجزائري بتعريفه للصفقات في قرار له خلص إلى القول: "...و حيث أنه تعرف الصفقة العمومية بأنها عقد يربط الدولة بالخواص حول مقالة أو إنجاز مشروع أداء خدمات..." قرار غير منشور مؤرخ في 2002/12/17 قضية رئيس المجلس الشعبي لبلدية ليوة ببسكرة ضد (ق. أ) تحت رقم 6215 فهرس 873 منقول عن بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2010/10/07 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له، دار جسر، الجزائر، 2011، ص 36.

177: فيصل نسيغة، النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها، م. إ. ق، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 110.

بموجب مداولة طريقة تسيير المرفق العام وهو في ذلك مقيد بإحدى الطرق التي حددها قانون البلدية وهي الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية وعقد الامتياز¹⁷⁸.

أصبح من الضروري التضامن بين البلديات¹⁷⁹ بسبب ضخامة تكلفة الاستثمار في كل المجالات خاصة أمام العجز الملحوظ للبلديات ماليا وتقنيا وبشريا لذا التعاون بينها هو الحل لدفع عجلة التنمية، لذا وضع المشرع الأطر القانونية المدعمة للتعاون وحددها في:

• **المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات:** تنشأ بموجب مداولة مجلسين شعبيين لبلديتين أو أكثر، بغرض تحقيق الخدمات أو التجهيزات ذات النفع المشترك، تتمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

• **اللجنة المشتركة بين البلديات:** يلجأ لهذا الأسلوب في حالة عدم وجود مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات تتكون اللجنة المشتركة بين البلديات من المنتخبين المحليين لكل البلديات المشتركة وتتولى هذه الأخيرة إدارة وتسيير الأموال والحقوق المشاعة بين البلديات .
مما سبق يتضح بأنّ صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في إدارة وتسيير البلدية تدور كلها حول الإذن والترخيص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بممارسة صلاحياته كممثل للبلدية، فلا يمكن لهذا الأخير أن يمارس أي صلاحية كالتوقيع على الصفقات العمومية أو الإذن بتنفيذ الميزانية دون الحصول على الموافقة الصريحة للمجلس الشعبي البلدي.
ثالثا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالتنمية المحلية.

يملك المجلس الشعبي البلدي صلاحيات تقليدية، أوكل إليه قانون البلدية 11-10 مهمة تهيئة وتعمير محيط البلدية، وكذلك التنشيط الاقتصادي والاجتماعي لهذه الأخيرة.

★ **الصلاحيات المتعلقة بالتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:** للمجالس الشعبية البلدية صلاحيات لتحسين المحيط المعيشي للسكان، فتعد مخططها التتموي القصير والمتوسط والطويل المدى كمخطط البلدية للتنمية المحلية -PCD-¹⁸⁰ والبرامج القطاعية للتنمية -

178: قرار مجلس الدولة رقم 11950 مؤرخ في 09/03/2004، قضية شركة نقل المسافرين ضد بلدية وهران، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، سنة 2004، ص 212 و 213.

179: عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصة للنشر، 2011، ص 41.

180: كريم يركي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، - دراسة حالة ولاية المدية -، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس بالمدية، 2009/2010، ص 51 .

- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية...، المرجع السابق، ص 125.

PSD -¹⁸¹، تصادق عليه مقيدة في ذلك بأهداف برنامج الحكومة ومخطط الولاية التنموي، وتشارك من خلال آراء أو قرارات في الإجراءات المتعلقة بتهيئة إقليم البلدية بالهياكل القاعدية والأجهزة الأساسية كشبكات الطرق ومحطات النقل والمراكز الصحية والمدارس...الخ، لهذا الغرض يُعدُّ كل مجلس بلدي مخطط شغل الأراضي على ضوء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي تعدّه الولاية¹⁸².

كما يقوم المجلس البلدي بحماية تراثه المعماري و بالمحافظة على المواقع الأثرية والطبيعية لقيمتها التاريخية والجمالية وحماية الطابع الجمالي والمعماري للبلدية.

★ **الصلاحيات المتعلقة بالجانب**

الاجتماعي: يقوم المجلس بالمبادرة بكل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة في مجالات الصحة والتشغيل والسكن والتعليم...الخ، من خلال اتخاذ أي إجراء من شأنه تشجيع التعليم ما قبل المدرسي وترقيته وتشجيع النقل المدرسي، بالإضافة لإنجاز مراكز صحية وقاعات للعلاج وصيانتها والهياكل الترفيهية والثقافية والرياضية للتكفل بالشباب وصيانتها وتشجيع الجمعيات الناشطة في هذا الميدان، وصيانة المساجد والمدارس القرآنية والمحافظة على الممتلكات الدينية¹⁸³.

فيما يخص مجال السكن للمجالس دورا تشجيعيا وذلك بخلق الشروط الملائمة للترقية العقارية وحماية العقارات وصيانتها وتجديدها في تراب البلدية وإنشاء مؤسسات للبناء.

★ **الصلاحيات المتعلقة بالجانب**

الاقتصادي: رخص قانون البلدية للمجالس الشعبية البلدية القيام بكل مبادرة تهدف لتطوير الأنشطة الاقتصادية المبرمجة ضمن مخططاتها التنموية، وتشجيع المتعاملون الاقتصاديون وتهيئة الظروف الملائمة للاستثمار.

181: شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية.....، المرجع السابق، ص 129.

182: شرايدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة -، 2007/2008، ص 17 وما يليها.

183: مرسوم رقم 81-377 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التربية (ج.ر.ج.ج رقم 81/52).

الصلاحيات المتعلقة بالنظافة وحفظ

الصحة والطرق البلدية: حسب المادة 123 تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على ترقية الصحة والنظافة العمومية¹⁸⁴ ولا سيما:

- 1- توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها.
 - 2- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها ومكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.
 - 3- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
 - 4 - صيانة طرق البلدية، إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.
- تتكفل البلديات بتهيئة المساحات الخضراء و وضع العتاد الحضري، وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ حيث تنص المادة 33 من القانون 03-02 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ¹⁸⁵ على تولى المجالس الشعبية البلدية لعملية تطهير الشواطئ ومحاربة الحشرات فيها، بصفة منتظمة ومضاعفة أماكن جمع النفايات وتهيئة وفتح المسالك المؤدية للشواطئ.

في الأخير رغم كثرة هذه الصلاحيات لكنها تظل شكلية نظرية لا تمارسها المجالس الشعبية البلدية فعلا، ويعود السبب في ذلك إلى مبدأ الاختصاص العام الذي تبناه المشرع من جهة، حيث نتج عنه غموض الصلاحيات مما استلزم صدور تنظيمات توضح كيفية ممارستها، لكن في الواقع هناك عدة عقبات تقف أمام ممارسة المجالس لاختصاصاتها وهي إما أن تصدر هذه التنظيمات دون أن تتنازل فيها السلطة المركزية فعلا عن الاختصاص للمجالس المحلية، وهو ما يؤدي إلى حدوث تداخل بين الصلاحيات ومنه جمود المجالس المنتخبة في انتظار الموافقة الصريحة للسلطة المركزية، أو لا يصدر هذا التنظيم فتؤول الصلاحية لعدم التطبيق.

و من جهة ثانية يحتاج تجسيد هذه الصلاحيات على أرض الواقع لإمكانيات و وسائل لطالما افتقرت إليها البلديات، وإلى قدر من الاستقلال تتطلع إليه هذه الأخيرة خاصة في ظل المادة 04 من قانون البلدية 11-10.

184: مرسوم رقم 81-379 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع المياه (ج.ر.ج. رقم 81/52).

185: قانون رقم 03-02 مؤرخ في 2003/02/17 يحدد القواعد العامة للاستعمال و الاستغلال السياحيين للشواطئ (ج.ر.ج.ج. رقم 03/11).

الفرع الرابع

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه

للمجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات¹⁸⁶ نص عليها قانون الولاية الجديد، مما يدل بلا شك على نية المشرع الجزائري في جعل المجلس بحق السلطة المنتخبة الممثلة للشعب، وتعطيه السلطة لتسيير شؤون الولاية من خلال توسيع صلاحيات المجلس لتشمل العديد من المجالات، وجميعها يتناولها من خلال مداولات طبقا لنص المادة 76 من قانون الولاية، كما يكون التداول في المواضيع التابعة لاختصاصه المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وكذا كل القضايا التي تهم الولاية المرفوعة إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي. حسب المادة 73 تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية صلاحياتها طبقا للمبادئ المحددة في المواد 01 و 03 و 04 من نفس القانون، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، هذه المساهمة بموجب القوانين والتنظيمات التي تضبط بصفة خاصة كفاءات التكفل المالي.

كما يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية.

و سنحاول التطرق في هذا الفرع لكل من اختصاصات رئيس المجلس دون أن نهمل التطرق لرئيس المجلس بنوع من التفصيل :

أولاً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي : للمجلس العديد من الاختصاصات والتي من أهمها:

01 : الصلاحيات الإدارية.

نجد هنا العديد من الاختصاصات الممنوحة للمنتخبين المحليين وأهمها:

أ : الاختصاصات المتعلقة بالمصادقة والتعيين: نجد هنا من الصلاحيات ما يلي:

﴿ انتخاب رئيس المجلس: يتم انتخابه وفق أحكام المادتين 58 و 59 من قانون الولاية الحالي.

﴿ تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة: يتم تشكيلها حسب المادة 33 من قانون الولاية الحالي.

﴿ انتخاب مستخلف لرئيس المجلس: حسب المادة 66 يستخلف رئيس المجلس المتوفى أو

المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن

186: قارش أحمد، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011-2012، ص 192 وما يليها.

العهد الانتخابية، في أجل ثلاثين (30) يوما حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 من نفس القانون.

«انتخاب نواب رئيس المجلس واستخلافهم: يتم انتخاب نواب الرئيس واستخلافهم حسب المادتين 62 و 63/2 من قانون الولاية 12-07.

ب : الاختصاصات ذات طابع رقابي: نجد هنا ما يلي:

«فحص حالات المنتخبين الانضباطية : حسب المواد 40 و 42 و 45 وخاصة المادة 26 التي نصت على أن المجلس الولائي يتداول في جلسة مغلقة من أجل دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، فالمجلس يتداول فيما يتعلق بالحالة التأديبية للمنتخبين ويصدر مداولة، أما القرارات المنفذة للمداولة فتصدر عن وزير الداخلية باعتباره سلطة وصية¹⁸⁷.

«القيام بمراقبة عمل رئيس المجلس: كما في البلدية نجد أن المنتخبين بالمجلس الولائي يقومون بممارسة رقابة على رئيس المجلس، حيث تنص المادة 71 على أنه يبلغ رئيس المجلس المجلس بالمسائل التابعة لاختصاصاته، ويعلمه بالوضعية العامة للولاية ولا سيما منها النشاطات المسجلة بالولاية في الفترة ما بين الدورات.

«مراقبة المؤسسات العمومية التابعة للولاية المنصوص عليها بالمواد 146 إلى 148.

02 : اختصاصات المجلس المتعلقة بالتسيير المحلي : تتمثل أهم هذه الاختصاصات في :

أ : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في المجال المالي¹⁸⁸: تبرز المالية المحلية كمحرك أساسي لمختلف المشاريع والبرامج التي تتولى تنفيذها البلديات والولايات، خاص أن نفقات الجماعات المحلية تمثل قسطا معتبرا من الناتج الداخلي الخام ومن نفقات الدولة¹⁸⁹.

في البداية وبالرجوع لقانون الولاية نجده يحدد شكل ميزانية الولاية¹⁹⁰ ومحتواها، وهي تشتمل على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات، ترتب في آن واحد حسب الطبيعة أو المصلحة أو البرنامج أو العملية خارج البرنامج، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا وهما (قسم التسيير / قسم التجهيز والاستثمار) .

187: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 133.

188: قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2010/2011، ص 105.

189: مجهول، استقلالية الجماعات المحلية تاريخ الإطلاع 2013/06/03،

<http://heddadji.kalamfikalam.com/t18-topic>

190: براهيم محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 11 وما يليها.

حسب المادة 160 الوالي يتولى إعداد مشروع ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس ليصوت ويصادق عليها، ثم يوافق عليها وزير الداخلية لتودع بعدها الميزانية بمقر الولاية¹⁹¹ . يصوت المجلس على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوبا، كما يصوت عليها بابًا بابًا حسب المادتين 161 و162، وتسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية، التي لم يصوت عليها المجلس وفقا للتنظيم المعمول به .

بالنسبة لإعداد مشروع الميزانية الأولية يتم قبل بدء السنة المالية، من خلال موازنة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية بناء على نتائج السنة المالية السابقة بواسطة ميزانية إضافية، تأخذ الاعتمادات المصوت عليها بصفة منفردة في حالة الضرورة واستثنائيا اسم "الاعتمادات المفتوحة مسبقا" قبل التصويت على الميزانية الإضافية، واسم "الترخيصات الخاصة " بعد التصويت على هذه الميزانية وتكون الاعتمادات مرتبطة بتوافر موارد جديدة.

يجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها حسب المادتين 172 و173 من قانون الولاية، تعد ميزانية الولاية للسنة المدنية وتمتد فترة تنفيذها إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية، بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات وإلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، كما تعتبر منجزة عند نهاية السنة المالية كل النفقات المأمور بصرفها والمعترف بصحتها وكل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصيل.

أما الميزانية الإضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها. وإذا لم تضبط ميزانية الولاية نهائيا لسبب ما قبل بداية السنة المالية، يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة لغاية المصادقة على الميزانية الجديدة. يتم غلق السنة المالية المعنية بتاريخ 31 مارس يُعدّ الوالي حينها الحساب الإداري للولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه.

وعندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس ، فإن الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليه، ولا تعقد هذه الدورة إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من قانون الولاية الجديد، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

191: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 88.

أما في حالة ظهور عجز عند تنفيذ ميزانية الولاية، يجب على المجلس اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وفي حالة لم يتخذ المجلس التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها وزير الداخلية و وزير المالية اللذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية. تتولى الخزينة العمومية من أجل تغطية حاجات خزينة الولايات تحصيل الإيرادات، وتقديم تسبيقات على الإيرادات الجبائية وفقا للأحكام المحددة في قانون المالية وطبقا للإجراءات المحددة في التنظيم.

وفي إطار تجسيد التضامن المالي بينها وضمان المداخل الجبائية تتوفر الولايات على صندوقين¹⁹² :

01-صندوق تضامن الجماعات المحلية: تناولته المادة 177 من قانون الولاية الحالي، تتكون إيراداته من مساهمات الولايات، وتحدد نسبة هذه المساهمة عن طريق التنظيم يدفع صندوق تضامن الجماعات المحلية للولايات:

◀ تخصيص سنوي للمعادلة موجه لقسم تسيير ميزانية الولاية .

◀ إعانات تجهيز موجهة لقسم التجهيز والاستثمار في ميزانية الولاية.

◀ إعانات استثنائية للولايات خصوصا التي تواجه وضعية مالية صعبة أو التي تواجه أحداثا كارثية أو غير متوقعة.

◀ إعانات تشجيع خاصة بالبحث والتكوين والاتصال.

◀ إعانات موجهة إلى تنمية المناطق الواجب ترقيتها.

02-صندوق ضمان الجماعات المحلية: يخصص الصندوق لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية المقيدة في ميزانية الولاية.

والولاية مسئولة عن تسيير وسائلها المالية التي تتكون من حصيلة الجباية والرسوم ومداخل ممتلكاتها والإعانات والاقتراضات، للإشارة هناك بعض الدول كمصر يمكن للمجلس المحلي أن يفرض الرسوم ويقترح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي¹⁹³.

192: على زيان محند واعمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، م. ف. ب، العدد 01، ديسمبر 2002، ص112.

193: مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية - دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية -، مكتبة الجلاء الحديثة، مصر، 2001 ص 157.

ب : وظائف الإدارة العامة: أهم الصلاحيات التي تدخل ضمن وظائف الإدارة العامة التي يمارسها المجلس نجد:

﴿ **إدارة ممتلكات الولاية:** للمجلس اختصاص إدارة وتسيير ممتلكات الولاية، دور المجلس هنا مراقبة كيفية تسيير الوالي لتلك الممتلكات حسب المادة 2/105 من قانون الولاية 07-12، أما الأملاك الخاصة بالولاية نصت عليها المادة 19 من قانون الأملاك الوطنية 90-30.

﴿ **المصادقة على الصفقات العمومية:** يقوم المجلس بتعيين موظف و 03 منتخبين كمساعدين له من تشكيلات سياسية مختلفة من أجل إجراء مناقصة عمومية.

﴿ **إنشاء المرافق العامة والتعاون بين الولايات:** حيث يمكن ولايتين أو أكثر إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيزات المنجزة بصفة مشتركة، والتي يكون تسييرها المشترك ضروريا من الناحية التقنية والقانونية، وذلك بعد مداولة مجالسها الشعبية الولائية طبقا لأحكام المادة 150 من قانون الولاية.

03 : صلاحيات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالتنمية المحلية : منح قانون الولاية مهمة تهيئة وتعمير محيط البلدية والتنشيط الاقتصادي والاجتماعي لهذه الأخيرة، حيث المادة 77 خولت للمجلس صلاحيات تخص الصحة والسياحة¹⁹⁴ والاتصال والفلاحة والبيئة.. إلخ¹⁹⁵.

أ: مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية: حسب المواد 80 وما يليها من قانون الولاية الجديد يقوم المجلس الشعبي الولائي بمناقشة ومعالجة كل الأنشطة الاقتصادية من خلال:

﴿ إعداد مخطط للتنمية الاقتصادية على المدى المتوسط الخاص بالولاية، فيقوم المجلس بتحديد المناطق الصناعية ويقدم التسهيلات اللازمة للمتعاملين للحصول على العقار الصناعي، كما يعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين لخلق جو ملائم للاستثمار ويسهل ويشجع تمويل الاستثمارات بالولاية¹⁹⁶.

﴿ يبادر المجلس بالأعمال المرتبطة بأشغال وتهيئة الطرق والمسالك الولائية، من خلال صيانتها وتصنيفها وترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات وتشجيع التنمية الريفية.

ب: اختصاص المجلس في مجال الفلاحة والري والغابات والصيد البحري: يتولى المجلس حسب المواد من 84 إلى 87 من قانون الولاية 07-12 تجسيد العمليات الرامية إلى حماية

194: مرسوم رقم 81-372 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع السياحة (ج.ر.ج. رقم 81/52).

195: بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 89 .

196: فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، المرجع السابق، ص 59 وما يليها.

الأراضي الفلاحية وترقيتها، وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها¹⁹⁷، وبيادر إلى أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية وتنمية السهوب والمناطق الجبلية وتربية الأسماك ومختلف الطيور وتطوير الري الفلاحي.

كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بمياه الشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

ج: اختصاص المجلس في الميدان الاجتماعي والثقافي والسياحي: طبقا للمواد من 93 إلى 99 من قانون الولاية يمارس المجلس مهام كثيرة نذكر منها:

«المبادرة وتشجيع برنامج ترقية الشغل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين لاسيما اتجاه الشباب، أو المناطق المراد ترقيتها ويتولى إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات، حيث تتولى الولاية إنجاز الهياكل الأساسية للصحة وتجهيزها كالمستشفيات العامة في الولاية والدائرة، ومخابر حفظ الصحة التابعة للولاية ويساهم بمراقبة وحفظ الصحة في المواد الاستهلاكية¹⁹⁸.

«يساهم المجلس بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها، وينسق مع البلدية كل نشاط اجتماعي يهدف لضمان تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي، وحماية الأم والطفل والمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والمحتاجين والمشردين والمختلين عقليا.

«ينشأ الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي، والحفاظ عليه بالتشاور مع البلديات والهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات والجمعيات الناشطة بالميدان كدور الثقافة والمسارح ودور السينما ومكتبات ومتاحف الولاية¹⁹⁹، ويسهر المجلس على حماية القدرات السياحية للولاية.

197: المادة 11 من مرسوم رقم 81-373 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الفلاحة والثروة الزراعية (ج.ر.ج.ج. رقم 81/52).

198: المادة 06 من مرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة (ج.ر.ج.ج. رقم 81/52).

199: المادة 4 من مرسوم رقم 81-381 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين (ج.ر.ج.ج. رقم 81/52).

د: اختصاصات المجلس في مجال السكن والتهيئة العمرانية: مجال السكن من المجالات الحساسة المرتبطة بالمواطن يبدي المجلس رأيه خلال إعداد المخطط الوطني للتنمية في العمليات ذات الطابع الوطني التي يمكن الشروع فيها في تراب الولاية، كما تعد أجهزة الولاية مخططا لتهيئة الولاية في إطار التوجيهات والأهداف التي رسمتها السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية²⁰⁰، ويقوم المجلس بمراقبة تنفيذ تلك المخططات، وبهذه الصفة يشارك في إجراءات تنفيذ عملية التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني من خلال المساهمة في انجاز برامج السكن و بالتعاون مع البلديات في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربته.

ثانيا : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي .

نظم المشرع بقانون الولاية الأحكام المتعلقة برئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب المواد من 58 إلى 72 منه، أما قانون الولاية لسنة 1990 فنظمتها أحكام المواد من 25 إلى 35 منه ،و من خلال ملاحظة أحكام مواد القانونين نجد عدة تساؤلات تتعلق بمنصب رئيس المجلس الشعبي الولائي، هل إفراغ هذا المنصب من صلاحيات حقيقية هو نتيجة إهمال من المشرع ؟ أم تجاهل متعمد لجعل المجلس الشعبي الولائي تحت رقابة وهيمنة الوالي ؟.

سنحاول تناول كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ثم أتطرق لتبيان أهم الصلاحيات التي يحوزها رغم قلتها، ثم نحاول تقييم أهمية هذا المنصب، وهذا ضمن ما يلي.

أ : كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي .

بعد أن يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي وإعلان النتائج وخلال 08 أيام يجتمع المجلس تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا من أجل انتخاب من بين أعضائه رئيسا للمجلس تحت إشراف مكتب مؤقت، مهمته تنظيم عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي مكون من المنتخب الأكبر سنا ومساعدين من المنتخبين الأصغر سنا حسب المادة 58 من قانون الولاية الحالي.

هذا المكتب المؤقت هو إضافة جديدة جاء بها قانون الولاية لسنة 2012، من أجل إضفاء مصداقية وشفافية أكبر على عملية انتخاب رئيس المجلس.

و حسب المادة 02/59 من قانون الولاية الجديد يقدم المترشح لرئاسة المجلس من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة

200: المادتين 02 و14 من مرسوم رقم 81-380 مؤرخ في 1981/12/26 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية (ج.ر.ج.ج. رقم 81/52).

للمقاعد يمكن للقائمتين الفائزتين على الأقل بـ 35 % تقديم مرشح عنها، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على النسبة المطلوبة يمكن لكل قائمة فائزة بمقاعد تقديم مرشح عنها، وينتخب رئيس المجلس بصفة سرية بعدها يتم إعلان اسم الرئيس في حالة فوزه بالأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة يتم اللجوء لدور ثان يكون محصور فقط بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، ليعلن المتحصل على أغلبية الأصوات منها فائزا برئاسة المجلس، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا للمجلس أكبر الأعضاء سنا.

يرسل محضر المكتب المؤقت للوالي ثم ينشر في لوحة الإعلانات بمقر الولاية وسائر البلديات التابعة لها.

و حرصا من المشرع على أهمية هذا المنصب أوجب في قانون الولاية الجديد تنصيبه في جلسة عامة تعقد بمقر الولاية، يحضرها الوالي وأعضاء من البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية حسب المادة 61 من قانون الولاية، وهو إجراء جديد أتى به قانون الولاية 12-07.

يقوم الرئيس فيما بعد باختيار مساعد أو أكثر من بين الأعضاء المنتخبين، ويتم اختيار عدد النواب حسب عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي²⁰¹، ولم يشر قانون الولاية لسنة 1990 لعدد محدد من النواب حيث اكتفت المادة 26 منه بذكر أنه يقوم رئيس المجلس باختيار مساعدا أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة، حتى المادة 03 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي لم تنص على عدد المساعدين كنواب .

نظرا للأهمية التي أولاها المشرع لمنصب رئيس المجلس ، أوجب قانون الولاية على رئيس المجلس التفرغ لممارسة مهامه كرئيس للمجلس، حسب المادة 63 من قانون الولاية 12-07، وبالتالي يصبح في وضعية انتداب طوال مدة عهده كرئيس للمجلس، ويتقاضى تعويضا مناسب يحدده التنظيم طبقا للمادة 70 من قانون الولاية، بالإضافة لإلزامه الإقامة بإقليم الولاية. نشير أن رئيس المجلس يمكنه في حالة غيابه بسبب حدوث مانع مؤقت له تعيين أحد نوابه لاستخلافه في مهامه، وإذا تعذر أو استحال عليه ذلك يتولى المجلس نيابة عنه اختيار أحد نواب رئيس المجلس وتكليفهم مؤقتا بمهام الرئاسة، ومن الإضافات التي جاء بها قانون

201: عدد النواب يكون كما يلي (نائبين بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخب و 03 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخب و 06 نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخب)

الولاية الجديد ما ورد بالمادة 64 التي ذكرت أنه في حالة غياب الرئيس عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يكون في وضعية التخلي عن العهدة بعد مداولة المجلس²⁰².

ب : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي: بالرجوع لأحكام مواد قانون الولاية الحالي نجد أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يمارس صلاحيات لا تتجاوز ما يلي:

«يقوم بتبليغ أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بالوضعية العامة للولاية خاصة النشاطات المسجلة ما بين الدورات.

«يمثل المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية حسب نص المادة 72 من قانون الولاية الحالي، أما قانونا الولاية لسنة 1969 و 1990 لم ينصا على هذه الصلاحية.

«يختار نواب له لمساعدته في مهامه، ثم يقدمهم للمجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة.

«يتولى رئاسة جلسات المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 28 من قانون الولاية الحالي، كما يمكنه أن يفوض أحد نوابه أو الأعضاء بالمجلس لرئاسة الجلسة، ثم يرسل مستخلصا من المداولة إلى الوالي في أجل أقصاه ثمانية أيام.

«يقترح تشكيل لجان المجلس سواء الدائمة أو الخاصة.

«يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي ويرسل الاستدعاءات إلى أعضاء المجلس من أجل انعقاد الدورات عن طريق البريد الإلكتروني، ويجب أن تسلم إليهم قبل 10 أيام من الاجتماع.

ج : تقييم المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي²⁰³ : من خلال أحكام مواد قانون الولاية الحالي أو السابقين أهم ما يمكن ملاحظته هو أن منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي لم ينل حقه من الاهتمام، فكل القوانين المتعلقة بالولاية أعطت له صلاحيات شكلية إن لم نقل رمزية، لأن الصلاحيات ذات التأثير الفعلي على مستوى الولاية منحت إما للمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداول أو للوالي كهيئة تنفيذية.

و بالتالي إذا أردنا أن نعطي تقييم لمنصب رئيس المجلس الشعبي الولائي، فحسب ما يلاحظ بقوانين الولاية المتتالية نجد أن رئيس المجلس لا يملك صلاحيات حقيقية ذات التأثير على مستوى التنمية المحلية، أو التأثير في حياة المواطنين المحليين عكس ما هو موجود بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، حيث الصلاحيات التي منحت له لا تتعدى الأمور الإدارية الشكلية من ترأس الجلسات وضبطها.

202: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 211.

203: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 93.

كانت هناك مقترحات ضمن التعديلات الجديدة على مشروع قانون الولاية بطلب من الحكومة التي اقترحت إدراج مادة جديدة تتمثل في إشراك الوالي في اجتماعات مجلس الحكومة، من أجل حضور مناقشة الصفقات والمشاريع الكبرى التي تخص ولايته، إلى جانب الوزارات المعنية قطاعاتهم بهذه المشاريع، وسيكون الولاية بموجب مقترح الحكومة إذا ما تمت المصادقة على مشروع قانون الولاية الجديد، مطالبين بتحمل جانب كبير من المسؤولية في إنجاز ومتابعة المشاريع ميدانياً، كما أنهم سيكونون ملزمين بتقديم تقارير حولها إلى الحكومة، التي تتضمن التفاصيل الميدانية وخاصة العراقيل التي تعيق الإنجاز، وذلك تفادياً للتقارير المغلوطة ولضمان السير الحسن للمشاريع وكذا للحد من التلاعب في الصفقات ومراقبة صرف الميزانية المخصصة للمشاريع، و وقف عمليات الاختلاس والرشوة المصاحبة لمنح الصفقات وإنجاز المشاريع الكبرى، إضافة للسهر على الالتزام بآجال الإنجاز وتحقيق مقاييس النوعية²⁰⁴.

رغم أن هذا المقترح تم إلغاؤه إلا أنه يعطي انطباع واضح حول إرادة السلطة المركزية في تعزيز مكانة الوالي محلياً على حساب صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، ويظهر أيضاً بشكل واضح التهميش المدروس الذي يقع فيه منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

و بالتالي هنا لابد من إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، كأن يتم منحه كل الاختصاصات التي يتمتع بها الوالي كمثل للولاية، أو اللجوء لحل آخر وهو الأنسب في نظرنا بأن يصبح الوالي منتخب أي أن رئيس المجلس الشعبي الولائي هو الوالي كما هو معمول به على مستوى البلدية، مما يعطي دفعا قويا للتسيير اللامركزي من خلال تدعيم الديمقراطية المحلية بجعل المواطنين يساهمون أكثر في اختيار ممثليهم محلياً.

المبحث الثاني

استقلالية الجهاز التنفيذي المحلي

بالرجوع لفكرة استقلالية الجماعات المحلية التي حاولت في المبحث الأول التطرق لمدى تجسيدها على مستوى الهيئة التداولية للجماعات المحلية سنحاول في هذا المبحث التفصيل في الهيئة التنفيذية المحلية والتي حددها قانون البلدية في رئيس المجلس الشعبي البلدي وقانون الولاية في الوالي.

في هذا المبحث الثاني سنحاول البحث في مدى تمكن الهيئة التنفيذية من الاستقلالية في عملها، من خلال استعراض المركز القانوني لكل من رئيس البلدية والوالي والسلطات الممنوحة لهما بالإضافة للتطرق للإدارة المساعدة لهما وهذا من خلال التطرق في **المطلب الأول** لرئيس المجلس الشعبي البلدي و صلاحياته و القرارات التي يصدرها أما **بالمطلب الثاني** فنتناول الوالي ونفصل في شروط تعيينه و سلطاته و الأجهزة المساعدة له على المستوى المحلي .

المطلب الأول

رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمتلك رئيس المجلس الشعبي البلدي الازدواجية في الصلاحيات فمن جهة يمثل البلدية ومن جهة ثانية يمثل الدولة حسب المادة 2/62 من قانون البلدية أما قانون البلدية لسنة 1990 فنص بالمادة 47 منه على أنه تتشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر فاختصاصات الهيئة التنفيذية هي اختصاصات رئيس البلدية، ومن ثم الهيئة التنفيذية هنا هي رئيس المجلس الشعبي البلدي خلافا لما كان معمول به في ظل القانون البلدي 67-24 حيث كانت الهيئة التنفيذية البلدية تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه كجماعة.

وحسب المادة 15 تتوفر البلدية على هيئة مداولة ممثلة بالمجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ونظرا للاهتمام الكبير الذي أولاه المشرع في قانون البلدية للأمين العام سأنتطرق له ولدوره في تسيير شؤون البلدية، كما سأستعرض الهيكل الإداري للبلدية لنرى من خلالها كيف يؤدي رئيس البلدية مهامه وذلك بمساعدة تلك الهياكل، وهذا ضمن الفروع التالية .

الفرع الأول

المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي

تتفرق النصوص المنظمة لعملية انتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية، حيث نجد نص المادة 65 من قانون البلدية والمادة 80 من قانون الانتخابات، تحددان كيفية انتخاب رئيس

المجلس الشعبي البلدي²⁰⁵، و ضمن العنصرين التاليين سأطرق للإجراءات المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتم انتخاب رئيس المجلس من بين أعضاء المجلس في غضون 15 يوما من إعلان نتائج الانتخابات، وذلك لعهدة انتخابية مدتها 05 سنوات وتتم هذه العملية عبر عدة مراحل.

في البداية ينبغي التوضيح أن قانون البلدية لسنة 1990 نص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعينه أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد، في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد إعلان نتائج الاقتراع حسب المادة 48 من نفس القانون²⁰⁶، أما في قانون البلدية لسنة 2012 فنص بالمادة 65 على أن رئيس المجلس هو متصدر القائمة التي حازت على أغلبية الأصوات، لتكون بذلك أكثر دقة في تحديد متولي منصب رئيس المجلس هذا بالنسبة لقانون البلدية، أما إذا عدنا لقانون الانتخابات نجد المادة 80 منه نصت على كيفية اختيار رئيس المجلس وهذا كما يلي:

1. يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.
 2. في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة، يمكن للقوائم الحائزة على 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.
 3. في حالة عدم حصول أي قائمة على 35 % على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح ويعلن رئيسا للمجلس المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.
 4. في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، يجري دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية ويعلن فائزا المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات.
 5. في حالة تساوى الأصوات بين المترشحين يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا.
- و بالمقارنة بين نص المادتين نجد أن المادة 80 جاءت أكثر وفرة في تفصيل الأحكام والاحتمالات التي قد تعترض انتخاب الرئيس، بينما المادة 65 وضعت احتمال واحد هو تساوى الأصوات في حين أن قانون البلدية نص أنه في حال تساوى الأصوات تتم المفاضلة بفوز

205: شيتور جلول ، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 03، أكتوبر 2002، ص 178.

206: قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، المرجع السابق، ص 116.

المرشح الأصغر سناً، مما يجعل المنافسة بين كل أعضاء القائمة الفائزة والقائمة المساوية لها، أي لا ينحصر مجال المنافسة بين متصديري القائمتين، ونظراً لوجود نصين قانونيين مختلفين - قانون وقانون عضوي - فأى القانونين يتم الاعتماد عليه في انتخاب رئيس المجلس ؟.

يري د/ عمار بوضياف و نحن نؤيده في ذلك أنه يتم الأخذ بالقانون العضوي ،وبالتالي يؤخذ بنص المادة 80 التي تحجب المادة 65 من قانون البلدية، وهذا لعدة اعتبارات وهي:

« القانون العضوي أعلى درجة من القانون العادي.

« القانون البلدي أسبق في الصدور من قانون الانتخابات.

« القانون العضوي هو قانون خاص وتطبيقاً لقاعدة الخاص يقيد العام .

هناك من النواب في البرلمان كالنائب فيلالي غويني من حركة الإصلاح الوطني اقترح ضمن مقترحات تعديل قانون البلدية في سنة 2011 إدراج عنصر المؤهل أو المستوى العلمي كعامل مرجح في حالة تساوي الأصوات سواء في انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو استخلافه ²⁰⁷ إلا أن هذا المقترح لم يؤخذ به.

فبعد التمكن من انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي، أثناء جلسة يرأسها الوالي أو ممثل عنه حسب ما نصت عليه المادة 67 من قانون البلدية خلال 15 يوماً على الأكثر الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، إلا في حالة القوة القاهرة المنصوص عليها في المادة 19 من القانون 10-11، ويرسل محضر التنصيب للوالي ليتم إلصاقه بمقر البلدية والملحقات الإدارية و المندوبيات البلدية للإعلام طبقاً للمادة 66 من نفس القانون.

ثانياً: كيفية إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء مدة العهدة الانتخابية للمجلس والمقدرة قانوناً 05 سنوات، إلا أنه استثناءاً قد يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس حسب نص المادة 72 من قانون البلدية، هذا إذا كان المانع مؤقتاً لكن إذا كان المانع دائماً فيتم إنهاء مهامه.

يثار هنا مشكل في حالة الاستخلاف هو كيفية تعيين خليفته، وهو نفسه المشكل المثار سابقاً هل نطبق المادة 65 أو تطبيق المادة 80 من قانون البلدية ؟.

207: فيلالي غويني، مشروع قانون البلدية، تاريخ الإطلاع 2014/09/11، المداخلة موجودة على الرابط التالي.

و لإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي هناك عدة أسباب وهي:

أ: الوفاة: انتهاء العهدة بالوفاة لا تشكل ولا يحدث بشأنها نزاع، لكن النزاع يثار حول موضوع اختيار رئيس جديد للمجلس الشعبي البلدي الذي يخلف الرئيس المتوفى وهو ما يمكن طرحه كإشكال تنص المادة 71 من قانون البلدية على أنه يستخلف رئيس المجلس المتوفى أو المستقيل أو المتخلي عن المنصب خلال 10 أيام على الأكثر حسب أحكام المادة 65 .

ب: الاستقالة²⁰⁸: تتمثل في التعبير الصريح من رئيس المجلس الشعبي البلدي كتابة عن رغبته في الاستقالة عن رئاسة المجلس، يقوم خلالها باستدعاء المجلس ليقدم استقالته أمامه الذي يثبتها عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي وتصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها منه، ليتم إلصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية، هذا باعتبار أن أعضاء من المجلس - القائمة الفائزة - هم الذين اختاروا رئيسهم وبالتالي تقدم الاستقالة أمامهم، وبقانون البلدية لسنة 1990 كان قد حدد مدة 01 شهر لتعيين رئيس جديد وهي مدة طويلة جدا قد تضر بالمواطنين ومصالحهم إلا أنه من جهة ثانية كانت مدة كافية لإمكانية تراجع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن استقالته ويسحبها قبل انقضاء المدة، لأنه وإن قدمها يظل يباشر مهامه ولا يجوز له الانقطاع عن أداء واجبه تحت حجة تقديم الاستقالة للمجلس قبل مضي المدة²⁰⁹.

ج: التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة: هي حالة جديدة وردت بالمادة 74 حيث يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 من قانون البلدية لتقديم استقالته أمامه، ويتم إثبات التخلي في أجل 10 أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس، بحضور الوالي أو ممثله ويستخلف طبقا لأحكام المادة 65.

د: سحب الثقة: ولم يتناولها قانون البلدية الحالي رغم أنه تم النص عليها في المادة 55 من قانون البلدية لسنة 1990، يتم بموجبها سحب الرئاسة من الرئيس بناء على تحرك من أغلبية ثلثي أعضاء المجلس بتصويتهم بعدم الثقة، يهدف المشرع بتنظيمه لهذه الأداة لتوسيع مجال الحسم في الأمر بعدم حصره في القائمة الفائزة فقط بل بجعله بين الأعضاء -3/2 الأعضاء- مراعاة منه لخطورة الأمر، وبرغم إغفال المشرع للأسباب المؤدية لتحريك الأعضاء لإسقاط الرئاسة، إلا أن السبب الغالب عمليا والمؤدي إلى استعمال هذه الآلية هو

208: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 294.

209: قرار مجلس الدولة رقم 002982 بتاريخ 10/06/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 02 لسنة 2002، ص 186

تجاوز السلطة أو الأفراد بها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ولخطورة الإجراء وتسببه في حالة من عدم الاستقرار والاهتزاز طال العديد من البلديات ، لذا عمد المشرع إلى توسيع نطاق المشاركة حتى يتم التأكد من توافر شبه إجماع لسحب الثقة من الرئيس²¹⁰ ، والحكمة في تغيير القاعدة تكمن في خطورة إجراء سحب الثقة²¹¹ .

هـ: التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر: هي حالة جديدة وردت بالمادة 75 من قانون البلدية، حيث يعتبر متخليا عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي ، وفي حالة انقضاء 40 يوما عن غياب رئيس المجلس دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

يتم استخلاف رئيس المجلس في مهامه طبقا لأحكام المادة 72 من قانون البلدية، ويتم تعويضه وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون²¹² .

الفرع الثاني

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

تناول قانون البلدية 90-08 الاختصاصات المخولة لرئيس المجلس بإيجاز²¹³، ومع تطور المجتمع وظهور حاجات جديدة له ظهرت قوانين ونصوص تنظيمية أخرى تناولت هي الأخرى جزء لا بأس به من اختصاصات رئيس المجلس ، لا سيما تلك المتعلقة بالعمران والبيئة والأموال العامة وغيرها وهو ما جعل المشرع في ذكر النصوص المستند عليها في قانون البلدية الجديد يتجاوز 83 نص قانوني بين قانون وأمر، لذا فصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي لا نجدها فقط في قانون البلدية بل في قوانين عديدة.

ففي قانون البلدية الجديد عهد لرئيس المجلس مهام عدة ومتنوعة تختلف باختلاف الوضع الذي يكون فيه فمنها ما يعود إليه بصفته رئيس للهيئة التنفيذية للمجلس ومنها ما تؤول إليه

210: بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 211.

211: الطاهر خويضر، قيادة المجالس المحلية البلدية و إشكالية المادة 48 من قانون البلدية، م. ف. ب، عدد 23، جويلية 2009، ص 76 .

212: رويحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، المرجع السابق، ص 43.

213: شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، م. ف. ب، العدد 02، مارس 2003، ص 17.

بوصفه ممثل للبلدية أو ممثل للدولة²¹⁴ حسب المادة 62 من نفس القانون، ويجب عليه الإقامة بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية إلا أنه في استثنائيا يمكن للوالي الترخيص بغير ذلك²¹⁵.

و في هذا الفرع سأستعرض صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثل للبلدية، ولصلاحياته بوصفه ممثل للدولة ضمن ما يلي:

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية.

بما أن للبلدية شخصية معنوية وتمتع بالاستقلالية فهي تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها وينوب عنها ويتصرف باسمها ويقوم بتمثيلها²¹⁶، لذا أسند قانون البلدية مهمة تمثيلها وتسييرها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا عكس ما حصل في قانون الولاية حيث أسندت مهمة تمثيل الولاية للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

إذن لرئيس البلدية صلاحيات كهيئة تنفيذية وأخرى تتعلق بتمثيل البلدية وأهمها :

أ: رئيس المجلس الشعبي البلدي هو رئيس الهيئة التنفيذية: كما سبق وأن أشرنا أن المادة 15 نصت على هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهي تابعة له وهو من يعين أعضائها ومن يسيروها طبقاً للمادتين 69 و 70 من قانون البلدية، حيث لتمكين رئيس المجلس من تنفيذ مهامه منحه المشرع حق الاستعانة بهيئة تنفيذية مهمتها الإشراف والمتابعة خاصة مداورات المجلس، حيث تضم هذه الهيئة إلى جانب الرئيس نواب يتراوح عددهم من 01 إلى 06 نواب حسب تعداد أعضاء المجلس .

هنا فكرة الجماعية في تسييرها ليست أكثر من فكرة نظرية، حيث حاول المشرع تجسيدها من خلال قانون البلدية لسنة 1967 بالمادة 116 التي نصت على أنه يتم انتخاب الرئيس والنواب مع بعض لتتكون منهم الهيئة التنفيذية، ربما ذلك راجع لأن الجزائر كانت مستقلة حديثاً فكل المسؤولين لديهم من الخبرة القليل، بل البلدية ككل كانت تعاني من نقص الكفاءات بعد رحيل الخبرات الفرنسية، لذا كان لابد من وضع هيئة تسيير جماعي إلا أنه خفف من الفكرة في قانون البلدية الحالي، وذلك في ظل الانفتاح السياسي والاقتصادي ورغبة من الدولة في جعل البلدية الجماعة المحلية الأساسية التي تعني بالشؤون المحلية.

214: حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012، ص 45.

215: شيتور جلول، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 180 وما يليها.

216: بعلي محمد الصغير، قانون الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 82.

أما قانون البلدية الحالي فجعل من رئيس البلدية الممثل الوحيد للبلدية، خاصة وأنه يحمل صفتين من جهة هو ممثل الشعب فيُعنَى بتسيير البلدية كمعبر عن إرادة منتخبيه، ومن جهة ثانية هو ممثل للدولة باعتباره يشرف على الإدارة وله العديد من الصلاحيات، لذا جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي المشرف على الهيئة التنفيذية والإدارة بالبلدية ككل فيتولى ما يلي:

01: الإشراف على شؤون سير المجلس الشعبي البلدي: يقوم رئيس المجلس البلدي بـ:

أ - تحضير جدول الأعمال الخاصة بأشغاله وتحديده وتوجيه الدعوى لأعضاء المجلس، عن طريق استدعاءات مكتوبة لمقر سكانهم حسب المادة 21 من قانون البلدية الحالي، تكون مرفقة بجدول الأعمال وذلك قبل 10 أيام عمل على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام، وفي حالة الاستعجال يخفض الأجل إلى يوم واحد من تاريخ الافتتاح.

قانون البلدية هنا لم يحدد الطريقة التي سلمت بها الاستدعاءات، إذ أن تحديد الوسيلة من شأنه أن يقف في وجه كل عضو منتخب يدعي عدم علمه بالاجتماع أو عدم تسلمه للاستدعاء في الوقت المناسب، بل اكتفى بالنص على حرص رئيس المجلس على اتخاذ كافة الإجراءات لتسليم الاستدعاءات، عكس قانون الولاية 12-07 بالمادة 17 منه التي تطرقت لنوع جديد من الاستدعاءات وهو البريد الإلكتروني.

ب - يمكن لرئيس المجلس أن يطلب اجتماع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية، مع أن ثلث الأعضاء بالمجلس أو الوالي بإمكانهما القيام بنفس الإجراءات حسب المادة 17 من قانون البلدية الحالي.

ج - المحافظة على النظام العام في الجلسات، بإمكان رئيس المجلس طرد كل شخص غير منتخب يخل بسير الجلسة بعد إنذاره، كما يعين كاتب للجلسات .

د - يتولى الإعلان عن مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي، ويقدم تقرير منظم حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات.

وما يلاحظ مع أن رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم سلطة على مستوى البلدية، فهناك من يري أن المشرع تعامل معه كموظف للإدارة المركزية أو من يمثلها في النطاق الجهوي، حين يجعله مكلف تحت سلطة الوالي بنشر القوانين والمداولات وتنفيذها وحفظ النظام والسكينة والراحة العامة²¹⁷.

217: محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أفريل 2010، ص 166.

02: اختيار النواب وتعين المندوبين: يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي نائب أو عدة نواب، ثم يعرضهم على المجلس للمصادقة عليهم كما هو منصوص عليه بالمادة 69، حيث يمارس نائب الرئيس مهامه في حالة ما تغيب أو حصل له مانع، وفي حالة تعذر ذلك يخلفه عضو من قائمته وفقا للكيفيات المحددة بالمادة 48، كما يجوز لرئيس المجلس أن ينيب عنه في بعض مهامه نائب أو منتخب أنتدبه خصيصا لذلك تحت مسؤوليته.

في إطار إشرافه على شؤون أعضاء المجلس يستلم كل استقالة يقدمها المنتخب البلدي وذلك عن طريق رسالة مضمونة مع الإشعار بالوصول، ويقوم بإعلام الوالي بذلك ويجوز له تنصيب اللجان والإشراف على حسن سيرها وانتظامها واستمرارها طبقا لما نصت عليه المادة 72 من قانون البلدية 10-11.

ب: تسير البلدية وتمثيلها إداريا ومدنيا: حدد قانون البلدية جملة من الاختصاصات، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس القيام بها وتتلخص في:

01 : القيام بإدارة الأموال البلدية وكذا المحافظة عليها سواء كانت إيرادات أو نفقات.

02 : القيام بكل التصرفات القانونية بصفته ممثلا أو نائبا عن البلدية، والتي تتعلق بالأموال البلدية سواء من حيث اكتسابها أو استعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها²¹⁸ ومن هذه التصرفات :

✓ إبرام الصفقات العمومية ومراقبة تنفيذها²¹⁹ ويرأس اللجنة البلدية للمناقصات.

✓ إبرام عقود البيع لأموال البلدية العقارية والمنقولة، بالإضافة لإبرام عقود الإيجار لمختلف الأملاك العقارية البلدية مثل المحلات السكنية والتجارية والمساحات العامة والشواطئ والأسواق الأسبوعية وغيرها، وكذا الأملاك المنقولة كتأجير وسائل النقل البلدية، ويمكنه قبول الهدايا والوصايا أما الهبات والوصايا الأجنبية فيخضع قبولها للموافقة المسبقة لوزير الداخلية.

✓ تسير مستخدمي البلدية وممارسة السلطة السلمية عليهم، لأنه المشرف على تسير حياتهم المهنية ابتداء من التعيين إلى الترسيم والترقية والتأديب وإنهاء علاقات العمل بواسطة العزل أو الإحالة على التقاعد، طبقا لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية المسيرة للعمال والموظفين.

✓ إعداد الميزانية البلدية وتقديمها إلى المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليها، ويتولى تنفيذها وذلك بتحصيل إيراداتها عن طريق إصدار سندات تحصيل، كتلك المتعلقة بقائمة مستهلكي

218: بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 89 .

219: المادة 189 من قانون البلدية رقم 10-11 .

و استثناءا على القاعدة هو عدم تمكن رئيس المجلس في تمثيل البلدية أمام القضاء في حالة كونه هو أو زوجه أو أحد أقاربه طرفا فيها، ويرجع التمثيل هنا إلى أحد أعضاء المجلس يتم اختياره بموجب مداولة²²⁵، وهو الاستثناء المطبق أيضا على العقود المبرمة من البلدية.

د: المحافظة على الأموال البلدية: حسب قانون البلدية خاصة المواد 157 و 158 و 159 منه للبلدية أموال عقارية ومنقولة تقع على رئيس المجلس مهمة المحافظة عليها بما في ذلك حق الشفعة، من خلال اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بذلك وهو مسؤول عن ضياعها أو فسادها أمام الجهات الوصية والمجلس البلدي.

هـ: الصلاحيات المالية: حسب المادة 81 من قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر بالصرف، حيث يقوم بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية البلدية، بهذه الصفة يتولى تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية من خلال السهر على وضع المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها وعلى إعداد ميزانية البلدية وتنفيذها، وتقديم تقرير في حالة الاستعجال، واستعمال اعتماد النفقات الطارئة المقيدة في الميزانية عن طريق التحويل إلى المواد التي لم تزود بصورة كافية ويستوجب عليه في هذه الحالة إخبار المجلس الشعبي البلدي عن هذا الاستعجال، كما يمكنه إصدار جميع كشوفات الرسوم والتوزيعات الفرعية والأداءات إلى قابض البلدية، قصد التحصيل وتنفيذ هذه الكشوفات تنفيذ إجباري في مجال إعداد الميزانية، ويُقدّم الحسابات الخاصة بالسنة المالية المختومة قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية، ويتم ذلك بإيداع الحساب الإداري لدى مجلس المحاسبة أو أحد فروعها، كما يضع جدول توزيع الرسم على التطهير بعد ضبطه في مداولة المجلس والمصادقة عليها.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس البلدي كممثل للدولة.

كما سبق ذكره رئيس المجلس يتمتع بالازدواج الوظيفي، أحيانا يتصرف باسم البلدية وأحيانا باسم الدولة تحت سلطة الوالي، بهذه الصفة يمارس صلاحياته لحساب الدولة سواء في المجال الإداري أو القضائي، هذا ما نستشفه من مضمون المادة 100 من قانون البلدية، التي أجاز فيها المشرع للوالي ممارسة سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم اتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العمومية، وهذا بعد انتهاء الأجل

225: عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص 136.

المحدد للإنذار الموجه له باعتباره سلطة وصية عليه²²⁶، وقد أسندت إليه هذه الاختصاصات بموجب المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية وكذا عدة قوانين ونصوص تنظيمية التي تمس جميع القطاعات منها:

أ: اختصاصاته كضابط للحالة المدنية: يتمتع بقوة القانون رئيس البلدية بصفة ضابط الحالة المدنية بموجب المادة 01 من قانون الحالة المدنية 20-70²²⁷ وذلك بمجرد تنصيبه²²⁸، ونظرا لاستحالة مباشرتها بنفسه وكذلك الأمر بالنسبة لنوابه، قد خوله القانون أن يفوض هذه المهام إلى مفوض أو مفوضين يختارهم وذلك تحت رقابته ومسؤوليته، ولكن لا يكون له ذلك بكل حرية وإنما تحت رقابة الجهاز القضائي أو الإداري، باستثناء الصلاحيات المتعلقة بإصدار نصوص لها صفة عامة يشرف عليها بنفسه ويبلغ النائب العام والوالي بذلك.

و تتمثل هذه الصلاحيات في تلقي التصريح بالولادات والوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية المعدة لذلك²²⁹، كما يحزر ويسجل عقود الزواج والعقود الخاصة بالوفيات وتسليم ملخصات عنها، كما يقوم بمسك سجلات الحالة المدنية وتقييد²³⁰ كل العقود التي يتلقاها سواء الواردة من بعض الموظفين العموميين المؤهلين كالموثقين أو الواردة من المحاكم والمحافضة عليها من التلف، ويقوم بإعداد جداول إحصائية للمواليد والزواج والوفيات التي تعد دوريا، ويرسلها إلى الإدارة الوصية للاستغلال الإداري .

ويقوم أيضا باستلام شهادات الإعفاء من سن الزواج بالنسبة للقاصرين وشهادات الإذن بالزواج بالنسبة لموظفي الأمن والعسكرية، ويسهر على رعاية وحفظ السجلات المستعملة والسجلات الموجودة في محفوظات البلدية، لأنه مسئول مدنيا عما يلحق هذه السجلات من فساد أو ضرر إلا إذا حمل المسؤولية إلى المتسببين الحقيقيين حسب المادتين 19 و 27 من قانون الحالة المدنية، فضلا عن ذلك يمكن أن يتعرض لعقوبات إدارية أو جزائية²³¹، كما يعد قوائم الانتخاب وتنفيذ القوانين على إقليم البلدية.

226: يمكن للوالي الحل محل رئيس البلدية إذا رفض رئيس البلدية إبرام عقود الزواج، عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، طبعة ثانية، دار هومة، الجزائر، 1995، ص 47.

227: أمر رقم 20-70 مؤرخ في 1970/02/27 يتضمن الحالة المدنية (ج.ر.ج.ج. رقم 70/21).

228: عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، المرجع السابق، ص 52.

229: سرياك لحسن، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفم للنشر، الجزائر، 1998، ص 30.

230: عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، المرجع السابق، ص 198.

231: المادتين 214 و 215 من قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 المؤرخ في 2005/11/10.

في الأخير نشير إلى أن رئيس المجلس يمارس مهامه كضابط للحالة المدنية تحت سلطة رقابة النائب العام، إلى جانب رئيس المحكمة والولاية ورئيس الدائرة، وهذا على اختلاف المراحل فيمكن للولاية ورؤساء الدوائر الاطلاع على هذه السجلات والقيام ببعض العمليات الإدارية سواء تعلق الأمر بالرقابة أو للاستغلال الإداري.

ب: اختصاصه كضابط إداري: يعتبر رئيس البلدية السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام، حيث يسهر على المحافظة على النظام العام بعناصره (الأمن العمومي/السكنية العمومية/الصحة العمومية)²³²، ولقد توسعت صلاحياته كثيرا في هذا المجال من أجل تكريس التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية²³³، وتتمثل في الموانع التي تصدرها تلك السلطات عن طريق التنظيم أو إبلاغ المواطنين، وهو عمل وقائي بالأصل لأن الإجراء يتخذ قبل وجود الحدث أو الواقعة أو المخالفة المعنية بالإجراءات، كما تعد مسألة الضبط الإداري مسألة محلية تكون البلدية مسئولة مدنيا عما تخلفها قراراتها من أضرار اتجاه الأفراد أو الهيئات.

وتتجلى هذه الصلاحيات حسب المادة 94 من قانون البلدية 10-11 فيما يلي:

أ. الحفاظ على الأمن والصحة العامة في الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص وحماية ممتلكاتهم²³⁴، وكذلك العمل على حماية السكان وحفظ البيئة من الملوثات والإخطار الناجمة عن الإشعاعات النووية والمواد الكيماوية²³⁵، والحفاظ على السكنية العامة باتخاذ الإجراءات اللازمة الموفرة للراحة والهدوء للسكان كاستعمال مكبرات الصوت بالليل.

ب. يسلم رئيس البلدية رخص البناء والهدم والتجزئة²³⁶، لا يمكن أن يكون منح الرخصة كمقابل لدين في ذمة البلدية أو أية منافع أخرى²³⁷.

232: حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي -، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2011، ص 134 وما يليها.

- سنوسة العيد، تدخل الدرك الوطني في إطار الشرطة الإدارية العامة والخاصة، مذكرة نهاية التكوين من المدرسة العليا للدرك الوطني ببسر، الدفعة الثامنة، 2004/2005، ص 09 و10.

233: بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق ص 86 .

234: المادتين 03 و05 من مرسوم تنفيذي رقم 96-265 مؤرخ في 03/08/1996 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه (ج.ر.ج. رقم 96/47)، وقانون رقم 85-05 مؤرخ في 16/02/1985 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم (ج.ر.ج. رقم 85/08).

235: المواد 76 و102 و109 من قانون رقم 83-03 مؤرخ في 23/06/1983 يتعلق بحماية البيئة (ج.ر.ج. رقم 83/06).

236: من أمثلة تسليم رخص البناء والتجزئة والهدم أن رئيس البلدية يختص بتسليم مختلف الرخص المتعلقة بالبناء وهي:

1- تسليم رخصة إذا كانت القطعة المعنية داخل مخطط شغل الأراضي مع إعلام الوالي وإذا كانت خارجه فبعد موافقة الوالي حسب المادة 1/65 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتعمير.

ج.تنظيم الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية وحماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

د.السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها كمنع تشرذ الحيوانات المؤذية والضارة والسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، واحترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة²³⁸.

هـ. يُعدُّ رئيس البلدية في ظل القانون 90-29 المتعلق بالتعمير²³⁹ من الأشخاص الموكلة لهم مهمة مراقبة البناءات للتصدي لظاهرة انتشار البناء الفوضوي، وبموجب المادة 73 من القانون 04-05 المعدل للقانون 90-29 أعفى الوالي من مهمة الرقابة على البناءات و تم إضافة مفتش التعمير وأعاون البلدية المكلفين بالتعمير وموظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية الذين كلفوا بمعاينة مخالفات البناء والتعمير وتحرير محاضر ترسل لرئيس البلدية. و.ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات والشعائر الدينية²⁴⁰.

و تتجلى روح الاستقلالية في عمل رئيس البلدية حين يمارس صلاحياته في مجال الضبط الإداري بصفة مستقلة عن المجلس الشعبي كهيئة، أي أن المجلس لا يتداول بأي شأن من الشؤون البلدية ليتولى الرئيس فيما بعد مباشرة مهامه في مجال الضبط الإداري، حسب ما

2- تسليم رخصة البناء من أجل تشييد البناءات الجديدة مهما يكن استعمالها أو إدخال تعديلات عليها أو تهيئتها باستثناء تلك التابعة لوزارة الدفاع الوطني حسب المادة 52 من نفس القانون.

3- تسليم رخص الهدم لأي بناية إما بناء على طلب صاحبها أو دون طلب إذا كانت البناية آيلة للسقوط وتهدد شاغلها أو تشكل خطرا على المارة حسب المادة 52 من نفس القانون.

237: قرار صادر عن الغرفة الثالثة بمجلس الدولة رقم 038284 بتاريخ 2008/04/30 " حيث لا يحق للبلدية منح رخصة البناء للمستأنف مقابل التنازل عن دين في ذمة البلدية أو أية منفعة أخرى " قرار رقم 38284 بتاريخ 2008/04/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009، ص 91 وما يليها.

238: مجهول، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، تاريخ الإطلاع 2014/08/3، المقال منشور عبر الرابط: <http://www.startimes.com/f.aspx?t=28534238>

239: قانون رقم 90-29 مؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير (ج.ر.ج. رقم 90/52)

240: دوار جميلة، فعالية الرقابة الإدارية في ضمان الخدمة العمومية العمرانية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 08- غير منشورة - .

ورد بالمادة 69 من قانون البلدية لسنة 1990 وأكدته المادة 88 من قانون البلدية الجديد ، وخلافا لما كان معمول به في ظل القانون السابق، حيث كان يمارس تلك الاختصاصات تحت رقابة المجلس أما حاليا يمارسها تحت سلطة الوالي، وحسنا فعل ذلك لأن المهام الخاصة بالضبطية تحتاج نوعا من السرعة واتخاذ الإجراءات القانونية والمادية المناسبة، وهو الذي لا يمكن تحقيقه مع إشراف المجلس خاصة في ظل طول الإجراءات المتعلقة بعقد دورة للمجلس الشعبي البلدي حتى ولو كانت دورة استعجالية.

ولمساعدة رئيس البلدية في مهامه سمح له قانون البلدية استعمال التسخير، وبالعمل بالأسلاك الأمنية التابعة للبلدية²⁴¹ كالشرطة البلدية، وهيئات الشرطة والدرك الوطني حسب المادة 93 من قانون البلدية الحالي.

ج: اختصاصه بوصفه ضابط للشرطة القضائية: أقرت له هذه الصفة للسيطرة على الجريمة ومحاصرتها ومكافحتها في نطاق البلدية²⁴² فبمقتضى المادة 15 ق. إ. ج.²⁴³ يعتبر رئيس المجلس ضابطا للشرطة القضائية بموجب المادة 92 من قانون البلدية الحالي، وبالرجوع لقانون الإجراءات الجزائية رؤساء المجالس الشعبية بهذه الصفة يتولون مباشرة التحقيقات والمعاينات وتحرير المحاضر، لإثبات الجرائم التي تحدث على مستوى البلدية، والمحافظة على آثار الجريمة وعلى دقة الأقوال الأولى للشهود ودورهم الفاعل بحكم قربهم من موقع الجرم أو معرفتهم للأهالي حسب المادتين 12 و13 ق. إ. ج.

د: اختصاصه في مجال الحماية المدنية: وفقا لنص المواد من 89 إلى 91 من قانون البلدية يضطلع رئيس البلدية بعدة مهام هي في الحقيقة من صميم مهام جهاز الحماية المدنية، وتتمثل أساسا في حماية الأرواح والممتلكات، وبهذا الخصوص له اتخاذ الإجراءات الاحتياطية والتدابير الوقائية خلال الحوادث والنكبات والحرائق، وينفذ مخطط الإسعافات حفاظا على الأرواح والممتلكات.

و في هذا الإطار يمكنه تسخير الأشخاص والمركبات المحققة للهدف وهذا لإنقاذ الأرواح وحماية الممتلكات واتخاذ تدابير الأمن الضرورية في حالة الخطر الداهم أو الوشيك مع إعلام

241: مرسوم تنفيذي رقم 94-87 مؤرخ في 10/04/1994 يتم أحكام المرسوم التنفيذي رقم 93/218 المؤرخ في 27/09/1993 والمتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية. (ج.ر.ج.ج. رقم 94/22) .

242: دمدوم كمال، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضابطا للشرطة القضائية، دار هومة، الجزائر، 2004، - لتفصيل اختصاص الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط للشرطة القضائية - .

243: أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08/06/1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج. رقم 48/66)

الوالي فوراً بذلك، ويمكنه الأمر بهدم الجدران والبنىات الآيلة للسقوط والتي تشكل خطراً محدقاً على الشاغلين أو المارين.

الفرع الثالث

قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يُعدُّ رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهاز التنفيذي أو الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية، وفي إطار ممارسة اختصاصاته وسلطاته التي منحه إياها قانون البلدية وقوانين أخرى عدة يقوم بإصدار قرارات إدارية، تختلف عن المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي كجهاز مداولة، وقد نظم قانون البلدية 2011 هذه القرارات بالمواد من 96 إلى 99 من القانون، سنحاول في هذا الفرع التفصيل في قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن ما يلي:

أولاً: أهداف و شروط نفاذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

نظراً للازدواج الوظيفي لرئيس البلدية فإنه يصدر قرارات لا تخرج من حيث أهدافها عن الإطار الذي وضعه له المشرع بالمادة 96 من قانون البلدية ، والذي يكون من خلال ²⁴⁴:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية تحت إشرافه وسلطته خاصة بالمسائل المحددة قانوناً.
- تنفيذ القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.
- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.
- قرارات التفويض بالإمضاء.

و بالتالي جميع القرارات الصادرة عنه سواء أكانت فردية أو تنظيمية يجب أن لا تصدر خارج الاختصاصات الممنوحة له بنص القانون ²⁴⁵، كونه الرئيس الإداري الأعلى على جميع موظفي البلدية بموجب المادة 125 من قانون البلدية ومنفذ لقوانين الدولة تحت سلطة الوالي، لذا فحين يمارس سلطاته ويصدر قراراته يجب أن يخضع لمراقبة المجلس الشعبي البلدي باعتباره منتخب ويخضع للوالي في إطار سلطته الوصائية.

و من الأمثلة ما نصت عليه المادة 40 من المرسوم التنفيذي 91-176 ²⁴⁶، التي تخول رئيس البلدية سلطة منح رخص البناء وفق إجراءات معينة، أما المادة 41 من نفس القانون

244: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 179.

245: بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 30.

246: مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28/05/1991 يحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير، ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك (ج.ج.ج.ج 91/26).

فخولت له إصدار مقرر منح رخصة البناء باعتباره ممثلاً للدولة في حالات و وفق إجراءات مختلفة ومغايرة.

و أهم فائدة للتمييز بين نوعي القرارات التي يتخذها رئيس المجلس إما كممثل للدولة أو البلدية، هي مرتبطة بالأساس بتحديد طبيعة العلاقة بينه وبين الوالي حيث يكون²⁴⁷:

• مرئوسا بالنسبة للقرارات التي يتخذها كممثل للدولة، وبالتالي يخضع لجميع مظاهر السلطة الرئاسية.

• بالنسبة للقرارات التي يتخذها كممثل للبلدية تخضع لجميع مظاهر السلطة الوصائية .
وبالتالي تظهر الفائدة من التمييز بين صلاحيات رئيس المجلس كممثل للبلدية وكممثل للولاية من خلال²⁴⁸ :

❖ **من حيث المسؤولية:** تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلاً لها، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلاً للدولة ولحسابها.

❖ **من حيث الرقابة:** حينما يمثل البلدية يخضع رئيس البلدية إلى الرقابة الإدارية من طرف الوالي، و مثاله حين يمارس صلاحياته كممثل للبلدية كالواردة بالمواد 80 و 81 من قانون البلدية الحالي²⁴⁹، حيث كممثل للبلدية يسهر على تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي البلدي وتنفيذ ميزانية البلدية باعتباره الأمر بالصرف، فرئيس البلدية من أجل القيام بتنفيذ مداوالت المجلس أو تنفيذ ميزانية البلدية فإنه يصدر قرارات مختلفة تكون كلها خاضعة لرقابة الوالي لكن في إطار الرقابة الوصائية .

أما حين يمارس رئيس البلدية لصلاحياته كممثل للدولة مثلاً حسب المواد من 100 إلى 102 يمكن للوالي الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك باعتبار كلا منهما ممثلاً للدولة، و منه تعتبر الرقابة الممارسة من قبله رقابة رئاسية و ليست وصائية.

أما بالنسبة لشروط نفاذ قرارات رئيس البلدية من المعروف أن القرارات الإدارية يجب أن تتوفر فيها أركان أساسية محددة تقوم عليها، حتى لا تكون معيبة فتعرض للبطلان.

247: بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 30.

248: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 183.

249: تنص المادة 80 على " يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداوالت المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك " و تنص المادة 81 على " ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف "

بالنسبة للأركان التي يقوم عليها القرار البلدي هي نفسها الشروط اللازم توافرها في القرارات الإدارية بصفة عامة، إلا أن المشرع وضع شروطا أخرى بقانون البلدية واردة بالمادتين 97 و 99 من قانون البلدية، ومنه شروط نفاذ قرارات رئيس البلدية ما يلي :

أ - **الشروط العامة لنفاذ القرارات الإدارية**: يعد موضوع القرار الإداري من أصعب المواضيع في القانون الإداري، وذلك راجع للأعمال المتعددة التي تقوم بها الإدارة في سبيل تحقيق أهدافها وتلبية حاجيات المواطنين، فالقرار إذن أهم مظاهر السلطة الإدارية.

و يعرف القرار الإداري بأنه " **العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة** " ²⁵⁰، ويتميز القرار الإداري بعدة خصائص وهي ²⁵¹ :

01 : القرار الإداري تصرف قانوني : فليس كل عمل صادر عن الإدارة هو قرار إداري، فحتى يكون العمل أو التصرف إداري لابد من أن يكون ذا طابع تنفيذي ²⁵²، أي مرتب لآثاره بذاته وذلك إما بإحداث مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه .

فالتصرفات الصادرة عن الإدارة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، مثل الأعمال التحضيرية (الآراء والاقتراحات) أو التعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية للإدارات، أما الأعمال المادية فهي ليست قرارات إدارية لأنها لا تحدث بحد ذاتها أي أثر قانوني بل تأتي تنفيذا وتطبيقا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد).

02 : القرار الإداري صادر عن مرفق عام: بصورة عامة القرارات الإدارية تصدر عن مرافق عامة سواء أجهزة وهيكل السلطة الإدارية أو مؤسسات عامة ، وبالتالي تستبعد السلطات الأخرى كالسلطتين التشريعية والقضائية وكذا قرارات المجلس الدستوري ²⁵³ وأعمال وتصرفات

250: بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 08 .

251: Marcel Walin , **Précis de Droit administratif** , édition montechristieu , 1969 , P 316 .

252: قرار مجلس الدولة رقم 008041 صادر بتاريخ 2003/03/18 "وحيث أنه لا يجوز الطعن في قرار إداري إلا إذا كان نافذا، وذلك وفقا للمبادئ العامة في القانون الإداري "رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الطبعة الأولى، 2013، ص 1296.

253: قرار مجلس الدولة رقم 002871 المؤرخ في 2001/11/12 "أن القرارات الصادرة في هذا الإطار (الإقصاء من الترشيح للانتخابات الرئاسية) تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع "رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 857 و 858 .

-لإطلاع على التعليق على هذا القرار، غناي رمضان، قابلية خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، ص 71.

الهيئات والمنظمات الخاصة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، حيث بالرجوع لنص المادة 2/901 مجلس الدولة مختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة وإذا استعرضت المادة 1/09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة²⁵⁴ أجدها اعتبرت قرارات المنظمات المهنية الوطنية كمنظمة المحامين والمهندسين المعماريين والأطباء والمحضرين القضائيين.. إلخ ضمن القرارات الإدارية²⁵⁵.

03 : القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة : فلا يكون القرار إداريا إلا إذا كان صادرا بإرادتها المنفردة، وبالتالي تخرج هنا العقود الإدارية المبرمة طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتعلق بالصفقات العمومية .

ب - الشروط الخاصة لتنفيذ قرارات رئيس البلدية المذكورة بقانون البلدية : وضع المشرع شروط خاصة بقانون البلدية وهي حسب ما ورد بالمادتين 97 و 99 من قانون البلدية ما يلي :

1. لا تصبح قرارات رئيس البلدية قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر، إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة.

2. القرارات الفردية تنفذ بالإعلام بها بالإشعار الفردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

3. القرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها للوالي.

4. في حالة الاستعجال يمكن رئيس البلدية أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك.

في الأخير نشير إلى أنه عموماً الشروط المذكورة بالمادتين 97 و 99 هي شروط في معظمها تقليدية، ولا يمكن اعتبارها استثناء عن القاعدة العامة لأن العنصرين الأولين هما

254: قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30/05/1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (ج.ر.ج.ج رقم 98/37).

255: - قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 004827 بتاريخ 24/06/2002 " حيث أن المادة 9 من قانون رقم 98-01 مؤرخ في 30/05/1998 تخول لمجلس الدولة الصلاحية للفصل ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن... المنظمات المهنية الوطنية " رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 885.

- اجتهاد مجلس الدولة الجزائري في قراره 11053 بتاريخ 17/06/2003 (قضية ب.ع - ضد المكتب المكلف بالإشراف على انتخابات مجلس المحامين عناية) " حيث أن المكتب المكلف بالانتخابات لم ينص عليه في قانون 91/04 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة ولا في النظام الداخلي المصادق عليه بقرار وزاري بتاريخ 04/08/1995 وعليه فإنه لا يتمتع بأهلية التقاضي ولا بالشخصية المعنوية لكي يقاضي أمام العدالة مما ينجر عنه أن كل دعوى قضائية من شأنها الطعن في صحة الانتخابات لا يمكن توجيهها إلا ضد النقيب بصفته الممثل لنقابة المحامين طبقاً لأحكام المادتين 32 و 46 من قانون رقم 91-04 المذكور، " مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003، ص 53 .

شرطان من متطلبات العلم بالقرار، حيث على أساسه يتوقف سريان القرارات الإدارية²⁵⁶، أما بالنسبة لتأجيل تنفيذ القرار إلى شهر من تاريخ إرساله إلى الوالي فالغرض منه منح الفرصة للوالي كي يستطيع الإطلاع على القرار ودراسته والحكم عليه، إما بالمصادقة أو الرفض فيتم إلغاؤه عندما يخالف القوانين والتنظيمات²⁵⁷.

ثانيا : تنفيذ القرارات البلدية .

إن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي لا تكون نافذة، إلا بعد عرضها على المعنيين كلما تضمنت أحكاما عامة عن طريق النشر، والمشرع لم يحدد كفاءات و وسائل النشر إلا أنه عمليا يتم إلصاق نسخ من هذه القرارات في الأماكن العامة، وفي مقرات البلديات والفروع الإدارية التابعة لها، كما أنه لا يمكن تنفيذها إلا بعد شهر من إرسالها إلى السلطة الوصائية، حتى تتمكن من فحص مدى مطابقتها للتشريع المعمول به وإن كان هذا الأجل حتى تتمكن الوصاية من التأكد في حالة تنفيذها من مدى انعكاسها وتأثيرها على النظام العام طبقا لنص المادة 97 من قانون البلدية الحالي والمادة 80 من قانون البلدية لسنة 1990 .

فيما يخص القرارات الفردية أوجب القانون أن يتم تبليغها فرديا حتى تكون نافذة، إلا أنه قد يرفض الأفراد الامتثال لهذه القرارات فيكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزما بتنفيذها قسرا ، إلا أن هذا الإجراء غير معمول به حاليا خوفا من أن يحدث إخلالا للنظام العام ويصعب التحكم به، والسلطات العامة تعمل على تجنب تنفيذ أي قرار فردي أو تنظيمي، خاصة إذا تبين لها أنه سوف يكون له آثار تمس بالأمن العام.

كما تجدر الإشارة إلى أنه في حالة رفض الأفراد الامتثال للقرارات الإدارية فإن المشرع يعتبر ذلك مجرد مخالفة وحدد لها عقوبة بسيطة تتمثل في غرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن تتعدى إلى عقوبة الحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر²⁵⁸، وهي عقوبة غير كافية حتى

256: بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 101 وما يليها.

257: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 180.

258: نصت المادة 459 من قانون العقوبات 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم على " يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة " .

نصت المادة 462 على " يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر :

1. كل من كان ملزما بإنارة جزء من طريق عام وأهمل إنارته.

2. كل من أهمل إنارة المواد التي يضعها أو الحفر التي يحدثها في الشوارع أو في الساحات مخالفا بذلك القوانين واللوائح

التنظيمية.

تقرض تنفيذ لقرارات الإدارية طوعا من طرف الأفراد وتجنب الإدارة التنفيذ القسري مادام حق المواطن محفوظا في دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل.

في حين أن المشرع فيما يخص عدم تنفيذ القرارات الإدارية الخاصة بحفظ الأمن العام، قد خصص لها عقوبات ردية تصل إلى خمس سنوات²⁵⁹.

قبل أن نختم هذا الفرع لابد من التطرق لعلاقة رئيس البلدية بالوالي التي تتسم بالخصوصية على عكس علاقته بباقي الأعضاء، نظرا للازدواج الوظيفي الذي يتسم به منصبه ولهذا الغرض ألزمت المادة 98 من قانون البلدية رئيس المجلس البلدي إرسال كافة قراراته للوالي للمصادقة عليها خلال 48 ساعة، و يبدأ تاريخ الشهر المحدد لدخولها حيز التنفيذ من تاريخ إرسالها للوالي²⁶⁰.

وفي حالة ظهور أن القرار موضوع التنفيذ الصادر من رئيس البلدية، مخالف للقانون أو التنظيم أو يمس بالنظام العام يقوم الوالي بأخذ المبادرة بإلغائه بقرار مسبب خلال مدة معينة، أو يأمر رئيس المجلس بتعليق تنفيذه بصورة مؤقتة إلى غاية إيجاد حل لتسوية هذا الخلاف²⁶¹ وفي حالة الاستعجال أو الضرورة فإنه لرئيس المجلس أن يقوم بتنفيذ هذه القرارات في الحين لكن بعد إعلام الوالي بذلك حسب المادة 99 من قانون البلدية، و ما يلاحظ هو أن المادة 80 من قانون 1990 كانت تشترط قبل التنفيذ في حالة الاستعجال الحصول على إذن من الوالي.

ومن خلال نص المادتين هل يمكن القول أن المشرع عمد إلى التخفيف من سلطة الوالي الوصائية على رئيس المجلس حين اشترط الإعلام بدل الإذن ؟ .

إن مقتضيات الاستعجال تدعو الإدارة إلى القيام بإجراء حال لا يحتاج التأخير، واشترط المادة 80 من رئيس المجلس الحصول على إذن من الوالي قد يؤدي إلى ضياع الحقوق، فقد

3. كل من أهمل تنفيذ اللوائح التنظيمية أو القرارات المتعلقة بالطرق العمومية أو طاعة الإنذار الصادر من السلطة الإدارية بإصلاح أو هدم المباني الآيلة للسقوط أو رفض ذلك.

4. كل من أهمل تنظيف الشوارع أو الممرات في المناطق التي يترك فيها أمر هذه العناية للسكان. =

= 5 - كل من ألقى أو وضع في الطريق العمومي أقدار أو كناسات أو مياه قذرة أو أية مواد أخرى يؤدي سقوطها إلى إحداث ضرر أو تتصاعد منها روائح ضارة بالصحة أو كريهة .

259: المواد 97 و 98 و 99 من قانون العقوبات 66-156.

260: عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 136.

261: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداوالات المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 101.

يأذن الوالي وقد يرى أن حالة الاستعجال غير قائمة فلا يمنح رئيس المجلس الإذن، مما قد يحدث أضرار وضياح حقوق، فهل يتحمل مسؤوليتها الوالي أو رئيس البلدية ؟ مما يجعل وضع حالة الاستعجال هنا لا داعي من وجودها، وهو ما تنبه له المشرع وتداركه في المادة 99 حين لم يقيد رئيس المجلس واشترط منه إعلام الوالي فقط، باعتباره سلطة وصية وليس الحصول على إذن، وهو يُعدّ تخفيف للإجراءات على رئيس المجلس وإعطائه جانب من الحرية لكي يتصرف ضمن صلاحياته.

ورغم ذلك تبقى المادة 99 غامضة ومرنة وتحمل الكثير من التساؤلات حول طبيعة هذا الإعلام، وهل دور الوالي ينتهي عند إعلامه فقط ؟ أم أنه يمكن له الطعن في تلك القرارات المستعجلة أمام القضاء ؟ أم يرفع تقرير للسلطة الوصية - وزير الداخلية - ؟ أم أنه باعتباره الرئيس الإداري لرئيس البلدية يمكنه إلغاء تلك القرارات مباشرة بقرار إداري صادر منه كما ورد بنص المادة 2/80 من قانون 1990 ؟ كلها تساؤلات تحتاج لإجابة عنها.

الفرع الرابع

الإدارة البلدية

للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية هذا ما جاءت به المادة 125 من قانون البلدية، حيث للبلدية كما للولاية هيكل تنظيمي وأجهزة إدارية مساعدة لرئيس البلدية يكون تحت إشرافه ويقوم بتنسيق أعمالها الأمين العام وسأنتظر هنا للهيكل التنظيمي للبلدية، وأيضا علاقة الأمين العام للبلدية برئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة لاستعراض المندوبيات والملحقات البلدية .

أولا: الهيكل التنظيمي للبلدية.

نص المشرع الجزائري على إدارة البلدية والتي ينشطها الأمين العام، إلا أنه عالجها بشكل متفرق، مما يفسر على أن المشرع لم يعتبر الإدارة البلدية هي هيئة ثالثة من هيئاتها ضمن أحكام هذا القانون، بل مجرد جهاز يعمل تحت سلطة رئيس البلدية يساعده في تأدية مهامه.

بصفة عامة الإدارة البلدية تتكون من الأمين العام الذي يعتبر المشرف عليها تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 119 من المرسوم 91-26، وكذلك المصالح البلدية سواء كانت إدارية منها أو تقنية²⁶².

◀ **المصالح الإدارية:** تشمل المصالح الإدارية بالبلدية كل من الإدارة و الشؤون الاجتماعية وكذا مصلحة التنظيم والشؤون الاجتماعية، وتختص بأعمال المكتب وتصنيف الملفات لها علاقة مع المواطنين، مثل الإعانات الاجتماعية والحالة المدنية والانتخابات وأيضا مصالح المالية والموظفين .

◀ **المصالح التقنية :** تشمل كل من العتاد والأشغال والصيانة والتجهيز والعقارات . يختلف هذا الهيكل التنظيمي للبلدية من بلدية لأخرى، وعموما ينقسم التنظيم البلدي إلى عدة مصالح أو أقسام حسب ما هو محدد قانونا رغم بعض التفاوت والاختلاف الموجود بين البلديات من حيث تقسيمها الإداري والتنظيمي، بناءا طبعا على خصائص معينة وكذلك بالنظر إلى التفاوت من حيث حجم المشاريع والأعمال وحجم السكان²⁶³.

تعتبر هذه المديريات مستقلة عن بعضها البعض من ناحية علاقات السلطة والتبعية، وهي تحديدا مقسمة إلى عدد من المصالح وبدورها هي مقسمة إلى مكاتب والمهام والنشاطات في تسلسل سلطوي من رئيس المصلحة إلى أبسط عامل²⁶⁴، حيث أقرت المادة 126 بأن الهيكل التنظيمي للبلدية طبقا للقواعد التي أتى بها قانون البلدية و حسب أهمية الجماعة وحجم المهام المسندة إليها، و أهم المهام المسندة للإدارة البلدية تلك المتعلقة بما يلي :

◀ الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين .
◀ تنظيم مصلحة الحالة المدنية، وحماية كل العقود والسجلات الخاصة بها والحفاظ عليها .
◀ مسك بطاقيّة الناخبين وتسييرها .

◀ إحصاء المواطنين حسب شرائح السن والمولودين في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقيّة الخدمة الوطنية

262: عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2001/2000، ص 122 .

263: Seriak Lahcène, *l'organisation et le fonctionnement de la commune*, ENAG/Editions, Algérie, 1998, p 07 .

264: للإطلاع على الهيكل التنظيمي لبلدية خميسيتي ولاية تسميسيلت كمثال، تاريخ الإطلاع 2014/02/10 .

<http://khemisti8.webnode.fr/organigramme/>

- الهيكل التنظيمي لبلدية البلدية، تاريخ الإطلاع 2014/02/10 . <http://www.mouwazaf-dz.com/t11160-topic>

◀ النشاط الاجتماعي والثقافي والرياضي.

◀ تسيير الميزانية والمالية.

◀ مسك سجل جرد الأملاك العقارية البلدية وسجل جرد الأملاك المنقولة.

◀ تسيير مستخدمي البلدية.

◀ تنظيم المصالح التقنية البلدية وتسييرها.

◀ أرشيف البلدية.

◀ الشؤون القانونية والمنازعات.

ثانيا: علاقة الأمين العام للبلدية برئيس المجلس الشعبي البلدي.

كان الأمين العام قبل المرسوم التنفيذي 91-26 يقوم بمهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما تعيينه فيكون من السلطة المركزية حسب المادة 04 من المرسوم 83-127 مما خلق مشكل يتمثل في عدم تحديد السلطة الرئاسية التي يخضع لها الأمين العام للبلدية²⁶⁵، حيث أننا نكون أمام رجل إداري معين مركزيا ورجل سياسي على رأس البلدية موازي لرئيس البلدية، ففي حالة عدم اتفاقهما يصعب تسيير الإدارة والبلدية ككل، حيث يجد رئيس البلدية نفسه عاجزا على معاقبة الأمين العام لأنه لا يملك سلطة تعيينه، من أهم ما أتى به قانون البلدية الجديد هو إعطاء الأمين العام للبلدية²⁶⁶ مكانة مرموقة بإدخاله ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية، فنصت عليه صراحة العديد من المواد بقانون البلدية وتم إدراجه في اللجنة البلدية للانتخابات بجانب رئيس البلدية مما ينم على نية المشرع في توسيع دوره أكثر.

فالأمانة العامة للبلدية يسيرها الأمين العام الذي يعد الركيزة الأساسية بالبلدية، ويعتبر المساعد المباشر والأساسي لرئيس البلدية²⁶⁷، وتجدر الإشارة أنّ وظيفة الأمين العام للبلدية موجودة على مستوى كل البلديات بالجزائر، إلا أنه لم نجد تنظيم قانوني لهذا المنصب باعتبار أن الأمين العام موظف سامي في الدولة، يخضع لقانون الوظيفة العمومية يعين بمرسوم رئاسي وباقتراح من وزير الداخلية بعد أخذ رأى الوالي ورئيس البلدية حسب وزن كل بلدية، فالأمناء

265: - عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 116.

- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، رسالة ماستر أكاديمي في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/2013، ص 52، تاريخ الإطلاع، 2014/09/07، منشورة على الرابط: http://bu.univ-ouargla.dz/master/pdf/Achab_Latifa.pdf?idmemoire=296

266: عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 105 وما يليها.

267: المادة 20 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 2013/03/17 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (ج.ر.ج.ج. رقم 13/15).

العامين للبلديات التي يتجاوز عدد سكانها 120 ألف نسمة يعين بمرسوم باقتراح من الوالي بينما يعين الوالي الأمناء العامين لباقي البلديات.

للأمين العام للبلدية دور مهم بحكم معرفته القانونية والإدارية والمالية، فهو مساعد للسلطة التنفيذية بالبلدية من المهام الأساسية المنوطة بها في التسيير الإداري للبلدية والتنسيق والتوجيه داخل مصالحها، كما يمارس السلطة السلمية على كافة موظفي البلدية، ويؤدي الأمين العام وظائفه تحت سلطة وإشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فهو لا يخضع لسلطة الوالي عكس الأمين العام للولاية الذي تظهر بوضوح تبعيته للوالي، رغم أنه تبقى للأمين العام للبلدية دور مهم جدا في مساعدة الوالي في أداء مهامه خاصة تنفيذ قرارات الحكومة و مداولات المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق بين مصالح مجلس الولاية²⁶⁸.

لكن يظهر الفرق بين منصب الأمين العام للولاية والأمين العام للبلدية في أن الأمين العام للولاية يمكن أن يخلف الوالي في حالة غيابه أو حدوث مانع له، لكن الأمين العام للبلدية لا يمكنه أن يخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة غيابه أو حصول مانع له، لأن هذه الوضعية نظمها أحكام المواد 71 إلى 75 من قانون البلدية الحالي، ويكون الاستخلاف طبقا للكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 من نفس القانون .

و بالرجوع لنص قانون البلدية المذكور نجده أعطى للأمين العام صلاحيات هامة ومهام واسعة وعديدة عززت بذلك مكانته وجعلته يتدخل في كثير من الأحيان في اختصاصاته مع رئيس البلدية²⁶⁹ فورد ذكره في نصوص قانون البلدية²⁷⁰، يمكن من خلال كل هذه المواد تلخيص أهم صلاحياته، التي تكون تحت سلطة وإشراف رئيس البلدية وهي²⁷¹ :

1. مساعدة رئيس المجلس في المداولات وضمن أمانة الجلسة وتحضير اجتماعاته²⁷².

268: عباس راضية، الأمين للجماعات المحلية، المرجع السابق، 114 .

269: مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية - بن عكنون - جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 72.

270: المواد 15 و 29 و 125 و 126 و 129 و 134 و 180 و 191 من قانون البلدية 10-11.

271: روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، المرجع السابق، ص 82.

- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - ، 2013، ص 136، تاريخ الإطلاع، 2014/09/07، منشورة على الرابط:

http://www.ummtto.dz/IMG/pdf/siyoucef_ahmed.pdf

272: تنص المادة 129 من قانون البلدية 10-11، على أنه يتولى الأمين العام كتابة الجلسة هو رقابة ضمنية على مداولات المجلس خاصة أن رئيس المجلس في إطار عمله في الجلسات ودورات المجلس يكون ممثلا للبلدية وبالتالي هنا الأمين يكون ممثلا للسلطة المركزية مما يعزز فكرة الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.

2. إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 من قانون البلدية في حالة انتهاء العهدة و/أو انتخاب رئيس جديد.. إلخ.
 3. تحضير وإعداد الميزانية طبقاً لتعليمات رئيس البلدية .
 4. تفويضه وتأهيله لتوقيع الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية.
 5. يُعَدُّ الأمين العام نظام للمصالح البلدية وكذا جدول المستخدمين - الموظفين -، ويسهر على تسيير المؤسسات البلدية ويسير بريد البلدية تحت سلطة رئيس المجلس البلدي .
 6. يُعَدُّ من أعضاء اللجنة البلدية للصفقات العمومية حسب المادة 190 من قانون البلدية.
 7. للأمين العام للبلدية دور فعال ومهم في عملية الانتخابات على خلاف الأمين العام للولاية الذي لا ينظم عملية الانتخابات فتم إسنادها بالولاية لمديرية التنظيم والشؤون العامة، فيظهر دور الأمين العام بالبلدية من خلال التحضير لانتخابات المجالس البلدية خاصة من الناحية المالية لأنه المسؤول عن تسيير شؤون البلدية إلى غاية انتهاء الانتخابات²⁷³ .
- فمن خلال سرد الصلاحيات يمكن القول أن الأمين العام هو بمثابة هيئة إدارة فقط، بحيث يلاحظ أن العديد من السلطات التي كانت أصلاً مخولة لرئيس البلدية في ظل قانون 90-08 أضحت في ظل قانون البلدية الجديد من صلاحيات الأمين العام²⁷⁴، كمهمة تسيير مصلحة الحالة المدنية والسهر على مسك وجرد الأملاك العقارية والمنقولة، وكذا توظيف مستخدمي البلدية وإبداء الرأي فيما يخص التعيينات وتحضير الاجتماعات والميزانية... إلخ .
- وحتى لا تكون ازدواجية على رأس هرم البلدية بين الأمين العام ورئيس البلدية، فإن التقريب بينهما في المهام والصلاحيات يجب أن يكون واضحاً قانوناً وفعلاً، وهو المشكل الذي أدركه المشرع جيداً فجعل عمل الأمين العام دائماً تحت إشراف رئيس البلدية، فذكر ذلك بالمادة 15 من قانون البلدية الجديد وهو ما أعاد تأكيده بالمادة 29 و 125 و 129 و 180، ذلك أن رئيس البلدية لديه مهمة **تمثيلية** مرتبطة بممارسة مهام ذات طابع **سلطة عمومية** تمثل البلدية وضابط الحالة المدنية والشرطة القضائية ويسهر على السير الحسن لمختلف المصالح العمومية

273: عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 110.

274: أثار الأمناء العامين للبلديات مسألة تداخل صلاحياتهم مع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما طالبوا بالإفراج على القانون الأساسي الذي ينظم ويؤطر وظيفتهم التي غالباً ما تصطدم بصراعات مع رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المنتخبين، وهذا خلال انطلاق الدورة الأولى التكوينية لصالح الأمناء العامين لـ 10 بلديات من الجهة الغربية تحت إشراف وزارة الداخلية .

المتواجدة على إقليم البلدية، كما يسهر على متابعة وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ومختلف القوانين - وهي الصلاحيات التي سنتناولها بالتفصيل حين التطرق لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي -، بينما الأمين العام للبلدية ينحصر دوره في تمثيل الدولة محليا، والسهر على تطبيق القوانين والنظم والمداولات التي لها الطابع القانوني، كما يكلف بالسير الحسن للمصالح الإدارية والتقنية التابعة للإدارة البلدية، فهو بذلك غير مسؤول عن الأمور والشؤون الخارجة عن مهام التنشيط والتنسيق والإدارة²⁷⁵.

وفي الأخير يمكن القول بأن قانون البلدية الجديد لم يأت بهيكل جديد بل عمل على إعطاء سلطات لمنصب موجود مسبقا، الذي كان دوره دوما حسب أهواء رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيمكن التأكيد على أن دور هيئة الأمانة العامة وعلى منصب الأمين العام داخل البلدية يقوي ويدعم السلطة المركزية التي ترغب في التواجد على مستوى البلدية عن طريق رد الاعتبار لمنصب الأمين العام موازيا بذلك منصب الوالي، الذي يتمتع بسلطات واسعة بجانب المجلس الولائي مع أن الأمانة العامة للبلدية هيئة تسيير إدارية معينة منح لها قانون البلدية الجديد صلاحيات واسعة، تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي وهذا الأمر خطير.

ويبقى منصب الأمين العام يخضع للقواعد العامة للوظيفة العمومية وأحكام المرسومين 91-26 و 91-27 المؤرخين في 1991/02/02، وهذا في انتظار صدور التنظيم الذي يحدد شروط تعيين الأمين العام للبلدية وحقوقه وواجباته الوارد ذكره بالمادتين 127 و 128 من قانون البلدية الجديد.

في الأخير بالتمعن للكثير من البلديات نجد أن الأمين العام للبلدية أخذ مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتصرف كأنه رئيس البلدية، بل أصبح يتدخل في كل الأمور وكل المجالات المتعلقة بها حتى أصبح يستقبل بدل الرئيس²⁷⁶، والخطأ هنا لا يتحمله الأمين العام الذي وصل لهذا المنصب بمراعاة عدة شروط منها الكفاءة...، أما المنتخبين فقط يكونون غير متعلمين أو متعلمين ولكن ليس لهم ثقافة بالعمل الإداري، فعدم كفاءة المنتخبين يجعلهم ينظرون لصلاحيات الأمين العام للبلدية بأنها واسعة وأنه استحوذ على كل صلاحياتهم²⁷⁷.

275: مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، المرجع السابق، ص 73 .

276: عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 117.

277: عباس راضية، الأمين العام للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 111.

ثالثا: المندوبيات والملحقات البلدية .

أتى قانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإداري بـ 704 بلدية جديدة، ولأنه هذا التقسيم لم يتم بمراعاة الجانب السكاني الجغرافي بالشكل الجيد والمدرّس ظهرت هناك بلديات تتميز باتساع الرقعة الجغرافية وأخرى تتميز بالكثافة السكانية الكبيرة داخل إقليمها، مما جعل المشرع بالمادة 133 من قانون البلدية يجيز للبلديات إنشاء امتدادات إدارية لها في صورة مندوبيات وملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها²⁷⁸.

أما قانون البلدية لسنة 1990 فتناول كل من مجالس التنسيق الحضرية بالبواب السادس تحت عنوان " أحكام خاصة " وأورد لها المواد من 177 إلى 181 من القانون، ويتشكل هذا المجلس من رؤساء بلديات الجزائر العاصمة الذين بدورهم ينتخبون رئيسا للمجلس من بينهم، واختصاصات هذا المجلس تشمل كل القضايا المشتركة بين البلديات المشكلة للتجمع، ونص على مصطلح " القطاعات الحضرية " ²⁷⁹ بالمادتين 182 و 183 من نفس القانون.

أ : **المندوبيات البلدية** ²⁸⁰ : تناولتها المواد 133 إلى 137 من قانون البلدية، حيث تولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها.

ينشط المندوبية البلدية منتخب يدعى المندوب البلدي، يعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيس المجلس، ويساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية، ويتصرف هذا المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس وبإسمه ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء.

أما عدد المندوبيات البلدية وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى يكون بموجب مرسوم، اعتمادا بصفة خاصة على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام، كما يحدد المجلس البلدي بموجب مداولة المرافق العمومية التي يعهد بها إلى المندوبية البلدية، ويوفر الوسائل المادية والبشرية الضرورية لسيورها كما هو منصوص عليها بالمادة 137.

ب : **الملحقات البلدية**: نصت عليها المادة 138 من قانون البلدية حيث عندما يكون من الصعب الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو للضرورة، يحدث المجلس البلدي بموجب مداولة ملحقة إدارية ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا

278: عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 139 .

279: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 137.

280: عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 55.

من بين أعضائه مراعيًا قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية، ويتصرف تحت مسؤولية رئيس البلدية ويتلقى باسمه تفويضًا بالإمضاء.

ج : المندوب البلدي: يتولى إدارة المندوبية أو الملحقة مندوب بلدي، يعين من بين أعضاء المجلس البلدي بموجب مداولة من المجلس، ويقترح من رئيسه، يشترط فيه أن يكون مقيمًا في الحدود الإقليمية التابعة لاختصاص المندوبية، يتولى هذا المندوب الخاص وظائف ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية بإسم رئيس المجلس وتحت مسؤوليته ولا يجوز له التفويض بالإمضاء²⁸¹.

يساعده في مهامه متصرف يقترحه الأمين العام ويعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 134 من قانون البلدية الحالي .

المطلب الثاني

الوالي

الوالي هو جهاز لعدم التركيز والأساس الذي تعتمد عليه السلطة المركزية في تنفيذ سياساتها محليًا، لذلك عمدت القوانين المتعاقبة على تنظيم نشاطه وسلطاته بالإضافة لتنظيم علاقته بالعديد من السلطات والهيئات الأخرى سواء كانت منتخبة أو معينة، من مجالس محلية ورئيس المجلس الشعبي الولائي ورئيس الدائرة وكذا علاقته بالمصالح الخارجية للدولة بالولاية. و هنا سوف أدرس الجوانب المختلفة المتعلقة بعمل الوالي في الفروع التالية .

الفرع الأول

المركز القانوني للوالي

ضمن سلك الولاية هناك الولاية والولاية خارج الإطار والكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر ولحد الآن لم يصدر القانون الخاص لسلك الولاية، والتصنيف المذكور ورد بالمرسوم التنفيذي 90-230²⁸²، بالرجوع لعدة قوانين والنصوص التنظيمية المتفرقة التي تناولت بعض

281: عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 56.

282: مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 1990/07/25 يتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية (ج.ر.ج. رقم 90/31) المعدل والمتمم بمرسوم تنفيذي رقم 91-305 مؤرخ في 1991/08/25 (ج.ر.ج.ج. رقم 91/41).

الجوانب المتعلقة بعمله، ونحن هنا سنحاول دراسة المركز القانوني للوالي متطرقين في البداية لكيفية تعيينه وإنهاء مهامه، بالإضافة للتطرق لحقوقه و واجباته الوظيفية وهذا فيما يلي:

أولاً: كيفية تعيين الوالي .

نصت المادة 92 من قانون الولاية لسنة 1990 على أن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومندوب الحكومة، أما المادة 110 من قانون الولاية الحالي فذكرت أن الوالي هو مفوض الحكومة²⁸³، ونية المشرع من تبديل اختصاص الوالي من مندوب إلى مفوض المقصود منه توسيع صلاحياته وجعله ممثل حقيقي للسلطة المركزية على المستوى المحلي، حيث يُعدّ الوالي سلطة إدارية و سياسية في آن واحد، وبالرجوع للقوانين المنظمة لعمله نجد أنه يشكل السلطة الأساسية بالولاية، لذا يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة، ومن جهة أخرى ممثل للولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، فهو حلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية.

الملاحظ أنه رغم صدور العديد من القوانين المنظمة لعمل الولاية، ونص المادة 123 من قانون الولاية الجديد على أنه سيصدر قانون خاص منظم لسلك الولاية، إلا أنه لا يوجد - حالياً - نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية²⁸⁴، إلا ما تناولته المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي - إدارية وسياسة -، تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة، ولذا يبقى العمل بالنصوص المختلفة إلى غاية صدور القانون الخاص بالولاية²⁸⁵.

ذكرت المادة 78 من دستور 1996 أن تعيين الوالي من صلاحيات رئيس الجمهورية باعتباره من المناصب السامية، ولا يجوز له تفويض هذه الصلاحية وهو أيضاً ما أكدته المادة 05 من المرسوم الرئاسي 99-240²⁸⁶، فالتعيين يتم باقتراح من وزير الداخلية ضمن مجلس

283: " التفويض هو نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه على أن تبقى مسؤوليته قائمة عن الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم "قلا عن بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005، ص65.

284: قرار مجلس الدولة الصادر في 2001/06/11 أقر المجلس من خلاله انعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية بالنسبة للعمال الممارسين لوظائف عليا.

-عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 29.

285: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 190.

286: المادة 05 من مرسوم رئاسي 99-240 مؤرخ في 1999/10/27 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (ج.ر.ج. رقم 99/76) .

الوزراء استنادا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230، حيث يكون الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن الوضعية الخاصة بالمرشح لمنصب الوالي ومبررات اقتراح تعيينه، أما حاليا حسب المرسوم الرئاسي 99-239²⁸⁷ يتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ودون اقتراح من أية جهة .

و رغم أنه لم يتم ذكر شروط تولي منصب الوالي بطريقة مباشرة، إلا أنه بالرجوع للشروط العامة لتولي الوظائف هناك شروط يجب توافرها في المرشح لمنصب الوالي، منها ما هي شروط عامة وهي الشروط المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، ومنها ما هي شروط خاصة والتي تناولتها القوانين الخاصة، كالمادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226²⁸⁸ والمادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 وسنحاول تناول هذه الشروط باختصار ضمن²⁸⁹:

❖ **الشروط العامة لتولي منصب الوالي**²⁹⁰: يخضع تعيين الوالي إلى المبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العمومية، وهذه الشروط العامة المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية 06-03، خاصة المادة 75 مع مراعاة أحكام مواد الفصل الثالث من نفس القانون والمتضمن أحكام المناصب العليا والوظائف العليا للدولة²⁹¹، وهي :

01- الجنسية الجزائرية .

02- التمتع بالحقوق الوطنية .

03- **السن** : بالنسبة للوظائف السياسية - المناصب العليا - لم يحدد المشرع الجزائري الحد الأدنى و لا الحد الأقصى للتعيين في منصب الوالي .

287: مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27/10/1999 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10/04/1989 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (ج.ر.ج. رقم 76 / 99) .

288: المادة 21 من مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم المعدل والمتمم (ج.ر.ج. رقم 31 / 99)

289: عشي علاء الدين، **والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وصفية تحليلية**، المرجع السابق، ص 22.

290: شبري عزيزة ويعيش تمام شوقي، **مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية**، م. ف. ب، العدد 31، مارس 2013، ص 116 .

291: حددت الوظيفة العليا في الدولة بعنوان الإدارة المحلية في نص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25/07/1990 المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان " الإدارة المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية " (ج.ر.ج.ج. رقم 31/90) وهي: الوالي - رئيس قسم أو مسؤول المصالح الخارجية للدولة على المستوى الولاية الذين تم تعيينهم بمرسوم (تم إدراج مدير ولائي محل رئيس قسم) - الكاتب العام في الولاية - مفتش عام في الولاية - رئيس الدائرة - رئيس ديوان الوالي .

لكن بالرجوع لأحكام الفقرة الخامسة من المادة 75 و المادة 78 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة، نجدها تحدد بصفة صريحة الحد الأدنى لسن الالتحاق بالوظيفة العمومية وهو (18) بثمانى عشرة سنة كاملة، نشير هنا أنه يمكن لأية إدارة عمومية رفع هذا السن، حسب أهمية و حساسية بعض المناصب كمنصب الوالى مثلا²⁹² .

04-الخدمة الوطنية : يشترط فى المترشح أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية من أجل تقلد وظيفة عمومية ما، و ذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو إعفائه منها، بحيث تعتبر الخدمة الوطنية واجب على كل مواطن قبل كل شيء، حسب أحكام المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة .

05-اللياقة البدنية والصحية : شرط اللياقة البدنية والصحية من الشروط الضرورية نظرا لحساسية منصب الوالى وهذا لتمكنه من القيام بوظائفه على أكمل وجه ويكون قادرا على تحمل مسؤولياته على الوجه الصحيح .

بالرجوع لأحكام المادة 76 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة نجدها تمنح للإدارة العمومية بصفة جوازية من خلال مصطلح " يمكن " بتنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض الأسلاك لمعرفة المترشح الذي يكون متمتعا بعقل سليم وفي صحة جيدة وخالي من الأمراض المعدية أو غير المعدية، و هذا الشرط يعد من الشروط الموضوعية والضرورية حتى يستطيع الوالى تحمل أعباء الوظيفة العمومية .²⁹³

06-التمتع بالخلق الحسن : نصت المادة 13 من مرسوم رقم 90-226 على " يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه " .
وهنا نلاحظ أنه في حالة تقلد وظيفة عمومية عادية يكون قرار الإدارة العامة خاضع لرقابة القضاء، ولكن التساؤل يطرح في حالة رفض اقتراح مترشح لمنصب والى أو إقصائه بسبب السيرة والسلوك فهل يحق لهذا المرشح اللجوء للقضاء ؟ .

إن غياب قانون أساسي لسلك الولاة تسبب في ظهور بعض الوضعيات الغامضة كعزل وشطب بعض الولاة والأمناء العامين للولايات ورؤساء الدوائر في سلك الولاة²⁹⁴، في أوت

292: بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 56 .

293: بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 57 .

294: أحمد عمروش، الجماعات المحلية وديوان الوالى، رسالة ماجستير بقسم علوم التنظيم بمعهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2001، ص 153.

1999 تعرض من الناحية القانونية لانتقادات من طرف المعنيين، مما نتج عنه تكوين لجنة لدراسة مدى مشروعية هذه الانتقادات، بالإضافة لدراسة الطعون المقدمة من طرف الولاية والأمناء العامين ورؤساء الدوائر في إطار إجراء العزل والشطب المذكور سابقا²⁹⁵.

❖ الشروط الخاصة لتولي منصب الوالي: نصت عليها المادة 21 من المرسوم 90-226

المذكور سابقا، وبالرجوع لنص المادة نجد هذه الشروط الخاصة كما يلي:

أ - شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري: على عكس أعضاء المجالس المحلية الذين لم يشترط المشرع الجزائري أي مستوى تعليمي لقبول ترشحهم، إلا أنه لا بد من توفر المرشح لمنصب عالي بالدولة ومنها منصب الوالي على تكوين عالي أو مستوى مساويا له من التأهيل²⁹⁶، ويفهم منها ضرورة حيازة المرشح - على شهادة جامعية على الأقل أو تكوين يمكنه من ممارسة مهامه الإدارية بمنصبه على الشكل الصحيح.

فاشترط المستوى العلمي بالنسبة للوالي وعدم اشتراطه في المنتخبين المحليين يعود لطبيعة العمل والمنصبين، فمنصب الوالي كموظف إداري تتطلب منه مستوى عالي من المعرفة والتكوين من أجل التحكم الأفضل في الأعمال والصلاحيات المنوطة به، أما المنتخبين المحليين فدورهم يقتصر على المناقشة إن لم نقل أن المجلس ككل دوره استشاري فقط.

ب - شرط الخبرة المهنية في مجال الإدارة: أكدته المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230، والتي أكدت أنه لا يعين الولاية إلا من بين الكتّاب العامين للولايات أو رؤساء الدوائر، أخذاً بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة مهامه في التسيير الإداري والإلمام بخبايا منصبه، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها.

و هذه الشروط العامة والخاصة السالف ذكرها تشكل القاعدة التي تحكم عملية التعيين في منصب الوالي، لأنه كما قلنا سابقا لم يصدر لحد الآن قانون أساسي ينضم سلك الولاية، إلا أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين ما نسبته 5 % من مجموع المناصب دون التقيد بالشروط المذكورة سابقا مستعملا في ذلك سلطته التقديرية، وبالتالي يمكنه تعيين واليين (02) من أصل 48 والي دون التقيد بالشروط، وننبه هنا أنه قد لا يتقيد رئيس الجمهورية بالشروط الخاصة، لكنه مجبر بالتقيد بالشروط العامة التي تخضع لها الوظيفة العمومية²⁹⁷.

295: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد، سطيف الجزائر، 2010، ص 126.

296: مغوفل جمال الدين، التنمية المحلية - البلدية والولاية -، دار الخلدونية، الجزائر، ص 10.

297: عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

ثانيا: كيفية إنهاء مهام الوالي: منصب الوالي من المناصب العليا الحساسة رغم ذلك لا يوجد نظام قانوني خاص يحكم كيفية إنهاء المهام كما يحدث في عملية التعيين، وبالتالي يخضع الوالي للقوانين العامة للوظيفة العمومية وللقوانين الخاصة المنظمة للمنصب، ومنه كيفية انتهاء مهام الوالي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال وبالإجراءات نفسها المتبعة في تعيينه، فتنتهي مهامه من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وبالرجوع للقواعد العامة للوظيفة العامة نجد هناك طرق عدة لإنهاء مهام الوالي²⁹⁸ وهي كما يلي:

01 - إنهاء مهام الوالي : في إطار قاعدة توازي الأشكال يتم إنهاء مهام الوالي بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين²⁹⁹، وتكون غالبا دون تسبب أو تبرير لإنهاء المهام، لأن رئيس الجمهورية سلطاته مطلقة في التعيين أو إنهاء المهام مستخدما سلطته الرئاسية اتجاه الوالي، وهو ما يعبر عنه بالفصل الإداري غير التأديبي³⁰⁰.

لم يبين المشرع الجزائري أسباب الفصل الإداري غير التأديبي الخاص بالوظائف العليا حيث نص في المادة 28 من المرسوم 90-226 على " إذا قررت السلطة التي يمارس لديها الإطار الدائم وظيفة عليا اقتراح إنهاء مهامه وجب عليها أن تعلمه بذلك..." و لم نثر على سبب واحد للفصل غير التأديبي في مختلف المراسيم التي تحكم حقوق الموظفين الساميين وواجباتهم والحقيقة أن عدم ذكر الأسباب المختلفة للفصل غير التأديبي يعطي للقيادة السياسية في الدولة سلطة تقديرية واسعة في تحديد أسباب الفصل الإداري لموظفيها، فقد يتم الفصل الإداري غير التأديبي لعدة أسباب أهمها :

أولا: عدم الكفاءة المهنية من خلال عدم القدرة على التسيير الجيد للوظائف المسندة إليه.

ثانيا: عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية أي في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيها إعاقه تنفيذ برنامجها .

298: شبري عزيزة ويعيش تمام شوقي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، المرجع السابق، ص 126.

299 بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، الإخوة منتوري بقسنطينة، 2010/2011، ص 34 وما يليها، منشورة على الرابط التالي:

<http://bu.umc.edu.dz/theses/droit/ABEL3543.pdf>

- حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، رسالة ماستر أكاديمي تخصص قانون إداري، فرع العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/2013، ص 15، منشورة على الرابط التالي: http://bu.univ-ouargla.dz/master/pdf/Habara_Toufik.pdf?idmemoire=307.

300: بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 47 .

ثالثا: عدم اللياقة البدنية كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فَقَدَ إحدى حواسه.

02 - الاستقالة: في الواقع لم توجد حالة استقالة واحدة بالمعنى الفني، وإنما تكون الاستقالة مصحوبة بمرسوم رئاسي ينهي المهام لطالبها.

03 - الوفاة: هي السبب الطبيعي لإنهاء مهام الوالي ولمهام أي شاغل للوظيفة أو المنصب، فالعلاقة الوظيفية تنتهي بمجرد الوفاة إلا أن ذوي الحقوق يستفيدون من الامتيازات المالية.

04 - إنهاء مهام الوالي بسبب إلغاء المنصب: إذا أُلغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو أُلغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، حيث ينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء المهام بالوظيفة العليا المرتبطة به ³⁰¹.

05- التقاعد: الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معينة لإنهاء المهام، وتكون الإحالة دون دخل لإرادة الموظف فيكون من خلال قرار فردي ³⁰².

06- إنهاء المهام لشغل وظيفة عليا أخرى: تتم طبقا لنص المادة 26 من المرسوم 90-226 ³⁰³.

07 - إنهاء المهام لإدماجه في رتبته الأصلية: تناولت أحكامها المادة 31 من المرسوم 90-226 ³⁰⁴.

08 - عدم الصلاحية المهنية أو السياسية: في حالة خروج الوالي عن السياسة المنتهجة من قبل السلطة المركزية ³⁰⁵، لأن ذلك سيؤثر لا محالة عن التنفيذ الجيد لسياسة الدولة محليا وبالتالي قد يجعل من المواطنين المحليين ينفرون من السلطة المركزية، فتخلق هوة بينهما وهو ما يجعل من المنطقي أن يكون هذا سببا كافيا لإنهاء مهام الوالي.

301: نأخذ على سبيل المثال الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور أمر رقم 97-14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر وأمر رقم 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، وقد أقر المجلس الدستوري عدم دستورية هذا القانون بإعتباره قانون مخالف للمادة 15 من الدستور بوضعه لجامعة محلية غير منصوص عليها وهي المحافظة والدائرة الحضرية بموجب قرار رقم 02/ق.أ.م. 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15، (ج.ر.ج.ج. رقم 2000/07) ومنه تم إلغاء منصب والي الولاية وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ طبقا للمادة 05 من أمر رقم 97-15 كما تم تعيين ولاية منتدبين على رأس كل دائرة إدارية.

- مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا،

المرجع السابق، ص 86 وما يليها.

302: شبري عزيزة ويعيش تمام شوقي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري...، المرجع السابق، ص 127.

303: نفس المرجع ، ص 228.

304: نفس المرجع ، ص 129.

305: حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، المرجع السابق، ص 17 .

09 - عدم اللياقة الصحية والبدنية: أشرنا سابقا أن شرط اللياقة البدنية والصحية هو شرط أكثر من ضروري في متولي منصب الوالي، ونظرا لأهمية هذا المنصب والواجبات المرتبطة به فإن غيابه سيؤدي لخلل في القيام بالمهام المنوطة به.

10 - عدم الصلاحية والكفاءة المهنية: أشرنا سابقا أن شرط الكفاءة المهنية من بين الشروط الواجب توفرها في متولي منصب الوالي، رغم أن هذا الشرط هو شرط مرن لكن رغم ذلك في حالة ثبت للسلطة المركزية عدم جدارة الوالي وعدم كفاءته كان لابد من إنهاء مهامه³⁰⁶.

ثالثا: الحقوق والواجبات الوظيفية للوالي.

الوالي بتوليته لمنصبه تنشأ له حقوق وعليه واجبات اتجاه المنصب، وهي على العموم مضبوطة بالقواعد العامة للوظيفة العمومية المذكورة في القانون 03-06 بالإضافة لبعض النصوص التنظيمية، وسأتطرق لأهم هذه الحقوق والواجبات الوظيفية المرتبطة بالمنصب.

أ: الحقوق المرتبطة بمنصب الوالي: بالرجوع لقانون الوظيفة العمومية نذكر من بين الحقوق، الحق في المرتب والحق في الحماية³⁰⁷ بالإضافة لوجود حقوق أخرى كالعطل والضمان الاجتماعي... إلخ .

ب: الواجبات المرتبطة بمنصب الوالي: نصت المادة 17 من قانون الوظيفة العمومية 03-06 على ما يلي " تحدد قائمة الوظائف العليا للدولة وشروط التعيين فيها والحقوق والواجبات المرتبطة بها وكذا نظام الرواتب المطبق على أصحابها عن طريق التنظيم " وفي انتظار صدور التنظيم فإن الوالي يخضع للواجبات الوظيفية المذكورة في قانون الوظيفة العمومية خاصة المواد من 40 إلى 54 منه، إضافة إلى بعض النصوص التنظيمية منها المرسوم التنفيذي 90-226 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 94-04.

وأهم الواجبات المرتبطة بمنصب الوالي نذكر :

1. كتمان السر المهني : يعتبر من أهم واجبات الموظفين وخاصة الذين يتولون مناصب عليا، فنظرا لحساسية منصبه الوالي ملزم بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء خدمته في الإدارة

306: حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، المرجع السابق، ص 17.

307: الوالي خلال ممارسته لمهامه الوظيفية كوالي قد يصدر قرارات أو أفعال مادية أو ذات تكييف جزائي، كما قد يتعرض لمضايقات أو تهديدات من الغير بحكم منصبه، لذا كفل له القانون الحماية عن منصبه فتحل الإدارة محله، إلا إذا كانت الأفعال هي عمدية وخرقا لواجباته الوظيفية، فأهم صور هذه الحماية تكون في الحماية من الأخطاء المهنية والحق في الحماية من التهديدات والاعتداءات .

- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 37

الولائية حيث يلزم المشرع العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن لا يكشف الوقائع أو المحررات أو المعلومات التي يشملها واجب كتمان السر المهني واطلع عليها خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة ولو بعد انتهاء مهامه³⁰⁸.

2. الالتزام بارتداء البذلة الرسمية : نظرا لمكانة الوالي وحفاظا على هيبة هذا المنصب، ألزم المشرع الولاية بارتداء بذلة مهنية³⁰⁹ يتم الموافقة عليها من قبل لجنة وزارية مشتركة حسب المادتين 02 و 03 من المرسوم 81-275³¹⁰، وتخصم مصاريف شراء هذه البذل من ميزانية الدولة حسب نص المادة الأولى من المرسوم 83-594³¹¹.

والحكمة من اشتراط المشرع على الولاية ارتداء تلك البذلة، هي العامل النفسي لديهم و لدى الأفراد و بعث الهيبة في نفوسهم على غرار أسلاك الأمن و القضاء³¹²، لكن في الواقع هذا الواجب غير محترم من الولاية فقليلا ما نشاهد أحد الولاية يرتديها حتى أثناء زيارة رئيس الجمهورية يمكن أن يعود السبب إلى شكل اللباس الذي يشبه اللباس العسكري، مما يتنافى مع المهام المدنية للولاية مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في مواصفات البذلة³¹³.

3. الالتزام بواجب التحفظ: يلزم المشرع الوالي بأن يكون ذا سلوك حسن يتناسب مع أهمية مهامه أثناء تأدية وظيفته أو خارجها للحفاظ على سمعة الإدارة، وعليه أن يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه، كما يجب عليه الالتزام بواجب التحفظ والظهور بالمظهر النموذجي اللائق به نظرا لحساسية منصبه وباعتباره ممثلا للدولة، كما يمنع على أي

308: تنص المادة 48 من قانون الوظيفة العامة رقم 06-03 على "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة" وهو أيضا ما نصت عليه المادة 16 من مرسوم تنفيذي رقم 90-226.

309: عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 30.

-أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 311.

310: مرسوم رقم 81-275 مؤرخ في 17/10/1981 يتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة للمصادقة على البذل وخصائصها بالنسبة للأفراد غير العسكريين للجيش الوطني الشعبي والملمزمين بارتداء البذلة (ج.ر.ج.ج. رقم 81/42).

311: مرسوم رقم 83-594 مؤرخ في 29/10/1983 يتضمن إنشاء بذل خاصة بالولاية ورؤساء الدوائر (ج.ر.ج.ج. رقم 83/45) للتفصيل أكثر حول البذلة الرسمية للولاية .

312: فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2013، ص 40.

313: أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 312.

عامل يمارس وظيفة عليا تلقي أو قبول بمقتضى مهامه ولأي سبب من الأسباب وتحت أي شكل من الأشكال هدايا أو مكافآت أو أية منافع أخرى .

4. **عدم الازدواج الوظيفي**³¹⁴: حظر المشرع على الوالي الجمع بين الوظائف أي ممارسة وظيفة أخرى إلى جانب الوظيفة الرسمية، كما منع عليه ممارسة التجارة أو أي نشاط مأجور آخر أو أية أنشطة تتعارض مع وظيفته، والغاية من هذا الحظر هو حماية الوالي من التبعية الوظيفية التي قد تفرض عليه بمناسبة ممارسته لوظيفة معينة، وإبعاده عن دائرة المخاطر التي قد تلحق به جراء ممارسته للتجارة كمقاضاته وإشهار إفلاسه.

وقد استثنى المشرع من هذا المنع إنتاج الأعمال العلمية والأدبية والفنية، مع اشتراط عدم ذكر العامل الذي يمارس وظيفة عليا وظيفته في هذه الأعمال، إلا بعد الحصول على رخصة قبلية صريحة من السلطة العليا.

كما يمكن للذي يمارس وظيفة عليا أن يقوم بمهام التعليم أو التكوين أو البحث حسب الشروط المحددة في التنظيم الجاري به العمل، من جهة أخرى لا يجوز للعامل الذي يمارس وظيفة عليا أن تكون له في وظيفته صلات تبعية سلمية مباشرة بزوجه أو بقريب له حتى الدرجة الثانية، ويهدف هذا الإجراء إلى الحفاظ على حياد الإدارة³¹⁵.

5. **الخضوع للسلطة الرئاسية**: يخضع الولاة للسلطة الرئاسية وذلك باعتبارهم أعضاء في الجهاز التنفيذي وبالتالي توجد سلطات تعلوهم، بالإضافة إلى ممارستهم لوظيفة عليا يتولى مارسوها مهامهم تحت السلطة التي عينوا لديها، كما يعتبرون همزة وصل بين الهياكل الإدارية والاقتصادية والتقنية والسلطة العليا بحيث يعملون على ترجمة توجيهاتها إلى تدابير تطبيقية، كما يلزمهم التمتع بالجاهزية المستمرة بحيث يكون رهن إشارة الإدارة التي يمارس فيها مهامه. و الوالي يخضع من جهة لرئيس الجمهورية كسلطة رئاسية باعتباره السلطة المخول لها تعيين وإنهاء مهام الولاة، وباعتباره مندوبا للحكومة فهو يسهر على تنفيذ تعليمات الوزير الأول والوزراء ومن جهة أخرى، فباعتباره من الوظائف العليا في الإدارة المحلية فإن الوالي يخضع للسلطة السلمية لوزير الداخلية والجماعات المحلية، الذي خوله المشرع سلطة تسيير الحياة المهنية للأعوان الذين يمارسون وظائف عليا في الإدارة المحلية.

314: مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 1985/03/23 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (ج.ر.ج.ج. رقم 85/13)، و المواد 43 و 44 و 46 من قانون الوظيفة العمومية 03-06.
315: فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 42.

لكن سلطة وزير الداخلية تشمل الإشراف والرقابة فقط دون إمكانية التعيين وإنهاء المهام حيث تعود لرئيس الجمهورية، وفي الحقيقة وزير الداخلية يشكل السلطة الرئاسية الفعلية للوالي باعتباره جهة التظلم الرئاسي ضد قرارات الوالي بموجب قرار للمحكمة العليا³¹⁶.

6. **التصريح بالامتلاكات:** ألزم المشرع الولاية على التصريح بامتلاكاتهم³¹⁷ وذلك في أجل أقصاه شهر من تاريخ تعيينهم أمام لجنة وطنية وذلك بموجب المادة 06 من الأمر 97-04 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، وقد أحسن المشرع حين جعل عدم التصريح أو التصريح الكاذب جريمة يعاقب عليها القانون بموجب المادة 36 من قانون مكافحة الفساد³¹⁸.

يهدف هذا الإجراء إلى إخضاع الولاية للرقابة الشعبية والحفاظ على الشفافية المالية في الحياة السياسية والإدارية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، خاصة في ظل تورط بعض الولاية مؤخرا في قضايا الفساد .

الفرع الثاني

قرارات والي الولاية

الوالي كهيئة تنفيذية يمارس اختصاصاته وأعماله المتنوعة طريق القرارات الإدارية، وهو ما يجعله شبيها برئيس البلدية الذي هو هيئة تنفيذية للبلدية، وقراراتهما تخضع لنفس الشروط والأركان التقليدية التي يتطلبها أي قرار إداري لإصداره.

سنحاول في هذا الفرع التفصيل في قرارات الوالي ضمن ما يلي:

أولاً: أهداف قرارات الوالي.

316: قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، رقم 28892 بتاريخ 12/06/1982، في قضية (س.ح) و (ب.أ) ضد (والي ولاية خ.ط-وزير الداخلية)، المجلة القضائية، العدد الأول، 1989، ص 225.

317: حسب المواد 04 و 05 و 06 من قانون مكافحة الفساد 06-01 مؤرخ في 20/02/2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (ج.ر.ج.ج رقم 06/14)، يشمل التصريح بالامتلاكات جرد الأملاك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتب - الوالي - أو أولاده القصر ولو في الشيوع في الجزائر و/أو في الخارج ويسري التصريح بالامتلاكات على رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاية. ويقدم التصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لانتخاب المعنيين أو تسليم مهامهم .

ومن الأمثلة على تصريح الولاية بامتلاكاتهم نذكر تصريح كل من والي أدرار وباتنة وقسنطينة والنعامة وولاية آخرون بعد إنتهاء مهامهم، أنظر الجريدة الرسمية رقم 29 لسنة 2000، ص 11.

318: يعيش تمام آمال، صور التجريم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، م . إ . ق، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05، سبتمبر 2005، ص 102 .

على خلاف رئيس البلدية الذي يعد ضمن أعضاء المجلس البلدي من جهة، ومن جهة أخرى الهيئة التنفيذية لمداولات المجلس، فإنه بالنسبة للولاية المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة، أي أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك من الصلاحيات ما يؤهله لأن يكون هيئة تنفيذية، حيث الوالي كممثل للولاية حاز على كل الصلاحيات والاختصاصات فجعل من رئيس المجلس الشعبي الولائي عضو بالمجلس كباقي الأعضاء، والصلاحيات الممنوحة له هي صلاحيات رمزية لا ترقى لأهمية المنصب.

ونظرا للازدواج الوظيفي للوالي فإنه يصدر قرارات لا تخرج من حيث أهدافها عن الإطار الذي وضعه القانون، خاصة ما تعلق منها بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فهذه القرارات الإدارية غايتها تنفيذ الميزانية على اعتبار أنه الأمر بالصرف حسب المادة 107 من قانون الولاية، والقرارات التي يصدرها هدفها التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية التابعة للولاية، التي تحت سلطته خاصة المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وهو ما سنقوم بتفصيله في الفصل الثاني في إطار الرقابة الإدارية، كما يصدر قرارات التفويض بالإمضاء لمساعديه ويصدق على قرارات التفويض التي يصدرها رؤساء المجالس الشعبية كما يصدر قرارات تتصل برفض القوائم الانتخابية وغيرها من القرارات.

حين أستعرض نص المادة 124 من قانون الولاية نجد أن الوالي يصدر قرارات من أجل:

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
 - ممارسة اختصاصاته كممثل للولاية المنصوص عليها بالمواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية، وأخرى كممثل للدولة المنصوص عليها بالمواد من 110 إلى 123 من نفس القانون.
- و أهم فائدة للتمييز بين نوعي قرارات الوالي إما كممثل للدولة أو الولاية هي عدم اشتراط توقيع عريضة الاستئناف أمام مجلس الدولة من طرف محامى في دعاوى الإلغاء ضد قرارات الوالي التي يتخذها كممثل للدولة، خلافا لتلك التي يتخذها كممثل للولاية حيث يشترط من حيث الإجراءات ضرورة توقيع عريضة الاستئناف من طرف محام مقبول لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة³¹⁹ تحت طائلة رفض الاستئناف شكلا³²⁰.

319: بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 29.

320: قرار مجلس الدولة رقم 184600 بتاريخ 1999/05/31 قضية والي الشلف ضد (س.ع) "... وحيث أنه يستخلص من عريضة الاستئناف بأن ولاية الشلف الممثلة من قبل واليها أن هذا الأخير هو الذي حرر عريضة الاستئناف ووقع عليها، حيث أنه يستخلص من لب النزاع بأن الولاية معنية هي من مصالحها الخاصة ولم تكن ممثلة للحكومة المركزية... حيث أنه ونظرا لذلك كان على الوالي أن يلجأ إلى نيابة محام معتمد لدى المحكمة العليا لكي يمثلها أمام مجلس الدولة وذلك عملا بالمادة 239

هذا في ظل قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 أما قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08-09، فنص بالمادة 558 على أنه تعفى الدولة والولاية والبلدية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة العليا، كما تنص المادة 827 على أنه تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من ق.إ.م.إ من التمثيل الوجوبي بمحام في الإدعاء أو الدفاع أو التدخل، مما يجعل هنا التفريق في ممارسة الوالي لسلطاته كممثل للدولة أو الولاية بدون أهمية.

إلا أنه يترتب على التمييز المشار إليه تحديد وترتيب مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن قرارات الوالي كممثل للدولة، أما إذا كان القرار صادر عنه كممثل للولاية فالولاية تتحمل مسؤولية التعويض³²¹.

ثانيا: نفاذ قرارات الوالي.

من المعروف أن القرارات الإدارية كقاعدة عامة يتم تنفيذها من تاريخ إنشائها³²²، ويبقى سريان تلك القرارات في حق الأفراد من تاريخ علمهم بها، وهي قاعدة تسري على جميع القرارات التي يصدرها الوالي في إطار القانون المنظم لها سواء أكان قانون البلدية أو الولاية. أما بالنسبة لقرارات السلطات اللامركزية فهي القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية، وهي في الحقيقة تخضع لإجراءات النشر تتميز بأكثر مرونة وتنوعا لأنّ المشرع لم يحدّد طريقة نشر معينة، إلا أنه يكون بإحدى هذه الطرق:

◀ نشرها في مقر البلدية أو الولاية بصفة واضحة ومؤكّدة.

◀ النشر في المجموعات الإدارية.

إذا كانت عملية النشر تتم في الشارع أو في أماكن مخصصة سلفا لهذه العملية وقام نزاع حول عملية النشر، فإنّ الإدارة تثبت قيامها بالنشر القانوني والكامل للقرار الإداري و إلا كان عائقا لسريانه وتعتبر في هذه الحالة مقصورة في قيامها بالنشر وبالتالي يقتضي إعادة العملية،

من قانون الإجراءات المدنية..و بالتالي فولاية الشلف قد خرقت هذه المادة وبالتالي يصبح استئنافها غير مقبول شكلا عملا بالمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية "، رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 829.

321: قرار مجلس الدولة رقم 17892 بتاريخ 2004/05/25 قضية والية الطارف ضد أعضاء مستثمرة فلاحية " وحيث أن الأوجه المثارة من طرف الوالي جدية بما أن قرار التخصيص اتخذ من طرف الوالي بصفته ممثلا للدولة وليس بصفته ممثلا للولاية، وبالتالي لا يمكن في هذه الحالة مقاضاته قصد الحكم عليه بالدفع " رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء 03، المرجع السابق، ص 1332.

322: بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 29.

وعلى العموم فإنّ النّشر في الجريدة الرسمية يكون بالنّسبة للقرارات التّنظيميّة بينما يكون النّشر في النّشرات المصلحيّة والإعلان والعلم اليقيني للقرارات الفرديّة³²³.

حيث عموما القرارات التنظيمية التي يصدرها الوالي يتم تحويلها إلى وزير الداخلية الذي يبت فيها خلال شهر، إما تصديقا أو إلغاء أو تعديلا وفي هذه النقطة يشبه قرار الوالي قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يحتاج لتصديق الوصاية³²⁴.

الفرع الثالث

الأجهزة المساعدة للوالي

نظرا لتعدد مهام الوالي كممثل للدولة والولاية كان من الضروري تدعيمه بأجهزة إدارية محلية تساعده في أدائه لمهامه الكثيرة فيستعين بجهاز إداري تنفيذي وجهاز إداري استشاري، وسنحاول في هذا الفرع التطرق لتلك الأجهزة في العنصرين التاليين.

أولا: الهيئات الإدارية بالولاية.

إن الأوضاع السياسية التي حدثت منذ 1990 نتجت عنها تأثيرات أدت إلى تدعيم وظائف الإدارة بشكل ملحوظ، وأضيفت خلالها لسلسلة الوظائف السامية والمناصب العليا عدة مناصب بالإدارة المحلية مثل الكاتب العام للإدارة والمفتش العام في الولاية وملحق الديوان... وهذا لخلق توازن محليا بين السلطات وإيجاد سلطة إدارية مضادة لسلطة المنتخبين Un Contre Pouvoir³²⁵، فنصت المادة 127 من قانون الولاية على أنه تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك .

يعدّ المجلس التنفيذي الولائي³²⁶ من أجهزة وهياكل الإدارة العامة بالولاية، مصالحه تسمى بالمصالح الخارجية للدولة في الولاية، حين صدور المرسوم التنفيذي 90-285³²⁷ ذكر أن مصالح الإدارة العامة في الولاية تتشكل من الأمانة العامة والديوان ومصالح التنظيم

323: راشف فريدة، نفاذ القرارات الإدارية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2006/2009، ص 16.

324: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 98.

325: Mahmoud Bouzerde , **les fonctions supérieures en Algérie**, mémoire de magister, Institut de droit et des sciences administratives, université d'Alger , décembre 1992 , P 133.

326: Seriak Lahcene, **l'organisation et le fonctionnement de la wilaya** , ENAG/Editions, Algérie, 1998 , P 197 et S

327: مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في 29/09/1990 يحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج رقم 94/42) معدل ومتمم بمرسوم تنفيذي رقم 94-177 مؤرخ في 26/06/1994 (ج.ر.ج.ج رقم 94/42) .

والشؤون العامة والإدارة العامة، وتم إحداث منصب الوالي المنتدب للنظام العام والأمن بموجب المرسوم التنفيذي 92-347³²⁸، ليتم إضافة المفتشية العامة بالمرسوم التنفيذي 94-177، ثم في نفس السنة قام المشرع بإدراج الدائرة ضمن أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية فصدر في الشهر الموالي المرسوم التنفيذي 94-215³²⁹ المنظم لأجهزة الإدارة العامة في الولاية، حيث نصت المادة 02 منه على أن الإدارة العامة في الولاية الموضوعه تحت سلطة الوالي تضم الكتابة العامة والمفتشية العامة والديوان ورئيس الدائرة، ليعيد المرسوم المجلس التنفيذي الولائي للوجود تحت إسم مجلس الولاية بالمادة 03 منه.

في بحثنا هذا سنحاول التطرق للأجهزة الإدارية المساعدة للوالي وعلاقة الوالي بها ضمن:
أ: **الكتابة العامة أو الأمانة العامة**³³⁰: تم تشكيلها بموجب المرسوم 79-141³³¹، حيث تشكلت بموجبه مصالح مشتركة لمجموع المصالح التنفيذية بالولاية، ثم عملت الدولة على تغيير التنظيم بموجب المرسوم 83-545³³²، وهو ما سمح للكتابة بتطوير عملها وتوسيع اختصاصها ثم صدر المرسوم 86-30³³³ ليقصص عملها، والملاحظ أنه في كل التنظيمات كان المشرع يذكر مصطلح الكتابة العامة إلا أنه بالمرسومين 90-285 و 94-177 المذكورين سابقا ذكر مصطلح الأمانة العامة بدل الكتابة العامة، غير أنه عاد ونص عليها بمصطلح الكتابة العامة بالمرسوم التنفيذي 94-215 بالمادة 02 منه.

يوجد على رأس الكتابة أو الأمانة العامة كاتب عام للولاية وهو من المناصب العليا للدولة حسب المرسوم التنفيذي 90-227، تناولت المادة 05 من المرسوم 94-215 مهامه وأخضعته للوالي ومن مهامه:

1. السهر على العمل الإداري وضمان استمراريته ومتابعة عمل جميع مصالح الدولة بالولاية، كما ينسق أعمال المديرية بالولاية.

328: مرسوم تنفيذي رقم 92-347 مؤرخ في 14/09/1992 معدل ومتمم للمرسوم 90-285 (ج.ر.ج.ج. رقم 92/67)

329: مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23/07/1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/48)

330: أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 171 وما يليها.

331: مرسوم رقم 79-141 مؤرخ في 08/09/1979 يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره (ج.ر.ج.ج. رقم 79/37).

332: مرسوم رقم 83-545 مؤرخ في 24/09/1983 يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره (ج.ر.ج.ج. رقم 83/40).

333: مرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 18/02/1986 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ويحدد مهامها وتنظيمها (ج.ر.ج.ج. رقم 86/08).

المكلفة بالوثائق والمحفوظات، ويتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها وينشط الهياكل المكلفة بالبريد، كما يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية.

3. يعلم الوالي بسير الأشغال وينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار بالولاية.

4. يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية، كما ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية اجتماعات هذا المجلس ويعدّها ويتولّى كتابتها.

5. يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.

6. ينوب الوالى فى حالة غيابه أو حصول مانع له ويمارس بهذه الصفة كل صلاحيات الوالى.

ب: المفتشية العامة في الولاية³³⁴: تم إحداث أول مفتشية عامة في الولاية بموجب المرسوم 86-30 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها، لكنها ألغيت بموجب المرسوم التنفيذي 90-285 المذكور سابقا، إلا أنه أعيد استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 حسب المادة 02 منه، أما المادة 06 من نفس المرسوم فنصت على أنه تخضع المفتشية العامة لنص خاص والذي صدر بموجب المرسوم التنفيذي 94-216³³⁵، فنص على صلاحيات المفتشية التي تشمل التدخل في الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية، وبالتالي تتولى ذلك بصفة دائمة من أجل تقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات التي تحت سلطة الوالي.

ثم جاء المرسوم التنفيذي 473-94³³⁶ المتعلق بطريقة التعيين في الوظائف والمناصب العليا بالمفتشية العامة في الولاية، فنصت المادة 02 منه على أنه يعين المفتش العام في الولاية بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح وزير الداخلية وتنتهى مهامه بالطريقة نفسها، ويعد المفتش العام الشخصية الثالثة بالولاية بعد الوالي والكاظم العام³³⁷، ثم أصبح يعين بموجب مرسوم رئاسي يصدر عن مجلس الوزراء تنفيذًا لمحتوى المرسوم الرئاسي 99-240 المذكور سابقًا والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

334: أحمد عمبروش، **الجماعات المحلية وديوان الوالي**، المرجع السابق، ص 178 وما يليها.

335: مرسوم تنفيذي رقم 216-94 مؤرخ في 23-07-1994 يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/48)

336: مرسوم تنفيذي رقم 94-473 مؤرخ في 1994/12/27 يتعلق بطريقة التعيين في الوظائف والمناصب العليا بالمفتشية العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 95/02)

337: أحمد عميروش، **الجماعات المحلية وديوان الوالي**، المرجع السابق، ص 180.

ج: الديوان³³⁸ : أول تنظيم واضح لديوان الوالي كان بصدور المرسوم 68-462³³⁹ ثم جاء المرسوم 79-141 المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره³⁴⁰، كما تم ذكر صلاحيات الديوان بالمرسوم 83-128³⁴¹، وفي 1990 طرأت تغييرات على صلاحيات الديوان بموجب المرسوم 90-285 حيث بإلغاء المجلس التنفيذي للولاية تغيرت صلاحيات الديوان بموجب المادة 03 من المرسوم، لأنه في إطار الإصلاحات السياسية جاء المرسومين 91-87 و 92-138 ليعدلا المرسوم التنفيذي 90-285، فأضيفت اختصاصات أخرى للديوان وهي المتابعة والتنسيق لعمل مصالح الحماية المدنية والإسعافات والعلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام والجمعيات ولا سيما الجمعيات ذات الطابع السياسي والعلاقات مع المنتخبين³⁴².

إلا أن أهم الإصلاحات جاءت بالمرسوم التنفيذي 94-215 المذكور سابقا الذي أنشأ مجلس الولاية الذي يرأسه الوالي أو الكاتب العام عند غيابه أو حصل له مانع.

د: الدائرة³⁴³: تعتبر الدائرة هيئة من هيئات عدم التركيز، كما أنه ليس لها استقلال مالي أو إداري ولا تحظى بتمثيل ديمقراطي ولا مجلس شعبي منتخب فهي ليست جماعة محلية إنما مجرد قسم إداري، يرأسه أحد مساعدي الوالي وهو رئيس الدائرة الذي يعمل تحت سلطة الوالي على إنعاش وتوجيه وتنسيق نشاط البلديات وبالتالي فهي همزة وصل بين الولاية والبلدية فهناك من يرى أن دورها مهم وهناك من يرى العكس³⁴⁴، تنشأ بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية.

338: أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 88 وما يليها.

339: مرسوم تنفيذي رقم 68-462 مؤرخ في 1968/07/24 يتعلق بسلطات عامل عمالة الأوراس وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة (ج.ر.ج.ج. رقم 68/62).

340: مرسوم تنفيذي رقم 79-141 مؤرخ في 1979/09/08 يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره (ج.ر.ج.ج. رقم 79/37).

341: مرسوم تنفيذي رقم 83-128 مؤرخ في 1983/02/12 يحدد مهام تنظيم بعض أجهزة وهياكل الإدارة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 83/07).

342: أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 104 وما يليها.

343: مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، المرجع السابق، ص 74.

344: Ahmed Karâa, *La Daira échelon, controversé de déconcentration*, mémoire de magistère en droit public, Alger, Juin 1992, P 123.

تعرضت الدائرة لعدة انتقادات كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية³⁴⁵ كما أنها لا تتمتع بالوجود القانوني حيث كل من قانون الولاية والبلدية لم يذكر الدائرة، ولقد استغل المشرع حيلة قانونية لإنشاء الدوائر معتمدا على المرسوم التنفيذي 91-306 الذي يعطي قائمة البلديات المنشطة من قبل الدائرة، وقبلها صدر مرسوم تنظيميين الأول 84-302 والمتعلق بتحديد المهام والتنظيم العام لبعض هيئات وهياكل الإدارة في الولاية وكذا نظامهم القانوني والثاني 86-310 المحدد لقائمة البلديات المنشطة من طرف كل رئيس دائرة³⁴⁶، ثم جاء المرسوم التنفيذي 94-215 بمثابة السند القانوني للدائرة كونه يعتبر رئيس الدائرة أحد الأجهزة التابعة لسلطة الوالي، وبالتالي فإن الوجود القانوني للدائرة يكون من خلال وظيفة رئيسها³⁴⁷.

فالدائرة إذن تسير من طرف رئيس معين بمرسوم رئاسي وباقتراح من الوالي وتنتهي مهامه بنفس الطريقة، يتولى تنشيط ومراقبة أعمال البلديات التابعة له بالإشراف على بلدية أو أكثر من بلديات الولاية، ويمكن للوالي أن يفوض له صلاحية الإمضاء لممارسة كافة مهامه. و نشير أن العديد من الدارسين والمهتمين بالقانون الإداري راهنوا على أن مشروع قانونا البلدية والولاية الجديدين سيتناول الدائرة وصلاحياتها ويعمل على تنظيمها، إلا أن ذلك لم يحدث بسبب أن نص الدستور ذكر أن الجماعات المحلية هما البلدية والولاية³⁴⁸.

345: من آثار الشخصية المعنوية قيام شخص قانوني جديد يتمتع بالأهلية اللازمة لتحقيق أهدافه وله ذمة مالية مستقلة، يسأل في حدودها عما يقع منه من أعمال وأيضاً نائب قانوني يعبر عن إرادته، ويتمتع بحق إصدار قرارات إدارية باعتباره كشخص من أشخاص القانون العام وهو مالا نجده في الدائرة، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 115، وللتفصيل أكثر حول الشخصية المعنوية أنظر لـ أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، برنامج الدراسات القانونية العلمية، القاهرة، 1999، ص 88 وما يليها

346: Ahmed Karâa: op-ci, P 186-187.

347: " حيث أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي ويمثله على المستوى المحلي " قضية رقم 11803 بتاريخ 2002/12/03، الغرفة الخامسة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3-2003، جانفي -جوان 2003، ص 171 وما يليها.

348: في سنة 1974 صدر تقسيم إقليمي للولايات أدى إلى تقليص حجم وعدد الولايات، فزال مبرر وجود الدائرة المتمثل في وجود ولايات ذات مساحة واسعة تتطلب وجود وسيط بينها وبين تلك البلديات التي تبعد عن مركز الولاية، لكن عمليا البلديات الواقعة بمقر الولاية حققت نجاحا مما أستبعد معه فكرة إلغاء الدائرة، لذلك المشرع عند تعديله لقانون الولاية عام 1981 أبقى على الدائرة بوصفها وضعا إنتقاليا وبصدر قانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإداري والذي ألغى الأحكام الخاصة بالدائرة والموجودة في باب الأحكام الإنتقالية لقانون الولاية 1969 والمعدل بموجب قانون 01-81 بالتالي قانونا الدائرة ملغاة ولم يعد لها إلا الإستمرار في عملها بدون أي سند أو شرعية قانونية ولذا يمكن القول أن القانون 84-09 خلق مشكل عندما ألغى الدائرة مع أنها واقعا وفعليا موجودة وتعمل بدون أي سند قانوني خاصة أن هذا القانون الجديد أتى بـ 704 بلدية جديدة، مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، المرجع السابق، ص 76.

-Ahmed Karâa: op-cit ; p 94

هـ: مجلس الولاية: تتكون الهيئة التنفيذية للولاية من مجلس الولاية وهو المسؤول على تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي³⁴⁹، تعود نشأته إلى قانون الولاية 69-38، وهو ما تم تطبيقه على أرض الواقع من خلال صدور المرسوم 70-83 المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي³⁵⁰، ثم أعيد النظر في عدد المديريات بموجب المرسوم 70-166 المتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات³⁵¹، ولم يستقر العدد فتارة يزداد وتارة ينقص فبدأ بـ 08 مديريات و وصل إلى 30 مديرية على اختلاف تسمية هذه المديريات وهذا فيما بعد³⁵²، ثم تم الاقتناع أن بقاء المجلس التنفيذي بهذه التشكيلة فيه تبذير للأموال فتم تقليص العدد بموجب المرسوم 86-30، حتى صدور دستور 1989 والذي جاء تأسيسا على التوجه السياسي القائم آنذاك، إلا أن قانون الولاية لسنة 1990 لم يشر إلى المجلس التنفيذي الولائي كما أن النصوص التنظيمية التي صدرت بعد قانون الولاية مثل المرسوم 90-285 أبقت الأمر على حاله حتى صدور المرسوم التنفيذي 94-215 أين أعاد من جديد للوجود المجلس التنفيذي الولائي تحت اسم مجلس الولاية.

أما بالنسبة لاجتماعات المجلس فتكون في دورة عادية مرة بالأسبوع برئاسة الوالي وفي حالة غيابه أو حصل له مانع يخلفه الكاتب العام، بالإضافة أنه قد يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي في حالة تطلب الأمر ذلك.

ويمكن أن نقسم الاختصاصات التي يقوم بها مجلس الولاية³⁵³ إلى:

1. اختصاصات تنفيذية فيقوم بتنفيذ قرارات الحكومة وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي .
2. اختصاصات في مجال الرقابة الإدارية³⁵⁴ .

و: مديرية الإدارة المحلية: يسند لمديرية الإدارة المحلية مهام إعداد وتنفيذ ميزانية التسيير وميزانية التجهيز بالولاية بالتعاون مع مصالح أخرى، ودراسة واقتراح كفاءات تسيير المستخدمين

349: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 75.

350: مرسوم رقم 70-83 مؤرخ في 12/06/1970 يتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي (ج.ر.ج.ج رقم 70/53)

351: مرسوم رقم 70-166 مؤرخ في 10/11/1970 يتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات (ج.ر.ج.ج رقم 70/96).

352: فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2013، ص 107 وما يليها.

353: فريجة الحسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة -، د.م.ج، الجزائر، الطبعة الثانية، 2010، ص 189.

354: حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة،

أفريل 2010، ص 83، المقال منشور على الرابط التالي:

<http://www.univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/eg/eg6/rg6a6.pdf>.

وتكوينهم المعينين لدي المصالح المشتركة في الولاية، وتجمع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات، كما تضبط الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية.

هذا بالإضافة لأنها تقوم بكل دراسة وتحليل الوسائل المؤدية لدعم الموارد المالية للولاية والبلديات، كما تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلدية والمؤسسات العمومية.

يتم تعيين مدير الإدارة المحلية بموجب مرسوم رئاسي يصدر عن مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 8/02 من المرسوم الرئاسي 99-240 المذكور سابقا.

ز: مديرية التقنين والشؤون العامة: يسند لها القيام بتنظيم الاتصال مع الأجهزة والهيكل المعنية بالعمليات الانتخابية، كما تتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين والولائيين، وتتخذ إجراءات نزع الملكية أو الوضع تحت حماية الدولة، كما تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات الواجب إشهارها ومراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي، كما تقوم بتبليغ القرارات الإدارية الولائية وتطبق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص وتدرس منازعات الدولة والولاية وتتابعها.

يتم تعيين مدير التقنين والشؤون العامة بموجب مرسوم رئاسي، يصدر عن مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 8/02 من المرسوم الرئاسي 99-240 المذكور سابقا .

ح: الوالي المنتدب للنظام العام والأمن: نظرا للظروف الأمنية الصعبة التي عاشتها الجزائر في التسعينات تم إصدار عدة قوانين كقانون الطوارئ وقانون المظاهرات العمومية³⁵⁵، ومن المناصب المستحدثة في 1992 منصب الوالي المنتدب للنظام العام³⁵⁶، حيث تم تنظيم قيادة الولاية من خلال تنصيب ثلاث ولاية على رأس قيادة الولايات الكبيرة الأربعة (الجزائر العاصمة ووهران وقسنطينة وعنابة)، ويتمثلون في والي الولاية ووالي كاتب عام ووالي مكلف بالأمن، كان هذا التنظيم بموجب المرسوم التنفيذي 90-347 المذكور سابقا والمعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 90-285.

وللوالي المنتدب للنظام العام والأمن صلاحيات كثيرة كمساعد للوالي، ومن مهامه تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها، وينشط وينسق أعمال المكلفين بالأمن ومساعدتي الأمن في الدوائر والبلديات تحت سلطة الوالي، كما يمكنه طلب كل الوثائق والمعلومات التي لها علاقة بالمهام المسندة إليهم.

355: قانون رقم 91-19 مؤرخ في 02/12/1991 المعدل والمتمم للقانون 89-28 (ج.ر.ج.ج. رقم 91/62).

356: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية-الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 73.

و قد تم بموجب المرسوم التنفيذي 93-314 المتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن³⁵⁷، والجدير بالذكر أن منصب مندوب الأمن لدى الوالي تعد من المناصب العليا في الدولة حسب المادة 03 من نفس المرسوم، يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من رئيس الحكومة حسب المرسوم الرئاسي 99-240.

في الأخير نذكر أن هذا التنظيم لم ينجح وألغي بعد عام واحد من إقراره، وتبعاً لهذه التجربة ظهر نمط جديد سنة 1996 يخص إدارة ولاية الجزائر العاصمة حسب المرسوم الرئاسي 96-264 المتعلق بتسيير ولاية الجزائر³⁵⁸، التي تطورت إلى مستوى المحافظات إلا أنه تم إلغائه لعدم دستوريته³⁵⁹.

ط: الوالي المنتدب: تم بموجب المرسوم الرئاسي 2000-45 المؤرخ في 2000/03/01³⁶⁰ المعدل للمرسوم التنفيذي 97-480 المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى³⁶¹، فنص المرسوم على أنه يسير الدوائر الإدارية ولاية منتدبون لدى والي ولاية الجزائر، ومهام هذا الوالي المنتدب هي مهام الوالي يمارسها تحت سلطته³⁶².

و الملاحظ أن هذا المنصب مسته عدة تعديلات منذ صدور أول نص قانوني بعد الاستقلال سنة 1967³⁶³، وقد كان للتعديل الذي تضمنه نظام محافظة الجزائر الكبرى بموجب الأمر 97-14³⁶⁴ والأمر 97-15³⁶⁵ بالغ الأثر على نمط التنظيم والتسيير المؤسس على المركزية المتشددة.

357: مرسوم تنفيذي رقم 93-314 مؤرخ في 1993/12/19 يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن (ج.ر.ج.ج. رقم 93/84)

358: مرسوم رئاسي 96-264 مؤرخ في 1996/08/03 يتعلق بتسيير ولاية الجزائر (ج.ر.ج.ج. رقم 96/47).

359: أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، المرجع السابق، ص 86.

360: مرسوم رئاسي رقم 2000-45 مؤرخ في 2000/03/01 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 1997/08/02 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، (ج.ر.ج.ج. رقم 97/09).

361: مرسوم تنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 1997/12/15 يحدد تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها (ج.ر.ج.ج. رقم 97/83).

362: مقطف خيرة: تطبيق نظام المركزية في الزائر من 1967 إلى يومنا، المرجع السابق، ص 87 وما يليها.

363: مرسوم رقم 67-30 مؤرخ في 1967/01/27 يتعلق بالتنظيم الإداري لمدينة الجزائر، (ج.ر.ج.ج. رقم 67/09).

364: أمر رقم 97-14 مؤرخ في 1997/05/31 يتضمن التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر (ج.ر.ج.ج. رقم 97/38).

365: أمر رقم 97-15 مؤرخ في 1997/05/31 يتضمن القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر.ج.ج. رقم 97/38).

أما بحلول سنة 2000 تم إلغاء القانون الأساسي الخاص بالمحافظة³⁶⁶ ليحل محله نظام ولاية الجزائر بموجب الأمر 01-2000³⁶⁷، هذا الأخير نقل إليه التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى ضمن المرسوم الرئاسي 45-2000 في ظل ظروف سياسية متميزة دون أن تتبعها نصوص قانونية تفيد الرجوع إلى الأحكام الخاصة لولاية الجزائر المنصوص عليها في قانون البلدية 08-90، كما هو مشار إليه في الأمر 01-2000 السابق ذكره.

و نظرا لأهمية هذا المنصب قام والي ولاية الجزائر بعزل رئيس بلدية باب الواد بعد فيضانات 2011/11/10 لعدم كفاءته وعجزه في التكفل بمخلفات الفيضانات، وتم خلالها تكليف والي المنتدب لحسين داي بتسيير الأزمة بشكل مؤقت، كما تم أيضا تعيين وتسخير 09 ولاية منتدبين ببومرداس إثر زلزال 2003/05/21 يمارسون مهامهم تحت سلطة والي³⁶⁸.

ثانيا: الأجهزة الاستشارية للوالي.

يقصد بها تلك التي تقوم بمساعدة السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية والاقتصادية التي تدخل ضمن اختصاصاتها، وهي مكونة من موظفين متخصصين في فرع معين من فروع العلوم والمعرفة، يقوم بعد البحث والتحري والدراسة بإبداء الرأي في المسائل المعروضة عليهم، ولقد ساهمت الإدارة الجزائرية النظم المتبعة الإدارات الحديثة، فقامت بتقسيم الإدارة المركزية واللامركزية إلى أجهزة رئيسية وأخرى معانة وأخرى استشارية³⁶⁹، إذ تلعب الأجهزة الاستشارية دورا حاسما في عقلنة القرار السياسي والإداري على حد سواء، لما تقدمه من المعلومات تمكن أصحاب القرار من تفادي الإنزلاقات التي قد تنتج عن غياب رؤية توقعية عقلانية، أثناء إصدار القرار سواء سياسى أو إدارى أو غيره³⁷⁰.

366: القرار رقم 02/ق.أ. / م. 2000 مؤرخ في 2000/02/27 يتعلق بمدى دستورية أمر رقم 97- 15 المؤرخ في 1997/05/31 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، (ج.ر.ج. رقم 2000/07).

367: أمر رقم 01-2000 المؤرخ في 2000/03/01 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ.م. 2000 المؤرخ في 2000/02/27 المتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15 المؤرخ في 1997/05/31 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

368: فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 106.

369: فريجة الحسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 193.

370: معاشو نبيلة، تحليل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية المحلية من خلال الجلسات الوطنية حول التنمية المحلية، مذكرة طور الأول لمدرسة الدكتوراه فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بين عكنون، 2012/2013، ص 03.

أما محليا يهدف النشاط الاستشاري لمساعدة الوالي في تأدية أعماله ومهامه المنوطة به، وبالنسبة للهيئات الاستشارية للوالي هي كثيرة ومتنوعة ³⁷¹ منها هيئات استشارية مباشرة للوالي وأخرى غير مباشرة، وسأتطرق لبعضها لتوضيح عملها فقط وليس حصرها فيما يلي ³⁷²:

أ : **المجلس الاقتصادي والاجتماعي**: أنشئ بموجب الأمر 68-610 ³⁷³ ليلعب دورا هاما كمستشار للحكومة إلا أن عمله جمد بعد فترة قصيرة من إنشائه ، ليتم إعادة تأسيسه بموجب المرسوم الرئاسي 93-255 ³⁷⁴ مع إحداث تغييرات على نظامه القانوني، إذ أحست السلطات بضرورة إعادة بعث هذه المؤسسة حتى تتمكن هذه الأخيرة من الحصول على صورة واضحة وضعت من قبل خبراء حول الوضع الاقتصادي و الاجتماعي المزري للبلاد.

للمجلس عدة اختصاصات تتمثل إبداء الرأي في المسائل والموضوعات ذات الصبغة المحلية وينظر في ميزانية الولاية ويبيدي رأيه بشأنها، كما يقوم بدراسة ما يتعلق ببرامج التخطيط في المجال الاقتصادي والاجتماعي بالولاية، وكل ما يتصل بتنمية مواردها، بالإضافة لأنه يشارك في تحضير المخطط الوطني للتنمية ³⁷⁵ .

و بالنسبة للدارسات المنجزة من المجلس فهي تعد عنصرا أساسيا في توعية أصحاب القرار، وتساعدهم على تحديد الإطار العام لسياساتهم العامة ³⁷⁶ ، وبالرجوع لنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي 93-225 المتعلق بعمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ³⁷⁷، فإن مهامه تتمثل على الخصوص فيما يلي:

371: عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 51 وما يليها .

- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د. م.ج، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982، ص 145.

- علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، د. م.ج، الجزائر، بدون تاريخ، ص 93.

372: علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 87 وما يليها.

373 : أمر رقم 68-610 مؤرخ في 1968/11/06 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي (ج.ر.ج.ج رقم 69/90) .

374 : مرسوم رئاسي رقم 93-255 مؤرخ في 1993/10/05 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي (ج.ر.ج.ج رقم 93/64) .

375: علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 98.

- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 216.

- معاشو نبيلة، تحليل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية المحلية...، المرجع السابق، ص 49 وما يليها

376: معاشو نبيلة، تحليل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية المحلية...، المرجع السابق، ص 109.

377: مرسوم رئاسي رقم 93-225 مؤرخ في 1993/10/05 يتعلق بعمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (ج.ر.ج.ج رقم 93/64).

• ضمان استمرار الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين .

• تقييم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والثقافية ودراساتها.

• تقديم الاقتراحات والتوصيات وإبداء الآراء حول القضايا التي هي ضمن اختصاصاته.

خلال اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 2011/05/02 كلف رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بتفعيل التشاور والحوار بدعم كامل سواء من الحكومة أو الجماعات المحلية وبمشاركة الكفاءات الجديرة بتمثيل السكان والمنتخبين المحليين وممثلي الإدارة المحلية لتحديد أهداف تنمية محلية متماشية مع تطلعات السكان³⁷⁸.

ومن بين مساهمات هذا المجلس تنظيمه لحوالي (20) عشرين لقاء على المستوى المحلي في الفترة الممتدة بين 05 سبتمبر إلى 18 نوفمبر 2011، ليتبع ذلك سبع (07) لقاءات جهوية نظمت بكل من ورقلة وبشار والأغواط وهران وبجاية وعنابة والجزائر العاصمة ثم إختتم أشغاله بعقد لقاء وطني يومي 29 و 30 ديسمبر 2011³⁷⁹.

نشير في الأخير أن المجلس دوره إستشاري للحكومة ، لكن توصياته يمكن أن تساهم و يستأنس بها الوالي في ترقية التنمية المحلية ورفع توصيات للسلطة المركزية من خلال تبني إقتراحات المجلس المتعلقة بالعمل المحلي .

ب: اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي الولائي: هي لجان تختص بدراسة المسائل الإدارية والمالية والموضوعات ذات الطابع الاقتصادي خاصة مجال التجهيز والتخطيط والشؤون الاجتماعية والثقافية³⁸⁰.

ج: لجان مختلفة استشارية: تنشأ بقرار من الوالي أو الكاتب العام بتفويض من الوالي لتحقيق هدف مرحلي محلي يساهم في تحقيق مصلحة داخلية أو خارجية للولاية كاللجان الصحية، ومن اللجان التي لها دور استشاري نجد منها.

✓ **اللجنة الولائية المعنية ببرنامج استصلاح الأراضي:** للجنة دور استشاري هام في مجال استصلاح الأراضي موضوع طلب الامتياز الفلاحي، يتم استشارتها في البرامج الواقعة على

378: معاشو نبيلة، تحليل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية المحلية...، المرجع السابق، ص 109.

379: سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، المرجع السابق، ص 168.

380: حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 87 .

عائق محافظة تنمية الفلاحة في المناطق الصحراوية، يحكم عملها المرسوم 322-94 المتعلق بامتياز الأراضي الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار³⁸¹.

✓ **الجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية:** يحكمها المرسوم التنفيذي 370-95³⁸² دورها استشاري وهي تحت سلطة الوالي تتكون من مدراء كل من الفلاحة والثقافة بالإضافة لثلاثة منتخبين من المجلس الشعبي المحلي يعينهم الوالي وممثلين عن الجمعيات المهتمة بالتراث المعماري وحماية البيئة المبنية.

✓ **الجنة المكلفة بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة :** من اللجان الوزارية التي من ضمن أعضائها الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية المعنية المكلفة بدراسة مخططات تهيئة المدن الجديدة التي تم تحديد تشكيلتها بموجب القرار المؤرخ في 2013/05/07³⁸³.

✓ **الجنة الولائية للمجالات المحمية :** يحكمها القانون 02-11 المتعلق بالمجالات المحلية في إطار التنمية المستدامة³⁸⁴، حيث تنص المادة 18 من القانون على أنه تنشأ لجنة ولائية تضم القطاعات المعنية وتتولى إبداء الرأي حول اقتراح وجدوى التصنيف والموافقة على دراسات التصنيف للمجال المحمي، الذي ينشأ بموجب قرار من الوالي أو من رئيس المجلس الشعبي البلدي، يبلغ هذا الرأي إلى اللجنة الوطنية للمجالات المحمية .

كما نصت المادة 28 من نفس القانون على أنه تبادر السلطة التي طلبت التصنيف بإعداد تصنيف المجال المحمي، بمجرد الموافقة على دراسة التصنيف من قبل اللجنة بموجب :

- قانون بالنسبة للمحميات الطبيعية الكاملة .
- مرسوم بالنسبة للمجالات المحمية الأخرى .
- قرار رئيس البلدية بالنسبة للمجالات المحمية المتواجدة داخل إقليم البلدية المعنية .
- قرار الوالي بالنسبة للمجالات المحمية التي تمتد على بلديتين أو أكثر .

381: مرسوم رقم 322-94 مؤرخ في 1994/10/17 يتعلق بامتياز الأراضي الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار (ج.ر.ج.ج. رقم 94/67) .

382: مرسوم تنفيذي رقم 370-95 مؤرخ في 1995/11/15 يتعلق بلجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية (ج.ر.ج.ج. رقم 95/70) .

383: قرار مؤرخ في 2013/05/07 يحدد تشكيلة اللجنة الوزارية المشتركة لدراسة مخطط تهيئة المدينة الجديدة (ج.ر.ج.ج. رقم 13/62) .

384: قانون رقم 02-11 مؤرخ في 2011/02/17 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة (ج.ر.ج.ج. رقم 11/13) .

- قرار مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية و وزير البيئة بالنسبة للمجالات المحمية التي تمتد على ولايتين أو أكثر .

د: مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية: تقوم مكاتب الدراسات والتجهيز والتهيئة العمرانية المتواجدة بالولاية بمساعدة الإدارة المحلية من أجل إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية بالولاية³⁸⁵.

الفرع الرابع

سلطات الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص فيعتبر عضوا أو سلطة إدارية من السلطات الإدارية المركزية، وجهاز لنظام عدم التركيز فهو ممثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية³⁸⁶، حيث أنه ممثل الدولة ومفوض الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل من الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها، كما أنه الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فيحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الولائي، ويمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة³⁸⁷ من خلال كونه ممثل لمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية.

لا تنحصر سلطات الوالي في قانون الولاية فقط بل منها ما نجده في قانون البلدية الجديد، ومنها ما تضمنته قوانين أخرى كقانون الانتخابات، الأملاك الوطنية والقوانين العقارية والتعمير، الحالة المدنية، الضرائب..³⁸⁸، ولأنها ليست محددة بقانون معين نجدها تتوزع بين مختلف النصوص القانونية والتنظيمية على اختلاف القطاعات التي تدخل ضمن دائرة اختصاصه، والتي ضبطها من خلال استثناء بعض القطاعات والمسائل من مجال صلاحيات الوالي بموجب المادة 111 من القانون 07-12.

أولا: سلطات الوالي كممثل للولاية.

منحت القوانين المتعلقة بالولاية المتتالية للوالي العديد من السلطات، فجعله قانون الولاية ممثل الدولة ومفوض الحكومة، وخلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي

385: حسين فريجة، الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 87 .

386: بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 103 وما يليها.

387: مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 21 وما يليها.

388: علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 83 وما يليها.

الولائي ، فذكر قانون الولاية سلطات الولائي هنا تحت عنوان " سلطات الولائي بصفته ممثلا للولاية " على عكس قانون 1990 الذي ذكر عبارة " سلطات الولائي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي "، نلاحظ هنا أن سلطات الولائي كممثل للولاية أكبر من كونه هيئة تنفيذية، وبالتالي العبارة المستخدمة في قانون 2012 هي الأنسب، هنا سنتناول سلطاته كممثل للولاية للتوضيح أكثر فيما يلي:

أ: سلطات الولائي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: يمثل الولائي حلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزية³⁸⁹، والولائي من خلال عمله كهيئة تنفيذية وبهذه الصفة يقوم بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

01- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي: يقوم الولائي بتنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداولات المجلس الشعبي الولائي، طبقا للمادة 83 من قانون الولاية لسنة 1990³⁹⁰، وأكدته قانون الولاية لسنة 2012 بالمادتين 102 و 124 منه، ويكون ذلك بموجب قرارات ولائية تنفيذا لما يصادق عليه جهاز المداولة، ويوجه التعليمات لمختلف المصالح لتنفيذ مداولات المجلس.

02- الإعلام: يلزم قانون الولاية الولائي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الولائي بوضعية ونشاطات الولاية، وذلك عن طريق تقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي للدورة السابقة، كما يطلع الولائي رئيس المجلس بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس حسب المادة 103 من قانون الولاية ، وإطلاعه سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية يتبع بمناقشة، التي يمكن أن تنتج عنها توصيات يتم إرسالها إلى وزير الداخلية والقطاعات المعنية، ويزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.

ب: الولائي ممثل للولاية أمام القضاء: الولائي هو ممثل الولاية أمام القضاء حسب المادة 106 من قانون الولاية لسنة 2012 سواء مدعية أو مدعى عليها.

ج: يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية: يمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية، وفي جميع الأعمال الإدارية، فيقوم بعملية التنسيق بين المصالح الإدارية للولاية وحسن سيرها وتنشيط أعمالها، ومراقبة المؤسسات العمومية التي تخضع لوصايته وأيضا يشرف على الإدارة العامة للولاية.

389: فريجة الحسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 181.

390: عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 149.

د: السلطات الممنوحة للوالي في الجانب المالي: الوالي هو الأمر بالصرف بهذه الصفة يتولى إعداد المشروع التقني لميزانية الولاية وتحضيرها حسب المادة 160 من قانون الولاية ، كما يقوم بنقل الاعتمادات المالية من مادة إلى أخرى ومن باب فرعي إلى باب آخر، وفي حالة الاستعجال يمكنه نقل الاعتمادات المالية من باب لآخر بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي، الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة حسب المادة 170 من قانون الولاية، أما إذا كانت الاعتمادات مقيدة بتخصيص خاص فلا يجوز القيام بأي إجراء لنقلها.

وفي مجال الصفقات العمومية يتولى التوقيع على العقود والصفقات التي وافق عليها المجلس الشعبي حسب المادة 08 من قانون الصفقات العمومية 10-236، ويقوم بممارسة هذه السلطة ضمن اللجنة الولائية للصفقات التي أسندت رئاستها إليه³⁹¹.

يمكن أن يصدر الوالي مقرر بالاتفاق في حالة اتفاق الأطراف المتعاقدة في إطار تسوية النزاعات التي تطرأ عند تنفيذ الصفقة، كما يمكنه تحديد تشكيلة لجنة التحكيم الخاصة بالصفقات، كما يحدد قائمة المشاريع التي تكون محل مسابقة، ويقوم بتعيين الأعوان المكلفون برقابة الصفقات أو الملحق³⁹².

أما الاختصاصات العقارية للوالي فتكون من خلال أدائه لكل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية³⁹³ بإسم الولاية، ويبلغ المجلس بذلك حسب المادة 2/105 من قانون الولاية³⁹⁴.

إن قانون الولاية القديم جعل عمل الوالي في إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، إلا أن قانون الولاية الجديد اشترط على الوالي القيام بتبليغ المجلس فقط دون وجود رقابة عليه، ومن أهم الإجراءات التي يتمكن من خلالها الوالي حماية الأملاك بالولاية، وفي إطار اختصاصه نظمها أحكام القانون 90-30 والمرسوم التنفيذي 12-427³⁹⁵، فيقوم الوالي بتحديد مشتملات الأملاك الوطنية المتواجدة في ولايته عن طريق تعيين حدود الأملاك

391: بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 188.

392: المادتين 34 و72 من مرسوم رئاسي رقم 10-236 المتعلق بالصفقات العمومية.

393: نشير أنه لا يمكن أن نجد أملاك عمومية طبيعية تابعة للولاية أو البلدية وبالعكس يوجد أملاك عمومية اصطناعية تابعة للدولة والولاية والبلدية طبقا المادة 02 من قانون رقم 90-30 تدل على ذلك.

394: نور الدين يمين، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، قسم القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2011/2012- للتفصيل أكثر حول دور الوالي في حماية الأملاك الخاصة بالولاية-، ص 11.

395: مرسوم تنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16/12/2012 يحدد لشروط وكيفية إدارة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة (ج.ر.ج.ج رقم 12/69).

الوطنية العمومية سواء كانت طبيعية أو اصطناعية، فالوالي يملك تجريد الأملاك الوطنية من صفتها العمومية بموجب قرار إداري أو دون صدور قرار إداري³⁹⁶.

01 - تجريد الملك من صفته العمومية بصدور قرار إداري من الوالي: يتم تجريد الملك من صفته العمومية بموجب قرار صادر عن الوالي، وانتهاء التخصيص يعتبر إجراء أشد خطورة من اكتساب الملك للصفة العمومية ولذلك فإن القضاء الإداري لا يسمح أن يتم إنهاء التخصيص بطريق ضمني.

تنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 12-427 على الإجراءات المتبعة في تجريد الأملاك من صفتها العمومية بأنه يأذن الوالي وفي إطار صلاحياته بعد استشارة المصلحة التقنية بتجريد عقارات الأملاك العمومية التابعة للدولة من صفتها العمومية لمصلحة الأملاك الوطنية ويثبت بمحضر العقارات التي جردت من صفتها العمومية لمصلحة الأملاك الوطنية.

02- تجريد الأملاك من صفتها العمومية دون صدور قرار إداري - بطريقة ضمنية - : يمكن أن تجرد الأملاك من صفتها العمومية وذلك دون حاجة إلى صدور قرار إداري حسب نص المادة 3/06 من نفس المرسوم التنفيذي وذلك بمجرد انتهاء التخصيص فعلا، ونميز في هذا الصدد بين حالتين:

أ - **الأملاك العمومية الطبيعية:** يمكن أن نجرد الملك من صفته العمومية وذلك بانتهاء الظروف الواقعية التي كانت تدمجه في الأملاك العمومية، ومثاله بالنسبة لشواطئ البحر الذي نجد ضمنه طروح البحر ومحاصره³⁹⁷ بعد حدوث عوامل المد والجزر، فبعد أن كانت تلك الطروح والمحاسر ملك عمومي بحري يمكن أن تجرد من صفتها العمومية بغية استعمالها في أغراض اقتصادية أو اجتماعية، فإنه يجب إصدار قرار إداري لتجريدها من صفتها العمومية. وكذلك بالنسبة لمجرى النهر الذي يغير مجراه فجأة فيصبح هو أيضا مجرد من صفته العمومية وينزل إلى الأملاك الخاصة في انتظار تخصيصه أو بيعه.

ب - **الأملاك العمومية الاصطناعية:** بالنسبة للأملاك العمومية الاصطناعية كالطرق والموانئ لا يجوز إنهاء تخصيصها بطريق ضمني بل لابد من صدور إجراء قانوني من الدولة ينهي

396: نور الدين يمينة، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية ، المرجع السابق، ص 26 وما يليها.

397: طروح البحر حسب نص المادة 02/12 من مرسوم تنفيذي رقم 12-427 "هي قطع الأرض التي تتكون من الطمي الذي يأتي به البحر إلى الساحل، ويظهر فوق أعلى مستوى تبلغه الأمواج"، أما المحاصر حسب نص المادة 03/12 من نفس المرسوم وهي القطع الأرضية التي يتركها البحر مكشوفة لدى انحساره، ولم تبق الأمواج تغمرها في أعلى مستواها.

التخصيص للمنفعة العامة وفقا لقاعدة توازي الأشكال حسب نص المادة 4/06 من نفس المرسوم التنفيذي³⁹⁸.

أما بالنسبة لاكتساب الأملاك الوطنية الخاصة للوالي دور في اكتسابها باستعمال الطرق العادية وذلك بمقابل مالي، فيتدخل الوالي في عملية شراء الممتلكات وقد يكون الاكتساب بدون مقابل مالي، من خلال الأملاك والتركات الشاغرة التي لا وارث لها³⁹⁹، أو قبول الهبات والوصايا حسب المادة 133 و134 من قانون الولاية الحالي، أو في حالة اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة باستعمال الطرق الاستثنائية كنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁴⁰⁰.

أما دور الوالي في تسيير الأملاك الولائية يكون في حالة الاستعمال الجماعي للأملاك العامة، الوالي هنا يملك سلطة الضبط الإداري في حماية تلك الأملاك سواء كانت وطنية أو محلية، من خلال الحق في تنظيم استعمال الأملاك واتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها، أو التي تستهدف حماية النظام العام، أما في حالة الاستعمال الخاص للأملاك العمومية فنجد فيه نوعين من الاستعمال (الفردي والتعاقدي)⁴⁰¹.

و بالنسبة لتسيير الوالي للأملاك الوطنية الخاصة دور الوالي يكون من خلال مباشرته للعمليات غير الناقلة لملكية الأملاك الوطنية الخاصة، (تخصيص الوالي للأملاك الوطنية الخاصة⁴⁰² أو تأجيرها أو منح الامتياز⁴⁰³ على الأملاك الوطنية الخاصة). وقد اعتمدت الجزائر هذا الأسلوب لضمان بقاء هذه الأملاك ضمن ملكيتها، وللاستفادة من أتاوى الامتياز، ومن الأمثلة المتعلقة بمنح الامتياز نجد منح امتياز على الأراضي التابعة

398: تنص المادة 04/06 من مرسوم تنفيذي رقم 12-427 "تتم عمليات تصنيف طرق المواصلات وتجريدها من صفتها

العامة، حسب الشروط الشكلية والإجرائية التي يحددها التنظيم المعمول به، لاسيما المرسوم رقم 80-99 "

399 : نور الدين يمينه، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية، المرجع السابق، ص 33 وما يليها .

400: بعوني خالد، منازعات نزع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2010/2011، ص 23.

-وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق بجامعة الحاج لخضر، 2006، ص 23.

401: الاستعمال ذي الطابع الفردي هو استعمال مؤقت وقابل للإلغاء لأنه خاضع بطبيعته لترخيص من قبل السلطة المشرفة على تلك الأملاك المخصصة للنفع العام، فالترخيص على شكل عقد إداري، أما الاستعمال ذي الطابع التعاقدي يكون عن طريق إبرام عقد بين الإدارة والأفراد في صورة إحدى العقود الإدارية، وتسري عليه أحكام العقود الإدارية والمصلحة العمومية المعنية بالعقد عليها أن تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتتصرف باسم ولحساب الدولة.

402: عابلي رضوان، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2006، ص 109 .

403: بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 249 .

للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ومنح الوالي للامتياز في إطار الاستغلال السياحي للشاطئ ومنح الامتياز على الأراضي الفلاحية.

أما تسيير الوالي للأمالك الوطنية الخاصة بنقل ملكيتها يكون عن طريق البيع، هنا يمكن تقسيمه إلى بيع تخضع لأحكام عامة البيع بالمزاد العلني، وبالتراضي وبيع تخضع إلى نصوص قانونية خاصة.

- 1- بيع الوالي للأمالك الوطنية الخاصة وفقا للقواعد العامة لقانون الأملاك الوطنية ويكون ذلك إما عن طريق المزاد العلني بإذن من الوالي أو عن طريق التراضي.
- 2- تنازل الوالي عن الأملاك الوطنية الخاصة طبقا لقوانين خاصة كالتنازل عن الأراضي قصد استصلاحها، والتنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية لفائدة المتعاملين العموميين أو الخواص والتعاونيات العقارية⁴⁰⁴.

أما بالنسبة للموارد المائية يتولي الوالي حمايتها من خلال:

1. مخطط ضبط تنظيم التدخلات والإسعافات في كل منطقة صناعية.
 2. السهر على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في الوقاية من الأخطار.
 3. السهر على القيام بأشغال التهيئة والتطهير والتنقية لمجري المياه في حدود إقليمه⁴⁰⁵.
 4. يمنح رخصة البناء للمنشآت المنجزة لحساب الدولة أو الولاية وذلك طبقا للمواد 44 و 45 و 46 من قانون البناء والتعمير، ويجوز له سحب هذه الرخصة في حالة عدم مطابقة الإجراءات القانونية من طرف أصحاب المنشآت.
- نشير أنه استحدثت لجنة تل البحر الولائية بموجب القرار المؤرخ في 2002/02/06 المتضمن تكوين لجنة تل البحر الولائية وكيفية عملها⁴⁰⁶، تطبيقا للمادة 20 من المرسوم التنفيذي 94-279 المؤرخ في 1994/09/17 والمتضمن مكافحة تلوث البحر يرأسها الوالي المختص إقليميا وهي مختصة في المحافظة على البيئة البحرية.

404: نظم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2003/04/05 شروط وكيفيات التنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية التابعة للأمالك الخاصة للدولة والمخصصة لإنجاز عمليات تعمير أو بناء والذي ألغى المرسوم الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/19 الذي يضبط هذا التنازل (ج.ر.ج.ج. رقم 03/35).

405: ألزمت المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 93-160 مؤرخ في 1993/07/10 ينظم النفايات الصناعية السائلة (ج.ر.ج.ج. رقم 93/46)، إرسال طلبات رخص التصريف إلى الوالي المختص إقليميا الذي يحيلها إلى مفتش البيئة.

406: قرار مؤرخ في 2002/02/06 يتضمن تكوين لجنة تل البحر الولائية وكيفية عملها (ج.ر.ج.ج. رقم 02/17).

ومن الملاحظات عدم وجود نص صريح واضح في قانون الولاية يشير لكيفية تسيير وإدارة هذه الأملاك، حيث أن المادة الوحيدة التي وردت في هذا الإطار نصت فقط على أنه تتم عمليات اقتناء الولاية ومؤسساتها العمومية للأملاك العقارية وعقود امتلاكها وفق الشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما أنه عدم وجود أي نص قانوني في قانون الولاية أو أي قانون آخر ينص صراحة على صلاحية الوالي في إبرام العقود الرسمية، على عكس قانون البلدية حيث تنص المادة 60 منه صراحة على صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي في إبرام عقود رسمية باسم البلدية، باعتباره ممثلاً لها كالبيع والإيجار وقبول الهدايا وإبرام الصفقات..الخ.

ثانياً: سلطات الوالي كممثل للدولة.

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية⁴⁰⁷، فهو حلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية، ومفوض الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء، وعلى هذا الأساس الوالي له صلاحيات واسعة تجعل من الولاية جهازاً تابعاً له، وهذه السلطات ليست مضبوطة ومحددة في قانون معين بل متناثرة بين مختلف النصوص القانونية والتنظيمية على اختلاف القطاعات. وأول ما يلاحظ على نص المادة 111 هو ذكرها بشكل محدد لقطاعات معينة تم استثناءها، إلا أنه بالفقرة الأخيرة نجدها ذكرت عبارة شاملة ومرنة فحين نصت على المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصية إقليم الولاية وتحت هذه العبارة نجد المؤسسات الاقتصادية العامة...⁴⁰⁸، والعبرة من استثناء هذه القطاعات هي كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد وهيكلية واحدة على المستوى الوطني.

والملاحظ أن المشرع بعد استثناءه لبعض القطاعات إلا أنه منح بعض الصلاحيات للوالي في هذه الدائرة التي كان حرمها عليه في نصوص أخرى، ومن الأمثلة القانون 90-11⁴⁰⁹، المتعلق بعلاقات العمل حسب المادة 38 منه التي تنص على أن الوالي هو الوحيد الذي له

407: بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 127 وما يليها .

408: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 240.

409: تنص المادة 38 من قانون رقم 90-11 المؤرخ في 1990/04/21 يتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم على ما يلي " يحدد الوالي بقرار يوم الراحة الأسبوعية لجميع العمال أو لبعضهم في الهياكل أو مؤسسات التجارة بالتجزئة، ويأخذ بعين الاعتبار ضرورة تمويل المستهلك وحاجات كل مهنة، ويضمن تناوب هياكل كل فئة ومؤسساتها "

حق تحديد يوم الراحة الأسبوعية بقرار منه بالنسبة لجميع العمال أو بعضهم⁴¹⁰، أيضا القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب يمنح الوالي سلطة تعيين وسيط لحل الخلافات الجماعية⁴¹¹.

و تتمثل أهم السلطات الموكلة للوالي بصفته ممثل للدولة ما يلي:

أ: التمثيل: حسب المادة 110 من قانون الولاية يمثل الوالي مختلف الوزراء، فيلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة من كل وزير، وعليه فهو مكلف بالتنسيق والتنشيط والمراقبة لأعمال المصالح الخارجية للوزارات وهي المديرية المتواجدة في الولاية، باستثناء بعض القطاعات نظرا لطبيعة مهامها، ومثاله يمضي الوالي الاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية متى كانت الدولة طرفا فيها، حيث نصت المادة 25 من القانون 03-02 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ⁴¹²، والوالي هنا لم يتم منحه سلطة أصلية وإنما هي تفويض قانوني من طرف الدولة له من أجل تسيير المعاملات لا غير.

كما يمثل الوالي الدولة في التظاهرات الثقافية الدولية التي تقام في ولايته.

ب: تنفيذ القوانين: حسب نص المادة 113 من قانون الولاية يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويشمل هذا جميع القوانين والقوانين العضوية الصادرة عن السلطة التشريعية، وكذا الأوامر وكذلك التنظيمات والقرارات الصادرة عن السلطات العليا والتي تصدر عن أعضاء الحكومة - الوزراء -، ومثاله تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية أنه يتم الغلق الإداري للمحلات التجارية⁴¹³ بمقرر من وزير التجارة ويوضع حيز التنفيذ بقرار من الوالي المختص

410: شبري عزيزة ويعيش تمام شوقي ، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية ، المرجع السابق ، ص 136.

411: المواد 38 و 46 و 1/50 من قانون رقم 90-02 المؤرخ 06/02/1990 يتعلق بالوقاية من النزعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، المعدل والمتمم بقانون رقم 91-27 المؤرخ في 21/12/1991 (ج.ر.ج.ج رقم 91/68).

412: تنص المادة 25 من قانون رقم 03-02 المؤرخ في 17/02/2003 الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ (ج.ر.ج.ج رقم 03/11) "يرفق الامتياز باتفاقية توقع لحساب الدولة من طرف الوالي المختص إقليميا والراسي عليه المزداد...."

413: قرار الغرفة الأولى لمجلس الدولة رقم 6195 تاريخ 23/09/2002 قضية والي ولاية الجزائر ضد بن فضة مصطفى، قرار إداري القرار ولائي: غلق حانة لمدة غير محددة بغرض المحافظة على النظام والآداب العامة " وأنه حسب نص المادة 10 من أمر رقم 41/75، يمكن للوالي الأمر بغلق إداري للمخمرة أو المطعم لمدة لا تتعدى 6 أشهر إما إثر مخالفة القوانين والقواعد المتعلقة بهذه المؤسسات أن بغرض الحفاظ وصحة السكان وحفاظا على الآداب العامة "، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 ، جانفي -جوان 2003، ص 96 .

إقليميا⁴¹⁴، حسب المادة 75 من قانون المنافسة 95-06 المذكورة سابقا، هذه القرارات يصدرها الوالي في نطاق اختصاصاته⁴¹⁵.

ج: سلطات الوالي في مجال الضبط: أجازت المواد من 100 إلى 103 من قانون البلدية أجازت للوالي الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة وجوب اتخاذ إجراءات خاصة بالأمن والسلامة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، فالوالي إذن يمارس الضبط الإداري البلدي في بعض الظروف المبررة⁴¹⁶، وبخصوص هذه السلطة يرى د/عمار بوضياف أنه انطلاقا من أحكام الحلول الواردة في قانون البلدية نستنتج أن المشرع خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام⁴¹⁷.

ولكي يتمكن الوالي من أداء مهامه في مجال الضبط الإداري⁴¹⁸ وضع القانون تحت تصرفه مصالح الأمن الوطني والدرك الوطني⁴¹⁹، حسبما هو منصوص عليه في قانون الولاية حيث مُنح سلطات واسعة في مجال حفظ الأمن العام⁴²⁰ فجعل منه المشرع المشرف على مصالح الأمن بالولاية⁴²¹، وأخضعها لسلطته من خلال عدة قوانين، حيث تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي 96-265 على أنه يعتبر الوالي السلطة الإدارية المسؤولة عن إقامة وحدات الحرس البلدي التابعة لدائرة اختصاصه وعن دعمها الإداري والمادي.

414: المادة 75 من أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25/01/1995 يتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج. رقم 95/09).

415: عمار عوايدي، النشاط الإداري الجزء 2، د. م. ج. الجزائر، الطبعة 2002، ص 141.

416: المادة 99 من قانون الولاية لسنة 1990، المواد 16 و 17 من مرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، (ج.ر.ج.ج. رقم 83/22).

417: بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق ص 198.

418: طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية - التنظيم الإداري، النشاط الإداري /دراسة مقارنة -، طبعة ثانية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص 70 .

- فتان صبرينة، صلاحيات الوالي في مجال الأمن و الحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة ، جامعة الجزائر 01 ، 2012/2013، ص 12 .

419: المادتين 10 و 13 من مرسوم تنفيذي رقم 96-265 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي.

420: تقوم مصالح الأمن بالولاية برفع تقارير دورية للوالي تبين فيها الوضعية العامة في الولاية، وترأسه للجنة الأمن على المستوى الولائي حسب المادة 115 من قانون الولاية، وقد أقر مجلس الدولة الجزائرية هذه الصلاحيات ومثال ذلك القرار الصادر بتاريخ 2003/02/04 والذي جاء في حيثياته " حيث أن مجموعات الدفاع المشروع تتشأ وتحل بناءا على قرار الوالي الذي يمارس رقابة على نشاطهم، يتمتع بسلطة واسعة منها سلطة اتخاذ القرارات خدمة لمصلحة الجماعة المحلية "، مجلة مجلس الدولة، العدد 3-2003، جانفي/جوان 2003، ص 139.

421: لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، لسنة

2001، ص 143

كما يجوز للوالي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة عند الاستعجال فحسب، إذا لم يكن قد وصل إلى عمله أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجناية أو الجنحة الموضحة آنفا ويكلف بذلك كتابة ضبط الشرطة القضائية المختصين⁴²².

كما تجدر الإشارة أن الوالي يسهر على إعداد وإتمام وتنفيذ مخططات تنظيم عمل الإسعافات في الولاية وضبطها باستمرار حسب المادة 119 من قانون الولاية سنة 1990⁴²³.

422: المادة 28 من أمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم

423: بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 101 وما يليها.

خلاصة الفصل الأول:

كخلاصة للفصل يمكن القول أنه ليس هناك نظام مثالي للامركزية يمكن تطبيقه في كل الدول، وإنما على كل مجتمع اختيار القدر الذي يناسبه من اللامركزية بما يكفل تحقيق المشاركة الشعبية والشراكة بين الوحدات الإدارية وتحريك الموارد وبناء القدرات المحلية⁴²⁴، لأن الهدف الأساسي من نظام اللامركزية هو تحقيق التنمية المحلية، الذي لا يكون إلا بالاعتراف بإدارة محلية منتخبة مستقلة عن السلطات المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين، مع إعطائها نوع من الاستقلال في التسيير الإداري والمالي، من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها وتوفير الموارد المالية اللازمة لممارسة صلاحياتها.

أما بالنسبة للأسلوب الذي بمقتضاه تم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية سواء كانت البلدية أو الولاية، فإنه من خلال تحليل مواد قانون البلدية أو الولاية الحاليين أو السابقين، يلاحظ اتجاه المشرع للأسلوب العام في تحديد اختصاص الجماعات المحلية يطال كل ما يهم الشأن المحلي إلا أنه في قانون البلدية لم يفصل بين اختصاصات المجلس الشعبي البلدي والبلدية، فجعل المجلس مختص بكل المجالات المخولة لها قانوناً، ويساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين .

بالنسبة للولاية ومن خلال التمعن في مختلف الاختصاصات المسندة إلى الوالي، و المجلس الشعبي الولائي يجد عدم توازن بين اختصاصات الهيئتين حيث سلطات الوالي جعلته يمثل في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز بدلا من كونه سلطة محلية .

أما على مستوى البلدية الأمر مختلف تماما، حيث رئيس البلدية يتمتع بصفته كممثل للجماعات المحلية أكثر منه ممثلا للدولة نظرا للاختصاصات الرمزية التي يمارسها بهذه الصفة فهذه الوضعية التي يحتلها الجهاز التنفيذي للجماعات المحلية ومن أجل تفعيل استقلاليته لابد من إجراء بعض الإصلاحات لإعادة التوازن في الوظائف بين السلطات المحلية سواء بالنسبة للبلدية أو الولاية.

كما أن الجماعات المحلية رغم ما لديها من اختصاصات وصلاحيات في ممارسة مهامها وللحفاظ على استقلاليته لابد من توافر مجالس محلية منتخبة يجعلها تسعى لإحداث تنمية

424: عدنان بن عبد الله الشيحة، اللامركزية لا تعني إلغاء المركزية، تاريخ الإطلاع 2014/05/20 مقال على الرابط

http://www.aleqt.com/2009/02/01/article_190994.html

محلية في كل المجالات، أما إذا كانت المجالس المحلية غير منتخبة من خلال تشكيلها بطريقة غير نزيهة وبطرق أساسها التزوير فإن أكثر إنجازاته هي الوعود التي لا يحقق منها شيء، وبالتالي التنمية المحلية ليست ضمن اهتماماته⁴²⁵.

كما يجب توفر العنصر المالي الذي يعد عنصرا أساسيا في استقلال الهيئات المحلية فإذا توافرت لها الموارد المالية فإنها تتمكن من ممارسة صلاحياتها المخولة لها بكل استقلالية في اقتراح وتنفيذ المشروعات المطلوبة .

425: محمد الحنفي، هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية أدوات تنمية..؟، تاريخ الإطلاع 2013/06/03 مقال منشور

على الرابط . <http://www.mokarabat.com/S1217.html>

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية

إذا كان تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها، فإن هذا الاستقلال هو السبيل لمعرفة مدى تدخل السلطات المركزية بالعمل المحلي. إذن الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، ولأن الهيئات المحلية تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعبر عنه بالرقابة الإدارية⁴²⁶، هذه الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية هي رقابة متعددة المظاهر والمصادر، كما توجد أنواع أخرى من الرقابة فمنها السياسي، ومنها ما هو وقضائي ومالي⁴²⁷، مما يطرح فكرة ما هي حدود استقلالية الجماعات المحلية؟.

هذا ما نحاول الإجابة عنه بهذا الفصل من خلال التطرق لحدود الاستقلالية التي تتمثل في أنواع الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية ضمن المبحثين التاليين، حيث نظرا لأهمية الرقابة الإدارية سنخصص لها المبحث الأول ثم نخصص المبحث الثاني للأنواع الأخرى من الرقابة من خلال استعراض كل من الرقابة السياسية والقضائية على الجماعات المحلية

426: بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، م . إ . ق، العدد 06، جامعة بسكرة، أبريل 2010، ص 102، تاريخ الإطلاع 2014/09/22، المقال منشور الرابط التالي .

<http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/eg.pdf>

427: زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الطبعة الأولى، دار الراية، الأردن، 2009، ص 77.

المبحث الأول

مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

الرقابة من الناحية الإدارية لها أهمية حيوية لأنها تعمل على التوفيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية، مما يخلق الانسجام والتجانس بين الأنشطة الإدارية المختلفة بالدولة الواحدة، فهو تأكيد على وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا⁴²⁸، ومن الناحية المالية تهدف الرقابة لمراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية عن طريق السلطة المركزية بهدف الحفاظ على أموال الجماعات المحلية ومنعا لأي انحراف أو تجاوز مالي.

ويختلف حجم استقلالية الجماعات المحلية من دولة لأخرى حسب حجم الرقابة الممارسة عليها، بالنسبة للجزائر فإنها حاولت المزج بين النظامين من خلال توسيع مجال اختصاص الجماعات المحلية، مع فرض رقابة من طرف السلطة المركزية، بالإضافة لرقابة القضاء والسلطة التشريعية وغيرها من أنواع الرقابة، التي يكون الهدف منها الحفاظ على الشرعية وليس تقييد الجماعات المحلية، وهو ما سوف نقوم بتفصيله حيث في **المطلب الأول** نتعرض لمفهوم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية أما **بالمطلب الثاني** فنتناول صور هذه الرقابة .

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

تعد الرقابة الوجه الآخر المقابل لاستقلالية الجماعات المحلية هذه الاستقلالية ليست مطلقة وإنما لابد من ضوابط وحدود لها وإلا خرجت الأمور عن سيطرة السلطة المركزية أو اللامركزية، لذا حين تكون الاستقلالية نسبية تُبقي العلاقة قائمة بين السلطتين كي تتمكن من مراقبة مدى أداء الجماعات المحلية لوظائفها، ومدى تماشي أدائها مع السياسة العامة للدولة وأيضا خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة وإشراف السلطات المركزية بما يحقق التجانس لعمل هذه الهيئات ويدعم وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا هذه الرقابة هي ما يعرف بإسم الوصاية الإدارية La tutelle administrative أو الرقابة الإدارية.

وسأتطرق في هذا المطلب لمفهوم الرقابة الإدارية ضمن الفروع التالية .

428: مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2001، ص 164.

الفرع الأول

تعريف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و تبيان أهدافها

الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية هما مصطلحان يدلان على رقابة السلطة المركزية لعمل الجماعات المحلية، إلا أنه هناك من يفضل مصطلح الرقابة الإدارية وهناك من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية، لذا سنحاول في هذا الفرع توضيح مفهومها من خلال التطرق للمفاضلة بين المصطلحين، ثم أستعرض تعريف الوصاية الإدارية، وبعدها نتناول أهداف هذه الرقابة ضمن العنصرين التاليين.

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية.

أهم ما يعترض فقهاء القانون الإداري هو تحديد المفاهيم بشكل دقيق والتي منها مصطلح الوصاية الإدارية، حيث تختلف تعريفات الوصاية باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها، لذا وَضَعُ تعريف جامع للرقابة يعد من الأمور الشائكة⁴²⁹.

لكن قبل التطرق لتعريف الوصاية الإدارية نشير إلى أنه هناك من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية وهناك من يعارضه ويفضلون مصطلح الرقابة الإدارية⁴³⁰.

فيرى جانب من رجال الفقه أنه من الأفضل أن يتم استعمال عبارة الرقابة الإدارية باعتبارها الأقرب إلى أداء المعنى المقصود من الرقابة، و من حججهم في دعم رأيهم أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إذا هي كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكولة لها، كما أن المجالس المنتخبة المحلية هي التي تعمل بنفسها من البداية لأنها تملك الشخصية المعنوية بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص، ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، أيضا الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن

429: محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الغدادة المحلية، دار النهضة العربية، 2008، ص 66.

430: Chapus.René, **Droit administratif general**, Tome 1, delta, 9 ème édition, Paris,1995 , P 361.

الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته⁴³¹.

وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في الوصاية الإدارية فنحن أمام شخصيين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون⁴³².

أما جانب آخر فيدافع على مصطلح الوصاية الإدارية ويفضله على مصطلح الرقابة⁴³³، فيرون أنه من الضروري الاحتفاظ بمصطلح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية باعتبار أنه لفظ مختصر درج على استخدامها الفقه للدلالة على رقابة السلطات المركزية على المحلية، دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه في حين الرقابة قد تكون أوسع وتعتبر على معني لا يكون المقصود به رقابة السلطة المركزية على السلطة المحلية، كما أن لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية كما قد تستعمل الرقابة أحيانا وسائل غريبة عن وسائل الوصاية⁴³⁴.

في الواقع القانون الإداري وهو قانون حديث النشأة استعار العديد من المصطلحات المتداولة من القانون الخاص وأصبح لها مدلول مغاير للمعنى الأصلي الذي تعنيه في القانون الخاص، كمصطلح العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية، ومن بين المصطلحات أيضا نجد الوصاية الذي تم تداوله ودرج عليه الفقه واستعملته العديد من الأنظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية.

431: بوشيبة مختار، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون إداري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990 ص 361.

- Chapus.René, *Droit administratif general*, op ,cit ,1995,P 94.

432: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 177 .

433: عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 04، 1969/10/13، ص 939 .

434: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973،

كما أن مصطلح الوصاية الإدارية يمكننا من التفريق بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية، في حين مصطلح الرقابة الإدارية يشمل الرقابة الرئاسية ويخلط بينهما، ولذلك يؤيد الكثير الإبقاء على مصطلح الوصاية الإدارية⁴³⁵.

قبل أن أتطرق لتعريف الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية أستعرض بإختصار الفرق بين الوصاية في القانون الإداري والوصاية في القانون المدني لرفع أي لبس بين المصطلحين.

- **التمييز بين الوصاية في القانون الإداري و بين الوصاية في القانون المدني :** كما تطرقنا سابقا هناك من يري وجود تداخل في مصطلح الوصاية بين المذكور في القانون المدني و بين المذكور في القانون الإداري لذلك نوجز أهم أوجه الاختلاف فيما يلي :

« الوصاية المقررة في القانون المدني مقررة لناقصي الأهلية المذكورين في نص المادة 81 من قانون الأسرة، أما الوصاية الإدارية فليست مقررة لنقص أهلية الهيئة اللامركزية، لأنها مستقلة في تصرفاتها عن الإدارة المركزية و تملك الأهلية القانونية طبقا للمادة 49 من القانون المدني، و بالتالي الوصاية مقررة لها من أجل الحفاظ على المصالح العامة⁴³⁶.

« الوصاية في القانون المدني تقرر للوصي لمباشرة أي عمل يكون في صالح الموصى عليه كما لو قام به هو لأنه يملك سلطة التصرف، لكن هذه الوصاية قد تكون أبدية على الموصى عليه كالمجنون الذي لا يرشد أبدا وقد تنتهي طبقا لنص المادة 96 بموت القاصر بلوغه سن الرشد أو زوال أهلية الوصي أو موته أو عزله في حالة تهديده لمصلحة القاصر حسب المواد 91 و 96 و 108 ق.أ، وهي الحالات التي لا يمكن تصورها في القانون الإداري حيث كلاً من الهيئة المركزية واللامركزية يملك حرية التصرف بإسمه و لمصلحته .

« الوصاية في القانون المدني هدفها الأساسي حماية المال الخاص للموصى عليه و يتحمل مسؤولية عما يلحق أموال القاصر من ضرر بسبب تقصيره، كما يمكن أن تتعارض مصالح الوصي مع مصالح الموصى عليه فهنا يتدخل القاضي ويعين متصرف يتولى حماية مصالح الموصى عليه حسب المادتين 90 و 98 ق.أ، أما في القانون الإداري الهدف من الوصاية حماية المال العام⁴³⁷، وهو الهدف الذي لا يمكن أن تتعارض معه مصلحة الهيئتين المركزية و اللامركزية لأن الهدف بالأساس هو تحقيق المصالح العام .

435: مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية ...، المرجع السابق، ص 187.

436: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187 .

437: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187 .

« في الوصاية المقررة في القانون المدني الوصي يمارس وصايته بإسم ولحساب القاصر مادامت الوصاية قائمة⁴³⁸، أما في الوصاية المقررة في القانون الإداري تمارس الجهات المختصة رقابتها بإسم الشخص المعنوي الذي يملك الأهلية والاستقلالية⁴³⁹ .

وبعد أن تطرقنا للآراء التي تفاضل بين استخدام مصطلح الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية نأتي لتعريف الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية وهي " عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية، يتم تشكيلها وتحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها و وسائل رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات " ⁴⁴⁰، اعتبر التعريف أن الرقابة الإدارية هي وظيفة نظمها القانون ووضع لها قيود تشريعية و حدود معينة على أساسها تقوم الرقابة، كما يتميز التعريف بتبيان طرفي الوصاية وهما الإدارة المركزية والسلطات المحلية رغم أنه قد تكون الوصاية من جهات محلية و ذلك بالرغم من أنها قد تصدر عن هيئات لا مركزية عليا في مواجهة هيئات لا مركزية أدنى.

أما **مجدي مدحت النهري** بأنها " تلك الوظيفة التي تستند إلى إحدى الجهات للقيام بتقييم الأداء في إحدى التنظيمات في ضوء الأهداف المحددة لها ومدى التزامها بالشرعية ومدى فاعلية الأداء وعلاج أوجه القصور والانحراف " ⁴⁴¹، يسود هذا التعريف الغموض فقد أبرز أن الرقابة هي وظيفة مثله مثل التعريفات السابقة لكنه لم يوضح بالشكل الكافي طرفي الرقابة ورغم أنه أشار إلى أنه تكون في ضوء الأهداف المحددة لها وهي تحقيق الشرعية لكنه لم يشير إلى

438: " في القانون الدولي هناك أيضا نجد مصطلح الوصاية حيث الدول في إطار القانون الدولي إما أن تكون ذات سيادة كاملة أو ذات سيادة ناقصة أو ذات سيادة مقيدة، والقاعدة العامة هنا هي "أن الدول كاملة السيادة تُسأل مسؤولية دولية كاملة، أما الدول ناقصة السيادة كالدول الموضوعة تحت الحماية أو تحت الوصاية فلا يمكن مساءلتها، وذلك لأن الدول الحامية أو التي تمارس الوصاية هي التي تدير العلاقات الدولية للإقليم، ومن ثم تتصرف المسؤولية الدولية إلى الدول الحامية أو صاحبة الوصاية، وإذا كانت الدول ناقصة السيادة تملك ممارسة بعض أنواع العلاقات الدولية، فإنه يمكن مساءلتها في حدود المسائل التي تملك حرية التصرف بشأنها " .

نقلا عن عصام جميل العسلي، دراسات دولية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، 1998، ص 27، تاريخ الإطلاع 2014/09/10، نسخة من الكتاب الإلكتروني منشورة على الرابط التالي :

<http://www.arareaders.com/books/read/15965?reader=1>

439: بوضياف عمار، **الوجيز في القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 187 .

440: هاني علي الطهراوي ، **قانون الإدارة المحلية-الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا**، الطبعة الأولى ،دار الثقافة ،الأردن، 2004، ص 141.

441: مجدي مدحت النهري، **الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية**، المرجع السابق، ص 70.

إمكان انصرافها إلى أعمال الهيئات اللامركزية لأن عبارة إحدى التنظيمات غير واضحة، كما لم يوضح ضرورة تقييدها و استنادها إلى القانون ولا إلى وسائلها.

أما **عادل محمود حمدي** فعرفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعتت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة⁴⁴²، أما **زين العابدين بركات** فعرفها بأنها تلك السلطات الإدارية والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية⁴⁴³.

أما **jean rivero** فعرفها بأنها " الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون "⁴⁴⁴، و هو تعريف ناقص على أساس أنه و إن كان قد أشار إلى طرفي الرقابة و ضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونا إلا أنه لا يتضمن أي إشارة إلى وسائلها و مهمتها، أما **Marcel Walin** فعرفها بأنها " جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا ،على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة "⁴⁴⁵، فهذا التعريف يمتاز بتحديد له لطرفي الرقابة الوصائية مع بيان إمكان صدورهما عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف لم يعن ببيان وسائل هذه الرقابة و مهمتها، فضلا عن عدم بيان وجوب استنادها إلى نصوص قانونية.

أما من القانونين بالمغرب العربي فنجد تعريف د/ **مليك الصروخ** التي عرفت الرقابة الإدارية بأنها " الرقابة الإدارية هي مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، وبمعنى آخر فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات المركزية واللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني لأنه لا وصاية دون وجود نص يقررها "⁴⁴⁶، ما يميز هذا التعريف التي نرى أنه من التعريفات التي ضمت كل الجوانب المتعلقة بالرقابة، حيث ترى أن الرقابة الإدارية سلطة وضعها المشرع

442: عادل محمود حمدي، **الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية**، المرجع السابق، ص 151.

443: زين العابدين بركات، **مبادئ القانون الإداري**، مطبعة رياض، دمشق، 1979، ص 95.

444: jean rivero: **droit administratif** , op , cit , P 319.

445: Marcel Walin , **Précis de Droit administratif** , op , cit, P 316 .

446: الصروخ مليكة ،**القانون الإداري - دراسة مقارنة -**، المرجع السابق، ص 97 .

حدود اختصاصاته والشرعية الثورية " ،إلا أن قانون البلدية لسنة 1990 لم يذكر مباشرة لا مصطلح الرقابة ولا مصطلح الوصاية و نفس الأمر بالنسبة لقانون الولاية لنفس السنة، بل ذكر آليات تلك الرقابة دون إعطاء تعريف لها وهو التوجه الذي سار عليه في قانون البلدية و الولاية الحاليين .

و من خلال ما تم ذكره من الواضح أن المشرع الجزائري قد أطبع فكرة الوصاية الإدارية بطابعين ⁴⁵⁰ :

- 01- يتمثل الأول في الإطار العام وذلك من خلال الدساتير حيث لم يتدخل في تفاصيل فكرة الوصاية الإدارية كفكرة لها أصولها وأسسها وإنما اهتمت بالقواعد العامة للرقابة.
- 02- يتمثل الثاني في القانون الذي ينظم علاقة الجماعات المحلية بالجهة الوصية من خلال قانون البلدية والولاية .

في الأخير لا يمكن الجزم بأن هناك معنى دقيق للرقابة إلا أنها تنحصر تقريبا في معنى واحد وهدف أساسي يتمثل في تقويم الخطأ والانحراف من أجل تقادي كل المعوقات والحواجز التي تقف أمام تنفيذ ما تتوخاه وتصبو إليه المجموعة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة ⁴⁵¹ . ومن كل التعريفات السابقة ما يمكن قوله على ضوء جميع هذه التعريفات أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يرتكز على عدة أسس وهي :

- ◀ الرقابة قد تمارسها بالأساس السلطة المركزية ،و أحيانا بعض الجهات اللامركزية.
- ◀ تمارس الوصاية على الهيئات اللامركزية المحلية و المرفقية، بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية .
- ◀ الوصاية عمل استثنائي وبالتالي عدم جواز مباشرتها إلا بنص و في حدود القانون.
- ◀ إمكان انصرافها إلى أعضاء وأعمال الهيئات اللامركزية مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.
- ◀ تهدف الوصاية إلى احترام مبدأ الشرعية و حماية المصلحة العامة ⁴⁵² .

450: لعبادي إسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير تخصص قانون عام ،كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة محمد خيضر ببسكرة، ماي 2005 ،ص 89 .

451: لعبادي إسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق ، ص 59 .

452: صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بالجزائر، 2009/2010. ص 104، المذكرة منشورة على الرابط التالي:

http://biblio.univ-alger.dz/jspui/bitstream/1635/11024/1/SALHI_ABDENACEUR.PDF.pdf

ثانيا: أهداف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

مما لا شك فيه حينما قام المشرع بفرض الرقابة الإدارية كان يصبو لتحقيق مجموعة من الأهداف والمقاصد، حيث الرقابة الوصائية تختلف أهدافها باختلاف النظام السائد والظروف السياسية بكل دولة، وإذا جئنا نبحث عن أهداف الوصاية⁴⁵³ فلسنا نبحث عن الهدف من إصدار كل قرار من قرارات الوصاية، بل يهدف بحثنا للوصول للأهداف التي تحاول الوصاية بشكل عام تحقيقها، ومنه نجد الوصاية لها أهداف إدارية وأخرى سياسية ومالية.

أ : **الأهداف الإدارية:** من الأهداف التي تصبو السلطة الوصية لتحقيقها من خلال رقابتها على الجماعات المحلية نذكر:

01- التنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية مما يحقق الانسجام في نشاط الدولة الواحدة، فالوصاية تعمل على التأكد من أن الهيئات اللامركزية تؤدي مهامها بالشكل الصحيح⁴⁵⁴.

02- تقديم المشورة والدعم والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل والعقبات، التي تقف حائلا في وجه الهيئات اللامركزية والأهداف التي ترجوها.

03- الوصاية تضمن مشروعية أعمال الجماعات المحلية التي تقوم بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وهو الذي يعد أهم الأهداف الإدارية التي ترجوها الرقابة الوصائية.

04- حماية المصلحة العامة بمعناها الواسع، الذي يشمل مصلحة الدولة والأشخاص اللامركزية المحلية الإقليمية وكذا المواطن، بما يضمن لها حسن أداء وفعالية المصالح المحلية، التي تتولى المجالس المحلية إدارتها .

«**حماية مصلحة الدولة :** تتعدد مصلحة الدولة في ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية سياسيا وإداريا وماليا، فهدف الرقابة المركزية هو الحفاظ على وحدة الدولة ونسيجها السياسي، باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا جهاز يعمل ضمن أجهزة الحكومة المركزية ، وبالتالي لابد وأن تكون حركة هذا الجهاز ضمن أطر الدولة ، كما أن الاستقلال المطلق للهيئات المحلية وانعدام أي نوع من الرقابة المركزية عليها قد يحولنا من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية⁴⁵⁵.

453: بوضياف عمار، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أفريل 2010، ص 17.

454: محمد أنس جعفر قاسم، ديموقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، د.م.ج، الجزائر، بدون تاريخ الطبع، ص 30.

455: حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن....، المرجع السابق، ص 227.

«**حماية مصلحة الشخص المحلي ذاته**: الرقابة المركزية من خلال ممارستها لحقها القانوني في الرقابة على المجالس المحلية تهدف إلى حماية الشخص المحلي ذاته في مواجهة ممثليه القائمين عليه، وذلك في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص المحلي، وكذا عند حدوث تجاوزات تضر به من جانب ممثليه، أو انحرافهم في تأدية مهامهم نحوه وفقاً لما يقرره القانون، خاصة إذا كان ممثلو الشخص المحلي من المنتخبين .

«**حماية مصلحة المواطن**: تهدف الرقابة المركزية من خلال رقابتها على الهيئات المحلية إلى حماية مصلحة المواطنين في الوحدة المحلية كجماعة محلية بحاجة إلى تحقيق مصالحها المحلية وتحديثها، وكذلك إلى حماية مصلحة المواطن كأفراد وذلك بمنع الأضرار التي قد تصيبهم من سوء الهيئات المحلية الناشئ عن الإهمال، أو عدم التزام الحيدة والإنصاف أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد⁴⁵⁶ .

وإجمالاً الأهداف الإدارية التي تصبو الوصاية لتحقيقها من خلال الرقابة هي⁴⁵⁷:

• رقابة المشروعية والتي تهدف لرقابة مطابقة تصرفات الإدارة للقانون، من خلال هذا المبدأ تهدف الرقابة المركزية إلى احترام المجالس المحلية للقانون عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية، ومن القواعد الهامة التي تضرب كمثال لوجوب احترامها من قبل الهيئات المحلية قاعدة التخصص، وهي قاعدة عامة توجب على المجالس المحلية التزام نطاق التخصص الذي وجدت من أجله.

• رقابة الملاءمة وتظهر في حرية الإدارة في اتخاذ القرار الذي تراه ملائماً ومناسباً.

• رقابة الإنتاج والفعالية وتظهر في رقابة وسير الأعمال بصورة منتظمة ومستمرة.

ب: الأهداف المالية : بالنسبة لهذه الأهداف هو مراجعة الأعمال المالية للوحدات اللامركزية من طرف الوصاية لمنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، فتتعلق بعدة مسائل منها مسألة فرض الضرائب التي تقوم بفرضها الهيئات المحلية، وتتمثل مصلحة الدولة في هذا الجانب في حماية دافعي الضرائب من جور ما قد تفرضه عليهم الهيئات المحلية، مما يؤثر على عملية دفع الضرائب الوطنية، وكذا ما تتحمل الدولة من أعباء مالية باعتبارها ممول مركزي نتيجة لسوء الإدارة المالية لبعض المرافق المحلية، ومصلحة الدولة من الرقابة في هذا

456: حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن....، المرجع السابق، ص 229 .

457: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمدن ومناطق المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 110 وما يليها.

الجانب في إصلاح الخلل المالي للإدارة في بدايته مما يجنبها ضخ الأموال من الخزينة العامة لذلك المرفق أو على الأقل يحجم نسبة ذلك الدعم.

وأخيرا تتمثل مصلحة الدولة من الرقابة المركزية في الجانب المالي في تخفيف مضار عدم التصرف في الأموال التي قد تتضخم في ذمة الهيئات المحلية بفعل التبرعات والوصايا، من خلال تحريكها .

ج: الأهداف السياسية : للوصاية الإدارية أهداف سياسية تصبو لتحقيقها منها:

1. ضمان وحدة الدولة بضمن وحدة الاتجاه الإداري في كافة أنحاء إقليمها⁴⁵⁸، حيث هدف الرقابة هو التوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة ثانية⁴⁵⁹.
2. تغليب المصلحة العامة القومية على المصلحة المحلية في حالة التعارض بين المصلحتين، خاصة مع تزايد الاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية.
3. اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية وما يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب، وبالتالي خضوعهم في قراراتهم لسياسة الحزب المنتمون إليه، يستوجب من السلطة المركزية الرقابة للتأكد من أن الأعضاء يزاولون اختصاصاتهم لصالح الدولة وليس الحزب أو طائفة معينة من الناخبين - ضغوط ممارسة عليهم⁴⁶⁰.
4. الدولة هي المسئول الأول على حماية المواطنين ومصالحهم من كل ضرر أو تعسف أو انحراف يضر بهم، لذا الدولة تحمي الأفراد من انحراف الجماعات المحلية عن أهدافها.

الفرع الثاني

تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية والرقابة الإشرافية

تستند الرقابة الإدارية الرئاسية إلى ما للرئيس الإداري من صلاحيات وسلطات في توجيه مرؤوسيه والإشراف عليهم، لذا السلطة الرئاسية تخول للرئيس الإداري سلطة الرقابة على مرؤوسيه وعلى ما يصدر عنهم من أعمال في إطار تدرج الهرم الإداري، أما الرقابة الوصائية فهي الرقابة التي تمارسها الدولة أو السلطات المركزية على الهيئات العامة اللامركزية في

458: عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، المرجع السابق، ص 942.

459: محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، المرجع السابق، ص 29.

460: حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة المرجع السابق، ص 25،

- بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 03.

الحدود المقررة في القانون، أما الإشراف الإداري فهو " مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها " ⁴⁶¹.

من التعريفات السابقة تتضح أوجه التداخل والتفرقة بين المصطلحات الثلاثة فيما يلي:
أولاً: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية ⁴⁶².

من مقومات السلطة المركزية نجد السلطة الرئاسية التي هي مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها جعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، والسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام، فتشمل السلطة الرئاسية الموظفين وأعمالهم ⁴⁶³، فالمرؤوس هنا ملزم بطاعة الأوامر والتعليمات الصادرة إليه بصورة مسبقة، كما يخضع لقرارات السلطة الرئاسية في ممارستها لسلطة التعقيب و التي تملك إزاء المرؤوسين 03 سلطات (الإلغاء والسحب والتعديل) ⁴⁶⁴.

وأهم الفروق بين الرقابة الوصائية والرئاسية يمكن إجمالها فيما يلي ⁴⁶⁵ :

01: الرقابة الوصائية لكي تُمارس يجب أن يكون منصوص عليها قانوناً فلا وصاية بلا نص، حيث رقابة الوالي أو الوزير على أعمال البلدية أو الولاية يجب أن ينص عليها في القانون ⁴⁶⁶، أما الرقابة الرئاسية فلا تحتاج في ممارستها إلى نص لأنها تلقائية انطلاقاً من علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس ⁴⁶⁷.

461: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 104.

462: بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية/ نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص 56

463: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 99.

464: عاصم أحمد عجيل، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة - إدارياً. تأديبياً. جنائياً. مدنياً -، الطبعة 04، عالم الكتب، 1992، ص 223.

465: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 179 وما يليها.

466: André De Laubadère: *Traité de droit administratif*, op, cit, P 97.

467: حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون - دراسة تطبيقية مقارنة -، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 127 .

-محمد على خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد 02، مارس 1989، ص 143.

02: بالرقابة الوصائية من حيث الأصل سلطة الوصاية لا يمكنها فرض أوامرها وتوجيهاتها، لأن الهيئة المحلية أو المرفقية مستقلة أما الرقابة الرئاسية الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر والتوجيهات لمروؤوسيه ويراقب تنفيذها⁴⁶⁸.

03- بالرقابة الوصائية الهيئة المحلية يمكنها الطعن أمام القضاء في قرار الوصاية مثلاً المجلس الشعبي البلدي ضد وزير الداخلية، أما بالرقابة الرئاسية فلا يملك المروؤوس الطعن في قرار رئيسه أمام القضاء بحكم أن الرئيس يملك التوجيه والأمر والمروؤوس عليه واجب الطاعة والتفويض، فالهيئات اللامركزية تمارس أعمالها بصفتها ممثلة لشخص معنوي عام ومستقل، مما يترتب عنه أن أعمالها تنسب إليها وتحمل مسؤوليتها رغم الوصاية عليها، فالرقابة الإدارية تكون بالطعن بالإلغاء أمام القضاء وهذا لا يمكن حدوثه في الرقابة الرئاسية

04: بالرقابة الوصائية لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بسبب الاستقلالية التي تتمتع بها الجهة المحلية أو المرفقية، أما الرقابة الرئاسية الرئيس الإداري مسئول عن أعمال مروؤوسيه، لأنه يملك حق الرقابة والإشراف والتوجيه فيعتبر وكأنه هو الذي قام بالعمل.

05: بالرقابة الوصائية دائماً تكون أمام سلطة عليا وسلطة دنيا تتميز بالاستقلالية وبالشخصية القانونية - علاقة بين سلطة مركزية/لامركزية -، أما بالرقابة الرئاسية دائماً نكون أمام سلطة واحدة ولا وجود للتعدد في السلطة، باعتبار أن الرئيس يوجه ويراقب مروؤوسيه مثلاً الوزير في مواجهة الوالي والوالي في مواجهة رئيس الدائرة.

ثانياً: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الإشرافية.

الرقابة الإشرافية تختلف عن الوصائية حيث الرقابة الإشرافية لا تقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو اللائحة لكن بمقتضى ما يترتب لها من حقوق كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، وبالتالي مفهوم الإشراف يختلف عن الوصاية من حيث السند القانوني لكل منهما وأهم الفروق بين الرقابتين نذكر⁴⁶⁹:

01: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير إلزامية: للسلطة المركزية إصدار توجيهات تكون غير إلزامية تعرف بالإجراءات الداخلية للسلطة المركزية، وتتمثل في توجيه النصائح والإرشادات والتوجيهات من خلال الدوريات والمنشورات هذه الإصدارات ليس لها قوة إلزامية،

468: بوعشبة توفيق، مبادئ القانون الإداري التونسي، الطبعة الثانية، المدرسة القومية للإدارة، تونس، بدون تاريخ، ص 57.

-محمد على خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، المرجع السابق، ص 144.

469: مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة - نشاطها وأموالها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 144.

بل تعد من قبيل النصائح وقيمتها استشارية وللهيئات المحلية أن تأخذ بها أو لا تأخذ بها، وفي حالة إصدار الهيئات اللامركزية لقرار بمناسبة صدور توجيهات هو قرار صحيح، ولكن قد يتعرض للإلغاء من سلطة الوصاية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها، ومنه لا تعد من قبيل الرقابة الوصائية بل عمل إشرافي⁴⁷⁰ لأن استقلال الجماعات المحلية لا يعطي الحق للهيئات المركزية بتوجيه الأوامر للهيئات المحلية ولا يلزمها بواجب الطاعة.

كما تختلف على الرقابة الرئاسية من خلال أن سلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا تعتبر من قبيل حالات السلطة الرئاسية، لأن التوجيهات تكون إلزامية في السلطة الرئاسية باعتبار أن طاعة المروءوس للرئيس إلزامية، وإلا عدّ امتناع المروءوس لتنفيذ أوامر الرئيس خطأ تأديبي يستوجب المسائلة التأديبية.

02: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي: تستند الرقابة الوصائية لقاعدة " لا رقابة إلا بنص "، حيث السلطات المركزية لا يمكنها الوصاية على الهيئات اللامركزية إلا في حالات محصورة قانونا يحدد من خلالها الوسائل المستعملة في الرقابة، فلا يجوز للسلطة الوصية استخدام وسائل أخرى للرقابة غير المنصوص عليها في القانون⁴⁷¹.

أما إذا كان النص القانوني المحدد للوصاية لا يتوفر على كامل الشروط فإنه يخول للسلطة المركزية توجيه النصائح والإرشادات أو طلب بيانات ومعلومات مقيدة بالصالح العام، وهنا أعمال الإدارة المركزية اتجاه الهيئات غير المركزية هو من قبيل رقابة الإشراف.

03: سلطة التعيين: هناك من فقهاء القانون من يعتبر التعيين ليس من الرقابة الوصائية، حيث يعتبر من الإجراءات المتعارضة مع الوصاية التي في أساسها سلطة رقابة لاحقة⁴⁷²، وهناك من يعتبر أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية، فإذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يكون إلا من خلال السلطة المركزية أو ممثليها، فهنا القرارات الصادرة من السلطات المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد من القرارات الوصائية، لأنه قد تهدر هذه القرارات كل استقلال للهيئات اللامركزية، أما إذا كانت قرارات السلطة اللامركزية الخاصة بالتعيين أو بالتأديب تخضع للتصديق أو للإجازة من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن الوصائية.

470: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 150.

471: jean michel de forges: **droit administratif** ,op ,cit ,P 106

472: .André De Laubadère: **Traité de droit administratif** ,op ,cit ,P 97.

فكما يتعارض التعيين مع الوصاية فإنه يتعارض مع اللامركزية الإقليمية لأنها في الأساس تبنى على الاستقلالية هذه الأخيرة تستمد وجودها من الانتخاب، أما التعيين فيستدعي التبعية الرئاسية ويستدعي الخضوع لكل توابع هذه السلطة من إجراءات تأديبية في مواجهة عمالها وموظفيها فعلاقتهم بالسلطة المركزية هي علاقة رئاسية وليست وصائية وفي حالة نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم عندها يخضعون للوصاية كأعضاء منتخبين أما بالنسبة للتأديب يتجه الفقه إلى أنه للسلطة المركزية حق إسقاط عضوية المنتخبين إذا قاموا بالإخلال بواجباتهم كما أكدوا على حق السلطة المركزية في إيقاف الهيئات المحلية وحلها، لذلك تم اعتبار التأديب من وسائل الوصاية فهنا السلطة التأديبية ذات معنى غير واضح فقد يتجه إلى السلطة التأديبية التي للرئيس الإداري على مرؤوسيه، وهو المعني غير المقصود في إطار الرقابة الوصائية حيث في الرقابة الرئاسية عدم طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة خطأ تأديبي يستوجب عقوبة تأديبية، وهو الذي لا نجده في الرقابة الوصائية حيث السلطة المركزية لا يمكنها اللجوء لتوقيع عقوبة على أشخاص الهيئة المحلية في حالة عدم طاعته لها لأنها ليست ملزمة بأوامرها⁴⁷³.

في الأخير نشير إلى أن البعض من رجال القانون لا يرون فرق بين الوصاية والإشراف الإداري، حيث تم استخدامهما للدلالة على نفس المعنى، د/ توفيق بوعشبة يفضل مصطلح رقابة الإشراف على الرقابة الوصائية، وهو المصطلح المعتمد خاصة في تونس حيث يقول " فرقابة الإشراف هي إذن الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على الجماعات المحلية في النظام الإداري اللامركزي، علما وأن الرقابة المقصودة هنا هي رقابة إدارية⁴⁷⁴ .

الفرع الثالث

الجهات التي تملك حق الرقابة على الجماعات المحلية

تعد الرقابة الرئاسية أحد مقومات السلطة المركزية وهي تعني مجموعة من الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية، وبالتالي العلاقة هنا تحكم جهتين ينتميان لنفس الشخص المعنوي، أما بالوصاية

473: عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، المرجع السابق، ص 944.

474: بوعشبة توفيق، مبادئ القانون الإداري التونسي، المرجع السابق، ص 56 .

الإدارية العلاقة تحكم شخصين معنويين مستقلين فتوجد جهة مركزية وأخرى لامركزية، حيث تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية⁴⁷⁵، وبالرجوع للعديد من القوانين نجد الجهات التي تملك حق الوصاية هي رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وأيضا الولاية ورؤساء الدوائر .

أولا: رئيس الجمهورية.

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى بالنظام الإداري الجزائري وهو رئيس السلطة التنفيذية⁴⁷⁶، فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية بإسم الدولة ولحسابها تكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية وأهمها:

01: سلطة التعيين: باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في الدولة يختص بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية وفي بعض المناصب السامية، منها الوزير الأول والوزراء والولاية.. طبقا للمادتين 77 و 78 من الدستور والمرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حيث أصبح لرئيس الجمهورية مجال واسع في عملية التعيين، وهذه السلطة لا تقبل التفويض⁴⁷⁷ .

02: السلطة التنظيمية: تتمثل في تمكينه من إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم نصت عليها المادة 125 من دستور 1996، والسلطة هنا هي استثنائية بالتشريع بأوامر في حالات معينة⁴⁷⁸ - بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، في الحالات الاستثنائية، في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم -

03: سلطة التنسيق: لكونه الرئيس الإداري الأعلى للسلطة التنفيذية بالدولة، ولأجل أداء هذه الوظيفة يصدر تعليمات وتوجيهات وإرشادات تلتزم بالتقيد بها مختلف الأجهزة الإدارية بالدولة.

04: سلطة حفظ النظام العام: رئيس الجمهورية له إصدار قرارات إدارية لائحية وتنظيمية من أجل حفظ النظام العام، وتسمى بلوائح الضبط الإداري على المستوى الوطني.

في إطار البحث عن علاقة السلطة المركزية بالسلطات غير المركزية نجدها ضمن:

475: Seriak Lahcène ,L'organisation et le fonctionnement de la commune, op-cit ,P103

476: قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري، الطبعة الأولى، 2011، ص 150.

477: قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 153.

478: سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، ماي 2002، ص 69.

- فريجة حسين، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر ؟، مجلة المنتدى القانوني، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2009، ص 19 وما يليها.

01: تعيين الوالي: طبقا للمادة 78 من دستور 1996، وقد تطرقنا في الفصل الأول للوالي ولمركزه القانوني وسنكتفي هنا بالتطرق لعلاقته بالسلطة المركزية حيث أن الوالي يتمتع بسلطات كبيرة كممثل للدولة أو كممثل للولاية، إلا أن اختصاص رئيس الجمهورية بالتحكم في مساره الوظيفي ينقص من استقلالية الجماعات المحلية، خاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية ونقلهم وترك هذا الاختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁴⁷⁹.

02: حل المجلس الشعبي المحلي: طبقا للمادة 48 من قانون البلدية والمادة 47 من قانون الولاية، حل المجلس الشعبي البلدي والولائي من اختصاص رئيس الجمهورية، بناء على تقرير وزير الداخلية وهو ما يعد صورة للرقابة الممارسة على الجماعات المحلية⁴⁸⁰.

03: إصدار التنظيمات: بموجب سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية فإنه يقوم بإصدار العديد من التنظيمات لها علاقة بعمل الجماعات المحلية، خاصة أن أكبر ميزة في قانون البلدية والولاية الجديدين هو إحالتهما للكثير من الموضوعات للتنظيم، منها ما صدر فعلا ومنها ما لم يصدر لحد الآن كالقانون المتعلق بالولاية والأمناء العامين للبلديات...

ثانيا: الوزير الأول والوزراء.

سحبت من الوزير الأول العديد من الصلاحيات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، نتناول هنا كل من الوزير الأول والوزراء، وهذا مع التركيز فقط لعلاقتهم بالجماعات المحلية.

أ : الوزير الأول: سحبت عدة صلاحيات كانت ممنوحة له بموجب دستور 1996، يتم تعيينه بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية وينتهي مهامه بنفس الطريقة، ومن أهم صلاحياته ذات الطابع الإداري سلطة التعيين وإعداد مخطط العمل والسهر على حسن سير الإدارة العامة وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة بالإضافة لأن لديه صلاحية التنفيذ⁴⁸¹.

فالوزير الأول إذن له سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، يسهر على حسن سير الإدارة العمومية حسب المادة 5/85 من الدستور، ويوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

479: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 113.

480: في فرنسا الحل يتم بموجب مرسوم تتخذه الحكومة مع ضرورة إعلام البرلمان بذلك في أقرب وقت ممكن.

- André De laubadère, Venézia.Jean Claude, Gaudemet.Yves, **Traité de Droit administratif**, 16ème édition, L.G.D.J, Paris, 1999, PP 182,183

481: المواد من 79 إلى 86 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

ب: الوزراء : يمثل الوزير الدولة في الوزارة، وفي إطار ممارسته لعمله له صفتان من جهة هو رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة للدولة في إطار وزارته، و ضمن ذلك يكون تحت سلطة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، و من جهة ثانية يقوم بتنفيذ السياسة العامة بالدولة ضمن وزارته، في هذا الإطار هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته⁴⁸².

يملك كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول سلطة التعيين وأخرى تنظيمية، إلا أن رئاستهما للوزير تختلف في مفهومها أو طبيعتها السياسية، وخضوع الوزير لهذه السلطات يكون من باب الخضوع والتبعية السياسية⁴⁸³، فسلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ما هي إلا سلطة رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين، بمعنى آخر الوزير لا يكون مرؤوسا إداريا سواء داخل مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ولا داخل مجال الحكومة من قبل الوزير الأول، بل يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته، فالعلاقة هنا أقرب للإشراف والتنسيق منها للرئاسة الإدارية وسلطات الوزير أيضا تظهر من خلال:

01: يباشر الوزير مهام التنظيم الداخلي لوزارته في إطار السلطة التنظيمية، ويساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية فيصدر قرارات تنظيمية لضمان حسن سير جهاز الوزارة.

02: يمارس السلطة الرئاسية على موظفي وعمال وزارته، فله سلطة التعيين والنقل والترقية والتأديب.. إلخ، ويمكنه تفويض بعض صلاحياته، كما يباشر سلطة الحل محل مرؤوسيه في القيام بمهامهم، يباشر سلطة الرقابة على أعمالهم ويصدر القرارات الإدارية الفردية واللوائح وكافة إجراءات التنظيم الداخلي كالتعليمات والمنشورات والدوريات على مستوى الوزارة.

03: يمارس السلطة الوصائية على مختلف المؤسسات العمومية من مؤسسات ودواوين وشركات ومكاتب عامة، التي تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى الجماعات المحلية⁴⁸⁴.

ومن أهم الوزراء الذين تظهر بوضوح علاقتهم المباشرة مع الجماعات المحلية وزير الداخلية و وزير المالية، فرغم ما لرئيس الجمهورية والوزير الأول من سلطة على الجماعات المحلية إلا أنه ونظرا لكثرة المسائل والاختصاصات المرتبطة بمنصبهما فإنه غالبا ما يتم ترك الاختصاصات المرتبطة بالهيئات اللامركزية للوزير، مما يقلص عمليا مجالات تدخل السلطات العليا في الشؤون المحلية، و يبقى سلطتها إشرافية قيادية عامة وترك سلطة الوصاية للوزير.

482: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 130.

483: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 115.

484: قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 172.

ثالثاً: الولاية ورؤساء الدوائر.

تناولت في المبحث الأول الوالي بالكثير من التفصيل، وتطرقت لرئيس الدائرة ضمن الأجهزة المساعدة له، لذلك وتفادياً للتكرار أكتفي فقط للجوانب المتعلقة بالرقابة الممارسة من طرف كل من الوالي ورئيس الدائرة ضمن العنصرين التاليين.

أ: الولاية : السلطة الوصائية كما تمارس من السلطات المركزية تمارس من السلطات اللامركزية كالوالي ورئيس الدائرة، فالوالي يعد سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وهو حلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية وقد تناولت سابقاً سلطات الوالي بالتفصيل.

إن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الولاية كما هو مذكور بالمادة 78 من الدستور لا تعتبر من ضمن السلطة الرئاسية، حيث بالرجوع لقانون الولاية 90-09 نص بالمادة 92 منه على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، ويتلقى قرارات الحكومة والتعليمات من كل وزير، ولأن الوالي في إطار عمله يتمتع بطبيعة مزدوجة سياسية وإدارية فهذا يجعل علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية⁴⁸⁵.

أما القانون الحالي نص بالمادة 110 منه على أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية و مفوض الحكومة، مما يوسع سلطاته ولا تكون فقط في تلقي وتنفيذ قرارات الحكومة والوزراء، بل أصبح له سلطة من الحكومة يقرر وينفذ باسمها، لكن مع ذلك يبقى خاضعاً لسلطة الوزير الوصائية، وتبقى علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية.

فالوالي إذن يمارس مهام الرقابة والإشراف على جميع المجالس الشعبية المحلية الداخلة ضمن نطاق اختصاصه، ويملك هذه السلطة في إطار السياسة العامة للدولة أهمها حق الاعتراض على قرارات المجلس، وكذا يمارس حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية والمرافق العامة الخاضعة لإشرافها⁴⁸⁶.

ب: رؤساء الدوائر: إن بُعد السلطة الوصية عن الهيئات المحلية تسبب في ظهور إشكال متعلق بكيفية ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية مما استدعى ضرورة منح صلاحية الوصاية لهيئات أخرى تحقق ذلك، حيث بموجب المادة 05 من المرسوم 82-31 المتعلق بتحديد

485: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 115.

486: كامل بربر، نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة-، المؤسسة الجامعية للنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1996، ص 149.

صلاحيات رئيس الدائرة⁴⁸⁷، أصبح رئيس الدائرة يمارس الوصاية على أعمال الهيئات البلدية وفق الشروط التالية:

1. الموافقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة.
2. الموافقة على المداولات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ما عدا حركاتهم الإدارية وإنهاء مهامهم.

غير أن هذا المرسوم ألغي بموجب المادة 19 من المرسوم 84-302⁴⁸⁸، مع العلم أنه ألغي ضمناً قبل ذلك بموجب القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد⁴⁸⁹، إلا أن المرسوم 86-30 أعاد نفس نصوص المرسوم 82-31.

إن الدائرة لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم إداري مساعد للولاية⁴⁹⁰ فلا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي القرارات والتصرفات الصادرة عن رئيس الدائرة هي من زاوية القانون صادرة عن الولاية والدعوى ترفع ضد الوالي وليس ضد الدائرة⁴⁹¹، هذا ما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة ففي عدة قرارات له ألغى قرارات صادرة عن رئيس الدائرة لتجاوز السلطة⁴⁹².

فالدائرة تسيّر إذن من طرف رئيس الدائرة المعين بمرسوم رئاسي وباقتراح من الوالي، وتنتهي مهامه بنفس الطريقة، يتولى تنشيطها ومراقبة أعمال البلديات التابعة له من خلال الإشراف على بلدية أو بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية يستمد شرعيته من خلال وجوده على رأس الدائرة كمقاطعة إدارية، رغم أن الإطار الذي يعمل فيه غير واضح فنظامه القانوني يرجع إلى طبيعة الهيئة في حد ذاتها، وهو يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي كما ذكرنا سابقاً، وبهذه الصفة يمارس صلاحيات تتعلق الأولى بتمثيله للسلطة المركزية وأخرى اتجاه البلديات، فوجود

487: مرسوم رقم 82-31 مؤرخ في 1982/01/23 يتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة (ج.ر.ج.ج. رقم 82/04).

488: مرسوم رقم 84-302 مؤرخ في 1984/10/13 يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها (ج.ر.ج.ج. رقم 84/49).

489: قانون رقم 84-09 مؤرخ في 1984/02/04 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (ج.ر.ج.ج. رقم 84/06).

490: عوابدي عمار، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 277.

491: شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، دم.ج، الجزائر، 1999، ص.358.

492: - قرار مجلس الدولة رقم 011803 بتاريخ 2002/12/03 قضية (الشركة ذات الإسم الجماعي < شركة شعبان > ضد أ. ش. د. د. والي ولاية تيزي وزو) ، " مجلة مجلس الدولة. العدد 3، جانفي-جوان 2003، ص.ص. 171، 172، حيث أعتبر هذا القرار أن قرارات رئيس الدائرة تعتبر منعقدة بطلانها من النظام العام وذلك لصدورها عن جهة غير مختصة .

رئيس الدائرة هو تعبير عن إرادة السلطة المركزية على المستوى المحلي، وظيفته الأساسية تنشيط وتنسيق نشاط البلديات والمؤسسات العمومية البلدية.

للوالي أن يفوض لرئيس الدائرة سلطة الإمضاء لممارسة كافة صلاحياته، كما له عدة صلاحيات يتولاها في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها حددتها المواد 9 و 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 94-215 يمارسها تحت سلطة الوالي⁴⁹³ وبتفويض منه، وبما أن الدائرة هيكل تابع للولاية ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية فلا يجوز مقاضاة رئيس الدائرة بصفة منفردة ومستقلة⁴⁹⁴، كونه مثلاً امتنع عن تسليم جواز السفر لمواطن بل يتم مقاضاة الوالي.

وأهم المهام المنوطة برئيس الدائرة نجد على الخصوص ما يأتي⁴⁹⁵:

01 - صلاحيات رئيس الدائرة بصفته ممثل للدولة: نصّت عليها المواد 09، 13، 15، 16 من المرسوم التنفيذي 94-215 وهي:

« مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما يطلعه بالوضع العام السائد بالدائرة وفي جميع القضايا المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويعطي رأيا استشاريا ويقدم الحلول⁴⁹⁶.

« يعطي رئيس الدائرة رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي هيكل الدولة ومصالحها كونهم أعضاء المجلس التقني، وبحرر محاضر تلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي.

« يدرس الطلبات المقدمة إليه ويسلم عند الاقتضاء أي وثيقة أو رخصة ينص عليها التشريع المعمول به (كجواز السفر، رخصة السياقة، بطاقة التعريف) .

02 - صلاحيات رئيس الدائرة اتجاه البلدية: مهامه تتحدد أساسا في التنشيط والإشراف على البلديات الملحقة بالدائرة، وهذا حسب نص المادة 02 مرسوم 94-215 وهي:

« المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط القانونية.

« التنسيق بين البلديات والدائرة (بين البلديات فيما بينها وبينها وبين الدائرة)

« تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها.

493: بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013/2012، ص 97 وما يليها

494: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 245.

495: Nasser Lebed , L"exercice de la tutelle , op-cit , P 212 à 216.

496: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 215.

- Seriak Lahcène, L'organisation et le fonctionnement de la commune, op-cit , P 103.

ك تشجيع المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي ينشّطها الموجهة لإنشاء الوسائل والهيكل التي تلبي الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

ك تغيير تخصيص الملكية للبلدية المخصصة للخدمة العمومية.

ك تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.

الفرع الرابع

القيود الواردة على ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

إن أهم ما يميز استقلال الجماعات المحلية هو أنه استقلال أصيل، باعتباره مستمد بشكل مباشر من الدستور أو من التشريعات العادية، لذا الجهات الوصية لا يمكنها ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية إلا بنص قانوني يقرر ذلك⁴⁹⁷.

فبما أن المشرع هو من لديه سلطة فرض الوصاية من خلال النصوص القانونية يمكنه من جانب آخر تنظيمها من خلال تحديد شروطها و وضع قيود لها لأنه هذه الاستقلالية لا يمكن أن تكون مطلقة وإلا استغلت الهيئات المحلية ذلك في الابتعاد عن السياسة العامة للدولة وخرق الوحدة العامة للدولة.

لذا بما أن الإجراء الأصيل هو الاستقلالية والإجراء الاستثنائي هو الوصاية، فلا بدّ من وضع قيود على هذه الرقابة، التي تتمثل في قيود تشريعية وأخرى متعلقة بكيفية ممارسة الرقابة وقيود ثالثة واردة على الغرض أو الهدف من ممارسة الرقابة، سنحاول في هذا الفرع تفصيل هذه القيود ضمن ما يلي:

أولاً: القيود التشريعية على ممارسة الرقابة الوصائية.

لتمارس السلطة الوصية رقابتها يجب أن يكون منصوص عليها قانوناً، لأنه لا وصاية بلا نص⁴⁹⁸، عكس الرقابة الرئاسية التي لا تحتاج لنص قانوني لممارستها لأنها تلقائية انطلاقاً من علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس⁴⁹⁹، فالوصاية لا يمكنها ممارسة سلطاتها مهما واجهت من أعمال غير مشروعة صادرة من الجماعات المحلية إذا لم يوجد نص قانوني صريح يسمح لها بالرقابة، لأن النصوص الغامضة توسع من دائرة تفسير النصوص القانونية وهو ما

497: صالحى عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 104 .

498: Seriak Lahcène، L'organisation et le fonctionnement de la commune, op ,cit ,P102

499: jean rivero، op ,cit ,P 319

يتعارض مع الصفة الاستثنائية⁵⁰⁰، لكن السؤال المثار هنا ماهية طبيعة هذا النص ؟.

إن طبيعة النص المقيد للوصاية يجب أن يكون نصا قانونيا هذا ما يراه أغلب الفقهاء القانونيين⁵⁰¹، لأن توسيع المجال للنصوص التنظيمية سيفرغ هذا القيد من فحواه ويجعل بالتالي الوصاية إجراء لا يتميز بالطابع الاستثنائي.

بالرجوع للنصوص الواردة في الدستور نجد عدة نصوص تقيد من السلطة الممنوحة للوصاية وأهمها منح البرلمان بعض السلطات المتعلقة بتنظيم النشاط المحلي، منها نذكر⁵⁰²:

✓ التقسيم الإقليمي للبلاد حسب المادة 10/122 من الدستور، وهو ما يؤكد قانون البلدية بالمادة 3/01 حين نص على أنه تحدث البلدية بموجب القانون، كذلك قانون الولاية بالفقرة الأخيرة من المادة 01 منه نص على أنه تحدث الولاية بموجب القانون، فالنصان واضحا وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية أو الوزير إحداث بلديات أو ولايات بموجب مرسوم.

✓ تنظيم السلطات وعملها حسب المادة 123 من الدستور .

بمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان قوانين تنظم عمل الجماعات المحلية أهمها قانون البلدية وقانون الولاية الحاليين، فالخضوع للقانون إذن هو الضمانة لاستقلالية تلك الجماعات، لأن الوصاية لا يمكنها اللجوء للرقابة والتدخل في عمل الجماعات المحلية دون نص قانوني. **ثانيا: القيود الخاصة بكيفية ممارسة الرقابة الوصائية.**

لا يكفي أن تقيد الوصاية بنص قانوني يمنحها سلطة الوصاية بل لابد أن يكون النص صريحا و واضحا في تحديد الوسيلة القانونية التي بموجبها تستطيع اللجوء إليها، فبمقتضى هذا القيد على السلطة الوصية الالتزام والتقيد بالوسيلة القانونية التي نص عليها القانون وعدم اللجوء لأي وسيلة أخرى حتى ولو كانت تلك الوسيلة أقل مساسا بحرية واستقلال السلطات المحلية.

ضمن هذه الفكرة يثار تساؤل هل اللجوء لوسيلة أخرى غير تلك التي يشير إليها النص القانوني يجعل ممارسة الوصاية غير مشروعة ؟ فمثلا تنص المادة 44 من قانون الولاية على أنه يثبت قرار الإقصاء بموجب قرار من الوالي، فهل الوالي إذا لم يصدر قرار الإقصاء يمكنه رفع دعوى قضائية لإثبات الإقصاء ؟ نفس المثال ينطبق على قرار الوزير بإقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، مثال آخر تنص المادة 53 بالفقرة الأخيرة منها من نفس القانون على

500: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 159.

501: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 123.

502: صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 105.

أنه إذا تبين أن مداولة ما اتخذت خرقاً لنص المواد 53 أو 54 أو 57 من قانون الولاية فإنه يرفع دعوى إلغاء أمام الجهة القضائية المختصة لإقرار بطلان تلك المداولة فهذا هل يمكن للوالي نظراً لطول الإجراءات المصاحبة للدعوى القضائية اللجوء فقط لإصدار قرار إداري لإبطالها؟ أو أن يطلب من وزير الداخلية كسلطة وصية تقرير الإلغاء بموجب قرار وزاري؟ .

الواقع أنه ما دامت السلطة الوصائية تملك إلغاء هذه القرارات بمقتضى السلطة المخولة لها قانوناً، فلا يمكنها الخروج على حدود النص القانوني وإلا شاب أعمالها عيب عدم المشروعية، لذا الوصاية عليها الالتزام بما حدده النص القانوني، لكن الإشكال يصبح أكبر حين تكون السلطة الوصية لا تملك إلغاء هذه القرارات قانوناً، فهل يجوز لها في هذه الحالة أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء؟ .

ذهب بعض القانونيين إلى أنه يمكن للسلطة الوصية اللجوء إلى القضاء، لطلب إلغاء بعض قرارات الهيئات اللامركزية (البلدية والولاية) غير المشمولة بوصايتها، مادامت مشوبة بعيب من عيوب البطلان، لأن الصفة متوافرة في سلطة الوصاية مادامت لديها هذه السلطة، حيث تستطيع السلطة الوصية نقل حق الوصاية للقضاء المختص⁵⁰³ .

إلا أن البعض الآخر من القانونيين د/ عادل محمود حلمي الذي ذهب لرأى مخالف حيث يرى أنه بنقل كل سلطات الوصاية إلى القضاء المختص فتخضع لوصايته كل أعمال الهيئات اللامركزية، وبالتالي يصبح هو السلطة الوصية بدون سند قانوني، كما أنه لا مصلحة للسلطة الوصية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضرراً بالنسبة لها⁵⁰⁴، إذ عند استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، و عادة هذه إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مقدماً أو التسبيب والنشر والإعلان والمواعيد .

تختلف التشريعات في جزاء مخالفة هذه الإجراءات، فمنها ما يرتب عليه البطلان ومنها ما يفرق بين الشكليات والإجراءات الجوهرية الموجبة للبطلان والثانوية التي لا يترتب عليها ذلك.

ثالثاً: القيود الخاصة الواردة على الغرض من ممارسة الرقابة الوصائية.

تناولت سابقاً أهداف الوصاية الإدارية التي من أهمها التحقق من شرعية الأعمال الصادرة عن الجماعات المحلية وعدم مخالفتها للصالح العام، لأن الرقابة الوصائية ليس الهدف

503: صالحى عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 106.

504: رابعى إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق ص 124 .

- عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، المرجع السابق، ص 951.

الأساسي منها حماية مصالح الجماعات المحلية بحد ذاتها، لهذا السلطة الوصائية لا يمكنها اللجوء أو استخدام وسائلها وسلطاتها لتحقيق أغراض غير التي حددها المشرع إذا كان يفرض عليها أغراضاً أو أهدافاً معينة أو تلجأ لاستعمال هذه الوسائل لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية وإلا نكون أمام انحراف وإساءة في استعمال سلطاتها حتى أنه لا يمكنها النظر في الملائمة إذا لم ينص القانون على ذلك فعليها أن تتقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه⁵⁰⁵.

كما أن التزام السلطة الوصية بالهدف المرجو من ممارسة سلطاتها يبقى الرقابة الإدارية في حدودها الطبيعية المرسومة، بحيث لا يهدر استقلال الهيئات اللامركزية فإن لمثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية، هذا ما نصت عليه المادة 46 قانون البلدية 90-08 حيث جاء فيها "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة، في قرار الوالي القاضي ببطان المداولة، أو المعلن عن إبطالها، أو رفض المصادقة عليها"، أما المادة 61 من قانون البلدية 11-10 نصت على أنه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرارات الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة، كما نصت المادة 54 قانون الولاية لسنة 1990 على أنه "يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغائها، أو يرفض المصادقة عليها".

غير أنه في قانون الولاية الحالي تم سحب ذلك الحق من رئيس المجلس الشعبي الولائي، باعتبار أن سلطة إلغاء المداولات الباطلة المنصوص عليها في المواد 53 و 54 و 57 أصبحت في يد السلطة القضائية من خلال دعوى يرفعها الوالي.

فالوصاية هدفها تحقيق الصالح العام وبالتالي سلطة الوصاية تقرر مسؤوليتها في مواجهة الأفراد، حيث تسأل السلطة الوصية في حالة إهمال أو تقصير في ممارسة الرقابة الوصائية أو انحرفت في استعمالها، فهي تمارس هذه السلطات بمقتضى قرارات إدارية مستقلة وفقاً لأحكام القانون وتسأل إذا ما ترتب على قيامها بمهمة الوصاية ضرر بالغير⁵⁰⁶.

فإذا أذنت السلطة المركزية للشخص اللامركزي كي يقوم بتصرف لا يقره القانون أو صادقت على قرار غير مشروع، فإنها تكون قد قامت بتنفيذ تصرف غير مشروع، ما كان يمكن

505: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 125.

506: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 125.

تنفيذه لولا تدخلها بالإذن أو التصديق، والمسؤولية تنقرر هنا قبل الشخص اللامركزي والوصاية على السواء، نتيجة تعدد الخطأ فيسأل الشخص اللامركزي لصدور التصرف ابتداء من جانبه، وتسأل السلطة المركزية على أساس تقصيرها في ممارسة الوصاية⁵⁰⁷.

المطلب الثاني

صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

السلطة المركزية لديها عدة آليات من خلالها تقوم ببسط رقابتها على الهيئات المحلية، وتظهر هذه الرقابة على تشكيلة المجالس المحلية وأعضائها وأنشطتها وأعمالها، ويمكن أن نصنف صور رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية إلى مجموعتين، أولى تمارس على الأشخاص فتكون رقابة فردية أي على كل شخص أو منتخب، وإما رقابة جماعية على المجلس الشعبي ككل أما الرقابة الثانية فتكون على أعمال الجماعات المحلية⁵⁰⁸. هذه الرقابة التي لها أهداف إيجابية و تأثير سلبي وهو ما سوف أستعرضه ضمن صور الرقابة على الجماعات المحلية في الفروع التالية .

الفرع الأول

الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية

إن أشخاص الجماعات المحلية إما يكونون منتخبين كلهم كما هو موجود بالبلدية، أو يكون بعضهم معين كالوالي ، وهو ما يجعل الرقابة تختلف بين المعينين والمنتخبين، هنا نتناول الرقابة على الجهاز التنفيذي المحلي ثم أستعرض للرقابة على المنتخبين ضمن:

أولاً: الرقابة على الجهاز التنفيذي.

الرقابة على المعينين لا تثير أي إشكال على المستوى العملي لأن كل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة التبعية اتجاه الإدارة المستخدمة أو السلطة الوصية، كالأمين العام للبلدية حين يتلقى تعليمات من السلطة الوصية أو من الوالي فهو ملزم بتنفيذها⁵⁰⁹، إذن الرقابة على الجهاز التنفيذي تكون من خلال:

507: إبراهيم عبد العزيز شيجا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999، ص 234.

508: زغود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 28.

509: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 298.

أ: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي: بالنسبة للبلدية أعضاء الجهاز التنفيذي وعلى رأسهم رئيس المجلس هم أعضاء بالمجلس الشعبي البلدي، بهذه الصفة هو معرض للرقابة المنصوص عليها في القانون كبقية المنتخبين بالمجلس.

كما يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما، على عكس باقي أعضاء المجلس حيث مردها الأساسي المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام فهو ممثل للبلدية وللدولة، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي كغيره من الموظفين.

حيث الوالي يمارس رقابة إدارية على شخص وأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يظهر بشكل واضح هيمنة دور الوالي على رئيس البلدية، بل في كثير من الأحيان يظهر رئيس البلدية بمظهر الموظف الخاضع للسلطة السلمية للوالي، رغم أنه يملك الحق في اللجوء للقضاء عند عدم مصادقة الوالي على قراراته أو على مداوات المجلس حسب المادة 61 من قانون البلدية، والسبب غالبا يعود لسببين هما:

✓ عدم ترسخ العمل الديمقراطي في مؤسسات الدولة لاسيما منها المحلية.

✓ تخوف المسؤولين المحليين خاصة بالبلدية ، من المضايقات التي قد يتعرضون لها فيما بعد من طرف الوصاية.

وهنا على رئيس المجلس الشعبي البلدي الالتزام بكل توجيهات الوالي، حيث تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة والى الولاية، من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 2/98 قانون البلدية. كما يمارس والي الولاية سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المواد 101 إلى 103 من قانون البلدية.

إذن في حالة مارس رئيس البلدية صلاحياته كممثل للدولة فإنه يخضع لرقابة تسلسلية يمارسها الوالي والوزير⁵¹⁰، أما في حالة ممارسة عمله في إطار كونه جهازا تنفيذيا فقراراته المتخذة تخضع لرقابة الوالي كسلطة وصية⁵¹¹.

ب: الرقابة على الوالي: رغم أن الولاية لا تربطهم علاقة وظيفية مباشرة برئيس الجمهورية إلا أنهم يخضعون لسلطته باعتباره السلطة التي تملك صلاحية التعيين وإنهاء المهام وباعتباره

510: بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 95 وما يليها.

511: لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد، الجزائر، 2010، ص 147.

الرئيس الأول للجهاز التنفيذي⁵¹²، وهنا يسهر الولاية على تنفيذ السياسة المسطرة من رئيس الجمهورية محليا.

بالإضافة لقيام رئيس الجمهورية بعملية الإشراف على اللقاءات الدورية مع الولاية التي تم استحداثها في سنة 2005 يتم خلالها تقييم البرامج الموكلة للولاية، كما يتم تقديم التعليمات اللازمة لهم لتنفيذ أحسن للسياسة العامة المسطرة من طرف رئيس الجمهورية⁵¹³.

وفي إطار الرقابة على الولاية من رئيس الجمهورية يتم تعيين أهم المسؤولين في الإدارة المحلية وهذا من أجل التوجيه والتأثير على الولاية ومنهم الولاية المنتدبون والكتاب العامين للولايات والمفتشون العامين للولايات ورؤساء دواوين الولاية ومسؤولو المصالح الخارجية للولاية ومديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية ورؤساء الدوائر....

أما بالنسبة لرقابة الحكومة فتتبلور من خلال اعتبار الوالي الممثل الرئيسي للحكومة ومفوضها محليا، ويمثل بالتالي كل وزير على المستوى المحلي من خلال تنفيذ قرارات الحكومة وتلقي التعليمات منها ومن كل الوزراء، هذا بالإضافة لرفعه لتقارير دورية وسنوية لكل قطاع يشرح ويفصل فيه وضعية كل قطاع بالولاية.

وتظهر رقابة الوزراء على الولاية خاصة من خلال وزير الداخلية الذي وفقا للمرسوم التنفيذي 94-247 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية⁵¹⁴ والذي من ضمن مهامه الكثيرة الأعمال اللامركزية، ورقابة القرارات المحلية والتنمية المحلية والتنظيم الإقليمي والمالية المحلية وتعاون الجماعات المحلية، و واقعا وزير الداخلية يمارس تلك المهام من خلال الولاية، حيث الوالي هنا في إطار عمله يقدم تقارير للوزير وينفذ تعليماته ويخضره بكافة الأعمال وبالوضعية العامة للولاية، مما يجعل وزير الداخلية الرئيس الإداري والسياسي للولاية.

ورغم أنه بموجب المرسوم الرئاسي 99-240 صلاحية التعيين والعزل سحبت من وزير الداخلية، إلا أنه يقوم بدور مهم في حركة نقل وعزل الولاية لأن ذلك يتم من خلال اقتراحه. ونشير أيضا أن الولاية يخضعون لرقابة وزير الداخلية من خلال أعمالهم الإدارية المتمثلة في الطعون الإدارية والتظلمات والشكاوى التي يرفعها الموظفون والمواطنون، حيث أنه حسب

512: عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 58.

513: بومعزة فاروق، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 67.

514: مرسوم تنفيذي رقم 94-247 مؤرخ في 10/09/1994 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية (ج.ر.ج.ج رقم 94/53).

المرسوم 90-226 خاصة المادة 03 منه، فإن وزير الداخلية هو المسؤول دون غيره من الوزراء عن الولاية وهو المختص بالتظلمات وشكاوى المواطنين.

ويمكننا القول هنا أن المعين في الجماعات المحلية لا تثير مسألة الرقابة عليه أي إشكال⁵¹⁵، باعتبار أنه معين فإنه يخضع للسلطة الرئاسية، لذا هو ملزم بالامتثال لها والخضوع لكل تعليماتها وتطبيق أوامرها⁵¹⁶.

وبالتالي يخضع في إطار ممارسة الرقابة على أشخاص السلطات اللامركزية⁵¹⁷ لما يلي:

01- التعيين: تحتفظ السلطة المركزية بحق التعيين في بعض الوظائف كالوالي، والجهاز التنفيذي المساعد له كرئيس الدائرة بالإضافة للأمين العام للبلدية.

02- التأديب: للسلطة المركزية حق التأديب على المعينين لأنهم خاضعين لسلطتها الرئاسية.

ج : الرقابة على الموظفين : بالنسبة للرقابة على الإداريين المحليين على مستوى الولاية لا يثار أي إشكال حول الرقابة الممارسة عليهم لأنه للوالي سلطة رئاسية على جميع إدارات الولاية وأعوانها على اعتبار أنه يأتي على رأس السلم الإداري على المستوى المحلي، إذ بإمكانه إيقاع العقوبات أو حتى التعيين والاقتراح بالتعيين في المناصب العليا خاصة أنه يملك في حالة الاقتراح الكلمة الأخيرة حيث ترجع إليه من الناحية العملية.

أما بالنسبة للرقابة على الموظفين بالبلدية في قانون البلدية لسنة 1990 بالمادة منه يُعترف لرئيس البلدية بسلطته على إدارتها مع إهماله الكلي للإشارة إلى الأمين العام للبلدية وصلاحياته⁵¹⁸، أما في قانون البلدية لسنة 2011 فنص على أنه للبلدية إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تم وضع رقابة مزدوجة على الموظفين المحليين من خلال تدعيم دور الأمين العام .

و يشكل إقرار القوانين والتنظيمات بسلطات هؤلاء الفاعلين الثلاث الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية، ولا سيما الوالي ورئيس البلدية على الموظفين البلديين مصدرا لكثير من التداخل في الصلاحيات خاصة مع سلطة الوالي الرئاسية التي تمتد للأعوان البلديين، لدرجة نشوب خلافات شديدة نتيجة التعامل المباشر للوالي مع إدارات البلدية بما

515: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 264

516: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 325 .

- رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 127.

517: زغود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 28.

518: بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 73.

يهتمش رئيس البلدية و يقلل من سلطته على أعوانه، و مما يزيد في حدة ذلك أيضا التدخل المباشر دونما احترام للسلم الإداري من طرف رؤساء الدوائر ومديري الإدارة المحلية والتنظيم والشؤون العامة في تسيير مستخدمي البلدية و توجيههم⁵¹⁹.

ثانيا: الرقابة على المنتخبين المحليين.

بالنسبة للبلدية الرقابة تمارس على المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي باعتباره ممثلا للدولة، أما الولاية الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي تكون من طرف وزير الداخلية وهو ما سوف أتطرق له فيما يلي:

أ: الإيقاف: هو تجميد العضوية مؤقتا لأسباب حددها القانون حسب المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011، والمادة 45 من قانون الولاية لسنة 2012، ولا يمكنه متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي من الجهة القضائية.

ومن خلال نص المادتين الإيقاف يكون من خلال ارتكاب المنتخب⁵²⁰ لـ:

- جريمة مصنفة بجنحة أو جنائية ذات صلة بالمال العام كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية أو تلقي رشوة أو تبديد أموال عمومية أو الغدر أو استغلال النفوذ⁵²¹، وارتكاب المنتخب لمثل هذه الجرائم كونه مسيرا في مؤسسة عمومية أو إدارة عامة، بالإضافة لكون المنتخب قد يرتكب جريمة مخلة بالشرف فلا يمتد إذن الإيقاف للمخالفات.
- المنتخب عرضة لتدابير قضائية كأن يتعرض لإجراء الحبس المؤقت، فلا يعقل أن يمارس المنتخب مهامه وهو داخل المؤسسة العقابية.

519: بلكرشة مولاي محمد، إشكالية العلاقة بين السياسي و الإداري في الإدارة البلدية الجزائرية، دراسة حالة بلدية وهران، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية و إدارية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008/2007، ص 80 .

520: وضع المشرع حماية للمنتخب المحلي من خلال تجريم بعض التصرفات منها: تجريم الإهانة والتعدي على الموظفين وسلطات ومؤسسات الدولة وتجريم أفعال العنف والتعدي على إدارات وموظفي الدولة وأفعال اغتصاب السلطة الإدارية و أفعال انتحال الوظائف الإدارية وأفعال التزوير والأفعال المؤدية للعصيان والتآمر على سلطة الدولة، وللتفصيل أكثر في مظاهر الحماية الجنائية، خالف عقيلة، الحماية الجنائية للسلطات الإدارية، م. ف. ب، العدد 26، نوفمبر 2010، ص 151.

521: - يعيش تمام أمال، صور التجريم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 94 .

- دغو لخضر، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة ماجستير تخصص قانون أعمال، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2000/1999، للتفصيل في جريمة اختلاس أموال عمومية (ص 24 وما يليها)، وجريمة تلقي رشوة (ص 43 وما يليها) وجريمة تبديد أموال عمومية (ص 37 وما يليها)، وجريمة الغدر (ص 60 وما يليها) وجريمة استغلال النفوذ (ص 66 وما يليها).

•المشرع بالمادة 45 من قانون الولاية استخدم مصطلح " يمكن " مما يفهم منه أنه أمر جوازي، قد يتم إيقاف المنتخب عن ممارسة مهامه مؤقتا وقد لا يتم ذلك حيث يفهم منها أن الأمر متروك للسلطة التقديرية للمجلس الذي يقدر الموضوع وخطورته، إلا أنه لا يمكن ترك الأمر هنا جوازيا فطالما المنتخب متابع جزائيا يجب رفع صفة المنتخب عليه مؤقتا، لأنه لا يستطيع حضور الأشغال من جهة ومن جهة ثانية قد يتعرض لضغوط أو ابتزاز.

بالنسبة للمنتخب البلدي يعلن التوقيف بموجب قرار من الوالي، وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية، فتعود له العضوية مرة أخرى بموجب القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بموجب قرار من الوالي، فيسلم لرئيس البلدية القرار النهائي المثبت للبراءة كإجراء إداري و وثيقة لإثبات الوضع الجديد.

أما المنتخب الولائي فيتم التوقيف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويعلنه بموجب قرار معلل من وزير الداخلية، وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا مهامه الانتخابية، فتعود عضويته مرة أخرى بموجب القانون دون الحاجة لإثبات ذلك، فيسلم لرئيس المجلس الولائي القرار النهائي المثبت للبراءة كإجراء إداري و وثيقة لإثبات الوضع الجديد ويتم إبلاغ وزارة الداخلية بحكم متابعة ملف المنتخب.

و بالرجوع للمنتخب البلدي وبالمقارنة بين نص المادة 43 لقانون الولاية لسنة 2011 ونص المادة 32 من قانون البلدية لسنة 1990 نجد عدة ملاحظات أهمها:

•المادة 43 لم يرد فيها عبارة قرار مسبب على عكس المادة 32 التي ذكرت ذلك، وقد أصاب المشرع حين اشترط من الوالي تسبيب القرار لأنه يعد ضمانا قانونية، حيث الجهة الإدارية أو القضائية المختصة أو حتى أعضاء المجلس الشعبي وكذا المنتخب المعني بالإيقاف، يمكنهم معرفة الأسباب التي من أجلها تم إصدار قرار الإيقاف من الوالي لكن المادة 43 حذفت هذا الشرط رغم أهميته⁵²².

•المشرع بقانون البلدية حصر حق إصدار القرار بيد الوالي وهو ليس ملزم بأخذ رأي المجلس الشعبي البلدي كما كان منصوص عليه بالمادة 32، وبالتالي هنا تشديد في وصاية الوالي على المجلس.

• من بين الملاحظات أن المشرع بالمادة 32 كما قلنا سابقا ترك الأمر للسلطة التقديرية للوالي، حيث قد يتم إيقاف المنتخب عن ممارسة مهامه مؤقتا وقد لا يتم ذلك.

522: بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص285.

ب: الإقصاء: يعد بمثابة إجراء تأديبي مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس، وكان الأجدر بالمشروع إعلام أعضاء المجلس بأسباب التجريد وبتداولون بشأنها ثم يرفعون مداولتهم إلى الوالي، ليعلن عن تجميد هذه العضوية والتي تكون إلزامية وليست مجرد توصية بسيطة.

فخلافا للإيقاف الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأحد الأسباب التي حددها القانون بالمادة 43 من قانون البلدية وبالمادتين 44 و46 من قانون الولاية، وهو إجراء منطقي فلا يجوز أن يكون ممثل الشعب متابع جزائيا ويمارس مهامه داخل المؤسسة العقابية .

بالنسبة للمنتخب البلدي وبالمقارنة بين المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990 والمادة 44 من قانون البلدية لسنة 2011، نجد بالمادة 33 أن المجلس الشعبي هو من له حق إعلان هذا الإقصاء بموجب مداولة، ثم يقوم الوالي بإصدار قرار الإقصاء بالاعتماد على مداولة المجلس، إلا أن المشروع وفي إطار توسيع سلطات الوالي الوصائية على المجلس حصر بالمادة 44 الحق بيد الوالي مباشرة⁵²³

أما بالنسبة للمنتخب الولائي الإقصاء يكون بالتفصيل التالي:

- حسب المادة 44 يكون الإقصاء بقوة القانون، لكل منتخب بالمجلس الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، المشروع أيضا بقانون الولاية لسنة 1990 بالمادة 40 منه نص عليها تحت إسم " الإقالة الحكومية " .
- حسب المادة 46 من قانون الولاية الحالي يقصى بقوة القانون كل منتخب يكون محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

كما يفهم من عبارة " محل إدانة جزائية نهائية " استبعاد الإقصاء بموجب حكم ابتدائي يدين المنتخب، ويجب لصدور حكم نهائي استنفاد كل طرق الطعن حتى يصدر قرار الإقصاء. وعلى عكس قانون البلدية نجد أن المجلس الشعبي الولائي هو من يقر هذا الإقصاء بموجب مداولة، ثم يثبت بموجب قرار من وزير الداخلية وقد أصاب المشروع في استبعاد القرار الإداري المنفرد الذي قد يثير الكثير من الشبهات وقد يطعن فيه بالتعسف.

ولإعطاء المنتخب ضمانا أكثر وتكريسا لدولة القانون يمكن أن يكون قرار وزير الداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة، وهو إجراء جديد لم يشر له قانون الولاية لسنة 1990.

523: رويحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، المرجع السابق، ص 42.

ج: **الاستقالة التلقائية:** هذا النوع من الرقابة هي حالة جديدة قديمة، ورد ذكرها في قانون البلدية الجديد حيث تم النص عليها في قانون البلدية 67-24 بالمادة 90 منه، فكل من تخلف عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون عذر فإنه يجوز التصريح باستقالته من قبل الوالي ، ثم حذف المشرع هذا النوع من الرقابة بقانون البلدية 90-08، وهي إضافة نوعية أتت بها المادة 45 من القانون 11-10، فحين يتغيب المنتخب لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة بدون عذر مقبول اعتبره المشرع مستقيلا تلقائيا، ويهدف المشرع بالدرجة الأولى لدفع المنتخب الذي من المفروض أنه ممثل الشعب بأن يكون ملتزما في حضور الجلسات⁵²⁴.

ومن الضمانات التي أعطاه المشرع للمنتخب المتغيب هو " جلسة السماع " التي يقوم رئيس المجلس بسماع تبريراته، إلا أنه إذا تغيب رغم صحة التبليغ المرسل إليه عدّ قرار المجلس بإقرار الاستقالة صحيح.

مما يلاحظ في نص المادة 45 من قانون البلدية أنها أشارت إلى أن الغيابات الثلاثة تكون في الدورات العادية، ولم تشر إلى الدورات الاستثنائية فهل المنتخب ليس ملزما بالدورات الاستثنائية ؟ .

في الأخير من مظاهر السلطة الوصائية التي لم يشر إليها قانون البلدية الحالي الإقالة أو الاستقالة الحكيمة هذه الصورة تناولتها المادة 31 من قانون البلدية 90-08 وتسمى حكيمة لأنها تحدث بقوة القانون، فيصرح الوالي بإقالة كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي حين يتبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي واستبداله بعضو احتياطي.

ثالثا: حل المجلس الشعبي المحلي كهيئة.

الحل من الإجراءات الخطيرة التي نص عليها كل من قانون البلدية وقانون الولاية ويكون إنهاء حياة المجلس المحلي إنهاء قانوني عن طريق الحل وتجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها وفقا للإجراءات التي نص عليها القانون، وهو ما سوف أتطرق له ضمن :

أ : **حالات الحل:** بالرجوع للمادتين 46 من قانون البلدية و 48 من قانون الولاية، نجد هما حددتا حالات حل المجلسين البلدي الولائي على سبيل الحصر، حيث يتم الحال للأسباب التالية:

1. **حالة خرق أحكام دستورية :** وهي حالة عادية ومنطقية فنظرا لسمو التشريع الأول للبلاد، فلا يعقل ترك المجلس البلدي أو الولائي يتجاوزوه، وهو الذي يفترض أن يحافظ عليه ويحميه.

524: رويحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، المرجع السابق، ص 43.

2. حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس : إن إلغاء الانتخابات يدل على وجود تجاوز خطير في عملية الانتخاب مما استدعى حل المجلس من السلطة القضائية.
3. حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي: وهو سبب معقول فخصوعا لرغبة جميع الأعضاء الذين أبدوا رغبتهم في التخلي عن العضوية لا بد من حل المجلس، إلا أن كلا من المادتين لم تشر أو تحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية ؟ كما لم يوضح شكلها هل الاستقالة متكونة من طلب كل عضو أو تتم في وثيقة واحدة ؟ .
4. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم : هذه الحالة لم يكن منصوص عليها لا في قانوني البلدية والولاية لسنة 1990، لكن أضيفت إلى حالات حل المجلس البلدي بموجب الأمر 03-05⁵²⁵، وأضيفت إلى حالات حل المجلس الولائي بموجب الأمر 04-05⁵²⁶.
5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلاف الأعضاء الذين زالت عنهم صفة المنتخب: هي حالة منطقية لأنه هنا تنعدم الأغلبية وهي الأداة القانونية للتداول .
6. في حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية: وبعد إغذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، فهي حالة خاصة بالمجالس الشعبية البلدية حيث نصت عليها المادة 46 من قانون البلدية الحالي، دون أن يرد ذكرها بالمادة 48 من قانون الولاية الحالي، إلا أن قانونا البلدية والولاية لسنة 1990 قد نصا على هذه الحالة بالمادة 34 من قانون البلدية والمادة 44 من قانون الولاية.
- حيث تسبق عملية الحل صدور قرار من وزير الداخلية بتجميد المجلس الشعبي في حالة الانسداد الحاصل بين المنتخبين فيها، ومن الأمثلة صدور قرار من وزير الداخلية بتجميد عمل 03 مجالس شعبية بلدية بولاية تيارت وهي مهدية والدحموني و سيدي على ملال بسبب استمرار حالة الانسداد وتعطل مصالح المواطنين، بناء على قرارات رفعها الوالي حول أوضاع البلديات المعنية ، و بروز خلافات بين المنتخبين و أخرى حول تعيين نواب الرئيس و رؤساء اللجان⁵²⁷.

525: تم إضافتها إلى حالات الحل المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها بالمادة 32 من قانون البلدية لسنة 1990 بموجب المادة 01 من أمر رقم 03-05 مؤرخ في 18/07/2005 يتم قانون البلدية 90-08 (ج.ر.ج. رقم 50-05) .

526: تم إضافتها إلى حالات حل المجلس الشعبي الولائي المنصوص عليها بالمادة 44 من قانون الولاية لسنة 1990 بموجب المادة 01 من أمر رقم 04-05 مؤرخ في 18/07/2005 يتم قانون الولاية 90-09 (ج.ر.ج. رقم 50-05) .

527: - جريدة الخبر، العدد 7487، بتاريخ 08/07/2014، ص 28. =

7. حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: بما أنه عدد البلديات غير ثابت وغير مستقر فحل المجلس استنادا على هذه الحالة هو استناد سليم، فإذا تم ضم بلدية ما لبلدية أخرى يتم حل مجلسي البلديتين فلا يعقل أن يتم إدارة بلدية بمجلس شعبي بلدي لأحدهما ولا يمكن أن تدار بمجلسين بلدين معا.

8. حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وهي حالة جديدة أضيفت لقانون البلدية والولاية إلا أنه وردت العبارة مطلقة وعمومية ولم تشر وتحدد طبيعة هذا الظرف الاستثنائي⁵²⁸.

ب: إجراءات الحل والتجديد وضماناته: نظرا لخطورة إجراء الحل وردت حالاته على سبيل الحصر لكي لا يفسح المجال للاجتهاد والتفسير كما قيده المشرع بما يلي:

- يتم حل المجلسين البلدي والولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية⁵²⁹، في ظل قانون البلدية لسنة 1990 حسب المادة 35 منه و المادة 45 من قانون الولاية، تتصان على إجراء الحل يكون من السلطات المركزية حيث يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، ونظرا لعدم تحديد المشرع لطبيعة المرسوم الذي يحل بموجبه المجلس الشعبي الولائي، فإن هذا يثير مسألة تحديد السلطة الإدارية المختصة بحله هل هو رئيس الجمهورية أم الوزير الأول ؟ .

أما من الناحية الفعلية فقد تم حل المجالس الشعبية الولائية سنة 1992 بواسطة مراسيم تنفيذية أما حاليا فيتم ذلك بواسطة مراسيم رئاسية بناء على تقرير من وزير الداخلية وبعد الاستماع لمجلس الوزراء .

ويلعب الوالي دورا كبير في حل المجلس الشعبي الولائي من خلال تقاريره المرسلة إلى وزير الداخلية حول سير المجلس، كما يمكن أن يلعب دورا مهما في تجنب إجراء حل المجلس من خلال التنسيق بين الكتل السياسية المشكلة للمجلس ومحاولة التوفيق بينهم⁵³⁰.

= - جريدة الشروق، العدد 4431، بتاريخ 2014/07/08، ص 07.

528: بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297 وشرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 344.

529: تم بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-254 مؤرخ في 20/07/2005 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولاية بجاية (37 مجلس) وتيزي وزو (31 مجلس) وبومرداس بمجلسين والبويرة بمجلس واحد وتم بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-255 المؤرخ في 20/07/2005 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو.

530: فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 143 .

لكن في ظل قانون البلدية و الولاية الحاليين الأمر مختلف حيث أصبح الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي وهو ما ينزع أي إشكال قد يحدث حول السلطة المختصة بالحل، كما يعد ضمانه لاستقرار المجلسين حيث لو تم إقرار الحل بموجب قرار ولائي أو بموجب مرسوم وزاري، فإنه يجعل عملية الرقابة أشد، لأن جعل قرار الحل بيد وزير الداخلية الذي يعد السلطة الوصائية المباشرة على الجماعات المحلية قد يجعله يضغط عليها لفرض أمور معينة .

• في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التالية لحل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد وتنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية للمجالس الشعبية البلدية، لتجرى بعدها انتخابات التجديد خلال 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وهذا لإعطاء نوع من الاستقرار للمجلس، خاصة في السنة الأخيرة لعهدته الانتخابية.

• في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية، بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التالية للحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياه بموجب القوانين المعمول بها، تنتهي مهام المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد طبقا للمادة 49 من قانون الولاية ، تعد المندوبية من الإجراءات التي أتى بها القانون الجديد وهذا لسد الثغرة القانونية التي كانت موجودة في قانون 1990، جاءت المادة 45 منه غامضة فلم تذكر الإجراءات التي تصاحب حل المجلس حيث ذكرت أنه يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء مما كان يثير إشكال حول كيف يتم تسيير المجلس في الفترة الممتدة بين الحل و تنصيب المجلس المجدد، هذا تجنبه المشرع في نص المادة 49 من قانون الولاية الحالي .

نشير هنا لملاحظتين مهمتين وهما :

◀ الأولى هي اكتفاء المشرع بقانون الولاية الحالي بعبارة تعيين مندوبية ولائية من طرف وزير الداخلية وباقتراح من الوالي ، لكن السؤال الذي يثار هنا: كيف يتم اختيار هؤلاء الأعضاء المشكلين للمندوبية ؟ وما هو عدد أعضاء المندوبية ؟

جاء قانون الولاية بهذا الإجراء الجديد بالمادة 49 لكن نص المادة لم يفصل في تشكيلة هذه المندوبية أو في عدد أعضائها أو كيف يتم اختيارهم، وترك ذلك للتنظيم حسب ما ورد

بالفقرة الأخيرة من نفس المادة، حيث نصت على " تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم "، مع أنه لحد الآن لم يصدر هذا التنظيم.

◀ الثانية هي أن قانون البلدية 11-10 كان أكثر وضوح رغم أنه لم يقدم تفصيل كبير حول المتصرف والمساعدين، فلم توضح المادة 48 من قانون البلدية كيف يتم اختيار المتصرف والمساعدين ؟ كما أن عبارة " مساعدين " هل يقصد بها المشرع مُسَاعِدَيْن (02) إثنين، أم مُسَاعِدَيْن بصيغة الجمع دون تحديد عددهم ؟.

لكن بالرجوع لنص المادة 48 من قانون البلدية النسخة الفرنسية نجدها واضحة المعنى فلا وجود للغموض، بحيث نصت على مساعدين إثنين (02):

" En cas de dissolution de l'assemblée populaire communale, le wali désigne dans les dix (10) jours qui suivent la dissolution de l'assemblée, un administrateur et deux assistants, le cas échéant, chargés de gérer les affaires de la commune "

هنا كان على المشرع إضافة الرقم العددي للتوضيح كما بالمادة 31 من قانون البلدية مثلا، وهذا لإبعاد الغموض والتفسير الخاطئ لنص المادة .

كما في قانون الولاية قانون البلدية ترك تفصيل موضوع المتصرف والمساعدين للتنظيم حسب الفقرة الأخيرة من المادة 48 منه، لكن ما يمكن قوله أنه غالبا المتصرف هو الأمين العام للبلدية⁵³¹، أما بالنسبة للولاية لا توجد قواعد تحكم تشكيلة هذه المندوبية ولا عدد أعضائها، فالوالي يملك هنا سلطة تقديرية في اقتراح هؤلاء الأعضاء، فيمكن أن يكونوا من موظفين أو من أعيان المنطقة أو رجال أعمال... ممن يشهد لهم بالنزاهة والكفاءة.

ثم يتم تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاث (03) أشهر، ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، فلا يمكن إطلاقا إجراء هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية، هنا سؤال يفرض نفسه علينا، إذا كان حل المجلس هو الطريق الأخير لفض حالة الانسداد التي وقع بها المجلس بسبب حالة من الحالات الواردة بالمادة 47 من قانون البلدية والمادة 48 من قانون الولاية، ما هي الضمانات في حالة حل المجلس وتجديده أن لا تتكرر نفس حالة الانسداد ؟.

531: من الأمثلة على تولي الأمين العامة للبلدية لمهام المتصرف نذكر ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم الرئاسي 05-254 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية تقع بولاية تيزي وزو و بجاية و البويرة و بومرداس، والتي جعلت الأمين العام للبلدية هو المسير للأعمال الإدارية وكذا القرارات التحفظية المستعجلة و التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها الخاصة بتلك البلديات المنصوص عليها بالمرسوم .

على المشرع بعد الحل حتى لا تتكرر نفس حالة الانسداد لابد عليه من توفير ضمانات، حتى يكون إجراء الحل آلية رقابية للضغط على المنتخبين وليس حل استثنائي فقط لحماية المصالح المحلية من الضياع في ظل الصراعات الشخصية والحزبية والفكرية بين المنتخبين، وأهم هذه الضمانات :

✓ **تضمن أسباب الحل على سبيل الحصر :** حتى لا يفتح المجال للتأويلات من قبل السلطة الوصية، و لا تستخدم سلطتها التقديرية في فرض هذا النوع من الرقابة متى شاءت، و لا تستخدمه كوسيلة لابتزاز الهيئات المحلية خاصة المنتخبين .

✓ **جعل حل المجلس الشعبي البلدي والولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي :** يتم الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية حسب المادة 47 من قانون البلدية والمادة 47 من قانون الولاية، فالوصاية على أعمال وأشخاص الجماعات المحلية مجسدة خاصة في وزير الداخلية ونزع سلطة الحل من الوزير هو من ضمانات عدم تأثير الوصاية على الهيئات المحلية.

وفي حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير وزير الداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يقوم الوالي بتعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية هذا المتصرف وتحت سلطة الوالي يمارس السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة.

وهذا الإجراء لا نجد له نص مماثل في قانون الولاية مما يدفعنا للتساؤل كيف يتم انتخاب المجلس الجديد في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالولاية ؟

لكن السؤال المثار هنا و الذي يحتاج إلى توضيح هو أن المشرع نص على " ..المندوبية الولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين " ونص على " يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه " فما هي طبيعة هذه المهام ؟ وهل لديهم صلاحية محددة ؟ أم لديهم نفس صلاحيات المجلس المُحل ؟.

الأساس الذي وجدت من أجله المجالس المحلية هو جعله مجلس منتخب من الشعب ومعبر عن إرادته، وبالتالي حين منح المشرع المجلس المحلي اختصاصات محددة في كل المجالات التي تهم التنمية المحلية فإنها اختصاصات أصيلة منحت له لأنه منتخب من

الشعب، أما الهيئة المسيرة المؤقتة المتمثلة في المتصرف والمساعدين والمندوبية الولائية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتمتع باختصاصات المجلس المنتخب وهذا لعدة أسباب:

﴿ هو هيئة مؤقتة تم تعيينه لتسيير المجالس المحلية لمدة محددة.

﴿ هو هيئة معينة وبالتالي فهو خاضع للسلطة الرئاسية وليس السلطة الوصائية.

﴿ المجلس المحلي هو نتاج اختيار المحليين، وبالتالي تعدد الانتماءات السياسية للمنتخبين المحليين الذين عليهم الوفاء بتعهداتهم التي قطعوها أمام السكان المحليين، إلا أن الهيئة المعنية لا يوجد ما يربطها بالمواطنين المحليين.

﴿ العدد المكون للهيئة المعنية لا يؤهلها لأن تكون هيئة مداولة ولا تتطابق مع تعداد المجلسين المنصوص عليه بالمادتين 79 و 82 من قانون الانتخابات.

وبالتالي كضمانة لعدم استغلال هذه الآلية لابد أن تكون اختصاصات هذه الهيئة مقتصرة على الأمور الثانوية والعاجلة دون مساس بالقضايا الجوهرية⁵³².

هنا لابد من تبيان ملاحظة مهمة وهي أن قانون البلدية لسنة 1990 كان أكثر وضوح من قانون البلدية الحالي، حيث نص بالمادة 02/36 منه على " تقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة، والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها " بينما المادة 02/51 من قانون البلدية لسنة 2011 على " يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطات المخولة بموجب التشريع و التنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه " .

الفرع الثاني

الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة

قمت في الفصل الأول بتفصيل اختصاصات كل من المجلسين البلدي والولائي لكن ورغم كثرة واتساع مجال الاختصاصات لابد من إخضاعها للرقابة، فحفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها من جهة وحفاظا على دولة القانون والمؤسسات لابد من فحص مدي ملائمة المداولات للتشريع والتنظيم.

532: عبد المعطى محمد عساف ونادر أحمد أبوشیخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية - دراسة تحليلية -، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، 1985، ص 63

وبالرجوع لقانون البلدية والولاية المشرع وضع أربع أنواع من المداولات، فمنها من تنفذ ضمنيا ومنها من تحتاج للمصادقة ، ومنها من هي باطلة بطلان مطلق أو نسبي، وتأخذ هذه الرقابة أحد الشكلين إما التصديق أو الإلغاء ، وسوف نتناول كل ذلك ضمن ما يلي :

أولاً: التصديق.

مبدئياً مداولات المجلس الشعبي البلدي والولائي نافذة بذاتها⁵³³، إلا أننا نجد المشرع اشترط في تلك المداولات ضرورة تصديق السلطة الوصية، لكن قبل تناول موضوع المداولات ومن هي محتاجة للتصديق، ومن هي نافذة بذاتها سنتناول مفهوم التصديق أولاً.

أ: مفهوم التصديق: التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه⁵³⁴.

وما يثار في مسألة التصديق هو: هل يمكن السلطة الوصية من خلال رقابتها فرض شروط معينة في قرارات السلطات المحلية حتى تقوم بالمصادقة ؟.

ما يميز التصديق هو أنه:

1. التصديق وسيلة استثنائية لا يتم تقييدها إلا بنص.
 2. يجب أن يكون التصديق كلياً وليس جزئياً وإلا اعتبر ذلك تعديلاً لقرار وهو الاختصاص الذي لا تملكه الوصاية .
 3. التصديق لا يمكن أن يعلق على شرط واقف أو فاسخ.
 4. التصديق له أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار.
- فالأخذ بإمكانية فرض مثل هذه الشروط يحيلنا لفكرة إمكانية حلول السلطة الوصية محل الهيئات المحلية مما ينفي معه سلطة التصديق، وهو ما يتنافى مع مبدأ لا وصاية إلا بنص، ولكن ضمن هذه السلطة الوصائية يمكن اللجوء إلى إصدار منشور ودوريات غير إلزامية، توضح وتوجه للهيئة المحلية وهي حرة في الأخذ بها أو تركها، وفي هذه الحالة لا يمكن للوصاية التذرع بعدم أخذ الجماعات المحلية بالتوجيهات لرفض المصادقة على المداولات.

533: في حالة اشتراط التصديق من المستقر عليه أن قرار الهيئة المحلية قبل التصديق عليه هو قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق هو الذي يناف به تحقيق ذلك، إلا أن التصديق من شأنه فقط رفع كل عقبة قد تعترض هذا التنفيذ ومن ثم لا يعتبر التصديق جزءاً مكمل للقرار بل هو مجرد صيغة تنفيذية.

-رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 142.

534: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 169.

فالمصادقة على أعمال الجماعات المحلية قد تكون ضمنية، من خلال سكوت السلطة الوصية إلى غاية نهاية الآجال المحددة التي يجب عليها خلالها إبداء رأيها فيها، وعندها يصبح القرار نافذ بقوة القانون⁵³⁵، وإما مصادقة صريحة وتكون بإقرار السلطة الوصية صراحة لرأيها في عمل الهيئة المحلية.

ب: آثار التصديق: للتصديق عدة آثار يمكن إجمالها فيما يلي⁵³⁶ :

« التصديق ينصرف بأثر رجعي لتاريخ صدور قرار الهيئة المحلية من جهة، ومن جهة أخرى تاريخ التصديق يعد هو التاريخ الذي منه يكون عمل الهيئات المحلية قابلاً للطعن فيه، فقرار الجماعات المحلية بذاته لا يرتب وحده ضرراً في الحال رغم صدوره مكتمل الأثر⁵³⁷ .

« التصديق لا ينسب العمل المصادق عليه للسلطة الوصية بل العمل يبقى صادر من الشخص اللامركزي وينسب إليه وحده، وبالتالي هو من يتحمل مسؤولية الأضرار الناشئة بسبب تنفيذه فهو من يلزم بالتعويض.

« العمل المصادق عليه من السلطة الوصية لا يلزم الجهة المحلية التي أصدرته بالتنفيذ فقد تعدل عنه أو تلغيه أو تسحبه أو تعدله.

« التصديق لا يُطهر العمل الصادر من الجهات المحلية من العيوب التي تشوب القرار الإداري فيظل قابلاً للإلغاء إذا شابه أحد العيوب.

ج: صور التصديق على أعمال الجماعات المحلية: وضع المشرع تقسيم رباعي لمداوالات المجالس المحلية، فهناك مداوالات تنفذ ضمناً وأخرى تحتاج لمصادقة صريحة، وثالثة باطلة بطلاناً مطلقاً ورابعة باطلة بطلان نسبي، وسوف نتناولها فيما يلي:

01: المصادقة الضمنية: كقاعدة عامة تنفذ بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي والولائي بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية، فيما عدا المداوالات المستثناة قانوناً وهذا ما قضت به المادة 56 من قانون البلدية والمادة 54 من قانون الولاية، فخلال هذه المدة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها⁵³⁸، وقد كانت المدة 15 يوم ضمن

535: Chapus.René، **Droit administratif général**، op، cit، 1995P 363.
- jean rivero: op، cit، P 321.

536: رابعي إبراهيم، **استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -**، المرجع السابق، ص 141.

537: إبراهيم عبد العزيز شيجا، **الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري**، المرجع السابق، ص 224.

538: نصت المادة 41 من قانون رقم 90-08 " تنفذ المداوالات بحكم القانون بعد خمسة عشر (15) يوماً من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 و 43 و 44 و 45 أدناه وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها.. " وخلال هذه الفترة الوالي يقدم رأيه بشأن المداولة ويطلب إعادة النظر في المداولة والتزام الشرعية =

قانون البلدية والولاية لسنة 1990 حسب المادة 41 من قانون البلدية والمادة 49 من قانون الولاية، و20 يوما ضمن ما نصت عليه المادة 107 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، أما المادة 55 من قانون الولاية 69-38 فجعلت مداولات المجلس نافذة بقوة القانون إلا ما يخضع منها لضرورة المصادقة، وبالتالي المشرع هنا لم يحدد مدة معينة للمصادقة.

فالوالي يمارس سلطته الوصائية خلال هذه المدة، والموافقة الضمنية تكون بمجرد توجيه الوالي للتعليمات أو المراسلات للمصالح المعنية بهدف تنفيذ المداولات، وخلال هذه المدة إذا تبين للوالي وجود خرق للقوانين والتنظيمات يمكنه رفع دعوى قضائية أمام المحاكم الإدارية المختصة لإبطال المداولة.

والملاحظ أن المجلس الشعبي البلدي والولائي يملك الحق في التراجع عن المداولة التي أقرها سابقا حين يرى أنها مشوبة بعدم القانونية، ولكن ذلك ضمن آجال قانونية وليس مطلقا وهو ما أكدته مجلس الدولة في قراره في قضية (ك.م) ضد والي قسنطينة⁵³⁹.

هنا لا بد لنا من ذكر ملاحظة مهمة متعلقة بالمادتين 56 من قانون البلدية والمادة 54 من قانون الولاية، نجد المشرع بالمادة 56 نص على " مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) "، أما بالمادة 54 فنصت على " مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و57 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها الولاية "، فما هو سبب اختلاف العبارتين في نص المادتين ؟ هل ذلك كان سهوا من المشرع ؟ أم أن هذا الاختلاف في العبارة لا يؤدي للاختلاف في المعنى ؟ .

إن المواضيع التي يتم التداول فيها على مستوى البلدية يقوم رئيس البلدية بتحضيرها باعتباره الهيئة التنفيذية، حيث تنص المادة 20 من قانون البلدية على " يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية "، كما

= في محتواها، فإن أخذ المنتخبين باقتراح الوالي ينتهي الأمر وإن لم يأخذ المنتخبين باقتراحات الوالي يصدر الوالي قرار إلغاء المداولة سواء إلغاء كلي أو جزئي.

- بوضيف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 287.

539: قرار مجلس الدولة رقم 010834 بتاريخ 2003/06/17 " إن قاعدة الإنشاء هي قاعدة الإلغاء وكان ينبغي تنظيم السوق أن تقدم توصياتها إلى الجهة المعنية التي عليها أن ترفع دعوى قضائية لاستصدار حكم بفسخ العقد.... ولكن المستأنف عليها الثانية قامت بإجراء مخالف وحلت محل القضاء في ممارسة الاختصاص وجعلت نفسها خصما وحكما"، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003، ص 74 .

نصت المادة 79 على أنه يرأس رئيس البلدية المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها، كما نجد نص المادة 06 من المرسوم 13-105 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي تنص على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحديد جدول أعمال وتاريخ دورات المجلس بعد استشارة نوابه، بحضور الأمين العام للبلدية مع رؤساء اللجان الدائمة المعنيين عند الاقتضاء.

وبالتالي الوالي ليس له دور في إعداد جدول الأعمال، مما يجعل مداورات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ فإما الوالي يصادق عليها أو لا، إذن ذكر مصطلح " قابلة للتنفيذ بقوة القانون " معناه أنه أمام الوالي احتمالين، في حالة كانت المداولة مطابقة للقانون فإنه يصادق عليها أو لا يصادق عليها في حالة كان العكس، لأنه ليس ضمن الهيئة التنفيذية للبلدية بل سلطة رقابية وصائية.

أما بالنسبة للولاية التي يمثلها الوالي الذي يتعاون مع رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضع جدول أعمال المجلس حسب ما ورد بالمادة 3/16 " ..ويحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب "، وأكدته المادة 09 من المرسوم التنفيذي 13-217 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي، حين نصت على أنه يحدد رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي جدول الأعمال وتاريخ دورة المجلس بعد استشارة الرئيس أعضاء المكتب الدائم، وبالتالي يمكن القول أن تلك المداورات قد أخذت موافقة مسبقة من الوالي، وهو ما يجعلها حسب نص المادة نافذة بقوة القانون بمجرد تداول المجلس حولها. في الأخير ما يمكن الإشارة إليه هو أن المصادقة الضمنية هي بعيدة عن الواقع العملي، حيث لا يوجد رئيس مجلس شعبي محلي اتخذ المبادرة بتنفيذ المداولة بعد انتهاء الآجال الممنوحة للسلطة الوصية، حيث دائما ينتظرون مصادقة السلطة الوصية حتى أصبح شرط لازم للتنفيذ، وهنا يلاحظ تراجع من المنتخبين في ممارسة مهامهم لصالح السلطة الوصية. هذا التراجع قد لا يعود سببه للمنتخبين فقط ولكن السلطة الوصية -السلطة المركزية- تتحمل جزء من هذه المسؤولية، حيث أنه مثلا قابضي البلديات يشترطون وجود تأشيرة الوصاية قبل أي صرف للأموال، وحجتهم أنهم يطبقون القوانين المعمول بها والمتعلقة بالمالية⁵⁴⁰، وهذا يؤكد على عدم وجود تنسيق بين وزارتي الداخلية والمالية، فكل هذه العوامل تضافرت لعدم التطبيق الفعلي للمصادقة الضمنية.

540: بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 30.

02: المصادقة الصريحة: نظرا لخطورة بعض المواضيع التي يتداول بشأنها المجلس المحلي كان لابد من اشتراط المصادقة الصريحة على بعض المداولات.

بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي نصت المادة 57 من قانون البلدية أنه لا تنفذ المداولات التي تتناول مواضيع محددة إلا بعد مصادقة الوالي عليها، وهي الميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية⁵⁴¹، أما بالنسبة للهبات والوصايا الأجنبية نظرا لخطورتها فقد أكد المشرع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية للموافقة المسبقة لوزير الداخلية حسب المادة 171 من قانون البلدية الجديد، حتى قبول الهبات والوصايا الأجنبية الموجهة للولاية هي أيضا تحتاج للموافقة المسبقة لوزير الداخلية حسب المادة 134 من قانون الولاية الجديد.

وخلال مدة 30 يوم من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية على الوالي إعلان قراره، فإذا لم يصدر القرار خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعنى أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها متى انتهت المدة، ولقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 19/04/1999 أن عدم المصادقة على المداولة لا يلبسها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وينفي بالتالي إبعادها⁵⁴²، وطبق على النزاع المادتين 41 و45 من قانون البلدية لسنة 1990 في حين الوقائع تعود لسنة 1987 و1988، سواء المداولة أو رخصة البناء أو مقر الاستفادة من القطعة محل النزاع.

وقد كانت المادة 50 من قانون البلدية لسنة 1990 تشترط المصادقة الصريحة على موضوعين فقط، وهما الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، مما يوضح نية المشرع من توسيع مجال الرقابة على الهيئات المحلية، ونظرا لخطورة مواضيع أخرى كقبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية وأثرها على تسيير البلدية واستقلاليتها، كان لابد من تصنيفها ضمن المداولات التي تحتاج للمصادقة الصريحة، هذا ما ذهب إليه سابقا قانون البلدية 67-24 بالمادة 107 منه، التي أدرجت 06 مواضيع تحتاج لمصادقة صريحة وهي:

01- الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من ضرائب والأداءات والرسوم .

541: قرار مجلس الدولة رقم 008105 بتاريخ 2002/06/24، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 137.

542: قرار الغرفة الأولى لمجلس الدولة رقم 244 بتاريخ 19/04/1999 في قضية (دم) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ص 31 وما يليها.

02- نقل الملكية والأمتلاك والمبادلات العقارية .

03- القروض .

04- عدد الموظفين وأجورهم .

05- قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات المصالح البلدية .

06- محاضر المزايدات والمناقصات .

مما يوضح هنا أن السلطات المركزية كانت تمارس رقابة مشددة على الجماعات المحلية حيث توسع الأمر 24-67 في منح الاستثناء المتعلق باشتراط التصديق الصريح للسلطة الوصية حتى كاد أن يصبح الاستثناء هو القاعدة، خاصة عندما نصت المادة 107 الفقرة الأخيرة على إمكانية اشتراط المصادقة على جميع المداولات الخاضعة لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع منها المادة 09 و28 من نفس الأمر⁵⁴³.

وقبل ختام موضوع البلدية تظهر إشكالية لا بد من طرحها وتوضيحها وهي هل الوالي هو السلطة الوحيدة التي منحها المشرع صلاحية المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي؟ أم أنه هناك استثناءات تم النص عليها خارج هذه القاعدة ؟

د: الاستثناءات الواردة على مصادقة الوالي: بالرجوع لنصوص القانون نجد هناك مداولات تستوجب المصادقة بمرسوم وأخرى تحتاج المصادقة بقرار وزاري مشترك⁵⁴⁴.

❖ المداولات المستوجبة للمصادقة بمرسوم: بالرجوع للمادة 120 من قانون البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي يقوم بتعريف الفضاء الآهل طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما خاصة المتعلقة بالمجاهد والشهيد.

وبهذه الصفة يحرص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية وكذا مختلف الطرق المتواجدة على إقليم البلدية، وحسب المادة 03 من المرسوم 01-14 المحدد لكيفيات تسمية المؤسسات والأماكن والمباني العمومية أو إعادة تسميتها⁵⁴⁵، يقترح المجلس الشعبي البلدي المعني تسمية أو إعادة تسمية كل المجموعات العقارية السكنية

543: بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 29.

544: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 72 وما يليها.

545: مرسوم رئاسي رقم 01-14 مؤرخ في 2014/01/05 يحدد كيفيات تسمية المؤسسات والأماكن والمباني العمومية أو إعادة تسميتها (ج.ر.ج.ج رقم 14/01)

والتجهيزات الجماعية، وكذا مختلف طرق المرور الموجودة في إقليم البلدية، كما تبادر المؤسسات والقطاعات المعنية بإقتراح تسمية المباني التابعة لها أو إعادة تسميتها.

فتخضع المداولة لمصادقة وزير الداخلية ورأي وزير الشؤون الخارجية إذا كانت تكريما لأجنبي، ولمصادقة الوالي ورأي وزير المجاهدين إذا كانت بأسماء الشهداء والمجاهدين المتوفون، أو بأحداث وتواريخ ترتبط بالمقاومة الشعبية والحركة الوطنية وثورة التحرير الوطني إلى ترخيص مسبق من وزير المجاهدين، بعد أخذ رأي المنظمة الوطنية للمجاهدين حسب المادتين 07 و 08 من المرسوم الرئاسي 01-14 .

ونشير أنه في هذا الإطار تم وضع لجنتين واحدة وطنية، وأخرى محلية لدراسة التسمية، وبالنسبة للجنة المحلية تكون تحت رئاسة الوالي وتضم العديد من الأعضاء منهم رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بالتسمية أو إعادة التسمية ورئيس المجلس الشعبي الولائي والعديد من المصالح الخارجية بالولاية حسب المادة 25 من المرسوم.

02: المداولات المستوجبة للمصادقة بقرار وزاري مشترك: بالنسبة للمؤسسات التي تنشأ بمداولة من المجلس المحلي البلدي أو الولائي المعني أو أكثر، المصادقة عليها تكون بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية والوزراء المعنيين، بالنسبة للمؤسسة التي ستقام بالولاية أو التي تشترك فيها ولايتان أو أكثر أو بلدية أو عدة بلديات ⁵⁴⁶.

أما بالنسبة لمداولات المجلس الولائي الواردة حسب المادة 55 من قانون الولاية، لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهرين، المداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات والتنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله واتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية.

يلاحظ أن المشرع لم يتناول موضوع إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية رغم أهميته فهل تقصّد المشرع إسقاطه من المصادقة الصريحة ؟ أم أنه سقط سهوا وإذا كان سهوا فهل سيتدارك المشرع ذلك ؟.

أما في قانون الولاية لسنة 1990 المشرع بالمادة 50 منه حاول تقليص تدخل السلطة الوصية من خلال تقليص المواضيع التي يمكن أن يتداول بشأنها المجلس لموضوعين، هما الميزانيات والحسابات وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية لأن الموضوعين يتعديان صلاحيات الولاية مما يفرض تدخل السلطات المركزية لذلك استثنى المشرع.

546: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 72.

في الأخير ما يلاحظ حول قانون البلدية والولاية لسنة 1990، هو أن المشرع منح الوالي لإصدار قراره مدة شهر وإلا أصبحت المصادقة ضمنية حسب المادة 43 منه، وهذا طبعا لحماية المصالح البلدية من تباطؤ الوالي وسكوته، إلا أن قانون الولاية لنفس السنة لم يشر لميعاد محدد للوزير لكي يصادق على مداورات المجلس الشعبي الولائي، وهو ما يعد تشديد على الولاية وإنقاص لاستقلاليتها.

وهذا الأجل المفتوح للهيئة الوصية ليس مفتوح إلى أجل غير مسمى، فبما أنه المصادقة هي القاعدة ونظرا لما للمصادقة سواء كانت ضمنية أو صريحة من أثر على استقلالية الجماعات المحلية، فإن المشرع بالمادة 54 مكن رئيس المجلس الشعبي الولائي من حق الطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية، يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغاؤها أو يرفض المصادقة عليها، ومن نص المادة يفهم أنه في حالة عدم مصادقة وزير الداخلية على مداولة المجلس أو تباطأ ولم يصادق عليها يُمكن لرئيس المجلس اللجوء للقضاء المختص للحصول على المصادقة المطلوبة، خاصة إذا كان الموضوع لا يحتمل التأخير أو التأجيل كموضوع الميزانية.

أيضا من الأمور التي لم يشر لها المشرع في قانون الولاية لسنة 1990 هو من هي السلطة الوصية التي لها حق التصديق على المداورات المنصوص عليها بالمادة 50 منه ؟ فهل هو الوالي أو وزير الداخلية ؟ .

بالرجوع لنصوص القانون خاصة المواد 51 و 53 و 54 السلطة المكلفة بالتصديق الصريح على المداورات المنصوص عليها بالمادة 50 هو وزير الداخلية.

كل هذه الإشكالات قام المشرع بتفاديها في نص المادة 55 من قانون الولاية 12-07، حين نص صراحة أن المصادقة الصريحة تكون من وزير الداخلية، كما منح أجل أقصاه شهرين للوزير لإعلان قراره وإلا تحولت المصادقة الصريحة لمصادقة ضمنية.

ثانيا: الإلغاء أو البطلان.

ينقسم الإلغاء أو البطلان إلى نوعين بطلان مطلق وآخر نسبي، وقبل التطرق للمداورات التي ينصب عليها البطلان لابد من توضيح بعض المفاهيم حول الإلغاء أو البطلان.

أ: مفهوم الإلغاء: إذا كان التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصية، والذي تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون، ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، فالإلغاء على عكس من ذلك هو العمل القانوني الصادر من السلطة

الوصية الذي يُمكنها من إزالة قرار صادر عن السلطة اللامركزية، سواء لمخالفته قاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة.

وما يميز الإلغاء هو أن يكون بسيطاً ومجرداً، وليس معلقاً على شرط فاسخ أو واقف كما يشترط فيه ألا يغير في قرار السلطة اللامركزية، حيث الوصاية لها حق المصادقة أو إصدار قرار الإلغاء، إذا كانت المداولات مشوبة بعيب عدم المشروعية أو تمس بالمصلحة العامة. ويجب أن لا يكون الإلغاء جزئياً لأنه يعني التعديل، وهو الوسيلة التي لا تملكها السلطة الوصية حين تمارس الرقابة، لكن إذا كان القرار المعرض للإلغاء متضمن عدة قرارات، فيجوز إلغاء الجزء المشوب بأحد عيوب عدم المشروعية وترك القرار الصحيح⁵⁴⁷، وأيضاً ما يميز قرار الإلغاء صدوره بقرار منفصل ومميز عن القرار الصادر عن الهيئة المحلية كما أنه ينصرف بأثر رجعي.

وتختلف الشروط المطلوبة في قرار الإلغاء من دولة لأخرى، فمنها من تشترط كون قرار الإلغاء مكتوب أو مسبب، أو وضع آجال معينة للسلطة الوصية لإصدار قرار الإلغاء وإلا اكتسب قرار الهيئة المحلية صفة النهائية والمشروعية، لعدم وجود الشرط الفاسخ وهو قرار السلطة الوصية المتضمن للإلغاء⁵⁴⁸.

ب: صور الإلغاء : منح المشرع الوصاية سلطة الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، فيمكن أن تدلي برأيها صراحة فنكون أمام المصادقة الصريحة، وإذا سكنت ولم تدلي بأي قرار كانت المصادقة ضمنية، ولكن إذا رأت أن القرار الصادر من الهيئة المحلية يخالف القانون أو يتعارض مع المصلحة العامة يمكنها إصدار قرار للسلطة المحلية لإبطال مداولات المجالس بطلاناً مطلقاً أو نسبي أو رفع دعوى قضائية وهو ما سنتناوله ضمن ما يلي :

01: البطلان المطلق: يصدر الوالي قرار يبطل من خلاها المداولة، وينصب البطلان هنا على المداولات المشوبة بعيب عدم المشروعية المحددة على سبيل الحصر بالمادة 59 من قانون البلدية وهي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والمحركة بلغة غير العربية.

أما المادة 44 من قانون البلدية لسنة 1990، فنصت على ثلاث حالات⁵⁴⁹:

547: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 177.

548: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 178.

549: بوضياف عمار، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين ...، المرجع السابق، ص 21.

1. المداولات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي⁵⁵⁰.
 2. المداولات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور خاصة المواد 02 و 03 و 09 وللقوانين والتنظيمات، وبالرجوع لنص المادة 02 نجدها تؤكد على أن الإسلام دين الدولة، أما المادة 03 فتتص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، أما المادة 09 فتذكر أنه لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي:
 - الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية.
 - إقامة علاقات الاستغلال والتبعية .
 - السلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر.
- فالمواد الثلاثة إذن تتضمن الضوابط التي تتشكل منها الثوابت الوطنية، مما يجعل المادة 44 من قانون البلدية لسنة 1990 جاءت أكثر تحديدا من المادة 59 من قانون البلدية الحالي.
3. المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.
- لم يقيد المشرع الوالي بمدة معينة لإصدار قرار معلق بإلغاء المداولة، لأنّ المداولات في هذه الحالة باطلة بقوة القانون لكونها من النظام العام يجوز إبطالها في أي وقت.
- والملاحظ أن المشرع بالمادة 44 اشترط تسبب الوالي لقراره من أجل:
- بمعرفة سبب البطلان يتمكن أعضاء المجلس من التوجه إلى القضاء لإلغاء قرار الوالي.
 - حتى يتمكن القاضي الإداري من ممارسة رقابته على قرار الوالي.
 - حتى يتمكن الرأي العام من معرفة سبب الإلغاء.
- أما المادة 59 فلم تشترط التسبب ولسنا ندري السبب وراء ذلك، ربما لأنه نص بأن المداولة تبطل بقوة القانون، مما يعني أن المداولة منذ البداية باطلة وما بني على باطل فهو باطل، وما قرار الوالي إلا كاشف للبطلان، رغم أنه وحماية للشرعية وحماية لقرار الوالي من أي طعن، كان من الأفضل اشتراط التسبب في قرار الوالي.
- أما المادة 102 من الأمر 67-24 فنصت على بطلان المداولات بحكم القانون التي تتناول موضوعا خارج عن اختصاصات المجلس و التي يجريها خلافا لقانون أو مرسوم .

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

وما يمكن ملاحظته من المواد الثالثة أن المبدأ الذي لم يتغير في القوانين المتتالية للبلدية، هو التأكيد على عدم شرعية المداولات التي فيها مساس بالقوانين والتنظيمات، وهو ما ركز عليه قانون 2011، حيث العناصر الثلاثة كلها مستمدة من دستور 1996، ومن الإضافات التي جاء بها قانون 2011 ما نصت عليه المادة 18 " في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً " أما المادة 19 فتتص على أنه يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، وفي حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، ويمكنه أيضاً أن يجتمع في مكان آخر، خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي وسع المشرع مجال إنعقاد المجلس ولم يحصره بمقر المجلس، كما أن القانون وسع من اختصاص المجلس ليشمل كل المجالات التي تهم الإدارة المحلية، يمكن أن نتجه نية المشرع لعدم فرض رقابة كبيرة على المجلس.

أما مداولات المجلس الشعبي الولائي فنص عليها المشرع بالمادة 53 حيث تبطل بقوة القانون المداولات التالية:

1. المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 2. التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 3. غير المحررة باللغة العربية.
 4. التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 5. المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
 6. المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.
- فإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

أما المادة 51 من قانون 1990 فنصت على أنه تبطل بقوة القانون المواضيع التالية:

1. المداولات التي تخرق القانون والتنظيم.
 2. التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 3. المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- والملاحظ هنا بالمقارنة بين المادتين 51 و 53 المذكورتين سابقاً، هو أن المشرع أضاف 03 حالات جديدة تستوجب البطلان المطلق، وهي المداولات التي تمس برموز الدولة

وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية رغم أنه يمكن دمجهما ضمن الموضوع الأول وهي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، لأن الدستور نص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية بالمادة 03 منه، ونص بالمادة 05 على أن العلم الوطني والنشيد الوطني هما رمزان من رموز الجمهورية، وأكدت المادة 7/178 من نفس الدستور، بأنه لا يمكن أن يمس أي تعديل العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الجمهورية.

02: البطلان النسبي: يهدف هذا البطلان للمحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله وحفظ مكانته وسط المنتخبين، بإبعاد أعضائه عن كل شبهة، وهذا ليلزمهم بالتداول فقط فيما هو عام ويمس التنمية المحلية، وليس ما هو خاص ويحقق مصالح شخصية، فإذا قدرت السلطة الوصية بعد معاينة الوقائع أنّ عضواً أو أكثر من المجلس الشعبي البلدي شارك في اتخاذ المداولة وله مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كان وكيلاً عنها، جاز لها إلغاء مداولة المجلس وهو ما نصت عليه المادة 45 من القانون 1990.

أما المادة 60 من قانون البلدية الجديد فجاءت أكثر تفصيلاً منها خاصة في تناول درجة القرابة⁵⁵¹، حيث الجديد الذي أتى به القانون هو إلزام كل من تتعارض مصالحه بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، وأكدت نفس المادة على إلزام رئيس البلدية على الإعلان حين يكون في حالة تعارض، وأكد عليه قبل ذلك بالمادة 28 من نفس القانون⁵⁵²، ونية المشرع هنا هي محاولة سد كل المنافذ أمام أي فساد.

وفي هذا الإطار يحق لنا التساؤل على الفترة التي تستوجبها المداولة المشوبة بعيب البطلان النسبي المذكور بالمادة 28 من قانون البلدية لسنة 2011 لتتحصن من الإلغاء؟ . في قانون البلدية لسنة 2011 نص المشرع بأنه على الوالي إصدار قراره المعلن، إلا أنه لم يشر لمدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن، خلافاً للمادة 45 من قانون 1990 التي نصت على مهلة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، ربما نية المشرع في عدم وضع

551: تنص المادة 60 على ما يلي " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. "

552: تنص المادة 28 على ما يلي " يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيه يخصه أو تكون له مصلحة فيه بمفهوم أحكام المادة 60 من هذا القانون، ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك. "

مدة معينة لتحسين المداولة هو رغبته في مكافحة الفساد وبكل الوسائل⁵⁵³، وعدم تحسين المداولات المشوبة بعيب قد يعرضها للبطلان.

أما قانون 1990 فقد أتاح لأي شخص له مصلحة، أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إلغاء المداولة خلال شهر من تعليقها⁵⁵⁴، وهو ما ذهب إليه القضاء الإداري في قراره المؤرخ في 1993/10/24⁵⁵⁵.

هذا فيما يخص مداولات المجلس الشعبي البلدي، أما مداولات المجلس الشعبي الولائي فجاء أنه هناك اختلاف طرأ عليها بين القانون السابق والقانون الحالي حيث في قانون الولاية لسنة 1990 نصت المادة 52 منه على أنه تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الولائي المعني بموضوع المداولة إما بإسمهم الشخصي أو كوكلاء.

أما قانون الولاية لسنة 2012 فنصت المادة 56 منه على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

وبالمقارنة بين نص المادتين المشرع بالمادة 56 استخدم مصطلح البطلان عكس المادة 52 التي استخدم فيها مصطلح الإلغاء، رغم أن مصطلح الإلغاء هو الأنسب، لأن مصطلح

553: بن مشري عبد الحليم، الفساد الإداري: مدخل مفاهيمي، م. إ. ق، العدد 05، سبتمبر 2009، ص 17.

554: على خلاف قانون البلدية، فإن قانون الولاية فتح إمكانية طلب إلغاء المداولة لكل ناخب أو من كل دافع ضريبة. وسبب ذلك أن البطلان النسبي في قانون الولاية يطلب من جهة إدارية هي الوزارة الوصية - وزارة الداخلية- في حين البطلان النسبي في قانون البلدية يطلب من جهة قضائية- القضاء الإداري -، لهذا اشترط المشرع شرط المصلحة لأن ذلك يتماشى مع المبادئ العامة للمتقاضى، حيث حسب المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم تكن له مصلحة في ذلك

555: قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 89903 الصادر بتاريخ 1993/10/24 " حتى ولو تم إثبات أن السيد (ب.م) قد شارك في هذه المداولة فإن المادة 104 من القانون البلدي القديم، المعاد ذكرها بالمادة 45 من قانون رقم 90-08 تنص على أن تصبح محل بطلان من طرف الوالي المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من م.ش.ب. لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة وذلك في أجل شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية أن المداولة رقم 88/43 المؤرخة في 1988/06/22 المتعلقة بمنح القطعة محل النزاع للمستأنف عليه قد تمت المصادقة عليها من طرف رئيس دائرة عين الفكرون في تاريخ 1988/10/01، متصرفا بإسم والي أم البواقي وقد تم إبطالها بمقرر من الوالي بتاريخ 1990/07/18 بمعنى خارج الآجال القانونية مما يتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف " رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 597 وما يليها.

البطلان سائد أكثر في القانون المدني أما بالقانون الإداري - المنازعات الإدارية - السائد هو مصطلح الإلغاء، وعلى الصعيد القضائي هي دعوى الإلغاء وليس دعوى البطلان أو الإبطال.

كما أنه من الإضافات التي أتى بها المشرع بالمادة 56، هو تأكيده على صفة رئيس المجلس، فلم يكتفي بذكر صفة عضو بالمجلس الولائي نظرا لما لهذا المنصب من تأثير على الأعضاء، وهذا من باب الحياد وحماية للمنتخبين وخاصة رئيس المجلس كي يبقى عليه بعيدا عن كل الشبهات هذا من جهة، ومن جهة ثانية كان أكثر تفصيلا من ذلك من خلال التفصيل في درجة القرابة، فليس شرطا أن يتعلق الأمر المتداول فيه بمصلحة لرئيس المجلس بحد ذاته أو بالمنتخب بصفة شخصية، بل حتى لو تعلق الموضوع بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى لو كان وكيل عنهم، يمنع عنهم حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة وهو ما لا نجده بنص المادة 52.

بالإضافة لأن المادة 2/56 ألزمت كل عضو بالمجلس الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، كما أنه في حالة كون رئيس المجلس في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.

و في الأخير يثار تساؤل حول من يثير البطلان النسبي للمداولة ؟ .

بقانون الولاية لسنة 1990 نجد أنه يعلن عن الإلغاء بموجب قرار مسبب صادر عن وزير الداخلية، إلا أن ذلك لا يكون بصفة آلية وإنما من خلال إحدى الطريقتين⁵⁵⁶:

الأولى: يتم طلب الإلغاء من طرف الوالي وهذا باعتباره ممثلا للسلطة المركزية، في مدة 15 يوم الموالية لاختتام الدورة التي تم إقرار المداولة موضوع الإلغاء فيها.

الثانية: يتم طلب الإلغاء من طرف الناخب أو دافع الضريبة خلال 15 يوم، من خلال إشهار المداولة بموجب رسالة مسجلة مع إشعار بالاستلام لوزير الداخلية الذي يفصل فيه خلال شهر. وقد أحسن المشرع بإخضاع المداولة لنوعين من الرقابة، كي لا تتحصن المداولة المشوبة بعيب عدم الشرعية، وكذلك لجعل المجلس حريص أكثر في المواضيع التي يتداول فيها حتى لا تكون عرضة للإلغاء، لأنه كلا الطريقتين سوف تؤجل تنفيذ المداولة إلى غاية صدور قرار الوزير، وفي حالة لم يرد الوزير خلال مدة شهر تتحصن المداولة.

و رغم ازدواجية الرقابة كان هناك إشكالية في عدم ضبط الإجراءات بشكل جيد، ومن الأمثلة نورد المثال الذي ذكره د/ **عمار بوضياف**⁵⁵⁷، وهو لو فرض أن مواطنا من أحد

556: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 339.

الولايات راسل وزير الداخلية وطلب منه التدخل لإلغاء المداولة، وهذا بعد مرور أسبوع من نشرها في اللوح المخصص لنشر المداولات، لكن الإرسالية لم تصل في الوقت المحدد - وصلت بعد 15 يوم المشتربة -، وفي نفس الوقت بادر الوالي الذي لا يعلم بوجود عيب يبطل المداولة بالأمر بتنفيذها، وهنا الوضع يخالف ما هو منصوص عليه بالمادة 53 بالفقرة الأخيرة. فمن المفروض كما يري د/ **عمار بوضياف** ونحن نؤيده في هذا الرأي كان يجب على المشرع أن يلزم مرسل الطلب إما إرسال نسخة من الطلب إلى الوالي للإعلام، أو مراسلة الوزير من قبل المواطن عن طريق الوالي كوسيط ليعلم بالطلب ومن ثم يعطي تعليماته بتأجيل التنفيذ. إلا أن مراسلة الوزير من قبل المواطن عن طريق الوالي لا يمكن الأخذ بها بكل الأحوال، لأن صاحب المصلحة هو الأكثر حرصا على مصلحته، فقد يرى المواطن أن المداولة بها عيب يبطلها، أما الوالي فلا يرى أنه هناك عيب يشوبها، وأن المداولة صحيحة فلا يرسل الوالي فهنا تصبح مصلحة المواطن في ضرر، لذا فإنه من الأفضل أن تعدل المادة و ينص على أنه على المواطن إرسال نسخة للإعلام للوالي فقط .

التعقيبات زالت كلها في قانون الولاية لسنة 2011، حين تم المحافظة على إمكانية إثارة البطلان إما من قبل جهة إدارية، أو من سلطة شعبية أو من المكلف بالضريبة. فالجهة الإدارية التي تملك حق البطلان هي الوالي، حسب المادة 57 في مدة 15 يوم التالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتخذة خلالها المداولة من خلال رفعه لدعوى أمام المحكمة الإدارية قصد إقرار هذا البطلان.

وهنا لابد من ذكر أحد الإشكالات التي تثيرها المادة 57 وهي حسب الفقرة الأخيرة من المادة الوالي هو المدعي والمجلس الشعبي المنتخب هو المدعى عليه، فالولاية تملك الشخصية المعنوية باعتبارها من الأشخاص الاعتبارية حسب المادة 48 من القانون المدني⁵⁵⁸، وحسب هذا القانون والمادة 828 ق.إ.م.إ. الولاية تملك حق التقاضي وهي ممثلة في الوالي⁵⁵⁹، لكن المجلس الشعبي الولائي ليس له شخصية اعتبارية فكيف يمكن مقاضاة من لا يملك حق التقاضي، فكان الأجدر هنا طلب الإلغاء من الوصاية أو من المجلس نفسه، لكي يراجع مداولاته خاصة أنه وحده من يملك حق التراجع عن المداولة أو سحبها.

557: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 340.

558: المادة 49 من أمر رقم 75-58 مؤرخ في 1975/12/26 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج رقم 75/78)

559: بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 340.

ومن بين الملاحظات في موضوع حق إثارة البطلان من قبل المنتخب ومن قبل المكلف بالضريبة، كان سابقا حسب المادة 53 من قانون 1990 يرسل الطلب إلى وزير الداخلية الذي يقرر البطلان، أما بالمادة 2/57 من قانون 2012 الطلب يرسل للوالي، الذي إذا اقتنع بسبب البطلان يرفع دعوى قضائية كما تناولت ذلك في الفقرة السابقة.

وفي الأخير ما يلاحظ هنا بالمقارنة بين المادتين 53 و 2/57، هو أن المشرع وضع شروط في دافع الضريبة بالمادة 2/57، وهي أن يكون المكلف بالضريبة في الولاية الواقع ضمنها المجلس الشعبي الولائي الذي مداولته معرضة للإبطال الجزئي وله مصلحة في ذلك. وهما الشرطان اللذان لم يشر لهما المشرع بالمادة 53، فنص كل دافع ضريبة فجاءت المادة عامة مما قد يفتح المجال لكل شخص أن يقدم طلب لإبطال المداولة، حتى ولو كان طلب كيدي لتأجيل تنفيذ المداولة، خاصة وأن المادة 54 الفقرة الأخيرة نصت أن الطلب له أثر موقف لتنفيذ المداولة، أما المادة 57 فلم تشر إلى تأجيل التنفيذ في حالة رفع دعوى قضائية.

الفرع الثالث

صور مختلفة للرقابة

هنا نجد نوعين مختلفين من الرقابة تتمثلان في سلطة الحلول و سلطة التصريح، في هذا الفرع سنقوم بتوضيح كل منها فيما يلي :

أولاً: الحلول.

المتمعن بالمظاهر العديدة السالفة الذكر لاستقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها وتسيير شؤونها، يتبادر بذهنه تساؤل هل هذا الاستقلال هو مطلق أم مقيد برقابة معينة ؟.

أما بالنسبة لحرية التدخل فإن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل، وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكانياتها، بحيث يبقى دور السلطة الوصية يقتصر على الرقابة البعدية وفي الجانب المتعلق بالمشروعية لا الملائمة ، وهذا إذا ما استثنيت بعض الميادين التي أوجب المشرع إجبارية التدخل فيها، لاسيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول

الوالي محلها، حسب المواد 81 إلى 83 من قانون البلدية لسنة 1990 والمواد 100 إلى 102 من القانون الحالي⁵⁶⁰، وأخذ به الأمر 67-24 بالمادتين 233 و 249 .

ونظرا لخطورة هذا الإجراء وقبل التفصيل في إجراءاته أولا سوف أستعرض مفهومه.

أ: مفهوم الحلول: هو قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي هي مطالبة بها، ولم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال. وجوهر سلطة الحلول تكمن في التوفيق بين حماية الحريات المحلية، التي استلزمت إعطاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، وبين فكرة الصالح العام التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية⁵⁶¹.

و يعتبر الحلول أخطر أنواع الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية، لسماحه استثنائيا و وفق إجراءات محددة قانونا للسلطة الوصية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة، لذا قيده المشرع بجملة من الشروط وهي:

● لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلاّ بنص صريح، وهذا في حد ذاته ضمانا للاستقلالية المحلية.

● لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها، إلاّ في الحالة التي لا تقوم فيها السلطة الموصى عليها بأداء واجباتها، وبالتالي الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الهيئة المحلية ملزمة قانونا بالتصرف وامتنعت عن القيام به، فالحلول لا يكون جائزا إلا في نطاق السلطة المقيدة للإدارة، أما السلطة التقديرية فلا تستوجب الحلول .

● لا يكون الحلول إلاّ بعد إنذار للسلطة الموصى عليها دون جدوى، فالإنذار شرط ضروري للمحافظة على استقلالية الجماعات المحلية، هذا الإنذار يأخذ شكل صريح أو ضمني، فإذا رفضت الهيئة المحلية الاستجابة للإنذار أو التزمت الصمت اتجاهه، أصبح قرينة على امتناعها عن أداء عملها مما يجيز للسلطة الوصية الحلول محلها⁵⁶².

ب: صور الحلول على أعمال الجماعات المحلية⁵⁶³: يأخذ الحلول عدة صور أهمها:

560: بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 ...، المرجع السابق، ص 10 .

561: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 131.

562: عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 182.

563: صالح سيهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 47 وما يليها.

01- الإجراء المباشر: تتولى الوصاية بموجبه القيام بعمل تقاعست الهيئة المحلية عن أداءه، فالحلول تدخل مباشر في أعمال الجماعات المحلية، مما يجعل استقلاليتها وحريتها مهددتين.

02- إرسال مندوب خاص: تتولى الوصاية القيام بإدارة مرفق بأكمله، بحيث ترسل مندوب مفوض من قبلها يقوم بإدارة المرفق، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة وقراراته ملزمة للسلطات المحلية وكأنها صادرة منها.

والصورة الغالبة للحلول هو قيام والي الولاية بالحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المواد 100 إلى 102 من قانون البلدية الحالي⁵⁶⁴، أما قانون 1990 فنص عليه بالمادتين 81 و 83، فعلى مستوى البلدية للسلطة الوصية الحلول محل السلطات البلدية سواء المجلس أو رئيسه في الحالات التالي ذكرها :

أ: يحل الوالي محل رئيس البلدية في حالة عدم قيامه باتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك⁵⁶⁵، وهذا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار، الذي قدمه الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية⁵⁶⁶، وهذا بعد انتهاء الأجل المحدد للإنذار الموجه له، باعتباره سلطة وصية عليه، هذا ما نستشفه من مضمون المادة 100 من قانون البلدية.

غير أنه ما يمكننا تسجيله من ملاحظة حول هذه المادة أن عبارة " الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن... العمومية " ذات مدلول ومعنى واسع وغير مضبوط، مما يوسع المجال لسلطة الرقابة المتمثلة في والي الولاية، لحرية تفسيرها وإعطائها المدلول المناسب حسب تقديره، كما يجعل مجال حله محل رئيس المجلس الشعبي البلدي واسعا تحت هذه الذريعة من جهة، وقد تكون كوسيلة لتصفية حسابات شخصية من جهة أخرى، وبالمقابل فقد يؤدي هذا إلى تضيق هامش الاستقلالية لرئيس المجلس في ممارسة مهامه كممثل للدولة، وجعله يشعر باستمرار بنوع من التبعية لسلطة الوالي .

564 أعطى الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 13/08/1985 للوالي كذلك حق الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستناد للمادة 233 من قانون البلدية في إطار هدم البناءات التي تتم بدون ترخيص مسبق.

565: بلجيل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010، ص 197.

566: بلغال بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 114.

ب: يحل الوالي محل المجالس البلدية لضبط الميزانية أو التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية، في حالة ما قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت عليها غير متوازنة أو امتنع عن تسجيل النفقات الإجبارية، حسب المادة 183 الفقرتين 3 و4 من قانون البلدية الحالي.

ج: في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة، قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قراراً يَحِلُّ مَحَلَّ الحوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 2/203 من قانون البلدية الجديد.

أما بالنسبة للولاية في قانون الولاية لسنة 1990 بالنظر لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة بالمقارنة مع المجلس الشعبي البلدي⁵⁶⁷، فيمكن لوزير الداخلية الحل محل المجلس الشعبي الولائي بحيث يتخذ التدابير اللازمة⁵⁶⁸:

01- **حالة النفقات الإجبارية:** فعند رفض المجلس الشعبي الولائي الأخذ بالإجراءات الملزم بها قانوناً، كأن لا يصوت على النفقات الإجبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، فإن وزير الداخلية كسلطة وصية يقوم بتسجيلها تلقائياً، وهذا بمعرفة وزير المالية طبقاً للمادة 141 من قانون الولاية لسنة 1990 والمادة 163 من قانون الولاية لسنة 12-07.

02- **ضبط ميزانية الولاية:** عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، يقوم الوالي استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167⁵⁶⁹، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها⁵⁷⁰.

03- **حالة إعادة التوازن:** يقوم الوزير بضبط ميزانية الولاية بتسجيل النفقات الإجبارية تلقائياً، إذا لم يصوت المجلس عليها في الميزانية، كما يتدخل لإزالة العجز على مدى سنتين ماليتين أو

567: صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 139.

568: بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، المرجع السابق، ص 115.

569: تنص المادة 167 من قانون الولاية لسنة 2012 على ما يلي " إذا لم تضبط ميزانية الولاية نهائياً لسبب ما، قبل بداية السنة المالية، فإنه يستمر العمل بالنفقات والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة. غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر (12/1) المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة ".

570: المادة 146 من قانون الولاية لسنة 1990 والمادة 168 من قانون الولاية 12-07.

أكثر إذا لم يرق المجلس باتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص العجز في تنفيذ الميزانية حسب المادة 3/169 من قانون الولاية.

وهكذا نجد أن هذا النوع من الرقابة يعد بمثابة سلاح خطير في يد الوصاية ممثلة الدولة، لمنع التجاوزات التي قد ترتكبها الهيئة المحلية بمخالفة القوانين والتنظيمات المتعلقة بالمجال المالي، وبعد اللجوء لهذا الإجراء مضيقا إلى حد كبير لما يمثله من خطورة في ممارسة مبادئ اللامركزية، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فهو يضيق منها إلى حد كبير حيث ممارسة إجراء الحلول هو أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية، ولكنه يساهم في منع تجاوزات المجالس المحلية المخالفة للقوانين والتنظيمات خاصة المتعلقة بالمجال المالي.

كما أنه عن طريق الحلول لم تعد الجماعات المحلية تحتكر التمثيل محليا، لأن هذا الإجراء يسمح استثنائيا و وفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية محل الجماعات المحلية ويظهر ذلك من خلال ما سبق ذكره خاصة أن الحالات التي تحل فيها السلطة الوصية محل السلطات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين، لا تختلف عما نص عليه كل من قانون البلدية والولاية لسنة 1990 و الأمرين 24-67 و 38-69.

وفي آخر الموضوع ومن كل ما تم شرحه حول الحلول يبقى موضوع يثير التساؤل وهو حول تحديد المسؤوليات فمن هو المسؤول في حالة حدوث أضرار من جراء استخدام سلطة الحلول ؟ ومن يتحمل التبعات هل هي الهيئة المحلية أم السلطة الوصية ؟

حسب قانون البلدية سلطة الحلول مقيدة بنص القانون، وهي واردة على سبيل الحصر فالسلطات الوصية حين تمارس سلطة الحلول تعتبر بمثابة أعمال ممارسة من السلطة اللامركزية، حيث تدخل الوصاية وحلولها يتم كله باسمها ولصالحها وكل الأعباء الناتجة عن ذلك تتحملها السلطة اللامركزية، وبالتالي هي من يتحمل المسؤولية⁵⁷¹.

ثانيا: التصريح - استطلاع رأي السلطة الوصائية -.

أ: تعريف التصريح : التصريح هو " الإجراء الذي يجوز بمقتضاه لجهة الوصاية أن تقرر مقدما بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا، بأن مشروع القرار الذي تود الجهة

571: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 139.

اللامركزية اتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة وهو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح أي قبل استئذان جهة الوصاية⁵⁷².

يعتبر التصريح إذن شهادة من الجهة الوصية بالموافقة على مشروع عمل الجهات المحلية للقانون وللمصلحة العامة، وبالتالي نكون هنا أمام رقابة سابقة باعتبار أن حصول الموافقة مشروط قبل اتخاذ القرار المشمول بهذه الرقابة.

يأخذ التصريح صورة التعاون والتنسيق في العمل بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، حيث يمكن للهيئات المحلية استطلاع رأي السلطة الوصية لتزويدها بالمعلومات اللازمة والإرشادات التي تفيدها أثناء القيام بأعمال معينة نظرا لما تتمتع به السلطة المركزية من إمكانيات وخبرات قد لا تتوفر لدى الهيئات المحلية⁵⁷³.

لكن السؤال الذي يمكن طرحه هل الجماعات المحلية ملزمة في طلب المشورة من السلطات الوصية ؟.

حسب ما يمكن ملاحظته أن طلب الاستشارة أو أخذ الرأي له صورتان⁵⁷⁴ وهما:
« حين يكون طلب المشورة ملزما للجماعات المحلية للقيام بعمل معين، وتقوم الجماعات المحلية بعملها دون طلب تلك المشورة فهل عملها هنا يتسم بالمشروعية والقانونية ؟
إن التصريح قد يكون إلزاميا بحيث تلزم الهيئة المحلية من الحصول على رأي مسبق من الوصاية، في هذه الحالة إذا قامت الهيئة المحلية بالعمل دون الحصول على التصريح المسبق كان العمل باطلا، لأن التصريح هنا يعد إجراء جوهريا يجب القيام به ومثاله نص المادة 171 من قانون البلدية " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية "، كما نصت المادة 197 على " لا يمكن أيا كان في إقليم البلدية القيام بتحصيل حق أو رسم، مع مراعاة الحالات المنصوص عليها قانونا، من دون الموافقة المسبقة المتداول عليها في المجلس الشعبي البلدي " .

أما بقانون الولاية 07-12 فتتناول بالمادة 3/134 الموافقة المسبقة أو التصريح حين نص على " يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية " .

572: صالحى عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 120.

573: مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، المرجع السابق، ص 195.

574: صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص 28.

بما أن طلب المشورة شرط ملزم للقيام بالعمل المطلوب بتخلفه عدّ عملها باطل قانوناً. < حين يكون طلب المشورة اختيارياً للجماعات المحلية للقيام بعمل معين، فهنا لديها الاستقلالية في اتخاذ قراراتها وهي حرة في طلب المشورة أو عدم طلبها، وحين تطلبها يمكنها القيام بعملها دون الأخذ بنتيجة تلك المشورة ولا يترتب على إغفاله أي بطلان.

ب: صور التصريح: بالإضافة للصور السابقة للرقابة من تصديق وإلغاء وحلول، نجد ضمن صور الرقابة التصريح الذي يأخذ عدة صور سوف نفصلها فيما يلي:

01: الموافقة المسبقة: تكون الموافقة المسبقة من خلال موافقة السلطة المركزية على الأنظمة الخاصة التي تضعها المجالس المحلية من أجل تنظيم أعمالها⁵⁷⁵.

02: الإذن المسبق/الترخيص⁵⁷⁶: هو الإجراء الذي يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر مقدماً بأن مشروع القرار المزمع اتخاذه من الجهة اللامركزية، هو إجراء غير مخالف لأي قاعدة قانونية ولا يمس بالمصلحة العامة، أحياناً لا تستطيع الهيئات اللامركزية أن تتخذ بعض القرارات أو الإجراءات في مواقف معينة ما لم تحصل على إذن مسبق من السلطة المركزية⁵⁷⁷ حيث أن القانون يلزم الهيئات المحلية بالحصول على الإذن قبل الإقدام على عمل معين وهو إجراء هام ولازم قبل القيام بالعمل، لأن السلطة الوصية لا تأذن إلا لما يحقق الصالح العام، مثاله ما نصت عليه المادة 50 من قانون الولاية لسنة 1969، التي تخول للوالي بتوقيع الاتفاقيات والعقود والصفقات المبرمة بإسم الولاية وعقود البيع والشراء والمبادلة أو الإيجار.

لكن بالرجوع لقوانين البلدية والولاية المنتتالية لم يذكر المشرع صراحة هذا الإجراء في القانونين، وغالباً للإشارة لهذا الإجراء يذكر مصطلح "يبادر" مما ينم على رغبته في ترك الحرية الكاملة للهيئات المحلية لتبادر باتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لها في ممارسة عملها⁵⁷⁸

03: الاستشارة⁵⁷⁹: الهدف الأول الذي تعمل على تحقيقه الجماعات المحلية هو التنمية المحلية، إلا أن المطلوب منها هو عدم خروجها على الإطار السياسي العام للدولة، فرغم أن

575: عبد المعطى محمد عساف ونادر أحمد أبوشیخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية - دراسة تحليلية -، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، 1985، ص 57.

576: بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 107.

- صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د. م. ج، الجزائر، 1988، ص 28.

577: زغود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 29.

578: رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، المرجع السابق، ص 151.

579: بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص 107.

الجماعات المحلية لديها الكثير من الصلاحيات وفي كل المجالات منحها لها المشرع في كل من قانون البلدية والولاية، وهي التي تطرقنا لها بالكثير من التفصيل في الفصل الأول، لكن رغم ذلك يبقى من الضروري والمهم أن تتم عملية التنسيق بين جميع الهيئات المحلية هذا من جهة، وبين هذه الهيئات المحلية والسلطات المركزية من جهة أخرى، وهو ما يستدعى من السلطات المحلية إمكانية طلب المشورة، أو الرأي من السلطات الوصية لأجل الحصول على إرشادات ومعلومات قد تفيد وتساعد الهيئة المحلية في إنجاز أعمالها.

ج: سلطة التصريح في التشريع الجزائري : بالنسبة للأمر 24-67 لم يكن واضحا في تناول هذه السلطة، ولكن ما يمكن إيجاده من إشارة للتصريح هو المادة 188 منه إذ نصت على أن: "للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شروط أو تخصيص عقاري وعندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيص عقاري، فللمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو الرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة".

أما القانون 09-81 المعدل لقانون البلدية 24-67 فلم يشر للتصريح لكن ذلك لا ينفي عدم اللجوء لهذه الآلية سواء ضمينا أو باختيار من الجماعات المحلية.

لكن بالعودة لقانون البلدية لسنة 1990 نجده تناول التصريح في المواد 92 و 115 و 116، حيث نصت المادة 92 الواقعة تحت عنوان "صلاحيات البلدية" على أنه "تتشرط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية تتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة"، مما يفهم منه أن إنشاء المشاريع على مستوى البلدية يخضع للموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي، وهذا حماية من أية مفسدة أو خطر محتمل الوقوع من شأنه الإضرار بالبيئة عن طريق المداولة.

أما المادتين 115 و 116 فجاءا تحت الفرع المعنون بـ: "الهبات والوصايا" فنصت المادة 115 على "بث المجلس الشعبي البلدي في قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها". أما المادة 116 فنصت على "يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها، دون أعباء أو شروط أو تخصيصات فإذا كانت الهبات تخضع لأعباء أو شروط أو تخصيصات فإن المجلس الشعبي هو الذي يأذن بقبولها عن طريق المداولة أو رفضها". فالمادة 115 تؤكد على أن المجلس الشعبي له كامل السلطة التقديرية في قبول أو رفض الهبات والوصايا أما المادة 116 تبين أن للمؤسسات العمومية البلدية الحق في قبول أو رفض الهبات والوصايا دون أعباء أو تخصيص ولكن في حالة وجود

القيود الأخيرة يعود اختصاص القبول أو الرفض للمجلس الشعبي البلدي الذي يفصل في الأمر عن طريق المداولة ولو أن المشرع عبر عنه بالموافقة القبلية أو المسبقة.

أما القانون 10-11 فقد تناول الموافقة أو التصريح بالمادة 171 حيث نصت على " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية "، كما نصت المادة 197 على " لا يمكن أيا كان في إقليم البلدية القيام بتحصيل حق أو رسم، مع مراعاة الحالات المنصوص عليها قانونا، من دون الموافقة المسبقة المتداول عليها في المجلس الشعبي البلدي ".

وحين أنطرق لقانون الولاية 07-12 نجده يتناول بالمادة 134 /3 الموافقة المسبقة أو التصريح حين نص على "يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية "

د: شروط التصريح : يعد التصريح من خلال صوره المتعددة التي قد تأخذ صورة الإذن أو الاستشارة أو الموافقة المسبقة، هو من الآليات التي تعمل من خلالها السلطة الوصية على مراقبة عمل الجماعات المحلية وحتى لا تؤدي رقابة التصريح إلى إهدار مبدأ حرية واستقلال الجماعات المحلية يشترط فيه ⁵⁸⁰:

- 1- لا يمكن صدور التصريح بعد القيام بالعمل من قبل الهيئة اللامركزية.
 - 2- إبعاد فكرة التصريح المشروط لما لها من تدخل مباشر في استقلال الجماعات المحلية.
 - 3- يشترط أن يكون التصريح صريحا على عكس التصديق الذي يمكن أن يكون ضمنيا.
 - 4- يتعين تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها التصريح.
- وتجدر الإشارة إلى أنه يترتب على رفض السلطة الوصية التصريح بالعمل، إلى منع الجهة اللامركزية من اتخاذ القرار المقترح من جانبه.

هذا وعلى السلطة الوصية متابعة النشاط المحلي من خلال رقابة التفتيش ⁵⁸¹ التي تُمكن الوصاية من رقابة نشاط الجماعات المحلية بكل فعالية، ورقابة مدى عملها وفقا للقوانين، حيث

580: صالحى عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 121.

581: عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 112.

- عبادة ناريمان، دور المجالس المحلية في تحقيق

التنمية المحلية في الجزائر - دراسة حالة المجلس الشعبي البلدي لبلدية برج بوعرييج 2013/2014، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة وحكامه محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2014، ص 24 .

تستطيع السلطة الوصية أن تقوم في أي وقت بالتفتيش على أية هيئة ضمن الجماعات المحلية، وقد يكون التفتيش محلي أو من السلطة المركزية ويكون إجراء التفتيش فجائي على مصالحها ومحاسبتها⁵⁸²، بالإضافة إلى ذلك الإطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية، وعلى كل القرارات الصادرة من المجالس المحلية ومحاضر التحقيق وتفتيش المستودعات والمكاتب وأماكن العمل، ويمكنها الاتصال بأي موظف أو مستخدم محلي واستجوابه⁵⁸³.

تمارس هذه الرقابة للإطلاع على مدى تنفيذ الجماعات المحلية سواء سلطات منتخبة أو معينة للقوانين واللوائح، وعلى الهيئات المحلية تسهيل عمل لجان التفتيش، وكل من يعرقل تلك المهام يتعرض لعقوبات إدارية وجنائية.

والرقابة قد تكون من السلطة الوصية وقد تكون من هيئات مستقلة، لها دور رقابي كمجلس المحاسبة المفتشية العامة للمالية، والتي سنتعرض لها في إطار الرقابة المالية.

الفرع الرابع

الرقابة المالية على الجماعات المحلية

الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري للجماعات المحلية⁵⁸⁴، فالهدف منها حماية المال العام من أي إساءة في التسيير أو إهمال يؤدي لنتائج غير محمودة فيما بعد، وتعرف الرقابة المالية بأنها " منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها "⁵⁸⁵.

هذه الرقابة تحكمها مبادئ وأسس هي التي تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة منها:

1. تمارس بشكل منتظم في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة، دون الاعتداء على الحريات العامة أو المساس بالحقوق الفردية للأفراد.

582: بلجيل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 200.

583: محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 1995، ص 156،

- زغود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 26.

584: زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الطبعة الأولى، دار الراية، الأردن، 2009، ص 105.

585: محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، المرجع السابق، ص 161.

2. عدم تداخل عمل أجهزة الرقابة فكل مرحلة من مراحل الميزانية جهاز مكلف بالرقابة عليها، ونجد نوعين من الرقابة المالية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية وهي الرقابة السابقة وأخرى لاحقة على تنفيذ الميزانية.

هناك أهداف للرقابة المالية منها التقليدية ومنها الحديثة، أستعرضهما فيما يلي ⁵⁸⁶ :

❖ الأهداف التقليدية :من الأهداف التقليدية التي تسعى الرقابة المالية إلى تحقيقها نذكر :

أ. التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر و السجلات و المستندات.

ب. التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف، والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد

❖ الأهداف الحديثة:

أ. التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمة.

ب. مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.

ج. بيان أثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته.

د. الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

أولا: الرقابة السابقة على ميزانية الجماعات المحلية.

هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني، فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، و هذا ما يجعلها تحول دون الوقوع في الأخطاء، أطلق عليها البعض اسم " الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة "، وهي تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال، بهدف اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها قبل حدوثها، لكنها تؤدي لكثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات، وبالتالي تباطؤ في تسيير المرافق العامة.

كما أن عمليات المراجعة والرقابة تتم قبل الصرف، ولا يجوز الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة، وتتم عمليات المراجعة والرقابة على جانب النفقات فقط فلا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل إيرادات السنة.

586: بدة عيسى، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية -دراسة حالة عين الريش ولاية المسيلة (2001-2007)-، رسالة ماجستير في علوم التسيير -فرع النقود و المالية-، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص 131 .

وسأتطرق هنا لنوعي الرقابة السابقة لميزانية الجماعات المحلية ضمن ما يلي :

أ: رقابة المراقب المالي : يمارس المراقب المالي رقابته على ميزانية الجماعات المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة⁵⁸⁷، كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والميزانيات الملحقة، وأيضا على الحسابات الخاصة للخرينة وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات طابع الإداري، لكن تبقى كل من ميزانيتي المجلسين خاضعتين للإحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما يمكن أن يتم تحديد كيفية ملائمة الرقابة بالنسبة لبعض القطاعات، وبعض أنواع النفقات حسب كل حالة بقرار من وزير المالية ، وقرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المعني تقنيا⁵⁸⁸.

هذا النوع من الرقابة تحكمه نصوص المرسوم التنفيذي 92-414⁵⁸⁹، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09⁵⁹⁰، حيث بموجب المادة 02 منه ميزانية البلديات تخضع تدريجيا للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها طبقا للبرنامج التالية:

- إبتداء من السنة المالية 2010 بالنسبة لبلديات مقر الولايات، للإشارة التطبيق الفعلي لها تم في سنة 2011.
- إبتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذلك البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاية المنتدبين، التطبيق الفعلي لها تم في سنة 2012.
- إبتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات، إلا أنه تم التطبيق الفعلي بالنسبة لهذه البلديات إبتداء من 2013/04/14 بموجب تعليمات وزارة المالية 52 المؤرخة في

587: بوحميدة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 - بن يوسف بن خدة -، 2012/2011، ص 69 وما يليها.

- بوعبد الله رضوان، الرقابة الإدارية، المالية، التقنية والقضائية على الصفقات العمومية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2009/2006، ص 25.

588: ربحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، بدون تاريخ، ص 10.

589: مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 1992/11/14 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها - المعدل والمتمم - (ج.ر.ج. 92/82).

590: القرار الوزاري المشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية المؤرخ في 2010/05/09 الذي يحدد برنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات (ج.ر.ج. 10/37)

2013/03/12⁵⁹¹، نظرا لعدة مشاكل منها نقص الوسائل البشرية كقلة عدد المراقبين الماليين ، وبعد المسافة بين البلديات التي تخضع لنفس المراقب المالي.

تعد هذه الرقابة من بين الوسائل التي تسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية، وتهدف لمنع ارتكاب المخالفات المالية التي تقع فيها الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، ويقوم في نهاية كل سنة مالية بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، يستعرض فيه كيفية تنفيذ الميزانية مع ذكر الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن وجدت، في مجال تطبيق التنظيم إضافة إلى المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وجميع الملاحظات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات وتعداد المستخدمين مع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية .

تخضع القرارات المتضمنة التزاما مسبقا بالنفقات⁵⁹² قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي⁵⁹³ والنفقات العمومية، سواء كانت مخصصة للتسيير أو للتجهيز يجب أن تخضع للرقابة المسبقة وذلك بالتحقق مما يلي:

1. صفة الأمر بالصرف.
2. تطابق الالتزامات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها.
3. توفر الاعتمادات المالية أو المناصب المالية اللازمة.
4. التخصيص القانوني للنفقة (تسجيل النفقة في الباب الملائم، وفي المادة المعنية)
5. تطابق المبلغ المحدد في الالتزام مع الوثائق الأخرى الملحقة بوثيقة الالتزام.

591: تم تطبيق الرقابة السابقة من خلال المراقب المالي ببلديات الصنف الثالث المتواجد بتراب بلدية المسيلة كان ابتداء من 2013/004/14 بموجب مراسلة والي ولاية المسيلة رقم 355 بتاريخ 2013/03/18.

592: حصرت المادة 5 من مرسوم تنفيذي رقم 92-414 هذه النفقات في:

1. قرارات التعيين والتنشيط والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.
2. الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

3. الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.

593: حسب المواد 58 و 59 من قانون رقم 90-21 يتضمن قانون المحاسبة العمومية من بين المهام الأساسية للمراقب المالي ما يلي:

1. السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به.
2. التحقق المسبق من توفر الاعتمادات.
3. إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو رفض التأشير عليها عند الاقتضاء مع التعليل.
4. تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي

يمكن أن يرفض المراقب المالي وضع التأشير إما رفض مؤقت، في حالة ما كان ملف الالتزام يحتوي على معلومات خاطئة مع إمكانية تصحيحها من طرف الأمر بالصرف أو عدم وجود مستندات كافية بالنسبة للعملية، أو عدم وجود معلومات جوهرية في مستندات الالتزام، وإما الرفض النهائي في حالة عدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، أو عدم وجود الاعتمادات المالية، أو لعدم احترام الرفض المؤقت من طرف الأمر بالصرف.

ب: **رقابة أمين الخزينة**⁵⁹⁴ : هو أمين خزينة ما بين البلديات سمي سابقا بالقابض البلدي أو المحاسب العمومي، يتم تعيينه من طرف وزير المالية، ويقوم بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم المكلف بحفظها مع إعداد حساب التسيير.

يتمتع أمين خزينة ما بين البلديات بصلاحيات الرقابة على تنفيذ الميزانية، إذ يطلب ملف النفقة المقدمة إليه للتحقق من مدى شرعيتها، وإذا تأكد من شرعيتها يقوم بوضع التأشير القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن بها، أما إذا تأكد من عدم شرعيتها يمكنه رفض القيام بالتسديد أو الدفع، ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض، لكي يجري عليها التسويات اللازمة وفي حالة ما رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة، يرفض أمين الخزينة وضع التأشير بصفة نهائية، ولكن سلطته ليست مطلقة هنا لأنه يمكن للأمر بالصرف استخدام إجراء التسخير تحت مسؤوليته مع إمكانية رفضه من طرف أمين الخزينة حسب المواد 57 و 58 من القانون 90-21 المتضمن قانون المحاسبة العمومية.

ومن خلال عملية الرقابة المالية يمكن:

1. التأكد من سلامة العمليات المحاسبية المرتبطة بالأموال العامة، والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات.
2. التأكد من عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة في الإنفاق، مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف، والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.
3. التأكد من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة.
4. بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته في تحقيق التنمية، والربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.

594: بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 153.

ج: رقابة المجالس المحلية المنتخبة والسلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية : نصت المادة 159 من دستور 1996⁵⁹⁵ على هذا النوع من الرقابة قبل ذكر رقابة مجلس المحاسبة لما لها من أهمية بالغة، السلطات المحلية المنتخبة يترك لها الإشراف على تسيير الموارد المحلية والتعبير عن إرادة المواطنين، وتمارس هذه الرقابة في حدود القانون إذ تقوم بالإطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستويين البلدي والولائي .

فرقابة المجالس الشعبية على الميزانية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات وبين المجموع المالي لقسم التسيير والتجهيز والاستثمار، حسب النماذج المرفقة مع الميزانية وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها⁵⁹⁶.

أما رقابة السلطات الإدارية فتكون من خلال استخدام امتيازات وسلطات الرقابة من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية⁵⁹⁷، فتقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريراً مرفقاً بالاعتمادات المالية للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية، إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية، بالإضافة إلى حق الإطلاع الدائم على الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الجماعات المحلية، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات والمداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الإطلاع عليها، لمراقبة مدى صحتها وعدم مخالفتها لمقتضيات القوانين والتنظيمات المعمول بها.

فالوصاية دورها هام في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية من خلال قيامها في المحافظة على ميزانية متوازنة تحقق أهدافها المرجوة، والتأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية.

ثانياً: الرقابة اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية .

سميت باللاحقة لأنها تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة، وهي لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة، ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين⁵⁹⁸، وتأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات والمراجعة الحسابية لجميع العمليات المالية

595: تنص المادة 159 من دستور 1996 على ما يلي " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي " .

596: بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 41 .

597: ربحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية ...، المرجع السابق، ص 13.

598: ربحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية ...، المرجع السابق، ص 17.

لكشف المخالفات المالية المرتكبة، وقد تمتد لتشمل البحث عن مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة، وهي تمارس من قبل أجهزة رقابية مختصة.

كما تعرف بأنها تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة، تتمتع بسلطات وضمانات تجعلها في مأمن من أي إجراء تعسفي قد تحاول الحكومة اتخاذه .

و سأنتظر هنا لنوعي الرقابة اللاحقة لميزانية الجماعات المحلية والمتمثلان في :

أ: **رقابة مجلس المحاسبة** ⁵⁹⁹ : مجلس المحاسبة هو هيئة رقابية بعدية على الأموال العامة، سواء كانت أموال الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية إدارية كانت أو اقتصادية، أنشئ بموجب القانون 80-05 ⁶⁰⁰ لكي يمارس رقابة لها طابعين إداري وقضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها ⁶⁰¹، في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني، إلا أنه تم تضيق اختصاصه بموجب القانون 90-23 المؤرخ في 1990/12/04 باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصه كما جرد من صلاحياته القضائية ⁶⁰²، إلا أن الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة المؤرخ في 1995/07/17 أعاد الأمر إلى نصابه، حين وسع مجال اختصاص المجلس ليشمل كل الأموال العمومية مهما يكن وضعها القانوني.

رقابة مجلس المحاسبة يسميها البعض بال**رقابة القضائية** لأنها تعتبر أسلوبا من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، الهدف منها توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية، حيث يقوم المجلس بتفحص الحسابات وتكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا، تعرض فيه ما

599: بوحيدة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 378 وما يليها،

600: قانون رقم 80-05 مؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بمجلس المحاسبة (ج.ر.ج.ج رقم 80/20).

601: الأحمدى صلاح الدين، الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية رقابة القضاء المالي، تاريخ الإطلاع 2014/05/30، مقال منشور على الرابط :

/الرقابة -القضائية-على-مالية-الجماعات- http://www.freerif.com/2012/12/27/

602: قسمية فتحي، الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية

الحقوق، جامعة 01 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012/2011، ص 33.

اكتشفته من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل، فتنص المادة 210 من قانون البلدية لسنة 2011 على أنه " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول "، وكذا المادة 175 من قانون الولاية الحالي نصت على أنه " يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به " .

ومن بين الصلاحيات الموكلة للمجلس القيام بمراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها، وكذا تصفية حسابات البلديات والولايات وفقا للتشريع المعمول به، والقيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق، أو بالتنقل ميدانيا إن اقتضى الأمر ذلك، حيث يجوز له طلب الإطلاع على كل وثيقة من شأنها تسهيل المراقبة المعمقة للعمليات المالية والحسابية للمصالح والهيئات الخاضعة لمراقبته طبقا للمادة 30 من القانون 80-05.

ب: رقابة المفتشية العامة للمالية : هي بمثابة رقابة إدارية لاحقة تمارس على ميزانية الجماعات المحلية⁶⁰³، توكل لمفتشين تابعين لوزارة المالية، تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 80-53⁶⁰⁴، وأعيد تنظيمها أكثر من مرة، عهد لها صلاحية المراقبة المالية على كافة المؤسسات بما في ذلك مصالح الدولة والجماعات العمومية واللامركزية وكل المؤسسات ذات الطابع الإداري والاقتصادي.

فتمارس الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية بعد تنفيذها، عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل، ومراقبة مدى تطابق المصاريف للإ اعتمادات الموجودة بكل بند من بنود الميزانية، مع مراقبة طريقة تحصيل الإيرادات بالإضافة إلى الرقابة على مستندات جميع العمليات المالية، وبأنها مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة، بالإضافة لفحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها ضرورية.

أهم اختصاصات المفتشية القيام بمهمة التحقيق من خلال مراقبة تسيير الخزينة، والتحقق من الأرصدة والقيم وإجراء البحث فيما يخص العمليات التي تخضع للمحاسبة العمومية، إضافة

603: بوحيدة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 165 وما يليها.

- علي بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، المرجع السابق، ص 216.

- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 155.

604: مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية (ج.ج.ج.ج. رقم 80/10) .

إلى مهمة الدراسة وذلك بالتنسيق مع المصالح المعنية، كما يقوم بعملية التقييم الاقتصادي المالي وهي المذكورة بالمادة 04 من المرسوم 53-80.

كما تتجسد مهمة المفتشية في مكافحة الفساد، من خلال دورها الرقابي على إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وذلك من خلال⁶⁰⁵:

- 01: مراقبة الشروط الشكلية للصفقة:** تقوم بجمع المعلومات عنها وعن الكيفية التي تم من خلالها تحديد الحاجات العامة، وأيضا البحث في طريقة إبرام الصفقة، فإذا أبرمت عن طريق التراضي يجب تطابقها مع الحالات القانونية والاستثنائية، كما تتم مراقبة عملية تحديد الأهداف المرجوة من الصفقة، حتى لا ترصد اعتمادات مالية ضخمة لصفقة لا تعود بالفائدة على المواطنين، و يمكنها الاطلاع على دفاتر الشروط لمعرفة مدى تطابقها مع القوانين والتنظيمات.
- 02: مراقبة الشروط الموضوعية للصفقة العمومية:** بالتأكد من شرعية تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وكذلك تقييم العروض والتأكد من مراعاة هامش الأفضلية للمنتج ذي الأصل الجزائري، ومعاينة محضر لجنة الصفقات المختصة والتأكد من قرار تعيين هذه اللجنة وشرعية اجتماعاتها، فإذا كان هناك بند في الصفقة ينص على مراجعة أو تحيين الأسعار فيراقب كيفيات تطبيق هذا البند ومدى تطابقه مع الشروط القانونية.

المبحث الثاني

الرقابة السياسية والقضائية على الجماعات المحلية

بالإضافة لخضوع الجماعات المحلية للرقابة الإدارية و للرقابة المالية نجد هناك أنواع أخرى من الرقابة الممارسة على السلطة اللامركزية منها الرقابة السياسية *Contrôle Politique* والرقابة القضائية *Contrôle Juridictionnel*، وسوف نحاول في هذا المبحث التفصيل في هذه الأنواع من الرقابة من خلال المطالبين التاليين، حيث **بالمطلب الأول** أستعرض الرقابة السياسية على الجماعات المحلية و التي تتمثل خاصة في الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس المحلية المنتخبة، وأيضا نفصل في الرقابة البرلمانية والحزبية وأنواع أخرى من الرقابة التي تندرج ضمن الرقابة السياسية، أما في **المطلب الثاني** فنحاول تناول الرقابة القضائية على الجماعات المحلية من خلال التفصيل في مبدأ المشروعية وعيوب قرارات الهيئات المحلية والتطرق أيضا للمسؤولية الإدارية للهيئات المحلية .

605: بوعبد الله رضوان، الرقابة الإدارية، المالية، لتقنية والقضائية على الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص 31.

المطلب الأول

الرقابة السياسية

تعد الرقابة السياسية الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية على الإدارة المحلية، وإن كانت وسائلها تختلف تبعاً لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية بكل دولة⁶⁰⁶، حيث نظام الإدارة المحلية في أي دولة مرتبط بالنظام السياسي بها وفلسفتها السياسية التي تأخذ بها ومدى تأثيرها على الجماعات المحلية، كما نجده أيضاً مرتبط بدرجة الوعي القومي وبدرجة الأخذ بالديمقراطية فكل ذلك له التأثير المباشر على الجماعات المحلية⁶⁰⁷.

وتعد الجزائر من الدول التي وضعت نظاماً رقابياً متكاملًا ومتناسقاً في أهدافه، وفي الآليات المختلفة السياسية والإدارية والشعبية والقضائية، وفي أساليب ممارسة آليات وإجراءات الرقابة على أعمال الدولة المختلفة، كما حددت لها فصلاً كاملاً في جل الدساتير المتتالية⁶⁰⁸. وكل أنواع الرقابة عدا الرقابة القضائية أساسها هو الشعب، فالمجالس المحلية والبرلمان كلاهما منتخبان من طرف الشعب، وحتى الصحافة والرأي العام والأحزاب كلها ألسنة تتحدث بإرادة الشعب وحده، وحين تمارس الرقابة فهي تمارسها بإسم الشعب ونيابة عنه، وسوف أتطرق لها كلها باختصار ضمن الفروع التالية .

الفرع الأول

رقابة المجالس المنتخبة المحلية

يمكن تحديد معنى الرقابة الشعبية بأنها " تلك الرقابة الشعبية التي يضطلع بها الشعب بصورة رسمية وبواسطة ممثليه في المجالس الشعبية المحلية محلياً والاقتصادية والسياسية للمجتمع وحماية حقوق وحريات الإنسان والمواطن بواسطة آليات الرقابة الشعبية المنصوص عليها في الدستور وفي المنظومة القانونية الوطنية " ⁶⁰⁹، وبالتالي رقابة المجالس المحلية هي رقابة شعبية نابعة من إرادة الشعب، وسياسية لأنها رقابة نجد أساسها في الدستور .

تهدف الرقابة الشعبية لحماية المشروعية بكل جوانبها، وكذا حماية حقوق الإنسان وأيضاً تتضمن الرقابة الحرص على ضمان تنفيذ وإنجاز مشاريع وبرامج التنمية...، ولكي تؤدي الرقابة

606: محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، المرجع السابق، ص 136.

607: محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 81

608: قارش أحمد، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ...، المرجع السابق، ص 78.

609: قارش أحمد، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ...، المرجع السابق، ص 107.

الشعبية أهدافها يجب أن تكون رقابة شاملة مستجيبة لمتطلبات الديمقراطية الشعبية، مستندة لحق الشعب في الإطلاع على كل ما يخصه، خاصة ما تعلق بقضايا التسيير أو التصرف في ممتلكاته -ممتلكات الشعب-، ويستند في هذه الرقابة إلى مؤسسات منتخبة ممثلة في المجالس المحلية البلدية و الولائية، لذا سوف نحاول التفصيل في هذا النوع من الرقابة ضمن:

أولاً: الأساس القانوني لرقابة المجالس المحلية المنتخبة.

بالإضافة للدساتير المتعاقبة المكرسة لدور المجالس المحلية في عملية الرقابة خاصة المواد 14 و 15 و 16 و 159 من دستور 1996، نجد قوانين الجماعات المحلية المتعاقبة أيضاً كرست هذا النوع من الرقابة، من خلال الأمرين 24-67 و 38-69 الذين نظموا عمل المجالس المحلية، ودورها الرقابي وهو ما كرسه أيضاً القانونين 08-90 و 09-90 المتعلقين بالبلدية والولاية، من خلال تفعيل دور هذه المجالس في عملية الرقابة الشعبية، خاصة مع دخول الجزائر عهد التعددية السياسية، أما بعد دخول الجزائر عهد الإصلاحات الكبرى التي احتوتها المبادرة الرئاسية المعلن عنها في 2011/04/15، والتي من خلالها تم مراجعة عدة قوانين فشملت المبادرة إصلاحات في المنظومة السياسية والقانونية والمتعلقة بالممارسة الديمقراطية وحقوق وحريات الإنسان والمواطن، من القوانين الصادرة في هذه الفترة قانون البلدية 10-11 وقانون الانتخابات 01-12، والقانون 02-12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، والقانون العضوي 03-12 المتعلق بتوسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وقانون الأحزاب 04-12 وقانون الولاية 07-12.

تستمد المجالس المحلية دورها الرقابي من نص المادة 159 من الدستور، فهي رقابة شعبية محلية في أهدافها ومدلولها وآلياتها⁶¹⁰، حيث تقوم بالرقابة على الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية بالبلدية والولاية، وكذا على أعمالهما من خلال آليات الرقابة الشعبية لتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الرقابة.

أما بالنسبة لرقابة المجالس المنتخبة كغيرها من أنواع الرقابة الأخرى لديها أهداف تقوم بالأساس على حماية شرعية الأعمال الصادرة عن الإدارة المحلية، وجعلها متسمة بالملائمة والعدالة من الجانب الاجتماعي والاقتصادي، وكذا حماية المصالح سواء محلية أو وطنية،

610: مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة الإدارة، مجلد 09، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 1999، ص 42.

وأیضا وفي المرتبة الأولى حماية مصالح الأفراد من مخاطر الفساد⁶¹¹ والبيروقراطية، وكذا انعدام العدالة الاجتماعية⁶¹²، فهذه الرقابة ضمان مشروعية أعمال الهيئات المحلية. **ثانيا: وسائل ممارسة سلطة الرقابة من طرف المجالس المحلية المنتخبة.**

يهدف قانون البلدية والولاية لإيجاد صيغة توازن بين استقلالية ممارسة المنتخبين لسلطتهم في ظل التأطير العام الذي تشرف عليه الوصاية⁶¹³، ولكي تقوم المجالس المحلية بدورها الرقابي على أكمل وجه هناك آليات و وسائل لممارستها وأهمها:

- آلية مداولات المجلس وما يترتب عليها من قرارات وتوصيات وصفقات وانشغالات.
- آلية عمل اللجان البلدية والولائية سواء دائمة أو مؤقتة وما تضطلع به من عمل محليا، في كل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية...، حسب المادة 35 من قانون الولاية.
- آلية نشر المداولات فوسيلة النشر تعد وسيلة فعالة لإعلام الجمهور ورقابة المداولات إذا كان هناك تخاذل أو انحراف⁶¹⁴.

- آلية علنية الجلسات فحضور المواطنين للجلسات هو ضمان لشفافية الرقابة، حيث نصت المادتين 26 من قانون البلدية و26 من قانون الولاية على علنية الجلسات، وأكدته المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس البلدي والمادة 15 من النظام الداخلي للمجلس الولائي . ومن الجلسات الموصوفة بالعلنية نذكر جلسة تعيين رئيس المجلس البلدي والولائي، ومن الإجراءات الجديدة التي جاءت بها المادة 26 من قانون البلدية هو تصريحها بوضوح أن

611: إن الانتشار الكبير لمظاهر الفساد في الجزائر أدى إلى قيام السلطة بمجموعة من الخطوات في سبيل التقليل من هذه الآفة الخطيرة، والتي تعددت بين نصوص قانونية وهيئات وطنية إضافة إلى مجموعة من الاتفاقيات الدولية، خروفي بلال، الفساد في وجه المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، الحلقة الثالثة، تاريخ الإطلاع 2014/09/07، مقال منشور على الرابط:

الفساد في-المجالس-المنتخبة-كعقبة-في-وجه-التنمية-المحلية-في- <http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/-الجزائر2585-03html>

612: قارش أحمد ،عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ...، المرجع السابق، ص 202.

613: موقع جَزَائِرِسْ الإلكتروني، محرك بحث إلكتروني تاريخ الإطلاع 2014/02/10، مقال منشور على الرابط التالي: <http://www.djazairiss.com/ennahar/57854>

614: محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، المرجع السابق، ص 139.

جلسات المجلس البلدي مفتوحة على المواطنين، في حين المادة 19 من قانون 1990 أشارت لعننية الجلسة دون التصريح بحضور المواطنين، وهذا لتكريس وترسيخ الرقابة الشعبية⁶¹⁵.

فحضور الجمهور للجلسات هو السبيل المباشر للالتقاء مع المنتخبين، مادامت المداولات تتم في إطار العلنية وتأكيد المشرع على حضور المواطنين للجلسات، لكن هذا النوع من الرقابة يبقى محدود الأثر والفائدة المرجوة منها، وقد نقول معدومة بسبب عدم تمكن المواطنين من مسائلة المنتخبين أثناء الجلسات، أو إبداء الرأي قد يحبطهم وتجعل العلاقة بين الناخبين والمنتخبين في تباعد مستمر، لعدم تمكن المواطن من إسماع صوته وشعوره بالخذلان من المنتخبين المحليين، الذين قدموا له الوعود ولم يحققوها وهو لم يستطع محاسبتهم⁶¹⁶.

بالواقع عامة المواطنين يعزفون عن حضور جلسات المجالس المحلية والسبب في ذلك يعود لضعف الإعلام محليا على الخصوص وحتى وطنيا، والسبب يعود لعدم تكريس فعال للجوارية التي يقصد بها حسب المادة 4/02 من القانون 06-06 " التسيير الجوّاري الذي بموجبه يتم بعث و وضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجموعية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطة المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها " ⁶¹⁷، خاصة المواطنين لديهم صعوبات لقياس المشاريع والاستثمارات التي تقوم بها الجماعات المحلية في أحيائهم ومحيطاتهم الحضرية، وبالتالي لا بد على السلطات تطوير سياسة جوارية واضحة بالنسبة للمواطنين.

● من الآليات الجديدة التي جاء بها قانون الولاية لسنة 2012 اعترافه ولأول مرة بالمادة 37 من القانون لأعضاء المجلس الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية، لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية، وتعد هذه الآلية من أهم الإجراءات التي أتت بها الإصلاح الإداري ولما لها من أثر إيجابي في توسيع مجال الرقابة الشعبية، وإعطاء دور أكبر للمنتخب المحلي في ممارسة مهامه ورد الاعتبار له، خاصة وأن المشرع ألزم المسؤول الذي تم توجيه السؤال له أن يجيب عليه خلال 15 يوم من تاريخ تبليغه بنص السؤال.

615: قرانة عادل، مؤشرات الخدمة العمومية في ظل المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، مداخل في إطار فعاليات المنتدى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 06 ، - غير منشورة - .

616: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 249.

617: قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20/02/2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة (ج.ج.ج.ج. رقم 06/15).

لكن حبذا لو فرض هذا الإجراء في قانون البلدية والأفضل لو تناول كل من قانون البلدية والولاية وحتى الدستور ضمن مواده فصل أو باب مخصص للرقابة، ولما لا أيضا يتم فرض وسائل رقابية مختلفة كالتي يستخدمها المجلس الشعبي الوطني التي سأطرق لها فيما بعد.

• من أجل توثيق العلاقة بين المجلس المحلي والناخبين يمكن للرئيس عقد جلسات إعلامية عقب دورات المجلس يجيب فيها عن تساؤلات المواطنين وانشغالاتهم⁶¹⁸، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقدم عرضا عن نشاطه السنوي أمام المواطنين طبقا للمادة 11 من قانون البلدية الحالي، وتشجيع المبادرات المحلية لتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في حل مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

• من الإجراءات أو الآليات التي كان يملكها المجلس المحلي سحب الثقة، التي نص عليها المشرع بقانون البلدية لسنة 1990 بالمادة 55 دون قانون الولاية، تناولت هذه الآلية بالتفصيل في الفصل الأول.

ببعض الدول كمصر مثلا المجالس المنتخبة الأعلى تملك حق الرقابة والإشراف على المجلس الأدنى منها درجة، وبالتالي المجلس الشعبي للمحافظة بمصر - المجلس الشعبي الولائي بالجزائر - يمكنه الرقابة والإشراف على أعمال ونشاط المجالس المحلية للمراكز التي تقع ضمن اختصاصه - المجلس الشعبي البلدي بالجزائر -، فيمكنها التصديق أو الاعتراض على القرارات الصادرة من تلك المجالس⁶¹⁹، وهو الاختصاص الذي لا تملكه مجالسنا، بل المشرع وضع سلطة التصديق كما أشرنا لذلك سابقا للسلطة الوصية، وهي ممثلة في الوالي ووزير الداخلية كل حسب اختصاصه.

الفرع الثاني

رقابة السلطة التشريعية

يقوم بممارسة الرقابة التشريعية على المجالس المحلية البرلمان، ويقصد بالرقابة هنا مجموعة الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان في إنشاء الهيئات المحلية، وتحديد اختصاصاتها، وكذا سحب صلاحياتها بعضها أو كلها متى تطلب الأمر ذلك، وكذا صلاحياتها

618: بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، المرجع السابق، ص 249.

619: محمد فؤاد مهنا، استقلال المحافظات واستقلال الجامعات في ظل اتجاه سياسة الدولة نحو التوسع في تطبيق نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، مجلة العلوم الإدارية، شعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد 01، يونيو/جوان 1982، ص 18 وما يليها .

في مواجهة السلطة المركزية والمحلية فيما يتعلق بأنشطة الأخيرة، وذلك من خلال مراقبة مدى التزام السلطتين المركزية والمحلية بتطبيق القوانين المتعلقة بالشأن المحلي⁶²⁰.

يجسد البرلمان السيادة الشعبية، ورقابته هي رقابة شعبية نابعة من إرادة الشعب، وسياسية لأنها رقابة أساسها الدستوري المواد 06 و 07 و 84 و 98 و 99 و 159 و 160 و 161 منه، وبمواد القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني⁶²¹. ويمارس البرلمان بغرفتيه عملية الرقابة الشعبية على أعمال السلطة التنفيذية بما له من آليات دستورية، تم تنظيمها بموجب القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما⁶²².

أولاً: تطور السلطة التشريعية.

بعد الاستقلال تم تأسيس المجلس الوطني التأسيسي الذي أعلن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تكفل بإجراء الانتخابات الرئاسية وتحضير وإصدار دستور الجمهورية سنة 1963، الذي أسس المجلس الوطني كسلطة تشريعية تشرع وتراقب أعمال الحكومة.

وبموجب دستور 1976 تم تأسيس المجلس الشعبي الوطني كهيئة تشريعية منظمة، في ظل نظام يتميز بوحدة الحزب ونظام يعتمد على الاشتراكية كمعتقد سياسي واقتصادي، فكان البرلمان دعم ومساهم في ترسيخ القوانين الاشتراكية في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والإدارية، كما ساهم هذا المجلس في تحقيق الأهداف المرجوة من الرقابة، من أجل حماية المصلحة العليا بالدولة وحقوق الإنسان.

أما بدستور 1989 وهو دستور الإصلاحات تم خلاله إقرار التعددية السياسية والتوجه نحو الاقتصاد الحر فأصبح المجلس هيئة تعددية، ف لأول مرة تتمكن الأحزاب من دخول البرلمان في تشريعات 1991/12/26، التي فازت بها الجبهة الإسلامية للإنقاذ⁶²³، لتجابه بعدها صعوبات واختلالات وانسدادات بسبب حالة الانفلات الشامل التي ضربت الجزائر في ذلك

620: حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن....، المرجع السابق، ص 217.

621: قانون رقم 80-04 مؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني (ج.ر.ج. رقم 80/10).

622: قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 1999/03/08 يحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (ج.ر.ج. رقم 99-15).

623: توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر - التاريخ، المكانة، الممارسة، المستقبل-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - 2006/2005، ص 187.

الوقت، وبعدها تم حل البرلمان في 1991/12/30 من طرف الرئيس الشاذلي بن جديد ويعلن استقالته بعدها بتاريخ 1992/01/11، وهو ما خلق أزمة دستورية ليتولى بعدها تنصيب مجلس أعلى للدولة في 1992/01/14 مهمته تسيير البلاد للمدة المتبقية من الفترة الرئاسية للرئيس المستقيل، وفي هذه المرحلة لم توجد سلطة تشريعية تتكفل بالرقابة الشعبية على أعمال الحكومة، حتى مع تشكيل مجلس وطني انتقالي ليقوم بوظيفة السلطة التشريعية، المجلس الوطني الانتقالي كان نتاج المرحلة الانتقالية التي أسفرت عليها ندوة الوفاق الوطني، وحدد عدد أعضائه بـ 200 عضو تعين الدولة 15 % منهم والباقي من التشكيلات الحزبية والجمعيات والمنظمات وحددت مهمته التشريعية ولم يتشكل إلا في منتصف ماي 1994.

لتأتي بعدها بواكر الانفراج السياسي بعد تنظيم الانتخابات الرئاسية في 1995/11/16، التي فاز بها ليمين زروال ونتيجة لهذا الاستقرار تم تعديل الدستور في 1996/11/28، وأهم ما جاء به هو إنشاء غرفة عليا للبرلمان بمسمى "مجلس الأمة" حسب المادة 98 منه، وتم تنظيم انتخابات تشريعية في 1997/06/05 من خلالها أصبح للجزائر أول برلمان تعددي منتخب من الشعب، به عدة تشكيلات سياسية مختلفة الأطياف والمذاهب الإيديولوجية، ليعود بعدها المجلس الشعبي الوطني لممارسة وظيفته المتمثلة في التشريع والرقابة⁶²⁴.

يتكون البرلمان من غرفتين حسب المادة 98 من دستور 1996 نتناولهما هنا بإختصار :
• **الغرفة الأولى:** هو المجلس الشعبي الوطني تأسيس بموجب دستور 1976، نظمته المواد من 126 إلى 136 من نفس الدستور، ليشهد عدة تطورات فيما بعد، ويتشكل من 462 نائب منهم 8 نواب يمثلون الجالية الجزائرية بالخارج مدة عهده 05 سنوات.

لديه اختصاصات تشريعية حسب المادة 98 من الدستور ، إلا أن ممارسة حق المبادرة بالقوانين من طرف النواب تعرف ضعفا ملحوظا لأسباب كثيرة، أهمها الشروط الشكلية والموضوعية الضرورية لتقديم اقتراحات القوانين، ومنها ما تتدخل فيه درجة ثقافة وتكوين النواب

624: توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر - التاريخ، المكانة، الممارسة، المستقبل-، المرجع السابق، ص 124.

ومستوى الانضباط الحزبي لدى الأحزاب المُمثَّلة في البرلمان⁶²⁵، كما له صلاحيات رقابية على أعمال الحكومة والإدارة العامة⁶²⁶.

● **الغرفة الثانية:** هو مجلس الأمة تم تأسيسه بموجب المادة 98 من دستور 1996 لتحقيق جملة من الأهداف⁶²⁷:

- 1- ترسيخ المسار الديمقراطي بتوسيع التمثيل السياسي والاقتصادي والاجتماعي....
- 2- حماية الأفراد والدولة والإصلاحات من أي انزلاق كما حدث في بداية التسعينات.
- 3- ضمان توازن مؤسسات الدولة الدستورية ومنع حدوث أي انسداد مؤسساتي وضمان استمرارية الدولة ونظامها الجمهوري في دولة المؤسسات القانونية.
- 4- تحقيق الفعالية في آليات التشريع والرقابة وإكساب النظام الوطني المؤسساتي الفعالية والمصادقية والعصرية.

يتشكل من 144 عضو ينتخب عضوين من كل مجلس شعبي بلدي و ولائي لكل ولاية، أما الثلث الباقي يعين من طرف رئيس الجمهورية، مدة عهده 06 سنوات تجدد نصفها كل 03 سنوات، وله أجهزة هي رئيس المجلس ولجان دائمة ومكتب المجلس، كما لديه هيئات تنسيقية واستشارية ورقابية.

كانت أول عهدة لهذا المجلس بعد تنصيبه رسميا في 1998/01/04، وأول تجديد نصفي له كان في جانفي 2001⁶²⁸، ونشير في الأخير أنه يشترط في الثلثين المرشحين من المجالس المحلية أن يكونوا قد بلغوا 35 سنة، بالإضافة لعدة شروط تناولتها المادتين 107 و 108 من قانون الانتخابات لسنة 2012.

ثانيا: آليات رقابة السلطة التشريعية.

625: خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 265.

626: مهامه الرقابية إذن تكون من خلال العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان التي تحكمها المواد 80 و 84 و 99 و 133 و 134 و 135 و 137 ومن 159 إلى 162 من الدستور 1996، و المادة 115 من الدستور وبمواد القانون 80-04، والقانون العضوي رقم 99-02 خاصة المواد من 16 إلى 86.

627: قارش أحمد، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ...، المرجع السابق، ص 217.

628: مجلة مجلس الأمة - عدد خاص -، العدد 55، جانفي/فيفري 2013، ص 4 وما يليها.

بقدر ما تكون وسائل الرقابة فعالة وذات تأثير على السلطة التنفيذية، بقدر ما تكون العلاقة بين السلطتين حيوية وتحقق التكامل الوظيفي في الأداء⁶²⁹، فالحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان⁶³⁰.

تمارس الرقابة من خلال وسائل وسلطات وإجراءات مقررة في الدستور والنصوص القانونية، وهي محصورة في إطارها الخاص تتجسد من خلال العناصر التالي ذكرها⁶³¹، لكن قبل ذلك نشير أن السلطة التشريعية التي تتكون من نواب لهم مهام وطنية وأخرى محلية، بالنسبة للمهام الوطنية هي المهام التي يمارسها باعتباره نائب من نواب الشعب وينتمي للسلطة التشريعية - البرلمان بغرفتيه -، أما مهامه المحلية سنوردها بعد ذكر المهام الوطنية وهي المهام الرقابية كما ذكرنا سابقا:

01: عرض البرنامج والسياسة العامة للحكومة: ⁶³².

02: مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان: حسب المادة 120 من دستور 1996 والمادة 2/3 من القانون 80-04، تبرر عادة الرقابة التشريعية في أن المجالس المحلية تحتاج إلى التمويل وفرض الضرائب، لتغطية نفقاتها وكلها تحتاج لتقنين من الهيئة التشريعية⁶³³.

من الأمثلة على تدخل السلطة التشريعية في العمل المحلي ببعض الدول نذكر مثالين :

- بمصر يملك البرلمان في إطار رقابته المالية على الجماعات المحلية ضمن الحق في الموافقة على القروض التي ستقوم المجالس المحلية بالارتباط بها أو الالتزام بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة، في حالة كان يترتب إنفاق مبالغ في فترة مقبلة⁶³⁴.

629: بن سعيدان شايب، مدى فاعلية رقابة المجالس البرلمانية العليا على أعمال الحكومة (.. حالة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري..)، م. ف. ب، العدد 17، سبتمبر 2007، ص 33.

630: فريجة حسين، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر؟، المرجع السابق، ص 24.

- فكاير نور الدين، ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996، م. ف. ب، العدد 10، أكتوبر 2005، ص 48.

631: عوايدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، م. ف. ب، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 47.

- شريط الأمين، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، م. ف. ب، العدد 04، أكتوبر 2010، ص 116

632: بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى / مهام وأعمال وعلاقات عضو البرلمان -، الجزء الثاني، د. م. ج، الجزائر، 2012، ص 152.

633: كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 150.

634: كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 150.

• بلبنان السلطة التشريعية تملك حق الإشراف على الجماعات المحلية كطلب إيضاحات ومعلومات حتى تطلع على سير الإيرادات والنفقات المحلية، كما تملك حق مناقشة المجالس المحلية في سياستها المالية، و مدي تماشيا مع السياسة العامة للدولة، أيضا اللجان المالية المنبثقة على السلطة التشريعية لها حق استدعاء أي من المسؤولين بالمجالس المحلية لمناقشتهم بالجانب المالي⁶³⁵ .

03: آلية الاستجواب⁶³⁶ يجوز استجواب الحكومة في كل موضوع ما دام ضمن اختصاصها، سواء تعلق بمسألة داخلية أو خارجية عمومية أو محلية طالما تم احترام نصوص الدستور والقوانين⁶³⁷، فيمكن استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، بهدف نقد السلطة التنفيذية من خلال تجريح سياستها ونقد تصرفاتها في أي مسألة أو قضية من قضايا الساعة خاصة المحلية منها⁶³⁸، وتعد هذه الآلية أقوى وأشد من آلية السؤال لأنه يكون مصحوب باتهام⁶³⁹ .

يشترط كحد أدنى لمباشرة إجراءات الاستجواب من قبل كل غرفة في البرلمان 30 نائب أو عضو⁶⁴⁰، وهو عدد مبالغ فيه مقارنة بالعدد المطلوب للمبادرة بالقانون وهو عشرون (20) نائبا، مما يؤدي إلى إضعاف هذه الآلية، وليس من المعقول تساوى الحد الأدنى المطلوب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الذي يتشكل من 462 نائبا، ومجلس الأمة الذي يتشكل من 144 عضوا، فلا يستقيم المنطق أن تختلف كل غرفة من حيث العدد الإجمالي، وتستويان في العدد المطلوب لتقديم الاستجواب، مما يؤدي في الأخير إلى إهمال هذه الآلية بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، وخاصة الفئة المنتخبة منها، فكان من الأولى أخذ الفارق بعين الاعتبار لأن هذا

635: كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 161 و 162.

636: شبري عزيزة، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد 07، أبريل 2010، ص 223

637: بن نويوة عبد المجيد، دور الاستجواب في الرقابة على العمل الحكومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009/2010، ص 43.

638: بن بغلية ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة، 2003/2004، ص 19 .

639: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 145.

640: كان العدد المقترح لتقديم استجواب خمسة عشر (15) عضوا في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، وقد تضمن القانون السالف الذكر أربع مواد من المادة 76 إلى المادة 79 تتعلق بالاستجواب وذلك قبل أن يصدر القانون العضوي 99-02 الذي صدر بعد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 ثم تلاه النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 وكلاهما صدرا خالين من المواد السالفة، إلا من مادة واحدة هي المادة 73، ولم تنص على هذا العدد من الموقعين المطلوب في الاستجواب بل اكتفى بما هو موجود في القانون العضوي 99-02.

الحد يشكل عائقا باعتبار أن الفئة المنتخبة تجد صعوبة في تحصيله من بينها، لأن انضمام الأعضاء المعيّنين لها يعد أمرا صعبا جدا⁶⁴¹.

ومن الأمثلة عن الاستجواب ذلك المتعلق بالأضرار التي أحدثتها التجارب النووية الفرنسية بركان في 2003/10/06، والاستجواب المقدم في 2003/10/06 المتعلق بالنتائج التي خلفها زلزال 2003/05/21.

04: آلية استماع اللجان البرلمانية إلى أعضاء الحكومة: هذه الآلية مكفولة سواء للجان الدائمة أو المؤقتة⁶⁴²، ويكون ذلك بطلب من اللجنة التي لها الحق في الاستماع لممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك⁶⁴³.

05: آلية وضع الأسئلة الشفوية والمكتوبة : تعد الآلية الأكثر استخداما وشيوعا في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان⁶⁴⁴، في الأخير نذكر أن الفرق بين السؤال والاستجواب، هو أن السؤال يحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي لاستيضاح أمر ما، بينما الاستجواب هو مقدمة لطلب ثقة بالحكومة أو الوزير إذا لم يكن يرد عضو الحكومة على الاستجواب مقنعا⁶⁴⁵.

ومن أجل تمييز هذه الآلية عن غيرها من آليات الرقابة جعل حق السؤال حقا فرديا يملكه كل عضو، وقد حاولت الجمعية الوطنية الفرنسية تعديل لائحتها الداخلية بما يسمح لرؤساء اللجان البرلمانية من توجيه الأسئلة إلى الوزراء بإسم لجانهم، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي أقر بعدم دستوريته⁶⁴⁶.

641: خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 146.

- خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، م. ف. ب، العدد 25، أبريل 2010، ص 40.

642: اللجان المؤقتة هي لجان تحقيق يتم إنشاؤها من طرف السلطة التشريعية للوصول لمعرفة الحقيقة في مسألة مهمة ومعينة ذات مصلحة عامة وقد أشارت لها المادة 161 من الدستور والمواد 76 إلى 86 من قانون عضوي 99-02.

643: حمادي ميلود، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، م. ف. ب، العدد 17، سبتمبر 2007، ص 69.

- طرطار أحمد، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، م. ف. ب، العدد 17، سبتمبر 2007، ص 39.

644: عباس عمار، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، العدد 02، 2009، ص 154 وما يليها.

- خرياشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، م. ف. ب، العدد 23، جويلية 2009، ص 19.

- عزيزة شبري، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، المرجع السابق، ص 223.

645: خرياشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 38.

646: وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2008، ص 229.

بالنسبة لأثر السؤال فهو لا يرتب أي أثر في مسؤولية الحكومة، بل أحيانا كثيرة لا يؤثر حتى على الرأي العام لطابعه المحلي، حيث غالبا ما تكون الأسئلة لها طابع محلي أو لفوات مبررات طرحه ⁶⁴⁷، أما السؤال الشفهي أكثر وقعا من الكتابي على البرلمانيين والرأي العام والحكومة، خاصة مع تطور وسائل الاتصال الحديثة والبيث المباشر للتلفزيون، ومن أهم مظاهر فعالية الرقابة بواسطة الأسئلة هو إجراء مناقشة عامة لجواب الحكومة شفويا كان أو كتابيا.

06: آلية تقديم الحكومة لعرض عن استعمال الاعتمادات المالية: تم إقرارها كل سنة مالية أمام غرفتي البرلمان.

07: آلية إنشاء لجان التحقيق ⁶⁴⁸: تستخدم هذه الآلية في القضايا ذات المصلحة العامة ⁶⁴⁹، من الأمثلة إنشاء لجنة تحقيق في 1997/11/27 حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997، وأيضا لجنة تحقيق أخرى في 2004/01/25 للتحقيق في الممارسات غير القانونية في عمل بعض الولاية.

08: آلية مناقشة واقتراح القوانين: عملية التصويت والمصادقة عليها وإجراء التعديل عن تلك القوانين، أو رفض المصادقة عليها هي أيضا من بين آليات الرقابة، لأنها تعطي صورة واضحة عن العمل الحكومي ⁶⁵⁰، من خلالها يتم رقابة شرعية القوانين وهي لا تدخل ضمن عملية مراقبة الشرعية التي يمارسها المجلس الدستوري.

647: تحدث نائب حركة الإصلاح في سؤال موجه إلى وزير العلاقات مع البرلمان محمود خدري، الذي يتولى تنسيق العلاقات بين السلطة التنفيذية والبرلمان، عن طول المدة التي يستغرقها أعضاء الحكومة للرد على نواب الأمة، ما يفقد الكثير من الأسئلة جدواها لتغيير معطيات الظرف والتوقيت والمناسبة وغيرها.

- فيلالي غويني، وزراء فوق القانون لم ينزلوا للبرلمان خلال العهدة الحالية-نائب يتساءل عن جدوى الأسئلة الشفوية-، تاريخ الإطلاع 2014/09/11، الرابط التالي <http://www.filalighouini.com/?page=2&article=136>
- عاشوري العيد، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، م. ف. ب، العدد 14، نوفمبر 2006، ص 63.

648: وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 245 وما يليها.
- أمين سلامة العضائية، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها -دراسة مقارنة، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، العدد 04، المجلد الثاني. تشرين أول 2010، ص 219 وما يليها
649: أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية بنابلس، فلسطين، 2007، ص 30.

650: وزاني وسيلة، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، م. ف. ب، العدد 21، نوفمبر 2008، ص 34.

بمصر تستطيع السلطة التشريعية - مجلس الشعب - ضمن الجانب المالي الموافقة على القروض التي ستقوم المجالس المحلية بالارتباط بها أو الالتزام بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة، في حالة كان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة مقبلة، حيث يعرض الأمر على المجلس للبت فيه بعد موافقة المجلس المحلي للوحدة و المجلس الشعبي للمحافظة على قيمة القرض ومبررات عقده واستعمالاته، وبعد أخذ رأي المحافظ وموافقة رئيس مجلس الوزراء⁶⁵¹.

أما بلبنان السلطة التشريعية تملك حق الإشراف على المجالس المحلية في جميع المجالات فيمكنها طلب إيضاحات ومعلومات حتى تطلع على سير الإيرادات والنفقات المحلية، كما تملك حق مناقشة المجالس المحلية في سياستها المالية، ومدي تماشيها مع السياسة العامة للدولة، أيضا اللجان المالية المنبثقة على السلطة التشريعية لها حق استدعاء أي من المسؤولين بالمجالس المحلية لمناقشتهم بالجانب المالي⁶⁵².

09: آلية تلقي التقارير: تنص المادة 10 من القانون 80-04 على تلقي المجلس الشعبي الوطني كل تقرير يوفر معلومات ضرورية لممارسة صلاحياته الرقابية خاصة منها:

- التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط الوطني للتنمية يرفع التقرير من قبل الحكومة.
- التقرير السنوي للجنة الوطنية للصفقات يرفع التقرير من قبل الحكومة.
- التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية يرفع التقرير من قبل الحكومة.
- التقارير السنوية عن نشاط المؤسسات وكذا تقارير مجالس العمال للمؤسسات والمتعلقة بالمراقبة وترفع من قبل الوصاية.
- تقارير المجالس الشعبية البلدية والولائية المتعلقة بالمراقبة ترفع من قبل رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية.

• تقارير ترفع من أعضاء المجلس الشعبي الوطني ولجانه الدائمة.

وليتم ضمان الاستغلال الأمثل لهذه التقارير يمكن أعضاء المجلس طلب الإطلاع عليها، وتبلغ للجان الدائمة المعنية التي قد تطلب كل معلومة ضرورية إضافية، أو تقترح إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة طبقا المادة 4/12 من القانون 80-04.

فإلى جانب المهام الوطنية للنواب البرلمانين لهم مهام على الصعيد المحلي من خلال التزامهم ببرنامجهم الانتخابي الذي تبنيه أمام منتخبيهم، ودافعوا عنه من خلال تضمينه

651: كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 150.

652: كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 161 و162.

انشغالات واهتمامات المنتخبين المحليين، وبالتالي هو بمثابة التزام أخلاقي⁶⁵³، بينهم وبين من انتخبوهم يحملهم المسؤولية اتجاههم، ومن هذا المنطلق يعمل عضو البرلمان على طرح تلك المشاكل والاحتياجات الخاصة بالولاية ككل والبلدية المنتخب منها، باعتبارها دائرته الانتخابية أثناء جلسات البرلمان ومناقشة الوزراء.

كما أن النائب يمكنه حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي، والمساهمة من خلال المناقشة دون أن يملك حق التصويت، لأنه ليس منتخب محلي بالطبع، بالإضافة للقائه بالمسؤولين المحليين خاصة منهم السلطات التنفيذية (الوالي، رؤساء الدوائر، المدراء التنفيذيين، رئيس المجلس الشعبي البلدي..) وحتى شخصيات من المجتمع المدني⁶⁵⁴، وكل ذلك يدخل في إطار عمله الانتخابي، وهو الذي تضمنته المادة 2/04 من القانون 80-04، التي نصت على أنه يتابع أعضاؤه النشاطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في نطاق دوائرهم الانتخابية، طبقا لأحكام القانون 79-01 المؤرخ في 09/01/1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب وخاصة المواد من 15 إلى 21 منه، من جهة أخرى كان يفرض إلزام على عاتق السلطات الولائية و البلدية بأن تضع تحت تصرف عضو البرلمان كل الوثائق الضرورية التي تسهل مهامه الرقابية، إلا أن المجلس الدستوري أعفى السلطات الولائية والبلدية من هذا الواجب في قرار رقم /12.ر.ق.م.د.01/ بحجة أن المؤسس الدستوري قد حدد صراحة من خلال المواد 133 و 134 و 161 من الدستور الإطار الذي يمارس فيه عضو البرلمان الصلاحيات المضمنة في المادة 13، ووضع لمثل هذا الالتزام على عاتق السلطات الولائية والمحلية يجعله متجاوزا لصلاحياته، كما حرّر رأي المجلس الدستوري أيضا السلطات المحلية حتى من واجب تمكين عضو البرلمان من الحضور في النشاطات و التظاهرات الرسمية والزيارات لعضو البرلمان⁶⁵⁵.

من خلال الرأي الذي ذهب إليه المجلس الدستوري نجد أن الرقابة البرلمانية هي رقابة بعيدة كل البعد عن الرقابة الفعالة التي قد تساهم في فرض مبدأ المشروعية على الجماعات المحلية، لأن هذه الرقابة لا تزيد عن كونها رقابة ذات مغزى سياسي إلا إذا كانت متبوعة

653: بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 25.

654: بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 26.

655: خرياشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، المرجع السابق، ص 25 .

بمتابعات قضائية أو رقابة إدارية⁶⁵⁶، لكن نعتقد أنه لما منح المشرع النائب وعضو البرلمان استخدام تلك الآليات التي ذكرناها سابقا فإنه يحقق الرقابة على السلطتين المركزية واللامركزية ويضعهما في إطار الشرعية، لكن هذه الآليات لكي يمارسها صاحبها يجب أن تكون له ضمانات، وهي التي كفلته الدساتير لأعضاء البرلمان وهي الحصانة البرلمانية⁶⁵⁷ ضد المسؤولية البرلمانية، هذه الحصانة التي تشمل أقوال العضو داخل البرلمان وداخل اللجان وتقاريره التي يكتبها، وأقواله التي يبدئها خارج المجلس بمناسبة قيامه بمهامه النيابية⁶⁵⁸.

الفرع الثالث

الرقابة الحزبية

الإدارة المحلية هي الأكثر تأثرا بالنظام السياسي، وهذا لأن الإدارة المحلية في مضمونها تحمل طابعا فكريا وسياسيا⁶⁵⁹، حيث الجماعات المحلية منذ الاستقلال تأثرت بالمتغيرات السياسية والإيديولوجية، فخضعت في أدائها لمهامها للمنهج الاشتراكي والرأسمالي، وفي كل نظام كانت هناك آليات قانونية تفرض على الجماعات المحلية، وهي رقابة ذات طابع سياسي فكانت هناك رقابة للحزب الواحد ورقابة في ظل التعددية. أولا: تطور الرقابة الحزبية على الجماعات المحلية بالجزائر.

تختلف الرقابة الحزبية بين الممارسة من الحزب الواحد والممارسة في ظل التعددية. أ: رقابة الحزب الواحد: تبنت الجزائر غداة الاستقلال الأحادية الحزبية من خلال المصادقة الجماعية وفقا لنصوص ميثاق طرابلس على تحويل جبهة التحرير الوطنية إلى حزب سياسي طلائعي ووحيد، فأسندت إليه مهام كثيرة منها السياسية والرقابية⁶⁶⁰ فكانت العلاقة بين الجماعات المحلية وبين جبهة التحرير، تأخذ شكل التعاون الظاهري يهدف من خلالها إلى نوع

656: عبادة ناريمان، دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر - دراسة حالة المجلس الشعبي البلدي لبلدية برج بوعريش 2013/2014، المرجع السابق، ص 59 .

657: حسينة شرون، الحصانة البرلمانية، م، م، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2010، ص 147

658: حسينة شرون، الحصانة البرلمانية، م، م، المرجع السابق، ص 149.

659: محمد أنس جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 06 .

660: عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010، ص 08.

من الرقابة السياسية، ونجد ذلك في ميثاق البلدية والولاية حيث تم استخدام مصطلح الرقابة في كلا الميثاقين، ولكنهما أعلنوا في نفس الوقت عن عدم إمكانية الحل أو توجيه الأوامر.

الحزب هو الجهاز المسير فيقوم بالتخطيط والرقابة والتوجيه والتنشيط⁶⁶¹، ودور الإدارة منحصر في تنفيذ السياسة التي يحددها الحزب، ولدعم الدور الرقابي له أنشئت مجموعة من الهياكل على مستوى، منها القسمة والمحافظة والمؤتمر واللجنة المركزية والمكتب السياسي⁶⁶². تبدأ عملية رقابة الهيمنة من طرف الحزب الواحد من خلال العملية الانتخابية، فكل المترشحين للمجالس المحلية هم مناضلين في الحزب، وتتوفر فيهم الشروط المطلوبة في المنصب بالإضافة للشروط التي يفرضها الحزب ذاته، وهي شروط ذات طابع سياسي بحت، كما أن الجهاز التنفيذي بالجماعات المحلية هو أيضا معين من الحزب، فالعلاقة بين الحزب والدولة كانت علاقة تكامل⁶⁶³.

أما بالنسبة للوالي وباعتباره رجل سياسة في ظل النظام الواحد، كان لابد من أن تنشأ بينه وبين مسؤول الحزب في الولاية علاقات متبادلة، وحرصا من رئيس مجلس الثورة على تنسيق كامل لتلك العلاقات أشار في بيان له بتاريخ 1966/02/26 على ضرورة عقد اجتماعات دورية وشهرية بين الوالي ومسؤول الحزب، لتبادل وجهات النظر بالأمر التي تهم الولاية⁶⁶⁴، فالحزب الواحد -حزب جبهة التحرير الوطني- حول الجماعات المحلية لجهاز إداري ذو لون سياسي واحد، بحكم طبيعة نظام الحكم، لذا خضعت الجماعات المحلية لسلطة الحزب وهيمنته، حتى أصبحت جزءا ملحقا به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة⁶⁶⁵.

فجأة الوصاية من خلال سلطاتها على المنتخبين المحليين التي تناولتها في المبحث السابق، تفرض توصيات الحزب وتلزمهم بالعمل بها، فكان كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الحزب الواحد أي قبل صدور دستور 1989 والانتقال إلى التعددية

661: " يطبع الحزب في الإطار الملانم للولاية على دوره الخاص بالأحداث والتوجيه..." ميثاق الولاية لسنة 1969، ص 516. (ج.ج.ج. رقم 69/44)

662: Nasser Lebed، 'L'exercice de la tutelle sur la Daïra d'Oued- Zinati' ; op-cit. p 33.

663: عشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي: 1997-2007، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، كلية حقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر بباتنة، 2009/2008، ص 07.

664: زغود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 83.

665: مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 47.

الجزئية خاضعان لرقابة الحزب، لكن حاليا أصبحت الرقابة تتم بصفة غير مباشرة، وتتمثل في توجيه الأعضاء وحثهم على الالتزام بسياسة الحزب في إطار ممارسة مهامهم.

ب: رقابة الأحزاب في ظل التعددية: بعد أحداث 1988/10/05 صار لابد من الإصلاح السياسي والاجتماعي وفي كل الميادين، خاصة بعد سقوط النظام الاشتراكي أضطر رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد لامتناس حالة الغضب، من خلال إعلانه على مشروع إصلاحات سياسية واقتصادية، وهو ما وقع فعلا بصور دستور 1989 وإلغاء نظام الحزب الواحد وتبنى نظام التعددية الحزبية بموجب المادة 40 منه .

بدخول الجزائر عهد التعددية وتغير اللون السياسي والنهج الاقتصادي، استوجب ذلك بالضرورة إحداث قطيعة مع الإيديولوجية القانونية القائمة آنذاك⁶⁶⁶، وإدخال إصلاحات كان أكثر من ضرورة سواء على قانون البلدية أو الولاية أو القوانين المرتبطة بها كقانون الانتخابات والأحزاب السياسية...، وهو ما تم فعلا في سنة 1990 بصور كل من قانون البلدية والولاية. فبعد صدور دستور 1989 الذي أمر بمبدأ التعددية السياسية والإعلامية، بدأت الأحزاب والجمعيات السياسية بالتشكيل وفي ظرف قصير جدا بلغت أكثر من 60 حزب، واكتسبت بذلك المعارضة السياسية قوة كبيرة، إذ عرفت كيف تستفيد من تدمير المواطنين إزاء السلطة المتهمه بمسؤولياتها في تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

إن تبني الجزائر للتعددية جعل الأحزاب تتنافس للوصول لعضوية المجالس المحلية، ففي الانتخابات المحلية البلدية والولاية التي جرت في 1990/06/12 تنافست الأحزاب على عضوية 1541 مجلس بلدي و48 مجلس ولائي، ونظرا لعدة ظروف ألغيت الانتخابات، لتدخل بعدها الجزائر في دوامة من العنف أدى لانحصار الحريات بعد صدور مرسوم حالة الطوارئ، من خلال المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 1992/02/09، والمرسوم 92-143 المتعلق بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، توالى المراسيم التي تم بموجبها حل المجالس الشعبية آخرها المرسوم 95-162⁶⁶⁷، حيث بالنسبة للبلديات عوضت المجالس المنتخبة من الشعب، بالمندوبيات التنفيذية التي تخضع مباشرة لوصاية الوالي.

666: مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 41 .

667: - مرسوم تنفيذي رقم 92-436 مؤرخ في 1992/11/30 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 92/85) .

- مرسوم تنفيذي رقم 93-55 مؤرخ في 1993/02/27 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 93/13)=

في هذه المرحلة أظهر أعضاء المجالس المحلية ولاء شديد لأحزابهم، وانعكس ذلك على تفضيلهم المصلحة العامة المحلية على الوطنية، ومثاله الإضراب السياسي الذي دعت له الجبهة الإسلامية للإنقاذ والتي تم الاستجابة له من طرف المنتخبين، فأكدوا قوة ولاء المنتخبين للحزب أكثر من الدولة⁶⁶⁸، ففي الفترة الممتدة ما بين 1992/02/09 إلى غاية 1997/10/23 بسبب الأوضاع التي كانت تمر بها الجزائر غابت التعددية عن تشكيلة المجالس المحلية وبالتالي غابت التعددية الحزبية والتعددية السياسية ورقابة الأحزاب على المجالس المنتخبة حتى عودة التعددية للمجالس المحلية، بالانتخابات التي جرت في 1997/10/23، بعدها توضحت أكثر أهمية الأحزاب السياسية في الحياة العامة ككل، ومحليا خاصة مع دستور 1996، حيث تم التأكيد على حق إنشاء الأحزاب السياسية والاعتراف بها بالمادة 24 منه، فأصبح جليا التفريق بين الأحزاب السياسية والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي على عكس ما ورد بالمادة 42 من دستور 1989.

رغم أن التحول للتعددية بدأ بداية متذبذبة إلا أن ما يهمنا هو أن التعددية الحزبية نزعّت عملية الرقابة من الحزب الواحد إلى التعددية، وهو ما يؤثر على علاقة المنتخبين والسلطة الوصية فبالعودة لمسار التعددية وصدور قانون البلدية والولاية وقانون الانتخابات لسنة 1997، شهدت الجزائر 05 انتخابات محلية في سنة 1990 و 1997 و 2002 و 2007 و 2012.

ثانيا: دور الأحزاب في الرقابة على الهيئات المحلية.

إن اعتماد الدول في أنظمتها على وضع هيئات محلية كان لتحقيق أهداف معينة، نيابة عن السلطة المركزية لكن ذلك كان دائما تواجهه معوقات ومشاكل، وهنا يظهر دور الأحزاب

= -مرسوم تنفيذي رقم 93-56 مؤرخ في 1993/02/27 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 93/13)
-مرسوم تنفيذي رقم 93-105 مؤرخ في 1993/05/05 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 93/30)
-مرسوم تنفيذي رقم 93-127 مؤرخ في 1993/05/29 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 93/36)
-مرسوم تنفيذي رقم 93-128 مؤرخ في 1993/05/29 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 93/36)
-مرسوم تنفيذي رقم 94-05 مؤرخ في 1994/01/02 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 94/01)
-مرسوم تنفيذي رقم 94-49 مؤرخ في 1994/02/26 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 94/11)
-مرسوم تنفيذي رقم 94-63 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 94/12)
-مرسوم تنفيذي رقم 94-91 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 94/18)
-مرسوم تنفيذي رقم 94-238 مؤرخ في 1994/08/10 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 94/52)
-مرسوم تنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 1995/06/06 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج رقم 95/32)
668: بن زيرق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 71.

في محاولة تذليل تلك المعوقات، وحل تلك المشاكل وهنا نقول أنه كلما كانت الانتخابات نزيهة وديمقراطية كانت عملية الرقابة الحزبية في مستوى تطلعات الشعب، من أي انحراف من طرف السلطة المركزية أو اللامركزية، حيث سعت الأحزاب دائماً لكسب ثقة الشعب بها، فعملت على وضع شروط معينة في مرشحها لمحاولة تكريس الشفافية ودعم نزاهة وكفاءة مناضليها، فمثلاً حزب جبهة التحرير الوطني قام بوضع "ميثاق المنتخب المحلي"، وكذا حركة الإصلاح التي وضعت "عقد المنتخب"، ومثال هذه الشروط هو نوع من الرقابة السياسية السابقة⁶⁶⁹.

سأستعرض فيما يلي كيفية مشاركة الأحزاب في حل المشاكل التي قد تعترض عمل الإدارة المحلية، ثم سأستعرض الوسائل المستخدمة من تلك الأحزاب.

أ: مشاركة الأحزاب في حل المشاكل التي قد تعترض عمل الإدارة المحلية: في إطار عملها الرقابي يمكن للأحزاب السياسية القيام بدور فعال في تدعيم عمل الإدارة المحلية، من خلال استخدام جميع الوسائل القانونية المتاحة لها ويظهر ذلك بشكل خاص من خلال:

01: عمل الأحزاب على القضاء على المشاكل الناتجة عن القوانين و التنظيمات : لقد سبق لنا القول أن الهدف الأساسي من الرقابة بأنواعها هو تحقيق المشروعية، أي رقابة مدى التزام الهيئات اللامركزية بالقوانين على درجاتها، وما يلاحظ على المستوى المحلي التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، غالباً ما تكون هي أول عائق يعترض الهيئات المحلية، وهنا الأحزاب يبدأ عملها الرقابي من محاولة بحث أثر وانعكاسات تلك المعوقات على كفاءة وأداء الإدارة المحلية⁶⁷⁰، فالأحزاب تعمل على أن تكون التشريعات الصادرة من البرلمان من جهة في صالح الهيئات المحلية، ومن جهة أخرى حين تصدر التشريعات تعمل على أن تحترمها وتنفذها الجماعات المحلية، كما تعمل على تسليط الضوء وانتباه السلطات التشريعية والتنفيذية لضرورة التنمية المحلية في جميع المجالات، باعتبار كلا السلطتين تملك إصدار القوانين⁶⁷¹. نشير هنا أن مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقوانين⁶⁷² كما لا يملك حق التعديل بطريقة مباشرة، حيث اعتبر المجلس الدستوري الجزائري أن حق التعديل حقا مترتباً ومشتقاً من حق المبادرة ومجلس الأمة لا يملك حق المبادرة باقتراح القوانين⁶⁷³ وكذا توضيح أهمية

669: بن زيرق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 73.

670: محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 331.

671: إذا كانت المبادرة من السلطة التشريعية تسمى "مقترح قانون" وإذا كانت من السلطة التنفيذية تسمى "مشروع قانون".

672: خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 265.

673: شريط الأمين، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري - دراسة مقارنة، م. ف. ب، العدد 10، أكتوبر 2005، ص 73

العاصمة⁶⁷⁴ والمدن الكبرى، على اعتبار أن قانون البلدية والولاية لا يمكنهما حل كل المشاكل خاصة بالعاصمة والمدن الكبرى، فتعمل الأحزاب على جعل المشرع يصدر تشريعات خاصة تكفل خروج الجماعات المحلية من أزمتها، وبالتالي مساعدتها لحل مشاكلها خاصة المشكلات ذات الطبيعة المالية، - عجز الإدارة المحلية ماليا يقف دائما أمام تحقيقها لاستقلاليتها، وهو الذريعة والحجة التي دائما ما تستخدمها السلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية -⁶⁷⁵.

02: عمل الأحزاب على تفعيل المشاركة الشعبية: من أسس الديمقراطية تحقيق المشاركة الشعبية التي تتوقف على مدى درجة الوعي ونضج المواطنين السياسي وتعمل الأحزاب على الاستثمار في هذا المجال بما يلي⁶⁷⁶ :

- جعل الخلايا الحزبية المحلية همزة وصل بين المواطنين والحكومة .
 - العمل على توعية المواطنين المحليين وتشجيعهم للمشاركة في التنمية المحلية، مع محاولة إيجاد حلول وأفكار جديدة تُفَعِّلُ التنمية محليا.
 - تحديد المعوقات المؤثرة على المشاركة الشعبية وإزالتها، من خلال تبيان أهمية المشاركة الشعبية في تطوير الجماعات المحلية.
- ب: وسائل دعم الأحزاب للجماعات المحلية:** إن الأحزاب السياسية غير متساوية في الإمكانيات، سواء المادية أو البشرية أو القاعدة الشعبية، وكذا حجم التمثيل في المجالس المحلية وخاصة التمثيل في البرلمان، كلها عوامل تؤثر في قدرة الحزب على إحداث التأثير على المستوى المحلي والوطني، فالأحزاب لكي تؤثر وتؤدي دورها الرقابي لديها وسيلتين:

674: أغلب العواصم في العالم تعرف بنظامها القانوني وتنظيمها الإداري الخاص مما يميزها عن تنظيم باقي المحافظات أو الولايات داخل الدولة الواحدة، بالنسبة للجزائر العاصمة هي واحدة من هذه العواصم التي عرفت تنظيما إداريا إقليميا كباقي العواصم الأخرى، وهذا يعود لعدة اعتبارات **الأول:** التجمع والتركيز الديموغرافي الكبير للعاصمة مقارنة بالتجمعات السكانية على المستوى المحلي لمختلف الولايات والمناطق **والثاني:** كونها مركزا لصنع القرارات في مختلف الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، من حيث تواجد الإدارات المركزية والوزارات وأهم الموافقات الحيوية (الجامعات والمستشفيات...) والتي تشكل في مجموعها عصب النظام السياسي والاقتصادي للدولة،

- مقطف خيرة، **تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا،** المرجع السابق، ص 80.

-Rachid Khelloufi, **La statut de la ville d'Alger**, Mémoire de Magister en droit, Année 1979, p22.

675: تم بتاريخ 2014/09/11 عقد اجتماع وزاري مشترك ضم 10 وزراء في اجتماع عاجل لعصنة وتبييض وجه العاصمة، فهنا يمكن للأحزاب إعطاء رأيها في المشاكل المحلية، والبحث على الحلول الدائمة لها، **جريدة الشروق**، العدد 4494، ص 03، بتاريخ 2014/09/11.

676: محمد الديداموني محمد عبد العال، **الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية**، المرجع السابق، ص 333.

01: الوسائل القانونية لدعم رقابة الأحزاب للجماعات المحلية: تختلف الأحزاب فمنها من لديه ممثلين بالبرلمان ومنها من لا تملك ممثلين، بل من الأحزاب من تملك الأغلبية البسيطة أو المطلقة، وهنا يتباين دور الأحزاب ومدى تمكنها من دعم أو رقابة الجماعات المحلية، وقد تطرقنا سابقا لفكرة الحزب الواحد والتعددية الحزبية وتأثيرها على الرقابة.

أ : الوسائل القانونية التي تملكها الأحزاب ذات التمثيل البرلماني: للأحزاب هنا دور مهم ومؤثر في مشروعات القوانين المعروضة على البرلمان أو من المنتخبين حسب المادة 119 من دستور 1996، وبما أن الحزب له ممثلين في تشكيلة المجالس المحلية والبرلمان، فيقوم هؤلاء النواب بالبرلمان بتنفيذ سياسة الحزب وتأييدها في جميع المجالات ومنها الإدارة المحلية، وبالتالي من خلال التنسيق بين المنتخبين المحليين والنواب بالبرلمان، يتم تحديد العوائق وإيجاد الحلول واقتراح القوانين ومناقشتها داخل تنظيمات الحزب، قبل عرضها على البرلمان ليأتي دور النواب في الدفاع على مقترحات حزبهم .

كما يُمكنُ الحزب عن طريق نوابه القيام بالرقابة على الجماعات المحلية، من خلال الرقابة البرلمانية التي تطرقنا إليها سابقا كالأستجواب والأسئلة... إلخ وعمل اللجان دائمة.

ب : الوسائل القانونية التي تملكها الأحزاب التي لا تملك تمثيل برلماني: للأحزاب هنا دور مهم رغم أنه لا تملك نواب في البرلمان، ويكون دورها الرقابي من خلال:

- الاتصال بالقيادة السياسية على اختلاف إيديولوجياتها لعرض تصورها حول التنمية المحلية.
- المشاركة في المؤتمرات والندوات التي تناقش القضايا المتعلقة بالإدارة المحلية، فتعرض من خلالها أفكارها خاصة مع وجود قيادات فاعلة ضمن الحاضرين أو المؤطرين للحزب.
- العمل على الحد من الوصاية المركزية بنقد السياسات المتبعة من السلطة المركزية.

02 - الوسائل العملية لدعم رقابة الأحزاب للجماعات المحلية: من خلال عمل الإدارة المحلية المؤسس على قواعد عامة ومحددة لا يمكنها الخروج عنها، ونظرا للتطور السريع بكل المجالات كان لابد من مسايرة الهيئات المحلية لهذا التطور، والأحزاب يكون دورها من خلال تبني أفكار جديدة، لتحديث الإدارة المحلية و مساعدتها على تطوير عملها و مباشرتها لاختصاصاتها و وظائفها ومن الأمثلة:

- دعم إشراف المجالس الشعبية المحلية على نشاط الأجهزة التنفيذية والمحلية منها.
- العمل على ترقية الأداء الخاص بالمنتخبين المحليين، خاصة في ظل الاختلاف الثقافي والاجتماعي للمنتخبين.

• تفعيل دور المجالس المحلية كممثلين لإرادة الشعب في تجسيد التنمية المحلية⁶⁷⁷.

ثالثاً: تقييم الدور الرقابي للأحزاب السياسية.

إن الرقابة الحزبية كانت تمارس سابقاً بطريقة مباشرة في ظل نظام الحزب الواحد أما في ظل التعددية السياسية فقد تقلصت أبعادها وأصبحت غير مباشرة من خلال توجيه الحزب لأعضائه بالمجالس المحلية و تكييف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع الحزب الفائز⁶⁷⁸.
إن الأحزاب السياسية التي لها تمثيل على المستوى المحلي من خلال منتخبيها، يمكنها تقديم الدعم والمساعدة للجماعات المحلية، أما التي لها تمثيل على المستوى الوطني من خلال نوابها لها دور أكبر من غيرها من الأحزاب، ما يمكن ملاحظته أن الأحزاب في الجزائر ورغم حداثة تجربة التعددية الحزبية لم يستطع القيام بوظائفه على المستوى المحلي، سواء من حيث التجنيد وتقديم مرشحين يتمتعون بمؤهلات وخبرة وتجربة أو من حيث البرامج المحلية أو من البرامج المحلية أو من حيث التعاون والشاركة، حيث طغت الصراعات الحزبية على مستوى المجالس البلدية مما أثر سلباً على أدائها⁶⁷⁹.

رغم أهمية العمل الأهلي في التنمية المحلية و تأكيد القانون البلدي على تشجيع تأسيس الجمعيات وتعاون البلدية مع الجمعيات التي تتمتع بإمكانيات، إلا أن هذه الجمعيات تعتبر خاضعة لرقابة الإدارة المركزية سواء من حيث الاعتماد أو التمويل أو النشاط.
أما صورة هذه الرقابة الحزبية قد تكون في شكل نصائح وتوجيهات هادئة وقد تكون في شكل لوم وتعنيف، وتصل إلى تعبئة الرأي العام من خلال استدعاء الشعب للتظاهر...، وحتى تشكيل " مجموعات برلمانية " وتنظيم أنفسهم بغية المشاركة بمختلف أعمال ونشاطات المجلس⁶⁸⁰، للتأثير على الحكومة والسلطة ككل مما يخلق رأي عام قوى ومعارض ويجبر السلطة على مراجعة تصرفاتها وسياساتها أو توضيحها، وقد يؤدي لسحب الثقة من الحكومة أو التخلي

677: محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 338.

678: عبادة ناريمان، دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر - دراسة حالة المجلس الشعبي البلدي لبلدية برج بوعريش 2013/2014، المرجع السابق، ص 59.

679: ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، الحلقة الثالثة، تاريخ الإطلاع 2014/09/07، المقال منشور على الرابط التالي .

http://bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=82:-j-&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10

680: بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 318 وما يليها.

عنها، وعدم مساندتها في الانتخابات القادمة، وهو ما يوضح لنا قوة تأثير الأحزاب في الدول الديمقراطية، إلا أن الممارسة الحزبية بالجزائر كشفت مدي هشاشة البناء التنظيمي للأحزاب السياسية، وأيضا بروز صراعات بين مختلف الأجنحة وانقسامها لتيارات مختلفة مما أدى بها للخضوع لاعتبارات ظرفية تحركها مصالح شخصية على حساب مصالح الحزب وطموحات القاعدة، مما أدى لاقتصار دوره على دعم شرعية النظام السياسي⁶⁸¹، ويفشل في تحقيق أهدافه، خاصة والأحزاب تقوم بعدة وظائف تختلف من نسق لآخر وفقا للنظام السياسي الذي تأخذ به الدولة⁶⁸².

نشير أيضا أن قانون الأحزاب السياسية الجديد 04-12 حاول تنظيم الأحزاب فأعطي لها تعريفا بالمادة 03 منه، حيث نص على " الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية و سلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية " ⁶⁸³.

إن تحديد المشرع لأهداف الأحزاب قد يحد من دورها في العمل الرقابي، إلا أنه من جهة أخرى تحديد الأهداف يخضع الأحزاب لمبدأ المشروعية ، مما يحمي الدولة من تمادي وتقادي تكرار ما حدث في بداية التسعينات حين تم إعطاء الأحزاب الحرية والعمل بكل شفافية، في وقت كانت فيه تجربة التعددية حديثة العهد ولا توجد تجارب سابقة كمقياس للتعلم منها.

الفرع الرابع

أنواع مختلفة للرقابة على الجماعات المحلية

بالإضافة لرقابة المجالس المحلية والبرلمان وكذا الأحزاب السياسية هناك أنواع أخرى من الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية هي مؤثرة بطريقة مباشرة أحيانا وأحيانا أخرى غير مباشرة وأهمها نذكر:

أولا: رقابة أجهزة خاصة.

هذه الأجهزة الخاصة تنشئها الدولة للقيام بدور رقابي، منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد واللجنة الوطنية العليا لترقية وحماية حقوق الإنسان، وكافة مجالس وهيئات أخلاقيات

681: إدريس عطية، دور الدولة القائد في التكامل الإقليمي - قراءة في تجربة جماعة التنمية لدول الجنوب الإفريقي، م.

م، العدد 09، جامعة محمد خيضر ببسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ماي 2013، ص 468.

682: إدريس عطية، دور الدولة القائد في التكامل الإقليمي، المرجع السابق، ص 463.

683: قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 12/01/2012 يتعلق بالأحزاب السياسية (ج.ر.ج. رقم 12/02).

العمل العام والمهنة في المرافق والمؤسسات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة، ورقابة مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وإن كانت رقابة الهيئتين الأخيرتين قمت بالتطرق لهما سابقا ضمن الرقابة المالية .

ويطلق عليها مصطلح الرقابة الأخلاقية⁶⁸⁴ لأن الهدف الأول لهذا النوع من الرقابة هو حماية مجموع الأخلاق والقيم المتأصلة والناבעة من المجتمع، وأيضا حماية القيم والأسس والمقومات التي يستند عليها الحكم الراشد⁶⁸⁵، وسنكتفي بتناول الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد نظرا لدورها في مكافحة الفساد خاصة على المستوى المحلي، فمن الأسباب المتعلقة بالمجالس المحلية المنتخبة المشجعة على الفساد محليا نجد البيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية محليا و وطنيا ككل جميعها تشجع على تورط المسؤول والمواطن معا في الفساد، كما أنه هناك عوامل الأخرى تشجع المنتخبين المحليين خصوصا على القيام بسلوكيات فاسدة أهمها⁶⁸⁶:

1. تعدد وتعقد اختصاصات المنتخبين المحليين.
2. إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة لجميع المواطنين .
3. نقص تجربة المنتخبين المحليين فعلى سبيل المثال من بين 1541 بلدية بالجزائر هناك فقط 62 رئيسا للبلدية ينتخب للمرة الثانية على التوالي و 256 منهم يشغلون المنصب لعهدية ثانية غير متتالية⁶⁸⁷.
4. نقص الرقابة السياسية من طرف الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون المحليون.
5. ضعف المستوى التعليمي للمنتخبين المحليين، حيث أنه يوجد 39 % فقط من المنتخبين يتمتعون بمستوى تعليمي عال، مما يؤدي إلى تورطهم في قضايا الفساد بفعل جهل القوانين.
6. غياب حماية قانونية فالمنتخبون المحليون عادة ما يطالبون بحصانة قانونية كتلك التي يتمتع بها نواب البرلمان تحميهم وتمكنهم من مواجهة شبكات الإجرام المنظم.

684: قارش أحمد، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ...، المرجع السابق، ص 83.

685: بوحنية قوي وبوطيب بن ناصر ، الإصلاحات السياسية وإشكالية بناء الحكم الراشد في الدول المغاربية -الجزائر أنموذجاً-، تاريخ الإطلاع 20/05/2014، مقال موجود على الرابط التالي

http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=307:-gouvrrnc-&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10

686: بلال خروفي، الفساد في وجه المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، الحلقة الثانية، تاريخ

الإطلاع 20/05/2014، مقال موجود على الرابط التالي

الفساد في-المجالس-المنتخبة-كعقبة-في-وجه-التنمية-المحلية-في-
<http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/>htmlالجزائر2585-02

687: بلال خروفي، الفساد في وجه المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، المرجع السابق .

وفي إطار الحملة ضد الفساد بالجزائر تم سن القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي ضمنه تم تأسيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد⁶⁸⁸ بموجب المادة 17 منه هذه الهيئة لديها سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية⁶⁸⁹، ولكي تؤدي مهامها الرقابية وصلاحياتها على النحو المطلوب في مكافحة الفساد وطنيا ومحليا يجب أن تتمتع بالاستقلالية، وقد تضمنت المادة 19 من نفس القانون مجموعة من الأحكام المختلفة لقواعد الاستقلالية الخاصة بالهيئة، ويتم قياس استقلالية هذه الهيئة من خلال تدابير إما الطابع الجماعي للجهاز، وتعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء وتحديد عهدتهم بالإضافة لعدم خضوعهم للسلطة التنفيذية⁶⁹⁰.

و تم منحها اختصاصات بالمواد 20 و 21 و 22 من نفس القانون، أغلبها ذات طابع استشاري فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية وليس بالمكافحة، خاصة أن المادة 22 منه تنص على أنه يتعين على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي، أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي يختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء⁶⁹¹.

ثانيا: الرقابة الإعلامية.

تعد وسائل الإعلام من بين المؤثرين في عمل الجماعات المحلية وبالدولة ككل، وقد يصل الأمر إلى التدخل وانتقاد السياسة العامة للدولة، خاصة مع ما أحدثته التكنولوجيا من قفزة نوعية في تقريب الإدارة من المواطن، وكذا ظهرت أهميتها من خلال قدرتها في التأثير على الرأي العام، رغم التفاوت الموجود بين أنواع هذه الوسائل الإعلامية سواء أكانت مسموعة أو مكتوبة أو مرئية⁶⁹²، فكلها لديها تأثير في توجيه الرأي العام داخل الدولة، لذلك كلما كانت

688: دنش لبنى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، م. إ. ق، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 71

689: المادة 18 من قانون رقم 06-01 المتضمن قانون مكافحة الفساد والمادة 02 من المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ 2006/11/22 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها (ج.ر.ج.ج رقم 2006/74).

690: دنش لبنى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 73.

691: خضري حمزة، منازعات الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، 2004/2005، ص 10.

692: شوكت اشتي، العملية البحثية والمسار الديموقراطي في المجالس البلدية، تاريخ الإطلاع 2014/01/01، مقال

منشور على الرابط التالي: http://www.bintjbeil.com/articles/ar/011123_ashti.html

الدولة ديمقراطية كانت فيها وسائل الإعلام تعمل بحرية أكبر، وبالتالي رقابتها على أجهزة الدولة أكبر وعلى الهيئات المحلية بالأخص.

و لا يقتصر دور وسائل الإعلام في تمكين الشعب من انتخاب ممثليه بكل حرية، بل لهذه الوسائل دور آخر تلعبه وهو تهذيب وتكوين الرأي العام⁶⁹³، وجعله يكتسب درجة من الوعي الثقافي والاجتماعي والسياسي، كما تهدف وسائل الإعلام لمراقبة عمل الإدارة في إطار نقدها النقد البناء وإظهار السلبيات التي من خلالها تبحث السلطات على تطوير الإدارة ككل، والمحلية منها بشكل خاص نظرا لقربها واحتكاكها المباشر بالمواطنين⁶⁹⁴.

فالرقابة المستمرة التي تقوم بها وسائل الإعلام هي ضمانه للأفراد من تعسف وانحراف السلطة المحلية، في الاستخدام السليم لسلطاتها أو توجيهها نحو البيروقراطية.

ثالثا: رقابة المجتمع المدني.

أ: مفهوم المجتمع المدني: يشير مصطلح المجتمع المدني لكل أنواع الأنشطة التطوعية التي تنظمها الجماعة حول مصالح وقيم وأهداف مشتركة، وتشمل هذه الأنشطة الغاية التي ينخرط فيها المجتمع المدني كتقديم الخدمات، أو دعم التعليم المستقل، أو التأثير على السياسات العامة، منها الأحزاب السياسية والتنظيمات الثقافية والاتحادات المهنية والمنظمات غير الحكومية⁶⁹⁵. ويقصد بالمجتمع المدني بالأساس الحركة الجمعوية التي تعني الآلية التي تنظم العمل الجماعي المساعد للإدارة وأجهزتها التي بدونها لا يمكن أن يتحقق التنظيم الرسمي في الجزائر⁶⁹⁶، وقد نظم قانون 90-31 المتعلق بالجمعيات السياسية⁶⁹⁷، عمل الجمعيات فحدد هدفها بتبليغ إشغالات المواطن كالتكفل بها رفقة السلطات المحلية، كما عرّف المنظمات ذات الطابع العام بالمادة 02 منه، بأنها " تعتبر الجمعية في مفهوم هذا القانون، تجمع أشخاص

693: مجهول، دور الإعلام في توعية الرأي العام، موقع وجدة سيتي، تاريخ الإطلاع 2014/01/01، منشور على الرابط :

دور-الإعلام-في-توعية-الرأي-العام/47105-ar-national-article- http: //www.oujdacity.net/

694: حمام محمد، تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية - اقتراح نموذج البلدية الالكترونية- أطروحة دكتوراه في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - 2009/2008، ص 125.

695: ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر - دراسة حالة الأحزاب السياسية -، م. م، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية ببسكرة، فيفري 2008، ص 113.

696: حمام محمد، تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 142.

697: قانون رقم 90-31 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بالجمعيات (ج.ر.ج.ج. رقم 90/53) والذي ألغي وحل محله قانون رقم 06-12 مؤرخ في 12/01/2012 يتعلق بالجمعيات (ج.ر.ج.ج. رقم 12/02).

طبيين و/أو مغويين على أساس تعاقدى لمدة محددة أو غير محددة"، ثم ألغى وحل محله القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات، حيث جاء هذا القانون بكيفيات إنشاء هذه المنظمات وتنظيمها ونظام عملها على حسب تصنيفها سواء ذات الطابع العام أو الخاص، ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم و وسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني، وهو ما يميزها على الأحزاب السياسية.

ب : تقسيمات المجتمع المدني : أهم تقسيمات المجتمع المدني⁶⁹⁸:

• **المنظمات ذات الطابع الخاص:** كالمنظمات المهنية والاتحادات والنقابات والجمعيات، كاتحادات الطلاب والعمال والفلاحين والاقتصاديين ونقابة المحامين، والمهندسين، الأطباء، الصحفيين، الصيادلة، المحاسبين، المعلمين...إلخ.

• **المنظمات ذات الطابع العام:** كمنظمات البيئة والاتحادات التعاونية ومنظمات حماية المستهلك ومنظمات الوقاية الصحية.. بالإضافة للمنظمات الداعية لثقافة معينة كمنظمات حقوق الإنسان، حقوق المرأة، حماية الطفل، رعاية الأسرة، الأمومة والطفولة..

• **هيئات الإعلام و وسائله غير الحكومية:** هي الهيئات غير الربحية المستقلة في سياساتها وبرامجها وميزانياتها، لكن أعمالها يجب أن تكون مرخصة في إطار القانون.

• **المراكز البحثية العلمية و المؤسسات العلمية و الكليات الأهلية، و مجتمعات العلوم و اللغة و مجالس البحث العلمي، والروابط الأكاديمية:** ينشط من خلالها المفكرون والباحثون وأصحاب الرأي والفكر، بما يطلق عليه بتجمعات المجتمع العلمي بما فيها الهيئات الدينية والجمعيات المتخصصة أو المهمة بالتنوعية والتثقيف الديني.

ج : علاقة المجتمع المدني بالجماعات المحلية: رغم أن المجتمع المدني هيئة تعاون للحكومة، إلا أنه يظهر تأثيره في قدرته على إرغام السلطات المركزية أو اللامركزية على الاستجابة لمطالبه، لأنه بإمكانه التأثير بالمجتمع وإقناع المواطنين، فيمكنه العمل على مكافحة

698: شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص 272 .

- عبد الغفار شكر، مفهوم المجتمع المدني..نشأة وتطور المجتمع المدني: مكوناته وإطاره التنظيمي، تاريخ الإطلاع 2014/01/01، لمقال على الرابط التالي،

<https://groups.google.com/forum/#!msg/fayad61/nUXwLNW3eww/U2jyl0XDm4YJ>

الفساد بالجانب السياسي داخل هياكل الدولة خاصة في مجال التنمية والديمقراطية والجانب الأمني وحقوق الإنسان مستخدمين كل الوسائل خاصة وسائل الإعلام⁶⁹⁹.

هناك مجالات يعمل ضمنها المجتمع المدني⁷⁰⁰ منها توفير الخدمات، والمساهمة في العملية التنموية لتقوية المجتمعات المحلية، وصياغة البرامج التنموية وتنفيذها وتوسيع المشاركة الشعبية فيها، و المساهمة في رسم السياسات والخطط العامة وطنيا ومحليا، من خلال اقتراح البدائل والتفاوض عليها أو التأثير في السياسات العامة لإدراج هذه البدائل فيها⁷⁰¹.

فالمواطن اليوم أصبح لا يتردد في طرح أعقد القضايا على الإدارة المحلية وأصبح أكثر وعيا من ذي قبل نظرا لفهمه لدوره كمواطن، لذا الحركة الجموعية يجب تعمل بكل استقلالية وانفتاح على المجتمع مع امتلاك ثقافة الحوار⁷⁰² كي يكون لها دور هام في التكفل بالقضايا المحلية وترقية مشاركة المجتمع، وتمكين المواطنين من التعرف على النقائص، ومن ثم العمل على التخفيف منها بالإضافة إلى تحسين تكفله بالقضايا المحلية داخل الأحياء والقرى⁷⁰³.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الجماعات المحلية

تهدف الرقابة القضائية لحماية النظام القانوني للدولة لأنها تمارس على الإدارة العامة من قبل الهيئات القضائية الإدارية عن طريق الدعاوى التي يحركها المواطنون أو السلطات الوصية

699: عبد الغفار شكر، نشأة وتطور المجتمع المدني، تاريخ الإطلاع 2014/05/15، المقال منشور على الرابط التالي.
<http://www.pyd.be/pyd/arabic/>

-مجهول، المجتمع المدني، تاريخ الإطلاع 2014/02/07، المقال منشور على الرابط التالي.

http://www.elalami.net/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=2

700: أ.عجابي، المجتمع المدني كفاعل جديد في عملية تحسين الخدمة العمومية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 11، - غير منشورة -.

701: عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر -دراسة ميدانية لولايي المسيلة وبرج بوعريج-، رسالة ماجستير في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، قسم العلوم السياسية بكلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2010/2011، ص 136، الرسالة منشورة عبر الرابط التالي

http://bu.univ-ouargla.dz/Abdeslam_Abdlaoui.pdf?idthese=330

702: عثمان عزيزي، دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميثة)، مذكرة ماجستير في التهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري -قسنطينة-، 2008، ص 120، منشورة عبر الرابط التالي

<http://bu.umc.edu.dz/theses/amenagement/AAZI2548.pdf>

703: حمام محمد، تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 144.

المختصة فهي رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها و وسائلها وغاياتها، ومن ثمة فهي تلتقي بالأنواع الأخرى من الرقابة من حيث كونها تسهر على حماية النظام القانوني بالدولة، كما تحقق حماية قانونية للعاملين في المجالس المحلية من خلال نظر منازعاتهم الوظيفية، وللمتعاملين مع هذه المجالس، وتمارس على السلطات المركزية لمهام الوصاية الإدارية على المجالس المحلية⁷⁰⁴، ونظرا لأهمية هذه الرقابة سوف أفصلها ضمن الفروع التالية.

الفرع الأول

مبدأ المشروعية وأثره على عمل الجماعات المحلية

يقصد بالمشروعية في مجال القانون الإداري التزام الإدارة وهي تبشر مختلف أوجه نشاطها حدود القواعد القانونية التي تحكم هذا النشاط⁷⁰⁵، فلا يجوز لها وإن كانت مخالفة لأحكامه ومنتهكة للقانون القيام بأي عمل قانوني أو مادي إلا في نطاق أحكام القانون، وما يخوله لها وفق الإجراءات الشكلية المحددة فيه، ومن الاستثناءات على المبدأ نجد السلطة التقديرية و أنها بهذه المتابعة تعد سلطة خطيرة حين تمارسها الإدارة و تسيء استعمالها، بشأن المراكز القانونية للأفراد ومؤثرة على حقوقهم وحرياتهم⁷⁰⁶.

في هذا الفرع سأطرق بشكل مختصر لمبدأ المشروعية أولا، ثم موضوع الرقابة القضائية على الجماعات المحلية ثانيا.

أولا: أهمية مبدأ المشروعية في عمل الجماعات المحلية.

يقصد بمبدأ المشروعية احترام الإدارة للقواعد القانونية وضرورة صدور أعمالها المادية والقانونية في نطاق قانوني بالمعنى الشامل⁷⁰⁷ وتعني " خضوع جميع من في الدولة حكما ومحكومين إلى القانون، وأن لا يكون خضوع الدولة للقانون مرهونا بإرادتها فإن شاءت

704: محمد على خطر شنتاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، 2007، ص 232 و 233.

705: خليفه الجهمي، الملامح الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، تاريخ الإطلاع 20/02/2014، مقال منشور على الرابط: <http://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/26/الإ-الأساسية-لمبدأ-ال-المشروعية-الإ/>

706: باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 67.

707: عبد الغني بسبوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1996، ص 11 وما بعدها.

- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة- دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961، ص 14

-تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة -دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013، ص 13.

خضعت، وإن شأئت أحجمت لذا لابد أن يكون هناك إلزام لها بالخضوع للقانون " ⁷⁰⁸، مما يجعل الجماعات المحلية هنا تعمل على تحري الدقة في أعمالها، كي لا يطعن فيها بعدم المشروعية ومخالفة القانون سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، مما ينتج عنه إلغاء التصرف المخالف للقانون .

و بالتالي أصبح مبدأ المشروعية أهم الضمانات الجدية للمواطنين في مواجهة السلطات العامة، وتتضح هذه الضمانة خاصة حين الأخذ بامتيازات السلطات العامة، والتي تخول لها حق اتخاذ قراراتها بالإرادة المنفردة الملزمة، وحق التنفيذ المباشر لأوامرها ونواهيها وحق التنفيذ بالقوة الجبرية، فحين يتم منع رئيس البلدية أو الوالي مثلاً كرؤساء للهيئات التنفيذية المحلية كل في حدود اختصاصه، من ممارسة سلطات معينة فإنه لا يمكنه إصدار قرار بشأن الأعمال المحلية الداخلة في نطاق تلك السلطات المسلوقة منه، وبالتالي لا يمكن مسائلته عن أي قصور أو في حالة حدوث خلل بالمرافق العامة المحلية أو المجالس التنفيذية المحلية، لذا لكي تكون هناك مسؤولية من خلال المسائلة عن الأعمال المحلية وكيفية تنفيذها وإنجازها وتقييمها لابد أولاً من وجود سلطة.

وهنا نتضح أهمية مبدأ المشروعية ودوره في إقرار المسؤولية للإدارة المحلية، حيث هناك علاقة بين الرقابة ومبدأ المشروعية، فالقضاء وهو بصدد ممارسة رقابته على أعمال الإدارة المحلية يستخدم وسيلتين:

أ: رقابة الملائمة أو التقديرية لعمل الإدارة المحلية: تكون الرقابة هنا على أعمال الإدارة المحلية برقابة الملائمة، والتي غالباً ما تخص وقت التنفيذ المتوجب على الإدارة المحلية التدخل فيه لتنفيذ أو عدم تنفيذ العمل الإداري وهو المميز لسلطة الإدارة، فالإدارة هي من تملك حرية التدخل وتقدير وقت تدخلها ومدي ملاءمته ⁷⁰⁹، لكن القضاء يفرض عليها أن تختار أنسب الظروف للقيام بالتقدير ⁷¹⁰.

708: أمين سلامة العضائية، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها -دراسة مقارنة، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، العدد 04، المجلد الثاني، تشرين أول 2010، ص 207

709: إن القاضي لا يمكنه توجيه أوامر للإدارة حيث الإدارة هي من تملك حرية التدخل وتقدير وقت تدخلها ومدي ملاءمته، لكن القضاء يفرض عليها اختيار أنسب الظروف للقيام بالتقدير.

فالقضاء يختص مثلاً بنظر شرعية القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية، فيقرر صحتها أو إبطالها ولا يسوغ له الحلول محل الإدارة ويتخذ القرارات التي يراها مناسبة، بل يعود للإدارة وحدها حق اتخاذ مثل تلك القرارات، فلا يستطيع القضاء تقرير موعداً بتعيين موظفين أو بتحديد تاريخ إجراء مسابقة لأن الإدارة وحدها هي من تملك تلك الصلاحية، كما لا يمكن للقضاء إلزام الإدارة استملاك عقارات يملكها أحد الأفراد . =

ب: رقابة المشروعية لعمل الإدارة المحلية: ويكون ذلك من خلال رقابة مدى اتفاق أعمال الإدارة المحلية مع النصوص القانونية بما في ذلك المعاهدات والاتفاقيات الدولية. فالرقابة على عمل الجماعات المحلية أمر لازم في كل دولة يسودها مبدأ المشروعية والجماعات المحلية والإدارة العامة ككل تملك إلغاء قراراتها الإدارية غير القانونية أو غير الملائمة، وتملك حق تعديلها أما القاضي دوره يكون من خلال إلغاء القرار أو التعويض عنه، إذا تبين له أنه غير مشروع دون أن يصدر أوامر للإدارة فرقابته رقابة مشروعية دون رقابة تقدير الملائمة⁷¹¹.

لهذا ذهب بعض فقهاء القانون الإداري إلى اعتبار المعنى الضيق لمبدأ المشروعية، هو ضرورة أن تستند الإدارة في قراراتها على قاعدة أو أساس قانوني حتى يكون العمل الإداري مشروعاً ، وأن يمنح القانون الإدارة القيام بهذا العمل أو إصدار هذا النوع من القرارات. ما يمكن قوله أن هذا الرأي يقيد من حرية الإدارة بقصد حماية حقوق الأفراد وحياتهم قدر الإمكان⁷¹² ، وبالتالي مبدأ المشروعية في إطار بحثنا لا يخرج عن كونه خضوع كل تصرفات الجماعات المحلية في حدود القانون و إن خرجت على المشروعية وقامت بإصدار قرار غير متفق مع المشروعية كان قرارها معيباً⁷¹³ ، وعيوب القرار متدرجة في الشدة فمن العيوب ما يؤدي لانعدام القرار واعتباره كأن لم يكن، ومنها ما يعتبر غير جسيم ولا يمس القرار في أركانه، وإنما في شرط من شروط صحته ويؤدي إلى قابليته للإلغاء، وهذا سيقودنا للتطرق بشكل مختصر إلى عيوب القرار الإداري.

== نقلا عن فريجة الحسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة -، د. م. ج.، الجزائر، الطبعة الثانية، 2010، ص 249. 710: قرار الغرفة الرابعة بمجلس الدولة رقم 5638 جلسة تاريخ 2002/07/15، قضية: بن ويس جمال ومن معه ضد: مديرية المصالح الفلاحية لولاية وهران، فمجلس الدولة في هذا الشأن قرر أنه ليس بإمكان القضاء أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة، حيث أنه لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بعمل وتقتصر سلطته فقط على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويضات"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 161.

711: فريجة الحسين، شرح المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص 81. 712: Marie Christine Rouault, Droit administratif, gualino l'extenso éditions, 8 éditeur, 2012/2013. P21.

713: رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقدين معها - دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 136.

ثانيا: موضوع الرقابة القضائية على الجماعات المحلية: الهيئات الإدارية المحلية حين تؤدي وظيفتها تقوم بعدة أعمال، ليأتي دور السلطة القضائية لتباشر مهامها الرقابية على الهيئات المحلية من خلال ⁷¹⁴.

«الأعمال المادية: هي الأعمال التي تأتيها الإدارة أثناء القيام بوظيفتها الإدارية دون قصد ترتيب أثر قانوني، أي دون اتجاه إرادتها لإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، مثل عملية هدم منزل آيل للسقوط أو سحب سيارة تسد الطريق العام وتعيق حركة المرور.

«الأعمال القانونية: هي الأعمال التي تأتيها الإدارة قصد إحداث آثار قانونية كإنشاء مراكز قانونية جديدة، أو إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة، أو إلغاء مراكز قانونية معينة، وهذه الأعمال تنقسم إلى قسمين أعمال إدارية انفرادية تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وتشمل القرارات التنظيمية - اللوائح - والقرارات الفردية وأعمال إدارية اتفاقية تصدر بالاتفاق بين الإدارة والأفراد أو بينها وبين شخص معنوي عام أو خاص.

فهنا الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية هي رقابة منظمة ومقننة بنصوص قانونية، سواء من حيث ماهيتها أو الإجراءات المتبعة في تحريكها و وسائلها، وبالتالي الرقابة القضائية تأخذ أحد الوسائل التالية ⁷¹⁵:

أ: دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة: ترفع هذه الدعوى من قبل الأفراد ذوي المصلحة من أجل إلغاء القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية ⁷¹⁶، في حالة كون القرار مشوبا بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري أمام جهة القضاء الإداري، وهي العيوب التي سيتم التفصيل فيها لاحقا، سلطات القاضي المختص في رقابته هنا هي البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها، والحكم بإلغائها حين التأكد من عدم شرعيتها ⁷¹⁷.

ب: دعوى التعويض: تعد سلطات القاضي واسعة أو كاملة بغرض إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل نشوء النزاع وتحريك الدعوى، ومن ثم فهو يسهر على إعادة الحق لصاحبه كسلطته

714: مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية ...، المرجع السابق، ص 287.

715: سويقات أحمد، تطور الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 26 وما يليها.

716: صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه، المرجع السابق، ص 276 وما يليها.

717: عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثالث، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2003، ص 314.

في تنفيذ العقد، فتبدأ الرقابة بفحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية العمل الإداري الضار ليتمكن من وجود حق للمدعى، مع الإشارة أنه دعوى القضاء الكامل ليست محددة بميعاد⁷¹⁸. دور القاضي في كل هذا هو إثبات العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر اللاحق بهذا الحق، الذي ينتج عنه القضاء بالتعويض في حال إثبات هذه العلاقة⁷¹⁹.

ج: قضاء فحص المشروعية: يختص القضاء الإداري بالفصل في الدعاوى القضائية الإدارية المرفوعة مباشرة أو عن طريق الإحالة بالبحث عن مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فتفصل بالدعاوى المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الولاية كشخص معنوي عام بجميع هيئاته ومصالحه - المجلس الشعبي الولائي، لجانه، الوالي -، وكذا تختص بالفصل بالدعاوى المرفوعة ضد الأعمال والقرارات الصادرة عن رئيس البلدية أو عن المجلس المحلي، أما بالنسبة للقطاعات الحضرية ومجالس التنسيق الحضرية ما بين البلديات والدوائر، فهي تمثل أقسام إدارية ولا تتمتع بالشخصية المعنوية.

و في عريضة الدعوى هنا يقوم القضاء بالكشف والإعلان القضائي عن مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه، حسب المادة 801 من ق.إ.م.إ، سلطات القاضي هي فحص ما إذا كان القرار المطعون فيه مشروعاً أو لا، وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي⁷²⁰. سلطة القاضي بالنسبة لقرارات الهيئات المحلية تكمن في إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويض عن الأضرار الواقعة جراء تصرفاتها أو الحكم بشرعيتها أو عدم شرعيتها، ولا يحق للقاضي الحل محل الإدارة بإصدار قرار جديد، أو إصدار أوامر أو نواهي أو توجيهات للإدارة.

د: دعوى التفسير: تثار بواسطة الدفع بالغموض وغياب المعنى الحقيقي للقرار الإداري المعني لفض النزاع القائم حول مركز قانوني أو حق بين طرفين أو أكثر متنازعين عليه، وغالباً ما

718: " حيث أن الدعوى تشمل إذن النزاع الكامل وليس دعوى إبطال وبالتالي لا تخضع من أجل قبولها لأي ميعاد " قرار لمجلس الدولة مؤرخ في 2004/06/01 في الملف رقم 013218 ذكره لحسن بن شيخ آث ملويا، **المنتقى في القضاء الإداري-دراسة مقارنة-**، دار الخلدونية، 2011، الجزائر، ص 08.

719: قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 167252 بتاريخ 1997/04/27 قضية (ش.ذ.ب) ضد بلدية بنورة، أقر مسؤولية البلدية عن تعويض الطرف المتضرر مادياً ومعنوياً حين قامت البلدية بالتعدي على جدار وتحطيمه بحجة أنه تم بناؤه بطريقة فوضوية بدون التحصل على حكم يرخّص لها بالهدم، وأن الطرف المتضرر قدم رخصة البناء ومحضر إثبات حالة يثبت أنه لم يغلق مجرى الوادي **المجلة القضائية**، العدد 01، 1998، ص 200.

- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس رقم 145995 بتاريخ 1999/02/01، قضية بلدية قصر الأبطال ضد (أ.ط ومن معه) أقر أن البلدية مسؤولة عن التعويض، مجلس الدولة، الغرفة الأولى، **مجلة مجلس الدولة**، عدد 1، 2002، ص 91.

720: عوابدي عمار، **النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، المرجع السابق، ص 297.

تتحرك هذه الدعوى عندما تكون هناك دعاوى أصلية تنتظر أمام جهات قضائية غير القضاء الإداري، وتكون مسؤولية تفسير القرارات الإدارية من اختصاص القاضي الإداري لا العادي فتتوقف الدعوى العادية الأصلية عند الدفع بغموض قرار إداري له صلة بالحق أو المركز القانوني محل الخصومة المتنازع عليها في الدعوى العادية الأصلية، حيث يتوقف الفصل في هذه الدعوى دون صدور حكم نهائي فيها وتعرض حينها لتفسير القرار الإداري على القاضي الإداري، وفق دعوى مستقلة عن الدعوى العادية وتسمى بدعوى تفسير القرار الإداري، ثم يعطى تفسير القرار الإداري بمقتضى حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه .

الفرع الثاني

عيوب قرارات الجماعات المحلية ورقابة القضاء عليها

تخضع قرارات الجماعات المحلية للرقابة القضائية يحركها ذوو المصلحة والصفة القانونية، لأنه من المفترض في القرار الإداري أن يكون مشروعاً غير معيب بأي عيب من العيوب بهدف تحقيق المصلحة العامة، وعليه دور القضاء الإداري هو مهاجمة القرار وإبطاله، للحد من سلطة الإدارة المحلية خاصة في حالة الظروف الاستثنائية⁷²¹ وينصب بحثه على فحص مشروعية القرار الإداري المحلي من خلال معاينة توفر أركانه.

وعليه ليتمكن المدعي من إلغائها لابد أن تصدر معيبة بأحد العيوب التي نلخصها في:

أولاً: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص.

نعني بعيب الاختصاص هو صدور القرار من سلطة إدارية غير مؤهلة قانوناً لإصداره، وبالتالي القرارات الصادرة عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي لا تدخل ضمن اختصاصه، تكون معرضة للإلغاء إذا ما رفعت بشأنها دعوى إلغاء.

و يهدف ركن الاختصاص إلى تحقيق مبدأ التخصص ومبدأ تدرج السلطة الرئاسية، لضمان حسن سير الإدارة بانتظام، كما يهدف لحفظ حقوق الأشخاص المتعاملين معها، تحتكم الإدارة المحلية في ذلك لقواعد توزيع الاختصاص المنصوص عليها في الدستور، ونظراً لأهمية الركن رتب القانون على تخلفه البطلان المطلق لأعمال الإدارة لارتباطه بفكرة النظام العام، ويمكن إثارته في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن ويمكن أيضاً إثارته أمام مجلس الدولة

721: عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه دولة في فرع القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 140 وما يليها.

كمحكمة استئناف إذا لم يسبق أن أثاره أمام المحكمة الإدارية، ويمكن إثارته من القاضي من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى .

من حيث الجسامة هناك عيب عدم الاختصاص الجسيم والبسيط.

أ: عيب عدم الاختصاص الجسيم: حين يصدر القرار المعيب عن شخص لا ينتمي للإدارة أصلا يرتب عنه انعدام القرار كصدور القرار الإداري من فرد عادي ليس له صفة الموظف، أو إصدار الإدارة قرار يدخل في اختصاص السلطة القضائية⁷²² أو التشريعية⁷²³ أو هو ضمن اختصاص إدارة عامة أخرى لا تمت لها بصلة⁷²⁴.

ب: عيب عدم الاختصاص البسيط: هو عيب لا يخرج عن نطاق السلطة الإدارية، ولا يخرج عن نطاق الهيئات الإدارية المنتمية لنفس السلم الإداري، كصدور قرار إداري لا يراعي قواعد الاختصاص الشخصية، أو الزمنية، أو المكانية، أو الموضوعية.

هذا الأخير -عيب عدم الاختصاص الموضوعي- ينقسم بدوره إلى عدم الاختصاص **الإيجابي**، كإصدار رئيس البلدية قرارات خارجة عن اختصاصه أي تدخل ضمن اختصاص جهة إدارية أخرى، وبالتالي تجاوز اختصاصه و وضع قراره عرضة للبطلان، أما **السلبى** فهو امتناع الإدارة المختصة قانونا عن إصدار قرار إداري، كامتناع رئيس البلدية عن إصدار رخصة بناء مستوفية الشروط القانونية.

722: - يعد مشوبا بعيب الاختصاص الجسيم فصل البلدية في مسألة الحيازة بموجب قرار إداري في حين أن هذه المسائل تعد من اختصاص القضاء، قرار مجلس الدولة بتاريخ 2002/06/10، **مجلة مجلس الدولة**، العدد 02، 2002، ص 209. -قرار المحكمة العليا " من المقرر قانونا ومستقر عليه قضاء أنه لا يمكن للإدارة أن تكون خصما وحكما في نفس الوقت، ومن المقرر أيضا أن القرارات الناطقة بالطرد من السكن هي من اختصاص الجهات القضائية ومن ثم فإن القرار الإداري الأمر بخروج الطاعن وبيع أثاثه الموجود بشقته يعد مشوبا بعيب عدم الاختصاص" فالقضاء الإداري مستقر على أنه عيب جسيم بالاختصاص ففصل مجلس الدولة بتاريخ 2002/9/23 في قضية -ب.ف- ضد والي ولاية الجزائر الذي أمر بالغلق النهائي لمحل المعني في حين أن القرار من اختصاص القضاء الإداري "حيث أنه لا يمكن أن تكون الإدارة خصما وحكما في نفس الوقت " قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1987/01/17، **المجلة القضائية**، العدد 03، 1990، ص 169.

723: - " وأن السلطة القضائية هي وحدها التي يمكنها الأمر بالغلق النهائي لهذه المؤسسات، وذلك طبقا لأحكام المادة 07 الأمر 41-75 وأن الوالي حينما أمر بغلق المحل الذي سيره المستأنف عليه إلى إشعار آخر، أي دون أن يتأكد من أن هذا الغلق لا يمكن أن يتجاوز 06 أشهر فإن والي ولاية الجزائر، لم يحترم أحكام الأمر رقم 41-75 " قرار مجلس الدولة رقم 006195 بتاريخ 2002/9/23 في قضية -ب.ف- ضد والي ولاية الجزائر ، **مجلة مجلس الدولة**، العدد 03، ص 96.

724: قيام لجنة ما بين البلديات ببيع مسكن جديد لأحد الأشخاص في حين أن الديوان الوطني للترقية العقارية هو المختص بالبيع، قرار مجلس الدولة بتاريخ 1998/07/27، **مجلة مجلس الدولة**، العدد 01، 2001، ص 81.

و تتمثل صور عدم الاختصاص الموضوعي اعتداء الإدارة المحلية على اختصاص أخرى، أو اعتداء الإدارة المحلية على اختصاص أخرى موازية لها أو في اعتداء الإدارة المحلية على اختصاص سلطة أعلى منها أو أدنى منها درجة⁷²⁵.

ثانيا: الرقابة القضائية لعيب مخالفة الشكليات والإجراءات.

يراقب القضاء مدى التزام الإدارة المحلية في سنّها لقراراتها بالإجراءات والشكليات المحددة قانونا، فإذا جانبها جانب القرار المشروعية وصدر معيبا، كأن يصدر الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار منح رخصة البناء⁷²⁶ منقوصة من إحدى الإجراءات الجوهرية كراي المصالح التقنية المختصة، أو اتخذ قرار عزل موظف دون احترام الإجراءات القانونية المتمثلة في عدم تمكينه من الدفاع عن نفسه.

ومن أهم متطلبات الشكلية هي عدم تعلقها مبدئيا بالنظام العام فلا يثيره القاضي من تلقاء نفسه، إلا أن مجلس الدولة قد ذهب في قرار له بتاريخ 2002/02/11 إلى خلاف ذلك⁷²⁷.
و من صور عيب الشكليات والإجراءات المتنوعة صدور القرار بعد أخذ رأي جهة معينة

725: - في قضية (كباش، س) بتاريخ 1999/7/19 أصدر رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية قسنطينة قرار بهدم كشك المدعي، الذي يبيع به المواد الغذائية وقامت بالتنفيذ المباشر على الكشك، وذلك لأن الكشك مقام على قطعة أرض عمومية برغم من أن المدعي متحصل على رخصة شغل قطعة من أملاك الدولة بقرار من الوالي، فاعتبر مجلس الدولة أن قرار رئيس المندوبية كإدارة دنيا بمثابة اعتداء على اختصاص إدارة ضابطة عليا وهي الوالي، الفهرس رقم 511، لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 156.

- رفض المجلس الأعلى بخصوص دعوى إبطال قرار وزير الفلاحة استنادا إلى المرسوم رقم 1963/05/09 الذي يخول الدولة الجزائرية سلطة وضع تحت حمايتها الأملاك العقارية والمحلات التجارية وغيرها إذا كان نمط تسييرها أو استغلالها يهدد النظام العام والسلم الاجتماعي واعتبر المجلس أنّ المحافظ - الوالي حاليا - هو وحده المختص باتخاذ مثل هذا التدبير وليس الوزير، قضية الصندوق المركزي للتعاون الفلاحي ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي، أورده عبد القادر عدوّ، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 146.

726: " حيث أن الرخصة الضمنية المستخلصة من صمت الإدارة تنتج نفس الآثار التي تنتجها الرخصة الصريحة "، قضية (فريق م) ضد رئيس بلدية بسكرة /والي بسكرة، الملف رقم 32573 بتاريخ 1983/01/08، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 04، 1989، ص 209.

727: " حيث أن القرار أو المقرر فيه جاء غير مسبب في حين أن كل قرار إداري كان أم قضائيا يجب أن يكون مسببا، وهذا وحده يكفي لإلغائه إضافة إلى كونه محررا باللغة الفرنسية خلافا لنص المادة 3 من الدستور التي تنص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية وال رسمية، وكذلك المادة 2 من قانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية " قرار مجلس الدولة بتاريخ 2002/02/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 81.

(الاستشارة)⁷²⁸، أو بعد إعلام جهة إدارية معنية وكذا التزام حقوق الدفاع، أيضا عيب عدم كتابة القرار الإداري وعيب عدم احترام شكلية تحديد تاريخ صدور القرار الإداري، وعيب عدم وضع التأشير، أو المصادقة على نص القرار من طرف السلطات الإدارية المختصة، وكذا عيب عدم احترام شكلية نشر وتبليغ القرار⁷²⁹.

كقاعدة عامة الإدارة المحلية غير ملزمة بتسبب قراراتها، إلا في حالة وجود نص قانوني يفرض ذلك⁷³⁰، ومن القرارات التي تحتاج لتسبب رفض منح رخصة البناء أو رخصة الهدم أو التجزئة، أو كون القرار موضوع التنفيذ المأخوذ من قبل رئيس البلدية، مخالف للقانون أو يمس بالنظام العام، يقوم الوالي بأخذ المبادرة بإلغائه بقرار مسبب خلال مدة معينة أو يأمر

728: قرار المجلس الأعلى بشأن فريق تمزالي بتاريخ 1975/05/23 ضد والي ولاية الجزائر الذي أصدر قرار الاستيلاء على الفيلا (المسكن)، التي يقيم بها المعنيون دون احترام الإجراء الاستشاري، فألغى القضاء قرار الإداري، قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية 1975/5/23 قضية فريق تمزالي القرار 63 الملف رقم 12181، المجلة القضائية المحكمة العليا، العدد 61، سنة 1989، ص 249.

729: قرار صدر لمجلس الدولة رقم 003975 بتاريخ 2002/11/12 في قضية شركة أو طيب ضد مديرية الضرائب لولاية وهران، وجاء في الحكم " حيث يتجلى أن إدارة الضرائب لم تحترم النصوص القانونية، الخاصة بالضمانات المكفولة قانونا للمكلف بالضريبة، باعتبارها قامت بتعديل تصريحات العارضة انطلاقا من إشعار بالمرور وليس بموجب إشعار بالتحقيق وتكون بذلك قد منعتها حقها في الدفاع عن نفسها "، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 191.

-اعتبرت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها رقم 117973 الصادر في 1994/07/24 على أن عدم تقديم القرار مع العريضة الافتتاحية في آن واحد لا يمكن أن يعتبر سببا كافيا لعدم القبول وبالتالي يمكن للقضاة إجبار الإدارة على تقديم نسخة منه، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 73.

-إبطال المحكمة العليا لقرار بلدي لعدم استيفائه شكلية الإشهار، مجلس الدولة 2002/02/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص 147.

- "من المقرر قانونا أن كل تنازل عن أملاك الدولة لصالح أشخاص يخضع إلى قواعد الإشهار حرصا على تساوى حظوظ المترشحين، ومن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب خرق القانون، ولما كان من الثابت في قضية الحال - أن المقرر الإداري الذي منح القطعة الأرضية دون استيفائه لشكلية الإشهار والتي هي من النظام العام خالف القانون وتجاهل مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون " قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1990/07/28، المجلة القضائية، العدد 03، 1992، ص 163.

-قرار مجلس الدولة 031027 بتاريخ 2007/04/11 " ضرورة تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية " حيث أن والي ولاية الجزائر قام بنشر قرار التصريح بالمنفعة العامة بجريدة الشروق.. إلا أنه لم يتم إبلاغ المستأنف بالقرار محل الطعن، كما تقتضيه المادة 11 من قانون 91-11 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة " مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009، ص 82.

730: بوكثير عبد الرحمن، دور المشرع وقاضي الإلغاء في الحد من مبدأ السرية الإدارية وآثاره، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 03، - غير منشورة -.

رئيس البلدية بتعليق تنفيذ القرار البلدي بصورة مؤقتة حتى إيجاد حل لتسوية هذا الخلاف⁷³¹، لكن مجلس الدولة الجزائري فرض في اجتهاد له وجوب تسبيب كل القرارات الإدارية⁷³².

وتظهر سلطة القضاء في تقدير مدى جوهرية الشكليات والإجراءات بالموازنة بين حماية الحقوق والحريات بسبب القرار الإداري، وإضفاء المرونة والسرعة على نشاط الإدارة المحلية، مما يستوجب أن تكون الإجراءات والشكليات بسيطة، وهو الدور الذي يضطلع به القضاء من خلال التمييز بين ما هو جوهري وما هو غير ذلك لتعلقه بحقوق وحريات الأفراد.

ثالثا: الرقابة القضائية على ركن المحل.

هو صدور القرار مخالفا للقواعد القانونية بغض النظر عن مصدرها سواء الدستور أو القوانين أو التنظيمات وحتى المبادئ العامة للقانون، فلكي يكون القرار الإداري سليما لا بد أن يكون موضوعه متمشيا مع القانون وإلا عد مخالفا له، كما يشترط أن يكون موضوع القرار ممكنا قانونا و واقعا، حيث لا يمكن اتخاذ قرار تعيين موظف دون توفر المنصب المالي، أو اتخاذ قرار هدم بناية آيلة للسقوط والمنزل سقط في الواقع فهنا القرار منعذما.

وعليه سأدرس مظاهر أثر ركن المحل على مشروعية أعمال الإدارة المحلية من خلال:

أ: **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:** تظهر المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية من خلال عزوف الإدارة عن الأخذ بالقواعد القانونية المخصصة لتنظيم ذلك القرار، وإقبالها على الاحتكام لقواعد قانونية أخرى، سواء كان ذلك عن جهل أو غلط أو عمدا ، وسواء أكان ذلك عن تجاهل للقاعدة القانونية تجاهلا كلياً أو جزئياً، وقد رسخ القضاء ذلك من خلال تحميل الإدارة تبعة عدم قيامها بواجبها، كصدور قرار بعزل موظف أثناء عطلة مرضية⁷³³، أو سحب قرار إداري مشروع أنشأ حقا لصاحبه أو مشاركة عضو بالمجلس البلدي في مداولة له مصلحة شخصية فيها أو وكلاء عن صاحب المصلحة، أيضا صدور قرار من المحافظ -الوالي حاليا-

731: عيساني عبد الحديد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 101.

732: قرار للمحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1990/07/28 " حيث أن المجلس الشعبي البلدي لم يقدم الدليل على كونه استوفى هذه الشكلية الجوهرية التي هي من النظام العام "، المجلة القضائية، العدد 03، 1992، ص 163.

- قرار آخر لمجلس الدولة 2307 المؤرخ في 2003/07/01 قضي بإبطال عقد تنازل وهو عقد إداري صادر عن البلدية لفائدة شخص وذلك لعدم مراعاة إجراء الشهر العقاري بقضية (ب.ط) ضد بلدية القبة، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003، ص 119.

733: قرار مجلس الدولة بتاريخ 2003/02/25 مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 166.

بإلحاق ملكية خاصة بأمالك الدولة تطبيقا للمرسوم 63-388 المتضمن تأميم الملكية الزراعية، إلا أن الأمر يتعلق بفيلا وليس بملكية زراعية⁷³⁴.

ب: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: تلتزم الإدارة القاعدة القانونية الصحيحة المناسبة دون إنكارها أو تجاهلها، غير أنها تحيد عن المقصود الصائب منها، فتعطيها تفسيراً واسعاً أو ضيقاً أو تذهب إلى تفسير يستبعده القضاء، ويعود سبب سوء تفسير الإدارة لنص القاعدة القانونية، إما للغموض لتعدد احتمالات تفسيرها، أو عدم دقة المصطلحات القانونية.. إلخ فتؤوله الإدارة.

رابعاً: الرقابة القضائية على ركن السبب.

هو الدافع للجهة الإدارية لاتخاذ القرار وإما يكون قانونياً متمثلاً في التشريع المعمول به، وتكون هنا السلطة صاحبة القرار مقيدة بتلك النصوص، أو واقعة مادية وتكون لها السلطة التقديرية استناداً للظروف المحيطة بكل حالة فقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي ليست نهائية، فهي يمكن أن تكون تحت طائلة البطلان من قبل السلطة الوصائية أو من قبل الهيئة القضائية المختصة، التي تنصب رقابتها على مشروعية القرار.

تتدرج وظيفة القاضي بتفحص هذا الركن ومشروعيته في التثبت من وجود الوقائع التي بنت عليها الإدارة المحلية قراراتها لينظر بعد ذلك بمدى انسجام تلك الوقائع والنظم المحتج بها من الإدارة المحلية، في تقييد الحرية ويتأكد القاضي من مدى خطورة تلك الوقائع كسبب دافع بالإدارة المحلية للتحرك لحفظ النظام العام⁷³⁵، ومدى استخدامها للإجراء⁷³⁶.

ويأخذ عيب السبب الذي يشكل وجهاً لإلغاء القرارات الإدارية العديد من الصور منها:

أ: الرقابة على صحة الوقائع المادية: يقوم القاضي حين يفحص هذا الركن في القرار الإداري المطعون فيه، بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة الواقعية أو القانونية التي بني عليها القرار

734: قرار المجلس الأعلى بتاريخ 16/07/1965 قضية Pierre Thomiron ضد الدولة أشار إليه عبد القادر عدوّ، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 158.

735: قرار المحكمة العليا، ملف رقم 38541، بتاريخ 29/12/1984، المجلة القضائية، 1989، العدد 04، ص 227.

736: ناجي حكيمة، التجمعات العمومية والمظاهرات وسلطة الضبط في الجزائر، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2001/2000، ص 14.

⁷³⁷ وهذا الالتزام لا يسقط في الظروف الاستثنائية، وهو ما أكدته مجلس الدولة في قضية الشركة الوطنية للمحاسبة ⁷³⁸.

في حالة السلطة التقديرية للإدارة يثار إشكال حول كيف يمكن تقدير الوقائع؟، فمثلا ضمن سلطتها في منع التظاهر حين تري أنه سيؤدي إلى التجمهر والمساس بالأموال الخاصة والعامه، وقد أكد القضاء الإداري ذلك في قراره بتاريخ 20/11/2005 في قضية أمر الوالي بوقف تفريغ باخرة لعدم صلاحية السلعة الموجودة بها للاستهلاك بناء على مخبر الشرطة ⁷³⁹.

ب: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع: يعد التكيف القانوني للوقائع أحد المجالات التي يبسط من خلالها القضاء الإداري رقابته على أعمال الإدارة المحلية، بعد أن أصبح قضاء وقائع وقانون وينطوي هذا القيد على ضمانه مهمة للحرية، لأن إطلاق تفسير القاعدة القانونية والتنظيمية يجعل من الإدارة تستند على نفس النص القانوني لتقييد حريات لا يشملها التفسير أو الفهم الصحيح، لهذا تظهر أهمية دور القاضي في استقراء نية المشرع، حين ينظر مدى توافق الوقائع مع الوصف الذي أراده المشرع لها.

ج: رقابة ملائمة الإجراء: للقاضي الإداري سلطة إلغاء القرار الإداري المنعدم السبب لعدم وجود علاقة بين أهمية وجود الوقائع وشدة الإجراء، لأن الأصل استقلالية الإدارة في تقدير مدى ملائمة قرارها، ويتراوح اختصاص القضاء الإداري اتساعا وضيقا حسب سلطة الإدارة أكانت مقيدة أو تقديرية ⁷⁴⁰.

خامسا: الرقابة القضائية على ركن الغاية .

737: قرار للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 22236 بتاريخ 11/07/1981 قضية (أ.ر) ضد (و.د)، م. إ. ق، العدد 01، 1987، ص 196 .

738: قرار مجلس الدولة رقم 268 بتاريخ 19/04/1999 قضية الشركة الوطنية للمحاسبة، والي ولاية ميله لم يثر في قضية الحال أي حالة تسمح له بتسخير مدير الترقية والتسيير العقاري لولاية ميله، بوضع المحلات الممنوحة قانونا للشركة الوطنية للمحاسبة تحت تصرف الولاية"، لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 39.

739: قرر مجلس الدولة رقم 007282 بتاريخ 20/12/2002، قضية (ق.س) ضد والي ولاية وهران، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 149.

740: قرار للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 24/07/1994، قضية والي ولاية البرج بوعريريج ضد (شركة س) " أن القاضي الإداري مؤهل بتقدير ملائمة التدابير المأمور بها لمتطلبات الوضعية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 40.

القرار الإداري وسيلة يهدف لتحقيق مصلحة عامة وليس غاية في حد ذاته، فإذا تبين أنه يهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية أو لغاية بعيدة عن الهدف المحدد يكون معيبا بعيب الانحراف عن السلطة، كاتخاذ رئيس البلدية قرار بفصل موظف أو نقله انتقاما منه، لأسباب سياسية أو شخصية لكن الظاهر هو ضرورة المصلحة العامة.

ويرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة المحلية، فكلما توسعت السلطة التقديرية للإدارة كلما زادت فرص تعرض قراراتها للإلغاء بسبب عيب الانحراف بالسلطة، فريئس المجلس الشعبي البلدي حين توافر شروط إصداره لقرار منح رخصة البناء، ولا تخرج أهداف الإدارة المشروعة عن تحقيق الصالح العام، مع هذا فالإجراء قد يهدف إلى تحقيق هدف خاص ينطوي تحت مبدأ النظام العام، و تتجسد هذه الرقابة في رقابة انحراف الإدارة عن المصلحة العامة، ورقابة للقرار المخالف لمبدأ تخصيص الأهداف ورقابة الانحراف بالإجراءات⁷⁴¹.

فالهدف المطلوب لإصدار القرار الإداري قد يكون صريح أو ضمني، حيث يستخلص من روح التشريع أو طبيعة الاختصاص، مثاله المشرع يحدد لسلطات الضبط الإداري أهداف معينة و واضحة، لا يمكنه الخروج عليها وهي الحفاظ على النظام في صوره الثلاثة، فقد يتم رفض تسليم رخصة البناء بسبب المس بالسلامة والأمن العمومي جراء مواقع البناء أو حجمه أو استعماله، وكذلك حفاظا على صحة وأمن وطمأنينة سكان العمارة المراد تشييدها. أما في حالة كان الهدف ضمني لم يصرح به مصدر القرار مباشرة، يكون الهدف هنا متروك لسلطة القاضي لتفسيره واستخلاصه واستنباط نية مصدر القرار وهدفه من القرار.

الفرع الثالث

المسؤولية الإدارية للبلدية والولاية

نعني بها هنا الالتزام الواقع نهائيا على عاتق شخص عام كالدولة أو الولاية أو البلدية، وكذا المؤسسات ذات الطابع الإداري بتعويض ضرر أصاب شخصا آخر. وفي هذا الفرع سأستعرض باختصار أنواع المسؤولية الإدارية وللأنظمة الخاصة بها، وفي الأخير أتطرق لأنواع دعاوي الرجوع المتعلقة بالجماعات المحلية ضمن العناصر التالية.

741: بوحميده عبد الكريم، التعسف في استعمال السلطة في القانون الجزائري، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، ص 06 ، - غير منشورة -.

أولاً: أنواع المسؤولية الإدارية.

تقوم المسؤولية الإدارية إما على أساس الخطأ أو بدون خطأ.

بالنسبة للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ فإنها تقوم على ثلاثة أركان وهي ⁷⁴² :

➤ **الخطأ:** كل إخلال بالتزام يفرضه القانون يشكل خطأ قد يكون مدنياً أو جنائياً أو تأديبياً،

وفي كل الحالات يتوجب على مرتكب الخطأ تحمل ما يترتب عنه من تبعات، ويكون الخطأ

أساسه القانوني والنفسي والأخلاقي والمنطقي الذي يبين مسؤولية الإدارة عن أعمالها

القانونية والمادية التي يؤديها عمالها وموظفوها في نطاق اختصاصاتهم ⁷⁴³ .

لذا نتساءل ما هو الخطأ المرتب لمسؤولية الجماعات المحلية عن أعمال موظفيها

ومنتخبها ؟ .

هنا نجد نوعين من الخطأ إما شخصي أو مصلحي (مرفقي)، فمن حيث المبدأ لا تعقد

مسؤولية الإدارة - بصفة عامة ونحن في إطار بحثنا نقصد الإدارة المحلية - إلا على الخطأ

المرفقي، أما الموظف والمنتخب فيتحملان الخطأ الشخصي.

فالأفعال المكونة للخطأ المرفقي هي الأفعال الإيجابية الصادرة عن الإدارة التي يتجسد

فيها الخطأ وتؤدي لإحداث الأضرار، وقد يكون الخطأ صادراً عن أشياء أو حيوانات تملكها

الإدارة كالحوادث التي تسببها السيارات أو الطائرات التابعة للمرفق.

ويشكل الخطأ المرفقي أو المصلحي الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة المحلية عن أعمال

موظفيها ويميزها عن المسؤولية المدنية، لأن أساس المسؤولية في القانون المدني لا يمكن أن

يقاس عليها المسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، فالخطأ المرتب لمسؤولية السلطة الإدارية

عن أعمال موظفيها الضارة هو خطأ مرفقي أو مصلحي، وتساءل الإدارة أمام القضاء وتتحمل

التعويض من الخزينة العامة لصالح المضرور المادة 129 من القانون المدني.

فالخطأ المرفقي يقوم على أساس أن المرفق تسبب في الضرر، لأنه لم يؤد الخدمة العامة

وفقاً للقواعد التي تحكم سير المرافق العامة، أو امتنعت الإدارة عن القيام بعمل يلزمها القانون

به ورتب الامتناع أضراراً للأفراد، قد يكون الخطأ مادياً يعود إلى تصرف قانوني معيب ⁷⁴⁴ .

742: بلبواب مولود، المسؤولية الإدارية، مذكرة تتخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، بدون ذكر رقم الدفعة،

2010/2007، ص 07.

743 عوايدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، د. م. ج، الجزائر، 1998، ص 113 .

744: سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1976، ص 302 وما يليها. =

«الضرر: يشكل أساس المسؤولية الإدارية ولكي يكون قابلاً للتعويض، يشترط فيه أن يكون شخصياً ومباشراً ومؤكداً ويمس بحق أو مصلحة مشروعة ويكون قابلاً للتعويض»⁷⁴⁵.

«علاقة سببية بين الخطأ والضرر: هي ركن ضروري في المسؤولية سواء كانت على أساس الخطأ أو بدون خطأ (المخاطر)، وبالتالي إذا انتفت الرابطة السببية لوجود سبب أجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه تنتفي المسؤولية»⁷⁴⁶.

أما بالنسبة للمسؤولية الإدارية بدون خطأ فإنها تقوم على ركنين هما الضرر والعلاقة السببية⁷⁴⁷، وهي مسؤولية مقررة بقوة القانون وبالتالي فهي تتميز بما يلي:
- المتضرر ليس عليه إثبات خطأ الإدارة فيكفي إثبات العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر
- لا يمكن للإدارة الادعاء بانعدام الخطأ من جانبها.

- ليس لفعل الغير أو الحادث الفجائي أي تأثير على مسؤولية الإدارة، أما خطأ الغير والقوة القاهرة فلهما تأثير على مسؤولية الإدارة بحسب نسبة مساهمتهما في حدوث الضرر.

فتكون الجماعات المحلية مسؤولة بدون خطأ في حالة المسؤولية الإدارية عن الأشغال العمومية، وتكون مسؤولة عن الأشياء التي تشكل مخاطر غير عادية أو خطيرة تابعة لها، وتكون مسؤولة عن التجمهر والتجمعات.

ثانياً: الأنظمة الخاصة بالمسؤولية الإدارية.

تدخل المشرع بمجالات عدة لتقنين مسؤولية الدولة ومن ذلك المسؤولية بفعل التجمهرات أو التجمعات والمسؤولية عن الأضرار الواقعة على المنتخبين المحليين، والمسؤولية بفعل السيارات الإدارية بالإضافة لمسؤولية البلدية عن نشاط بعض المصالح التابعة لها.

أ : المسؤولية عن الأضرار الواقعة على المنتخبين المحليين: سنفصل هنا المسؤولية بالنسبة للبلدية وللولاية ومسؤولية الجماعات المحلية هنا تقوم على أساس الخطأ.

== قرار الغرفة الثالثة بمجلس الدولة، قرار رقم 160017 بتاريخ 1999/05/31 أقر مسؤولية البلدية عن بئر تابعة لها لانعدام السياج فتسبب في سقوط طفل في البئر، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص 99 و 100 .

745: خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، د. م. ج، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2011، ص 107 .

- بعزیز محمد سفيان، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 18، 2009/2010، ص 06.

746: طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية ...، المرجع السابق، 2012، ص 205

747: بلبواب مولود، المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 19 وما يليها.

تهدف الجماعات المحلية لتقديم خدمة ذات منفعة عامة، من خلال موظفيها التابعين لها ومصالحها المنشئة لهذا الغرض، حيث هؤلاء الموظفين أثناء عملهم قد يقع من أي أحد منهم اعتداء أو خطأ جزائي، يسبب الضرر للغير يستوجب المسؤولية على البلدية والولاية، ويستوجب معه تعويض هذا الضرر.

فبما أن القانون والفقهاء يقران مسؤولية البلدية والولاية ممثلة في الدولة⁷⁴⁸، السؤال الذي يفرض نفسه هنا: ماذا يجب أن يتوفر في البلدية والولاية لكي تتحمل المسؤولية الإدارية؟.

في هذا الإطار يجب التطرق لكل من الشروط المتعلقة بمسؤولية كل من البلدية والولاية:

❖ **مسؤولية البلدية** : بالنسبة لمسؤولية البلدية أورد المشرع بقانون البلدية نصوص متعلقة بها بالمواد 144 إلى 148 من القانون، حيث ذهب مجلس الدولة إلى أن البلدية مسؤولة على ضمان سلامة الأشخاص وفي حالة إخلالها تتحمل المسؤولية، كما أقر مجلس الدولة أنه يجب على رئيس المجلس اتخاذ كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية، لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن حصول حوادث فيها⁷⁴⁹.

بالنسبة للمسؤولية الإدارية للبلدية حسب نص المادة 144 وما بعدها من قانون البلدية الحالي، نجدها تضمنت قواعد تحمل البلدية المسؤولية الإدارية عن الأضرار الناتجة سواء عن أخطاء الغير أو أخطاء موظفيها وهو ما سنورده فيما يلي:

« **مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن أخطاء الغير المضررة بالغير**⁷⁵⁰ : بالرجوع للمادة 139 من قانون البلدية لسنة 1990 نجدها تنص على أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الإلتاف والأضرار الناجمة عن الجنايات والجرح المرتكبة داخل إقليمها، بالقوة أو بالعنف الواقعة ضد الأشخاص و الأموال تبعا لتجمعات أو تجمهرات، إلا أنها غير مسؤولة عن الإلتاف

748: " حيث أن إخراج مدير التربية لولاية المسيلة من النزاع لا يمكن الأمر به بسبب أن الحادث الذي كان ضحيته - د.ع - وقع داخل حرم المدرسة وأنه بالتالي فإن الدولة مسؤولة " قضية رقم 6390 بتاريخ 2003/03/11، الغرفة الثالثة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، جانفي/جوان 2003، ص 146.

749: - قرار مجلس الدولة رقم 36230 بتاريخ 2008/01/30، الغرفة الثالثة، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، ص 100.

- قرار مجلس الدولة رقم 58739 بتاريخ 2011/03/30، الغرفة الثالثة، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، ص 112.

750: عبد العزيز سعد ، شروط ممارسة الدعوى المدنية أمام المحاكم الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1992 ، ص 167.

والأضرار الناجمة عن الحرب، أو عندما يساهم المتضررين في إحداثها⁷⁵¹، فإذا توافرت هذه الشروط تثبت المسؤولية عليها⁷⁵².

➤ **مسؤولية البلدية عن أخطاء موظفيها**⁷⁵³: تنص المادة 144 على أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء المرتكبة من رئيس البلدية⁷⁵⁴، ومنتخبوها ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها، وهو ما نصت عليه سابقا المادة 145 من قانون البلدية لسنة 1990.

➤ **مسؤولية البلدية عن الأضرار التي تصيب مسيروها وموظفيها من الغير**: نصت المادة 146 على أنه تلزم البلدية بحماية كل من رئيس المجلس ونوابه والمندوبين البلديين والمنتخبين والمستخدمين البلديين، من التهديدات أو الإهانات أو القذف التي يمكن أن يتعرضوا لها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها⁷⁵⁵، كما نصت المادة 148 على أن البلدية هي من يغطي مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ على الموظفين والمنتخبين البلديين، وهو ما ذهب إليه قانون البلدية لسنة 1990 بالمادتين 143 و 144 منه، فالمنتخب أو العون البلدي المتضرر تلزم البلدية بتعويضه ويكون ذلك من خلال مداولة المجلس البلدي على أساس تعويض عادل ومنصف، حيث شملت المادة 144 من قانون البلدية الموظفين والمنتخبين، أما التعويض فيشمل الحوادث التي تصيب المنتخبين المحليين والموظفين، لذا نتساءل: لماذا تلزم الإدارة (المحلية) بتعويض ضحايا الحوادث الوظيفية والمهنية ؟ .

من الواضح أن الإدارة المحلية تكون مسؤولة عن الأخطار المهنية التي تصيب الموظف، وكذا مسؤولة عن حماية أعضاء المجلس الشعبي البلدي من الأخطار التي تصيبهم بسبب الوظيفة، أي تكون مسؤولة عن تغطية كل الأضرار التي تصيب الموظفين والمنتخبين أثناء أو بمناسبة الوظيفة، فالإدارة مسؤولة عن الأضرار التي تصيب أعوانها، لكن ليست دائما

751: قضية - ج.ف - ضد بلدية بومقر " القوة القاهرة - فيضانات، حائط مشيد من طرف البلدية تضرر مخبزة بفعل مياه المطر البلدية مسؤولة - لا - قوة القاهرة - نعم -، قضية رقم 2448 بتاريخ 2001/05/07، الغرفة الأولى، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 103

752: قرار للغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقا بتاريخ 1973/04/06، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المسؤولية الإدارية - المسؤولية على أساس الخطأ -، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 213.

753: عبد العزيز سعد، شروط ممارسة الدعوى المدنية أمام المحاكم الجزائية، المرجع السابق، ص 168.

754: روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، المرجع السابق، ص 40.

755: المادة 08 من قانون رقم 78-12 بتاريخ 1978/08/05 ونص المادة 19 من مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 1985/03/23 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

مسؤوليتها خطئية، كالمسؤولية عن أضرار المهنة هي مسؤولية دون خطأ، كذلك في حالة تسخير الأشخاص نص القانون على وجوب تعويض المسخرين⁷⁵⁶.

بالرجوع لقانون البلدية 10-11 أعطي المشرع البلدية سلطة التسخير دون أن ينص على ضرورة تعويض الأضرار اللاحقة بالمسخرين⁷⁵⁷، فحسب المادة 91 من نفس القانون للسلطة المختصة والمؤهلة قانوناً أن تقوم بتسخير الأشخاص في حالة الكوارث والمآسي الاجتماعية، ومن ثم يعاقب كل شخص يرفض التسخير ويستفيد الضحية من التعويض وفقاً لنظام المسؤولية دون خطأ على أساس المخاطر المهنية، ويستفيد من تعويض كامل يحدده القاضي⁷⁵⁸.

❖ **مسؤولية الولاية** : تكون هذه المسؤولية عن أعمال موظفيها وتسيير مرافقها، تهدف لتعويض الأضرار الناتجة عن نشاط الإدارة، حيث يعد الخطأ المرفقي أساس قانوني لمسؤولية الدولة والإدارة عن أعمالها وأعمال موظفيها الضارة، خاصة أن الوالي كآمر ثانوي بالصرف لصندوق تعويض ضحايا الإرهاب، يتحمل مسؤولية تعويض الأشخاص عن الأضرار الجسدية اللاحقة بهم، دون خطأ الإدارة نتيجة الحوادث الواقعة في إطار مكافحة الإرهاب. أما فيما يخص المسؤولية الإدارية بالنسبة للولاية⁷⁵⁹ فهي لا تختلف عن مسؤولية البلدية بشأن الأخطاء والأضرار المتسبب بها، ويختلف الخطأ باختلاف العمل المنسوب للإدارة، هل هو قرار إداري أو عمل مادي؟.

إن الخطأ في حالة القرارات الإدارية يكون في حالة كان سبب الضرر قرار أصدرته الولاية كقرار فصل موظف أو إغلاق محل عام، ويتخذ الخطأ صورة عدم المشروعية ويكون محلاً للإلغاء والتعويض، وتتحمل الدولة -الولاية- المسؤولية عن الأضرار التي سببها القرار، أما الخطأ في حالة الأعمال المادية فيكون في حالة عدم قيام المرفق العام بعمل مادي ويتخذ عدة صور كالإهمال، التأخير، الغفلة.. إلخ، ويقدر الخطأ وفقاً لكل حالة⁷⁶⁰ حيث تكون الولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس الولائي، و هنا يثور التساؤل هل الولاية مسؤولة مدنياً عن الخطأ المرفقي أم الشخصي الذي يرتكبه عضو المجلس؟.

756: شيهوب مسعود، المسؤولية دون خطأ في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 1991، ص 140.

757: أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 229 .

758: مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية....، المرجع السابق، ص 238.

759: مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية....، المرجع السابق، ص 246.

760: سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص 310.

بقانون الولاية لم يفرق المشرع بين الخطأ المرفقي والشخصي الذي يرتكبه العضو، فإذا ارتكب خطأ من قبل أعضاء المجلس الولائي وألحق أضراراً بالغير تتحمل الولاية مسؤولية التعويض، ولكن في حالة ما تبين أن الخطأ المرتكب من المنتخبين خطأً شخصياً لها رفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة، ضد مرتكبي الأخطاء وبالتالي سأطرق إلى :

1. مسؤولية الولاية عن أخطاء أعضاء المجلس الولائي: جاء قانون الولاية 69-38 خالياً من

النص على تحميل الولاية مسؤولية التعويض عن الأضرار التي يلحقها موظفوها أو مسيروها بالغير، أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبة، أما قانون 1990 فتحدث عن مسؤولية الولاية مدنياً عن الأضرار التي يلحقها أعضاء المجلس الولائي بالغير بالمادة 118 منه، وهو ما أكدته المادة 140 من قانون الولاية الحالي، وبالتالي لا يمكن تحميل الولاية مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تصيب الغير وتكون ناتجة عن فعل جرمي ارتكبه أحد أعضاء المجلس، إلا إذا كان المتهم أو المتسبب في الفعل الضار هو عضو بالمجلس، وكان الفعل الضار مرتكب أثناء قيامه بمهامه النيابية في الولاية أو ارتكبه بمناسبة أو بسبب قيامه بها.

2. مسؤولية الولاية عن الأضرار اللاحقة بأعضاء المجلس الشعبي الولائي: حسب المادة

117 من قانون الولاية 90-09 على الولاية القيام بحماية أعضاء المجلس الولائي وموظفيها ضد كل التهديدات أو الإهانات أو الافتراءات أو التهجمات مهما كانت طبيعتها خلال ممارستهم لمهامهم، وهو ما أكدته المادة 139 من قانون الولاية 12-07.

وما يجب ملاحظته من خلال المقارنة بين القانونين، هو أن قانون 1990 كان أشمل حين نص على ضرورة حماية الولاية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي وموظفيها، أما قانون 2012 فنص على حماية الولاية للأشخاص المذكورين بالمادة 138، فحين نلاحظ نص المادة نجد أنها تذكر فقط رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه و رؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية وكلهم منتخبين وليسوا موظفين، مما يجعلنا نتساءل عن سبب عدم شمول الموظفين بحماية الولاية في قانون الولاية لسنة 2012 ؟ .

من خلال قانون الولاية المذكورين سابقاً يمكن أن يكون سبب ذكر موظفي الولاية بقانون الولاية لسنة 1990 وعدم ذكرهم بقانون 2012 هو أن الموظفين معينين وبالتالي يخضعون لقانون الوظيفة العمومية من خلال التعيين والعزل والتأديب حين ارتكاب الأخطاء، وبالتالي مسؤولية حماية الموظف العام من كل أشكال الإهانة والتهديد والضغط والاعتداء عليه من طرف أية جهة تقع على الدولة حسب المادتين 30 و 31 من قانون الوظيفة العمومية 06-

03، كما أن قانون العقوبات تضمن نصوصا تتعلق بحماية الموظف من الاعتداء الواقع عليه، سواء أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبةها⁷⁶¹.

ب: المسؤولية الإدارية بفعل التجمهرات أو التجمعات : تنص المادة 19 من القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية⁷⁶² على تعريف التجمهر بأنه " كل مظاهرة تجرى بدون تصريح تعتبر تجمهرا "، هذا التجمهر قد تصاحبه أعمال عنف، ومن الأمثلة تلك الواقعة في بداية الثمانينات بشهر أفريل 1980 بولايتي تيزي وزوو وبجاية، وفي 01/09/1982 بدائرة المهدية ولاية تيارت وأيام 25، 26، 27 أفريل 1985، و 21، 22 أفريل 1986 بدائرتي باب الواد وسيدي محمد بالعاصمة، وفي نوفمبر 1986 بولايات سطيف، قسنطينة وسكيكدة وآخرها الأحداث التي وقعت في جانفي 2011، والتي إمتدت أحداثها عبر كامل التراب الوطني.

حدد القانون شروط تحمّل البلدية المسؤولية عن التجمهر والتجمعات⁷⁶³، أن يكون الفعل الضار ناتج عن تجمهر أو تجمع واستعمال القوة العلنية أو العنف، وأن تكون الوقائع حدثت بإقليم البلدية، ولا تسأل عن الأضرار الواقعة خارج الإقليم ولو كان الضحية من سكانها، وأيضا أن يكون المرتكب شارك في التجمع أو التجمهر، والضحية هنا يستوي أن تصيبه الأضرار شخصا أو في الأموال، ولا تكون البلدية مسؤولة إذا ساهم المتضرر في إحداث الضرر الذي لحق به، لكن من الصعوبة التمييز بين الشخص المشارك وغير المشارك في التجمهر والتجمع، فهل الشخص الذي تصادف وجوده مثلا قرب أو عند حدوث تجمهر أو تجمع مشاركا فيه ؟. المشرع لا يعتبر المشارك ضحية وبالتالي البلدية لا تتحمل المسؤولية بالنسبة لهؤلاء ، والمتضرر غير المشارك في التجمهر والتجمع عليه تحريك دعوى أمام القضاء للمطالبة بالتعويض.

كما قلنا سابقا قانون البلدية لم يشير إلى أساس المسؤولية عن أعمال العنف الجماعي، ولأن فكرة المسؤولية ترتبط بصلاحيات الضبط الإداري ومن صلاحياتها الحفاظ على أمن الأشخاص والممتلكات، لذا تكون المسؤولية عن التجمهرات والتجمعات مسؤولية غير خطئية في مواجهة الضحية، خاصة أن حماية الأفراد من المخاطر الناتجة عن التجمهرات والتجمعات

761: شعبان شاوش عبد القادر، الموظف العام بالجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، الدفعة الثالثة والثلاثون، 1997/1998، ص 04 وما يليها - للتفصيل في موضوع حماية الموظف بالجماعات المحلية-.

762: قانون رقم 89-28 مؤرخ في 31/12/1989 يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، (ج.ر.ج.ج رقم 90/04)، المعدل بموجب قانون رقم 91-19 مؤرخ في 02/12/1991، (ج.ر.ج.ج رقم 91/62).

763: مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية، المرجع السابق، ص 241.

تقرض تقرير مسؤولية الإدارة دون خطأ للتقصير في اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام⁷⁶⁴.

ف رئيس البلدية يعتمد في ممارسة صلاحياته المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية، ويمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليمياً عند الحاجة، وبذلك تكون البلدية مسؤولة عن تعويض الأضرار الناتجة عن التجمهرات والتجمعات، وهو ما أكدته قرار صادر بتاريخ 1989/10/07 عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا⁷⁶⁵، بالمقابل أقرّ مجلس الدولة مسؤولية البلدية وحدها في قراره الصادر بتاريخ 1999/07/26، حيث تعرض ضحيتين لطلقات نارية بمناسبة الاحتفالات بالانتخابات الرئاسية⁷⁶⁶.

وفي إطار مسؤولية البلدية فقد حمل المشرع البلدية المسؤولية المدنية التي تقتضي التعويض عن الخسائر والأضرار الناجمة عن مختلف الجرائم المرتكبة على إقليم البلدية بالعنف، والتي تمس بالأشخاص والأموال، أو تلك التي تحدث أثناء التجمهرات والتجمعات غير أن هذه المسؤولية تنتفي في حالة حدوث أضرار ناجمة عن قوة قاهرة كالحرب، كوارث طبيعية، حرائق⁷⁶⁷، أو عندما يكون المتضررون أنفسهم المتسببون في إحداثها، هذا ما نصت عليه

764: " إن حدوث تجمع أو تجمهر على مستوى تراب البلدية من شأنه أن يحدث مخاطر قد تؤدي إلى إلحاق أضرار بالأشخاص أو الأموال ومن ثم تتحمل البلدية المسؤولية " قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة بتاريخ 1990/07/26 في قضية بلدية حاسي ببحب ضد (ج.ع ومن معه)، لحسين بن الشيخ آث ملويا، **المنتقى في قضاء مجلس الدولة**، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 95 إلى 101.

765: قرار المجلس الأعلى رقم 60996 بتاريخ 1989/10/07 في قضية (ب.ع.ح) ضد (ع.ط) " حيث أن التعويض عن الأضرار ناتج عن اضطرابات أو تجمهر تتحملة البلديات طبقاً للمواد 171 إلى 176 من قانون البلدي التي تتحدث عن كفاءات وشروط نظام التعويض... وأنه يجب أن يكون التصرف القابل للتعويض عبارة عن جناية أو جنحة مرتكبة من طرف عدة أشخاص في شكل مجموعة أو بواسطة استعمال العنف أو القوة المسلحة " **المجلة القضائية**، العدد 02، 1992، ص 143.

766: حيث جاء في هذا القرار " حيث أنه سيستخلص من قانون رقم 90-08 الصادر في 07 أبريل 1990 ولا سيما المادة 139 بأن البلدية مسؤولة مدنياً عن الأضرار والخسائر الناجمة عن جرائم أو جنح ارتكبت في إقليم اختصاصها ضد الأشخاص أو الممتلكات. " لحسين بن الشيخ آث ملويا، **المنتقى في قضاء مجلس الدولة**، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2003.

767: قرار للغرفة الإدارية للمجلس الأعلى سابقاً بتاريخ 1973/04/06 جاء فيه "... وهكذا يجد الضرر المنصب على ملك المستأنف مصدره في خطأ رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي بتجاهله للقانون، لم يتخذ كل الاحتياطات الضرورية لضمان النظام العام على تراب البلدية... حيث ينتج بالفعل من الملف بأن الشروط التي مورست فيها مكافحة الحريق تُظهر عدم كفاية الوسائل الضرورية لنفاذ الخسارة، وأن رئيس البلدية قام شخصياً بإدارة تلك العمليات وكان يقود بنفسه إحدى الشاحنات المعبئة بالمياه، وعندئذ لا يمكن نسبة أي خطأ ضد البلدية في تنظيم وسير المرفق العام للمكافحة ضد الحريق...". لحسن بن الشيخ آث ملويا، **المسؤولية الإدارية - المسؤولية على أساس الخطأ** -، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 213

المادة 139 من قانون البلدية 90-08⁷⁶⁸، تأكيداً لما جاء في المادة 171 من قانون البلدية لسنة 1967، إلا أن قانون البلدية الحالي لا نجد فيه حكم مماثل، فلم يشر لهذا النوع من المسؤولية، مما يفرض علينا طرح العديد من الأسئلة وهي: ما هو سبب تراجع المشرع عن تحميل البلدية المسؤولية الإدارية عن أضرار التجمهرات والتجمعات؟ وهل هذا التراجع معناه أن البلدية ليست المسؤولة بمفردها عن الأضرار الناجمة عن التجمهر والتجمعات وإذا نفت عنها المسؤولية هل تتحملها الدولة؟.

بالرجوع لقانون البلدية لسنة 2011 نجد أنه أكد على مسؤولية البلدية مدنياً في حالة وجود أخطاء مرتكبة من رئيس البلدية ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة، وفي نفس الوقت نفي مسؤولية البلدية اتجاه الدولة والمواطنين إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات الواقعة على عاتقها المواد 144 و 147 من نفس القانون، مما يطرح إشكالية حول من هي الجهة التي تتحمل المسؤولية الإدارية في حالة الأضرار الناجمة عن أعمال العنف والتجمعات بالبلدية؟.

768: قرار لمجلس الدولة مؤرخ في 2006/02/22 فهرس 114، عدد 08، نفي مسؤولية البلدية عن الأضرار اللاحقة بالأشخاص والسلع غير المؤمنة الحاصلة أثناء المظاهرات المخلة بالنظام العام والأمن وحملها للصندوق الخاص بتعويض ضحايا الإرهاب المسير محليا من طرف الوالي، ذكره لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري -دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 259.

- ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2000/04/24 عن الغرفة الرابعة أن أعمال سلك الحرس البلدي هو مسؤولية الولاية لا البلدية، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ص 213. يمكننا أن نستخلص بأن مجلس الدولة اعتمد على تبعية وحدات الحرس البلدي للوالي وهي تابعة له من الناحية المالية التنظيمية والتأديبية، طبقاً للمرسومين التنفيذي رقم 96-265 و 96-266 اللذان ينصان على تبعية سلكي الحرس البلدي والدفاع الذاتي إدارياً، تنظيمياً ومالياً للوالي.

و لما كانت هذه التبعية قائمة بحكم القانون وقررها مجلس الدولة، إذا فالأساس المعتمد عليه في هذا القرار هو مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه الضارة بالغير حتى وإن لم يذكر مجلس الدولة ذلك صراحة في قراره.

* ببسيط مهدي، المسؤولية الإدارية عن المخاطر الخصوصية للضرر وتطبيقاتها القضائية في الجزائر، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشر، 2006/2009، ص 16.

- قرار مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 2003/07/22 عن الغرفة الثالثة، تم إعفاء البلدية من المسؤولية عندما تتصرف حفاظاً على أمن وسلامة المواطنين، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2003، ص 205.

- ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2004/12/21 عن الغرفة الثالثة "غير منشور"، "يعتبر الوالي مسؤولاً عن وحدات الحرس البلدي في دائرة اختصاصه"، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المسؤولية الإدارية - المسؤولية على أساس الخطأ -، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 213.

- قرار مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 2005/11/29 عن الغرفة الثالثة، بأن أعمال الشغب لا تعتبر سبباً كافياً للفرد للتخلص من التزاماته تجاه الإدارة بدفع مبلغ الإيجار، مجلة مجلس الدولة، عدد 07، 2005، ص 125.

في قانون البلدية 67-24 كانت البلدية هي المسؤولة عن تعويض الأضرار بسبب التجمهر وأعمال العنف وفقا لأحكام المادة 171 منه، تكون مع تحمل الدولة نصف التعويض على سبيل التضامن في دفع الخطر، وبعد صدور قانون البلدية لسنة 1990 أضحت المسؤولية على عاتق البلدية بشكل كاملة بموجب المادة 139 منه⁷⁶⁹.

وبالإضافة لتحمل البلدية المسؤولية عن التعويض عن أضرار التجمهرات والتجمعات، حمل المشرع مسؤولية التعويض للصندوق الخاص بالتعويضات⁷⁷⁰، الذي أنشئ بموجب المادة 70 من الأمر 69-07 المتضمن قانون المالية لسنة 1970⁷⁷¹.

كان الهدف الأساسي من إنشاء الصندوق الخاص بالتعويضات تحمل كل التعويضات أو جزء منها الممنوحة لضحايا الحوادث الجسدية أو إلى ذوي حقوقهم، إذا كان سبب هذه الحوادث التي تعطي الحق في التعويض، السيارات ذات المحرك في حالة إذا ما بقي مسؤول الأضرار مجهولا، أو كان في وقت الحادث مجردا من الضمان أو ناقص الأهلية أو غير مؤمن عليه، أو اتضح أنه مفلس كليا أو جزئيا حسب المادة 168 من المرسوم التشريعي 93-01.

لكن بالرجوع لنص المادة 122 من القانون 89-26 المذكور سابقا وسعت صلاحيات واختصاص الصندوق الخاص بالتعويضات ليشمل التكفل بتعويض كل أو جزء من الأضرار اللاحقة بالأشخاص أو السلع غير المؤمنة، التي تحدث إثر المظاهرات المخلة بالنظام العام والأمن، ليؤكد المشرع بعدها على تحمل الصندوق تعويض الأضرار التجمعات والتجمهرات - أعمال العنف الجماعي - بنصه في المادة 168 من المرسوم التشريعي 93-01 المذكور أعلاه على أنه: " كما يتكفل أيضا الصندوق الخاص بالتعويضات بتعويض الأضرار الجسدية التي لحقت بالأشخاص نتيجة المظاهرات المخلة بالنظام العام والأعمال الإرهابية، وزيادة على ذلك

769: فانة طارق، مسؤولية البلديات عن أعمال التجمهر، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشرة، 2006/2009، ص 50.

770: فانة طارق، مسؤولية البلديات عن أعمال التجمهر، المرجع السابق، ص 51.

771: أنشئ بموجب المادة 70 من الأمر 69-07 المتضمن قانون المالية لسنة 1970، نظمه كل من:

◀ أمر رقم 74-15 مؤرخ في 30/01/1974 يتعلق بإلزامية التأمين على السيارات ونظام التعويض عن الأضرار (ج.ر.ج.ج رقم 74/15).

◀ مرسوم رقم 80-37 مؤرخ في 16/02/1980 يتعلق بشروط تطبيق المادة 07 من أمر رقم 74-15، (ج.ر.ج.ج رقم 80/08).

◀ قانون رقم 89-29 مؤرخ في 31/12/1989 يتضمن قانون المالية لسنة 1990 (ج.ر.ج.ج رقم 90/01).

◀ قانون رقم 03-22 مؤرخ في 28/12/2003 يتضمن قانون المالية لسنة 2004 (ج.ر.ج.ج رقم 04/01).

يتكفل الصندوق بتعويض كل أو جزء من الأضرار المادية التي لحقت بأموال الأشخاص الطبيعيين إثر المظاهرات المخلة بالنظام العام والأعمال الإرهابية...".

فطبقا للمادتين 122 و 168 المذكورتين أعلاه الصندوق الخاص بالتعويضات هو الجهة المسؤولة عن تعويض الأضرار الجسدية والمادية الناتجة عن أعمال التجمهر والتجمع التي يسري عليها القانون رقم 89-29 والمرسوم التشريعي 03-01 من حيث الزمان، إلى حين صدور القانون رقم 03-22 المتضمن قانون المالية لسنة 2004، حيث ألغت المادة 30 منه المادة 122 والمادة 168، وبذلك تكون البلدية هي الجهة المسؤولة عن تعويض الخسائر والأضرار الناتجة عن الجنايات والجرح المرتكبة بالقوة العلنية أو بالعنف في ترابها خلال التجمهرات والتجمعات التي يسري عليها القانون رقم 03-22 من حيث الزمان .

أما بالنسبة لموقف القضاء ⁷⁷² فإن مجلس الدولة استقر في قرار له على أن مسؤولية التعويض عن كل أوجه الأضرار والخسائر الجسدية والمادية الناتجة عن أعمال التجمهرات والتجمعات والمظاهرات المخلة بالنظام العام والأمن، يتحملها الصندوق الخاص بالتعويضات طبقا لمقتضيات المادة 122 من القانون 89-29، والمادة 68 من المرسوم التشريعي 93-01 المعدلتان للمادة 24 من الأمر 74-15 المتعلق بالزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار ⁷⁷³ .

772: قانة طارق، مسؤولية البلديات عن أعمال التجمهر، المرجع السابق، ص 52 .

773: قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 021626، المؤرخ في 22/02/2006، تتلخص وقائع القضية في تعرض شركة لأضرار وخسائر تسببت فيها عروش القبائل، وتضمن القرار الحيثيات التالية:

"حيث بعد الاطلاع على مختلف أوراق القضية يتضح أن الأضرار التي لحقت بالشركة المستأنفة لئن كانت ثابتة من حيث حالتها المادية مثلما يؤكد محضر إثبات الحالة الذي حرره السيد المحضر القضائي في هذا الصدد، فإن نسبة هذه الأفعال المتسببة في تلك الأضرار إلى جهة معينة غير ثابتة إذ أن المستأنف ينسبها أحيانا إلى الجماعات الإرهابية وأحيانا أخرى إلى أعمال الشغب التي قامت بها فئة من شباب منطقة القبائل .

حيث أن مسؤولية التعويض عن كل أوجه الأضرار الملحقه بالأشخاص والسلع غير المؤمنة التي تحدث إثر المظاهرات المخلة بالنظام العام والأمن يتحملها الصندوق الخاص بالتعويضات طبقا للمادة 122 من قانون المالية لسنة 1990 المعدل للمادة 24 من أمر رقم 74/15 المتعلق بالزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار .

حيث أمام هذا الوضع، ومهما يكن من الأمر، فإن البلدية لا تتحمل مسؤولية التعويض عن الأضرار اللاحقة بالمؤسسة المستأنفة مما يجعل الدعوى غير مؤسسة تجاهها . " رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 1452.

- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 38665 والمؤرخ في 29/10/2008. حيث تتلخص وقائع القضية في أنه بتاريخ 18 جوان 2001 قامت مجموعة من الأشخاص بمظاهرات بدائرة عين مليلة ولاية أم البواقي، وقاموا أثناءها بحرق محلات تجارية لأحد السكان، وتضمن القرار الحيثيات التالية: =

من جانب آخر إن تحميل البلدية المسؤولية عن التجمهر وأعمال العنف، لابد أن يترافق مع توفير الإمكانيات اللازمة لقيام البلدية بالمهام المنوطة بها في حفظ النظام العام داخل البلدية، حيث نجد قانون البلدية لسنة 2011 منح لرئيس البلدية سلطة تسخير قوات الشرطة البلدية في قيامه بمختلف صلاحياته فوضع الشرطة تحت تصرفه وهو أمر ضروري لتقوية مواقفه⁷⁷⁴، وتنفيذ قراراته وفرض الاحترام على مبادراته، لكونه يتمتع بقوة عمومية تحت تصرفه وليست تحت خدمته وهذا يتطلب نظرة نوعية في اختيار الأفراد وضمان تكوين متخصص لهم، وضمان الأدوات القانونية والمالية لممارسة هذه المهمة .

إلا أنه نظرا لكون الإخلال بالأمن نتيجة أعمال العنف والتجمهر، تتعدى إمكانيات البلديات وكذا للطابع الوطني -القومي- لموضوع الأمن العمومي خاصة منذ بداية التسعينات إلى الآن، حيث عرفت الجزائر وضع أمني استثنائي منذ ذلك الوقت في البداية ظاهرة الإرهاب ثم الآن ظاهرة الاحتجاجات المختلفة، كل ذلك جعل المشرع يتراجع عن تحميل البلدية المسؤولية عن أضرار التجمهر، ومنح الوالي سلطات للحفاظ على الأمن داخل الحدود الإقليمية للولاية ضمن قانون الولاية، مع منحه السلطة الكاملة لتسخير قوات الشرطة والدرك الوطني حسب ما تم النص عليه بالمواد 112 و 116 و 117 و 118 و 120 من قانون البلدية الحالي حتى الشرطة البلدية⁷⁷⁵ أو ما أصبح يعرف بالحرس البلدي وضع تحت سلطة الوالي يضاف

= " حيث أنه طبقا للمادة 122 من قانون رقم 29/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتضمن قانون المالية لسنة 1990، والمادة 168 من مرسوم تشريعي 93-01 مؤرخ في 19/01/1993 يتضمن قانون المالية لسنة 1993، فإن الصندوق الخاص بالتعويضات الذي أنشأ بموجب أمر رقم 107/69 المتضمن قانون المالية لسنة 1970، فإنه يتكفل بكل أو جزء من الأضرار الملحقثة إثر المظاهرات، وهي المادة التي ألغيت في وقت لاحق بموجب المادة 30 من قانون رقم 22/03 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003 المتضمن قانون المالية لسنة 2004.

حيث أنه من المعطيات السابقة فإن الصندوق الخاص بالتعويضات هو المسؤول عن التعويض في قضية الحال، مما يتعين إلغاء القرار المستأنف الصادر عن مجلس قضاء أم البواقي بتاريخ 18 جوان 2002، والفصل من جديد بعدم قبول الدعوى الأصلية شكلا لسوء التوجيه.

- قانة طارق، مسؤولية البلديات عن أعمال التجمهر، المرجع السابق، ص 52 .

774: تنص المادة 2/93 من قانون البلدية على " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا "

775: جهاز الشرطة البلدية أنشئ بموجب مرسوم تنفيذي رقم 93-207 المؤرخ في 22/09/1993 المتضمن إنشاء سلك شرطة البلدية والمحدد لمهامه وكيفية عمله، إذ يتولون المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة ويتكون هذا السلك من (-سلك مراقبي الشرطة البلدية -سلك محافظة الشرطة البلدية -سلك أعوان الشرطة البلدية، لتتغير تسميتها فيما بعد تحت إسم الحرس البلدي بموجب مرسوم تنفيذي رقم 96-265 .

إلى ذلك المادة 13 من المرسوم التنفيذي 96-265 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي التي اعتبرت الوالي السلطة الإدارية المسؤولة عن إقامة وحدات الحرس البلدي التابعة لدائرة اختصاصه وعن دعمها الإداري والمادي .

ج: المسؤولية بفعل المركبات: للمحاكم العادية الاختصاص بدعوى التعويض عن الأضرار التي تسببها المركبات الإدارية، وذلك لتوحيد نظام التعويض أيا كانت نوعية المركبة إدارية أو خاصة، ونظرا لعمومية النص الوارد بالمادة 802 من ق.إ.م.إ، فإن الاختصاص يبقى للقضاء العادي ولو كان الضرر التي سببته المركبة وقع خلال مشاركتها في عملية تحقيق أشغال عامة، وتخضع مسؤولية الشخص العام لنصوص الأمر 74-15 المتعلق بالزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار التي تسبب فيها.

ولم تبقى الحوادث في نطاق التصادم وإنما امتدت إلى حالات أخرى بعيدة عن هذا النطاق، ومنها اعتبار من حوادث المركبات الحوادث التي يتسبب فيها الوحل الذي تتركه شاحنات مؤسسة أشغال عمومية والأضرار التي تسببها ارتجاجات المركبات الثقيلة⁷⁷⁶.

د: المسؤولية عن مخاطر الأشغال العمومية⁷⁷⁷: يندرج ضمن نظام المسؤولية بدون خطأ المسؤولية الناجمة عن الأشغال العمومية، ويشترط في الضرر المادي المستوجب للتعويض أن يكون محقق الوقوع أي يكون قد وقع فعلا أو سيقع حتما، كوقوع حادثة سير على الطريق بسبب أشغال عمومية غير معلن عنها بشكل كافي، أو سقوط شجرة في ملكية عامة أو نقص قيمة ملكية بسبب وجود منشأة عمومية مجاورة تصعب من النفاذ إليها، تختلف المسؤولية هنا بحسب إذا كان المضرور من الغير أو من مستعملي المنشآت أو من المشاركين فيها.

الجماعات المحلية هي المسؤولية عن الأضرار اللاحقة بمستعمل المباني والأشغال العمومية، وهو ما أكدته قرار المحكمة العليا " و متى كان من المقرر أيضا أن إنجاز المدارس وصيانتها تابع للبلدية التي تقع بها هذه المدارس..⁷⁷⁸ ولا يستفيد من التعويض إلا إذا كان

776: عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 372.

777: خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 36 وما يليها.

778: - قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 1999/03/08 قضية رئيس بلدية عين أزال ضد ع.ط ومن معه " قرار غير منشور: لحسن بن الشيخ آث ملوثا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول -، المرجع السابق، ص 34.

- قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2004/01/06 قضية ورثة م.أ ضد بلدية بولهيلات باتنة قرار غير منشور: لحسن بن الشيخ آث ملوثا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 36

- قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2004/02/10 قضية بلدية الزبوجة ضد س.أ ومن معه، قرار غير منشور: لحسن بن الشيخ آث ملوثا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 37.

الضرر غير عادي ويمس بحق مشروع⁷⁷⁹.

تتحمل الجماعات المحلية المسؤولية غير الخطئية عن المساس بالسلامة المعنوية أو الجسمانية للموظفين والمنتخبين البلديين، وكذا عن الحوادث الطارئة التي يتعرض لها الموظفون والمنتخبين في حالة حدوث ضرر ناجم عن مبنى عمومي، ترفع الدعوى ضد السلطة المالكة للمبنى، ولكن إذا كان الضرر ناتج عن الأشغال العمومية ترفع الدعوى ضد الجهة الإدارية التي قامت بالأشغال.

أما عن مسؤولية كل من الولاية والوزارة عن مخاطر العمران المختلفة فتعقد كلما كانت الأضرار ناتجة عن أشغال عمرانية ذات طابع جهوي أو وطني، وهو ما أقرته المحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 1989/02/25 أن مديرية المنشآت القاعدية لولاية المسيلة و وزير الأشغال العمومية مسئولان على الضرر الذي لحق السيد "ش.ع" مستتدة في ذلك إلى المادة 75 من قانون الولاية والمادة 76 من القانون 17-83 المتضمن قانون المياه⁷⁸⁰.

هـ: المسؤولية الإدارية على نشاط بعض المرافق: توجد على مستوى الجماعات المحلية خاصة البلدية بعض المصالح ذات الطابع الإداري، وبالرجوع لقرارات مجلس الدولة كالقرار المؤرخ في 2000/01/31 الذي يقر مسؤولية الجماعات المحلية على أساس الخطأ المرفقي⁷⁸¹، حيث تكون مسؤولة عن أنشطتها في مجال الضبط الإداري، مصالح مكافحة

- قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2004/07/20 قضية بذوى حقوق ط.م ضد بلدية سوقر قرار غير منشور: لحسن بن الشيخ آث ملوثا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 41.

- قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2003/03/11 قضية بلدية أرزيو ضد م.خ، قرار غير منشور: لحسن بن الشيخ آث ملوثا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 42.

- قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2006/02/22 قضية ق.ع ضد بلدية القبة، أقر مسؤولية البلدية قائمة على أساس الخطأ المفترض المتمثل في انعدام الصيانة العادية للحديقة، قرار غير منشور: لحسن بن الشيخ آث ملوثا، دروس في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 48.

779: إقرار مسؤولية البلدية عن وفاة شخص بصعقة كهربائية بسبب إهمالها صيانة عمود كهربائي، قرار لمجلس الدولة بتاريخ 2008/01/30، مجلة مجلس الدولة، عدد 09، 2009، ص 100 وما يليها.

780: قرار للمحكمة العليا بتاريخ 1989/02/25 الغرفة الإدارية في الملف رقم: 56392، المجلة القضائية، العدد 04، 1990، ص 193

781: قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2000/01/31 أقر مسؤولية البلدية على أساس الخطأ المرفقي بخصوص سيارة كانت محجوزة وموضوعة بحظيرة البلدية والتي ضاعت ولم يتمكن صاحبها من استرجاعها رغم تحصله على ترخيص بذلك وأن الحظيرة تابعة للبلدية وتشرف على تسييرها وبذلك تكون ملزمة برد السيارة أو تعويضه نقدا لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 285.

الحرائق، مؤسسات التعليم الأساسي، الأجهزة الاجتماعية... إلخ، وأهم هذه المرافق نجد :

01: المسؤولية الإدارية على نشاط مرفق الشرطة⁷⁸²: يشمل نشاط مصالح الشرطة كل من القرارات القانونية التي تتخذها لممارسة نشاطها، أو القرارات التي تصدرها لصالح المواطنين وتسمى "الضبط الإداري"، يتنوع النشاط المادي التنفيذي لمصالح الشرطة بتنوع حالات الحفاظ على النظام العام⁷⁸³، فنشاطات تتطلب استعمال السلاح وأخرى لا تتطلب ذلك⁷⁸⁴.

و تقوم مسؤولية الجماعات المحلية على أساس الخطأ البسيط، عند اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالضبط الإداري، فتتحمل المسؤولية في حالة عدم اتخاذ الإجراءات التنفيذية للضبط الإداري أو نقصها⁷⁸⁵، فالقاعدة العامة إذن هي مسؤولية الشرطة عن نشاطها العام لذا يخضع لنظام الخطأ الجسيم، إلا في حالة استعمال السلاح الخطير فتقوم المسؤولية دون خطأ وفي حالة التجمهرات المسؤولية تقوم دون خطأ بغض النظر عن نوعية السلاح المستعمل⁷⁸⁶، لأنه يصعب على الضحية تحديد سبب الضرر والمسؤولية عنه⁷⁸⁷.

02: المسؤولية الإدارية بسبب ممارسة الوصاية الإدارية: تقوم مسؤولية الإدارة بسبب ممارستها للوصاية الإدارية على أساس الخطأ الجسيم، و يعود ذلك لدقة ممارسة هذا النوع من الرقابة، وحين نبحت في هذا النوع من الوصاية نجد 03 حالات وهي:

782: عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية - دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة -، المرجع السابق، ص 236.

783: عادل بن عبد الله، المسؤولية الإدارية عن مخاطر استعمال السلاح، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 159.

784: أقر مجلس الدولة الجزائري في 01/02/1999 بمسؤولية مصالح الشرطة في قضية المديرية العامة للأمن الوطني ضد أرملة لشاني ومن معها، قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 08/03/1999 مسؤولية الدولة على أساس مخاطر استعمال السلاح، لحسن بن الشيخ آث ملوثا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني، دار الخلدونية، 2007، الجزائر، ص 115.

785: رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، د. م. ج، الجزائر، طبعة 1995، ص 81.

786: بولعيون فراح، المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة، مذكرة نهاية التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 14، 2005/2006، ص 30.

787: أقر المشرع الجزائري بموجب مرسوم تنفيذي رقم 99-47 مؤرخ في 13/02/1999 يتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين، ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث ووقعت في إطار مكافحة الإرهاب وكذا لصالح ذوي حقوقهم، مسؤولية الدولة الناجمة عن استعمال الأسلحة والأشياء الخطرة والمؤدية إلى إحداث أضرار بالمواطنين، سواء كان هذا الاستعمال من قبل العناصر الإرهابية أو عناصر قوات الأمن أو الجيش أو الدرك الوطني في إطار مكافحتها للإرهاب.

وقد تناول هذا المرسوم التنفيذي كيفية تعويض الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب وكذا لصالح ذوي حقوقهم.

«مسؤولية الوصاية اتجاه الغير: يتحقق هذا النوع من الوصاية حين ترتكب الإدارة الوصية خطأ إثر ممارسة وصايتها، ونظرا لدقة هذا النوع من الوصاية على الموازنة بين الرقابة الإدارية وحقوق حرية الجهة الموصى عليها يشترط الخطأ الجسيم لقيامها⁷⁸⁸.

«مسؤولية الوصاية اتجاه الإدارة الموصى عليها: يتحقق هذا النوع من الوصاية حين ترتكب الإدارة الوصية خطأ إثر ممارسة وصايتها من خلال إهمال أحد موظفيها في ممارسة الرقابة الوصائية نتيجة لتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية فإنها تكون مسؤولة عن أعمالها المادية والقانونية إذا ألحقت أضرار بالغير، ويثور التساؤل في هذا الإطار عن ما مدى مسؤولية الجماعات المحلية عن الأعمال التي تباشرها السلطة المركزية في حالة الحلول وأصاب ضرر الغير ؟ يقع على عاتق الهيئات المحلية مسؤولية تعويض الأضرار، لأن السلطة المركزية قامت بالتصرف بإسم الهيئة المحلية ولحسابها.

«مسؤولية الإدارة الموصى عليها اتجاه الغير: بالرجوع لقانون البلدية والولاية نجدهما يمنحان للإدارة الوصية في إطار الرقابة الإدارية سلطة الحلول محل الموصى عليها، هذا الحلول تناولته سابقا بالتفصيل.

فهنا السلطة الموصى عليها هي المسؤولة، فإذا قام الوالي طبقا لقانون البلدية بالحلول محل البلدية، وأصدر مثلا قرار تسبب بضرر للغير فإن البلدية هنا هي التي يقع عليها المسؤولية الإدارية، لأن الوالي قد تدخل بإسم البلدية ولصالحها، لكن مع ذلك الجهة الوصية مسؤولة اتجاه الغير حين ترتكب خطأ جسيم.

أما في غير حالات الحلول حين تكون السلطة الوصية على الجماعات المحلية قد تسببت بضرر للغير بفضل صلاحياتها الخاصة، فيشترط على المتضرر رفع دعواه ضد الإدارة الوصية المتسببة بالضرر.

03: المسؤولية الإدارية بسبب نشاط مصلحة مكافحة الحرائق: تتعقد مسؤولية الإدارة على أساس امتناعها عن القيام بأعمال يلزمها القانون بها، ويؤدي إلى إحداث أضرار بالأفراد إذا امتنعت الإدارة عن القيام بعمل يلزمها القانون به، وترتب عن الامتناع أضرار للأفراد، كأن تمتنع البلدية عن توفير الاحتياطات والاستعدادات اللازمة للحماية المدنية وترتب عن ذلك أضرار للأفراد نتيجة الإهمال.

788: خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 75.

إن نشاط مكافحة الحرائق كثير الوقوع في ميدان مسؤولية البلدية، وتؤسس على أساس الخطأ الجسيم حيث تنص المادة 1/89 من قانون البلدية، على أنه " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية، لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث " أما المادة 117 من قانون الولاية فتتص على " الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات، على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها " .

الفرع الرابع

دعاوى الرجوع للجماعات المحلية - البلدية والولاية - .

سأستعرض هنا القضاء المختص بدعاوى الرجوع للجماعات المحلية -البلدية والولاية-، وأيضا لأنواع تلك الدعاوى، ثم أتطرق لكيفية تحريك الدعوى القضائية، وكيفية دفع تعويض الضرر الناجم عن المسؤولية الإدارية.

أولا: القضاء المختص بدعاوى الرجوع للجماعات المحلية - البلدية والولاية - .

كل من قانون البلدية والولاية لم يتطرق لمسألة الاختصاص في دعاوى الرجوع بالتعويض على مرتكب الفعل المسبب للضرر، سواء كان ضمن الغير أو موظفي ومنتخبي الجماعات المحلية، حيث المادة 140 من قانون الولاية نصت على " وتتولى الولاية ممارسة حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة "، ونفس الشيء بالنسبة للمادة 2/139 فيما اكتفت المادتين 144 و148 من قانون البلدية على منح البلدية حق الرجوع على مرتكب الفعل الضار، أو الخطأ دون أن يحدد هل الجهة القضائية المختصة هي القضاء العادي أو الإداري، لذا لابد لنا من التساؤل من هي الجهة القضائية المختصة بالفصل في دعاوى الرجوع هذه ؟.

في كل الحالات المستوجبة لمسؤولية البلدية والولاية التي تم ذكرها سابقا، تقوم البلدية أو الولاية/الدولة بتعويض الأضرار، ويمكنهما الرجوع على الفاعلين أو المشاركين الذين أثبت القانون مسؤوليتهم عن الفعل الضار، فنصت المادة 2/144 على أنه تلزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهات القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصي، فإذا كان للبلدية حق الرجوع على موظفيها المرتكبين للخطأ، فالأولى الرجوع على الغير مسبب الضرر

رغم أن المادة 2/143 من قانون البلدية لسنة 1990، قد نصت عليه صراحة " للبلدية الحق في رفع دعوى ضد المتسببين في هذه الحوادث" ⁷⁸⁹.

أما القضاء المختص بتقرير التعويض في حالة المسؤولية الإدارية، فهو القضاء الإداري حسب أحكام المادة 2/801 من ق.إ.م.إ، وأكدته نص المادة 7/804 من نفس القانون، كما نجد المادة 2/39 من نفس القانون تنص على " ترفع الدعاوى المتعلقة بالمواد المبينة أدناه أمام الجهات القضائية الآتية: 02- في مادة تعويض الضرر عن جناية أو جنحة أو مخالفة أو فعل تقصيري ودعاوى الأضرار الحاصلة بفعل الإدارة أمام الجهة القضائية التي وقع في دائرة اختصاصها الفعل الضار". و نشير إلى أن القضاء الإداري يكون دائما مختصا بالنظر في جميع دعاوى الرجوع باختلاف أطرافها، باعتبار أن العلاقة بين الإدارة والموظف تخضع للقانون العام.

ثانيا: أنواع دعاوى الرجوع.

بالنسبة لعلاقة الضحية بالإدارة والموظف نتائج جمع المسؤوليات بسيطة إلا أنها أكثر تعقيدا فيما يخص عبء التعويض الذي يقع عادة على الإدارة، إذ تكون تصفية التعويض عن طريق دعوى الرجوع التي تمارسها الإدارة ضد الموظف في حالة قيامها بدفع المبلغ كاملا للضحية، أو يمارسها الموظف ضد الإدارة في الحالة العكسية.

01: دعوى الرجوع المرفوعة من الإدارة على الموظف: تكون الولاية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس، ويمكنها الطعن لدى الجهة القضائية المختصة ضد مرتكبي هذه الأخطاء ترفع دعوى الرجوع من قبل الولاية على الموظف نظرا لكون الضحية تفضل غالبا رفع دعوى التعويض ضد الإدارة، ومن ثم يحق لها في حالة ارتكاب خطأ شخصي أن تطلب تسديد المبلغ المالي الذي دفعته فإننا نجد أن دعوى الرجوع المرفوعة من الإدارة على الموظف هي الأكثر استعمالا، وهذا يثير مسؤولية الموظف اتجاه الإدارة فيما يخص متابعتها أمام القاضي الإداري بسبب الخطأ الشخصي لهذا الموظف.

كرس المشرع الجزائري أحيانا وبشكل قاطع دعوى الرجوع للإدارة على الموظف، فحسب المادة 2/144 من قانون البلدية 10-11 فإنه يحق لهذه الأخيرة أن ترفع دعوى ضد منتخبها المحليين في حالة ارتكابهم خطأ شخصي وحملت البلدية بموجبه بتعويض المتضررين، و هو

789: عروج عبد العالي، المسؤولية الإدارية عن العنف الجماعي، مذكرة نهاية التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 17، 2008/2009، ص 67.

ما نصت عليه أيضا المادة 2/139 من قانون الولاية 07-12، التي تخول للولاية ممارسة دعوى الرجوع ضد منتخبيها عندما تتحمل التعويض عن أخطائهم الشخصية اتجاه الغير.

02: دعوى الرجوع المرفوعة من الموظف ضد الإدارة: يمكن استعمال دعوى الرجوع من طرف الموظف ضد الإدارة، ويكون ذلك في صورتين نظرية الجمع:

أ. قد يرفع الضحية الموظف الدعوى أمام القاضي العادي الذي يقرر خطأ شخصي يسنده إلى هذا الموظف رغم أن الخطأ مرفقي، فيحكم عليه بدفع مبلغ التعويض للضحية بكامله، فيجد هذا الموظف نفسه يتحمل نتائج الخطأ المرفقي لوحده، ولذلك جاء الاجتهاد القضائي لتفادي مثل هذا الوضع بحل جديد إلا أنه غير كاف، إذ يعطي الحق للموظف في متابعة الإدارة في مثل هذه الحالة، وذلك قبل صدور الحكم من القاضي العادي، وهو ما تناوله القانون الجزائري بالمادة 2/17 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 59-85 "عندما يلاحق موظف بسبب خطأ مصلحي، فإن الإدارة أو الهيئة العمومية التي يتبعها ملزمة، حين يكون الخطأ الشخصي منفصل عن ممارسة وظائفه وغير منسوب لهذا الموظف، بحمايته من الأحكام المدنية الموجهة ضده" ⁷⁹⁰.

ب. قد يحاكم الموظف أمام القضاء العادي رغم وجود خطأ شخصي مرفقي في آن واحد، فيتحمل هذا الأخير مبلغ التعويض بكامله رغم أن المسؤولية مشتركة بينه وبين الإدارة، فنجد أن الاجتهاد القضائي قد اعترف للموظف بحقه في مباشرة دعوى الرجوع ضد الإدارة.

وفي هذه الحالة لا يكون القاضي الإداري ملزما بما خلص إليه القاضي العادي، فيما يخص تقدير مبلغ التعويض الإجمالي أو توزيع عبء التعويض بين الإدارة والموظف

03: دعوى الرجوع المرفوعة من الجماعات المحلية ضد الغير: عندما تدفع الجماعات المحلية التعويضات لموظفيها أو لأعضاء المجلس الشعبي المحلي المضرور بسبب الغير، فتحل البلدية أو الولاية حسب الاختصاص محل الطرف المضرور لاسترداد المبالغ من الغير، أي يكون للبلدية أو الولاية حق رفع دعوى الرجوع ضد محدثي هذه الأضرار.

تطبق نفس القواعد في حالة ما إذا كان الضرر ناتجا عن فعل الغير ضد موظف أو منتخب تابع للجماعات المحلية قامت بتعويضه، إذ تحل هنا الإدارة محل حقوق المضرور وهو موظفها أو المنتخب المحلي، لاسترداد المبالغ المدفوعة له عن طريق دعوى الرجوع ضد الغير

790: محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فانز كنجق وبيوض خالد، د. م. ج، 2003، ص 260.

المتسبب بالضرر، لأن فعل الغير يعفي جزئياً أو كلياً الإدارة⁷⁹¹، وبالتالي ينفي مسؤولياتها بقدر نسبة مشاركتها بالخطأ، المادة 4/148 من قانون البلدية نصت على إمكانية هذه الأخيرة ممارسة دعوى الرجوع ضد المتسببين أو المشاركين في إحداث الضرر، عندما تكون قد عوضت الموظف اللاحق به الضرر، وكذلك الأمر بالنسبة لقانون الولاية إذ تضمن نفس الحكم في المادة 2/139 منه.

ثالثاً: كيفية تحريك الدعوى القضائية ودفع تعويض الضرر الناجم عن المسؤولية الإدارية.

كمبدأ عام في حالة عدم وجود نص خاص المسؤولية الإدارية سواء كان سببها عملاً مادياً أو قراراً إدارياً تتقدم وفق القاعدة المقررة في المادة 133 من القانون المدني وهي 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار، وبالتالي يرفع المتضرر دعواه ضد البلدية/الولاية أمام القضاء الإداري قبل انقضاء هذه المدة وإلا كانت غير مقبولة.

أما المبدأ الأساسي في دفع التعويض هو أنه لا يُعوض إلا الضرر المطالب بالتعويض عنه، لذا القاضي هنا لا يمكنه الحكم بتعويض يفوق المبلغ المطلوب منه، وإلا حكم بما لم يطلب به ويكون قراره عرضة للطعن فيه.

يشترط في التعويض أن يكون كاملاً، يغطي كل الضرر الواقع على المضرور، ويشمل ما لحقه من خسارة وما فاتته من كسب، ويكون في حدود طلبات المضرور، لذا المتضرر عليه وضع سقف محدد للتعويض ويجوز له أن يحيل تحديد مبلغ التعويض إلى ما تسفر عليه الخبرة، أما إذا لم يحدد المتضرر مبلغ التعويض فعلى القاضي دعوته لتصحيحها وإلا كانت غير مقبولة⁷⁹².

ونشير أنه كل من قانون البلدية والولاية السابقين والحاليين لم يحددوا كيفية التعويض، لكن الأصل هنا هو مبادرة الإدارة لتنفيذ أحكام الإدانة المالية بالطريق العادي، من خلال المبادرة التلقائية من الإدارة في دفع ما على عاتقها من مستحقات مالية، متبعة قواعد المحاسبة العمومية المبينة بالقانون 21-90⁷⁹³.

و في حالة عدم التنفيذ التلقائي من الإدارة كان لابد من إجراءات بديلة لتنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعويض، و أول تدخل للمشرع كان بمقتضى المادة 06 من قانون المالية 1966

791: محيو أحمد، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 261.

792: طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 209.

793: قانون رقم 21-90 مؤرخ 15/08/1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية (ج.ر.ج. رقم 90/35).

⁷⁹⁴ ، حيث نصت على حق الدائن في أن يطلب من السلطة المختصة أن تسجل دينه، وخول وزير المالية حق اقتطاع الاعتمادات المالية اللازمة لسداد ديون الإدارات العامة، بناء على طلب الوزارات المعنية.

ومواكبة للتطورات الاقتصادية و الاجتماعية ... أوجد المشرع قواعد بديلة في تنفيذ الأحكام القضائية، تتمثل في أحكام القانونين 75-48 المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم ⁷⁹⁵، إلا أنه ألغيت أحكامه بموجب المادة 05 من القانون رقم 91-02 والذي يحدد القواعد الخاصة المتعلقة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والذين حددتهم المادتين 01 و 05 منه ⁷⁹⁶ .

فالمستفيد من حكم الإدانة المالية على الجماعات المحلية يجب أن يكون السند المثبت لدينه حكما قضائيا مهورا بالصيغة التنفيذية قد استنفذ كل أوجه الطعن العادية سواء كان صادرا عن محكمة الدرجة الأولى أو صادرا عن المجلس القضائي نتيجة استئناف أو عن غرفته الإدارية أو مجلس الدولة ⁷⁹⁷ .

يقدم هذا السند التنفيذي رفقة طلب موجه إلى أمين الخزينة العمومية يشرح بموجبها الدائن أسباب مطالبته بتطبيق أحكام القانون رقم 91-02 ، زائد الوثائق والسندات الدالة على فشل الطرق الودية والتي تتضمن الإلزام بالدفع الذي يوجهه المحضر القضائي للطرف المحكوم ضده ممهلا إياه مدة 20 يوما قبل اللجوء إلى التنفيذ الجبري، وكل ما من شأنه إثبات قيام الدائن بقيامه بالمحاولات الودية وأن هذه الإجراءات بقيت طيلة شهرين بدون نتيجة ابتداء من تاريخ إيداع الملف لدى المحضر القائم بالتنفيذ، مع ملاحظة أنه بعد استيفاء الشروط المذكورة أعلاه يقوم أمين خزينة الولاية بموافاة كل من النائب العام والجهة المدينة بنسخة من الملف المقدم من طرف الدائن ⁷⁹⁸ .

794: المادة 06 من قانون المالية لسنة 1966 (ج.ر.ج.ج. رقم 65/108).

795: أمر رقم 75-48 مؤرخ في 17/06/1975 يتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم (ج.ر.ج.ج. رقم 75/53)

796: قانون رقم 91-02 مؤرخ في 08/01/1991 يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء (ج.ر.ج.ج. رقم 91/02) .

797: هنيش فتيحة ، ضمانات الأحكام و القرارات القضائية، رسالة ماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر ببسكرة، 2012/2013 ، ص 18 و 19 .

798: براهيمى فائزة ، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، رسالة ماجستير في الحقوق الأساسية و العلوم السياسية تخصص إدارة و مالية ، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة ببومرداس، 2011/2012 ، ص 157 .

و بعدها يقوم أمين خزينة الولاية - بعد استيفاء كل الشروط- بسحب مبلغ الدين من حسابات الهيئة المحكوم عليها طبقاً لأحكام المادتين 03 و 08 من القانون 91-02.

و لكي تقوم شركة التأمين بالتعويض يجب أن يكون الحكم إما نهائي أو ممهوراً بالصيغة التنفيذية ولم تكن فيه لا معارضة ولا استئناف و عند الحصول على الصيغة التنفيذية يقوم المعني بالأمر إلى التوجه إلى المحضر القضائي لتبليغ هذه الصيغة التنفيذية التي تمهل الشركة أجل 20 يوم لتنفيذ هذا الحكم وبعدها تحرر محضر عدم الامتثال للدفع من طرف المحضر القضائي وتتوجه إلى المحكمة التي صدر بها الحكم وإلى مكتب السيد الرئيس بعد الحصول على رقم الحساب البريدي أو البنكي لشركة التأمين وترفع دعوى التخصيص وهي دعوى لتخصيص مبلغ من الحساب الجاري للشركة يقطع منه مبلغ التعويض⁷⁹⁹.

799: رمضان فريد ، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية و إشكالاته في مواجهة الإدارة ، رسالة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري و إدارة عامة كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2013/2014 ، ص 162 و ما يليها .

خلاصة الفصل الثاني:

في هذا الفصل من خلال تناول النصوص القانونية المنظمة لنشاط الجماعات المحلية، خلصت إلى أنه رغم الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية والتي تناولت في الفصل الأول إلا أنها لم تبلغ أهدافها، حيث النتائج التي توصلت إليها ليست إيجابية كلية خاصة بالنسبة للبلديات، فهناك بعض السلبات التي تقف في طريقها بالرغم من الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها، وأهم هذه العوائق أنواع الرقابة المختلفة الممارسة عليها، فهي مشددة خاصة الرقابة الإدارية، وأيضا قوانين البلدية والولاية المتتالية لم تضع آليات تضمن حماية لتلك الاختصاصات ، حيث التدخل المتكرر مساس حقيقي لاستقلالية الجماعات المحلية.

ويمكن استخلاص ملاحظات حول حدود الرقابة الخاضعة لها الجماعات المحلية وهي:

أولا: بالنسبة للرقابة الإدارية: رغم كون قانون البلدية والولاية الجديدين جاء ثمة للإصلاحات التي شملت عدة قطاعات بالجزائر وبالنظر للمتطلبات في كل المجالات، إلا أنهما جاءا متشددين من حيث رقابة السلطة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية، بل جاءا أكثر توسعا مقارنة بالقوانين السابقة، فوسّع مجال رقابة الوالي والوزير على المداورات، وكذا في إمكانية الحلول وحل المجالس المحلية.

وما يلاحظ أيضا أن الولاية تعيش حالة خضوع تام لممثل السلطة المركزية -الوالي- بسبب الازدواج الوظيفي الذي تحول لصالح وظيفته كممثل للدولة⁸⁰⁰، مما نتج عنه تبعية شبه كلية للمجلس الشعبي الولائي له، ومن جهة أخرى هذا المجلس لا يستفيد إلا بوسائل يمكن اعتبارها رمزية، كتقديم الوالي لتقرير حول وضعية الولاية ونشاط المجلس التنفيذي إلى المجلس الولائي، لهذا جمود وتحجر الأجهزة المحلية جزء منه يعود للتواجد الدائم والمطلق لسلطة الوصاية التي تتدخل بشكل مستمر في كل المجالات، فالمسؤولون المحليون لا يقومون غالبا بأي عمل إلا بناءا على موافقة صريحة من سلطة الوصاية⁸⁰¹.

إذن لكي يتم تجاوز هذه الوضعية يتعين إعادة النظر في الوصاية المفروضة على الجماعات المحلية والعمل على وضع نظام رقابي فعال يستمد نجاعته من المفهوم الجديد للسلطة الذي يقتضي التخفيف من وصاية الملائمة ومنح استقلال إداري ومالي كبيرين للجماعات المحلية ، بالإضافة إلى تقوية اختصاصاتها وتقاسم سلطة التقرير وتشجيع روح

800: مسعود شيهوب، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، المرجع السابق، ص 56

801: مسعود شيهوب، المرجع السابق ، ص 57.

المبادرة للمسيرين المحليين وتكوين المنتخبين وكذا العمل على التعاون والشاركة بين ممثلي الدولة والجماعات المحلية وعقلنه التدبير المحلي بهدف دعم الموارد المحلية⁸⁰².

ثانيا الرقابة السياسية: هي رقابة غير مباشرة لكنها تعطي ضمان أكثر لمشروعية أعمال ونشاطات الجماعات المحلية، وتمنع السلطات المحلية من الاستبداد والتعسف واستئثار السلطات، لكن ما يعاب عليها أنها رقابة غير فعالة في غالب الأحيان، لعدم وجود نصوص قانونية تنظمها أو تفرض على هيئات الرقابة من توقيع الجزاء على الجماعات المحلية.

ثالثا: بالنسبة للرقابة القضائية: تخضع أعمال الهيئات المحلية لرقابة القضاء بناء على دعوى قضائية يرفعها ذو الشأن للطعن في القرارات المخالفة للقانون.

من مزايا الرقابة القضائية أن هيئات القضاء الإداري تفصل في المنازعات بأحكام ذات حجية، مما يحمي حقوق الأفراد ضد انحراف أو إساءة استعمال السلطة ويحسم المنازعة الإدارية، وهو ما جعل البعض يقترح الإبقاء فقط على هذه الرقابة وإلغاء الرقابة الإدارية⁸⁰³، لكن رغم أن الرقابة القضائية تعد من بين أنواع الرقابة الأكثر ضمانا لحقوق الأفراد بالنظر لاستقلالية القضاء وحياده، إلا أننا لا نحبذ إلغاء الرقابة الإدارية كلية والاقتصار على الرقابة القضائية، لأن القضاء لا يمكنه التدخل لوحده دون طلب من أحد الخصوم، كما أنه لا يستطيع إلزام الهيئات المحلية بأداء وتنفيذ اختصاصاتها، كذلك طول مدة المنازعة وبطأ الإجراءات القضائية وحتى تكاليف المالية المتمثلة في المصاريف القضائية وتكاليف المحامي المفروض في الدعاوى الإدارية بموجب المادة 815 ق إ م إ، كلها أسباب تجعل العديد من المتضررين من قرارات الجماعات المحلية تعزف عن سلوك هذا الطريق إلا إذا كان ملزما بها.

802 : عزيز اعوينتي ، الجماعات المحلية من الوصاية إلى الاستقلال ، تاريخ الإطلاع 2014/09/07 ، مقال منشور على الأنترنت على الرابط التالي :

. [http : //www.oujdacity.net/national-article-22830-ar/national-article-22830-ar.html](http://www.oujdacity.net/national-article-22830-ar/national-article-22830-ar.html)

803: مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 292.

خاتمة

خاتمة:

من خلال هذا البحث حاولت معالجة وتحليل فكرة الاستقلالية والرقابة على الجماعات المحلية، فرغم أن الموضوع تطلب منا الكثير من الجهد والبحث لأنني حاولت تناول الاستقلالية والرقابة على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، لكن لا يمكننا الاعتماد على هذين القانونين لوحدهما، فكان لابد لنا من التطرق للقوانين السابقة للبلدية وللولاية و كذا للقوانين ذات الصلة بنشاط الجماعات المحلية.

وبالتالي خلصت إلى أهمية كل من الاستقلالية و الرقابة بالنسبة للجماعات المحلية، حيث يعدان أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، إلا أن واقع الجماعات المحلية والتشريعات التي تضمنت تقنين نشاطها أظهرت أن استقلالها محدود ويحتاج لمعالجة موسعة وتحليل جدي من طرف المشرع للوصول إلى جماعات محلية حقيقية هدفها التنمية المحلية. فتحديد حجم ومضمون الاستقلالية و الرقابة المحلية هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنظام الدولة المتأثر بعدة عوامل منها التقنية المتعلقة بمدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين السلطتين المركزية واللامركزية، وأخرى سياسية ترتبط بالإرادة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها وثالثها مالية، تتجلى في توزيع الأعباء بين الدولة والجماعات المحلية . و لذا تتجسد مظاهر استقلال الجماعات المحلية في:

1. تكريس وجود الجماعات المحلية المادي دستوريا وقانونيا.

2. الأسلوب المعتمد في اختيار مسيري الجماعات المحلية: يتم اختيار الأجهزة المشرفة على تسيير الشؤون المحلية عن طريق الانتخاب، هذا الأسلوب مطبق بصفة كلية بالبلدية بانتخاب هيئة المداولة (المجلس الشعبي البلدي) والهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، وبصفة جزئية بالولاية بحيث تنتخب الهيئة المداولة (المجلس الشعبي الولائي) وتعيين الهيئة التنفيذية (الوالي) من طرف السلطة المركزية.

3. نطاق اختصاص الجماعات المحلية: كل من قانون البلدية والولاية أعطى اختصاصات كثيرة ومتنوعة سواء للهيئات المنتخبة أو الهيئات التنفيذية، والممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، هذه الاختصاصات تشمل كل ما يهم الشؤون المحلية .

وفي إطار حديثنا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي هناك نقاط تم التطرق إليها، وهي أن كل منهما هيئتا التنفيذ كل فيما يخصه، لكن الوضع بالنسبة للوالي المعين من السلطة المركزية هناك شروط خاصة وعامة لالتحاقه بهذا المنصب وأهمها المستوى العلمي والكفاءة،

وهما الشرطان غير المطلوبان في متولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره منتخب من سكان البلدية فيمكن أن يكون هذا الأخير شخص لا يحسن لا القراءة ولا الكتابة وليس له مستوى ثقافي، فقط وصل للمنصب لأنه متصدر القائمة الفائزة بالأغلبية.

لذا مما تقدم في هذا البحث نخلص لعدة نتائج كان لا بد من إتباعها بإقتراحات نأمل أن تساهم في ترقية عمل الهيئات المحلية، ونورد ذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج :

أهم الاستنتاجات التي وصلنا إليها من خلال هذا البحث المتواضع نذكر ما يلي:

1. من أهم النتائج التي تبلورت لدينا هي أن الدساتير الجزائرية المختلفة لم تتناول الجماعات المحلية بالشكل الكافي، ولم تقم بمعالجة موضوع الجماعات المحلية بالشكل الذي يضمن المبدأ الدستوري أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية وأن البلدية هي الجماعة القاعدية، ورغم تأكيدهم على أن المجلس المنتخب المحلي يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، إلا أن كل الدساتير أهملت النص على استقلالية الجماعات المحلية وعلى حريتها في اتخاذ قراراتها، وحبذا لو تم التطرق في الدستور لإعطاء الجماعات المحلية إمكانية فرض الضرائب محليا وخلق موارد مالية محلية خاصة بها، وهذا لتدعيم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتقليل من التبعية المالية للدولة، لأن تلك التبعية تنعكس بالضرورة على استقلاليته، حيث الدولة حين تمنح الجماعات المحلية موارد مالية لا بد لها من مراقبة تلك الموارد، وبالتالي فرض سياستها ومخططاتها محليا خاصة إذا عرفنا أن الكثير من البلديات تعاني ضعف أو عجز في الموارد المالية المحلية.

2. وسع المشرع من اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وأخضعها للرقابة، لكن يتبين أن استقلال المجالس الشعبية البلدية والولائية غير كامل نظرا لنقص مواردها المالية.

3. جعل المشرع من صلاحيات الجماعات المحلية نظرية، إذ بدل أن يمنح الأسلوب العام للجماعات المحلية حرية وضع سياستها وممارسة صلاحياتها، أدى إلى جمودها وعدم تحركها إلا بناء على إذن من السلطة المركزية.

لكن عمليا إما أن تصدر السلطة المركزية التنظيمات دون أن تتنازل فيها كلية وفعلا عن الاختصاص الممنوح للمجالس أو لا تصدرها أصلا فتؤول الصلاحية إلى عدم التطبيق، وكثيرة هي النصوص الواردة بقانون البلدية والولاية التي تحيلنا على التنظيمات حتى كاد يفرغ القانونين من قيمتهما، لهذا من الأفضل أن يحدد المشرع مجال اختصاص كل من البلدية والولاية

والسلطة المركزية بشيء من الدقة للقضاء على حالة الخلط والغموض السائدة، وأن لا يترك هذه المهمة للتنظيمات .

❖ **تجنب تجزئة الصلاحية الواحدة بين مختلف درجات الإدارة:** حيث إضافة لتحديد صلاحيات مختلف الإدارات ينبغي لضمان التسيير الفعال للإدارة المحلية تحديد صلاحية كل من الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي بوضوح.

❖ **منح كل هيئة محلية المهام المناسبة مع إمكانياتها .**

❖ **تخصيص النفقات المالية المناسبة مع كل صلاحية مسندة:** بما أن اختصاصات المجالس المحلية متعددة يجب أن تستأثر بكافة الموارد المحلية وأن تحصل على الإعانات من الدولة لأن الموارد المحلية لا تكفي لمواجهة الحد الأدنى من مطالبها .

فالمشرع بإسناده للمجالس المحلية مسؤولية تنمية المجتمعات المحلية وفقا للإمكانيات المحلية، كان يهدف لجعل المجالس المحلية تعمل على تحديد احتياجاتها بحسب الأولوية وتجمعها وتنسقها في مشروع خطة محلية.

فرغم أن اختصاصات المجالس المحلية البلدية والولائية تتناول كافة المجالات التي تهم السكان المحليين في إطار السياسة العامة للدولة، لكن التفاوت في الإمكانيات المالية وحجم الموارد المالية المحلية بين بلدية وأخرى يجعل التنمية المحلية متفاوتة ،بالضرورة يخلق بلديات متطورة ومحقة للتنمية المحلية في كل القطاعات وبلديات عاجزة حتى على تلبية الحاجات الأساسية لمواطنيها، فهذا التفاوت نتج عنه اختلاف المشاكل التي تواجهها الجماعات المحلية، مما يجعل كل وحدة محلية تسعى للبحث عن الحلول التي تمكنها من مواجهة الصعوبات التي تعترضها في تحقيق التنمية المحلية.

فرغم المحاولات العديدة لإدخال الإصلاحات على مالية الهيئات المحلية لم يتم القضاء على الأزمة المالية المحلية، فلكي تستطيع الجماعات المحلية الاعتماد على مواردها الذاتية، لابد من إنجاز مشاريع التصنيع والاستثمار في الثروات المحلية وفقا لمخطط مدروس من جهة، والتخفيف من الرقابة المالية التي تنقل كاهلها وجعلها عاجزة عن المبادرة بالمشاريع محليا من جهة ثانية.

كما أن ضعف الأداء المحلي ليس بالضرورة لضعف الإمكانيات المادية فقد يعود لـ:

01 - نقص الكفاءة لدى المسيرين المحليين المنتخبين الذين لا يشترط فيهم لا قانون البلدية أو الولاية ولا حتى قانون الانتخابات الحالية أو السابقة شروط فيما يخص لا المستوى الدراسي

ولا حتى الثقافي ولم تضع شروط تخص الكفاءة أو النزاهة كما رأيناها سابقا من شروط التعيين في منصب الوالي أو غيره من المعينين، ما يترتب عليه بروز رؤساء بلديات ومنتخبين أميين تماما يسيرون البلديات وبإمكانهم أيضا الترشح لعضوية مجلس الأمة ليصبحوا مشرعين للأمة بعد وقت محدود .

وبالتالي هذا ينعكس على المشاريع والمخططات التنموية المحلية خاصة أن الكثير من المنتخبين المحليين تراجعوا عن أداء مهامهم الانتخابية لصالح الإدارة المحلية المعينين كالوالي والأمين العام للبلدية فعدم قيام المجالس المحلية بدورها كاملا ناتج عن عدم فهم المنتخبين للنصوص القانونية ونقص تجربتهم في تسيير الشؤون المحلية.

02 - رغم أن قانون البلدية الولاية حاولا تكريس الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية إلا أنه يتم إبعاد المواطنين عن المشاركة الفعلية في التنمية المحلية، وهو ما خلق هوة بين المواطنين والجماعات المحلية وللتضييق من هذه الهوة أو إزالتها لابد للجماعات المحلية من خلق فضاءات يمكن للمواطنين من خلالها التعبير عن انشغالاتهم، وأيضا القيام بأيام إعلامية دورية حتى ولو كانت سنوية من أجل إعلام المواطنين المحليين بالاختصاصات المسندة إليها والإنجازات التي قامت بها من أجل تحقيق المصلحة العامة المحلية، خلال فترة زمنية محددة، لكي يطمئن المواطنون إلى الإدارة المحلية والمسؤولين المحليين وأيضا يقوم المجلس المحلي المنتخب في نهاية عهده الانتخابية بتقديم حصيلة شاملة لكل القطاعات تطرح أمام الرأي العام والإعلام المحلي.

03 - تباشر المجالس الشعبية أنشطة اقتصادية واجتماعية وثقافية... الخ لكنها مقيدة بتدخل سلطة الرقابة، هذه الرقابة التي تعددت وتتنوع أشكالها تجعل الجماعات المحلية من خلال نشاطاتها وأعمالها مرتبطة بالأجهزة المركزية التي توجهها حسب إرادتها من خلال ممثليها في الإدارة المحلية وهذا يعد أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية.

كما أن تنوع آليات الرقابة من إدارية إلى قضائية وسياسية... إلخ يعدّ دافعا لمبدأ المشروعية على نشاط الجماعات المحلية، لكن تعرضها لكل تلك الأنواع من الرقابة تجعل المنتخبين والهيئة التنفيذية المحلية تعزف عن المشاركة الجدية في العمل المحلي خوفا من المراقبة والمسائلة القانونية.

04 - من الملاحظات حول عمل الجماعات المحلية نذكر ما يلي:

أ- **رئيس البلدية:** يظهر من خلال صلاحياته كممثل للبلدية التي تغطي على صلاحياته كممثل للدولة، فبالنسبة لصلاحياته والتي تتسم بالازدواجية باعتباره ممثلاً للبلدية من جهة وممثلاً للدولة من جهة ثانية، خلق له وضعاً حرجاً وهو ما أدى إلى وقوع رئيس المجلس بين ضغط الشعب باعتباره ممثلاً له وبين ضغط الإدارة.

ب - **الوالي:** من خلال استعراض اختصاصاته بصفته ممثل للدولة أكثر تعداداً وأهمية من تلك التي يمارسها بإسم الجماعات المحلية، مما جعله بالواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية، فدائماً يظهر بمظهر ممثل السلطة حتى حين يمارس مهامه كممثل للولاية، والسبب ليس راجع لاتساع صلاحياته فقط لكن أيضاً لغموض الاختصاصات التي يمارسها بإسم الجماعات المحلية، فهو ممثل للدولة لكن في الوقت نفسه هو وحده المسير والمنظم للمداولات وهو المكلف بتنفيذها، حتى أن الوصاية لا تمارس إلا بناءً على مبادرة منه - بناءً على تقريره-، وهو من يرفع دعوى قضائية لإبطال المداولات المخالفة طبقاً للمادتين 53 و54 من قانون الولاية، وهو من يقترح المندوبية الولاية في حالة حل المجلس الشعبي الولائي هذا بالإضافة لسلطته الوصائية على البلدية التي تعد ضغط وتضييق من استقلالية البلدية، لذا لا بد من التقليل من تلك الصلاحيات.

ج - **المجلس الشعبي الولائي ورئيسه :** انحصرت صلاحياته في المسائل التقليدية كالميزانية والإطلاع على وضعية القطاعات فقط مما جعل دوره استشاري فقط رغم أن دوره هو أنه جهاز مداولة حقيقي.

د - **رئيس المجلس الشعبي الولائي :** يعد منصبه منصب شرفي حيث انحصرت صلاحياته في أمور رمزية لا ترقى لأهمية المنصب، لذا يحتاج هذا المنصب إلى إعادة دراسة وهيكلته من المشرع، من خلال إعادة توزيع الصلاحيات مع الوالي حيث من الأفضل منحه اختصاصات الوالي كممثل للولاية لخلق توازن بين الهيئات المحلية بالولاية، أو توحيد المنصبين بحيث يصبح الوالي منتخب ورئيس للمجلس الشعبي الولائي .

هـ - **الدائرة ورئيس الدائرة:** بالنسبة للمركز القانوني للدائرة يحتاج إلى معالجة عاجلة من المشرع من خلال تبيان واضح وصريح للمركز القانوني للدائرة ولرئيس الدائرة الذي يمارس صلاحيات يمكن أن نقول أنها تنافس وتعادل صلاحيات الوالي، حيث أنه يمارس الرقابة الإدارية على البلدية وهذا دون أن يكون له تفصيل لا في قانون البلدية ولا في قانون الولاية

ولا حتى في الدستور الجزائري الحالي، لذا نرى إما أن يتم توضيح لمركزه القانوني وإما إلغاء هذه الهيئة ككل لعدم دستوريته.

و - **الأمين العام للبلدية:** من الواضح جدا أن المشرع أولى اهتمام كبير لمنصب الأمين العام للبلدية، هذا الاهتمام انعكس في السلطات الممنوحة له، التي جعلت منه أحيانا أداة للرقابة على عمل رئيس المجلس والمجلس البلدي.

فرغم أن الازدواج الوظيفي لكل من رئيس البلدية والوالي هو من الإشكاليات الموجودة من الاستقلال، لكن رغم ذلك كل القوانين الخاصة بالجماعات المحلية المتعاقبة لم تحل هذا الإشكال، مما جعل كل من البلدية والولاية تتأثر بهذا الغموض والتداخل في الصلاحيات فرغم أن قانون البلدية والولاية الأخيرين هما ثمرة الإصلاحات، كان من المنتظر أن يكونا دعما للتنمية المحلية من خلال تدعيم استقلالية للجماعات المحلية التي تتجسد بالأساس في إعطاءها سلطة وحرية أكبر في التسيير المحلي من جهة والتقليل من الرقابة من جهة أخرى إلى أن القانونين جاءا على عكس ذلك.

05- تحقيق التمثيل الفعلي للمجالس المحلية أساسه احترام جميع المنتخبين ومنحهم كل الوسائل التي تمكنهم من أداء مهامهم وأهمها:

● **الإعلام:** من الأفضل أن ينص المشرع الجزائري صراحة على حق المنتخبين في الإعلام وتزويدهم بالمعلومات في كافة شؤون المجلس، من خلال نشرات دورية وتقارير أو مطبوعات، كما يسمح للمنتخب بالاستفسار والإطلاع على أي وثيقة تتعلق بنشاط البلدية أو الولاية وهذا يعطي دفعة لتحقيق الديمقراطية المحلية من خلال ممارسة فعلية للوظيفة التمثيلية، وهو ما حاول المشرع الوصول إليه من خلال إعطاء المنتخبين حق توجيه أسئلة كتابية لأي مسؤول محلي ، لكن يعاب على الإجراء أنه منح للمجلس الولائي دون البلدي و لو منح أيضا لأعضاء المجلس الشعبي البلدي لكان دفعا قويا لعمل البلدية، رغم أنه يعاب على الإجراء اقتصره على توجيه الأسئلة للمسؤولين المحليين، دون أن توجه الأسئلة للوالي باعتباره المسؤول الأول بالولاية .

● **التكوين:** على المشرع أن يعمم حق التكوين على كافة المنتخبين دون استثناء طيلة مدة العهدة الانتخابية، وعدم الاكتفاء بالأيام الدراسية والملتقيات.

● **إعداد قانون داخلي:** صحيح أن المشرع وضع نموذجا لقانون داخلي لكل من المجلس الشعبي البلدي والولائي إلا أنه لا يقدم ضمانات كافية لعمل المنتخبين في حرية.

ثانيا: الاقتراحات :

بعد عرض النتائج التي توصلنا إليها في بحثنا حاولت خلالها تحليل واقع الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة نورد بعض التوصيات التي نرى أنها هامة وأساسية لتدعيم استقلالية الجماعات المحلية سواء البلدية أو الولاية وتتمثل فيما يلي:

01: توصيات تتعلق بتشكيل المجالس المحلية المنتخبة:

أ - ضرورة رفع الوعي السياسي لدى المواطنين المنتخبين: لكي تتولد فيهم رغبة المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وحتى يتم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب و وصول الكفاءات المناسبة المؤهلة للتسيير المحلي لابد من:

✓ تحسيس الرأي العام المحلي من خلال حملات التوعية: هذه الحملات تسبق عملية الانتخابات لأنها تعمل على توعية المواطنين المحليين بواجبهم الانتخابي ليتمكنوا من اختيار ممثليهم بما يحقق المصلحة العامة، وحثهم على ضرورة اختيار الشخص المناسب دون النظر للانتماءات الحزبية والثقافية والعروشية...إلخ.

✓ يتعين وضع حد أدنى من الشروط المطلوبة للترشح للمجالس المنتخبة: وذلك لرفع المستوى النوعي للمنتخبين لأنه بوضع شروط خاصة بالمستوى العلمي -ولما لا يشترط فيه الخبرة في العمل الإداري- ، تتاح الفرصة لاختيار أفضل الأفراد لإدارتها ولتحقيق الفاعلية بالمجالس المحلية، لأن الجمهور الواعي يشكل رقابة شعبية فعالة تحاسب أعضاء المجالس المحلية، مع اشتراط التفرغ التام لكل المنتخبين لأداء مهامهم التي تتطلبها عهدهم الانتخابية، وليس اشتراطها في رئيسا المجلسين البلدي والولائي فقط وبعض النواب.

ب - جعل اللجان الانتخابية المحلية مكونة من قضاة: ضرورة إبعاد كل من رئيس البلدية والأمين العام للبلدية عن اللجنة الانتخابية البلدية فجعل اللجنة مكونة من إثنين من أهم أفراد الهيئة البلدية من شأنه إضعاف عملها لذا من الضروري جعلها مكونة من لجنة قضائية بحتة، للابتعاد عن جميع الضغوطات السياسية وتحقيق انتخابات نزيهة وضمانا للحياد.

02- توصيات تتعلق بتسيير المجالس الشعبية المحلية:

أ - ضرورة عقد ملتقيات ومؤتمرات محلية وجهوية و وطنية: يجب عقد تجمعات أو ملتقيات تضم كل المنتخبين وخاصة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وكذا الولاة وممثلي السلطة المركزية من أجل مناقشة الصعوبات التي تعترض نشاط الجماعات المحلية و العمل على إيجاد الحلول المناسبة و ليس الاكتفاء بمجرد تقديم اقتراحات .

ب - ضرورة إنشاء معهد متخصص في الإدارة المحلية: تبقى من المقترحات التي نتمنى أن تتحقق يوما ما، هو إنشاء معهد متخصص للإدارة المحلية يخصص دورات تدريبية لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية في كل الاختصاصات والأعمال، لأن تدريب أعضاء وموظفي الهيئات المحلية يعمل على تنمية قدراتهم على أداء العمل كما وكيفا، ولما لا خلق تعاون مع الجامعات وحتى المعاهد أو المدارس الوطنية كالمدرسة العليا للإدارة، من أجل تكوين المنتخبين المحليين خاصة وحتى العمال والموظفين المحليين من أجل ترقية الكفاءات المحلية التي ستعكس لا محالة على التنمية المحلية.

ج - ضرورة تنظيم التعاون محليا ودوليا⁸⁰⁴ : يكون بمنح الجماعات المحلية الحرية الكاملة لخلق تعاون فيما بينها لتقديم الخدمات أو التجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك لتنفيذ وإدارة المشاريع المشتركة، وذلك بعقد الاجتماعات والمحاضرات الجهوية وتنسيق التعاون.

كما تمنح لها الحرية لخلق تعاون مع جماعات محلية أجنبية، هذا التعاون يكون غالبا من طرف البلديات، لكن لما لا تمنح الفرصة للولايات لخلق هذا التعاون الدولي وجلب استثمارات أجنبية من خلال تشجيع الاستثمار وتشجيع عمليات التوأمة، ولا يكون ذلك إلا من خلال جعل الجماعات المحلية مؤهلة لإبرام اتفاقات تعاون وتوأمة مع هيئات وجماعات تابعة لدول أجنبية تتبادل معها الخبرات، والتشجيع على الاستثمار واستقطاب الاستثمارات الأجنبية.

د - ضرورة تطوير الاتصال بين الجماعات المحلية والمجتمع المحلي: يجب أن تترسخ في ذهنية المسؤولين المحليين وأعضاء المجالس المحلية فكرة تطوير الاتصال وخلق ترابط بين المجلس المحلي والمجتمع المحلي، نظرا لضعف التحسيس بأهميتها وذلك من خلال خلق تعاون مع وسائل الإعلام خاصة المحلية، ودعم دور الصحافة في مجال رقابة أعمال المجالس المحلية، تفعيل المشاركة الشعبية للمواطنين من خلال مساهمة المواطنين في إضافة نقاط إلى جدول أعمال المجلسين بعد إعلامه بذلك من خلال النشر، وتكون المساهمة بجمع التوقيعات من المواطنين ورفعها لرئيس المجلس لطلب مناقشة الموضوع من طرف المجلس المحلي يراه مهم أو ضروري أو مستعجل .

3- توصيات تتعلق باختصاصات المجالس الشعبية المحلية:

804: سارة الخمال، مقال حول التعاون اللامركزي-تأملات في التعاون اللامركزي-، تاريخ الإطلاع 2014/06/01، المقال

منشور على الرابط التالي : <http://benalisoufiane.arabblogs.com/archive/2009/4/836383.html>

أ - ضرورة إعادة توزيع الاختصاصات: يكون بين كل من الهيئتين التنفيذية لكل من البلدية والولاية وكلا المجلسين، من خلال التخفيف من الازدواج الوظيفي لرئيس البلدية والوالي، وإعطائها لكل من الأمين العام للبلدية ورئيس المجلس الشعبي الولائي، وأيضا توضيح المركز القانوني لرئيس الدائرة.

ب - ضرورة متابعة النشاط الاقتصادي: تمارس المجالس المحلية اختصاصات تقليدية متعلقة بإدارة المرافق المحلية، يجب أيضا أن تقوم بدور هام في المجال الاقتصادي كإنشاء وإدارة الصناعات والعمل على تشجيع الاستثمار.

ج - ضرورة إعادة النظر في الرقابة الإدارية: يجب التخفيف من حدة الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية، لأنها تهدر الاستقلال المحلي ولا تضمن سيادة مبدأ المشروعية.

د - بالنسبة للموارد المالية: تعيش العديد من البلديات والولايات الجزائرية أزمة مالية حقيقية شكّلت العائق الرئيسي أمام عمل المجالس الشعبية خاصة البلدية منها، فمن جهة النفقات عالية ومتزايدة ومن جهة أخرى، الموارد ضعيفة وغير كافية، لذا يفقد أعضاء المجالس المحلية الحرية في وضع سياستهم التنموية المحلية وتجسيدها، لأن اعتمادهم على مساعدات الدولة يجعلهم في تبعية مستمرة لهذه الأخيرة وهذا المشكل المالي يتطلب حلول سريعة وجذرية فاللجوء لمسح الديون لا يكفي بل يجب ما يلي:

1 - خلق قدرات إنتاجية خاصة بالجماعات المحلية من خلال إعادة ترمين ممتلكاتها وتشجيع الاستثمار المحلي وأيضا العمل على تخفيف العبء المالي على الجماعات المحلية.

2 - إعادة النظر في الرقابة المالية بتفعيلها بالشكل الجيد وتضمينها جزاءات تكون مانعة وراذعة وفي نفس الوقت التخفيف من أنواعها .

هـ - التقليل من الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية من رقابة إدارية وقضائية وسياسية.. لذا نرى ضرورة التخفيف منها أو اقتصارها على نوع واحد من الرقابة من أجل جعل الجماعات المحلية تمارس عملها بحرية.

4- توصيات تتعلق بدعم اللامركزية في التسيير - استقلالية البلدية والولاية : من أجل تجسيد المشاركة الشعبية على المستوى المحلي بحكم انتشار هذا في معظم بلدان العالم، تتعدد آليات وطرق دعم تلك المشاركة والتي يمكن أن نوجز أهمها فيما يلي:

أ- دعم مشاركة المواطنين : وهي المبنية على أساس الآراء والاقتراحات المنفردة الصادرة عن المواطنين من خلال تشجيع الاستفتاء المحلي والاستشارة المحلية من خلال العودة الرسمية

للناخب لطلب رأيه في المسائل الخطيرة وذات التأثير محليا، كما تفعيل تقنية سبر الآراء والتحري قبل عقد الدورات لمعرفة المواضيع التي لها أولوية لدى السكان المحليين .

ب - دعم المشاركة الفعالة للمجتمع المدني: نظرا لما يساهم به المجتمع المدني محليا لابد من تدعيمه وتفعيل دوره، وذلك من خلال تنشيط مهامه محليا سواء كانت جمعيات أو لجان الأحياء أو مجالس الشباب أو لجان المواطنين.

ج - دعم وسائل الإعلام خاصة منها المحلية: في إطار الانفتاح على العالم ونظرا لما لوسائل الإعلام من أثر على دعم التنمية المحلية لابد من توفير مناخ ملائم لعمل وسائل الإعلام محليا وتشجيعها على التقرب من المواطنين مما سيؤدي إلى معرفة الانشغالات المحلية والمساهمة في حلها.

د - دعم وسائل الاتصال الإلكترونية خاصة منها المحلية: في إطار تدعيم الإدارة الإلكترونية ومن خلال تفعيل دور شبكات الاتصال خاصة الانترنت وتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات بصفة عامة داخل الإدارة المحلية، وتسهيل سحب واستخراج وإيداع الوثائق وحتى ضمن تقديم الشكاوى وطلب معلومات، بالإضافة لعصرنة وتحديث الوثائق الإدارية ..إلخ.

05 - توصيات تتعلق بترقية الموارد البشرية المحلية : إن تحقيق التنمية مرتبط باستقلال الجماعات المحلية وهذا الاستقلال لا يكون إلا بتوفر الموارد المالية الكافية لتجسيد ذلك، لكن توفر الموارد المالية لا يكون كافيا إذا لم تتوفر الموارد البشرية المؤهلة التي تتمكن من التسيير المحلي الحقيقي، لذا لابد من ترقية الموارد البشرية المحلية وجعلها مؤهلة وجديرة بتولي المناصب التي هي جديرة بها، وتستوي هنا الموارد البشرية المنتخبة أو المعينة ولا يكون ذلك إلا من خلال:

أ. ضرورة اشتراط المستوى العلمي اللازم في كل من المنتخب المحلي أو الموظفين أصحاب المناصب العليا، أو على الأقل بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ونوابهم والمندوبين البلديين، وخاصة المتصرف البلدي ومساعديه المذكور بالمادة 48 من قانون البلدية وكل أعضاء المندوبية الولائية المذكورين بالمادة 49 من قانون الولاية .

ب. ضرورة إعادة النظر في نسبة 5 % والتي يعين منها رئيس الجمهورية الولاية من غير فئتي رؤساء الدوائر والأمناء العاميين بتقييدها بذوي الشهادات العليا وأصحاب الكفاءة.

ج. ضرورة اشتراط الخبرة في العمل الإداري لأن سبب ترجع المنتخبين خاصة عن أداء مهامهم لا يعود فقط لضعف مستواهم العلمي فقط بل راجع بالدرجة الأولى لعدم وجود خبرة

في العمل الإداري مما جعلهم ينسحبون غالبا عن ممارسة وظائفهم لصالح الموظفين المحليين.

د. ضرورة التصريح بالامتلاكات لكل من المنتخبين والموظفين أصحاب المناصب العليا، في بداية ممارستهم لوظائفهم وعند انتهاءها، لتحقيق الشفافية في التسيير المحلي من جهة ومن جهة أخرى منعا لاستغلال النفوذ

هـ. ضرورة توعية الموارد البشرية المحلية خاصة المنتخبين منهم، بضرورة تحقيق الجدية والعمل بكفاءة خلال ممارسة مهامهم، ولما لا يتم وضع مدونة أخلاقية محلية أو وطنية يكون أساسها الشفافية والمساءلة.

وفي الختام نعتبر العمل الذي قدمناه خطوة جديدة متواضعة، نرجو أن تساهم في إثراء البحث القانوني ، ويبقى الموضوع مطروحا للدراسة لاستدراك الأمور التي لم نتطرق إليها، أو للتوسع فيها أكثر، كما أتمنى أن أكون قد وفقت ولو في القدر اليسير في إلقاء الضوء على موضوع الجماعات المحلية و عملها هل يكون ضمن الاستقلالية أو هو مرتبط بالرقابة من خلال دراسة قانوني البلدية و الولاية الجديدين .

وفي نهاية البحث أرجو أن أكون تناولت هذا الموضوع الهام من جميع جوانبه ووضحت جميع عناصره فإن أحسنت فمن الله وإن أخطأت فمن نفسي ومن الشيطان وكما قال الله تعالى لا يكلف الله نفسا إلا وسعها صدق الله العظيم وما أنا إلا بشر قد أخطئ وقد أصيب فإن كنت قد أخطأت فأرجو مسامحتي و أرجوا أن أنال أجر المحاولة ، و إن كنت قد أصبت فأرجوا من الله عزوجل أن يصل أجر المصيب لكل من ساهم في إنجاز هذا البحث والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته .

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- المصادر القانونية:

أ - الدساتير الجزائرية

- 1.دستور الجزائر لسنة 1963 (ج.ر.ج.ج.ج رقم 63/64) .
- 2.دستور الجزائر لسنة 1976 (ج.ر.ج.ج.ج رقم 76/94) .
- 3.دستور الجزائر لسنة 1989 (ج.ر.ج.ج.ج رقم 89/09) .
- 4.دستور الجزائر لسنة 1996 (ج.ر.ج.ج.ج رقم 96/76) .

ب - المواثيق .

- 1.ميثاق البلدية (ج.ر.ج.ج.ج رقم 67/06) .
- 2.ميثاق الولاية (ج.ر.ج.ج.ج رقم 69/44).

ج - القوانين والأوامر والمراسيم:

01 - القوانين والأوامر:

- 1.أمر رقم 65-320 مؤرخ في 1965/12/31 يتضمن قانون المالية لسنة 1966 (ج.ر.ج.ج.ج رقم 65/108).
- 2.أمر رقم 66-155 مؤرخ في 1966/06/08 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج.ج رقم 66/48) .
- 3.أمر رقم 67-24 مؤرخ في 1967/01/18 يتعلق بالبلدية (ج.ر.ج.ج.ج رقم 67/06) .
- 4.أمر رقم 68-610 مؤرخ في 6819/11/06 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي (ج.ر.ج.ج.ج رقم 69/90) .
- 5.أمر رقم 69-38 مؤرخ في 1969/05/23 يتضمن قانون الولاية(ج.ر.ج.ج.ج رقم 69/44).
- 6.أمر رقم 69-107 مؤرخ في 1969/12/30 يتضمن قانون المالية لسنة 1970 (ج.ر.ج.ج.ج رقم 69/110).
- 7.أمر رقم 70-86 مؤرخ في 1970/12/15 يتضمن قانون الجنسية الجزائري(ج.ر.ج.ج.ج رقم 70/105) معدل ومتمم بالأمر 01-05 المؤرخ في 2005/02/27 (ج.ر.ج.ج.ج رقم 05/15) .
- 8.أمر رقم 74-15 يتعلق بالزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار التي تسبب فيها (ج.ر.ج.ج.ج رقم 74/15) .
- 9.أمر رقم 74-103 مؤرخ في 1974/11/15 يتضمن قانون الخدمة الوطنية (ج.ر.ج.ج.ج رقم 74/99) .
- 10.أمر رقم 75-48 مؤرخ في 1975/06/17 يتعلق بتنفيذ أحكام القضاء وقرارات التحكيم (ج.ر.ج.ج.ج رقم 75/53)
- 11.أمر رقم 75-58 مؤرخ في 1975/12/26 يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج.ج رقم 75/78).
- 12.قانون رقم 80-04 مؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني (ج.ر.ج.ج.ج رقم 80/10) .
- 13.قانون رقم 80-05 مؤرخ في 1980/03/01 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة (ج.ر.ج.ج.ج رقم 80/20).
- 14.قانون رقم 83-03 مؤرخ في 1983/02/05 يتعلق بحماية البيئة (ج.ر.ج.ج.ج رقم 83/06).
- 15.قانون رقم 84-09 مؤرخ في 1984/02/04 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (ج.ر.ج.ج.ج رقم 84/06).

16. قانون رقم 84-11 مؤرخ في 09/06/1984 يتضمن قانون الأسرة (ج.ر.ج.ج رقم 84/24).
17. قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16/02/1985 يتعلق بحماية الصحة و ترقية المعدل و المتمم (ج.ر.ج.ج رقم 85/08).
18. مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23/03/1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 85/13).
19. قانون رقم 89-28 مؤرخ في 31/12/1989 يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 90/04) المعدل بموجب القانون 91-19 المؤرخ في 02/12/1991 (ج.ر.ج.ج رقم 91/62).
20. قانون رقم 89-29 مؤرخ في 31/12/1989 يتضمن قانون المالية لسنة 1990 (ج.ر.ج.ج رقم 90/01).
21. قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية (ج.ر.ج.ج رقم 90/15) معدل ومتمم بأمر رقم 05-03 مؤرخ في 18/07/2005 (ج.ر.ج.ج رقم 05/50).
22. قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالولاية (ج.ر.ج.ج رقم 90/15) معدل ومتمم بأمر رقم 05-04 مؤرخ في 18/07/2005 (ج.ر.ج.ج رقم 05/50).
23. قانون رقم 90-21 يتضمن قانون المحاسبة العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 90/35).
24. قانون رقم 90-25 مؤرخ في 18/11/1990 يتعلق بالتوجيه العقاري (ج.ر.ج.ج رقم 90/49).
25. قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01/12/1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير (ج.ر.ج.ج رقم 90/52).
26. قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج رقم 90/52).
27. قانون رقم 90-36 مؤرخ في 30/12/1990 يتضمن قانون المالية لسنة 1991 (ج.ر.ج.ج رقم 90/57).
28. قانون رقم 91-02 مؤرخ في 08/01/1991 يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء (ج.ر.ج.ج رقم 91/02).
29. قانون رقم 91-05 مؤرخ في 16/01/1991 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج رقم 91/03).
30. قانون رقم 91-19 مؤرخ في 02/12/1991 المعدل والمتمم للقانون 89-28 (ج.ر.ج.ج رقم 91/63).
31. مرسوم تشريعي رقم 93-01 مؤرخ في 19/01/1993 يتضمن قانون المالية لسنة 1993 (ج.ر.ج.ج رقم 93/04).
32. أمر رقم 95-27 مؤرخ في 30/12/1995 يتضمن قانون المالية لسنة 1996 (ج.ر.ج.ج رقم 95/82).
33. أمر رقم 96-31 مؤرخ في 30/12/1996 يتضمن قانون المالية لسنة 1997 (ج.ر.ج.ج رقم 96/85).
34. أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06/03/1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (ج.ر.ج.ج رقم 97-12).
35. أمر رقم 97-14 مؤرخ في 31/05/1997 يتضمن التنظيم الإقليمي لولاية الجزائر (ج.ر.ج.ج رقم 97/38).
36. أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31/05/1997 يتضمن القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر.ج.ج رقم 97/38).
37. قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30/05/1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (ج.ر.ج.ج رقم 98/37).

38. قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08/03/1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (ج.ر.ج.ج. رقم 99/15).
39. أمر رقم 2000-01 مؤرخ في 01/03/2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02 / ق.أ. / م. د / 2000 مؤرخ في 27 / 02 / 2000 يتعلق بمدى دستورية أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 / 05 / 1997 يحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.
40. قانون رقم 03-02 مؤرخ في 14/02/2003 يحدد القواعد العامة للاستعمال و الاستغلال السياحيين للشواطئ (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 03/11).
41. قانون رقم 01-10 مؤرخ في 03/07/2001 يتضمن قانون المناجم (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 01/35) .
42. قانون رقم 01-21 مؤرخ في 22/12/2001 يتضمن قانون المالية لسنة 2002 (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 01/79) .
43. قانون رقم 03-22 مؤرخ في 28/12/2003 يتضمن قانون المالية لسنة 2004 (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 04/01).
44. قانون رقم 05-16 مؤرخ في 31/12/2005 يتضمن قانون المالية لسنة 2006 (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 05/85) .
45. قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20/02/2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 06/14) .
46. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15/07/2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 06/46) .
47. قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20/02/2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 06/15) .
48. قانون رقم 06-24 مؤرخ في 31/12/2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007 (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 06/85) .
49. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25/02/2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 08/21) .
50. قانون رقم 11-02 مؤرخ في 17/02/2011 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 11/13).
51. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22/06/2011 يتعلق بالبلدية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 11/37) .
52. قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12/01/2012 يتضمن قانون الانتخابات (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/01) .
53. قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12/01/2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/01) .
54. قانون عضوي رقم 12-03 مؤرخ في 12/03/2012 يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/01) .
55. قانون عضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12/01/2012 يتعلق بالأحزاب السياسية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/02) .
56. قانون رقم 12-06 مؤرخ في 12/01/2012 يتعلق بالجمعيات (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/02).
57. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21/02/2012 يتعلق بالولاية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/12) .
- 02 - المراسيم التنظيمية:**
1. مرسوم رقم 67-30 مؤرخ في 27/01/1967 يتعلق بالتنظيم الإداري لمدينة الجزائر (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 67/09) .
2. مرسوم تنفيذي رقم 68-462 مؤرخ في 24/07/1968 يتعلق بسلطات عامل عمالة الأوراس وتنظيم مصالح الدولة في هذه العمالة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 68/62) .

3. مرسوم رقم 70-83 مؤرخ في 12/06/1970 يتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي (ج.ر.ج.ج. رقم 70/53).
4. مرسوم رقم 70-166 مؤرخ في 10/11/1970 يتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 70/96).
5. مرسوم رقم 79-141 مؤرخ في 08/09/1979 يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 79/37).
6. مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01/03/1980 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 80/10) .
7. مرسوم رقم 80-37 مؤرخ في 16/02/1980 يتعلق بشروط تطبيق المادة 07 من الأمر رقم 15/74 (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 80/08).
8. مرسوم رقم 81-275 مؤرخ في 17/10/1981 يتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة للمصادقة على البذل وخصائصها بالنسبة للأفراد غير العسكريين للجيش الوطني الشعبي والملزمين بارتداء البذلة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/42).
9. مرسوم رقم 81-372 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع السياحة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/52).
10. مرسوم رقم 81-373 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الفلاحة والثروة الزراعية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/52).
11. مرسوم رقم 81-374 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/52).
12. مرسوم رقم 81-377 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التربية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/52).
13. مرسوم رقم 81-379 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع المياه (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/52).
14. مرسوم رقم 81-380 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/52).
15. مرسوم رقم 81-381 مؤرخ في 26/12/1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 81/52).
16. مرسوم رقم 82-31 مؤرخ في 23/01/1982 يتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 82/04)
17. مرسوم تنفيذي رقم 83-128 مؤرخ في 12/02/1983 يحدد المهام والتنظيم لبعض أجهزة وهيكل الإدارة في الولاية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 83/07) .
18. مرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28/04/1993 يحدد سلطات الوالي في مجال الأمن والمحافظة على النظام العام (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 83/22) .
19. مرسوم رقم 83-545 مؤرخ في 24/09/1983 يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وسيره (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 83/40)

20. مرسوم رقم 84-302 مؤرخ في 13/10/1984 يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها (ج.ر.ج.ج. رقم 84/49).
21. مرسوم 86-30 مؤرخ في 18/02/1986 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها (ج.ر.ج.ج. رقم 86/08).
22. مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج. رقم 99/31) .
23. مرسوم تنفيذي رقم 90-227 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية (ج.ر.ج.ج. رقم 90/31) .
24. مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25/07/1990 يتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية (ج.ر.ج.ج. رقم 90/31) معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 25/08/1991 (ج.ر.ج.ج. رقم 91/41).
25. مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في 29/09/1990 يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 90/38) معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-177 مؤرخ في 26/06/1994 (ج.ر.ج.ج. رقم 94/42) .
26. مرسوم تنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28/05/1991 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك (ج.ر.ج.ج. رقم 91/26).
27. مرسوم تنفيذي رقم 91-463 مؤرخ في 03/12/1991 يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج. رقم 91-63).
28. مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم (ج.ر.ج.ج. رقم 92/82) .
29. مرسوم تنفيذي رقم 92-436 مؤرخ في 30/11/1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 92/85).
30. مرسوم تنفيذي رقم 93-55 مؤرخ في 27/02/1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 93/13) .
31. مرسوم تنفيذي رقم 93-56 مؤرخ في 27/02/1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 93/13) .
32. مرسوم تنفيذي رقم 93-105 مؤرخ في 05/05/1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 93-30) .
33. مرسوم تنفيذي رقم 93-160 مؤرخ في 10/07/1993 ينظم النفايات الصناعية السائلة (ج.ر.ج.ج. رقم 93/46).
34. مرسوم تنفيذي رقم 93-127 مؤرخ في 29/05/1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 93/36).
35. مرسوم تنفيذي رقم 93-128 مؤرخ في 29/05/1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 93/36) .

36. مرسوم رئاسي رقم 93-255 مؤرخ في 1993/10/05 يتضمن إنشاء مجلس وطني اقتصادي و اجتماعي (ج.ر.ج.ج. رقم 93/64) .
37. مرسوم تنفيذي رقم 93-314 مؤرخ في 1993/12/19 يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن (ج.ر.ج.ج. رقم 93/84) .
38. مرسوم تنفيذي رقم 94-05 مؤرخ في 1994/01/02 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/01).
39. مرسوم تنفيذي رقم 94-49 مؤرخ في 1994/02/26 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/11).
40. مرسوم تنفيذي رقم 94-87 مؤرخ في 1994/04/10 يتم أحكام المرسوم التنفيذي 93/218 المؤرخ في 1993/09/27 المتضمن القانون الأساسي لسلك الشرطة البلدية. (ج.ر.ج.ج. رقم 94/22) .
41. مرسوم تنفيذي رقم 94-63 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/12).
42. مرسوم تنفيذي رقم 94-91 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/18).
43. مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 1994/07/23 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/48) .
44. مرسوم تنفيذي رقم 94-216 مؤرخ في 1994-07-23 يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/48) .
45. مرسوم تنفيذي رقم 94-238 مؤرخ في 1994/08/10 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 94/52) .
46. مرسوم رقم 94-322 مؤرخ في 1994/10/17 يتعلق بإمتهان الأراضي الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار (ج.ر.ج.ج. رقم 94/67).
47. مرسوم تنفيذي رقم 94-473 مؤرخ في 1994/12/27 يتعلق بطريقة التعيين في الوظائف والمناصب العليا بالمفتشية العامة في الولاية (ج.ر.ج.ج. رقم 95/02) .
48. مرسوم تنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 1995/06/06 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية و ولائية (ج.ر.ج.ج. رقم 95/32).
49. مرسوم تنفيذي رقم 95-370 مؤرخ في 1995/11/15 يتعلق بعمل لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية (ج.ر.ج.ج. رقم 95/70) .
50. مرسوم رئاسي رقم 96-264 مؤرخ في 1996/08/03 يتعلق بتسيير ولاية الجزائر (ج.ر.ج.ج. رقم 96/47)
51. مرسوم تنفيذي رقم 96-265 مؤرخ في 1996/08/03 يتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي و يحدد مهامه وتنظيمه (ج.ر.ج.ج. رقم 96/47).
52. مرسوم تنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 1997/12/15 يحدد تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها (ج.ر.ج.ج. رقم 97/83).

53. مرسوم تنفيذي رقم 99-47 مؤرخ في 13/02/1999 يتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث و وقعت في إطار مكافحة الإرهاب وكذا لصالح ذوي حقوقهم .
54. مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27/10/1999 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44 المؤرخ في 10/04/1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (ج.ر.ج.ج. رقم 99/76).
55. مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27/10/1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 99/76).
56. مرسوم رئاسي رقم 2000-45 مؤرخ في 01/03/2000 يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 97-292 المؤرخ في: 02/08/1997 المحدد للتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 97/09).
57. مرسوم رئاسي رقم 02-231 مؤرخ في 04/07/2002 متعلق باستدعاء الهيئة الناجبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 02/47).
58. مرسوم تنفيذي 02/233 مؤرخ في 08/07/2002 يتعلق باستمارة اكتتاب التوقيعات في صالح قوائم المترشحين الأحرار لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 02/47).
59. مرسوم رئاسي رقم 10-236 مؤرخ في 17/10/2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 10/58) معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي 11-98 المؤرخ في 01/03/2011 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 11/14) والمرسوم الرئاسي 12-23 المؤرخ في 18/01/2012 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/04).
60. مرسوم تنفيذي رقم 12-427 مؤرخ في 16/12/2012 يحدد شروط و كفاءات إدارة و تسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 12/69) .
61. مرسوم تنفيذي رقم 13-91 مؤرخ في 25/02/2013 يحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 13/12).
62. مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 17/03/2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 13/15)
63. مرسوم تنفيذي رقم 13-217 مؤرخ في 18/06/2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 13/32).
64. مرسوم رئاسي رقم 14-01 مؤرخ في 05/01/2014 يحدد كفاءات وتسمية المؤسسات والأماكن والمباني العمومية أو إعادة تسميتها (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 14/01) .

03- القرارات وتعليمات

1. قرار مؤرخ في 06/02/2002 يتضمن تكوين لجنة ثل البحر الولائية وكيفية عملها (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 02/17).
2. قرار مؤرخ في 30/09/2002 يرخص للولاية بتقديم تاريخ افتتاح الاقتراع المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 02/65).
3. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 05/04/2003 شروط وكفاءات التنازل عن العقارات المبنية أو غير المبنية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والمخصصة لإنجاز عمليات تعمير أو بناء والذي ألغى المرسوم الوزاري المشترك مؤرخ في 19/02/1992 الذي كان يضبط هذا التنازل (ج.ر.ج.ج.ج. رقم 03/35) .

4. قرار مؤرخ في 2013/05/07 يحدد تشكيلة اللجنة الوزارية المشتركة لدراسة مخطط تهيئة المدينة الجديدة (ج.ر.ج.ج رقم 13/62) .

5. قرار وزاري مشترك بين كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية و وزير المالية مؤرخ في 2010/05/09 الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانية البلديات (ج.ر.ج.ج رقم 10/37)

6. تعليمة رقم 842/3094 مؤرخة في 1994/09/07 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بعنوان: امتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

7. مراسلة والي ولاية المسيلة رقم 355 بتاريخ 13/03/18.

04 - قوانين المالية

05 - قرارات المجلس الدستوري

1. قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ / م. د/ 2000 مؤرخ في 2000/02/27 يتعلق بمدى دستورية أمر رقم 97- 15 مؤرخ في 1997/05/31 يحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (ج.ر.ج.ج رقم 2000/07).

06- تصريحات بالامتلاكات .

1. تصريح 21 والي بامتلاكاتهم بعد انتهاء مهامهم (ج.ر.ج.ج رقم 2000/07).

ثانيا- المراجع والمؤلفات العربية:

❖ الكتب.

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999.
2. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، برنامج الدراسات القانونية العلمية، القاهرة، 1999.
3. باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006.
4. بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى - الجزء الأول، د. م.ج، الجزائر، 2012.
5. بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى - الجزء الثاني، د. م.ج، الجزائر، 2012.
6. بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005.
7. بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية - نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر.
8. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ، الجزائر ، 2004.
9. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري -، دار العلوم، الجزائر، 2013.
10. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
11. بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007.
12. بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2010/10/07 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له، دار جسور، الجزائر، 2011

13. بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
14. بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
15. بوعشبة توفيق، مبادئ القانون الإداري التونسي، المدرسة القومية للإدارة، الطبعة الثانية، تونس.
16. بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
17. تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة -دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي، الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2013.
18. حسام مرسى، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي -، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2011.
19. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون - دراسة تطبيقية مقارنة -، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية / مصر، 2004.
20. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، 1982.
21. خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
22. خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
23. خلفوني مجيد، شهر التصرفات العقارية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2008.
24. خليل عبد القادر، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصبية للنشر، 2011.
25. خلوفي رشيد،
-قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، د. م. ج، الجزائر، 2011.
-الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
-الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات كليك، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
-الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، منشورات كليك، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
26. رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقدين معها - دراسة مقارنة -، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2010.
27. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراية، الطبعة الأولى، الأردن، 2009.
28. زغود علي، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، د. م. ج، الجزائر، بدون تاريخ .
29. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1979.
30. سرياك لحسن، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفم للنشر، الجزائر، 1998.
31. سعد عبد العزيز، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة، طبعة ثانية، الجزائر، 1995.
32. سليمان محمد الطماوي،
-النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1966.
-دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1976.
-القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - دراسة مقارنة-، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961.
33. شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، د. م. ج، الجزائر، 1998.

34. شيهوب مسعود،
 - أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 1986.
 - المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. د.م.ج، الجزء الثالث، الجزائر، 1999.
 35. صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د.م.ج، الجزائر، 1988.
 36. الصروح مليكة، القانون الإداري، - دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، المغرب، 1992.
 37. طاهري حسين،
 - شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005.
 - القانون الإداري والمؤسسات الإدارية - التنظيم الإداري، النشاط الإداري / دراسة مقارنة -، طبعة ثانية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
 38. عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، مصر، 1973.
 39. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة - إداريا. تأديبيا. جنائيا. مدنيا - الطبعة الرابعة، عالم الكتب، 1992.
 40. عبد الغني بسيوني - القضاء الإداري -، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
 41. عبد القادر عدّو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
 42. عبد المعطى محمد عساف ونادر أحمد أبو شيخة، تنظيم الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية - دراسة تحليلية -، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية، 1985.
 43. عشي علاء الدين،
 - مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012.
 - والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى، الجزائر، 2006.
 - شرح قانون البلدية في إطار قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
 44. عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر - العقار -، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009.
 45. عوايدي عمار،
 - مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
 - النشاط الإداري الجزء 2، د.م.ج الجزائر، 2002.
 - النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثالث، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2003.
 - نظرية المسؤولية الإدارية - دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة -، الطبعة الرابعة، د.م.ج، الجزائر، 2012.
 46. فريجة الحسين،
 - شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة -، د.م.ج، الطبعة الثانية، الجزائر، 2010.
 - شرح المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة -، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011.
 47. قصير مزنياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة صخري، الطبعة الأولى، 2011.
 48. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، المؤسسة الجامعية للنشر، الطبعة الأولى، لبنان، 1996.

49. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2002.
50. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2003.
51. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري -دراسة مقارنة-، دار الخلدونية، الجزائر، 2011.
- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
52. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المسؤولية الإدارية - المسؤولية على أساس الخطأ -، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007 .
53. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد، سطيف الجزائر، 2010.
54. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
55. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية - دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية -، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة مصر، 2001.
56. مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2001.
57. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، مصر 2008.
58. محمد الوليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 1995.
59. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، عالم الكتب، مصر، الجزء الأول .
60. محمد أنس جعفر قاسم، ديموقراطية الإدارة المحلية للبرالية والاشتراكية، د. م. ج، الجزائر، بدون تاريخ الطبع .
61. محمد سليم محمد عزوي، نظرات حول الإدارة المحلية، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، الأردن، 1994.
62. محمد علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2007.
63. محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
64. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، د. م. ج، الجزائر، 2003 .
65. مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة - نشاطها وأموالها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
66. مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
67. مغول جمال الدين، التنمية المحلية - البلدية والولاية -، دار الخلدونية، الجزائر.
68. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2004.
69. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2008.
70. يحيوي أعمر، منازعات أملاك الدولة، دار هومة، الجزائر، 2008.

❖ البحوث العلمية:

01 - الأطروحات والمذكرات باللغة العربية.

أ: أطروحات الدكتوراه:

1. بوحميده عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 - بن يوسف بن خدة -، 2011-2012.

2. حمام محمد، تأثير تكنولوجيا المعلومات على الاتصال في الجماعات المحلية - اقتراح نموذج البلدية الالكترونية- أطروحة دكتوراه في علوم الإعلام والاتصال، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - 2009/2008.
 3. حمود بن يحيى أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن -دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليمني -، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012/2011.
 4. طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2009-2008 .
 5. شيهوب مسعود، المسؤولية دون خطأ في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 1991،
 6. عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ، أطروحة دكتوراه دولة في فرع القانون العام ، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012/2011.
 7. قارش أحمد، عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012-2011.
 8. شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، 2011/2010.
 9. مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، أطروحة دكتوراه . تخصص قانون إداري رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990
 10. مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، الإخوة منتوري بقسنطينة، 2005.
 11. معاشو نبيلة، تحليل دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال التنمية المحلية من خلال الجلسات الوطنية حول التنمية المحلية، مذكرة الطور الأول لمدرسة الدكتوراه فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بين عكنون، 2013/2012.
- ب: رسائل الماجستير:**
1. أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، رسالة ماجستير مقدمة لقسم علوم التنظيم، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2011.
 2. أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية بنابلس، فلسطين، 2007.
 3. بدة عيسى، مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية -دراسة حالة عين الريش ولاية المسيلة (2001-2007)-، رسالة ماجستير في علوم التسيير -فرع النقود و المالية-، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2008/2007 .
 4. بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998.

5. براج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلديات ولاية المدية للفترة 1997-2003، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005/2004.
6. بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2003-2002.
7. بلعالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون 07/12-، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق - بن عكنون-، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة -، 2013/2012.
8. بلكرشة مولاي محمد، إشكالية العلاقة بين السياسي و الإداري في الإدارة البلدية الجزائرية، دراسة حالة بلدية وهران، رسالة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية العلوم السياسية و الإعلام بجامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008/2007 .
9. بن دايدة سلمى، نفقات الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر - يوسف بن خدة -، 2009/2008.
10. بن ستالة العربي، دور الجماعات المحلية في تنمية الممارسة الرياضية الترويحية - دراسة ميدانية بولاية الجزائر-، شهادة الماجستير في نظرية ومنهجية التربية البدنية والرياضية، معهد التربية البدنية والرياضية، جامعة الجزائر، 2011/2010.
11. بن نويوة عبد المجيد، دور الاستجاب في الرقابة على العمل الحكومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010/2009
12. بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، قسم الحقوق، جامعة فرحات عباس بسطيف، 2005.
13. بعوني خالد، منازعات نزاع الملكية للمنفعة العمومية في النظام القانوني الجزائري رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، قسم القانون العام، 2012.
14. بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري بقسنطينة، 2011/2010، منشورة على الرابط.
<http://bu.umc.edu.dz/theses/droit/ABEL3543.pdf>
15. بن بغلية ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة -العقيد الحاج لخضر - 2004/2003 .
16. براهيم فائزة ، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، رسالة ماجستير في الحقوق الأساسية و العلوم السياسية تخصص إدارة و مالية ، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة بيوبردياس ، 2012/2011 .
17. بوطيق فاتح اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة، الطارف المعاضيد والمسيلة، للعهدين الانتخابيتين 95/90 و 2002/97، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/2005.

18. بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية - المبدأ والتطبيق -، رسالة ماجستير، فرع: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الإخوة منتوري بقسنطينة، 2007/2006.
 19. توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر - التاريخ، المكانة، الممارسة، المستقبل -، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة - 2006/2005.
 20. حمادو سليمة، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر 3 - ، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012.
 21. خضري حمزة، منازعات الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، 2005/2004.
 22. دغو الأخضر، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة ماجستير، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2000/1999.
 23. رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود -، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، شعبة القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق - جامعة باجي مختار - عنابة، ماي 2005
 24. رمضان فريد ، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية و إشكالاته في مواجهة الإدارة ، رسالة ماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري و إدارة عامة كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر بباتنة ، 2014/2013.
 25. رويحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه -الدولة والمؤسسات-، كلية الحقوق - بن عكنون-، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة- ، 2013/2012.
 26. سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، ماي 2002.
 27. ساسي على، تنظيم تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 03، 2009/2008.
 28. سكال خديجة ، مرافق العمومية المحلية، رسالة ماجستير، إدارة ومالية، كمية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.
 29. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري -تيزي وزو- 2013، تاريخ الإطلاع، 2014/09/07، منشورة على الرابط التالي:
- http://www.ummtto.dz/IMG/pdf/siyoucef_ahmed.pdf
30. سويقات أحمد، تطور الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002.

31. شرايدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة -، 2007-2008.
32. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية-، شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، 2010/2011 الرسالة منشورة على الرابط التالي :
- <http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2840/3/chwiyah.pdf>
33. صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2009/2010، المذكرة منشورة على الرابط التالي:
- http://biblio.univ-alger.dz/jspui/bitstream/1635/11024/1/SALHI_ABDENACEUR.PDF.pdf
34. صالح سهيلا، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري بقسنطينة، 2008/2009.
35. عايلي رضوان، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، لسنة 2006.
36. عباس راضية، الأمين للجماعات المحلية، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2000/2001.
37. عبد السلام عبد اللاوي، دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر -دراسة ميدانية لولايي المسيلة وبرج بوعرييج-، رسالة ماجستير في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، قسم العلوم السياسية بكلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010/2011، الرسالة منشورة عبر الرابط التالي :
- http://bu.univ-ouargla.dz/Abdeslam_Abdlaoui.pdf?idthese=330
38. عبادة ناريمان، دور المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر - دراسة حالة المجلس الشعبي البلدي لبلدية برج بوعرييج 2013/2014، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص إدارة وحكمة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2014.
39. عشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي :1997-2007، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، كلية حقوق، جامعة باتنة -العقيد الحاج لخضر - 2008/2009.
40. عثمان عزيزي، دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميلا)، مذكرة ماجستير في التهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري -قسنطينة-، 2008، منشورة عبر الرابط التالي:
- <http://bu.umc.edu.dz/theses/amenagement/AAZI2548.pdf>
41. عشور عبد الكريم، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع الديموقراطية والرشادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري -قسنطينة-، 2009-2010. تاريخ الإطلاع 2014/08/01، المذكرة منشورة على الرابط التالي:
- <file:///D:/Downloads/Documents/AACH3147.pdf>
42. على بوخالفة باديس، مالية الولاية بين التمويل الذاتي ودعم الدولة، رسالة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012-2013.

43. عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمدن دولات المجلس الشعبي البلدي، رسالة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2010-2011.
 44. فاروق بومعزة، تدعيم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، رسالة ماجستير في قانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2013.
 45. فتان صبرينة، صلاحيات الوالي في مجال الأمن و الحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 10 بن يوسف بن خدة، 2012/2013 .
 46. قاضي كمال، البلدية في القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه . تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق - بن عكنون-، جامعة الجزائر 01، 2013/2014.
 47. قويد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-، 2010/2011.
 48. قسمية فتحي، الجهات القضائية الإدارية المتخصصة، رسالة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة 01 بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011/2012.
 49. كريم يركي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية المدية -، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس بالمدية، 2009/2010.
 50. لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2001.
 51. مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، رسالة ماجستير، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية - بن عكنون- جامعة الجزائر، 2001/2002.
 52. مهداوي رايح، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية لتسيير المقابر والجنازات لولاية الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01، 2010/2011.
 53. ناجي حكيمة، التجمعات العمومية والمظاهرات وسلطة الضبط في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة الجزائر كلية الحقوق 2000/2001.
 54. نور الدين يمين، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية ، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، قسم القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2011/2012.
 55. وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق بجامعة الحاج لخضر، 2006.
- ج : رسائل ماستر.
1. بلعربي نادية، دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد، رسالة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012/2013، المذكرة منشورة على الرابط : http://bu.univ-ouargla.dz/master/pdf/Belarbi_Nadia.pdf?idmemoire=311

2. حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، رسالة ماستر أكاديمي تخصص قانون إداري، فرع العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2013/2012، منشورة على الرابط التالي

http://bu.univ-ouargla.dz/master/pdf/Habara_Toufik.pdf?idmemoire=307

3. عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، رسالة ماستر أكاديمي في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، 2013/2012، تاريخ الإطلاع، 2014/09/07، منشورة على الرابط :
http://bu.univ-ouargla.dz/master/pdf/Achab_Latifa.pdf?idmemoire=296

4. هنيش فتيحة ، ضمانات الأحكام و القرارات القضائية، رسالة ماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر ببسكرة ، 2013/2012.

د : رسائل نهاية التخرج .

01 - رسائل المدرسة العليا للقضاء.

1. بعزیز محمد سفيان، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 2009، 2010/18.

2. بلبوابة مولود، المسؤولية الإدارية، مذكرة نهاية التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، بدون ذكر رقم الدفعة، 2010/2007.

3. بوعبد الله رضوان، الرقابة الإدارية، المالية، التقنية والقضائية على الصفقات العمومية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2009/2006.

4. بولعيون فراح، المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة، مذكرة نهاية التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 14، 2006/2005.

5. ببييط مهدي، المسؤولية الإدارية عن المخاطر الخصوصية للضرر وتطبيقاتها القضائية في الجزائر، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشر، 2009/2006.

6. راشف فريدة، نفاذ القرارات الإدارية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2009/2006.

7. سعدو سميحة، التظلم الإداري المسبق بين الإبقاء والإلغاء في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2009/2006.

8. سماعيل نادية، عقد الإمتياز في المرافق العمومية، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 16، 2008/2005.

9. عروج عبد العالي، المسؤولية الإدارية عن العنف الجماعي، مذكرة نهاية التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة 17، 2009/2008.

10. قانة طارق، مسؤولية البلديات عن أعمال التجمهر، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشرة، 2009/2006 .

11. وحشي بوبكر الصديق، طبيعة المسؤولية الإدارية للمستشفيات في الجزائر، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2009/2006.

02 - رسائل المدرسة العليا للإدارة .

1. برياش حورية، تفويض المرفق العمومي المحلي، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، الدفعة السابعة والثلاثون، 2004/2003.

2. بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، السنة 2006/2005.

3. شعبان شاوش عبد القادر، الموظف العام بالجماعات المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، الدفعة الثالثة والثلاثون، 1998/1997.

4. مذكور زينب، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، L'AUTONOMIE COLLECTIVITES LOCALES، FINANCIERE DES، مذكرة نهاية التبرص بالمدرسة الوطنية للإدارة، السنة 2006-2005.

5. مرزوق رقية، الجباية المحلية على مستوى بلديات ولاية ميلة ودورها في دفع عجلة التنمية، مذكرة تخرج تخصص اقتصاد ومالية فرع الميزانية، المدرسة العليا للإدارة، دفعة 39، 2006/2005.

03 - مذكرات المدرسة العليا للدرك الوطني .

1. سنوسة العيد، تدخل الدرك الوطني في إطار الشرطة الإدارية العامة والخاصة، مذكرة نهاية التكوين من المدرسة العليا للدرك الوطني بيسر، الدفعة الثامنة: 2005 / 2004.

04 - مقالات علمية.

أ - المقالات بالعربية .

1. أبو لاس حميد، مجال التدخلات الاقتصادي للجماعات المحلية على ضوء الإصلاحات الأخيرة قانون 08-17، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.

2. أقوجيل نبيلة، القانون الانتخابي بين القوة والضعف، م. إ. ق، العدد 04، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.

3. أمين سلامة العضائية، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها -دراسة مقارنة، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، العدد 04، المجلد الثاني . تشرين أول 2010.

4. بركات أحمد، الانتخابات والتمثيل البرلماني في الجزائر: بحث في المعوقات وأهم عوامل التفعيل (2007-1997)، دفا تر السياسة والقانون، عدد خاص أبريل 2011،

5. بن سعيدان شايب، مدى فاعلية رقابة المجالس البرلمانية العليا على أعمال الحكومة (.. حالة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري..)، م. ف. ب، العدد 17، سبتمبر 2007.

6. بوعمران عادل،

-مستلزمات الاستقلالية، م. ف. ب، العدد 26، نوفمبر 2010.

-نظام البلدية في الجزائر...تحديات...و آفاق، م. ف. ب، العدد 27، أبريل 2011.

7. بلجيل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.

8. بن عبد الله عادل، المسؤولية الإدارية عن مخاطر استعمال السلاح، مجلة المنتدى القانوني، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة.

9. بن مشري عبد الحليم،

-الفساد الإداري: مدخل مفاهيمي، م. إ. ق، العدد 05، سبتمبر 2009.

- نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010، تاريخ الإطلاع 2014/09/22، المقال منشور على الأنترنت على الرابط التالي <http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/eg.pdf>
10. بودريالة محمد عبدو، الإصلاح الضريبي، ندوة الإصلاح المالي والجباية المحلية، م. ف. ب، العدد 03، جوان 2003.
11. بوضياف عمار،
- الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.
- دور عقد الإمتياز في تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع الخاص، م. ف. ب، العدد 25، أبريل 2010.
- المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، م. ف. ب، العدد 27، أبريل 2011.
- نظام الكوتا كآلية لترقية الحقوق السياسية للمرأة وموقف التشريعات العربية منه - دراسة حالة التمثيل النسائي في البرلمان-، م. ف. ب، العدد 26، الجزائر، نوفمبر 2010.
- خطاب 15 أبريل إعلان مبادرة الإصلاحات السياسية، م. ف. ب، العدد 28، الجزائر، نوفمبر 2011.
12. حمامي ميلود، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، م. ف. ب، العدد 17، سبتمبر 2007.
13. خرياشي عقيلة،
- آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، م. ف. ب، العدد 25، أبريل 2010.
- رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، م. ف. ب، العدد 23، جويلية 2009.
14. خويضر الطاهر، قيادة المجالس المحلية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية، م. ف. ب، العدد 23، جويلية 2009.
15. خويضر طاهري، مبادئ عملية إبرام الصفقات العمومية في الجزائر، م. ف. ب، العدد 31، مارس 2013.
16. دنش لبنى، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، م. إ. ق، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة.
17. طرطار أحمد، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، م. ف. ب، العدد 17، سبتمبر 2007.
18. سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، م. ف. ب، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، نوفمبر 2011.
19. شبيري عزيزة ويعيش تمام شوقي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، م. ف. ب، العدد 31، مارس 2013.
20. شبيري عزيزة، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد 07، أبريل 2010.
21. شريط الأمين، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، م. ف. ب، العدد 04، أكتوبر 2010.
22. شرون حسينة، دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية " المراحل التحضيرية "، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.
23. شيتور جلول، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 03، أكتوبر 2002.
24. شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، م. ف. ب، العدد 02، مارس 2003.

25. بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 02، 2001 .
26. عاشوري العيد، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية، م. ف. ب، العدد 14، نوفمبر 2006.
27. غازي رابعة، دور المرأة في المشاركة السياسية، م. م، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2010.
28. العجمي محمد، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي ؟، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010
29. عباس عمار، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة ملود معمري بتيزي وزو، العدد 02، 2009.
30. عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 04، 13 أكتوبر 1969.
31. عبد النور ناجي، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر، م. م، العدد 03، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2008.
32. عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010. تاريخ الإطلاع 2014/09/07، المقال منشور على الرابط التالي.
<http://univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/eg/eg6/rg6a3.pdf>
33. عزوق الخير، الإعلام بين فلسفة القانون وقواعد الأخلاق، م. م، العدد 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، نوفمبر 2013.
34. عصام جميل العسلي، دراسات دولية، منشورات اتحاد الكتاب العرب 1998، ص 27 . تاريخ الإطلاع 2014/09/10، نسخة من الكتاب الإلكتروني منشورة على الرابط التالي :
<http://www.arareaders.com/books/read/15965?reader=1>
35. على زيان محند واعمر بمدخله بعنوان نظرة حول المالية العمومية المحلية، م. ف. ب، العدد 01، ديسمبر 2002.
36. عمار عباس، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، 2009.
37. غناي رمضان، قابلية خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة، العدد 03.
38. عوابدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، م. ف. ب، العدد 01، ديسمبر 2002.
39. عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، تاريخ الإطلاع 2014/09/01، مقال منشور على الرابط التالي:
http://www.univ-chlef.dz/RENAF/Articles_Renaf_N_04/article_11.pdf
40. فرحاتي عمر، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.
41. فكاير نور الدين، ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996، م. ف. ب، العدد 10، أكتوبر 2005.

42. حسين فريجة،

- الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010،
المقال منشور على الرابط التالي:

<http://www.univ-biskra.dz/fac/droit/images/revues/eg/eg6/rg6a6.pdf>

- علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، العدد 06، جامعة
محمد خيضر بسكرة، أبريل 2009.

43. لموسخ محمد، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل
2010.

44. مثلو الطيب،

- مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية، م. ف. ب، العدد 07، ديسمبر 2004.

- التنمية المحلية، م. ف. ب، العدد الرابع، أكتوبر 2003.

45. مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 07، جامعة
محمد خيضر بسكرة، فيفيري 2005، المقال منشور على الرابط التالي:

http://www.webreview.dz/IMG/pdf/17_Les_recettes_publiques_locales_Merghad.pdf

46. مزياني فريدة،

- الرقابة على العملية الانتخابية، م. م، العدد 05، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس 2010.

- دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، م. إ. ق، العدد 06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2010.

- دور العقار في التنمية المحلية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 06، جانفي 2012.

47. مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة
الإدارة، مجلد 09، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 1999.

48. محمد على خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثالثة، العدد
02، مارس 1989.

49. محمد فؤاد مهنا، استقلال المحافظات واستقلال الجامعات في ظل اتجاه سياسة الدولة نحو التوسع في تطبيق
نظام اللامركزية الإدارية وتدعيم استقلال المحافظات والجامعات، مجلة العلوم الإدارية، شعبة المصرية للمعهد
الدولي للعلوم الإدارية، العدد 01، يونيو 1982.

50. محمد نور الدين، مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر، مجلة العلوم الإدارية، السنة 17، العدد
02، 1975.

51. نسيغة فيصل، وقف تنفيذ القرار الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المنتدى القانوني، العدد
06، جامعة محمد خيضر بسكرة، أبريل 2009.

52. نورة موسى، الطعن الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية -دراسة مقارنة-، مجلة دراسات قانونية
تصدر عن مركز البصيرة، العدد 10، دار الخلدونية، الجزائر، فيفري 2011.

53. يحيوي هادية، المشاركة السياسية للمرأة بالجزائر، مجلة الفكر، العدد 09، جامعة محمد خيضر بسكرة،
2013.

54. يعيش تمام أمال، صور التجريم المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، م. إ. ق، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05، سبتمبر 2005، ص 102 .
55. يعيش تمام شوقي، التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر، م. م، العدد 09، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.
56. وزاني وسيلة، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، م. ف. ب، العدد 21، نوفمبر 2008.
- ❖ ملتقيات.

1. أ. عجابي، المجتمع المدني كفاعل جديد في عملية تحسين الخدمة العمومية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - غير منشورة -.
2. بركات محمد، اختلالات الخدمة العمومية والتصدي لها بصرامة، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - غير منشورة -.
3. بوكثير عبد الرحمن، دور المشرع وقاضي الإلغاء في الحد من مبدأ السرية الإدارية وآثاره، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة.
4. بوحميده عبد الكريم، التعسف في استعمال السلطة في القانون الجزائري، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - غير منشورة -.
5. حماني موسى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة في الملتقى الدولي " تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية " بجامعة الحاج لخضر بباتنة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير.
6. حمة مرامرية، الخدمة العمومية في ظل أسلوب الامتياز على مستوى البلدية، دراسة مقدمة للملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - غير منشورة -.
7. دوار جميلة، فعالية الرقابة الإدارية في ضمان الخدمة العمومية العمرانية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - غير منشورة -.
8. ذبيح عادل، مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، نحو ديمقراطية تشاركية، دراسة مقدمة للملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - غير منشورة -.
9. ربحي كريمة وبركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية -مراقبة ميزانية الجماعات المحلية-، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البلدية، بدون تاريخ.

10. سعيداني لوناسي ججيقة، عقد الإمتياز كأسلوب لإستغلال المرافق العمومية، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، - غير منشورة - .
11. سعودي محمد، مسح مديونية البلديات علاج مؤقت لمرض مزمن، مداخلة أُلقيت بمناسبة انعقاد الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها يومي 10 و 11 مارس 2010 بكلية العلوم التجارية وعلوم التسيير بجامعة يحي فارس بالمدينة ، - غير منشورة - .
12. قرانة عادل، مؤشرات الخدمة العمومية في ظل المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، مداخلة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بوضياف بالمسيلة - غير منشورة - .

❖ المجلات والدوريات.

أ: الصادرة عن المحكمة العليا:

1. المجلة القضائية المحكمة العليا، العدد 61، 1989.
2. المجلة القضائية، العدد 01، 1990.
3. المجلة القضائية، العدد 03، 1990.
4. المجلة القضائية، عدد 01، 1991.
5. المجلة القضائية، العدد 02، 1992.
6. المجلة القضائية، العدد 03، 1992.
7. المجلة القضائية، العدد 01، 1998.
8. المجلة القضائية، العدد 02، 1998.

ب: الصادرة عن مجلس الدولة:

1. مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
2. مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002.
3. مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003.
4. مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003.
5. مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004.
6. مجلة مجلس الدولة، العدد 07، 2005.
7. مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009.
8. مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012.
9. المجلة القضائية، العدد 04، 1989.

ج : الصادرة عن مجلس الأمة:

1. مجلة مجلس الأمة - عدد خاص -، العدد 55، جانفي/فيفري 2013

❖ أنترنت.

1. الموقع الإلكتروني الخاص بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية <http://www.jorarp.dz>
2. موقع جَزَائِرِس الإلكترونية، محرك بحث إلكتروني تاريخ الإطلاع 2014/02/10،

<http://www.djazairess.com/ennahar/57854>

3. مجهول، دور الإعلام في توعية الرأي العام، موقع وجدة سيتي، تاريخ الإطلاع 2014/01/01، مقال منشور على الرابط:

<http://www.oujdacity.net/national-article-47105-ar/العام-الرأي-توعية-في-دور-الإعلام>

4. عبد الغفار شكر،

- مفهوم المجتمع المدني.. نشأة وتطور المجتمع المدني: مكوناته وإطاره التنظيمي، تاريخ الإطلاع 2014/01/01.
<https://groups.google.com/forum/#!msg/fayad61/nUXwLNW3eww/U2jyl0XDm4YJ>
- نشأة وتطور المجتمع المدني، تاريخ الإطلاع 2014/05/15.

<http://www.pyd.be/pyd/arabic/>

5. مجهول، المجتمع المدني تاريخ الإطلاع 2014/02/07، مقال منشور على الرابط.

http://www.elalami.net/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=2

1.: الهيكل التنظيمي لبلدية خميستي ولاية تسميسلت، تاريخ الإطلاع 2014/02/10،

<http://khemisti8.webnode.fr/organigramme/>

2. الهيكل التنظيمي لبلدية البلدية، تاريخ الإطلاع 2014/02/10، مقال منشور على الرابط التالي،

<http://www.mouwazaf-dz.com/t11160-topic>.

3. مجهول، استقلالية الجماعات المحلية، تاريخ الإطلاع 2013/06/03، مقال منشور على الرابط التالي،

<http://heddadj.kalamfikalam.com/t18-topic>

4. دور الجماعات المحلية في حماية البيئة تاريخ الإطلاع 2014/06/01، مقال منشور على الرابط التالي،

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=28534238>

5. سارة الخمال، مقال حول التعاون اللامركزي- تأملات في التعاون اللامركزي-، تاريخ الإطلاع 2014/06/01، مقال منشور على الرابط التالي،

<http://benalisoufiane.arabblogs.com/archive/2009/4/836383.html>

6. عدنان بن عبد الله الشيحة، اللامركزية لا تعني إلغاء المركزية، تاريخ الإطلاع 2014/05/20 مقال على الرابط.

http://www.aleqt.com/2009/02/01/article_190994.html

7. محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، تاريخ الإطلاع 2014/05/20 مقال على أحد الرابطين التاليين،

أو <http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25661>

<http://moltaga.forum0.net/t7238-topic>

8. الأحمد صلاح الدين، الرقابة القضائية على مالية الجماعات الترابية رقابة القضاء المالي -، تاريخ الإطلاع 2014/05/30، مقال منشور على الرابط التالي:

<http://www.freerif.com/2012/12/27/الرقابة-القضائية-على-مالية-الجماعات-الرقابة-القضائية-على-مالية-الجماعات>

9. بوحنية قوي وبوطيب بن ناصر، إصلاحات السياسية وإشكالية بناء الحكم الراشد في الدول المغاربية - الجزائر أنموذجاً-، تاريخ الإطلاع 2014/05/20، مقال موجود على الرابط التالي

http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=307:-gouvrrnc-&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10

10. خليفه الجهمي، الملامح الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، تاريخ الإطلاع 2014/02/20، مقال منشور ضمن الرابط التالي:

<http://khalifasalem.wordpress.com/2012/08/26/الإ-المشروعية-لمبدأ-الأساسية-لمبدأ-المشروعية>

11. شوكت اشتي، العملية البحثية والمسار الديمقراطي في المجالس البلدية، تاريخ الإطلاع 20/03/2014، مقال منشور على الرابط التالي:

http://www.bintjbeil.com/articles/ar/011123_ashti.html

12. ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)، تاريخ الإطلاع 07/09/2014، المقال منشور على الرابط التالي

http://bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=82:-j-&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10

13. بلال خروفي،

- الفساد في وجه المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، الحلقة الثانية، تاريخ الإطلاع 20/05/2014، مقال موجود على الرابط التالي

<http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/-الفساد-في-المجالس-المنتخبة-كعقبة-في-وجه-النتمية-المحلية-في-الجزائر-2585-01.html>

- الفساد في وجه المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، الحلقة الثانية، تاريخ الإطلاع 20/05/2014، مقال موجود على الرابط التالي

<http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/-الفساد-في-المجالس-المنتخبة-كعقبة-في-وجه-النتمية-المحلية-في-الجزائر-2585-02.html>

- الفساد في وجه المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، الحلقة الثالثة، تاريخ الإطلاع 20/05/2014، مقال موجود على الرابط التالي

<http://www.el-hourria.com/index.php/etudes/item/-الفساد-في-المجالس-المنتخبة-كعقبة-في-وجه-النتمية-المحلية-في-الجزائر-2585-03.html>

14. فيلالي غويني.

- وزراء فوق القانون لم ينزلوا للبرلمان خلال العهدة الحالية- نائب يتساءل عن جدوى الأسئلة الشفوية- تاريخ الإطلاع 11/09/2014، الرابط التالي

<http://www.filalighouini.com/?page=2&article=136>

- مشروع قانون البلدية، تاريخ الإطلاع 11/09/2014، المداخلة موجودة على الرابط التالي

<http://www.filalighouini.com>

15. مزياني فريدة، الإطار القانوني للجماعات المحلية - واقع وآفاق -، ص 150، تاريخ الإطلاع 07/09/2014، المقال موجود على الرابط التالي :

<http://www.fdsf.rnu.tn/useruploads/files/farida.pdf>

16. معمر قوادري محمد، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية، تاريخ الإطلاع 10/10/2014، مقال منشور على الرابط التالي

[http://www.univ-](http://www.univ-chlef.dz/ratsh/RATSH_AR/Article_Revue_Academique_N_05_2011/article_02.pdf)

[chlef.dz/ratsh/RATSH_AR/Article_Revue_Academique_N_05_2011/article_02.pdf](http://www.univ-chlef.dz/ratsh/RATSH_AR/Article_Revue_Academique_N_05_2011/article_02.pdf)

17. عزيز اعوينتي، الجماعات المحلية من الوصاية إلى الاستقلال، تاريخ الإطلاع 07/09/2014، مقال منشور على الأنترنت على الرابط التالي

<http://www.oujdacity.net/national-article-22830-ar/national-article-22830-ar.html>

❖ الجرائد:

أ - جرائد ورقية:

1. جريدة الفجر، العدد 3264، بتاريخ 2011/06/28.
2. جريدة الخبر، العدد 7487، بتاريخ 2014/07/08.
3. جريدة الشروق، العدد 4431، بتاريخ 2014/07/08.
4. جريدة الشروق، العدد 4494، بتاريخ 2014/09/11.
5. جريدة النصر، العدد 14495، بتاريخ 2014/09/23.

ب - الجرائد الإلكترونية:

1. موقع جَزَائِرِسْ الإلكترونية، محرك بحث إلكتروني تاريخ الإطلاع 2014/02/03.
<http://www.djazairess.com/eldjournhouria/9037>
2. موقع جريدة الخبر الإلكترونية تاريخ الإطلاع
<http://www.elkhabar.com/ar/watan/357235.html>, 2013/09/27
3. موقع جريدة الأحداث الإلكترونية تاريخ الإطلاع 2013/09/27
<http://www.elahdath.net/index.php/general/27985.html?print>

ج - وسائل الإعلام المرئية:

1. قناة النهار الإخبارية الجزائرية، نشرة الأخبار للساعة 15 مساء، ليوم 2014/09/22 .
- ثانيا - المراجع والمؤلفات الأجنبية:

❖ الكتب:

1. André De Laubadère: Traité de droit administratif , libraire générale de droit et de jurisprudence , 8 ème édition , Paris ,1980.
2. André De laubadère., Venézia.Jean Claude, Gaudemet.Yves, Traité de Droit administratif, 16ème édition, L.G.D.J, Paris, 1999.
3. Chapus.René, Droit administratif général, Tome 2 , delta , 9 ème édition, Paris, 2001.
4. jean michel de forges: droit administratif , presses universitaire de France , 6 ème édition, 2002, Paris.
5. jean rivero: droit administratif , 6 ème édition , Dalloz , 1980 , Paris
6. Muller Quoy (Isabelle) ,Le droit des assemblées locales , L.G.D.J, Paris, 2001.
7. Marie Christine Rouault, Droit administrative, gualino lextensio éditions , 8 éditeur, 2012-2013.
8. Seriak Lahcène, l'organisation et le fonctionnement de la wilaya , ENAG/Editions ,Algérie, 1998.
9. Seriak Lahcène , L'organisation et le fonctionnement de la commune , E.N.A.G, Algérie, 1998.
10. Marcel Walin , Précis de Droit administratif , édition montechristieu , 1969 .

❖ البحوث العلمية:

01 - الأطروحات والمذكرات باللغة الفرنسية.

أ: رسائل الماجستير.

1. Mahmoud Bouzerde , les fonctions supérieures en Algérie, mémoire de magister ,Institut de droit et des sciences administratives, université d'Alger , décembre 1992.
2. Ahmed Karâa: La Daira échelon , controversé de déconcentration , mémoire de magistère en droit public , Alger , Juin 1992.
3. Nasser Lebed , L'exercice de la tutelle sur les communes de la Daira d'Oued-Zenati , Mémoire de Magistère , Faculté de droit , Université ,D'Alger Années 1993.

4. Abdelhamid si Afifi: le principe de la décentralisation moyens de mise en oeuvre et poids des traditions locales Mémoire de magister.institut des sciences politique Alger 1982.

ب: رسائل نهاية التكوين.

1. Ahmed Saaïd 'la fiscalité collectives locales bilan et perspectives 'étude d'obtention d'un diplôme supérieur de finance 'institut national de finance Kolea. 1993.

02- المقالات بالفرنسية

1. Laggoune Walid: La réforme administrative: une approche par la décentralisation, IDARA, E.N.A , vol 12, n° 1, 2002
2. Zahia Moussa , les finances locales une tentative d'approche , annales de U.R.A.M.A , vol 02, 1998

فهرس المواضيـع

فهرس المواضيع

مقدمة : ص 01

الفصل الأول

مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

- المبحث الأول : استقلالية الجهاز التداولي المحلي : ص 10
- المطلب الأول : تشكيل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ونظام عملها : ص 10
- الفرع الأول : انتخاب المجالس الشعبية المحلية : ص 11
- الفرع الثاني : نظام سير أعمال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة : ص 25
- الفرع الثالث : نظام مداولات المجالس المحلية : ص 31
- الفرع الرابع : زوال صفة المنتخب المحلي وكيفية سير العهدة الانتخابية : ص 39
- المطلب الثاني : صلاحيات المجالس الشعبية المحلية : ص 49
- الفرع الأول : أسس توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس الشعبية المحلية : ص 49
- الفرع الثاني : الموارد المالية للجماعات المحلية : ص 56
- الفرع الثالث : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي : ص 74
- الفرع الرابع : صلاحيات المجلس الشعبي الولائي و رئيسه : ص 84
- المبحث الثاني : استقلالية الجهاز التنفيذي المحلي : ص 94
- المطلب الأول : رئيس المجلس الشعبي البلدي : ص 94
- الفرع الأول : المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي : ص 95
- الفرع الثاني : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي : ص 99
- الفرع الثالث : قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي : ص 108
- الفرع الرابع : الإدارة البلدية : ص 115
- المطلب الثاني : الوالي : ص 122
- الفرع الأول : المركز القانوني للوالي : ص 122
- الفرع الثاني : قرارات والي الولاية : ص 132
- الفرع الثالث : الأجهزة المساعدة للوالي : ص 135
- الفرع الرابع : سلطات الوالي : ص 147
- خلاصة الفصل الأول : ص 158

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية

المبحث الأول : مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية :	ص 161
المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية :	ص 161
الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و تبيان أهدافها :	ص 162
الفرع الثاني : تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية والرقابة الإشرافية :	ص 171
الفرع الثالث : الجهات التي تملك حق الرقابة على الجماعات المحلية :	ص 175
الفرع الرابع : القيود الواردة على ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية :	ص 182
المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية :	ص 186
الفرع الأول : الرقابة على أشخاص الهيئات المحلية :	ص 186
الفرع الثاني : الرقابة على أعمال الجماعات المحلية :	ص 199
الفرع الثالث : صور مختلفة للرقابة :	ص 215
الفرع الرابع : الرقابة المالية على الجماعات المحلية :	ص 224
المبحث الثاني : الرقابة السياسية والقضائية على الجماعات المحلية :	ص 232
المطلب الأول : الرقابة السياسية :	ص 233
الفرع الأول : رقابة المجالس المنتخبة المحلية :	ص 234
الفرع الثاني : رقابة السلطة التشريعية :	ص 238
الفرع الثالث : الرقابة الحزبية :	ص 247
الفرع الرابع : أنواع مختلفة للرقابة على الجماعات المحلية :	ص 256
المطلب الثاني : الرقابة القضائية على الجماعات المحلية :	ص 261
الفرع الأول : مبدأ المشروعية وأثره على عمل الجماعات المحلية :	ص 261
الفرع الثاني : عيوب قرارات الجماعات المحلية ورقابة القضاء عليها :	ص 266
الفرع الثالث : المسؤولية الإدارية للبلدية والولاية :	ص 273
الفرع الرابع : دعاوي الرجوع للجماعات المحلية - البلدية والولاية - :	ص 290
خلاصة الفصل الثاني :	ص 295
خاتمة :	ص 298
قائمة المصادر والمراجع :	ص 309
فهرس المواضيع :	ص 336

ملخص البحث

خلاصة :

حاول المشرع وضع أطر عامة تنظيمية لسير الجماعات المحلية ، هذه الأطر والقواعد كانت متذبذبة أحيانا تميل أكثر للإستقلالية ، وأحيانا أخرى ترجح الكفة للرقابة ، وهو ما لاحظناه في القوانين المتتالية للجماعات المحلية بالجزائر ، حيث وإن كانت الجزائر حديثة الإستقلال فإن الجماعات المحلية بقيت تسير بالمواثيق كميثاق طرابلس وقوانين عامة ..، إلى غاية 1967 و 1969 بصدر أول قانون للبلدية وآخر للولاية على التوالي ، مع أنه تم منح السلطة بشكل أكبر للجماعات المحلية في مجال التسيير .

أما قانونا سنة 1990 اللذان جاءا في ظل ظروف سياسية وإق واج .. خاصة ، حاول المشرع حينها منح الجماعات المحلية أكبر قدر من الإستقلالية فقلص صور الرقابة مع إعطائها صلاحيات متنوعة وكبيرة للتسيير المحلي ، لكن القوانين المختلفة الصادرة فيما بعد ضيقت على الجماعات المحلية وخلقت نوع من عدم التوازن في الممارسة والتسيير .

بالإضافة لعدم التوازن بين الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة والوالي ورئيس المجلس الشعبي من جهة ثانية ، وأيضا الإجحاف الذي يقع فيه دائما رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي له سلطة شرفية لا غير وليس له تأثير كبير .

لذا كان لا بد من إصلاحات عميقة لقانون الجماعات المحلية ، وضرورة أن يكون ناتج عن دراسة عميقة للواقع المحلي ، وتقادي المشاكل السابقة ، لكن في 2011 صدر قانون البلدية وتلاه في السنة الموالية صدور قانون الولاية ، هذين القانونين لم يأتيا بإصلاحات عميقة و جعل الجماعات المحلية صورة حقيقية للامركزية في التسيير بمنحها إستقلال أكبر، وليس تام بالطبع حيث تكون الرقابة بصورة غير مباشرة ، وحدث العكس بتوسيع صور الرقابة وتنويع مصادرها ، من رقابة إدارية ومالية وسياسية وتم التوسيع أكثر من الرقابة القضائية ، سواء على المداولات أو المجلس أو الاشخاص كما تم الإبقاء على سلطة الحلول ، وهي من أخطر الوسائل التي يملكها الوالي في مواجهة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كما تم الإبقاء على وضعية رئيس المجلس الشعبي الولائي كما هي ...

وغيرها من الأمور التي أبقت الجماعات المحلية بعيدة عن التسيير المحلي الحقيقي ، وجعل قانون البلدية والولاية الجديدين مجرد قانونين عاديين ، وليس قانون إصلاح للجماعات المحلية ، كما أنه من الواضح ظاهريا أنه وسع في صلاحيات الجماعات المحلية ، لكن واقعا ومن خلال التدقيق في مواد القانون ، و من خلال الواقع نجده يضيق عليها بتوسيع الرقابة .

كلمات المفاتيح: الوالي - رئيس المجلس الشعبي البلدي - رئيس المجلس الشعبي الولائي - الوصاية الإدارية - الرقابة .

Résumé :

Le législateur a tenté de mettre en place des règles générales afin d'organiser l'évolution des collectivités locales, qui étaient parfois variantes penchant à l'autonomie, et parfois le contrôle prend la main. En effet, c'est ce qu'en nous avons remarqué dans les lois consécutives des collectivités locales en Algérie, et malgré l'Algérie soit un pays récemment indépendant, les collectivités locales demeurèrent gérées par des chartes, telle que la Charte de Tripoli et des règles générales..., jusqu'en 1967 et 1969 une première loi a été rendue pour la Commune puis une autre pour la Wilaya, et la attribution/autorité a été attribuée aux collectivités locales beaucoup plus dans le domaine de la Gestion.

Quant aux lois de 1990 ont été délivrées dans des conditions politico-économiques et sociales etc. spécifiques, le législateur alors a essayé de procurer aux collectivités locales plus d'autonomie, il a donc réduit les types de contrôle en lui attribuant de diverses et importantes attributions pour la gestion locale, mais les maintes lois délivrées ont par la suite été étouffées au détriment des collectivités locales, et a créé une sorte de déséquilibre dans l'exercice et la gestion.

Outre le déséquilibre entre les attributions attribuées aux conseils élus, le Wali et le Président de l'Assemblée Populaire, le tort causé au Président de l'Assemblée de la Wilaya dont le pouvoir n'est que superficiel et n'a qu'un mince effet.

Cependant, d'importantes réformes doivent avoir lieu pour la loi des collectivités locales, il est important aussi que cela soit un résultat d'une profonde étude de la réalité locale, et éviter les vieux problèmes. Toutefois, en 2011 une loi a été délivrée par la Commune puis l'année suivante la loi de la Wilaya. Ces dernières n'ont pas apporté de profondes réformes, et ont démontré que les collectivités locales une réelle image de l'uniformité de la gestion en lui allouant une plus vaste autonomie, mais naturellement pas absolue, car le contrôle s'effectue de façon indirecte. Mais au contraire, on a élargi l'image du contrôle et varié ses sources ; contrôle administratif, financier et politique et beaucoup plus judiciaire que ce soit par des délibérations, conseil ou personnes. Or, le pouvoir de dissolution a été gardée, lequel est considéré comme l'un des plus dangereux moyens que détient le Wali pour affronter le Président de l'Assemblée Populaire et Communale, d'autre part, l'état du Président de l'APWi demeure comme tel...

Ainsi que d'autres choses qui ont écarté les collectivités locales de la réelle gestion locale, et a rendu les nouvelles lois de la Commune et de la Wilaya de simples lois, et non une loi de réforme pour les collectivités locales. Il demeure claire, en apparence, qu'un élargissement des attributions des collectivités locales a été porté, mais en réalité et après l'examen de la loi, on constate qu'elle les étouffe en élargissant le contrôle.

Mots clés: la wali - le Président de l'Assemblée Populaire et Communale - Président de l'Assemblée de la Wilaya - La tutelle administrative – le contrôle .

Conclusion:

The legislator tried to create organizational rules in order to run the Local communities. These rules were sometimes changeable leaned more to the autonomy, and sometimes the inspection had the control. In fact, we noticed that the consecutive laws of Local Communities in Algeria, despite Algeria was lately freed, the local communities were run by charters, i.e. Tripoli Charter and general rules... until 1967 and 1969 the first law related to the municipality was ruled, and the other was related to the Province. Yet, the local communities were given more allocations in management field.

About law of 1990 which came out in specific political, economical and social conditions, when the legislator tied to attribute more autonomy, so they reduced the inspection by conferring it different and important allocations in the local management. But, the many laws issued after that, suppressed the local communities and created a kind of imbalance in activity and management.

In addition to the imbalance between the attributed allocations to the elected assemblies, the Prefect, and the President of the People's and Municipal Assembly, in the other hand, and the harm usually caused to the President of the People's Provincial Assembly, who has an insignificant authority and has no great effect too.

That's why; deep instaurations have to be done to the local communities' law, which should be a result of a deep study of the local reality, and avoid the previous problems. Meanwhile, in 2011, the law of Municipality was issued, and the next year the law of Province, those ones, didn't bring important instaurations, but made of the local communities a real picture of the uniformity in the management by giving it more autonomy but not an absolute one, so that the inspection are executed indirectly. In contrary, it has widening the inspection and giving it different resources ,administrative, financial and political one, but the judicial one was the most widened, even for the deliberation, the council or persons. The authority of dissolution was kept, which is from the most dangerous means that the Prefect uses to face up to the President of the People's and Municipal Assembly. Thus, the situation of the President of the People's and Provincial Assembly is still the same...

Other things kept the local communities away from the real local management, and made the Municipality's law and Province Law just simple laws, not for instauration of the local communities. It is clear, judging by the appearance, that the allocations of local communities are widened, but in reality and by examining the articles of the law, we end to the fact that they suppressed them by widening the inspection.

Keywords: wali - The Communal popular Assembly - the President of the People's and Provincial Assembly – custody - the inspection

ثم بحمد الله البحت