

جامعة مولود معمري - تيزي وزو  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون - نظام ل.م.د

عنوان المذكرة:

# مدى وجود نظام إداري لا مركزي في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام  
تخصص: القانون العام الداخلي

تحت إشراف:

- الأستاذة: أمزيان شابحة

إعداد الطالبين:

- بويندور مريم  
- بلعبيد ليلي

لجنة المناقشة:

- أ / د/طالب نصيرة، أستاذة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ..... رئيسة.  
- أ / أمزيان شابحة، أستاذة مساعدة "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو... مشرفة ومقررة.  
- أ / خليفاتي عمر، أستاذ مساعد "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 2012/10/23

# إهداء

إلى و الدِّيِّ الكريمين

إلى إخواني و أخواتي

إلى أساتذتي الكرام

وإلى كل من سعى إلى صلاح هذا الوطن

أهدي عملي هذا.

مريم

## كلمة شكر

نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذة أمزيان شابحة، على كل المجهودات التي بذلتها من أجل إتمام هذا البحث، وإلى كل من قدم لنا المساعدة من قريب أو من بعيد.

## مقدمة

حلت الدولة في بداية القرن 19، فعمدت إلى تكريس مبدأ سيادة القانون لضمان استقرار السلطة المركزية. كان نشاطها في البداية محدودا، اقتصر على الوظائف التقليدية المتعلقة بحفظ الأمن، الدفاع و العدالة، و حصرت إياها في يد السلطات المركزية في العاصمة دون سواها، فشكلت بذلك ما يسمى بالنظام الإداري المركزي. إلا أن الدولة الحديثة أصبحت غير قادرة على تطبيق نظام كهذا بصورة مطلقة خاصة بعدما هاجرت المذهب الفردي و قامت بالتدخل في أغلب الأنشطة الاجتماعية و الاقتصادية. فقد تعددت التزاماتها و تنوعت الخدمات التي تؤديها في شكل مرافق عمومية لإشباع الحاجات العامة وكذا الإشراف عليها و إدارتها على نمط يشمل كل أنحاء الدولة. ثقل الشؤون الإدارية هذا، أدى إلى ازدحام اختصاصات السلطات الإدارية المركزية و خلق نوع من الجمود، و تعطل العمل الذي بدوره ولد الشعور لدى المواطنين ببيروقراطية السلطة و استبدادها.

من أجل التخفيف من مساوئ النظام المركزي، و التخلص من بعض التعقيدات الإدارية، لجأت الدولة إلى أسلوب عدم التركيز الإداري عن طريق تفويض بعض من سلطاتها إلى ممثليها عبر أقاليم (ولايات) الدولة المختلفة، لكن رغم ذلك تبقى هذه السلطة متصلة بالإدارة المركزية، فكما يقال: "نفس المطرقة التي تطرق و لكن بيد أكثر طولاً"<sup>1</sup>. بالإضافة إلى ذلك ظهرت مرافق جديدة ذات طبيعة محلية بحتة تقتضي مشاركة المعنيين في أداء الخدمات عن طريق ممارسة السلطة على المستوى المحلي لتتفرغ السلطة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة بأكملها، كما ظهرت ضرورة التماسي مع المفهوم الحديث للديمقراطية<sup>2</sup> و مواكبة تطلعات و وعي الشعوب سياسيا و اجتماعيا،<sup>3</sup> فأصبحت اللامركزية ضرورة لا مفر منها ، بعدما أثبت عهد المركزية الإدارية عدم الفعالية و التجاوب مع

1- BENAKEZOUH-C, «De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et décentralisation », Idara revue, N°01,2003,P238.

2- عوابدي عمار، القانون الإداري ، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص612.

3- المرجع نفسه، ص612.

التطورات الحديثة<sup>1</sup> نتيجة لذلك أصبحت الدولة الحديثة تعتمد على نظامين، هما النظام الإداري المركزي و النظام الإداري اللامركزي ، و ذلك بنسب متفاوتة من دولة إلى أخرى ، وحتى داخل الدولة نفسها تبعا لاختلاف الظروف و التطورات الحاصلة فيها.

و إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني في مختلف البلدان التي تطبقها، توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية، و بعض المهام الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية بين السلطات المركزية في الدولة و هيئات محلية منتخبة عبر الأقاليم، و التي تمارس ما يؤول إليها من اختصاصات بصفة مستقلة و طبقا للقانون، مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية في إطار ما يعرف بالوصاية الإدارية، فإن أهدافها السياسية أكبر من ذلك بكثير، وتتجاوز مجرد المشاركة في ممارسة بعض وظائف الدولة، لأن اللامركزية ظهرت أيضا لحل المسائل الديمقراطية في الدولة و تجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم و تسيير الشؤون المحلية التي تهمهم مباشرة، لذلك تسمى في كثير من البلدان بالحكم المحلي<sup>2</sup> ، حيث تمنح السلطة الكاملة للسلطات المحلية في اتخاذ القرارات.

تعتبر الجزائر من بين الدول التي تبنت النظام الإداري اللامركزي، واعتبرته إحدى المبادئ الرئيسية المكرسة في مختلف دساتيرها ابتداء من دستور 1963، و اعتبرت كذلك النظام الإداري اللامركزي كأسلوب لتنظيم الدولة<sup>3</sup>.

كانت الفترة الانتقالية الممتدة ما بين 1962 و 1967 تشهد تنظيما إداريا جديدا واضحا للهيئات المحلية في الجزائر<sup>4</sup>، و في سنة 1967 صدر أول قانون خاص بتنظيم البلديات التي هي خلايا أساسية في بناء الإدارة الجزائرية<sup>5</sup>، ثم في سنة 1969 صدر قانون

1 - REGOURD.S »De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, R.D.P, N°04, 1990, P977.

2- درويش مصطفى، «الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة»، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 2.

3- KANOUN/TALEB Nacira, La dualité au sein de la Wilaya, réalité ou fiction revue critique de droit et sciences politiques, N° 02 Faculté de Droit, Tizi-Ouzou, 2008,P07.

- صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص4.97  
5- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد06، الصادرة في 1967/01/18، المعدل و المتمم.

آخر خاص بتنظيم الولايات<sup>1</sup>، و بذلك أصبحت وحدات الإدارة المحلية في بلادنا تتكون من البلديات و الولايات، و يحكمها القانون الوطني.

إضافة إلى القانونين السالفي الذكر و المتعلقين بالولاية و البلدية أولى ميثاق الجزائر<sup>2</sup> لسنة 1976، بدوره الإدارة المحلية اهتماما كبيرا، حيث أكد على اتخاذ الدولة الجزائرية من اللامركزية أساسا لتطورها و تنظيمها، كما حدد مفهوم اللامركزية و التي تعني توزيع متزن للمهام و الصلاحيات في إطار وحدة الدولة، وأكد على ضرورة تحويل اللامركزية لكل من البلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كامل المشاكل، و هذا يعني منحها قدرا معيناً من الاستقلالية في تصريف شؤونها المحلية، و بالتالي تجسيد فكرة اللامركزية على أرض الواقع.<sup>3</sup>

كرست كل الدساتير الجزائرية النظام اللامركزي سواء في ظل الأحادية الحزبية أو في ظل التعددية الحزبية، بالإضافة إلى القوانين المنظمة للهيئات المحلية، و التي بدورها كرسست استقلالية هيئات لا مركزية و منحها الشخصية المعنوية، و اعتماد أسلوب الانتخاب لتشكيل هذه الهيئات، مع ممارسة الرقابة عليها من طرف السلطة المركزية.

و إذا كان الهدف من إتباع سياسة اللامركزية هو تقريب المواطنين من الإدارة ، حتى تتبلور العبقرية المبدعة للجماهير في ممارسة السياسة التسييرية، فإنه في الجزائر يصعب تحقيق هذا الهدف، و هذه الصعوبة نتيجة للتباعد الموجود بين ما تقره النصوص التشريعية من أسس مبنية تستند عليها الهيئات المحلية و بين ما تعيشه هذه الهيئات في الميدان . يظهر هذا التباعد من خلال التبعية المستمرة للهيئات المحلية للسلطة المركزية من الناحية المالية و من خلال الرقابة المشددة الممارسة على الهيئات المحلية، و كذلك من خلال التفاوت في الاختصاصات بين أعضائها.

1- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 22 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد44، سنة1969 .

2- صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص97.

3- ميثاق الجزائر، المؤرخ في 1971، مصلحة الطباعة للمعهد الوطني التربوي، الجزائر، 1976.

نتيجة لذلك، و استنادا إلى واقع الهيئات المحلية في الجزائر، تعاني هذه الأخيرة عراقيل و صعوبات عديدة، هذا يجعلنا نتساءل عن طبيعة الاستقلالية التي تتمتع بها، وبالنتيجة عن مدى وجود نظام إداري لا مركزي حقيقي في الجزائر؟.

إن البحث عن مدى وجود نظام إداري لا مركزي حقيقي في الجزائر يتطلب منا توضيح دعائم هذا النظام (الفصل الأول)، ثم تقييمه بإبراز مختلف العراقيل التي تعوق تجسيده ميدانيا (الفصل الثاني).

## الفصل الأول

### أسس النظام الإداري اللامركزي الجزائري

إن الأساس في اللامركزية الإدارية هو استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية في ممارسة اختصاصاتها التي تحددها القوانين واللوائح. فإذا انتفى هذا الاستقلال فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية و هذه الاستقلالية تتمتع بها في ممارسة اختصاصاتها التي تحددها القوانين و اللوائح مع خضوعها للرقابة من طرف السلطات المركزية.<sup>1</sup>

يقصد بالاستقلال أن يكون للهيئة المحلية مصالح محلية تختلف عن المصالح الوطنية تقوم بإدارتها، يعترف لها بالشخصية القانونية المتميزة، ووجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها ويمارس الاختصاصات المختلفة فيها بتوفر موارد مالية تسمح لهذه الهيئات بالقيام بالوظائف المنوطة بها.<sup>2</sup>

يتميز النظام الإداري اللامركزي الجزائري بوجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تدير المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، اعترف لها بالشخصية المعنوية (المبحث الأول). و سمح لها إلى جانب ذلك باختيار ممثلين من أبنائها عن طريق انتخاب مجالس شعبية تستقل بإدارة المصالح المحلية (المبحث الثاني). لكن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية إن كان أصيلا مصدره المشرع فهو غير مطلق، إذ ترتبط هذه الأخيرة بالسلطة المركزية عن طريق الوصاية الإدارية (المبحث الثالث).

1- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 11.

2- المرجع نفسه، ص 11.

## المبحث الأول

### وجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية

يوجد في الجزائر هيئات لامركزية إلى جانب السلطة المركزية، ولقد كرس الوجود المادي لهذه الهيئات في التشريع الجزائري (المطلب الأول) و التي تقوم بإدارة المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية التي تهتم الدولة بأكملها. كما اعترف لها بالشخصية المعنوية (المطلب الثاني) مما يدعم استقلاليتها.

## المطلب الأول

### التكريس القانوني للوجود المادي للهيئات المحلية

تم تكريس الوجود المادي للهيئات المحلية في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (الفرع الأول)، و كرس أيضا في مختلف القوانين المؤطرة لهذه الهيئات (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### التكريس الدستوري للوجود المادي للهيئات المحلية

كرّس في الجزائر الوجود المادي للهيئات المحلية دستوريا سواء في ظل الأحادية الحزبية (أولا) أو في ظل التعددية الحزبية (ثانيا).

### أولا: تكريس الوجود المادي للهيئات المحلية في ظل الأحادية الحزبية

إن الهيئات المحلية بصفقتها تشكل النظام الإداري اللامركزي في الجزائر كانت مكرسة في ظل الأحادية الحزبية بدءا من دستور 1963. فقد تبنى اللامركزية الإقليمية، لكن اكتفى

بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات المحلية<sup>1</sup> و هذا ما جاء في نص المادة 9 من هذا الدستور و التي تنص: " تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصاتها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الاقتصادية"<sup>2</sup>.

إن المادة 9 من دستور 1963 مثقلة المدى و المعاني، لهذا سعى ميثاق الجزائر لتوضيحها، فأكد في القسم الثالث و في الفصل الثاني حقيقة الاختيار الاشتراكي و سير العمل المنسجم للتسيير الذاتي و كذا ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية و أضاف بأن هذا يتضمن اعتبار البلدية قاعدة للتنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في البلاد، و على هذا الأساس يشير إلى أنه بالإضافة للوظائف الإدارية و الاجتماعية و الثقافية فإن البلدية يجب أن تتمتع بالسلطات التي تسمح لها بتوجيه التطور الاقتصادي و باستخدام جزء من الدخل الذي تحققه من أجل إشباع الحاجات المحلية، كما سعى أيضا إلى تحقيق الانسجام بين مصالح سكانها و المصالح العامة و على تشجيع التقدم و الإنتاجية<sup>3</sup>.

و إذا كان هذا الدستور يؤكد على أن الدولة الجزائرية دولة موحدة، فإنه يشير إلى أنها منظمة في شكل جماعات إقليمية، إدارية و اقتصادية و اجتماعية تكون البلدية قاعدتها الأساسية، و هو ما يمثل إشارة لتنظيم إداري لا مركزي، و بذلك كرس هذا الدستور الوجود المادي للبلدية كقاعدة أساسية يكون تحديد إقليمها من اختصاص القانون و هو ما يشكل ضمانا لاستقلاليتها من تدخل السلطة التنفيذية في تحديد هذا الإقليم.

أما من حيث الاختصاصات المحلية فقد أكدت المادة 9 على الاختصاصات الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية و التي يحدد القانون مجال امتدادها.

جاء دستور 1976 بعد صدور ميثاق الجزائر للسنة نفسها، متضمنا اللامركزية كأساس للتنظيم الإداري في مواد متعددة و هي المواد 7،8،9 الواردة في الفصل الأول تحت عنوان "الجمهورية"، إضافة إلى المواد 34،35،36 من الفصل الثاني تحت عنوان "الدولة".

1- بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999، لقانوني البلدية و الولاية، مجلة الإدارة ، العدد2، الجزائر، 2001، ص8.  
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية، العدد2.64.  
- ميثاق الجزائر ، المرجع السابق.3.

حيث تنص المادة 36 منه مثلا على أن:

"المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية، هي المجموعة الإقليمية، السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة.

التنظيم الإقليمي و التقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون"<sup>1</sup>.

الملاحظ من خلال المادة السالفة الذكر أن دستور 1976 أضاف هيئة محلية أخرى إلى جانب البلدية و المتمثلة في الولاية، مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية، كما يظهر من خلال المادة أن هذا الدستور أعطى للبلدية و الولاية مركزا قانونيا باعتبارهما جماعتين إقليميتين، و جعل من اختصاص القانون وحده تحديد الامتداد الإقليمي لكل منهما<sup>2</sup>.

**ثانيا: تكريس الوجود المادي للهيئات المحلية في ظل التعددية الحزبية**

عرفت الجزائر في نهاية الثمانينات ظروفًا اقتصادية و اجتماعية مزرية، حيث فشل الحزب الواحد في مواجهة الأزمات الداخلية، مما أدى إلى حدوث تحول سياسي و اقتصادي تخلت فيه الجزائر عن الاختيار الاشتراكي و الأحادية الحزبية، و تبنت النظام الاقتصادي الحر و التعددية السياسية، و تجسد ذلك في دستور 1989<sup>3</sup> الذي يمثل الحجر الأساس لبداية مرحلة جديدة.

وهو ما تم تأكيده في التعديل الدستوري لسنة 1996<sup>4</sup>.

لقد تبنى كل من دستور 1989 و دستور 1996 اللامركزية الإقليمية، وأشار أيضا إلى وجود صنفين من الجماعات المحلية هما البلدية و الولاية، كما أكد أن البلدية تشكل الجماعة القاعدية و هذا وفقا لنص المادة 15 منهما، والتي تنص على ما يلي:

1- أمر رقم 97-76، المؤرخ في 23 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 94 لسنة 1976.

2- تيسميال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009، ص 47، 46.

3- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، لسنة 1989.

4- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

" الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

- البلدية هي الجماعة القاعدية.<sup>1</sup>

الملاحظ أن المادة 15 السالفة الذكر كرست الوجود المادي للبلدية و الولاية كجماعتين إقليميتين و جعلت من البلدية جماعة قاعدية. هذا الإقرار الدستوري يعد ضمانا للاستقلالية المرتبطة بالوجود المادي للجماعات المحلية، إذ لا تبقى عرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة، سواء بزيادة عددها أو إنقاصها خدمة لأغراض سياسية أكثر منها تنموية.<sup>2</sup>

يعتبر اعتراف الجزائر دستوريا بوجود هيئات محلية ضمانا لاستقلاليتها، و بالتالي لا يمكن إضافة جماعة محلية أخرى غير البلدية و الولاية أو إلغائها إلا بنص دستوري، و يتعين على المشرع حين ممارسة صلاحياته الدستورية المتعلقة بإنشاء هيئات إقليمية جديدة في الدولة أن يتقيد بنص المادة 15 من دستور 1996، كما يجب عليه احترام الضمانات التي منحها الدستور للهيئات المحلية المتعلقة بوسيلة إنشائها، حيث نصت المادة 122 في الفقرة العاشرة على ما يلي:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: التقسيم الإقليمي للبلاد..."<sup>3</sup>.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتطرق إلى دسترة حرية الإدارة، عكس المشرع الفرنسي الذي أشار إلى ذلك.

1- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المرجع السابق. و المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المرجع السابق.

2- بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلي ...، المرجع السابق، ص8.

- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المرجع السابق.3.

## الفرع الثاني

## التكريس التشريعي للوجود المادي للهيئات المحلية

اعترفت مختلف النصوص التشريعية المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر منذ الاستقلال بوجودها المادي، و كذا تمتعها بالاستقلالية، فكرس قانون البلدية الوجود المادي للبلدية كهيئة إقليمية لامركزية (أولا)، كما كرس قانون الولاية الوجود المادي للولاية (ثانيا).  
أولا: التكريس التشريعي للبلدية كهيئة إقليمية لامركزية:

اعترفت مختلف النصوص القانونية المنظمة للبلدية بوجودها كهيئة محلية، فقد نصت المادة الأولى من الأمر الصادر في 1967 على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و تحدث بموجب قانون".

إضافة إلى الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، أكد القانون رقم 90-08 المتعلق بقانون البلدية على الطابع اللامركزي لها و كذا استقلاليتها، حيث جاء في نص المادة الأولى منه ما يلي:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية...".

أما قانون البلدية الجديد فأشار إلى اعتبار البلدية هيئة محلية قاعدية، و هذا ما أكدته المادة الأولى منه و التي تنص على ما يلي:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة...".<sup>1</sup>

ثانيا: التكريس التشريعي للولاية كهيئة إقليمية لامركزية:

تم تكريس الوجود المادي للولاية قانونيا لأول مرة في ظل الأمر الصادر في 1969 المتضمن قانون الولاية، حيث جاء في نص المادة الأولى منه على ما يلي:

1- أنظر المادة الأولى من القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل، سنة 1990. و القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

"الولاية جماعة عمومية إقليمية و ثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"

و تضيف المادة الثانية من الأمر نفسه ما يلي:

" تحدث الولاية بموجب قانون، يحدد اسمها و مركزها بموجب مرسوم"<sup>1</sup>.

و كل ما سبق أكدته أيضا المادة الأولى من القانون رقم 90-09، حيث تنص على

أن: "الولاية هي جماعة إقليمية...، و تشكل مقاطعة إدارية للدولة و تنشأ الولاية بقانون"<sup>2</sup>.

كما أكد القانون الجديد للولاية على وجودها المادي في مادته الأولى و التي تنص

على ما يلي:

" الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة ..."<sup>3</sup>

فالملاحظ أن مختلف النصوص القانونية المنظمة للولاية كرست وجودها المادي منذ

الاستقلال إلى غاية التعديل القانوني الجديد لقانون الولاية.

ما يمكن استخلاصه من كل النصوص القانونية المشار إليها سابقا أنها عبرت عن وجود هيئات محلية ككيان مستقل عن الإدارة المركزية و هذا ما يؤهلها بأن تمارس صلاحياتها المحددة قانونا بنوع من الاستقلالية، فتدير المصالح المحلية التي تهتم مواطنيها مباشرة لتتفرغ الدولة بإدارة المصالح الوطنية، فإذا كان من الضروري أن تشرف الدولة على مرافق الدفاع والأمن والطاقة و العدالة وغيرها من الشؤون التي يعجز الأفراد عن إدارتها، فهناك من المصالح المحلية التي يمكن أن يديرها مواطني الأقاليم الذين يستفيدون منها مباشرة كالصحة والتعليم والغاز والكهرباء والماء والمواصلات، يتم تحديد هذه المصالح بواسطة القوانين المنظمة للهيئات المحلية، ومنه فالهيئات المحلية موجودة في الجزائر

- الأمر رقم 69-38، المرجع السابق.1

2- القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، - الصادرة في 11 أبريل 1990.

3- أنظر المادة الأولى من القانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012.

تجسدها 48 ولاية موزعة على كامل التراب الوطني و1541 بلدية موزعة على مجموع ولايات الوطن.

## المطلب الثاني

### دور الاعتراف بالشخصية المعنوية في استقلالية الهيئات المحلية

يقتضي النظام الإداري اللامركزي أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها.<sup>1</sup> لقيت فكرة الشخصية المعنوية موقفاً فقهيًا متفاوتًا (الفرع الأول)، واتخذ المشرع الجزائري موقفاً واضحاً حول هذه الفكرة الهامة (الفرع الثاني) التي تترتب عن الاعتراف بها نتائج قانونية معتبرة (الفرع الثالث).

## الفرع الأول

### موقف الفقه من فكرة الشخصية المعنوية

أثارت فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات جدلاً كبيراً في الفقه. ويمكن رد هذا الخلاف إلى ثلاث نظريات، تنكر الأولى فكرة الشخصية المعنوية (أولاً)، وترى الثانية أن الشخص المعنوي شخصاً افتراضياً (ثانياً)، وترى الثالثة أن الشخص المعنوي حقيقة لا مجرد تصور أو افتراض (ثالثاً).

### أولاً: النظرية المنكرة والرافضة لفكرة الشخصية المعنوية

يذهب أصحاب هذه النظرية (أهرنج، دوجي، وبلانيول، وبونار، وجيز، وبارتلمي) إلى التقرير والقول بأن فكرة الشخصية المعنوية مجرد فكرة ميتافيزيقية لا فائدة تترجى منها وأنه ليس لها أي أساساً أو قيمة أو فائدة في عالم القانون وأنه يمكن الاستغناء عنها باعتماد أفكار ونظريات قانونية أخرى تكون البديل الأكثر سلامة ومنطقية ووضوح مثل: "فكرة

- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 16. 1 -

الملكية المشتركة عند اهرنج، وفكرة التضامن الاجتماعي والمراكز القانونية عند الفقيه" ليون دوجي".<sup>1</sup>

ولكن أهمية الشخصية المعنوية أقوى من حجج نظرية إنكار فكرة الشخصية المعنوية.

### ثانيا: نظرية المجاز والافتراض القانوني

يرى أصحاب هذه النظرية (صافيني و كابتان ) أن فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر إلا مجرد مجاز وافتراض قانوني مخالف للواقع الحقيقي ، لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكين التجمعات والهيئات من تحقيق أهدافها و أغراضها . فبافتراض الشخصية المعنوية تكون لها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات و الالتزامات.<sup>2</sup> ويستند أنصار هذه النظرية في تحديد الطبيعة القانونية لفكرة الشخصية المعنوية إلى أن الشخصية القانونية ملازمة ومرادفة للشخص الطبيعي "الإنسان"، فالإنسان باعتباره آدميا له وجود فيزيولوجي مادي ، يتمتع بالقدرات العقلية والذهنية، وله إرادة، وهو وحده الذي له الشخصية القانونية الحقيقية ، ذلك أن الحق في نظر أصحاب هذه النظرية هو سلطة أو قوة إرادية يقرها ويحميها القانون.<sup>3</sup>

فالحق وفقا لهذه النظرية لا يوجد إلا إذا وجدت الإرادة التي هي عقلية ذهنية ووجودها رهين بالإنسان الأدمي الطبيعي وملازم له.

أما الشخص المعنوي فهو مجرد مجاز وافتراض قانوني وحيلة، لأنه لا يتمتع بالقدرات العقلية والذهنية، والشخص الاعتباري هو استثناء مخالف للأصل وللحقيقة والواقع.<sup>4</sup>

1- عوابدي عمار، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 187.

- المرجع نفسه ، ص ص 187، 188.

3 - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 94.

- عوابدي عمار، القانون الإداري...، المرجع السابق ، ص ص 183، 184.

## ثالثاً: نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية :

يقرر أصحاب نظرية الشخصية الحقيقية (كاري دي مالبرج ، سالي ، هوريو، وغيرهم) أن فكرة الشخصية المعنوية ليست مفترضة ومجازية من صنع المشرّع بل هي حقيقة قانونية واقعية تفرض نفسها على المشرّع الذي لا خيار له، إلا أنه يعترف بها شأنها شأن الشخصية القانونية الطبيعية المقررة للإنسان . فجماعات الأشخاص و مجموعات الأموال التي تهدف إلى تحقيق مصالح مشتركة ليست أشخاصاً افتراضية بل هي أشخاص حقيقية ملموسة، و إذا اعترف المشرع لها بالشخصية القانونية فهو لا يخلق شيئاً من العدم، وإنما يقرر وجود هذه الأشخاص ويعترف بها. فالشخص المعنوي حقيقي وواقعي مثل الشخص الطبيعي "الإنسان" <sup>1</sup> تماماً.

تقوم هذه النظرية على أساس متكون من حجتين أو سببين، ذلك أن أنصار هذه النظرية انقسموا إلى فريقين في مجال تبرير و تأسيس نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية <sup>2</sup>، نوجز وجهة نظر كل اتجاه على حدة.

## أ- النظرية العضوية:

ربط أصحاب هذه النظرية في مجال التكوين بين كل من الشخص الطبيعي والشخص المعنوي. فإذا كان جسم الشخص الطبيعي يتكون من مجموعة خلايا هي التي تبعث فيه الحياة والنشاط وتمكنه من الحركة وممارسة سائر التصرفات، فإن خلايا الشخص المعنوي هم الأفراد المكونين له فاجتماعهم واتحادهم هو الذي يظهر الشخص المعنوي إلى حيز الوجود.<sup>3</sup>

1 - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات ...، المرجع السابق، ص 95.

2- عوابدي عمار، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 185.

- أبو السعود رمضان، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 3.333.

## ب- نظرية الإرادة.

يرى أصحاب هذه النظرية أنه إذا كان الشخص المعنوي يتكون من مجموع إرادات مكونة له، فإن هذا الاجتماع ينتج عنه وجود إرادة جديدة مختلفة ومستقلة عن الأشخاص المكونين وهذا الأمر جوهر وأساس فكرة الشخصية المعنوية.

## الفرع الثاني

## موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية:

يظهر من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالشخصية المعنوية أن المشرع الجزائري يميل إلى الأخذ بفكرة الافتراض القانوني إذ يجب أن يتدخل المشرع لمنح الشخصية المعنوية. هكذا تقضي المادة 51 من القانون المدني الجزائري بأنه:

"يعين القانون الشروط التي يجب توافرها لتأسيس مؤسسات الدولة والمنشآت الاقتصادية والاجتماعية والمجموعات مثل الجمعيات والتعاونيات واكتسابها الشخصية القانونية أو فقدانها"<sup>1</sup>.

كما تدخل المشرع الجزائري أيضا باعترافه للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية من خلال قانوني البلدية والولاية وذلك في المادة الأولى منهما، حيث تنص المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على:

"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...."<sup>2</sup>

1- القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 26 جوان 2005، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 05-07، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية العدد 31، الصادرة في 13 ماي 2007.

2- القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

أما المادة الأولى من قانون الولاية تنص على ما يلي:

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث

#### النتائج المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب وينجم عن وجود الشخص المعنوي والاعتراف به من قبل المشرع عدة نتائج أهمها الاستقلال الإداري و المالي (أولا)، حق التقاضي والتعاقد (ثانيا)، و أخيرا سلطة اتخاذ قرارات و تحمل النتائج المترتبة عنها (ثالثا).

#### أولا: الاستقلال الإداري والمالي

يعتبر الاستقلال الإداري والمالي الميزة الأهم التي تنتج بشكل عادي عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئة معينة.

والاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الدولة، وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتحمل مسؤولية أعمالها.

أما إعطاء الاستقلال المالي، فيعني أن يسحب من ميزانية الدولة كل أو جزء من إيرادات أو نفقات الهيئة، وان يترك تحت تصرفها ما قد يفيض عن الإيرادات المحققة.

كما تتمتع الهيئات المحلية باستقلالية الذمة المالية والمتمثلة في تلك الأموال المخصصة لها، أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة المستقلة عن ذمة أعضائها

1- القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

و ممثليها، فمثلا إذا وضعت البنايات تحت تصرفها فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق<sup>1</sup>.

### ثانيا: حق التقاضي والتعاقد

بالنسبة لحق التقاضي ، فإن المصالح التي ليس لها الشخصية المعنوية لا يمكنها الإدعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها. وبالعكس فإن كل هيئة لها الشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوي التي ترفع ضدها<sup>2</sup>.

للهيئة المحلية باسم ممثلها القانوني أن تقاضي الدولة و الهيئات العامة الأخرى أمام القضاء، لها الحق في رفع دعوى تتعلق بإلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، حتى ما كان متعلقا بالمصادقة على قرارات صادرة منها ، وللدولة والهيئات العامة الأخرى نفس الحقوق تجاه الهيئات المحلية ، كما يمكنها أن ترفع الدعاوي على الأفراد والهيئات الخاصة وفي الوقت نفسه يكون لهؤلاء حق رفع دعاوي عليها ، إذا ما توافرت الشروط القانونية لرفع الدعاوي<sup>3</sup>.

أما بالنسبة لحق التعاقد ، فلممثل الشخص المعنوي أن يتولى عملية إبرام العقود ، حيث تكون له القدرة القانونية على التعاقد مع الدولة و مع أي شخص آخر سواء كان عاما أو خاصا أو مع أي شخص طبيعي.

### ثالثا: سلطة اتخاذ قرارات نهائية وتحمل النتائج المترتبة عنها

إذا كان من مظاهر وجود النظام الإداري اللامركزي الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة عن المصالح الوطنية تديرها هيئات محلية مستقلة، فإن هذا الوجود لن يكون فعليا ما

- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات ...، المرجع السابق، ص 96، 97.

- لباد ناصر، القانون الإداري.. ، المرجع السابق، ص 210.

- محمد أنس جعفر قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية... ، المرجع السابق، ص 14.

لم يستتبع الاعتراف للهيئة المحلية بسلطة اتخاذ القرارات في المسائل المتعلقة بالشؤون المحلية ، ذلك أن نشاط السلطات الإدارية اللامركزية يتجلى من خلال عدة صور، منها القرارات الفردية و التنظيمية ، إلى جانب العقود الإدارية وغيرها لضمان السير الحسن للجماعة المحلية.

ويظهر تمتع الهيئات المحلية بسلطة اتخاذ القرار في حرية المبادرة أو المبادرة، وفي عدم إمكانية السلطات المركزية من تعديل قرارات هذه الهيئات.

بالنسبة لحرية المبادرة ، فتعني أن يكون للهيئة المحلية مباشرة اختصاصاتها بمحض إرادتها دون أن يكون للسلطة المركزية حق تولي هذه الاختصاصات، فالهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تقتصر هذه القاعدة على الاختصاصات التي تستقل بها فقط بل تتناول كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة المركزية ومن ثمة فليس لهذه الأخيرة أن تتخذ قرارا ابتداء في مسألة تدخل في اختصاص الهيئات المحلية.

أما بالنسبة لعدم تعديل قرارات الهيئات المحلية، فيعني أن تكون لها الحرية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة دون أن يكون للسلطة المركزية الحق في تعديلها لا بالزيادة و لا بالنقصان ولو كانت هذه القرارات خاضعة لتصديقها،<sup>1</sup> بل إن للسلطة المركزية إما الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها بأخرى، وفي الوقت نفسه مصادقة السلطة المركزية لا يحول دون تمكّن السلطة المحلية في التدخل في أي وقت وتعديل عن قراراتها أو تعديل عن تنفيذها وتصدر قرارات جديدة.<sup>2</sup>

و لا يحق للسلطة المركزية توجيه الأوامر والتعليمات السابقة على العمل ، كما لا تحل محلها بداءة.

غير أن الهيئات المحلية تكون مسؤولة مسؤولية كاملة على النتائج المترتبة عن تنفيذ قراراتها ، بما فيها القرارات التي تؤخذ في حالة الحلول ، والقرارات الخاضعة للتصديق، و

- تيسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات المحلية ... ، المرجع السابق ، ص ص 29،301  
- محمد أنس جعفر قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية... ، المرجع السابق ، ص 15. 2

ترتتبا على ذلك لا يجوز إلزام الهيئة المحلية بتنفيذ قرار مصادق عليه ، فالتصديق لا يعد وأن يكون مجرد عدم اعتراض.<sup>1</sup>

فالإدارة المحلية تتحمل وحدها المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تقع منها أو من أحد موظفيها،<sup>2</sup> والمسؤولية هنا تكون عن طريق التعويض لأنه من غير الممكن تسليط العقوبات الجسدية على الهيئات المحلية.

## المبحث الثاني

### وجود مجالس شعبية منتخبة

إن المضمون الحقيقي لفكرة اللامركزية هو أن يعهد بإشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من أبنائها مستقلة في عملها عن الدولة، و إن كانت خاضعة لإشرافها و رقابتها، و بذلك يتحقق مضمون الديمقراطية المحلية.<sup>3</sup>

إن الانتخاب هو الأداة العملية لتحقيق الديمقراطية إذ يعد الوسيلة الفعالة التي تمكن المواطنين من التعبير عن آرائهم و المشاركة في تسيير شؤونهم بأنفسهم من خلال اختيار ممثليهم الذين يلقي عليهم عبء هذا التسيير، و لما كان من المستحيل على جميع أبناء الوحدة المحلية القيام بذلك أصبح الانتخاب الوسيلة الأساسية له.<sup>4</sup>

لقد أثير جدال فقهي حول عنصر الانتخاب بين مؤيد و معارض و لكل منهما موقفه (المطلب الأول)، كما أن للمؤسس الدستوري و المشرع الجزائريين موقفا في هذا الشأن (المطلب الثاني).

- شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص، ص 46، 45.  
 - محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص 14.  
 3- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 19  
 - تيسميال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية...، المرجع السابق، ص 2.4

## المطلب الأول

### موقف الفقه من عنصر الانتخاب

ينقسم الفقه بشأن كيفية تشكيل أجهزة الوحدات المحلية إلى اتجاهين متناقضين أحدهما يؤيد عنصر انتخاب الأجهزة (الفرع الأول) و ثانيهما يعارضه ويدعو إلى التعيين (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### الاتجاه المؤيد لعنصر الانتخاب

ينطلق أنصار هذا الاتجاه من كون التمثيل الإداري يقوم على الانتخاب الذي هو من أسس الديمقراطية، وأن الغاية من إتباع نظام اللامركزية هو الوصول إلى ديمقراطية الإدارة المحلية، التي تعد أحد الأركان الجوهرية لضمان استقلالية الجماعات المحلية<sup>1</sup>.

تعتنق غالبية الفقه الاتجاه المؤيد لعنصر الانتخاب و تعتبره أساسيا لقيام الإدارة المحلية، فعدم اعتماد الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية يؤدي من وجهة نظر أصحاب هذا الاتجاه إلى انعدام استقلالها و بالتالي تبعيتها للسلطة المركزية و هو ما لا يتفق و المعنى القانوني للامركزية الإقليمية.

يعتبر الانتخاب حسب هؤلاء ضرورة قصوى تفرضها متطلبات ديمقراطية الإدارة الحديثة عموما و الإدارة المحلية خصوصا، ذلك أن الشعوب لم تعد تكتفي بممارسة الديمقراطية السياسية ، بل تتمسك إلى حد كبير بالديمقراطية الإدارية ، فبعد أن حققت الشعوب ديمقراطية أنظمتها السياسية على حساب أنظمة الحكم المطلق الذي ساد القرون الوسطى، عمدت إلى المطالبة بتحقيق ديمقراطية مؤسساتها الإدارية، بما فيها المحلية منها ،

1 - تيسميال رمضان استقلالية الجماعات المحلية....، المرجع السابق، ص20.

بل إنه من غير المتصور أن يسمح للشعب بالاشتراك في الشؤون السياسية العليا، و لا يسمح له بالمساهمة في إدارة مصالحه الخاصة<sup>1</sup>.

إن اللامركزية الإقليمية باعتبارها أسلوبا إداريا يقوم على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية ، تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها ممثلي أصحاب المصلحة من سكان الإقليم لأنهم أدرى من غيرهم بالحاجات المحلية المتجددة، بحكم معاشتهم للقضايا اليومية، من جهة، و من جهة أخرى لأن ولهؤلاء الأشخاص مصالح شخصية و مادية ترتبط مباشرة بحسن سير مرافقهم المحلية، بذلك يكونون أكثر غيرة على إنجاز هذه الإدارة ، لشعورهم بأن النتائج تنصرف إليهم سلبا و إيجابا<sup>2</sup>.

الانتخاب هو تحرير نفسي لعضو المجلس لأنه لو كان معينا لبقى في ظل الولاء لمن عينه يعمل على إرضائه و رد الجميل له، مما يتولد عنه ضياع لاستقلالية الهيئات المحلية و إهدار للمصالح العامة لسكان الإقليم<sup>3</sup>.

يعتبر الانتخاب من الوجهة القانونية<sup>4</sup>، الشرط الأساسي لدعم الاستقلالية لكونه يخرجنا من العمل بآليات الوظيف العمومي التي يحتمها التعيين كما يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء و الخضوع للجهات المركزية و العمل في ظل نظام رئاسي متشدد لذلك نجد أن جانبا من الفقه قد نفى صفة اللامركزية عن المرافق العمومية معتبرين إياها مجرد هيئات التركيز الإداري و هذا لعدم إكمال أحد أبرز شروط تحقق تلك الصفة و هي الانتخاب<sup>5</sup>.

فمتى انعدم الانتخاب انعدم الاستقلال المحلي وانعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني<sup>6</sup>.

1- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها... ، المرجع السابق، ص17، 18

2 - المرجع نفسه، ص 17.

- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص3.20

4- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية ... ، المرجع السابق، ص16، 15

- بوعمران عادل، البلدية في التشريع...، المرجع السابق، ص20، 19.5

- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية ...، المرجع السابق، ص 6.16

## الفرع الثاني

## الاتجاه المعارض لعنصر الانتخاب

ينتقد هذا الاتجاه عنصر الانتخاب على أساس أنه تشوبه دائما عيوب في التنفيذ سواء من الناحية الشكلية أو الإجرائية، كالرشوة و التزوير و المحاباة التي لا تخلو منها أي عملية انتخابية، أو من الناحية الموضوعية، و هو الجانب المهم، إذ قد تسفر الانتخابات عن فوز عناصر غير قادرة و غير صالحة لإدارة المصالح المحلية بواسطة هيئاتها.

و العيوب الشكلية ظاهرة سائدة في كل أنظمة العالم، أما بالنسبة للعيوب الموضوعية فهي تلك الخاصة بالعزوف عن اعتبار الكفاءة و الخبرة و حسن الاختيار من أجل وضع الرجل المناسب في المكان المناسب<sup>1</sup>.

يرى هذا الاتجاه أنه من الضروري لتفعيل استقلالية الجماعات محلية العمل على تعيين أعضائها لا انتخابهم<sup>2</sup>. كما أن الأخذ بمبدأ الانتخاب يرتب في الواقع العملي نتائج سلبية من أبرزها تلك المتعلقة بضعف تكوين المنتخبين و عدم قدرتهم على ممارسة الاختصاصات الموكلة لهم، ذلك أن المنتخبين المحليين يميلون عادة إلى محاباة العائلة والأصدقاء و من ساهموا في فوزهم بالانتخابات، و كثيرا ما تفهم المهمة الانتخابية في المجتمعات الأقل وعيا و تطورا على أنها وسيلة للوصول إلى مراكز تقديم الخدمات للمقربين، و هو أمر ينعكس سلبا على حسن أداء الخدمات.

ينبغي حسب هؤلاء أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال، بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها هذا الاستقلال، و الذي يستطيع المشرع ضمانه عندما يعترف بدرجة معينة من الحرية و الاستقلالية للأعضاء المعينين.

فمن الزاوية القانونية يكفي توافر الشخصية القانونية دون الانتخاب، لأن اللامركزية الإقليمية تقوم بمجرد تحويل مهمة تسيير الشؤون المحلية إلى أشخاص معنوية إقليمية.

- صدوق عمر، دروس في الهيئات...، المرجع السابق، ص 1.21  
-2- بوعمران عادل، البلدية في التشريع...، المرجع السابق، ص 21.

أما من الناحية الإدارية فعلى عكس ما يراه أنصار الاتجاه السالف ذكره، لا تسمح طبيعة الانتخابات القائمة على حرية الاختيار، بانتقاء أقدر العناصر وأكفأها في حين يسمح التعيين بانتقاء من يتوفرون على التأهيل المطلوب لممارسة الاختصاصات. فالأسباب الإدارية لا تتطلب انتخاب الأجهزة المحلية، بل بالعكس تفرض أسلوب التعيين الذي ينسجم مع حسن التسيير و لا يستبعد سلبيات الانتخاب.

فالانتخاب إذن ليس الوسيلة الوحيدة لتحقيق الاستقلال إذ يمكن ضمان هذا الاستقلال بطريق التعيين<sup>1</sup> وأساس حجم الاستقلال يكمن في الموازنة بين سلطة الدولة و السلطات اللامركزية بدلا من سمو الأولى على الثانية، و ليس الانتخاب الذي لا يؤدي في جميع الأحوال إلى التخلص من وسائل هيمنة الدولة<sup>2</sup>.

نصل من خلال دراستنا لكل من الاتجاه المؤيد والمعارض لعنصر الانتخاب إلى أنه لا يمكن أن نرجح الرأي الذي ينفي الانتخاب كعنصر من عناصر اللامركزية، ذلك أن الانتخاب ، إن لم يكن الوسيلة الوحيدة و الرئيسية لتحقيق استقلال أعضاء الهيئات المحلية فهو من الوسائل المساهمة في دعم النظام اللامركزي، علاوة على كونه وسيلة لإرساء الديمقراطية، ذلك أن اللامركزية كما يرى الكثير هي الديمقراطية المطبقة على الإدارة.

فالانتخاب ضروري لاعتباره يضمن استقلال الهيئات المحلية و عدم اعتداء السلطة المركزية عليها، كما يضمن أيضا تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية، لأن الشخص اللامركزي المحلي ينشأ لرعاية مصالح مجموعة من الأشخاص، و في هذه الحالة يكون الأفراد الذين ينشأ الشخص لرعاية مصالحهم محددين سلفا و هم سكان المدينة أو القرية. و ما دام الغرض من إنشاء الشخص اللامركزي الإقليمي هو رعاية مصالح هؤلاء الأفراد المعنيين، فإنه من الطبيعي أن يترك أمر اختيار ممثلي الشخص اللامركزي لهؤلاء الأفراد، و أن يكون ذلك بالانتخاب<sup>3</sup>.

1- تيسميال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية...، المرجع السابق، ص22.  
 - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص ص 22، 21.  
 3 - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص19.

## المطلب الثاني

## موقف كل من المؤسس الدستوري و المشرع الجزائريين من عنصر

## الانتخاب

إذا كان الانتخاب هو الوسيلة الأساسية و الرئيسية التي تدعم استقلال الهيئة المحلية و استقلال أعضائها<sup>1</sup> ، و يحقق الديمقراطية في الإدارة المحلية<sup>2</sup> ، فهذا يدفعنا للبحث عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري ( الفرع الأول ) ، و كذا موقف المشرع الجزائري (الفرع الثاني) من عنصر الانتخاب.

## الفرع الأول

## موقف المؤسس الدستوري الجزائري من عنصر الانتخاب

بالرجوع إلى دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، نجد كلاً من دستور 1976 (أولاً)، دستور 1989 و دستور 1996 (ثانياً) كرسوا مبدأ انتخاب المجالس المحلية<sup>3</sup>.

## أولاً: تكريس عنصر الانتخاب في ظل دستور 1976

لقد كرس مبدأ انتخاب المجالس المحلية في ظل دستور 1976، وذلك في مادته السابعة والتي تنص على ما يلي:

"المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، و الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية، و تتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية و لمساهمة الجماهير الشعبية في تسير الشؤون العمومية على جميع المستويات"<sup>4</sup>.

يتضح من خلال المادة السالفة الذكر، أن المؤسس الدستوري كرس عنصر الانتخاب في دستور 1976، و اعتبر المجلس الشعبي الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية

- صدوق عمر، دروس في الهيئات...، المرجع السابق، ص1.21

- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص2.19

- مع الإشارة أن دستور 1963 لم يذكر الانتخاب بالنسبة للمجالس المحلية.

3

4- الأمر رقم 76-97، المرجع السابق.

والذي تتحقق فيه الديمقراطية، هذا فضلا عن اعتباره المجلس الشعبي القاعدة الأساسية لللامركزية و لمشاركة الشعب في تسيير شؤونه العمومية.<sup>1</sup>

و الملاحظ في المادة أن المؤسس استعمل كلمة "الشعبي" بدلا من كلمة "المحلي" أو "المنتخب"، و تعتبر كلمة "الشعبي" كلمة ذات مفهوم واسع، كما استعمل عبارة "على جميع المستويات"، و ما يمكن فهمه هو أن المؤسس الدستوري كرس مبدأ الانتخاب على المستوى الوطني و المحلي، و ليس على المستوى المحلي فقط، أي على المستوى المركزي و اللامركزي، و هذا نظرا لطبيعة الحكم السائد في تلك الفترة و هو الحكم الاشتراكي. و تضيف المادة الثامنة في نفس السياق أن المجالس الشعبية المنتخبة تمثل بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة.<sup>2</sup> و هو ما يدل على تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لعنصر الانتخاب على المستوى المحلي في دستور 1976.

### ثانيا: تكريس عنصر الانتخاب في ظل دستور 1989 و دستور 1996.

كرس عنصر الانتخاب في ظل دستور 1989 و دستور 1996 و هذا في المادة 14 منهما و التي تنص على ما يلي:

"تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"<sup>3</sup>

و أكدت المادة 16 من الدستورين نفسها على عنصر الانتخاب و ذلك بنصها على ما يلي:

1- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص 31.

2- الأمر رقم 97-76، المرجع السابق.

3- المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المرجع السابق. و المرسوم الرئاسي رقم 96-348، المرجع السابق.

"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني

### موقف المشرع الجزائري من عنصر الانتخاب

كرس المشرع الجزائري عنصر الانتخاب في قانوني الولاية و البلدية (أولا)، كما كرسه في قوانين الانتخابات (ثانيا).

### أولا: تكريس مبدأ الانتخاب في قانوني الولاية و البلدية:

كرّست جميع القوانين المنظمة للبلدية في الجزائر عنصر الانتخاب كأسلوب أساسي لتكوين المجالس الشعبية فيها . هكذا جاء في نص المادة الثانية من الأمر 24-67 بأنه:

"للبلدية اسم و مركز و يديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين " . و هو ما أكدته أيضا المادة الثالثة من القانون رقم 08-90 بنصها على أنه :

" يدير البلدية مجلس منتخب و هو لمجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية " .<sup>2</sup>

الأمر نفسه بالنسبة لقانون البلدية الجديد و هو القانون رقم 11-10، الذي نص على عنصر الانتخاب في مادته الثانية التي تتضمن ما يلي:

"البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية و مكان لممارسة المواطنة، و تشكل إطار

مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"<sup>3</sup>

ما يمكن ملاحظته من خلال المادة، أنها تختلف تماما عن المادة الثالثة من القانون رقم 08-90 السالفة الذكر، فتعد هذه الأخيرة أوضح من المادة 02 من القانون الجديد رقم

1- المرسوم الرئاسي رقم 18-89، المرجع السابق. و المرسوم الرئاسي رقم 96-348، المرجع السابق.

2- الأمر رقم 24-67، المرجع السابق. و القانون رقم 08-90، المرجع السابق.

3 - القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

10-11، فقد ألغيت عبارة "المجلس المنتخب"، و رغم ذلك المضمون يعبر عن تكريس عنصر الانتخاب.

أما بالنسبة للولاية فقد كرسست القوانين المتعلقة بها كذلك عنصر الانتخاب ، ابتداء من الأمر رقم 38-69 و ذلك في مادته الثالثة و التي تنص على أنه:

"يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب، بطريق الاقتراع العام، و هيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة و يديرها والي"<sup>1</sup>. و هو ما تؤكد المادة الثالثة من القانون 09-90 المتعلق بالولاية حيث نصت على أن:

" للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي و هو هيئة التداولة في الولاية"<sup>2</sup>.

كما جاء أيضا في القانون الجديد للولاية رقم 07-12، تكريس مبدأ الانتخاب، و ذلك في المادة 12 منه و التي تنص على:

"للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي. و هو هيئة التداولة في الولاية"<sup>3</sup>.

وتطبيقا لما سبق فإن العضوية في المجالس المحلية لا تكون إلا عن طريق الانتخاب<sup>4</sup>.

### ثانيا: تكريس عنصر الانتخاب في قوانين الانتخابات

عرفت الجزائر قانونا للانتخابات، هو القانون رقم 80-80 المؤرخ في 25/10/1980، و الذي تم تعديله بالقانون رقم 81-06، أما قبل هذا التاريخ فإن الجزائر لم تعرف قوانين انتخابات مستقلة بذاتها بل كانت عملية انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية تتم

- الأمر رقم 38-69، المرجع السابق.1

2 - القانون رقم 09-90، المرجع السابق.

3 - القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

4 - بركان محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 1998، ص 11.

وفقا للنظام المعتمد في قانون البلدية و الولاية، و مع صدور القانون رقم 80-80 اعتبر الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجالس المحلية<sup>1</sup>.

بعد صدور دستور 1989، سنّ المشرع قوانين جديدة متعلقة بالانتخابات ، حيث اعتبر انتخاب المجالس المحلية الركن الأساسي لضمان استقلاليتها عن السلطة المركزية ، فصدر أول قانون للانتخابات بعد اعتماد نظام التعددية الحزبية و هو القانون رقم 89-13، و الذي كرّس بدوره مبدأ الانتخاب في المجالس المحلية، و بانتهاج الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في شغل مقاعد المجالس المحلية وهذا ما تؤكدته المادتين 61 و 62 من هذا القانون ، حيث تنص المادة 61 على ما يلي:

"ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد.

تجرى الانتخابات في ظرف الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية"<sup>2</sup>.

عرف هذا القانون عدّة تعديلات إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 04-01 الذي يعتمد على التمثيل النسبي في شغل المقاعد على مستوى المجالس المحلية، وهذا طبقا للمادة 75 و التي تنص:

"ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي و الولائي لمدة خمسة سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة"<sup>3</sup>.

ثم صدر مؤخرا القانون العضوي 12-01 الذي نص في المادة 65 منه على ما يلي:

"ينتخب المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة

- تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، المرجع السابق، ص1.56  
 2- القانون رقم 89-13، المؤرخ في 07 سبتمبر 1989، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 32، لسنة 1989 المعدل والمتمم.  
 3- الأمر رقم 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بقانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 10، لسنة 1997، المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-01، المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن القانون العضوي لقانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 09، لسنة 2003.

الاقتراع النسبي على القائمة...."1.

جعلت القوانين السابقة من عملية الانتخاب الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية، كما تضمنت الكثير من العناصر التي تجعل من الانتخاب وسيلة أساسية لاستقلالية الجماعات المحلية<sup>2</sup>.

### المبحث الثالث

## خضوع الهيئات المحلية للوصاية الإدارية

خوفا من مساس القائمين على الهيئات المحلية بالمشروعية وبالصالح العام وحفاظا على وحدة الدولة وعلى نظام اللامركزية، أقر المشرع العمل بنظام الرقابة الإدارية الوصائية كعنصر من عناصر النظام اللامركزي، وهي الرقابة التي سنعمل على تحديد تعريفها و تمييزها عن السلطة الرئاسية (المطلب الأول)، وكذا طبيعتها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### تعريف الوصاية الإدارية و تمييزها عن السلطة الرئاسية.

بما أن الوصاية الإدارية تمارسها السلطة المركزية أو ممثليها على الجماعات الإقليمية اللامركزية و تهدف إلى احترام مبدأ الشرعية ، وتأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية<sup>3</sup>، فهذا يدفعنا إلى تعريفها (الفرع الأول)، و تمييزها عن السلطة الرئاسية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### تعريف الوصاية الإدارية

1- القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد الأول، الصادرة في 14 يناير 2012.

- تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية...، صص 62، 61. 2

- لباد ناصر، القانون الإداري....، المرجع السابق، ص 3.603

اختلف الفقه حول وضع تعريف للوصاية الإدارية، فهناك من يعرفها على أنها الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي في الحدود المقررة في القانون<sup>1</sup>.

كما هناك من يعرفها على أنها "مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"<sup>2</sup>.

عرفت الوصاية الإدارية أيضا بأنها "مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف و تخاذل و تعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها و عدم تعارضها مع المصلحة العامة"<sup>3</sup>.

رغم التعاريف الكثيرة المقدمة إلا أنه يمكن تعريف الوصاية الإدارية على أنها "مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد منعها من الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة و عن مبدأ المشروعية"<sup>4</sup>.

نستخلص من هذا التعريف أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، كما تهدف لضمان احترام مبدأ مشروعية أعمال و تصرفات الإدارة المحلية و عدم تناقضها مع المصلحة العامة، و عدم الخروج من مبدأ مركزية التخطيط و لا مركزية التنفيذ<sup>5</sup>.

وجدت الرقابة الوصائية لتمكين السلطة الوصية من إلغاء القرارات المخالفة للقانون أي رقابة مشروعيتها حسب ما تتطلبه المصلحة العامة من وجوب توافر التناسق بين هذه القرارات و السياسة العامة للدولة.

لذلك يجب على الهيئات اللامركزية احترام قاعدة التخصص بالتزامها في حدود الغرض الذي وجدت له، فلا يجوز لهيئة إقليمية أن تتجاوز نطاق اختصاصها المحلي،

1- بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار التأليف القاهرة، 1987، ص 76.

2- عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، كلية الحقوق، مصر، العدد 04، سنة 1969، ص 937.

3- عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، جامعة الاسكندرية، 1973، ص 151.

4- عوابدي عمار، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص 80.

5- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون سنة النشر، ص 80.

وتدخل في اختصاص الدولة في المسائل القومية أو المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية أخرى.

## الفرع الثاني

### تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية

تبرز معالم الاختلاف والفرق بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية من حيث التعريف (أولاً)، طبيعة الرقابة (ثانياً)، أداة الرقابة (ثالثاً)، و من حيث الطعن (رابعاً).

#### أولاً : من حيث التعريف:

السلطة الرئاسية هي وضع جميع موظفي الإدارة المركزية في كل وزارة أينما وجدوا في العاصمة أو الأقاليم في تدرج هرمي أو رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه ويخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه وهكذا إلى أن نصل إلى الوزير.

أما الرقابة الوصائية فهي مجموع السلطات المقررة قانوناً لصالح الجهات المركزية لرقابة أعمال وأشخاص ووحدات لامركزية لتحقيق المصلحة العامة ولحماية المشروعية ولضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة<sup>1</sup>.

#### ثانياً : من حيث طبيعة الرقابة:

الرقابة الرئاسية هي رقابة داخلية تمتاز بالتعقيد تحكمها آليات مختلفة تنظيمية وقانونية إضافة إلى متطلبات التنظيم الإداري الداخلي، أما الرقابة الإدارية الوصائية فهي رقابة إدارية خارجية تمارس من قبل سلطة إدارية أخرى مستقلة وتمتاز بالبساطة في إجراءاتها وممارساتها<sup>2</sup>.

#### ثالثاً : من حيث الأساس :

1

-عوايدي عمار، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص99.  
-عوايدي عمار، القانون الإداري...، المرجع السابق، ص99. 2

إن سلطات الوصاية هي سلطات مقننة فلا وصاية إلا بنص خلافا لما هو جاري به العمل في السلطة الرئاسية التي لا تحتاج لنص لتقريرها أو لإضفاء الشرعية عليها فهي رقابة آلية و مفترضة.

#### رابعاً: من حيث الطعن:

يجوز في الرقابة الرئاسية للمرؤوس أن يطعن بالإلغاء في قرارات الرئيس الإداري الذي لم يمارس السلطة الرئاسية وفقاً للقوانين و التنظيمات ، لأن السلطة الرئاسية ليست حقا أو امتيازاً بل هي اختصاص يقره القانون للرئيس على المرؤوس. في حين يمثل الطعن في الرقابة الوصائية إحدى الضمانات الممنوحة لخلق التوازن بين الوحدات المحلية والجماعات المركزية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني

#### الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

إن دعائم النظام اللامركزي التي قررتها الدساتير و القوانين توحى بوجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية، و استقلالية هذه الهيئات تعتبر إذن أصيلة منحها إياها المشرع و ليست من منح السلطة المركزية ، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً لأن الهيئات اللامركزية تمارس عليها رقابة وصائية تكيف بأنها شرعية (الفرع الأول) و استثنائية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول

##### الوصاية الإدارية رقابة شرعية

نقصد من كون الوصاية الإدارية رقابة شرعية، أن تحديد نطاق هذه الوصاية و أهدافها و وسائلها و إجراءاتها و السلطة التي تختص بممارستها، لا بد أن تكون محددة بالقانون

1 - بوعمران عادل ، البلدية في التشريع....، المرجع السابق، ص99.

المنظم للهيئة المحلية حيث " لا وصاية إلا بنص " ، فكونها رقابة شرعية يجعل الأشخاص تتصرف في ظل القواعد القانونية و ضمن حدودها.

إن سلطات الهيئات الوصية محدودة<sup>1</sup> و إذا تجاوزت الحدود القانونية المرسومة لها، كان هناك خرق لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية، فليس للسلطات المركزية الحق في إصدار الأوامر والتعليمات بل يترك للهيئات اللامركزية حرية ممارسة اختصاصاتها.

## الفرع الثاني

### الوصاية الإدارية رقابة استثنائية

يقصد من كون الوصاية الإدارية رقابة استثنائية أن ممارستها يجب أن تكون في حدود ضيقة جدا ، حيث تبين النصوص القانونية حالات اللجوء إليها و شروط ممارستها على سبيل الحصر، وذلك لكون الهيئات اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية حيث "لا وصاية خارج حدود النصوص"<sup>2</sup>.

فالرقابة الوصائية تحدد شروط عملها ، ولا تمارس إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص عليها القانون.

إن ممارسة الوصاية إذن لا تتم إلا في إطار القوانين التي تنص صراحة عليها ، فالوالي مثلا لا يتدخل في شؤون البلدية بممارسة الوصاية إلا طبقا لقانون البلدية ووفقا للإجراءات المقررة و المنصوص عليها صراحة ، و هذا على خلاف السلطة الرئاسية في النظام المركزي ، فهي سلطة مفترضة.

و تترتب عن الطبيعة الاستثنائية للوصاية الإدارية النتائج القانونية التالية :

1- Ilam-M-A, Droit Administratif, Tome01, Editios Bruylant, Bruxelles, 1989, P121

2- Rivero (Jean), Walline (Jean), Droit Administratif, 16<sup>eme</sup> Editions , Editions DALLOZ ; Paris, 1996, P315.

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لها.
- عدم جواز تدخل السلطات المركزية الوصية في شؤون الهيئات اللامركزية.
- لا يجوز للسلطة الوصية أن تلجأ إلى الوصاية الإدارية إلا في الحالات التي نص عليها القانون صراحة لأن الوصاية ليست اختصاصا عاما للسلطة المركزية.
- للهيئة اللامركزية حرية المبادرة، فهي حرة في أن تتصرف أو لا تتصرف، وليس للسلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة تصرف ما إلا في الحالات التي نص عليها القانون.
- تظل الهيئة اللامركزية صاحبة السلطة على قراراتها حتى بعد التصديق عليها من طرف السلطة الوصية. فالقرارات هي من عمل الهيئة اللامركزية فلها أن تعدل عن تنفيذها ولها أن تسحبها أو تصدر قرارات أخرى جديدة.
- لا يجوز للسلطة الوصية أن تعطل قرارات الهيئة اللامركزية حتى ولو كانت خاضعة لرقابتها، بمعنى لا يجوز للسلطة الوصية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان قرارات الهيئة اللامركزية وقت التصديق عليها، فهي إما أن تقبل التصرف كله أو ترفضه كله دون محاولة تعديله وإلا اعتبر ذلك حلولا محل السلطة اللامركزية وهو ما يتعارض مع استقلاليتها الأصلية.
- إن نفاذ وسريان التصرفات القانونية الصادرة من الهيئة المحلية تكون من تاريخ إصدارها منها وليس من تاريخ التصديق عليها من طرف السلطة الوصية، وهذا في الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة التصديق.
- تتحمل الهيئة اللامركزية المسؤولية عن تصرفاتها القانونية، حتى تلك التي يشترط القانون لنفاذها تصديق السلطة الوصية وكذلك تلك التي أصدرتها السلطة الوصية بدلا عن السلطة اللامركزية استنادا إلى حق الحل.

## الفصل الثاني

### تقييم النظام الإداري اللامركزي الجزائري

إن المتتبع لنظم الإدارة المحلية في الدول المختلفة ، يلاحظ أن هذه الأنظمة ليست ثابتة و مستقرة ، بل هي محل مراجعة مستمرة في أغلب دول العالم، كما أن تطوير هذه الأنظمة كان محل العديد من المؤتمرات الدولية العالمية منها و الإقليمية ، و كل الدراسات و التقارير توضح أن هناك مفارقة بين النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية، و الواقع العملي الذي يؤكد ميول الكثير من الدول إلى النظام المركزي، و نتيجة لذلك، فإن اللامركزية تعاني من العديد من المشاكل<sup>1</sup>.

و الملاحظ أيضا أن الإدارة المحلية الجزائرية تعيش تفاوتاً كبيراً بين ما أقرته النصوص القانونية و الواقع الملموس، فمن يقرأ ميثاق البلدية و الولاية و قانونهما يدرك من الوهلة الأولى مدى أهمية كل من الولاية و البلدية و الدور الكبير المسند إليهما في التنمية، و لكن الواقع العملي غير ذلك تماماً مما يفقد تلك النصوص قيمتها<sup>2</sup>.

لقد كان البعض يعتقد أن نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر قد بلغ مرحلة متقدمة من التطور بعد صدور القانونين 08-90، و 09-90 المتعلقين بالبلدية و الولاية، إلا أنه بعد إعلان حالة الطوارئ التي تعزز الرقابة الوصائية أظهرت حدود استقلالية الجماعات المحلية أكثر مما كانت عليه سابقاً، مما أثر على الطابع اللامركزي لها<sup>3</sup>.

كذلك الأمر بالنسبة للقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية و القانون رقم 27-12 المتعلق بالولاية، فلم يأتيا بشيء جديد يدعم استقلالية الهيئات المحلية، بل بالعكس شددت من الرقابة

- محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية ...، المرجع السابق، ص 39 1  
 - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 81.  
 3 - لباد ناصر، القانون الإداري...، المرجع السابق ص 60، 61.

عليها و ضاعفا من حدود استقلاليتها، وبالنتيجة منعا تحقيق نظام إداري لامركزي حقيقي في الجزائر.

عند فحص واقع النظام الإداري اللامركزي الجزائري ورغم التكريس الواضح لدعائمه في الدساتير والقوانين، يظهر أنه نظام قائم على التبعية المالية للسلطة المركزية (المبحث الأول)، و يعاني من الوصاية الإدارية المشددة (المبحث الثاني)، كما أنه نظام قائم على التفاوت في توزيع الاختصاصات بين الوالي المعين ورؤساء المجالس الشعبية المنتخبة (المبحث الثالث).

## المبحث الأول

### النظام الإداري اللامركزي الجزائري قائم على التبعية المالية للسلطة المركزية

إذا كانت اللامركزية الإدارية تهدف إلى منح حرية و استقلالية للجماعات المحلية من خلال الاعتراف لممثليها المنتخبين بتولي إدارة و تسيير المصالح و الشؤون المحلية، و التمتع بسلطة اتخاذ القرارات أثناء ممارساتهم لاختصاصاتهم، فيجب أن يستتبع ذلك توفر الموارد المالية الذاتية و اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات و الذي يجعل الهيئات المحلية مستقلة ماليا عن السلطة المركزية.<sup>1</sup>

إن الاستقلال المالي للجماعات المحلية في الجزائر غير موجود، ذلك أن الهيئات اللامركزية دائما في حالة تبعية مالية للسلطة المركزية، وهذه التبعية المالية لها أسبابها (المطلب الأول)، ولها أثرا على استقلالية الهيئات المحلية (المطلب الثاني).

1- تيسميال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية ...، المرجع السابق، ص 93

## المطلب الأول

### أسباب وجود التبعية المالية للهيئات المركزية

تعتمد الجماعات المحلية بصفة أساسية على إيراداتها الخاصة من أجل تمويل ميزانيتها، و بالتالي فإنه ترجع أسباب وجود التبعية المالية للهيئات المركزية إلى ضعف إيراداتها الجبائية (الفرع الأول) من جهة ، و عدم قابلية مواردها المالية للتجديد (الفرع الثاني) من جهة أخرى.

### الفرع الأول

#### ضعف الإيرادات الجبائية للهيئات المحلية.

تتشكل الموارد المالية للجماعات المحلية من إيراداتها الجبائية و الضريبية، فمنها ما يعود إليها بصفة خاصة (أولا) و منها ما تتقاسمه مع الدولة (ثانيا).

#### أولا: الإيرادات الجبائية التي تعود للهيئات المحلية بصفة خاصة:

تتكون الإيرادات الخاصة بالهيئات المحلية أساسا من الضرائب المباشرة و الغير المباشرة و الناتجة عن الرسوم العقارية سواء على الملكيات المبنية أو غير المبنية، رسم الإقامة، الرسم على السكن، رسم التطهير، الرسم الخاص على الرخصة العقارية، و أخيرا الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية.

يطبق الرسم العقاري على الممتلكات المبنية على مستوى التراب الوطني باستثناء الملكيات المبنية المعفية صراحة، سواء أ كانت معدة لأغراض سكنية أو تجارية أو صناعية، أما الرسم على الملكيات غير المبنية فيطبق على الملكيات مهما كانت طبيعتها باستثناء المعفاة صراحة منها على الخصوص الأراضي الفلاحية و الأراضي القابلة للتعمير الكائنة في قطاعات عمرانية و المحاجر و مناجم الملح.<sup>1</sup>

1. -تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات الحلية...، المرجع السابق، ص ص 96-97

أما رسم الإقامة، فيفرض على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات و لا يملكون فيها إقامة خاصة خاضعة للرسم العقاري.

أما بالنسبة للرسم على السكن، فيطبق على ولايات الجزائر، وهران، قسنطينة و عنابة و يمتد إلى جميع البلديات ومقرات الدوائر، وتخضع له كل العمارات ذات الطابع السكني و المهني مهما كانت، أما رسم التطهير<sup>1</sup>، فهو رسم سنوي باسم مالكي السكن و المنتفعين به، و يمتد إلى كل المساكن و المحلات و القطع الأرضية ذات النشاط التجاري و الحرفي و التي من شأنها ترك نفايات و قمادات.

فيما يتعلق بالرسم الخاص على الرخصة العقارية، فلا يتم إصدار الرخص العقارية إلا بدفع هذا الرسم، فيشمل رخص البناء و الهدم، و رخصة تقسيم القطع الأرضية من أجل البناء أو الإسكان أو التقسيم من أجل النشاط التجاري و الصناعي، و تختلف قيمة هذا الرسم حسب طبيعة الرخصة، و حسب قيمة البناية أو القطعة الأرضية المعدة للتقسيم. أما الرسم الخاص بالإعلانات و الألواح المهنية، فهو رسم يخص ناتجها بالكامل للبلديات و ينتج عن تعليق و وضع أوراق أو إعلانات مضيئة أو ألواح.

### ثانيا: الإيرادات الجبائية التي تتقاسمها الهيئات المحلية مع الدولة.

تعود أكثرية هذا النوع من الموارد الجبائية إلى الدولة و إلى الجماعات المحلية، و تعود نسبة منه إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية و تتمثل في:

1- الرسم على القيمة المضافة و الذي يقع على عاتق المستهلك، و قد تم اعتماده تعويضا للرسم الوحيد الإجمالي على إنتاج الخدمات، و يطبق على عملية البيع و الأشغال العقارية و الخدمات، و كذلك على عمليات الاستيراد.

2- الرسم على المذابح، يفرض على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة.<sup>2</sup>

1 - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية...، المرجع السابق، ص 97 .  
2- المرجع نفسه، ص 97 و ما يليها.

3- قسيمة السيارات: و يخضع لها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة مرقمة في الجزائر، و يستثنى منها السيارات التابعة للدولة و الجماعات المحلية و السيارات ذات المعدات الصحية.

4- الضريبة على أرباح المناجم: و تخضع لها كل المؤسسات التي تستغل المناجم فتمثل 33% من أرباح هذه المؤسسات.

5- الضريبة على الأملاك: و تخضع لها الأشخاص الطبيعية المقيمة في الجزائر و غير المقيمة في الجزائر، يحسب على أساس القيمة الصافية لمجموع الأموال و الحقوق و القيم الخاضعة للضرائب عند كل سنة.

6- الضريبة الجزافية الوحيدة: تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل بالنسبة للأشخاص الطبيعية الممارسة للنشاطات التجارية و الحرفيين الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3 ملايين دينار.

7- الرسم على الأطر المطاطية و الزيوت و الشحوم.<sup>1</sup>

و إضافة إلى الإيرادات السابقة، تعتمد الجماعات المحلية أيضا على موارد أخرى أهمها ناتجة عن استغلال بعض مرافقها، و بعض المراكز لأداء خدمات معينة أو تلك الناتجة عن أملاكها في حالة التصرف فيها أو تأجيرها.<sup>2</sup>

ما يلاحظ من كل ما سبق، أن موارد الجماعات المحلية ضئيلة مقارنة مع الاختصاصات المسندة إليها، خاصة إذا علمنا أن معظم هذه الإيرادات مخصصة لقسم التسيير كأجور المستخدمين، في حين تبقى إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار منخفضة، فهي تتمثل في نسبة الاقطاع من إيرادات التسيير التي لا تزيد عن 10 % من الإيرادات.<sup>3</sup>

1- تيسيمال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية...، المرجع السابق، ص 97 وما يليها.  
2- بن مالك محمد، ميزانية البلدية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1994-1995، ص 77.  
3- كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية، العدد 02، لسنة 1999، ص 352.

## الفرع الثاني

## عدم قابلية الموارد المالية المحلية للتجديد

ما يترجم أيضا التبعية المالية للهيئات المركزية، هو عدم قابلية الموارد المالية المحلية للتجديد، حيث أهم المشاكل التي تترتب على الوضع القانوني لتمويل الجماعات المحلية هو عدم مرونة الموارد المحلية، أي عدم قابليتها للزيادة في حالة وجود احتياجات جديدة، كالضرائب العقارية مثلا فهي في الغالب عديمة المرونة، و سبب جمودها هو نص القانون<sup>1</sup>، لأنه يعطي للسلطة المركزية سلطة فرض الضرائب و تعديلها بالزيادة أو بالنقصان و عدم إعطاء هذا الحق للهيئات المحلية، و نفس الشيء بالنسبة للقروض، فهي مقيدة بشرط الموافقة من السلطة الوصية، وحتى بالنسبة لهذه القروض فهي جامدة لأن الهيئات المحلية لا تستطيع التوسيع منها نظرا لإجراءاتها و الفوائد الناتجة عنها، لذلك و من أجل توفير استقلال مالي للهيئات المحلية لا بد من إعطائها المزيد من الحرية و السلطة لفرض الضرائب و الحصول على جزء من المداخل الوطنية، و تحديد إيراداتها حسب حاجياتها، و القيام بتقدير السبيل الذي تعتمد عليه كلية في الحصول على الموارد المالية<sup>2</sup>.

ترجع التبعية المالية كذلك إلى كون الدولة تحتكر جزءا كبيرا و هاما من الإيرادات الجبائية المحلية و لا تترك للهيئات المحلية إلا جزءا ضئيلا مع العلم أنها في حاجة ماسة لهذه الإيرادات<sup>3</sup>. فالحصة الضئيلة التي تستفيد منها البلديات لا تتعدى نسبة 6% مقابل 38% و 11% للصناديق المشتركة للجماعات المحلية<sup>4</sup>، و السبب في كل هذا يرجع إلى عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع المنتج الجبائي بين الدولة و الجماعات المحلية، و احتكار

1 - بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، 2001، ص 189.

2 - المرجع نفسه، ص 189.

3 - صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، المرجع السابق، ص 91.

4 - BACHIR Yelles chaouche, Pour une revalorisation des ressources financières locales, Idara 4 revue, N°01, 1995, P20

الدولة للضرائب الأكثر إنتاجية من جهة، وعدم إمكانية البلدية من تحديد وإنشاء رسومها ضرائبها من جهة أخرى<sup>1</sup>.

النتيجة أن محدودية الموارد المالية للجماعات المحلية أثرت سلبا على ميزانيتها وجعلتها ضعيفة، وهذا ما يؤدي بها إلى طلب المساعدة من السلطات المركزية باستمرار قصد مواصلة مهامها ، مما جعل استقلالها ضعيفا و محدودا .

## المطلب الثاني

### أثر التمويل المركزي على تجسيد اللامركزية في الجزائر

إن نقص و ضعف الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية جعلها تلجأ إلى الدولة من أجل الحصول على إعاناتها بمختلف صورها (الفرع الأول) . هذه الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية لها أثر على استقلالية هذه الجماعات (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### صور التمويل المركزي للهيئات المحلية

تتمثل صور التمويل المركزي للهيئات المحلية في إعانات الصندوق المشترك (أولا)، القروض (ثانيا)، و إعانات مخططات التنمية (ثالثا).

### أولا: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

يعد الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و يخضع لوصاية وزارة الداخلية<sup>2</sup>، و يتولى هذا الصندوق تسيير صناديق الضمان و التضامن للبلديات و الولايات المنصوص عليها في قوانين البلدية و الولاية.

1- عمراني بهية، ميزانية البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية، بحث لنيل شهادة الماجستير، في الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 1990، ص 103

2- أنظر المادة الأولى من المرسوم رقم 86-206، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله، الجريدة الرسمية، العدد 45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986.

يتولى الصندوق البلدي للتضامن دفع مخصص مالي سنوي بالمعادلة ، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية و دفع إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز و الاستثمار لميزانية البلدية ، كما يدفع إعانات توازن البلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة و إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة.<sup>1</sup>

أما صندوق تضامن الجماعات الخاص بالولاية، فإنه يدفع للولايات تخصيص سنوي للمعادلة، موجه لقسم تسيير ميزانية الولاية و إعانات تجهيز موجه لقسم التجهيز و الاستثمار في ميزانية الولاية.

يدفع كذلك إعانات استثنائية للولايات التي تواجه وضعية مالية صعبة أو أحداثا كارثية أو غير متوقعة، بالإضافة إلى إعانات تشجيع خاصة بالبحث و التكوين و الاتصال و كذا إعانات موجهة إلى تنمية المناطق الواجب ترقيتها.

أما صندوق ضمان الجماعات المحلية الخاص بالولايات فيخصص لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية في مجال الجباية المحلية المقيدة في ميزانية الولاية<sup>2</sup>، كما يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان الخاص بالبلديات لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات<sup>3</sup>.

وتقدر نسبة إعانات التجهيز و الاستثمار التي يقدمها الصندوق بـ 40% على أن يدفع ربع هذه الاعتمادات إلى أفقر الجماعات المحلية، و تستفيد البلديات بـ 75% من مجموع الإعانات في حين تستفيد الولايات بنسبة 25% ، نظرا لقدرة التمويل المتوفرة لديها مقارنة بالبلديات.<sup>4</sup>

- أنظر المادة 212 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق  
- أنظر المواد 177، 178 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.  
2- أنظر المادة 213 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.  
3- أنظر المادة 5، 6 من المرسوم 86-266، المرجع السابق.  
4- أنظر المادة 6، 5 من المرسوم 86-266، المرجع السابق.

### ثانيا: القروض:

إن القروض عبارة عن مبالغ من المال تحصل عليها الولاية أو البلدية عن طريق الالتجاء إلى الأشخاص الطبيعية أو المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض و دفع الفوائد طوال مدة القرض. و شروطه<sup>1</sup> عادة ما تتمثل في مدى إنتاجية المشاريع المراد تمويلها، فدراسة ملف المشروع من حيث إنتاجيته من الشروط الأساسية و الجوهرية للمصادقة على رخصة القرض حتى تستطيع البلدية تسديد الديون في الأجل المحدد، كما اشترط القانون أيضا أن تسجل هذه القروض دائما في إيرادات قسم الاستثمار و لا تستعمل لتغطية نفقات التجهيز كما لا يجوز استعمالها لتسديد ديون أصلية ووجوب استخدامها في تمويل المشاريع التنموية.<sup>2</sup>

و الملاحظ أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه هذه القروض إلى حد ما في تخفيف ضعف الإيرادات الجبائية للهيئات المحلية، إلا أنها تؤثر سلبا على استقلاليتها ذلك أن هذه القروض ليست مجانية، بل مرتبطة بشروط و لا ترخص إلا بفوائد قد تجعل الجماعة المحلية في وضعية مالية صعبة يجعل من تدخل السلطة المركزية أمرا حتميا و كل ذلك على حساب استقلاليتها.

### ثالثا: إعانات مخططات التنمية.

إضافة إلى الإعانات التي تتحصل عليها البلدية، عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية و القروض، هناك إعانات أخرى تمنحها الدولة، و تتعلق بإنجاز برامج التنمية و التجهيز، بحيث تعتمد عليها البلديات من أجل إنجاز مرافق مختلفة، و تدخل هذه الإعانات في إطار ما يسمى بإعانات مخططات التنمية، التي كان الهدف منها هو اعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الاقتصادي و الاجتماعي كبرنامج التنمية الصناعية، و برنامج نفقات التجهيز المحلي<sup>3</sup>. و في إطار تنفيذ هذه المخططات يقوم الوالي بتوزيع

1- بن مالك محمد، ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص37

2- عمراني بهية، ميزانية البلدية...، المرجع السابق، ص25.

3- كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي...، المرجع السابق، ص350.

اعتمادات الدفع المخصصة للولاية من قبل المصالح المركزية للتخطيط و المالية و هذا حسب القطاعات و الفصول و العمليات الخاصة بكل بلدية ، و يتم توزيع قرارات هذه العملية البلديات المعنية و القابضات و مصالح الخزينة على مستوى البلدية 1 ، و يتم هذا عن طريق ما يسمى بمقرر اعتماد الدفع الذي يحدد مضمون المشروع و مبلغه الإجمالي، إضافة إلى شروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز، كالأستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة 2 و كل هذه الشروط تعبر عن مدى تدخل السلطات المركزية في الشؤون المالية المحلية، مما يزيد من تبعية الجماعات المحلية لها إلى درجة أنه يتعذر في بعض الحالات على البلدية التفكير في مشروع تنموي ، إلا إذا تأكدت من مساعدات الدولة لها.

## الفرع الثاني

### أثر التمويل المركزي على تجسيد اللامركزية

لا شك أن الإعانات و المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية كان لها دور في التخفيف من ضعف إيراداتها الجبائية إلى حد ما إلا أن ذلك كان على حساب استقلاليتها، بحيث أصبحت الدولة تتدخل في شؤونها المالية بصور مختلفة، تتجلى أساسا في توجيه القرار المحلي و ذلك بالتدخل في تسيير الشؤون المالية للجماعات المحلية رغبة منها في قيادة التنمية المحلية.

فبالرغم من أن المساعدات التي تقدمها الدولة تقع من أجل سد العجز المالي المحلي إلا أنها تهدد في الوقت نفسه الاستقلال المحلي تطبيقا لقاعدة " من يدفع يحكم " *celui qui paie commande* ، و إن كان على الدولة أن تدفع دون أن تحكم و إلا خرقت مفهوم اللامركزية ، لكنها لا تستطيع من جهة أخرى عدم متابعة كيفية صرف أموالها.<sup>3</sup>

يظهر تدخل الدولة في الشؤون المالية المحلية في تعديل و تحويل اعتمادات الدفع، إضافة إلى الرقابة السابقة لتي تمارسها السلطات الوصية على الجماعات المحلية في

1- بن مالك محمد، ميزانية البلدية...، المرجع السابق، ص179.  
2- كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي ...، المرجع السابق، ص349.  
3- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص168.

الجوانب المتعلقة بإعداد الميزانية، و الذي يظهر في ضرورة التصديق على الميزانيات قبل تنفيذها ، و الذي هو إحدى الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون المحلية . إنه حق "فيتو" شبه مطلق كما يعبر عنه الفقه، و يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية<sup>1</sup> والسلطة المحلية (pouvoir de co.gestion) . وأخطر مظهر لتدخل السلطة المركزية في شؤون الجماعات المحلية، يتمثل في حلول السلطة الوصية محل الجماعات المحلية، بحيث تتدخل بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية وإعادة التوازن إلى الميزانية عندما تنبه السلطات المحلية إلى ذلك.

و هكذا فقلة الموارد المالية للجماعات المحلية يجعلها في تبعية شبه مطلقة للسلطات المركزية ، لأن أعباء المجموعات المحلية تزداد دون أن تزداد مواردها إلا بقدر ضعيف، فقد ازدادت باستمرار نفقات التسيير، خاصة نفقات الموظفين البلديين، و بالنسبة للولاية ترتفع باستمرار نفقات صيانة الطرق و نفقات التجهيز و الاستثمار، في حين ألغيت بعض الرسوم و الضرائب مثل ضريبة القطاع الفلاحي في سنة 1975، و عوضت بحصص لا تشكل إلا نسبة دنيا من الحصة الإجمالية للدولة ، أما الموارد المستحدثة بنصوص لاحقة، فهي لا تتماشى مع تطور الأعباء كما و مضمونا.

يتضح مما سبق أن الجماعات المحلية تعاني من أزمة مالية محلية حقيقية، تتطلب علاجا سريعا و جذريا و الذي هو منتظر منذ أن أعلن عنه في الميثاق الوطني 1976.<sup>2</sup>

## المبحث الثاني

### الهيئات المحلية تعاني من الوصاية الإدارية المشددة

إذا كانت صور الرقابة على البلديات و الولايات شديدة و واسعة على مستوى النصوص القانونية القديمة و المتمثلة في كل من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، و القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، فإنها أصبحت أكثر شدة في ظل القانونين الجديدين

1- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية ....، المرجع السابق، ص 200.

2- المرجع نفسه، ص 173، 174.

والمتمثلين في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وكذا القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، و هذا ما يزيد من حدود استقلالية الهيئات المحلية.و إذا كانت البلدية تخضع لرقابة واسعة أدت على الحد من استقلاليتها، فإن الأمر أكثر صرامة في الولاية التي تعيش في حالة خضوع لممثل السلطة المركزية (الوالي)<sup>1</sup>.

تبدو الوصاية الممارسة على المجالس المحلية أكثر وضوحا و تأثيرا على استقلاليتها ، و هذا سواء بالنسبة لتلك الممارسة على الأعضاء (المطلب الأول)،وعلى أعمال المجالس (المطلب الثاني)، أو على المجالس ككل (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### الوصاية على أعضاء المجالس المحلية

يخضع أعضاء المجالس المحلية سواء البلدية أو الولاية إلى رقابة وصائية ، يمارسها الوالي مباشرة أو عن طريق أعوان الدولة الموضوعة تحت تصرفه على المنتخبين البلديين<sup>2</sup>، أما المنتخبون الولائيون ، فوزير الداخلية هو المكلف بممارسة الرقابة الوصائية عليهم ، و تأخذ هذه الرقابة صور ثلاث و تتمثل في الإقالة(الفرع الأول) ، التوقيف (الفرع الثاني) ، و أخيرا الإقصاء (الفرع الثالث).

## الفرع الأول

### الإقالة

نكون بصدد الإقالة عندما يتبين أن عضوا ما انتخب في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي و لا تتوفر فيه الشروط القانونية مثلا ، أو لأسباب أخرى حددها القانون .

1- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص ص56،55.  
2- علي بابا فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون "فرع تحولات الدولة" كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو،2010،ص 151.

بالنسبة لعضو أو عدة أعضاء المجلس الشعبي البلدي فيصرح الوالي فوراً بإقالته، حين يتبين أنه تعثره حالة من حالات التنافي، أو تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً يتم استخلافه بعضو من نفس القائمة و بقرار من الوالي كذلك في أجل لا يتجاوز شهراً، وهذا ما جاءت به المادة 31 من القانون 108/90.

أما بالنسبة للقانون الجديد فقد نظم الإقالة في مادته 45 و لكن تحت تسمية استقالة و ليس إقالة، كما أنه تم تغيير أسباب الإقالة، حيث حسب نص المادة 45 فإنه يستقبل تلقائياً كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، و في حالة ما إذا تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للأعضاء المنتخبين الولائيين، فحسب المادة 40 من القانون رقم 90-09 يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانوناً ، مستقيلاً فوراً ، ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ويتم إعلام الوالي بذلك من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، و في حالة تقصير المنتخب بعد اعداره من طرف الوالي، يصدر وزير الداخلية قراراً بإقالته<sup>3</sup>.

أما القانون الجديد، فلم ينظم الحالات التي تؤدي إلى إقالة عضو المجلس الشعبي الولائي، بل اكتفى بالنص على أن استقالته ترسل إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام و ذلك بإقرار من المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة، فيتم بعد ذلك إبلاغ الوالي فوراً<sup>4</sup>.

وما نلاحظه في هذا الصدد من خلال القانون الجديد أن المشرع قد خطا خطوة إلى الأمام لأن الاستقالة إرادية عكس ما هو عليه الحال في الإقالة.

1- أنظر المواد 29، 31 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

2- أنظر المادة 45 من القانون رقم 12-07 ، المرجع السابق.

3- أنظر المادة 40 من القانون رقم 90-09 ، المرجع السابق.

4- أنظر المادة 42 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق.

## الفرع الثاني

## التوقيف

التوقيف إجراء يستهدف وقف أو شل نشاط المنتخب لمدة زمنية محددة ، و يكون سبب التوقيف هو تعرض المنتخب لمتابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه ، يصدر الوالي قرار التوقيف بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي ، حيث يكون القرار المذكور معللا، وذلك في انتظار الفصل النهائي في القضية من طرف الجهة القضائية المعروض عليها النزاع ، و هذا حسب المادة 32 من قانون البلدية القديم<sup>1</sup>.

وما يمكن الإشارة إليه هنا هي الحرية التامة و السلطة التقديرية الواسعة للوالي و الممنوحة له قانونا في هذا الشأن ، حيث جاء في نص المادة 32 مصطلح "يمكن"<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للقانون الجديد، فإنه يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية ، وهذا حسب نص المادة 43 من قانون البلدية<sup>3</sup>.

ما يمكن استخلاصه من نص المادة 43، هو أن المشرع حصر الحالات التي تؤدي الى توقيف المنتخب البلدي، كما أنه ذكر نوع الجريمة التي تؤدي إلى إيقافه و المتمثلة في الجنائية أو الجنحة، وبالتالي فإن ارتكاب المنتخب البلدي لمخالفة لا يمكن أن تعرضه للتوقيف. وهذا على خلاف المادة 32 من القانون رقم 90-08، والتي اكتفت بالقول بعبارة "متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه"، فلم تحدد نوع الجريمة المرتكبة، كما أن في المادة 43، فإن

1 - أنظر المادة 32 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

2- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي...، المرجع السابق، ص 152.

3- أنظر المادة 43 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق

الوالي مجبر على إيقاف المنتخب البلدي في حالة ارتكابه لأحد الأفعال المنصوص عليها في المادة ، فليس له السلطة التقديرية في التوقيف ، يقوم بتوقيف المنتخب البلدي بقوة القانون.

على مستوى الولاية ، فإنه يمكن توقيف منتخب ولائي تعرض لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه قانونا، و ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولاوي، و يعلن عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة، و هذا حسب نص المادة 41 من القانون 109/90.

أما القانون الجديد، خلافا للمادة 41 من القانون القديم فإنه حصر الحالات التي تؤدي إلى التوقيف مثلما هو الأمر في قانون البلدية الجديد، إلا أن هناك اختلاف من حيث السلطة المختصة بالتوقيف و كذا من حيث السلطة التقديرية الممنوحة لها، فحسب المادة 45 من قانون الولاية الجديد ، يمكن للمجلس الشعبي الولاوي بموجب مداولته توقيف منتخب ولائي يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، و يقوم وزير الداخلية بإعلان التوقيف بقرار معلل إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة البراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية<sup>2</sup>. يفهم من المادة أن المجلس الشعبي الولاوي غير مجبر على توقيف المنتخب الولاوي الذي هو محل متابعة جزائية.

### الفرع الثالث

#### الإقصاء

الإقصاء هو إجراء تابع للحكم الجزائي القضائي على المنتخب المحكوم عليه بالإدانة، بسبب ما ذكرته المواد السابقة من قانوني البلدية و الولاية(جناية)، جنحة لها صلة بالمال العام...)، حيث جاء في قانون البلدية الجديد و ذلك في مادته 44 على أن المنتخب البلدي يقصى بقوة القانون إذا كان محل إدانة للأسباب المذكورة في المادة 43 منه والمتعلقة

1 - أنظر المادة 41 من القانون رقم 09-90 ، المرجع السابق.

2 - أنظر المادة 45 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق

بالتوقيف، و يصدر الوالي قرار إثبات هذا الإقصاء، وهذا ما جاء أيضا في قانون البلدية القديم و ذلك في المادة 33 منه<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لقانون الولاية ، فالقانون القديم و الملغى لم ينص على حالات الإقصاء بل اكتفى بالنص على أن المنتخب الولائي الذي تم إقصائه يستخلف بالترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها ، و هذا طبقا للمادة 38 منه<sup>2</sup>.

أما في القانون الجديد، فقد أدرك المشرع الوضع، و نص على حالة الإقصاء و ذلك في المادة 46 منه ، بحيث أن المنتخب الولائي الذي يكون محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ، يقضى بقوة القانون، ويقوم وزير الداخلية بإثبات ذلك الإقصاء بموجب قرار<sup>3</sup>.

## المطلب الثاني

### الوصاية على أعمال المجالس المحلية

تتمتع السلطات الوصية بسلطة رقابية واسعة على أعمال المجالس المحلية، سواء عن طريق المصادقة (الفرع الأول)، أو الإبطال (الفرع الثاني)، أو الحل (الفرع الثالث). ويتمتع الوالي بهذه السلطة على مستوى المجلس الشعبي البلدي و الولائي، إضافة إلى وزير الداخلية على مستوى الولاية.

1- أنظر المادة 44 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق. والمادة 33 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

2- أنظر المادة 38 من القانون رقم 90-09 الملغى، المرجع السابق

3- أنظر المادة 46 من القانون رقم 07-12 ، المرجع السابق

## الفرع الأول

### التصديق

هو إقرار السلطة الوصية بان العمل القانوني الصادر من البلدية أو الولاية هو عمل مشروع من الناحية الشكلية و الموضوعية ،فهو غير مخالف للقانون،ولا يتعارض مع المصلحة العامة،وقد يكون التصديق على مداوات المجلس الشعبي البلدي (أولا) و مداوات المجلس الشعبي الولائي (ثانيا) صريحا ، كما قد يكون ضمنيا.

يعني التصديق الضمني سكوت الوالي كسلطة وصية إزاء المداولة المعروضة عليه خلال المهلة الممنوحة له قانونا لفحص مشروعية المداولة المعنية ، و هذا ما توحى إليه المادة 43 من قانون البلدية القديم<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للتصديق الصريح<sup>2</sup>، فإن المشرع لا يلزم به الوالي عدا تلك الحالات المنصوص عليها في المادة 42 من قانون البلدية القديم ، و هذا يعني أنه إجراء اختياري في الحالات الأخرى ، حيث يعد من قبيل أقرار الوالي ، بأن عملا من أعمال المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يوضع موضع التنفيذ دون انتظار انقضاء المدة الممنوحة قانونا.

### أولا : بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي

الأصل أن تعد نافذة و بحكم القانون، مداوات المجلس الشعبي البلدي بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها، حيث تنص المادة 41 من قانون البلدية القديم على أنه "تتخذ المداوات بحكم القانون بعد خمسة عشر يوما من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42، 43، 44، 45 أدناه ، و خلال هذه الفترة يدلي الوالي رأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية و صحتها".

أما المادة 42 فتتص على أنه : "لا تتخذ المداوات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي.

1- أنظر المادة 43 من القانون رقم 90-08،المرجع السابق.

بابا علي فاتح،تأثير المركز القانوني للوالي...،المرجع السابق، 1542

- الميزانيات و الحسابات.

- إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية<sup>1</sup>.

فحسب المادة 42 السالفة الذكر، فإن الوالي إذا لم يصادق على المداولات التي تتناول مواضيع الميزانيات و الحسابات و إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية، فإنه لا يمكن تنفيذها.

كما حدت الإدارة المركزية من فعالية اللامركزية بواسطة الكثير من النصوص التنظيمية التي جاءت تطبيقا لقانون البلدية<sup>2</sup>، مثل المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها الذي أضاف مواضيع أخرى تستوجب المصادقة عليها، و ذلك في المادة 10 منه و المتمثلة في:

- الميزانيات و الحسابات.

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات.

- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات.

- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

- المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات.

- الهبات و الوصايا<sup>3</sup>.

أما بالنسبة لقانون البلدية الجديد، فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، و هذا حسب نص المادة 56 منه.

1- أنظر المادة 41،42 من القانون رقم 90-08.

- بابا علي فاتح تأثير المركز القانوني للوالي ...، المرجع السابق، ص 1552

3 - المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر العدد 48 الصادرة في 1994/07/27.

كما أضاف القانون الجديد حالات لا يمكن فيها تنفيذ مداولة إلا بعد مصادقة الوالي عليها بالإضافة إلى الميزانيات و الحسابات و هي: قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية<sup>1</sup>. فالمشرع وسع من هذه الحالات، إذ بعدما كانت حالتين أصبحت أربع حالات.

### ثانياً: بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي

تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون بعد أن ينشرها الوالي و يبلغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوماً إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوصة عليها في التشريع المعمول به و أحكام المادة 50 و 52 من قانون الولاية الملغى<sup>2</sup>.

كما أن المداوات التي تتناول مواضيع الميزانيات و الحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية، لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها.

أما بالنسبة لقانون الولاية الجديد ، فتنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون بعد 21 يوماً من إيداعها بالولاية، أما المداوات التي تتضمن الميزانيات و الحسابات، و التنازل عن العقار و اقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات و الوصايا الأجنبية، فإنها لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، و ذلك في أجل شهران<sup>3</sup>.

يمكن القول أن التصديق من الناحية العملية هو قريب الشبه من الرخصة المسبقة للمجالس المحلية، مما يترتب عليه نتائج سلبية تؤدي إلى عرقلة فعالية المجالس المحلية<sup>4</sup>، وهذا ما يؤثر على استقلاليتها، إذ في حالة عدم تصديق السلطة الوصية على مداوات المجالس المحلية لا يمكن تنفيذها.

1- أنظر المادة 56 و 75 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق

2- أنظر المادة 50، 49 من القانون رقم 09-90، المرجع السابق

3 - أنظر المواد 54، 55 من القانون رقم 07-12 ، المرجع السابق.

1- بلعباس بلعباس، دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، 2003، ص151.

2- أنظر الملتنيين 44، 45 من القانون رقم 08-90، المرجع السابق.

## الفرع الثاني

## الإبطال

الإبطال إجراء قانوني يؤدي إلى إنهاء الآثار القانونية للمداولة بسبب عدم مشروعيتها، وجاءت النصوص القانونية غامضة بهذا الصدد، حيث هناك اختلاف في عدد المسائل القابلة للإبطال بين قانون البلدية (أولا) وقانون الولاية (ثانيا)، كما يمكن أن تكون المداولة باطلة أو قابلة للإبطال.

## أولا: بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي:

تبطل بقوة القانون وفقا لقانون البلدية القديم كل المداولات التي تتخذ خرقا للدستور والمداولات غير المطابقة للقوانين و التنظيمات، والتي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس، وكذا المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس، كما يمكن إبطال المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها<sup>1</sup>.

أما قانون البلدية الجديد، فقد أضاف حالتين تؤديان إلى إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون، بعد أن ألغى حالة المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس، وتتمثل في حالة المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها و المداولات غير المحررة باللغة العربية، والتي يتم إبطالها بقرار من الوالي<sup>2</sup>. الملاحظ من خلال هذا القانون انه أهمل اللغة الأمازيغية التي تعتبر أيضا لغة وطنية.

كما أنه منع رئيس المجلس أو أي عضو من المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية سواء، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم

2 - أنظر المادة 59 من القانون رقم 10-11 و التي تنص على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:  
- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.  
- غير المحررة باللغة العربية، يعلن الوالي بطلان المداولة بقرار".

إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، من حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد المداولة باطلة ، و الملاحظ أن المشرع في هذه الحالة شدد الوضع، فبعدما أمكن إبطال المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة شخصية فيها أو وكلاء عليها، أصبح يمنع حتى رئيس المجلس و أعضائه بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو فروعهم و هو ما يؤثر على استقلالية أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و هذا بالرغم من منحه لرئيس المجلس نوعا من الحرية أو الاستقلالية و ذلك بإعطائه صلاحية رفع إما تظلم إداري أو دعوى قضائية ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة<sup>1</sup>.

### ثانياً: بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي:

حسب القانون القديم و الملغى، فإن مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخرق القانون أو التنظيم والمداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، وكذا مداولات المجلس التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته تبطل بحكم القانون، كما قد تكون قابلة للإبطال المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس المعنيون بقضية موضوع المداولة، إما بأسمائهم الشخصية، أو كوكلاء، و يتم إلغاء مداولات المجلس بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية<sup>2</sup>.

أضاف القانون الجديد المداولات التي تبطل بقوة القانون و المتمثلة في:

- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية<sup>3</sup>.

- أنظر المواد 60-61 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق. 1  
 2 - أنظر المواد 51-52 من القانون رقم 09-90 الملغى، المرجع السابق.  
 3- أنظر المادة 53 من القانون رقم 07-12 و التي تنص على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقاً للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.  
 - التي تمس برموز الدولة و شعاراتها  
 - غير المحررة باللغة العربي  
 - التي تتناول موضوعاً لا تدخل ضمن اختصاصاته،  
 - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس  
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه...".

كما منع قانون الولاية الجديد رئيس المجلس أو أي عضو من المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة ، أو وكلاء من حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون المداولة قابلة للإبطال، و يثير الوالي بطلانها خلال خمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس التي اتخذت خلالها المداولة<sup>1</sup>.

يظهر الاختلاف بين قانون البلدية وقانون الولاية الجديدين ، حيث يجعل الأول هذه المداولات باطلة بينما يجعلها الثاني قابلة للإبطال، كما هناك أحكام مشتركة بين قانون البلدية و قانون الولاية، لكن المشرع أغفل حالات ثلاثة واردة في قانون الولاية ولم يذكرها في قانون البلدية ، و تتمثل في:

- المداولات التي تتناول موضوعا خارجا من اختصاصات المجلس

- المداولات المتخذة خارجا عن الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

ويعد هذا الإغفال غير منطقي، على أساس أن هذه المداولات التي لم يشر إليها قانون البلدية تعتبر مشروعة.

الملاحظ أيضا هو أن على مستوى البلدية الوالي هو من يبطل المداولة، وعلى مستوى الولاية فوزير الداخلية لم يعد متمتعا بهذا الاختصاص، فإذا ما تبين للوالي أن المداولة غير مشروعة يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل واحد وعشرون يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها<sup>2</sup>، وهذا شيء إيجابي حيث لم تعد السلطة الوصية خصما وحكما في نفس الوقت، كما يعتبر كنوع من الاستقلالية يمنح للمجلس الشعبي الولائي ، إذ أصبح الوالي لا يملك سلطة إلغاء المداولات السالفة الذكر، فإذا قررت المحكمة عدم إلغاء المداولة، فلا يمكن للوالي إلغاؤها ، فليس لها السلطة التقديرية في ذلك.

2- أنظر المادتين 56،57 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

2 - أنظر المادة 54 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

### الفرع الثالث

#### الحلول

الحلول إجراء قانوني يسمح للسلطة الوصية بأن تحل محل المجلس المنتخب لأداء عمل بدلا من السلطة المحلية، و بذلك يسمح للسلطة الوصية بأن تقرر بدلا من الهيئة المحلية، إذ تنتقل سلطة التقرير من الجهاز المنتخب إلى الجهاز المعين ، فينتقل بالنتيجة من نظام لامركزي إلى نظام عدم التركيز، و نظرا لخطورة هذا الإجراء قيد بشروط وهي:

- 1- امتناع الهيئة المحلية من أداء العمل ، بحيث يعد هذا الامتناع غير مشروع.
- 2- أن ينص القانون صراحة على جواز الحلول في حالات معينة.
- 3- توجيه إنذار للهيئة المحلية بضرورة تنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحلول محلها في أداء مهامها<sup>1</sup>.

للحلول صورتان، و اردتان في قانون الولاية الملغى وقانون البلدية المعدل، تتمثل الصورة الأولى في حلول السلطة الوصية محل هيئة التداول أي المجلس المنتخب، و ترد في ثلاث حالات بالنسبة للبلدية وهي :

- حالة التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية من طرف الوالي و التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في الميزانية.

- حالة عدم توازن الميزانية و التي تسمح للوالي بضبطها بنفسه.

- حالة العجز في تنفيذ الميزانية التي تسمح للوالي باتخاذ إجراءات ضبطها والإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر عندما لا يقوم بذلك المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

1 - صدوق عمر، دروس في الهيئات...، المرجع السابق، ص 31  
2 - أنظر المادة 154 و ما يليها من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

أضاف قانون البلدية الجديد حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، فيضمن الوالي المصادقة عليها وتنفيذها<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للولاية فتزد في حالتين وهما:

- حالة التسجيل التلقائي للنفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية.

- حالة العجز في تنفيذ الميزانية وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز، يتولى وزير الداخلية ووزير المالية أخذ التدابير اللازمة وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر. وأضاف قانون الولاية الجديد حالة عدم التصويت على الميزانية<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للصورة الثانية للحلول، فتتمثل في حلول الوالي محل الجهاز التنفيذي البلدي، ويكون في ثلاث حالات حسب قانون البلدية المعدل وهي:

- حالة التهديد بالنظام العام.

- حالة رفض أو إهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات.

- حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة لازمة<sup>3</sup>.

و نفس الحالات أشار إليها قانون البلدية الجديد<sup>4</sup>.

1- أنظر المادة 100 وما يليها من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

2- أنظر المادة 156 من القانون رقم 09-90، المرجع السابق. و المادة 168 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

3- أنظر المادتين 81، 82 من القانون رقم 08-90، المرجع السابق.

4- أنظر المادتين 100، 101، من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

أضاف القانون رقم 29-90 المعدل بالقانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير حالة عدم إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار بهدم بناء لا تتوافر فيه الشروط القانونية مثل الترخيص، وذلك في المادة 76 مكرر 4 منه<sup>1</sup>.

فبالرغم من صدور القانونين الجديدين المتعلقين بالولاية و البلدية، إلا أنه لم يأتيا بجديد بالنسبة لسلطة الحلول، فما زال الحلول يعتبر وسيلة خطيرة و لم تتغير الميادين التي يستعمل فيها، بل بقي كما هو في ظل القانونين القديمين. يستعمل في ميادين حساسة كالنظام العام والميزانية، و يمنح الحلول للسلطة الوصية سلطة التقرير بدلا من الهيئة المحلية وهذا ما يشكل مساسا بمبدأ حرية الإدارة أو حرية التسيير، ويؤثر طبعا على استقلالية الهيئات المحلية. هكذا يعتبر حلول السلطات المركزية أو ممثليها محل السلطات اللامركزية من أشد صور الرقابة الإدارية<sup>2</sup> ، مقارنة بالصور الأخرى كالتصديق و الإلغاء.

### المطلب الثالث

#### الوصاية على المجالس المحلية ككل

تتمثل الوصاية على المجالس المحلية ككل في دعوة المجالس المحلية للانعقاد (الفرع الأول) وكذلك حل المجالس La dissolution (الفرع الثاني)، الذي يعتبر من أخطر مظاهر الوصاية الإدارية ، إذ يمس بالاختيار الشعبي ، و الحل لا ينصرف إلا على المجلس ذاته، و نظرا لخطورته عادة ما يقيد المشرع بشروط ، إذ لا يجوز الحل إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، و يجب أن يتم بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء و أن تبين فيه أسباب الحل.

1- الأمر رقم 04-05، المؤرخ في 04 أوت، المعدل والمتمم للقانون رقم 29-90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية العدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.  
2- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص24.

## الفرع الأول

### دعوة المجالس المحلية إلى عقد دورات استثنائية

يمنح القانون للوالي دعوة المجالس الشعبية البلدية والولائية إلى عقد دورات استثنائية، حيث تنص المادة 17 من قانون البلدية الجديد على: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي." و هذا ما نصت عليه المادة 15 من قانون البلدية المعدل<sup>1</sup>.

أما قانون الولاية فقد نص على إمكانية عقد المجلس الشعبي الولائي لدورات استثنائية وذلك بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، وذلك في المادة 15 منه، وهذا ما أشار إليه قانون الولاية الملغى في المادة 13 منه<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني

### الحل

نص المشرع الجزائري على حالات الحل في المادة 34 من قانون البلدية المعدل، وفي المادة 44 من قانون الولاية الملغى، حيث تشترك البلدية و الولاية في ثلاث حالات للحل والمتمثلة في:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- حالة وجود خلاف خطير بين أعضاء المحلي فيما بينهم يحول دون السير العادي للمجلس.

و قد أفرد قانون البلدية حالة خاصة، هي حالة ضم بلديات لبعضها البعض أو تجزئتها ينجر عنه تحويل إداري للسكان.

1- أنظر المادة 17 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق. والمادة 15 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق.

2- أنظر المادة 15 من القانون رقم 12-07، المرجع السابق. والمادة 13 من القانون رقم 90-09، المرجع السابق.

أما قانون الولاية فقد أضاف حالة الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي<sup>1</sup>.

و بعد قضية القبائل في 2002 و بعد المطالبة بحل المجالس الشعبية و الولاية المنبثقة من انتخابات 2002 على أساس تمييزها بنسبة مشاركة ضئيلة، عدلت المادة 34 من قانون البلدية القديم بموجب الأمر رقم 05-03، والمادة 44 من قانون الولاية الملغى بموجب الأمر 04-05، وتم إضافة فقرة جديدة لحل المجالس الشعبية البلدية و الولاية، وهي حالة عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية، أو يمس مصالح المواطن و سكينته<sup>2</sup>، واستنادا لهذه الفقرة تم حل المجالس الشعبية و الولاية في منطقة القبائل.

أما بالنسبة لقانون البلدية و الولاية الجديدين، فقد أحدثا تغييرا كبيرا من حيث حالات الحل، فيمكن القول أنهما ضاعفا تقريبا حالات الحل بالنسبة للمجالس المحلية، فبعدما كانت خمس حالات بالنسبة للمجلسين البلدي والولائي، أصبحت ثمانية حالات بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، و سبع حالات بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي. حيث يشترك القانونين في حالتين هما:

- حالة خرق أحكام دستورية.

- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

تعتبر هذه الحالة الأخيرة من أخطر حالات الحل، لأن عبارة "ظروف استثنائية" تحمل مفاهيم كثيرة، كما أنه يمكن طرح تساؤل حول السلطة التي تحدد الظروف الاستثنائية، أي حول المعيار المعتمد للتأكد من وجود ظرف أو ظروف استثنائية.

1- أنظر المادة 34 من القانون رقم 90-08، المرجع السابق. و المادة 44 من القانون رقم 90-09 الملغى، المرجع السابق.  
2- أنظر الأمر رقم 05-03، المؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005. و الأمر رقم 05-04، المؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.

فبإضافة حالة حدوث ظروف استثنائية، يمكن القول أن المجالس المحلية قابلة للحل في كل وقت من طرف السلطة الوصية، و هذا ما يؤكد على عدم استقلالية الهيئات المحلية<sup>1</sup>.

أضاف قانون الولاية حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها، بعدما ألغى حالة وجود خلاف خطير بين أعضاء المجلس فيما بينهم يحول دون السير العادي للمجلس.

من خلال دراستنا لمظاهر الوصاية الإدارية، خاصة في ظل القانونين الجديدين المتعلقين بالولاية والبلدية، يمكن القول أن الوصاية الإدارية في الجزائر بعدما كانت شديدة أصبحت خطيرة، خاصة بعد توسيع حالات الحل والذي يعتبر من أخطر مظاهر الوصاية الإدارية.

### المبحث الثالث

#### النظام الإداري اللامركزي الجزائري قائم على التفاوت في توزيع

#### الاختصاصات بين الوالي المعين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية

يتأرجح المشرع في تشكيل الأجهزة التنفيذية للبلديات والولايات بين الانتخاب والتعيين<sup>2</sup>، حيث اعتمد أسلوب التعيين بالنسبة للجهاز التنفيذي للولاية ، وهنا يظهر عدم توافق هذا مع الاتجاه العام السابق ذكره و القائل بضرورة تشكيل هيئة الجماعة المحلية عن طريق الانتخاب كدعامة عضوية هامة لقيام اللامركزية ، و من خلال دراسة وظيفة الوالي المزدوجة نجد أن لها أثر على فعالية النظام اللامركزي (المطلب الأول)، الذي يظهر من خلال دراسة معظم اختصاصاته ، وبهذا يشكل الوالي عدم توازن حقيقي بينه وبين رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة من حيث الاختصاصات (المطلب الثاني)<sup>3</sup>.

1 - أنظر المادة 46 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق. والمادة 48 من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية ...، المرجع السابق، ص 53. 2

- علي بابا فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي، المرجع السابق، ص 54. 3

## المطلب الأول

### تأثير الطبيعة المزدوجة لوظيفة الوالي على فعالية اللامركزية في الجزائر

إن أسلوب التعيين مرتبط بالنظام المركزي أين يتخذ صورة عدم التركيز الإداري<sup>1</sup>، حيث يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية الشيء الذي يجعل الولاية في خضوع تام لممثل السلطة المركزية (الوالي)، ويتمتع الوالي بازدواجية وظيفية، فله صلاحيات ضعيفة كممثل الهيئة المحلية (الولاية) (الفرع الأول)، كما له صلاحيات واسعة كممثل للدولة (الفرع الثاني)، و هذا ما يؤثر على فعالية اللامركزية واستقلالية الهيئات المحلية .

### الفرع الأول

#### ضعف صلاحيات الوالي كممثل للولاية

يتمتع الوالي بصلاحيات ضعيفة على مستوى الولاية سواء في قانون الولاية الملغى، أو في القانون الجديد .

حسب هذا الأخير، فإن صلاحيات الوالي كممثل للولاية تتمثل فيما يلي:

- يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها.
- يقدم تقريرا عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة و هذا عند افتتاح كل دورة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة للولاية، كما يطلع المجلس الولائي في نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية سنويا.
- يمثل الولاية في جميع أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
- يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
- يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما، و هذا خلال الفترات الفاصلة بين الدورات.

- تيسميال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية....، المرجع السابق، ص 66 1

- يمثل الولاية أمام القضاء.
- يعد مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، كما أنه يعتبر الأمر بصرفها.
- يسهر على وضع المصالح الولائية و مؤسساتها العمومية، و حسن سيرها ، كما يتولى تنشيط و مراقبة نشاطاتها.
- يقدم أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية و يتبع بمناقشة، أين يمكن أن ينتج توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلى القطاعات المعنية<sup>1</sup>.

ما يمكن استخلاصه من خلال دراسة صلاحيات الوالي كمثل للولاية، هو أنها اختصاصات ضئيلة وضيقة، تخص ميادين بسيطة وذات أهمية قليلة.

## الفرع الثاني

### اتساع صلاحيات الوالي كمثل للدولة

- بالرجوع إلى قانون الولاية الجديد، نجد أن صلاحيات الوالي كمثل للدولة تتعلق بالميادين الحساسة، كالميزانية و النظام العام، و يمكن حصر هذه الصلاحيات فيما يلي:
- يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، و هو مفوض الحكومة.
- ينشط و ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، بإنشاء بعض الأنشطة و المتمثلة في العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي، وعاء الضرائب و تحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، و المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية.
- يسهر على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم، أثناء ممارسة مهامه و في حدود اختصاصاته.

1 - أنظر المادة 102 و ما يليها، من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، و على احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الولاية<sup>1</sup>.
- يعتبر مسؤولا على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية يتولى تطبيق القرارات المتخذة في إطار حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الدولة و كذا القرارات المتخذة في المحافظة على النظام العام و السكينة العمومية، تنسيق مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية.
- كما يمكنه أن يطلب تدخل قوات الشرطة و الدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية، عن طريق التسخير.
- يعتبر مسؤولا على وضع تدابير الدفاع و الحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا و تنفيذها.
- توضع تحت تصرفه مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 إلى 117 من قانون الولاية الجديد و السالفة الذكر.
- يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحيينها و تنفيذها، كما يمكنه أن يسخر الأشخاص و الممتلكات، كما يسهر على حفظ أرشيف الدولة و الولاية و البلديات.
- يعتبر الوالي الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية<sup>2</sup>.

بفحص جملة هذه الاختصاصات المسندة إلى الوالي يتضح أن اختصاصاته بوصفه سلطة لا تركيزية (ممثل للدولة) أكثر تعددا و أهمية من تلك التي يمارسها باسم الولاية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية، كما أن هيمنة

1 - أنظر المواد من 110 إلى 113 القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

2 - أنظر المواد من 114 إلى 121، المرجع نفسه.

الاختصاصات اللاتركيزية للوالي على مجمل عمل الولاية ، يجعل من هذه الأخيرة جهازا تابعا له و لا يتحرك إلا بإيحاء منه، و هذا ما يؤثر على استقلالية الولاية و يحد منها<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

### تفوق مركز الوالي على مركز رؤساء المجالس المحلية المنتخبة

للوالي مركز متفوق على رؤساء المجالس المحلية المنتخبة، و ذلك يظهر من خلال عدم وجود توازن بين صلاحياته و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، و كذا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى صلاحيات الوالي، سواء بصفته ممثلا للدولة، أو بصفته ممثلا للولاية، نجد لها واسعة جدا مقارنة بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وبالمقابل يتمتع هذا الأخير بصلاحيات ضيقة كممثل للبلدية(أولا)، و بصلاحيات واسعة كممثل للدولة(ثانيا).

#### أولا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي الضيقة بصفته ممثلا للبلدية:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية بصلاحيات ضئيلة و ضيقة، و تخص ميادين بسيطة، و هذا سواء في ظل القانون القديم أو في ظل القانون الجديد، و يمكن حصر هذه الصلاحيات حسب هذا الأخير فيما يلي:

- يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية، و في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية.

- يرأس المجلس الشعبي البلدي، و يستدعيه و يعرض المسائل الخاضعة لاختصاصاته، و يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها.

- شيهوب مسعود، أسس للإدارة المحلية...، المرجع السابق، ص 1.158

- يسهر على تنفيذ مداورات المجلس ويطلع على ذلك، كما ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف<sup>1</sup>.

- يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها. كما يجب عليه القيام بالتقاضي باسم البلدية و لحسابها، إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية، إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات و قبول الهبات والوصايا، القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها، اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط و ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة، اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق و السهر على المحافظة على الأرشييف و اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

- يسهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها<sup>2</sup>.

الملاحظ أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعدما كانت ضيقة في ظل القانون القديم أصبحت أكثر ضيقا في ظل القانون الجديد، حيث بعدما كان يعد الميزانية بنفسه وينفذها، أصبح له فقط سلطة تنفيذها مع العلم أن الميزانية تعتبر من بين الميادين الحساسة، وهذا بالطبع يؤثر سلبا على استقلالية البلدية.

### ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي الواسعة بصفته ممثلا للدولة

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة كممثل للدولة، سواء في ظل القانون القديم أو في ظل القانون الجديد، ويمكن حصرها فيما يلي:

- يمثل الدولة على مستوى البلدية وله صفة ضابط الحالة المدنية ، ويقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا، وفي هذا الإطار يمكنه تفويض إمضائه و تحت مسؤوليته للمندوبين البلديين أو المندوبين الخاصين و إلى كل موظف بلدي قصد استقبال وإعداد وتسليم التصريحات بالولادة والزواج والوفيات ، تدوين

1 - أنظر المواد من 77 إلى 81 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

2 - أنظر المواد 82، 83، 84، من القانون رقم 10-11، المرجع نفسه.

كل العقود و الأحكام في سجلات الحالة المدنية ، و التصديق على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

- يقوم تحت إشراف الوالي بتبليغ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على النظام والسكينة و النظافة العمومية، كما يسهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والتدخل في مجال الإسعاف<sup>1</sup>.

- يتخذ كل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، وفي حالة الخطر الجسيم يأمر بتنفيذ تدابير الأمن ويعلم الوالي بها فوراً، كما يأمر بهدم الجدران والعمارات الآيلة للسقوط .

- يأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية، وفي هذا الإطار يمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات ويخطر الوالي بذلك.

- له صفة ضابط الشرطة القضائية، ويعتمد قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية على سلك الشرطة البلدية، كما يمكنه عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً.

- يكلف في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين بالسهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني، السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث المعماري، السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية، السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية

1 - أنظر المواد من 85 إلى 88، من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

المعروضة للبيع، ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد، كما يمكنه أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسته لهذه الصلاحيات.

- يسلم رخص البناء والهدم والتجزئة، كما يلزم بالسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية<sup>1</sup>. نستخلص من خلال دراسة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، أن القانون الجديد قام بزيادة إضعاف اختصاصاته كممثل للبلدية، إضافة إلى كونه يملك اختصاصات واسعة جدا كممثل للدولة تصل به إلى حد نسيان اختصاصاته كممثل للبلدية، وهذا ما يؤثر على الطبيعة اللامركزية للبلدية وكذا استقلاليتها.

## الفرع الثاني

### صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي المهمشة

يتمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات مهمشة ومنعدمة بالمقارنة مع صلاحيات الوالي الذي يستحوذ على كل الأعمال والنشاطات في الولاية، وهذا يظهر في كل من القانون القديم والجديد، حيث تنحصر صلاحياته فيما يلي:

- يختار نوابه من بين أعضاء المجلس .  
- يضع تحت تصرفه الوالي الوثائق والمعلومات والإمكانيات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس.

- له ديوان يعمل على نحو دائم.  
- يبلغ المجلس بالمسائل التابعة لاختصاصاته و يعلمه بالوضعية العامة للولاية ولاسيما النشاطات المسجلة بالولاية في الفترة ما بين الدورات.

- يمثل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية<sup>2</sup>.  
نستخلص من خلال دراسة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون الجديد، أنه أصبح غير موجود، إذ بعدما كان يملك سلطة إدارة وتسيير أعمال المجلس وإدارة

1 - أنظر المادة 89 وما يليها، من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.  
2 - أنظر المادة 62 وما يليها، من القانون رقم 07-12، المرجع السابق.

المناقشات في ظل القانون القديم والملغى، أصبح لا يملك هذا الاختصاص في ظل القانون الجديد، كما أنه أصبح ملزم بالإقامة على إقليم الولاية، علما أنه كان من المنتظر من المشرع تحويل اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية لصالحه ويحتفظ الوالي فقط باختصاصاته كممثل للدولة ، لكن ذلك لم يتحقق مع القانون الجديد.

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب والمؤلفات:

#### 1 / باللغة العربية:

- 1- أبو السعود رمضان، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني، الدار الجامعية، بيروت، 1983.
- 2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002.
- 3- بكر القباني ، الرقابة الإدارية، دار التأليف، القاهرة، 1987 .
- 4- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر، الجزائر، 2007.
- 5- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، بدون سنة النشر.
- 6- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 7- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 8- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1982.
- 9- شيهوب مسعود ،أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1986.
- 10- صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 11- عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دارالفكر العربي، مصر، 1973.
- 12- عوابدي عمار، القانون الإداري ، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- 13- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الجزائر، 2005.
- 14- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والإشترابية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة النشر.
- 15- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات، الجزائر، 1996.
- 16- هاني علي الطهر اوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2001.

## 2/ باللغة الفرنسية:

- 1- Ilam-M-A, Droit Administratif, Tome 1, Editions Bruylant, Bruxelles, 1989.
- 2- REGOURD.S, De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, R.D.P, N°04, 1990
- 3- Rivero (Jean), Walline (Jean), Droit Administratif, 16<sup>eme</sup> Editions , DALLOZ ; Paris, 1996.
- 4- Rivero.J, Droit Administratif, 8<sup>eme</sup> Editions, DALLOZ, Paris, 1977.

## ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون "فرع تحولات الدولة" كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010.
- 2- بركان محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 1998.
- 3- بلعباس بلعباس، دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 2002، 2003.
- 4- بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري و تطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 2000، 2001.

5- بن مالك محمد، ميزانية البلدية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1994، 1995.

6- تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009.

7- شيخ عبد الصديق، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، 2002، 2003.

8- عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، لنيل شهادة الماجستير، في الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر، 1990.

### ثالثا: المقالات

#### أ/ باللغة العربية:

1- بن طيفور نصر الدين، أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة إدارة ، العدد2، الجزائر، 2001.

2- درويش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، ديسمبر 2002.

3- شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003.

4- فياض عبد المجيد، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مقال منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد04، مصر، 1969.

5- كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية، العدد 02، 1999.

#### ب/ باللغة الفرنسية:

1-BACHIR Yelles chaouche, Pour une revalorisation des ressources financières locales, in Idara, N°01,1995.

2-BENAKEZOUH-C, De la gouvernance locale Algérienne à travers les processus de déconcentration et décentralisation, in Idara, N°01,2003.

3-KANOUN/TALEB Nacira, La dualité au sein de la Wilaya : réalité ou fiction , in critique de droit et sciences politiques, N° 02 faculté de droit, Tizi-Ouzou, 2008.

## رابعاً: النصوص القانونية:

### 1/ الدساتير:

- 1- ميثاق الجزائر، المؤرخ في 1971، مصلحة الطباعة للمعهد الوطني التربوي، الجزائر، 1971.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64.
- 3- دستور 19 نوفمبر 1976، المنشور بموجب الأمر رقم 97/76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية ، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- 4- دستور 23 فيفري 1989 ، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، يتعلق بنشر تعديل الدستور ، الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية ، العدد 09 ، لسنة 1989 .
- 5- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بالقانون رقم 19/08 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية ، العدد 63 ، بتاريخ 16 نوفمبر 2008 .

### 2/الأوامر:

- 1- الأمر رقم 67-24 ، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية العدد 06، سنة 1967.
- 2- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 22 ماي 1969 ، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 23 ماي 1969، المعدل و المتمم بالقانون رقم 81-02، المؤرخ في 14 فيفري 1981، الجريدة الرسمية العدد 07، الصادرة في 17 فيفري 1981.

3- الأمر رقم 04-05، المؤرخ في 04 أوت، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية العدد 51، الصادرة في 15 أوت 2004.

4- الأمر رقم 03-05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.

5- الأمر رقم 04-05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المعدل و المتمم للقانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 50 الصادرة في 19 جويلية 2005.

6- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

### 3/النصوص التشريعية:

- 1- القانون رقم 89-13، المؤرخ في 7 غشت 1989، يتضمن قانون الانتخابات.
- 2- القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أفريل 1990، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أفريل 1990.
- 3- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أفريل 1990.
- 4- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 متعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004.
- 5- القانون رقم 05/10 المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 75/58 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 26 جوان 2005، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية العدد 31، الصادرة في 13 ماي 2007.
- 6- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

7- القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.

8- القانون العضوي رقم 01-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد الأول، الصادرة في 14 جانفي 2012.

#### 4/النصوص التنظيمية:

- المرسوم التنفيذي رقم 206/86 ، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية ، العدد 45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986 .

- المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، الجريدة الرسمية، العدد 31، الصادرة في 28 جويلية 1990.

## ملخص المذكرة

### - باللغة العربية:

إن الهدف من النظام الإداري اللامركزي هو تقريب المواطنين من الإدارة ، و بالرجوع إلى الجزائر يظهر أن دعائم هذا النظام مكرسة في مختلف تشريعاتها، حيث اعترفت بوجود هيئات محلية مستقلة عن السلطات المركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، بالإضافة إلى انتخاب ممثلين من طرف سكانها لتسيير شؤونهم المحلية. لكن الواقع العملي يكشف عن حقيقة أخرى فاستقلالية الهيئات المحلية محدودة إن لم نقل منعدمة، ذلك أنها دائما في تبعية مالية للسلطات المركزية و تمارس عليها وصاية إدارية مشددة، أصبحت خطيرة بعد صدور القانونين الجديدين المتعلقين بالبلدية و الولاية. كما يسيرها أعضاء معينون و مرتبطون بالسلطات المركزية بعلاقة التبعية و الخضوع، مع وجود تفاوت في السلطات بينهم و بين الأعضاء المنتخبين، و كل هذه الأسباب تؤكد على عدم وجود نظام إداري لامركزي حقيقي في الجزائر.

### - باللغة الفرنسية :

L'objectif du système administratif décentralisé est de rapprocher les citoyens de l'administration. En sont référent à l'Algérie, il apparaît bien que les principes de ce système sont consacrés dans ses déférentes législations qui ont reconnu l'existence des instances locales élues et autonomes par rapport aux autorités centrales. Ces dites instances locales jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière, outre l'élection de représentants par leurs populations pour gérer leurs affaires locales. Cependant, la réalité est toute autre ; l'autonomie des collectivités locales en Algérie est limitée voir même inexistante, car, elles dépendent constamment en manière de finances des autorités centralisées. D'un autre côté, elles souffrent d'un système renforcé de la tutelle administrative devenue grave après la promulgation des nouvelles lois relatives à la Commune et la Wilaya, en plus de l'existence de membres nommés et subordonnés aux autorités centralisées avec une disparité dans leurs pouvoirs et ceux des membres élus et dès lors, il est bien évident qu'il n'existe pas réellement un système administratif décentralisé en Algérie.