



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الإخوة منتوري قسنطينة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري
تخصص (قانون إداري: إدارة عامة، القانون وتسيير الإقليم)

إشراف الأستاذ:
- د/ بن شعبان علي

إعداد الطالب:
- عبد الرزاق حميدان

لجنة المناقشة :

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة	الأستاذ
رئيسا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة	أستاذ التعليم العالي	عبد الحفيظ طاشور
مشرفا ومقررا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة	أستاذ محاضر -أ-	علي بن شعبان
عضوا	جامعة الإخوة منتوري قسنطينة	أستاذ محاضر -أ-	علي بوحجيلة

السنة الجامعية: 2015/2014



بسم الله الرحمن الرحيم

﴿...﴾
وقل رب زدني علما... ﴿...﴾

صدق الله العظيم

الآية ﴿ 114 ﴾ من سورة طه

شكر و عرفان

الحمد لله الذي هدانا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا نشكر الله عز وجل على نعمته وفضل سلطانه وبركته.

ونتوجه بالشكر للأستاذ المشرف علي بن شعبان الذي أمدنا بطريقة منهجية ونصائح قيمة، فكان نعم المعين والمرشد لاستكمال عصارة بحثنا ومجهوداتنا والذي تعال بأخلاقه وكان الصديق والأخ قبل

الأستاذ

كما نكن التقدير ونتقدم بالشكر الجزيل إلى من ساهم بصدق وإيمان بإثراء مشوارنا الدراسي بالعلم واليقين ونشكر كل من ساعدنا من قريب أو بعيد في انجاز هذه المذكرة

ونخص بالذكر كل من لجنة المناقشة على رأسهم الأستاذ الدكتور "عبد الحفيظ طاشور" والدكتور "علي بوحجيلة"

معلمه

يعتبر موضوع التنظيم الإداري إحدى الموضوعات التي حظيت ولازالت تحظى بأهمية بالغة على صعيد القانون الإداري والدستوري معا، حيث يعد التنظيم الإداري ضرورة حتمية في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها، وذلك عن طريق تنظيم جهازها الإداري بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها وحصر مجال ممارسة هذه الاختصاصات.

تختلف الدول في أساليب تنظيماتها الإدارية تبعا لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير أنها لا تخرج في إتباع تلك الأساليب عن أحد النظامين الإداريين المركزي و اللامركزي أو المزج بينهما.

إذا كان النظام المركزي يجمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يعم اختصاصها أرجاء الدولة، حيث يقوم جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق بإنجاز الوظائف الإدارية كافة، وبناء على هذا فإن المركزية الإدارية تقوم على أمرين هما:

*حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية.

*قيام التنظيم الإداري على أساس التسلسل الهرمي للسلطة وعلى التبعية الإدارية.

بالمقابل نجد أن النظام اللامركزي يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين

الجهاز الإداري المركزي وبين شخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة، محلية أو

مرفقيه مباشر ووظائفها تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها، وعليه نجد أن اللامركزية تستند إلى أمرين هما:

- الاستقلال في الإدارة.

- إشراف السلطة المركزية ورقابتها.

إن اللامركزية تقابل المركزية لأن السلطة في النظام الإداري اللامركزي لا تتمتع

بخاصية كونها السلطة المركزية الوحيدة، فإلى جانب الدولة توجد سلسلة من المجموعات ذات الشخصية الاعتبارية والمتمتعة باختصاصات ترتبط بها فقط.

لقد حلت الدولة الحديثة محل النظام الإقطاعي فكان من الضروري عليها أن تتركس سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى كل أجزاء التراب الوطني من أجل استقرار السلطة المركزية.

فكان نشاط الدولة محدودا إذ كان يقتصر على الوظائف التقليدية أو ما يسمى بوظائف السيادة، وعليه تجمع السلطات بيد واحدة على مستوى السلطة المركزية بالعاصمة مما أظهر نوع من الفشل في تلبية حاجيات المواطن، وهذا راجع إلى اتساع مساحة الدولة وتزايد حاجيات السكان و تنوعها، مع بروز إرادة شعبية في المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي.

هنا قامت الدولة بالانتقال إلى سياسة التسيير اللامركزي وذلك من خلال إنشاء هيئات إدارية محلية كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة وكتجسيد لحكم المواطنين لأنفسهم.

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بنظام اللامركزية الإقليمية في إدارة الشؤون المحلية من خلال توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بموجب المادة 15 من الدستور والتي تنص صراحة على أن (الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية).

إن الجماعات الإقليمية المحلية هي تنظيم إداري لامركزي، وهي جماعات عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي. وتشكل مقاطعات إدارية للدولة فهي بذلك تجسد اللامركزية من خلال المجالس المحلية المنتخبة، والجماعات الإقليمية في الجزائر تتكون من وحدتين أو مستويين وهي البلدية والولاية.

إن الصفة التي تميز الدولة المعاصرة هو اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي، وهذا بهدف مساعدتها (الدولة) في أداء مهامها، غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية وذلك بتطبيق نظام الوصاية.

وبالرجوع إلى أحكام كل من قانون البلدية والولاية نجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد على مبدأ الانتخاب في تشكيل هيئات البلدية (هيئة تداوليه وهيئة تنفيذية) في حين جمع بين الانتخاب (هيئة المداولة) ممثلة في المجلس الشعبي الولائي وهيئة تنفيذية (معيّنة) ممثلة في الوالي على مستوى الولاية.

و يعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهازا لعدم التركيز، حيث يعمل باسم السلطة المركزية كما يتخذ قراراته باسم الوزراء في الكثير من القضايا خاصة تلك المتعلقة منها بالشؤون المحلية، وعليه يصبح بمثابة همزة وصل بين السلطتين المركزية واللامركزية وهو ما يجعل من مركزه ذا أهمية بالغة.

وفي هذا الإطار تدرج دراستنا لموضوع تأثير سلطة الوالي على مضمون اللامركزية على أساس انه ومن بين كل المناصب الإدارية وهيئات الدولة نجد أن الوالي يحتل موقعا حساسا في التنظيم الإداري الجزائري وهو ما يجعل منه أبرز ممثل للدولة على المستوى المحلي.

مما سبق تبدو أهمية دراستنا لهذا الموضوع من خلال

- أن الوالي يحتل مكانة رفيعة على المستوى المحلي
- أنه و في كل مرة تكون هناك إصلاحات متعلقة بالجماعات الإقليمية مما أوجب علينا ربطها بدور الوالي و سلطاته، و هذا على أساس انه يتمتع بوضعية قانونية متميزة، من خلال انه تارة يمثل الدولة (السلطة المركزية) بمختلف وزاراتها ، وتارة أخرى يمثل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وهو الرئيس الإداري للولاية ككل، ويعتبر السلطة الوصية على جماعاتها القاعدية (البلدية)، كما أن الوالي يعتبر همزة وصل بين قمة وقاعدة الهرم الإداري الجزائري، وعليه وجب التعرف أكثر على المكانة التي يحتلها في التنظيم الإداري الجزائري ، ومدى تأثيره عليها مع العلم أن الجزائر قد اعتمدت سياسة تعيين ولاية على رأس كل ولاية من اجل إبقاء الاتصال دائم بين المجموعات المحلية والسلطة المركزية في

كل شؤونها، فهل يا ترى أن هذا التعيين ما هو إلا حفاظا على السلطة السياسية في الدولة ووحدتها، أم هو على سبيل التسيير والإشراف؟ ولمعرفة ذلك وجب علينا أن نبين صلاحيات كل من الوالي والمجالس المحلية ثم مقارنتها ببعضها من أجل معرفة تأثير سلطة الوالي على مضمون اللامركزية.

و من ثمة فإن السبب الرئيسي الذي دفعني لاختيار هذا الموضوع يتجلى في: أن موضوع صلاحيات الوالي هو من المواضيع التي تثير جدلا بين الباحثين و عليه فإن تأثير منصبه على مضمون اللامركزية هو جزء من كل و منه سنعالج هذا الموضوع من خلال طرح الإشكال التالي و المتمثل في :

إلى أي مدى يمكن أن يآثر المركز القانوني للوالي و المعين من طرف السلطة المركزية على النظام اللامركزي القائم على الاستقلالية الإدارية و على الديمقراطية الانتخابية، و ما هي ضمانات اللامركزية في عدم تعسف الوالي ؟

إن الهدف الذي نرمي له من خلال معالجة هذه الإشكالية هو محاولة معرفة مبادئ النظام اللامركزي ثم تحديد المركز القانوني للوالي ضمن هذه المبادئ وضمن التنظيم الإداري الجزائري، على ضوء التشريع الساري المفعول، وذلك من خلال الإلمام بصلاحيات كل من المجالس المحلية المنتخبة و صلاحيات الوالي المختلفة.

ولدراسة هذا الموضوع سوف نعتمد على مناهج وأدوات بحث علمي مناسبة للإجابة على الإشكال المطروح حيث سنعتمد على؛

المزج بين المنهج الوصفي و التحليلي، وهذا راجع إلى طبيعة الموضوع وماله من مرجعيات تشريعية وفقهية مما يجبرنا على جمع المعطيات والمعلومات وتقديمها من أجل إثراء هذا البحث، والمنهج التاريخي كون أن هناك عدة نقاط تستلزم الرجوع إلى بعض النصوص القديمة و دراسة مدى تطورها.

بالإضافة إلى هذه المناهج المعتمدة سوف نعتمد أيضا على أسلوب التحليل وذلك من أجل تحليل بعض المواثيق والوثائق والنصوص القانونية، وللإجابة على الإشكالية قمت بتقسيم هذا العمل إلى فصلين:

- الفصل الأول: خصصته لدراسة مبادئ النظام اللامركزي ذلك من خلال

التطرق إلى مفهوم اللامركزية الإدارية مع دراسة طرق إدارة الوحدات المحلية ودراسة مدى استقلالية هذه الأخيرة عن السلطة المركزية.

-الفصل الثاني: خصصته لدراسة مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات

المحلية مع مبادئ النظام اللامركزي من خلال النص على منصب الوالي وذكر صلاحيات كل من الوالي والمجالس المحلية مع إبراز العلاقة بينهما.

الفصل الأول

الفصل الأول

مبادئ النظام اللامركزي

يعتمد تطبيق قانون الإدارة المحلية على نظام اللامركزية في الإدارة المتبع في أكثر الدول تقدماً¹، حيث أخذت معظم دول العالم باعتماده، وقد نشأ نظام اللامركزية نتيجة تطور وتنوع وظائف إدارة الدولة العصرية وتعقدتها وتشعبها في مجالات متعددة ولما يتسم به هذا النظام من قدرة على التفاعل المنتج الخلاق، وهو ما يمكن الدولة من تلبية حاجات الأفراد ومتطلبات تطور المجتمع بالشكل الأمثل، حيث يمنع هذا النظام تركيز وظائف الدولة وتجميعها في هيئة واحدة بل يتم توزيع الوظائف والمهام على عدة هيئات مع الأخذ بعين الاعتبار أن النظام المدروس يضع أسساً واضحة للتعاون بين الهيئات ذات الصلة باختصاص واحد، حيث يتم التنسيق المركزي بسهولة وإنتاجية عالية وكذلك يضع ضوابط رقابية تمنع إساءة استخدام الصلاحيات².

من خلال هذه المقدمة على النظام اللامركزية سوف نقوم بدراسة هذا النظام من خلال ثلاثة مباحث:

نتناول من خلال المبحث الأول "مفهوم اللامركزية الإدارية"، ثم بعد ذلك نتكلم عن إدارة الوحدات المحلية كمبحث ثاني، وفي الأخير نركز قليلاً على جوهر النظام اللامركزي من خلال إبراز مظاهر استقلاليته وهذا في مبحث ثالث بعنوان مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.

¹ - محمد توفيق الأسد، تجربة الإدارة المحلية ومؤسسات الرقابة والمحاسبة، دراسات في قضايا الإدارة، الطبعة الأولى، دمشق، دار الرأي للنشر والتوزيع، 2005 م، ص 35 .

² - محمد توفيق الأسد، نفس المرجع، نفس الصفحة .

المبحث الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية :

إن دراسة ومعرفة اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد للتنظيم الإداري تفرض على الباحث تسليط الضوء على المركزية الإدارية، لأن هذا الأسلوب سعت إليه بعض الدول كخيار لتنظيم إدارتها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بداية نشأتها، وهذا التنظيم ساعد هذه الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة عند بداية نشأة الدولة¹، وعليه سنقسم هذا المبحث إلى :

المطلب الأول : الانتقال من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية :

تعني المركزية الإدارية "تركيز السلطة في المركز" وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العامين في العاصمة " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة"².

وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي "أن كفاً في وفعالية المؤسسة تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف شخص واحد أو رئيس منسق واحد فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه ويمكنه تفويض بعض القرارات إلى مرؤوسيه أو إلغاؤها(القرارات) بغض النظر عن مشروعيتها"³.

إن الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة، من خلال مؤسسات المركزية وفروعها المتمثلة في رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزراء وممثلهم في الأقاليم، وهم الولاة، في شكل هرم من الطبقات المتناسقة يعلو بعضها البعض تخضع للتدرج الهرمي أو ما يسمى بالسلم

¹ - كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية - دراسة تحليلية مقارنة - مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة - 2010م، ص 20 .

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر، 2007 م، ص 155 .

³ - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 21 .

- موسى خليل، الإدارة المعاصرة، المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط1، بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، 2005، ص 13.

الإداري¹ ومن هنا يمكن أن يوصف النظام المركزي بصفتين أو أن يقوم على دعامتين هما:²

-تركيز السلطة بين يدي الإدارة المركزية وخضوع ممثلي الحكومة للسلطة الرئاسية.

الفرع الأول : تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية :

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إداريا فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به وهذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي بل القصد هو الإشراف والهيمنة³.

ويقصد أيضا أن مرحلة اتخاذ القرار النهائي تكون في يد السلطة الإدارية المركزية (الرئيس-الوزير الأول-الوزراء-الولاية) دون سواها وفي جميع الشؤون الداخلية للإدارة،

بما في ذلك الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات وتعيين الموظفين، كما تجدر

الإشارة إلا أنه قد تم منح الأجهزة المحلية الإدارية بعض السلطات التقريرية في ظل

الدولة المتدخلة⁴ لأنه من المنطق لا يمكن حصر السلطة المركزية في يد شخص واحد.

ولكن المعنى السليم والمتفق عليه بين الفقهاء جميعا هو الذي يحمل معنى احتكار

السلطة الواحدة في الدولة وإن كثرت فروعها وتعددت صورها و تنوعت هيئاتها الوظيفية

الإدارية العامة داخل الدولة مادامت هذه الفروع وتلك الهيئات لا تتمتع بالشخصية

المعنوية المستقلة عن شخصية تلك السلطة المهيمنة على شؤون الإدارة ومادامت التبعية

الرئاسية تربطهم دائما وأعمالهم لها.

وجدير بالذكر أن البعض يستخدم عبارة الحكومة المركزية بمعنى الهيئات التي يكون

مقرها عاصمة البلاد⁵.

¹ - جمال الدين لعويصات، مبادئ الإدارة، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003 م، ص 153 .

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 155.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 156 .

⁴ - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 22.

⁵ - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط2، المطبوعات الجامعية، 1988م، ص 12، 13 .

إن عدم إمكانية حصر السلطة المركزية في يد شخص واحد يقضي بضرورة منح بعض الموظفين-المرؤوسين-بعض الصلاحيات في اتخاذ القرارات من أجل تخفيف العبء على السلطة المركزية ولكن لا يملكون حق التصرف الذاتي دون الرجوع إلى المركز بمجرد التفويض وهو نوعان:

-تفويض الاختصاص.

-تفويض التوقيع.

الفرع الثاني: خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية:

يقوم النظام المركزي على أساس التدرج السلمي في الجهاز الإداري، و مقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج ومتصاعد، تكون الدرجات الدنيا تابعة للدرجات التي تعلوها وصولاً إلى أعلى السلم الإداري وهو الوزير تأميناً للتماسك بين درجات الهرم الإداري¹.

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا، ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً، ويتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة، فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإغائها بالشكل الذي يراه مناسباً². وهذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس فيكون له الحق في المصادقة عليها أو إغائها أو تعديلها أو استبدالها دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض، كما يملك الرئيس الإداري أي الوزير، سلطة إدارية على الشخص المرؤوس أو الموظف تبدأ بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل والترقية والتأديب، وهو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعاً في شخصه وأعماله للرئيس الإداري³.

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2010 م، ص 43 .

² - علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص 44 .

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 156 .

ونتيجة لهذه السلطة المزدوجة للرئيس على المرؤوس استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء التي يرفعها المرؤوس ضد أعمال يقوم بها الرئيس الإداري واستثني من ذلك القرارات التي تمس الجانب الوظيفي (التأديب، الترقية)¹. إن السلطة الرئاسية ليست امتياز أو حقا مطلقا للرئيس الإداري وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة². وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها مفترضة، أي لا تحتاج إلى نص قانوني يقرها فالرئيس الإداري لا يحتاج إلى نصوص قانونية تعطيه الحق في ممارسة السلطة على المرؤوسين فهي مقررة حكما بمجرد أنه رئيس إداري، وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها تشمل أشخاص وأعمال المرؤوسين³.

وتجدر الإشارة أنه في ظل المركزية الإدارية لا بد من تحقق التسلسل الإداري حتى يكون هيكل النظام الإداري متماسك، في حين نسجل خروج الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية عن التدرج باعتبارها مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية، ومنه عدم الخضوع للسلطة الرئاسية وأن السلطة الرئاسية ليست امتياز ممنوحا للرئيس الإداري، وإنما هي وظيفة أو اختصاص يجب عليه أن يمارسه⁴. ويقابل السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس مسؤوليته عن أعمال مرؤوسيه أمام الوزير، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني وأمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي⁵. والسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله أو ما يعرف بعناصر السلطة الرئاسية⁶، أو مظاهر السلطة الرئاسية⁷.

1 - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 156.
 2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 م، ص 216.
 3 - سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1992 م، ص 76.
 4 - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 23.
 5 - السعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الإسكندرية، الدار الجامعية، 1999 م، ص 112 وما بعدها.
 6 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 44.
 7 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 159، وما بعدها.

لقد تطور مصطلح المركزية بمفهومه وممارسته تبعا للظروف السياسية والاقتصادية التي مرت بها دول العالم، ومن هنا فقد عرفت أدبيات الإدارة الحكومية شكلين من أشكال المركزية وهما:¹

- التركيز الإداري.
- عدم التركيز الإداري.

أولا : التركيز الإداري :

ويسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية² كما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المكثفة أو الكاملة أو الوزارية إبرازا للدور المهيمن والفعال للوزير³، ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدودا "الدولة الحارسة" وهو أسلوب إداري يتجلى في تركيز وتجميع جميع السلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية بالعاصمة وهذه الأخيرة هي المسؤول الأول والمباشر على البت في جميع المسائل الإدارية المتعلقة بالدولة ككل أو المتعلقة بإقليم معين⁴.
وعليه فلا يحق لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم البت في أي أمر من الأمور، إذ يتعين أن يرجع هؤلاء إلى وزاراتهم التي يكون لها وحدها حق ممارسة هذه السلطة⁵.

إلا انه لم يعد لهذه الصورة وجود في الوقت الحاضر، فأصبحت أثرا، نظرا لعدم جدوى العمل بها حاليا، واستحالة ذلك من الناحية العملية، بسبب كبر حجم التنظيمات

1 - كواشي عتيقة، المرجع نفسه، ص 24.

2 - عمار بو ضياف، المرجع السابق، ص 167 .

3 - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 56.

4 - عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 48 .

5 - هاني علي الطهر اوي، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009م، ص 134 .

الإدارية وتوسع نشاطها، إضافة لاعتبارات تتعلق بالسرعة في اتخاذ القرارات وتبسيط وتسهيل الإجراءات¹.

ولقد أطلق جانب كبير من الفقه على هذه الصورة اسم المركزية المتطرفة، وهو إبراز هيمنة الرئيس الإداري وسلطاته على مباشرة الوظيفة الإدارية² كما يطلق عليها أيضا المركزية الإدارية المشددة وهو تعبير عن الإمعان في تركيز السلطة بيد مركز الوزارة³ **ثانيا : عدم التركيز الإداري :⁴**

وهذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة "الدولة المتدخلة"⁵ وهو ما أدى إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تميز بها (التركيز الإداري) والتي أصبحت نقمة على العمل الإداري من خلال البطء الشديد في إنجاز العمل الإداري. ويقصد بعدم التركيز الإداري، أن يتم توزيع سلطة اتخاذ القرارات والبت في الأمور بين الرئيس الإداري وبين بعض أعضاء السلطة الإدارية سواءا وجدوا في العاصمة أو خارجها فيكون من حق هؤلاء الأعضاء القيام بإصدار بعض القرارات الإدارية في بعض المسائل دون حتمية الرجوع إلى الرئيس الإداري⁶.

ونذكر هنا بأن ممارسة هذه المستويات للوظيفة الإدارية وسلطة التقرير بشأنها لا يعني استقلالها بأي حال من الأحوال عن المركز فهي تبقى تابعة للمركز من خلال التبعية الإدارية أو السلطة الرئاسية كما أسلفنا ذكره.

ويمكن الوصول لعدم التركيز الإداري وتحقيقه بأسلوبين⁷.

الأسلوب الأول : التشريعي :

1 - حمدي القبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2008م، ص 98 .
2 - هاني علي الطهراوي، المرجع نفسه، ص 135 .
3 - حمدي القبيلات، المرجع نفسه، ص 98 .
4 - يطلق عليها أيضا : المركزية المخففة، النسبية، البسيطة، اللاوزارية .
5 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 57 .
6 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري والمركزية واللامركزية، الأموال العامة)، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004 م، ص 71 .
7 - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 100،99.

ويتحقق ذلك من خلال قيام المشرع سواء في القوانين الصادرة عن البرلمان أو الصادرة عن السلطة التنفيذية بتوزيع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، بين عدة أشخاص أو جهات ضمن نفس التنظيم الإداري.

وتجدر الملاحظة أن المشرع حينما يوزع سلطة اتخاذ القرار يراعي التناسب بين مكانة الشخص على السلم الإداري وأهمية القرارات المخولة له¹.

الأسلوب الثاني : التفويض :

إذا لم يتم المشرع بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين مختلف مستويات التنظيم الإداري فلا بد أن هناك أسلوب آخر يفك الضغط على المستويات الإدارية العليا من خلال التنازل وهذا الأسلوب هو التفويض.

ونظام عدم التركيز الإداري بهذا المعنى يمكن أن يتواجد بصرف النظر عن مركزية أو لا مركزية النظام الإداري المطبق، مادامت سلطة اتخاذ القرار، تنتقل من يد الرئيس الأعلى إلى عضو آخر من أعضاء نفس السلطة الإدارية، مركزية كانت أم لامركزية². ونظرا للطبيعة الاستثنائية للتفويض، فهو محفوف بالعديد من القواعد والقيود والمتمثلة أساسا في ما يلي³:

يجب أن يستند التفويض... "تفويض الاختصاص، تفويض التوقيع إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي يجيزه ويسمح به صراحة" ، حيث يكون التفويض في الاختصاص جزئيا وهذا لعدم قدرة المفوض التخلي تماما عن مهامه، و"لا تفويض في التفويض"، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فيما فوض إليه إلى غيره ، و تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية.

¹ - حمدي القبيلات، المرجع نفسه، ص 99 .

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 72 .

³ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 58 .

وتجدر الإشارة أنها قد بدأت المركزية المعتدلة في الدولة الحديثة في أوروبا و في فرنسا بالذات حيث تبناها نابليون من أجل إعادة تنظيم فرنسا إداريا إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة¹.

يبدو في هذا النظام أن تأثير الحكومة المركزية أقوى من تأثير السكان المحليين، وهذا يعكس مدى محدودية صلاحيات وحدات عدم التركيز الإداري التي تخضع للرقابة من قبل الحكومة المركزية.

إن من شأن عدم التركيز الإداري أن يضع سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوس الأكثر قربا واتصالا بالجمهور، إلا أن عدم التركيز الإداري يبقى وبرغم ما ينطوي عليه من حسنات ومزايا بالمقارنة مع نظام التركيز الإداري² مختلفا عن اللامركزية الإدارية والتي تتمتع باستقلال مالي و إداري.

وبناء على ما سبق، وعلى العموم فإن المركزية الإدارية محصورة من صور التنظيم الإداري يسجل لها عدد من الايجابيات في الحياة الدستورية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية في الدولة (تجدر الإشارة أن الإدارة المركزية في الجزائر تتمثل بالرئيس، مجلس الوزراء، الوزراء، الحكام الإداريين)³.

يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى تقوية سلطة الحكومة المركزية وتحقيق هيمنتها وعليه تلجأ لهذا الأسلوب تلك الدول التي تقوم على أنقاض النظام الإقطاعي بغرض تقوية سلطتها وتحقيق الوحدة الوطنية⁴.

كما يؤدي الأخذ بنظام الإدارة المركزية إلى توحيد الإدارة وتناسقها، كما يؤدي مع طول التجربة إلى استقرار الإجراءات ودقتها ووضوحها ورسوخها وهو ما يزيح الروتين

¹ - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 25 .

² - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسات تحليلية مقارنة)، الطبعة 1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009م، ص 28.

³ - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 27 .

⁴ - محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص 31.

الإداري¹ هذا من جهة، ومن جهة أخرى فلو نظرنا لهذا النظام من الناحية المالية لوجدناه أفضل الأنظمة في اقتصاد المال العام وهو ما ثبت من خلال أن الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط والمبالغة في الصرف².

و بالمقابل فإن وحدة تسيير الجهاز الإداري الضخم في الدولة الحديثة، يعد غير كاف وفقا لهذا الأسلوب وهذا لعدة أسباب نذكر منها:

- تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار يضعف قرارات الجهاز الإداري ويقضي على خطته التنفيذية³.

- انفراد سلطات الإدارة المركزية في العاصمة بسلطة اتخاذ القرار وهو ما يتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية وهو الشيء الذي يتعارض مع المفهوم الحديث للديمقراطية⁴.

وبظهور مفهوم "الدولة النازمة"⁵ تم التقليل من دور المركزية الإدارية إلى حد الإشراف والتوجيه تاركا المجال مفتوحا أمام اللامركزية الإدارية وهو الأسلوب الذي يجعل من الإدارة غاية قائمة بذاتها، فيما أن الإدارة في واقعها هي وسيلة تهدف إلى تحقيق متطلبات المصلحة العامة.

"إن الاهتمام باللامركزية الإدارية جاء مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالسلطة الذي كان قائما على المركزية والذي اعتمدته الدول في القيام بالوظيفة الإدارية، حيث هناك بعض الجوانب لا بد لها من الاستعانة بأسلوب آخر خاصة بعد ما أصبح من الصعب أن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة لوحدها"⁶.

1 - علي زغود، المرجع السابق، ص 15 .

2 - عمار بو ضياف، المرجع السابق، ص 169 .

3 - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 52 .

4 - عمار بو ضياف، المرجع السابق، ص 169 .

5 - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 28 .

6 - كواشي عتيقة، المرجع نفسه، ص 29 .

وعلى هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات أخرى تعرف باللامركزية الإدارية، وعليه أخذت دول العالم المختلفة هذا الاتجاه خاصة عندما أدركت فشل إدارة مركزية واحدة.

وعليه سنقسم هذا المبحث إلى:

المطلب الثاني : تعريف اللامركزية الإدارية :

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات إقليمية أو مرفقية مستقلة نسبياً تتمتع بالشخصية المعنوية، تعمل تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وعليه فإن فكرة اللامركزية الإدارية تدور حول مسألة إعطاء بعض مظاهر النشاط الإداري لهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية، ويتحدد اختصاص هذه الهيئات إما على أساس إقليمي أو على أساس مرفقي¹.

كما يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة، وبمقتضى هذا النظام يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة متعددة يطلق عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون العام، وهي إما أن تكون أشخاص إدارية إقليمية كالبلديات أو الأشخاص المرفقية أو المصلحة كالمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أشخاص معنوية إلى جانب السلطة المركزية، وإن هذه الجهات الإدارية المستقلة، الأصل أنها لا تخضع للسلطة المركزية كسلطة رئاسية لها، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبل السلطة المركزية من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية².

¹ - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 40

هاني علي الطهرراوي، المرجع السابق، ص 142 .

² - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 176 .

-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 176 .

وفي هذا السياق تم تعريفها على أساس أن: " اللامركزية تعني القيام بحركة عكس المركزية تتعلق بانطلاقة ثانية تفترض مركزية مسبقة والتي يجب التصدي لها"¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان عدم التركيز الإداري يقوم أيضا على فكرة توزيع الاختصاص وأن اتخاذ القرار يكون محليا، إلا أن لكل من عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية دلالات مختلفة من الناحية السياسية والعملية، إذ أن عدم التركيز الإداري هو أسلوب من أساليب القيادة والإدارة من غير أن يكون له أية دلالة ديمقراطية ذلك أن هذا الأسلوب في الإدارة يضعها كلها بيد السلطة المركزية أو بيد عمالها.

أما اللامركزية الإدارية فلها دلالة ديمقراطية، حيث تؤدي إلى أن يقوم ذوي العلاقة بإدارة الحد الأقصى من شؤونهم إما مباشرة أو عن طريق ممثلهم².

ولقد تعددت التعاريف التي تناولت اللامركزية الإدارية وهذا راجع إلى تباين وجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها تدعوا إلى التعرف على بعض التعاريف ذات الصلة بمفهوم نظام اللامركزية الإدارية.

فيعرفها الفقيه الانجليزي جون تشارك بأنها: " ذلك الجزء من حكومة الأمة أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تهتم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملاءمت إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية"³.

ويعرفها الفقيه الانجليزي أيضا بينيلوب بيرس بأنها: " هيئة من الموظفين ذات شخصية معنوية تضطلع بواجب تزويد المجتمع بالخدمات التي يفتقر إليها"⁴.

¹ - moussa zahia .la pseudo-décentralisation territoriale on Algérie . annale de urama.universite de Constantine.

Volume1 . année 1997 , p 27 .

² - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 106 .

³ - منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، 1977 م، ص 16 .

⁴ - منير إبراهيم شلبي، المرجع السابق، ص 17 .

ويعرفها الباحث البريطاني مودي غرام بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية يكون مسؤولاً سياسياً أمام جمهور الناخبين المحليين ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"¹.

أما الفقيه الفرنسي أندري دولوبادير فإنه يعرف اللامركزية المحلية بقوله: "هي أن تختص وحدة محلية بإدارة شؤونها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بنفسها"².

ويمكن أن نستنتج ما يلي:

أن بعض الفقه ذهب إلى اعتبار اللامركزية الإدارية ما هي إلا مكملاً للمركزية، وهذا على أساس أن اللامركزية هي اختصاص بالتسيير وليس استقلال سلطات محلية منتخبة، بينما اعتبر البعض الآخر من الفقه أن اللامركزية الإدارية ما هي إلا هيئة من الموظفين واعتبرها جانب آخر من الفقه أن المسؤولية التي تكون على عاتق المجالس المنتخبة هي مسؤولية سياسية مع إغفال المسؤوليات الأخرى.

وعليه فإن التعريفات الفقهية ما هي إلا تعاريف حسب وجهة نظر كل فقيه.

وأيضاً تم تعريف اللامركزية بأنها: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"³.

إن ما يميز هذا التعريف هو التركيز على الهيئات المنتخبة وخضوع هذه الأخيرة إلى رقابة الحكومة المركزية وإشرافها.

وكما تعرف أيضاً بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري وليست نظاماً سياسياً كالحكم المحلي، ويقصد كذلك بالإدارة اللامركزية ذلك الاستقلال المقصور على الجانب الإداري والتنفيذي دون أن تعطي أية سلطة تشريعية أو وظائف قضائية أو تخطيطية فهي

¹ - عبد العزيز الشخيلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، دراسة مقارنة (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية)، المعهد العربي لإنماء الدول، بيروت، سبتمبر، 2002م، ص 12.

² - andré de laubadère, droit administrative spécial paris, (1967,1970) p 143.

³ - خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة، 1986 م، ص 25.

تخضع للنظام الإداري للدولة ولللقانون الإداري الذي تفرضه، كما يقوم هذا النظام على مبدأ الانتخاب في الغالب، وتدار من قبل مجالس إدارة شعبية مفوضة انتخاباً¹.

ما يميز هذا التعريف أنه ميز بين التنظيم الإداري والنظام السياسي، كما ركز على الجانب الانتخابي دون الإشارة إلى دور الحكومة المركزية في الإشراف والرقابة (ركز على الاستقلال التام دون الوصاية).

وتعرف أيضاً بأنها أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية².

وعموماً يمكن تعريف اللامركزية الإدارية بأنها: "جزء من تنظيم الوظيفة الإدارية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية وقد وجد هذا النظام من أجل تلبية حاجيات مجتمعه المحلي ويمثله مجلس منتخب تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".
وفي إطار هذه التعاريف يمكننا أن نضيف نوع من أنواع اللامركزية ذات الصلة بهذا النظام وهي اللامركزية السياسية.

اللامركزية السياسية :

وفي هذا النوع تتوزع مظاهر السيادة بين الحكومة المركزية وبين الولايات فيكون ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية، تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية³، ويقوم بجوارها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في الولايات ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدول المركبة مثل (الو.م أ) وهذا الأسلوب يناسب الدول الكبيرة الحجم والتي تعددت فيها القوميات، اللغات و الثقافات...⁴

1 - عكوشي عبد القادر، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية (دراسة ميدانية ببلدية ..)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فيعلم الاجتماع، جامعة الجزائر، الجزائر، 2004/2005م، ص 61 .

2 - شاب تومة منصور، القانون الإداري، ط1، العراف، 1980، ص 87 .

3 - علي زغود، المرجع السابق، ص 17 .

4 - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 30.

ونخلص مما تقدم أن اللامركزية الإدارية - بشقين - شق سياسي وشق قانوني فالشق القانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة أما الشق السياسي فيقوم على توسيع مفهوم الديمقراطية حيث تنتقل سلطة التقرير النهائي من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة.

المطلب الثالث : صور اللامركزية الإدارية :

يذهب أغلب الفقهاء إلى التمييز من حيث الواقع والتطبيق، بين صورتين أو شكلين رئيسين للنظام اللامركزي هما: اللامركزية الإقليمية (فرع أول) واللامركزية المرفقية (فرع ثاني)¹.

فرع أول : اللامركزية الإقليمية :

تسمى باللامركزية الإقليمية أو بالإدارة المحلية أو بالمجموعات المحلية، كما أنها تسمى في بريطانيا بالحكم المحلي،² وهي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي وتقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية³.

واللامركزية الإقليمية تقوم لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي كالولاية والبلدية وهذا يعني الاعتراف بالشخصية المعنوية لتقسيم إقليمي ما مع ما ينتج عن ذلك من حق لامتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، وكذلك الحق بميزانية مستقلة وبممارسة امتيازات السلطة العامة⁴.

وبمعنى آخر فإن هذا النوع من اللامركزية "اللامركزية الإقليمية" يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة وهذه الوحدات المحلية تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية منتخبة⁵.

وتعرف اللامركزية الإقليمية بأنها "نقل أو تحويل سلطة قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"¹.

¹ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 78.

² - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 125.

³ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 67 وما بعدها.

⁴ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996م،

ص 108

⁵ - نائل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها، عمان، ياسين للخدمات الطلابية، 2000، ص 18.

كما تعرف اللامركزية الإقليمية أو المحلية بأنها "استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرفقية"²، كما تم تعريفها بأنها "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي"³.

إن التشريعات ليس لها موقفاً موحداً من ناحية تحديد أسلوب الاختصاصات التي تعهد بها لتلك الهيئات الإقليمية وتحديد الاختصاصات قد يكون بإحدى صورتين⁴.

حيث تسمى الصورة الأولى التي أخذت بها إنجلترا بـ "أسلوب تعدد الأنماط"

وتراعى فيه الفوارق الخاصة بكل بيئة، وتسمى الصورة الثانية التي أخذت بها فرنسا بـ "أسلوب وحدة النمط"، وهذا راجع لعدة اعتبارات جغرافية وسياسية واقتصادية.

أما بالنسبة للوضع في الجزائر فقد اتبعت الأسلوب الفرنسي وهو أسلوب وحدة النمط⁵.

فرع ثاني : اللامركزية المرفقية :

إن اللامركزية المرفقية هي انفصال مرفق معين عن الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال في شكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية⁶، وتتم عن طريق نقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة، أي للمؤسسات العامة، مثل الجامعة والمستشفى، التي هي عبارة عن مؤسسات لامركزية متخصصة على التوالي في التعليم والعناية الطبية⁷.

وتعرف اللامركزية المرفقية بأنها "مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأساليب تختلف عن طرق التسيير التقليدية، وغايتها إشباع حاجات العامة ومصالحهم"⁸.

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، القاهرة، منشأة المعارف، 2004، ص 89 .

2 - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، الإسكندرية، الدار الجامعية، 1990، ص 58 .

3 - مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري، الإسكندرية، الدار الجامعية، 1990، ص 58.

4 - علي زغود، المرجع السابق، ص 20 .

5 - علي زغود، المرجع السابق، ص 21.

6 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 181.

7 - احمد محيو، المرجع السابق، ص 108.

8 - أمال الفرحان وأيمن المعاني، إدارة المؤسسات العامة، عمان، الجامعة الأردنية، 2001م، ص 30 .

فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية دون الاهتمام بالنطاق الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا¹، وتسمى أيضا اللامركزية الفنية أو الإدارة اللامركزية المتخصصة (المؤسسة العامة)².

ويعتبر أسلوب المؤسسات العامة من أكثر الأساليب تداولاً في إدارة المرافق العامة وتتمتع هذه الأخيرة في هذه الحالة بالشخصية الاعتبارية وذلك من أجل منحها درجة من الاستقلال لتمكينها من أداء مهامها، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً بل هو خاضع لرقابة السلطة المركزية³.

إن وجود لامركزية حسب قطاعات الخدمة هو أمر قابل للنقاش، فلكي يمكن الحديث بحق عن اللامركزية فإنه يجب أن يتمتع الشخص الاعتباري المعني باستقلال حقيقي على المستوى العضوي والوظيفي، وهذا الشرط لا يتوفر إلا إذا كانت الأجهزة القيادية منبثقة عن إرادة الأعضاء ومسؤولة أمامهم⁴.

وكما ذكرنا سابقاً فإن استقلال اللامركزية المرفقية ليس مطلقاً بل هو خاضع للرقابة من طرف السلطة المركزية.

فعلى سبيل المثال لو أخذنا المدير العام وأعضاء مجلس الإدارة لوجدناهم يخضعون للرقابة التسلسلية التي تطال أشخاصهم وأعمالهم، وعلى هذا النحو فكما يقول الأستاذ أحمد محيو فإن المؤسسة العامة هنا تدخل ضمن نطاق مفهوم عدم التركيز الإداري، رغم أن تعريفه التقليدي المطلق كان يستبعدا بسبب رفضه الاعتراف لها بالشخصية المعنوية وعليه فإن عدم التركيز الإداري حسب قطاعات الخدمة يضم نوعين⁵:

– عدم تركيز إداري بدون شخصية قانونية (الوزارات).

¹ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 79 .

² - الشيوكي عمر، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981 م، ص 96.

³ - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 50 .

⁴ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 109.

⁵ - أحمد محيو، المرجع نفسه، ص 110 .

- عدم تركيز إداري مع شخصية معنوية (المؤسسة العامة)، وعليه يمكن تعريف المؤسسة العامة بأنها هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري المتمتعة بالشخصية القانونية.
- عموما فإن اللجوء إلى اللامركزية المرفقية هو من أجل تحقيق أهداف نذكر منها: ¹
- تقليص حجم البطالة وزيادة فرص العمل.
- تنمية أقاليم الدولة وذلك باستقطاب المهارات والكفاءات اللازمة.
- الحد من الاحتكار.
- القضاء على الصعوبات الملازمة للعمل في الوزارات وما يترتب عليه من تأخر شديد وبطء في الانجاز وعدم موائمة البيئة المحيطة.
- وعلى الرغم من عدم التوافر الحقيقي والتام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية، وتشكيك جانب من الفقه على اعتبارها لامركزية إدارية، ² يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية من عدة جوانب:
- من حيث وجود مصالح متميزة ³
- يقوم الشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي في اللامركزية الإقليمية وذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرفقية.
- من حيث استقلال الهيئات ⁴
- تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.
- فإذا كانت طريقة الانتخاب تشكل وسيلة مثلى لدعم استقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية)، كما سنلاحظ لاحقا فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي عادة ما يستند إلى فئة الخبراء والفنيين.

1 - أيمن المعاني، الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات، عمان ياسين للخدمات الطبية، 2005م، ص 35 .

2 - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 79 وما بعدها .

3 - بعلي محمد الصغير، المرجع نفسه، ص 80.

4 - المرجع نفسه، ص 80.

كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهي إذا ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية) بعد تشكيلها بـ:

-سلطات واختصاصات فعلية وتقريرية.

-الوسائل والإمكانات اللازمة لأداء مهامها.

-الضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.

-من حيث الوصاية¹

يخضع شكلا اللامركزية إلى نظام وصائي ورقابي محفوف باعتبارات سياسية في

اللامركزية الإقليمية، وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية.

وعموما فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية يبقى هو اختلاف

في الدرجة لا في الطبيعة، وهذا يعني أن شدة الرقابة على اللامركزية المرفقية أشد من

الرقابة على اللامركزية الإقليمية، كون أن اللامركزية الإقليمية لها جانب انتخابي بينما

اللامركزية المرفقية لا تعتمد على هذا الأخير.

إن بعض الفقهاء لا يعترفون إلا باللامركزية الإقليمية، ولعل حججهم في ذلك أن

اللامركزية المرفقية لم تقم بالانتخاب ولا تمثل مصالح سكان إقليم.

وعليه فإن موضوع الإدارة المحلية يندرج تحت مظلة اللامركزية الإقليمية والتي تسمح

بوجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة المرافق المحلية وتمثيل مصالح سكان الإقليم إلى

جانب السلطة المركزية في الدولة، أما اللامركزية المصلحية أو المرفقية فتتمثل في

المؤسسات العامة بأنواعها وهو ما يتم دراسته عادة في مادة القانون الإداري وليس في

سياق موضوع الإدارة المحلية².

وبالمقابل هناك اتجاه فقهي آخر يعتبر اللامركزية المرفقية من صور اللامركزية

الإدارية مادام أن القانون ضامن لاستقلالها عن السلطة المركزية³.

¹ - بعللي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 80.

² - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 43.

³ - محمد علي الخلايلة، المرجع نفسه، ص 43.

المطلب الرابع : أركان اللامركزية الإدارية :

إن النظام اللامركزي يقوم على مجموعة من الأركان تتمثل في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (فرع أول) واستقلال هاته الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية (فرع ثاني) مع خضوع هاته الهيئات إلى نظام الرقابة الوصائية (فرع ثالث):
فرع أول : وجود مصالح ذاتية متميزة :

تتنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من خلال الإدارة العامة ما بين حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، أو بمعنى آخر موجهة لكافة الأفراد في مختلف مدن وأقاليم الدولة، ويغلب على هذه الحاجات الصفة الوطنية لذلك تعرف بالمصالح الوطنية كالمدافع والأمن فهما لا يخصان جزء من الدولة أو الإقليم وإنما يخص كل فرد في كل جزء من أجزاء الدولة، وبالمقابل هناك شؤون محلية متميزة¹ حيث يجد المشرع أنه من الأفضل أن تباشرها هيئات محلية متميزة (محددة) وإسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات أنفسهم لأن سكانها هم الأدرى والأقدر على حل مشاكلهم وإدارة مرافقهم².

" وترتكز اللامركزية الإدارية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية، ومن هنا ينبغي أن يخول للامركزية الإدارية (الولايات والبلديات) كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"³.

¹ - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 54.

² - زهدي يكن، التنظيم الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، ص 12 (دون تاريخ).

³ - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 132.

إن مسألة تحديد اختصاص المرفق الوطني والمرفق المحلي هي مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، فما يعد مرفقا وطنيا في دولة قد لا يعد مرفقا في الدولة الأخرى، كما تتغير النظرة إلى المرفق وتصنيفه (وطنيا أو محليا) من فترة إلى أخرى¹. وفي هذا السياق فإن الفقه عادة ما يشير إلى أسلوبين لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية وهما:²

- الأسلوب الفرنسي والذي يقوم على تحديد الاختصاصات بشكل عام (الاختصاص العام).
 - الأسلوب الانجليزي والذي يقوم بتحديدتها على سبيل الحصر (الاختصاص المقيد).
- أولا : الاختصاص العام "الأسلوب الفرنسي"³:

إن المشرع في هذا الأسلوب يقوم بوضع معيار عام يوضح به ما يعتبر اختصاصا محليا ويترك مجال تحديد المضمون إلى الهيئات المحلية ذاتها وهذا تحت رقابة السلطة المركزية ولقد تبنت فرنسا هذا الأسلوب في الدستور الصادر عام 1958م في المادة 34 منه والتي تنص " يحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق بالاستقلال الإداري للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية " ⁴، من خلال هذا النص فإن المجالس المحلية تقوم بممارسة اختصاصاتها في الشؤون التي ترى أنها محلية وذلك تحت وصاية السلطة المركزية.

إن ما يميز هذا الأسلوب هو العمومية وهو ما يجعله يحتاج إلى ما يحدده أكثر ويبين ما يعتبر وطنيا ومحليا⁵.

إن الخط الفاصل بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية هو خط رفيع جدا، إذ أن فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية وفي تطور دائم ومستمر تختلف من زمان لزمان ومن مكان لمكان، وكذلك الحال بالنسبة لمفهوم الشؤون المحلية حيث تختلف من نظام

1 - محمد علي الخليلية، المرجع السابق، ص 46 .

2 - محمد علي الخليلية، المرجع نفسه، ص 47 .

3 - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 107.

4 - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1992م، ص 51 .

5 - حمدي القبيلات، المرجع نفسه، ص 108.

سياسي لآخر فما يعد شأنًا محليًا في ظل نظام ما يختلف عما يعد شأنًا محليًا في ظل نظام آخر إلا أنه ما يلاحظ على التشريع أنه يلعب دورًا حاسمًا في مسألة التفريق¹.

ثانياً : الاختصاص المقيد (الأسلوب الانجليزي) :

يلجأ المشرع وفقاً لهذا الأسلوب إلى تعداد وذكر اختصاصات الهيئات المحلية

(اللامركزية) على سبيل الحصر ضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية،

ووفقاً لهذا المعيار يعد مصلحة محلية كل ما ورد ضمن قائمة الاختصاصات وبالمقابل

فإن المصالح الغير مذكورة في القائمة فهي مصالح وطنية²، فإذا ما أريد توسيع

اختصاصات الوحدات المحلية فإنه يجب أن يصدر تشريع يحدد لها الاختصاص الجديد³

ويترتب عليه أنه لا يجوز للوحدات المحلية النظر واتخاذ القرارات بخصوص المسائل

التي لم يرد ذكرها في التشريع⁴.

فرع ثاني : استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية ماليا وإداريا :

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية، ومنها

سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه

الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية، فوجود المصالح الذاتية وتميزها عن المصالح

الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات اللامركزية الإدارية⁵. يستلزم وجود شيء من

الاستقلالية.

إنه من أجل تحقيق اللامركزية الإدارية يجب أن تتمتع هيئات اللامركزية بشخصية

معنوية متميزة عن شخصية السلطة المركزية أو شخصية الدولة، ويجب أن يكون لها

استقلال مالي وإداري عن السلطة المركزية⁶.

وهو ما سوف نلاحظه عند دراسة مظاهر الاستقلالية.

¹ - علي الشطناوي، الإدارة المحلية، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، 2007م، ص 100. 101.

² - حمدي القبيلات، المرجع نفسه، ص 107.

³ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 144.

⁴ - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا -، عمان، دار الثقافة، 2004م، ص 144.

⁵ - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 108.

⁶ - خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار الثقافة، 1986م، ص 27.

فرع ثالث : الخضوع للرقابة الوصائية :

إن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية¹، إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه، دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية، حيث يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام كل علاقة بين هذه الأشخاص والدولة لأنه يسبب لهذه الأخيرة العديد من المشكلات "تشوء الكيانات السياسية" التي تطالب بالانفصال عن الدولة.

إن السلطات المركزية صحيحة قد تخلت عن سلطاتها الإدارية ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، وهذا حتى تضمن سيرها بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة للدولة ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين فيه اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية، حيث يتم تحديد النوعية والكيفية التي تتم فيها رقابة السلطة المركزية، ومن خلال ذلك لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الوحدات المحلية إلى حد إصدار الأوامر، مثلما هو الحال في الرقابة الرئاسية لأن سلطة إصدار الأوامر تمس جوهر اللامركزية نفسها².

وتعني هذه الرقابة " مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها من أجل ضمان مشروعيتها ومن أجل تحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حماية للمصلحة العامة"³.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 176 .

² - حسن عوافة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، لبنان، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1989م، ص 37 .

³ - كامل بربير، نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996م، ص 137 وما بعدها .

والمقصود بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الحال في الوصاية المدنية¹، وإنما هو العكس أي حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية²، يؤخذ بمبدأ الوصاية الإدارية في القانون المدني نظراً لانعدام الأهلية لكن الإدارة المحلية تتمتع بكامل الأهلية في ممارسة كل التصرفات القانونية المنوطة بها، لهذا فقد اصطلح على الرقابة المركزية بالوصاية الإدارية لدى رجال القانون، إلا أنها لا تعبر عن المقصود بها لهذا لا بد أن تحل محلها الرقابة الإدارية نظراً للفوارق الموجودة³.

ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي على أساس أن مصطلح وصاية هو مصطلح مستعمل في القانون المدني وهو يدل على نقص أو انعدام الأهلية، ولهذا فإن مصطلح الرقابة أدق من مصطلح الوصاية الإدارية.

عموما سنقوم بدراسة الرقابة الإدارية "الوصاية" بإسهاب وشرح تفصيلي عند دراسة مفهوم الرقابة المركزية على المجالس المحلية في المبحث الأخير من الفصل الثاني.

المبحث الثاني : إدارة الوحدات المحلية (رؤى فقهية) :

من أجل تحقيق استقلال حقيقي للجماعات الإقليمية لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فقط، بل يشترط كذلك أن تتولى هذه الجماعات هيئات محلية تختار من البيئة المحلية وتشعر بالانتماء إلى المجتمع المحلي، لأنها تكون أقرب للسكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح⁴ وهنا يمكن طرح التساؤل حول ما إذا كان يشترط الانتماء إلى البيئة المحلية واختيار الهيئات المسؤولة من البيئة المحلية لتحقيق الاستقلال؟.

يجب أن يتم الاختيار من البيئة المحلية وبواسطة أبناء البيئة نفسها، ولقد عرضت في الفقه مسألة طريقة اختيار المجالس المحلية، هل عن طريق الانتخاب؟، أم عن طريق التعيين؟.

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 177، 178 .

2 - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، عمان، دار الثقافة، 2002 م، ص 16 .

3 - بسملة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، في مجلة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة بادي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 4، ص 261 .

4 - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2010/2009 م، ص 33.

لقد اختلف الفقه في حسم هذا الموضوع، حيث ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الانتخاب ليس شرطا أساسيا لتحقيق اللامركزية، وذهب جانب آخر من الفقه إلى أن النظام اللامركزي هو امتداد لفكرة الديمقراطية، ومن ثمة كان الانتخاب ضرورة حتمية لتجسيد الديمقراطية ولوجود اللامركزية الإقليمية.

وعلى هذا الأساس سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب حيث نخصص (المطلب الأول) إلى الحديث عن الاتجاه المشترط للانتخاب وفي (المطلب الثاني) سوف نتكلم عن الاتجاه المشترط للتعين أما فيما يخص (المطلب الثالث) والأخير فسوف نخصصه إلى موقف المشرع الجزائري من أسلوب الانتخاب والتعيين، فهل أخذ المشرع الجزائري بالانتخاب أم بالتعيين فيما يخص إدارة الوحدات المحلية ؟

المطلب الأول : الاتجاه المشترط للانتخاب :

تعتق غالبية الفقه هذا الاتجاه الذي يعتبر الانتخاب عنصرا أساسيا من عناصر قيام الإدارة المحلية، فعدم اعتماد الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية يؤدي من وجهة نظر فريق هذا الاتجاه إلى انعدام استقلالها وبالتالي تبعيتها للسلطة المركزية، أما من وجهة نظر البعض الآخر فيؤدي إلى إسناد مهمة تسيير الشؤون المحلية إلى غير أهلها ممن ليس لهم اطلاع بالخصوصيات المحلية فهو ما لا يحقق المعنى الفني والإداري للامركزية الإقليمية¹.

بموجب هذا الأسلوب يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضاء المجلس البلدي الممثل لوحدهم المحلية بأنفسهم، ويعتبر هذا الأسلوب الأصل في تشكيل المجالس البلدية، ويعد هذا الأسلوب أكثر ديمقراطية من غيره من الأساليب والأكثر تعبيرا عن إرادة سكان الوحدة المحلية².

¹ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 15.
² - خالد الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة - ط3، عمان، دار الثقافة، 1993م، ص 64.

حيث يرى الأستاذ عثمان الخليل بأن الانتخاب هو الذي يفرق بين اللامركزية واللاوزارية (عدم التركيز الإداري) ¹، وهو ما يؤيده الأستاذ عادل محمود حمدي. ولقد كان لمؤيدي هذا الرأي مجموعة من الحجج القانونية والإدارية والنفسية والسياسية وسوف نعرضها كما يلي: ²

فرع أول : دراسة دوافع مؤيدي هذا الرأي :

-الدوافع القانونية :

وتتلخص فيما يلي :

- أن الانتخاب يحقق للامركزية الاستقلال وبدونه تكون في حالة تبعية مطلقة للسلطة

المركزية، ومتى انعدم الاستقلال انعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني.

ومن هذه الزاوية نفى البعض صفة اللامركزية على المؤسسات العامة واعتبرها هيئات

لعدم التركيز الإداري ³، وهذا راجع لتخلف ركن قانوني من أركان اللامركزية وهو

انتخاب أجهزتها التقريرية ⁴ ومن هذا المنطلق كانت معظم تعريفات الإدارة المحلية حاملة

لعنصر الانتخاب فقد عرفها الدكتور محمد عبد الله العربي بقوله: ". .. هي هيئة منتخبة

من أهل الوحدة المحلية إما انتخاباً يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثريتهم تعهد إليها

الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية" ⁵.

-الدوافع الإدارية والنفسية :

إن اللامركزية الإقليمية تتطلب أن يتولى تسيير هيئاتها ممثلي أصحاب المصلحة من

سكان الإقليم لأنهم أدرى من غيرهم بالحاجات المحلية المتجددة بحكم معايشتهم للقضايا

¹ - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973م، ص 114.

² - شيهوب مسعود، المرجع نفسه، ص 15.

³ - أحمد محبو : محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 109.

⁴ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 16 .

⁵ - د.محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصادياً واجتماعياً، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، أبريل 1967 م، ص 43 .

اليومية ولأن لهؤلاء الأفراد مصالح شخصية ومادية ترتبط مباشرة بحسن سير مرافقهم المحلية وبذلك يكونون أكثر غيرة على إنجاز هذه الإدارة¹.

إن فكرة اللامركزية الإقليمية تهدف أساساً إلى تطبيق الديمقراطية ولا يمكن أن تتحقق الديمقراطية إلا عن طريق الانتخاب حيث عرف الأستاذ benoit اللامركزية بأنها: "اللامركزية هي تطبيق الديمقراطية على الإدارة"².

- إن تعيين أعضاء المجالس المحلية يؤدي بالضرورة إلى ضياع الشؤون المحلية، لأن المعين هنا هو مسير لأنه يدير الشؤون المحلية بالعقلية المركزية وهمه الوحيد هو إرضاء رؤسائه³.

- الدوافع السياسية :

يعتبر الانتخاب ضرورة قصوى تفرضها متطلبات ديمقراطية الإدارة المحلية، ذلك أن الشعوب لم تعد تكتفي بممارسة الديمقراطية السياسية، بل تتمسك إلى حد كبير بالديمقراطية الإدارية⁴.

إنه من غير المتصور أن يسمح للشعب بالاشتراك في الشؤون السياسية العليا ولا يسمح له بالمساهمة في إدارة مصالحه الخاصة⁵.

تعتبر الانتخابات المحلية فرصة لتدريب هيئة الناخبين على كيفية الانتقاء السليم وإعداد نخبة محلية مؤهلة لعضوية المجلس، إذن فالانتخابات هي مدرسة لتلقي الديمقراطية وتعلم ممارسة الحرية المحلية⁶.

فرع ثاني : تقييم الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب :

من أجل استخلاص مدى سلامة هذا الاتجاه ينبغي مناقشة الحجج السالفة المقدمة من قبل أنصار هذا الاتجاه.

¹ - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 17 .

² - 136, p, 1968, droit administratif français , paris .

³ - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 17 .

⁴ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 18 .

⁵ - محمود حلمي : موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1977م، ص 37.

⁶ - مسعود شيهوب، المرجع نفسه ص 18.

- فيما يتعلق بالدوافع القانونية :

أنه يوحي بأن الإدارة المحلية هي نظرية قانونية محضة وأن من بين الشروط التي تتضمنها هذه النظرية مبدأ الانتخاب وهو أمر غير مسلم به، فالإدارة المحلية ظاهرة معقدة ومتداخلة التركيب إنها ظاهرة سوسولوجية - سياسية قبل أن تكون قانونية، وما اختلاف الفقهاء بصدد تحديد شروط اللامركزية إلا دليل على ذلك¹، بعضهم يرى فيها وجهها السوسولوجي فيركز على عوامل التضامن المحلي والبعض الآخر يرى فيها وجهها السياسي فيركز على العوامل الديمقراطية، والبعض الآخر يرى فيها شكلها القانوني الذي أضفاه المشرع على هذه العناصر فيركز على الشخصية المعنوية والقانونية. إن الذين اشترطوا الانتخاب اشترطوه نزولا عند متطلبات النظرية السياسية وليس لوجود نظرية قانونية.

إن التمتع بالشخصية القانونية هو الشرط القانوني الوحيد لقيام اللامركزية الإقليمية، إن بعض التجمعات لا تعتبر أشخاصا قانونية كهيئات عدم التركيز الإداري، وبالتالي لا تعتبر من صور اللامركزية الإدارية ولنفس السبب لا يمكن اعتبار المؤسسات العامة هيئات لعدم التركيز الإداري، وأنه ليس هناك في فقه الشخصية المعنوية ما يؤكد ارتباط الشخص القانوني بمجموعة من الأموال والأشخاص بالانتخاب ولا أن هذا الأخير من نتائج التمتع بالشخصية المعنوية².

وعموما ومن خلال كل ما سبق يتضح أن أنصار الانتخاب لأسباب قانونية يخلطون بين ما يعتبر شرطا قانوني لقيام الإدارة المحلية وهو تمتع الوحدات الإقليمية بالشخصية المعنوية، وبين ما يعتبر أسلوبا ديمقراطيا في التسيير وهو الانتخاب³. إذا كان من غير المقبول إنكار تأثير الانتخاب على مدى استقلالية الأجهزة فإن هذا التأثير ليس دائما ايجابيا، فكما قد يؤدي الانتخاب إلى تدعيم استقلال الأجهزة بحكم

1 - نفس المرجع، ص 20.

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 20-21.

3 - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 21 .

استقلالية العضو المنتخب أكثر من استقلالية العضو المعين الذي يخضع لتأثير الجهة التي عينته من خلال حق التأديب، قد يؤدي الانتخاب إلى تبعية العضو المنتخب لسلطة الوصاية بحكم نقص التكوين والضعف فيصبح في حالة تبعية شبه كاملة بالإضافة إلى أن بعض أنظمة الوصاية الإدارية لا تفرق بين العضو المنتخب والمعين فتخضع النوعين إلى تقنيات التوقيف، العزل، التصديق...، والقاعدة العامة أن المشرع لا يعترف إلا بحد معين من الاستقلال الذي لا يهدد سلطة الدولة¹.

- فيما يتعلق بالدوافع النفسية والإدارية :

إن المنتخبين المحليين يميلون دائماً إلى محاباة العائلة والأصدقاء ومن ساهموا في فوزهم بالانتخاب، وهو ما ينعكس سلباً على حسن أداء الخدمة وبالتالي سوف تفقد مؤسسات اللامركزية غاية وجودها².

أما من الناحية الإدارية فلا تسمح طبيعة الانتخابات القائمة على حرية الاختيار والعوامل المتحكمة فيها بانتقاء أقدر العناصر وأكفئها وهذا نتيجة لنقص الوعي السياسي والثقافي لدى هذه المجتمعات³ في حين يسمح التعيين بانتقاء من يتوفرون على التأهيل المطلوب.

وعموماً في الأسباب الإدارية والنفسية لا تتطلب انتخاب الأجهزة المحلية، بل بالعكس تفرض أسلوب التعيين الذي ينسجم مع حسن التسيير ويستبعد سلبيات الانتخاب.

- فيما يتعلق بالدوافع السياسية :

وهي موضوعية وتعكس بصدق تاريخ تطور الإدارة المحلية التي لم تتبلور إلا تحت تأثير العوامل الديمقراطية التي ميزت مختلف الأنظمة المحلية في مراحلها اللاحقة.

1 - نفس المرجع، ص 21.

2 - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 38.

3 - حمدي قبيلات، عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 02، 2006م، ص 12.

فعلى الرغم من أن المدن الأوروبية عرفت نظام المجالس المحلية منذ القرن العاشر إلا أن المؤرخين لنظام الإدارة المحلية لا يعترفون لها بهذه الصفة إلا ابتداءاً من عام 1835 م عندما اشترك مواطنون بريطانيا في تسيير مجلس تمثيلي للمدينة¹.

"أما في فرنسا فإن الأفكار الديمقراطية التي رافقت الثورة الفرنسية كان لها انعكاس كبير على تطور الإدارة المحلية، فمنذ الوهلة الأولى أدرك نابليون الثالث أنه إذا كان من الممكن حكم الرعية عن بعد فإنه من غير الممكن تسييرها بنجاح إلا عن قرب"².
وتطبيقاً لذلك عمل رجال الثورة الفرنسية على إقامة إدارة محلية على أنقاض النظام المركزي الشديد، معتمدين الانتخاب أساساً لذلك حتى قال بعضهم "إن فرنسا لم تعرف نظام الإدارة المحلية حتى قيام الثورة الفرنسية"³.

وفي الجزائر فإن تأثير العامل الديمقراطي على الإدارة المحلية أكثر وضوحاً إلى درجة أن اللامركزية الإدارية تظهر وكأنها مفهوم سياسي محض وأن الديمقراطية المحلية هي أساس بناء الدولة التي يستند تنظيمها إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الشعبية الفعلية⁴.

وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في دستور 1996م⁵.

من خلال مناقشة حجج مؤيدي مبدأ الانتخاب يتبين لنا أن النظرية السياسية في الديمقراطية هي التي تتطلب انتخاب أجهزة الإدارة المحلية أما من الزاوية القانونية فيكفي وجود الشخصية المعنوية دون شرط الانتخاب، وعليه فإن اللامركزية تقوم بمجرد تحويل مهمة تفسير الشؤون المحلية إلى شخص معنوي إقليمي⁶.

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 23.

2 - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، 1973م، ص 30.

3 - عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 30.

4 - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 24.

5 - أنظر المواد 34،7 من الدستور الجزائري لسنة 1996م.

6 - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 25.

المطلب الثاني : الاتجاه المشترك للتعيين :

وفقا لهذا الاتجاه والمأخوذ به في السعودية وأغلب دول الخليج العربي، تقوم السلطة المركزية بتعيين جميع أعضاء المجلس المحلي دون أن يكون للمواطنين الفرصة في اختيار من يمثلهم على المستوى المحلي، ويعطي هذا الاتجاه أهمية لاعتبارات الكفاية الإدارية على حساب الاعتبارات السياسية، إذ يهدف إلى توفير الأعضاء ذوي الخبرات الفنية والإدارية والذين قد لا تتاح لهم الفرصة من خلال أسلوب الانتخاب، كما يهدف هذا الاتجاه إلى خلق مجالس محلية يتولى إدارتها أعضاء يمثلون مختلف الشرائح الاجتماعية في الإقليم وممن يشهد لهم بالولاء والتبعية للسلطة المركزية في العاصمة¹.

وينطلق أسلوب التعيين من محاولة تجنب الدولة والسكان المحليين الكلفة المادية الزائدة والتعقيدات بدافع أن بعض المجتمعات لا تكون بالمستوى الذي يؤهلها. انتخاب من يمثلها في المجالس المحلية نتيجة نقص الوعي السياسي والثقافي لدى هذه المجتمعات²، وعليه يرون أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية³ "فليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة التنفيذية من سكان الإقليم شرط أن يكفل لهم استقلالهم"⁴.

1 - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 65 .

2 - حمدي القبيلات، عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين، المرجع السابق، ص 12.

3 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 25.

4 - فؤاد العطار، القانون الإداري، ط3، دون سنة نشر، ص 181.

فرع أول : دراسة حجج مؤيدي هذا الرأي :

وقد قيل في هذا الأسلوب "أسلوب التعيين" مجموعة من المبررات والحجج التي يمكن أن نجملها فيما يلي:¹

- 1 الانتخاب في نظام الإدارة المحلية يمكن أن يشكل تهديدا لوحدة الدولة السياسية على اعتبار أن اللامركزية الإدارية التي تقوم أساسا على نظام الإدارة المحلية قد تتحول بمرور الزمن وبوجود مجالس محلية تتمتع بدرجة من الاستقلال إلى لامركزية سياسية.
- 2 أن أسلوب الانتخاب وخاصة في الدول النامية قد لا يفرز مرشحين أكفاء وذلك بالنظر إلى أن الانتخاب لا يقع بالضرورة على المرشح الكفأ والأجدر بعضوية المجالس المحلية لأنه غالبا يبني على أسس عشائرية وأسرية لاموضوعية.
- 3 أن المجلس المحلي المشكل بهذه الطريقة لن يكون قادرا على القيام بواجباته ومسؤولياته على نحو سليم إذ ستكثر المخالفات والتجاوزات تحت تأثير الحب والكره وعليه يصبح المجلس ممثلا لفئة أو عائلة وليس ممثلا لكل سكان الوحدة.
- 4 يقول أنصار هذا الاتجاه أن رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المصلحية أو المرفقية يعينون من قبل السلطات المركزية ومع ذلك تتمتع هذه الهيئات باستقلال مالي وإداري يجعل منها أشخاصا معنوية مستقلة، وهذا الوضع يمكن أن ينسحب إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية "المجالس المحلية" ومن ثمة فإنه ليس بالضرورة أن تشكل مثل هذه الهيئات بأسلوب الانتخاب.²
- 5 يقارن أصحاب هذا الاتجاه كذلك بين وضع رؤساء المجالس المحلية وأعضائها وبين القضاة والذين قد تم النص على عدم إمكانية عزلهم وعليه فالانتخاب ليس الوسيلة الوحيدة لتحقيق الاستقلال إذ يمكن ضمان هذا الاستقلال عن طريق التعيين، فالمهم "ألا تكون

1 - محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984م، ص ص 177، 178.
 - فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ على التنظيم الإداري، دار المعارف، القاهرة، دون تاريخ نشر، ص 274 وما بعدها.
 - مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 25 وما بعدها.
 2 - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 66.

الهيئة اللامركزية حتى عندما تكون معينة من قبل السلطة المركزية خاضعة لسلطاتها الرئيسية¹.

وفي نفس المعنى أنه إذا كان ممثلوا الشخص المعنوي اللامركزي قد عينوا من قبل الحكومة فإن ذلك لا يعني أن هذا الشخص أقل لامركزية، شريطة أن يكون هؤلاء الممثلين بمجرد تعيينهم غير قابلين للعزل أو ببساطة لا تستطيع الحكومة فصلهم². ومن هنا وتفاديا للنتائج السلبية التي تنجر عن الانتخاب فإنه يجب استبعاد الانتخاب في المجتمعات البسيطة الأقل وعيا³.

فرع ثاني: مناقشة الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب (المشترط للتعيين) :

صحيح أن الانتخاب من الوجهة القانونية ليس شرطاً من شروط قيام اللامركزية الإقليمية لأنه إذا كان سبب التمسك بالانتخاب هو تحقيق الاستقلال المحلي فإن هذا الاستقلال ما هو إلا نتيجة من نتائج ثبوت الشخصية المعنوية، وقد اتضح أن هذا القول لا يعني استبعاد عنصر الانتخاب نهائياً.

أما فيما يتعلق بما قد يفسر عنه الانتخاب من نقص في الكفاءات الإدارية فهو ليس عيباً في المبدأ وإنما عيب من عيوب التطبيق⁴.

الحقيقة أن الموازنة بين المبدأ الديمقراطي والمبدأ الإداري على صعوبتها تأتي لصالح ترجيح الأول لأن سكان الدولة الحديثة لم يعودوا يؤمنوا بكفاءات الخدمة وإنما يؤمنوا بمشاركة في هذه الخدمة ولو أدى ذلك إلى مساوئ "قالناس يرون تعيين أولي الأمر منهم عن طريق الانتخاب لا التعيين، بل أنهم كما قال بعضهم إن قدر لهم أن تسرق أموالهم فإنهم يفضلون أن يكون السارق من بينهم لا غريباً عنهم"⁵.

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 26.

2 - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 26.

3 - فؤاد العطار، القانون الإداري، ط 3، دون تاريخ ولا دار نشر، ص 181، 182.

4 - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 27.

5 - عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر - دراسة مقارنة -، مكتبة سيد عبد الله وهبة، ط 1، 1939م، ص 30.

من هذه الزاوية تتمسك مختلف الأنظمة بانتخاب رئيس الدولة وأعضاء الهيئة التشريعية بالرغم من أن نفس هيئة الناخبين المحليين هي التي تنتخب هذه المؤسسات العليا ولم يفكر أحد في العدول عن انتخابها بالرغم من سلبيات الانتخاب الموجودة في الحالتين (المحلي الوطني)، وعليه فإن التفكير يجب أن ينصب على كيفية علاج النقائص العلمية للانتخاب من أجل الوصول إلى تطبيق سليم للمبدأ وليس التنازل عنه ويمكن استعراض بعض وسائل العلاج هذه كآتي¹:

1 التحضير الجيد للانتخاب :

ويشمل هذا التحضير جانبين وهما :

أ- شروط الانتخاب :

يتعين على المشرع عند تحديده للشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية المجلس المحلي اشتراط حد معين من الكفاءة والخبرة لأن موضوع التسيير الشعبي هو الوظيفة الإدارية التي تتطلب المؤهلات وعلى وجهة الترشيح "الحزب أو الأحزاب" ألا تهمل تماما اعتبارات الكفاءة الإدارية أثناء إعدادها وفرزها لقوائم المرشحين للمجالس، وهذا كله من أجل تفادي الوقوع في إشكالية انتخاب مجلس عاجز كلياً عن ممارسة المهام الموكلة إليه.

ب- توجيه الناخبين :

فالكلمة الأخيرة لعموم المواطنين الحائزين على حق الانتخاب ومن أجل عدم إساءة استعمال هذا الحق لصالح مختلف التأثيرات الشخصية والعائلية يجب أن تسبق الانتخابات بحملة جدية للتوعية تقوم بها مختلف أجهزة التوجيه خاصة منها السياسية.

" و من البديهي أن مثل هذه الإجراءات لن تؤدي منذ الوهلة الأولى إلى ممارسة سليمة لحق الانتخاب خاصة في المجتمعات الأكثر تخلفاً وذات التركيب القبلي، ولكنها شيئاً فشيئاً

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 28.

تؤدي إلى تطور ايجابي وهذا على أساس أن المؤسسة الانتخابية تقوم بدور المربي في تعليم الممارسة السياسية ونشر الحرية¹.

2 استعانة المجلس المنتخب بأعمال اللجان :

إن العجز في الكفاءات الذي تسفر عنه الانتخابات يجب علينا تخفيفه وذلك عن طريق الاستعانة بأعمال اللجان، وهذه الأخيرة غالبا ما تكون مؤهلة للقيام بالدراسات الفنية للموضوعات التي يعهد بها إليها، بحكم مشاركة الموظفين المختصين عادة في أشغالها إلا أن ذلك لا يعني، اكتفاء المجلس المنتخب بالمصادقة على ملفات اللجان بل ينبغي أن يضم بين أعضائه عناصر لها حد من التأهيل وقادرة على فهم المعطيات التي تتضمنها الملفات هذا من أجل التسهيل على المجلس عملية اتخاذ القرار الملائم والمؤسس على عناصر علمية (غير عشوائية)² وفي هذا الحديث فإن المجلس المشكل صحيح أنه سوف يستأجر الفنيين والأخصائيين المتفرغين الذين يفرض عليهم تنفيذ قراراته ولكن يبقى على المجلس المنتخب أن يتحقق من سلامة تنفيذ هذه القرارات، وعليه قبل ذلك أن يرسم السياسية المحلية التي تصدر على ضوءها هذه القرارات، وهو الأمر الذي يتطلب قدرا معينا من الثقافة والدراية لدى هؤلاء الأعضاء المنتخبين³.

3 مجالس منتخبة تضم أعضاء معينين :

إن التمسك بالانتخاب لأسباب سياسية لا يتناقض مع وجود نسبة من المعينين شريطة أن تكون نسبة المنتخبين هي الغالبة⁴ ونحن نشيد بسلامة هذا الأسلوب طالما أن الأغلبية في المجلس هي المجموعة المنتخبة، كأن يكون الأعضاء المنتخبون يشكلون على الأقل ثلثي العدد الكامل للأعضاء⁵.

1 - المرجع نفسه، ص 28.

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 29.

3 - محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصاديا واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، عدد 1، 1967 م، ص 68.

4 - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 29.

5 - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 71.

وفي هذا الصدد يقول الدكتور محمد عبد الله العربي بأنه لا شك أن الدول النامية في حرصها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها وتفنن أكثر من افتقار كثير من الدول المتطورة إلى تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفايات فنية¹.

ويطرح التساؤل حول كيفية استعانة المنتخبين بكفاءة المعينين، فهل يتم عن طريق تعيين نسبة من أعضاء المجلس لنفس مدته من عامة المواطنين الذين تتوافر فيهم شروط الدراية والخبرة؟، أم عن طريق إضفاء صفة العضوية على رؤساء قطاعات الدولة في الإقليم، أم المزج بين الاثنين معا؟

فيرى البعض أنه من الضروري توفير عنصري الاستقلالية والكفاءة وذلك من خلال انتخاب عدد من المجلس البلدي بأسلوب مباشر من قبل السكان المحليين، ومن ثم يقوم الأعضاء المنتخبون باختيار العدد المتبقي من أهل الخبرة والكفاءة، وفق أسس تنظيمية محددة، غير أن هذا الأسلوب كذلك قد يكون ناقصا إذا كان عدد أعضاء المجلس البلدي المنتخبون ينطلقون من ميولات شخصية وفئوية معينة ويبقى الأمر يتعلق بطبيعة البت النهائي في القرارات².

والبعض الآخر يرى ضرورة تطعيم المجالس المحلية المنتخبة بالبعض المعين، إلا أن التطبيق العملي دائما لا يؤخذ بهذا الحل، إذ يختلف الأسلوب من دولة إلى أخرى حسب ظروف نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية بها³.

فقد لا تجمع بعض الدول المعينين والمنتخبين في مجلس واحد فتجعل مجلس المداولة منتخبا كليا وتجعل الهيئة التنفيذية معينة، وهنا لا تعود أسباب الفصل إلى التخوف من تكتل الأعضاء المعينين ضد المنتخبين لأن القرارات تؤخذ بالأغلبية إذ المفروض أن نسبة المنتخبين أكثر من المعينين، وعليه فإن أسباب الفصل تعود إلى الموازنة بين المتطلبات

1 - محمد عبد الله العربي، المرجع السابق، ص 85.

2 - حمدي القبيلات، عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين، المرجع السابق، ص 12.

3 - محمد عبد الله العربي، المرجع نفسه، ص 69.

الديمقراطية والمتطلبات الإدارية، "فلا تنتقص الديمقراطية عندما ينتخب مجلس المداولة وفي نفس الوقت تضمن الكفاءات الضرورية لأعمال التنفيذ بمجلس آخر معين"¹. وهذا نتيجة عجز المنتخب المحلي من تحقيق التنمية المحلية والنهوض بالجماعة الإقليمية التي يشرف عليها².

وعليه وبحثا عن الاستقرار وتفادي رداءة التسيير المحلي وجب توافر العنصر الكفؤ المعين.

المطلب الثالث : إدارة الوحدات المحلية في القانون الجزائري :

تنتخب الهيئات التمثيلية المعبرة عن إرادة البلديات والولايات انتخابا محليا ومباشرا، كما تنتخب الهيئة التنفيذية البلدية بطريقة غير مباشرة أما الهيئة التنفيذية للولاية فتعين من قبل السلطة المركزية.

إن المشرع الجزائري أخذ بمبدأ الانتخاب بصورة عامة لكنه طعم هذا الطاقم بأعضاء معينين، فقد جعل المشرع من منصب الوالي وبعض المناصب الأخرى صاحبة الصلاحيات الهامة، مناصب إدارية بحتة من حيث صلاحياتها وكيفية تعيينها للسهر على السير الحسن لأعمال الفئة المنتخبة³.

لقد جاء تأكيد اعتماد الجزائر لأسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية في العديد من النصوص نذكر منها:

1 الدستور: لقد جاء في المادة 2/14 من الدستور الجزائري 1996م "أن المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية"⁴.

كما قد اعتبر قاعدة اللامركزية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁵.

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 30.

² - يوسف فايزة، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان، بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة 04، المجلد 07، عدد 01، 2013 م، ص 217.

³ - علاء الدين عشي، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، المركز الجامعي العربي التبسي، 2005/ 2006م، ص 11.

⁴ - دستور 1996م الصادر بتاريخ 70 / 12 / 1996 م ح.ز عدد 76 .

⁵ - المادة 16 من دستور 1996 م، ح.ز، عدد 76 .

2 قانون البلدية: لقد نصت المادة 02 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" ¹، والتي تقابلها المادة 03 من قانون 08/90 الملغى. و التي جاء فيها "يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية" ².

- قانون الولاية 07-12 هو كذلك نص على انتخاب أعضاء المجالس، فقد جاء في مادته 12 "للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة التداول في الولاية" ³، والتي تقابلها المادة 3 من القانون 09/90 والتي جاء فيها "للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي" ⁴.

وما يمكن أن نستخلصه من خلال هذه النصوص القانونية سواء الجديدة أو القديمة هو تأكيد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، بحيث نجد أن هذا الأسلوب مكرس في الدستور وكل من قانوني الولاية والبلدية، وهذا ما يؤكد الضمانة الدستورية لمبدأ استقلالية أعضاء المجالس المحلية.

لقد نظم القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات عملية انتخاب المجالس المحلية، حيث يتم انتخاب أعضاء المجالس من قبل سكان الولاية أو البلدية من بين مجموعة من المترشحين يتم اقتراحهم إما عن طريق الأحزاب السياسية أو يكونون مترشحين أحرار. ⁵

وطبقا للمادة 82 من القانون العضوي 01-12 فإن عدد مقاعد المجالس الشعبية الولائية يكون بالشكل التالي: ⁶

35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.00 نسمة.

39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.00 نسمة.

¹ - القانون رقم 10-11 المؤرخ في جوان 2011 م، والمتعلق بالبلدية.

² - قانون 08/90 المؤرخ في 11 رمضان عام 1410 هـ الموافق لـ 07 أبريل 1994 والمتعلق بالبلدية، ج ر، رقم 15.

³ - قانون رقم 07-12- مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ: 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

⁴ - القانون رقم 09-90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ: 07 أبريل سنة 1996 والمتعلق بالولاية، ج ر، رقم 15.

⁵ - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 36.

⁶ - القانون العضوي رقم 01-12 مؤرخ في 18 صفر ام 1433 الموافق لـ: 12 يناير سنة 2012 علق بنظام الإنتخابات.

43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.
 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1150.000 نسمة.
 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150.001 و 1250.000 نسمة.
 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250.000 نسمة.
 ويتشكل المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 65 من قانون الانتخاب¹ من مجموعة منتخبيين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع السري والمباشر وذلك لمدة (05) سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق ما يلي:²

13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 20.000 نسمة.
 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.
 ويتم انتخاب المجالس بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة وتوزيع المقاعد حسب عدد الأصوات المعبرة عنها التي حصلت عليها كل قائمة،³ مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى هذا وقد نص قانون الانتخاب على أنه لا تؤخذ بعين الاعتبار القوائم الضعيفة والتي لم تحصل على نسبة 7% من الأصوات المعبر عنها ولا يتسنى القيام بتوزيع المقاعد بعد معرفة المعامل الانتخابي ونصل إليه بعد إجراء العملية التالية:
 الأصوات المعبر عنها - 7% = المعامل الانتخابي.⁴

¹ - A. Delaibadère: op, cit, p 94.

² - المادة 04 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظم الانتخابات.

³ - المواد من 65 إلى 77 من القانون العضوي 12-01، المرجع نفسه.

⁴ - عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 245.

وتحصلت كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المررات التي حصلت فيه على المعامل الانتخابي ابتداءً من المترشح الأول متصدر قائمة الترشح ثم الذي يليه وهكذا.¹ وبعد توزيع المقاعد على القوائم ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد الأصوات المتحصل عليها من طرف القوائم غير الفائزة بمقاعد وتوزيع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.²

ومن خلال ما سبق يتضح:

أن المشرع الجزائري وجه إرادته نحو إيجاد سلطة محلية تكون مختارة من قبل أفراد المنطقة ومن بين أفراد المنطقة وهو نفس ما ذهب إليه الفقيه Delaubadère، حيث قال <<حتى تكون السلطة محلية لابد أن تكون مختارة من هذا الوسط، وأن تكون من أبناء هذا الوسط>>،³ وهو ما تضمنه القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات،⁴ هذا من جهة، و من جهة أخرى فقد بين المشرع الجزائري في المادة 02 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات أن النظام الانتخابي المتبع هو نظام الاقتراع العام المباشر والسري وهذا كأصل عام،⁵ واستثناءً عن ذلك ينتخب 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي وهذا ما نصت عليه المادة 101 من الدستور الجزائري في فقرتها الثانية⁶، فيما يخص الهيئات التنفيذية للمجالس المحلية.

فإنها تختار من المنتخبين على مستوى البلدية، حيث تنص المادة 65 من قانون 10/11 والمتعلق بقانون البلدية <<يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصل على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح

¹ - صالحى عبد الناصر: المرجع السابق، 39.

² - عمار بوضياف: المرجع نفسه، ص 246.

³ - A. Delaibadère: op, cit, p 94.

⁴ - المادة 04 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

⁵ - عبد الجليل مفتاح: << البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري>>، مجلة الاجتهاد القضائي، اعمال الملتقى الدولي الرابع حول

<<الاجتهاد في المادة الدستورية>>، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 4، مارس 2008، ص،ص 173،174.

⁶ - التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون 19-08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

الأصغر سنا>>¹ وهذه المادة كانت تقابلها المادة 48 من قانون 08/90 والتي نصت على أنه يعين أعضاء القائمة التي نالت على الأغلبية عضوا منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي،² وهذه هي الطريقة المثلى في إختيار الرئيس لأنه ليس من المقبول أن يتم إنتخاب الأعضاء من قبل المواطنين وبعد ذلك يتم تنصيب رئيس لهم بالتعيين من خارج دائرتهم.³ -فيما يخص الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية فإنها تتمثل أساسا في شخص الوالي والذي يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية،⁴ وهو ما سوف نراه لاحقا عند دراستنا للفصل الثاني.

إن إختصاصات الولاية والتي تمارس على رقعة جغرافية واسعة كما أن مشاريعها التنموية ضخمة ما يتطلب كفاءة وخبرة القائمين بالتنفيذ، وهذا هو السبب الرئيسي من تعيين الهيئة التنفيذية للولاية ومحاولة لتوفيق بين مبدأ الديمقراطية الذي حققه المشرع بإنتخاب المجلس الشعبي الولائي والمبدأ الإداري الذي أراد تحقيقه عن طريق تعيين الهيئة التنفيذية.⁵

لقد رأى البعض ضرورة إقامة انتخابات للولاية وانتخابات للمجالس المحلية في زمن واحد مع تقديم جهة الوصاية قائمة ولاية مترشحين، وهذا شريطة أن يكونوا مقيمين على التراب الإقليمي للولاية، من أجل ضمان حياد الإدارة وتعزيزا لمبدأ الديمقراطية مع بقاء الرقابة الإدارية الوصائية قائمة، وهذا ناتج عن تقديم الجهة الوصية ممثلها من أجل تبوء منصب الوالي.⁶

إن التطبيق الجزائري في انتخاب الأجهزة المحلية يتجاوز الحد الأدنى المقرر فيها كما أنه لا يأتي منسجما مع توصيات المؤتمر الرابع للعلوم الإدارية سنة 1967،⁷ فحسب

¹ - المادة 65 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 48 من القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990، ج ر، عدد15.

³ - صالحى عبد الناصر: المرجع السابق، ص 40.

⁴ - المادة 78 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996.

⁵ - مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 59.

⁶ - بوزيان مكلل: الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة الإدارة، المجلد 9، العدد 02، سنة

1999، ص 48.

⁷ - مسعود شيهوب: المرجع السابق، ص 33.

بل ويظهر أكثر تطوراً مما تضمنته هذه التوصيات بخصوص الجمع بين الانتخاب الذي تفره كمبدأ، والتعيين في مرحلة انتقالية يتجلى ذلك من خلال نص التوصية الرابعة على ما يلي:

>«مع التسليم بأن جوهر الإدارة المحلية يقوم على أساس الانتخاب الشعبي إلا أن المؤتمر يوحي بأنه من الممكن تطعيم المجالس ببعض العناصر الفنية المعينة أو المختارة، على أن تكون الأغلبية في تشكيل المجالس للعناصر المنتخبة من قبل الشعب»¹.

وكذلك نصت التوصية الخامسة على: >>«إذا كان الأصل في رؤساء المجالس أن يكونوا منتخبين بطريق مباشر أو غير مباشر، وإذا كانت الظروف المحلية في كثير من البلاد العربية قد أدت إلى اختيار رؤساء المجالس عن طريق التعيين، فإن المؤتمر يوصي بأن يكون لكل رئيس مجلس نائب أو أكثر منتخب من بين الأعضاء المنتخبين، كما يوصي المؤتمر بأن تراعي السلطات المسؤولة قدر الإمكان تعيين الرئيس من بين أعضاء المجلس المنتخبين»².

ولقد استعملت الجزائر نظام الانتخابات كوسيلة للمحافظة على استقرار السلطة السياسية ليس في عهد الحزب الواحد بل حتى في ظل التعددية السياسية ويتجلى ذلك خاصة في أول انتخاب محلية تعددية،³ ولقد اعتمد القانون 1989/13،⁴ كأول تشريع للانتخابات في عهد التعددية، ولقد لاقى هذا القانون انتقادات كثيرة من طرف المعارضة وهو ما أدى إلى إلغائه دون أن يكتب له النجاح وجاء القانون 1990/06 كبديل له.⁵

ومما سبق اتضح أن الإدارة المحلية في الجزائر كغيرها من النظم المحلية الديمقراطية تقوم على أساس الانتخاب وهذا من أجل ضمان استقلالية الجماعات المحلية،

¹ - مجلة العلوم الإدارية، العدد 01-1967، ص، ص 15-19.

² - نفس المرجع.

³ - عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تحولات الدولة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2009-2010، ص، ص 2-13.

⁴ - قانون رقم 1989/13 الصادر في 07/08/1989 المتعلق بقانون الانتخابات، ج، ر، رقم 32.

⁵ - عيسى توموت: النظام انتخابي للمجالس المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص

وفي هذا السياق يقول ليون بردات، أنه لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب.¹

وعموما سوف نقوم بدراسة مظاهر استقلال الجماعات المحلية من خلال المبحث الموالي الذي جاء تحت عنوان مظاهر استقلالية لجماعات محلية.

المبحث الثالث : مظاهر استقلالية الجماعات المحلية :

إن لفظ الاستقلال كثيرا ما يستعمل سواء من طرف رجال السياسة، وذلك للدلالة على التحرر كليا من أية سلطة خارجية أي من طرف رجال القانون ولكن بمعنى يختلف عن المعنى المقصود من رجال السياسة. إن فقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموما وعلى الإدارة المحلية خصوصا.²

إن لفظ الاستقلال يعني باللغة الفرنسية "AUTONOMIE" وهو المعنى الذي يقصده فقهاء القانون الإداري.

وعبارة "autonomie" أصلها في اللغة اليونانية "autonomia" وهي تعنى <من سير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة،³ وحسب هذا التعريف فإن الجماعات الإقليمية في الجزائر ليست مستقلة بل تابعة لأنها لا تسن قوانينها الخاصة بنفسها.

إن هذا المفهوم للاستقلالية المؤسس على الأصل اللغوي للكلمة هو مفهوم واسع ينطبق أكثر على المدن اليونانية القديمة أما حاليا فإنه يعبر عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها ولا ينطبق على واقع الجماعات المحلية الدولة الحديثة المعاصرة، وهذا راجع للاعتراف بالاستقلالية المحلية في الوظيفة التنفيذية دون الوظائف التشريعية والقضائية

¹ - بن شعيب نصر الدين ومنصور عبد الله: مدى إنعكاس ضعف الكفاءة على تسير الإدارة المحلية، ملتقى حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر، منظم يومي 2010/04/28/27، جامعة زياتي عاشور، الجلفة.

² - صالح عبد الناصر: المرجع السابق، ص 24.

³ - مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص 119.

وبذلك فالجماعات الإقليمية ليست وحدات أو قطع من التدرج السلمي للدولة بل تشكل مقرا لحرية التصرف وتملك بعضا من الاستقلالية.¹

لقد ذهب بعض الفقهاء إلى إعطاء مفهوم للاستقلالية حيث ذهب الدكتور محمد أنس قاسم جعفر وعرف الاستقلالية <بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة كما يعنى وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية وإذا أكتفينا بذلك فإن الاستقلال يكون ناقصا لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها بالقيام باختصاصها>².

ولقد جاء هذا التعريف شاملا لكل عناصر الاستقلال تقريبا وما يعاب على هذا التعريف انه لم يبين كيفية تشكيل الهيئات المحلية رغم أهمية ذلك على الصعيد الديمقراطي وقد تم تعريفها أيضا: <> أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولي إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعنى هذا الاستقلال في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية>>³، وهذا التعريف من وجهة نظري الخاصة يعتبر كأنه عكسا للتعريف الأول والذي جاء مهملًا لكيفية تشكيل المجالس أو الهيئات المحلية وركز على الشخصية المعنوية، أما التعريف الأخير فقد جاء مهملًا للشخصية المعنوية وأشار إلى حرية الهيئات المحلية في اختيار الأعضاء دون تدخل من طرف السلطة المركزية ومن بين التعريفات أيضا والتي تخص الاستقلالية ما جاء به الدكتور محمد الشافعي: <> أن استقلال الأشخاص القانونية المحلية يعنى قدرتها على القيام بأعمالها واختصاصاتها باختيارها وإرادتها وبدون أي تدخل أو ضغط أو تأثير من السلطات المركزية.⁴

1 - تسمبال رمضان: إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة>>، كلية الحقوق، جامعة مولود معري، تيزي وزو، 2009، ص 07.

2 - محمد أنس قاسم جعفر: ديمقراطية الإارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، الجزائر، بن عكنون، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 109.

3 - عادل محمود حمدي: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المرجع السابق.

4 - محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، عالم المكتب، الجزء الأول، القاهرة، ص 172. دون سنة نشر.

ولقد عرفها مسعود شيهوب بأنها: <<حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة، وفي الحالة العكسية نرجح حقوقها وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة>>¹.

ومن خلال ما سبق من تعاريف حول مفهوم استقلال الجماعات الإقليمية تبين لنا أنه <<الاستقلال>>، يعتبر بمثابة الروح بالنسبة للجماعات الإقليمية وهو الركن الأساسي والمعيار الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية>>².

وإذا كان الهدف من الاعتماد على التنظيم الإداري اللامركزي هو تمكين أفراد الجماعة المحلية من إدارة شؤونهم المحلية بعيدا عن السلطة السلمية للحكومة المركزية، وذلك لا يتم إلا من خلال الاعتراف لهذه الجماعات بالاستقلالية وهذه الأخيرة لا تكون إلا إذا كان هناك وجود قانوني لها وقيامها على الانتخاب كونه معيار من معايير الاستقلالية بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية،³ وكل هذه الأمور هي مظاهر للاستقلال الجماعات المحلية وهي ما سوف يتم دراستها من خلال أربعة مطالب نتناول فيها على التوالي: الوجود القانوني للجماعات المحلية (مطلب 01)، والتمتع بالشخصية المعنوية (استقلال وظيفي) (مطلب 02)، ثم نتطرق إلى الانتخاب كأداة قانونية لتدعيم استقلال الجماعات المحلية (مطلب 03)، وهو ما يعرف بالاستقلال العضوي، وأخيرا نتطرق إلى الاستقلال الإداري والمالي في (المطلب 04).

¹ - مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 191.

² - محمد نور الدين (مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي مصر)، مجلة العلوم الإدارية السنة 137، العدد 02، 1975، ص 17.

³ - تسمى كذلك بالشخصية القانونية ويطلق عليها بعض الفقهاء تسمية الشخصية الاعتبارية.

المطلب الأول : الوجود القانوني للجماعات المحلية :

إن الوجود القانوني للجماعات المحلية يتجسد في تكريس هذه الأخيرة في مختلف الدساتير الجزائرية والمواثيق، وكذلك مختلف النصوص القانونية التشريعية والمؤطرة لها وسوف نقوم بمعالجة هذا المطلب من خلال ثلاثة نقاط أساسية وهي مدى تكريس الجماعات المحلية في الدستور وهذا (كفرع أول) ثم في المواثيق (فرع ثاني) ثم في النصوص التشريعية (فرع ثالث).

فرع أول : التكريس الدستوري :

لقد تم تكريس الهيئات المحلية بصفتها هيئات لامركزية في مختلف الدساتير الجزائرية، وهذا انطلاقا من دستور 1963 والذي تبنى اللامركزية الإقليمية بالرغم من أنه اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات المحلية،¹ إلا أن الدساتير اللاحقة وهو دستور 1976-1989-1996 أشارت كلها إلى نوعين من الجماعات المحلية وهي البلدية والولاية على أن البلدية هي الجماعة القاعدية.²

إن الاعتراف الدستوري بهذه الهيئات يعتبر ضمانا لوجودها واستقلاليتها، وعليه فلا يمكن إلغاء واحدة منها أو إضافة جماعات إقليمية جديدة إلا بنص دستوري.³ وسوف نقوم بدراسة مدى التكريس الدستوري للجماعات المحلية من خلال دستور 1963 ودستور 1976 ثم دستور 1989 وأخيرا دستور 1996 المعدل والمتمم

أولا : دستور 1963 :

لقد أشار هذا الدستور إلى فكرة اللامركزية من خلال ما جاء فيه، حيث نص <وتتكون الجمهورية الجزائرية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصها، تعتبر البلدية أساسا للمجموعات المحلية الترابية والإدارية والاقتصادية

¹ - بن طيفور نصر الدين: أي إستقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، عدد 02، لسنة 2001، ص 08.

² - أنظر المادة - 36 دستور 1976 -
- 15 دستور 1989

- 15 دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ - تياب نادية: مدى وجود لا مركزية، إدارية الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، لسنة 2010، ص، ص 20-21.

والاجتماعية»¹، إن هذا الدستور يؤكد على أن الدولة الجزائرية هي دولة موحدة إلا أنه يشير على أنها منظمة في شكل جماعات إقليمية تكون البلدية قاعدتها الأساسية.²

ثانيا : دستور 1976 :

لقد جاء دستور 1976 متضمنا اللامركزية كأساس للتنظيم الإداري فيعد بذلك أول دستور عالج اللامركزية في مواد متعددة، نذكر منها المادة ، 7، 36، 35، 34، 9، 8 حيث اشتملت هذه المواد على بعض أسس الاستقلالية للجماعات المحلية.

ولقد كرس دستور 1976 الولاية والبلدية كمجموعات إقليمية في نصه على أن

>>المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة.التنظيم الإقليمي والتقييم الإداري للبلاد خاضعا للقانون»³.

ومن خلال هذا النص يتضح لنا جليا أن الدستور أعطى للولاية والبلدية مركزا قانونيا وأعتبرهم جماعتين إقليميتين، وكما جعل أيضا مهمة تحديد الامتداد الإقليمي من صلاحيات القانون، بالمقابل لا يوجد نص يعطي هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية وهو ما يدل على الاستقلالية للجماعات المحلية.

ثالثا : في دستور 1989 :

لقد نص دستور في 1989 على تكوين البلدية والولاية كجماعتين إقليميتين حيث

جاء فيه (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية⁴ وما يلاحظ هنا أن المشرع الجزائري في دستور 1989 قد استعمل مصطلح الجماعة الإقليمية والذي هو أوسع نطاقا من المجموعات المحلية وهذا اقتداء بالمؤسس الدستوري الفرنسي والذي يستعمل هو أيضا مصطلح الإقليمية⁵.

¹ - أنظر المادة 09 من دستور 1963.

² - تسميال رمضان: المرجع السابق، ص 40.

³ - أنظر المادة 36 من دستور 1976.

⁴ - المادة 15 من دستور 1989 .

⁵ - بوطيوق فاتح، اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر للعهدتين الانتخابيتين 95/90 و 2002/97، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 10 .

وهكذا يكون دستور 1989 قد كرس الوجود المادي للبلدية والولاية كجماعتين اقليميتين وجعل من البلدية الجماعة القاعدية.

رابعا : في دستور 1996 :

لقد نص دستور 1996 صراحة علي أن الجماعة الإقليمية هي البلدية والولاية¹ إلا انه قد حدث تجاوز لهذا النص وذلك عن طريق إنشاء جماعتين اقليميتين جديدتين وهي محافظة الجزائر الكبرى والدوائر الحضرية² وذلك بموجب الأمرين 97/14_97/15³ وهنا يتعين على المشرع حين ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في نص المادة 10/122 من الدستور. من اجل إنشاء هيئات إقليمية جديد في الدولة أن يتقيد بنص المادة 15 من الدستور وعليه فقد تم التصريح بعدم دستورية الأمرين السابقين بموجب قرار العملية الدستورية رقم 02/ق/أ/م/د/2000 المؤرخ في 27/02/2000.⁴ ومن خلال ما سبق فإن كل هذا يعتبر ضمانا أساسية لإستقلاليتها بحيث لا توجد فرصة للسلطة المركزية في إنشاء تلك الهيئات من اجل أغراض و أهداف سياسية محضه.

فرع ثاني : التكريس في المواثيق :

لقد عرفت الجزائر عدة مواثيق رسمية والتي عالجت استقلاليات الجماعات المحلية بعد تبني اللامركزية كتنظيم إداري للجزائر وهذا من خلال المواثيق العامة (أولا) والمواثيق الخاصة (ثانيا).

أولا : المواثيق العامة :

ومن المواثيق العامة التي عالجت نظام اللامركزية الإدارية و استقلال الجماعات المحلية ميثاق الجزائر لسنة 1964 وميثاق 1976 المعدل في 1986.

¹ - المادة 15 من دستور 1996 .

² - تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 45

³ - الأمر 97-14 يتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر و المؤرخ في 31/05/1997 .

⁴ - الأمر 97-15 يحدد القانون الاساسي لمحافظة الجزائر الكبرى و المؤرخ في 31/05/1997 .

⁴ - قرار رقم 2000/02 المؤرخ في 27/02/2000، ج ر ع 7، الصادرة في 28/02/2000 .

01 : في ميثاق الجزائر سنة 1964 :

لقد جاء في ميثاق الجزائر الصادر في أبريل 1964 > إن الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعات إدارية جذرية تجعل من مجلس (البلدية) قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد.¹، ومن خلال هذا يتضح لنا أن هذا الميثاق قد أكد على حتمية إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية، وهذا بإعتبارها قاعدة لتنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

02 : في الميثاق الوطني لسنة 1976 :

يعتبر الميثاق الوطني لسنة 1976 المصدر الأساسي لسياسة الأمة، حيث جاء فيه >الميثاق الوطني هو المصدر الأعلى لسياسة الأمة ولقوانين الدولة >². وكما يعتبر هذا الميثاق نظام سياسي ذو طابع إيديولوجي يتضمن المحاور الكبرى لبناء مجتمع اشتراكي من خلال توضيح إيديولوجية النظام وأهدافه.³ ولقد أكد هذا الميثاق على بعض أسس استقلالية الجماعات المحلية.⁴ ومنها الأسس المرتبطة بالوجود المادي، للجماعات المحلية وطريق انتخاب أعضاء المجالس الشعبية،⁵ ومنها أسس مرتبطة بممارسة النشاط.⁶ إن أهم ما يمكن ملاحظته هو وجود أسس نظرية للاستقلالية في أحكام هذا الميثاق.⁷

1 - ميثاق الجزائر للسنة 1964، المطبعة الوطنية للكتاب، ص 117 .
 2 - المادة 01 من الأمر 57/76، الورخ في 1976/07/05، المتضمن الميثاق الوطني
 3 - السعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 08.
 4 - تسمبال رمضان: المرجع السابق، ص 34.
 5 - الميثاق الوطني لسنة 1976، كتاب صادر عن حزب جبهة التحرير الوطني، مصلحة الطباعة مؤسسة التوزيع والنشر، الجزائر، 1976، ص 86.
 6 - الميثاق الوطني لسنة 1976، المرجع نفسه، ص 86.
 7 - تسمبال رمضان: المرجع نفسه، ص 35.

03 : في تعديل الميثاق الوطني لسنة 1986 :

تم تعديل الميثاق الوطني لسنة 1976، من طرف لجنة وطنية ولجان فرعية وتم

عرضه على اللجنة المركزية للحزب ثم إقراره يوم 16 جانفي 1986،¹

ولقد جاء في الميثاق الوطني لسنة 1986 أنه: <ترتكز سياسة اللا مركزية على

توزيع الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة فعلى

البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها، وعلى السلطة المركزية البت في كل القضايا

ذات الأهمية الوطنية ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول كامل الصلاحيات للنظر في كل

المشاكل ذات المصلحة المحلية أو التي بالإمكان حلها، ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات

الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية>>² ولقد أكد هذا الميثاق على أسس استقلالية

الجماعات المحلية،³ والتي لم تختلف عن الأسس التي جاء بها الميثاق الوطني لسنة

1976.

إن المواثيق العامة التي عالجت نظام اللامركزية الإدارية واستقلال الجماعات

المحلية (ميثاق الجزائر لسنة 1964 وميثاق 1976 المعدل في 1986).

هو ما يدل على تكريس الجماعات المحلية في المواثيق العامة وبالمقابل فإننا نجد

هذا التكريس حتى في المواثيق الخاصة والمتعلقة بالإدارة المحلية وفيما يلي تفصيلها.

ثانيا : في المواثيق الخاصة :

إن من المواثيق الخاصة التي عالجت نظام اللامركزية الإدارية واستقلال

الجماعات المحلية ميثاق البلدية لسنة 1966 وميثاق الولاية لسنة 1969.

¹ - تسمبال رمضان: المرجع نفسه، ص 35.

² - الميثاق الوطني لسنة 1986، كتاب منشور من طرف حزب جبهة التحرير الوطني، 1986، ص 36.

³ - نفس المرجع، ص 36.

01 : ميثاق البلدية 1966 :

لقد جاء في ميثاق البلدية لسنة 1966 في مقدمته <> «أن السلطة الثورية قد حققت هدفها الأول المتمثل في الاستقلال وبقي عليها وبعد مرور أكثر من أربع سنوات أن تعمل لبناء الدولة بإيجاد مؤسساتها ووجود جماعات محلية»¹.

ولقد جاءت أحكام هذا الميثاق متضمنة بعض أسس الاستقلالية للبلدية وسنذكر منها:

- أن البلدية هي الوحدة القاعدية الأساسية للدولة.

- جاء هذا الميثاق في القسم الثالث منه بعنوان: <> «شكل الانتخاب» وأقر مبدأ الانتخاب السري العام والمباشر.

- الحرية المطلقة للمجموعات المحلية في اتخاذ القرارات الضرورية،² حيث نص على <> «الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة ودون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو تعديلها ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية»³.

كما أن هذا الميثاق قد حث على ضرورة الاستقلالية المالية وأن تتمتع البلدية بذمة مالية مستقلة⁴، إن هذه المظاهر التي جاء بها ميثاق البلدية ما هي إلا حبر على ورق وهذا ما أكدته هذا الميثاق نفسه حيث جاء فيه: <> «أن اللامركزية البلدية لا تعني نوعا من الاستقلال المحلي».

وهو تردد فيما يخص الاستقلالية المحلية، وهذا التضيق لمفهوم اللامركزية ما هو إلا انعكاس لمفهوم وطبيعة النظام السياسي في الجزائر آنذاك.⁵

¹ - ميثاق البلدية، كتاب صادر عن جبهة التحرير الوطني، 1969، ص 03

² - تسمبال رمضان: المرجع السابق، ص 37.

³ - ميثاق البلدية، المرجع السابق، ص 15.

⁴ - تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 37.

⁵ - بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2003، ص 42.

02 : في ميثاق الولاية 1969 :

لقد جاء في أحكام هذا الميثاق أن البلدية هي المؤسسة القاعدية وأن هناك جماعة أخرى لا يمكن تجاهلها وهي التي تمثل الاتصال بين الأمة والبلدية وهي العمالة والتي أطلقت عليها اصطلاح الولاية»¹، ولقد جاء في الميثاق أيضا <>«إن تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية ناتج عن التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الشعبية غير المنفصلة والمرتبطة بثورتنا التي ينشأ عنها حق السكان في تعيين ممثليهم الذين يعهدون إليهم تسيير شؤونهم الخاصة،² ومما سبق تأكيد على أن الانتخاب هو الوسيلة المتاحة لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

لقد جاء في الميثاق <>«أن توزيع السلطة يعني قيام الدولة بتحويل بعض الاختصاصات التي كانت إلى حد الآن من اختصاصاتها إلى الولاية»³، وهذا وإن دل فإنما يدل على وجود اختصاصات محلية.

إن كل ما جاء به هذا الميثاق من مظاهر استقلالية وأسسها، إلا أنه نص على وجود اللامركزية دون الاستقلالية، حيث جاء فيه <>«لا تهدف إلى إنهاء أي استقلالية للولاية لأن دولتنا دولة موحدة»⁴، وهذا يعني أنه ألغى الاستقلالية وما اللامركزية في هذا الميثاق إلى تقنية لتجسيد قرارات السلطة المركزية.⁵

فرع ثالث : التكريس التشريعي للجماعات المحلية :

لقد اعترفت مختلف النصوص التشريعية المؤطرة للجماعات الإقليمية في الجزائر منذ الاستقلال بطابعها اللامركزي فيما يخص البلدية، فقد نصت المادة الأولى من الأمر رقم 24/67 على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث البلدية بموجب قانون»⁶.

1 - ميثاق الولاية، ج ر، عدد 14 لسنة 1969، ص 513.

2 - ميثاق الولاية، المرجع نفسه، ص 513.

3 - ميثاق الولاية، المرجع نفسه، ص 517.

4 - ميثاق الولاية، المرجع السابق، ص 513.

5 - تسميات رمضان: المرجع السابق، ص 39.

6 - المادة 01 من الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 يتضمن قانون البلدية، ج ر، عدد 6، سنة 1967.

وقد أكدت أيضا هذا الطابع المادة الأولى من القانون 08/90 بنصها >>البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون<<.

وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية بقولها البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون هذا فيما يخص قانون البلدية.

أما بالنسبة للولاية فقد نصت المادة الأولى من الأمر 1^{38/69} على أن >>الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة<<.

وجاء في المادة الثانية من نفس الأمر >>تحدث الولاية بموجب قانون، ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم<<، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون 09/90 حيث نص على أن >>الولاية هي جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ الولاية بقانون<<.

وهو نفسه ما ذهبت إليه المادة الأولى من القانون رقم 2^{07/12} والتي جاء فيها >>الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.....وتحدث بموجب قانون<<.

بالإضافة إلى قانوني الولاية والبلدية فقد صدرت مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم الإقليمي للبلاد تعتمد كلها على تقسيم الإقليم إلى بلديات وولايات وهو ما يدل على تكريس الجماعات المحلية قانونيا ومن بين هذه النصوص. -المرسوم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1969 والمتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات.

1 - الأمر 38/69 المؤرخ في 22/05/1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 44، لسنة 1969.
2 - القانون 07/12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012 والمتعلق بالولاية.

- الأمر رقم 74-69 الصادر بتاريخ 1974/07/02 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات.

- القانون 84-09 المؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد والذي بموجبه قسم الإقليم الجزائري إلى 48 ولاية.

- القانون 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980¹، والمعدل بالقانون 81-06 المؤرخ في 13 جوان 1981، وهذا القانون بالتحديد جاء معتمدا على عملية الاقتراع السري العام والمباشر في المادة 30 منه، ومحددا لعهددة المجلس الشعبي البلدي بـ 05 سنوات، كما أن هذا الانتخاب يعتبر الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجالس المحلية، وكل هذا ما هو إلا مظهر من مظاهر الاستقلالية وضمانه لعدم تدخل السلطة التنفيذية ولكن ما يلاحظ أن هذه الضمانات ما هي إلا حبر على ورق وهذا راجع أن الشرط الأول هو أن يكون المترشحون من المناضلين في الحزب وأن الحزب هو من يضع قوائم المترشحين وهو ما يجعل من هذه المظاهر إجراءات شكلية فقط ليس إلا²، وهذا قبل التعددية الحزبية. وبصدور القانون 89-13 المتضمن قانون الانتخابات³ المعدل بموجب القانون 90-06⁴، والقانون 91-06⁵، إلى غاية قانون الانتخابات لسنة 1997⁶، والمعدل هو الآخر بموجب القانون العضوي 04-01⁷، والذي يعتمد على التمثيل النسبي في شغل المقاعد على مستوى المجالس المحلية، والمعدل بموجب القانون العضوي 12-01، لقد جعلت كل هذه القوانين المتعلقة بالانتخاب، الانتخاب الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية وجعلت منه عنصرا أساسيا في استقلال الجماعات المحلية وهو

¹ - القانون 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن القانون الانتخاب، ج ر، العدد 44، المعدل والمتمم.

² - تسمبال رمضان: المرجع السابق، ص 51.

³ - القانون 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989، المتضمن قانون الانتخابات، ج ر، عدد 32، لسنة 1989.

⁴ - القانون 90-06، ج ر، عدد 13 لسنة 1990 متضمن قانون الانتخابات.

⁵ - القانون 91-06، ج ر، عدد 14 لسنة 1991 متضمن قانون الانتخاب، أنظر: تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 55 وما بعدها.

⁶ - الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر، عدد 10، لسنة 1997.

⁷ - الأمر 04-01 المؤرخ في 07/02/2004، يعدل وينم الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر، عدد 9، سنة 2004. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 01/12.

ما سوف نتطرق إليه عند دراسة الانتخاب كأداة قانونية لتدعيم استقلالية الجماعات المحلية في المطالب الثالث من هذا المبحث.

وما يمكن استنتاجه أن كل ما تم التطرق إليه من نصوص قانونية ما هي إلا تعبير عن وجود هيئات محلية مستقلة عن الإدارة المركزية تمتعها بالشخصية المعنوية، الشيء الذي يؤهلها لأن تمارس صلاحياتها واختصاصاتها المحددة قانونا بنوع من الاستقلالية.

المطلب الثاني : التمتع بالشخصية المعنوية :

إن النظام اللامركزي هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والتي تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الدولة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تمتع السلطات اللامركزية بقدر من الاستقلالية. لقد ذهب جانب من الفقه إلى أن هذه الاستقلالية ناتجة عن الاستقلال العضوي للسلطات اللامركزية عن السلطة المركزية، والتي تتحقق عن طريق الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية << الإقليمية >>، وأن يكون لهذه الأخيرة سلطات فعلية تمارسها دون الخضوع للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية وإنما لوصايتها الإدارية ولا يشترط صاحب هذا الرأي تكوين المجالس المحلية بالانتخاب وإنما يشترط. الاعتراف بالشخصية المعنوية.¹ ومن هذا المنطلق سنحاول أن نتعرف إلى فكرة الشخصية المعنوية (فرع أول) وما تحمله من نتائج (فرع ثاني) ثم نتطرق إلى مدى تمتع الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري بالشخصية المعنوية (فرع ثالث).

فرع أول : تعريف الشخصية المعنوية :

>عرف الفقه الشخص المعنوي على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين و معترف لها بالشخصية القانونية.²

وكما تعرف أيضا بأنها << كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين بحيث تكون هذه المجموعة من

¹ - André Butgen bach: Maniol de droit administratif, bruxelles, 1959, p103.

² - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسر للنشر، الجزائر، 2012، ص 74.

الأشخاص أو الأموال كيانا قانونيا مستقلا عن ذات الأشخاص وعناصر الأموال المكونة له، و تكون له أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها يكتسب الحقوق ويتحمل الالتزامات¹.
 ولقد قيل أيضا في تعريف الشخصية المعنوية بأنها مصلحة جماعة معينة تصان بفضل السلطة والمكنة المعترف بها للإدارة لتمثيلها والدفاع عنها،² وعرفت أيضا على أنها القدرة على الحياة حياة قانونية وهذا يعني القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.³

ويترب على ذلك أن يكون الشخص المعنوي مستقلا في ذلك عن الأشخاص والعناصر المالية المكونة له، ولقد نشأت نظرية الشخصية المعنوية في مجال القانون الخاص، إلا أن أهميتها في القانون العام تفوق أهميتها في القانون الخاص نظرا لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين، أما القانون العام فلا يعرف الأشخاص الطبيعيين إلا بصفتهم ممثلين للأشخاص المعنوية.⁴

لقد أثار فكرة الشخصية المعنوية جدلا كبيرا في الفقه ويمكن رد هذا الخلاف إلى ثلاثة نظريات، حيث ترى النظرية الأولى أن الشخص المعنوي شخصا افتراضيا ويرى آخرون أن الشخص المعنوي حقيقة لا مجرد افتراض أو تصور وينكر اتجاه ثالث فكرة الشخصية المعنوية من أساسها.⁵

إن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها، ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي للامركزية.⁶

¹ - عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، د م ج، ط3، الجزائر، 1990، ص 97.

² - حمدي القبيلات: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 78.

³ - حمدي القبيلات: المرجع نفسه، ص 78.

⁴ - هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 122-123.

⁵ - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 143، وما بعدها.

- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 76 وما بعدها.

- حمدي القبيلات: المرجع السابق، ص 80 وما بعدها.

- هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 123 وما بعدها.

⁶ - محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 16.

فرع ثاني : نتائج الشخصية المعنوية :

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية بصفة عامة آثارا هامة أشارت إليها المادة 50 من القانون المدني بقولها >حيتمتع الشخص الإعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون يكون لها.

- أهليه في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.

- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

- نائب يعبر عنها.

- حق التقاضي.¹

ومن خلال المادة أعلاه فإن الآثار المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية هي ذمة مالية، أهلية في حدود عقد الإنشاء، أو في الحدود التي يحددها القانون، موطن، نائب يعبر عن إرادتها، حق التقاضي.

بالإضافة إلى النتائج أو الآثار التي جاءت بها المادة 50 من القانون المدني، فهناك

آثار خاصة بالجماعات الإقليمية كنتيجة على تمتعها بالشخصية المعنوية نذكر منها:²

- أن للهيئة المحلية دائما حرية المبادأة Droit d'initiative، فهي حرة في أن

تتصرف أو لا تتصرف وليس من شأن السلطة المركزية أن تحل محلها في مباشرة

تصرف ما إلا في الحالات المنصوص عليها قانوناً.

- يترتب على استقلال الهيئة المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية ألا يكون للسلطة

المركزية حق تعديل قراراتها حتى ولو كانت خاضعة لرقابتها، فلو أصبحت هذه القرارات

تخضع للتعديل من جانب السلطة المركزية لفقدت الهيئة المحلية استقلالها ولأصبحت

فرعا من فروع السلطة المركزية.

¹ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 88.

² - عادل محمود حمدي: المرجع السابق، ص 16-17.

يترتب على استقلال الهيئة المحلية في إصدار قراراتها أن تظل صاحبة السلطة عليها حتى بعد تصديق السلطة الوصائية لأن هذه القرارات من عمل الهيئة المحلية ولها أن تعدل عن تنفيذها أو تسحبها وتصدر قرارات أخرى جديدة ولها أيضا أن تعدل فيها. يتعين على استقلال الهيئة المحلية أن تسأل عن الأعمال التي تصدر منها حتى ولو كانت خاضعة لرقابة السلطة الوصائية وليس لهذه السلطة أن تغير أو تعدل في الأحكام المتعلقة بهذه المسؤولية.¹

يترتب على استقلال الهيئة المحلية أن يكون لها حق مخصصة الدولة ذاتها أمام القضاء أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى. كما يكون لها حق طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية وأن يكون لها الحق في رفع الدعاوى على الغير. كما أن للغير أن يرفع الدعاوى عليها.

يترتب على استقلال الهيئات المحلية تمتعها بذمة مالية خاصة مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كتنظيم ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة.²

فرع ثالث : موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية :

لقد نص القانون المدني الجزائري في المادة 49 منه³ على أن >> الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية<<، ومن خلال نص المادة 49 نستنتج أن المشروع الجزائري ذكر الأشخاص الاعتبارية بشكل غير حصري لأنه أورد في آخر المادة عبارة كل مجموعة يمنحها القانون شخصية قانونية. كما ذكر المشرع في تعداد الأشخاص الاعتبارية العامة الأشخاص الإقليمية من جهة و الأشخاص المرفقية والمصلحة من جهة أخرى.⁴

¹ عادل محمود حمدي: المرجع السابق، ص 17.

² - خالد القباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات، بيروت، ط1، 1981، ص 58.

³ - مادة 49 القانون المدني الجزائري.

⁴ - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 83.

وتجدر الإشارة إلى أن تمتع الجماعات المحلية أو الإقليمية بالشخصية المعنوية العنصر الذي يدعم استقلاليتها. فهو مبدأ قانوني تم النص عليه بموجب النصوص القانونية المؤطرة للجماعات المحلية منها ما نصت عليه المادة الأولى من القانون (10.11) و(07.12) المتعلقين بالبلدية والولاية حيث نص القانون (10.11) على أن >> البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون<<¹.

أما القانون (07.12) فقد نص على أن >>الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...<<².

لقد نص المشرع الجزائري في قانون الجماعات المحلية على الشخصية المعنوية وتمتع الجماعات الإقليمية بها، وهذا ما ينجر عنه تمتع هذه الأخيرة بالاستقلالية. إذ تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة. ولكن هذه الاستقلالية تترتب عليها عدة نتائج هامة.

1- إن تمتع الهيئات والمجموعات الإقليمية بالشخصية المعنوية لا يعني أنها مستقلة استقلالاً كاملاً وكلياً في مواجهة الدولة، بل أن هذه الاستقلالية محكومة ومقيدة في حدود النطاق الذي قرره ورسمه المشرع وهذا لأن استقلال الهيئات والوحدات الإدارية بواسطة منحها الشخصية المعنوية لا يعني الاستقلال الدستوري والسياسي.³

2 - منح الشخصية المعنوية يؤدي إلى تفتيت فكرة السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر السلطة العامة وهو ما يجعل هذه الهيئات المتمتعة بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر السلطة العامة في حدود اختصاصاتها والأهداف المرسومة لها.⁴

3 - موظفوا هذه الهيئات: هم موظفون عموميون.

4 - تستقل الهيئات الإدارية بأموالها، وتدار بأسلوب الإدارة العامة ولها ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة، واستقلال الشخص المعنوي بذمة مالية عن الدولة يؤدي إلى

¹ - المادة 01 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 01 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

³ - عمار عوابدي: القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء 01، ط5، دم ج، الجزائر، 2008، ص 109.

⁴ - عمار عوابدي: المرجع نفسه، ص 190.

تحمله مسؤولية عن الأعمال التي تصدر منه فالهيئات المحلية تستقل بمسؤولياتها التي تنتج عن ممارسة نشاطها.¹

5 - إن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة و الوحدات و المجموعات نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة، ومن ثم فإن المنازعات و الخصومات القضائية التي تحرك و ترفع من هذه الوحدات و المجموعات ذات الشخصية المعنوية لا ترفع و تحرك ضد الدولة. و ترتيب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية.²

إن هذه النتائج حققت قدرا من الفاعلية و الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية وهو ما أدى إلى تأكيد الشخصية المعنوية للهيئات المحلية. و ينجم و ينتج عن كل ما سبق عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الموصفة محل السلطات الإدارية اللامركزية. في القيام بأعمالها وهذا ما هو إلا منطق استقلال الهيئات المحلية،³ و مقابل هذا و نتيجة على تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية الاستقلالية في اتخاذ قراراتها و مسؤوليتها الكاملة عن النتائج المترتبة على تنفيذ هذه القرارات.

المطلب الثالث : الانتخاب كأداة قانونية لتدعيم الاستقلالية (الاستقلال العضوي) :

إن المضمون الحقيقي لفكرة اللامركزية الإدارية هو أن يعهد إشباع الحاجيات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من مواطنيها و مستقلة عن الدولة في القيام بأعمالها حتى لو كانت خاضعة لرقابتها، وهو ما يحقق فحوى الديمقراطية المحلية و لا يتم ذلك إلا عن طريق الانتخاب، الذي هو عنصر من عناصر قيام الإدارة المحلية و شرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية و تحقيق الاستقلالية. و في حالة غيابه تكون الهيئات المحلية تابعة

¹ - مزباني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 19.

² - عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 191.

³ - جعفر أنس قاسم: المرجع السابق، ص 22.

بصفة مطلقة للسلطة المركزية،¹ ومتى انعدم الاستقلال المحلي انعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني.²

إن مبدأ الديمقراطية المحلية يقتضي أن تكون الهيئات الإقليمية مسيرة من طرف مجالس منتخبة. كون أن الدولة لا تستطيع تعيين السلطات المحلية.³ من أجل تحقيق استقلال حقيقي للجماعات المحلية لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فقط (الاستقلال الوظيفي) وإنما يجب أن تتمتع أيضا (بالاستقلال العضوي) ونقصد بالاستقلال العضوي إستقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي يمثل الجماعات المحلية والمعبر عن إرادتها. لقد ثار جدال في الفقه حول مسألة طريقة اختيار المجالس المحلية >> العضوية في الإدارة المحلية << هل تتم عن طريق الانتخاب أم التعيين وهل أن التعيين ينقص من استقلال هذه المجالس.⁴

إن مبدأ انتخاب أعضاء الهيئات المحلية مبدأ قديم ارتبطت نشأته منذ قرنين من الزمان بالقيم السائدة في ذلك الوقت في المجتمعات الغربية، فلقد كان الانتخاب هو الوسيلة العملية لتحقيق الديمقراطية السياسية في مجال الإدارة، ولقد كان يقاس مقدار انتشار الديمقراطية في الدولة بمقدار الزيادة في عدد الأفراد المساهمين في عضوية المجالس المحلية، كما كان الانتخاب الوسيلة الوحيدة لكي يشعر الأفراد بأن لهم الحرية والاستقلال في مباشرة شؤونهم المحلية عن طريق اختيار من يمثلهم استقلالا عن السلطة.⁵

" رأينا في المطلب السابق الاعتراف للإقليم بالشخصية المعنوية يعني قيام سلطة أو هيئة محلية تمثل الإقليم ولا تمثل الدولة أو السلطة المركزية، وتقوم بأمر رعاية المصالح المحلية التي تهتم الأفراد المقيمين بهذا الإقليم أو بتلك المدينة.

¹ - مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص 116.

² - مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 195.

³ - تياب نادبة: مرجع سابق، ص 23.

⁴ - للتفصيل أكثر راجع المبحث الثاني من الفصل الأول تحت عنوان إدارة الوحدات المحلية.

⁵ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 110.

ويكاد يكون هناك إجماع بين الشراح على ضرورة أن تكون تلك الهيئة مرتبطة بالبيئة أو الوسط المحلي أي أن يكون هناك علاقات لصيقة بينهما وبين أفراد الجماعة المحلية حتى يتحقق الغرض من قيامها، و من أجل هذا الغرض يجب أن يتمتع جميع أبناء الإقليم بحقوقهم في اختيار من يمثلهم، ومقتضى ذلك أن يرتبط استقلال الهيئة المحلية بمسألة انتخاب أعضائها من قبل أفراد الجماعة المحلية¹.

• مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري :

يقتضي مبدأ الديمقراطية المحلية أن تكون الهيئات الإقليمية مسيرة من طرف مجالس منتخبة وقد ركزت على هذا المبدأ مختلف القوانين الأساسية المؤطرة للجماعات المحلية في الجزائر² وهو ما رأيناه عند دراسة إدارة الوحدات المحلية في التشريع الجزائري. سوف نعالج هذه النقطة من خلال دراسة تجسيد الانتخاب للاستقلالية في الدساتير (فرع أول)، ثم في القوانين المؤطرة للجماعات المحلية (فرع ثاني).

الفرع الأول : في الدساتير :

نصت المادة 07 من دستور 1976 م³ " المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية، كما أن القاعدة الأساسية اللامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".

ونصت المادة 08 من نفس الدستور "تمثل المجالس الشعبية بحكم محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة".

نصت المادة 14 من دستور 1996 م على أنه تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

¹ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 109.110.
² - برازة و هيبية زوجة بويحي، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانون، عدد (2011/1)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 212 .
³ - دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76 / 97 المؤرخ في 23/11/1976 م، ح.ز صادرة في 1976 .

ونصت المادة 16 منه على أنه " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " .

الفرع الثاني : في القوانين المؤطرة للجماعات المحلية :

إن قانون الولاية وقانون البلدية هما من يؤطر الجماعات المحلية وهو ما أكدته المادة 12 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية¹ " للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة التداولة في الولاية " .
ولقد جاء قانون البلدية الجديد (10-11) في المادة 49 منه على أنه " تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحلي خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية " .
وهو ما نستنتج منه أن المجلس الشعبي البلدي منتخب وليس معين وهو ما يستنتج أيضا من نص المادة 64 من نفس القانون² .

حيث جاء فيها "يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات " ، وهو ما يدل على أن المشرع ذهب إلى نفس ما ذهب إليه في القانون 08 /90 في مادته الثالثة بقوله : " يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية " ³ .
ومما سبق فإن المشرع الجزائري سلك طريق الانتخاب فيما يخص عضوية المجالس المحلية⁴ .

ولقد فصل الانتخاب في الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997م والمتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

بعد عرضنا للقوانين المؤطرة للإدارة المحلية، وموقف المشرع الجزائري من الانتخاب وبعد دراستنا للأراء الفقهية أصبحنا نرى أن الانتخاب أضحي أكثر من ضرورة، إلا أنه

¹ - قانون رقم 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1432 هـ الموافق لـ: 21 فبراير 2012 م يتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² - قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

³ - المادة الثالثة من القانون 08 /90 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ - بركان محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998 م، ص11.

يعتبر امتداد للفكر الديمقراطي وعليه فإن الانتخاب ورغم ما فيه من عيوب والتي أثارها معارضوه يبقى الانتخاب العنصر الأساسي في استقلالية الجماعات المحلية، وكما يتضح أن أعضاء الهيئات المحلية يجب أن يكونوا منتخوبين وليسوا معينون وذلك أن التعيين سيجعلهم مجرد موظفين عموميين خاضعين للإدارة التي قامت بتعيينهم، كما أن الانتخاب كأسلوب في تنصيب الممثلين المحليين يمنحهم قدرا معينا من الحرية والمبادرة. مما سبق نرى أن تشكيل المجلس كله عن طريق الانتخابات يعني أن المشرع يؤمن بأن اللامركزية يمكن أن تحل عديدا من المشكلات التي تواجه الجماهير في المحليات والتي تختلف عن المشكلات التي تتصف بأنها قومية.

إن المشرع يؤمن بأن مجرد تعيين موظفين في المجالس المحلية كأعضاء لا يمكن أن يمنح هذه المجالس صفة المحلية، ولا أن يوفر لهؤلاء كأعضاء المقدره على الإحساس بالمشكلات المحلية وتفهمها¹.

وهذا يعني أن هناك اختلاف بين المشكلات المحلية والمشكلات القومية لا يمكن علاجه بواسطة موظفين معينين من الحكومة المركزية وهذا راجع لعدة عوامل منها مثلا: شعور المواطن بالارتياح لأنه هو من اختار هؤلاء الأعضاء عن طريق الانتخاب. وعموما أن نجاح المجالس المحلية وباستقلاليتها وديمقراطيتها يعتمد أساسا على عنصرين اثنين هما:

- 1- الإرادة المحلية وتتمثل في تشكيل المجالس عن طريق الانتخاب.
 - 2- الإحساس بالبيئة المحلية وذلك يتوافر فقط بتشكيل المجلس من بين أبنائه المحليين.²
- إن أخذ المشرع بفكرة ضم بعض الأعضاء إلى الجماعات الإقليمية عن طريق التعيين مرجعه أن الحكومة المركزية تريد تشديد قبضتها على المجالس المحلية بالإضافة إلى قلة الكفاءات التي تحتاجها الجماعات الإقليمية وأنه يمكن أن يضمن توافر هذه الكفاءات عن

¹ - كامل بربر، المرجع السابق، ص 81.

² - كامل بربر، المرجع نفسه، ص 82.

طريق تعيينهم من طرف الحكومة المركزية، وهو ما يسمى بعملية الجمع بين الانتخاب والتعيين.

مما تقدم يمكن استخلاص أن معظم الدول تشكل المجالس المحلية على أساس الانتخاب لأن الانتخاب أمر تقتضيه النزعة الديمقراطية وأن الانتخاب هو دعامة الاستقلالية المحلية وهو أيضا أداة قانونية لتدعيم الاستقلالية، هذه الاستقلالية هي أن يكون للهيئات المحلية اختصاصات تباشرها وتتولى إصدار القرارات المناسبة بشأنها وأن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية، وهذا هو المفهوم الواسع للاستقلالية المنبثقة عن الانتخابات المحلية.

إن الضمانات التي يقدمها الانتخاب والتي تكفل الاستقلالية غير كافية لأنه لا معنى لانتخاب أعضاء المجالس المحلية إن لم تكن لهم اختصاصات يمارسونها على وجه الاستقلال وموارد مالية ذاتية تمكنهم من ممارسة اختصاصاتهم وتنفيذ قراراتهم وهو ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الرابع : الاستقلال الإداري والمالي :

ارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الفرع الأول لدراسة الاستقلال الإداري ثم نقوم بدراسة الاستقلال المالي من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول : الاستقلال الإداري :

يتحقق الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية فقرار هذه الهيئات نهائية وتنفيذية¹.

ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية مثل أنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات

¹ - حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 109.

تمكنها من استقطاب الموارد البشرية الكفؤة والمؤهلة والقادرة على القيام بمهام ومسؤوليات هذه الهيئات بكفاءة وفعالية¹.

وحتى يكون الاستقلال الإداري حقيقيا لابد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية لكي تقوم المجالس البلدية بتحقيق متطلبات المجتمع المحلي الحديث، وعليه فإن المشرع يسعى عادة من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجالس البلدية يكونون في مستوى تطلعات السكان المحليين وأكثر صلة بهم².

الفرع الثاني : الاستقلال المالي :

إن الموارد المالية تعد عاملا أساسيا في تحقيق استقلال الهيئات المحلية فبالمال تستطيع أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها وتقوم بتنفيذ المشروعات.

وفي حالة عدم توافر الموارد المالية المستقلة لا تستطيع الهيئات المحلية ممارسة النشاطات والصلاحيات المخصصة لها والمنوطة بها³.

كما أن فعالية الإدارة المحلية لا يكون لها تأثير إلا عن طريق وفرة المداخل المالية وعليه لا يكون هناك فائدة من تشكيل مجالس محلية منتخبة مستقلة وظيفيا ومستقلة عضويا ومنحها صلاحيات هامة ومتعددة دون توفير الموارد المالية اللازمة ودون إعطائها استقلال مالي وعليه فإن عدم توفير الموارد المالية للمجالس المحلية يحد من فعاليتها.

إن توفير المال للوحدات المحلية يعتبر من أهم عوامل نجاحها في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، ويرتبط استقلال الهيئات المحلية في مباشرة صلاحياتها ارتباطا وثيقا بمواردها المالية، فيزداد الاستقلال قوة وضعفا من الناحية العملية وفقا لزيادة الموارد أو قلتها⁴.

1 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 175 .

2 - سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص 175.

3 - محمود عاطف البناء، الموارد المالية المحلية، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية، عدد 02، 1972 م، ص 13 .

4 - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 32 .

إن التساؤل أو الإشكال الذي يثور حول الموارد المالية المحلية هل هي ركن أو شرط لقيام واستقلال اللامركزية الإقليمية؟ وفي هذا السياق يعتبرها الأستاذ benoit شرطاً ليس ركناً¹، ويرى أنه: "يجب أن تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية كافية تكفل لها إدارة الشؤون المحلية، وتعتبر هذه المشكلة من أخطر المشاكل اللامركزية"²، ولقد اعتبر الاستقلال المالي من أهم العناصر للتنظيم الإداري اللامركزي³.

إن استقلال الهيئات المحلية يفرض أن يكون لها موارد مالية مستقلة تمكنها من إنشاء المرافق العامة التي تؤدي خدماتها لإشباع حاجات سكانها المحليين، ومشكلة الهيئات المحلية في الوقت الحاضر هي في عدم كفاية مواردها للقيام بكافة الاختصاصات التي يعهد بها إليها أي لإنشاء المرافق لأداء الخدمات اللازمة لإشباع حاجات سكانها. وتبدوا أهمية هذه المشكلة في أنها تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للهيئات المحلية فالواقع أن حرية الهيئات المحلية في الحصول على هذه الموارد ليست حرية كاملة في كل الأنظمة فهناك قيود تفرضها بعض الدساتير والتشريعات في الدول المختلفة على حرية هذه الهيئات في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى حريتها في الاقتراض⁴، وكما تنقيد حرية تلك الهيئات بالرقابة المركزية على ميزانيتها وعلى أوجه صرف إيراداتها المختلفة⁵.

إن الاستقلال الحقيقي للسلطات المحلية يتوقف على قدرتها على تكوين موارد مالية خاصة مع تحديد مجالات وحدود انفاقها وهذا من أجل تحقيق الاستقلال العملي والفعلي للوحدات المحلية.

إن توفير الموارد المالية الخاصة للوحدات المحلية ما هو إلا نتيجة طبيعية للاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة - كما هو مقرر في الفقه والقضاء الإداري -⁶ وأن

¹ - مزياني فريدة، المرجع نفسه، ص 33.

² - f. benoit ,op,cit,p93.

³ - f.benoit,ibid,p124.

⁴ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 210.

⁵ - نفس المرجع، ص 201.

⁶ - غزير محمد الطاهر، المرجع السابق، ص 89 .

استقلالية القرار المحلي يلزمه دوماً استقلال مالي يؤكد المسؤولية الكاملة لصاحب القرار المحلي عن تنفيذ المشروعات المحلية وبالتالي مسؤوليته عن توفير الأموال اللازمة لتسيير وتمويل وإدارة هذه المشاريع¹.

عموماً يمكن القول أن استقلال الهيئات المحلية في مباشرة صلاحياتها مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمواردها المالية، وأن ميزانية الأشخاص المعنوية اللامركزية المحلية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة وهذا يؤمن استقلالها عن الدولة في ممارسة أعمالها بعيداً عن تدخلات السلطة المركزية لأن الموارد المالية تمكنها من القيام بمهامها،² وتشمل الموارد المالية موارد ضريبية وموارد غير ضريبية.

لكن الإشكال يثور حول المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للوحدات المحلية هل تؤثر على استقلالها أم لا؟.

وللإجابة على هذا التساؤل نقول أن التمويل المحلي له أهمية خاصة جداً لأن استقلال الهيئات المحلية بذمة مالية هو جوهر الاستقلال المحلي ودعامة البناء الديمقراطي السليم.³ إن عدم كفاية الموارد المالية لوحدات هذا النظام يكمن أساساً في تلك الموارد وفي طرق تحديدها ويمكن أن نبين ذلك من خلال عرض مصادر إيرادات الوحدات المحلية.

• مصادر إيرادات الوحدات المحلية :

لقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996م على أن الإدارة المحلية تتمثل في البلدية والولاية وأن المجلس المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية كما رسم المشرع للوحدات المحلية الموارد المالية الخاصة بها، بمعنى حرية الوصول إلى الموارد واستخدامها "اللامركزية المالية"⁴، وفي هذا الإطار تتباين الدول في مدى الأخذ بدرجة أو بأخرى من درجات اللامركزية المالية ففي الدول التي تتسم بالطبيعة المركزية تتمتع الأجهزة المحلية بسلطات

¹ - رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009م، ص 31.

² - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع السابق، ص 33.

³ - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع السابق، ص 33.

⁴ - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 58.

محدودة في تقاضي رسوم ضئيلة مقابل بعض الخدمات التي تقدمها للمواطنين ولا تتمتع بأية سلطة لفرض الضرائب¹.

أما في الدول التي تتجه بالأخذ بقدر ما من اللامركزية فتظل سلطات الأجهزة المشتركة المحلية محدودة في الأمور المالية غير أنه يتم الأخذ بنظم خاصة لتقاسم الموارد المشتركة بين الحكومة المركزية وبين الأجهزة المحلية، الأمر الذي يتيح لهذه الأخيرة الاستناد إلى أسس مستقرة نسبيا لتحديد مواردها المالية².

ومن هنا فقد عدد قانون البلدية،³ وقانون الولاية،⁴ الإيرادات المحلية التي تمول ميزانيات الولاية والبلديات والتي تقسم إلى موارد ذاتية "داخلية" وموارد خارجية، ولمجابهة النفقات على الجماعات المحلية أن تتحصل على الإيرادات الكافية التي تأتي من المداخل الجبائية ثم مداخل الأملاك والممتلكات بالإضافة إلى الإعانات المختلفة (القروض، الهيئات والوصايا)⁵.

أولا : الموارد المالية الذاتية :⁶

تشمل الموارد المحلية الضرائب ورسوم الخدمات التي تقدمها الدولة للمنتفعين ومردود الأملاك المحلية.

1 الضرائب والرسوم :

إن الضرائب والرسوم هي الإيرادات الجبائية المحلية ويمكن أن نذكر منها :

- الرسم العقاري: ويعتبر من الموارد الضرورية لميزانيات الجماعات الإقليمية بالرغم من نسبته الضئيلة التي تشير إليها الدراسات.

- الرسم على النشاط المهني : وهو الرسم الذي يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا خاصا أو تجاريا أو أنشطة أخرى غير تجارية وقد تم استحداث هذا الرسم بموجب قانون

¹ - 112. p (richard.bird ,fiscal decentralization developing countries (british , cambridge university press 1998) ,

² - 112. p Ibid ,

³ - أنظر المواد من 169 إلى 179 من قانون 10-11، مرجع سابق .

⁴ - أنظر المواد من 151 إلى غاية 159 من قانون 07-12، مرجع سابق .

⁵ - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2002م، ص 59.

⁶ - تسمى أيضا بالموارد المحلية.

المالية لسنة 1996م، ولقد خلف هذا الرسم t.a.p الرسم على النشاط الصناعي والتجاري.

- الرسم على القيمة المضافة: تضمنه قانون الرسم على الأعمال الصادر سنة 1991م والمعدل بقانون المالية لسنة 1994م ويتم توزيعه بنسب مختلفة إلا أن النسبة التي تحصل عليها البلدية تقدر بـ: 6% وهي نسبة قليلة مقارنة بحصة الدولة 85% و 9% للصندوق المشترك للجماعات المحلية¹.

- الرسم على رفع القمامات المنزلية.

- رسم التطهير.

- رسم الذبح الرسم على العروض.

- رسوم التعمير.

- الدفع الجزافي (vf).

- رسوم النقل والمواصلات.

- رسوم تراخيص البناء.

- رسوم دخول المتاحف وأماكن التسلية وحدائق الحيوانات.

- رسوم الإعانات.

- رسوم استعمال الطرق... الخ.

عموما ورغم أهمية الموارد الجبائية من ضرائب ورسوم وكونها الممول الأول لميزانية الجماعات المحلية إلا أن مردودها غير كافي لتغطية أعباء الجماعات الإقليمية، وأن الجماعات الإقليمية التي يمتلك المكلفون فيها بدفع الضرائب، مداخيل مرتفعة ينعكس إيجابا على وضعيتها المالية².

¹ - صالحى عبد الناصر: المرجع السابق، ص 58.

² - عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2003/2002م ص.ص

فالدولة تحتكر أهم الضرائب والرسوم المدرة للدخل على حساب الجماعات الإقليمية، كما أن تقديرات الضرائب التي تقوم بها البلدية كثيرا ما اتسمت بعدم مطابقتها لما يتحصل من الجباية فعلا وهو ما يجعل تدخل صندوق الضمان ضروري لسد العجز الناتج عن عدم دقة هذه التقديرات¹.

2 هردود الأملاك المحلية :²

عبارة عن الموارد الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للوحدة المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيها في صورة إيجار أو بيع أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي³.

إن هذا المورد هو أيضا أهم موارد الجماعات الإقليمية ويعتبر سندا وتدعيما لاستقلالها المالي⁴.

إن الهيئات المحلية تقوم بفرض مبالغ مالية مقابل استعمال الأفراد لأملكها أو مقابل استفادة الأفراد من الخدمات التي تقدمها المؤسسات أو المشروعات العامة المحلية مثل: إدارة الكهرباء، الغاز، البريد والمواصلات، المذابح، الملاعب الرياضية، المطارات المحلية، الخدمات الترفيهية.

إن موارد الأملاك البلدية لها أهمية لأنها موارد ناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للبلدية تكون لها حرية التصرف فيها ولها أهمية في تمويل ميزانية البلدية إذا تمت إدارتها وتسييرها بطرق قانونية وبما يحقق المصلحة العامة المحلية⁵.

ثانيا : الموارد المالية الخارجية :

تتمثل الموارد المالية الخارجية للهيئات المحلية في القروض والإعانات.

¹ - صالحى عبد الناصر، المرجع السابق، ص 59.

² - الإيرادات الاستقلالية، وتسمى أيضا الإيرادات غير الجبائية .

³ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع السابق، ص 41.

⁴ - عبد الصديق الشيخ، المرجع نفسه، ص 66.

⁵ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع نفسه، ص 41.

1 القروض :

تعتبر القروض مصدر من مصادر الإيرادات الاستثنائية حيث تلتجئ الهيئات المحلية إلى القروض من أجل تغطية نفقات بعض المشاريع التنموية وكما تستخدم القروض في تمويل المشاريع الاستثمارية التي تعجز الميزانية العادية للوحدة المحلية عن تغطية نفقاتها¹.

وغالبا ما يخصص هذا المورد لقسم التجهيز، وقد نصت المادة 173 من قانون البلدية² "تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص" ومن خلال نص هذه المادة يمكن أن يستشف أن القروض غالبا ما تخصص لقسم التجهيز. عموما وبالرغم من أهمية هذا المصدر في تمويل مشروعات وحدات الإدارة المحلية فإنه مما لا جدال فيه أن هذه القروض تشكل عبئا على ميزانيات هذه الهيئات لا يمكنها تحملها خاصة في أوقات الكساد والأزمات، كما دلت التجارب السابقة أن القروض قد تؤدي بالمجالس المحلية إلى أزمات مالية عند استخدامها استخداما سيئا³. كما أن هذا المصدر يعد وسيلة غير عملية لا تمكن تلك الهيئات من حصول على رؤوس الأموال اللازمة لتمويل مشروعاتها الاستثمارية⁴. إن ضعف الموارد المالية المحلية خاصة الذاتية منها، واعتماد الجماعات الإقليمية على القروض والإعانات أدى إلى تفاقم مديونيتها وهو ما يعبر عن الأزمة المالية التي تعاني منها وهو ما شلها عن القيام بصلاحياتها بصورة عادية⁵.

1 - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 38.

2 - القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 م، مرجع سابق.

3 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 214.

4 - عادل محمود حمدي، المرجع نفسه.

5 - عبد الصديق الشيخ، المرجع السابق، ص 47.

2 الإعانات :

- إلى جانب الإيرادات الجبائية وإيرادات الممتلكات نجد إيرادات أخرى تستفيد منها الجماعات المحلية وتتمثل في المنح والإعانات التي تقدمها الدولة لها مباشرة أو بشكل غير مباشر من خلال الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يقدمها على شكل مجموعة من المنح "مثل إعانات التجهيز، إعانات استثنائية للكوارث الطبيعية،...".
- إن المقصود بالإعانات الحكومية في الأصل هو مساعدة الهيئات المحلية على الوصول بمستوى الأداء في الخدمات التي تؤديها للأفراد إلى المستوى الأدنى المطلوب وقد يقصد بها تشجيع تلك الهيئات لتحسين هذا المستوى والوصول بها إلى أعلى مستوى مرغوب فيه¹ وقد يقصد بهذه الإعانات تمكين الهيئات المحلية الضعيفة الموارد من موازنة إيراداتها ونفقاتها لتتمكن من أداء الخدمات والاستمرار في أدائها².
- ويجب على الدولة أن تراعي في تقديم الإعانات ما يلي³:
- عدم كفاية المداخيل بالمقارنة مع المهام والصلاحيات.
 - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
 - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هو محدد في القانون.
 - أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.
 - نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.
 - عدم مساواة مداخيل الولاية.
 - نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية ولا سيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

¹ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 215.

² - عادل محمود حمدي، المرجع نفسه.

³ - المادة 172 من قانون البلدية والمادة 154 من قانون الولاية.

إن الإعانات الحكومية التي تعطىها السلطة المركزية للسلطة المحلية للصرف والإنفاق على مشروعات معينة أو أداء خدمة معينة وتبقى السلطة المحلية في هذه الحالة مقيدة وملزمة بإنفاق هذه المبالغ في الغرض المحدد وبالشروط التي تضعها السلطة المركزية وهذا ما جاء في نصوص مواد قانون الولاية والبلدية، حيث نص كل من القانونين أنه "توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله"، وهذا ما يجعل حرية السلطة المحلية مقيدة في إنفاق هذه الإعانات¹.

ويحذ بعض الشراح هذا المصدر من مصادر تمويل ميزانيات الهيئات المحلية بمقولة أن الإعانات الحكومية وسيلة من وسائل استقرار وثبات ميزانيات تلك الهيئات سواء في الظروف العادية أو غير العادية، كما أنها وسيلة من وسائل تحقيق المساواة في تحمل أعباء الضرائب والمساواة في الحصول على الخدمات، كما أن هذه الإعانات تؤدي إلى تحسين مستوى الخدمات التي تؤديها الهيئات المحلية ويضيف هؤلاء الشراح أن المصادر الداخلية أو الذاتية السابقة لا تمكن الهيئات المحلية إلا من أداء الحد الأدنى من الخدمات الضرورية التي ينبغي أن تؤديها، وأنه إذا ما أريد منها زيادة وتوسيع نطاقها فلا بد لها من اللجوء إلى هذا المصدر².

عموماً إن المساعدات والإعانات الحكومية تتضمن عادة بعض الشروط التي تقيد حرية واستقلال تلك الهيئات وتؤدي إلى قيام نوع من الإدارة المشتركة بينها وبين الحكومة وإذا كانت الإعانات تساعد الهيئات المحلية على أداء خدماتها واستمرارها على أدائها فهي تساعد على استمرار وبقاء الجماعات الإقليمية عديمة الكفاية ولا تساعد على إجراء الإصلاحات الجذرية التي من شأنها تمكين هذه الوحدات من استقلالها ذاتياً بمواردها³.

إن الإعانات التي تقدمها الحكومة للوحدات المحلية تكون في إطار قانوني محدد مسبقاً بموجبه تحدد إجراءات منح الإعانات وكيفية إنفاقها والرقابة عليها لضمان استغلالها بما يحقق المصلحة العامة وبذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق الإشراف والتوجيه والرقابة⁴.

وخلاصة القول إن الإعانات الحكومية "المركزية" وإن كانت تساعد الهيئات المحلية على موازنة ميزانياتها فإنها في الوقت نفسه تضعها تحت سلطة وسيطرة الحكومة المركزية وهذا ما من شأنه أن ينقص من استغلال هذه الهيئات المحلية، وأن مشكلة الهيئات المحلية المالية تبقى قائمة في ظل الوسائل الممنوحة لها حالياً.

¹ - المادة 172 من قانون البلدية والمادة 154 من قانون الولاية .

² - عادل محمود حمدي، المرجع لسابق، ص ص 215، 216 .

³ - المرجع نفسه، ص 216 .

⁴ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 40.

الفصل الثاني

الفصل الثاني :

مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

لقد تم التطرق في المبحث الثالث من الفصل الأول إلى مظاهر استقلالية الجماعات المحلية والتي أجمالناها في الاستقلال الوظيفي والمتمثل في تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية ثم الاستقلال العضوي، و هو الانتخاب مرورا بالاستقلال المالي، فهل أن كل هذه المظاهر المعبرة عن الاستقلالية والتي لها وجود قانوني تصمد أمام سلطة الوالي المعين من طرف السلطة المركزية على رأس هذه الجماعات المحلية أو مدى تأثير الوالي على استقلالية الجماعات المحلية؟ وهذا ما سوف نتطرق إليه من خلال هذا الفصل في المباحث التالية :

حيث سنخصص - المبحث الأول - إلى دراسة أسلوب التعيين و مدى تعارضه مع الاستقلالية، وفي هذا المبحث نتطرق إلى انفراد الأجهزة المعينة بالاختصاصات المحلية ثم الوالي قمة هرم السلطة على الجماعات المحلية، ونخصص- المبحث الثاني - إلى مدى وجود توازن بين الوالي والمجالس المحلية المنتخبة وذلك من خلال دراسة سلطات الوالي واختصاصات المجالس المحلية المنتخبة، وأخيرا سوف نتكلم عن علاقة الوالي بالمجالس المحلية المنتخبة وهذا - كمبحث ثالث - .

المبحث الأول : أسلوب التعيين و مدى تعارضه مع الاستقلالية :

إذا كان الانتخاب هو أساس قيام النظام اللامركزي وهو كما ذكرنا سابقا يمثل مظهرا من مظاهر استقلال الجماعات المحلية فإنه وبالمقابل نرى أن أسلوب التعيين يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام المركزي ويجد مبرراته في توفير الكفاءات من خلال تعيين أشخاص مؤهلين ولديهم خبرات¹، ولكن ما يعاب على هذا الأسلوب أنه يؤدي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديمقراطية حيث تصبح الأجهزة المحلية محكومة بفئة موالية للسلطة المركزية، وهو ما يؤدي بالعضو المعين إلى السعي نحو خدمة السلطة صاحبة التعيين

¹ - خالد سمارة الزغبي : تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، المرجع السابق، ص 64 .

وإرضائها لا خدمة الجماعة المحلية خاصة وأن السلطة المركزية تملك حق عزله متى شاءت نظرا لعدم تحديد العهدة، إضافة إلى خضوع المعين لنظام السلطة الرئاسية مما يجعل الاستقلالية تتعارض مع التعيين¹.

إن الجزائر وبالرغم من اعتمادها الكلي على الانتخاب كوسيلة لعضوية المجالس المحلية إلا أن المشرع قد ذهب أيضا إلى اختيار الهيئات والأجهزة في الولاية عن طريق التعيين ومنح لهذه الأجهزة سلطات وصلاحيات تولي المصالح المحلية التي هي في الأصل من صميم الاختصاصات المحلية، والتي من الأجدر أن تولى للهيئات أو المجالس المنتخبة، وهذه الصلاحيات الموكلة للهيئات المعينة هو ما يؤدي إلى شل وتقييد استقلالية المجالس المحلية.

إن التعيين يشمل مجموعة من الأجهزة المتواجدة على المستوى المحلي وتشمل كل من الوالي كرأس الهرم ثم رئيس الدائرة، فالأمناء العامون وغيرهم من الجهات المعينة والتي سوف نتطرق إليها من خلال المطلبين التاليين.

سنخصص المطلب الأول لدراسة الوالي على أساس أنه هو من يوجد على قمة الجماعات المحلية، ثم نخصص المطلب الثاني للأجهزة الأخرى المعينة أيضا مع محاولتنا الربط بين هذه الأجهزة والوالي كجهاز رئيس.

المطلب الأول : الوالي قمة الجماعات المحلية :

الفرع الأول : منصب الوالي وتطوره في التنظيم الإداري الجزائري :

إن دراسة المركز القانوني للوالي يفرض علينا أولا معرفة هذا المنصب من خلال أهم المراحل التي عرفها، ثم وجب علينا التطرق إلى تعريفه وكيفية تعيينه وإنهاء مهامه مع محاولة التعرف على واجباته وحقوقه الوظيفية وذلك من أجل تحديد طبيعة منصبه فهل هو منصب سياسي أو إداري.

¹ - تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 66 .

أولا : تطور منصب الوالي :

من أجل دراسة تطور منصب الوالي ارتأينا أن ندرسه خلال الاحتلال الفرنسي وبعد الاستقلال في الجزائر .

1 منصب الوالي خلال الاحتلال الفرنسي :

لقد تم صدور مرسوم ملكي سنة 1845 م وذلك بعد دخول الجيش الفرنسي إلى الأراضي الجزائرية، يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي توجد بها الجاليات الأوروبية ولقد تقرر إنشاء ثلاثة مقاطعات وهي الجزائر، وهران، وقسنطينة، كما قسمت هذه المقاطعات إلى مناطق تسير إما عن طريق الحكم المدني أو العسكري أو المختلط¹. وفي سنة 1848 م وبالتحديد في التاسع من سبتمبر قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام الإداري الموجود في فرنسا بحيث استبدلت نظام المقاطعات les région بنظام العمالات le département الذي يكون على رأسها الوالي المحافظ le préfet² وبعد الإعلان الذي يجعل من الجزائر إقليما فرنسيا بتاريخ 1848/11/04 م لم يتغير التسيير الإداري للجزائر³.

وما يلاحظ على نظام العمالات الذي طبقته فرنسا في الأقاليم الجزائرية هي تبعية عامل العمالة (الوالي، المحافظ) بإخضاعه لوزير الحربية وليس لوزير الداخلية كما هو الحال في فرنسا، ومرد ذلك إلى طبيعة الحكم المفروض في الجزائر (حكم عسكري) وليس تطبيقا للتسيير الإداري القائم على مبادئ التسيير اللامركزي⁴، وفيما يخص النظام القانوني الذي يحكم (الوالي المحافظ) في هذه الفترة فإنه نفس النظام المعمول به في فرنسا، غير أنه هناك اتساع كبير في صلاحيات الوالي المحافظ في الجزائر مقارنة بفرنسا وذلك من أجل حماية مصالح الدولة الاستعمارية في الجزائر⁵.

1 - عشي علاء الدين : والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 10 .

2 - عمار بوحوش : التاريخ السياسي للجزائر، بيروت، دار الغرب الإسلامي، 1997 م، ص 133 .

3 - عشي علاء الدين : المركز القانوني للوالي ... مذكرة ماجستير، المرجع السابق، ص 3 .

4 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 11 .

5 - claud collot . les institution de l Algérie durant la période coloniale édition du c n e s . op u . Algérie . 1987 . p 41.

وفي هذا السياق ما قاله الفقيه ريمون سالي حين قال : " إن الحاجات هي التي تخلق النظم القانونية وهذه الأخيرة لا تنشأ ولا تتطور إلا من أجل تحقيق عملية تنتظر منها " ¹، ويتمثل هذا النظام في العديد من القوانين المتوالية، حيث نشأ هذا المنصب منذ عهد نابليون، في العام الثامن من الثورة، حين صدر القانون رقم 28 الذي ينص على إنشاء منصب المحافظ ثم توالى التعديلات على هذا القانون حيث صدر المرسوم رقم 722 سنة 1950 م المحدد لسلطات المحافظ والذي عدل بموجب المرسوم 250 الصادر بتاريخ 14/03/1964م والذي أضاف بعض الاختصاصات للمحافظ ولقد جاء القانون رقم 213 لسنة 1982 م والذي ينظم الوضع القانوني للمحافظ وسلطاته ثم تعديله في نفس السنة 1982 م بموجب القانون 623 وكذلك المرسوم 389 لسنة 1982 م ²، أما في الوقت الحالي فالقانون 82-213 هو من يحكم الجماعات المحلية في فرنسا ولقد صدر هذا القانون بتاريخ 02 مارس 1982 م.

2 منصب الوالي بعد الاستقلال :

إن التقسيم الإداري في الجزائر عند الاستقلال موروث عن الاستعمار، وكذلك بالنسبة للتنظيم المعمول به في هذا المجال، وعليه فقد عرفت الجزائر العديد من القوانين في مجال التنظيم الإداري ³، حيث ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنى إدارية فرنسية كانت تضم على مستوى الولاية السلطات التالية " جهاز للمداولة هو المجلس العام تساعده لجنة الولاية، وجهاز تنفيذي هو المحافظ " ⁴.

وعليه فإن منصب الوالي في الجزائر مر بثلاثة مراحل إلى غاية يومنا هذا وهذه

المراحل يمكن أن نلخصها بإيجاز في النقاط التالية:

- **المرحلة الأولى :** المرحلة الممتدة من الاستقلال إلى غاية صدور أول قانون للولاية سنة 1969 م وهي ما تسمى بالمرحلة الانتقالية ⁵، وفي هذه المرحلة عرفت المحافظات فترة

¹ - منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، المرجع السابق، ص 5 .

² - عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 11.

³ - علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص ص 12، 17 .

⁴ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 223، 224 .

⁵ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية (07.12)، المرجع السابق، ص 118، وما بعدها .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

صعبة بحكم هجرة الأوربيون غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور قانون 31-12-1962 م والذي مد العمل بالنصوص الفرنسية، وعليه فقد فرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ وإنشاء بعض المؤسسات الاستشارية " اللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي "، والتي تعمل كجهة استشارية إلى جانب الوالي " المحافظ " ولقد تميزت هذه المرحلة باستحواد الوالي على الحكم على المستوى المحلي على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والإدارية، وهو ما دفع بالمشروع إلى الإسراع بإصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها حيث شجع على ذلك توافر عدة عوامل يمكن أن نذكر منها:¹

- صدور قانون البلدية سنة 1967 م، وهو ما حتم على المشروع إكمال المهمة بإصدار قانون للولاية.

- سياسيا اتضح المنحنى الإيديولوجي للدولة المستقلة مما أرغم المشروع بإصدار إصلاحات في مجال قانون الولاية وهو ما يجسد فكرة الدولة المستقلة و هذا يعني صدور قانون للولاية يمثل مظهرا من مظاهر الاستقلال القانوني.

- المرحلة الثانية : وهي مرحلة قانون الولاية الأول لسنة 1969 م، حيث عرفت الجزائر أول قانون لها للولاية وهي دولة مستقلة سنة 1969 م وذلك بموجب الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية، والصادر في 23 ماي 1969 م، وعموما فإن السياسة العامة التي انتهجتها الجزائر آنذاك هي سياسة اعتماد الحزب الواحد والنهج الاشتراكي وأن على من يتولى المناصب الإدارية أن يكون مناضلا في الحزب الواحد "حزب جبهة التحرير الوطني"²، حيث يتم الاختيار في مثل هذه المناصب بالنظر إلى التكوين السياسي والإيديولوجي والتكوين الإداري والعلمي.

ولقد كان للوالي أثناء هذه المرحلة الممتدة من 1969 م إلى غاية 1990 م دورا هاما على أساس أنه حائز سلطة الدولة في إقليم الولاية هذا من جهة و من جهة أخرى فلقد

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية (07.12)، المرجع السابق، ص 119، 120 .

² - عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 14 .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

أسند قانون الولاية لسنة 1969 م للمجلس الشعبي الولائي¹ اختصاصات عديدة مست عدة ميادين "فلاحية، سياحية، اجتماعية، اقتصادية، ومالية.."، وبغرض تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي عمل المشرع على تأسيس مجلس تنفيذي للولاية يرأسه الوالي وكذا خصص فصلا كاملا في هذا القانون أدرج من خلاله الصلاحيات العامة له².

ويظهر دور الوالي أيضا من خلال الصلاحيات المخولة له في ظل هذا القانون من خلال:-
دعوة المجلس للانعقاد في دورة غير عادية³.

-مراقبة وضعية أعضاء المجلس واتخاذ لقرار الاستخلاف أو الاستبدال⁴.

وعموما فإن الوالي في ظل القانون السابق "قانون 1969م" كان مهيمنا هيمنة تامة على المجلس الشعبي الولائي والمجلس التنفيذي وهذا بالنظر إلى صلاحياته الواسعة⁵.

-المرحلة الثالثة : مرحلة قانون الولاية الصادر سنة 1990م، حيث يعتبر هذا القانون هو

القانون الثاني للولاية وذلك بموجب القانون 90-09 ولقد صدر هذا القانون في ظل

مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 م الذي كرس التعددية الحزبية "السياسية"⁶

، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على اختلاف التركيبة السياسية للمجالس الشعبية

الولائية⁷.

إن قانون 90-09 جاء معلنا عن إلغاء الأمر 69-38⁸ ولكنه لم يختلف عليه كثيرا

وهذا بصفة عامة من خلال تنظيم الولاية من جهة وصلاحيات الوالي من جهة أخرى

حيث أن صلاحيات الوالي، المقررة له بموجب القانون 69-38 والنصوص القانونية

والتنظيمية المختلفة والتي لا تزال سارية المفعول إلى يومنا هذا.

1 - هو مجلس منتخب كهيئة مداولة .

2 - خصص له بشكل مباشر 13 مادة

- للتفصيل أكثر أنظر عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 123 وما بعدها .

3 - المواد 27، 28، 34، من الأمر 69، 38 المتضمن قانون الولاية .

4 - المادتان 38، 41 الأمر 69، 38 المتضمن قانون الولاية .

5 - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 16 .

6 - المادة 40 من دستور 1989 م .

7 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 123 .

8 - المرجع نفسه، ص 124 .

وإجمالاً يمكن حصر أهم ما جاء به قانون 90-09¹ في ما يلي:

- حق الأحزاب السياسية المعتمدة في تقديم مرشحيها لكافة الاستحقاقات الانتخابية وذلك خلافا لمرحلة 1969 م أين كان يقتصر الأمر على الحزب الواحد .

- زيادة عدد دورات المجلس الشعبي الولائي حيث أصبحت 4 بعدما كانت 3 دورات.

- جاء القانون 90-09 مبيناً الجهات المسيرة على مستوى الولاية وهي المجلس الشعبي

الولائي والوالي بينما أشار الأمر 69-38 إلى المجلس التنفيذي والمجلس الشعبي الولائي والوالي.

- المرحلة الرابعة : مرحلة قانون الولاية الجديد لسنة 2012 م²

إن القانون 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق لـ 21 فبراير

سنة 2012، تضمن 181 مادة ولقد جاء هذا القانون لاغياً للقانون 90-09 ويمكن أن

نذكر أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها قانون 12-07 والمتعلقة بالوالي دون سواها في

ما يلي:³

- نصت المادة 23 من القانون 12-07 على أنه واستثنائياً في حالة القوة القاهرة المؤكدة

والتي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن تغيير المكان في إقليم الولاية

وذلك بعد التشاور مع الوالي، وهذا يعني ضمناً صلاحية الوالي في تغيير مكان عقد

المداولات وهذا عكس القانون السابق والذي لم يشر إلى مثل هذه الحالة، كما أجازت

المادة 24 من نفس القانون أن يمثل في دورات المجلس.

- نصت المادة 53 في فقرتها الأخيرة على "... إذا بين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً

لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة. .."، وهذا يعني إقرار حق

الوالي في رفع دعوى بطلان مداولة.

- نصت المادة 57 من قانون الولاية الجديد أنه يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة

المنصوص عليها في المادة 56 خلال 15 يوماً. "... وعليه فقد أخذ البطلان الطابع

¹ - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 124 .

² - القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتضمن قانون الولاية الجديد، مرجع سابق .

³ - القانون 12-07، المرجع السابق .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

القضائي بينما أجازت المادة 53 من القانون الملغى 90-09 فقد طلب البطلان من الوزير "وزير الداخلية" وهذا يعني الطريق الإداري دون الطريق القضائي¹.

- استعمل القانون الجديد من حيث العناوين المتعلقة بسلطات الوالي ما يلي²:

• سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية " المواد 102 إلى 109 " فيما أشار قانون 1990م لسلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية وأدمجت فيها نوعين من السلطات وذلك باعتباره هيئة تنفيذية وسلطاته باعتباره مسؤولاً عن الولاية هذا كان موضوع المواد من (83 إلى 91) من القانون 90-09.

• أما فيما يخص سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة فلقد ورد العنوان نفسه في القانون الملغى 90-09، وعليه وكخلاصة للموضوع فإن القانون 12-07 لم يختلف على سابقه القانون 90-09، والذي لا يختلف بدوره عن قانون 69-38، وهو ما يجرننا إلى القول أن صلاحيات الوالي المقررة بموجب القانون 69-38³ والنصوص القانونية والتنظيمية المختلفة هي السارية والمعمول بها إلى يومنا هذا أي إلى غاية صدور القانون 12-07 الأخير.

هذا فيما يخص تطور منصب الوالي منذ الاستعمار الفرنسي إلى غاية صدور أول قانون للولاية ثم إلى صدور آخر قانون للولاية في الوقت الراهن.

الفرع الثاني : مفهوم منصب الوالي :

لدراسة مفهوم منصب الوالي ارتأينا أن نقوم أولاً بتعريف هذا المنصب وفق ما جاء في النصوص القانونية ثم ندرس المركز الوظيفي للوالي وهذا من خلال معرفة كيفية تعيين الولاية من جهة ومن جهة أخرى تلقي الضوء حول الطبيعة المركبة لمنصب الوالي وهذا كله من أجل إحاطة العلم حول مفهوم هذا المنصب، من خلال الفروع التالية :

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 148 .

² - المرجع نفسه، ص 150 .

³ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 130 وما بعدها .

أولاً : التعريف بالوالي :

إن مصطلح والي يحمل العديد من المعاني وذلك حسب طبيعة التعريف أي حسب ما إذا كان هذا التعريف لغوي أو قانوني¹، وهو ما سوف نبينه في الآتي:

1 التعريف اللغوي :

إن مصطلح الوالي هو اسم من أسماء الله عز وجل وهو ما تم ذكره في القرآن الكريم بعد بسم الله الرحمن الرحيم: "... وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُمْ مِنْ دُونِهِ مِنْ وَالٍ"²، " أَلَمْ تَعْلَمْ أَنَّ اللَّهَ لَهُ مُلْكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا لَكُمْ مِنْ دُونِ اللَّهِ مِنْ وَلِيٍّ وَلَا نَصِيرٍ"³.

ولقد عرف الوالي في لسان العرب على أنه " ولي الوالي البلد، وولي الرجل البيعة، ويقال في التعجب ما أولاه للمعروف وهو شاذ وتقول فلان ولي وولي عليه "⁴.

وقد عرف الوالي فقهاء الشريعة الإسلامية بأنه: الوالي الذي تولى الأمور وملك الجمهور وأنه المالك للأشياء والمولي لها، كما ورد في سنة خير خلق الله سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم مصطلح الوالي وذلك من خلال ما ورد في الحديث الشريف.

"أشهد الله على الوالي من بعدي لما رف على جماعة المسلمين ورحم صغيرهم و أجل كبيرهم وأعطى عمالهم لا يضربهم فيذلهم ولا يحمدهم فيقطع نسلهم ولا يغلق بابه دونهم فيأكل قلوبهم ضعيفهم ولا يجعل المال دولة بين الأغنياء منهم ألا هل بلغت اللهم اشهد "⁵. وفي الأخير ننوه إلا أن الإسلام قد فرق وميز بين الوالي والإمام حيث يكلف الإمام بأمور الدين ويكلف الوالي بالمسائل الإدارية المتعلقة بالإمارة مع إمكانية توليه المسائل الدينية في حالة غياب الإمام⁶.

1 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 18 وما بعدها .

2 - سورة الرعد، الآية 11 .

3 - سورة البقرة، الآية 107 .

4 - عشي علاء الدين، المرجع نفسه، ص 18 .

5 - أحمد حسين البهقي، شعب الإيمان، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، الجزء السادس، ص 16.

- علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 19 .

6 - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 19 .

2 التعريف القانوني :

إن النصوص القانونية وبالرغم من كثرتها وتشعبها وتنوعها فإنها لم تضع تعريفا محددًا ودقيقًا لمنصب الوالي ويمكن أن نوجز بعض التعريفات القانونية المتعلقة بالوالي فيما يلي:
- لقد جاء في القانون 09-90 المتعلق بالولاية أن " الوالي هو ممثل الدولة، ومندوب الحكومة في مستوى الولاية " ¹، كما عرف أيضا بأنه " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية " ².

- لقد جاء في القانون 07-12 المتعلق بالولاية في المادة 105 بأن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما جاءت المادة 110 من نفس القانون بأن "الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".

إن كل هذه التعاريف سواء التي جاءت في قانون الولاية 09-90 الملغى أو القانون الجديد 07-12 أو ما ورد في بعض المراسيم التنفيذية ومنها المرسوم 09-230، فإنها لا تختلف على بعضها من حيث الأصل وهو كون أن الوالي ممثل الدولة ومندوب ومفوض الحكومة، والحقيقة أن كل هذه التعريفات لا تسموا إلى مستوى التعريف لأنها مجرد صفات يتصف بها الوالي، ومع نقص التعريفات الفقهية فإننا نجد بعض التعريفات نذكر منها:

3 التعريفات الفقهية :

إن الوالي هو الرئيس التنفيذي للمحافظة وله عدة صلاحيات وذلك بوصفه ممثلاً لرئيس الجمهورية بإقليم الولاية وأهمها " الإشراف على تنفيذ السياسية العامة للدولة والمحافظة على الأمن والآداب العامة ورفع كفاءات الإنتاج والنهوض به، كما أن له صلاحيات أيضا بوصفه رئيساً لجميع الأجهزة الإدارية التي تمارس أعمالاً تدخل ضمن اختصاص المجلس المحلي للولاية ³.

¹ - المادة 92 من القانون 09-90، المرجع السابق .

² - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية والمعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 91-305، ج و، 41 سنة، سنة 1991 م .

³ - منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي، المرجع السابق، ص 392 .

ولقد تم تعريف الوالي أيضا على أنه ممثل للسلطة التنفيذية في المحافظة وهو أعلى سلطة فيها ومسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وكذلك تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الوزارية باعتباره ممثلا للسلطة المركزية، كما يعتبر رئيسا للمجلس التنفيذي في المحافظة¹

ويترتب على هذا تقييد اختصاصاته وتحديدها بواسطة التعليمات والأوامر الوزارية². ويعرف الدكتور عادل محمود حمدي المحافظ "الوالي" على أنه هو الذي يعين من قبل الحكومة ويعد ممثلا لها في نطاق المحافظة وهو الذي يشرف على تنفيذ قرارات وتعليمات السلطة المركزية، وهو من ينوب عن الوزارات المختلفة في تنفيذ القرارات الصادرة منها، كما أن له بعض الاختصاصات المسندة إليه بمقتضى بعض القوانين، وهو المسؤول الأول عن المحافظة على الأمن والنظام العام وله في ذلك سلطات البوليس الإداري، كما يتمتع أيضا بسلطات الضبطية القضائية، كما أن الوالي هو السلطة الوصية على أعمال كل من مجلس المحافظة والمجالس البلدية الواقعة بدائرة الولاية³. ولقد عرفه الدكتور أحمد محيو على أنه هو العضو التنفيذي في المحافظة وبهذه الصفة يؤمن تطبيق مداورات المجالس المحلية وهذا يعني أنه وكيل للولاية، كما يعتبر وكيل للدولة حيث يعمل بصفة مباشرة مع كل الوزراء الذين يعتبر ممثلا لهم وبسبب هذه الصفة المزدوجة يعتبر الوالي العضو الأهم في الولاية⁴.

ومن خلال كل هذه التعريفات يتضح جليا أنه لا يوجد تعريف شاملا وافيا للوالي حيث نرى أن هذه التعريفات ما هي إلا صفات يتصف بها الوالي وكلها مستوحاة من صلاحياته باعتباره ممثلا للدولة وممثلا للولاية وهو ما سوف نتعرض إليه لاحقا.

¹ - عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 55 .

² - عبد الرزاق الشبخلي، المرجع نفسه، ص 62 .

³ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 375، 376 .

⁴ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 220 .

ثانيا : كيفية تعيين الولاية وإنهاء مهامهم :

إن تعيين الوالي هو آلية مركزية للتحكم في تشكيل الإدارة المحلية حيث قال نابليون الثالث "بحق إنه بالإمكان أن نحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب" ¹ وعليه تتحكم الإدارة المركزية والمتمثلة في رئيس الجمهورية في وظيفة الوالي. إن تأثير سلطة رئيس الجمهورية الواسعة على هذا المنصب الحساس في التنظيم الإداري، هو ما يؤثر بصفة مباشرة على النظام اللامركزي وعليه سوف ندرس في هذا الفرع آلية تعيين الولاية ثم إنهاء مهامهم مع محاولة منا الإشارة إلى كيفية خضوعهم إلى التحكم التام لرئيس الجمهورية.

1 -التعيين في المنصب والشروط المطلوبة لذلك :

يتم التعيين من طرف رئيس الجمهورية منفردا، وذلك بموجب مرسوم رئاسي حيث أن مسألة التعيين في هذا المنصب قبل صدور المرسومين الرئاسيين (99 -239 و 99-240)² كانت تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء وهذا على ضوء المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230³، أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ودون اقتراح من أية جهة⁴، وهذا وفقا لأحكام المواد 101 و 164 و 172 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والمناصب الآتية :

-رئيس المجلس الدستوري.

-أعضاء المجلس الدستوري وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 164 من الدستور.

-أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من الدستور.

-رئيس وأعضاء المجلس الإسلامي الأعلى.

-رئيس مجلس الدولة.

1 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 30 .

2 - الجريدة الرسمية، 76 سنة 1999م الصادرة بتاريخ 1999/11/31 م.

3 - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 20 .

4 - علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص 21 .

- الأمين العام للحكومة. ..

- .. الولاية. .. "

إن سبب انفراد رئيس الجمهورية بمسألة التعيين يعود إلى الأهمية الكبرى لهذه المناصب على الصعيدين الإداري والسياسي، وبالرغم من ذلك فإن التعيين في هذا المنصب مقيد بشروط خاصة وشروط عامة، فالعامة وهي المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالوظائف العمومي، والخاصة وهي المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الخاصة وسنقوم بعرضها فيما يلي :

• الشروط المطلوبة لتعيين الوالي :

يخضع منصب الوالي إلى أحكام المرسوم التنفيذي 90-226¹، وإلى المبادئ والشروط العامة التي تحكم الوظيفة والمذكورة في المرسوم 85 - 59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية حيث تنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 السابق الذكر على أنه "لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة، ويجب أن يتوفر فيه على الخصوص ما يأتي :

1 أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل.

2 أن يثبت تكويننا عالياً أو مستوى من التأهيل مساوياً لذلك.

3 أن يكون قد مارس العمل لمدة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية."

وبالرجوع إلى أحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90 - 230 والمتعلق بالتعيين

في المناصب العليا في الإدارة المحلية لوجدنا إنها تنص على أنه يعين الولاية من بين :
*الكتاب العامين للولايات.

*رؤساء الدوائر.

¹ - المرسوم التنفيذي، 90 - 226 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر، عدد 31، لسنة 1990 م

غير أنه يمكن أن يعين 05% من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

عموما وكما ذكرنا سابقا هناك شروط عامة وأخرى خاصة يجب أن تتوفر في الشخص المراد توليته لهذا المنصب¹.

أ- الشروط العامة :

هي تلك الشروط الواجب توافرها للتعيين في أي وظيفة عمومية وهو ما نص عليه القانون الأساسي للوظيفة العمومية²

ب- الشروط الخاصة :

وتتمثل هذه الشروط في تلك التي أوردها المشرع وحددها في المادة 21 المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ولقد نصت المادة 21 على أنه :

" لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والتزامه ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم المعمول به.

- أن يثبت تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك.

- وأن يكون قد مارس العمل لمدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات

العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية. "...

¹ - للتفصيل أكثر أنظر .

- علاء الدين عشي، والي الولاية، المرجع السابق، ص 21 وما بعدها .

- بلقنحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2010 م، ص 08 وما بعدها .

² - المادة 75 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 م والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، لسنة 2006

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

ولقد تم تكريس هذا الشرط الأخير بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم

التنفيذي 90-230 التي تنص على أنه يعين الولاية من بين الكتاب العامين للولايات

ورؤساء الدوائر وذلك أخذا بمبدأ التدرج الإداري.¹

إن هذه الشروط السابق ذكرها، هي القاعدة العامة التي تحكم التعيين في منصب الوالي

والتي يعد التقيد بها نسبياً²، وهذا على أساس أن المشرع قد سمح للمكلف بالتعيين أن

يعين في هذا المنصب ما نسبته 5 بالمئة من مجموع المناصب دون التقيد بالشروط العامة

والخاصة مستعملاً في ذلك كامل سلطته التقديرية.³

2- إنهاء مهام الولاية :

تنص المادة 16 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه "يعود التعيين في

الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة" والسلطة المؤهلة هنا هي

رئيس الجمهورية حيث يختص هو دون سواه بتعيين الولاية.⁴ وإعمالاً بالقاعدة الأساسية

والمعمول بها "قاعدة توازي الأشكال" والتي تقضي بوحدة جهة التعيين وجهة إنهاء

المهام وفقاً لنفس الشكل والإجراء وعليه فإن رئيس الجمهورية هو من ينهي مهام الولاية

وذلك بمقتضى مرسوم رئاسي⁵، ويكون غالباً المرسوم الرئاسي غير مسبب ولا مبرر

بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين⁶،

وهو ما يطلق عليه بالفصل الإداري غير التأديبي من الوظيفة.

2-1- الفصل الإداري غير التأديبي : يقوم على إحدى الأسباب التالية.⁷

- عدم إثبات جدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إلى الموظف على أحسن وجه.

- عدم اللياقة الصحية.

1 - عشي علاء الدين، والي الولاية المرجع السابق، ص 25 وما بعدها .

2 - عشي علاء الدين، المرجع نفسه، ص 26 .

3 - المرسوم التنفيذي، 90/230، المرجع السابق .

4 - المادة 78 / 09 من الدستور .

- مراسيم رئاسية مؤرخه في 4 أوت 2001 م تتضمن تعيين ولاية، ج ر، عدد 52 لسنة 2001 م .

- مراسيم رئاسية مؤرخه في 16 أوت 2001 م تتضمن تعيين ولاية، ج ر، عدد 52 لسنة 2001 م .

5 - مراسيم رئاسية مؤرخه في 16 أوت 2001 م تتضمن إنهاء مهام ولاية، ج ر، عدد 52 لسنة 2001 م .

6 - عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 27 .

7 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 371 .

- عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية وهذا يعني خروج الوالي عن السياسة العامة للدولة وإعاقه تنفيذ برامج الحكومة.

2-2-التقاعد :

يعتبر التقاعد الطريق العادي لانتهاء مهام الولاية ولقد أجمع فقهاء الوظيفة العامة على وجود مبررين للإحالة على التقاعد هما:¹

-تدني الوضع البدني والنفسي للموظف بحكم تقدمه في السن وهو ما يجعله لا يستطيع القيام بمهامه بالشكل الأمثل والمطلوب.²

-الوظيفة العامة هي خدمة متجددة لمتطلبات الأشخاص وهو ما يستدعي تطور مستمر وتجديد متميز خاصة على المستوى القاعدي وذلك من خلال خروج موظف في سن معينة ليخلفه موظف آخر جديد.

ولقد نص المشرع الجزائري على شروط الإحالة على التقاعد وهما شرطان اثنان.³

-أن يكون الموظف قد أمضى 20 عاما من الممارسة الفعلية والحقيقية لوظيفته يوم انتهاء مهامه.

-أن يكون قد عمل مدة عشر سنوات كإطار سامي داخل أجهزة الدولة وذلك ضمن العشرين سنة.

2-3-الاستقالة :

يمكن أن تكون إنهاء مهام والي بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة من الوظيفة العمومية والاستقالة هنا هي ترك الموظف السامي "الوالي" وظيفته العليا بإرادته، ورغبته في ترك الخدمة وتكون هذه الاستقالة مكلفة بمرسوم رئاسي ينهي المهام لطالبها.⁴

1 - بلقنحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 34، 35 .

2 - نعيمة عطية، انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية، مجلة العلم الإدارية، السنة العاشرة، عدد الأول، أبريل، 1968 م، ص 10 .

3 - المادة 1 من المرسوم 83 / 617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة والمؤرخ في 31 أكتوبر 1983 م .

4 - عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 28 .

يمكن أن نشير إلى أن الاستقالة تحرم الموظف السامي من المرتب الشهري والعلوات الخاصة بوظيفته ولا يستفيد من نظام التقاعد كما لا يتمتع بالعطلة الخاصة بالموظفين الساميين.¹

2-4- الوفاة :

إن الوفاة هي سبب من الأسباب الطبيعية التي تؤدي إلى انتهاء مهام أي شاغل للوظيفة لأن العلاقة التي كانت قائمة "علاقة وظيفية" تنتهي بمجرد وفاة صاحبها، غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من الامتيازات المالية وهذا عكس الاستقالة التي يتخلى فيها طالبها على كافة حقوقه.

2-5- إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب :

لقد تم النص على هذا السبب في المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 الأنف الذكر، حيث جاء فيها "إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فإنه يحتفظ بمرتبه مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة" وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل".

ويعتبر هذا السبب منطقي جدا لإنهاء المهام فمن غير المعقول أن تبقى الوظيفة قائمة مع إلغاء المنصب أو الهيكل الوظيفي ككل.

ويمكن أن نشير إلى أنه هناك حالات أو أسباب أخرى لانتهاء علاقة الوالي بمنصبه وهي الأسباب التأديبية "الفصل التأديبي"² والذي يكون أساسه الخطأ.

وعموما فقد حاولنا إجمال الأسباب التي يمكن أن تنهي علاقة الوالي بوظيفته وهي حالة التقاعد، الاستقالة، الوفاة، والفصل التأديبي، والغير تأديبي الذي يكون مسبب أو غير مسبب كما ذكرنا سابقا.

¹ - بلقنحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 39 .

² - بلقنحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 40 وما بعدها .

3- سلطة رئيس الجمهورية بحركة تعيين ونقل وإنهاء مهام الولاية :

بداية نقول أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية الواسعة للتحكم في حركة الولاية انطلاقا من تعيينهم إلى نقلهم وعزلهم وهو ما يمكن ملاحظته في المراسيم المتعلقة بذلك وهذه السلطة التقديرية ما هي إلا وسيلة من وسائل التحكم في المسار المهني بهذا الموظف ولكنها لا تعد امتياز للإدارة المعنية على قدر ما هي من وسائل التحكم في المسار المهني لهذا الموظف، ولا تعد امتياز للإدارة المعنية على قدر ما هي واجب يفرضه تحقيق الصالح العام.¹ وقصد المساهمة المباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية.²

ومن هذا المنطلق فإن رئيس الجمهورية يقع عليه عبء البحث عن الشخص الأكثر ملائمة للتعيين في هذا المنصب، وهو ما يجعله في وضع قانوني وفقا لما يراه مناسباً من اختيارات.³

إن السلطة التقديرية التي يملكها رئيس الجمهورية، تجد أساسها في القانون الجزائري حيث ينص القانون على " يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة " ⁴. وكما ذكرنا سابقاً فإن السلطة المقصودة هي رئيس الجمهورية وهو من يملك كافة الصلاحيات في التعيين وإنهاء المهام استناداً للقاعدة العامة وهي قاعدة توازي الأشكال " من يملك حق التعيين يملك حق إنهاء المهام " وهذا من جهة التعيين وإنهاء المهام، ولكن بالرجوع إلى عملية أو حركة نقل الولاية فإننا لا نجد أثراً لذلك في التشريع الجزائري.⁵

بالرغم من أن نقل والي من ولاية إلى ولاية يعتبر من أهم الحركات التي يخضع لها في مساره المهني ودون أن يكون له فيها أي دور دون أي ضابط قانوني وعليه فمجال

¹ - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع، تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010 م، ص 60 .

² - المادة 15 من الأمر، 03/06، المرجع السابق .

³ - بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1990 م ص 43 .

⁴ - المادة 16 من الأمر، 03/06، المرجع السابق .

⁵ - بن تازي علي، دور وسلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1991 م .

نقل الولاية هو مجال يتمتع به رئيس الجمهورية بقدر عالي من الحرية، "ولعل هذا من أهم العوامل التي تجعل شاغل هذه الوظيفة يتسم بعدم الاستقرار في منصبه ويتأثر بالظروف السياسية وبالتالي بكل تغير في هرم السلطة، ففي السنوات الأخيرة أغلب الحركات التي أجريت في هذا السلك تمت عقب كل تغيير حكومي".¹

وعموما فإن هذا المنصب كونه من المناصب العليا هو تميزه بعدم وجود نظام قانوني خاص يحكم كيفية انتهاء المهام.² وحركة النقل على غرار التعيين، وهذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر بتاريخ 11 / 06 / 2001 م،³ حيث أقر مجلس الدولة بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي للتوظيف العمومي وهذا فيما يخص العمال الممارسين للوظيفة العليا، مما يجعل التوفيق أو إنهاء المهام في هذه الوظائف يكون إما بطلب من المعني أو مبادرة من السلطة صاحبة التعيين.⁴

إن السلطة التقديرية هي بمثابة معيار تقاس به صلاحيات الرئيس وقد أكد بعض الفقه الدستوري ذلك ومنهم " jean Paul pierre " في تحليله وتفحصه لسلطان رئيس الدولة إلا أن الملاحظ هو وجود عدد ضيق من الاختصاصات المقيدة إلى جانب عدد كبير جدا من السلطات التقديرية.⁵

إن الحديث عن السلطة صاحبة التعيين في الوظائف العليا والسلطة التقديرية الواسعة التي تمتلكها، يجرنا إلى محاولة معرفة الطبيعة الرابطة بين الإدارة والسلطة السياسية أولا، ثم معرفة طبيعة العلاقة بين منصب الوالي كونه موظف سامي والنظام السياسي السائد ثانيا.

¹ - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 63 .

² - مراسيم رئاسية مؤرخة في 22 أوت 1999م تتضمن إنهاء مهام شطب وتعيينات في سلك الولاية، ج ر عدد 58 لسنة 1999م

³ - الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، 2004، ص 371 .

⁴ - عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 29 .

⁵ - عبد الرضا حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في الجمعيات المتقدمة، نموذج فرنسا ليبيا، منشورات جامعة قار يونس، 2001 م، ص 223 .

أ- العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية :

من أجل تبين العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية يجب علينا أولاً تحديد المقصود بالسلطة السياسية.

فهي تلك الهيئة التي تتولى ممارسة الحكم في الدولة وهي سلطة عامة أصلية ومستقلة تحتكر سلطة الإكراه من أجل ضمان تنفيذ القوانين التي تضعها من جهة وضمان عدم انتهاكها من الغير من جهة أخرى¹.

وعليه فإن درجة الارتباط بين الإدارة والسلطة السياسية تختلف حسب النظام السياسي القائم وهذا الارتباط جاء كنتيجة للدور الذي كانت تلعبه الإدارة من خلال علاقتها بالحزب الواحد، حيث كان هذا الارتباط عضوياً من جهة ووظيفياً من جهة أخرى، ففي ما يخص العلاقة العضوية فهي تظهر من خلال مجالات التوظيف التي كان للحزب دوراً كبيراً فيها، أما العلاقة أو الارتباط الوظيفي فيظهر من خلال التوجيه الذي كان يقوم به الحزب والتنفيذ الذي كان من اختصاص الإدارة²، " إذا الحزب هو من يقوم بإعداد البرامج و هو من يتولى عملية الرقابة عليها "، وهذا كله قبل دستور 1989 م.

و كخلاصة نرى في هذه الفترة أن الإدارة كانت تعاني من التبعية السياسية نتيجة للدور الثانوي الذي كان مسنداً إليها.

وبموجب التغييرات التي جاء بها دستور 1989 م المعدل والمتمم³، وظهر التعددية السياسية أصبحت الإدارة تشغل بالمناقشات السياسية كما تعتبر أداة للعمل السياسي في الدولة لأن أغلب القرارات السياسية إن لم تتخذ فإنها تدرس داخل المصالح الإدارية. عموماً إن العلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية وكما عبر عنها البعض بالقول " إن روح دراسة كل من القانون الدستوري والقانون الإداري في دولة ما تعتبر واحدة حتى يمكن تشبيه القانون الدستوري بأنه الصوت وأن القانون الإداري هو الصدى "⁴.

1 - سعيد بوشعير، " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة "، ط3، الجزائر، د م، ج، 1992 م، ص 68 .

2 - فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 59 .

3 - دستور 1989 م المعدل والمتمم سنة 1996 م .

4 - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 05.

وفي الختام يمكن أن نقول أن العلاقة ما بين الإدارة والسلطة السياسية يشوبها نوع من التداخل، وهو الذي يقف وراء عدم تحديد الدور الحقيقي للإدارة، ويحول دون ضمان حيادها لانعدام تنظيم دقيق يحميها من المؤثرات السياسية.

إن من أهم المؤسسات الإدارية وأكثرها تأثيرا بالنظام السياسي "الإدارة المحلية" ومما لا شك فيه أن القيم والمبادئ السياسية في الدولة تساهم في تشكيل وتنظيم هذه الأخيرة بالإضافة إلى الدور المهم الذي تلعبه السلطة التنفيذية وكذا طبيعة علاقتها بباقي السلطات ففي الدول النامية والعربية منها على الخصوص يتمتع رئيس الدولة أو الملك وكذا أعضاء السلطة التنفيذية الذين يعملون تحت سلطته المطلقة، بسلطات قوية ونافذة مقابل ضعف السلطات الأخرى التشريعية والقضائية ولذلك فمن الطبيعي أن يكون دور الهيئات التداولية المحلية (المجالس) محدودا في مواجهة ممثلي السلطة التنفيذية وهم نفسهم الهيئات المحلية التنفيذية¹، وهذا يبدو بمثابة الصورة المصغرة لسيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان "الجهاز التداولي الوطني"².

وكخلاصة لما سبق يمكن أن نقول أن تبعية الإدارة للسلطة السياسية نتج عنه بيروقراطية حادة وهو ما أضفى على الإدارة صبغة سياسية وكما فرضت هذه التبعية التزام سياسي على الإدارة تجاه السلطة السياسية³.

ب - أثر النظام السياسي المعتمد على دور و مهام الوالي :

إن النظام السياسي الجزائري وحسب ما جاء به التعديل الدستوري الحالي أعاد تنظيم السلطة التنفيذية حيث تبنى النظام الشبه رئاسي بصفة رسمية⁴ من جهة والدور الكبير الذي كان يلعبه تأثير الأحادية الحزبية في الفترة ما بعد الاستقلال إلى غاية صدور دستور 1989م من جهة أخرى.

1 - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 87، 88 .

2 - محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب، "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005 م، ص 56 .

3 - فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 60 وما بعدها .

4 - بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم 19/08) *دراسة مقارنة * مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص: إدارة ومالية، في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2009 م، ص 92 .

وإذا انطلقنا من ازدواجية السلطة التنفيذية في الجزائر فإننا نجد ضعف في الإطار القانوني لضمان حياد الإدارة وهذا راجع إلى تشخيص أو فردية السلطة والى هيمنة السلطة التنفيذية، و يظهر من خلال احتكارها من طرف الرئيس هذا رغما عن المشاركة الشكلية الشعبية من أجل إضفاء الشرعية على هذا الاحتكار¹، حيث يتمتع الرئيس في ظل النظام السياسي الجزائري بصلاحيات ومهام واسعة النطاق²، ومنها ممارسته للوظيفة السامية التي يتولى بمقتضاها التعيين في مناصب في الدولة، "وتعد السلطة السامية صلاحية ملحققة بالرئيس بوصفه رئيسا، وهذا يعتبر عاملا حاسما يبرز التفوق الرئاسي مادامت تظهره السلطة الوحيدة التي تختص بمثلها ومن ذلك يمكن اعتبارها من الصلاحيات التي يضطلع بها الرئيس بحكم مركزه بين المؤسسات الدستورية القائمة"³. ولقد عبر عن هذا المركز المتميز للرئيس داخل السلطة التنفيذية بالقول "إن إضفاء السمو على مستوى تلك المؤسسة أمر جعل من وضعية الرئيس متميزة إلى الدرجة التي لا يمكن أن يتحقق شيء بدونه"⁴.

إن منصب الوالي هو عبارة عن تمثيل للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي، حيث يمكن أن نعتبره بمثابة النموذج المصغر لهيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات وهذا يعني هيمنته على الهيئات الإدارية المحلية، وهذا راجع إلى ما يميز السياسات المنتهجة في الجزائر منذ الاستقلال والتي ركزت على توحيد وتركيز كل السلطات في يد واحدة⁵، أي سيطرة رئيس الدولة على جل السلطات التقريرية، مما يعطي للوالي تلك الصورة المصغرة على المستوى الولائي المحلي، وبالمقابل خضوع هذا الأخير "الوالي" إلى الرقابة عن طريق ما يسمى بالسلطة الرئاسية⁶، وفيما يخص هذه النقطة وبالنسبة للسلطة

1 - فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 73 .

2 - أنظر على سبيل المثال، المواد 78/77 من الدستور الجزائري الحالي .

3 - للتفصيل أكثر حول صلاحيات رئيس الجمهورية أنظر:

بن سربة سعاد، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها .

4 - عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، سنة 2006 م،

ص 224 .

5 - rachid zouaimia .l introuvable pouvoir local . in insanityat . n 02 .2002 .p 34 .

6 - فيما يخص الخضوع للسلطة الرئاسية راجع.

- عمار بوضياف، الوجيز في شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 159 وما بعدها .

- قصير مزياني فريدة مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 16 وما بعدها.

السلمية للوالي "تجد أنها متعددة فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية إلا أنه يخضع لرئيس الحكومة والوزير الأول ولكل الوزراء وخاصة وزير الداخلية مما يجعل من الصعب تحديد السلطة السلمية التي يخضع لها الولاية".¹

إن الخضوع للسلطة السلمية هي من الأمور المفروضة على الوالي من أجل الولاء للحكومة²، حيث يقوم على إثر ذلك بوظيفة الدولة المسؤولة عن كل الأجهزة الإدارية للدولة وهذا مع وضوح تفوق الجهاز التنفيذي، لكنه ولما كانت الشؤون المحلية متعددة الأوجه والمظاهر، ورغم اضطلاع الوالي بمجملها وأهمها يبقى من جهة أخرى البعض من هذه المهام من اختصاص أجهزة أخرى وهنا تتجلى حدود امتداد هذا النموذج كنتيجة منطقية لتحديد الاختصاصات و الوظائف، فنكون بالتالي بصدد نموذج مصغر على مستوى الولاية كما هو معمول به في أعلى هرم الدولة³.

بالإضافة إلى ما سبق فإن الوالي يمارس صلاحيات مزدوجة باعتباره ممثلاً للدولة وممثلاً للولاية وهو ما سوف نلاحظه لاحقاً، وهذه الصلاحيات التي يمارسها لا بد أن نتأكد من الولاء التام لصاحبها للسلطة السياسية وحسن الاضطلاع بها.

وكخلاصة عما سبق فإن الوالي يجب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص للدولة لأنه يعمل لحسابها وملزم بالسهر على حماية مصالحها⁴، و لأنه هو الذي يكون له حقا الانتماء للأمة، فإنه يجد نفسه أحرص الناس على مصالحها العليا⁵، وعليه فإن العلاقة بين الوالي والسلطة السياسية هي علاقة ولاء وسمع وطاعة.

المطلب الثاني : انفراد الأجهزة المعنية بالاختصاصات المحلية :

إن الهدف من استقلالية الجماعات المحلية هو تمتعها بسلطة تسيير وإدارة شؤونها المحلية وهو ما أقره المشرع الجزائري من خلال مختلف قوانين الإدارة المحلية،

¹ - بلقنحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 53 .

² - المادة 10/02 من المرسوم التنفيذي 226/90، المرجع السابق .

³ - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 89 .

- بن تازي علي، المرجع السابق، ص 183 .

⁴ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي، 226/90، المرجع السابق .

⁵ - بلقنحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 52.

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

وبالمقابل فقد أقر المشرع إلى بعض الأجهزة المعنية على المستوى المحلي بسلطة تسيير وإدارة شؤون محلية "ذات طبيعة محلية" وهو يتناقض ومبدأ الاستقلالية.

ينعقد الاختصاص في إدارة وتسيير الشؤون المحلية للوالي باعتباره ممثلاً للدولة وممثلاً للولاية وهو ما سوف نلاحظه لاحقاً عند دراسة "صلاحيات الوالي" هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد أشار المشرع أيضاً إلى بعض الجهات المعنية باختصاصات محلية أيضاً نذكر منها "رئيس الدائرة، الولاية المنتدبون"، وهو ما سوف نعالجه في النقاط التالية، مع الإشارة أن كل هذه الأجهزة المعنية وبالرغم من منحها صلاحيات وسلطات ذات صبغة محلية إلا أنها تبقى تحت سلطة وإشراف الوالي.

الفرع الأول : اختصاصات رئيس الدائرة :

يمارس رئيس الدائرة اختصاصاته وصلاحياته تحت سلطة الوالي كمثل للدولة والملاحظ حول هذه الاختصاصات أنها تتجاوز الاختصاصات القومية لتشمل اختصاصات محلية على مستوى البلديات¹.

وعموماً فإن الاختصاصات الممنوحة لرئيس الدائرة تتلخص فيما يلي².

- ممارسة الوصاية على أعمال الهيئات المحلية البلدية التي لا يتجاوز عدد سكانها 50.000 نسمة.

- تنشيط وتوجيه أعمال البلديات.

- تنشيط وتوجيه أعمال المؤسسات البلدية.

- تنسيق عملية تحضير المخططات البلدية للتنمية وإعدادها وتنفيذها.

- المصادقة على عقود تسيير مستخدمي البلديات.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 334/04 المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفية ذلك، ج ر، عدد 05 لسنة 1998 م .

2 - المرسوم 31/82 المؤرخ في 1982/01/23 م المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، ج ر، عدد 48، لسنة 1982 م المؤرخة في 1982/11/30 م .

- المرسوم التنفيذي 94 / 215 مؤرخ في 1994/07/23 م يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر، عدد 48، لسنة 1994 م.

إن ما يلاحظ حول صلاحيات رئيس الدائرة أنها تجعل من العنصر المنتخب المحلي كأنه قاصر لا يجيد التصرف¹ إلا تحت توجيه سلطات عدم التركيز "رئيس الدائرة"، وهذا ما جعل من رئيس الدائرة واليا مصغرا حقيقيا².

الفرع الثاني : اختصاصات الولاية المنتدبين :

لقد ظهرت فكرة تعيين ولاية منتدبين يساعدون الوالي عند إنشاء محافظة الجزائر الكبرى بموجب الأمر رقم 14/97 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر والأمر رقم 15/97 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، حيث تم تقسيم إقليم الجزائر العاصمة إلى دوائر إدارية يعهد إدارة كل واحدة منها إلى والي منتدب وهو بمثابة مساعد للوزير المحافظ للجزائر الكبرى³، ولقد أقر المجلس الدستوري في قرار له " قرار رقم 02 / ق / أ / مد / 2000 " بعدم دستورية الأمر 15/97 وبذلك تم الرجوع إلى تنظيم محافظة الجزائر الكبرى كولاية⁴.

بالرغم من إلغاء محافظة الجزائر الكبرى إلا أن الولاية المنتدبين بقو على رأس الدوائر الإدارية المشكلة لولاية الجزائر حاليا⁵، وعموما يمكن أن نجعل الهام والاختصاصات المحلية للولاية المنتدبين في النقاط التالية:⁶

-التنشيط المحلي وتنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ الصحة وحماية البيئة وحماية الأراضي الفلاحية وتقليص السكن الوضيع.

-تحضير اجتماعات لجنة الصفقات العمومية من أجل تنفيذ مشاريع التجهيزات العمومية. لو دققنا النظر في صلاحيات الوالي المنتدب لوجدنا أنها من صميم اختصاص المجالس المحلية المنتخبة وعليه تبقى هذه الأخيرة تحت هيمنة الولاية المنتدبين وهذا الأخير تحت

¹ - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 77.

² - essaid taib, chronique de l'organsation admilistrative pour 1994, reuve IDARA, N° 02, 1995 pp 114-115.

³ - المرسوم الرئاسي، المرجع السابق، ص 75، 76 .

⁴ - مرسوم رئاسي 292/97 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى ج ر، عدد 51 لسنة 1997 م .

⁵ - الأمر رقم 01-2000 المؤرخ في 2000/03/01 م المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، ج ر، عدد 9 لسنة 2000 م .

⁶ - تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 75، 76 .

هيمنة الوالي وعليه فإن هذا النظام أقرب منه إلى النظام المركزي منه إلى النظام اللامركزي، فيكون هنا محور هذا النظام اللامركزي والي ولاية الجزائر¹.

وبعد ما تعرضنا إلى صلاحيات الأجهزة المعنية على مستوى المحلي تبين لنا الدور المهيمن لهذه الأجهزة تحت سلطة الوالي وعلى حساب الجماعات المحلية المنتخبة وهو ما يحد ويضعف من استقلالية هذه الجماعات "الولاية، البلدية".

يبقى لنا صلاحيات الوالي كونه هو من يترأس الجماعات المحلية والتي سوف نقوم بدراستها في المبحث الموالي وبالتحديد في المطلب الأول منه.

المبحث الثاني: المقارنة بين صلاحيات الوالي و إختصاصات المجالس المحلية المنتخبة:

يعتبر الوالي بمثابة وسيلة الاتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة والولاية والبلديات المكونة لها من جهة أخرى مما يجعلها في معظم شؤونها لصيقة بالسلطة المركزية وهو ما يهدف إلى تكريس مبدأ عدم تجزئة السلطة دون المساس بمبدأ الاستقلالية في التسيير واتخاذ القرار.

إن هذه الازدواجية أو الثنائية في مهام الوالي قد يمس بسير الجماعات المحلية بصورة مستقلة ويخلق نوع من التصادم والتعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وعليه فإن ما سنتناوله من خلال هذا المبحث هو محاولة معرفة صلاحيات الوالي "مطلب أول" وصلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة "مطلب ثاني"، وفي الأخير سوف نحاول معرفة مدى تطابق صلاحيات الوالي مع صلاحيات المجالس المنتخبة "مطلب ثالث".

المطلب الأول : صلاحيات الوالي واختصاصاته :

يتمتع الوالي بازدواجية الوظيفة والتمثيل، حيث خصه المشرع باختصاصات عديدة ومتنوعة بصفته ممثلاً للولاية "الفرع الأول"، وبصفته ممثلاً للدولة "فرع ثاني".

¹ - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 70 .

الفرع الأول : صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية :

إن اختصاصات الوالي التي يمارسها تحت غطاء المجموعة المحلية أقل بكثير من اختصاصاته التي يمارسها باسم السلطة المركزية أو بوصفه سلطة لا تركيزية وهو ما يجعل من الوالي سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية¹. وعموماً فإن اختصاصات الوالي بصفته ممثلاً للولاية "الجماعات المحلية" تتلخص فيما يلي:

- الإعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي كما يستطيع توضيح ما تتضمنه الملفات المتعلقة بهذه القضايا.

- يتولى تنفيذ ميزانية الولاية بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي وهو الأمر بالصرف².

- يتولى تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وبذلك يصدر قرارات تنفيذية ويوقع العقود والصفقات لحساب الولاية وتمثيلها أمام القضاء³، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يمكن للوالي أن يستعين بالأجهزة الإدارية المساعدة له في عملية التنفيذ⁴، حيث يمكنه تفويض توقيعه على المواضيع التي تدخل في صلاحياته⁵.

يقدم بيانا سنويا مفصلا عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي، يتبع بمناقشة

ويمكن أن ينتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية والى

القطاعات المعنية⁶، كما يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية⁷، ويدير الوالي الأملاك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي، فهو بالتالي يتولى التسيير الإداري للولاية. وبهذا الصدد يمارس

1 - مسعود شيهوب أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 158.

2 - المادة 107 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، والتي كان يقابلها في القانون 09/90 المادة 88 .

3 - المادة 106 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

4 - أنظر المواد 116/118 والمواد 127 إلى 131 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

- المادة 17 من المرسوم 215/94، المرجع السابق .

5 - المادة 126 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

6 - المادة 109 من القانون 07-12، المرجع نفسه.

7 - المادة 105، المرجع نفسه .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

سلطة رئاسية على مستخدمي الولاية¹ والذي يكون تعيينهم إما بموجب مراسيم رئاسية وهذا بالنسبة لمسؤولي الإدارات التابعة للولاية² والمستخدمين المنصوص عليهم في المادة 129 من القانون 12-07.

يتم تعيين المستخدمين المذكورين بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 99/90³ ومن ثم فإن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهرها المتمثلة في السلطة على شخص المرؤوس وعلى أعماله بما فيها من سلطة توجيه وسلطة رقابة⁴.

يسهر الوالي على وضع مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها كما يتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها وهذا وفقا لما جاء في نص المادة 108 من قانون الولاية لسنة 2012 م.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات فإن الوالي يقوم بدور تنموي مهم بصفته ممثل للولاية وله عدة اختصاصات في عدة مجالات نذكر منها⁵.

1 التهيئة والتعمير :

تساهم الولاية هنا في إعداد المخطط الوطني للتنمية، كما يتولى المجلس الشعبي التنفيذي تحت سلطة الوالي ممارسة الوصاية والرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، وعلى المؤسسات والهيئات العمومية التي لا يتجاوز عملها إطار الولاية، كما يعد الوالي المختص إقليميا في حالة مجموعة من البلديات بقرار منه وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي⁶.

¹ - المادة 127، 128، 129، 130، 131، المرجع نفسه .

² - الكاتب العام، ورئيس الديوان وغيرهم .

³ - المرسوم التنفيذي 99/90 مؤرخ في 27 مارس 1990 م يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية، والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13 الصادرة في 28/03/1990 م .

⁴ - علاء الدين عشي، والي الولاية، المرجع السابق، ص 112.

⁵ - علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، 2014، م ص 163 وما بعدها .

⁶ - للتفصيل أكثر أنظر علي محمد، المرجع السابق، ص 165 وما بعدها .

2 النشاط الاقتصادي :

قصد النهوض بالجانب الصناعي فإن الوالي يسعى على تهيئة مناطق صناعية بالولاية كما يسعى إلى تطوير شبكة الطرق وتطوير مختلف سبل المواصلات.

3 التثبيبة والرياضة :

يسهر الوالي بمساعدة أجهزة الولاية ومديرية الشباب والرياضة بالولاية على النهوض بالجانب الرياضي للولاية مع تنظيم تظاهرات رياضية وهذا ما نص عليه المرسوم التنفيذي 81-375¹.

4 الصحة :

يتولى مدير القطاع الصحي تحت سلطة الوالي إعداد المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وانجاز الهياكل الأساسية للصحة وتجهيزها، كما يمارس الوالي الوصاية والمراقبة الإدارية على جميع المؤسسات والهيئات التابعة للصحة العمومية بالولاية². وبالإضافة إلى هذه الاختصاصات نذكر أيضا صلاحيات الوالي في مجال السياحة حيث نجده يسهر في هذا المجال على ترقية وتطوير السياحة وازدهارها، كما يساهم في تحديد منطقة التوسع السياحي وإعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية³.
عموما يمكن القول أن الوالي يسهر على التنسيق بين مختلف المصالح والهياكل الموجودة لضمان تنفيذ المشاريع الخاصة بتنمية الولاية.
الفرع الثاني : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة :

بالإضافة إلى السلطات والصلاحيات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلا لهذه المجموعة (الولاية) فإنه وبالمقابل يتمتع بصلاحيات أكثر اتساعا إذا ما

¹ - المرسوم التنفيذي 81-375 المؤرخ في 26-12-1981 م يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع الصحة، ج ر، عدد 52، لسنة 1981 م .

² - المرسوم التنفيذي 81-374 المؤرخ في 26-12-1981 م يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع الصحة، ج ر، عدد 52، لسنة 1981 م .

³ - المرسوم التنفيذي 81-372 المؤرخ في 26/12/1981 م يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع السياحة، ج ر، عدد 52، لسنة 1981 م .

كان ممثلاً للسلطة المركزية، فهو إذن كما يرى الفقه يعد سلطة "لاتركيزية" أكثر منه سلطة محلية¹.

إن اختصاصات الوالي تتنوع وتفرع، وإن جاء العديد منها في قانون الولاية فإننا نجد جملة من الاختصاصات المنصوص عليها في نصوص تشريعية وتنظيمية متفرقة حيث يصعب علينا حصرها كلها في فئات نظراً لتعدد ميادين ممارستها، هذا وإن لم نقل امتدادها إلى كافة المجالات السياسية والإدارية في الدولة².

إن الوالي في تمثيله للدولة يمارس مجالاً واسعاً من الاختصاصات والصلاحيات حيث يمكن أن نقول أن الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية في جميع المجالات إلا ما استثنى بصريح النص³ خاصة بعض المصالح الخارجية للدولة فهي غير تابعة محلياً للوالي، وهذه المصالح تتمثل على سبيل الحصر في:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

- وعاء الضرائب وتحصيلها.

- الرقابة المالية.

- إدارة الجمارك.

- مفتشية الوظيفة العمومية.

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية

وبالرغم من أن هذه المصالح لا تعمل تحت سلطة الوالي إلا أن هذا لا يمنع أبداً من أن

تعمل هذه المصالح على إعلام الوالي وإخطاره بجميع برامجها وأعمالها.

إن العبرة من استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات

السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني⁴.

1 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 158 .

2 - عشي علاء الدين، المركز القانوني للوالي، مرجع سابق، ص 86 .

- لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 116.

3 - المادة 111 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق .

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 261.

إن الملاحظ هنا وبعد استثناء المشرع الجزائري لبعض القطاعات إلا أنه قد عاد في نصوص تطبيقية أخرى لاحقة على قانون الولاية 90-09 الملغى والتي لا تزال مطبقة إلى غاية صدور النصوص التطبيقية للقانون الجديد الذي يمنح بعض الصلاحيات للوالي في هذه الدائرة التي كان قد حرمه منها¹، فالقانون 90-11 نص في مادته 38 على أن الوالي هو الوحيد الذي له صلاحية تحديد يوم الراحة الأسبوعية بقرار منه لجميع العمال بينما نص القانون 90-02 في مادته 48 و 50 على صلاحية الوالي في إحالة الخلاف على اللجنة الوطنية للعمل.

إن هذا التضارب في الصلاحيات يعتبر من وجهة نظري الخاصة تعدي على السلطة التشريعية من طرف السلطة التنفيذية.

وعموما يمكن القول أن أهم الاختصاصات المسندة للوالي بهذه الصفات تتمثل في السلطات الأساسية التالية.

أولا : في مجال التمثيل :

لقد نصت المادة 110 من القانون 12-07 على أنه : "الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"، وعليه يعتبر الوالي القائد الإداري الأعلى للولاية وهو همزة الوصل بينها وبين السلطة المركزية، فهو بهذه الصفة يعتبر مندوب الحكومة والممثل الوحيد والمباشر لكل وزير من الوزراء²، ويقع على عاتقه إعلام الوزراء بالقضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في الولاية، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية وخارج دائرة الإنشاءات المذكورة سابقا في نص المادة 111 من القانون 12-07، وهنا يمكن أن نوجه ملاحظة حول هذه الإنشاءات، حيث أن المادة 33 من القانون 90-09 الملغى لم تشر إلى قطاع التعليم العالي والبحث العلمي وهو ما يمثل إضافة جديدة بالنسبة للقانون 12-07.³

¹ - أنظر القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل مؤرخ في 21-04-1990 م، ج ر، 17 لسنة 1990 م، معدل ومتمم .
أنظر القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي، ج ر، عدد 6، لسنة 1990.

² - لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2012 م، ص 91 .

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 239 .

من جهة أخرى فإن الوالي يمثل الدولة أمام القضاء سواء أكانت مدعي أو مدعى عليها¹، كما يختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية متى كانت طرفاً فيها².

ثانياً : في مجال التنفيذ :

لقد جاء القانون 07-12 كسابقه الملغى 09-90 حيث أوجب على الوالي السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والقرارات، إلا أن القانون 07-12 قد أضاف إلى سابقه ما ورد في نص المادة 113 من ضرورة سهر الوالي على احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.

وعليه يقوم الوالي حال قيامه بمهامه هذه بتنفيذ العديد من النصوص من قوانين وتنظيمات وقرارات.

-تنفيذ القوانين :

ويشمل تنفيذ جميع القوانين العضوية الصادرة عن السلطة التشريعية وكذا الأوامر وذلك طبقاً للقاعدة العامة المعمول بها³.

-التنظيمات :

والمقصود بها ما يصدر من نصوص عن السلطة التنفيذية وهي من صميم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية دون الوزراء إلا في حدود التفويض وآلية قيام الوالي بتنفيذ هذه النصوص هي اتخاذ أو إصدار قرارات ولأية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية⁴.

-القرارات الصادرة عن السلطات العليا :

"يسهر الوالي على تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، والتي تكون بالتحديد صادرة عن أعضاء الحكومة "الوزراء"، والمثال الوحيد على ذلك ما جاءت به المادة 75

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، دم.ج، ط 5، الجزائر، 2005، ص 276 .

² - المادة 25 من القانون 02-03 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال للشواطئ، ج ر، عدد 11 لسنة 2003.

³ - أنظر المادة 04 من الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 ح ر، عدد 44 لسنة 2005 م .

⁴ - المادة 125 من القانون 07-12، المرجع السابق .

من الأمر 95 - 06¹، والتي نصت على "... يتم الغلق الإداري للمحلات التجارية بمقرر الوزير المكلف بالتجارة ويوضع حيز التنفيذ بقرار الوالي المختص إقليمياً"².

-تنفيذ القرارات القضائية :

لقد منح المشرع للوالي فيما يخص تنفيذ هذا النوع من القرارات سلطة تعطيل تنفيذ هذا النوع من الأحكام والأوامر التي يرى أن من شأنها أن تخل بالنظام العام في الولاية وبالمقابل فقد أحاط هذه الصلاحية بمجموعة من الشروط حرصا على حقوق وحرريات المواطن³.

ثالثا : صلاحيات الوالي في مجال الرقابة :

بالإضافة إلى صلاحيات التمثيل والتنفيذ الممنوحة للوالي نجد أن المشرع أو كل صلاحية أخرى للوالي تتمثل في صلاحية الرقابة، حيث تتمثل هذه الصلاحية بصورة خاصة في الأعمال التي يقوم بها الوالي تجاه المجالس الشعبية البلدية، ويعمل الوالي هنا بهذه الصفة عن السلطة المركزية وخصوصا وزارة الداخلية، وهذا ما نجده في قانون البلدية الجديد⁴ في نص مادته السابعة 07، حيث تنص على أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداولة المجلس الشعبي المعني..". وهذه المادة تقابلها المادة 04 من القانون الملغى⁵ هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد نصت المادة 09 من القانون 10-11 على أن ضم جزء من إقليم بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية يتم بموجب مرسوم رئاسي.. بعد أخذ رأي الوالي..". وهذه المادة تقابلها المادة 06 من القانون 08-90 الملغى.

¹ - الأمر 06-95 المتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 9 لسنة 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر 03-03 والمتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد، 3 لسنة 2003 م .

² - عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 90.

³ - بلقنحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص ص 94، 95 .

⁴ - أنظر القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

⁵ - قانون 08-90، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

كما يعد الوالي رئيسا مباشرا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حال ممارسته لاختصاصاته المنصوص عليها في قانون البلدية¹.

رابعا : **صلاحيات الوالي في مجال الضبط :**

1 **صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري :**

أولا وجب أن نقوم بتعريف الضبط الإداري، حيث تم تعريفه على أنه مجموع الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة بالضبط من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع²، وكما يعرف على أنه حق الإدارة في فرض قيود تحد بها من حريات الأفراد التي تهدف من خلالها إلى المحافظة على النظام العام³. ويعرفه أيضا بعض الفقه الأجنبي على أنه⁴ : "الضبط الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية بفرض قيود على حريات الفرد من أجل حماية النظام العام".

وانطلاقا من هذه التعاريف وبالرجوع إلى قانون الولاية في نص مادته 114 نجد أن المشرع قد نص على أن " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"، ومن أجل تحقيق هذا فقد تم تزويده بالوسائل البشرية والقانونية اللازمة من أجل القيام بمهامه وصلاحياته في مجال الضبط الإداري⁵. عموما تقوم السلطة الإدارية بمهمة الضبط الإداري بوسائله المختلفة وهذا من أجل الموازنة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة " والحفاظ على النظام العام بأبعاده الجديدة ممثلة في حماية البيئة وجمال الرونق والنظام العام الاقتصادي "⁶، وبذلك فقد تطور مفهوم النظام العام مواكبا للنظام السياسي والاقتصادي والثقافي والاجتماعي في الدولة والأهداف التي تحدها السلطة العامة.

¹ - المادة 88 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ط 2، 2002 م، ص 43 .

³ - مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د.م.ج، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982 م، ص 148 .

⁴ - andré delaubadère droit administrative, année 1946, p 12.

⁵ - أنظر المواد، 116.118 من القانون 07-12 .

⁶ - علي محمد، المرجع السابق، ص 160.

ويرى الفقه¹ أن أعمال الضبط الإداري تظهر في أربع صور وتتمثل فيما يلي:

أ- المنع : كمنع استغلال أماكن معينة أو منع استعمال طريق عامة أو منع ممارسة نشاط معين.

ب- الترخيص :

وهو ما يسمى أيضا بالإذن المسبق ويتمثل في طلب الإذن من السلطة المختصة لممارسة نشاط ومثال ذلك الترخيص بحيازة الأسلحة، حيث يسلم الوالي هذه الرخصة باعتباره ممثلاً للدولة وبعد موافقة المصالح الخارجية للدولة والمكلفة بالأمن² مع العلم أن سحب هذه الرخصة يتم بنفس الشكل وهذا تطبيقاً لنص المادة 30 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 31 يناير 1996 م (أنظر التهميش 5).

ج- الإعلان المسبق :

وهو إجبارية إحاطة الوالي علماً بممارسة نشاط معين قبل البدء فيه وذلك من أجل اتخاذ الاحتياطات الأمنية والتنظيمية اللازمة لهذا النشاط.

د- تنظيم النشاط :

يقصد بتنظيم النشاط: الأعمال التي يقوم بها الوالي بغرض تنظيم أنشطة معينة وكمثال على ذلك تنظيم النقل سواء الحضري أو النفعي حيث يتفرد بهذا التنظيم الوالي داخل إقليم ولايته، بالإضافة إلى تدخل الوالي في تنظيم نشاط العمل وتحديد أيام الراحة الأسبوعية للعمال³.

كما يسهر الوالي على حماية الأفراد وضمان الأمن العام والسهر على تنظيم المظاهرات أو منعها، ولقد تم النص على سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام بموجب مرسوم رقم 83-373⁴، والذي ينص على أن الوالي يجسد سلطة

¹ - جورج فوديل، بيار ديفولفيه، القانون الإداري، ج 2 ط1، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001 م، ص ص 530، 531 .

² - أنظر المادة 07 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 31 يناير 1996 م لشروط حيازة شركات الحراسة ونقل الأموال والمواد الحساسة والأسلحة النارية وحملها واستعمالها ونقلها، ح ر، عدد 33 لسنة 1996 م .

³ - علاء الدين عشي، والي الولاية، المرجع السابق، ص 95 .

⁴ - مرسوم 83-373، المؤرخ في 28 ماي 1983 م يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، ج ر، عدد 22، مؤرخة في 1983/05/31 م .

الدولة على صعيد الولاية، وكما نص قانون الولاية الجديد على أن الوالي يسهر على حفظ أرسيف الدولة والولاية والبلدية¹ وكما يتمتع أيضا بجملة من الصلاحيات في مجال التهيئة العمرانية وهذا طبقا لأحكام النصوص القانونية².

2 صلاحيات الوالي في مجال الضبط القضائي :

لقد نصت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري من القسم الخامس تحت عنوان سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي³، أن للوالي صلاحية القيام بأعمال الضبط القضائي وفقا للشروط الآتية :

-تمارس هذه الصلاحية في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة وعند الاستعجال فحسب وهنا يعني وجوبية توافر حالة الاستعجال.

-عدم علم الوالي أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث.

ولقد نصت هذه المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية على أن الوالي إذا استعمل

هذا الحق فإن سلطته هنا تكون مقيدة، حيث يتعين عليه أن يقوم فوراً بتبليغ وكيل

الجمهورية خلال 48 ساعة، ليتخلى بذلك عن جميع هذه الإجراءات للسلطة القضائية

المختصة مع إرسال الأوراق لوكيل الجمهورية وأن يقدم له جميع الأشخاص المضبوطين.

يمكن أن نشير هنا إلى أن المادة 28 قد تركت السلطة التقديرية للوالي في تقدير مدى الاستعجال من دونه، ولم تضع له أي قيد.

خامسا : صلاحيات الوالي في مجال الانتخاب :

للوالي دورا هاما في الانتخابات المحلية فهو المشرف على العملية الانتخابية، وكما

يساهم في عملية إعداد القوائم وله ممثل في اللجنة الإدارية، وعليه يقوم الوالي في هذا

المجال بـ :

¹ - المادة 120 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

للتفصيل أكثر حول صلاحيات الوالي في مجال الأمن العام، راجع علاء الدين عشي، والي الولاية، المرجع السابق، ص 95 وما بعدها .
² - القانون 05-04 مؤرخ في 14 أوت 2004 م ج ر، عدد 51 صادرة في 15 أوت 2004 م، وهذا القانون يعدل ويتم القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

³ - الأمر 155-66 المؤرخ في 08 يونيو 1966م يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 م ج ر، عدد 84 مؤرخه في 24/12/2006 م .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

-توزيع الناخبون على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد

الناخبين¹، وفي حالة وجود مكتبان أو عدة مكاتب تصويت في نفس المكان "مركز

التصويت"، فإن هذا المركز يوضع تحت مسؤولية موظف يعين ويسخر بقرار من طرف الوالي.

-يمكن للوالي عند الاقتضاء وبترخيص من الوزير المكلف بالداخلية أن يتخذ قرارات لتقديم

ساعة بدء الاقتراع أو تأخير ساعة اختتامه في بعض البلديات وفي سائر أنحاء الدائرة

الانتخابية الواحدة²، كما أن للولاية صلاحية تقديم افتتاح الاقتراع بـ: 72 ساعة على الأكثر وذلك بترخيص من الوزير المكلف بالداخلية.

-يعين ويسخر الوالي أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الاضافيون بقرار³، كما يملك الوالي صلاحية تنفيذ قرار رفض قوائم أعضاء مكاتب التصويت.

-يسخر الوالي عناصر الأمن من أجل مساعدة أعضاء مكتب التصويت المتنقل عند الحاجة⁴.

ومن هنا يمكن القول أن للوالي تأثير مباشر على الهيئة الانتخابية على المستوى

المحلي "الولاية" وبالتالي فهو يؤثر بطريقة غير مباشرة على النظام السياسي الديمقراطي والنظام اللامركزي.

بالإضافة إلى الصلاحيات السابقة الذكر فإن الوالي يتمتع أيضا بصلاحيات نزع الملكية

للمنفعة العامة إذا كان المشروع لا يتجاوز حدود ولايته، أما إذا كان مشروعا وطنيا يعبر عدة ولايات فهو من اختصاص الوزير⁵.

¹ - المادة 27 من القانون العضوي 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 م المتعلق بالانتخابات، المرجع السابق .

² - المادة 29 من قانون الانتخابات، المرجع السابق .

³ - المادة 38/36 من قانون الانتخابات، المرجع نفسه.

⁴ - المادة 41، المرجع نفسه .

⁵ - للتفصيل أكثر بخصوص نزع الملكية راجع وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة، في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الإداري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006 م، ص 21 وما بعدها .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

لقد أطلق المشرع حرية الوالي في اتخاذ أي تدبير يرى من شأنه أن يحافظ على النظام والأمن العموميين، وهذه الحرية ما هي إلا توسيع للسلطة التقديرية للوالي في جميع المجالات وهذا بمجرد إعلان حالة الطوارئ¹.

وفي الأخير وبعد دراستنا ومحاولتنا للإلمام بصلاحيات الوالي كونه ممثل للدولة من جهة وممثل للولاية من جهة أخرى، أصبح جليا لنا أن صلاحيات الوالي التي يمارسها باسم السلطة المركزية أو بوصفه سلطة عدم التركيز أكثر بكثير من الصلاحيات التي يمارسها تحت غطاء المجموعة المحلية "ممثل للولاية" وهو ما يجعل منه سلطة حقيقة لعدم التركيز حيث يظهر الوالي دائما كممثل للسلطة المركزية حتى أثناء القيام بصلاحياته المحلية، وبعد صدور قانون الولاية الجديد 07-12 وقانون البلدية الجديد 10-11 والذان أبقيا على صلاحيات الوالي بل وعززا دوره سواء بصفتة ممثلا للدولة أو كممثل للجماعات المحلية.

حيث يتجلى دور الوالي المهيمن في فرض الرقابة والوصاية من جهة ومن جهة أخرى فهو أداة الاتصال الوطيدة والفعالة بين الجهات المركزية واللامركزية فهو إذن يكرس فعلا مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها²، وهذا هو الأمر الذي يجعل من طبيعة صلاحيات الوالي مركزية وطغيان صلاحياته بوصفه ممثل للدولة عن الصلاحيات المخولة له بوصفه ممثل للولاية.

المطلب الثاني : صلاحيات المجالس الشعبية المحلية :

لقد أعطى نظام اللامركزية المجالس المحلية اختصاصا عاما يتمثل في التدابير اللازمة اتخاذها من أجل ضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للجماعات المحلية ثم فصل بعض هذه الاختصاصات على وجه الخصوص³، وبذلك نقول أن المشرع الجزائري قد اتبع الأسلوب الفرنسي "الأسلوب العام والمطلق" في تحديده لاختصاصات المجالس

1 - المادة 06 والمادة 07 من المرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة طوارئ، ج ر، عدد 10، الصادرة في 1992/02/09 م .

2 - عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 118 .

3 - كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 99.

المحلية، وهذا الأسلوب يركز على وضع الإطار العام مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواءا بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وكمثال على ذلك قانون الولاية أين يحيل في مواطن عديدة إلى التنظيم¹. وعموما يمكن القول أن اختصاصات الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية وهذا ما تم تكريسه بشكل واضح في قانون الجماعات الإقليمية².

الفرع الأول : صلاحيات المجلس الشعبي الولائي :

إن المجالس الشعبية الولائية لها مكانة هامة وبارزة في حياة المواطن والدولة وهذا من خلال مشاركة هذه المجالس في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، وبالإضافة إلى تنوع صلاحيات المجالس في عدة مجالات عن طريق اللجان "تشكيل لجان التحقيق حول المسائل المتعلقة بالتسيير والتنمية في الولاية"³، ويجب أن يراعى في تشكيل اللجان التناسب مع المكونات السياسية للمجالس⁴، ولقد نصت المادة 01/76 من قانون الولاية على أنه "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المدولة".

وعلى العموم فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة ويمكن حصرها فيما يلي:

1 اختصاصات المجلس في المجال الاقتصادي :

يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية :

- يعد مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين فيه الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية حيث يعتبر هذا المخطط كإطار

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 84 .

² - أنظر المواد 73،76،77 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ - أنظر المواد 103،104 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ - علاء الدين عشي، والي الولاية، المرجع السابق، ص 69 .

⁴ - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187 .

للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، كما يناقش المجلس هذا المخطط ويبيدي اقتراحاته¹.

-يقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط.

-يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي، ويشجع تمويل الاستثمارات كما يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية وذلك باتخاذ التدابير الضرورية².

-يقوم المجلس بتطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية وذلك من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين وذلك قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار³.

لقد نص قانون الولاية في ما يخص هذا المجال على ترسانة من المواد القانونية ولكن في حقيقة الأمر فإن هذه النصوص ما هي إلا حبر على ورق حيث أننا نرى في الحياة العملية أن المجالس المنتخبة تواجه صعوبات مادية، وهذا لانعدام الموارد المحلية الذاتية ونقص الموارد البشرية وعدم كفاءتها في التسيير من أجل النهوض بالاقتصاد⁴.

2 اختصاصات المجلس في مجال الفلاحة والري :

يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية:

-يبادر المجلس ويضع قيد التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي، كما يشجع على أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية وبهذه الصفة يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، ويتخذ بالمقابل كل الإجراءات الرامية لانجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه⁵.

¹ - المادة 80 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

² - المادة 82 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

³ - المادة 83 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية .

⁴ - مزباني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010 م، ص 64 .

⁵ - المادة 84 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق .

-يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية، بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، ويساهم في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية¹.

-يعمل المجلس على تنمية الري المتوسط والصغير، كما يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية².

وعموما يمكن القول أن المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال له دور عقيم أمام مركزية القرار والتخطيط "الدعم الفلاحي مثلا"، وهذا ما يستشف من خلال نصوص المواد التي تحتوي على عبارات تدل على هذا مثل "يبادر، يشجع، يعمل..". دون أن نرى هناك نص وحيد ينص على التنفيذ المباشر كأن يقول "ينفذ المجلس".

3 اختصاصات المجلس في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية :

يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية:

-يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها³.

-يصنف ويعيد تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة⁴.

-يبادر بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات⁵.

-يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء وفك العزلة⁶.

1 - المواد 85، 86 من القانون 07-12، المرجع نفسه .

2 - المادة 87 من قانون 07-12، المرجع نفسه.

3 - المادة 88 من القانون 07-12، المرجع السابق .

4 - المادة 89، المرجع نفسه .

5 - المادة 90، المرجع نفسه .

6 - المادة 91، المرجع نفسه .

ولو تمعنا أيضا في هذه النصوص لوجدنا أنها كلها خالية من الصيغة التنفيذية للمجلس وهذا ما يدل على أن هذا الأخير ما هو إلا جهاز مبادرة دون أن يكون له صفة المنفذ.

4 اختصاصات المجلس في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني :

يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية :

لقد نصت المادة 92 من قانون الولاية لسنة 2012 على أن الولاية تتولى في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، كما تتولى تجديد التجهيزات المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المحلية في حسابها. وهنا إن رأينا أن الولاية "تتجز" لكن هذا مع وجود رقابة مالية، وهو ما يعني الحرية المقيدة.

5 اختصاصات المجلس في المجال الاجتماعي والثقافي :

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهامها كثيرة ذات طابع اجتماعي وثقافي نذكر منها:¹

-يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.

-يساهم بالاتصال مع البلديات في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الكوارث والإسعافات والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها، كما يسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية.

-يساهم بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان (تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، حماية الأم والطفل، مساعدة المسنين...)، كما يساهم في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه وذلك بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات والجمعيات التي تتشط في هذا الميدان.

¹ - أنظر المواد من 93 إلى 99 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، مرجع سابق .

-يساهم في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي كما يساهم في تطوير كل عمل يرمي إلى ترقية هذا التراث وتنميته والحفاظ عليه.

-يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية ويثمنها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك

-وبالرغم من هذه الاختصاصات وتعددتها إلا أنها اختصاصات نظرية لا عملية وهو ما

جعل من المجالس الشعبية الولائية غير قادرة على المبادرة وأصبح الرأي المسبق

للوزارات المعنية شرط أساسي لممارسة النشاط المحلي "وهو ما يتناقض مع مفهوم

الاختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان الشؤون المحلية والذي يتميز بحق

المبادرة"¹، وهو ما يؤكد وجود تناقض بين النص والتطبيق.

6 اختصاصات المجلس في مجال التهيئة والتعمير والسكن :

-يتداول المجلس في مجال السكن والتعمير وتهيئة الإقليم وهذا وفقا لما نصت عليه المادة

77 فقرة 07 من القانون 07-12.

-يساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات

المعمول بها².

-يبادر بالأعمال المرتبطة بتهيئة طرق الولاية³، كما يمكن أن يساهم في انجاز برامج

السكن⁴.

-يساهم في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع

المعماري، كما يساهم وبالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء

على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتة⁵.

7 اختصاصات المجلس في مجال البيئة :

لقد نصت المادة 77 من قانون الولاية لسنة 2012 م أن المجلس يمارس في إطار

¹ - علي محمد، المرجع السابق، ص 130 .

² - المادة 78 من قانون الولاية، مرجع سابق .

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 256.

⁴ - المادة 100 من قانون الولاية لسنة 2012، مرجع سابق .

⁵ - المادة 101 من قانون الولاية لسنة 2012 م، مرجع سابق .

الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال حماية البيئة¹. وبموجب هذه المادة فإن للمجلس الحرية بالمبادرة في أي عمل من شأنه المساهمة في حماية البيئة والمحافظة عليها، وكذا اتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة التلوث والأضرار الناجمة عنه.

وعموما في المهام والصلاحيات التي تؤدي إلى حماية البيئة نجدها في نص قانون الولاية 07-12، كما يمكن القول أن معظم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي كلها تساهم في حماية البيئة، كما أن دور الجماعات المحلية في حماية البيئة يظهر من خلال قوانين خاصة بحماية عنصر من عناصر البيئة.

وعموما يمكن القول أن القوانين والنصوص متفرقة ومتشعبة وهذا بالنظر إلى ضعف المنتخبين ونقص الخبرة وقلة الإمكانيات المادية وهو ما جعل هذه القوانين بدون جدوى وغير مطبقة في أرض الواقع وهذا راجع إلى جهل المنتخبين بهذه النصوص².

وفي الأخير يمكن القول أن حصر هذه المسائل التي هي من صميم اختصاص المجلس الشعبي الولائي لا يقيد من حرية هذه المجالس ويجعل اختصاصاتها مقصورة على تلك المسائل بل إن اختصاصها في الواقع يتضمن جميع المسائل التي تهم سكان هذه الولاية³ حيث يستثنى المشرع من هذه المسائل تلك التي يرى أنها من صميم اختصاص السلطة المركزية -فتبقى على ذلك- رغم أنها تهم أهل الولاية -المحافظة - وذلك لبعض الاعتبارات الخاصة⁴.

الفرع الثاني : اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

لقد حدد قانون البلدية الجديد 10-11 في الباب الثاني من القسم الثاني تحت عنوان صلاحيات البلدية صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث أن اختصاصات المجلس البلدي

¹ - المادة 77 فقرة 13 من قانون الولاية لسنة 2012 م .

² - للتفصيل أكثر حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة أنظر :

- محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010 م، ص ص 149، 151.

- الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 م من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل.

³ - المادة 79 من قانون الولاية لسنة 2012 م .

⁴ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 403 .

متعلقة بكل المسائل ذات الصبغة المحلية الخاصة بسكان البلدية¹، وهو لا يعاني إشكالا في هذا المجال لأن البعض يذهب إلى أن معاناة المجلس تكمن في كثرة الاختصاصات وتضخمها وهذا مقارنة مع الوسائل الممنوحة له من أجل القيام بهذه الصلاحيات أو الاختصاصات²، وعموما فإن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي تتعلق بالمجالات التالية ويمارسها طبقا لما نص عليه قانون البلدية³.

1 اختصاصات المجلس في مجال التهيئة والتنمية :

يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية:

- يعد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها⁴، كما يشارك في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها⁵.

- ضرورة إخضاع إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيزي على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس⁶.

- يسهر المجلس على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، كما يبادر باتخاذ كل إجراء من شأنه التحضير وبعث تنمية نشاطات اقتصادية، ويتخذ المجلس من أجل هذا الغرض كافة التدابير اللازمة لذلك كما يساهم في حماية التربة والموارد المائية⁷.

- يتمتع المجلس أيضا بصلاحيات إعداد المخططات التنموية والعمرانية وذلك بموجب المادة 107 من قانون 10-11 وهذه المخططات هي:

أ- المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية pdau :

حيث يقسم إقليم البلدية بموجب هذا المخطط إلى قطاعات أربعة وهي⁸:

1 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 403 .
2 - دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، عدد 1، 2003، ص ص 45، 52 .
3 - المادة 3، 4، من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .
4 - المادة 107 من قانون البلدية لسنة 2011 م .
5 - المادة 108 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .
6 - المادة 109 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية .
7 - المواد 110، 111، 112 من قانون البلدية لسنة 2011 م .
8 - المادة 19 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، عدد 52، لسنة 1990م، المعدل بموجب القانون 04-05، ج ر، عدد 51 لسنة 2004 م .

- القطاعات المعمرة.

- القطاعات المبرمجة للتعمير.

-قطاعات التعمير المستقبلية.

-القطاعات الغير قابلة للتعمير.

ب-مخطط شغل الأراضي :

وهذا الأخير يحضر من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وتتم الموافقة عليه بعد

المداورة من طرف المجلس الشعبي البلدي¹.

وفي ما يخص قطاع السكن فقد نص القانون 10-11 على أن البلدية في مجال السكن

توفر الشروط التحفيزية للترقية العقارية، كما تبادر أو تساهم في ترقية برامج السكن، كما

تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني

والأحياء²، بالإضافة إلى حرص المجلس على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية

والتجهيزات الجماعية وكذا تسمية مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية³.

-يختص المجلس في هذا المجال بمراقبة عملية البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن⁴

وذلك من خلال ضمان تطابقها للتراخيص التقنية والتشريعات العقارية وفي إطار حماية

التراث المعماري فإن المجلس يسهر بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة على المحافظة

وحماية الأملاك العقارية الثقافية وحمايتها⁵، والعمل على ترقيتها من خلال تنظيم أيام

ثقافية من أجل تمجيدها والتعريف بها⁶.

أجريت دراسة سنة 2002 م على بلدية قسنطينة، وخلصت هذه الدراسة إلى أن نسبه

التأطير الفني والتقني كالآتي:⁷

-المهندسين المعماريين 31 بالمائة.

¹ - المادة 34 من القانون 90-29، المرجع نفسه .

² - المادة 119 من القانون 10-11، المرجع السابق .

³ - المادة 120 من القانون 10-11، المرجع نفسه .

⁴ - المادة 115 من القانون 10-11، المرجع نفسه .

⁵ - المادة 116 من القانون 10-11، المرجع نفسه .

⁶ - القانون 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المؤرخ في 15/06/1998 م، ج ر، عدد44 لسنة 1998 م .

⁷ - محمد الهادي العروق، التهيئة والتعمير في صلاحية الجماعات المحلية، ملتقى حول التسيير الجماعات المحلية، أيام 09 و10/01/2008 م،

جامعة قسنطينة، ص 36 .

-مهندسي الدولة 3 بالمائة.

-الأطباء البيطرة 0.9 بالمائة.

-حاملي الليسانس 2.9 بالمائة.

وهذه النسب هي من مجموع 3150 عاملا.

من خلال هذه النسب نجد أن نسبة التأطير الفني والتقني يقابلها حوالي 312 عاملا

وهذا مقابل 2838 عامل غير مؤهل وعليه فإنه من المستحيل احترام قواعد التعمير في

ظل نقص الوعي وضعف التأطير، وهو ما ينتج عنه فشل الرقابة¹.

عموما يمكن القول أن أغلب المدن الجزائرية تعاني من مشاكل عمرانية منها مثلا

"البناءات الفوضوية وغير المطابقة للمواصفات، اتساع المحيط العمراني على حساب

الأراضي الفلاحية..." وهذا إن دل فإنه يدل على عدم تطبيق كل هذه النصوص القانونية.

2 اختصاصات المجلس في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز :

يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية:

-السهر على المحافظة على الوعاء العقاري مع منح الأولوية في تخصيصها لبرامج

التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، كما تسهر أيضا على الحفاظ على الأملاك

العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة².

-تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة

لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، كما يمكنها القيام بتهيئة

المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية³ بالإضافة إلى

حماية الطابع الجمالي وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية⁴.

-المشاركة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية كما هو محدد في التشريع الساري

المفعول وإحياء المناسبات الوطنية لا سيما تلك المتعلقة بالثورة التحريرية⁵.

¹ - علي محمد، المرجع السابق، ص 180.

² - المادة 117 قانون 10-11، المرجع السابق .

³ - المادة 118 قانون 10-11، المرجع نفسه.

⁴ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 29.

⁵ - المادة 121 قانون 10-11، المرجع السابق .

عموما يمكن القول أن كل هذه النصوص ما هي إلا حبر على ورق وهو ما قيل من قبل وهذا راجع إلى ضعف التأطير ونقص الوعي وقلة الموارد المالية والبشرية.

3 اختصاصات المجلس في المجال الاجتماعي والثقافي والرياضي والتربوي :

لقد أسند المشرع إلى المجلس الشعبي البلدي مهمة التنشيط الاجتماعي في مجالات عديدة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر «التشغيل، السكن، التعليم... الخ»، وبالرجوع إلى نص المادة 122 من قانون البلدية الجديد نجدها تنص على أن البلدية تتخذ كافة الإجراءات وذلك قصد انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية مع ضمان صيانتها، كما تقوم البلدية بإنشاء وتسيير المطاعم المدرسية وضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك وهذا كله يدخل في المجال المدرسي.

أما بالنسبة للمجال ما قبل المدرسي فإن المشرع قد نص صراحة على أن للبلدية وفي حدود إمكانيتها أن تتخذ عند الاقتضاء كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدات الأطفال والتعليم التحضيري¹.

وبالنسبة لمجال الأجهزة الاجتماعية نجد أن المشرع قد ألزم البلدية وفي حدود إمكانيتها بـ:²

- انجاز الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافية والتسليية التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها.
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على تراب البلدية مع ضمان الحفاظ على الممتلكات الخاصة بالعبادة، كما تشجع البلدية ترقية الحركات الجمعاعوية.
- أما فيما يخص اختصاصات المجلس في المجال الرياضي والثقافي فقد أسند المشرع إلى المجلس اختصاصات عديدة في مجال الشبيبة والرياضة وفي المجال الثقافي.

¹ - المادة 122 ف 5 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه .

² - المادة 122، المرجع نفسه .

ففي مجال الشبيبة والرياضة جاء بالمرسوم 371/81¹، في مادته الثانية والتي تنص على أن البلدية مكلفة بانجاز المركبات الرياضية البسيطة²، كما تتكفل بتنظيم "جولات رياضية، تنشط المهرجانات الرياضية البلدية..."، بالإضافة إلى مساهمتها في انجاز الهياكل القاعدية الجوارية الرياضية³.

أما في المجال الثقافي فإننا نجد أن البلدية تتخذ كل التدابير الموجهة لترقية التعليم الثقافي والفني⁴، وفي هذا المجال تقوم البلدية بما يلي⁵:

- تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية.

- الحث على المطالعة اليومية.

- تنظيم المعارض والأسابيع الثقافية.

- المحافظة على الفنون الشعبية.

4 اختصاصات المجلس في مجال حفظ الصحة والطرق البلدية :

يسهر المجلس بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول

بهما المتعلقين بحفظ الصحة⁶ والنظافة العمومية وخاصة في المجالات التالية⁷:

- توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها.

- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

- مكافحة نواقل الأمراض.

- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

- صيانة طرق البلدية وإشارات المرور التابعة لها.

¹ - المرسوم 371/81 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 م يحدد الصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الشبيبة والرياضة، ج ر، عدد 52 لسنة 1981 م .

² - مثل ساحات الألعاب الرياضية، أحواض السباحة، قاعات مختلف الرياضات ... الخ

³ - المادة 122 قانون 10-11، المرجع السابق .

⁴ - المادة 122 قانون 10-11، المرجع نفسه.

⁵ - المادة 02 من المرسوم 382/81 المؤرخ في 26 /12/ 1981 م يحدد الصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الثقافة، ج ر، عدد 52 لسنة 1981 م .

⁶ - المرسوم 374/81 مؤرخ في 1981/12/26 م يحدد صلاحيات البلدية واختصاصاتها في قطاع الصحة، ج ر، عدد 52 لسنة 1981 م .

⁷ - المادة 123، قانون 10-11، المرجع السابق .

بالإضافة إلى هذه الاختصاصات فقد نص المشرع في المادة 124 على أن البلدية وفي حدود إمكانياتها وفي إطار تحسين الوضع المعيشي للمواطن، أن تقوم بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، كما تساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

5 اختصاصات المجلس في المجال السياحي والاقتصادي :

لقد رخص المشرع للمجالس الشعبية البلدية القيام بكل مبادرة تهدف إلى تطوير الجانب السياحي من خلال إنشاء الفنادق المطاعم، المراكز الترفيهية، المخيمات السياحية بالإضافة إلى حدائق التسلية والحمامات المعدنية الصغيرة وتهيئة الشواطئ والقيام والسهر على حسن استغلالها وتسييرها¹، ولها في سبيل ذلك أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة من أجل المحافظة على المهام السياحية هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد رخص القانون البلدية الجديد للمجالس الشعبية البلدية القيام بجميع الأنشطة الاقتصادية المندرجة ضمن المخطط التنموي ولهذا الغرض فإن المجلس يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته² وفي الواقع نجد أن البلدية لا تستطيع الخوض في مجال الاستثمار وهذا راجع إلى ضعف الموارد المالية، فكيف يمكننا القول بالاستثمار والبلدية لا تتوفر على التجهيزات الأساسية لها³.

عموما وبعد دراسة معظم الأحكام والنصوص المتعلقة بصلاحيات المجالس الشعبية البلدية يتضح لنا أن المشرع قد اتبع في تحديد الاختصاصات طريقة تركز على وضع الإطار العام وهذا على غرار الأسلوب الفرنسي⁴، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم وفي الواقع فإن هذه التنظيمات إما أن تصدر دون أن تنتازل فيها السلطة المركزية فعلا عن الاختصاص الممنوح للمجالس المحلية وهو ما ينتج عنه تداخل الصلاحيات أو لا يصدر هذا التنظيم أصلا فيصبح

¹ - المرسوم 371-81 مؤرخ في 1981/12/26 م والمحدد لصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في القطاع السياحي، ج ر عدد 52 لسنة 1981 م.

² - المادة 111 من القانون 10-11، المرجع السابق.

³ - lahcéne seriak: Décentralisation et animation des collectivités locales ENAG/ éditions algerie, 1998, pp30,31.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 159.

الصلاحية غير مطبقة¹، ومن جهة أخرى يحتاج تجسيد هذه الصلاحيات إلى وسائل مادية وبشرية لطالما افتقرت إليها المجالس البلدية بالإضافة، إلى قدر من الاستقلالية²، كما أن

الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ ذلك أن البلدية

تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها المصالح التقنية

للدولة³، وهو ما يجعل من استقلالها القانوني شكليا بحثا وخاليا من المعنى⁴.

المطلب الثالث : مجال ممارسة المجالس المحلية لصلاحياتها في مواجهة الوالي :

من خلال ما تعرضنا له سابقا فإنه يتضح لنا جليا مدى اتساع صلاحيات الوالي خاصة

في كونه ممثلا للدولة، ومعرفة مدى الاتساع أيضا لصلاحيات المجالس المحلية خاصة

منها المجالس البلدية ومدى تدخلها في كل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلا

أنه أيضا نرى أن هذه الاختصاصات أو الصلاحيات مقيدة، ولمعرفة مدى فعالية المجالس

الشعبية المحلية في ممارسة صلاحياتها ارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

-الازدواج الوظيفي ومدى تأثيره على الجماعات الإقليمية (فرع أول).

-محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها(فرع ثاني).

-شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية (فرع ثالث).

-امتياز الوالي على المجالس المحلية المنتخبة (فرع رابع).

-الفرع الأول : الازدواج الوظيفي ومدى تأثيره على الجماعات الإقليمية :

إن لتنوع اختصاصات الهيئات التنفيذية الإقليمية وتمثيلها للدولة وللجماعات الإقليمية

تأثير بالغ على استقلالية الجماعات الإقليمية، وهذا التأثير يظهر جليا بالنسبة للولاية أما

بالنسبة للبلدية فإن الهيئة التنفيذية فيها منتخبة.

1 - بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90، أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006 م، 2007، ص 183

2 - بوشامي نجلاء، المرجع نفسه، ص 183 .

3 - المادة 115.116. 123، قانون البلدية، 10-11، المرجع السابق .

4 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 202 .

إن أمر الولاية يختلف على ما هو عليه في البلدية بحيث نجد أن الوالي وكأداة تأثير غير مركزة للتسيير المركزي يحقق أهداف هذا التسيير من خلال صلاحياته التي يمارسها بهذا الشكل والتي يغلب في تعدادها على الصلاحيات الأخرى وذلك ما يضيف عليه الطابع غير الممركز أكثر من الطابع المحلي¹، فهو ممثل للدولة وفي نفس الوقت يحوز بحكم اختصاصاته المحلية سيطرة شبه تامة على المداولات.

ولقد تساءل البعض عما إذا كان الأزواج الوظيفي للوالي هو إدماج للتوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري حيث يظهر دور الوالي في كل جهة كما يظهر ممثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بالدور المحلي².

ويبقى الوالي هو الاتصال بين الجهات المركزية واللامركزية، فكل ما تم اقتراحه من طرف المجالس الشعبية والغير مدعم أو مدافع عنه من طرف الوالي يبقى مراسلة غير فعالة³.

كما أن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي عمليا لا تتجاوز المسائل التنفيذية و الاطلاع على وضعية أي قطاع، و المفروض أن لا يتجاوز دور المراقبة و المصادقة على النفقات إلى الوالي كما أن حق الاقتراع يجب أن يكون بمبادرة من المجلس و ليس من الوالي، وبذلك تدعم سلطة المجلس كسلطة مداولة حقيقية لا سلطة مداولة استشارية وهو ما يحول دون الوصول إلى تسيير لا مركزي حقيقي نابع من المنتخبين المحليين في شؤونهم الخاصة⁴.

إن الأصل هو سمو الهيئة التداولية عن الهيئة التنفيذية المتمتعة بالأزدواجية الوظيفة ولكن في الواقع نرى العكس حيث تطغى الوظيفة التنفيذية على الهيئة التداولية وهو ما يظهر من خلال⁵ أن المجلس الشعبي الولائي مختصا بالتداول والوالي مختص بالتنفيذ وهو ما لا يتوافق مع مبادئ الاستقلال اللامركزي، مما أدى بالهيئات المحلية إلى

1 - عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 117 .

2 - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 55.

3 - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 56.

4 - عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 117 . 118 .

5 - صالح عبد الناصر، المرجع نفسه، ص 56 وما بعدها .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

الخضوع المباشر لتعليمات أجهزة عدم التركيز لمباشرة اختصاصاتها وهو ما أوجب علينا اقتراح تجريد الوالي من المهام التنفيذية وإرجاعها لرئيس المجلس الشعبي الولائي مع الإبقاء فقط على صلاحياته كمثل للدولة وهذا من أجل خلق التوازن بين المركزيين¹، بالإضافة إلى الفصل بين اختصاصات الدولة والمجموعات المحلية مع التحديد الدقيق والواضح لمفهوم وحدود الوصاية الإدارية².

وخلاصة القول أن المشرع وبالرغم من اعتماده على الأسلوب العام في توزيع الاختصاص إلا أن هذا لم يضمن استقلال الجماعات المحلية وظيفيا بسبب الرقابة المشددة " الرقابة الوصائية " وهو ما سوف ندرسه في المبحث الموالي " المبحث الثالث من الفصل الثاني".

الفرع الثاني : محدودية الموارد البشرية وعدم كفاءتها :

تعد الموارد البشرية للمجالس المحلية عاملا من عوامل ضعفها أمام السلطات الممنوحة للوالي وهذا بالنظر إلى الدستور وقانون الانتخابات أين يسمح كل منهما لأي مواطن تتوفر فيه الشروط المطلوبة للترشح، دون أن يضع أي منهما أي قيد أو شرط يتعلق بالمستوى العلمي أو الثقافي المطلوب من أجل تقمص هذه المناصب ويبقى أمر الشرط أو القيد رهين الأحزاب السياسية وهذا ما من شأنه المساس بالسير الحسن للجماعات المحلية³، وعموما يبقى مستوى التأهيل يختلف بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية⁴.

1 - مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي ومركز الوالي .

2 - مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، المرجع السابق، ص 51 .

3 - مصطفى دريوش، الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 95.

4 - نوال بو كعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر - دراسة حالة ولاية جيجل -، رسالة مقدمة ضمن متطلبات - نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر -3-، 2010 م، ص 127 .

أنظر الجدول التالي :

الفئات غير المؤهلة	مستوى التأهيل	
37	12	على المستوى الوطني
12	17	على المستوى المركزي
55.94	11.85	على المستوى الولائي
89.6	4.78	على المستوى البلدي

المصدر : <http://www.m.makotoblog.com/search?>

ومن خلال ما سبق يتضح لنا جليا أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من أزمة حادة في المورد البشري الذي يتسم بتضخم كمي ونقص نوعي¹. إن مشكل التأطير على المستوى الولائي لا يطرح أشكالا كبيرا وهذا على أساس أن المجلس المنتخب ورئيسه محاطين بإدارة معينة من طرف السلطة المركزية، وبالمقابل فإن مشكل التأطير على مستوى البلديات يطرح وبحدة وهذا راجع إلى ضعف التأطير خاصة من الناحية النوعية²، حيث لا يجد المجلس المنتخب ولا رئيسه الإطار اللازمة والمتخصصين القادرين على الإسهام في تسيير البلدية وهذا على عكس الولاية. إن ما يؤخذ على المشرع في القانون الجديد أنه لم يدرج أي مادة تتعلق بكفاءة العنصر البشري المقدم على الترشح لتولي منصب في المجالس المنتخبة وهو ما ساهم في غياب فعالية المجالس المحلية.

الفرع الثالث : شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية :

الأصل أن ميزانية الإدارة المحلية هي المنهاج الحقيقي لها، التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية

¹ - lahcéne seriak, op, cit, p 29.

² - للتفصيل أكثر حول هذه النقطة راجع العلمي بن عطاء الله، علاقة الموارد البشرية بالتنمية المحلية - دراسة حالة ولاية ورقلة - مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011 م، 2012 م، ص 14 وما بعدها.

على تحقيقها، وبالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جدا وهو يلعب من الناحية السياسية دور أساسي لأنه يعبر عن استقلاليتها في التسيير بحيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها، وفي إطار برنامجها السياسي، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية من أجل سد العجز وإعادة توازن الميزانية، فإن ظاهرها مساعدة وباطنها فيه تقييد للحرية وحد من الاستقلالية وهذا تطبيقا لفكرة "من يدفع نقود"¹، والأصل أن الجهات الحكومية تدفع دون التحكم لأن في التحكم خرق للامركزية هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الحكومة لا تستطيع أن تدفع النقود دون متابعة طريقة صرفها².

وعليه فإن المساعدات الحكومية تكون ضمن إطار قانوني يحدد إجراءات منح المساعدات وكيفية إنفاقها وأشكال الرقابة عليها، وبذلك تحتفظ السلطة المركزية بحق الإشراف والتوجيه والرقابة³.

ويمكن أن نذكر أهم تأثيرات الإعانات الحكومية على استقلالية الجماعات الإقليمية في النقاط التالية:

1 توجيه القرار المحلي :

إن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في ممارسة صلاحياتها ولا يكون لها ذلك في ظل الإعانات المالية المركزية، والتمويل المركزي للمشروعات يبين رغبة هذه الأخيرة في القيادة المحلية وهو ما يجعل الجماعات الإقليمية خاضعة لوصاية السلطة المركزية، وبذلك تكون الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية⁴، فتصبح هذه الوصاية فعلية وقد تتعدى السلطة المركزية ذلك بممارسة حق اختيار

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 168 .
2 - صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 64 .
3 - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص ص 40، 41 .
4 - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 41 .

الحاجيات المحلية لتكون التنمية المحلية بمقتضى ذلك صادرة من القمة أي بقرارات مركزية¹.

ففي مجال التهيئة العمرانية وترقية البلديات تتم بقرارات صادرة عن السلطة المركزية مع استشارة السلطات المحلية لأنها تتطلب موارد مالية كبيرة².

2 تخصيص الإعانات :

تظهر هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهذه الإعانات بإرادتها المنفردة فهي التي تقرر منحها وتحدد نسبتها وتخصيصها وتوجه صرفها لتصبح الهيئات المحلية في هذا الإطار تدخل ضمن نظام التركيز الإداري وليس ضمن النظام اللامركزي³.
إن الإعانات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية للجماعات الإقليمية قد تكون إما تخصيصية أو غير تخصيصية وعليه فالإعانات الغير تخصيصية هي الغلاف المالي المخصص للاستثمارات المحلية ولا تحدد فيه المشاريع التي سوف تمويل وأما الإعانات التخصيفية، فهي تمنح لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار من أجل تحقيق برامج التنمية المحلية⁴.

ويجب أن تصرف فيما خصصت له ولقد نص المشرع على أسلوب الإعانات التخصيفية في نص المادة 172 فقرة أخيرة من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية بقوله "توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله"، كما جاء في نص المادة 154 فقرة أخيرة من القانون 07-12 المتعلق بالولاية أي أنها تخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله⁵.

يبقى الغرض من التخصيص المنصوص عليه في القانون هو التسيير الحسن والعقلاني للموارد المالية، ومن جهة يتحول فحوى هذه المساعدة من مساعدة للجماعات الإقليمية إلى

1 - كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 34، رقم 02، 1996، م، ص 358 .
2 - مزباني فريدة، المرجع السابق .
3 - رابح حلايمية، الآثار الإيجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1992/1993، م، ص 174 .
4 - مزباني فريدة، المرجع نفسه، ص 40 .
5 - المادة 172 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .
- المادة 154 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية .

وسيلة للتدخل في الشؤون المحلية¹، وهو ما يقضي تماما عن الاستقلالية المحلية والتي تعتبر من أسس استقلالية اللامركزية.

3 الرقابة على المشاريع التنموية المحلية :

إن الإعانات المركزية التي تتلقاها الهيئات المحلية تؤدي إلى إخضاعها إلى رقابة السلطة المركزية ومثال ذلك الرقابة التي تباشرها المصالح التقنية عند التأشير التقنية على المشاريع ومتابعتها كما تلتزم الهيئات المحلية " كل من رئيس البلدية والوالي " في إطار مخططات التنمية بإرسال تقارير دورية للسلطة الوصية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي ونسبة إنجاز المشروع².

أما في ما يخص إعانة الصندوق المشترك للجماعات المحلية³ والذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ويخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية مهمته الأساسية تسيير وتمويل صندوق التضامن وصندوق الضمان للبلدتين وكذلك الولايتين المنصوص عليهما في المواد من 211 إلى 214 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والتي تتكفل بدورها بتمويل ميزانية البلدية، كما يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بتقديم المساعدات المباشرة للجماعات المحلية⁴، وفي هذا الإطار قام المشرع بإنشاء لجنة مركزية لمتابعة إعانات التجهيز والاستثمار⁵، وهذا بالإضافة إلى التقارير الدورية⁶.

وكخاتمة حول التمويل المركزي وأثره على استقلالية الجماعات المحلية فإننا نرى أنه هناك تناسب طردي بين الإعانات الحكومية والرقابة المركزية فكلما زادت الإعانات زادت شدة الرقابة، وهو ما يشكل تهديدا واضحا على استقلالية الجماعات الإقليمية.

1 - كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص 347 .

2 - كراجي مصطفى، المرجع نفسه، ص 345 .

3 - أحدث بموجب المرسوم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04 م، ج ر، رقم 45 في 1986/11/05 م، المعدل المتمم .

4 - أنظر المواد 01، 02، 11، 12، 13، 14، 15، 16 من المرسوم 86-266، مرجع سابق .

5 - تضم هذه اللجنة ممثلين عن وزارة الداخلية والمالية والتخطيط والتهيئة العمرانية .

6 - كراجي مصطفى، المرجع السابق، ص 345 .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

كما يقول الأستاذ "رويسون" " أن تدخل الحكومة يعني النهاية الحقيقية للاستقلال وهو ما يجعل من الهيئات المحلية مجرد أداة لاستقبال وتنفيذ سياسة الحكومة¹، وهو ما نراه من خلال التمويل المركزي للجماعات المحلية حيث أن الإعانات المركزية تخضع الهيئات المحلية إلى أوامر السلطة المركزية وهو كما ذكرنا سابقا " من يدفع يقود".

ومن جهة أخرى نرى أنه لم يقتصر تدخل الحكومة على أعمال الهيئات المحلية المالية فحسب وإنما ذهب إلى أبعد من ذلك فتدخل في المسائل المتعلقة بموظفي تلك الهيئات لأن الأصل أن المجالس المحلية "الهيئات المحلية" مادام أنها تتمتع بالاستقلالية فإنها حرة في اختيار موظفيها وأن حريتها في هذا الشأن تمتد إلى اختيار الموظفين الذين يخضعون لها من حيث التعيين والترقية والتأديب والفصل ولكن الحكومة أخذت في الوقت الحاضر تتدخل في مثل هذه المسائل²، وهذا كله جزاء التمويل المركزي.

وحتى تكون هذه الإعانات غير مؤثرة على استقلال الهيئات المحلية يجب أن تكون الإعانات غير مخصصة وغير مشروطة أي أنها غير مقيدة بشروط وغير موجهة كما ذكرنا سابقا، هذا من جهة ومن جهة أخرى يجب على الهيئات المحلية الرفع من مواردها المالية من خلال تشجيع الاستثمار المحلي وإحياء روح التضامن لدى السكان المحليين³، وكل هذا وذاك من أجل الحفاظ على معالم الاستقلالية.

الفرع الرابع : امتياز الوالي على المجالس المحلية المنتخبة :

يوضح الفقه بأن هناك أسباب جوهرية من أجل تبني ونجاح اللامركزية وهذه الأسباب⁴:

- توفير إدارة كفؤة حيث أن المشاريع المحلية أكثر تجاوبا لحاجات وظروف المجتمع المحلي.

¹ - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 218 .

² - المرجع نفسه، ص 220.

³ - مزياتي فريدة، المرجع السابق، ص 41.

⁴ - د.محمد محمود الطعمنة (نظم الإدارة المحلية "المفهوم والفلسفة والأهداف")، الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنعقد في 20/18 أغسطس 2003 م، صلالة سلطنة عمان، 2003 م، ص 06 .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

- ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليون.
- خلق روح التضامن بين وحدات الإدارة المحلية.
- المحافظة على حقوق الأقليات¹، من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم وهذا ما لا يتحقق من خلال الصلاحيات الممنوحة للوالي حيث يحوز على سيطرة شبه كاملة على المجالس المحلية المنتخبة كما ذكرنا سابقا، ويظهر جليا تفوق الوالي على المجلس الشعبي الولائي من خلال هيمنته على مداولاته²، بالإضافة إلى كون الوالي هو الأمر بالصرف على المستوى الولائي وهو من يتولى عملية الإعداد التقني لميزانية الولاية³، وإذا كان المشرع قد نظم العلاقة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي في شكل نوع من الرقابة المتبادلة فإننا لا نرى سوى أن الوالي يقوم بتقديم تقريرا عند افتتاح كل دورة عادية عند تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة كما يطلع المجلس⁴ سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية وهذا ما جاءت به المادة 103 من القانون 12-07 السابق الذكر.

بالإضافة إلى سلطة الوالي على مداولات المجلس الشعبي الولائي من جهة، نرى أن المشرع قد زاد من هيمنة الوالي على المجالس المحلية من خلال منحه السلطة التقريرية المتمثلة في إصدار القرارات وهو ما يعبر عنه بالعمل الإداري الانفرادي⁵، والقرارات الإدارية باعتبارها آلية قانونية يمارس بواسطتها الوالي اختصاصاته يمكن وصفها بأنها تختلف باختلاف مواضيعها وأهدافها من حيث قوتها وحصانتها، فقد تكون تنفيذ القانون أو

¹ - بخصوص المحافظة على حقوق الأقليات راجع : عماد شاوي وحنان حاجي، حقوق الأقليات بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي، مجلة الفقه والقانون، عدد 16 لسنة 2014 م، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر، ص 199 وما بعدها .

² - أنظر المواد 15، 16، 23، 24، 31، 52، 53، 54، 57، 102، 103 من القانون 10-07، مرجع سابق .

³ - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 77.

⁴ - بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن هيمنة الوالي تظهر من خلال ممارسته للوصاية الإدارية ولا يملك تجاه المجلس الشعبي البلدي سوى طلب الانعقاد في دورة غير عادية المادة 117 من قانون 10-11 .

⁵ - بن تازي علي، المرجع السابق، ص 300.

تنظيم أو لقرار أقوى منه درجة، كما قد تكون هذه القرارات لمجابهة ظاهرة أو حادثة طارئة¹.

عموما يمكن القول أن المشرع قد خص هذه الصلاحية بمجموعة من المواد القانونية في قانون الولاية الجديد²، كما تتسم قرارات الوالي بالطابع الإلزامي وتخضع لقاعدة التنفيذ المباشر ويؤدي عدم الامتثال لها إلى الوقوع في دائرة العقوبات الإدارية أو الجزائية مع إمكانية لجوء الوالي إلى التنفيذ الجبري من خلال تسخير القوة العمومية³ وللوالي سلطة تقديرية للجوء إلى هذه الوسيلة وهو ما منحه إياه النصوص القانونية⁴. يملك الوالي أيضا وسيلة إصدار التعليمات والمنشورات وهي من أهم الآليات التي تمكنه من ضبط إدارة الولاية والتحكم في الكم الهائل من الموظفين العاملين تحت سلطته⁵. وبما أن للوالي اختصاصات تمثيلية على مستوى الولاية كما ذكرنا سابقا بصفته ممثلا للولاية والثاني بصفته ممثلا للدولة فإنه يمكننا أن نتساءل عن مدى رقابة القضاء الإداري على كل هذه الصلاحيات.

فباعتبار الوالي ممثلا للولاية فإنه بهذه الوضعية يعتبر منفذا للقرارات التي تصدر عن مداورات المجلس الشعبي الولائي⁶، كما أنه يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات ويؤدي باسم الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك⁷.

والاستنتاج الذي يمكن الوصول إليه من خلال العمل الذي يقوم به الوالي هو:

- أنه " وفي حالة التنفيذ المباشر لمداورات المجلس الشعبي الولائي يمكن لنا أن نحرك

الدعوى القضائية ضد المجلس وما الوالي إلا منفذا للعمل تنفيذا ماديا فقط".

1 - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، 1999 م، ص 66.

2 - المادة 124، 125، 126، من قانون 07-12، مرجع سابق.

3 - أنظر المواد 115، 116، 117 من قانون 07-12، مرجع سابق.

4 - بن تازي علي، المرجع السابق، ص 304.

5 - عشي علاء الدين، والي الولاية، مرجع سابق، ص 91.

6 - المادة 102 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

7 - المادة 105 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

- أنه وفي حالة التمثيل يكون الوالي ممثلا للولاية التي يمكن أن تكون مدعية أو مدعى عليها باعتبارها ذات شخصية معنوية، أما الوالي فلا يمكن اعتباره كذلك لأنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية بل هو ممثل لها فقط وعليه ترفع الدعوى ضد الولاية قصد منازعتها أو مراقبتها قضائيا أمام القضاء الإداري¹.

من خلال ما سبق يتضح لنا جليا أن الوالي أمام القضاء موقفه سلس وبسيط مقارنة بالمجلس الشعبي الولائي وهذه أيضا من مظاهر هيمنة الوالي على المجالس من خلال تحمل المجلس المسؤولية دون الوالي أمام القضاء الإداري، وما الوالي هنا إلا منفذا أو ممثلا وهو ما يمكنه من التهرب من المسؤولية، وما يجعل من المجلس حذرا جدا في اتخاذ المداوالات.

بالإضافة إلى كل هذه الامتيازات الممنوحة للوالي دعم الوالي بالإدارة المساعدة والتي تتمثل في أجهزة إدارية تنفيذية وأخرى استشارية².

والأجهزة التنفيذية تتمثل في إدارة الولاية والمصالح الخارجية للدولة (المديريات).

1 إدارة الولاية :

لقد حدد المرسوم 94-215³ هياكل وهيئات الإدارة العامة للولاية في:

- مجلس الولاية والذي يعمل على التنسيق بين الأعمال الوالي ومديري الولاية والمجلس الشعبي الولائي المنتخب والمؤسسات والمرافق العمومية الأخرى.

- الوالي المنتدب للأمن⁴.

- الأمانة العامة.

- الديوان.

¹ - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 م، ص 46، 47.

² - ناجي عبد النور، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحكومة، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010 م، ص 120، 121.

³ - المرسوم 94-215، بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مرجع سابق.

⁴ سوم التنفيذي 92-347 مؤرخ في 14 سبتمبر 1992 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج ر، عدد 67، لسنة 1992.

-المفتشية العامة¹.

-مديرية الإدارة المحلية ومديرية التنظيم والدائرة.

وهنا فإن دور الوالي يكمن في إخضاع مجموع مستخدمي الولاية إلى تعليماته وتوجيهاته² وتكون هذه الأجهزة كلها تحت سلطته.

2 المصالح الخارجية (المديريات) :

تعتبر القطاعات الوزارية ممثلة على مستوى الولاية باستثناء وزارة الخارجية بفروعها التي تعتبر امتداد لها على المستوى المحلي³ بالإضافة إلى وجود مديريات لها تمثيل جهوي، هذه المديريات تمثل مصالح الدولة وتخضع لها مباشرة هذا من جهة، وهي ممثلة في مجالس الولاية من جهة أخرى⁴.

ولو أعدنا النظر إلى المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي لوجدنا أن كلا منهما يعاني عجز سواء من ناحية اتخاذ القرارات التي هي حكر على الوالي، هذا فيما يخص المجلس الشعبي الولائي بينما المجلس الشعبي البلدي فهو خاضع خضوع تام للوصاية الإدارية والمتمثلة في سلطة الوالي.

بالرغم من منح المشرع سلطات واسعة وعديدة للمجالس المحلية إلا أنها لا ترقى إلى أن تكون متمتعة بالاستقلالية التامة وهذا راجع إلى كون أن السلطة التقريرية موضوعة بيد الوالي، وهو موظف الإدارة المركزية مما يظهر جليا عند دراسة النصوص القانونية المتعلقة بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي التي نجدها خالية من الصيغة التنفيذية وكلها تبدأ بعبارة إما " يقدم، يبادر، يعالج، يساهم. .."⁵ وهو ما يجعلنا نتساءل عن مدى نجاعة هذه النصوص.

أما بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية فإنها تتمتع بصلاحيات واسعة وملمة والإشكال لا يثور حول صلاحيات المجلس بل يثور حول صلاحيات رئيس المجلس (الهيئة التنفيذية)

¹ - المرسوم التنفيذي 94-216 مؤرخ في 23/07/1994 م المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج ر، عدد 48 لسنة 1994م.

² - المادة 2، 3 من المرسوم 215/94 المرجع السابق.

³ - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 121 .

⁴ - لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 25 .

⁵ - أنظر المواد من 73 إلى 79 من قانون الولاية 07-12 .

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

الذي يتمتع بصلاحيات كممثل للولاية¹ وكممثل للدولة² وبمقارنة صلاحياته بهاته الصفتين لوجدنا أن صلاحياته كممثل للدولة أكبر بكثير من كونه ممثل للبلدية وهو ما يجعل من رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع للوالي لا عن طريق الوصاية وإنما أصبحت بمثابة خضوع المرؤوس للرئيس.

وكخلاصة عما سبق فإننا نجد أن الوالي قد بسط هيمنته على الهيئات المحلية المنتخبة وذلك من خلال وجوده الدائم كسلطة لعدم التركيز³، وعليه نرى ضرورة إعادة النظر في الصلاحيات الممنوحة للوالي كونه ممثل للدولة وقصر صلاحياته فقط على كونه ممثل للولاية من جهة ومن جهة أخرى بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه من الضروري جدا أن يعاد تقليص صلاحياته كممثل للدولة ومحاولة موازاتها مع كونه ممثل للبلدية.

وبالرغم من صدور قانون الجماعات المحلية الجديد⁴، إلا أن الملاحظ أن الإدارة المحلية (الجماعات الإقليمية) في الجزائر ما زالت تعاني من التبعية المطلقة للسلطة المركزية وهو ما ذهب إليه وزير الداخلية السابق "يزيد زرهوني" في جريدة الخبر المنشورة يوم: 27 جوان 2007 بقوله: "... تكلمنا عن مراجعة صلاحية الولاية وهذا لا يعني أننا سنفوض البعض منها للمنتخبين وسيبقى الوالي المنسق الأساسي والوحيد في الميدان...".

كما دعم الوالي أيضا بصلاحيات أخرى وهي صلاحية تفويض التوقيع، وهو ما جاءت به المادة 126 من قانون الولاية... "يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"، وتطبيقا لهذه المادة فقد منح المرسوم 94-215 الولاية أن يفوضوا توقيعهم لكل من رئيس الديوان، ورؤساء الدوائر أو لأي عضو من أعضاء مجلس الولاية⁵.

¹ - أنظر المواد من 77 إلى 84 من قانون 10-11، مرجع سابق .

² - أنظر المواد من 85 إلى 95 من قانون 10-11، المرجع نفسه .

³ - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 74 .

⁴ - قانون الولاية 07-12 وقانون البلدية 10-11 .

⁵ - المرسوم 94-215، مرجع سابق .

بالإضافة إلى كل هذه الصلاحيات والامتيازات فإن الوالي يجتمع كل سنة بأعضاء الحكومة تحت إشراف رئيس الجمهورية وهو الأمر الذي يجعل منها فضاء للتنسيق المباشر بين مستويات الإدارة وتشكل وسيلة من وسائل الإدارة المركزية في توجيه السياسة العامة حيث تعد هذه اللقاءات ذات طابع سياسي أكثر منها طابع إداري¹، وهو ما يجرنا للقول أن كل هذه الوسائل الموضوعة تحت سلطة الوالي ما هي إلا تقوية لدوره كممثل للسلطة المركزية على المستوى المحلي.

المبحث الثالث : علاقة الوالي بالمجالس المحلية المنتخبة :

تخضع الجماعات المحلية الإقليمية لمختلف أشكال الرقابة من الرقابة السياسية إلى الرقابة الإدارية، والرقابة المالية والرقابة القضائية، وعليه فإن الرقابة الإدارية هدفها التوفيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية المختلفة وهو ما يظهر نوعاً من الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية المختلفة².

تتجسد أولاً علاقة الوالي بالمجالس المحلية فيما يسمى بالوصاية الإدارية، وهو ما سنتم دراسته في (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى علاقة هذا الأخير بالمجلس الشعبي الولائي (مطلب ثاني)، وعلاقته بالمجلس الشعبي البلدي (مطلب ثالث)، وهذه العلاقة تكمن في الرقابة الوصائية على الأشخاص والأعمال والهيئة.

المطلب الأول : مفهوم الوصاية الإدارية (الرقابة) :

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية من جهة ومن جهة أخرى فإن الاستقلال التام أمر غير قائم لأنه يسبب للدولة العديد من المشكلات مثل نشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة وهو ما يهدد وحدتها ووحدة أراضيها³.

1 - شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام - تخصص تنظيم إداري - جامعة الشيخ العربي التبسي، تيسة، 2014 م، ص 76 .

2 - محمد علي، المرجع السابق، ص 147 .

3 - أيمن عودة المعاني ومحمود عودة أبو فارس، الإدارة المحلية - أسس وتطبيقات، ط 1، الجامعة الأردنية، 2000 م، ص 58 .

إن هذه الاستقلالية غير مطلقة وإنما هي نسبية تمارسها الهيئات المحلية في حدود القانون وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية وهو ما يسمى بنظام الوصاية الإدارية، والتي سوف تتم دراستها وفقا للفروع التالية:

- (الفرع الأول): تعريف الوصاية الإدارية وتبيان العلاقة بينها وبين الاستقلالية.

- (الفرع الثاني): مبررات الوصاية الإدارية.

- (الفرع الثالث): طرق الوصاية الإدارية.

الفرع الأول : تعريف الوصاية الإدارية وتبيان العلاقة بينها وبين الاستقلالية :

1 تعريف الوصاية الإدارية :

لقد جاء في بيان مفهوم الوصاية الإدارية مجموعة من التعاريف ولقد اخترنا منها بعضها فقط فلقد عرفت الوصاية الإدارية بـ:

- " أنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس المحلية بقصد حماية المصلحة العامة"¹، كما عرفها البعض أيضا² بأنها مجموعة من السلطات تمنحها التشريعات لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال السلطات المحلية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة".

وهناك من يذهب إلى أن الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية إقليميا في النظام الإداري في الدولة ومن ثمة فإن فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة"³.

¹ - كامل بربر، المرجع السابق، ص 137 .

- فرقان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2007/2006، ص 79.

¹ - masbétiel et laroque, la tutelle a dminisrativer. Paris. 1993, p 10.

³ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 266.

وسلطة الوصاية محددة ومضبوطة بالقانون لا يمكن ممارستها إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي يحددها القانون، كما أن الهيئات الخاضعة للوصاية تملك استقلالية عضوية ووظيفية يجب احترامها من قبل سلطة الرقابة.

تمارس الرقابة الإدارية من قبل السلطات المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم وقد تباشر هيئات لامركزية عليا الرقابة على هيئات لامركزية، كما هو الحال في الجزائر.

• "إن الرقابة الإدارية (الوصاية) هي: الوسيلة التي تملكها الدولة للمحافظة على وحدتها ويجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها"¹.

وترجع الحكمة من وجود الوصاية الإدارية إلى تأكيد حسن أداء الخدمات المحلية وصيانة وحدة الدولة السياسية والإدارية²، وتتخذ الرقابة الإدارية صوراً هي:

- الرقابة على الأشخاص.
- الرقابة على الأعمال.
- الرقابة على الهيئات.
- الرقابة على الأموال.

وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال المطلبين المواليين عند دراسة علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المحلية (الولائي والبلدي).

2 العلاقة بين الاستقلالية والوصاية الإدارية :

سبق البيان في الفصل الأول أن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضاً الخضوع والتبعية بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحاً بالرقابة

¹ - مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل، المرجع السابق، ص 266.

² - منير إبراهيم شبلي، المرجع السابق، ص 378 .

الوصائية¹، إن الأصل في استقلال الجماعات المحلية يجب أن يكون محدودا وإلا انتقلنا من لامركزية إدارية إلى لامركزية سياسية².

عموما نقول أن استقلالية الجماعات المحلية هي الأصل والرقابة عليها هي الاستثناء ولمعرفة العلاقة بينهما من الضروري التطرق إلى نموذجين رئيسيين للرقابة هما:³

أ - الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الانجليزي :

تحدد اختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب قانون، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية وعليه كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية مخففة، وبالرغم من بساطة هذه الرقابة إلا أنها تمارس من طرف ثلاثة أجهزة وهي: " البرلمان، القضاء، والحكومة المركزية"⁴.

يحق للهيئات المحلية أن تباشر سلطات لائحية في بعض الأحيان من أجل تنظيم بعض المصالح المحلية بناء على تصريح البرلمان.

هذا الأسلوب من الرقابة يضمن الاستقلالية المحلية إلى حد كبير نتيجة لضيق مجال تدخل السلطة المركزية المحصور في الحالات التالية:

- اللجوء إلى القضاء العادي في حالة خرق الهيئات اللامركزية القواعد القانونية.
- قيام الحكومة بالتفتيش في أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصيحة لها إذا اقتضت الضرورة ذلك وتقدم بناء على ذلك تقريرا سنويا للبرلمان.
- إصدار الحكومة المركزية بعض اللوائح للمجالس المحلية بشأن تعيين أو ترقية أو تأديب بعض الموظفين، أما في المجال المالي فللحكومة المركزية أن تفحص ميزانية المشاريع المستفيدة من إعانات الحكومة، كما يمكنها مراقبة أنواع ومقدار الرسوم التي تفرضها

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 180 .

² - محمد الصغير بعللي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 72.

³ - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، ديسمبر 2002 م، ص ص 124، 129 .

⁴ - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، د.م.ج، 1988 م، ص 24 .

- عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 144.

المجالس المحلية وبالمقابل فإنه يجب على المجالس المحلية أن تحصل على الموافقة المسبقة من أجل تنفيذ بعض المشروعات ذات الصبغة المحلية¹.

ب- الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي :

لقد مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين، حيث تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة والتي استمرت إلى غاية 1982 أين صدر قانون جديد وجه نظام الرقابة على مختلف الهيئات المحلية بإلغائه الرقابة الإدارية والاكتفاء برقابة القضاء الإداري وهو ما سوف نبينه كالآتي:

- قبل سنة 1982 م كانت الجماعات المحلية تخضع لوصاية إدارية شديدة وواسعة فنجد أن السلطة المركزية تتمتع بحق إيقاف وعزل أعضاء المجالس المحلية وكذا حق إيقاف وحل المجالس المحلية وفقا لما يتطلبه القانون، كما أن لها حق الرقابة على أعمال الهيئات المحلية².

هذه الوصاية المشددة جعلت الاستقلالية مفرغة من محتواها لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية لدرجة أنه قيل في الوصاية ما هي إلا مجرد قناع للسلطة الرئاسية³.

- صدر سنة 1982 م قانون 215-82، والمعدل بالقانون 632-82 الذي عوض نظام الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية⁴، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية والولاية والإقليم وكذا المؤسسات العمومية وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون⁵، فأصبحت القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية كقاعدة عامة نافذة بقوة القانون ولا يحتاج إلى التصديق والموافقة من طرف السلطة المركزية إلى ما ورد فيه نص بخلاف ذلك، حيث نصت المادة 03 من الفقرة السابعة من القانون رقم 623-82 المعدل للقانون 213-82 على:

"ممثّل الدولة في المحافظة أو الإقليم يحيل القرارات والأعمال المشار إليها في الفقرة

¹ - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 119.

² - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، المرجع نفسه، ص 107.

³ - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 127.

⁴ - زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل المؤثرة فيها، مجلة المحاماة المصرية، عدد 1 و2 لسنة 1987 م، ص ص 144، 149.

⁵ - martine lambared, droit administratif, 3^e edition paris, dalloz, 1999, p 157.

الثانية من المادة السابقة إذا رأى أنها غير مشروعة إلى المحكمة الإدارية خلال شهرين من تاريخ تحويلها إليه وفقا للقواعد العامة لدعوى الإلغاء والتي لا توقف التنفيذ كقاعدة عامة إلا إذا رأى مفوض الدولة أن ذلك يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، فله حق طلب وقف التنفيذ من المحكمة الإدارية ويجب أن يستند إلى أسباب جادة¹.

عموما يمكن لنا القول أن الوصاية بمثابة حاجز أمام الاستقلالية، فحتى ولو كان من الضروري تدخل السلطة المركزية في الهيئات المحلية وذلك من أجل ضمان وحدة الدولة إلا أنه لا يجب أن يكون هذا التدخل مشدد لدرجة تتعدم معها معالم اللامركزية، وتقضي على الغرض الذي أنشئت من أجله، بل يجب أن يكون تدخلها محدودا من أجل الحفاظ على المصلحة العامة للدولة وعموما يمكننا القول أنه كلما زادت الوصاية قلت الاستقلالية وكلما اتسعت الاستقلالية ضاقت الوصاية وهو ما يعبر عنه بالتناسب العكسي.

الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية :

إذا كانت اللامركزية الإقليمية تتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وبين الهيئات المحلية المنتخبة، وإن هذه الهيئات تباشر اختصاصاتها باستقلال عن الحكومة فإن ذلك يعني أن اللامركزية الإقليمية تتضمن تعدد الهيئات الإدارية العامة، هذا التعدد الذي قد يؤدي إلى انفصال تلك الهيئات الإدارية العامة عن الدولة أو على الأقل تمنع أو تفكك سلطة الدولة²، وعليه كانت الوصاية الإدارية سلاحا في يد الدولة تلوح به في وجه تلك الهيئات من أجل المحافظة على وحدتها القانونية والسياسية.

إن الوصاية الإدارية هي بمثابة رقابة داخلية، لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية يشترط فيها أن تتضمن كل أركان القرار الإداري³، وتجد الوصاية الإدارية مبرراتها في:

¹ - تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 37.

² - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 121.

³ - ركن السبب، الاختصاص، المحل، الشكل والإجراءات، الهدف.

1 إحترام المشروعية :

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية إذ يحدد نطاق الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات اللامركزية¹، حيث يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية وذلك عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها تطبيقاً للقاعدة "لا وصاية بدون نص" وعليه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون²، عموماً يمكن القول أنه وإذا كانت جميع السلطات في الدولة ملزمة باحترام مبدأ المشروعية، فإنه من باب أولى على الجماعات المحلية احترامه وهذا راجع لما لها من اختصاصات وصلاحيات تقوم بها وفقاً للقوانين واللوائح والتنظيمات.

2 احترام المصلحة العامة :

إن حماية المصلحة العامة وحماية وحدة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الوصاية الإدارية.

فالوصاية الإدارية ضرورة لتحقيق الارتباط والوحدة بين الهيئات الإقليمية في الدولة، وهي ضرورة أيضاً للحد من المخاطر الناجمة عن نشاطها ولتحقيق الإدارة الحسنة³. ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لا مركزية متعددة وهو ما يهدد وحدة الدولة، وهو الشيء الذي جعل من الوصاية الإدارية تقوم على الأهداف التالية :

- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصالح المحلية.
- ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية⁴.
- تحقيق التعاون والتكامل وذلك بتدخل السلطات المركزية عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية.

1 - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 44.

2 - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 44.

3 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 122.

4 - أيمن عودة المعاني ومحمود عودة أبو فارس، المرجع السابق، ص 196.

-تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية من خلال ضمان الكفاءة الإدارية.

-حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي.

عموما يمكن القول أن كل هذه الأهداف هي من أجل حماية المصلحة سواء العامة الوطنية، أو المحلية فإنه لا بد من وجود رابطة دائمة بين السلطتين المركزية والمحلية وهي الوصاية الإدارية¹.

الفرع الثالث : صور الوصاية الإدارية :

للوصاية هدف مزدوج فهي من جهة تسعى إلى جعل الأشخاص العاملين الذين يخضعون لها يحترمون الشرعية، ومن جهة أخرى تسهر إلى تأمين الإدارة الجيدة للمجموعات اللامركزية، ويمكن للوصاية الإدارية أن تمارس ب صور مختلفة وذلك وفقا للهدف الذي تبغي الوصول إليه.

تنصب الوصاية إما على:²

-هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها.

-على الأشخاص والأعضاء.

-على الأعمال والتصرفات الصادرة على الإدارة اللامركزية.

أولا : الوصاية على الهيئات و صورها :

تعتبر الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية إجراء خطير ،حيث يأخذ شكل هذا الإجراء حل المجلس المحلي أو إيقافه وهذا ما يمثل أقصى أشكال الرقابة وأكثرها مساسا بالاستقلالية.

يمكن الإشارة إلى أنه إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات هو من يخول السلطة الإدارية صلاحية

¹ - بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط، 1985، ص 113.

² - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 22.

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 114 وما بعدها .

الرقابة على الهيئة عن طريق إيقافها أو حلها دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة¹.

1 الإيقاف :

إن الإيقاف المؤقت للمجلس المحلي المنتخب هو تعليق عمله لمدة معينة أي بصفة مؤقتة حيث عبر عنه بـ: "التعليق"².

وعليه يمكن للإدارة المركزية وبواسطة هذه الآلية وطبقا للشروط والإجراءات القانونية.

أن تعمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة لاعتبارات معينة تستند فيها إلى مبدأ المشروعية أو الملائمة، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته كما تم رسم وتبيان حالاته وإجراءاته³.

2 الحل :

من بين أشكال الوصاية المشددة على الجماعات المحلية حل المجالس الشعبية وبذلك فهو أخطر إجراء على الإطلاق تملكه السلطة الوصية في مواجهة هيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب).

إن الحل هو حق السلطة المركزية وبموجبه يمنحها المشرع إمكانية التوفيق النهائي للمجلس عند توفر أسباب يحددها المشرع ونظرا لخطورة هذه العملية استلزم إحاطتها بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي "استقلال وحدات الإدارة اللامركزية"⁴.

إن الحل لا ينصرف إلى المجلس ذاته بل يقتصر الأمر فقط على تغيير أعضائه، فيتم بموجبه حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي⁵.

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 22.

2 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 267.

3 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 45.

4 - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 23.

5 - فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الكتاب اللبناني، بيروت 1983 م، ص 107.

ثانيا : الوصاية على الأشخاص :

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص في المجالس المحلية لذا نجد أنها تمارس رقابة على أعضاء المجالس المحلية ورؤسائها وهذه الرقابة تمارس على المعينين كما على المنتخبين.

يقصد بأعضاء المجالس المحلية الأشخاص المناط بهم سلطة تقرير الخدمات المحلية اللازمة للمجلس المحلي، ضمن إطار الاختصاصات المحددة لتلك المجالس والتي يتم تشكيلها أصلا بطريقة الانتخاب المباشر¹، عموما تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص القائمين على إدارة الهيئة المحلية في ما يلي:

1 الإقالة :

وتعني إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وهذا في حالة ما إذا تبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي.

2 التوقيف :

وهذا في حالة ما إذا تعرض العضو المنتخب مثلا إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، حيث يوقف العضو مؤقتا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية².

3 الإقصاء :

الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فمثلا عندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية³.

¹ - محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995 م، ص 146.
² - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011 م، ص 79.
³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 299، 300.

ثالثا : الوصاية على الأعمال :

تلتزم الحكومة المركزية بالوفاء بحاجات جميع أفراد الشعب في جل مناطق الدولة وعلى أعلى مستوى ممكن من الكفاءة، ويعتبر هذا الالتزام مصدر حقها حين تمارس قدر من الرقابة على أعمال المجالس المحلية وذلك بمقتضى ما تخوله القوانين من السلطات في هذا الخصوص¹. وتتخذ الرقابة على الأعمال صور مختلفة تتمثل في:

1 المصادقة :

لقد أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية وهذا يعني أن "القرار الإداري الصادر عن السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن المجلس المحلي لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة"². وهذه المصادقة قد تكون صريحة أو ضمنية³ سابقة أو لاحقة⁴. وعموما يمكن أن تتخذ هذه الوصاية من أجل إبداء السلطة المركزية موقفها تجاه الأنظمة التي تضعها المجالس المحلية.

2 الإلغاء :

إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية و في سياق هذا، يحق للسلطة المركزية المختصة رقابة المجالس المحلية عن طريق إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن المجلس المحلي إذا كان في ظاهره مخالفا للقانون ويتنافى مع المصلحة العامة.

كما يحق لهذه السلطة إلغاء القرار بعد صدوره من المجلس المحلي إذا كان مخالفا للقانون أو متعارضا والمصلحة العامة أي مشوب بعيب في المشروعية⁵.

1 - محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص 154 .

2 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169.

- أيمن عودة المعاني ومحمود عودة أبو فارس، مرجع سابق، ص 202.

3 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 46، 47 .

4 - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 24، 25.

- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص 104-105.

5 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 46

إن سلطة الإلغاء المخولة للسلطة الوصية يمكن طلب مراجعتها والطعن فيها أمام السلطات الإدارية أو أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة عن طريق رفع دعوى قضائية لإلغائها¹.

3 الحلول :

وهو أكثر الإجراءات الرقابية خطورة التي تلجأ إليها السلطة المركزية، وفيه تحل السلطة المركزية محل المجلس المحلي في اتخاذ القرارات وأداء الأعمال التي تضمن تحقيق الصالح العام في تلك المنطقة المحلية أو تفوض أداءها إلى وحدة محلية أخرى مع تحميل الوحدة المحلية المقصرة النفقات ويتم هذا الإجراء عندما تهمل المجالس المحلية في القيام باختصاصاتها، وترفض خدمة منطقتها وهو ما يؤدي إلى المساس والأضرار بالمصلحة العامة ومن الواجب إنذار وإعلام المجالس المحلية قبل ممارسة هذه الصلاحية (صلاحية الحلول)².

ومن خلال ما سبق يتضح لنا جليا أن الحلول إجراء خطير جدا لذا وجب أن يقيد من حيث الاختصاص والإجراءات ومن حيث الموضوع والحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية وبين فكرة المصلحة العامة³.

وبعدما تطرقنا إلى مفهوم الوصاية الإدارية من خلال تعريفها وتبيان العلاقة بينها وبين الاستقلالية، ثم تطرقنا إلى الدوافع التي كانت وراء انتهاج العديد من الدول هذه الآلية وذلك تحت عنوان مبررات الوصاية، كما تعرضنا في هذا المطلب إلى طرق الوصاية الإدارية حيث أجملناها في الوصاية على الأعمال والأشخاص والهيئات"، سنقوم في المطالبين المواليين بمحاولة إسقاط طرق الوصاية على العلاقة بين الوالي والمجالس المحلية.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 27.

² - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، مطبعة عويدات، 1981 م، ص ص 105، 106.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 47.

المطلب الثاني : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي :

إن الأصل في علاقة الوالي مع المجالس الشعبية الولائية تقوم على أساس مخطط مراقبة متبادلة، فالقانون ينص على سلسلة إجراءات إعلامية متبادلة كما يلزم الوالي أحيانا بإعلام المجلس، وبالمقابل يراقب الوالي نشاط المجلس ويلعب في هذا الصدد دورا حاسما يبرز سلطته على حساب سلطة المجلس.

يتدخل الوالي أولا في تأليف المجلس الشعبي الولائي¹، ويتعدى دوره كهيئة تنفيذية للمجلس إلى ممارسة الوصاية اللازمة على هيئة المداولة، وتكمن هذه الوصاية في الوصاية على الأعضاء (الفرع الأول)، الوصاية على الأعمال (الفرع الثاني) وعلى الجهاز (الهيئة ككل) (الفرع الثالث) وهو ما سوف نتطرق إليه في النقاط التالية :

الفرع الأول : في وصاية الوالي على أعضاء المجالس الشعبية الولائية :

لكون جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبون فإن الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الأعضاء تتمثل في رقابة الإقالة والإيقاف والإقصاء.

1 الإقالة :

تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الاستقالة ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك² وجاء القانون موضحا حالة ما إذا أرسل عضوا استقالته من المجلس الشعبي الولائي التي يقرها المجلس بموجب مداولة مع إبلاغ الوالي بذلك³.

إن قانون الولاية الجديد قد خفف من الضغط الممارس على أعضاء المجالس الشعبية الولائية من خلال جعل دور الوالي استشاري أو على سبيل الاستئناس حيث نرى أنه لا يعدوا أن يكون إلا جهة إبلاغ وإخطار وذلك حتى فيما يخص استقالة رئيس المجلس الشعبي الولائي⁴.

1 - حيث يتدخل في المرحلة التي تسبق اختيار المنتخبين كما يشارك في لجنة الولاية المكلفة بإعداد قائمة المرشحين، أنظر بخصوص هذا الموضوع، أحمد محبو، المرجع السابق، ص 275 وما بعدها .

2 - المادة 40 من قانون الولاية الجديد 07-12، مرجع سابق .

3 - المادة 42 قانون 07-12، مرجع نفسه .

4 - المادة 65، المرجع السابق.

عكس ما كان في القانون 90-09 الملغى في مادته 40 فقرة أخيرة كان دور الوالي يتعلق بإعذار العضو قبل أن يعلق الوزير المكلف بالداخلية عن هذه الاستقالة وهو ما يدل أن الوالي يتمحور دوره حول الكشف والمتابعة إلى غاية إصدار الوزير لقراره¹. ويقابل هذه الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 40 من قانون 12-07 أين نصت على أن زوال الصفة بالاستقالة يثبت بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

2 التوقيف :

لقد جاءت المادة 45 من قانون الولاية بالنص على أنه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب خيانة أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

كما نصت نفس المادة على أنه يعلن التوقيف بموجب قرار معالي الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

إن المادة جاءت بمصطلح "يمكن" وهذا ما يدل على السلطة التقديرية الموسوعة في يد الوزير في تقدير إمكانية التوقيف من عدمه وباعتبار أن الوالي هو أول ممثل لذات الوزير في توجيه القرار فإن قرارات الوزير تكون بناء على التقارير المرفوعة إليه من طرف الوالي².

3 الإقصاء :

يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، كما يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار³، كما نصت المادة 46 من القانون 12-07 على أنه "يقصى بقوة القانون كل

¹ - المادة 40 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية الملغى، مرجع سابق .

² - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 139.

³ - المادة 44 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق .

منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب¹.

ويستخلف المترشح المقصي مباشرة بعد المنتخب الأخير من نفس القائمة طبقاً لنص المادة 41 من قانون الولاية.

وللوالي في مجال الإقصاء دور جد مهم يتلخص فيما يلي :

- يخطر المجلس الشعبي الولائي الوالي بذلك طبقاً للمادة 40 من قانون الولاية 07-12.
- في حالة وجود أحد الأعضاء في حالة تنافي يقوم الوالي بإعذار المجلس للقيام بمداولة حول ذلك وفي حالة تقصيره يرفع الوالي تقريراً عن ذلك إلى الوزير المكلف بالداخلية الذي يعلن بحكم القانون عن هذه الحالة بموجب قرار².

عموماً يمكن القول أن القانون لم يشر صراحة إلى الدور المهيمن للوالي على أعضاء المجالس المحلية إلا أنه يستشف من خلال أن الوالي هو الممثل الوحيد والأول لكل وزير على مستوى الولاية وعليه فكل التقارير الصادرة من طرف وزير الداخلية ما هي إلا صورة طبق الأصل على التقارير المرفوعة من طرف الوالي وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الدور المهيمن للوالي على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني : في وصاية الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي :

تخضع أعمال المجلس الشعبي الولائي للرقابة وتعد من أهم أنواع الوصاية التي تباشرها السلطة المركزية ممثلاً في وزير الداخلية وحق الوالي الممنوح إليه قانوناً - إذ تراقب أعمال المجلس من ناحية المشروعية أو الملائمة وتشمل الوصاية على الأعمال إما التصديق أو الإلغاء أو الحل³.

¹ - المادة 46، من قانون الولاية 07-12، المرجع السابق

² - علاء الدين عشي، والي الولاية، مرجع سابق، ص 72.

³ - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 280.

1 التصديق :

تصبح مداوالات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين 21 يوما من إيداعها بالولاية¹، إن نص المادة 54 من قانون الولاية جاء غامضا لأنه لم يشر إلى الوالي وإنما اكتفى بالولاية، ولكنه وبالرجوع الي القانون الملغى 90-09 في مادته 49 فإنما نرى أن المقصود بالولاية هو الوالي، وعليه يمكن القول أن مدة 21 يوما التي منحها المشرع للوالي ما هي إلا من أجل فحص مشروعيتها تلك المداولة.

جاءت المادة 55 من ذات القانون بالقول: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف

بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران 2 مداوالات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصاية الأجنبية.

ونشير هنا فيما يخص نص المادة 55 من قانون الولاية أن المشرع اشترط مصادقة الوزير المكلف بالداخلية هذا من جهة ومن جهة أخرى اشترط المشرع أجل أقصاه شهران فالأولى تجرنا إلى التفكير حول موقع الوالي في هذا التصديق، فلو تأملنا لوجدنا أن الوالي هو من يرفع التقارير كما ذكرنا سابقا، وإذا ما اعترض الوزير فهو بمثابة اعتراض مسبق للوالي، وعليه فالتصديق أو الاعتراض من وجهة نظري الخاصة "أصيلة للوالي صورية للوزير المكلف بالداخلية".

أما فيما يخص المدة الزمنية التي قيد بها المشرع الوزير المكلف بالداخلية فهي إما مدة مصادقة أو اعتراض وإذا ما فاتت المدة فإن المصادقة هنا بمثابة المصادقة الضمنية.

¹ - المادة 54 قانون الولاية الجديد 07-12.

إن الهدف من التصديق هو مراقبة قرارات الهيئات المحلية والتأكد من مدى مشروعيتها كما يجوز لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن في قرارات السلطة الوصية لدى الجهة القضائية المختصة¹، وهذه بمثابة ضمانه للحفاظ على استقلال المجلس الشعبي الولائي.

2 الإلغاء :

يعد من أهم أوجه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجلس الشعبي الولائي وهو إجراء تنهي به سلطة الرقابة آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية لأنه مخالف لقاعدة قانونية، ويجب أن يستند الإلغاء إلى نص قانوني ويكون خلال مدة زمنية محددة وذلك ضمانا لاستقرار الأوضاع².

- وبالرجوع إلى نص المادة 53³ فإنها تعتبر باطلة بطلانا مطلقا مداوات المجلس الشعبي الولائي.

- المتخذة خرقا للدستور والغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، أي بعبارة أخرى المداوات التي تتخذ خرقا للقوانين بما فيها المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها والغير محررة باللغة العربية.

- المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس والمداوات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية أو خارج المقرر المخصص.

عموما إذا ما كانت المداولة تدخل في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 53 فإنها تكون باطلة بطلانا مطلقا وتعد لاغية وكأنها لم تكن أي لا ترتب أي أثر قانوني. أما فيما يخص:

- البطلان النسبي : فقد نصت المادة 56 من ذات القانون على أنه " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم.....".

¹ - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 285 .

² - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 286.

³ - المادة 53 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق .

وباستقراء نص المادة 56 نستنتج أن هذه المداولات تكون قابلة للإبطال وهو ما يستنتج

من خلال قول المشرع: "...تكون هذه المداولة باطلة" ولم يقل مثل سابقتها المادة

53: "باطلة بطلانا مطلقا" هذا من جهة ومن جهة أخرى ألزم المشرع عضو المجلس الذي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، كما ألزم رئيس المجلس الشعبي الولائي إذا كان هو الآخر في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك للمجلس عينه.

عموما فإنه يحق للوالي طلب الإلغاء خلال أجل 15 يوما الموالية لاختتام دورة المجلس التي تمت المداولة خلالها ولكل منتخب أو مكلف بالضريبة الحق أيضا في ذلك خلال 15 يوما بعد إصاق المداولة¹.

ويكون ذلك بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام ويبقى أمام الوالي حق رفع الدعوة أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 من ذات القانون.

إن ما يلاحظ هنا على نص المادة 57 من قانون الولاية أنها زادت من توسيع صلاحية الوالي في ما يخص البطلان النسبي للمداولات حيث كان ينص المشرع في القانون القديم على أنه²، يكون طلب الإلغاء بموجب رسالة مسجلة إلى الوزير المكلف بالداخلية، كما قيد المشرع رد الوزير بمدة زمنية مقدرة بشهر وإلا فإن المداولة نافذة بقوة القانون وهو ما لا يلاحظ في القانون الجديد، أين تركت المدة مفتوحة أمام الوالي من أجل رفع الدعوى المتعلقة بإقرار البطلان مع الإلغاء الكلي لدور الوزير، وهو ما يزيد في صلاحية الوالي في اتخاذ مثل هذه الآلية، بالإضافة إلى غياب أي وسيلة أمام رئيس المجلس الشعبي الولائي للطعن في مثل هذه الحالة.

¹ - المادة 57 من قانون الولاية الجديد 07-12، المرجع السابق.

² - المادة 53 من قانون 09-90، مرجع سابق.

ضف إلى ذلك أن جل النصوص القانونية جعلت من موقف الوالي دائما مطابق لموقف الإدارة الوصية وهذا الموقف إما يكون بالمبادرة بالإلغاء أو المحرك الأول لإجراء الإلغاء وهذا كون أن الوزير يعتمد في الأساس على تقارير الوالي لإلغاء المداولات¹.

3 الحلول :

يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الإنشائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية من أجل تنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لقصد أو لعجز أو لإهمال أو لعدم احترام المشروعية أو المصلحة العامة²، وبالرغم من ذلك يمثل الحلول خطرا على استقلالية الشخص اللامركزي، وعليه وجب إحاطته بمجموعة من الضمانات تحد من تعسف الوصاية³.

عموما لقد كرس المشرع الجزائري في القانون الجديد 12-07 العديد من حالات حلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي الولائي، وباعتبار أن الوالي يعد ممثلا للدولة والمتصرف بموجب سلطاتها فإنه يعتبر جزءا لا يتجزأ من سلطة الوصاية الممارسة على المجلس⁴، وعليه سوف تتم دراسة سلطة الوالي في حالة حلول السلطة الوصية مكان المجلس الشعبي الولائي.

أ- حالة عدم تصويت المجلس على النفقات الإلزامية، حيث نصت المادة 163 من قانون الولاية الجديد على أنه "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا لنفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به".

ب- حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس، حيث نصت المادة 168⁵ على أنه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

¹ - بابا علي فاتح، المرجع السابق، 144.

² - بكر القباني، المرجع السابق، ص 175.

³ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، ص 222.

⁴ - شتوح زهير، المرجع السابق، ص 110 .

⁵ - قانون الولاية، 12-07 الجديد، مرجع سابق .

- غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من ذات القانون.
- وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملزمة لضبطها.
- من خلال المادة أعلاه فإن دور الوالي يكمن في:
- استدعاء المجلس للانعقاد في دورة غير عادية من أجل التصويت على مشروع الميزانية.
- إبلاغ الوزير المكلف بالداخلية بعدم توصل المجلس للمصادقة على مشروع الميزانية في الدورة غير العادية من أجل اتخاذ التدابير اللازمة.
- ومن هنا تبرز أهمية دور الوالي.
- ج- حالة عدم اتخاذ المجلس التدابير اللازمة لامتناع العجز المصاحب للميزانية عند تنفيذها.

لقد نصت المادة 169 من قانون 07-12 على أنه "... إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية"، وهذا عندما لا يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير اللازمة لامتناع العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، حينما يظهر تنفيذ الميزانية عجزاً¹.

إن نص المادة 169 لم يصرح على دور الوالي إلى أنه يفهم على أساس أن الوالي هو المسؤول عن إعلام الوصاية بمجريات العمل على المستوى المحلي، بكونه ممثل للدولة وعليه فإنه هو من يتولى إبلاغ الوزير².

¹ - المادة 01/169 قانون الولاية الجديد، 07-12، مرجع سابق .

² - شتوح زهير، المرجع السابق، ص 113.

د- حالة نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، حيث نصت المادة 170،¹ على

أنه: "يجوز للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة...".

من خلال نص المادة 170 يتضح لنا أن الوالي له صلاحية نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد دون قيد، كما له وفي حالة الاستعجال نقل الاعتمادات أيضا وذلك بالاتفاق مع مكتب المجلس الذي يتولى إخطار المجلس خلال الدورة القادمة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد منع المشرع الوالي من نقل الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص وذلك في الفقرة الأخيرة من ذات المادة.²

وعموما يمكن القول أن المشرع حاول ضبط دور الوالي من خلال ضبطه لسلطة الحلول، كما نجد أن مجموع الأدوار التي يضطلع بها الوالي كمحرك للرقابة الوصائية قد جاءت مسار تكملة لدور المجالس المحلية الولائية، إلا أن الحالة المذكورة في نص المادة 170 قد دعمت سلطة الوالي بجانب شديد الأهمية وهو الجانب المالي³، وتظهر هذه الصلاحيات كنوع من الوصاية المفروضة على المجلس والممنوحة مباشرة للوالي وأعطى هذا الأخير حق التدخل المباشر واتخاذ ما يراه مناسبا⁴.

من خلال دراسة وصاية الوالي على أعمال المجلس اتضح لنا جليا أن المشرع حاول تخفيف الضغط على أعمال المجالس الشعبية الولائية وذلك من خلال الإلغاء القضائي لمداورات المجلس الشعبي الولائي سواء الباطلة بطلانا مطلقا أو نسبيا⁵، وهو ما حد من صلاحيات الجهة الوصية في إلغاء العمل أو القرار المحلي.

¹ - المادة 170، قانون الولاية، مرجع سابق .

² - هنا نعني به استشارة المجلس الشعبي الولائي أو استشارة رئيسه .

³ - شتوح زهير، المرجع السابق، ص 114.

⁴ - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 159.

⁵ - المادة 53، 56 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق .

الفرع الثالث : في وصاية الوالي على الهيئة ككل :

إن الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة تتمثل في رقابة الحل، ولقد حدد

المشروع الجزائري حالات حل المجلس على سبيل الحصر وهي:¹

- حالة خرق أحكام دستورية.

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

- حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها

المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم أحكام المادة 41 من ذات القانون.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وفي حالة ما إذا حدثت إحدى الحالات المذكورة أعلاه فإنه يتم حل المجلس الشعبي

الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي وبناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية².

إن هذه المادة قد أضافت الجديد على سابقتها³، وهي:

- حالة خرق أحكام دستورية.

- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها وفي حالة حدوث ظروف استثنائية وكلها حالات

تؤدي إلى حل المجلس وتجديده، ذلك أن الحالة الأولى مفادها أن المجلس قد خرق القواعد

القانونية والحالتين الثابنتين مفادها التغيير في المجلس سواء في حالة الضم أو الدمج أو

التجزئة وهو ما يوجب الحل.

¹ - المادة 48، قانون الولاية الجديد، 07-12، مرجع نفسه

² - المادة 47 من قانون الولاية الجديد 07-12، مرجع نفسه .

³ - المادة 44 من قانون الولاية الجديد 07-12، مرجع نفسه.

- 1 لقد نص قانون الولاية الجديد على حالة جديدة وهي حالة تعيين مندوبية ولائية¹ حيث نص على أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي فإنه يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمة هذه المندوبية بموجب تنصيب المجلس الجديد. عموما يمكن أن نلاحظ أن المشرع حاول ضبط دور الوالي من خلال محاولة ضبط رقابة الحل وتمثل سلطة الوالي في هذا المجال في:
- أن تقارير الوالي المرفوعة للوزير المكلف بالداخلية هي الأساس الذي يحل به المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم وهذا على أساس أن الوالي هو أقرب موظف إلى المجلس المراد حله.
 - دور الوالي نجده أيضا في اقتراح المندوبية الولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين.
 - يمكن لنا أيضا أن نستشف من خلال بعض المصطلحات الواردة في نص المادة 48 من قانون الولاية. وهذه المصطلحات الفضفاضة تؤدي إلى توسيع دور الوالي في مجال حل المجالس وهي "اختلالات خطيرة"، حالة حدوث ظروف إستثنائية "فما يؤخذ على المشرع أنه لم يصدر أي تنظيم أو مرسوم تبنى فيه هذه الحالات بدلا من إطلاقها، وهو ما يفسر دائما إلى الكفة الغالبة وهي تدعيم لصلاحيات الوالي حيث وكما ذكرنا سابقا أن كل ما يتعلق بالحل فهو بتقرير من الولي. من جهة ومن جهة أخرى فقد دعم المشرع هذه السلطة من خلال ما ورد في نص المادة 32 من المرسوم 94_215 السابق الذكر حين نص على أنه "يتخذ الوالي، في إطار التنظيم المعمول به وفي جميع الميادين أي إجراء تحفظ يراه مفيدا ومن شأنه أن يحافظ على النظام والأمن العموميين.

¹ - المادة 49، قانون الولاية 07-12، المرجع السابق.

وكخلاصة حول علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي يمكننا القول أن الوالي يلعب دورا حاسما في الرقابة على المجلس سواء على أعضائه أو أعماله أو المجلس كهيئة. وهذا ما يمكننا ملاحظته من خلال أن الوالي يتدخل في العملية التي تسبق تشكيل المجلس كما يتدخل في عملية المجلس من خلال استدعائه لعقد دورات غير عادية¹، كما يمكنه أن يتدخل في تغيير مكان عقد مداوات المجلس²، و للوالي أيضا أن يحضر أو يتدخل في أشغال المجلس بالإضافة إلى أن دور الوالي يبدو جليا فيما يخص تصديق الجهة الوصية والمبنى على تقاريره، وعموما فإن هذا التدخل للوالي في المجلس منذ نشأته وحتى قبلها إلى غاية حله يرتب تبعية شبه كاملة للمجلس تجاه مسؤول الهيئة التنفيذية الذي هو ممثل للدولة.³

المطلب الثالث : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي :

بما أن المجلس الذي يشرف على تسيير البلدية هو جهاز منتخب فقد حرصت السلطة المركزية من باب التنسيق والإشراف على التسيير المحلي على ربط هذا المجلس في جل شؤونه بممثل السلطة المركزية "والي الولاية" والذي يعنى بصفة خاصة بالإشراف والرقابة على هذه المجالس⁴، وإذا كان استقلال الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها أحد أركان ومقومات النظام اللامركزي فلا يعني ذلك الاستقلال المطلق، وعليه فإن الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي، متعددة الصور والأشكال وهذه الصور والأشكال هي الوصاية على أعضاء المجالس البلدية (فرع أول)، الوصاية على أعمال المجالس (فرع ثاني)، والوصاية على المجالس البلدية كهيئة (فرع ثالث) وهو ما سنتم دراسته من خلال ما يلي:

¹ - المادة 15، قانون 07-12، مرجع سابق .

² - المادة 23، قانون 07-12، مرجع نفسه .

³ - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 149.

⁴ - عمر غول رقابة الوالي على عقد الامتياز البلدي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق – تخصص تنظيم اداري -، جامعة تبسة، 2013 م / 2014 م، ص 214.

الفرع الأول : في وصاية الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

على غرار ما ورد في الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي فإن الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي تتمثل في رقابة الإقالة والإيقاف والإقصاء.

1 الإقالة :

تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي في حالة الاستقالة ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي¹، وفي حالة ما إذا تمت الاستقالة فإنه يتوجب استخلاف هذا العضو المستقيل بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة وذلك بموجب قرار من الوالي²، والأجدر في عملية الاستخلاف أن قرار الاستخلاف يكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وليس الوالي وهذا إن دل فإنما يدل على محاولة من المشرع فرض هيمنة الوالي على المجالس الشعبية البلدية.

لقد نصت المادة 45 على الإقالة بقوة القانون وتكون هذه الإقالة في حالة ما إذا تغيب عضو المجلس البلدي بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة وبهذه الحالة يعلن الوالي بذلك. وبالمقارنة مع نص القانون الملغى³، نجد أن المشرع قد صرح بالإقالة ولم يتركها ضمنية مثلما فعل في القانون الجديد.

إنما يؤخذ على القانون الجديد أنه لم يبين الإجراء القانوني في حالة أن العضو بعد انتخابه تبين أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي⁴، وهذه الحالة قد عالجها المشرع في القانون الملغى 90-08 حيث أرجع التصريح للوالي بالإقالة في مثل هذه الحالات.

¹ - المادة 40 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

² - المادة 41، المرجع نفسه .

³ - المادة 31 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى، مرجع سابق .

⁴ - المادة 31، المرجع نفسه .

2 التوقيف :

نصت المادة 43 على أنه " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب خيانة أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة العهدة الانتخابية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

لقد زاد المشرع من صلاحية الوالي في مجال التوقيف وذلك بإلغائه الرأي الاستشاري للمجلس الشعبي البلدي¹، ومنحه السلطة التقديرية التقريرية التامة في هذا الشأن وهذا على أساس أن الوقف يتم بموجب قرار صادر من الوالي والمتعارف عليه أن القرار يخضع للسلطة التقديرية وهذه الإجراءات تجعل من المنتخب البلدي مجرد موظف بسيط ضمن السلم الإداري للدولة ويخضع للوالي خضوع المرؤوس للرئيس.

3 الإقصاء :

تنص المادة 44 من قانون البلدية الجديد على أنه يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43² ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار، وعليه يمكن القول أن:

- الإقصاء ما هو إلا أثر من آثار الحكم القضائي المدني للعضو الموقوف.

- إثبات هذا الإقصاء يكون بموجب قرار من طرف الوالي.

يكون دور الوالي هنا في عملية الإقصاء هو إثبات هذه الحالة أي أن قراره هنا بمثابة القرار الكاشف عن حالة وجدت بموجب إدانة جزائية، وعليه فالوالي هو من يقرر إقصاء العضو المدان.

¹ - المادة 32 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق

² - تقصد هنا حالات التوقيف .

الفرع الثاني: في وصاية الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي :

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي للرقابة وتعد هذه الرقابة من أهم أنواع الوصاية الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية ممثلة في الوالي.

تشمل الوصاية على أعمال المجلس إما المصادقة أو الإلغاء (الإبطال) أو الحلول.

1 المصادقة :

من خلال ما ورد في قانون البلدية 10-11 يتبين أن المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي قد تكون صريحة كما قد تكون ضمنية.

أ/ المصادقة الصريحة : يقصد أن ينص صراحة على وجوب التصديق من قبل سلطة

الوصاية حتى تصبح مداوات المجلس قابلة للتنفيذ.

لقد نص قانون البلدية الجديد على الحالات التي يكون فيها التصديق صريحا¹، حيث جاء في نص المادة 57 منه على أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات

المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

-اتفاقية التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

إن ما يلاحظ أن المشرع قد قيد الوالي بمدة زمنية تقدر بـ: 30 يوما من أجل

المصادقة على المداولة أو رفض التصديق وذلك من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية².

وعليه فإن هذا النوع من المداوات لا ينفذ إلا بعد التصديق الصريح فلا يحق لسلطة الرقابة أن تتدخل في تعديل القرار الخاضع للتصديق، إما أن تصادق عليه كله أو ترفضه

¹ - المادة 57 قانون البلدية 10-11، المرجع السابق

² - المادة 58، قانون البلدية . 10-11، المرجع نفسه

كله مع إلزام المشرع الوالي بتسبب قرار الرفض¹.

ب/ المصادقة الضمنية :

يعتبر التصديق ضمنيا إذا مضت مدة زمنية دون إقرارها من قبل الجهة الوصية وعليه يمكن اعتبار القرارات نافذة بفوات المدة الزمنية التي يحددها القانون وعليه فلقد وضع المشرع قاعدة عامة بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي والتي لا تنفذ إلا بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، وهو ما يدل على التصديق الضمني من الجهة الوصية بعد فوات المدة المحددة قانونا²، كما تخضع للمصادقة الضمنية بفوات مدة 30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية³.

إن هذه المدة حددها المشرع للجهات الوصية من أجل المصادقة أو رفض المداولة كان سعيا منه لتمكين البلديات من مباشرة أعمالها بعد انقضاء هذه المدة، دون الحاجة إلى رد صريح من الوصاية والمتمثلة في الوالي وحفاظا منه على السير الحسن لأعمال المجالس الشعبية البلدية.

إن الواقع يثبت أن المداوات المصادق عليها ضمنيا تبقى معلقة إلى غاية المصادقة الصريحة من طرف الوالي، ولا نعلم ما هي الأسباب الخفية التي تحول دون تحملهم مسؤولية المصادقة الضمنية⁴، كما أن قانون المالية يشترط على قابضي البلدية عدم المصادقة على الأمر بالصرف، إلا إذا كانت المداوات مصادق عليها مصادقة صريحة من قبل الجهات الوصية⁵.

وعموما يمكن القول أن مداوات المجالس الشعبية البلدية لا تملك أي قيمة قانونية ما لم يصادق عليها الوالي سواء مصادقة صريحة أو مصادقة ضمنية.

¹ - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 272 .

² - المادة 56 من قانون البلدية . 10-11، المرجع نفسه

³ - المادة 58، قانون البلدية . 10-11، المرجع نفسه

⁴ - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 62 .

⁵ بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة سطيف كلية الحقوق، 2005 م، ص 30 .

2 الإلغاء : (البطلان) :

إن بطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي قد يكون بطلانا مطلقا أو نسبيا حسب الظروف.

أ/ البطلان المطلق :

بالرجوع إلى نص المادة 59 من قانون البلدية 10/11 فإنها تبطل بقوة القانون المداوات التالية:

01- المداوات التي اتخذت خرقا للدستور والغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

02- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

03- المداوات الغير محررة باللغة العربية.

إن المادة 59 أضافت حالتين وهما الثانية والثالثة و أنقصت حالتين وهما:¹

-مداوات المجلس التي تناول موضوع خارج اختصاصه.

- المداوات التي تجري خارج الاجتماعيات الشرعية.

وهو ما يجرنا إلى التساؤل حول مصير هته المداوات هل هي باطلة أم قابلة للإبطال؟.

عموما نقول أن دور الوالي هنا يكمن في معاينة بطلان تلك المداوات المنصوص عليها

في المادة 59 من قانون 10-11 فالوالي هو المسؤول الأول عن فحص مدى مشروعية

المداولة وفي الأخير يصدر قراره الخاص بإبطالها.²

ب/ البطلان النسبي :

نصت المادة 60 من قانون البلدية الجديد على حالة إمكانية إبطال مداوات

المجلس الشعبي البلدي وهي تلك التي يشارك فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي

عضو من المجلس سواءا بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أوصولهم أو فروعهم إلى

غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

¹ - المادة 44 من قانون 08/90 الملغى، مرجع سابق.

² - المادة 59 قانون 10/11 مرجع سابق.

كما ألزم المشرع كل عضو مجلس يكون في وضعية تعارض، التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وألزم من جهة أخرى رئيس المجلس إذا كان هو نفسه في وضعية تعارض أن يعلم المجلس بذلك.

إن دور الوالي يكمن ان ابطال مثل هذه المداولات يعود إليه وذلك بموجب قرار معلل¹ ومن جهة أخرى لم يقيد المشرع بمدة وهذا يعنى أن مثل هذه المداولات تبقى معلقة إلى غاية المصادقة الصريحة.

لقد منح المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع تظلما إداريا، أو دعوة قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة،² وهذا كضمان لعدم تعسف الوالي وهو ما يفهم منه أن المشرع يريد تخفيف الرقابة على البلدية، (المجالس المحلية) ومنحها قدرا من الاستقلالية.

3/ الحلول :

منح قانون البلدية الجديد للوالي سلطة حله محل السلطات البلدية في الحالات الآتية:

- عندما لا تقوم السلطات البلدية بإتخاذ الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، فإن الوالي يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بذلك وذلك بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.³
- عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي هنا بعد إعدار رئيس المجلس البلدي، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار.⁴

1 - المادة 01/60 قانون 10/11، مرجع نفسه

2 - المادة 61 المرجع نفسه.

3 - المادة 100، قانون 10/11 مرجع سابق.

4 - المادة 101، مرجع نفسه.

- في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها،¹ طبقاً لأحكام المادة 186.
- تضبط الميزانية تلقائياً من طرف الوالي وذلك في حالة إذا لم يتم التصويت عليها ضمن الشروط المنصوص عليها قانوناً.²
- يتخذ الوالي الاجراءات التصحيحية الضرورية من أجل ضمان توازن الميزانية الإضافية للبلدية كما يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.³
- تتمثل أهمية الحلول في حالة إهمال رئيس المجلس الذي يعرض المرافق المحلية لعدم الانتظام أو للتوقف مما ينتج عنه أضرار السكان المحليين وأن الهدف من الحلول هو العمل على احترام المشروعية.⁴

لقد وسع القانون الجديد من صلاحيات الوالي في سلطة الحلول محل السلطات الإدارية المحلية، وذلك بإضافته فصلاً كاملاً تحت عنوان سلطات حلول الوالي، أين أعطى له حق التدخل المباشر وفقاً لما يراه مناسباً، كما أن الأمر فيه مساس باستقلالية الجماعات المحلية فكان من المفروض ترك مجال أمام القضاء المختص كما هو الحال بالنسبة للطعن في قرارات رفض المداولات.

الفرع الثالث : في وصاية الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة :

إن الوصاية الإدارية التي تمارس على المجالس الشعبية البلدية كهيئة في حد ذاتها تتمثل أساساً في الإيقاف والحل.

1-الإيقاف :

إن هذه الحالة لم ترد لا في قانون البلدية 90-09 ولا في القانون الجديد 11-10 بل نص عليها قانون البلدية لسنة 1967، الملغى حيث جاء في مضمونه أنه لا يجوز حل

1 - المادة 102، المرجع نفسه.

2 - المادة 183، المرجع نفسه.

3 - المادة 184، المرجع نفسه.

4 - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 275.

المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم ويجري إيقافه في حالات الاستعجال لمدة شهر واحد وبموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي.¹ فلو تمعنا جيدا في نص المادة لوجدنا أن حالة الإيقاف لا تكون إلا في حالات الاستعجال وبموجب قرار مسبب من وزير الداخلية الذي يصدره بناء على تقرير الوالي، كما أن الإيقاف يكون لمدة شهر واحد.

عموما لقد تطرقنا إلى الإيقاف لكي نبين أن الوالي كان له دور فعال في عملية إيقاف المجلس من خلال التقارير المرفوعة منه إلى الوزير.

2- الحل :

لقد فرض المشرع رقابة الوصاية على المجلس كجهاز في القانون الجديد بما يسمى بألية الحل، حيث يمكن حل المجلس الشعبي بكامله من طرف سلطة الوصاية، وهو أخطر وسيلة في مجال الرقابة على المجالس الشعبية البلدية لما يشكله من تهديد لاستقلاليتها كهيئة منتخبة من طرف الشعب عن السلطة المركزية. يقصد أيضا بحل المجلس إنهاء حياته من خلال تجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها والإبقاء على الشخص المعنوي.²

وطبقا لنص المادة 46 من قانون البلدية الجديد 10-11 فإنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- 1- في حالة خرق أحكام دستورية: وهي حالة طبيعية جدا فلا يتصور أن يتم المجلس في عمله وقد خرق قاعدة دستورية أي أنه أصبح بمثابة الخارج عن القانون.
- 2- في حالة انسحاب جميع أعضاء المجلس.
- 3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، فإن تم ذلك يحل المجلس مع العلم أن المشرع لم يحدد طبيعة هذه الاستقالة.

¹ - المادة 112 من الأمر 24/67 مرجع سابق.

² - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 106.

- 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، وفي هذه الحالة وجب حل المجلس، وهذا على أساس أنه أصبح مصدر ضرر لا مصدر نفع.
- 5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف المذكورة في المادة 41 من ذات القانون، وهذه حالة طبيعة فلا يتصور أن يستمر المجلس في عمله وقد فقد أغلبية أعضائه، وفقد الأداة القانونية التي يفصل بموجبها فيما عرض عليه.¹
- 6- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، وهذه أيضا حالة من حالات حل المجلس كون أن الاختلافات الخطيرة والجسيمة قد تؤدي إلى تعطيل السير الحسن للبلدية.
- 7- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ففي هذه الحالة لا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلس وعليه لابد من حل المجلسين وانتخاب مجلس جديد للبلدية الجديدة.²
- 8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس وما يلاحظ على هذه الحالة خصوصا وبالرغم من خطورة آلية الحل إلا أن المشرع لم يحدد هذه الظروف الاستثنائية وترك المجال مفتوح أمام الوالي كونه هو من يرفع التقارير وهو من له سلطة تقديرية في مجال إثبات الظروف الاستثنائية.
- إن عملية الحل لم تبقى مبنية فقط على الأسباب التي جاءت بها المادة 46 من قانون البلدية وإنما أضاف إليها المرسوم 44/92،³ أسباب جديدة للحل من أجل تعطيل العمل الشرعي للسلطة العمومية أو عرقلتها بسبب تصرفات عاقبة ومثبتة أو معارضة

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 301.

² - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 302.

³ - مرسوم رئاسي 44/92 مؤرخ في 1992/02/05 يتضمن إعلان حالة طوارئ، ج ر، عدد 10، سنة 1992.

الفصل الثاني مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية

تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية،¹ وقد تمت في هذه الفترة حل مجالس شعبية بلدية وتولت المندوبيات التنفيذية أمر تسيير هذه البلديات والوالي هو من عين إنهاء المندوبيات المذكورة بالإضافة إلى دوره في حالات الحل.²

عموما يمكن القول أن سلطة الوالي في مجال حل المجالس الشعبية البلدية نجدها أكثر إثباتا، فبالرغم من أن حل المجلس وتجديده نجده بموجب مرسوم رئاسي وبناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية،³ إلا أن دور الوالي يكمن في التقارير المرفوعة إلى الوزير المكلف بالداخلية، بالإضافة إلى سلطة الوالي في تعيين متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية،⁴ وذلك خلال العشرة أيام التي تلي الحل، هذا من جهة ومن جهة أخرى أعطى المشرع للوالي صلاحية خاصة في الظروف الاستثنائية وذلك بعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية، هذه الصلاحية تتمثل في تعيين الوالي لمتصرفا لتسيير شؤون البلدية، وهذا المتصرف يمارس صلاحياته تحت السلطة المباشرة للوالي.⁵

و كخلاصة حول سلطة الحل، نقول أن هذه الآلية قد تبين العلاقة بين البلدية والجهة الوصية، كما يبين أن المجالس لا تزال تعيش تحت رحمة ممثل السلطة المركزية ألا وهو الوالي.

¹ - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 79.

² - بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 161.

³ - المادة 47 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

⁴ - المادة 48، المرجع نفسه.

⁵ - المادة 51، المرجع نفسه.

الأخلاق

الخاتمة :

من خلال معالجتنا لموضوع تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية تبين لنا بعد التطرق في الفصل الأول إلى مبادئ النظام اللامركزي أن هذا الأخير يقوم أساسا على:

-وجود مصالح ذاتية متميزة عن مصالح السلطة المركزية

-استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية ماليا و إداريا

-خضوع هذه الهيئات إلى الوصاية الإدارية

إن الهدف من الاعتماد على التنظيم الإداري اللامركزي هو تمكين أفراد الجماعة المحلية من إدارة شؤونهم المحلية بعيدا عن السلطة السلمية للحكومة المركزية و ذلك لا يتم إلا من خلال الاعتراف لهذه الجماعات بالاستقلالية وهذه الأخيرة لا تكون إلا إذا كان هناك وجود قانوني لها و قيامها على الانتخاب كونه معيار من معايير الاستقلالية بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري.

إن الوجود القانوني للجماعات المحلية يتجسد في تكريس هذه الأخيرة في مختلف الدساتير الجزائرية و هذا انطلاقا من دستور 1963 و الذي تبنى اللامركزية الإقليمية بالرغم من أنه اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات المحلية أما الدساتير الأخرى المتعاقبة (1976، 1989، 1996) فلقد أشارت كلها إلى نوعين، كما عرفت الجزائر عدة مواثيق رسمية و التي عالجت إستقلالية الجماعات المحلية و ذلك بعد تبني اللامركزية كتنظيم إداري للجزائر من خلال المواثيق العامة والخاصة بالإضافة إلى ما ورد في النصوص التشريعية.

لقد تطرقنا في الفصل الثاني إلى دراسة مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية أين قمت بدراسة كل من صلاحيات الوالي وصلاحيات المجالس المحلية المنتخبة فتبين لنا وبالمقارنة، أن صلاحيات الوالي التي

يمارسها تحت غطاء المجموعة المحلية أقل بكثير من صلاحياته التي يمارسها باسم السلطة المركزية أو بوصفه سلطة لا تركيزية، وهو ما جعل منه سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية مما أدى بالهيئات المحلية إلى الخضوع المباشر لتعليمات أجهزة عدم التركيز لمباشرة اختصاصاتها.

إن علاقة الوالي بالمجالس المحلية المنتخبة تتجسد في ما يسمى بالوصاية الإدارية حيث تخضع الجماعات المحلية لمختلف أشكال الرقابة من الرقابة السياسية، الرقابة الإدارية، الرقابة المالية، والرقابة القضائية و عليه فإن الرقابة الإدارية تهدف إلى التوفيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية المختلفة مما يظهر نوعاً من الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية المختلفة.

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية وهي لا تعني أيضاً الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة وهنا يمكننا القول أن استقلال الجماعات المحلية هو الأصل و الرقابة عليه هي الاستثناء، هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن الاستقلال يجب أن يكون محدوداً وإلا انتقلنا من لامركزية إدارية إلى لامركزية سياسية مما يضر بوحدة الدولة و يخرق القاعدة الدستورية التي تنص في مضمونها على أن التراب الوطني وحدة لا تتجزأ. ومن خلال ما تمت دراسته في هذه المذكرة يمكن أن نستخلص جملة من النتائج التي ألقناها بمجموعة من التوصيات و التي سنتناولها على النحو التالي:

أولا النتائج :

- أن التنظيم الإداري اللامركزي يقوم أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الجماعات الإقليمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية. مع خضوع هاته الأخيرة إلى رقابة الحكومة المركزية عن طريق نظام الوصاية الإدارية.

- أن اللامركزية الإدارية بشقين -شق سياسي وشق قانوني فالشق القانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة أما الشق السياسي فيقوم على توسيع مفهوم الديمقراطية حيث تنتقل سلطة التقرير من الدولة إلى هيئات محلية منتخبة.

- أن الجماعات المحلية تتمتع بشيء من الاستقلالية والتي نجدها في النصوص القانونية والمواثيق ومن أجل تحقيق هذه الاستقلالية فإنه لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية. فقط بل يشترط أن تتولى إدارة هذه الجماعات هيئات مختارة من البيئة المحلية وتشعر بالانتماء إلى المجتمع المحلي. وفي هذا السياق فإن إدارة الوحدات المحلية في القانون الجزائري تكون منتخبة انتخابا محليا ومباشرا كما تنتخب الهيئة التنفيذية البلدية بطريقة غير مباشرة أما الهيئة التنفيذية للولاية فتعين من قبل السلطة المركزية ومنه يمكن أن نستنتج أن المشرع الجزائري أخذ بمبدأ الانتخاب بصورة عامة لكنه طعم هذا الطاقم بأعضاء معينين.

- إن الهدف من الاعتماد على التنظيم الإداري اللامركزي هو تمكين أفراد الجماعة المحلية من إدارة شؤونهم المحلية بعيدا عن السلطة السلمية للحكومة المركزية وذلك لا يتم إلا من خلال الاعتراف لهذه الجماعات بالاستقلالية وهذه الأخيرة لا تكون إلا إذا كان هناك وجود قانوني لها وقيامها على الانتخاب كونه معيار من معايير الاستقلالية بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية وهو ما ينتج عنه استقلالها الإداري والمالي.

- إن الهدف من استقلالية الجماعات المحلية هو تمتعها بسلطة تسيير وإدارة شؤونها المحلية وهو ما اقره المشرع الجزائري من خلال مختلف قوانين الإدارة المحلية

وبالمقابل فقد اقر المشرع إلى بعض الأجهزة المعينة على المستوى المحلي سلطة تسيير وإدارة شؤون محلية وهو ما يتناقض ومبدأ الاستقلالية ، حيث ينعقد الاختصاص في إدارة وتسيير الشؤون المحلية للوالي باعتباره ممثلاً للدولة وممثلاً للولاية ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فقد منح المشرع أيضا إلى بعض الأجهزة المعينة إختصاصات محلية، نذكر منها رئيس الدائرة والولاية المنتدبون مع العلم أن كل هاته الأجهزة تبقى تحت سلطة وإشراف الوالي وهو ما يحد ويضعف من استقلالية الجماعات المحلية.

-انه بالرغم من إدراج منصب الوالي ضمن الوظائف العليا في الدولة إلا انه لم يتم تأطير هذا المنصب ضمن قانون خاص وعليه تبقى طبيعة منصب الوالي القانونية تطرح العديد من الإشكاليات خاصة وانه لم يحظى إلا ببعض المراسيم المنظمة له، بالإضافة إلى ما جاء به القانون الأساسي للوظيفة العامة وما جاء به الدستور. وبالرغم من ذلك فان تعيين الولاية هو آلية مركزية للتحكم في تشكيل الإدارة المحلية وعليه تتحكم الإدارة المركزية والمتمثلة في رئيس الجمهورية في وظيفة الولاية وهو ما يؤثر بصفة مباشرة على النظام اللامركزي.

-إن اختصاصات الوالي التي يمارسها تحت غطاء المجموعة المحلية اقل من تلك التي يمارسها باسم السلطة المركزية وهو ما يجعل من الوالي سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية فهو إذن يكرس فعلا مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها و هو الأمر الذي يجعل من طبيعة صلاحياته مركزية، وبالمقابل نرى أن الصلاحيات الموكلة للمجالس المحلية لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ ذلك أن المجالس تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها مصالح الدولة وهو ما يجعل من استقلالها القانوني شكليا بحتا وخاليا من المعنى.

-نرى انه وبموجب القانون الجديد فإنه تم توضيح وبشكل جلي دور الوالي على المستوى المحلي وصلاحياته مع منحه سلطات إضافية فهو ممثل الجماعات المحلية

والأمر بالصرف والمكلف بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وتوفير الاستشارة له ولو تمعنا في نص القانون الجديد وقارناه بما سبقه من القوانين الملغاة لوجدنا أن كل تعديل يذهب إلى تدعيم الدور المركزي المهيمن للوالي معززا إياه باختصاصات وصلاحيات إضافية وهو ما جعل الوالي يبسط هيمنته على الجماعات المحلية المنتخبة وذلك من خلال وجوده الدائم كسلطة لعدم التركيز.

ثانيا : التوصيات :

من خلال هذه النتائج نستطيع أن نقدم الاقتراحات الآتية والمتمثلة في :

- اقتراح قانون خاص بالولاية يبين كيفية ممارسة سلطاتهم و واجباتهم و يحدد مسؤولياتهم و بالمقابل يضمن حقوقهم.

- التقليل من صلاحيات الوالي كتمثل للولاية والإبقاء على صلاحياته كتمثل للدولة وذلك من اجل خلق توازن بين مركز الوالي ومركز رؤساء المجالس الشعبية المحلية حتى لا تتداخل الصلاحيات والاختصاصات ويمارس كل مصالحه على حدا وهذا من اجل المحافظة على مبدأ الاستقلالية الذي بنيت عليه اللامركزية.

- الفصل التام بين اختصاصات الدولة واختصاصات المجموعة المحلية بالإضافة إلى التحديد الدقيق لحدود الوصاية الإدارية المطبقة على الجماعة المحلية حتى لا تصبح الوصاية نقمة، وحتى لا تختلط علاقة المنتخب بتمثل السلطة المركزية خاصة علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي لان كلاهما يمثل الدولة والولاية مع تفعيل دور الرقابة القضائية في حال تنازع الاختصاص.

- ضرورة وجود موازنة خاصة بالهيئة اللامركزية تتميز عن موازنة الدولة العامة وتتشكل من إيرادات ونفقات الهيئة اللامركزية لان ذلك يساعدها في اتخاذ قرارات ومباشرة أعمال تكون مقتنعة بأهميتها و ضرورتها.

- ضرورة وجود أنظمة مالية خاصة بالهيئات اللامركزية مستقلة تماما عن الأنظمة المالية للسلطة المركزية من أجل المحافظة على تسيير الهيئة اللامركزية وحتى لا تقع تحت رحمة السلطة المركزية.
- التضييق من صلاحيات السلطة المركزية في مجال اختيار الولاية خاصة نسبة 5% التي ترك فيها المجال مفتوح أمام رئيس الجمهورية دون تقييده بشروط تتعلق بالخبرة والكفاءة والشهادة المؤهلة.
- ضمان تشكيل المجالس المحلية من عناصر كفاءة منتخبة و / أو معينة وذلك من خلال تقييد الترشيح بشروط خاصة كالخبرة والتخصص والمؤهل حتى لا نكون أمام مجلس بدائي خال من العنصر المثقف المتعلم وهذا من أجل تأمين استقلال عضوي نوعي ويكون ذلك بإلزام الأحزاب السياسية بتجسيد هذا المقترح.
- إعادة النظر في مسألة الرقابة المتبادلة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي وذلك من أجل تحقيق توازن بين الوالي كجهة معينة والمجلس الشعبي الولائي كجهة منتخبة مع توزيع الصلاحيات بين المجلس الشعبي الولائي والوالي.
- ومن خلال هذه التوصيات فلننا نسعى من ورائها إلى تحقيق تطلعات السكان المحليين وتقديم خدمات نوعية لهم من خلال تحسين أساليب التسيير وتوفير الموارد المالية والبشرية التي تسمح بوجود استقلالية حقيقية للجماعات المحلية.

الملك

الملخص

إن المعيار الرئيسي في نظام اللامركزية الإقليمية هو استقلال وحداتها المحلية عن السلطة المركزية. فالأصل في هذا النظام هو الاستقلال والاستثناء هو الرقابة على هذه الهيئات وذلك من أجل تحقيق أهداف معينة مثل:

- المحافظة على وحدة الدولة السياسية.

- ضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كل أرجاء الدولة الواحدة.

إن نجاح النظام المحلي يكمن في مدى استقلال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي) وعليه نرى أنه هناك تناسب طردي بين الاستقلالية والديمقراطية، فكلما زادت درجة الاستقلالية كان هذا دليلاً قاطعاً على وعي الشعب المحلي وتغلغل الديمقراطية بين أفراد الشعب والعكس صحيح.

إن الجماعات الإقليمية في حقيقة الأمر ما هي إلا بعض من أجهزة الدولة ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دويلات داخل الدولة الواحدة، وهو ما يمس بوحدة الدولة السياسية.

وعليه فإن استقلال الجماعات الإقليمية ما هي إلا استقلالية في إطار وحدة الدولة من جهة أخرى فإنه من المقرر قانوناً أن الوالي حائز لسلطة الدولة في إقليم الولاية وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر لجميع الوزراء وهو همزة الوصل بين اللامركزية والسلطة المركزية وهو كما رأينا ، أنه أينما يوجد والي فإنه لا توجد لامركزية وهذا يعني أن الوالي ألغى معالم اللامركزية بهيئته عليها أي من خلال نظام الوصاية الإدارية.

Résumé

La norme essentielle du système de décentralisation territoriale c'est bien l'indépendance de ses unités locale de l'autorité centrale. Le principe dans ce système c'est son indépendance et le contrôle exercer sur ses autorités n'est que l'exception et cela pour les butes savoir:

- *La sauvegarde de l'unité politique de l'Etat.*
- *Le garantie de l'unité de l'objectif administratif général au sein de l'Etat.*

La réussite du système locale repose essentiellement sur le degré d 'indépendance des assemblés populaire élus «assemblée populaire communal et l' assemblé populaire de wilaya» ce qui rend remarquable la relation de dépendance entre l'indépendance et la démocratie, plus d'indépendance implique que le peuple local est beaucoup plus conscient est que ses citoyens sont démocrate est vis-versa.

Les collectivités locale n'e sont en fait que quelques organes de l'Etat est-elle ne peuvent en aucun cas être considéré comme des Etat au sein de l'Etat unis, de façon a affecté son unité politique.

Sur quoi l'indépendance des collectivités locales n'est qu'une indépendance dans le cadre de l'Etat unis.

D'un autre cote il est légalement établis que le Wali détient le pouvoir de l'Etat dans le territoire de la Wilaya est-il est le délégué du gouvernement et le représentant directe de de tous les ministre et le tr d'unions entre l'autorité décentralisée et l'autorité central, et cela comme nous l'avons vue diminue l'indépendance des collectivités décentraliser.

Ce qui nous amène à dire que «la présence du Wali exclu la décentralisation, ce qui veut dire que le Wali a supprimer les aspects de de la décentralisation a travers le système de tutelle administrative. »

تقديم المصادر والمرجع

أولا : النصوص القانونية :

*/ الدساتير :

- 1 دستور 1963
- 2 دستور 1976
- 3 دستور 1989
- 4 دستور 1996

*/ النصوص التشريعية و التنظيمية:

1- القوانين و الأوامر :

- 1 الأمر 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966م يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم بالقانون 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 م ج ر، عدد 84 مؤرخه في 24/12/2006م.
- 2 الأمر 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 يتضمن قانون البلدية، ج ر، عدد 06 لسنة 1967.
- 3 الأمر 69/38 المؤرخ في 22/05/1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 44، لسنة 1969.
- 4 الأمر 75/58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 05/10 المؤرخ في 20 جوان 2005 ج ر، عدد 44 لسنة 2005م.
- 5 الأمر 76/57، المؤرخ في 05/07/1976، المتضمن الميثاق الوطني
- 6 القانون 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن القانون الانتخاب، ج ر العدد 44، المعدل والمتمم.

- 7 القانون 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989، المتعلق بالانتخابات، ج ر، عدد 32 لسنة 1989.
- 8 القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي، ج ر، عدد 6، لسنة 1990.
- 9 القانون 90-06، ج ر، عدد 13 لسنة 1990 متضمن قانون الانتخابات.
- 10 - القانون 90/08 المؤرخ في 07/04/1990، ج ر، عدد 15.
- 11 - القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ: 07 أبريل سنة 1996 والمتعلق بالولاية، ج د، رقم 15.
- 12 - القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل مؤرخ في 21-04-1990 م، ج ر 17 لسنة 1990 م، معدل ومتمم.
- 13 - القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، عدد 52، لسنة 1990م المعدل بموجب القانون 05-04، ج ر، عدد 51 لسنة 2004 م
- 14 - الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 9 لسنة 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر 03-03 والمتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد، 3 لسنة 2003 م.
- 15 - الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر، عدد 10، لسنة 1997.
- 16 - الأمر 97-14 يتعلق بتنظيم إدارة ولاية الجزائر والمؤرخ في 1997/05/31.
- 17 - الأمر 97-15 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى و المؤرخ في 1997/05/31.
- 18 - القانون 98 - 04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، المؤرخ في 1998/06/15 م، ج ر، عدد 44 لسنة 1998 م.

- 19 - الأمر رقم 01-2000 المؤرخ في 01/03/2000 م المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، ج ر، عدد 9 لسنة 2000 م.
- 20 - القانون 02-03 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال للشواطئ، ج.ر، عدد 11 لسنة 2003.
- 21 - الأمر 01-04 المؤرخ في 07/02/2004، يعدل ويتمم الأمر 07-97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر، عدد 9، سنة 2004. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 01/12.
- 22 - القانون 05-04 مؤرخ في 14 أوت 2004 م ج ر، عدد 51 صادرة في 15 أوت 2004 م، وهذا القانون يعدل ويتمم القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير
- 23 - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 م والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، لسنة 2006 م.
- 24 - التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 25 - القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية.
- 26 - القانون العضوي رقم 01-12 مؤرخ في 18 صفر ام 1433 الموافق لـ: 12 يناير سنة 2012 علق بنظام الإنتخابات.
- 27 - القانون 07/12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ: 21 فبراير سنة 2012 والمتعلق بالولاية.

2-المراسيم الرئاسية :

- 1 المرسوم 31/82 المؤرخ في 23/01/1982 م المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة ج.ر، عدد 48، لسنة 1982 م المؤرخة في 30/11/1982 م.

- 2 المرسوم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04 م، ج ر، رقم 45 في 1986/11/05 م، المعدل المتمم.
- 3 مرسوم رئاسي 44/92 مؤرخ في 1992/02/05 يتضمن اعلان حالة طوارئ ج.ر عدد 10، سنة 1992.
- 4 مرسوم رئاسي 292/97 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى ج.ر عدد 51 لسنة 1997 م.
- 5 مراسيم رئاسية مؤرخة في 22 أوت 1999م تتضمن إنهاء مهام شطب وتعيينات في سلك الولاية، ج ر عدد 58 لسنة 1999م.
- 6 المرسوم الرئاسي 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89 - 44 المؤرخ في 10 أفريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.
- 7 المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، ج ر، عدد 76 لسنة 1999.
- 8 مراسيم رئاسية مؤرخه في 4 أوت 2001 م تتضمن تعيين ولاية، ج ر، عدد 52 لسنة 2001 م.
- 9 مراسيم رئاسية مؤرخة في 16 أوت 2001 م تتضمن إنهاء مهام ولاية، ج ر، عدد 52 لسنة 2001 م.
- 10 - مراسيم رئاسية مؤرخه في 16 أوت 2001 م تتضمن تعيين ولاية، ج ر، عدد 52 لسنة 2001 م.
- 3-مراسيم تشريعية و تنفيذية :
- 1 المرسوم 81-371 مؤرخ في 1981/12/26 م والمحدد لصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في القطاع السياحي، ج.ر عدد 52 لسنة 1981 م.

- 2 المرسوم التنفيذي 81-372 المؤرخ في 26/12/1981 م يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع السياحة، ج.ر، عدد 52، لسنة 1981 م.
- 3 المرسوم التنفيذي 81-374 المؤرخ في 26-12-1981 م يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع الصحة، ج.ر، عدد 52، لسنة 1981 م.
- 4 المرسوم التنفيذي 81-375 المؤرخ في 26-12-1981 م يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في مجال قطاع الصحة، ج.ر، عدد 52، لسنة 1981 م.
- 5 المرسوم 81/382 المؤرخ في 26 / 12 / 1981 م يحدد الصلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الثقافة، ج.ر، عدد 52، لسنة 1981 م.
- 6 مرسوم 83-373، المؤرخ في 28 ماي 1983 م يحدد سلطات الوالي في ميدان المحافظة على النظام العام، ج.ر، عدد 22، مؤرخة في 31/05/1983 م.
- 7 المرسوم 83 / 617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة والمؤرخ في 31 أكتوبر 1983 م.
- 8 المرسوم التنفيذي 90/99 مؤرخ في 27 مارس 1990 م يتعلق بسلطة التعيين والتنسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية، والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر، عدد 13 الصادرة في 28/03/1990 م.
- 9 المرسوم التنفيذي 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية والمعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 91-305، ج.ر، 41 سنة، سنة 1991 م.
- 10 - مرسوم التنفيذي، 90 - 226 المحدد لحقوق العمال الذي يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر، عدد 31، لسنة 1990 م.

11 - المرسوم التنفيذي 92-347 مؤرخ في 14 سبتمبر 1992 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج. ر، عدد 67، لسنة 1992.

12 - المرسوم التنفيذي 94 / 215 مؤرخ في 23/07/1994 م يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر، عدد 48، لسنة 1994م.

11 - المرسوم التنفيذي 94-216 مؤرخ في 23/07/1994 م المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج.ر، عدد 48 لسنة 1994م.

13 - المرسوم التنفيذي رقم 334/04 المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الايجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك، ج. ر، عدد 05 لسنة 1998 م.

4-القرارات:

1 القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 31 يناير 1996 م المحدد لشروط حيازة شركات الحراسة ونقل الأموال والمواد الحساسة والأسلحة النارية وحملها واستعمالها ونقلها، ج.ر، عدد 33 لسنة 1996 م.

2 قرار رقم 2000/02 المؤرخ في 27/02/2000، ج.ر، عدد 7، الصادرة في 28/02/2000.

5- المواثيق:

1- ميثاق الجزائر لسنة 1964

2-ميثاق البلدية لسنة 1969

3-الميثاق الوطني لسنة 1976

4-الميثاق الوطني لسنة 1986

الكتب:

باللغة العربية:

إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع.
أحمد حسين البهقي، شعب الإيمان، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى الجزء السادس.

أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ، ط
1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996م.

أمال الفرحان وأيمن المعاني، إدارة المؤسسات العامة، عمان، الجامعة الأردنية
2001م.

أيمن المعاني، الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات، عمان ياسين للخدمات ال مطبعية
2005م.

أيمن عودة المعاني ومحمود عودة أبو فارس، الإدارة المحلية -أسس وتطبيقات -
ط1، الجامعة الأردنية، 2000 م.

بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1985.

جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط 2 المطبوعات
الجامعية، 1988م.

جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر،
2003 م.

جورج فوديل، بيار ديفولفيه، القانون الإداري، ج 2، ط1، ترجمة منصور القاضي
المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001 م.

حسن عوافة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للنشر
والتوزيع، لبنان، 1989 م.

الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني دار هومة
للطباعة والنشر، الجزائر، 2004.

حمدي القبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008م. خالد الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1986 م.

خالد الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - ط3، دار الثقافة، عمان، 1993م.

خالد القباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، ط1، 1981.

هاني علي الطهراوي، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009م.

زهدي يكن، التنظيم الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان. (دون تاريخ). سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992 م.

سعيد بوشعير، " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة "، ط3، د، م، ج، الجزائر، 1992 م.

السعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، ط2، دار الهدى، الجزائر، 1993. السعيد محمد المصري، التنظيم والإدارة، مدخل معاصر لعمليات التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999 م.

سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992م.

شباب تومة منصور، القانون الإداري، ط1، دار المعارف، 1980. الشبوكي عمر، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981 م.

- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، 1973م.
- عبد الرضا حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في الجمعيات المتقدمة، نموذج فرنسا ليبيا، منشورات جامعة قار يونس، 2001 م.
- عبد العزيز الشخلي، العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، دراسة مقارنة (ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية)، المعهد العربي لإنماء الدول، بيروت، سبتمبر، 2002م.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية ط 2، 2002 م.
- عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديريات في مصر-دراسة مقارنة -، مكتبة سيد عبد الله وهبة ، ط1، 1939م.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2010 م
- علي الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007م.
- علي زغدود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر، د.ط.
- عمار بوحوش : التاريخ السياسي للجزائر، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 1997م.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر 2007 م
- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر، الجزائر، 2012.

- عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2006 م.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 م.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، 1999 م.
- عمار عوابدي: القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء 01، ط5، د م ج، الجزائر ، 2008.
- عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري الجزائري، د م ج، ط3، الجزائر، 1990.
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د.م.ج، الجزائر، 1988م ص24.
- فؤاد العطار، القانون الإداري، ط 3، دون تاريخ ولا دار نشر.
- فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري، ط1، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983م
- فؤاد مهنا، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ التنظيم الإداري دار المعارف، القاهرة، دون تاريخ نشر.
- كامل بربر، نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996م
- لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط 2 ، الجزائر، 2012 م.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري المركزية واللامركزية، الأموال العامة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2004.
- محمد الشافعي أبو راس: القانون الإداري، عالم الكتب، الجزء الأول، القاهرة، ص 172. دون سنة نشر.

- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2004.
- محمد أنس قاسم جعفر: ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 109.
- محمد توفيق الأسد، تجربة الإدارة المحلية ومؤسسات الرقابة والمحاسبة، دراسات في قضايا الإدارة، الطبعة الأولى، دار الرأي للنشر والتوزيع، دمشق، 2005 م.
- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا وفرنسا ومصر (دراسات تحليلية مقارنة)، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2009م.
- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1990.
- محمد محمود الطعمنة وسمير محمد عبد الوهاب، "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005م.
- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995 م.
- محمود حلمي : موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1977م.
- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1984م.
- مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، دم.ج، الطبعة الثانية، الجزائر 1982 م.
- مصطفى فهمي أبو زيد، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1990.
- منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة ، ط1، دار الفكر العربي 1977 م.
- موسى خليل، الإدارة المعاصرة، المبادئ، الوظائف، الممارسة، ط 1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، بيروت، 2005 .

ناجي عبد النور، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحكومة، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2010 م.

نائيل العواملة، إدارة التنمية وتطبيقاتها، ياسين للخدمات الطلابية، عمان، 2000 .

نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة، عمان، 2002م.

هاني علي الطهر اوي، قانون الإدارة المحلية-الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة، عمان، 2004م.

باللغة الاجنبية :

André Butgen bach: Maniol de droit a dministratif, brvxelles, 1959, p103.

andré delaubadére droit adminstrative, année 1946

andré de laubadére ,droit administrative spécial paris ,(1967,1970) p 143.

claud collot. les institution de l Algérie durant la période coloniale édition du c n e s. op u. Algérie. 1987.

f.benoit ; droit administratif français , paris ,1968.

lahcéne seriak: Décentralisation et animation des collectivités locales ENAG/ éditions algerie, 1998

martine lambared, droit adminstratif, 3^e edition paris, dalloz, 1999.

masbétiel et laroque, la tutelle a dminisrativer. Paris. 1993, p 10.

richard.bird ,fiscal decentralization developing countries (british , cambridge university press 1998)

الرسائل و المذكرات:

- 1 بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع، تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010 م.
- 2 بركان محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998 م.
- 3 بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 4 بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية جامعة قسنطينة، 2010 م.
- 5 بن تازي علي، دور وسلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1991 م.
- 6 بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم 19/08) - دراسة مقارنة - مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص: إدارة ومالية، في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2009 م.
- 7 بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة سطيف كلية الحقوق، 2005 م.
- 8 بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 م.

- 9 بـوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1990 م.
- 10 بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90، أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر في الجزائر، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006 م، 2007.
- 11 بوطيق فاتح، اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر للعهدتين الانتخابيتين 95/90 و 2002/97، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2006.
- 12 تسمبال رمضان: إستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معري، تيزي وزو، 2009.
- 13 رابح حلايمية، الآثار الايجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1993/1992 م.
- 14 سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2002 م.
- 15 شتوح زهير، علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام - تخصص تنظيم إداري - جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة 2014 م.
- 16 صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2010/2009 م.

- 17 - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية -دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973م.
- 18 - عبد الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2003/2002م.
- 19 - عكوشي عبد القادر، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية (دراسة ميدانية بلدية العفرون)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، جامعة الجزائر ر الجزائر، 2005/2004م.
- 20 - علاء الدين عشي، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، المركز الجامعي العربي التبسي، 2005/2006م.
- 21 - العلمي بن عطاء الله، علاقة الموارد البشرية بالتنمية المحلية -دراسة حالة ولاية ورقلة - مذكرة ماجستير ،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011 م، 2012 م
- 22 - علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2014، 2011 م.
- 23 - عمر غول رقابة الوالي على عقد الامتياز البلدي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق - تخصص تنظيم اداري -، جامعة تبسة، 2013 م / 2014 م.
- 24 - عيسي تولموت: النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 25 - غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية، بالجزائر مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011م.

26 -فرقان فاطمة الزهراء، رقابة الصفقات العمومية الوطنية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، 2007/2006.
27 -كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية - دراسة تحليلية مقارنة - مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة - 2010م

28 -مزياي فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

29 -نوال بو كعباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر- دراسة حالة ولاية جيجل-، رسالة مقدمة ضمن متطلبات- نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر -3-، 2010 م.

30 -وناس عقيلة، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة، في التشريع الجزائري رسالة ماجستير في القانون الإداري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006 م.

الدوريات:

باللغة العربية:

1 -برازة وهيبه زوجة بويحي، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانون، عدد (2011/1)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

2 -بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، في مجلة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة بادي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 4.

3 -بن طيفور نصر الدين: أي إستقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، عدد 02، لسنة 2001.

- 4 بوزيان مكلل: الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة الإدارة، المجلد9، العدد 02، سنة 1999.
- 5 تياب نادية: مدى وجود لا مركزية، إدارية الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني عدد02، لسنة 2010.
- 6 حمدي قبيلات، عضوية المجالس البلدية في المملكة الهاشمية بين الانتخاب والتعيين، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 02، 2006م
- 7 تريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة النائب، عدد 2003، 1 م.
- 8 رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009م
- 9 زكي محمد النجار، الإدارة المحلية والعوامل المؤثرة فيها، مجلة المحاماة المصرية عدد 1 و2 لسنة 1987 م.
- 10 عبد الجليل مفتاح: >> البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري<<، مجلة الاجتهاد القضائي، اعمال الملتقى الدولي الرابع حول >>الإجتهاد في المادة الدستورية<<، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 4، مارس 2008.
- 11 عماد شوي وحنان حاجي، حقوق الأقليات بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي، مجلة الفقه والقانون، عدد 16 لسنة 2014 م، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، الجزائر.
- 12 كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 34، رقم 02 1996 م.

- 13 - محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات
اقتصادية واجتماعيا، مجلة العلوم الإدارية، عدد1، 1967 م.
- 14 - محمد لموسخ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مجلة الاجتهاد القضائي
العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2010 م.
- 15 - محمد نور الدين (مستقبل نظام الحكم المحلي في دول العالم المعاصر وفي
مصر)، مجلة العلوم الإدارية السنة 17، العدد 02، 1975.
- 16 - محمود عاطف البناء، الموارد المالية المحلية، مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية
عدد 02، 1972 م.
- 17 - مزنياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي
العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010 م.
- 18 - مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر
البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002.
- 19 - نعيمة عطية، انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانونية، مجلة العلم الإدارية، السنة
العاشرة، عدد الأول، أبريل، 1968 م.
- 20 - يوسف فايزة، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات
السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة
بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة 04، المجلد 07، عدد 01، 2013 م
باللغة الأجنبية :

1-essaid taib, chronique de l'organsation administrative , pour
1994, reuve IDARA, N° 02, 1995, pp 114,115.

2-moussa zahia, la pseudo-décentralisation territoriale on Algérie,
annale de urama, universite de Constantine, Volume1, année
1997.

3-rachid zouaimia, l'introuvable pouvoir local, in insaniyat, n 02, 2002.

الملتقيات :

- 1 -بن شعيب نصر الدين ومنصور عبد الله: مدى إنعكاس ضعف الكفاءة على تسيير الادارة المحلية، ملتقى حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر، منظم يومي 2010/04/28/27، جامعة زياني عاشور، الجلفة.
- 2 -د.محمد محمود الطعمانة (نضم الإدارة المحلية " المفهوم والفلسفة والأهداف ") الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنعقد في 20/18 أغسطس 2003 م، صلالة، سلطنة عمان، 2003 م.
- 3 -محمد الهادي العروق، التهيئة والتعمير في صلاحية الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، أيام 09 و10 /01/2008 م، جامعة قسنطينة.
- 4 -الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية " المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 م من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ببسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل.

المواقع الإلكترونية:

• <http://www.m.makotobblog.com/ seach?>

فهرس المحتويات

الصفحة	العناوين
2	مقدمة
08	الفصل الأول: مبادئ النظام اللامركزي
09	المبحث الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية
09	المطلب الأول: الإنتقال من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية
10	الفرع الأول : تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية
11	الفرع الثاني : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري و السلطة الرئاسية
13	أولا : التركيز الإداري
14	ثانيا : عدم التركيز الإداري
18	المطلب الثاني: تعريف اللامركزية الإدارية
22	المطلب الثالث : صور اللامركزية الإدارية
22	الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية
23	الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية
27	المطلب الرابع: أركان اللامركزية الإدارية
27	الفرع الأول: وجود مصالح ذاتية متميزة
29	الفرع الثاني: إستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية ماليا و إداريا
30	الفرع الثالث: الخضوع للرقابة الوصائية
31	المبحث الثاني: إدارة الوحدات المحلية(رؤى فقهية)
32	المطلب الأول: الإتجاه المشترك للإنتخاب
33	الفرع الأول: دراسة دوافع مؤيدي هذا الرأي
35	الفرع الثاني: تقييم الإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب
38	المطلب الثاني: الإتجاه المشترك للتعيين

39	الفرع الأول : دراسة حجج مؤيدي هذا الرأي
40	الفرع الثاني: مناقشة الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب (المشترك للتعين)
44	المطلب الثالث: إدارة الوحدات المحلية في القانون الجزائري
50	المبحث الثالث: مظاهر إستقلالية الجماعات المحلية
53	المطلب الأول: الوجود القانوني للجماعات المحلية
53	الفرع الأول: التكريس الدستوري
53	أولا: دستور 1963
54	ثانيا: دستور 1976
54	ثالثا: دستور 1989
55	رابعا: دستور 1996
55	الفرع الثاني: التكريس في المواثيق
55	أولا : المواثيق العامة
57	ثانيا : المواثيق الخاصة
59	الفرع الثالث: التكريس التشريعي للجماعات المحلية
62	المطلب الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية
62	الفرع الأول: تعريف الشخصية المعنوية
64	الفرع الثاني: نتائج الشخصية المعنوية
65	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من الشخصية المعنوية
67	المطلب الثالث: الإنتخاب كأداة قانونية لتدعيم الاستقلالية (الإستقلال العضوي)
69	الفرع الاول: في الدساتير
70	الفرع الثاني: في القوانين المؤطرة للجماعات المحلية

72	المطلب الرابع: الإستقلال الإداري و المالي
72	الفرع الأول : الاستقلال الإداري
73	الفرع الثاني: الاستقلال المالي
83	الفصل الثاني: مدى توافق تعيين الوالي على رأس الجماعات المحلية مع مبادئ اللامركزية
83	المبحث الأول: أسلوب التعيين و مدى تعارضه مع الاستقلالية
84	المطلب الأول: الوالي قمة الجماعات المحلية
84	الفرع الأول : منصب الوالي و تطوره في التنظيم الإداري الجزائري
90	الفرع الثاني : مفهوم منصب الوالي
91	أولاً: التعريف بالوالي
94	ثانياً: كيفية تعيين الولاية و إنهاء مهامهم
105	المطلب الثاني: أفراد الأجهزة المعينة بالاختصاصات المحلية
106	الفرع الاول: إختصاصات رئيس الدائرة
107	الفرع الثاني: إختصاصات الولاية المنتدبون
108	المبحث الثاني: المقارنة بين صلاحيات الوالي وإختصاصات المجالس المحلية المنتخبة
108	المطلب الأول : صلاحيات الوالي و إختصاصاته
109	الفرع الأول : صلاحيات الوالي بإعتباره ممثلاً للولاية
111	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة
120	المطلب الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية المحلية
121	الفرع الأول : صلاحيات المجلس الشعبي الولائي
126	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
133	المطلب الثالث: مجال ممارسة المجالس المحلية لصلاحياتها في مواجهة

	الوالي
133	الفرع الأول : الإزدواج الوظيفي و مدى تأثيره على الجماعات الإقليمية
135	الفرع الثاني: محدودية الموارد البشرية و عدم كفاءتها
136	الفرع الثالث: شدة الرقابة على مالية الجماعات المحلية
140	الفرع الرابع: إمتياز الوالي على المجالس المحلية المنتخبة
146	المبحث الثالث: علاقة الوالي بالمجالس المحلية المنتخبة
146	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية (الرقابة)
147	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية و تبيان العلاقة بينها و بين الإستقلالية
151	الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية
153	الفرع الثالث: طرق الوصاية الإدارية
158	المطلب الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي
158	الفرع الأول: في وصاية الوالي على أعضاء المجالس الشعبية الولائية
160	الفرع الثاني: في وصاية الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي
167	الفرع الثالث: في وصاية الوالي على الهيئة ككل
169	المطلب الثالث: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي
170	الفرع الأول: في وصاية الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
172	الفرع الثاني: في وصاية الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي
176	الفرع الثالث: في وصاية الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
181	الخاتمة
188	الملخص
191	قائمة المصادر و المراجع
211	فهرس المحتويات