



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العقيد أحمد دراية- أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الوصاية الإدارية

وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر

رسالة مُقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث (ل.م.د)، تخصّص القانون العام المعمق.

تحت إشراف

أ.د غيتاوي عبد القادر

من إعداد الطالب

طواهرية ابوداود

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	أستاذ جامعة أدرار	أ.د بومدين محمد
مُشرفاً ومُقرراً	أستاذ جامعة أدرار	أ.د غيتاوي عبد القادر
مناقشاً	أستاذ جامعة أدرار	أ.د مهداوي عبد القادر
مناقشاً	أستاذ محاضر "أ" جامعة ورقلة	د. سويقات أحمد
مناقشاً	أستاذ محاضر "أ" جامعة أدرار	د. محمد علي
مناقشاً	أستاذ محاضر "أ" جامعة بشار	د. سعداوي محمد الصغير

الموسم الجامعي

2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وصلّى الله وسلّم على سيّدنا محمد أشرف المرسلين ، وعلى آله
وأصحابه الأخيار المنتجبين ، صلاةً وسلاماً دائماً متلانرمين إلى يوم الدين .
﴿ إِنَّا فَتَحْنَا لَكَ فَتْحًا مُّبِينًا ﴿١﴾ لِيَغْفِرَ لَكَ اللَّهُ مَا تَقَدَّمَ
مِنْ ذَنْبِكَ وَمَا تَأَخَّرَ وَيُتِمَّ نِعْمَتَهُ عَلَيْكَ وَيَهْدِيَكَ صِرَاطًا
مُسْتَقِيمًا ﴿٢﴾ وَيَنْصُرَكَ اللَّهُ نَصْرًا عَزِيزًا ﴿٣﴾ ﴾

سورة الفتح : الآية 1-3

الإهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى الوالدين الكريمين

والإخوة الأعزّاء

وكافة أفراد العائلة

وإلى الأستاذ الدكتور (غيتاوي عبد القادر) مرشدي في دروب هذه

الرحلة العلمية

وإلى كافة أساتذتي في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الذين

أشرفوا على تكويننا طيلة مشوارنا الجامعي.

الشكر والعرفان

أرفع أسمى معاني الشكر والعرفان والامتنان إلى الأستاذ الدكتور
(غيتاوي عبد القادر) المشرف على هذا العمل، لقاء مجهوده في تصويبه وتوجيهه
وإلى الأستاذ الكريم الدكتور (محمد علي) الذي تفضل علينا
بأفكاره ونصائحه.

وإلى أخي الفاضل (طواهرية الشيخ) متمنيا له كامل التوفيق والنجاح
إن شاء الله

وإلى كل من ساهم معنا من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع
وإلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة، نظير جهودهم في التصويب
والتقويم

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: المختصر باللغة العربية

ج.ر:	الجريدة الرسمية.
د.ج:	دينار جزائري.
ط:	الطبعة.
ك.ل.غ:	كيلو غرام.
م.ش.ب:	المجلس الشعبي البلدي.
م.ش.و:	المجلس الشعبي الولائي.
ن:	نسمة.
ص:	الصفحة.
ق.ب:	قانون البلدية.
ق.و:	قانون الولاية.
ق.إ.ج:	قانون الإجراءات الجزائية.
ق.إ.م.إ:	قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
ق.م.د:	قرار مجلس الدستوري.
ر.م.د:	رأي مجلس الدستوري.
ر:	الرقم.

ثانياً: المختصر باللغة الأجنبية

C.C.A.S:	Centre Communal d'Action Sociale.
C.E.N.A.P:	Centre National de Constataion en Salud Animal.
C.I.E.S :	Centre international d'étude du sport.
E.N.A.G:	Entreprise Nationale des Arts graphiques.
J.O.R.F :	Journal officiel de la république Française.
L.G.D.G:	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
N:	Numéro.
O.P.U:	Office des publications Universitaires.

OP.CIT:.....ouvrage précité.

P:.....Page.

T :.....Tome.

مُقَدِّمَةٌ

مقدمة

إنّ غاية ما تصبو إليه الديمقراطية عبر اختلاف مسارات تطوُّرها، الرسو على أقصى غايات تحقيق الحوكمة الرّاشدة، وإيجاد أنجع السُّبل في طرق فنّ الإدارة والتسيير، أو ما بات يصطلح عليه بمهندسة الإدارة والتسيير؛ ولتحسيد هذا المسعى وجب إرساء قواعد مثلى، تكون كلمة الشعب (السلطة الشعبية باعتبارها صاحبة السيادة) هي منتهى الغايات والمقاصد، فكان التفكير سائداً وخلال عقود من الزمن في إيجاد الآليات، والأنظمة القانونية والإدارية الكفيلة بذلك، وهو ما تحقّق في نظام الإدارة المحلية.

والإدارة المحلية في مفهومها العام لا تتبغى تحقيق مقاصد الدولة ذات الأبعاد الاستراتيجية العليا-مع أنها جزء من السياسة العامة لها-، بقدر ما ترمي إلى الإجابة عن إشكال مفاده: كيف يمكن الارتقاء بأعباء ووظائف حيوية للدولة، والتخلُّص منها بشكل يسمح لهاته الأخيرة بالتفرُّغ والاكتفاء برسم معالم الاستراتيجيات الكبرى ذات الأبعاد الداخلية (الوطنية) والخارجية؟ فكان التأسيس لنظام الإدارة المحلية، المتمثّل في الوجه المركزي منه، الذي رافق تطور الدولة الحارسة لآماد طويلة، طغت عليها سمات التسلُّط المركزي، وحصر اهتمام الدولة آنذاك في بوتقة توفير الأمن والاستقرار للأفراد. لكن سرعان ما تبدّى عجز ذلك التصوُّر في استيعاب كافة مضامين وآفاق الحوكمة الرّاشدة؛ نظراً لاتساع الدّور اللامتناهي للدولة، وزيادة المتطلّبات واتّساعها، وتدخُّل الدولة في ميادين شتى اقتصادية واجتماعية، بعد ما كانت مقتصرة على أبسط ضرورات العيش، فكان بذلك التأسيس لنظام اللامركزية الإدارية.

ويبدو ارتباط مفهوم اللامركزية الإدارية بعمق الفلسفة السياسية والاقتصادية للدولة، لا بل هي على صلة وثيقة بمدى الانفتاح الاقتصادي والسياسي، ومعيار متفق عليه من قبل الأغلب الأعمّ من الدارسين في هذا الحقل؛ لأنّ أيّ تطور مشهود لمنظومة الحكامة الرّاشدة، يصاحبها لا محالة تفكير جدّي في مدى تطوير سُّبل وأساليب تقديم الخدمة العمومية للأفراد، بل وإشراكهم في صنع القرارات

المرتبطة بتطلعاتهم على مستوى أقاليمهم، وبشكل يسمو بالوعي الجمعي، والسياسي، والثقافي للمجتمع... إلخ.

ولا شك في أنّ بلورة الفلسفة اللامركزية للإدارة بكافة تجلياتها الديمقراطية والسياسية، لا يتحقق إلا بتجسيد استقلالية وظيفية، أو عضوية لهيئات أو مجالس إقليمية منتخبة بطريق حرّ وديمقراطيّ، عبر مختلف أقاليم الدولة وأرجائها، ومَنحها صلاحيات وسلطات بما يُمكنها من القدرة على تسيير قسطٍ واسعٍ من القضايا الإقليمية ذات الشأن العام المحلي تحت مسؤوليتها، ووفقاً للقوانين والأنظمة السارية المفعول. ويبدو التباين جلياً بين الباحثين في مسألة الجمع أو التوافق بين الحاجة لتجسيد الأطر الديمقراطية للامركزية الإدارية، وبين الحفاظ على المقاصد الحيوية للدولة، وعدم الخروج عن نطاق هذه الأطر والابتعاد عنها؛ من حيث إرساء حدود العلاقة بين كلٍّ من الدولة (السلطة المركزية في المفهوم الضيق)، وهيئات إقليمية منتخبة، وتحديد نطاق الاختصاص الأصيل لها بشكل لا يؤدي إلى أن تجيد الحاجات الملحة للأفراد عن ما هو مقرّر لرعايتها.

وعلى أعقاب هذا التباين المحتدم بين الفقه حيال مسألة ترسيم حدود العلاقة بين الشؤون ذات البعد الوطني الهام، وبين المصالح المقتصرة على الاهتمامات الإقليمية، فثمة تياران فقهيان مختلفان؛ حيث اهتمّ الأول بتقييد الأقاليم والهيئات اللامركزية للدولة، وحَصَرَ اختصاصاتها على وجه محدّد وواضح، واعتبر أنّ كلّ خروج عن نطاق النصّ يُعدّ انحرافاً عن مشروعية ذلك التصرف، وهو الاتجاه المعروف بالأسلوب الإنجليزي (الاتجاه المقيد). في حين ذهب الاتجاه الثاني إلى إطلاق يد السلطة اللامركزية لتمتدّ إلى كلّ ما له صلة وثيقة بالشأن الإقليمي، إلاّ ما تمّ استثناءه من مهام بنصّ خاصّ، وهو ما يُعرف بالاتجاه الفرنسي (الاتجاه المطلق)، ولكلّ نظام ضوابطه في مجال الرقابة والمسؤولية.

ويبدو اتجاه المشرع الجزائري في مجال حوكمة التسيير الإداري المحلي قيد التأسيس للنظام اللامركزي حتميةً وليس اختياراً، -مع أنّها لم تشقّ طريقها لتبصر النور بعد-؛ فالدّارس للمسعى

القانوني والتاريخي للمشروع الجزائري، يلمح مدى حداثة التجربة الميدانية وكذا القانونية لترسيخ أطر فعّالة وناجعة، تُحقّق وضوح الرؤية الشاملة نحو بلورة أفكار الحكامة الإقليمية على واقع الحال؛ فرغم كلّ الجهود المبذولة من قبل المشرع في هذا الحِصَم؛ إلا أنّ ثمة عقبات وعثرات كانت ومازالت كامنة خلف مسعى المشرع في إرساء لامركزية إدارية حقيقية لا صورية، فالترسانة القانونية والتنظيمية لم تعد كافية لإرساء الاستقلال الإقليمي واقعياً (من الوجهة الإدارية لا السياسية)، والإرادة السياسية على ما يبدو لم تُستجمَع بعد لهذا المقصد الهام.

والمعنى الحقيقي المعبر والمجسّد للامركزية الإدارية بشتّى أبعادها لا يمكن تجلّيه إلاّ عبر إرساء قواعد حرية إدارة الجماعات الإقليمية؛ والذي يضمن لا محالة فكرة الاستقلال الوظيفي لهذه الجماعات. ولعلّ الدافع الأبرز الذي حدا بالأنظمة المقارنة من أجل تَوْخِي هذا النمط من أساليب التسيير الإداري الجوّاري، هو التطوُّر اللامتناهي في حقوق الفرد، ودوره كشريك رئيسٍ في عملية بناء القرارات المصيرية ذات الصّلة الوثيقة بتطلّعاته؛ حيث لم يعد دوره مقتصرًا على اختيار ممثليه داخل هذه الهيئات، بل امتدّ ليطل المشاركة الحقيقية والإسهام الفعلي في اتخاذ القرار، وعبر مختلف آليات المشاركة الديمقراطية، كالاستفتاء المحلي، والمشاورة، والمراقبة... إلخ. ولقد أرسى مشرّعنا في سبيل هذا المنحى (الديمقراطية التشاركية) قواعد دستورية وأخرى قانونية، لازالت في مُستهلّ طريقها لتبصر النور؛ إذ تُعدُّ هذه القواعد مجرد رؤية نظرية لم تُؤمّن لها بعد الآليات الكفيلة بترجمتها على واقع الحال، لاعتبار أنّ نجاحها بحاجة ماسّة لتوفير أرضية مناسبة تُحقّق النّجاعة المتوخّاة منها، أوّلها هو إقحام المجتمع المدني في أيّ مرحلة تسبق اتخاذ القرار المحلي، حتى يستشعر حضوره الفعّال للمساهمة في الحكامة الإقليمية بقوّة؛ حيث لا يعدو دوره حالياً منحصرًا على اختيار ممثليه، ولم يتمّ الارتقاء به بعد من نطاق المشاركة الديمقراطية الشّكلية وغير المعبّرة عن جوهرها الحقيقي.

ولعلّ مسعى إطلاق حرية بناء القرار المحلي في حاجة ملحة اليوم لتخفيف عبء وقيد الرقابة الصّارمة على الجماعات الإقليمية (الوصاية منها على وجه الخصوص)؛ إذ باتت الأخيرة أحد أكبر

العقبات الكامنة وراء تعثر كل المبادرات الحرّة الإقليمية. فرقابة الوصاية أمر لا بُدّ منه في الحدود التي لا تمسّ أو تُضيق من استقلالية الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية). ولعلّ رؤية مشرّعنا اليوم لم تنضج بعد لتفرز آليات ضامنة ومحقّقة لهذا المقصد، بما يتناسب مع حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق البلدية والولاية؛ حيث أنّ مَنَحَ المشرع سلطات واسعة للجماعات الإقليمية، وجب ضمانه بكلّ ما من شأنه أن يكفل تحقيق هذه المهام إدارياً ومالياً؛ فعلى المستوى الإداري لا ينبغي على جهة الرقابة سوى مرافقة المجالس الشعبية المنتخبة بما يقتضي تأمين مشروعيتها تصرّفاتها القانونية وأعمالها المادية، ومن الناحية المالية فيتعيّن إعطاء هامش كبير للاستغلال الأمثل للموارد المالية.

وتكتسي هذه الدراسة أهميتها البارزة من حيث مدى المقاربة الشاملة لواقع حال المجالس الإقليمية المنتخبة في الجزائر وعلاقتها بسلطة الوصاية، سواء المركزية منها أو اللامركزية، والتي كانت ومازالت محطّ اهتمام العديد من الدّارسين في هذا المجال؛ فمناطق أيّ رؤية تنموية للدولة مرهون بمدى هامش استقلالية المجالس الإقليمية فيها. كما تتجلى أهمية الدراسة في الأبعاد القانونية المكرّسة لنشاط الجماعات الإقليمية ومدى مقاربتها للأطر اللامركزية في التسيير الجوّاري، فضلاً عن دراسة مراحل تطوّر رؤية المشرع في التخفيف أو التشديد من قيود الرقابة التي أدّت إلى العديد من الاختلالات، التي ظلّت في حاجة لمعالجة قانونية جادّة من قبل المشرع، خصوصاً فيما له صلة بمدى تكافؤ سلطات المجالس المنتخبة بهامش الاستقلالية الحقيقي (استقلال القرار الإداري)، وكذا تقييم فلسفة المشرع في تكريس فكرة الديمقراطية التشاركية بدلاً عن التمثيلية التي ظلّت موضع انتقادات متعلّقة بالمساوئ النّاجمة عن التمثيل الانتخابي غير الحقيقي، فضلاً عن دراسة دور القضاء الإداري كضمانة لحماية الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية.

ينحصر نطاق هذه الدّراسة في تعميق البحث في المنظومة القانونية النّائمة لعمل الجماعات الإقليمية في الجزائر، وكذا العلاقة الوثيقة التي تربطها بسلطة الوصاية، انطلاقاً من دورها إبان الحقبة الاستدمارية إلى غاية تحقيق الاستقلال، وما عَقِبَهُ من تطوّر في بناء الصّرح المؤسّساتي للدولة الجزائرية،

وتأثير التوجُّهات السياسية والاقتصادية للسلطة على الجماعات الإقليمية؛ حيث كانت هذه الأخيرة المحرِّك الحقيقي لهذه الخيارات، والمعبر عن إرادتها. إلى جانب التعمق في المعالجة الدستورية للجماعات الإقليمية انطلاقاً من دستور¹1963، ودستور²1976، ودستور³1989، والدستور الحالي للبلاد⁴1996. والبحث في المعالجة القانونية للإطار القانوني الناظم للعلاقة بين الوصاية والجماعات الإقليمية في الجزائر، بداية من أول ميثاق لهما بعد الاستقلال، الأمر⁵67-24 المتعلق بالبلدية،⁵ والأمر⁶38-69 المتعلق بالولاية،⁶ يليهما القانونين الذين عقبا الانفتاح السياسي لمنظومة الحكم، القانون⁷08-90 المتعلق بالبلدية،⁷ والقانون⁸09-90 المتعلق بالولاية،⁸ وصولاً إلى آخر قانون للجماعات الإقليمية،⁹11-10 المتعلق بالبلدية،⁹ والقانون¹⁰07-12 المتعلق بالولاية.¹⁰

وثمة أسباب شخصية وأخرى موضوعية دفعتنا لاختيار هذا الموضوع، فأما الأولى فتتجلى في الرغبة الشديدة لمعالجة عديد الإشكالات العميقة التي تحيط بهذه الدراسة، ومحاولة استجلاء ما استشكل منها من النواحي القانونية والتطبيقية، فضلاً عن أن طبيعة الإدارة المحلية تتسم بالحيوية والمرونة لارتباطها الوثيق بالمصالح الحيوية للأفراد، ووجهاً من أوجه الحكامة الرشيدة للنظام السياسي

1- الدستور الجزائري لسنة 1963، الصادر في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.رقم: 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

2- الدستور الجزائري لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-79، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.رقم: 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

3- الدستور الجزائري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 23 فبراير 1989، الموافق عليه باستفتاء 23 فبراير 1989، ج.ر.رقم: 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

4- الدستور الجزائري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الموافق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.رقم: 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.رقم: 25، الصادرة في 14 أبريل 2002. والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.رقم: 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008. والقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.رقم: 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

5- الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 13 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي. ج.ر.رقم: 06، الصادرة في 18 يناير 1967.

6- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون وميثاق الولاية. ج.ر.رقم: 44، الصادرة في 23 ماي 1969.

7- القانون 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية. ج.ر.رقم: 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

8- القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية. ج.ر.رقم: 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

9- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية. ج.ر.رقم: 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

10- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية. ج.ر.رقم: 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

والإداري للدولة. وأما عن الواجهة الموضوعية فتصنّف الدراسة إلى محاولة تفكيك عديد الإشكالات الجوهرية التي مازالت تعترى مسعى المشرع لبناء استقلالية المجالس الإقليمية (تقييم رقابة الوصاية إدارياً ومالياً)، خصوصاً وأنّ عديد الدراسات المقدّمة ضمن هذا الجانب خلت من بعض الجوانب التي تمّت معالجتها في دراستنا، كدور القضاء الإداري في المساهمة في ضبط سلطة الوصاية. فضلاً عن الرّغبة الملحّة في إشباع البحث المعمّق عن بعض الأطر المجسّدة للحوكمة الإقليمية في التسيير المحلي، ورصد ما أنجز منها وما لم ينجز.

تتوخّى هذه الدراسة تحقيق جملة من الأهداف الأساسية، نوجزها في الآتي:

- محاولة رصد أهمّ الإشكاليات ذات الصّلة بواقع الإدارة الإقليمية في الجزائر، والمتعلقة بمدى ترسيخ المشرع لمعايير الاستقلال العضوي للمجالس الإقليمية.
- حصر أهمّ الإشكاليات المتعلقة بصلاحيات المجالس الإقليمية، ومدى تكافئها مع السلطة الفعلية لمباشرتها؛ وذلك بالنظر لحرية المبادرة في اتخاذ القرار المحلي (مبدأ حرية النشاط).
- حصر أهمّ الإشكاليات ذات الصلة بالنظام الانتخابي للمجالس الإقليمية، وأثره على واقع التسيير المحلي.
- إبراز جهود المشرع في تكريس المقاربة التشاركية في التسيير الجوّاري المحلي، وتحديد مكامن صعوباتها.
- دراسة أبرز المشاكل المرتبطة بعلاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل من سلطة الوصاية، وإدارة البلدية، وهيئة المداولة؛ من خلال التركيز على الوظيفة الإزدواجية لرئيس المجلس وعلاقتها باستقلالية مركزه.
- رصد جهود المشرع في تمويل الميزانية المحلية للجماعات الإقليمية، ومدى فاعليتها في تحقيق الأهداف التنموية للدولة.
- رصد مجمل العراقيل والصّعوبات التي تعاني منها المالية المحلية، وتقديم بعض الرّؤى لثمين دورها.

● دراسة تطور الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، ومدى فاعلية دور القضاء الإداري في ضبط مشروعية أعمال الوصاية.

وثمة تمايز بين مجمل ما حملته بعض الدراسات السابقة ودراستنا؛ يتلخّص في المعالجة القانونية لواقع الوصاية الإدارية، وتأثيرها المباشر على حرية إدارة الجماعات الإقليمية، وتقديم بعض الرؤى النقدية لتقويم واقع الوصاية في الجزائر، وكذا استعراض بعض المقاربات لإعادة بعث النشاط المالي للجماعات الإقليمية، فضلاً عن دور القضاء الإداري في الحفاظ على استقلالية المجالس الإقليمية وأبرز الإشكالات المحيطة بهذا الأمر. ويتبدّى التمايز أيضاً فيما له علاقة بواقع الإضاعة على جهود المشرع المؤسّسة لديمقراطية المشاركة الحوارية، وإسقاطها على واقع الإدارة المحلية في بلادنا؛ كون العديد من الدراسات المتفحّصة من قبلنا قد خلت من استظهار هذا الجانب، إلى جانب تدقيق البحث في التنظيم الإداري الجديد (المقاطعات الإدارية) ودورها كمرافق للجماعات الإقليمية.

وهذه بعض الدراسات السابقة في مجال الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية نورد منها:

- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2014/2015.

- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة قسنطينة 01، 2012/2013.

- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق، مذكرة ماجستير، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

تطلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسة مفادها: "إلى أي مدى ساهم تنظيم المشرع الجزائري لحدود العلاقة بين سلطة الوصاية الإدارية والجماعات الإقليمية في إرساء ضوابط قانونية وأخرى قضائية لتعزيز استقلالية هذه الجماعات إدارياً ومالياً، وإلى أي حد شكّلت هذه العلاقة مساساً بهذه الاستقلالية؟"

وتتمثل التساؤلات الفرعية المنبثقة عن إشكالية الدراسة فيما يلي:

هل ارتقى مسعى المشرع إلى القول بأنّ اللامركزية الإدارية في الجزائر باتت ناضجة لتحقيق الأهداف المنشودة؟ أم أنّ سلطة الوصاية ما فتئت تعكس الطابع المركزي في التسيير المحلي؟ ثم ما هي أبرز الانعكاسات السلبية للوصاية على أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر على الصّعيدين الإداري والمالي؟ وهل بات التوجّه إلى إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية حتمية لتجاوز مساوئ ديمقراطية التمثيل وقصورها في تدبير الشؤون العامة؟ وإلى أيّ حدّ ساهم القضاء الإداري في تحصين استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، في حال تجاوز الوصاية لحدود المشروعية المقرّرة لها؟

ولمعالجة مضامين هذه الإشكالية وتحليل جزئياتها، استعنا بتوليفة منهجية قائمة على المنهج الوصفي لشرح واستجلاء بعض المدلولات المفتاحية المتعلقة بالوصاية وتبسيطها عبر معظم فصولها البحثية، وكذا المنهج التحليلي الذي يُعدّ السّمّة البارزة والغالبة التي طبعت معظم فصول هذه الدراسة، ويشمل كلّ ما له علاقة باستقراء وتحليل النصوص القانونية والتنظيمية محلّ الدراسة والتعقيب عليها، فضلاً عن المنهج التاريخي الذي لم نستغن عنه فيما يلامس الجوانب المتعلقة بسرد بعض المحطّات والوقائع التاريخية المهمّة التي وقفنا عليها، مبرزين على ضوئها تطوّر الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر إبّان الحقبة الاستعمارية ما تلاها عقب الاستقلال. كما يتبدّى المنهج المقارن في بعض جوانب الدراسة؛ والذي دعانا إلى توظيفه؛ ضرورة استظهار بعض المفارقات ذات الصّلة بواقع الوصاية بين القوانين النّائمة للجماعات الإقليمية السابقة والحالية، وكذا مقارنتها- ولو جزئياً- بالوصاية في النّظام الفرنسي.

ولقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة محاور أساسية، فصل تمهيدي وبابين رئيسين؛ حيث تضمن الفصل التمهيدي تطور نظام الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر. أما البابين المشكلين لصلب الدراسة فخصّص أولهما لعرض واقع ورهانات استقلالية الجماعات الإقليمية في

الجزائر على المستويين الإداري والمالي، وخصّص ثانيهما لتبيان دور الرقابة الإدارية والقضائية على الجماعات الإقليمية.

الفصل تمهيدي

نظام الوصاية الإدارية على الجماعات

الإقليمية وتطوره في الجزائر

الفصل التمهيدي

نظام الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية وتطوره في الجزائر

إنّ الدولة بمفهومها القديم والحديث، تسعى وبمختلف الوسائل والأنشطة التي تتولّاها إلى ضمان إشباع الحاجات المختلفة لكافة أفرادها عبر اختلاف مناطقهم ومشاريعهم، وهذه الحاجات قد تختلف باختلاف الأهمية التي تحظى بها؛ فإذا ما كُنّا بصدد حاجات ومصالح ذات بُعدٍ استراتيجي وطني، فإنّ الدّولة هي الضّامن الوحيد التي ترعى شؤون هاته الحاجات الأساسية، وتعمل على تجسيدها عبر مختلف مرافقها العامة السيادية، أي عبر الإشراف المباشر على تنفيذها.

إلّا أنّ الأمر قد يختلف بعض الشيء إذا ما تعلّقت تلك المصالح ببعض المتطلّبات التي ترتقي الدولة عدم قيامها بالإشراف عليها من تلقاء نفسها، أو قد لا ترى فيها ضرورة قصوى ترتقي لدرجة المصالح الوطنية المهمّة، حينها تُفسّح المجال للهيئات الإدارية اللامركزية (المحلية منها والمرفقية) للقيام بمهمّة تنفيذ الرغبات والحاجات ذات الوجه الجهوي والمحلي؛ وذلك من خلال ما تضطلع به المجالس الإقليمية البلدية والولائية من الصلاحيات الممنوحة لها في هذا الإطار؛ ومن هذا الأساس تُعتبر المجالس الإقليمية صاحبة الاختصاص الفعّال والمباشر في تحقيق التنمية المحلية، وتسيير الشؤون العامة للأفراد.

ولأجل الحفاظ على وحدة الدولة، والموازنة بين تحقيق المصالح العليا الوطنية ذات البعد الاستراتيجي، والمصالح المتعلقة بشؤون الأفراد المعتادة، كان لزاماً على السلطة المركزية منح بعض الاستقلالية لهذه الهيئات المحلية في إطار اللامركزية الإدارية، وبما يستوجبه ذلك من تحقيق المصالح المحلية دون سواها، مع الأخذ بعين الاعتبار الرقابة المسلّطة عليها من طرف السلطة المركزية، أو من يمثلها على المستوى المحلي (وهو والي الولاية)، باعتباره وجهاً من أوجه عدم التركيز الإداري.

والدّارس لأشكال الرقابة يلحظ مدى الاختلاف الجدري بينها، سواء من حيث الاختصاص المنوط بالجهة التي تُسند لها مهمّة الإشراف عليها (جهة سياسية، أو جهة قضائية...)، أو من حيث الطبيعة القانونية لهذه الرقابة (رقابة رئاسية، أو وصائية...)، فلكلّ شكل من أشكال الرقابة وجه

خاص يميّزه عن ما يماثله عن باقي الأوجه الأخرى، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى الأهمية التي يحظى بها كلّ نمط منها.

ولعلّ رقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها السّلطة المركزية ممثّلة في والي الولاية، ذات أهمية بالغة في هذا المجال، باعتبارها رقابة ذات طابع إداري محض، تمارس وفقاً لضوابط محدّدة، وجوانب خاصّة نظّمها القانون، وهي رقابة مسلّطة على الجماعات الإقليمية في الدولة دون سواها، وهو الأمر الذي سنقوم باستجلائه في هذا الفصل؛ حيث سنركّز الدراسة في الجانب الأول منه على بسط الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية، وذلك عبر عرض مختلف التعريفات والمفاهيم الأولية لها، ثمّ الولوج إلى بيان خصائصها، والأوجه التي تميّزها عن ما يشابهها من أنظمة رقابية أخرى، مع ذكر صور لنماذج الوصاية الإدارية في بعض الأنظمة القانونية. أمّا على مستوى الجانب الثاني، فسنقوم بتبيان أهمّ مراحل تطوّر الوصاية الإدارية في الجزائر؛ وذلك عبر قراءة في مختلف حقب تطوّر قانوني البلدية والولاية، ابتداءً من المرحلة الاستعمارية إلى غاية صدور آخر قانون لهما.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

لقد سبق البيان إلى أنّ اللامركزية الإدارية التي تُقرّها الدولة لإضفاء نوع من الاستقلالية على عمل الهيئات المحلية المنتخبة، لا يمكن بأيّ حال من الأحوال أن تتّسم بكونها مطلقة، بل تبقى رهينة لرقابة الوصاية الإدارية، بُغية الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها، إذ أنّ الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الهيئات مرهون بالرقابة عليها؛ وذلك حفاظاً على مبدأ سيادة القانون، وحماية لشرعية أعمالها وتصرفاتها المادية والقانونية.

وتأسيساً على ما تقدّم، سنتولّى في ضوء هذا المبحث بسط بعض المفاهيم والشُروح الأولية للوصاية الإدارية، من وجهة فقهيّة بحثية، مع بيان بعض الخصائص المهمّة التي يختصّ بها هذا النوع من

الرقابة، ثمّ التعرّض إلى أهمّ الأوجه التي تميّز رقابة الوصاية الإدارية عن غيرها من أشكال الرقابة التي تمارسها الإدارة، سواء كانت مركزية أو غير مركزية على أعمال الإدارة. هذا ويجب التنويه في هذا الإطار إلى أنّ رقابة الوصاية الإدارية تختلف باختلاف الأنظمة القانونية المتبنّاة من طرف الدول، لذا سنتولّى في هذا الجانب من الدراسة تقديم بعض الصور لرقابة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

المطلب الأول

مفهوم الوصاية الإدارية

بما أنّ أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنيّة وقانونية إدارية، لتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية، والسلطات الإدارية اللامركزية؛ وذلك ضمن وحدة الدولة الدستورية، والسياسية، والوطنية، وليس أسلوباً من أساليب تفتيت فكرة السيادة الوطنية والسيادة الدستورية، والسياسية والتشريعية في الدولة، ومن ثمّ كان حتمياً وجود نظام لرقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها في حدود القانون¹، ومن هذا الأساس سنقوم باستيضاح مختلف المفاهيم الفقهية للوصاية الإدارية (الفرع الأول)، ثمّ بيان أهمّ الخصائص التي تنفرد بها الوصاية الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المدلول الفقهي للوصاية

يُقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرّها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم، قصد حماية المصلحة العامة.² ومن هنا فإنّ نظام الوصاية هو أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة، وذلك عبر إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرّة بين الأجهزة المستقلة والسلطة

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، 2014، ص: 242.

2 - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981، ص: 94.

المركزية.¹ كما أنّ نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلّة حقها في اتّخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.

كما عرّفها شارل ديباش Charles Débâche بأنّها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد الحفاظ على وحدة وترابط الدولة، والمحافظة على تجنّب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من قِبَل الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، شريطة ألاّ تُمارَس هذه الوصاية إلاّ في حالات محدّدة قانوناً".²

كما عرّفت الوصاية الإدارية بأنّها: "مجموعة من السّطات يمنحها المشرّع لسلطة إدارية عليا، بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف، والتحقّق من مدى مشروعية أعمالها، والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة".³

كما عرّفها بعض الفقه بأنّها: "خضوع الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، التي حوّلتها المشرع ممارسة سلطات معيّنة على تشكيل هذه الهيئات، أو على أعمالها، فرقابة الوصاية قيّد تمارسه السّطة المركزية أو من يمثّلها على الهيئات المحلية حيال ممارستها لاختصاصاتها؛ وذلك بُغية التأكّد من مدى تطابق أعمال هذه الهيئات مع الغايات التي استُحدثت من أجلها".⁴

ومن خلال ما تمّ بسطه من مفاهيم فقهية للوصاية الإدارية، لا بأس أن ندرج تعريفنا الخاص بالوصاية بأنّها: "نظام رقابي خاص، ينصبُّ حصراً على العلاقة التي تربط الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية، ويتيح لهاته الأخيرة مراقبة أعمال هذه الجماعات بما يضمن مشروعية التصرف والأعمال المنبثقة عنها".

1 - اعترض بعض الفقه على تعبير الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة، الأمر الذي من شأنه أن ينتج التباساً بينها وبين الوصاية في القانون المدني، لذلك استعملت بعض الدساتير عبارة الرقابة الإدارية، ومنها الدستور الفرنسي. (أشار إلى ذلك عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جسور، الجزائر، 2015، ص: 177).

2 - Charles Débâche, Institution Administratif, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972, P 72.

3 - عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص: 26.

4 - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2004، ص: 124.

الفرع الثاني

خصائص الوصاية الإدارية

من خلال عرض هذه التعريفات، يتبين لنا أنّ نظام الوصاية الإدارية هو نمط له خصوصية تميّزه عن باقي الأنظمة الرقابية الأخرى؛ فلا مجال للحديث عن وصاية إدارية إلاّ إذا تعلّق الأمر بوجود مجالس، أو هيئات محلية مُنتخبة من طرف قاطنة تلك الهيئات، ومصالح متميّزة بطبيعتها عن المصالح العامة، ومن هنا كان حتمياً توافر مجموعة من الشُّروط الأساسية لتفعيل نظام الوصاية الإدارية، وهي كالآتي:

1- إنّ رقابة الوصاية الإدارية على الهيئات والمؤسسات اللامركزية، لا بدّ أن تكون محدّدة على سبيل الحصر في القانون، فهكذا تُحدّد التشريعات القوانين المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السُّلطات الإدارية المركزية، والسلطات الإدارية اللامركزية في النظام الإداري؛ بحيث تُحدّد سلطات الرقابة الإدارية الوصائية، وتخصّرها في رئيس الجمهورية، الوزراء كلّ في حدود اختصاص وزارته، والولاية فقط.¹ وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي "ريفيرو" Riviro: (لا وجود لوصاية إدارية بدون نصّ قانوني، ولا وجود لوصاية إدارية تتعدّى محتوى النصّ القانوني).² وممّا يمكن تفصيله من خلال ما سلف ذكره أنّ الوصاية الإدارية إذا ما تعدّت حدود ما هو في إطار القانون، أو تمّت ممارستها من طرف السلطات المخوّلة بها على غير الوجه المطلوب (حماية المصلحة العامة)؛ فإنّ القرارات الصادرة عنها في هذا الخصوص تكون محلاً للطعن فيها بالإلغاء.

2- إنّ رقابة الوصاية الإدارية تمتاز بأنّها رقابة استثنائية وضيّقة وتُمارَس في حدود ما نصّ عليه القانون فقط؛ لأنّ الهيئات الإقليمية اللامركزية مستقلة عن السلطات المركزية، من خلال منحها الشخصية المعنوية، وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتّخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها، وينجم عن هذه الميزة لرقابة الوصاية نتائج، منها:³

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 244.

² - JEAN RIVIRO, Droit Administratif , 9^{ème} édition , Dalloz, Paris , 1980, P 320.

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص: 246.

- عدم جواز التوسُّع في تفسير النُصوص القانونية المنظِّمة لنظام الوصاية الإدارية.
- عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصيَّة في شُؤون الهيئات اللامركزية المستقلة.
- إنَّ نفاذ وسريان القرارات والعقود الإدارية وكافة التصرُّفات القانونية الصَّادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها، لا من تاريخ المصادقة عليها من طرف السلطات الوصيَّة، وفي الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة المصادقة عليها من طرف السلطات الوصيَّة.
- 3- أنَّها رقابة خارجية؛ حيث نجدُها تتعلَّق بشخصين معنويين مستقلِّين، فهي تنشأ بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، وبالتالي فهي لا تُمارَس داخل الشخص المعنوي الواحد، وهذا ما يميِّزها بوضوح عن الرقابة الرئاسية.

الفرع الثالث

أهداف الوصاية الإدارية

إنَّ السلطة الإدارية المركزية لا ترمي من وراء تجسيد نظام الرقابة الوصائية فرض سلطتها الرقابية المطلقة على الهيئات المحلية، أو فرض نمط خاصٍّ في تسيير الشُّؤون المحلية، بل تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف الهامَّة التي تُلبِّي كافة الاهتمامات ذات الصَّالح العام المحلي، ومن هنا يجب على السلطة الوصيَّة حيال ممارستها لرقابة الوصاية، أن تستهدف تحقيق ما تبتغيه الوصاية الإدارية.

وقبل الخوض في سياق الأهداف، لا بدَّ من إبراز الأهمية البالغة لرقابة الوصاية الإدارية، لاعتبار أنَّها باتت تشكل ضماناً لمنع بعض التجاوزات التي من الممكن حدوثها على الصعيد المحلي؛ وذلك بُغية الحدِّ من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها، أو تقصيرها في أداء وظائفها، هذا من الجانب التقليدي. أمَّا من الجانب الحديث للوصاية فتبدو أهميتها أكثر جلاءً؛ حيث أضحت الوصاية الإدارية تبتغي رفع كفاءة الجهاز الإداري وتخفيفه، من خلال إبراز الجوانب

الإيجابية في عمله ليشمل سبل التصحيح والتفؤق، وبالتالي فإن دور الوصاية الإدارية قد تحوّل من ذلك الدور الوقائي، إلى الدور العلاجي.¹

ومن خلال ما تمّ بيانه، يمكننا إجمال الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها نظام الوصاية الإدارية، من زوايا إدارية، وسياسية، وأخرى مالية.

أولاً: من الناحية السياسية

- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فإن دور الوصاية الإدارية في هذا السياق هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الدولة، والجماعات المحلية.²

- التأكد من مدى التزام الجماعات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات حيال ممارستها لصلاحياتها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية؛ حيث يفعل نظام الوصاية الإدارية إمكانية إلغاء جميع التصرفات المادية أو القانونية، إذا ما شابها عيب من عيوب المشروعية؛ وذلك حفاظاً على حقوق الأفراد وحرّياتهم.³

- حماية المصالح المحلية المشتركة؛ فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية سكان الجهات المحلية، خصوصاً عند إساءتها، أو تجاوزاتها في أداء مهامها، ومن هنا تتبدّى بوضوح أهمية رقابة الوصاية كأداة ضرورية لحماية مصالح الأفراد بشكل مباشر.⁴

ثانياً: من الناحية الإدارية

- كشف الانحراف الإداري؛ أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة.

1 - عبد الخليم بن مشري، نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص: 103.

2 - علي حطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2002، ص: 227.

3 - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1976، ص: 45.

4 - , Jean Riviro, op. cit, P: 325.

- التأكيد على وحدة الدولة وضمان عدم تفككها، فالاستقلالية التي تمنحها السلطة المركزية للهيئات المحلية، لا ينبغي أن تمارس على إطلاقها، فلا بد من أن تمارس الدولة سلطتها في الرقابة درءاً لأيّ خطر قد يتهدّد وحدة الدولة إدارياً، أو سياسياً.

- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها؛ وذلك لأنّ الإدارة وأثناء قيامها بعملها قد تقع في الخطأ، وهنا يبرز دور رقابة الوصاية في العمل على كشف هذه الأخطاء، وإيجاد الحلول المناسبة لها والعمل على تصويبها.

- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقلّ جهد و تكلفة ممكنة، وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية؛ فرقابة الوصاية تعمل على التنسيق فيما بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة، وبين السياسات المحلية فيما بينها، الأمر الذي من شأنه أن يصبّ في خدمة المصلحة العليا للدولة.

- المساعدة على مراقبة الموظفين، والعمل على إبراز الجوانب الإيجابية في عملهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية، وهذا ما من شأنه أن يساهم في حسن سير الإدارة العامة بجودة وكفاءة عالية.¹

ثالثاً: من الناحية المالية

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خُصّصت من أجلها الأموال العامة، من صحة الدفاتر والمستندات، وعدم تجاوز الاعتمادات المقرّرة للهيئات المحلية، فلا بُدّ أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي، والحدّ من تبذير المال العام.

- ضرورة مرافقة الرقابة لجميع مراحل إعداد ميزانية الهيئات المحلية كي تكون أكثر فاعلية؛ لكون هدف الرقابة هو التحقق من استخدام الاعتمادات المالية المقرّرة للأهداف التي خُصّصت لأجلها.²

1 - علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص: 275.

2 - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية - دراسة تحليلية تطبيقية-، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998، ص: 24.

ومما لا شك فيه أنّ المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة، فإنّه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك فقد أخضع كل هيكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة، بما يصون مبدأ المشروعية، وسلامة التصرفات؛ ذلك لأنّ الإدارة الرّشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة.¹

المطلب الثاني

تمييز الوصاية الإدارية عن ما يماثلها من أنظمة رقابية

سبق أن تمّت الإشارة إلى أنّ نظام الوصاية الإدارية ذو خصوصية متميّزة عن غيرها من أنظمة الرقابة الإدارية الأخرى، ولدى فإنّ السلطة الوصية لا تلجأ إلي ممارسة سلطة الوصاية، إلّا ضمن حدود و مجالات محدّدة على سبيل الحصر، ومن هذا الأساس لا يصحّ فرض وصاية إدارية خارج إطار كلّ قيد، وفي هذا المجال سنتولى دراسة مختلف النقاط و الأوجه التي ذات الصّلة بالوصاية الإدارية، من خلال إبراز أوجه التفرقة بين كل من الوصاية الإدارية والإشراف الإداري (الفرع الأول)، ثمّ الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية (الفرع الثاني)، وصولاً إلى الفرق بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

يقصد بالإشراف الإداري مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون، أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقرّرة بنص قانوني أو لائحي،

¹ - عمار بوضيف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد: 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص: 17.

والتعيين والتأديب¹، كما يقصد به متابعة أعمال الرؤوسين بُغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية.²

من خلال ما سبق يتبين لنا أنّ الإشراف الإداري يختلف عن الوصاية الإدارية في جانبين هما:
أولاً: سلطة إصدار دوريات بها توجيهات غير ملزمة: ويتجلى ذلك من خلال إصدار السلطة المركزية لإرشادات وتوجيهات مختلفة تتعلق بنمط الخدمة، أو كيفية سير المرفق العام...، ولا تحمل في مدلولها طابعاً ملزماً؛ وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات، فهذه الأخيرة لا تحتاج السلطة المركزية لممارستها وجود نصوص خاصة تنظّمها، كونها من قبيل النصائح والإرشادات لا مثل لها في رقابة الوصاية الإدارية المحددة بموجب النصوص القانونية.

ثانياً: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي: لقد سبقت الإشارة إلى أنّ الوصاية الإدارية هي قيد على استقلالية الجماعات المحلية، وبما أنها كذلك وجب أن تكون محددة على سبيل الحصر، من حيث نطاقها ووسائلها، فإذا حدث وأن صدر قانون يمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لا مركزية مثلاً، دون تحديد الغرض من الرقابة، هل يمكن القول أنّ هذه الرقابة رقابة وصائية؟ ويرى بعض الفقه أنّ هذه النصوص لا تُنشئ وصاية مطلقة للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، كون هاته الأخيرة تتمتع بالاستقلال الإداري، وبالتالي فليس لهذه الأخيرة أيّ التزام في مواجهة السلطة المركزية.³

ثالثاً: سلطة التعيين والتأديب: إذ تعتبران وسيلتان من الوسائل التي تفرض من خلالها السلطة المركزية وصايتها على بعض أعضاء الهيئات اللامركزية؛ وذلك من خلال تعيين بعض أعضائها والحق

1 - عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة-، جامعة عين شمس، القاهرة، دون سنة النشر، ص: 150.

2 - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص: 57.

3 - ديولوبادير، جورج قودال، ديار دوقولقيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001، ص:

في عزلهم، أو تأديبهم، ويرى بعض الفقهاء أنّ سلطة التعيين والتأديب لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية، إلا إذا تمت ممارستها في الحالات التالية:

- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية المتعلقة بالتعيين والتأديب لبعض أعضائها، تخضع للتصديق من قبل السلطة المركزية، فإنّ هذه القرارات تخضع لرقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية.¹

- إذا ما نصّ المشرع على أنّ سلطة التعيين لا يتمّ إلا عن طريق السلطة المركزية، ففي هذه الحالة لا يمكننا اعتبارها قرارات وصاية على اعتبار أنّها تحدّ من استقلالية الهيئات اللامركزية، ونكون بصدد رقابة من نوع آخر؛ فالهيئات اللامركزية تتمتع بهامش من الاستقلالية في تعيين وتأديب أعضائها، وبالتالي فإنّ سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلة من وسائل الوصاية الإدارية، وإنما وسيلة من وسائل الإشراف الإداري.

الفرع الثاني

الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية

إنّ الوصاية الإدارية كما سلف البيان تختلف اختلافاً جوهرياً عن الرقابة الرئاسية في عدّة مظاهر أساسية متعددة، بعضها متعلق بطبيعة الرقابة والأداة الممارسة فيها، وبعضها الآخر متعلق بقواعد المسؤولية المقررة عليها، فالرقابة الرئاسية تُعرّف بأنها: "السلطات التي يتولاها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوسين التابعين له إدارياً، والذي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم، وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً؛ وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة، وحماية المصالح الجماعية للأمة."²

من خلال بيان مفهوم الرقابة الرئاسية، يمكننا استيضاح مجموعة من أوجه الاختلاف بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية كالآتي:

1 - عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص: 155.

2 - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص: 74.

أولاً: من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية)، يجب أن تكون منصوباً عليها قانوناً، أي أن هذه الصورة من الرقابة لا تتجسد إلا إذا نص عليها القانون، الذي يتولى إثبات سلطة الوصاية، ويبين عناصرها وأدواتها القانونية؛ ذلك لأنه: "لا وصاية بدون نص". وهذا خلافاً للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى أي نص، فهي تمارس بصفة تلقائية، باعتبارها من موجبات النظام المركزي، الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية، ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه.¹

ثانياً: من حيث طبيعة الرقابة: إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله أن يصدر أوامر إلى مرؤوسيه، سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية، وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب حيثيات هذا التنفيذ.

أمّا سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزي، الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها على الهيئات اللامركزية، وذلك بحكم استقلاليتها.²

ثالثاً: من حيث الطعن: لا يملك المرؤوس في ظل النظام الرئاسي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه من غير المنطقي أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها، ثم نعطي في مقابل ذلك الحق لهؤلاء المرؤوسين في إمكانية الطعن في قرارات رئيسهم، ومساءلتهم أمام القضاء. وهذا على خلاف رقابة الوصاية التي تحوّل للجهات المحلية الحق في الطعن في قرارات السلطة الوصية، وفق شروط خاصة.³ لا اعتبارات تتعلق باستقلاليتها الإدارية والمالية، مما يتيح لها إمكانية ممارسة حق التقاضي.

1 - عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 179.

2 - خالد قباني، المرجع السابق، ص: 96.

3 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 179.

رابعاً: من حيث قواعد المسؤولية: من موجبات الرقابة الرئاسية أن يُسأل الرئيس عن التصرفات المادية والقانونية لمؤوسيه، باعتبار أن تلك التصرفات قاموا بها تنفيذاً لأوامر رئاسية صادرة عن رئيسهم¹، وبالتالي فإنّ هذا الأخير يُعتبر مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن أفعال مؤوسيه. بينما الأمر يختلف جذرياً بالنسبة للهيئات اللامركزية؛ حيث أنها تتمتع باستقلالية في اتخاذ قراراتها على قلة فاعتبار أنها ذات شخصية معنوية مستقلة، فهي مسؤولة عن قراراتها وتصرفاتها في حال قيام مسؤوليتها.

الفرع الثالث

الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

رغم أنّ مصطلح الوصاية ذو منشأ وأصل مدني، إلّا أن له مفهوماً خاصاً في المجال الإداري، يختلف اختلافاً جذرياً عن مفهومه السائد في القانون الخاص، وفي هذا المجال سنوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

1- إنّ الوصاية المدنية تُقرّر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية²، أما الوصاية الإدارية فلا تقرّرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي، سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية)، أو مرفق مستقل؛ لأن هذه الهيئات جميعاً واستناداً للمادة 49 من القانون المدني، فهي تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة³. وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بذاتها دون الرجوع للسلطة المركزية، ولقد قُدرت هذه الوصاية لغرض حماية المصالح العامة، وبعث نسق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا الجانب بدا واضحاً في تعريف الفقه للوصاية الإدارية.

1 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر، الجزائر، 2012، ص: 41.

2 - خالد قباني، المرجع السابق، ص: 94.

3 - المادة 49 من الأمر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم: 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

2- طبقاً لمفهوم الوصاية المدنية فإنّ الوصي هو الذي يتولى صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تمّ في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل أمام شخصين: (قاصر ووصي عليه). بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كلُّ منهما سلطة التصرف باسمه وحسابه، ضمن الإطار الذي نظمّه القانون، فلا يتصرف شخص باسمه ولمصلحة شخص آخر.¹

3- يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم وحساب القاصر طالما كان نائباً قانونياً عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب جميع الأعمال باسم وحساب الشخص المعنوي المستقل.²

4- إنّ الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص، ألا وهو مال الموصى عليه، بينما الهدف من الوصاية الإدارية هو حماية المال العام.²

المطلب الثالث

نماذج الوصاية الإدارية

إنّ المجالس المحلية المنتخبة في إطار تفعيل اللامركزية الإدارية في الدولة، تختلف باختلاف جوانب استقلاليتها، من حيث سلطتها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية، وبالتالي فإنّ دائرة الرقابة قد تتفاوت بتفاوت طبيعة التنظيم الإداري، أو بتفاوت طبيعة الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أو الإدارة المحلية المعمول بها داخل الدولة.

ومن هذا الأساس فإن معظم الدول تحاول حيال مجال الرقابة على الهيئات المحلية، تطبيق أحد النظامين للوصاية الإدارية؛ حيث سنحاول على ضوء هذا المطلب عرض بعض النماذج لنظام الوصاية الإدارية؛ حيث سيتم التعرض لنظام الوصاية الإدارية في فرنسا، وكذا التطورات التي مرّت بها (الفرع الأول)، فضلاً عن عرض نموذج متعلق بنظام الوصاية الإدارية في إنجلترا (الفرع الثاني).

1 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 177.

2 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص: 178.

الفرع الأول

الوصاية الإدارية في النظام الفرنسي

لقد مرّ تطور الوصاية الإدارية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين؛ حيث تميّزت المرحلة الأولى بالأكثر شدة من حيث فرض الرقابة على المجالس المحلية، أما المرحلة الثانية فاتسمت بإنهاء فترة الوصاية الإدارية، وفتح المجال أمام رقابة القضاء الإداري، وهو ما سوف نقوم بتفصيله كالتالي:

أولاً: مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية

لطالما تمتعت الهيئات اللامركزية في فرنسا بصلاحيات واسعة، وحرية مطلقة في ممارسة اختصاصاتها، إلا أنها أخضعت لرقابة شديدة من طرف السلطة المركزية، بالرغم من أنّ تشكيل تلك المجالس يكون عن طريق الانتخاب المباشر،¹ الأمر الذي يُفسّر طبيعة تطور نظام الإدارة المحلية تاريخياً، والأوضاع التي مرّت بها في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة، والرقابة المركزية الصارمة على الهيئات اللامركزية، وذلك بغية حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة.² فالهيئات المحلية في فرنسا تخضع للرقابة من طرف السلطات الثلاث: فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية، ووضع القانون والتنظيم الأساسي لها، كما يجوز لها تعديل أو إلغاء هذا القانون.

وفي ما يتعلق بوصاية السلطة التنفيذية على الهيئات اللامركزية، فتتمثل في الرقابة الشاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين نظراً للصلاحيات الواسعة التي تحظى بها هذه المجالس؛ حيث تتجلى صور هذه الرقابة في تعيين بعض أعضاء الهيئة المنتخبة أو إقالة بعض أعضائها، أو الحل محل الهيئة كلياً أو جزئياً. وهذه الأخيرة تُعد الأكثر خطورة في مجال الرقابة، وذلك لجعل أعمال هذه الهيئات تتماشى مع القوانين، لذا فإنّ معظم التشريعات تعطي هذه السلطة وسائل خاصة لاستخدام

1 - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 266 وما يليها.

2 - محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2009، ص: 120.

هذه الرقابة، ومن هذا الأساس يمكننا إيجاز صور الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على الهيئات اللامركزية، فيما يلي:

1. الاستشارة: يتمثل إجراء الاستشارة في رجوع الهيئات المحلية بالمشورة لدى السلطة المركزية، بغية تنفيذ أمر ما؛ وذلك من أجل العمل ضمن إطار السياسة العامة للدولة، فبالرغم من أنّ القانون قد منح لهذه المجالس صلاحيات عديدة في حدود إقليمها، إلا أنّ عملية التنسيق تظلّ ضرورية، سواء كان ذلك بينها، أو بينها وبين السلطة المركزية من جهة أخرى، فهذا الإجراء يُمكن الهيئة المركزية من الحصول على بعض المعطيات التي يمكن أن تساعد في تنفيذ عملها، أو الحصول على بعض الخبرات والمؤهلات الضرورية الموجودة لدى السلطة المركزية.¹

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن الاستشارة قد تكون اختيارية، في حال ما قررت الهيئة المحلية اللجوء إلى السلطة المركزية بغية طلب المشورة للقيام بعمل ما، أو عدم القيام به، وفي هذه الحالة تعتبر غير ملزمة بنص قانوني، كما قد تكون الاستشارة إلزامية، في حل ما إذا ألزمها القانون بنص صريح اللجوء إلى السلطة الوصية واستشارتها بخصوص أمر ما، وفي كلتا الحالتين لا تعتبر الهيئة المحلية ملزمة بنتيجة الاستشارة.

2. الإذن المسبق: وهو إجراء قانوني ملزم وهام وسابق؛ حيث يلزم القانون الهيئات المحلية الحصول على إذن مسبق من قبل السلطة الوصية قبل مباشرة أي تصرف ما؛ وذلك على أساس أنّ السلطة الوصية لا تأذن بعمل ما، إلا إذا كان يصبّ في تحقيق الصالح العام، وبالتالي فإن أي تصرف قد يقع باطلاً في حال قامت به الهيئة المحلية، دون حصولها على إذن مسبق من طرف السلطة الوصية.

3. الحلول: وهو إجراء يُحوّل بمقتضاه للسلطة الوصية الحلول محل الهيئة المحلية، وذلك في حال امتناعها عن أداء مهامها بسبب عجز أو تقصير أو إهمال، وهو ما يعرّض المصالح المحلية للخطر، مما

1 - عمر صدوق، المرجع السابق، ص: 27.

يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر، عن طريق قاعدة استثنائية تمنح لها الحق في الحل محل الهيئة المحلية بغية تحقيق المصلحة العامة.¹

4. الوصاية التقنية: يقصد بها جميع الأعمال والتصرفات التي تملي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية السلوك الواجب إتباعه في التسيير وحتى قبل اتخاذ القرار.² وبالتالي فهي أسلوب يسعى للجمع بين لامركزية القرار، ومركزية التنفيذ وإجراءاته.

إنَّ الوصاية الإدارية بصورتها المتمثلة في تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية، يجعل من مفهوم استقلالية الجماعات المحلية أمراً نظرياً، ومفرغاً من محتواه، الشيء الذي أدى بالفقه في فرنسا إلى انتقاده، وطلب إعادة النظر فيه بشكل يتفق مع مفهوم الاستقلال للهيئات اللامركزية، والتي يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها؛ حيث يقول الفقيه سافيني في هذا الصدد: "الدفاع عن الاستقلال البلدي كما هو مُطبَّق في فرنسا، يتّجه مباشرة عكس الديمقراطية والفعالية الإدارية ومصلحة المواطنين."³

ثانياً: مرحلة إلغاء الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

إنَّ المرحلة الأولى من مراحل تطور الوصاية الإدارية في فرنسا، جعلت من استقلالية الجماعات المحلية فيها مجرد ضرب من الأوهام، وصورة من صور النظام المركزي، على اعتبار أنَّ الأساس الذي يقوم عليه النظام اللامركزي، هو الاستقلالية في اتخاذ القرار، الأمر الذي دفع العديد من الفقهاء إلى انتقاد الوصاية الإدارية المطبّقة في فرنسا، والمطالبة بإعادة النظر فيها، وهو ما تجسّد بصدور القانون 213-82، الصّادر في 1982/03/01، الذي استعاض عن الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية؛⁴ حيث وجد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية، والولاية، والإقليم،

1 - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص:55.

2 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام الولاية والبلدية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986، ص:50.

3 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص:50.

4 - [Premier-Ministre.gouv.fr / http://www.dila1982.la-Loi-de-Décentralisation-du-2-mars-1982.premier-ministre.gouv.fr](http://www.dila1982.la-Loi-de-Décentralisation-du-2-mars-1982.premier-ministre.gouv.fr)

وكذا المؤسسات العمومية، وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.¹

لذا نجد أنّ اختصاص الإداري في فرنسا يقوم على نوعين من الدعاوى هما: دعاوى الإلغاء، ودعاوى التعويض التي لا يتم قبولها إلا في حالة الاعتداء على حق شخصي. أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجماعات المحلية، وفي حالة ثبوت عدم شرعيتها من طرف ممثل الدولة، فما على الجهة الوصية سوى سلوك مسلك دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري خلال مدة شهرين.

أما فيما يتعلق بالرقابة المالية التي كانت تمارس على الجماعات المحلية من طرف السلطة المركزية، فتمت إحالة ممارستها إلى غرف جهوية مكلفة بالحاسبة، وهي هيئات قضائية، وعليه لم يعد ممثّل الدولة يملك سلطة الحلول في إعادة توازن الميزانية، إلّا تنفيذاً لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة؛ وذلك بعد تقديمها اقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية، وتنتهي المدة المحددة قانوناً في حال عدم استجابة المجالس المحلية لهذا الاقتراح.

وبالتالي نجد أنّ قرارات الغرفة الجهوية للمحاسبة لها رقابة توجيهية بالأساس، لذا هي تقوم بتخصيص جزء من تقريرها السنوي إلى كيفية التسيير المحلي، وتقدم اقتراحاتها الملائمة للجماعات المحلية حول الكيفية المثلى التي تراها مناسبة.²

وفي حقيقة الأمر فإن مسألة توزيع الاختصاص وتحديدتها بين الإدارة المركزية، والهيئات اللامركزية تطرح العديد من القضايا، منها:

- في توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات الإدارة المركزية، وهيئات الإدارة اللامركزية، فقد ينص الدستور على المبادئ والأحكام التي توجّهه، مفسحاً المجال للقانون لاحقاً، ومبيّناً مجالات واختصاصات الإدارة المركزية أو اللامركزية، حسب الأسلوب المتبع.

1 - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص: 110.

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 51.

- إنّ مجالات وميادين عمل الهيئات الإدارية اللامركزية لم تعد تحددها المجالات المخصصة للإدارة المركزية فقط، وإنما أيضاً تدخل القطاع الخاص في العديد من الأنشطة التي كانت حكراً على الإدارة العامة في مرحلة الدولة الحارسة.
- يقصد بالمصالح المحلية اللامركزية: تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية)، وذلك لأنّ الاعتراف بوجود مصالح سياسية متميزة داخل الدولة من شأنه أن يحولها من دولة بسيطة موحّدة، إلى دولة مركبة.¹

ثالثاً: تقدير الأسلوب الفرنسي

1. **المزايا:** لا شك في أنّ إطلاق الاختصاص للإدارة المحلية، يتماشى وطبيعة المصالح الطبيعية للأفراد، حتى في المرحلة السابقة للدولة²، ويفسح للإدارة سبيل المبادرة والإقدام على كل عمل من شأنه أن يخدم شؤون الإقليم.
2. **العيوب:** يترتب على الأخذ بهذا الأسلوب الخشية من تجاوز الاختصاص من قبل الإدارة المحلية، كما أنه من المحتمل حدوث اصطدام بين الهيئات المحلية ذاتها، نتيجة لعدم تحديد صلاحيات الولايات والبلديات أو أي تقسيم آخر. كما عاب البعض على هذا الأسلوب أنه يرهق الإدارة المحلية في القيام بصلاحياتها، وربما لا يمكنها القيام حتى بأدنى الواجبات، نظراً لعدم تحديدها وخاصة أمام صعوبة وجود معيار مميّز للشؤون الوطنية والمحلية.³

الفرع الثاني

الوصاية في النظام الانجليزي

تعتبر رقابة الوصاية الإدارية المطبقة في إنجلترا الأقل حدّة بالمقارنة مع فرنسا، على اعتبار أن نظام الحكم المحلي في بريطانيا هو نظام الحريات الواسعة، فضلاً عن التحديد الدقيق والواضح لصلاحيات

1 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2014، ص: 27.

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 128.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 233.

المجالس المحلية، الأمر الذي انعكس على طبيعة وأسلوب الرقابة على الهيئات المحلية، وبالتالي فإنّ هذه الرقابة الممارسة من قبل السلطات المركزية توصف بالضعيفة، نظراً للتطور التاريخي المهم الذي رسّخ سبل ممارسة هذه الرقابة بمختلف أنواعها.¹

إنّ رقابة الوصاية الإدارية في بريطانيا تمارس من قبل ثلاث هيئات أساسية هي: القضاء، والبرلمان، والحكومة، وتُعتبر رقابة هذه الأخيرة الأضيق مجالاً؛ وذلك لاعتبار أنّ اختصاصات الهيئات اللامركزية محدّدة على سبيل الحصر، وهذا منعاً للتداخل بين صلاحيات الحكومة، والهيئات اللامركزية؛ وبالتالي فإنّ الأسلوب الانجليزي يميّز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية؛ فكل ما تمّ النص عليه في قانون الإدارة المحلية يُعد مصلحة محلية، وكل ما عداه يعد غير ذلك. وكل تصرف لها خارج هذه المصالح يعد مخالفاً لنطاق الاختصاص.²

أولاً: وصاية البرلمان: تعتبر السلطة التشريعية في بريطانيا صاحبة الاختصاص الأصيل في إنشاء الهيئات المحلية، وتحديد اختصاصاتها أو تقييدها، لكن هذا الاختصاص يعتبر نظرياً، على اعتبار ما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع؛ فالبرلمان لا يتدخل في أعمال واختصاصات الهيئات المحلية، إلاّ بما يخدم مصلحتها، وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة، وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني.³

ثانياً: وصاية الحكومة: تعتبر وصاية الحكومة على الهيئات اللامركزية في بريطانيا الأقل نطاقاً وحدة، نظراً للاستقلالية الواسعة التي تحظى بها، ويتجلى أهمّ مظهر من مظاهر هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين المنظمة لحدود اختصاصات هذه المجالس، إذ يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء، بغية إلزام الهيئة المعنية باحترام القانون، كما يحق لها أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية، وتقديم توجيهات لها، وإعداد تقارير سنوية عنها، والغرض الرئيسي من إجراء التفتيش هو التحقق من تقديم الخدمات المحلية ومدى كفايتها؛ بحيث يضطلع بتنفيذه ممثلي الوزارات التي لها

1 - حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص: 65.

2 - علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص: 100.

3 - عمر صدوق، المرجع السابق، ص: 25.

علاقة بالوحدات المحلية، ويُتَوَجَّح هذا الإجراء بتقديم تقرير يعرض على البرلمان من أجل مناقشته، وعلى ضوء نتيجة هذا التقرير سواء كانت إيجابية أو سلبية، تُحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية.¹ كما يمكن للحكومة الحصول على إذن من البرلمان إذا ما تعلق الأمر ببعض المسائل المتعلقة بالأموال المحلية، وفي موضوع مساكن العمال والحسابات الختامية.²

غير أنّ نطاق هذه الوصاية الممارسة في ظل الأسلوب الانجليزي، سرعان ما بدأت تتسع مع منتصف القرن التاسع عشر (19)، لصالح الحكومة المركزية؛ بحيث ازدادت حدة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية، ممّا أدّى إلى تضائل استقلالية الهيئات المحلية، وتجلّى صور هذه الوصاية في ما يلي: (أ). إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

(ب). ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على الهيئات المحلية، كسلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية، وسلطة الحلول، وإمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي والتقني... إلخ.

(ج). وجود ما يعرف برقابة المنحة، وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي ما فتئت أن وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية، وهذا ما ينجر عنه من حق المتابعة والرقابة من قبل السلطة المركزية، فيما يتعلق بوسائل صرف هذه الأموال، وهو ما يشكل مساساً باستقلالية الهيئات المحلية.³

ثالثاً: رقابة القضاء: تمارس السلطة القضائية في بريطانيا رقابتها على المجالس المحلية، إذ يضطلع القضاء العادي بمهام الرقابة القضائية، على اعتبار أن النظام القضائي السائد في بريطانيا هو وحدة القضاء، والذي يعني خضوع الدولة والهيئات العامة فيها لرقابة القضاء العادي-المحاكم العادية-، ما

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 47.

2 - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص: 105.

3 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 48.

لم ينص صراحة على بإخراج بعض المنازعات من نطاق اختصاصها، وإدراج اختصاصها ضمن محاكم خاصة تنشأ لهذا الغرض.¹

تتمثل رقابة القضاء في بريطانيا في توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية، وتوجيه تصرفاتها وفق القانون حتى قبل إصدارها لقراراتها، وامتناعها عن إتيان التصرفات والأعمال غير المشروعة، ومن هذا الأساس يتبين لنا أنّ رقابة السلطة القضائية في بريطانيا هي رقابة ملائمة، كونها تنصبّ على أعمال المجالس المحلية قبل وبعد صدورها، الأمر الذي من شأنه منع أي تجاوز لحدود اختصاصاتها.

رابعاً: تقدير الأسلوب الانجليزي

1. المزايا: مما لا شك فيه أن رسم معالم اختصاص الإدارة المحلية، أمر ينجر عنه معرفة الإدارة لاختصاصاتها بشكل أدقّ طالما جاز حصره، كما أنّ الحصر يعود بالفائدة على الإدارة المحلية، فلا يتم الضغط عليها وإثقال كاهلها باختصاصات عامة وشاملة، الأمر الذي من شأنه أن يعيقها عن تقديم خدماتها بالشكل الأمثل، دون أن ننسى أنّ الحصر يقضي على ظاهرة تنازع الاختصاص بين السلطة المركزية، والهيئات اللامركزية.

2. العيوب: يظهر من خلال استجلاء طبيعة النظام الانجليزي أنه نظام يقضي على روح المبادرة لدى الجماعات المحلية، وهذا على خلاف الأسلوب الفرنسي الذي يفسح المجال أمام حرية المبادرة للجماعات المحلية.²

ومن خلال ما تمّ بيانه يمكن الخروج بنتيجة مفادها أنّ المشرع الجزائري قد سلك مسلك الأسلوب الفرنسي، فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، أو للإدارة المحلية، وهو ما يؤكده قانون البلدية 10-11؛ حيث أنه في إطار تحديده لصلاحيات البلدية "المواد 103 إلى 124"، فقد وضع المشرع إطاراً عاماً، كما هو وارد في المادة 03. وهذا خلافاً

1 - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص: 322.

2 - خالد قباني، المرجع السابق، ص: 76.

لقانون البلدية الصادر عام 1967؛ حيث خصّص قرابة نصف مواده لبيان اختصاصات البلدية بشكل دقيق وواسع.¹

المبحث الثاني

الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري

إنّ للإدارة المحلية في الجزائر دور فاعل ووازن، في ما يتعلق بتحقيق الأهداف المنشودة بالتنمية المحلية والتسيير المحلي، وبالتالي تنفيذ مخطّطات الحكومة التي تصبّ في هذا الإطار، لذا كان التركيز على تطوير القوانين المتعلقة بهذا المجال من طرف الدولة محطّ اهتمام واسع.

ولما كان هذا الاهتمام البالغ للإدارة المحلية بمفهومها الفعّي الدقيق، فإنّ هذا الأمر من شأنه أن يدفعنا إلى الأهداف المتعددة التي تُحقّقها على أرض الواقع سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً، فعلى المستوى السياسي تضمن الإدارة المحلية زيادة ونمو في الوعي السياسي والثقافي داخل الدولة؛ وذلك من خلال المشاركة الفعلية لسكان الأقاليم أو الجهات المحلية في عملية التسيير المحلي، والمشاركة في تدبير الشأن العام، وبالتالي فإنّ الإدارة المحلية تُعدّ بمثابة صورة مُصغّرة، أو مرآة عاكسة للحكومة، فكلما كانت المجالس المحلية أكثر حرية واستقلالية، كلما أعطى ذلك انطباعاً واضحاً للحكم الراشد في البلاد، يضاف إليها ضمان العدالة في توزيع الخدمات الضرورية الأساسية، وعدالة توزيع التمويل بناء على تخطيط علمي تشارك فيه الجماعات الإقليمية.

تجدر الإشارة إلى أنّ المجالس الإقليمية في الجزائر قد شهدت تطوّراً ملحوظاً وجذرياً، وهذا على كافة المستويات، ويظهر ذلك من خلال التطور الذي شهده كلّ من قانوني البلدية والولاية، ومدى انعكاسه على السّاحة المحلية في الجزائر، فالدّارس لقوانين الإدارة المحلية في الجزائر، يلمس بوضوح التحوّل الجذري نحو إعطاء هامش معتبر من الاستقلالية للمجالس المحلية، بحسب ما تسمح به حدود صلاحياتها، باعتبارها نواة لكل تنمية حقيقية، وهذا ما سنقوم بتفصيله ضمن هذا المبحث؛ حيث سنعالج في الجانب الأول منه الإطار القانوني لكل من البلدية والولاية؛ وذلك من خلال قراءة

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 27.

في مختلف الدساتير الجزائرية، وما كرسه في سبيل تجسيد لا مركزية إدارية حقيقية من الاستقلال إلى غاية اليوم، ثم ما جادت به قوانين الجماعات الإقليمية ضمن هذا الإطار (المطلب الأول).

أما على مستوى الشق الآخر من هذا المبحث فسيُخصص لتبيان مراحل تطور الإدارة المحلية في الجزائر والوصاية عليها، وذلك بدءاً بالبلدية باعتبارها الهيئة القاعدية للامركزية الإدارية، انطلاقاً من المرحلة الاستعمارية، إلى غاية صدور آخر قانون لها (المطلب الثاني). وكذا تطور تنظيم الولاية في الجزائر عبر استعراض مختلف مراحل تطور الولاية بدءاً من العهد الاستعماري، إلى غاية آخر قانون له (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الإطار القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر

إنّ الوصاية الإدارية التي تمارس على الهيئات المحلية من طرف السلطة الوصية تُحددها القوانين والتنظيمات النازمة لها، ولذا لا يجب أن تُمارس هذه الرقابة بعيداً عن التنظيم القانوني الخاص، وفي هذا الإطار سيتم عرض الإطار الدستوري والقانوني لكل من البلدية والولاية في الجزائر، وكذا مختلف مراحل التطور القانوني الهام الذي شهده التشريع الناظم لعملهما، سيما الدستور أو القانون، ومن هنا سنستعرض في البداية الإطار الدستوري والقانوني للبلدية (الفرع الأول)، يليه الإطار الدستوري والقانوني للولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأساس الدستوري والقانوني للبلدية

تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية الإدارية، وهذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963،¹ والمادة 36 من دستور 1976،² والمادة 15 من دستور 1989،¹ والمادة 15 من دستور 1996² باختلاف تعديلاته.

1 - الدستور الجزائري لسنة 1963، السالف الذكر (الملغى).

2 - الدستور الجزائري لسنة 1976، السالف الذكر (الملغى).

ولقد أرسى التعديل الدستوري الحالي جملة من المبادئ تتعلق بالمجالس المنتخبة، بما يحفظ لها مكانتها الدستورية الهامة؛ فهذه المادة 15 في فقرتها الثانية نصّت على أنّ: "المجلس المنتخب هو الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"، كما اعتبرت المادة 16 أنّ البلدية هي الجماعة القاعدية، بما يجعل منها أساساً للنظام المركزي، وهو ما بيّنته المادة 17 بقولها: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية". فكلّ هذه النصوص تؤكّد بوضوح الأهمية البالغة للمجالس المنتخبة كإطار فعّال لتسيير الشؤون العامة، وتجسيد تنمية محلية حقيقية.

أما على المستوى القانوني، فقد حدّد في القانون 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، فالمادة 103 منه أقرّت بأنّ البلدية يسيرها مجلس شعبي بلدي، ويعد إطاراً للتعبير عن الديمقراطية، ومكان لتسيير الشؤون العمومية.

وبإلقاء نظرة حول البلدية في مختلف قوانين البلدية السابقة، نجد أنها تتماثل بعض الشيء في إعطاء مدلولها؛ حيث عرّفت المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 البلدية بقولها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية، والإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية"³، وبالتالي فإنّ هذا التعريف يعكس الفلسفة الاشتراكية المتبنّاة من الدولة آنذاك.

وعرفت المادة الأولى من قانون 08-90 البلدية بقولها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁴. أما قانون البلدية الحالي فعرفها بالجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.⁵

1 - الدستور الجزائري لسنة 1989، السالف الذكر (الملغى).

2 - الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر.

3 - الأمر رقم 67-24، المتضمن القانون البلدي، السالف الذكر.

4 - القانون 08-90، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر.

5 - المادة 103 من القانون 10-11، المتضمن قانون البلدية، السالف الذكر..

ومن هنا يتبين جلياً أنّ البلدية هي النواة الحقيقية التي تجسد وتفعل روح المشاركة والتشاركية الشعبية في إثراء وتجسيد الرؤى التنموية، لذا فقد أولاهها المشرع أهمية خاصة دستورياً وقانونياً؛ حيث حوّل مسألة إنشائها للقانون، وأضفى عليها الشخصية المعنوية، وكل ما يترتب على هذه الشخصية من حقوق والتزامات أساسية من اسم، ومقر، وذمة مالية...إلخ.

الفرع الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للولاية

تضمّنت مختلف الدساتير في الجزائر، الإشارة للولاية باعتبارها شكلاً من أشكال لامركزية النظام الإداري الجزائري، فالمادة 09 من دستور 1963 قد أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية، يتولى القانون تحديد نطاقها واختصاصها،¹ وذكرت هذه المادة البلدية بوضوح دون الإشارة إلى الولاية. أما المادة 36 من دستور 1976، فجاءت أكثر وضوحاً من سابقتها لسنة 1963، فأشارت إلى أنّ المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية²، وهو ما تکرّس في المادة 15 من دستور 1989³، وتمّ تثبيته أيضاً في دستور 1996، بموجب المادة 16 لآخر تعديل دستوري لسنة 2016 بقولها: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".⁴

يظهر جلياً من خلال استقراء مجمل هذه النصوص الدستورية، حرص المؤسس الدستوري الجزائري على تثبيت لامركزية إدارية، بما يضمن مشاركة شعبية تمثيلية حقيقية في إدارة الشأن المحلي، وبما يضمن الحفاظ على روح المبادرة المحلية وتشجيعها على شتى المستويات.

أما على المستوى القانوني، فقد ورد تعريف الولاية في الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23 ماي 1969، في المادة الأولى بقولها: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية، واستقلال مالي. ولها اختصاصات سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية، وهي تكون أيضاً منطقة

1 - المادة 09 من دستور 1963، السالف الذكر.

2 - المادة 36 من دستور 1976، السالف الذكر.

3 - المادة 15 من دستور 1989، السالف الذكر.

4 - المادة 16 من دستور 1996، السالف الذكر.

إدارية للدولة". ونصت المادة 02 على أن استحداث الولاية يكون بقانون، ولا شك أنّ هذا التعريف يعكس الوظائف المتنوعة للولاية في ظل المرحلة الاشتراكية.¹

كما عرّف المشرع الولاية بموجب القانون 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، في المادة الأولى منه بقوله: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتُشكّل مقاطعة إدارية للدولة".

أما قانون الولاية لسنة 2012، فقد عرّف الولاية بأنها: "الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة؛ وهي أيضاً الدائرة غير الممركزة للدولة، وتشكّل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية، والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كلّ مجالات الاختصاص المخوّلة لها بموجب القانون".²

يلاحظ من خلال التدقيق في هذا المفهوم، هو شموليته أكثر من سابقه من حيث إبراز مكانة الولاية باعتبارها تنظيم غير ممرّكز للدولة، وبما يشكّله ذلك من تنفيذ السياسات العامة للحكومة على المستوى المحلي، والتأكيد على إبراز الدور التشاوري لها (وهذا ما لم يسبق ذكره في القوانين السابقة)، فضلاً عن إبراز الدور الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للولاية، كما تمّت إضافة شعار خاص للولاية هو "بالشعب وللشعب"، وهذا لترسيخ مكانة ودور السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري.

المطلب الثاني

تطور قانون البلدية في الجزائر

لا شك أنّ نظام البلدية في التنظيم الإداري الجزائري، مرّ بالعديد من المراحل، فقد صاحب تطورها الفترة الاستعمارية حتى بعد انقضائها، وكانت عبارة عن جزء لا يتجزأ من المشروع

1 - المادة 01 من الأمر 69-38، المتضمن قانون وميثاق الولاية، السالف الذكر.

2 - المادة 01 من القانون 12-07، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

الاستعماري في الجزائر من خلال بسط نفوذه وسطوته على مختلف أرجائها، إلى غاية أفول الفترة الاستعمارية، وإرساء دور البلدية كعامل فعّال في عملية بناء الدولة الجزائرية الحديثة، وتحقيق التنمية المحلية؛ فضلاً عن كونها وسيلة من وسائل المحافظة على النهج الاشتراكي سياسياً، واقتصادياً واجتماعياً، نظراً لطبيعة ومقتضيات نظام الحزب الواحد المتبني من قبل الدولة آنذاك.

إلا أنّ ثمة تطورات جدّ هامة طرأت على البلدية، من خلال المراحل التي عقت الانفتاح على التعددية السياسية التي شهدتها البلاد، والهزات الأمنية الخطيرة التي لم تكن البلدية في منأى عنها، جعلت من البلدية تتأرجح في الكثير من الأحيان- نظراً لوجود أحزاب مختلفة ضمن تشكيلة المجلس- وعدم النضج السياسي لبعض الأحزاب، أو لنقص الخبرة المطلوبة للتسيير، جعل من البلدية أداة غير قادرة على مسايرة التنمية والإصلاح المنشود، ما دفع في التفكير في صياغة قانون جديد للبلدية. وفي هذا الإطار سنقوم على ضوء هذا المطلب بمناقشة تطور البلدية، من خلال قراءة في مختلف القوانين التي نظمتها، بدءاً بالعهد الاستعماري (الفرع الأول)، والمرحلة الانتقالية التي تلتها(الفرع الثاني)، ثمّ مرحلة قانون البلدية لسنة 1967(الفرع الثالث)، يليها قانون البلدية لسنة 1990(الفرع الرابع)، إلى غاية صدور قانون البلدية 10-11.

الفرع الأول

البلدية في العهد الاستعماري

لقد كانت البلدية إبان العهد الاستعماري أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية، وفرض هيمنتها ونفوذها، وخدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة، فالبلديات المختلطة كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية، كان يتولى إدارتها موظف من الإدارة الاستعمارية، وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القواد، وتساعده في ذلك لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين إضافة إلى بعض الجزائريين المعيّنين، وذلك ابتداءً من

1919. و إلى جانب البلديات المختلطة، فقد وُجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي كانت تقطنها أغلبية أوروبية.¹

من هنا يمكن القول أنّ دور البلدية إبان العهد الاستعماري كان مشلولاً بالنسبة للشعب الجزائري، باعتباره كان يزرع تحت الاستعمار، ولاعتبار أنّ البلدية جزء من مشروع استعماري، فقد كانت مجردة من كل مبادرة ببناء، من أجل المساهمة في أهداف التنمية الوطنية وتلبية الحاجات المحلية، ومحرومة من الموارد الضرورية للنفقات الناتجة عن الأعباء التي يزداد ثقلها على مرّ الأيام، وبالتالي فإنّ البلدية لم تكن تتمتع بأي قاعدة إدارية، أو اقتصادية، أو مالية، أو بشرية لازمة لازدهارها.²

حيث أثبتت الدراسات أنّ أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة، ولقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك، العمل على إنشاء لجان خاصة لتولي مهمة تسيير شؤون البلدية، يقودها رئيس عُهدت إليه مهام رئيس البلدية، وبالموازاة مع ذلك فقد بادرت السلطة إلى تخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 بلدية، وهذه مرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع.³ حيث أصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 ألف ساكن،⁴ بعد أن وصل عدد البلديات إبان العهد الاستعماري إلى 1553 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض نفوذها وتواجدها.

وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها، تمّ إنشاء لجان أخرى تمثلت في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.I.E.S)، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (C.C.A.S.S)؛ حيث كانت اللجنة الأولى تضمّ ممثلين عن السكان وتقنيين، ويتمثل دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، وعلى العموم تقوم بكلّ عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعية، والاقتصادية

1 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 108.

2 - راجع بيان الأسباب من الأمر 67-24، المتضمن قانون البلدية، ص: 90، السالف الذكر.

3 - الملاحظ بالنسبة للبلديات في فرنسا هو ارتفاع عددها، حتى أنّ بعضها نجد عدد سكانها يتجاوز 50 شخص. (أشار إليه: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص: 164).

4 - راجع بيان الأسباب للأمر 67-24، ص: 91، السالف الذكر.

بالمنطقة؛ غير أنّ هذه اللجان لم يتمّ تنصيبها في العديد من المناطق. أمّا اللجنة الثانية فقد كانت تضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين، وممثلين عن الحزب وعن الجيش، وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتياً.¹

الفرع الثاني

مرحلة قانون البلدية لسنة 1967

لقد تميّز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين، هما النموذج الفرنسي، والنموذج اليوغسلافي،² ويبدو التأثر بالنظام الفرنسي جلياً في مسألة إطلاق الاختصاص لصلاحيات البلدية، وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري. أمّا التأثر بالنظام اليوغسلافي فيعود مرده إلى وحدة العامل الإيديولوجي (النظام الاشتراكي)، واعتماد نظام الحزب الواحد، وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.³

فإذا كان ميثاق البلدية لسنة 1967، قد تحدّث عن الالتزام بخدمة الثورة الاشتراكية، والنزاهة والأخلاق الفاضلة...؛ فإنّ قوانين وقرارات الحزب أصبحت تقتضي منذ المؤتمر الرابع للحزب (1979) ضرورة الانخراط النظامي في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة. ومما يبدو أنّ ثمة أسباب جدية برّرت الإسراع في تأسيس قانون جديد للبلدية، منها:

1. خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي، مما حدا بالسلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح الجذري للمؤسسات الموروثة، ومنها البلدية.

2. عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة، والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.

3. رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية، خاصة وقد تولّد عنها تباين محسوس على المستوى العملي.

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جسر، الجزائر، 2015، ص: 347.

2 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص: 38.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 348.

4. ضرورة البدء بإصلاح البلدية باعتبارها نواة التنمية، وقاعدة النظام اللامركزي؛ وذلك لحكم اقتربها من الجمهور أكثر من الولاية.¹

ومن ناحية أخرى فقد شكّل الأمر رقم 67-24، محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري، كما يشير ميثاق البلدية في هذا الصدد.²

وطبقاً لهذا النص فقد كانت البلدية تقوم على الهيئات الآتية:

أ. **المجلس الشعبي البلدي**: وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناحين بالبلدية، ويتألف من 09 إلى 39 عضواً بحسب عدد سكان البلدية. أما عن صلاحياته، فقد خوله الأمر 67-24 اختصاصات متعدّدة ومتنوعة بما يتماشى مع الطرح الاشتراكي السائد سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً آنذاك.

ب. **المجلس التنفيذي البلدي**: وينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويضمّ بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عدداً من نواب الرئيس.

ج. **رئيس المجلس الشعبي البلدي**: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، وهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص؛ حيث يمثل الدولة تارة، ويمثل البلدية تارة أخرى.³

إلا أنّ الطابع الديمقراطي الذي حاول الأمر 67-24 استظهاره لم يكن مجسّداً على أرض الواقع؛ ويتبيّن ذلك أساساً في إفراغ انتخاب المجالس الإقليمية من محتواه الديمقراطي، باعتباره حقاً في الاختيار وليس مجرد تزكية لمرشّحين يقدمهم الحزب، الأمر الذي يجعل من هذه الآلية (التزكية) أداة لخدمة النظام وسياسة الحزب، أكثر منها تمثيلاً ديمقراطياً؛ لذا فإنّ الإرادة الشعبية لم تكن حُرّة في الاختيار، بقدر ما كانت مقيدة باختيارات الحزب.⁴

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 348.

2 - حيث جاء فيه: "أنّ الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي، وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها أن تجعل من مجلس "الحوز" قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد..." (نقلاً عن ميثاق الجزائر، المطبعة الوطنية الجزائرية، ص: 117 و118).

3 - محمد الصغير بعللي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر، عنابة، 2013، ص: 42.

4 - كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هوم، الجزائر، 2017، ص: 86 و87.

ولقد حمل الأمر 67-24 أوجهاً مختلفة للرقابة الوصائية على البلدية (هيئة، أشخاص، أعمال)، تجلّت في ما يلي:

- ضرورة إرسال رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة قراراته المتعلقة بتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي، أو القرارات المتعلقة منها بصلاحياته في المجالات المختلفة لعامل العمالة (الوالي).

- يبطل عامل العمالة جميع القرارات الصادرة مخالفة لقانون، أو لأمر، أو لمرسوم بموجب قرار معلل.

- يقرّر عامل العمالة إبطال القرارات في غضون خمسة عشر (15) يوماً، التي قد يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة إما شخصياً، أو بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع.¹

- يُسوّغ طلب إبطال المداوالات أو القرارات من كل شخص يعنيه الأمر، ومن كلّ مكلف بالضريبة أو ساكن بالبلدية، وذلك في مهلة خمسة عشر (15) يوماً، ويبتّ عامل العمالة في الطلب في أجل ثلاثين (30) يوماً.

- توسيع دائرة المداوالات التي تقتضي المصادقة الصريحة عليها من طرف السلطة العليا، وتمثّل هذه المداوالات في: الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسّس، أو يلغي، أو يعدّل الضرائب أو الرسوم أو الآداءات، نقل الملكية والمبادلات العقارية، القروض، عدد الموظفين وأجورهم، الهبات والوصايا المقيدة بشروط أو التزامات أو تخصيصات، محاضر المزايدات والمناقصات. والملاحظ لهذه المداوالات يلحظ أنّ بعضها ليس بالأهمية بمكان المصادقة عليها من طرف السلطة العليا، ما يشي بتكريس مركزية القرار على مستوى هذه المادة.

- إمكانية تقديم الطعن في قرار عامل العمالة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو من كل ذي مصلحة وفقاً للأنظمة النافذة، ولم توضح المادة طبيعة وآلية تقديم هذا الطعن، الأمر الذي يفتح المادة أمام غموض كبير.²

1 - المادة 130 و 131، من الأمر 67-24، السالف ذكره.

2 - المواد من 102 إلى 109 من الأمر 67-24، السالف ذكره.

من خلال استقراء وتقصّي هذه النصوص، يتضح جلياً أنّ طبيعة الرقابة المسلطة على المجالس الشعبية البلدية كانت بعيدة كل البعد عن كونها رقابة وصاية، نظراً للعامل السياسي الذي كان سائداً آنذاك، ونظراً لحدثة المنظومة القانونية القائمة في البلاد، التي جعلت من استقلالية المجالس الشعبية البلدية مجرد فكرة لم تبصر النور وقتها، لاعتبار مركزية القرار وتوحيده، وهذا أمر معقول؛ بحيث أنّ معظم البلديات كانت حديثة عهد بشؤون التسيير، وبالتالي كان لزاماً على السلطة المركزية تقييدها بقيود رقابية مركزية وصارمة.

الفرع الثالث

مرحلة قانون البلدية لسنة 1990

لقد تمخّض صدور قانون البلدية لسنة 1990، على إثر التحوّلات الجذرية سياسياً واقتصادياً التي شهدتها الجزائر، وعقب صدور دستور جديد للبلاد، الذي كرّس التعددية السياسية، وألغى نظام الحزب الواحد، فكان بذلك قانون البلدية هو أول قانون يصدر في مرحلة التعددية السياسية. ولقد تضمن هذا القانون 158 مادة، واستند في مقتضياته إلى الدستور، واثنا عشر (12) نصّاً بين أمر وقانون، وحاول هذا القانون أن يحفظ استقرار المجالس البلدية، ويراعي الانتماء السياسي للمنتخبين.¹ ولقد تميّز قانون البلدية لسنة 1990 بجملة من الخصائص، تتمثل فيما يأتي:

1. اعتماد نظام انتخابي يستند إلى نظام القائمة والتمثيل النسبي.
2. تقليص اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، في نظام سياسي يتوجّه نحو الليبرالية.
3. رغم عدم إلغائه، إلا أنّ تطبيقه كان مبتوراً، بسبب الأحداث والاضطرابات السياسية والأمنية التي عرفت الجزائر، منذ إلغاء المسار الانتخابي سنة 1992،² والخروج عن الشرعية الدستورية.³

¹ - فقد نصت المادة 24 من القانون 90-08 على أن يُراعى عند تشكيل اللجان الدائمة التمثيل السياسي، بما يعكس المكونات السياسية للمجلس.
² - لقد صدرت العديد من المراسيم المتلاحقة التي خلّفت بموجبها العديد من المجالس؛ حيث تمّ استبدال هاته الأخيرة بمندوبيات تنفيذية وفق ما نص عليه المرسوم الرئاسي 92-44، المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن قانون الطوارئ، ج.ر. رقم: 10، الصادرة في 09 فبراير 1992. الذي نصّ في المادة 08 منه على أنه: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة، وتعلنها مجالس محلية... تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلّها".

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 43.

غير أنّ قانون 90-08، وإن حاول المحافظة على التوازن السياسي للمجلس الشعبي البلدي في مرحلة التعددية السياسية؛ إلا أنه تسبّب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجالس المحلية المنتخبة، من خلال تطبيق المادة 55 منه، التي غدّت بدور الخلافات السياسية عبر آلية "سحب الثقة"¹، التي اشترط القانون النصاب الذي قدرته المادة بثلثي أعضائه، دون ذكرها لحالات محددة للعمل بها على سبيل الحصر؛ الأمر الذي خلّف عملياً دخول العديد من البلديات في جوّ من الصراع الداخلي بين أعضاء المجلس بسبب آلية سحب الثقة، وهو ما حرف مسار العديد من البلديات عن تحقيق دورها التنموي.²

ولقد خضع قانون البلدية لسنة 1990 لتعديل واحد، حمّله الأمر رقم 05-03، المؤرخ في 18 يوليو 2005، وتمّ بموجب هذا التعديل تنمة المادة 34 والخاصة بمجالس حل المجلس الشعبي البلدي، خاصة أمام ما عرفته العديد من البلديات من اضطرابات ومقاطعة للدورات.³ أمّا فيما يتعلق بالوصاية الإدارية المسلّطة على المجالس الشعبية البلدية، فيمكن استجلائها في ما يلي:

- يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو تبين عدم صحته انتخابه قانوناً، أو تعثره حالة من حالات التنافي.
- يصدر الوالي قرار توقيف العضو الذي تعرّض لمتابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.
- يصدر الوالي قرار الإقصاء نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب الذي تعرّض لإدانة جزائية، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء.

1 - تنص المادة 55 من قانون 90-08 على أنه: "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وتُنهى مهامه عن طريق اقتراح علني بعدم الثقة، وبأغلبية ثلثي أعضائه".

2 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 349.

3 - المادة 34 من الأمر 05-03، المؤرخ في 18 يوليو 2005، المتضمن تعديل القانون رقم 90-08، ج.ر.رقم: 50، الصادرة في 19 يوليو 2005.

- تنفّذ المداوولات بحكم القانون بعد مضي خمسة عشر (15) يوماً بعد إيداعها لدى الولاية، وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره حول شرعية القرارات وصحتها.
 - لا تنفّذ المداوولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من الوالي.¹
 - يصرّح الوالي بموجب قرار معلل ببطلان المداوولات التي تكون خارجة عن نطاق اختصاصه، أو التي تكون مخالفة للدستور، أو القانون، أو التنظيم، أو المداوولات التي تنعقد خارج مقر المجلس.
 - يلغي الوالي المداولة بموجب قرار معلل خلال شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية، في حال شارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية، أو كوكلاء في القضية، ويمكن لأي شخص له مصلحة أن يقدم طلب إلغاء المداولة بعد شهر من تاريخ تعليقها. (يلاحظ أنّ قانون 08-90، قد حذف صفة المكلف بالضريبة في تقديم طلب الإلغاء، كما أحال الطلب إلى المحكمة المختصة بإلغائه، وهذا أمر محبّد).
 - يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة، أو رفض المصادقة عليها.²
 - لا يتمّ تنفيذ القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة، إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، كما يجوز للوالي إلغاء القرار إذا كان مخالفاً للقانون، أو التنظيم بقرار مسبب.³
- من خلال استقراء وتقصّي المواد المتعلقة بالوصاية على المجالس الشعبية البلدية، نلحظ بعض التطور الملحوظ في شكل الرقابة مقارنة بالأمر الذي سبقه من جوانب عدّة، منها: الطعن القضائي ضد قرار الوالي، تقليص حالات المصادقة الصريحة خلافاً لسابقتها، وبالتالي يمكن القول أنّ ما حمّله قانون 08-90، أنه منح جوانب عدّة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه قيّد بها بفرض

1 - المواد من 31 إلى 43 من القانون 08-90، السالف ذكره.

2 - المواد 44 و 45 و 46، من القانون 08-90، السالف ذكره.

3 - المادة 80 من قانون 08-90، السالف الذكر.

رقابة شبه مشدّدة على ممارسة صلاحياته، من أجلّها هو الإلغاء، مع العلم أنّ هذا الإجراء يمارس في إطار الرقابة الرئاسية لا الوصائية.

الفرع الرابع

مرحلة قانون البلدية 10-11

في سياق محاولة تعديل المنظومة القانونية لمؤسسات الدولة، ورصد مختلف الجهود في تجاوز الأخطاء والعقبات التي اعترت قانون البلدية 08-09، تمّ صدور قانون جديد للبلدية، محاولاً تذليل بعض العقبات التي عجز القانون الأسبق في معالجتها، وهو القانون 10-11؛ حيث اعترف قانون البلدية الجديد في بيان الأسباب بأنّ تطبيق قانون 1990 لمدة عشرين عاماً، قد أوصل الجهات المعنية لقناعة تكمن في أنه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على المستوى البلدي، وبالتالي فقد وصفه البيان بوصف غاية في الوضوح بأنه: "منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات..."¹ ووقف بيان الأسباب على جملة العقبات التي أدّت إلى الإعراض عن قانون البلدية لسنة 1990، ولخصها في ما يلي:

- أفرز الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد، ظهور منتخبين ذو مواقف متضاربة جعلت من الصعوبة بمكان التوصل إلى إجماع، والذي يعدُّ الأداة الضرورية لعمل البلدية.
- طغيان العقلية القبلية على الحقائق الاجتماعية للبلاد.
- جماعات مصالح تحاول الاستحواذ على البلدية لصالحها، بالرغم من أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية، وهو ما أدى للجوء لآلية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ضعف تحضير الهيئة التنفيذية لتولي وظائف التسيير التي تقتضي الخبرة لاسيما في المجال المالي.
- ضعف الاتصال من جانب المنتخبين وعدم تشبّعهم بالمقاربة الحوارية.
- الغموض الكبير الذي يحوم حول صلاحيات المنتخبين وعلاقتهم بالإدارة.

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 350.

- تدهور قدرات تسيير البلدية، والتي اعترف البيان أنها أصبحت ضحية لتضارب المصالح الحزبية بين الأقليات المتعاقبة.¹

والتأمل في بيان الأسباب التي استعرضها المشرع، يلحظ أنّ جملة هذه الأسباب تعتبر طبيعية بالنظر لطبيعة الحياة السياسية وحدثتها بالنسبة للمجالس المحلية المنتخبة؛ فالتجربة الديمقراطية الفتية التي تمخّض عنها التنوع الحزبي داخل المجالس الشعبية البلدية، كانت ستؤدّي بما لا يدع مجالاً للشك إلى جملة المشاكل والمعوقات التي أشار إليها المشرع، وبالتالي فإنّ القانون الجديد حاول إعطاء بعض الحلول الجذرية، إلا أنه معظمها لازال على حاله مثلما أكّده المشرع في جملة الأسباب.

ولعلّ ما ميّز قانون البلدية 10-11 الحالي، هو كثرة الإحالات المختلفة للعديد من نصوصه على التنظيم، فزهاء ما يقارب 59 مادة فيه، قد أسند المشرع أمر تطبيقها للتنظيم، وهذا قد يرجع سببه إلى الاختصاصات المتنوعة للبلدية مالياً واجتماعياً، ثقافياً... إلخ.

والمدقّق في قانون البلدية الحالي، يخلّص إلى التطابق الشبه مطلق بينه وبين قانون 1990، مع ظهور بعض الاختلافات البسيطة، سواء في شكله أو في مضمونه، أو من حيث الرقابة المسلطة على المجالس الشعبية البلدية، ومن هنا تدقّ مسألة تطور النظام القانوني للبلدية منذ الاستقلال إلى غاية الآن، التي لم تغيّر من واقع حال الاختلالات التي أصبحت تشكّل عائقاً أمام تجسيد الدور والهدف المنشود للبلدية، لاعتبارات متعلقة بكفاءة وقدرة المسيرين والمنتخبين المحليين، أو لقلّة مواردها المالية، حتى أنّ بعضها أصبح عبئاً على خزينة الدولة، أو لطبيعة رقابة الوصاية الإدارية التي ضيّقت الخناق بشدّة في الكثير من الأحيان على سير بعض المجالس، وحرية المبادرة و اتخاذ القرار فيها، لا بل باتت تشكّل رقابة رئاسية لدى بعض المخوّلين بممارستها، الأمر الذي أدّى إلى واقع أنّ العديد من البلديات أصبحت تراوح مكانها، بعيداً عن تحقيق بعض غاياتها. وهذا ما سيتم تفصيله لاحقاً.

1 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 115.

المطلب الثالث

تطور قانون الولاية في الجزائر

لقد شكّلت الولاية دعامة أساسية لفرض الهيمنة الاستعمارية الفرنسية إبان العهد الاستعماري، فكانت بذلك جزءاً لا يتجزأ من الوجود الاستعماري ومخططاته، إلى غاية زوال المستعمر، وبقاء الحال على ما هو عليه، إلى أن تبلورت معالم جديدة لوضع أسس لنظام قانوني ولائي، يكون له الدور الواعد في عملية بناء الدولة الجزائرية الحديثة، ورافدة من روافد التنمية الشاملة للبلاد.

ولقد تعاقبت النصوص القانونية المحددة لنظام الولاية في الجزائر، لا سيما في الفترة الاشتراكية، أو بعدها، فكانت الولاية بذلك لبنة النهج الاشتراكي الذي كان قائماً على نظام الحزب الواحد، سواء من الجانب السياسي، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي...، إلا أنه وبعد إقرار دستور 1989، الذي كرّس التعددية والانفتاح السياسي، كان للولاية الدور الأبرز في تجسيد هذا التنوع السياسي، نظراً لتنوع تشكيلة المجالس الشعبية الولائية على اختلافها.

لذا سنتولى في إطار هذا المطلب إبراز التطور التاريخي والقانوني لنظام الولاية في الجزائر، انطلاقاً من المرحلة الاستعمارية (الفرع الأول)، إلى غاية التأسيس لنظام قانوني للولاية، لإرساء معالم تنظيم إداري جديد، بدلاً من التنظيم الموروث عن العهد الاستعماري (الفرع الثاني)، يليه دراسة قانون الولاية لسنة 1990 (الفرع الثالث)، إلى غاية التأسيس للنظام القانوني 12-07 (الفرع الرابع).

الفرع الأول

الولاية في العهد الاستعماري

لقد مثّلت الولاية إبان العهد الاستعماري ركناً أساسياً في تجسيد المشروع الاستعماري الفرنسي، من خلال ما فرضته من تقسيم إداري للبلاد، ساهم بشتى السبل في تسهيل السيطرة على أرجائها، وهو ما عبّر عنه ميثاق الولاية لسنة 1969 بقوله: "الوظيفة العمالية في بلادنا أثناء الإدارة الاستعمارية، لم تكن قائمة لضبط المصالح وخدمة الشعب، نظراً لمشاغلتها الكلية لدعم النظام

الاستعماري".¹ واعترف ميثاق الولاية أنّ الولايات المؤسّسة في بلادنا كانت مجهزةً بياكل ظاهرها مشابه للولايات القائمة، مع اختلاف من حيث الهدف.

ولقد تمّ تقسيم البلاد منذ عام 1845 بموجب قانون يضم الجزائر إلى فرنسا، وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم، واستحدثت على إثرها تقسيمات إدارية أخرى لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية، حسب كثافة الجيش والمعمرين.² وبصرف النظر عن التغييرات التي طرأت على التنظيم العمالي (الولائي)؛ فإنّه يمكن تقديم الملاحظات التالية:

1- لقد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية، بينما قُسم الشمال في البداية إلى ثلاث عمالات (ولايات) Territoires Civils هي: الجزائر، وهران، قسنطينة، مع إخضاعها نسبياً إلى القانون المتعلق بالعمالات في فرنسا؛ وذلك منذ التقسيم الوارد في الأمر الصادر في 15 أبريل 1845.³ ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة، و91 دائرة.

2- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبّر عن اهتمامات أو مصالح محلية، باعتبارها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين للاستعمار، وإطاراً لتنفيذ سياساته واستراتيجياته الهدامة، التي تمكّن له في الجزائر.

3- لقد هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو "عامل العمالة"، الذي كان خاضعاً للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.⁴

4- إلى جانب عامل العمالة (الوالي) تم استحداث هيئتين أساسيتين، هما:

أ. مجلس العمالة: حيث يمارس صلاحياته تحت رئاسة عامل العمالة، وعضوية عدد من الموظفين

تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام)، وله اختصاصات متعددة إدارية وقضائية.

1 - الأمر رقم 69-38، المتضمن ميثاق وقانون الولاية، السالف الذكر.

2 - ميثاق الولاية، المرجع نفسه، ص: 01.

3 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2014، ص: 47.

4 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع نفسه، ص: 47.

ب. المجلس العام: حيث كان يشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908، والذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي)، لتحديد نسبة التمثيل للأهالي ب 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944، بعدما كانت 4/1 سنة 1919.¹

وعلى إثر جلاء المستعمر الفرنسي ورثت الجزائر منظومة قانونية فرنسية، أكد على حتمية الاستمرار فيها القانون المشهور 31-12-62، الذي مدد العمل بالنصوص الفرنسية، إلى غاية أن بدأ التفكير جدياً بضرورة إصدار قانون جديد للولاية، وفقاً للأسباب التالية:

1- صدور قانون البلدية سنة 1967، مما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية.

2- من الناحية السياسية اتضح بجلاء المنحى الايديولوجي للدولة، وهو ما فرض القيام بالإصلاح في قانون الولاية يتماشى مع النهج السياسي للدولة.²

3- إن الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية، رغم صدور نصوص كثيرة بين الفترة والأخرى، حتم على المشرع أن يبادر بوضع حدّ لنصوص الفترة الانتقالية، بعدما ثبت عدم تطبيق النصوص الانتقالية في العديد من المناطق، ويُعلن رسمياً عن ميلاد النظام القانوني للولاية.³

الفرع الثاني

قانون الولاية لسنة 1969

لقد تمّ صدور قانون الولاية لسنة 1969 بموجب أمر حمل رقم 69-38، والسرّ في صدوره في شكل أمر، هو غياب برلمان منتخب مخوّل بالتشريع آنذاك، فكان مجلس الثورة يمارس مهام التشريع

1 - طبقاً للقانون الفرنسي تم إحداث هذا المجلس في السنة السابعة، ولم يصبح منتخباً إلا بعد سنة 1833، ويتشكل عن طريق الانتخاب العام المباشر، وله اختصاصات تم الشؤون المحلية. (أشار إليه: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 47).

2 - جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر، ص: 73 وما بعدها.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 240.

والتنفيذ، وهو النصّ الذي يبقى يشكّل المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من تأسّيه بالنموذج الفرنسي، ولقد قام التنظيم الولائي طبقاً لهذا الأمر على ثلاثة أجهزة أساسية، وهي:

أ. المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

ب. المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل تحت سلطة الوالي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية (المديريات).

ج. الوالي: وهو الحائز لسلطة الدولة في الولاية، ومندوب الحكومة بها، يعين من طرف رئيس الدولة.¹

ولقد اهتم دستور 1976 بالولاية، وجعل دورها رديفاً لدور البلدية، إلاّ أنّ تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصّة بعد المؤتمر الرابع للحزب 1979، أدّى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين هما:

أ. توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من المجالات؛ حيث أصبح للمجلس -نظرياً- وظيفة الرقابة على مستوى إقليم الولاية، تجسيدا لأحكام دستور 1976، والتي تجعل منه وسيلة لبسط الرقابة الشعبية.

ب. تدعيم وتأكيّد الطابع السياسي لهذه الهيئة؛ من حيث أنّ النصوص الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني (في ظل نظام الأحادية السياسية)، تشترط الانضمام للحزب لتولي عضوية المجلس من جهة، ومن جهة أخرى من حيث تسييرها، من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب)، والجهاز الإداري على مستوى الولاية، وهو مجلس التنسيق الولائي.²

جدير بالذكر أن قانون رقم 69-38 قد طرأت عليه تعديلات عديدة، منها:

1 - نصت المادة 03 من الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية ما يلي: "يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام، وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة يديرها وال".

2 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص: 51.

- الأمر 76-86، المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، ويتعلق هذا التعديل بالنظام القانوني لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.¹

- القانون رقم 81-02، المؤرخ في 14 فيفري 1981، الذي يمنح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة، تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية، والتجارية التي تشتغل في حدود الولاية، وكذا الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية الاشتراكية التي تنشط على ترابها، باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل والأمن.²

- القانون رقم 80-08، المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، الذي ألغى كافة مواد الأمر 69-38، المتعلقة بكيفية تنظيم الانتخابات على مستوى الولاية.³

إنّ ما حمّله الأمر 69-38، من حيث صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، يعطي أريحية بالنسبة للدور الرقابي الواسع الذي كانت تحظى به المجالس المنتخبة، وذلك تماشياً مع المسار الاشتراكي للدولة آنذاك.

ولقد حمل الأمر 69-38 أوجهاً مختلفة للرقابة على المجالس الشعبية الولائية، تمثّلت في ما يلي:

- ترسل كلّ استقالة لعضو المجلس الشعبي الولائي بكتاب موصى عليه إلى الرئيس، الذي يقوم بدوره بإرساله إلى الوالي.

- يمكن تعطيل المجلس الشعبي الولائي في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهراً بقرار من وزير الداخلية، وبناء على تقرير من الوالي.

- يصدر الوالي القرارات بقصد تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.

- تعتبر مداورات المجلس الشعبي الولائي قابلة للتنفيذ، عدا تلك التي تعدّ مخالفة للأحكام المنصوص عليها في المادتين 56 و57، عندها يطلب الوالي إلغائها في غضون خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ

1 - الأمر رقم 76-86، المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، المتضمن تعديل الأمر 69-38، ج.ر.رقم: 86، الصادرة في 27 أكتوبر 1976.

2 - القانون رقم 81-02، المؤرخ في 14 فيفري 1981، المتضمن تعديل الأمر 69-38، ج.ر.رقم: 07، الصادرة في 17 فبراير 1981.

3 - القانون رقم 80-08، المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.رقم: 44، الصادرة في 28 أكتوبر 1980.

انتهاء الدورة، وإذا لم يُقرَّر الإلغاء في مهلة شهرين من تاريخ طلبه، تعتبر المداولة قابلة للتنفيذ (المصادقة الضمنية)، جدير بالذكر أنّ نصّ المادة أعلاه لم تستظهر بوضوح الجهة المخولة بالإلغاء صراحة، ما يجعلها موضع تفسيرات مختلفة.¹

- لا يمكن تنفيذ بعض المداولات إلاّ بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف وزير الداخلية، وهي: المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات والقروض، المناقلات وشراء العقارات ومبادلتها، الضرائب والرسوم، أجور موظفي الولاية، إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية. يلحظ أنّ قانون 38-69، قد وسّع دائرة ونطاق المصادقة الصريحة لبعض المداولات، وذلك بالنظر لخصوصيتها.²

- يبادر الوالي إلى إعلام وزير الداخلية حيال المداولات التي تخرج عن مجال اختصاص المجلس الشعبي الولائي، أو تلك التي تُعدّ مخالفة لقانون أو مرسوم، ويثبت الوزير الإبطال بموجب قرار معلل.

- تكون المداولات قابلة للإبطال في حال شارك فيها أعضاء المجلس، سواء كانوا بأسمائهم الشخصية، أو كوكلاء في القضية المطروحة للتداول، ويصدر الإلغاء بموجب قرار معلل من وزير الداخلية، وبناء على طلب الوالي، أو أيّ ناخب في الولاية خلال الخمسة عشر (15) يوماً الموالية لإغلاق دورة المجلس التي أُخذت فيها المداولة.

- كل قرار يصدر عن وزير الداخلية يقضي بإلغاء مداولة ما، يكون محلاً للطعن فيه من قِبَل رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام الجهة القضائية المختصة.³

من خلال هذه القراءة الاستقرائية التي حملها الأمر 38-69، وفي ما تعلق منها برقابة الوصاية على المجالس الشعبية الولائية، يتضح جلياً تشديد الرقابة المسلّطة على المجالس الشعبية الولائية، خاصة ما تعلق منها بالمصادقة الصريحة؛ بحيث يلاحظ توسيع المشرع لدائرة المداولات التي اشترط فيها المصادقة الصريحة لوزير الداخلية، على الرّغم من أنّ بعضها لا تحظى بتلك الأهمية القصوى التي

1- المادتين 55 و56 من الأمر 38-69، السالف الذكر.

2- المادة 59 من الأمر 38-69، السالف الذكر.

3- المواد من 59 إلى 61 من الأمر 38-69، السالف الذكر.

تتطلب تصديقاً صريحاً، كأجور الموظفين...، فضلاً عن أنّ شكل الرقابة الممارسة من طرف وزير الداخلية على المجالس الشعبية الولائية، تشي بكونها ذات طبيعة رئاسية؛ وذلك فيما يتعلق بأبسط القرارات كإقالة عضو منتخب في المجلس، أو إلغاء مداولة، عبر استخدام آلية الإلغاء التي من المفترض أنها من صميم سمات الرقابة الرئاسية، وهذا ما يعزز فرضية مركزية القرار على حساب استقلالية المجالس المحلية وتدعيم اللامركزية، بالرغم من منحها مجالات اقتصادية واجتماعية شتى للتداول بشأنها.

إلا أنّ ثمة إيجابية وجب تمييزها في الأمر 69-38؛ وهي آلية الطعن المقررة لرئيس المجلس الشعبي الولائي في قرارات وزير الداخلية، الأمر الذي يضمن بعض التوازن النسبي بين المجلس كجهة منتخبة تداولية، وسلطة الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية.

الفرع الثالث

مرحلة قانون الولاية لسنة 1990

لقد صدر القانون الثاني للولاية بموجب قانون 90-09 الصادر بتاريخ 07 أبريل 1990؛ حيث استحدثت بموجبه العديد من التطورات، والتي جاءت وفقاً لمقتضيات وتحولات جذرية كرسها الدستور الجديد للبلاد (دستور 1989)؛ حيث أرسى من خلالها معالم انفتاح سياسي وعهد جديد للبلاد.

ولقد حمل القانون الجديد للولاية العديد من الإصلاحات في كيان الولاية وهيئاتها، وكذا في النظام الرقابي المسلط على المجلس المنتخب، وتمثل ذلك في الآتي:

- حصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي، وألغى دور المجلس التنفيذي من هيئات الولاية.
- لم يشر القانون إلى أيّ حكم يتعلّق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي، خلافاً لأمر 1969، وأحال مسألة تنظيم المسائل الانتخابية إلى القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

- صار بإمكان الأحزاب السياسية المعتمدة حقّ تقديم مرشّحيها لكافة الاستحقاقات الانتخابية، ولم يعد الأمر مقتصرًا على الحزب الواحد.
- رفع القانون الجديد عدد دورات المجلس الشعبي الولائي إلى أربع دورات، بعد أن كانت ثلاث دورات.¹
- أما فيما تعلق منه بجوانب الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية الولائية، فقد حمل القانون 90-09 بعض الأمور الهامة، سواء فيما يشمل الوصاية على الأشخاص المنتخبين، أو على أعمال ومداوات المجلس الشعبي الولائي، أو على الهيئة. وذلك من خلال:
- ربط قانون الولاية الاستقالة الفورية للعضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي الموجود في حالة التنافي، أو عدم القابلية للانتخاب بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، بعد إعلامه من طرف الوالي.
- في حال تعرّض أحد المنتخبين لمتابعة جزائية تحول دون متابعته لمهامه، يتم توقيفه بموجب قرار معلل صادر عن وزير الداخلية، فور صدور قرار الجهة القضائية المختصة.²
- تنقذ مداوات المجلس الشعبي الولائي فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها للمعنيين، في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوماً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ومن هنا فإنّ هذه المدّة تعتبر معقولة في حال قيام نزاع أو طعن قضائي ضدّ المداولة.
- اشترط قانون الولاية المصادقة الصريحة للوزير المكلف بالداخلية على بعض المداوات التي تحمل طابعاً مالياً، كالميزانيات والحسابات، أو استحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية.³

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 243.

2 - المواد 40 و41 و42 من القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج.ر. رقم: 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.

3 - المادة 50 من قانون الولاية 90-09، السالف الذكر.

- تبطل بقوة القانون المداولات التي تخرق القانون والتنظيم، أو تلك التي تمس مسألة خارجة عن صلاحياته، أو تلك التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس؛ ويتم هذا الإلغاء بموجب قرار مسبب من الوزير المكلف بالداخلية.¹
- تكون المداولات قابلة للإلغاء في حال شارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي بقضية موضوع المداولة، إما باسمهم الشخصي أو وكلاء في القضية؛ ويُعلن عن الإلغاء بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية. يمكن للوالي أن يطلب الإلغاء خلال الخمسة عشر (15) يوماً الموالية لاختتام دورة المجلس التي انعقدت فيها المداولة؛ كما يمكن طلب إلغاء المداولة من طرف أيّ دافع للضريبة، خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إشهار المداولة.
- مكّن المشرع رئيس المجلس الشعبي الولائي إمكانية الطعن في قرار وزير الداخلية لدى الجهة القضائية المختصة، في حال رفضه المصادقة على مداولة ما، أو إلغائه لها، وفي هذا إقرار بالشخصية المعنوية للمجلس الشعبي الولائي؛ ولإضفاء شيء من التوازن بين هيئة التداول والجهة الوصية.²
- أما فيما يشمل جانب الوصاية على هيئة التداول، فقد حددها قانون الولاية بأربعة حالات يتم فيها حل المجلس الشعبي الولائي؛ وذلك من خلال مرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهي:
- في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- في حالة الاستقالة الجماعية لجميع الأعضاء الممارسين.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من النصف حتى بعد تطبيق شروط الاستخلاف المنصوص عليها في المادة 38.
- في حالة الاختلاف الخطير بين الأعضاء، بما يعرقل السير الحسن للمجلس الشعبي الولائي.³

1 - المادة 51 من قانون الولاية 90-09، السالف الذكر.

2 - المواد 52 و53 و54 من قانون الولاية 90-09، السالف الذكر.

3 - المادة 44 من قانون الولاية 90-09، السالف الذكر.

من خلال هذه القراءة البسيطة في أشكال الرقابة التي حملها القانون 90-09، يقودنا الأمر إلى استظهار بعض الملاحظات المهمة التي أبان عنها هذا القانون؛ باعتباره أول قانون للولاية بعد الانفتاح السياسي الذي شهدته البلاد؛ حيث يتبين قيام المشرع بتقليص الحالات التي اشترط فيها المصادقة الصريحة لوزير الداخلية وحصرها في حالتين، وهذا خلافاً للأمر 69-38، كما يلاحظ في هذا القانون غياب كامل للصيغة التنفيذية للوالي (المصادقة الصريحة والضمنية) باعتباره هيئة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وحصرها في وزير الداخلية، الأمر الذي يشي بمركزية إدارية في صورتها البسيطة وهي عدم التركيز الإداري. بما يشكل بُعْداً عن أيّ استقلالية للمجالس المحلية.

أما فيما يتعلق الوصاية على الأعضاء المنتخبين، فيلاحظ أنّ القانون 90-09 قد ربط جميع حالات الاستقالة، والإقالة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، بقرار مسبب لوزير الداخلية، وبطلب من الوالي، وهذا ما يُشكّل مساساً باستقلالية المجلس كهيئة تداول؛ إذ أنّه من المفترض اضطلاع الوالي بإصدار هذه القرارات باعتباره ممثلاً للولاية وللدولة في آنٍ معاً، الأمر الذي يعكس مركزية إدارية فذة ومطلقة.

إنّ حالات الإلغاء النسبي والمطلق التي نصّ عليها قانون الولاية لمداوات المجلس الشعبي الولائي؛ سواء تلك التي تقع باطلاً حكماً، أو التي يطلب الوالي إلغائها، لا تعتبر ملغاة إلاّ بعد صدور قرار مُسبّب من طرف وزير الداخلية، وهذا ما من شأنه أن يشكّل أعظم انتهاك لنظام الوصاية الإدارية، على اعتبار أنّ إلغاء أيّ مداولة، ولو كانت غير مشروعة، لا يتأتّى إلاّ عن طريق القضاء الإداري المختصّ، لدى فإنّ الإلغاء الذي يتولاه وزير الداخلية، يُعدّ سمة من سمات نظام الرقابة الرئاسية لا الوصائية.

إنّ المشرع الجزائري في قانون الولاية قد اعترف بالشخصية المعنوية للمجلس الشعبي الولائي؛ حيث حوّل لرئيسه إمكانية تقديم الطعن القضائي، ضدّ قرار إلغاء أيّ مداولة من طرف وزير الداخلية، أو أيّ مداولة يرفض المصادقة عليها، وهذا مسعى جيّد من المشرع تؤيّد به؛ بحيث يأتي ذلك لإضفاء بعض التوازن للمجلس المنتخب اتّجاه جهة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية.

الفرع الرابع

مرحلة صدور الأمر 15-97

لقد صاحب الأمر 15-97، صدور العديد من التنظيمات المتمثلة في مراسيم تنفيذية عديدة؛ وذلك لكثرة الإحالات التي حملها هذا الأمر؛ حيث أفرز هذا الأخير تنظيمًا إداريًا جديدًا لولاية الجزائر العاصمة، تحت مسمى قانون محافظة الجزائر الكبرى؛ إلا أنّ هذا الأمر قد نال حظّه من الانتقادات التي شملت الجوانب التنظيمية لمدينة الجزائر العاصمة، و كذا مخالفته للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الإطار؛ الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يقوم بإلغائه بناء على إخطار من رئيس الجمهورية آنذاك؛ حيث ورد في نص القرار: "... واعتباراً بالنتيجة، أنّ المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان "محافظة الجزائر الكبرى"، و "الدائرة الحضرية"...، يكون قد خالف أحكام الدستور، لاسيما المادة 15 الفقرة الأولى، و 18 الفقرة الثانية..."¹.

لكن لا ضير في هذا السياق أن نقوم باستجلاء بعض التحديثات التنظيمية، التي جاء بها هذا الأمر، والمتمثلة في ما يلي:

- يدير محافظة الجزائر الكبرى وزير محافظ بصفته ممثلاً للدولة؛ وبالتالي يتولى القيام بكافة النشاطات التي تترتب عن هذه الوضعية القانونية من ناحية، فضلاً عن صلاحياته في مجال تنفيذ مداوات المجلس الشعبي للمحافظة، بصفته ممثلاً للمحافظة، وعليه فإنه يقوم بنفس الصلاحيات التي تخولها القوانين والتنظيمات للولاية.

- للوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى مهام أخرى تتعلق بالحكومة باعتباره عضواً فيها، وعلى هذا الأساس فهو يحضر اجتماعات مجلس الحكومة، واجتماعات مجلس الوزراء. كما يساعد الوزير المحافظ

¹ - لتفاصيل أكثر راجع القرار 02-2000، المؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر 15-97، المؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.رقم: 28، الصادرة في 04 يونيو 1997.

ولاية منتدبون يعينون بموجب مرسوم رئاسي باقتراح رئيس الحكومة؛ بحيث يقوم كل والٍ منتدب بتسيير دائرة إدارية.¹

- بالإضافة إلى الولاية المنتدبون، يساعد الوزير المحافظ جهاز إداري تحت سلطته يتكون من:
- الأمين العام للمحافظة.
- مندوب الأمن.
- المفتشية العامة.
- الديوان.
- مندوب القصبية.
- مديريات المحافظة.²

أما فيما يتعلق بالدوائر الحضرية أو البلديات، فقد أناط مجال صلاحياتها لقانون البلدية، حيث منحها بعض صلاحيات البلدية طبقاً للقانون 08-90، وكذا إجراءات سير وانعقاد المداولات المجلس الشعبي البلدي، الذي أصبح في الأمر 15-97 المجلس الشعبي للدائرة الحضرية. وأما فيما يخص بعض الصلاحيات الأخرى كالإنارة العمومية، والمياه الصالحة للشرب، وشبكات الطرقات، والمقابر..، فقد خصّها الأمر بالمجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى، مع العلم أنّها من صميم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي. الأمر الذي يشي بأنّ الأمر 15-97 قد حذف بعض صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، ومنحها للمجلس الشعبي للمحافظة، وفي هذا مساس واعتداء على قانون 08-90، ومخالفة دستورية صريحة لأحكامه.³

ومن ناحية أخرى فقد أخضع الأمر 15-97 محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية في جميع الأحكام المتعلقة بإجراءات سير المجالس والمداولات والرقابة، لكل من القانون 08-90، وقانون 90-

1 - ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، editeur لباد، الجزائر، 5005، ص: 240.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج. ر. رقم: 83، الصادرة في 17 ديسمبر 1997.

3 - المادة 10، و13 من الأمر 15-97، السالف الذكر.

09، المتعلقين بالبلدية والولاية، إلا أنّ الإشكال الذي يُطرح بشدّة في هذا السياق، يكمن في إجراءات رقابة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى، وكذا الرقابة على المجلس الشعبي للدائرة الحضرية، من حيث الجهة المخولة بالوصاية؛ فما كان مَخَوِّلاً أمره للوالي من صلاحيات الرقابة ضمن ما حدده قانون البلدية، وقانون الولاية، قد تمّ تجاوزه في ظل الأمر 97-15، على اعتبار أنّ الوزير المحافظ قد أنيطت به مهام الوالي في قانون الولاية؛ باعتباره ممثلاً للدولة وللحفاظة كهيئة تنفيذ لمداولات المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى.¹ وانحصر دور الوالي في الدور المساعد للوزير المحافظ للمحافظة، وفي هذا مساس بقانون الولاية الذي أحال الأمر 97-15، على أحكامه العديد من الأمور، ثمّ تمّت مخالفتها.

الفرع الخامس

مرحلة قانون الولاية 12-07

لقد جاء صدور هذا القانون ضمن المسعى الحثيث للدولة، لتحديث المنظومة القانونية الخاصة بالجماعات الإقليمية، وتفادي الاختلالات والمعوّقات العميقة التي لم تفلح معظم القوانين السابقة في القضاء عليها لعدّة أسباب، نورد منها ما يلي:

- ظهور مجالس شعبية ولائية متعدّدة الانتماءات الحزبية منبثقة عن تشكيلات سياسية مختلفة غالباً ما يطرح عدم انسجام داخل الجماعة الإقليمية؛ وذلك لأنّه غالباً ما يعمل منتخبو هذه المجالس على تفسير السكوت القانوني في القانون رقم 90-09، على حساب تجانس الجماعة الإقليمية في مجموعها، ويمكن الإشارة على سبيل المثال في هذا الحُصَم إلى عقد دورات استثنائية للمجلس تدوم وقتاً طويلاً دون أيّ مبرّر، أو اشتراط حضور الوالي لجميع جلسات الدورات...إلخ.
- محاولة مواصلة النقاش على مستوى المجلس لقضايا خاصة بالتشكيلات السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون، ممّا أدّى إلى تعقيد أكثر للعلاقة بينهم من جهة، وبين الإدارة من جهة أخرى.

1 - تنصّ المادة 23 من الأمر 97-15 على: " يُسير الوزير المحافظ للجزائر الكبرى، بصفته ممثلاً للدولة محافظة الجزائر الكبرى، وينفذ مداولات المجلس الشعبي للمحافظة".

- قيام المشرع في قانون 90-09 بحذف المجلس التنفيذي للولاية، وتعدّد الحدود المفروضة على سلطة الوالي وسلطته في التنسيق مع المصالح الخارجية للدولة.¹
- تزايد الصّعوبات النّاجمة عن تفسير قانون 90-09، وتطبيقه النّاجم عن تطور محيط الولاية؛ فقد تبع دستور 1996 المصادقة على العديد من القوانين التي طرحت مسألة عدم انسجام القانون المتعلق بالولاية كمكان للممارسة الإقليمية بين القطاعات، بغضّ النّظر عن الإرادة السياسية المعلن عنها، والتي تجعل من الولاية مسؤولة باعتبارها فاعلاً أساسياً للتنمية.²
- ولقد حمل القانون رقم 12-07 العديد من الأوجه الإيجابية في التعاطي مع مسألة الرقابة على المجالس الشعبية الولائية (الهيئة، الأشخاص، الأعمال)، مخالفاً بذلك سابقه (قانون 69-38 و 90-09) في العديد من النقاط نفصلها في الباب الثاني.

المطلب الرابع

نظام المقاطعات الإدارية (الولايات المنتدبة)

لقد شهد التنظيم الإقليمي للجزائر ميلاد المقاطعات الإدارية، والمسماة بالولايات المنتدبة، بموجب المرسوم الرئاسي 15-140؛³ حيث إنّه وبالرجوع إلى الدستور لا نجد المؤسس الدستوري قد أكّد عليه في معرض استعراضه التقسيم الإقليمي للبلاد الذي يقوم على البلدية والولاية، بل نجد أنّ السلطة التنظيمية هي من قامت بتأسيس هذه المقاطعات بناء على المادة 92 من الدستور، والمادة 1/143 التي تنصّ على اختصاص رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنظيمية.⁴ وهو ما يفيد مبدئياً ومن منطلق تدرّج القواعد القانونية بأنّ السلطة التنظيمية لم تحترم النصوص المنظمة للتقسيم الإقليمي للبلاد، بدءاً بنصّ المادة 15 الفقرة الأولى التي تنصّ على أنّ الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية

1 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، دار جسور، الجزائر، 2012، ص: 128 و 129.

2 - عمار بوضياف، المدخل في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 143.

3 - المرسوم الرئاسي رقم 15-140، المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها، ج.ر. رقم 29، الصادرة في 29 ماي 2015.

4 - المادة 1/143 من الدستور الجزائري.

والولاية، وباعتبار أيضاً أنّ المؤسس الدستوري قد حوّل المشرع صراحة بمقتضى المادة 137 من الدستور صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد؛ كان من المفترض ترك هذا الأمر للبرلمان للتشريع فيه.¹ وبصرف النظر عن ما يمكن قوله في التأسيس القانوني لهذه المقاطعات، إلا أنّها تحظى بأهمية خاصة من حيث تنظيمها القانوني (الفرع الأول)، والصلاحيات المخوّلة لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية

المقاطعات الإدارية هي هيئة إدارية محلية مستحدثة، تقوم بمهام التنسيق والرقابة على أنشطة البلديات التابعة لها ومصالح الدولة الموجودة بها.² ولم يسبق للجزائر أن زادت على التقسيم الثلاثي التقليدي والمعهود للإدارة المحلية، والمتمثل في الولاية والبلدية؛ بالرغم من تباين تسمياتها من فترة لأخرى، كاستعمال المصطلح الذي جاء به الأمر 97-15 (الملغى)، المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، وكذلك مصطلح الدوائر الحضرية الواردة في المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 (الملغى). إلا أنّ المدقق في المرسوم الناظم للمقاطعات الإدارية لا يجد الأخير قد أضفى عليها الشخصية المعنوية؛ الشيء الذي يدلّ على أنّ المقاطعة الإدارية جزء لا يتجزأ من الولاية؛ إلا أنّ التنظيم قد أحاطها بجملة من الصلاحيات لتهيئتها مستقبلاً لتصبح ولاية كاملة الصلاحيات - على غرار الولايات العشر المستحدثة حالياً-³ ولتجسيد مبدأ تقرب الإدارة من المواطن وتبسيط العمل الإداري، وليست ذات صلة باللامركزية الإدارية، نظراً لعدم خضوعها للقواعد العامة التي تحكم النظام اللامركزي، سواء في إنشائها، أو تنظيمها، أو صلاحياتها.

1 - المادة 137 من الدستور الجزائري.

2 - شرشاري فاروق، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص: 483.

3 - لقد تمّ استحداث عشر ولايات جديدة تمت ترقيتها، بعدما كانت مقاطعات إدارية، وكذا استحداث 14 مقاطعة إدارية جديدة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-328، المؤرخ في 08 ديسمبر 2019، ج.ر. رقم 76 الصادرة في 10 ديسمبر 2019.

وعطفاً على ما سبق، فإنّ المستقرى للمرسوم 15-140، يلحظ مدى التبعية الوثيقة بين الوالي المنتدب والوالي (علاقة الرئيس بالمرؤوس)، في سبعة مواد من أصل 16 مادة، يلزم فيه الوالي المنتدب بالعودة إلى الوالي قبل اتخاذ أيّ إجراء في الوقت المناسب؛ الشيء الذي يشي بالهيمنة المطلقة للوالي على الوالي المنتدب، وغياب أيّ تكريس للاستقلالية المحلية.¹

الفرع الثاني

تنظيم المقاطعات الإدارية

يعتبر الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية المشرف الأول عن سيرها، ويُزوّد في ذلك بإدارة تتشكل من الديوان الذي يرأسه رئيس الديوان، وأمانة عامة يديرها أمين عام، ومديرية منتدبة للتنظيم والشؤون العامة، والإدارة المحلية يديرها مدير منتدب تنفرّع عند الاقتضاء إلى مديرتين منتدبتين. كما وتنظّم المصالح غير الممركزة للدولة في شكل مديريات منتدبة تُحدّد عن طريق التنظيم إلى أحد عشر (11) مديرية أو أكثر إذا لزم الأمر؛ ويتشكل من مجموع هذه المديريات المنتدبة مجلس المقاطعة الإدارية، الذي يرأس أشغاله الوالي المنتدب، ويشارك فيه رؤساء المجالس الشعبية البلدية بصفة استشارية، ويمثل إطاراً تنسيقياً وتشاورياً للمصالح الموجودة على مستوى المقاطعة.²

يتولى الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي، القيام بما يلي:³

- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها.
- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية، وتنشيط ومراقبة أنشطتها.
- السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير.
- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية.
- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية.

1 - شرشاوي فاروق، المرجع نفسه، ص: 483.

2 - المواد 8، 9، 10 الفقرة 1 و2، من المرسوم الرئاسي 15-140، السالف الذكر.

3 - المادة 7 من المرسوم الرئاسي 15-140، السالف الذكر.

- المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية.

- ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع الاستثمار.

وزيادة على سلف ذكره، يُحوّل للوالي المنتدب تحت سلطة الوالي تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة، ومجلس الولاية، وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، فضلاً عن السهر على حفظ النظام العام والقيام بكل التدابير التي تكفل ذلك.¹ إنّ المستقرى لطبيعة هذه المهام الملقاة على عاتق الولاية المنتدبين، يلحظ أنّها تعود من حيث الأصل إلى الولاية عن طريق تفويض التوقيع؛² وهو ما يفيد بأنّ المقاطعات الإدارية لا تملك حرية المبادرة والتدخل للاستجابة لمتطلبات الساكنة، وتدبير الشأن العام على وجه السرعة والمرونة؛ وإنما قد يتطلب الأمر وقتاً لمعالجة المشاكل المحلية، نظراً لعدم التنسيق أحياناً بين الولاية والمقاطعة الإدارية.

وعلى مستوى إرساء الديمقراطية التشاركية الجوارية، فيعاب على المرسوم السالف الذكر إغفاله لإشراك دور المواطن في حضور اجتماعات مجلس المقاطعة؛ باعتباره قوة طرح واقتراح، والأكثر دراية بمشاكله الآنية والمستقبلية؛ وهذا ما يجعل من تنظيم المقاطعات الإدارية ناقصة الفعالية والجدوى في معالجة المشاكل المحلية خلافاً للغرض الذي أنشئت لأجله. وبما أنّ الوالي المنتدب لا يملك صلاحية اتخاذ أيّ قرار إلاّ بعد الرجوع إلى الوالي؛ فإنّه لا يملك في المقابل أيّ سلطة على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة، وهو ما يفيد بأنّ هذه الأخيرة تبقى تابعة للوالي ورئيس الدائرة من حيث الرقابة عليها. وتبقى مسألة الرقابة على المجالس المنتخبة البلدية موضع غموض لم يبيّنه المشرع في المرسوم الرئاسي 15-140 المنشئ لهذه المقاطعات الإدارية؛ من حيث خضوعها للوالي المنتدب أم للوالي، وكذا موقع رئيس الدائرة في هذا المجال.

كما وتُطرح إشكالية أخرى، تتمحور حول مصير الدوائر التابعة للمقاطعات الإدارية، فالظاهر من خلال النصّ أنّها لم تُلغى صراحة، رغم أنّ المشرع لم ينصّ عليها في تشكيلة مجلس المقاطعة لا

1 - المادة 5، 6 من المرسوم الرئاسي 15-140، السالف الذكر.

2 - شرشاي فارق، المرجع السابق، ص: 489.

بصورة إلزامية ولا استشارية. وعليه فرئيس الدائرة يمارس مهامه طبقاً للمرسوم التنفيذي 94-215، والذي يمنحه العديد من الصلاحيات، والتي تتشابه في بعضها مع صلاحيات الوالي المنتدب التي حددها المرسوم الرئاسي 15-140؛ مما يفضي إلى التداخل في صلاحياتهما وتعطيل العمل الإداري أحياناً، ولذا كان لزاماً على المشرع إعادة تنظيم وتحديد صلاحيات كل هيئة، وطبيعة العلاقة بينهما.¹

1 - لخزاري عبد المجيد، خليفي وردة، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر، دراسة تحليلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 08، جامعة عباس لغرور، خنشلة، جوان، 2017، ص: 126.

الباب الأول

استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر

الباب الأول

استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر

لا ريب في أنّ مناط أيّ فلسفة اقتصادية أو سياسية للدولة، هو الجماعات الإقليمية باعتبارها القاعدة الراسخة لتجسيد هذه المنطلقات، ولا حديث عن فاعلية اقتصادية أو سياسية إلاّ من خلال تفعيل قواعد وأسس اللامركزية الإدارية وفق أنجع نُظُم أساليبها؛ ولهذا كان التفكير ملياً للدولة-خلال العقدين الأخيرين-، منصباً حول أسس اجترح سياسة لتدعيم استقلال الجماعات الإقليمية، والتي مازالت في طور التطور والنشأة، نظراً للاختلالات التي رافقت القوانين الناظمة لها.

وفي حقيقة الأمر فإنّ البحث عن استقلال إداري ومالي للجماعات الإقليمية لأمر غاية في الأهمية؛ إلاّ أنّه يبقى رهين نيّة وإرادة السّلطة المركزية، عبر ما تقرّه من قوانين هامة، وما ترسخه عملياً من حرية في إدارة هذه الجماعات الإقليمية (تخفيف عبء الوصاية)؛ فالاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية بالمعنى العام والنّظري، لا يعني في جميع أحواله ومراميه استقلالاً وظيفياً لهاته الأخيرة؛ إذ قد يحدث أن تتمتع البلدية أو الولاية بالشخصية المعنوية (الاستقلال العضوي)، إلاّ أنّها تبقى مجرّد تابع لسّلطة الوصاية حكمها حكم نمط التعيين (عدم التركيز الإداري). وهذا بدوره يبقى محطّ إشكال مفاده البحث عن رؤية توفيقية بين ضرورات الرقابة الوصائية و بين حرية إدارة الجماعات الإقليمية.

ولعلّ ذات الأمر يُطرح بإلحاح حول آليات تثبيت الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية؛ إذ أنّه لا مجال للحديث عن أيّ رؤية تنموية؛ إلاّ عبر توفير المالية اللازمة والكفيلة بتجسيد هذه الرّؤية التنموية، ولعلّ راهن المالية المحلية بات يؤرّق بال صنّاع القرار، لاعتباره العصب المحرّك للاستراتيجيات الوطنية في مجال التنمية؛ ممّا حدا بهاته الأخيرة إلى ضرورة التفكير في وضع خطط لإعادة بعث توزيع الوعاء الضريبي بشكل متناسب بين الدولة والجماعات الإقليمية. وهذا ما سنستظهره في هذا الباب الذي نعالجه من خلال فصلين، هما:

الفصل الأول: الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

الفصل الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر.

الفصل الأول

الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر

مما لا شكّ فيه أنّ الجماعات الإقليمية في راهننا، باتت ركيزة أساسية لأيّ مسعى تنموي، وأداة رئيسية لرفع روح المشاركة الفعلية للأفراد عبر مختلف مشاربهم في صناعة القرار المحلي، واتخاذ ما يلزم لبسط رقابتهم على أعمال مجالسهم المنتخبة، باعتبار أنّهم المساهم الأبرز في صناعتها، وهذا ما من شأنه أن يرفع من وتيرة ونوعية عمل هذه المجالس، وتحسين خدماتها العمومية. وبما يعكسه ذلك من رفعٍ للوعي، وللنضج السياسي، والثقافي، والاجتماعي للأفراد.

إلا أنّ هذا الأمر لا يتأتّى إلاّ بتحقيق مجموعة من المتطلبات اللازمة، للرفع من مكانة هذه المجالس المنتخبة، ومن أبرزها هو منحها الاستقلالية المناسبة، سواء من النواحي الإدارية، أو من النواحي المالية؛ وذلك عبر تطبيق قواعد اللامركزية الإدارية الحقيقية. وعندما نتحدث عن استقلالية الجماعات الإقليمية، فهذا يعني بالضرورة منحها صلاحيات واسعة النطاق، فضلاً عن حرية التدخّل؛ عبر المبادرة في اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب، مع عدم إغفال دور الرقابة بمختلف أشكالها على سيرورة القيام بهذه الصلاحيات بهدف ضبط مشروعيتها نشاطها.

ومن هذا الأساس سنتولى على ضوء هذا الفصل، استجلاء مختلف الدعائم الأساسية لتفعيل استقلالية الجماعات الإقليمية على واقع الحال؛ مستظهرين ذلك من خلال جانبين؛ حيث سنتولى في الجانب الأول منه، تبيان مختلف القواعد الأساسية لتجسيد استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر كإطار نظري و فقهي (المبحث الأول).

أما على المستوى الآخر، فسنبيّن من خلاله مختلف المناحي التطبيقية للإطار النظري؛ حيث سنقوم باستيضاح الجوانب المتعلقة بصلاحيات المجالس الإقليمية، وكذا العلاقة التي تربط كلّ هيئة من

هيئاتها مع الأخرى، مستلهمين على ضوء ذلك مدى الاستقلالية التي تتمتع بها المجالس الإقليمية من عدمها، فضلاً عن العلاقة التي تربطها مع الأفراد. (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الاستقلالية كإطار عام لعمل الجماعات الإقليمية عضواً

لا شكّ بأنّه لا وجود للامركزية إدارية حقيقية، إلا إذا تجسّدت على واقع الحال مجموعة من القواعد الأساسية لإرسائها، هذه القواعد تقتضي بالضرورة وجود مصالح محلية متميّزة في طابعها وجوهرها عن المصالح الوطنية أو القومية؛ وبالتالي يصبح لزاماً على السلطة المركزية، ضرورة إنشاء هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، لتتولى القيام بإشباع هذه المصالح، من خلال انتخاب مباشر من طرف ساكنة تلك المناطق، وإضفاء الاستقلالية المناسبة عليها.

ومن هذا الأساس سنقوم في سياق هذا المبحث، بتبيان مختلف القواعد الأساسية المحسّدة لاستقلالية الجماعات الإقليمية؛ وذلك من خلال بسط مفهوم الاستقلالية كإطار فقهي ونظري (المطلب الأول)، ثمّ التطرّق إلى سُبُل تشكيل هذه المجالس الإقليمية في الجزائر (المطلب الثاني)، يليها بسط الآلية الحقيقية للاستقلالية، وهي فكرة الشخصية المعنوية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية ومعايير تحديدها

لا شكّ بأنّ الاستقلالية كلفظ عام، تُعبّر عن معنى واسع وشامل، ولا ينبغي أخذه على إطلاقه؛ فإذا سلّمنا بضرورة منح استقلالية مطلقة للجماعات الإقليمية، نكون بذلك قد خرجنا عن المبادئ التي من أجلها أنشئت الجماعات الإقليمية (حماية المصالح الخاصة للأفراد)، إلى مفهوم اللامركزية السياسية التي تختلف اختلافاً جذرياً عن اللامركزية الإدارية. وهذا ما سنعمل على استيضاحه في سياق هذا المطلب؛ حيث سنقوم بإعطاء مفهوم شامل لمبدأ استقلال الجماعات الإقليمية (الفرع الأول)، ثمّ استجلاء مختلف المعايير الفقهية لتحقيق الاستقلال الفعلي للجماعات الإقليمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

بسط مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية

لقد استخدم لفظ الاستقلال في مواطن كثيرة، منها السياسية التي تعني سيادة الدولة على كافة إقليمها البري والبحري والجوي، ومنها القانونية التي تستخدم للدلالة على التنظيم الإداري اللامركزي عموماً، وعلى الإدارة المحلية خاصة، ويقابل لفظ الاستقلال في اللغة الفرنسية "Indépendance".
أو عبارة "Autonomie"¹.

يُعرّف أحد الفقهاء مصطلح الاستقلالية أو الاستقلال المحلي: "بأن يكون للهيئة القانونية شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يُعبّر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات المختلفة التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا اكتفينا بذلك يكون الاستقلال ناقصاً؛ لأنه لا بُدّ لكي يتحقق ذلك، أن يتوفّر للهيئة المحلية موارد مالية تُحوّلها القيام باختصاصاتها"².

كما تعرّف الاستقلالية فقهاً: "أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها، وتتولّى إصدار القرارات المناسبة في شأنها. كما يعني هذا الاستقلال في الوقت ذاته، أن يكون لتلك الهيئة حرية اختيار أعضائها، دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية"³.

ومن بين التعريفات كذلك أنها: "حقّ الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات، والقيام بالمبادرات المحلية، للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين والتنظيمات، وذلك تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية". وذهب البعض إلى القول أنّ استقلال الأشخاص القانونية المحلية، يعني قدرتها على القيام بأعمالها واختصاصاتها باختيارها وإرادتها، وبدون أيّ تدخّل أو ضغط من السلطة المركزية"⁴.

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 190، 191.

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

3 - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، 1973، ص: 109.

4 - محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، دون سنة النشر، ص: 172.

وعرّفها الميثاق الأوروبي في المادة الثالثة (03) بأنها: "الحقّ والقدرة الفعلية للجماعات المحلية في تنظيم وتسيير قسط كبير من القضايا ذات الشأن العام المحلي؛ وذلك تحت مسؤوليتها ولصالح قاطنيتها وفقاً لما ينصّ عليه القانون".¹

والمستقرى لهذه التعريفات المذكورة، يلحظ أنّها ركّزت على جانب مهمّ في الاستقلالية، وهو الحرية في اتخاذ القرارات والقيام بالمهام المنوطة بها، ودون تدخّل من سلطة الوصاية، وهذا الأمر من شأنه أن يعزّز مكانة الهيئات المحلية بشكل بارز، ويفتح الباب لتطوير مستوى ودور المنتخب المحلي.

الفرع الثاني

معايير استقلالية الجماعات الإقليمية

ثمّة مجموعة من المعايير التي تبناها الفقه، لتحديد مضمون وشكل استقلالية الهيئات المحلية، كلّ اتجاه بحسب رؤيته لتجسيد فكرة الاستقلالية، إلا أنّها لا تخلو من الانتقاد، وهذا ما سنعمل على بيانه، في الآتي:

أولاً: معيار الاختصاص الحصري

يرى هذا الاتجاه من الفقه أنّ الهيئات المحلية لا تكون مستقلة، إلاّ ضمن الأطر التي يرسمها لها القانون، وبالتالي فهي بهذا المعنى غير مستقلة في تلك الاختصاصات الحصرية التي لم يحددها القانون، وتابعة للسلطة المركزية فيها. وهذا ما استلهمه المشرع بخصوص هذا المعيار؛ حيث اعتبر أنّ دائرة اختصاص الجماعات الإقليمية يمتدّ إلى كلّ ما يهم الشأن المحلي، إلاّ ما استثني بنصّ خاص.²

والتناظر لقانون البلدية، يلاحظ أنّ المشرع الجزائري قد حصر نطاق اختصاص الجماعات الإقليمية، في كلّ ما يخصّ الشؤون المحلية، عدا تلك التي استثناها بنصّ خاص؛ حيث ورد في قانون البلدية، أنّ تمارس البلدية صلاحياتها في كلّ مجالات الاختصاص المخوّلة لها بموجب القانون، وأشركها

¹ - La Charte Européenne de L'autonomie Locale et Rapport Explicatif, éditions du Conseil de L'Europe, Mars, 2010.

² - لقد ورد في نص الميثاق الوطني لسنة 1976، في هذا الخصوص، ما يلي: "ينبغي للامركزية أن تُحوّل للبلديات والولايات، كامل الصلاحيات للنظر في كافة المسائل... وأنّ للمجالس الشعبية وحدها حقّ البتّ في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية". ص: 86.

مع الدولة بخصوص إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والأمن¹. أما على مستوى قانون الولاية، فقد أكدّ المشرع على الشيء ذاته؛ من خلال التخصيص على اختصاصات الولاية بموجب القانون، والمساهمة مع الدولة في كلّ ما يتعلق بالتنمية المحلية². ومن هنا نتبين أنّ المشرع قد حصر مجال تدخّل الجماعات الإقليمية في الجزائر، في كلّ ماله علاقة واتّصال بالشأن المحلي والإقليمي البحت، الناظم لها بموجب القانون، وبالتالي فإنّه قد تبنى هذه النظرية في بعض المواضع، وتركها في مواضع أخرى.

ثانياً: معيار السلطة التقديرية

تتجسّد استقلالية الهيئات المحلية طبقاً لهذا المنظور الفقهي، كلّما تمتّعت بسلطة تقديرية واسعة وهامة، وبغضّ النظر عن طبيعة الرقابة الممارسة، ويقصد بالسلطة التقديرية هنا: أن يكون للهيئات المحلية حرية في اتخاذ القرارات المناسبة، أو ما يسمّى بحقّ المبادرة.

أما بالنسبة لقانون البلدية فنجد المادتين (89 و90)، قد حوّلتا رئيس المجلس الشعبي البلدي مُمكنة التصرف في سائر الأمور التي منحها إياه القانون بموجب قرارات إدارية، لاسيما تلك التي يمارسها تحت إشراف الوالي، وبالتالي فإنّ المشرع قد حصر مجال تدخّل رئيس المجلس الشعبي البلدي بإشراف وسلطة الوالي، الأمر الذي من شأنه إعدام واضمحلال أيّ مبادرة، أو سلطة تقديرية للمجلس المنتخب³.

أما فيما يتعلق بالولاية فقد أكدّ قانون الولاية 12-07، في المادة 73 منه على أن تمارس الولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية صلاحياتها، طبقاً للمبادئ المقررة في المواد 1، 2، 3، 4، كما يمكن

1 - المادة 03 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - تنص المادة الأولى من قانون الولاية 12-07 على: "... وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".

3 - يلاحظ أنه في ميثاق البلدية لسنة 1966، قد نص صراحة على أن: " تتخذ الهيئات البلدية في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، أو تحل محلها في اتخاذ القرارات أو تعديلها". ثم إنّ المشرع قد قيد هذا النص في التعديلات التي طرأت على قانون البلدية، بعدما كان يعطي لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات وصلاحيات واسعة، بات يتمتع بصلاحيات مقيّدة وتحت إشراف سلطة الوصاية.

للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى المهام المنوطة به، التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة؛¹ بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية، الاقتصادية، والاجتماعية. كما يتداول المجلس الشعبي الولائي في المواضيع التابعة لاختصاصاته، بموجب القوانين والتنظيمات عن طريق المداولة. (المادة 77 ق.و).² ومن المؤكد أنّ قانون الولاية قد أشار بجلاء إلى ضرورة بسط سلطة الوصاية (وزير الداخلية) لرقبتها على مداوات المجلس الشعبي الولائي؛ من حيث مطابقتها للقوانين والتنظيمات فقط، مع عدم إلغاءه إياها. ومن هنا نقول أنّ المشرع قد أضفى بعض الاستقلالية للمجلس الشعبي الولائي، تبعاً لمعيار السلطة التقريرية.³

ثالثاً: معيار انعدام رقابة الملائمة

طبقاً لهذا المعيار، فإن الجماعات الإقليمية تكون مستقلة، عندما تتمتع بنوع من سلطة تقدير الملائمة، وهذا المعيار يتسم بعدم الدقة والوضوح، فعدم وجود ملائمة لا يعني ذلك بالضرورة وجود استقلالية محلية. والمشرع الجزائري قد ساير هذا المعيار، فرقابة الوصاية في كل من قانوني البلدية والولاية، لا تشمل إلاّ الجوانب المتعلقة برقابة المشروعية، ولا وجود البتة لرقابة الملائمة.⁴ وسنأتي على تفصيل ذلك في فصل آخر.

وعطفاً على ذلك، فإنّ ثمة معايير أخرى، كمعيار المهام التاريخية، ومعيار انعدام سلطة التعديل؛ حيث يتجلى من خلال دراسة هذه المعايير، أنّ دراسة مسألة الاستقلال المحلي ليست مسألة موضوعية؛ إذ أنّ تحديد حجم ونطاق الاستقلال الوظيفي، مرتبط في نهاية المطاف بنية وإرادة الدولة (السلطة التشريعية)، وتتأثر إرادة الدولة في ذلك بعدة عوامل؛ عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار

1 - المادة 51 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - المواد من 73 إلى 77 من قانون الولاية 12-07 السالف الذكر. في حين نص ميثاق الولاية على أن: "الولاية وحدة لامركزية، وينتج عن ذلك أنّ المجلس الشعبي له اتخاذ ما يراه صالحاً من قرارات وتدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة، إلا في إطار مطابقة القرارات للقوانين والأنظمة المعمول بها".

3 - المواد من 53 إلى 57 من قانون الولاية 12-07، المتعلقة بالرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي.

4 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 193.

وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم)، وعوامل سياسية (الإرادة السياسية في ترسيخ مبادئ اللامركزية واحترامها).¹

المطلب الثاني

الانتخاب كمعيار أساسي لاستقلالية الجماعات الإقليمية

إنّ الإدارة المحلية ممثلة في نظام اللامركزية الإدارية، لا تمثل على واقع الحال إلاّ إذا تشكّل ممثلوها عن طريق الانتخاب المباشر والسري، بالشكل الذي يُمكن ساكنة المناطق والجهات المحلية من انتخاب ممثليهم المباشرين، الذين يسهرون على متطلبات شؤونهم ومصالحهم المحلية. إلاّ أنّ ثمة اختلاف يُدقُّ من قبل الفقهاء، حول كيفية تشكيل هذه الهيئات المحلية، فالبعض ذهب إلى تحييد سبيل الانتخاب (الفرع الأول)، والاتجاه الآخر ذهب إلى تأييد طريق التعيين (الفرع الثاني)، أما اتجاه ثالث فذهب إلى أسلوب جامع بين الأسلوبين (الفرع الثالث)، وهذا ما سنقف على تفصيله في هذا المطلب.

الفرع الأول

الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب

يعتق غالبية الفقه هذا الاتجاه، الذي يعتبر الانتخاب عنصراً أساسياً من عناصر قيام الإدارة المحلية، فعدم اعتماد الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية؛ يؤدي من وجهة نظر هذا الفريق إلى عدم استقلاليتها، وبالتالي تبعيتها للسلطة المركزية، وهو ما لا يتفق والمعنى القانوني للامركزية الإقليمية. أما من وجهة نظر البعض الآخر فيؤدي إلى إسناد مهمة تسيير الشؤون المحلية إلى غير أهلها، ممّن ليس لهم اطلاع بالخصوصيات المحلية، وهو ما لا يتوافق والمعنى الفني للامركزية الإقليمية. كما يؤدي من جانب آخر إلى غياب الطابع الديمقراطي والتمثيلي، وهو ما لا يحقق المعنى السياسي للامركزية الإقليمية.² وفي هذا الصدد يقول جعفر أنس قاسم: "إنّ المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات والمهارات بالنسبة لمواطني المنطقة، وتدرّبهم على تحمّل روح المسؤولية، والاهتمام بالشؤون العامة،

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 194.

2 - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص: 12.

وتساهم بالارتقاء بالمهام القيادية. ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة معينة".¹

ولقد ارتكز هذا الجانب من الفقه على جملة من الحجج القانونية والإدارية، نورد منها الآتي:

أولاً: الحجج القانونية

يعتبر الانتخاب من الوجهة القانونية، شرطاً لازماً لقيام اللامركزية الإقليمية؛ وذلك لأنّ الانتخاب يحقق لها الاستقلال، وبسواه تكون في حالة تبعية مطلقة للسلطة المركزية، ومتى انعدم الاستقلال المحلي انعدمت الإدارة المحلية بالمعنى القانوني. ومن هنا فقد نفى البعض عن المؤسسات العامة صفة اللامركزية، واعتبرها مجرد هيئات لعدم التركيز الإداري، وذلك لتخلّف ركن قانوني من أركان اللامركزية، وهو انتخاب أجهزتها التقريرية.

ولنفس السبب اعتبر البعض الآخر الانتخاب معياراً لقيام اللامركزية الإدارية، فلقد اعتبر أنّ:

"الإدارة لامركزية متى كانت منتخبة، واعتبرها مركزية متى كانت معينة من طرف السلطة المركزية".²

ثانياً: الحجج الإدارية

إنّ اللامركزية الإقليمية باعتبارها أسلوباً إدارياً يقوم على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية، إلى هيئات إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، تتطلب أن يتولّى تسيير هيئاتها ممثلو أصحاب المصلحة من سكان الإقليم؛ لأنهم أكثر دراية من غيرهم بالحاجات المحلية المتجددة، بحكم معاشتهم للقضايا اليومية من جهة، ولأنّ هؤلاء الأفراد مصالح شخصية ومادية، ترتبط بصفة مباشرة بحسن سير مرافقهم المحلية من جهة أخرى.³

إنّ الممارسة الناجحة للاختصاصات بما يحقق الأهداف المنشودة للامركزية، رهن بالانتخاب وليس بالتعيين، لأنّ اختيار أعضاء المجالس عن طريق التعيين، يؤدي إلى ضياع الشؤون المحلية؛ فالسلطة المركزية عند تعيينها للأعضاء تعتمد إلى ذلك من بين أعوانها بالعاصمة، أو ممثلهم على

1 - جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص: 45.

2 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص: 108، 109.

3 - عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية، دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، دون سنة النشر، ص: 36.

مستوى الأقاليم، الذين يديرون الشؤون المحلية بعقلية السلطة المركزية، وبإهمال ناتج عن شعور الموظف بأن مستقبله مرهون بمدى بقائه فترة في المنصب، ثم ينتهي به المطاف إلى النقل أو إنهاء المهام، ولذلك يبقى همُّه الوحيد هو إرضاء رؤسائه وتحقيق رغباتهم.¹

ثالثاً: الحجج السياسية

من وجهة نظر مؤيدي الانتخاب لأسباب سياسية، يعتبر الانتخاب ضرورة قصوى تفرضها متطلبات ديمقراطية الإدارة الحديثة، والإدارة المحلية خصوصاً؛ ذلك لأنّ الشعوب لم تعد تكتفي بممارسة الديمقراطية السياسية، بل أصبحت تتمسك إلى حدّ كبير بالديمقراطية الإدارية، بعد أن تمكّنت من التخلص من أنظمة الحكم المطلق؛ ذلك لأنّه من غير المتصوّر أن يُسمح للشعب بالاشتراك في الشؤون السياسية العليا، دون أن يُسمح له بالمشاركة في إدارة مصالحه الخاصة.²

من جهة أخرى تعتبر الانتخابات فرصة لتدريب هيئة الناخبين على كيفية الانتقاء السليم، وإعداد نخبة محلية تحوز على حدّ أدنى من الخبرة التي تُؤهلها لعضوية المجلس التشريعي، فالانتخابات تعدّ بمثابة مدرسة لتلقين الديمقراطية، وتعلّم ممارسة الحرية المحلية.³

تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الاتجاه من الفقه قد نال حظّه من الانتقادات المختلفة الطرح القانوني، والإداري، والسياسي، وسنحمل بعضها في الآتي:

- إنّ هذا الاتجاه من الفقه يوحي بأنّ الإدارة المحلية هي عبارة عن نظرية قانونية بحتة، بينما هي ظاهرة معقّدة ومتراكبة سوسيوولوجياً، وقانونياً، وسياسياً، وكلاً منهم يرى في الإدارة المحلية الوجه الذي يتغيه؛ فالسوسيوولوجيين يرون فيها التضامن الاجتماعي، وأما السياسي فيرى فيها الوجه الديمقراطي،

1 - زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، 1956، ص: 262.

2 - في هذا الصدد، يُعبّر العميد "هوريو" عن أهمية العنصر الديمقراطي في النظام اللامركزي، بقوله: "إنّ مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طابع إداري، ولكنها في الحقيقة ذات طابع دستوري؛ إذا كان الأمر لا يتعلق إلا بوجهة نظر إدارية، فإنّ المركزية تضمن إدارة أكثر اقتداراً وحياداً، وأكثر تكاملاً واقتصاداً من اللامركزية؛ لكن الدولة الحديثة هي بحاجة لأكثر من مجرد إدارة جيدة، بل إنها بحاجة لحرية سياسية". (أنظر في ذلك: كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها - الجزائر، فرنسا، بريطانيا، المرجع السابق، ص: 60).

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

بينما القانوني يرى فيها شكلها القانوني الذي أضفاه المشرع على هذه العناصر، فيركز على فكرة الشخصية المعنوية.¹

- إنَّ التمتع بالشخصية القانونية، هو الشرط القانوني الوحيد لقيام اللامركزية الإدارية، فالشخصية المعنوية هي الشكل الرسمي الذي يُعبّر المشرع من خلاله عن اعترافه بأنَّ ثمة مجموعة من المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، والتي تخصّ مجموعة بشرية منسجمة بفعل روابط متعدّدة.

- إنَّ مسألة الانتخاب لا تتعلّق بقيام الشخص المعنوي في حدّ ذاته، وإنما بتسيير أجهزة هذا الشخص؛ فإمّا أن يكون تسييراً ديمقراطياً، وهو ما يتمّ عن طريق الانتخاب، وإمّا أن يكون تسييراً يفتقر إلى التسيير الديمقراطي، وهو ما لا يعني انعدام الشخصية القانونية أساساً. وبالتالي فإنّ أنصار هذا الاتجاه يخلطون بين ما يعتبر شرطاً قانونياً لقيام اللامركزية الإدارية وهو الشخصية المعنوية، وبين ما يعتبر أسلوباً ديمقراطياً في التسيير وهو الانتخاب.²

الفرع الثاني

الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطاً من شروط قيام اللامركزية الإدارية؛ فليس ثمة ما يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة السلطة التنفيذية من سكان الإقليم، شرط أن تكفل لهم استقلاليتهم³. كما استند أنصار هذا الاتجاه في تبرير موقفهم هذا على حجج قانونية، وأخرى إدارية نوردتها في الآتي:

أولاً: الحجج القانونية

من الناحية القانونية ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال، بصرف النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها هذا الاستقلال، الذي يستطيع المشرع ضمانه عندما يعترف بدرجة معينة بجزية واستقلالية

1 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 15

2 - مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص: 23.

3 - فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، در النهضة العربية، القاهرة، دون سنة النشر، ص: 181.

الأعضاء المعيّنين، والأمثلة على ذلك عديدة، منها النصّ على إمكانية عزله؛ فالانتخاب ليس الوسيلة الوحيدة لتحقيق الاستقلال.

وفي هذا السياق يقول الفقيه فالين Waline: " أنه إذا كان ممثّلو الشخص المعنوي اللامركزي قد عُيّنوا من قبل الحكومة، فإنّ ذلك لا يعني أنّ هذا الشخص أقلّ لامركزية، شريطة أن يكون هؤلاء الأشخاص المعيّنين بمجرد تعيينهم غير قابلين للعزل، أو ببساطة لا تستطيع الحكومة فصلهم".¹ ونتيجة لذلك، وتلافياً للنتائج السلبية التي تترتب عن الانتخاب، فإنّه ينبغي حسب رأي فؤاد العطار استبعاده، لأنّ الانتخاب لا يرتبط بالشروط القانونية لقيام اللامركزية، بل يرتبط بمدى وعي الشعوب، فهو بالنتيجة لا يصلح في المجتمعات الأقلّ وعياً.²

ثانياً: الحجج الإدارية

إنّ الأخذ بمبدأ الانتخاب يُرتّب في الواقع العملي نتائج سلبية، من أبرزها تلك المتعلقة بضعف تكوين المنتخبين، وعدم قدرتهم على ممارسة الاختصاصات الموكلة لهم؛ وذلك لأنّ العوامل المتحكمة في سير الانتخابات مثل أواصر الصداقة، والقرابة، والعشيرة، خاصة في المجتمعات المتخلفة، غالباً ما تؤدّي إلى انتخاب مجالس محلية تفتقر إلى الكفاءات والخبرات الأساسية في التسيير المحلي، ممّا يفسح المجال أمام تدخل السلطة المركزية بغية الحفاظ على المصلحة العامة، ولضرورة تلافي الإضرار بمصالح الإقليم، ويضيع بذلك الاستقلال المحلي.³

هذا ويتعيّن القول أنّ أنصار مبدأ التعيين قد نالوا حظّهم من الانتقادات التي نسوقها كالاتي:

- إنّ التمسك بمبدأ الانتخاب لا يعني استبعاد هذا الأخير نهائياً، لأنّ النظرية الديمقراطية في التسيير تتطلبه، ولذلك عُدّ ركناً سياسياً من أركان الإدارة المحلية.

¹- MAURICE HAURIUO, Précis de Droit Administratif, Deuxième éditions, Paris, 1996, P 244.

² - فؤاد العطار، المرجع السابق، ص: 182.

³ - في هذا الصدد يقول الدكتور فؤاد العطار: (إن الأخذ بالانتخاب وحده في البلاد التي لازالت مفتقرة إلى الكفاءات الإقليمية، قد يأتي بأعضاء قد لا تتوافر فيهم الخبرات الإدارية المطلوبة، مما ينتج عنه إضرار بمصالح الدولة والإقليم). أشار إليه: مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 27.

- إن اعتبار الانتخاب يسفر عن نقص في الكفاءات الإدارية، فهو ليس عيباً في المبدأ بحد ذاته، وإنما هو عيب من عيوب التطبيق والممارسة، فهل يتعين التنازل عن المبدأ، والتضحية بأهدافه الديمقراطية لصالح الأهداف الإدارية؟
- يجب التفكير في كيفية علاج النقائص العملية للانتخاب من أجل الوصول إلى تطبيق سليم للمبدأ.¹

الفرع الثالث

الاتجاه التوفيقي

- نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب السابق الإشارة إليها، ونظراً لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعيّنين، على أن يكون الطابع الانتخابي للمجلس هو السائد.
- وتزداد أهمية العمل بهذا الأسلوب خاصة في الدول النامية، التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة، وفي هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي: " لا شك أنّ الدول النامية في حرصها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها، تفتقر أيما افتقار كثير من الدول المتطورة؛ إلى تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيماً جزئياً بكفاءات فنية".²
- واستقر رأي الأستاذ الدكتور عمار بوضياف على هذا المبدأ حيث يقول: " نعتقد أنّ هذا الأسلوب نحتاج أن نفكر فيه في الجزائر كثيراً، ليس لأننا نشكّ في كفاءة المنتخبين، أو على قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم، بل بهدف الاستفادة من الكفاءات في شتى الميادين، خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل عدّة".³

1 - عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص: 30.

2 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 30.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 231.

المطلب الثالث

الشخصية المعنوية كميّار لاستقلالية الجماعات الإقليمية

سبق وأن سلف البيان، إلى أنه يستوجب لتواجد الهيئات المحلية اللامركزية في الدولة على مستوى الأقاليم، ضرورة الاعتراف بالشخصية المعنوية والقانونية، ليكون وجودها قانونياً ومكرّساً من جهة، وليساهم أيضاً في تثبيت استقلاليتها في أداء مهامها من جهة أخرى. ولما كان الإقرار بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية من الأهمية بمكان، فإنّ ثمة نتائج مهمّة تترتب عن الاعتراف بشخصيتها المعنوية، لدى سنتولى على ضوء هذا المطلب بسط بعض المفاهيم للشخصية المعنوية (الفرع الأول)، يليها النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية المعنوية عامة، وانعكاسها على الهيئات المحلية خاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم الشخصية المعنوية

الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد)، أو مجموعة أموال (أشياء)، تتكاثف وتتعاون، أو تُرصد لتحقيق غرض وهدف مشروع، بموجب الشخصية القانونية. ويقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.¹ كما ذهب الأستاذ الدكتور عمار عوابدي إلى اعتبارها: "كلّ مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال تُرصد لتحقيق غرض مُعيّن؛ وتُشكّل هذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال، كياناً قانونياً مستقلاً عن ذات الأشخاص، وعناصر الأموال المكوّنة له، له أهمية قانونية مستقلة وقائمة بذاتها، يكتسب الحقوق، ويتحمّل الالتزامات".²

وتكتسي فكرة الشخصية المعنوية أهمية قصوى في القانون الإداري، وخاصة فيما يتعلق بالتنظيم الإداري؛ ذلك لأنّ الإدارة العامة هي بالنهاية مجموعة الأشخاص المعنوية العامة (دولة، ولايات،

1 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 08.

2 - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص: 97.

بلديات ...). كما تعتبر الشخصية المعنوية، السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، ومع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني؛ حتى تتمكن من القيام بنشاطها، بما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية.¹

إنّ فكرة الشخص لها فوائد جمّة من الناحية القانونية، فهي من جهة تضمن ديمومة الدولة، لأنّه حتى تمارس هذه الأخيرة مهامها، وتشبع رغبات أفرادها، تحتاج إلى إنشاء هيئات إقليمية أحياناً، ومصالحية أو فنيّة أحياناً أخرى، لتكون بمثابة يد تساعدها على القيام بهذه المهمة. هذا فضلاً عن أنّ فكرة الشخصية المعنوية تعدّ بمثابة وسيلة تقنية قانونية، تُمكن الدولة من توزيع الاختصاص بين هذه الهيئات المستقلة، وعلى أساسها تثبت الشخصية القانونية لتجمّع الأشخاص والأموال.² وتطبيقاً لهذه الفكرة تفصل أعمال الشخص المعنوي عن تصرفات ممثله القانوني، الذي يُشرف على تسييره، فيتصرف الوالي باسم الولاية.

الفرع الثاني

نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

يترتب على وجود الشخص المعنوي والاعتراف به من قبل المشرع نتائج هامة، يشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص، كما ينجم عن الاعتراف بالشخصية المعنوية لبعض الوحدات والأجهزة، والمجموعات الإدارية، نتائج خاصة بأشخاص القانون الإداري.³

أولاً: النتائج العامة لفكرة الشخصية المعنوية

ينجم عن منح الشخصية المعنوية والاعتراف بها نتائج هامة، قد حددها وأجملتها المادة 50 من القانون المدني؛ حيث تنص المادة على ما يلي: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق، إلا ما كان منها ملزماً بصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون:¹

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 09.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 142.

3 - عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص: 189.

1. ذمة مالية.
2. أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها، أو التي يقرّها القانون.
3. موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها، فالشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج، ولها نشاط في الجزائر، يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.
4. نائب يُعبّر عن إرادتها.
5. حق التقاضي.

ثانياً: النتائج الخاصة لفكرة الشخصية المعنوية بالنسبة للهيئات المحلية

يترتب على تفتيت هيكل النظام الإداري في الدولة، وتقسيمه إلى وحدات وهيئات إدارية مستقلة وقائمة بذاتها، عن طريق منحها الشخصية المعنوية؛ بحيث تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة، ويترتب عن ذلك نتائج هامة، منها:

- إنّ تمثّل الهيئات والمجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية، والاستقلال الذاتي عن الدولة، لا يعني بالضرورة أنّها مستقلة استقلالاً كاملاً وكلياً في مواجهة الدولة؛ بل إنّ استقلالها محكوم ومقيّد بحدود النطاق الذي قرّره ورسمه المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئات المحلية؛ حيث تظلّ خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية الإدارية.

- إنّ منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات والأجهزة الإدارية، يؤدّي إلى تفتيت فكرة السلطة الإدارية، وتوزيع مظاهر السلطة العامة، وامتيازاتها بين الدولة وهذه الأجهزة اللامركزية المستقلة؛ بحيث تصبح هذه الهيئات المتمتعة بالشخصية المعنوية، تمارس مظاهر وامتيازات السلطة العامة، في حدود اختصاصاتها والأهداف المرسومة لها.²

1 - المادة 50 من الأمر 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، ج.ر.رقم: 58، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

2 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص: 183.

- إنَّ للهيئة المحلية حرية المبادرة *Droit D'initiative*، فهي حرّة في أن تتصرّف أو لا تتصرّف؛ وليس من شأن السلطة المركزية أن تحلّ محلّها إلاّ ضمن نطاق ما يرسمه القانون.¹
- إنَّ إصدار الهيئة المحلية لقراراتها، تظلّ حينها صاحبة السلطة عليها حتى بعد مصادقة السلطة المركزية عليها؛ وفي الحالات الاستثنائية التي تستوجب مصادقة السلطة الوصية، لا يكون لهاته الأخيرة سوى الموافقة من عدمها، دون مكنة تعديلها، أو استبدالها. كما أنّ مصادقة السلطة المركزية لا يلزم الهيئة المحلية على التنفيذ؛ فيحقُّ لهاته الأخيرة أن تعدّل عنها، وتُصدّر قرارات جديدة.²
- إنَّ عمّال وموظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم عمّال وموظفون عامون.
- إنَّ أموال الأشخاص القانونية الإدارية هي أموال تدار وتسير بأسلوب الإدارة العامة والقانون العام، ولهذه الأموال وسائل حماية الأموال العامة لدولة.
- إنَّ حقّ التقاضي المقرّر لهذه الأجهزة والهيئات اللامركزية، مستقلّ عن حقّ التقاضي المقرّر للدولة؛ ومن ثمّ فإنّ المنازعات والخصومات القضائية التي ترفع ضدّ هذه الهيئات ذات الشخصية المعنوية، لا تُرفع ضدّ الدولة، ويقع عبء نتائج هذه المنازعات على حساب الذمّة المالية لهذه الهيئات اللامركزية.³
- لقد جرى اعتراف المؤسّس الدستوري الجزائري- كما سلف البيان-، إلى اعتبار كل من البلدية، والولاية؛ الجماعات الإقليمية اللامركزية للدولة، تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي عن الدولة، فهما ذات شخصية معنوية؛⁴ إلاّ أنّ التساؤل الذي لا يلبث أن يُطرح بإلحاح، والمتعلّق بمدى كفاية النصوص القانونية في إضفاء الاستقلالية المنشودة والمناسبة للجماعات الإقليمية في الجزائر، أم أنّ ثمة ضمانات وإجراءات قانونية أخرى وجب تفعيلها على واقع الحال، للقول بكيونة استقلاليتها، أو بمعنى آخر: ما مدى توافق النصوص الدستورية والقانونية، في إضفاء وإرساء الاستقلالية الوظيفية
-
- 1- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص: 116.
- 2 - محمد أنس جعفر قاسم، المرجع السابق، ص: 14.
- 3 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص: 190، 191.
- 4 - نصت المادة 16 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري الأخير، على: "الجماعات الإقليمية للدولة، هي البلدية والولاية، وجرى تأكيده في ذات السياق، على أنّ البلدية هي الجماعة القاعدية.

والعضوية للجماعات الإقليمية؟¹ جدير بالبيان أنّ إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة الإقليمية، التي أنشأها المشرع بمقتضى القانون، وحدّد لها صلاحيات؛ لم يرمي لإضفاء الشخصية القانونية على المجلس المنتخب الميسّر لهذا المجلس - وهذا أمر بالغ الأهمية-؛ حيث يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية للمجالس المحلية نتائج بالغة الخطورة، منها انقضاء شخصية المجلس المنتخب بمجرد حلّ المجالس المحلية، أو انتهاء عهدها، وتمكين المجلس الجديد من التحلّل من الالتزامات التي ارتبط بها المجلس القديم، تبعاً لاختلاف الشخص الملتزم.²

المطلب الرابع

تمايز المقتضيات المحلية عن مثلتها الوطنية

إنّ التفكير المبدئي للسلطة المركزية في إنشاء جماعات إقليمية، تتمتع بشخصية معنوية؛ مناطه الرئيس هو وجود مصالح ومقتضيات محلية، تختلف في جوهرها ومضامينها عن تلك التي هي بحاجة لعدم التجزئة، والحفاظ عليها (أي المصالح الوطنية) هو من قبيل الحفاظ على الدولة وكيونتها؛ باعتبار أنّها وليدة الدولة في كيانها العام؛ إذ لا يُتصوّر وجود دولة دون مرفق أمن، أو قضاء..، ومن هنا كان الذهاب للإشراف المباشر للدولة على رعاية هذه المصالح حتميةً وليس اختياراً، وكلّ ما عداها يمكن التنازل عنه لصالح مجالس إقليمية، تُنتخب من قبل ساكنة الإقليم، ويناط بها رعاية شؤونهم المحلية. إلا أنّ الإشكال الجوهرى الذي يُدقُّ بجذّة هنا، هو ما مدى المعيار المتبغى من قبل الدولة، للبناء على مقتضاه تحديد ما يكمن ضمن نطاق المصالح الوطنية الكبرى، وما هو كامنٌ خلف دائرة المصالح المحلية؟ (الفرع الأول)، ثم إنّ استحداث هذه المجالس يستدعي تحديد اختصاصاتها بدقة، حتى نستطيع أن نبيّن طبيعة هذه المصالح (الفرع الثاني).

1 - رغم أنّ الشخصية المعنوية شرط أساسي لمبدأ الاستقلالية؛ إلا أنّها لا تُحقّق استقلالاً فعلياً وحقيقياً؛ فقد تعترف الدولة للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية، لكنها لا تتمتع في مقابل ذلك بأيّ استقلال، ولذا فإنه يتوجب أن يتحقّق إضافة للاعتراف بالشخصية القانونية، استقلال فعلي وحقيقي على المستوى العضوي والوظيفي. (أنظر في ذلك: أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د.م.ج، الجزائر، دون سنة النشر، ص: 71).

2 - سليمان محمد الظماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977، ص: 70.

الفرع الأول

معايير تمايز المصالح الوطنية عن المصالح المحلية

ثمة آراء متميزة يزخر بها الفقه، تستهدف المعيار الأكثر ملائمة لإسناد الاختصاص عليه للهيئات الإقليمية، فبعض الفقه رعى إلى إسناد الاختصاص على أساس مدى قابلية المرافق العامة للتجزئة من عدمها؛ فكل ما كان هذا الأخير قابلاً لأن يتجزأ إلى مصالح لامركزية الإدارة والإشراف، عُهدَ به مباشرة لاختصاص الهيئات الإقليمية، وكل ما كان المرفق غير قابل لأي تجزئة، كمرفق الأمن،¹ والقضاء، والاتصالات...، عُهدَ به مباشرة إلى الإدارة المركزية؛ إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال، إدارة هذه المرافق من قبل جهات إقليمية لحساسيتها. ولقد انتقد هذا المعيار الفقهي، كونه لم يستحل ويحدد بدقة المرافق التي تتجزأ من غيرها.²

ونحن اتجه آخر منحاً مغايراً؛ حيث اعتبر أن إسناد الاختصاص للهيئات المحلية، يكمن في مدى اتصال المصالح بإقليم معين، وانفصالها عنه؛ إذ أنه كلما اتّصلت المهام بإقليم واحد، كنّا أمام شؤون محلية، كشؤون المواصلات، والسكن وغيرها، ومتى ما كانت تهم مجموع الأفراد وسائر المناطق، فهي شأن من شؤون السلطة المركزية الصرفة.³ ولقد انتقد هذا التوجّه من ناحية عموميته؛ إذ أنه لا يمكن تصوّر أنّ كل شأن يُدار محلياً هو محلي، فهناك نشاطات متعدّدة تمارس إقليمياً، لكنها شؤون وطنية من حيث تمويلها وأهميتها.⁴

وبينما اتجه طيف من الفقه إلى اعتماد المنهج المادي الموضوعي، فالمصالح أو المرافق التي تمسّ الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة، وجب الإشراف عليها من قبل السلطة المركزية،

1 - رجح الأستاذ محمد عبد الله العربي مسألة تنظيم مرفق الأمن، إلى مسؤولية كلا السلطتين (المركزية واللامركزية)؛ فالسلطة المركزية تشرف على تأطير هذا المرفق بشكل منسجم بين كافة المناطق والأقاليم، ليُعمّ الأمن في كامل أرجاء البلاد. بينما السلطات المحلية فهي الأنسب لجعل رقابتها أدق، وتكاليها أقل بالنظر للسلطة المركزية، مع توحيد النظام القانوني لعمليهما. (أنظر في ذلك: محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصادياً واجتماعياً، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، أبريل، 1967، دون بلد النشر، ص: 49).

2 - محمد الشافعي أبوراس، المرجع السابق، ص: 228.

3 - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1981، ص: 71.

4 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 124.

وبإشراف وزراء الحكومة مباشرة، كالثؤون الخارجية، والدفاع، والقضاء...، ومردّد هذا الموقف الدواعي التالية:¹

- إنّ نظر السلطة المركزية إلى ظروف وسبب حماية المصلحة العامة، يكون أبعد وأشمل رؤية من السلطة اللامركزية.

- لأنّ حُسن أدائها يستوجب تسييراً على انسجام ووتيرة واحدة بين كافة المناطق.

- لأنّ قدراتها المالية أقدر على أن ترقى بإدارتها على أمثل حال من السلطة اللامركزية.

ولعلّ هذا الرّأي ما اتّجه إليه المشرع في قانون الولاية على وجه الخصوص؛ حيث استثنى مجموعة من القطاعات الاستراتيجية من الإشراف المباشر عليها من قبل الوالي، وهي: (العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها أو طبيعتها إقليم الولاية).²

ويبدو من خلال هذا التضارب والتباين الفقهي حيال مسألة تنظيم وتوزيع الاختصاص بين السلطة المركزية واللامركزية، عدم إمكانية البتّ المطلق فيه إلّا في حدود ما تقتضيه نية وإرادة المشرع؛ فهذا الأخير هو من له مُكَنّة ترتيب المصالح بحسب أهميتها الأولى فالأولى، وتوزيعها تبعاً لاهتمامات السلطة المركزية في تخفيف العبء عنها، بغية تفرُّغ هاته الأخيرة إلى المصالح ذات القدر العالي من الأهمية. غير أنّ هذا الأمر نابع كذلك من مدى تطوّر نظام الإدارة المحلية داخل الدولة، وتطوّر الفلسفة السياسية والاقتصادية لها؛ فكلّ ما كانت المجالس الإقليمية أكثر دراية وحنكة ومُكَنّة على حسن الأداء، إزدادت ثقة السلطة المركزية في منحها هامشاً كبيراً من المسؤولية، وارتدّد ذلك إيجاباً على استقلاليتها ودورها، وكلما كانت عكس ذلك فإنه يفقدها مكانتها.

1 - محمد عبد الله العربي، المرجع السابق، ص: 50.

2 - المادة 111 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

الفرع الثاني

توزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات الإقليمية

إنّ نظرة المشرع الجزائري، حيال مسألة توزيع الاختصاص بين الدولة (السلطة المركزية)، وبين جماعات إقليمية لا مركزية، تستهدي في معظمها بالنظرة الفرنسية في إسناد الاختصاص؛ وهو ما طبعته مختلف النصوص القانونية الصّادرة في مجال تنظيم الجماعات الإقليمية في الجزائر، وعبر مختلف مراحلها. ولعل الشّاهد الأجلّ أماننا، هو ما أكدته المادة 03، 04 من قانون البلدية 11-10¹؛ حيث أرسّت المادة 03 منه ضرورة أن تمارس البلدية كافة مجالات الاختصاص المخوّلة لها بموجب القانون، ويبدو من الوهلة الأولى أنّ المشرع قد نحى باتجاه إطلاق يد البلدية في كلّ ما له صلة بالشّأن المحلي؛ إلّا ما استثناه منها المشرع بنص خاص، والشّاهد الآخر في ذلك هو كثرة الإحالات للمشرع على التنظيم. كما أكّد قانون الولاية 12-07، على الشّيء ذاته؛ من خلال النطاق الواسع الذي منحه المشرع لهيئة المداولة في الولاية، عبر التداول في كلّ ما له علاقة بمجال اختصاصاتها الواسعة.² وعلى هدى ما سبق، سنستجلي على ضوء هذا المعطى، أهمّ الصلاحيات التي خوّلتها المشرع للمجلس الشعبي البلدي، وكذا الولائي.

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

تُصنّف صلاحيات المجلس الشعبي البلدي إلى مناحٍ شتى: الإدارية، والمالية، والاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية؛ لذا سنركّز دراستنا على بعض الاختصاصات ذات الصّلة بالتنمية المحلية؛ باعتبارها جامعة لمقصد وجدوى إنشاء الجماعات الإقليمية. ونحن ضمن هذا القبيل في غيّي عن استجلاء بعض الصلاحيات ذات البعد الإداري، والمالي؛ باعتبار ورودها في مواطن عدّة من هذه الدراسة.

1 - المادتين 03، 04، من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - نصت المادة 51 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر في هذا السياق على: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته".

1. الصلاحيات المتعلقة بالتعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

يكمن دور المجلس الشعبي البلدي ضمن هذا الإطار، في إعداد مخطط تنموي طويل أو قصير المدى؛ ضمن ما يسمح به القانون، والفلسفة البراجمجة للحكومة في إطار التنمية المحلية، ويدخل ضمن هذا الإطار، إنشاء الطرق وصيانتها، والمراكز الصحية، والمدارس...، ولهذا الغرض يُعدُّ كل مجلس بلدي مخططاً لشغل الأراضي، على ضوء المخطط التوجيهي الذي تُعده الولاية للتهيئة والتعمير.¹

2. الصلاحيات ذات البعد الاجتماعي

يبادر المجلس الشعبي البلدي ضمن هذا الإطار، بالتكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة في مجال الصحة، والسكن، وتشجيع التعليم ما قبل مدرسي، وإنجاز مراكز التعليم الابتدائي، ومراكز الأنشطة الرياضية، والثقافية وصيانتها، وصيانة المساجد والمدارس القرآنية والمحافظة على الممتلكات الدينية.²

3. الصلاحيات ذات البعد الاقتصادي

يتجلى دور المجلس الشعبي البلدي ضمن هذا الإطار، في توفير الظروف الملائمة، والأرضية المناسبة التي يُرسى عليها الاستثمار المحلي؛ طبقاً لما هو مُدرج على مستوى مخططها التنموي.

4. الصلاحيات بالنظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

يتجلى دور البلدية في هذا الإطار، وبمساهمة المصالح التقنية للدولة في ترقية النظافة والصحة العمومية، ولا سيما توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، وجمع النفايات الصلبة ونقلها، ومكافحة الأمراض المنتقلة، والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن المستقبلية للجمهور، وصيانة طرق المرور وإشاراتها.³ كما تتكفل في إطار تحسين المستوى المعيشي للمواطن ببيئة المساحات الخضراء، ووضع العتاد الحضري، فضلاً عن صيانة فضاءات الترفيه والتسلية.

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

2 - المرسوم التنفيذي رقم 81-377، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المتضمن صلاحيات البلدية والولاية، وصلاحياتهما في قطاع التربية، ج.ر.رقم: 52، الصادرة في 27 ديسمبر 1981.

3 - المادة 123 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

وفي سبيل قيام المجلس الشعبي البلدي بهذه الاختصاصات المتنوعة، وإشباع الحاجات العامة للمواطنين على المستوى المحلي، فقد مكَّنه المشرع استعمال طرق وأساليب مختلفة لإدارة المصالح العمومية البلدية، كالاستغلال المباشر، أو المؤسسة العمومية البلدية، أو الامتياز.¹

ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

يعدُّ المجلس الشعبي الولائي طبقاً لقانون الولاية، الإطار التداولي الذي بموجبه يمارس المنتخبون المحليون اختصاصاتهم في مجالات جمّة،² منها الإدارية، والرقابية، والمالية، وذات الصلة بالتنمية المحلية؛ إلا أننا سنقف على أجل اختصاصاته المتعلقة بالتنمية المحلية، لأنها جوهر كيانه وماهيته.

1. في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية

يُعدُّ المجلس الشعبي الولائي ويناقش في هذا المجال، مخططاً سنوياً للتنمية على المدى المتوسط، يُبين من خلاله البرامج والوسائل المهيئة من قبل الدولة في إطار مشاريعها؛³ وذلك عبر إنشاء بنك للمعلومات، يُبين بدقة كل المعطيات، والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية، والبيئية؛ عبر جدول سنوي يكشف مدى مستوى نسبة تطور كل قطاع في الولاية. ويبادر فضلاً عن ذلك بإنشاء المناطق الصناعية، وإعادة تأهيلها، وتيسير حصول المتعاملين الاقتصاديين على العقار الصناعي؛ بغية تشجيعهم على الاستثمارات في الولاية.⁴

2. في مجال الاختصاص الاجتماعي والثقافي والسياحي

في هذا الإطار يتولى المجلس الشعبي الولائي اختصاصات جمّة ذات طابع اجتماعي وثقافي، منها:

- يساهم المجلس بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط، يهدف إلى تنفيذ البرنامج الوطني للتحكُّم في النمو الديمغرافي، وحماية الأمومة والطفولة، وذوي الاحتياجات الخاصة، وممن هم في وضعية صعبة، والمحتاجين.

1 - المادة 01/50 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - المادة 80 من قانون الولاية، 12-07، السالف الذكر.

3 - المادة 81 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

4 - المادتين 82، 83 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

- يساهم في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات، والكوارث، والآفات الطبيعية، والوقاية من الأوبئة ومكافحتها.
- يتولى المجلس إنشاء الهياكل الصحية التي تتجاوز كلفتها قدرات البلديات، مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الوطنية، ويسهر على تطبيق قواعد الوقاية الصحية.
- يساهم المجلس في برنامج ترقية الشغل بالتشاور مع البلديات، أو المتعاملين الاقتصاديين.¹
- يساهم المجلس في ترقية التراث الثقافي والفني، بالتنسيق مع البلديات، والجمعيات، ومصالح الدولة.
- يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية في الولاية، ويساعد المستثمرين في هذا المجال.²

3. في مجال السكن

يمكن في هذا الإطار أن يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنجاز برامج السكن، بما يعني أنّ المشرع قد حمل هذه الصلاحية للمجلس على سبيل الاختيار لا الإلزام؛ ولعل هذا الأمر محمول على مطيئة أزمة السكن التي طالت كافة الولايات، وعليه فإنه من مصلحة المجلس المساهمة في برامج السكن في الولاية، كخطوة للتعبير عن الاهتمام بانشغالات الساكنة، ومحاولة الاستجابة إليهم.³ فضلاً عن المساهمة في القضاء على السكن الهش وغير الصحي، والمحافظة على الطابع المعماري.

4. في مجال طرق تسيير المصالح العمومية الولائي

في هذا المجال يملك المجلس الشعبي الولائي مُكنة استغلال مصالح عمومية ولائية، إما بالاستغلال المباشر، أو عن طريق الامتياز، أو المؤسسة العمومية.⁴

5. في مجال الفلاحة والري

للمجلس الشعبي الولائي بالغ الدور في الحفاظ على الأراضي الفلاحية، وترقيتها وتجهيزها، كما أناط به المشرع مكنة الاتصال بمصالح الدولة المعنية؛ بغرض حماية الأملاك الغايية، وحماية التربة

1 - المواد 93، 94، 95، من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - المادتين 98، 99، من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 304.

4 - المواد من 142 إلى 149، من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

وإصلاحها.¹ وهذا ما يُبرز الصلة الوثيقة بين المجلس كسلطة شعبية منتخبة، وبين مصالح الدولة في قطاعات مختلفة.²

إنّ إرادة المشرع ضمن ما تمّ بيانه، قد جعلت من الجماعات الإقليمية المرافق، لا بل والشريك في أيّ مشروع تنموي شامل؛ وهو ما طبع مختلف الصلاحيات التي أولاها إياها؛ إذ انطلق المشرع في إسناد الاختصاص بين السلطة المركزية، والجماعات الإقليمية من مبدأ العمومية والإطلاق، وأناط بهاته الأخيرة مجمل المهام المتعلقة بكافة الميادين ذات البعد التنموي المحلي دون تحديد، مُتأسِّياً في ذلك بنهج المشرع الفرنسي؛ لكن هذا الأمر يطرح جملة من الإشكالات العملية، من قبيلها نذكر:

- إنّ مبدأ عمومية الاختصاص الذي كرّسه المشرع، يجعل من أعباء الجماعات الإقليمية تزايد وتتعاظم بشكل يخرجها عن القيام باختصاصاتها، ويُشثت أولوياتها طبقاً لظروفها المالية، وأعبائها الكبيرة.

- إنّ أيّ إسناد للاختصاص بين السلطة المركزية والمحلية، يُرتّب كأثر مباشر مسؤولية دقيقة ومحدودة للجماعات الإقليمية؛ إلاّ أنّ مسؤولية هذه الأخيرة في الجزائر بالنظر لمهامها، غير ملزمة بالقيام بها على وجه كليّ ومطلق، إلاّ ضمن حدود ما تَسَعُه وتستوعبه قدراتها المالية.

- إنّ كثرت المهام الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية قانوناً (حتى بدت وكأنها حكومات مُصعّرة)، يجعل منها تابعاً تبعية مباشرة للسلطة المركزية؛ على اعتبار أنّ مختلف هذه المسؤوليات مقيدة ومحددة المعالم بموجب التنظيم (المراسيم التنفيذية)، وضمن الإطار العام لفلسفة ورؤية الدولة في المجال التنموي؛ الأمر الذي يحد أي مبادرة حُرّة للمجالس الإقليمية المنتخبة.

1 - المواد من 84 إلى 87، من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 302.

المطلب الخامس

انتخاب المجالس الإقليمية في الجزائر

لقد اعتمد المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب كطريق ديمقراطي أساسي في عملية تشكيل المجالس الإقليمية، وعليه فإنه حرّياً بنا الوقوف على دراسة جملة الإجراءات القانونية الناظمة لتشكيل المجالس الإقليمية البلدية والولائية في الجزائر (الفرع الأول)، ثمّ دراسة المنازعات الانتخابية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية

نظراً للاعتبارات القائمة على كون المجالس الإقليمية مجالس منتخبة، فإنّ هذا الأمر يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي المشكّل لهاته الأخيرة؛ والذي يؤدي في نهاية المطاف إلى دراسة جملة من القواعد والمراحل الأساسية، التي تدخل في العملية الانتخابية، والتي نوردتها كالآتي: الناخب، المنتخب، العملية الانتخابية، المنازعات الانتخابية.

أولاً: الناخب

يمكن القول أنّ الناخب هو الشخص المسجّل بالقائمة الانتخابية، والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحقّ لهم ممارسة حقّ التصويت، أو الاقتراع بالبلدية، وذلك لتوافر شروط معينة تمكّن من الحصول على بطاقة الناخب؛¹ حيث اشترطت المادة 03 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات ما يلي: "يُعدُّ ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع، وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، لم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".²

1 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 52.

2 - المادة 03 من القانون العضوي 16-10، المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات. ج.ر.رقم: 50، الصادرة في 28 غشت 2018، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 19-08، المؤرخ في 14 سبتمبر 2014، ج.ر.رقم: 12 الصادرة في 15 سبتمبر 2019.

ثم أسهبت المادة 05 في ذكر العوارض التي يمنع فيها الشخص من التسجيل في القوائم الانتخابية، والمتمثلة في الآتي:

- سلك الشخص سلوكاً أثناء ثورة التحرير الوطني مضاداً لمصالح الوطن.
- حُكِمَ عليه في جناية ولم يُردَّ اعتباره.
- حُكِمَ عليه في جنحة بعقوبة الحبس والحرمات من ممارسة حق الانتخاب للمدة المحددة.
- أُشهرَ إفلاسه ولم يُردَّ اعتباره.
- تمَّ الحجز القضائي، أو الحجر عليه.

ثانياً: المنتخب (المرشح)

تتكون المجالس المحلية من عدد من الأعضاء، يتراوح ما بين 13 و 43 منتخباً بلدياً بحسب عدد سكان البلدية؛ حيث يتم انتخابهم لمدة خمس (05) سنوات، تُمدد وجوباً في حالة تطبيق المواد المتعلقة بالحالة الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور (حالة الحرب، الحالة الاستثنائية).¹

يتم الانتخاب بطريقة الأغلبية النسبية؛ حيث توزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي.² كما لا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (07%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.³

ويتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكانها، الناتج عن عملية الإحصاء العام، وضمن الشروط الآتية:

- 13 عضواً في البلديات التي يقل عد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضواً بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.

1 - لتفاصيل أكثر راجع المواد 104، 107، 110، من التعديل الدستوري لسنة 2016، السالف الذكر.

2 - المعامل الانتخابي: هو حاصل قسمة مجموع عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها، ضمن نفس الدائرة الانتخابية. (المادة 2/90، ق.ع 19-08، السالف الذكر).

3 - المادة 70 من القانون العضوي 16-10 السالف الذكر.

- 19 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.000 و 50.000.
- 23 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.000 و 100.000.
- 33 عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.000 و 200.000.
- 43 عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.000 أو يفوقه.¹

يبدو واضحاً من خلال النص القانوني، أنّ المشرع عمل على زيادة وتكثيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ورفع من حصّة كل مجلس، مراعيّاً في ذلك التعداد السكاني لكل بلدية، فالحد الأدنى لتشكيلة المجلس البلدي زُفِعَ من سبعة إلى ثلاثة عشر، ومن المؤكّد فإنّ العدد الجديد يفتح أكثر فرص الالتحاق بالمجلس لسكان البلدية، وأنّه يتناسب مع مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وصنع القرار البلدي، كما يُدعّم من ناحية أخرى نظام التعددية الحزبية، ويُمكنّ المجلس من تشكيل لجانه الدائمة.² أمّا عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي، فقد حدّدها المشرع حسب الترتيب التالي:³

- 35 عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
 - 39 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 ن.
 - 43 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650، 950 ألف ن.
 - 47 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950 و 1.150 ألف ن.
 - 51 عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150 و 1.250 ألف ن.
 - 55 عضواً في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250 ألف ن.
- أما فيما يتعلق بشروط الترشح لعضوية المجالس المحلية البلدية والولائية، فتمثل في الآتي:
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

1 - المادة 80 من القانون العضوي 16-10. السالف الذكر.

2 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 364.

3 - المادة 82 من القانون العضوي 16-10، المتعلق بالانتخابات، السالف ذكره.

- أن يكون مستوفياً لشرط السن المحدد بثلاث وعشرين(23) يوم الاقتراع، ويلاحظ أنّ المشرع قد قام بتخفيض السنّ عن قانون 1997 الذي كان خمساً وعشرين سنة(25)، الأمر الذي يشي بمحاولة تفعيل دور الشباب، وإعطائهم الفرصة في المشاركة السياسية والحزبية في الأمور المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية.

- أن يكون مسجّلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها ويقيم فيها.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية، وهذا شرط طبيعي في أيّ استحقاق دستوري، ويبدو أنّ المشرع لم يكن متشدداً بأن فرض الجنسية الأصلية للمرشّح، بل أجاز لمكتسبي الجنسية الجزائرية حقّ الترشح.

- ألاّ يكون محكوماً عليه بحكم نهائيّ بجناية، أو جنحة سالبة للحرية ولم يُردّ اعتباره.¹

- ألاّ يكون ضمن حالات التنافي المنصوص عليها في المادة 81.²

جدير بالبيان من خلال استقراء الشروط المتعلقة بالترشّح لعضوية المجالس المحلية، إغفال المشرع لبعض الشّروط الموضوعية، كالمؤهل العلمي المطلوب، أو اشتراط خبرة مهنية على الأقل بالنسبة لمتصدري القوائم الانتخابية كحدّ أدنى لتولي هذه العضوية؛ إذ من غير المقبول منطقياً ولا عملياً إتاحة فرص الترشح بناءً على بعض الشروط الشكلية فقط. فالمجالس المحلية تعتبر وسيلة من وسائل التسيير والمشاركة الديمقراطية، ولا ينبغي تسييرها من قبل أشخاص لا مؤهل علمي لديهم في ميادين التسيير الإداري والتقني، بل إنّ العديد من البلديات في راهننا، باتت رهينة التجميد بسبب التسيير الإداري والمالي المتردّي، وهذا ما يستوجب على المشرع معالجته.

كما أنّ تخفيض المشرع لسنّ الترشح فيه مسعاً لترسيخ الوعي الديمقراطي، وتكوين المواطنين على تدبير شؤون الإدارة المحلية وتحمل المسؤولية، وهذا ما يؤكّد أن تولي العضوية في المجالس المحلية، ما هي إلاّ مرحلة تمهيدية، أو مدرسة تعمل على تكوين الأعضاء لما هو قادم من مهامّ أجلّ منها، فبعد أن

1 - المادة 79 من القانون 16-10، السالف الذكر.

2 - لقد عدت هذه المادة مجموعة من الوظائف التي لا يجوز لشاغليها حق الترشح لانتخابات المجالس المحلية، وهذا أمر مستحسن لاعتبار أنّ طبيعة هذه الوظائف وأهميتها، تحول دون ممارسة صاحبها حق الترشح، كأسلاك القضاء، والأمن، وبعض الوظائف العليا كالولاية، والأمناء العامون للولايات والبلديات.

يكون العضو قد اكتسب خبرات وكفاءات أكبر على المستوى المحلي، يتهيأ بعدها لتولي المسؤولية على المستوى الوطني.¹

ثالثاً: العملية الانتخابية

يقصد بالعملية الانتخابية في مدلولها الضيق، جملة الإجراءات، والتدابير، والتصرفات المتبعة خلال سير العملية الانتخابية، وهي غالباً تنحصر في أربعة مراحل أساسية، وهي: إعداد القوائم الانتخابية، عملية الاقتراع، عملية الفرز، إعلان النتائج.

فإلى جانب المبادئ والقواعد الدستورية المحددة لهذه العملية، فإن قانون الانتخابات المتمثل في القانون العضوي رقم 16-10 السالف ذكره، قد سنّ من الأحكام ما يبسط الحماية على العملية الانتخابية، إذ أحاطها بمجموعة من الضمانات إلى حدّ تجريم المساس والإخلال بمجرياتها، والمعاقبة عليها جنائياً،² ولعلّ الأمر البالغ الأهمية في هذا الجانب، هو إنشاء المشرع الجزائري بناء على الدستور لا سيما (المادة 07 و 08) لسلطة وطنية مستقلة، تتولّى مهمة الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية عبر مختلف مراحلها، وهذا ما سنأتي على تفصيله لاحقاً.³

1. القوائم الانتخابية

وهي عبارة عن قائمة يُسجّل بها جميع الناخبين بالبلدية، مشكّلة بذلك ما يسمّى بالوعاء، أو الجسم الانتخابي، ونظراً لأهميتها فقد عمد قانون الانتخابات إلى إحاطتها بالحماية الضرورية دعماً لمصادقية العملية الانتخابية في مجملها، وهو ما يتمثل في المراجعة الاستثنائية للقوائم، حتى تكون القائمة الانتخابية مُعبّرة عن حقيقة الهيئة الانتخابية. وضماناً لمصادقية العملية الانتخابية، فقد وضع القانون العضوي 19-08، المعدل والمتمم لقانون 16-10، مهمة إعداد القائمة الانتخابية،

1 - صالح عبد الناصر، النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 10، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تندوف، 2017، ص: 284.

2 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 63.

3 - تنص المادة 194 من التعديل الدستوري 16-01، السالف ذكره، على أنه: "تسهر اللجنة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، وكذا الاستفتاء ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع".

ومراجعتها الدورية أو بمناسبة كلِّ استحقاق انتخابي، تحت مراقبة لجنة بلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، تعمل تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وتتكوّن من:

- قاضٍ يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً رئيساً.

- ثلاثة (03) مواطنين من البلدية، تختارهم المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من بين الناخبين المسجّلين في القائمة الانتخابية للبلدية المعنية. وتُحدّد قواعد سير هذه اللجنة ومقرّها عن طريق قرار لرئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.¹

يتبيّن من خلال تبيان أعضاء اللجنة الإدارية الانتخابية، حرص المشرع على التنوّع بين أعضائها، وإعطاء الأولوية في رئاستها إلى القضاء، لما يمثله من استقلالية ونزاهة، فضلاً عن عدم إغفال المنتخبين المحليين، مع الحرص على إبعاد كليّ لأيّ دور لإدارة البلدية في عملية المراجعة الاستثنائية للقوائم الانتخابية، وهذه إضافة نوعية سابقة في الجزائر وجب تمييزها؛ نظراً للاعتبارات السلبية التي مسّت صورة الإدارة عبر كافّة مراحل العملية الانتخابية، وخصوصاً فيما له صلة بمراجعة القوائم الانتخابية. فضلاً عن استبعاد المشرع لأيّ دور للإدارة (وزارة الداخلية) فيما يخصّ تنظيم سير قواعد اللجنة الإدارية البلدية.

أما في ما يتعلق بالضمانات التي أرساها المشرع لحماية القوائم الانتخابية، فتتمثل في إلزامية وضع القوائم الانتخابية تحت تصرف الممثلين المؤهلين قانوناً للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشّحين الأحرار، كما توضع تحت تصرف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، فضلاً عن تمكين كلِّ ناخب من حقّ الإطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه. كما تحفظ نسخة من القائمة لدى الأمانة الدائمة للجنة البلدية، ولدى السلطة الوطنية المستقلة، ولدى مندوبيتها الولائية، ولدى أمانة ضبط المحكمة المختصة إقليمياً.²

1 - المادة 15 الفقرة 01 و 02 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدّل والمتمم لقانون 16-10، المتعلق بالانتخابات، السالف الذكر..

2 - المادة 13 الفقرة 01 و 02 من القانون العضوي 19-08، السالف ذكره.

2. الرقابة

توسيعاً للرقابة الشعبية، فقد حوّل قانون الانتخابات لكلّ ناخب، أو ممثلي الأحزاب داخل البلدية حق الإطلاع على القائمة الانتخابية ومراقبتها؛ من خلال طلب تسجيله بها في حالة إغفال اسمه، كما يحوّل له أيضاً أن يطالب بشطب أيّ شخص مسجّل بغير حقّ، أو تسجيل شخص مُغفل عنه؛ وذلك عبر تقديم اعتراض في أجل عشرة (10) أيام الموالية لاختتام عملية المراجعة، ويخفّض هذا الأجل إلى خمسة (05) أيام في حالة المراجعة الاستثنائية للقوائم. وتبثّ اللجنة في الاعتراض المقدم بقرار خلال ثلاثة (03) أيام¹.

وهذه ضمانات مهمة أرساها المشرع كتظلم إداري مسبق، ومن ثمّ يجوز للمعني تقديم الطعن ضدّ قرار اللجنة البلدية أمام المحكمة المختصة إقليمياً في أجل خمسة (05) أيام، ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار، وفي حال عدم تبليغ القرار يجوز للأطراف المعنية رفع الطعن خلال ثمانية (08) أيام، ابتداءً من يوم تقديم الاعتراض، والذي تبثّ فيه خلال ثمانية (08) أيام، ويكون حكمها غير قابل لأيّ شكل من أشكال الطعن.² وهذا مسلك رشيد قد سلكه المشرع في إطار حماية حقّ الأفراد والأحزاب السياسية، في الإطلاع على الوثائق الإدارية، وتفعيلاً منه لدور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات؛ عبر إلزام اللجنة الإدارية بتقديم نسخة من القائمة بحكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به.

3. الاقتراع (التصويت)

تجرى الانتخابات على مستوى البلدية لتشكيل المجلس الشعبي البلدي بذات الكيفية التي تجرى بها على مستوى الولاية لتشكيل المجلس الشعبي الولائي، بل إنّ انتخاب المجلسين يتمّ في يوم واحد؛ وذلك بناءً على استدعاء الهيئة الناخبة من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي. ويتسم

1 - المادة 21 الفقرة 01 و02 من القانون العضوي 19-08، المتعلق بالانتخابات، السالف الذكر.

2 - المادة 20 و 21 من القانون 16-10، السالف الذكر.

انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بالعمومية والسرية والشخصية، كما تجرى عملية الفرز من قبل المندوبيات الولائية للسلطة المستقلة للانتخابات.

وتتم عملية الاقتراع بعد انقضاء مدة ثلاثة (03) أشهر للمدة النيابية للمجالس المحلية، غير أنّ المشرع قد أجاز في حالات خاصة تمديد هذه المدة استثناءً، وهذا أمر جيّد سلكه المشرع تجاوباً مع الظروف الاستثنائية القائمة. فقد حدث أن قامت الحكومة وخارج إطار الأحكام الدستورية المتعلقة بحالة الطوارئ، والحصار، والحالة الاستثنائية، والمنصوص عليها في المواد 105 و 106 و 107 من التعديل الدستوري الحالي، بتأجيل تجديد انتخاب أعضاء المجالس المحلية، مرجعة ذلك لمسوغات خارج ما نص عليه الدستور، والقانون العضوي المتعلق بالانتخابات.¹

ويتم الاقتراع تحت إشراف مكاتب للتصويت يتم تعيين أعضائها بموجب مقرر من المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من بين الناخبين المقيمين في الولاية، باستثناء المترشحين إلى أحزابهم، أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة.² وبغرض دعم شفافية الاقتراع، نصّ قانون الانتخابات على الإعلان والنشر الواسع لقائمة أعضاء مكاتب التصويت في مقرّ المندوبية الولائية للسلطة المستقلة للانتخابات، ومقرّ الولاية، والمقاطعة الإدارية، والدائرة، والبلدية، ومكتب التصويت بعد خمسة عشر (15) بعد قفل قائمة المترشحين،³ وهو ما يمكن أن يؤسّس لنزاهة ومصداقية للعملية

1 - أُخطِرَ المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية بموجب رسالة مؤرخة في 18 جويلية 2007، بخصوص القانون المتعلق بتأجيل انتخابات المجالس المحلية المنبثقة عن انتخابات 2005، وقد تداول المجلس الدستوري بشأن هذا القانون، وأصدر رأيه رقم 01 د.م.ر مؤرخ في 23 جويلية 2007، هذا نصه: "اعتباراً أنه إذا كان من صلاحية المشرع أن يقرر بكل سيادة تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، متى رأى بأن ثمة ظروفاً استثنائية غير ملائمة تمنع إجرائها في أجلها القانوني، فإنه بالمقابل مطالب بعدم تمديد العهدة الانتخابية احتراماً للطابع الإلزامي لهذه الأخيرة المستمد من الدستور.

واعتباراً أنّ المشرع حين نص في القانون العضوي موضوع الإخطار على أنّ مضمون هذا القانون يتعلق بتأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، وأقرّ بانتهاء عهدها الانتخابية، وقلص من صلاحيتها خلال فترة التأجيل، يكون بذلك قد احترم الطابع الإلزامي للعهدة المستمدة من الإرادة الشعبية.

واعتباراً أنّ التأجيل الاستثنائي للمجالس لتجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية مضمون القانون وموضوع الإخطار، لا يتعارض مع أي حكم أو مبدأ دستوري آخر..."، أشار إليه عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 184 و 185.

2- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2014، ص: 72.

3 - المادة 30 الفقرة 02 من القانون العضوي 19-08، السالف الذكر.

الانتخابية. وتتميز انتخابات المجالس المحلية في الجزائر بكون الاقتراع فيها عام، ومباشر، وسري، وشخصي.

أ. **الاقتراع العام:** تهدف خاصية عمومية الاقتراع إلى توسيع الهيئة الانتخابية، باشتغالها على كل من لهم مصلحة في الانتخاب؛ وذلك خلافاً لنظام الاقتراع المقيد الذي يكثر من الشروط الواجب توافرها في الناخب، سواء على المستوى المالي، أو الثقافي، أو المهني.

والاقتراع العام من شأنه أن يقارب بين المفهوم السياسي للشعب ومفهومه الاجتماعي، وهو الاتجاه الذي سلكه المشرع الجزائري من خلال تخفيضه لسنّ الرشد السياسي، وتقليص حالات عدم القابلية للانتخاب.

ب. **الاقتراع المباشر:** إنّ أساس الديمقراطية المباشرة تكمن في الاقتراع المباشر؛ ذلك لأنّ الانتخاب على مراحل إنما يشكل انتهاكاً فظاً لهذا المبدأ، ولذلك فإنّ انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية يتم في دور واحد.

ج. **الاقتراع السري:** لقد أضفى المشرع الجزائري-على غرار غالبية النظم الانتخابية في راهنا الحالي- طابع السرية على عملية الاقتراع؛ وذلك ضماناً لحرية الناخب وعدم التأثير على رأيه.

د. **الاقتراع الشخصي:** وذلك بأن يتولى كلّ شخص القيام بعملية الاقتراع بصفة شخصية،¹ إلا أنّ ثمة استثناءً يرد على هذه القاعدة، يُمثله التصويت بالوكالة، ونظراً للطابع الاستثنائي لهذا الإجراء، فإنّ المشرع في قانون الانتخابات قيده بمجموعة من القواعد تتعلق بالموكل، والوكيل، والوكالة بحدّ ذاتها؛ حيث نصت المادة 53 من قانون الانتخابات على ما يلي: "يمكن الناخب المنتمي إلى إحدى الفئات المبينة أدناه، أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه:

1. المرضى الموجودين بالمستشفيات، أو الذين يعالجون في مساكنهم.

2. ذوو العطب الكبير أو العجزة.

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 66.

3. العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم، أو الذين هم في تنقل، والذين يلزمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.

3. الطلبة الجامعيون، والطلبة الذين هم في إطار التكوين ويدرسون خارج ولاية إقامتهم.

4. المواطنون الموجودون مؤقتاً في الخارج.

5. أعضاء الجيش الوطني الشعبي والأمن...¹

تحرّر الوكالة في عقد أمام رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية. وفي هذا الإجراء الذي أقره المشرع ضماناً لمشاركة أطراف من الهيئة الناخبة التي لا تستطيع المشاركة في العملية الانتخابية لمانع ما.

4. الفرز

نظراً لما يكتسبه الفرز من أهمية وخطورة بالنسبة لكل العملية الانتخابية، باعتباره المجال المناسب لاحتمال التزوير والتأثير في النتيجة وتوجيهها، فقد خصّه المشرع بمجموعة من الضمانات قصد توفير نزاهته، وتتسم عملية الفرز بالخصائص التالية:

أ. من حيث الأشخاص: يُعيّن الأعضاء الذين يسهرون على عملية الفرز من بين الناخبين بالمكتب، ضماناً لأوسع قدر من النزاهة، وفي حالة عدم كفاية عدد الفارزين يمكن لأعضاء مكتب التصويت المشاركة في عملية الفرز.²

ب. من حيث المكان: يتمّ الفرز في مكاتب التصويت ذاتها، إلا في حالة مكاتب التصويت المتنقلة؛ حيث تلحق هذه المكاتب بأحد مراكز التصويت في الدائرة الانتخابية، ويجب أن تكون محدودة وقائمة على مبررات وأسس موضوعية، لأنها قد تشكّل مجالاً لتوجيه نتيجة الاقتراع والتأثير عليها.

ج. من حيث الزمان: يجب أن تتمّ عملية الفرز فور انتهاء عملية الاقتراع، كما يجب أن يكون متواصلاً دون انقطاع.

1 - المادة 53 من القانون العضوي 16-10، السالف الذكر.

2 - المادة 48 من القانون العضوي 19-08، السالف الذكر.

د. من حيث الشكل: تجرى عملية الفرز علناً، وبحضور الناخبين، وبكيفية تسمح لهم بالإطلاع على كل تفاصيل العملية.¹

إنّ النظام الانتخابي القائم على الأغلبية النسبية للأصوات مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، وإقصاء القوائم التي لم تُحصَل ما نسبته سبعة (07) بالمائة من عدد الأصوات من المقاعد؛² لأمر من شأنه أن يُشكّل ضماناً قوياً لنجاح الأحزاب المحسوبة على السلطة (أحزاب الموالاة) على حساب مثيلاتها؛ ولعلّه الشيء الذي يجعل من نظامنا الانتخابي بيئة خصبة لعدم نزاهة العملية الانتخابية، ووضع هذا الأخير على مقاس وأهداف واضعیه؛ على اعتبار أنّ هذا النظام الانتخابي لم تتم بلورته بما يخدم إرساء قواعد ديمقراطية تمثيلية حقيقية، وإنما لحماية مصالح ومطامح سلطوية صرفة. ولعل ما يؤكّد هذا المنطق، هو وصول عدد لا بأس به من المجالس الشعبية البلدية إلى حالة الانسداد، نتيجة لتشكيلة هذه المجالس؛ والانفراد بالقرار من قبل رئيس المجلس كونه منبثق عن قائمة الأغلبية؛ ممّا يؤدي إلى تفجير الصّراع والخلاف فيها، وهو ما يتطلّب إعادة النّظر في العديد من القواعد التي تحكم عملية توزيع المقاعد داخل المجالس الإقليمية، ومن أبرزها هو إلغاء الانتخاب بالقائمة، وإلغاء قاعدة الباقي للأقوى.

الفرع الثاني

المنازعات الانتخابية المحلية

لقد أفرز المشرع الجزائري في النظام الانتخابي، جملة من القواعد ذات الصّلة بالمنازعات الانتخابية، مرسّخاً ومبرزاً بذلك دور القضاء الإداري في مجال الطعون المتعلقة بالانتخابات، خصوصاً بعد اعتماد نظام الازدواجية القضائية وفقاً لدستور 1989، وتعديل 1996.

ولقد رسّخ المؤسس الدستوري أيضاً دور الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات سابقاً، في ما يتعلق برفع الطعون القضائية، في حال حدوث تجاوزات أثناء سير العملية الانتخابية، وهذه نقلة نوعية

1 - المادة 49 من القانون العضوي 19-08، السالف الذكر.

2 - المادة 66 الفقرة 01 و02 من القانون العضوي 19-08، السالف الذكر.

حافظ المشرع من خلالها على صحة الانتخابات ولو بصورة شكلية على ما يبدو.¹ لذا ستنحصر دراسة المنازعات الانتخابية في انتخاب أعضاء المجالس المحلية في مجال الترشح، وفي عملية التصويت، لا اعتبار أنّ الانتخابات التشريعية، والرئاسية، يضطلع بعملية الفصل في الطعون فيها المجلس الدستوري.

أولاً: في مجال الترشح

تنص المادة 98 من قانون الانتخابات 16-10، على أنه يجب أن يكون قرار رفض ترشيح شخص، أو قائمة مترشحين، بقرار معلل من الجهة الإدارية المختصة(الوالي)، على أن يبلغ خلال عشرة(10) أيام من تاريخ إيداع الترشح. ويكون قرار الوالي برفض الترشح لأن يكون محلاً للطعن القضائي خلال يومين من تاريخ تبليغ الرفض²؛ غير أنّ المشرع لم يشر إلى ميعاد الطعن القضائي في حال عدم تبليغ قرار الرفض. بمعنى أنه يمكن القول أن القواعد العامة لدعوى الإلغاء تسري على هذه الحالة.

أما بالنسبة للجهة القضائية المختصة، فقد أصبحت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص المباشر بالفصل في الدعاوى المتعلقة برفض الترشيحات، على غرار باقي الأنظمة التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية؛ حيث تصدر المحكمة قرارها خلال خمسة(05) أيام من تاريخ الطعن في عملية الاقتراع، ويكون قرارها حائزاً لقوة الشيء المقضي به.³

ثانياً: في مجال قائمة أعضاء مكاتب التصويت

1 - إن الاختصاص بالمنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية (البلدية والولاية)، فقد كان قبل تعديل 2002 خاضعاً للقواعد التالية:

أ- الترشح للانتخابات (البلدية والولاية): لقد كان النزاع المتعلق برفض الترشح منعقداً للمحاكم العادية التي تفصل فيه خلال خمسة(05) أيام كاملة من تاريخ رفع الطعن، بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، طبقاً للمادة 86 من قانون الانتخابات المتضمن الأمر 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997.

ب- إن الاختصاص بالفصل في المنازعات الانتخابية المحلية والمتعلقة بالعملية الانتخابية (الاقتراع، الفرز، إعلان النتائج)، فقد كان مسنداً إلى اللجنة الانتخابية الولائية، والتي كانت تتشكل من ثلاثة قضاة يعينهم وزير العدل. (المادة 88 من قانون الانتخابات 97-07).

2 - المادة 98 من القانون العضوي 16-10، السالف الذكر.

3 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص:76.

يُعيّن أعضاء مكاتب التصويت ويُسَخَّرُون بمقرر من مندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات؛ حيث يمكن أن تكون هذه القائمة محل تعديل، في حالة تقديم اعتراض كتابي عليها، ويجب أن يكون الاعتراض معللاً قانونياً، وفي أجل خمسة (05) أيام الموالية لتاريخ التعليق والتسليم الأولي للقائمة. ويبلغ قرار الرفض إلى الأطراف المعنية خلال أجل ثلاثة (05) أيام كاملة من تاريخ إيداع الرفض، ويعتبر بذلك بمثابة طعن إداري مسبق يمارسه أي شخص ذي مصلحة. وفي هذا تكريس واضح لسلطة الأفراد في بسط الرقابة الشعبية على أعضاء مكاتب التصويت، متى لمسوا أنّ ثمة تجاوزاً قد شاب تشكيل قائمة أعضاء مكاتب التصويت.

ويكون قرار الرفض قابلاً للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، خلال ثلاثة أيام كاملة من تاريخ تبليغ قرار الرفض؛ حيث تفصل المحكمة الإدارية المختصة في الطعن في أجل خمسة (05) أيام كاملة، ابتداءً من تاريخ تسجيل الطعن، ويكون القرار حائزاً لقوة الشيء المقضي به، ويُبلّغ فور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى الوالي قصد تنفيذه. ثم تُسلّم نسخة من القائمة النهائية لأعضاء مكاتب التصويت، وكذا أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.¹

ثالثاً: في مجال مشروعية عملية التصويت

لقد فسخ قانون الانتخابات المجال للطعن القضائي في مدى مشروعية مختلف مراحل، وإجراءات وتدابير العملية الانتخابية، سواء تعلّق الأمر بالاعتراض من حيث ضمان واحترام خصائصه، أو الفرز من حيث الالتزام بعلانيته، أو صحّة النتائج المعلنة² من طرف اللجنة الانتخابية الولائية، التي تتكون حسب قانون الانتخابات من ثلاثة (03) أعضاء من بينهم رئيس برتبة مستشار يعيّنهُ رئيس المجلس القضائي، والمندوب الولائي للسلطة المستقلة للانتخابات نائباً، وضابط عمومي يسخره رئيس السلطة المستقلة للانتخابات يتولّى أمانة اللجنة؛ حيث تعقد اللجنة اجتماعاتها بمقرّ المندوبية الولائية،

1 - المادة 30 من القانون العضوي 16-10. السالف الذكر.

2 - تنص المادة 170 من قانون الانتخابات 16-10 على ما يلي: "... لكل ناخب الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت"

وتكون أعمالها بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة.¹ وعلى هذا الأساس يمكن لأيّ ناخب الاحتجاج والطعن إدارياً في صحّة ومشروعية عمليات التصويت، عبر تقديم احتجاج أو اعتراض لدى مكتب التصويت، الذي يقوم بدوره برفعه إلى اللجنة الانتخابية الولائية؛ ثم تقوم هاته الأخيرة بالبتّ في الاحتجاجات المقدّمة لها خلال أجل خمسة (05) ابتداءً من تاريخ إخطارها بالاحتجاج، وتبلغ قراراتها فوراً. وتكون قرارات اللجنة قابلة للطعن فيها أمام المحكمة الإدارية خلال ثلاثة (03) أيام تسري من تاريخ تبليغها، وتبتّ في الطعن خلال أجل خمسة (05) أيام، ويكون حكمها غير قابل لأيّ طعن.²

من خلال استقراء النصوص المتعلقة بالمنازعات الانتخابية المحلية، يلاحظ أنّ المشرع حافظ على أولوية تقديم الطعن الإداري المسبق أو التظلم الإداري في أيّ مرحلة من مراحل الانتخاب، قبل اللجوء إلى أيّ إجراء قضائي آخر، وذلك حفاظاً على مبدأ التدرج الإداري. وفي ما يتعلق بأجال الطعن أمام المحكمة الإدارية، فيلاحظ أنّ المدّة التي أقرّها المشرع لرفع الطعن والبتّ فيه من طرف المحكمة الإدارية المختصة قصيرة جداً، وهذا أمر نستحسنه لاعتبار محدودية الفترة المخصّصة للعملية الانتخابية، وبالتالي هي لا تحتمل أيّ تأخير أو تطويل.

إنّ المنظومة القانونية الانتخابية في الجزائر - وعبر مختلف تعديلاتها -، لم تعد تلبّي تلك النزاهة والغاية المنشودة في العملية الانتخابية؛ إذ باتت هذه الأخيرة عبارة عن مفهوم صوري خالٍ من أيّ معنى حقيقي للتعبير عن الإرادة الحرة للشعب (والانتخابات المحلية خير شاهد)، ولعل الإرادة السياسية للمنظومة الحاكمة هي من يُعزى إليها نتائج ذلك؛ وذلك عبر تغليب منطق الباقي للأقوى، و دور المال الفاسد كمساهم رئيسٍ في رسم معالمها، وضعف الضمانات القانونية الفعّالة لحماية الإرادة الشعبية (الهيئة المستقلة لتنظيم الانتخاب)، وتغييب وإقصاء كليّ لدور النخب الوطنية في توكيل زمام المبادرة، كلّ هذا حدا بالسلطة الشعبية إلى اعتزال المشاركة فيها، نظراً للتميع الفظيع الذي لحق بها.

1 - المادة 154 من القانون العضوي 16-10، السالف الذكر.

2 - المادة 170 الفقرة 2 و 3 من القانون العضوي 16-10 السالف الذكر.

لذا كان من الأجدى تشييد عهد جديد يكون فيه القول الفصل للسلطة الشعبية؛ كونه الوحيد المساهم في بلورتها، لكي يشقّ السبيل بعدها إلى بسط المجال أمام مشاركة الأخير في وضع المنظومة القانونية الكفيلة بتجسيد سيادته وسلطته.

كما وتجدر الإشادة بالمسعى القانوني الهام الذي استحدثه المشرع، عبر التأسيس لسلطة وطنية مستقلة للانتخابات، تنهي عهد العبث الإداري بالعملية الانتخابية، وتحريف إرادة الشعب، وتكفل بالمقابل إنتاج مؤسسات تمثيلية حقيقية؛ وهذا المسعى ينبغي على المشرع تعزيزه وتطويره؛ عبر استكمال المزيد من التعديلات في قانون الانتخابات الحالي التي هي بحاجة ماسة للتعديل.

المبحث الثاني

الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية من المنظور الوظيفي

إنّ معايير الاستقلال الوظيفي للجماعات الإقليمية متنوّعة فقهاً، فقد يتعلّق بعضها بالشكل وقد يتعلّق بعضها بمجال الاختصاص وموضوعه؛ فاختصاصات المجالس الإقليمية عديدة، وهذا أمر إيجابي، لكن القيام بها يحتاج إلى تكامل وانسجام وظيفي بين هيئات البلدية وجهات الرقابة الإدارية، لكي لا تخرج أعمال هذه المجلس عن نطاق ما هو مقرّر قانوناً. لذا سنتولى على ضوء هذا المبحث التعرّض بالدراسة إلى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، والعلاقة الوظيفية التي تربطه بمختلف هيئات البلدية (المطلب الأول)، ثم دراسة المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي وعلاقته بجهات الرقابة وهيئة التنفيذ (المطلب الثاني)، يليها دراسة المنهج التشاركي في إرساء قواعد التسيير الجوّاري، ودوره في إرساء استقلالية الجماعات الإقليمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الاستقلالية الوظيفية لمركز رئيس المجلس الشعبي البلدي

إنّ الحديث عن استقلالية الجماعات المحلية، يقودنا في نهاية المطاف إلى تعزيز مكانة ودور رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتباره المعبر عن هذه الاستقلالية الوظيفية، لكن قد يحدث أن تكون هذه السلطات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ذات جدوى فعلية؛ لاعتبارات متعلقة

بالتدخّلات المختلفة من طرف سلطة الوصاية المختلفة المناحي والمظاهر، وبالتالي تنحصر دائرة هذه المهام والصلاحيات من الإطار الواسع إلى الإطار الضيق، مُشكّلة بذلك مساساً باستقلالية البلدية. ومن هذا الأساس سنستظهر المركز الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول) وعلاقته بمختلف الهيئات الأخرى في البلدية، بدءاً بالأمين العام للبلدية، ومدى التداخل الذي يمكن أن يحصل بينهما في بعض المهام الإدارية والتقنية (الفرع الثاني)، ثم دراسة علاقته بهيئة التداول في البلدية (الفرع الثاني)، ثم استظهار طبيعة علاقته بسلطة الوصاية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي

رغم أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي، عضو منتخب، مثله مثل باقي أعضاء المجلس؛ باعتبار ذلك من مستلزمات الاستقلالية المحلية، ومعيّاراً رئيسياً للامركزية الإدارية، إلا أنه يتمتع بمركز قانوني خاص باعتباره رئيساً للبلدية،¹ وهذا يتبيّن من خلال أسلوب تعيينه وصلاحياته الواسعة، وكذا العلاقة الوظيفية التي تربطه بسلطة الوصاية، ممثلة في الوالي، وهذا ما ستتم مناقشته في هذا السياق.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

نشير بداية إلى أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مثله مثل باقي الأعضاء المنتخبين في المجلس، يتمّ انتخابه من طرف سكان البلدية، عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة خمس (05) سنوات؛ غير أنها مُمدّدة تلقائياً طبقاً لنص المادة 65 فقرة 03، جدير بالبيان أنّ أسلوب اختيار الرئيس تختلف عن باقي الأعضاء؛ حيث نصت المادة 65 من قانون البلدية 11-10 على أنه: "يُعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي متصدّر القائمة التي تحصّلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المترشحة أو المترشّح الأصغر سناً".²

1 - يعيش تمام آمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية والتبعية للسلطة المركزية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثالث والثلاثون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جانفي، 2014، ص: 283.

2 - المادة 65 الفقرة 03 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

أما في حال ما إذا كانت هناك قائمة وحيدة تحصلت على نسبة 35%، فقد صدرت تعليمة في هذا الشأن، تقضي بأن تُقدّم هذه القائمة مرشّحاً عنها فقط، ويجب أن يحصل على نسبة الأغلبية المطلقة التي تُؤهّله لرئاسة المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة عدم حصول هذه القائمة على الأغلبية المطلوبة، فلا بُدّ من الرجوع إلى الفرض الثالث، والمتمثّل في أن يكون لكل قائمة الحقّ في تقديم مرشح عنها،¹ مع إتباع باقي الخطوات إذا لم يُحصّل أيّ منها على الأغلبية المطلوبة.

جدير بالإشارة إلى أنّ القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الحالي 08-19، قد قام بحذف المادة 80 التي كانت قبل تعديل قانون الانتخابات، وذلك لتعارضها مع نصّ المادة 56 من قانون البلدية 10-11، وحسن فعل المشرع لمعالجة الإشكال المطروح على مستوى اختيار الرئيس. كما وتجب الإشادة بالنهج الديمقراطي التشاركي الذي أرساه المشرع كأساس لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بين جميع المنتخبين، وبما يعكسه ذلك من استقلالية لمركز رئيس المجلس.²

ثانياً: انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنصّ المادة 71 من القانون البلدية 10-11: "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفّي أو المستقيل، أو المتخلي عن المنصب، أو محل مانع قانوني، خلال عشرة (10) أيام على الأكثر". لذا يمكن القول أنّ مهام الرئيس تنتهي إضافة لحالة انتهاء العهدة والوفاة، في الحالات الآتية:

1. **الاستقالة:** وتمثّل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس، وحسن فعل المشرع في المادة 73 من قانون البلدية، حينما فرض على رئيس المجلس الشعبي البلدي دعوة المجلس للاجتماع، وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة، وتثبت في محضر

1 - التعليم رقم 3538، المؤرخة في 05 ديسمبر 2012، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، الموجهة إلى الولاية، المتعلقة بكيفية تنفيذ أحكام المادة 59 من قانون الولاية 07-12 السالف الذكر. غير أن الملاحظ لهذه التعليمة يجد أن قانون الانتخابات العضوي الحالي 10-16 نجده أن ألغى نص المادة 80 من القانون العضوي السابق 01-12، ما يعني أن هذه التعليمة ستكون لاغية طبقاً لمبدأ توازي الأشكال.

2 - نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية والتبعية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد: 46، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2016، ص 280.

يرسل للوالي، وتصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي، ويتم إصاق الاستقالة بمقرّ البلدية.¹

2. التخلي عن المنصب بسبب الغياب: وهي حالة جديدة تضمنتها المادة 75 من قانون البلدية، وتتعلق بحالة التخلي عن المنصب غير المبرّر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة انقضاء أربعين (40) يوماً من غياب الرئيس دون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب، ويتولى نائب الرئيس تصريف شؤون البلدية مؤقتاً، ويتم استخلاف الرئيس المتخلي بذات الصورة.²

3. المانع القانوني

يتمثل المانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهي كالتالي:

- الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب.

- الوجود في حالة من حالات التعارض.

- الإدانة الجزائية بغض النظر عن نوع الجريمة المتابع بها.³

ثالثاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

إنّ الازدواجية الوظيفية لمركز رئيس المجلس الشعبي، قد جعلت منه ممثلاً للدولة، وممثلاً للبلدية في الآن معاً، وهو الأمر الذي يجعل منه ذا مكانة بالغة الأهمية في الدولة، كما وردت صلاحياته في نصوص قانونية عديدة، منها قانون الحالة المدنية، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁴

1. صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة:

1 - من المفيد الإشارة إلى أن نص المادة 44 من قانون 90-08 الملغى، قد حددت مدة شهر لسريان الاستقالة، وهي مدة طويلة؛ إذ قد يتذرع رئيس المجلس بتقدم استقالته ويقلل من نشاطه بعد تقدم الاستقالة، الأمر الذي يعود بالسلب على وضعية البلدية والمواطن، لذا جاء قانون البلدية بحكم نفاذ الاستقالة بمجرد استلامها من قبل الوالي، تفادياً لأي إشكال قد يطرح. راجع في ذلك: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 210.

2 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 211.

3 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 91.

4 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 389.

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية.
- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية، ومن ثمَّ يعود إليه إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، كما يجوز له أن يفوض أيَّ موظف بلدي بالإمضاء ويبلغ النائب العام بذلك.¹
- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية.²
- يتولى التصديق على كافة الوثائق ويجوز تفويض إمضائه إلى كل للمندوبين البلديين، وعلى كل موظف بلدي، وهذا تحت مسؤوليته وتحت رقابة النائب العام.
- يتولى رئيس المجلس نشر القوانين والتنظيمات ويتخذ كل إجراء من شأنه أن يهدف إلى تنفيذها.
- يعهد رئيس المجلس إلى اتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بالنظام العام، بما يحمله من أهداف يأتي على رأسها الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، وبالتالي يتولى القيام بكل الإجراءات الضرورية الكفيلة بالحفاظ على هذا الجانب، وأن يعلم الوالي بذلك.
- يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تنفيذ مهامه على الشرطة البلدية، ويمكنه طلب تسخير الشرطة أو الدرك الوطني.³
- يسلم رئيس المجلس رخص البناء والتجزئة طبقاً للتشريع والتنظيم العقاريين.⁴
- يجدر بنا البيان إلى أنّ قانون البلدية لم يشر بصراحة إلى أيّ حكم يتعلق بالمسؤولية المدنية للبلدية عن الخسائر والأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات الناجمة عن الجنايات والجرح المرتكبة بالعنف في ترابها، أو تلك المتعلقة بالكوارث الطبيعية، على عكس قانون البلدية السابق 90-08 الذي حمل البلدية مسؤولية هذه التبعات في حال وقوعها؛ بحيث اقتصر قانون البلدية الحالي على

1 - الأمر رقم 70-20، المؤرخ في 19 فبراير 1970، المتضمن قانون الحالة المدنية، ج.ر.رقم: 21، الصادرة في 27 فبراير 1970.

2 - المادة 92 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر. والمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، ج.ر.رقم: 49، الصادرة في 11 يونيو 1966، المعدل والمتمم.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 391.

4 - المادة 95 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

تناول مسؤولية البلدية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو منتخبو البلدية ومستخدميها، أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة متى كانت شخصية.¹ ما يطرح إشكالية المسؤولية المدنية في هذا الوضع.²

وحرّيّ بنا الوقوف في هذا المقام على أمر غاية في الأهمية، والمتعلق بتمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للدولة على مستوى البلدية (في إطار صلاحياته كممثل للدولة) تارة، وللبلدية تارة أخرى؛ والمغزى الذي ابتغاه المشرع من وراء إسناد هذه الصلاحية لعضو منتخب محلياً، ثمّ علاقة تمثيل الدولة بالمصالح والشؤون المحلية، وبالأحرى ما علاقتها بتجسيد اللامركزية الإدارية؟ فإذا كان مناط سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي هو التعيين، حاز طرح المشرع موقعه من الصّواب، أمّا حينما تعلّق الأمر بالانتخاب، فإنّ هذا الأمر يفضي لا محالة إلى المساس باستقلالية مركز رئيس المجلس والسيطرة المطلقة عليه؛ باعتبار أنّ مسألة تمثيل الدولة على المستوى المحلي أمر يجب بيانه؛ من حيث المقصود بالدولة (المعنى الضيّق أم الواسع)، وإذا كان مقصد المشرع بالدولة هو السلطة (منظومة الحكم)، فهنا ممكن الخطورة والتساؤل حول تكريس طبيعة اللامركزية في ظلّ نظام مركزي، ما يعكس ابتعاداً كلياً من قبل المشرع عن تجسيد مبتغاه.

3. صلاحيات الرئيس باعتباره ممثلاً للبلدية

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار رئاسة المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة هو من يعهد إليه استدعائه، وإعداد جدول أعمال الدورة، كما يتولى تنفيذ ميزانية البلدية وتنفيذ مداورات المجلس، ويتابع تطور المالية البلدية، ويتخذ مختلف المبادرات لتطوير مداخل البلدية، ويتمتع بصفة الأمر بالصّرف باسمها ولمصلحتها، ويبرم العقود المختلفة باسم البلدية، ويعهد إليه إبرام

1 - يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص: 292.

2 - ذهب مجلس الدولة الجزائري في قرار له بتاريخ 24/04/2000، عن الغرفة الرابعة أنّ أعمال سلك الحرس البلدي مسؤولية الولاية لا البلدية، وقضى مجلس الدولة الجزائري في قرار له صدر عن الغرفة الثالثة بتاريخ 29/11/2005، بأن أعمال الشغب لا تعتبر سبباً كافياً للفرد للتخلص من التزاماته تجاه الإدارة بدفع مبلغ الإيجار. أشار إلى ذلك: حسين بن الشيخ آث ملوينا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هوم، الجزائر، 1999، ص: 213.

الصفقات العمومية ومتابعة تنفيذها، كما يمارس حقّ التقاضي باسم البلدية وحسابها، ويتولى الحفاظ على أرشيف البلدية وحقوقها العقارية والمنقولة.¹

يجدر بنا البيان إلى أنّ الصلاحيات المتعدّدة التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي تعتبر عديدة، لذا من غير الممكن الاضطلاع بمختلف مهامه، دون أن يكون لديه من يساعده على القيام بها، لذا نجد الأمين العام للبلدية يتولى بعضها أو معظمها، ونواب الرئيس في بعضها الآخر.

الفرع الثاني

علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالأمين العام للبلدية

إنّ دراسة المركز القانوني للأمين العام للبلدية، يقتضي بنا بالضرورة دراسة تطور المركز القانوني لهذا الأخير في القوانين والمراسيم السابقة المحدّدة لمركز الأمين العام. ومن هنا فإنّه يتعيّن علينا دراسة طبيعة منصب الأمين العام للبلدية قبل صدور المرسوم التنفيذي الأخير 16-320.

أولاً: طبيعة منصب الأمين العام في ظل المرسومين 91-26 و 91-27

لم يتمّ المشروع في المرسوم التنفيذي 91-26، المؤرخ في 02 فبراير 1991 الخاص بعمال قطاع البلديات بتعريف منصب الأمين العام، بل استعاض عنها بسرد المناصب العليا في الإدارة البلدية في المادة 117² منه، وذكر من بين هذه المناصب، الأمين العام للبلدية التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000ن. و من ثمّ فقد اعتبر المشروع منصب الأمين العام منصباً عالياً.

أما المرسوم التنفيذي رقم 91-27، المؤرخ في 02 فبراير 1991³، فقد حدّد الوظائف العليا للإدارة البلدية في الكاتب العام للمجلس الحضري والتنسيق، وكاتب عام للبلدية التي يفوق عدد سكانها 100.000ن. وتجدر الإشارة إلى أن ظهور تسمية الكاتب العام للمجلس الحضري

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 395. والمواد من 77 إلى 83 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - المرسوم التنفيذي 91-26، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة رقم: 06، الصادرة في 06 فبراير 1991. حيث ورد في المادة 177 منه على أنه: "يحدد عدد المناصب العليا بمقتضى كل بلدية، بقرار يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي استناداً إلى مداولة المجلس وتوافق السلطة الوصية".

3 - المرسوم التنفيذي 91-27، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية، الجريدة رقم: 06، الصادرة في 06 فبراير 1991.

والتنسيق، تزامناً مع صدور المرسوم التنفيذي 91-27؛ حيث يضم كل مجلس تنسيق عدداً معيناً من البلديات حسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 90-207¹، المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري وسيرها، ويسير كل مجلس تنسيق من طرف مجلس بلدي، كما نصت المادة 12 من ذات المرسوم على وجود الكاتب العام تحت سلطة رئيس مجلس البلديات.

غير أنّ هذا المرسوم لم يُعمّر طويلاً، لاعتبارات متعلقة بالحالة الاستثنائية التي مرّت بها الجزائر؛ وذلك بعد وقف المجالس الشعبية في جوان 1990، وإعلان حالة الطوارئ، إلى أن تمّ حلّ المجالس الشعبية البلدية، ونُظمت البلديات وفق مندوبيات تنفيذية، إلى غاية صدور الأمر 97-15 المتعلق بمحافضة الجزائر الكبرى، الذي ألغى المواد من 177 إلى 181 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.²

أما الأمين العام للبلدية فقد صدر بشأنه المرسوم التنفيذي 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997³، المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى، الذي خصّص له الفصل الأول كاملاً؛ غير أنّ هذا المرسوم لم يدم طويلاً بعد قيام المجلس الدستوري بإصدار قراره رقم (02 ق.أ.م.د 2000)؛ حيث ألغى بموجبه الأمر 97-15 المتعلق بمحافضة الجزائر الكبرى. ثم صدر الأمر 2000-01، المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها.⁴

من خلال مقارنة المادة 117 من المرسوم التنفيذي 91-26، مع المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 91-27، نجد أنّ المشرع قد أطلق تكييفين مختلفين لطبيعة منصب الأمين العام؛ حيث أطلق على منصب الأمين العام صفة منصب عالٍ في الإدارة البلدية، بالنسبة للبلديات التي يقل أو يساوي عدد سكانها 100.000، في المقابل أطلق عليه صفة وظيفة عليا للإدارة البلدية، بالنسبة

1 - المرسوم التنفيذي 90-207، المؤرخ في 14 يوليو 1990، المتضمن مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، الجريدة رقم: 29، الصادرة في 18 يوليو 1990.

2 - سعيدو زهرة، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 16-320، حسب المعيار العضوي، مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، جوان، 2018، ص: 79.

3 - المرسوم التنفيذي 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن إحداث وزارة مكلفة بمحافضة الجزائر الكبرى لدى رئيس الحكومة، ج.ر.رقم: 83، الصادرة في 17 ديسمبر 1997.

4 - الأمر 2000-01، المؤرخ في 01 مارس 2000، المتضمن إدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، ج.ر.رقم: 90، الصادرة في 02 مارس 2000.

للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، وكذلك الكاتب العام للمجلس الحضري، وقد كان حرياً بالمشرع أن يوحد ما بين التوصيفين(الأمين العام، والكاتب العام)، لا سيما وأنّ المرسومين قد صدرا في العام ذاته.¹

ثانياً: طبيعة منصب الأمين العام في ظل المرسوم التنفيذي 16-320

لقد بدى المرسوم التنفيذي 16-320 أكثر وضوحاً بصفة شاملة من سابقه، فيما يخص طبيعة منصب الأمين العام للبلدية؛ حيث يلاحظ عند استقراء نصّ المادة 19 منه² من الناحية الشكلية اعتماد المشرع على معيارين مختلفين لتحديد طبيعة منصب الأمين العام؛ إذ كيّفه حسب المعيار المادي بأنه وظيفة عليا في الدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، ومنصب عالٍ حسب المعيار العضوي بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000ن. ومن هنا نتساءل حول إمكانية تكييف وظيفة شخص بالاعتماد على معيارين مختلفين من حيث النوع. كما أنه برجعنا لنص المادة 19 من ذات المرسوم التنفيذي المحرر باللغة الفرنسية، نجد قد استعمل عبارة "La Fonction Supérieure" كترجمة لعبارة وظيفة عليا، في حين استعمل عبارة "Un Poste Supérieure" كترجمة لعبارة منصب عالٍ، وعليه فقد ميّز المشرع من الناحية اللغوية بين الوظيفة العليا والمنصب العالي، واعتبرهما طبيعتين مختلفتين على الرغم من خلطه حين اعتمد على معيارين مختلفين في التكييف.³

غير أنّ الاختلاف الجوهرى الذي يتعلق بتكييف منصب الأمين العام في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، هو قيام المشرع بتكييف طبيعة منصب الأخير بالوظيفة العليا للدولة، بدل الوظيفة العليا للبلدية، وهو ما يعتبر تدخلاً صريحاً للسلطة المركزية في استقلالية وعمل الهيئات

1 - سعيود زهرة، المرجع السابق، ص: 80.

2 - المرسوم التنفيذي 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية عدد: 73، الصادرة في 15 ديسمبر 2016. حيث نصت المادة 19 على أنه: "وظيفة الأمين العام للبلدية وظيفة عليا في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، ومنصب عالٍ في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000ن".

3 - سعيود زهرة، المرجع السابق، ص: 83.

اللامركزية، ما يعطي دلالة واضحة حول إقحام منصب الأمين العام في تسيير البلدية، نظراً للاختلالات التي طبعت تسيير هذه المجالس قبيل تعديل قانون البلدية 90-08.

ثالثاً: تعيين الأمين العام للبلدية

إنّ المدقق في قانون البلدية السابق 90-08، يجد أنّ الأمين العام للبلدية كان بمثابة موظف عادي؛ حيث كان يتمّ تعيينه من طرف رئيس البلدية، وهو ما أكدته المادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-26؛ حيث نصت على أنّ: "يوظّف رئيس المجلس الشعبي البلدي المستخدمين البلديين ويعيّنهم ويسيرهم، وتخضع قراراته للمراقبة القانونية المعمول بها في التنظيم"¹، الأمر الذي يشي بجلاء لنا أنّ صلاحية تعيين وعزل وسير الحياة المهنية للأمين العام للبلدية، من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يُعدُّ انتصاراً للامركزية الإدارية، لكون رئيس البلدية هو شخص منتخب، وبالتالي فهو يتمتع بحرية نسبية، التي تمنحها له اللامركزية عند اختياره لمساعديه، مع خضوع هذه الحرية لرقابة الوصاية للحدّ من آثارها السلبية.²

أما على مستوى قانون البلدية الحالي، فقد أحال مسألة تعيين الأمين العام إلى التنظيم (المرسوم التنفيذي 16-230)؛ حيث نصت المادة 20 منه على أنه: "يعيّن الأمناء العامون للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000ن، والأمناء العامون لبلديات مقرّ الولاية، والأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر، بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، وتنتهي مهامهم بحسب الأشكال نفسها"³. أما بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يقلّ

1 - المادة 12 من المرسوم التنفيذي 91-26، السالف الذكر. كما ورد في المادة 60 من قانون البلدية 90-08، على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقاً للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات". كما نصت المادة 65 من ذات القانون على أنه: "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على كافة مستخدمي البلدية...".

2 - سعيدو زهرة، المرجع السابق، ص: 86.

3 - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 16-230، السالف الذكر.

عدد سكانها 100.000، فيعيّن الأمناء العامون لهذه البلديات بقرار من الوالي المختص، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتنتهي مهامهم حسب لأشكال نفسها¹.

إنّ المدقق في المادتين، يلحظ أنّ الأمين العام للبلدية في الحالات المنصوص عليها في المادة 20 المذكورة أعلاه، أنّه عون من أعوان الدولة، ومن ثمّ فهو عبارة عن هيئة عدم التركيز الإداري على مستوى البلدية؛ وذلك بالنظر إلى طريقة تعيينه من طرف السُلطة المركزية.

أما بالنسبة لوسيلة تعيين الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقلّ عنه، فتتمثل في القرار، وهو ما يعدّ تراجعاً للقيمة المعيارية لوسيلة التعيين، مقارنة بالمرسوم الرئاسي، الذي يحتلّ مكانة معتبرة بالنظر للقرار؛ ذلك أنّ القرار وإن كان هذا الأخير يتماشى مع نظام اللامركزية، لكونه صادراً عن الوالي الذي يُعدّ رئيساً للولاية، إلا أنّ الوالي معيّن من طرف رئيس الجمهورية، وهو مفوّض الحكومة حسب المادة 110 من قانون الولاية 07-12، الأمر الذي يجعله هيئة عدم تركيز إداري لا غير.

بينما نجد دور رئيس المجلس الشعبي البلدي منحسراً في مجرد الاقتراح على الوالي فقط، ما يجعل إمكانية قبوله للاقتراح من عدمه أمراً محتملاً، وهو ما يعدّ تعدياً صريحاً على نظام اللامركزية؛ لا سيما وأنّ البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، التي تحوّنها الاستقلالية والحرية في اختيار موظفيها؛ وعليه تمّ التراجع عن لامركزية التعيين، التي كانت مكرّسة في ظلّ قانون البلدية 08-90؛ وذلك من خلال استحواد الإدارة المركزية على عملية التعيين، سواء بالنسبة للأمين العام للبلدية المذكور في المادة 20 بطريقة تعيين مباشرة، أو غير مباشرة كتلك المنصوص عليها في المادة 21.²

كما يجب الإشارة إلى التناقض الواضح بين المادتين 15 و125 من قانون البلدية 10-11، اللتين نصّتا على أنّ الأمين العام يعمل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي، في المقابل نلاحظ أنّ كل من المادتين 20 و21 من المرسوم التنفيذي 16-320 قد أسندتا صلاحية التعيين، وكذا إنهاء المهام، لكلّ

1 - المادة 21 من المرسوم التنفيذي 16-230، السالف الذكر.

2 - سعيود زهرة، المرجع السابق، ص: 89.

من السلطة المركزية، والوالي الذي يمثل السلطة المركزية داخل الولاية؛ وعليه كيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمارس سلطته على شخص لم يتم بتعيينه، فضلاً عن إنهاء مهامه في حال لم يخضع الأمين العام لسلطته المباشرة.¹

من خلال استقراء نصّ المادتين نلمس مدى سمو المركزية في تعيين الأمين العام، وهو ما يدفعنا للتساؤل حول المنحى الذي سلكه المشرع في تبنّيه لهذا الاتجاه، ألا وهو إعطاء مكانة ودور بارز للأمين العام لاعتباره من الوظائف العليا في الدولة، وبالتالي الاعتماد عليه بشدّة في المسائل المتعلقة بالتسيير الإداري، نظراً لضحالة التسيير الذي تشهده العديد من البلديات وحالات الانسداد في الكثير منها.

رابعاً: العلاقة الوظيفية بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام

لقد أكدّ قانون البلدية 10-11 على صلاحيات يمارسها الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يشي بالدور المساعد لهذا الأخير، الذي يتولاه الأمين العام، وقد نصت عليها المادة 125 من (ق.ب) وهي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس.

- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.²

1. في مجال ضمان تحضير اجتماعات المجلس

- تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانته.

- وضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس.

¹ - لقد ورد في المرسوم التنفيذي 11-334، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.رقم: 53، الصادرة في 28 سبتمبر 2011. في المادة 02 إمكانية استدعاء الموظفين الذين ينتمون إلى أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية، للعمل لدى الإدارة المركزية، والمصالح غير الممركزة للوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية، وقد حددت المادة 03 منها الإدارة العامة، ما يعني أن الأمين العام يمكن الاستعانة به من طرف الوزارة المركزية.

² - المادة 125 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

- ضمان أمانة جلسات المجلس تحت إشراف رئيس المجلس.
 - تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس ولجانه.
 - الحفظ الجيد لسجلات المداولات.¹
- فالنصوص السابقة لم تفصل في كفاءات أداء هذه المهام مقارنة بهذا النصّ، فقد تناول بوضوح ودقّة مسؤوليات الأمين العام، وتحديدًا لعلاقاته مع فواعل أخرى، سواء المعيّنين أو المنتخبين.²
- 2. في إطار متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي**
- إرسال مداولات المجلس للسلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها.
 - ضمان نشر مداولات المجلس.
 - ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
 - متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرّها المجلس الشعبي البلدي.³
- فكل هذه المهام المذكورة في إطار تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، نلاحظ أن الأمين العام يضطلع بها دون سلطة وإشراف رئيس المجلس، وهنا تطرح العديد من الإشكاليات بخصوص تضارب النصوص القانونية، فمن جهة أوعز قانون البلدية 11-10 إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، مهمة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، بينما نجد أنّ هذه المهمة، هي من صميم مهام الأمين العام للبلدية، الأمر الذي يُشكّل تداخلًا في الصلاحيات بينهما، وهذا ما ينبغي على المشرع معالجته.⁴

1 - المادة 14 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

2 - سمير بن عياش، تقييم الإطار القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية في الجزائر 2011-2017، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 18، كلية الحقوق، جامعة بوقرة، بومرداس، 2018، ص: 29.

3 - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

4 - تنص المادة 96 من قانون البلدية 11-10، على أنه: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد...تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء ".

كما نصّت المادة 55 الفقرة 02 من قانون البلدية على أن يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولة، بعد التوقيع عليها أثناء الجلسة لدى مكتب الوالي، في أجل ثمانية أيام مقابل وصل استلام. لكن في المقابل نرى أن المرسوم التنفيذي 16-320، قد أوعز للأمين العام هذه الصلاحية، ما يضعنا أمام نصّين متضاربين (قانون ومرسوم تنفيذي).¹

3. في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية: يقوم الأمين العام بالآتي:

- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- اقتراح التعيينات في المناصب العليا، ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية.
- ضمان احترام القوانين في تسيير الموارد البشرية والتسيير المالي والميزاني والصفقات العمومية.
- ضمان السير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطاتها.
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء مصالح البلدية واتخاذها.
- مسك بطاقة الناخبين تسيير العمليات الانتخابية.
- إحصاء المواطنين المولودين بالبلدية أو المقيمين بها في إطار بطاقة الخدمة الوطنية.
- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية.
- ضمان إعلان القرارات البلدية ونشرها.
- متابعة قضايا منازعات البلدية.
- المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة.
- ضمان تسيير الأرشيف البلدي وحفظه والمحافظة عليه.
- تحضير مشروع ميزانية البلدية.
- ضمان تنفيذ الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها.

¹ - المادة 55 الفقرة 02 من قانون البلدية 11-10. السالف الذكر.

- مسك وتعيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد أثاث وعتاد البلدية.

- إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين الرئيس المنتهية عهده والرئيس الجديد.¹

إنّ المستقرى لحجم هذه المسؤوليات الجسام، التي ألقاها المشرع على عاتق الأمين العام للبلدية، يشي بمدى الاهتمام المنقطع النظير، والمكانة المرموقة التي يتوّلاها، فقد بات بمثابة رئيس مجلس شعبي بلدي ثانٍ في البلدية، بل إنّ بعض المهام التي أسندها المشرع، في قانون البلدية 10-11، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي (كتنفيذ المداولات، وإرسالها إلى سلطة الوصاية. (م. 55 ق.ب)،² ومتابعة إجراءات النظافة العمومية، وتحضير مشروع الميزانية، ومتابعة تنفيذها، وضمان الحفاظ على ممتلكات البلدية...؛ نلاحظ أنّها من صميم صلاحيات الأمين العام للبلدية؛ بحيث أصبح يزاحم رئيس المجلس الشعبي البلدي فيها، الشيء الذي يضعنا أمام تداخل فذ في الصلاحيات بينهما، ومن هنا تبدو إرادة المشرع واضحة بخصوص تعزيز صلاحيات هيئة التركيز (الأمين العام)، في مقابل الهيئة اللامركزية (رئيس المجلس الشعبي البلدي).³

وتدعيماً لما سبق فقد أخضع المشرع الأمين العام للبلدية لتقييم دوري، يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويرسله إلى الوالي؛ بحيث أنّ النصّ التنظيمي قد أحال مسألة شروط وكيفيات التقييم لقرار السلطة المركزية.⁴ إلا أنّ المراقب لطبيعة هذا التقييم يرى أنه مفصّل حسب رؤية السلطة المركزية، وبالتالي هي التي من المفترض أن تتولى مهمة تقييم الأمين العام، لأنها صاحبة الاختصاص بالتعيين، بحسب ما تقتضيه بديهيات السلطة الرئاسية التي يخضع لها الأمين العام بصفة مباشرة.

إنّ المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية، قد أكد على أنّ للبلدية إدارة ينشّطها الأمين العام تحت سلطة رئيس البلدية؛ إلا أنّ المدقق في فحوى هذه المادة، يضع علامة استفهام حول المغزى

1 - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 16-320، السالف الذكر.

2 - نصت المادة 55 الفقرة 02، من قانون البلدية 10-11، على أن يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي، المداولة بعد التوقيع عليها أثناء الجلسة، لدى مكتب الوالي خلال أجل ثمانية أيام، مقابل وصل استلام.

3 - سمير بن عياش، المرجع السابق، ص: 30.

4 - تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 16-320 على أنه: " يخضع الأمين العام للبلدية لتقييم دوري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يرسل تقرير التقييم إلى الوالي، وتحدد معايير وكيفيات التقييم بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات الإقليمية".

المبتغى من مصطلح "ينشّطها"، مادام أنّ الأمين العام يتولى القيام والإشراف على مختلف المناحي الإدارية والتقنية، وقد كان حربياً بالمشروع استخدام عبارة: "يرأسها"؛ إلاّ أنّه استعاض عنها بكلمة ينشّطها، بغية تفادي حدوث ازدواجية رئاسية للبلدية، لاعتبار أنّ واقع الحال يشي برئاسة الأمين العام للجهاز الإداري والتقني للبلدية.

وعليه فإنّه يرسى بنا القول إلى أنّ المشروع قد ارتقى بمنصب الأمين العام للبلدية لدرجة أنّه بات يشكّل يداً وعيناً للسلطة المركزية في تسيير شؤون البلدية، ويظهر هذا جلياً في مرحلة تجديد المجلس الشعبي البلدي؛ من خلال التحضير للانتخابات، وخاصة على المستوى المادي، بصفته المسؤول عن تسيير شؤون البلدية حتى انتهاء الانتخابات، ويعتبر في هذه الحالة ودون مبالغة كرئيس للبلدية.¹

الفرع الثالث

علاقة رئيس المجلس بالهيئة التداولية للبلدية

مبدئياً ومن الناحية النظرية فإنّ المشروع أعطى مكانة جدّ مرموقة للمجلس الشعبي البلدي؛ لاعتبار أنّ معظم أعضائه هم منتخبون عن طريق الاقتراع العام والمباشر، وما تأكيد المؤسّس الدستوري على هذه المكانة إلاّ خير دليل على ذلك؛ حيث جاء بيانه في المادة 15 من التعديل الدستوري 01-16 بقوله: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يُعبّر فيه الشعب عن إرادته"، وجعله المحيط الخصب والملائم للديمقراطية التشاركية، عبر قوله: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان تسيير المواطنين في تسيير الشؤون المحلية"،² وكذا المواد 11، 12، 13، من قانون البلدية 10/11. لكن الناظر لهاته المكانة التي تفرّد بها المجلس الشعبي البلدي، يلمح مدى التعارض البيّن بين ما هو نظري، وبين الواقع العملي للسيطرة والتحكم الواضح للهيئة التنفيذية للبلدية (ر.م.ش.ب) على

1 - راضية عباس، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد: التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2013، ص: 88.

2 - راجع في ذلك المادتين 14 و 17 من التعديل الدستوري 2016، السالف الذكر.

هيئة التداول، خصوصاً وأنّ المشرع لم يضع أيّ ضمانات للمجلس اتّجاه سلطوية رئيسه، على الرّغم من إلزام المشرع لرئيس المجلس بالرجوع للهيئة التداولية في العديد من المسائل قبل اتّخاذ بعض القرارات.¹ في الحقيقة إنّ واقع الحال الميداني لا يجسّد عملياً تلك المكانة المتميّزة لهيئة التداول؛ لأنّ غالبية أعضائها هم عبارة عن أدوات تحرّكها المصالح السياسية للأحزاب، أما حقيقة السلطة المحلية فهي بيد الهيئة التنفيذية للبلدية، لأنّ سلطة المجالس الشعبية المنتخبة هي تجسيد لفكرة ومنطق الرئاسة وهي المعبّرة عنها، وبالتالي لا يكون هذا الأخير (ر. م. ش. ب) موضع مساءلة أمام المجلس الشعبي البلدي، حتى في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضائه؛ لأنّ المجلس لا يملك المكنة القانونية لعزل رئيس المجلس، أو سحب الثقة منه؛ باعتبار ذلك من صلاحيات الوصاية- على خلاف ما كان معمول به سابقاً-(آلية سحب الثقة)، ولا يبقى أمام المجلس سوى اللّجوء إلى رفض التداول، والوصول إلى حالة الانسداد داخل المجلس المنتخب.²

ومن ناحية أخرى فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المخوّل قانوناً بالإشراف على كل التحضيرات اللوجيستية لعمل المجلس، عبر إرسال الاستدعاءات، وتحضير جدول الأعمال وعرضه للمناقشة والتصويت عليه، وهو المسؤول المباشر عن تنفيذ المداولات المتمخّضة عن المجلس، وكذا كافة القرارات المتّخذة في سبيل ذلك. كل هذا يجعل من رئيس المجلس في مركز قانوني أسمي من الهيئة التداولية، وما موقع هاته الأخيرة إلاّ بمثابة غرفة لتسجيل الاقتراحات، والتي يتوقف تنفيذها على موافقة رئيس المجلس، ولهذا كان لزاماً على المشرع التفكير في صيغة تعيد التوازن إلى السلطة المحلية للبلدية بين هيئتي التداول والرئاسة.³

1 - لقد أناط المشرع ضرورة إجراء المداولة في كل ما يتعلق بالمسائل التأديبية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، والمادة 33 من (ق. ب.)، التي تجعل من تشكيل اللجنة الخاصة للتحقيق منوطة بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس.

2 - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص: 189.

3 - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص: 191.

الفرع الرابع

علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة الوصاية

تشكّل الوصاية الإدارية رقابة تمارسها الدولة على البلدية، وتهدف إلى ضمان احترام القوانين والأنظمة، دون المساس بمبدأ تمثّلها بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، بما يساهم في تكريس سياسة اللامركزية الإدارية التي نصّ عليها الدستور، وفي هذا الإطار تمارس رقابة الوصاية على هيئتي البلدية وعلى رأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، من طرف الوالي بصفته ممثلاً للدولة.¹

أولاً: الوالي

يُعيّن الوالي بموجب مرسوم رئاسي طبقاً للمادة 92 من الدستور، ومن هنا فإنّ منصب الوالي يُعدّ من المناصب السامية في الدولة، ويتولى ضمن هذا الإطار صلاحيات مزدوجة، منها تمثيل الدولة وتمثيل الولاية في آنٍ معاً.

1. باعتباره ممثلاً للدولة: يتولى الوالي في هذا المجال القيام بما يلي:

يُعتبر الوالي ممثلاً للدولة ومفوضاً للحكومة على مستوى الولاية، وبهذه الصفة فهو ينسّق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، لذا فقد عُزّي إليه تنفيذ مختلف التعليمات الصادرة عن الوزراء على مستوى إقليمه، كما ينسّق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية، ولقد أخرج المشرع بعض القطاعات -لأهميتها- من الإشراف المباشر للوالي عليها، وأخضعها لإشراف مركزي، وهي:²

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- الجمارك.
- مفتشية العمل.

1 - عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص: 20.

2 - المادة 111 من قانون الولاية 12-07 السالف ذكره.

- مفتشية الوظيف العمومي.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر لخصوصيتها حدود الولاية (وهذه حالة ورد ذكرها على سبيل العمومية والإطلاق، فكان حربياً بالمشروع استظهار طبيعة هذه المصالح).
- كما يناط بالوالي في إطار سلطاته مباشرة إجراءات الضبط الإداري، مستهدفاً بذلك تحقيق مختلف غاياته (النظام العام، الأمن والسلامة والسكينة العمومية، والصحة العامة)؛ ويُؤد في سبيل تحقيق ذلك بكافة الوسائل البشرية والقانونية اللازمة.¹ فضلاً عن سلطاته في مجال ممارسة الضبط القضائي، مع إحاطتها بجملة من القيود، منها:²
- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي، في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.
- توافر حالة الاستعجال.
- عدم علمه أنّ السلطة القضائية قد أُخطرت بوقوع الجريمة.
- 2. باعتباره ممثلاً للولاية: يتولى الوالي في هذا الإطار القيام بما يلي:³
- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، عبر إصداره لقرارات ولائية، باعتباره هيئة تنفيذ لمداوات المجلس.
- إطلاع المجلس الشعبي الولائي عن كُتب بوضعية ونشاطات الولاية؛ وذلك عن طريق إطلاعه بانتظام حول تنفيذه لمداوات المجلس، وكذا تقديم بيان سنوي، يتضمن نشاطات مصالح الولاية، والذي يمكن عن مناقشته رفع توصيات إلى وزير الداخلية والقطاعات المعنية.
- تمثيل الولاية؛ وذلك خلافاً لما جرى به التشريع البلدي، فقد مكّن المشرع الوالي مُكّنة تمثيل الولاية على المستوى المحلي، ولم يسند لها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي. وهذا يفضي فضلاً عن ما سلف بيانه إلى تدعيم سلطة عدم التركيز الإداري(الوالي)، في مقابل إضعاف سلطة اللامركزية.

1 - المادة 114 من قانون الولاية 12-07، السالف ذكره.

2 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 116. فضلاً عن المادة 28 من ق.إ.ج 66-155، السالف ذكره.

3 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 115.

- ممارسة السلطة الرئاسية على مختلف موظفي الولاية وهيئاتها.¹

ثانياً: مجال سلطة الوالي في الوصاية على مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي

وفي هذا السياق يتولى الوالي الوصاية على رئيس المجلس الشعبي البلدي إما بصفة مباشرة منه، أو بصفة غير مباشرة، وهذا ما سنوضحه في ما يلي:

- يتولى الوالي أو ممثله تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، خلال الخمسة عشر يوماً (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات.

- لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقيم خارج إقليم البلدية إلا في الحالات الاستثنائية وبترخيص من والي. جدير بالإشارة إلى أنّ المشرع لم يوضح طبيعة هذه الحالات الاستثنائية.

- يسهر الوالي على أن يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى، أو المستقيل، أو المتخلى عن المنصب، أو محل مانع قانوني، خلال عشرة أيام (10) على الأكثر.²

- على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يودع المداولات في أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ أخذها للوالي مقابل وصل استلام.

✓ يخطر رئيس المجلس الشعبي البلدي الوالي بخصوص الحالات التالية:

- إذا أمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف في حالة الخطر الجسيم والوشيك.³

- إذا قام بتشخيص الأشخاص والممتلكات في إطار مخطط تنظيم وتدخّل الإسعافات.

- في إطار تنفيذ قراراته المتعلقة بالتنظيمات العامة في حالة الاستعجال دون انتظار الأجل المحدد بشهر.

1 - تنص المادة 127 من قانون الولاية 12-07، على أنه: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي".

2 - المواد 63 و 67 و 71 و 73 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

3 - المادة 91 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

- ترسل إلى الوالي والنائب العام المختص إقليمياً القرارات المتضمنة التفويض بالإمضاء التي تخصّ الحالة المدنية.

- ترسل إلى الوالي كافة القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته المحددة في المادة 96 من قانون البلدية، خلال الثماني والأربعين (48) ساعة.¹

- تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، وفي حالة الاستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينقذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك.²

إنّ سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرار، تعدّ غير ذات جدوى بالنظر لتضييقها من قبل المشرع بسلطة ورقابة مشدّدة؛ فالمتخصّص في قرارات رئيس المجلس يلحظ خضوع معظمها (وخصوصاً تلك المتعلقة بالضبط الإداري) لرقابة الوالي خلال ثمانٍ وأربعين (48) ساعة؛ وذلك قبل إشهارها إذا كانت ذات طابع تنظيمي، أو تبليغها إذا حملت صبغة فردية، وبعضها متعلق بخضوعها لسلطة الوالي بصفة مباشرة، كذلك المنصوص عليها في المادة (88 ق.ب)؛³ وهذا ما يُعزّز ويدلّل بجلاء ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي مقابل سلطة الوصاية، لا بل بات مجرد يد لتنفيذ تعليمات الوصاية اتجاهه، عبر تلقيه توجيهات وأوامر رئاسية بصفة مباشرة منها، ممّا أفقده العديد من سلطاته ومكانته حيال هذا الأمر.

جدير بالملاحظة أنّ القانون رقم 10-11، لم يعط للوالي الصلاحية التي كانت قائمة سابقاً، والتي تسمح له بإلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، المسبّب والمخالف للقانون أو التنظيم؛ حيث

1 - تنص المادة 96 من قانون البلدية على أنه: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته.

- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.

- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء.

- تفويض إمضائه.

2 - المادة 99 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

3 - وهي الصلاحيات المكرسة في إطار مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة، والمتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات ونشرها، وكل التدابير المتخذة في إطار الضبط الإداري، كالحفاظ على الأمن العام والسكينة العامة.

أصبح لزاماً عليه اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة، إذا تعلق الأمر بإلغاء قرار إداري مخالف للقانون، طبقاً لأحكام المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ حيث تختص بالفصل في الدعاوى التي تكون البلدية والمصالح الأخرى للبلدية طرفاً فيها.¹

في حين ذهب رأي مناقض إلى اعتبار أنّ الوالي يمارس سلطة رئاسية مباشرة على رئيس المجلس الشعبي البلدي، كغيره من الموظفين؛ حيث اعتبر أنّ إرسال رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة قراراته إلى الوالي، يكون بغرض بسط رقابته عليها، وعدم دخولها حيز التنفيذ إلا بمرور مدة شهر، وذلك يشي بجواز سحبها، أو إلغائها، أو تعديلها من قبل الوالي خلال هذه المدة.²

كما يُخوّل للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ بغرض اتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام، بشرط تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك، أو برفضه لتعليمات الوالي الصادرة بهذا الشأن، وبعد إنذاره ومنحه مهلة لذلك، وهذا ما نصّت عليه المواد 81 و82 و83 من قانون البلدية، عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات اللازمة المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات.³

بالإضافة إلى ما سبق نجد المواد 154، 155، 156، تحوّل للوالي سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في تسجيل النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس، أو صوت عليها بدون توازن، وكذا في الحالة التي لا يتخذ في المجلس إجراءات الضبط الضرورية في حالة تسجيل عجز في الميزانية؛ حيث يجوز للوالي اتخاذ هذه التدابير، والإذن بامتصاص العجز وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.⁴

1 - عبد الوهاب بن بوضياف، المرجع السابق، ص: 25.

2 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص: 136.

3 - عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص: 116.

4 - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص: 117.

وبهذا فسلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليس سلطة مطلقة، بل هناك حالات محددة يمارسها في نطاقها؛ غير أنه يبقى للوالي سلطة تقديرية في تقدير حالات ودرجة النظام العام، والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك، أي أنها تعدّ من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي، والتي يرى فيها الفقه أنها تكاد تكون شبه عادية.¹

ثالثاً: أجهزة وهيكل الرقابة على البلدية التابعة للوالي

يمارس الوالي -فضلاً عن شخصه- رقابة الوصاية على البلديات من خلال أجهزة وهيكل الإدارة التابعة للولاية التالية:

1. رئيس الدائرة: ورد في المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23/07/1994، المحدّد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، أن رئيس الدائرة يمارس باسم الوالي الصلاحيات التالية:
 - ينشط رئيس الدائرة وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به.
 - ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.
 - يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية، حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:
 - الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلدية والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.²
 - تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلدية.
 - شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 09 سنوات.
 - المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
 - الهبات والوصايا.

1 - جبار عبد المجيد، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، "المدينة الكبيرة في البلدية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد الثالث، 1998، ص: 655 وما بعدها.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.رقم: 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.

- يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام.

- يحثُ ويشجّع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات والتي يكون هدفها التنمية المحلية.¹
 إنّ المستظهر لبعض صلاحيات رئيس الدائرة، يرى ذلك التناقض الواضح والصريح بين المرسوم التنفيذي 94-215 وبين قانون البلدية، في مادته التي تنص على المصادقة على بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي،² كالميزانيات، والصفقات، وهذا ما يطرح إشكالاً على مستوى تضادّ النصين القانونيين؛ إلا أنّ ثمة تفسير يمكن أن يلامس الصواب، وهو أنّ رئيس الدائرة يتلقى تفويضاً رسمياً من طرف الوالي في إطار ممارسة صلاحياته،³ وهذا ما يدفنا للقول بأنّ مصادقة رئيس الدائرة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، يماثل مصادقة الوالي عليها باعتبار هذا الأخير مفوضاً ورئيس الدائرة مُفوضاً إليه، وبالتالي لا يطرح الأمر إشكالاً البتّة؛ إلا أنّ ذلك لا يُعفي المشرع من ضرورة تبيان هذا الأمر؛ بغية تفادي التضاد بين النص القانوني العام، والنص الخاص.

2. مديرية الإدارة المحلية: عملاً بأحكام المرسوم التنفيذي 95-265، المؤرخ في 06/09/1995،

فإنّ مديرية الإدارة المحلية للولاية تعالج على الخصوص القضايا التالية للبلديات:

- ضمان الدراسة والمصادقة على الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات.

- متابعة المسار المهني لأعوان البلدية بالتنسيق مع المصالح المعنية.

- تنشيط وتحسين تكوين أعوان البلدية.

- تنشيط ومتابعة تسيير ممتلكات البلدية.⁴

1 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، السالف الذكر.

2 - أكدت المادة 57 من ق.ب 11-10، على إلزامية المصادقة الصريحة للوالي على بعض المداولات، منها الميزانيات والحسابات.

3 - تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، على ما يلي: " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وتفويض منه...".

4 - المرسوم التنفيذي 95-265، المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، المتضمن صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة، والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وقواعدها، ج.ر.رقم: 50، الصادرة في 10 سبتمبر 1995.

3. مديرية التنظيم والشؤون العامة: تضطلع مديرية التنظيم والشؤون العامة بحسب المرسوم التنفيذي 95-256، على الخصوص بالقضايا التالية:

- السهر على شرعية قرارات رئيس البلدية ذات الصفة التنظيمية.
- القيام بجمع وتدوين كل العقود الإدارية والمداولات.
- السهر على مسك نشرة العقود الإدارية البلدية.
- تراقب شرعية وصحة المداولات.¹

إنّ الملاحظ لعمل هذه الهيئات والأجهزة الإدارية، يرى وجودها أساسي في عملية الرقابة والمتابعة الجيدة والحثيثة لعمل البلديات، فضلاً عن دورها كمساعد للوالي في ما يخصّ جانب رقابة الوصاية المسلطة على المجالس المنتخبة المحلية.

إلا أنّ المتقاضي في طبيعة هذه الرقابة، يلحظ أنّ المشرع الجزائري قد أخلّ بمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية؛ وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الإدارية المشدّدة، تأسياً بالنموذج الرقابي الفرنسي التقليدي؛ كما امتدّت هذه الرقابة إلى أشخاص هذه المجالس و مختلف أعمالها، ومن ثمّ كانت السلطة الوصائية متواجدة دائماً، ومتدخّلة في شتى مجالات عمل الهيئات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدّي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات الإقليمية على مباشرة اختصاصاتها، أو تنفيذ برامجها التنموية إلاّ بعد الموافقة الصريحة عليها من قبل سلطة الوصاية.²

المطلب الثاني

المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي

بالرغم من الطابع الانتخابي الذي يتّسم منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي، إلاّ أنّه قد جعل من هذا الأخير أقرب موقعاً إلى عدم التركيز منه إلى اللامركزية، بحكم الاحتكاك والعلاقة المباشرة التي تجمعها بالوالي؛ ولا يمكن الأخذ - بالرغم من كل ذلك - بهذا الطرح، نظراً لكون مركز رئيس المجلس

1 - المادة 04 من المرسوم التنفيذي 95-265، المتألف الذكر.

2 - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص: 116.

الشعبي الولائي مركزاً حساساً، ذو طابع إداري محض، لا ينبغي تحجيمه لدرجة أضحي مجرد مركز دون تأثير أو ثقل. ولعلّ هذا ما يقودنا إلى دراسة مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي، بدءاً بانتخابه (الفرع الأول)، وانتهاءً بصلاحياته ومركزه القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول

انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يُنتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة مباشرة، عقب الانتهاء من إعلان انتخاب المجلس الشعبي الولائي؛ حيث يعقد هذا الأخير اجتماعاً خلال ثمانية (08) أيام فور انتخابه تحت إشراف مكتب مؤقت، مكوّن من أكبر الأعضاء سنّاً، ومساعدين من أصغرهم سنّاً، تكون مهمته الإشراف على انتخاب رئيس للمجلس؛¹ وهذا في واقع الحال إضافة نوعية أضفى من خلالها المشرع نوعاً من المصداقية والشفافية على عملية انتخاب رئيس المجلس.

ويُقَدّم المرشّح لرئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة التي حازت الأغلبية المطلقة لعدد المقاعد،² وفي حال عدم حصول أيّ قائمة على ذلك، أمكن للقائمتين الحائزتين على خمسٍ وثلاثين (35) بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشّح لها، وفي حال عدم حصول ذلك؛ أمكن لكافة القوائم تقديم مرشّح لها، وفي الحالتين الأخيرتين يُعلن رئيساً للمجلس الذي حاز أغلبية مطلقة لعدد الأصوات،³ وفي حال عدم حصول أيّ مرشّح على ذلك، يُجرى دور ثانٍ خلال ثمانٍ وأربعين (48) ساعة الموالية للدور الأول، يتنافس فيه المرشحان الحائزان على المرتبة الأولى والثانية،

1 - المادة 58 من قانون الولاية 12-07، السالف ذكره.

2 - لم يضع المشرع في القانون الولائي السابق 90-09، الأغلبية المطلقة كمتطلب رئيس أولي لتقديم طلب الترشح لرئاسة المجلس، بل فتح الباب أمام مختلف التشكيلات السياسية والحرة داخل المجلس لتقديم طلباتها عبر دورين، وهو ما كان يكفل مساواة أكبر بين مختلف التشكيلات والأحزاب في المنافسة على رئاسة المجلس؛ وما توجّه المشرع إلى فرض خيار الأغلبية، إلاّ بادرة للسيطرة على أغلبية المجالس الولائية. (راجع المادة 25 من قانون الولاية 90-09، السالف ذكره).

3 - المادة 59 من قانون الولاية 12-07، السالف ذكره.

ويُعلن فائزاً المرشح الحائز للأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حال العكس يؤول الفوز للمرشح الأكبر سنّاً.¹

وبعد انتخابه رئيساً للمجلس الشعبي الولائي، يتولى هذا الأخير اختيار مساعدين له (نواب) من بين المنتخبين، يتراوح عددهم بين نائين وستة نواب بحسب عدد أعضاء المجلس، ويقدمهم للمجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ويعين الرئيس أحد النواب لإنابته في حال غيابه.² هذا وتثير مسألة انتخاب رئيس المجلس جملة ملاحظات، منها:

- يبدو تركيز المشروع على تحديد وتسقيف نسبة المقاعد المتحصّل عليها في (35%) كشرط لتقديم مرشح للقائمة؛ يرمي إلى محاولة ضمان أن يحظى رئيس المجلس بأكبر قدر من الإجماع والتمثيل، وحصص المنافسة بين قائمتين تحوز كلاً منهما ثلث عدد المقاعد تقريباً، وتحوزان مجتمعتين على ما نسبته سبعون بالمائة (أي ثلثي عدد المقاعد). كما فتح المشروع باب المنافسة كسبيل آخر في حال عدم تحقق هذه النسبة في القوائم، لضمان أكبر قدر من التمثيل عبر نظام الأغلبية المطلقة،³ وهذا ما يُعزز القاعدة التي أرساها المشروع لاختيار رئاسة المجلس (قاعدة الباقي للأقوى).

- تبدو معالم التعددية الحزبية راسخة من قبل المشروع فيما يخص القاعدة الواجبة الإلتباع بالنسبة لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي؛ وهو ما نتبينه من خلال فتح باب الترشح لكل من اكتسب العضوية داخل المجلس الشعبي الولائي دون إقصاء أو تهميش، وأياً كان الحزب الذي ينتمي إليه، حتى ولو كان غير متحزّب قطّ، وهو ما يعزز التعددية الحزبية⁴ ولو بشكل نسبي؛ على اعتبار أنّ النظام الانتخابي القائم، كان يوفّر مناخاً خصباً (ولو بشكل غير شرعي أحياناً)، للظفر بأغلبية مقاعد المجالس المحلية للأحزاب التي يراد التمكين لها (الموالاتة)، وبالتالي فإنّ الأغلبية المنبثقة عن وضع كهذا

1 - المادة 04/59، 05، من قانون الولاية 12-07، السالف ذكره.

2 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار جصور، الجزائر، 2010، ص: 241.

3 - كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومه، الجزائر، 2017، ص: 171.

4 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص: 242.

في واقع الحال مصطنعة وليست حقيقية، وما اشترط المشرع للترشح لرئاسة المجلس من قبل القوائم الحائزة للأغلبية المطلقة إلا خير مؤشّر على ذلك.

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي بطرق عادية كالاستقالة التي يُعلنها أمام المجلس، وتُبلّغ للوالي، وتكون هذه الاستقالة سارية منذ تقديمها أمام المجلس؛¹ ولقد أضفى المشرع حالة أخرى تنتهي بها مهام الأخير لم تُعهد سابقاً، وهي التخلّي عن العهدة، ويتجلّى ذلك من خلال تغيب هذا الأخير عن دورتين عادتين في السنة، ودون عذر مقبول؛² غير أنّ المشرع لم يستظهر طبيعة الإجراءات الواجبة الإتيان، والآلية القانونية المتخذة لإسقاط العضوية عن الرئيس المتخلى عن عهده، ولا الجهة صاحبة المبادرة بتحريك الإجراءات وإثبات الغياب غير المبرّر، فضلاً عن كونه لم يمنح رئيس المجلس الشعبي الولائي محل هذا الإجراء أيّ من الضمانات القانونية الكافية لتقديم مبررات غيابه أمام المجلس قبل إعلان تخلّيه، ومدى قبول هذا القرار (مداولة المجلس) للطعن فيه أمام القضاء المختصّ؛ وبالتالي تبقى هذه الوضعية محلّ غموض شديد وجب على المشرع كشفه وتبيانه.³

الفرع الثاني

سلطات رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي سلطات محدّدة، تنحصر في الإشراف الفئّي والإداري على المجلس الشعبي الولائي، ويتجلّى ذلك من خلال:⁴

- إرسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال، وتُسَلّم لهم في مقرّ سكنهم مقابل وصل استلام، وهذا قبل عشرة (10) أيام من الاجتماع.
- إدارة المناقشات داخل المجلس وضبط جلساته، ويمكنه ضمن هذا الإطار طرد كلّ شخص غير عضو بالمجلس يخلّ بحسن سير أعماله.

1 - المادة 65 من قانون الولاية 12-07، السالف ذكره.

2 - المادة 64 من قانون الولاية 12-07، السالف ذكره.

3 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 172.

4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 212.

- يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان رئاسة المجلس.
- يقترح تشكيل اللجان الدائمة منها أو الخاصة.
- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي.
- يتولى إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام.
- يختار رئيس المجلس موظفي الديوان من بين أعوان الدولة التابعين للولاية.
- يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية لهذا الأخير.
- يُبلغ المجلس بالوضعية العامة للولاية ولا سيما النشاطات المسجلة بالولاية.

إنّ المتبَيّن لطبيعة هذه المهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي الولائي، يلحظ مدى التهميش وعدم الاهتمام البالغ لهذا المنصب الحساس من قبل المشرع؛ وذلك بالنظر لما كان يحظى به سابقاً كممثل لهيئة تداولية على مستوى الولاية، إذ يتبيّن لنا حصر المشرع لصلاحيات رئيس المجلس، في جملة من المهام ذات الطابع الإداري والفني لا غير، الأمر الذي أفقده أيّ دور أو أهمية بما يتماشى ويتناغم مع طبيعة منصبه؛ وحسبنا دليلاً على ذلك هو تجريدته من الشخصية المعنوية التي كان يمثل بها الولاية والمجلس في التقاضي ومنحها للوالي، وهو ما جعل من رئيس المجلس مجرد تابع للوالي ولا يُعبّر عن أيّ استقلالية أو حرية في اتخاذ القرار؛ وبالتالي تدعيم سلطة عدم التركيز الإداري (المركزية الإدارية) في مقابل تحجيم استقلالية وحرية المجلس الشعبي الولائي.

وعلى هدى ما سبق، فإنه لا بدّ على المشرع من إضفاء شيء من التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة، وهيئة التنفيذ في الوالي (الوالي).

المطلب الثالث

الديمقراطية التشاركية سبيل لتكريس استقلالية الجماعات الإقليمية

إنّ الطّابع الانتخابي الذي يُعدّ النواة الأساسية في تشكيل الجماعات الإقليمية في الجزائر، لم يعد كافياً للقيام بكافة الأعباء المنوطة بالمنتخبين المحليين؛ بل أصبحت الضرورة تقودنا إلى البحث عن سبيل آخر لتسيير الشؤون العمومية المحلية؛ وذلك راجع إلى الشّرخ الكبير الذي أحدثته الديمقراطية

التمثيلية على المستوى المحلي، خاصة بين المنتخبين ومُنْتَخِبِهِمْ، ولهذا بدا توجّه المشرع جلياً، نحو تعزيز فُرص الديمقراطية التشاركية، وترسيخ دور المواطن في صنع القرارات داخل محيطه وبيئته، عبر الحثّ والتأكيد عليها دستورياً وقانونياً.

وعلى هذا الأساس سنتولى في إطار هذا المطلب بسط بعض المفاهيم المتعلقة بالديمقراطية التشاركية من منظور فقهي (الفرع الأول)، ثم بيان أساسها الدستوري والقانوني (الفرع الثاني)، يليها ذكر بعض تطبيقاتها على مستوى قانوني البلدية، والولاية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية

إنّ مهمّة وضع إطار مفاهيمي دقيق للديمقراطية التشاركية، يقودنا في نهاية المطاف إلى الغاية التي من أجلها انتهجت مختلف الدساتير والأنظمة القانونية سُبل تحقيقها، ومن هنا يتعيّن علينا إبراز بعض المفاهيم اللغوية والاصطلاحية للديمقراطية التشاركية.

إنّ التركيب اللغوي والاصطلاحي لمصطلح الديمقراطية التشاركية، يرمي إلى أنّ مصطلح "ديمقراطية"، مركب من مصطلحين، أولهما "Démós" بمعنى الشعب، وثانيهما "kartos" بمعنى سلطة، قيادة، نفوذ، وحال ضمّهما معاً، يدلّان على أنّ المقصود بتلك الكلمة هي سلطة الشعب، أو قوّة الشعب، أو حكم الشعب.¹

أما مصطلح المشاركة "Participation"، فهو مشتقٌّ من اسم المفعول للكلمة الفرنسية "Participer"، وبالتالي فإنّها يتكوّنان من جزأين، الأول: "Part"، والثاني: "Compart"، والتي تعني القيام بدور ما.²

أما في معجم العلوم السياسية، فقد عرّف الديمقراطية على أنّها: "نظام سياسي يُؤسّس على مبدأين، هما السيادة ملك للشعب، السلطة تمثل إرادة أغلبية المواطنين، دون صرف النظر كلية عن

1 - محمد أحمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2010، ص: 53.

2 - طارق محمد عبد الوهاب، سيكولوجية المشاركة السياسية، دار غريب، القاهرة، مصر، 1999، ص: 106.

آراء وأفكار الأقلية".¹ أما مصطلح المشاركة، فقد تباينت تعريفاته بشكل عام، بحسب المنظور الذي ينظر منه الباحث إليه، فرجل السياسة يراها من منظور سياسي محدد، و عالم الاجتماع يراها من زاوية أخرى، ما يفتح مسألة تحديد تعريفه أمام مسارات عديدة منها:

يدلّ مصطلح المشاركة حسب ما ورد في معجم العلوم الاجتماعية على: المساهمة، أو التعاون في أي وجه من أوجه النشاط، أما في المجال السياسي فتُعرّف بأنها: "إشراك المواطنين في مناقشة الأمور العامة بطريقة مباشرة، أو عن طريق اختيار من يمثلهم في المجالس النيابية".²

أما في القانون الإداري فتُعرّف على أنها: "المساهمة النشطة لأفراد المجتمع المحلي في الأنشطة الإنمائية المحلية، إلا أنّ المصطلح يشير من الناحية العملية إلى نطاق عريض من درجات المشاركة المحلية في الأنشطة الإنمائية المحلية، بدءاً من المشاركة الرمزية، والمشاركة غير النشطة، وصولاً إلى أشكال المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي، التي تستهدف زيادة التمكين".³

وعلى العموم، فإنّ مصطلح الديمقراطية التشاركية قد حظي بعدّة تعريفات ومفاهيم، منها ما أورده الباحث الجزائري صالح زباني على أنّ: "مفهوم المشاركة أو التشاركية: هو مفهوم مرتبط بالمجتمع المفتوح الديمقراطي، وهو مُكوّن أساسي من مكوّنات التنمية البشرية، يسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إنّما تعني بشكل مبسّط أن يكون للمواطنين دور ورأي في صناعة القرارات، التي تؤثر في حياتهم، سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم، ويقوم هذا النوع من المشاركة الواسعة على حرية التنظيم، وحرية التعبير، وأيضاً على قدرات المشاركة البناءة".⁴

كما عرّفها الباحث الجزائري الأمين شريط على أنّها: "شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية، واتخاذ القرارات المتعلقة بهم...؛ كما تُعرف

¹- MOKHTAR LAKHEAL, Dictionnaire de Science Politique, 4^{ème}, édition, Harmattan, France, octobre, 2009, p 129.

² - ابراهيم مذكور وآخرون، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975، ص:345.

³ - سمير الشويكي، المعجم الإداري، دار أسامة للنشر والتوزيع، ودار المشرق الثقافي، الأردن، 2010، ص: 302.

⁴ - صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري، من 1962 إلى 1978، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ص: 2013. ص: 153

بأنها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين، عن طريق إشراكهم في النقاش والحوار العمومي، واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك".¹

أما الباحث المغربي يحيى البواقي فعرف الديمقراطية التشاركية بأنها: "هي عرض مؤسّساتي للمشاركة موجّه للمواطنين، يؤكّد على إشراكهم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات الجماعية، تستهدف ضمان رقابة فعلية للمواطن، وصياغة مشاركته في اتخاذ القرارات، ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمسّ حياته اليومية".²

الفرع الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للديمقراطية التشاركية

إنّ المدقّق في مسارات تطور التعديل الدستوري الأخير للدستور الجزائري، يلمس مدى حرص المؤسس الدستوري على تكريس وتفعيل الديمقراطية التشاركية، وعبر المجالس المنتخبة خاصة، وهذا ما أرسّته العديد من أحكام التعديل الدستوري 2016؛ حيث نصّ المؤسس الدستوري صراحة لأول مرة على مبدأ تشجيع الديمقراطية على مستوى الجماعات المحلية، في إطار توسيع ميادين التشاور، والمشاركة لدى كافة مؤسسات التسيير المحلي، وعلى مختلف الأصعدة، من أجل حوكمة محلية رشيدة وديمقراطية متوازنة.³

حيث نصّت المادة 15 من التعديل الدستوري 2016 على: "تشجّع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"⁴، وهذا يشي بإرادة المؤسس الدستوري في بلورت فكرة

1 - صالح بلحاج، المرجع نفسه، ص: 154.

2 - الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي، حالة الجزائر والمغرب، دور المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي، مأخوذ من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دراسة حالة تونس والجزائر والمغرب نموذجاً، الطبعة الأولى، دار الحامد، الأردن، 2015، ص: 32.

3 - لعشاب مرهم، التكريس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الحادي عشر، البلدة، ص: 197.

4 - المادة 15 من التعديل الدستوري 16-01، السالف الذكر. ملاحظة: إنّ ما ينبغي علينا بيانه حيال مضمون المادة 15 أعلاه، هو ضرورة توحيد المؤسس الدستوري للمصطلح الدال على الإدارة المحلية في الجزائر؛ ففارة يطلق عليها تسمية الجماعات الإقليمية، وتارة الجماعات المحلية، وهذا ما يدلّل بوضوح على أحد أمرين: إما أنّ هناك اختلاف بين المصطلحين، أو خلط وقع فيه المؤسس الدستوري، وفي كلتا الحالتين وجب التوضيح في ذلك.

الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي بداية، ثم ترسيم معالمها على المستوى المركزي؛ لاعتبار أنّ الجماعات المحلية هي أساس فكرة التمثيل الديمقراطي التشاركي، ومحركاً رئيساً في تكوين الرأى العام المحلي على المساهمة البناءة في اتخاذ دراسة القرارات والمبادرات المحلية، والعمل على تجسيدها ميدانياً. ولكون الجماعات المحلية هي ركيزة أساسية من ركائز الاهتمامات التنموية للدولة، كان من الأجدى تكريس فكرة الديمقراطية التشاركية تأسيساً عليها، لاعتبار أنّ الديمقراطية التمثيلية أثبتت قصرها في تمكين كلّ المواطنين في التأثير على القرارات التي تمسّهم مباشرة؛ إذ لا يختار المواطنون ممثلهم في المجالس المنتخبة عن طريق الانتخاب فقط، بل يساهمون أثناء العهدة الانتخابية بصفة مباشرة في تسيير شؤونهم ومراقبة ممثلهم، وهذا ما حاول المشرع تطبيقه على مستوى قانون البلدية 10/11¹.

فبالرغم من أنّ قانون البلدية 90-08 كان يضمن حقّ الإعلام للمواطن فيما يخصّ شؤون بلديته، إلاّ أنّه كان يفتقر إلى آليات أخرى تتيح للمواطن المساهمة بشكل مباشر في تسيير شؤون بلديته، وهو ما تداركه قانون البلدية الحالي، جاعلاً هذه الحالة من أهمّ حالات ضعف البلديات². كما نصّت المادة 13 من القانون 10-11 على إمكانية استعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة استشارية بكل شخصية محلية، وكلّ خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً، والذين من شأنهم تقديم أيّ مساهمة مفيدة لأشغال المجلس، أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم. كما تبرز ملامح الديمقراطية التشاركية في حقّ اطلاع أيّ شخص على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي، وكذا قرارات البلدية³ ويمكن لأيّ ذي مصلحة الحصول على نسخة أو جزئية على نفقته¹.

1 - مولود عقوبي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، العدد 06، جوان 2016، غليزان، ص: 211.

2 - في هذا الإطار نصت المادة 11 من قانون البلدية 10-11 على أنه: " أنّ البلدية تشكل الإطار المؤسّساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري؛ بحيث يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

3 - إنّ حقّ المواطن في الإطلاع على الأعمال الإدارية المحلية ليس بجديد، وهو مبدأ أساسي للمشاركة في الشؤون المحلية، وهذا ما أرساه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بتأكيد على: " كل إنسان له الحق في تسيير الشؤون العامة لبلده، سواء بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة، أو بواسطة ممثلين يختارهم بطريقة حرة ". (لتفاصيل أكثر راجع: بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة، الجزائر، 2017، ص: 198).

على سبيل هذا التأصيل القانوني يبدو واضحاً أنّ المجلس الشعبي البلدي لا يعمل في إطار السّرية، بل في إطار العلنية والوضوح؛ حيث يُعلم المواطنين بكافة المسائل المتعلقة بالتنمية البلدية، حتى يتسنى لهم فرض رقابتهم على مداورات المجلس. كما أقرّت المادة 22 ضرورة إصاق جدول أعمال دورة المجلس الشعبي البلدي في قاعة اجتماعات المجلس، وفي الأماكن المخصّصة للجمهور.² وهو ذات ما نحى إليه المشرع في قانون الولاية؛ حيث أضفى نوعاً من الشفافية على عمل هيئة التداول في الولاية (م. 26 و 18. ق.و).³

غير أنّ الإطار القانوني الذي أبداه المشرع في إطار قانون البلدية، لإرساء معالم ديمقراطية تشاركية فعلية، من خلال الحثّ على المبادرات المحلية، وتحفيز المواطنين على المشاركة في تسوية مشاكلهم، وتحسين ظروف معيشتهم، لم يُستصحب بإجراءات وكيفيات كفيلة وصارمة بتطبيق ذلك من خلال القانون؛ فعلى سبيل المثال لا يكثر المسؤول المحلي (رئيس المجلس الشعبي البلدي على وجه التحديد) بضرورة إعلام المواطن بكل ما يخصّ حقوقه في هذا المنحى، وبالتالي فإنّ مجرد الإطلاع على شؤون التسيير المحلي (الإطلاع على المداورات) أمر معقّد وصعب للغاية،⁴ خصوصاً مع جهل الكثير من المواطنين بحقوقهم في هذا المجال؛⁵ ومن هنا كان على المشرع الإسراع في إصدار قانون يجسّد بجلاء معالم تطبيق وتفعيل دور المواطن في بناء القرارات والمبادرات الحميدة.

1 - المادة 13 و 14 من قانون البلدية 11-10 السالف الذكر.

2 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 164.

3 - لقد جرى تأكيد المادة 26 من قانون الولاية 12-07، على علنية جلسات المجلس الشعبي الولائي، ضمن المسعى الترخيقي للديمقراطية التشاركية، وحق المواطن في الإعلام. كما ألزمت المادة 18 ضرورة إصاق جدول أعمال دورة المجلس عند مدخل مقر المداورات، وفي الأماكن المخصّصة للإعلام وخاصة الإلكترونية منها، ومقر البلديات التابعة للولاية.

4 - في مراسلة موجهة لجميع ولايات الجمهورية، دعا وزير الداخلية وقتها (نور الدين بدوي) إلى ضرورة إشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، وفقاً لما نصّ عليه القانون والأوامر، وجرى تأكيده في هذا السياق إلى تذكير المسؤولين المحليين بدور البلدية الذي يعتبر فضاءً للتعبير الديمقراطي، من خلال التأكيد على مسار موحد ومنظم لمداورات المجلس الشعبي البلدي، وقرارات رئيس المجلس فيما يتعلق برقابتها، نشرها وتنفيذها، خدمة لمصلحة الجماعة المحلية والمواطن، بالإضافة إلى تكريس مبدأ إعلام واستشارة المواطنين حول تسيير شؤون بلديتهم، من خلال إلزام المجلس البلدي بالأخذ بعين الاعتبار آرائهم فيما يتعلق باختيار أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. (نقلاً عن الموقع الإلكتروني: <https://www.elkhabar.com/press/article/90678>، اطلع عليه يوم: 2019/06/11، على الساعة: 22:10).

5 - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص: 199.

الفرع الثالث

فرص وعوائق الديمقراطية التشاركية في المجالس الإقليمية

تنطلق فكرة مقارنة الديمقراطية التشاركية من حقّ المواطن في الحصول على فرص الإخبار والاستشارة، والمشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحلية، ومتابعة المشاريع المنجزة، والمشاركة في تقييمها على المستوى المحلي " البلدية"؛ ولعلّ هذه الأمر قد يتطلّب من مجالس المنتخبين في الجماعات المحلية، الارتقاء بثقافة الإنصات والتفاعل، واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، والانفتاح على فواعل المجتمع المدني والقطاع الخاص.¹

لقد تبلورت فكرة التشاركية وما تضيفه من امتيازات إجرائية؛ كالتفاعلية، والتفويض، والمساهمة المواطنة المباشرة، والتمويل، والمبادرة، والمشاورة، والمحاسبة، والمراقبة، والتقييم، والمتابعة...، للتخلص من الخيارات البيروقراطية التي كانت سائدة على المستوى المحلي، فأعمّلت بغرض تذليل التعقيدات الإجرائية المعرّقة للأهداف التنموية، وحالت دون تحقيق الحركة التي تضمن التوزيع العادل للثروة والعدالة الاجتماعية.²

ويمكن أن تُعزى أهمّ التحديات التي تواجه فكرة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، المرتكزات، وأخرى متعلقة بالإدارة المحلية.

أولاً: التحديات المتعلقة بالمرتكزات

1. ضعف المجتمع المدني لعدم توفّر شرطي الاستقلالية عن المجتمع السياسي والتمثيل، وعدم توفّر الكوادر، ونقص الخبرة.

1 - مولود عقبوي، المرجع السابق، ص: 211.

2 - مولود عقبوي، المرجع السابق، ص: 212.

2. ضعف الأطر والوسائل، ومن هنا فهي تضغط على آليات الديمقراطية التشاركية حتى تكون ذات طابع استشاري فقط، مما يؤدي بالمصالح التقنية إلى رفض اقتراحات وآراء المواطنين، بحجة افتقارهم إلى الخبرة والكفاءة المطلوبة.¹

3. ضعف آليات المشاركة؛ فإذا كانت آليات الديمقراطية التشاركية تُمكن المواطن من المشاركة والحوار وإبداء الآراء والاقتراحات، إلا أنها غير ذات جدوى، وليست لها سلطة مباشرة وحاسمة على مصدر اتخاذ القرار وتوجيهه في نهاية المطاف. غير أن هذه المآخذ لا يمكن اعتبارها مآخذ لا اعتبار أن الديمقراطية التشاركية لازالت في طريقها لتبصر النور، وبالتالي يمكن القول أنها في مراحلها الأولى للتمخض والتبلور.²

ثانياً: التحديات الخاصة بالإدارة المحلية

بالرغم من الإصلاحات التي جاء بها النظام السياسي بغية ترسيخ الحوكامة في التسيير، من خلال فسخ المجال أمام المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، إلا أنها لازالت تعتري سبل تحقيقها تحديات جسام نذكر منها:

1. ضعف التأطير والتكوين على مستوى القيادات الإدارية في الإدارات المحلية.
2. عدم وجود مدونة أخلاقية تضبط الالتزام (عدم وجود روادع كافية تجبر المواطن على الالتزام المهني والأخلاقي).
3. نقص كفاءة وفعالية المشاركة الشعبية (تعزير ضعف الأنماط الاتصالية بشكل يُمكن المواطن من ممارسة حقه في إدارة أموره العامة).
4. تحدي التقسيم الإداري (عدم وجود معايير لترقية الجماعات القروية إلى جماعات حضرية).

1 - لعشاش مريم، المرجع السابق، ص: 205.

2 - الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية، الأسس والآفاق، مجلة الوسيط، العدد 02، السداسي الثاني، 2008، الجزائر، ص: 31.

5. تحدي الوصاية المركزية، من خلال منح الضمانات الدستورية والقانونية لتدعيم لامركزية الجماعات المحلية، وفسح المجال أمام مبدأ حرية الإدارة في التسيير المحلي الحر.¹

¹ - لعشاب مريم، المرجع السابق، ص: 205 .

الفصل الثاني

الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر

مما لا شكّ فيه أنّ للجماعات الإقليمية الدور الأبرز في تجسيد المنظومة التنموية على المستوى المحلي، لذا استوجب على الدولة، أو السلطة المركزية إرساء دعائم قوية تفرض سيورة برامجها التنموية في شتى المجالات الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، من قبيلها: هو تحقيق لامركزية إدارية فعّالة وحقيقية، بشكل يُؤمّن استقلالية إدارية في تسيير الشؤون المحلية، وتكويناً جيّداً للمنتخب المحلي، الذي يساهم في الارتقاء السلس والفعّال في تطوّر خدماتها العمومية.

ولا يكفي لتحقيق الإستراتيجية الوطنية الشاملة في مجال التنمية المحلية، إضفاء الاستقلالية الإدارية للهيئات الإقليمية، ومنحها بعض الحرية في إدارة شؤونها العامة؛ بل يتطلب الأمر توفير موارد مالية كافية وضامنة لسير مخططاتها السنوية في مجال التنمية المحلية، وهذا يستلزم إجراءات وقائية ودائمة، كفيلة بمعالجة الكثير من الاختلالات المالية الصعبة، التي باتت تتخبّط فيها العديد من البلديات في الوقت الراهن، من خلال عجز عدد كبير من البلديات في تحصيل مواردها المالية اللازمة، لتغطية نفقاتها في مجال التسيير، فضلاً عن مجال التجهيز أو الاستثمار، أو ارتفاع نسب المديونية في الكثير منها، بشكل أثار بجدّة على تسييرها الداخلي؛ الأمر الذي أصبحت فيه البلدية تُشكّل عبئاً ثقيلاً على الخزينة العمومية للدولة، ممّا حدا بمهاته الأخيرة ضرورة التدخّل لوضع حدّ لهذه الوضعية الصعبة.

ولقد اقتضت ضرورة تدخّل الدولة في هذا الإطار، إقرار إجراءات لتفعيل وتممين موارد مالية للجماعات الإقليمية لتحقيق توازنها المالي، من خلال إنشاء صندوق التضامن ما بين البلديات، أو صندوق دعم الجماعات المحلية كسبيل لتحقيق هذا الغرض، إلا أنّ هذه الإجراءات قد تفقد بعض أهدافها إذا لم تستتبع بآليات رقابية ناجعة وناجحة، من أجل الحفاظ على السّير الحسن للموارد المالية المحلية؛ إذ من غير المعقول الاعتراف بالاستقلالية المالية للجماعات المحلية، بمعزل عن وجود رقابة صارمة تُبيّن مصادرها وسبل إنفاقها؛ فالملاحظ في كثير من الأحيان وقوع العديد من البلديات

في مَعَبَّةِ سوء التسيير المالي، أو التبديد في الإنفاق المحلي؛ وهو ما يدفع لفرض رقابة شديدة عليها، سواء من الناحية اللامركزية، أو من الناحية المركزية، وهذا سيتم بيانه في هذا الفصل.

حيث ستتم معالجة الإطار المفاهيمي لاستقلالية الجماعات الإقليمية من الناحية المالية، من خلال استجلاء مختلف مصادر تمويل الهيئات الإقليمية (المبحث الأول)؛ أما على مستوى الجانب الثاني سندرس فيه سُبل تفعيل وتثمين الموارد المالية للبلديات، فضلاً عن الرقابة على الجماعات المحلية في مجال تسيير الموارد المالية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مصادر تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر

تمثّل الجباية المحلية المرتكز الأساسي في كلّ مشروع تنموي، وبالتالي فهي تساهم في تحقيق المسار التنموي الذي تتجسّد من خلاله متطلّبات التنمية المحلية؛ وذلك عبر اجتراح آلية محبّكة التقدير والتخطيط من أجل الوصول إلى سنة مالية متوازنة، باعتبار أنها تخضع لقواعد محدّدة في المحاسبة العمومية؛ ولهذا يستوجب الأمر ضرورة التوافق بين ما تقوم به الجماعات الإقليمية من إنفاق عام في سبيل تحقيق المخطط التنموي السنوي، وما بين الإيرادات السنوية التي تقوم بجبايتها في إطار قوانين وتنظيمات الجباية المحلية، إضافة إلى مصادر أخرى.

ولعلّ الإشكال الرئيسي الذي أضحت تعانيه الكثير من البلديات في الوقت الرّاهن، هو عدم التوازن بين متطلّباتها السنوية وما تقتضيه في إطار التنمية المحلية من نفقات، و بين ما تدّرّه عليها إيراداتها السنوية من موارد مالية لسيرورة مشاريعها، أو تغطية نفقاتها الضرورية، الأمر الذي جعل العديد من البلديات إما في حالة عجز مالي رهيب، أو مديونية ألقت بعبئها الثّقل على عاتق الخزينة العمومية للدولة، الأمر الذي أسفر عن تأخّر في المشاريع التنموية المحلية، أو خروج للجماعات المحلية عن إطارها التنموي الذي أنشئت لأجله، وهذا أمر أصبح يشكّل هاجساً للسلطات المعنية اليوم.

لذا سنتولى في هذا الإطار مناقشة الإطار المفاهيمي للجباية المحلية؛ وذلك عبر استيضاح مختلف المفاهيم القانونية والفقهية للجباية المحلية، وبيان أنواعها (المطلب الأول)، ثم دراسة مختلف المصادر

الداخلية التي تقوم على أساسها الجباية المحلية (المطلب الثاني)، يليها مصادر التمويل الخارجية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي للميزانية المحلية

لا شك أنّ المشروع الجزائري قد قام بضبط الإطار العام المحدّد لتشكيل الميزانية المحلية للجماعات الإقليمية وقواعدها، لما لذلك من أهمية عظمى في سير عمل الجماعات الإقليمية، والقيام بدورها الرئيسي المتمثّل في التنمية المحلية؛ ولأجل تأمين سبل الحفاظ على الأموال العامة وطرق تحصيلها من جهة أخرى. لهذا سنتولى في هذا السياق تحديد مفهوم الميزانية المحلية، وبيان خصائصها (الفرع الأول)، ثمّ الولوج بعد ذلك إلى تحديد مبادئها (الفرع الثاني)، ثمّ مختلف أنواعها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مفهوم الميزانية المحلية

لقد عرّف بعض الفقه المالية المحلية بأنها: "مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات، والتي تخصّ الهيئات المحلية، ولها ميّزات منها أنّ الموارد المالية ذات مرونة محدودة، وذات طابع محلي".¹

كما عرّفت بأنها: "كلّ الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة من أجل تمويل التنمية المحلية، بالصورة التي تحقّق أعلى معدّلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعزز استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة، والتي تعتبر ركيزة التنمية في البلاد".²

1 - عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001، ص: 119.

2 - لسلوس مبارك، بربار نور الدين، تمار أمين، التحفيزات الجبائية وإشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دراسات جبائية، العدد 01، جامعة سعد دحلب، البليدة، ديسمبر، 2012، ص: 39.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري، فنجد أنه قد أكد في المادة 16 من التعديل الدستوري الحالي على الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، التي تمنحها زيادة عن الاستقلالية الإدارية، استقلالية مالية تُحوّل لهما حرية التصرف في إدارة أموالهما.¹

كما أعطى المشرع الجزائري حيزاً هاماً لتنظيم الميزانية على المستوى المحلي؛ وذلك من خلال قانوني البلدية 10-11، والولاية 07-12، بالرغم من التجانس والتماثل الكبيرين في التنظيم القانوني لهما؛ حيث ورد تعريف ميزانية البلدية على أنها: "جدول تقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية، وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار".² كما تُعرف الولاية ميزانيتها بأنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار".³

من خلال سرد التعريفين القانونيين، نُخلص إلى تعريف شامل للميزانية المحلية وفق الآتي: "وثيقة معتمدة تتضمن تقدير الموارد المالية، والنفقات المتوقعة للوحدات المحلية، عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة".⁴ إن المدقق في هذه المفاهيم التي تم استعراضها فيما يخص الميزانية المحلية، يخلص إلى استنتاج أهم الخصائص التي تقوم عليها، وهي:

أولاً: الميزانية المحلية عمل ترخيصي: إذ بمقتضى القانون لا يجوز التصرف بأي شكل من الأشكال في أي جزء من الميزانية في النفقات أو الإيرادات؛ إلا إذا حظيت بموافقة المجلس الشعبي البلدي عن طريق المداولة، وحازت على موافقة سلطة الوصاية المعنية، وبالتالي فهي أمر بالإذن، يخوّلها حرية التصرف في تسيير الميزانية وتسيير مصالحها، دونما تجاوز للتقديرات الموجودة في جدول الميزانية.⁵

1 - المادة 16 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

2 - المادة 176 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

3 - المادة 157 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

4 - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص: 266.

5 - بن لباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة، دراسة حالة بلدية تلمسان، رسالة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير

المالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص: 61.62.

ثانياً: **عمل تقديري وتوقع**: من خلال القيام بعمل استشاري توعوي، يمكن الجماعات الإقليمية من تقدير نفقاتها السنوية خلال سنة، وتقدير ما يمكن أن تُحصّله من إيرادات؛ وذلك طبقاً لنظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب إنجازها.

ثالثاً: **عمل مُقنّن**: إذ ترجع مسألة تنظيمها، وإعدادها، والمصادقة عليها إلى قانوني البلدية والولاية، وكذا القوانين المكملّة لها.¹

الفرع الثاني

مبادئ الميزانية المحلية

ثمّة مبادئ رئيسية تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية، لكي تكون أساساً تبنى عليه الاستراتيجيات الوطنية في إطار التنمية المحلية، وهذه الأهداف تتمثل في:

أولاً: مبدأ السنوية: ويعتبر من أهمّ المبادئ، والذي يعتبر استغلال كلّ دورة محاسبة على الأخرى والمتمثلة في سنة، حيث إيرادات الجماعات المحلية ونفقاتها تتحدّد وتتجدّد كل سنة، ومن خلال ما تقدّم شرحه فإنّ مدّة صلاحية الميزانية هي اثنا عشر شهراً كاملة.

ثانياً: مبدأ توازن الميزانية: فقد أكّد على ذلك كلّ من قانون البلدية، الذي نصّ على أنه: "لا يمكن التصويت على الميزانية، إذا لم تكن متوازنة، أو إذا لم تنصّ على النفقات الإلزامية"²، أما قانون الولاية فنصّ على وجوب أن يصوّت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن.³ وهو ما يعني بالضرورة أن تقوم الجماعات المحلية بإعداد ميزانية، يمكن من خلالها تغطية نفقاتها المسجّلة من مختلف الإيرادات التي تُحصّلها من مصادر متعدّدة.

وتُشترط هذه القاعدة عند التصويت على الميزانية المحلية من حيث الأصل، إذ قد يحدث أن تكون ميزانية التجهيز عرضة للاختلال طبقاً لما تملّيه السياسة العامة الاقتصادية للدولة، فهذا

1 - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004، ص: 85.

2 - المادة 183 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

3 - المادة 161 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

الاختلال أو العجز يكون مفروضاً بفعل ظروف طارئة خارجة عن النطاق، ولمواجهة هذا الظرف تضطّر للاقتراض، ممّا يجعلها رهينة ظاهرة المديونية، وبالتالي عدم القدرة على القيام بمهامها.¹

ثالثاً: مبدأ وحدة وشمولية الميزانية: يتجسّد هذا المبدأ في تجمّع كل من النفقات والإيرادات في بيان واحد، من أجل سهولة عرض الميزانية، ومعرفة المركز المالي للجماعة المحلية،² لتبدو بذلك أكثر وضوحاً سواء للمجلس الشعبي المنتخب، أو لجهة الرقابة المعنية.

الفرع الثالث

أنواع الميزانية المحلية

تشكل ميزانية الجماعات الإقليمية عموماً من ثلاث وثائق مهمّة، وهي:

أولاً: الميزانية الأولية: وهي الوثيقة الأصلية التي تقدّر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها، وهي تحتوي على وثائق متعدّدة منها: الميزانية الأصلية ذاتها، جدول تلخيصي يسمح بالتحقّق من التوازن بين أقسام الميزانية، وجداول إحصائية ملحقة.

جدير بالذكر أنّ الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخّصاً عاماً عن الوضعية الاقتصادية والسياسة المالية للجماعة المحلية، ولا بدّ أن يتمّ وضع هذه الميزانية المحلية قبل بدء السنة المالية الجديدة.³ وهي تنقسم إلى قسمين مختلفين، قسم خاص بالتسيير، وقسم خاص بالتجهيز أو الاستثمار؛ بحيث يوزّع كلّ قسم إلى مجموعات في شكل أبواب ومواد قانونية وجداول، حتى يسهل على السلطة الوصية بسط رقابتها عليها.

ثانياً: الميزانية الإضافية: هي عبارة عن وثيقة مالية تعديلية للميزانية الأولية، بعد مرور أشهر من بدء العمل بوثيقة الميزانية الأولية، موضحة بذلك الاحتياجات المالية للجماعة المحلية، وبعض الموارد الإضافية التي يمكن استغلالها، وبالتالي فهي مكملّة للميزانية الأولية، من خلال إضافة بواقى الحساب

¹- JEAN COLINEAU, Finances Publique Budgétaire et droit Financier, L.G.D.G, Paris, 1976, P 11.

² - غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، الأردن، 1998، ص: 223.

³ - بلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص: 156.

الإداري من تغيّرات في النفقات والإيرادات، وبذلك فهي تظهر العجز أو الفائض، وتسمح بتصحيح الأخطاء الناجمة عن سوء التقدير.¹

وللميزانية الإضافية مهام ثلاثة، وهي:

- ارتباطها بالسنة المالية السابقة.

- ضبط الميزانية الأولية للسنة المقبلة.

- برجة العتاد، أي الملحق الذي يسجل فيه الممتلكات ذات الطابع المنقول؛ حيث يجب أن يتم توقيعه من طرف سلطة الوصاية. ويتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها.²

ثالثاً: الحساب الإداري: هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين الأولية والإضافية، وبالتالي فهو يُعبّر عن الميزانية الحقيقية للجماعات المحلية، فهو يقدم كل المصاريف التي صرفت، والإيرادات التي حصلت أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى قسم التسيير، وقسم التجهيز أو الاستثمار، ويبين الوضعية المالية للجماعات المحلية.

وللحساب الإداري دور فعّال خصوصاً في إعداد الميزانية الإضافية، لأنه يبين بواقي الإنجاز والتحصيل لفرع التسيير، واستخراج الرصيد الإجمالي لقسم التجهيز والاستثمار، وكذا الفائض أو العجز إن وجد، وهو يعمل كذلك على تسهيل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية، ويعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة، في حين أن الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية والإضافية) ما هي إلا وثائق تنبؤية.³

¹- François Deruel, Finances Publiques Budget et Pouvoir Financier, Dalloz, 13 édition, Paris, 2001, p 128.

² - المادة 152 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

³ - المادة 202 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

المطلب الثاني

مراحل إعداد الميزانية المحلية

مما لا شكّ فيه أن عملية التحضير وإعداد مشروع ميزانية البلدية أو الولاية، يخضع لإجراءات قانونية مهمّة، نصّ عليها المشرع في قانوني البلدية والولاية، أو على مستوى النصوص التنظيمية المكّملة لهما، ولم يترك أمر تنظيمها لسلطة تقدير الجماعات المحلية؛ وذلك حفاظاً وترشيداً على المال العام وسبب إنفاقه، لذا سنتولى في هذا السياق تحديد مضمون الميزانية المحلية (الفرع الأول)، يليها استيضاح مختلف مراحل إعداد الميزانية المحلية، بدءاً بمرحلة الإعداد والتحضير (الفرع الثاني)، ثم مرحلة التصويت والمصادقة النهائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

قواعد تشكيل الميزانية المحلية

لا شكّ بأنّ ميزانية الجماعات الإقليمية تقسم إلى قسمين منفصلين، يتضمن كل الفصل الأول ميزانية خاصة بقسم التسيير، بينما يُخصّص الآخر لقسم التجهيز أو الاستثمار، كلّ قسم يتضمن النفقات والإيرادات؛ بحيث يجب أن يكون التوازن طابعاً مُعمّماً على مشروع الميزانية المحلية، جدير بالملاحظة أنّ ثمة تجانساً كبيراً في ميزانية البلدية والولاية.

أولاً: قسم التسيير: يتضمن هذا القسم كلّ التوقعات في الإيرادات أو النفقات لمختلف قطاعات التسيير العام، ومنها أجور العمال المستخدمين المؤقتين منهم والدائمين، وكذا نفقات التسيير، وصيانة العتاد، بالإضافة إلى نفقات مختلفة. وهذا ما يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير مختلف المصالح البلدية، من الحالة المدنية، إلى الإنارة العمومية، وصيانة الطرق والأماكن العقارية... الخ.¹

وتُعرّف نفقات التسيير بأنها استعمال الهيئة المحلية لمبلغ من النقود، أو هي عبارة عن مبلغ نقدي يخرج من الذمّة المالية لشخص معنوي عام بقصد إشباع الحاجات العامة.² وبالتأكيد فإنّ هذه

¹- Samir Boumoula, La Problématique Des Finances Publiques Locales En Algérie, In Revue des Sciences économiques et de Gestion, N 03, 2008, P 10,11.

² - عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986، ص 61.

النفقات تسمح للهيئة المحلية بإدارة مختلف مصالحها وشؤونها، وتقديم خدماتها باستمرار وانتظام؛ بحيث أنه كلما زادت مهامها زادت نفقاتها.

تتمثل نفقات التسيير بالنسبة للبلدية في ما يلي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.
- المساهمات المقدّرة على الأملاك ومداحيل البلدية بموجب القوانين.
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية.
- نفقات صيانة طرق البلدية.
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها.
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار.
- فوائد القروض.
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.
- مصاريف تسيير المصالح البلدية.
- الأعباء السابقة.¹

أما بالنسبة لميزانية الولاية فهي تشكل من قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات؛ بحيث ينبغي أن يكون ثمة توازن وجوي في الميزانية، إضافة إلى اقتطاع مبلغ مخصّص من نفقات التسيير، لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار.² كما أكدّ المشرع على ضرورة أن تُرتَّب كل من نفقات التسيير والتجهيز في آن واحد، حسب الطبيعة، أو المصلحة، أو البرنامج، أو العملية خارج البرنامج.³

ثانياً: إيرادات التسيير: تتشكّل إيرادات الجماعات الإقليمية مجموع المداحيل التي تُحصّل عليها من مصادر مختلفة بهدف تغطية نفقاتها، ونمّيز في هذا الصدد بين نوعين من الإيرادات هي: إيرادات

1 - المادة 198 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - المادة 158 الفقرة 2 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

3 - المادة 159 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

النشاط الخاص المتأتية من الممتلكات الخاصة، وإيرادات النشاط العام ممثلة في الضرائب، الرسوم، الغرامات.¹

وتشتمل إيرادات قسم التسيير على ما يلي:

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لصالح البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- المساهمات ونتائج التسيير الممنوحة من الدولة، والصندوق المشترك للجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية.

- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها.

- ناتج ومداخيل أملاك البلدية.²

وبخصوص الموارد المالية المتعلقة بقسم التسيير بالنسبة للولاية، فإنها تتشكل من:
- التخصيصات.

- ناتج الجباية والرسوم.

- الإعانات ونتائج الهبات والوصايا.

- مداخيل ممتلكاتها.

- مداخيل ممتلكات الولاية.

- القروض.

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤدّيها الولاية.

- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية.

- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.³

1 - سوزي علي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000، ص: 85.

2 - المادة 195 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

3 - المادة 151 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

ثالثاً: قسم التجهيز والاستثمار: حيث يعمل هذا القسم على تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من الحفاظ على أموال البلدية العمومية منها والخاصة، المنقولة أو العقارية، عن طريق الاستهلاك أو الزيادة فيها عن طريق الاقتناءات أو الإنفاقات الجديدة.

كما يسمح من جهة أخرى بوضع خطة للتدفقات المالية، القروض، الإعانات، والهبات بينه وبين الأطراف الأخرى؛ حيث تبرز صلة وثيقة بين قسمي ميزانية البلدية يظهر من خلال التمويل الذاتي، أو ما يسمّى بالاقتطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي.¹

وفي ما يلي جدول يوضح مصادر قسم التجهيز والاستثمار بالنسبة للبلدية كالاتي:²

النفقات	الإيرادات
- الاقتطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير.	- الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي.
- حصة البلدية من الصندوق المشترك لدعم الجماعات المحلية.	- نفقات التجهيز العمومي.
- فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.	- نفقات المساهمة برأس المال على سبيل الاستثمار.
- إعانات الدولة في إطار برامج التنمية المحلية.	
- محاصيل القروض وتخصيصات الدولة والولاية.	
- المساهمات والمساعدات.	
- الهبات والوصايا.	

المصدر: من إعداد الطالب

جدير بالتدقيق أنّ مصادر تمويل البلديات وفقاً لما حدّده قانون البلدية والقوانين المكملّة له، تعتبر مصادر متنوّعة بما يكفي لسدّ حاجات هذه البلديات في إطار التنمية المحلية المستدامة، إلا أنّ وضعية

1 - شريف رحاني، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص: 41.

2 - المادة 195، 198 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

الكثير من البلديات اليوم بات يطغى عليها طابع العجز المالي، الشيء الذي أصبح يشكل هاجساً للسلطات المعنية، ويطرح عديد الإشكالات حوله.

الفرع الثاني

مرحلة إعداد وتحضير الميزانية المحلية

لقد منح المشرع الجزائري صلاحية إعداد ميزانية البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو من يتولى إعداد الميزانية الأولية، التي هي عبارة عن اقتراحات مستقبلية تتعلق بتسيير البلدية في السنة الموالية؛ حيث يقترح رئيس المجلس أغلفة مالية مخصصة لتسيير البلدية وتجهيزها،¹ ويساعده في إنجاز هذه المهمة الأمين العام للبلدية وبعض الموظفين في البلدية.²

ويُقصد بإعداد الميزانية مجموعة العمليات والمراحل التي يمرُّ بها مشروع الميزانية حتى يصبح قابلاً للتنفيذ، فتُعَدُّ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية؛ حيث ينبغي أن يراعى أثناء عملية إعداد الميزانية إتباع جملة الشروط والتعليمات التالية:³

- التعليمات والمقررات الصادرة من طرف وزارة الداخلية ومجلس الوزراء والمتعلقة بالميزانية المحلية.
- وضعية الموارد التي تتوفر عليها كل بلدية.
- يجب دراسة ومناقشة التقديرات المتعلقة بالنفقات والإيرادات قبل تقديمها إلى سلطة الوصاية.
- أن تكون هذه النفقات صحيحة ومبنية على أسس حقيقية على ما تحقَّق في السنوات الماضية.
- أن يكون ثمة توازن في الميزانية.
- أن يَطَّلِعَ رئيس المجلس الشعبي البلدي على الوثائق الضرورية والمتضمَّنة فتح الاعتماد، والحساب البريدي المنصرم.

1 - المادة 180 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - لقد سلف الذكر أن مشروع ميزانية البلدية يتم إعدادها من قبل الأمين العام للبلدية، وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين نجد أن نص المادة 180 من قانون البلدية قد أكد على قيام رئيس المجلس بهذه المهمة، ما يطرح تناقضاً بين النصين القانونيين.

3 - عمار شفشوفي، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، عنابة، الجزائر، 2006/2005، ص: 15-16.

أما بالنسبة لميزانية الولاية فيتم إعدادها من قبل الوالي؛ حيث يقوم بإعداد ميزانية أولية قبل بدء السنة المالية، وتتم موافقة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية، بناء على نتائج السنة المالية السابقة، وهذا بواسطة ميزانية إضافية؛¹ حيث تأخذ الاعتمادات المصوّت عليها بصفة منفردة وفي حالة الضرورة والاستعجال، اسم "الاعتمادات المفتوحة مسبقاً" قبل التصويت على الميزانية الإضافية، واسم "الترخيصات الخاصة" بعد التصويت على هذه الميزانية.²

ثمّ يُعرض مشروع ميزانية البلدية على اللجنة المكلفة بالشؤون المالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي قبل عرضه على هذا الأخير، لمناقشته والتصويت عليه علنياً، وينبغي أن يكون التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة التي تنطبق عليها هذه الميزانية، ويصوّت على الاعتمادات فصلاً فصلاً، بالنسبة للفرع الخاص بالتسيير، ومادة مادة بالنسبة للفرع الخاص بالتجهيز والاستثمار.³

أما بخصوص ميزانية الولاية، فيعود مسألة تحضيرها لمديرية الإدارة المحلية، واللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي، التي يُسند لها تحديد النفقات، وكذا تقدير الإيرادات، بناء على التنبؤات الجبائية التي تحصل عليها من طرف مصالح الضرائب الولائية.⁴

الفرع الثالث

مرحلة التصويت والمصادقة على الميزانية المحلية

إنّ ما يميّز الميزانية المحلية عن ميزانية الدولة، هو إقرار المشرع بوجود وشرط التوازن قبل المصادقة عليها، ولقد ورد التأكيد على هذا النصّ في المادة 183 من قانون البلدية 10-11، والمادة 161 من قانون الولاية.⁵

1 - المادة 160 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - المادة 164 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

3 - المادة 183 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

4 - المادة 163 من قانون الولاية 11-10، السالف الذكر.

5 - تنص المادة 183 من قانون البلدية 11-10 على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية، إذا لم تكن متوازنة، أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية". في حين نصت 161 من قانون الولاية على أنه: "يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوباً".

جدير بالبيان أنّ المشرع لم يكتفي بالتأكيد على شرط التوازن في ميزانية الجماعات المحلية فحسب، بل ذهب إلى إقرار جملة من الآليات الكفيلة بضبط وتنظيم إعادة التوازن للميزانية المحلية؛ حيث فرض تدخّل الوالي في حال قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية غير متوازنة، عبر إرجاعه لمداولة الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر يوماً⁽¹⁵⁾ التي تلي استلامها، من أجل عرضها على مداولة ثانية في غضون عشرة (10) أيام.

وفي حال قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت مرة أخرى على ميزانية البلدية غير المتوازنة، يوجه الوالي إعداراً إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، يُعذره بضرورة احترام الشّروط المنصوص عليها في المادة أعلاه، واتّخاذ ما يلزم لامتناع عجز الميزانية خلال أجل ثمانية أيام⁽⁰⁸⁾، وفي حال عدم قيامه بذلك، يقوم الوالي بضبط الميزانية تلقائياً¹ وهذه صورة لاستخدام الوالي لسلطته في الحلول محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

ويجب التصويت على الوثائق المتضمّنة ميزانية البلدية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوّت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنقذ فيها.³ إلا أنّ ثمة حالات قد يحدث فيها ما يحول دون مصادقة المجلس على الميزانية- كما هو الحال في قانون الولاية-، بسبب اختلال داخل المجلس، فإنّ الوالي يقوم استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي لدورة استثنائية غير عادية للمصادقة عليه، وفي حال عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يقوم الوالي بتبليغ الوزير المكلف بالداخلية لاتّخاذ ما يلزم من إجراءات لضبط الميزانية.⁴

أما الإجراء الأخير الذي تدخل من خلاله الميزانية المحلية حيّر التنفيذ، هو المصادقة الصريحة من طرف السلطة الوصية، فهي تشكل الإجراء الإلزامي الذي يُمكن السلطة الوصية من فرض رقابتها

1 - المادة 183 الفقرة 01، 02، 03، من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - طبقاً للمادة 101 و 102 من قانون البلدية، يمتلك الوالي سلطة الحلول محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بالتدابير المالية اللازمة، أو لتغطية النفقات الإجبارية للبلدية، فضلاً عن حالات أخرى للحلول.

3 - المادة 181 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

4 - المادة 168 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

على مضمون الميزانية، والتأكد من مدى احترام الجماعة المحلية عند صياغتها لمشروع الميزانية، لمبدأ توازن نفقاتها مع إيراداتها، دون أن يكون لهاته الأخيرة الحق في الطعن ضدّ قرارات السلطة الوصية.¹

فإذا ما تعلّق الأمر بميزانية البلدية، فإن السلطة المخولة بالمصادقة على ميزانيتها هي الوالي؛ وذلك إذا تعلّق الأمر بالبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 000 ن، ورئيس الدائرة إذا تعلّق الأمر بالبلدية التي يقل عدد سكانها عن 50 000 ن، وتكون هذه الميزانية مرفقة بمداولة المجلس، والتقرير الخاص بتقديم الميزانية، ودفتر الملاحظات الذي يحتوي على توضيح مضمون كل مادة؛ حيث يقوم الوالي أو رئيس الدائرة بالمصادقة على الميزانية، وذلك بعد دراستها والتحقّق من توازنها.²

أمّا بخصوص ميزانية الولاية، فإنّ السلطة المخوّلة بالمصادقة على ميزانيتها هي وزير الداخلية والجماعات المحلية؛ حيث يحوّل له اتخاذ ما يلزم من إجراءات بغرض رفض بعض النفقات، أو الموارد المقيّدة في الميزانية، أو تعديلها، كما يمكن لها فضلاً عن ذلك إضافة نفقات جديدة، شريطة أن تكون إلزامية بالنسبة للجماعة المحلية المعنية.³

يظهر من خلال ما سلف، تأكيد المشرع على ضرورة التوازن في ميزانية الجماعات الإقليمية، البلدية منها والولائية، ويتأتّى ذلك من خلال الدور الرقابي لسلطة الوصاية في المصادقة على ميزانية الجماعة الإقليمية، بل ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك؛ من خلال قيام الجهة الوصية بفرض إجراءات من شأنها إعادة التوازن للميزانية المحلية من تلقاء نفسها، وهذا يأتي لغرض حماية المال العام من التبديد والضياع، وكذا كثرة الأخطاء، والانحرافات، والتلاعب في الأعمال المنجزة؛ ممّا يعني أنّ حرية الجماعات الإقليمية في إدارة مواردها المالية، وصرفها للإنفاق العام ليست مطلقة، بل تعثرها قيود وضوابط تضبطها من سوء الاستغلال.⁴

1 - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص: 161.

2 - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص: 109.

3 - المادة 160 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

4 - عمر مرزوقي، شهيناز كشرود، آليات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، البلدية أمودجاً، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد الثالث عشر، جويلية، 2018، ص: 55.

الفرع الرابع

مرحلة تنفيذ الميزانية المحلية

تعدُّ مرحلة تنفيذ الميزانية المحلية من أهمِّ المراحل التي يبنى عليها المخطط التنموي المحلي؛ فمن خلالها يتجسّد الواقع المالي للجماعات المحلية، وتتمّ ترجمته من الواقع النظري إلى الواقع التطبيقي، الذي لا يمكن تطبيقه إلاّ من خلال آليات وقواعد محدّدة، وفق القوانين والتنظيمات، كما هو الشأن بالنسبة لإعداد الميزانية.¹

ويشرف على عملية تنفيذ الميزانية المحلية جهازان منفصلان، ومستقلّان عن بعضهما البعض عضويّاً ووظيفيّاً؛ بحيث يخضع تنفيذ الميزانية المحلية إلى قواعد المحاسبة العمومية، والتي تتركز على مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي، والامرّ بالصّرف؛ ويُعرّف هذا الأخير بأنه: "كلّ شخص يمكنه تمثيل الدولة بالنسبة للسلطة، أو المؤسسة العمومية التي يكون على رأسها، فيمكن القول أنّ الامرّ بالصّرف هو كل شخص مؤهّل قانوناً للقيام بالعمليات التالية:

- الإثبات والتصفية على مستوى الإيرادات.
- الالتزام والتصفية والامرّ بالصّرف، أو تحرير الحوالات بالنسبة للنفقات، ويكون الامرّ بالصّرف إمّا مُنتخباً أو معيناً.²

كما يُعرّف بأنّه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والجماعات المحلية، أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد، وتصفية دين الغير، أو قيمته، أو بتحصيل الإيرادات العامة، ويأمر بصّرف النفقات، وفي هذا الإطار يتحقّق من حقوق الهيئات العمومية.³

ويعتبر الامرّ بالصّرف على مستوى الجماعات الإقليمية، كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، والوالي بالنسبة للولاية؛ فهما المسؤولان عن إصدار الامرّ بالدفع لفائدة الدائنين،

1 - المادة 55 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.رقم: 35، الصادرة في: 15 غشت 1990.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 97-268، المؤرخ في 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الامرّين بالصّرف ومسؤولياتهم، ج.ر.رقم: 48، الصادرة في: 23 يوليو 1997.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 97-268، السالف الذكر.

وأوامر الإيرادات ضدّ المدنين، كما يمكنهما تفويض اختصاصاتهما في هذا المجال إلى أمرين آخرين بالصّرف.¹

وفي ما يلي نستعرض كلّ من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، والوالي، فيما يتعلق بصلاحياتهما في مجال الأمر بالصّرف.

أولاً: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصّرف: يُكلّف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصّرف، بما يلي:²

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها.
- تسيير إيرادات البلدية، وتحرير الأمر بالصّرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة.
- عقد الصفقات وإبرام عقد الإيجار.
- منح سندات المداخيل وحوالات الدفع.
- يقوم في نهاية كلّ سنة مالية بتحرير حالة متخلّفات الإيرادات والنفقات.
- يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.

ثانياً: دور الوالي كآمر بالصّرف على مستوى الولاية

يعتبر الوالي الأمر بالصّرف الرئيسي على مستوى الولاية؛ حيث يقوم بتسيير موارد الولاية، والإذن بإنفاقها، والقيام بمختلف العمليات الإدارية الخاصة بالنفقات، والأمر بتصفيتها ودفعها، وكذا تلك الخاصة بالإيرادات؛ من حيث إثباتها، وتصفيتها، والأمر بتحصيلها، كما يمكنه نقل الاعتمادات من باب إلى باب، بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي، الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة،³ ويتعيّن على الأمر بالصّرف على مستوى الولاية مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات، تمكّنه من التعرّف على:

- تقديرات الإيرادات والنفقات.

1 - راجع في ذلك المادة 03 من القانون 90-21، السالف الذكر.

2 - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص: 102.

3 - المادة 107 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

- الاعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق.

- الإيرادات والنفقات المنجزة.

ويتمثل الجهاز الثاني المتعلق بتنفيذ الميزانية المحلية في المحاسبين العموميين؛ حيث يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية، ويخضعون لسلطته، وعُرف هذا الأخير في القانون رقم 90-21، بأنه: "كل شخص يُعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية:¹

- تحصيل الإيرادات.

- دفع النفقات.

- ضمان حراسة الأموال، والقيم، والسندات، والأشياء، المواد المكلف بها وبحفظها.

- حركة حسابات الموجودات.

ويتمثل الأشخاص المكلفين بالقيام بقواعد المحاسبة العمومية على المستوى المحلي، في كل من المحاسب البلدي، وأمين خزينة الولاية بالنسبة للولاية.

1. دور المحاسب البلدي: يتولى المحاسب البلدي كمحاسب عمومي للبلدية، باستخلاص جميع مداخيل البلدية، ووفاء النفقات التي أصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أمراً بدفعها، فهو مُلزم في هذا السياق بحفظ وإدارة الأموال، والقيم البلدية، ويتولى على وجه الخصوص القيام بما يلي:²

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات، والهبات، والهدايا، والموارد الأخرى.

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضدّ المدينين المتأخرين عن التسديد.

- تسجيل أو تحديد الامتيازات أو الرهون.

2. دور أمين خزينة الولاية: يتولى أمين الخزينة الولائية على مستوى الولاية، بصفته محاسباً رئيسياً بالمهام التالية:¹

1 - المادة 33 من القانون 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.

2 - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص: 103.

- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيّرها.
- تداول الأموال، والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.
- تنفيذ الإجراءات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- يُكَلَّف بتوزيع المعاشات على المستوى المحلي.
- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون له.

المطلب الثالث

مصادر تمويل الميزانية المحلية

ثمة مصادر عديدة تهدف مباشرة إلى تمويل ميزانيات الجماعات الإقليمية، منها ما هو مُخصَّص لفائدة البلديات دون سواها، ومنها ما هو مشترك ما بين الجماعات الإقليمية والدولة، لذا فقد أولت النصوص القانونية فائق العناية للجباية المحلية، باعتبارها محرِّك التنمية المحلية.

و يُعرَّف التمويل المحلي بأنه: "كلّ الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة، لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات الإقليمية، بصورة تحقِّق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن، وتُعظِّم استقلالية الجماعات الإقليمية عن الحكومة المركزية، بهدف تنمية محلية منشودة"²؛ كما يُعرَّف أيضاً بأنه: "حجم الموارد المالية للمجالس المحلية، بقدر ما يتضمَّنه التشريع من مصادر إيرادات تخصَّص هذه المجالس، وأن تتناسب هذه الموارد مع الاختصاصات التي تمارسها، والمسؤوليات التي تضطلع بها"³. كما أنّ مصادر التمويل المحلي، يمكن أن تكون مصادر ذاتية، أو ما يصطلح عليها بمدخيل الجباية المحلية (الفرع الأول)، ويمكن أن تكون مصادر خارجية، تشترك فيها البلدية والولاية معاً (الفرع

1 - المرسوم التنفيذي 31-313، المتعلق بإجراءات المحاسبة العمومية، السالف الذكر.

2 - بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الرأشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 12، 13، ديسمبر، 2010، ص: 01.

3 - عادل محمد حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص: 82.

الثاني)، كما يكتسي صندوق دعم الجماعات المحلية طابعاً مهماً في تمويل عجزها ولو بنسب متفاوتة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

المصادر الذاتية لتمويل الجماعات الإقليمية

تتلخّص المصادر الذاتية لتمويل الجماعات الإقليمية في الجباية المحلية؛ حيث يقصد بها: "أن يكون للجماعات المحلية (البلديات والولايات) نظام جباية مخصّص، ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، ومُخصّص إيراداته وتوزع بحصص معينة فيما بينها".¹ وانطلاقاً من هذا المفهوم، ينبغي أن تتوفر في الجباية المحلية شروط، حتى تُحقّق المبتغى منها، وتتمثّل هذه الشروط في:²

- ينبغي أن يرتفع دخل الضريبة المحلية الفعّالة مع مرور الزمن، لكي يواكب النمو الطبيعي للتكاليف، ويلبّي الحاجة المتزايدة للخدمات العمومية المتزايدة.

- أن لا تكون كثيرة التأثير بالتقلّبات الدورية.

- أن تتوزّع على نحوٍ متساوٍ نسبياً بين السلطات المحلية.

- أن تمثّل تمثيلاً حقيقياً العلاقة بين المواطنين الذين يدفعون الضريبة، وأولئك المستفيدين منها.

- أن تكون تكاليف إدارة الضريبة المحلية زهيدة، أي أنّ ريعها يفوق تكاليفها الإدارية.

كما أنّ للجباية المحلية أسس ينبغي أن تقوم عليها، تتمثّل أساساً في اليقين، والملائمة، والعدالة؛ فأما اليقين فيتعلّق بمدى احترام الضوابط التي ترتبط مباشرة بتحصيل الضريبة، من حيث الفترة، والنمط، وحجم الدفع؛ كل هذا يجب أن يكون واضحاً ودقيقاً، سواء بالنسبة للمكلّف بالضريبة، أو لأيّ دافع آخر.³ وأما الملائمة فيقصد بها أن يتمّ دفع كلّ ضريبة ضمن ظروف خاصة، وملائمة

1 - زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الإستراتيجية والتنمية، العدد: الثالث، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2011، ص: 212.

2 - زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص: 113.

3 - محمد عباس محرز، المدخل إلى الجباية والضرائب، دار النشر I.T.C.I.S، الجزائر، 2010، ص: 20.

للمكّلف بدفعها، وأمّا العدالة فترمي إلى أن يشترك مواطنوا كلّ جهة في دفع ما عليهم من نفقات للحكومة، بما يتوافق مع قدراتهم التكليفية، وتناسباً مع دخلهم الذي يتمتعون به.¹

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ الجباية المحلية قد شهدت تطوراً ملحوظاً، خصوصاً مع بداية التسعينيات في القرن الماضي، يأتي ذلك تماشياً مع سلسلة الإصلاحات التي أُدخِلت على نظامها الجبائي؛ حيث تمّ توسيع الوعاء الضريبي، والفصل ما بين الضرائب العائدة للدولة، وتلك العائدة للجماعات الإقليمية، والشكل التالي يوضح أهمّ الإصلاحات الجبائية التي استُحدثت بموجب تعديل النظام الجبائي في الجزائر.

المصدر: زيومي نعيمة، سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص: 214.



1 - محمد عباس محرزوي، المرجع السابق، ص: 20.

أما بالنسبة لأهمّ الضرائب المخصّصة للجماعات المحلية، فتوزّع حسب الجدول التالي:

الضرائب المحصلة جزئياً لفائدة الجماعات المحلية	الضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية	الضرائب المحصلة لفائدة البلديات
أنواع الضرائب	- الرسم على القيمة المضافة. - الضريبة على الأملاك. - قسيمة السيارات	- الرسم على النشاط المهني. - الدفع الجزائي.
		- الرسم العقاري. - رسم التطهير. - الرسم على الذبح. - الرسم على الإقامة.

المصدر: زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص: 215.

نلاحظ من خلال استقراء معطيات الجدول أعلاه، أنّ الجباية المحلية موزّعة بحسب أصناف مختلفة، منها ما هو مخصّص لفائدة البلديات وحدها، ومنها ما تشترك فيه البلديات والولايات معاً، ومنها ما هو مشترك ما بين الجماعات المحلية والدولة، وعليه فالضرائب المخصّصة لصالح البلديات، من شأنها أن تساهم في زيادة تمويلها الذاتي، وتغطية نفقاتها الإجبارية.

وفي ما يلي سنقوم باستجلاء مفاهيم الجباية المحلية المتعلقة بكلّ قسم في هذا الجدول، كالتالي:

أولاً: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية:

وتتمثّل أساساً في الضريبة على النشاط المهني، والدفع الجزائي.

1. الضريبة على النشاط المهني: استُحدث هذا الرّسم بموجب الأمر 95-27، المتضمن قانون

المالية لسنة 1995؛ حيث حلّ محلّ الرسم على النشاط الصناعي *Tex Sue L'activité Industrielle Et Commercial*

و *Tex Sur L'activité Non Commercial*، ويعتبر الرسم على النشاط المهني من أهمّ مصادر الجباية المحلية، نظراً لوفرة

محصوله.¹

ويُفرض الرسم على النشاط المهني على رقم الأعمال الذي يحقّقه الممارسون لنشاط صناعي أو

تجاري، سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين، أو معنويين؛ ويجدّد معدّل الرسم على النشاط المهني بنسبة

¹ - رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2006، ص: 163.

02%، غير أنّ هذه النسبة ترفع إلى 03% فيما يخصّ رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات عبر الأنايب، موزعة كالتالي:

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.59%	1.30%	0.11%	02%
المعدل العام	0.88%	1.96%	0.16%	03%

المصدر: زيرومي نعيمة، المرجع السابق، ص: 216.

ويُستحق الرسم على النشاط المهني في الحالات التالية:¹

- الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة، الذين يمتلكون محلاً مهنيًا دائماً، ويمارسون أنشطة تخضع أرباحها للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح غير التجارية، ما عدا مداخيل الأشخاص الطبيعية الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنوية، أو الشركات التي تخضع للرسم.

- رقم أعمال يحققه المكلفون بالضريبة، الذين يمارسون نشاطاً خاضعاً للضريبة على الدخل الإجمالي، في صنف الأرباح الصناعية، والتجارية، أو الضريبة على أرباح الشركات.

2. الضريبة الجزافية الوحيدة: استُحدثت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007؛ حيث ألغت ضريبة الدفع الجزائي، تحتسب هذه الضريبة بفرض معدلين هما:²

- معدل 05% خاص بالأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع، والأشياء، والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم 5000.000 دج.

- معدل 12% خاص بالأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى، والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم 5000.000 دج.

40% للبلديات، و05% للولاية، و05% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1 - المادة 127 من الأمر رقم 95-27، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية، ج.ر.رقم: 82، الصادرة في 31 ديسمبر 1995.

2 - المادة 282 من القانون العضوي رقم 06-24، المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية، ج.ر.رقم: 05، الصادرة في 27 ديسمبر 2007؛ حيث نصت المادة 282 منه على أنه: "تؤسس ضريبة جزائية وحيدة، تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي".

ثانياً: الضرائب المحصلة جزئياً لفائدة الجماعات المحلية: وتتفرّع إلى الضريبة على القيمة

المضافة، والضريبة على الأملاك، وكذا قسيمة السيارات، نوجزها فيما يلي:

1. الرسم على القيمة المضافة: يُعرّف الرسم على القيمة المضافة على أنه: "الثروة الإضافية المنشأة في المؤسسة، باستعمال خدمات وموارد الغير؛ وذلك بالإضافة إلى وسائلها الخاصة".¹

دخل هذا الرسم حيز التنفيذ في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1992؛ حيث يعتبر من أهم الرسوم غير المباشرة، التي تُفرض على الاستهلاك النهائي، ويخصّ العمليات التي تكتسي طابعاً صناعياً، أو تجارياً، أو حرفياً، ويقع على عاتق المستهلك النهائي لا على المؤسسة، فهي تلعب دور الوسيط في تسديد الرسم إلى إدارة الضرائب، ويحتسب هذا الرسم على رقم الأعمال الصافي المسجّل في الفاتورة، والذي يبقى نهائياً لفائدة المؤسسة، ويوزع ناتج هذا الرسم كما يلي:²

الرسم على القيمة المضافة	الحصة العائدة للدولة	الحصة العائدة للبلدية	حصة المشترك للمجموع	الضرائب على القيمة المضافة	المجموع
العمليات المحققة في الداخل	80%	10%	10%	100	100
العمليات المحققة عند الاستيراد	85%	0%	15%	100	100

المصدر: زيرمي نعيمة، المرجع السابق، ص: 218.

2. الضريبة على الأملاك: يخضع لهذا النوع من الضرائب، الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون

الأملاك العقارية المبنية، والأموال المنقولة، وسفن النزهة، وخيول السباق، كما يعفى من هذه الضريبة

الأملاك المهنية، وحصص وأسهم الشركات، والأموال التي لا تزيد قيمتها عن 8000.000 دج.³

وتحدّد حصيلة توزيع الضريبة على الأملاك كما يلي:⁴

1 - حال نصر، عوادي مصطفى، جباية المؤسسة بين النظرية والتطبيق، مطبعة صخري، الوادي، الجزائر، 2010.2011، ص: 22.

2 - أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية، الجزائر، دون سنة النشر، ص: 133.

3 - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص: 173.

4 - قوانين جباية، المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، طبعة 2012، ص: 23.

- 60% لصالح ميزانية الدولة

- 20% لصالح ميزانية البلديات.

- 20% لصالح الصندوق الوطني لدعم السكن.

3. قسيمة السيارات: تُؤسَّس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر، ويقع عبئها على كل شخص

طبيعي أو معنوي، صاحب السيارة الخاضعة للضريبة، وتُحدَّد تعريفه القسيمة ابتداءً من سنة وضع

السيارة للسيير، ويوزَّع حاصل تعريفه القسيمة كالآتي:

- 80% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- 20% لصالح الدولة.

وتُسَدَّد تعريفه القسيمة من أول يناير إلى 31 منه، حسب المادة 303 من القانون الجبائي الجزائري،

ويمكن تمديد مدة التحصيل العادي للقسيمة بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.¹

ثالثاً: الضرائب المحصَّلة لفائدة البلديات

لقد خصَّصت القوانين الجبائية الجزائرية جملة من الضرائب والرسوم، التي تعود حصراً لصالح

البلديات دون سواها؛ وذلك في إطار استراتيجية الدولة في زيادة مصادر الجباية المحلية، وتنويعها،

ورفع قيمتها؛ وتتمثَّل هذه الضرائب والرسوم في: الرسم العقاري، ورسم التطهير، ورسم الذبح، ورسم

الإقامة.

1. الرسم العقاري: يمثل الرسم العقاري ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية، ويُؤسَّس هذا على

الممتلكات المبنية، وغير المبنية المتواجدة على التراب الوطني؛ فبالنسبة للملكيات المبنية، يحتسب الرسم

العقاري على أساس القيمة الإيجارية الجبائية، للمساحة المتواجدة فيها هذه الملكيات، وهي محددة

حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع (م²).²

1 - لقد تمَّ تعديل هذه المادة بموجب المادة 54 من القانون العضوي رقم 18-18، المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة

2019، ج.ر. رقم 79، الصادرة في 30 ديسمبر 2019.

2 - عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، تمويل البلديات في التشريع الجزائري، دراسة تقييمية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم

الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010، ص: 109.

أما فيما يتعلق بالملكيات غير المبنية، فإنّ الرسم العقاري يحتسب على أساس القيمة الجبائية للأراضي غير الزراعية، والهكتار بالنسبة للأراضي الزراعية، وتستفيد البلديات بنسبة 100% من عائدات هذا الرسم.¹

2. رسم التطهير: هو رسم سنوي لصالح البلديات، مقابل خدمات رفع القمامة، واستعمال شبكة تصريف المياه غير الصالحة للشرب؛ وذلك بموجب القانون 83-19، المتضمن قانون المالية لسنة 1984،² ويؤسّس رسم التطهير سنوياً على الملكيات المبنية والمتواجدة بالبلديات، والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامة؛ كما يؤسّس باسم المالك أو المنتفع، باعتبارهم المكلفين بهذا الرسم ويتحمّله المستأجر، الذي يكلف مع المالك بمبلغ هذا الرسم، ويُحدّد بموجب قانون المالية، ويخص المنازل والمحلات التجارية، وما شابه ذلك.³

تجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للمحل التجاري والصناعي، الذي ينتج فضلات تفوق الحالة العادية، فإنّ مبلغ الرسم يحدّد بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة هذا الأخير، ومصادقة السلطة الوصية؛ ويكون مبلغ الرسم محددًا كما يلي:⁴

- 500-1000 لكل منزل مستعمل للسكن.
- 1000-10000 لكل محل تجاري أو صناعي أو حرفي أو ما شابه ذلك.
- 5000-20.000 بالنسبة للأراضي المعدة والمخصصة للتخميم.
- 10.000-100.000 بالنسبة للمحلات التجارية أو الصناعية، التي تنتج فضلات أكثر مقارنة بما سبق ذكره.

1 - عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص: 110.

2 - القانون العضوي رقم 83-19، المؤرخ 18 ديسمبر 1983، المتضمن قانون المالية لسنة 1983، ج.ر.رقم: 55، الصادرة في 31 ديسمبر 1983.

3 - عايد عبد الكريم غريسي، بن سعيد محمد، هيكل ومردودية الجباية المحلية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد الثامن، جامعة معسكر، أبريل، 2016، ص: 58.

4 - عايد عبد الكريم غريسي، المرجع السابق، ص: 59.

3. رسم الذبائح: أنشئ هذا الرسم بموجب الأمر 69-107، المتضمن قانون المالية لسنة 1969،¹ وهو ضريبة غير مباشرة، تُقبض لفائدة البلديات التي تتوفر فيها مذابح، ويفرض على كل المنتجات الاستهلاكية، وهو رسم نوعي يقبض على كل كيلو غرام من اللحم بالنسبة للحيوانات المذبوحة (الماعز، البقر، الإبل، الخرفان...)، ويدفع هذا الرسم من قبل مالك اللحم وقت الذبح، كما يُفرض على اللحوم المستوردة.²

وقد خضعت رسوم الذبائح لمجموعة من التعديلات، مسّت بصفة خاصة معدّله، فحتى سنة 1993، كان المعدل 02 دج/كلغ، ثم سنة 1994 إلى 03 دج، إلى أن أصبح 05 دج؛ حيث يُخصّص منه 1.5 دج لفائدة صندوق تخصيص الخاص لحماية الصحة الحيوانية.

4. رسوم الحفلات والأفراح: تم تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 1966، لصالح البلديات التي يتم تنظيم الحفلات والأعراس على إقليمها، ودافعها هو المستفيد من رخصة إقامة الحفل أو العرس. يتمّ تحديد مبلغ الرسم ويدفع نقداً قبل بداية الاحتفال، لدى أمين خزانة البلدية، وبناءً على قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد مداولة المجلس، وموافقة السلطة الوصية، على النحو التالي:³

– 500 دج إلى 800 في اليوم الواحد عندما لا يتجاوز الاحتفال الساعة السابعة مساءً.

– 1000 دج إلى 1500، في اليوم الواحد عندما يتجاوز الاحتفال الساعة السابعة مساءً.

5. الرسوم الخاصة بالملصقات واللوحات الاشهارية

تأسست ضريبة خاصة على لوحات تحمل أسماء وعلامات مهنية، لصالح البلديات حسب قانون المالية لسنة 2000، وقد استخدم القانون معيارين فيما يتعلق بتثبيت التعريفات؛ وهي طبيعة العلامة أو اللوحة، والبعد المهني، وبالتالي يتحدد مبلغ الرسم وفقاً لهذين المعيارين كالتالي:⁴

1 – الأمر رقم 69-107، المؤرخ في 01 ديسمبر 1969، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.رقم: 110، الصادرة في 31 ديسمبر 1969.

2 – عايد عبد الكريم غريسي، المرجع السابق، ص: 59.

3 – الأمر رقم 65-320، المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج.ر.رقم: 108، الصادرة في 31 ديسمبر 1965.

4 – عايد عبد الكريم غريسي، المرجع السابق، ص: 59.

- ملصقات على ورق عادي مطبوعة أو مخطوطة 20 دج إلى 30 دج.

- ملصقات على الورق المحضرة، أو المحمية، بسعر 40 إلى 80 دج.

6. الرسوم الخاصة على التراخيص العقارية

وفقاً لأحكام المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000؛ فإنه لا يتم منح أية رخصة عقارية، إلاّ

بعد دفع مبلغ يمثل قيمة الرسم الخاص بتلك الرخصة مهما كان نوعها، وتخصّص عائداً كلياً لصالح

البلديات؛ كما يُحدّد هذا الرسم بحسب طبيعة العملية التي منح من أجلها، وهذا كالاتي:¹

- على رخصة البناء: من 1.875 دج إلى 50.000 دج، للمباني السكنية، أمّا تلك المتعلقة بغرض

تجاري أو صناعي، فتتراوح قيمة الرسم بين 50.000 دج إلى 150.000 دج.

- تراخيص الهدم: 300 دج لكل متر مربع من سطح كل مبنى يراد هدمه.

- شهادة المطابقة: تتراوح قيمتها من 1.000 دج إلى 12.000 دج، للمباني السكنية، أو المختلطة،

ويتراوح ما بين 6000 دج إلى 20.000 دج في حالة الاستخدام التجاري أو الصناعي.

7. الرسم على الإقامة: حيث يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية، ولا يملكون

فيها إقامة دائمة، ويتمّ حساب هذا الرسم عن كل شخص، ولكل يوم لا يقل عن 10 دج، ولا

يتعدى 20 دج لليوم الواحد، ويتمّ تحصيل هذا الرسم عن طريق أصحاب الفنادق، والمحلات المستعملة

لإيواء السياح، أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب.²

من الملاحظ أنّ قيمة هذه الرسوم لا تتّسم بالثبات، بل قد تشهد تغيّرات عديدة، وذلك تبعاً

لتغيّرات الظروف المالية للدولة، كما ينبغي الإشارة إلى أنّ المشرع هو من يضبط ويحدّد قيمة الرسوم

الخاصة بالتراخيص العقارية، ولم يترك مجال تحديدها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بالرغم من أنّها

1 - المادة 55 من القانون العضوي رقم 2000-02، المؤرخ في 27 يونيو 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.رقم: 37، الصادرة في 28 يونيو 2000.

2 - لسلوس مبارك، بربار نور الدين، التحفيزات الجبائية وإشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دراسات جبائية، العدد الأول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة علي لونيسسي، البلدة 02، ديسمبر، 2012، ص: 48.

تصبّ بشكل مباشر في فائدة البلدية، على خلاف بعض الرسوم التي سبق ذكرها، والتي تُوجّه كلياً لصالح البلديات.

الفرع الثاني

المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية

تعتبر الموارد المالية غير الجبائية، مصدراً بالغاً في الأهمية في تمويل الميزانيات المحلية، بل إنّ العديد من البلديات باتت تعتمد عليها بشكل رئيسي - نظراً لعجزها المالي الكبير - في تمويل وتغطية العجز الحاصل على مستوى الميزانية، أو لاعتبارات تتعلق بعدم كفاية الجباية المحلية في تمويل النفقات الإلزامية، وتتمثل هذه المصادر في القروض البنكية، الإعانات المالية، مداخيل ممتلكات البلدية، الهبات والوصايا، وفي ما يلي سنقوم باستيضاح مختلف هذه المصادر.

أولاً: القروض: وهي الأموال التي تحصل عليها الإدارة المحلية، عن طريق اللجوء إلى البنوك، أو المؤسسات المالية المتخصصة، مقابل تعهد البلدية برّد قيمة القرض، وفقاً للشروط المحددة في عقد القرض، على أن تُستخدم هذه القروض في تنمية المشاريع الاستثمارية، والتي تعجز ميزانيتها العادية في تغطية نفقاتها.¹ كما ينبغي أن يُبيّن عقد القرض المبلغ الأقصى له، ومدّة الاستهلاك، الفائدة، ونسبته القصوى.²

ثانياً: الإعانات الحكومية: وتشمل مختلف المساعدات المالية، والمشاريع التنموية المختلفة التي تقدّمها الدولة، أو الولاية، أو الصندوق المشترك لدعم الجماعات المحلية.

1. إعانات الدولة

تمنح الدولة إعانات مالية للبلدية في إطار تنفيذ برامج ومخطّطات تنموية، اقتصادية، واجتماعية، مختلفة، ودعم مختلف البرامج، مثل: المخطّط البلدي للتنمية، وبرنامج صندوق الجنوب، وبرنامج دعم

1 - بريق عمر، المرجع السابق، ص: 124.

2 - مرشد الجماعات المحلية، المديرية العامة للتكوين والإصلاح الإداري، مجلد رقم 01، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الشركة الوطنية للنشر، ص: 22.

الإنعاش الاقتصادي، والصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية...؛ كما تراعي الدولة عند تقديمها لهذه المساعدات ما يلي:¹

- عدم كفاية مداخيلها.
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية.
- التبعات المرتبطة بالتكفل بمجالات القوة القاهرة.
- نقص قيمة الإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار.

2. إعانات الولاية

تُقدّم الولاية باعتبارها السلطة الوصية على البلديات، إعانات مالية من ميزانيتها، وتُسجّل في قسم إيرادات الميزانية؛ وذلك لإنجاز وشراء الأثاث، وبناء مشاريع وأشياء مختلفة.

3. إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

هو مؤسسة مالية عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئت لخدمة الجماعات المحلية، وهي موضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية؛ وذلك بموجب المرسوم 86-266،² ولقد خصّص له المشرع حيزاً واسعاً من الضرائب والرسوم المحلية، والتي تقتطع من موارد الجماعات المحلية بموجب القانون، وكان الهدف من وراء إنشائه، هو الموازنة بين الجماعات المحلية الفقيرة، والجماعات المحلية الغنية، إضافة إلى مهام أخرى.³

وُجدت هذه المؤسسة لتتولى تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات، وطبقاً للمادة 211 من قانون البلدية، تتوفر البلدية بغية تجسيد التضامن بين البلديات على صندوقين:⁴

- الصندوق البلدي للتضامن.

1 - المادة 172 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

2 - المادة 01 من المرسوم 86-266، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج.ر.رقم: 45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986.

3 - لخضر عبيرات، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، العدد: 02، جامعة الأغواط، جوان، 2018، ص: 91.

4 - المادة 212 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

- صندوق الجماعات المحلية للضمان.

يضمّ الصندوق مجلساً للتوجيه، يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويضم 14 عضواً؛ 50% منتخبون، و50% معيّنون، وتمثل المهمة الرئيسية للصندوق، في تكريس التضامن المالي بين الجماعات المحلية؛ حيث يتولى ضمن هذا الإطار القيام بما يلي:¹

- تسيير صندوق التضامن الخاص بالجماعات المحلية.

- إعداد وإنجاز كل الدراسات والتحقيقات والأبحاث المتعلقة بترقية التجهيزات والاستثمارات المحلية.

- القيام بكل نشاطات التكوين والتأهيل لفائدة موظفي الإدارة المحلية، والمؤسسات، والمصالح العمومية المحلية.

- تشجيع أنشطة الإعلام، وتبادل الخبرات واللقاءات، لغرض ترقية الجماعات المحلية.

كما أقرّ المرسوم المنظم لصندوق دعم الجماعات المحلية، مساعدات مالية تتعلق حصراً بما يلي:²

● القروض الاستثنائية الممنوحة للجماعات المحلية في إطار مواجهة الكوارث أو الطوارئ، بغرض مساعدة هذه الأخيرة على مواجهة التزامات الإسعافات الأولية عند حدوث الكارثة، أو أيّ طارئ آخر.

● القروض الاستثنائية للتوازن، وتخصّص الجماعات المحلية التي تعاني أوضاعاً مالية عسيرة، وضمان التغطية الآلية للنفقات الإلزامية (الأجور والنفقات الملحقه).

4. مداخيل ممتلكات البلديات

تعتبر مداخيل ممتلكات البلديات من أهمّ الموارد الميزانية والمالية للجماعات المحلية، التي تهدف إلى رفع مداخيل تسييرها، وتتلخّص هذه الموارد في بيع المحاصيل، وحقوق كراء الواجهات العامة؛ لذلك فهي لا تقلّ أهمية عن الجباية العادية، وبالنظر إلى امتلاك البلدية للعديد من الأملاك العقارية منها: (المحلات التجارية، الحدائق، المذابح، الأسواق، الحمامات، ... إلخ).³

1 - زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، المرجع السابق، ص: 223.

2 - المرسوم رقم 86-266، المنظم لصندوق دعم الجماعات المحلية، السالف الذكر.

3 - المادة 170 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

5. الهبات والوصايا

حوّل القانون للبلديات حقّ قبول الوصايا والهبات، سواء بأعباء، أو شروط، أو تخصيص، وذلك بعد الموافقة المسبقة للوالي، أو للوزير المكلف بالداخلية.

من خلال ما سلف بيانه يتبيّن لنا تعدّد وتنوّع الموارد والمصادر الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، وهذا إن دلّ على شيء، فإنّما يدلّ على نية السلطة المركزية في محاولة تعزيز استقلالية الجماعات الإقليمية من ناحية تغطية موادها المالية اللازمة، وهذا فضلاً عن التنوّع الكثيف للتّصوص القانونية، وكذا تعدّد الهيئات المتدخّلة في تثبيت وتحصيل هذه الموارد.

و لكن بالرغم من ذلك، ما زالت أغلب البلديات تعاني من تفاقم ظاهرة العجز في تحصيل الموارد المالية الكافية؛ و لعلّ السّبب في ذلك راجع بحسب الدّارسين إلى ثلاثة عوامل، الأول مرتبط بالنمو السريع لنفقات ميزانية البلدية، والثاني متعلّق بضعف الموارد المالية للبلديات، وأسباب متعلقة بضعف التّأطير، وسوء التسيير للجماعات الإقليمية،¹ الأمر الذي يُقيي إشكالية انتفاء أيّ استقلال مالي لهذه الجماعات الإقليمية، دون الأخذ بعين الاعتبار مسألة حرية المبادرة للجماعات الإقليمية في وضع بعض الاستراتيجيات الوطنية، لأجل رفع حصص البلدية من بعض الضرائب الوطنية (الضريبة على النشاط المهني، الضريبة الجزافية...)، وترك المبادرة للجماعات الإقليمية في وضع آلية لوضع أوعية ضريبية جديدة.

1 - شريف إسماعيل، إشكالية الجباية المحلية في تمويل البلديات والجماعات المحلية، الواقع الرهان التحديات، مجلة دراسات جبائية، العدد: الثالث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة علي لونيسسي، البلدة، 2012، ص: 35.

المبحث الثاني

آليات تامين مصادر التمويل المحلي والرقابة عليها

لقد حظيت الجباية المحلية - ولا تزال - باهتمام بليغ من قبل السلطة المركزية، نظراً لدورها الرئيسي في تفعيل التنمية المحلية وترقيتها، إلا أن كل هذه الجهود المنصبة في هذا المجال لم تحل دون العجز المالي المتواصل للعديد من البلديات؛ الأمر الذي حصر دور البلدية في كثير من الأحيان في الوظيفة الإدارية فقط، مما حدا بالسلطة المركزية للتفكير في آليات جديدة، والمساهمة في استحداث منظومة جبائية تساير الوضع الاقتصادي الراهن للبلاد؛ من خلال مساهمة الجماعات الإقليمية في زيادة الاستثمار المحلي، وكذا تنشيط سبل تفعيل الجباية المحلية؛ عبر استحداث مجموعة من الآليات المختلفة لزيادتها وتأمينها.

إلا أن منح الجماعات الإقليمية فُرصاً مثلى للقيام بهذه المهمة، لا يعني خروجها عن نطاق الرقابة، الذي يبقى ضرورياً ومصاحباً لكل مراحل إقرارها وتحصيلها؛ بل ينبغي للرقابة - عبر مختلف أقيمتها - أن تأخذ مجراها المناسب، حفاظاً على ترشيد إنفاق المال العام، وهذا ما سنقوم باستجلائه في هذا المبحث؛ حيث سنتولى تفصيل تبيان الأسباب التي ساهمت بشكل مباشر في عجز الجباية المحلية وفشلها في تحقيق التنمية المحلية (المطلب الأول)، ثم استجلاء مختلف الآليات والسبل لتأمين وتفعيل الجباية المحلية (المطلب الثاني)، يليها أوجه الرقابة على الجباية المحلية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

أسباب عجز الجباية المحلية

ثمة عوامل عديدة تتشابك وتتداخل، ساهمت بشكل مباشر في ضعف الجباية المحلية، وتزايد مديونية الجماعات الإقليمية للدولة، هذه العوامل منها ما له علاقة بتسيير الإيرادات المحلية وعدم توازنها مع الإنفاق، ومنها ما له علاقة بضعف تأطير وتكوين المنتخب المحلي في كثير من الأحيان، وهي عوامل داخلية بحتة (الفرع الأول)، ومنها ماله علاقة بعلاقة السلطة المركزية بالجماعات الإقليمية، فيما يتعلق بجوانب توزيع الرسوم والضرائب بين الدولة وهذه الأخيرة. (الفرع الثاني).

الفرع الأول

العوامل الداخلية لعجز الجباية المحلية

إنّ المتتبع لمسار الجباية المحلية يلاحظ أنها تتسم ببعض الضعف؛ الأمر الذي ينعكس سلباً على آفاق التنمية المحلية، وفي ما يلي سنستجلي أهمّ العوامل المباشرة والمؤثرة في ضعف الجباية المحلية، كالاتي:

أولاً: ضعف الموارد المالية المحلية

يكن ضعف الموارد المالية المحلية، في عدم مشاركة الجماعات الإقليمية للدولة ومساهمتها بأيّ شكل من الأشكال، في وضع وإنشاء موارد مالية جبائية جديدة، بالشكل الذي يلائم طبيعة النشاط الاقتصادي فيها؛ باعتبار أنّ مسألة تحديد هذه المصادر الجبائية، هو اختصاص حصري للمشرع لا غير، وإذا كان لهذا الإجراء مزية تكمن في توحيد النظام الجبائي الوطني، إلا أنّ ذلك يخلف آثاراً سلبية، خاصة على البلديات الفقيرة؛ حيث أنّ هذه الأخيرة لا يمكنها الاستفادة من الشيء الكثير من الجباية الضريبية، وبالتالي لا يمكنها الاعتماد على نفسها، الأمر الذي يقيها في حاجة ملحة لدعم الدولة وعالة عليها.¹ ولعل هذا الضعف مردّه الأسباب التالية:

1. **تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة:** إنّ الإطار المنهجي الذي تنتهجه الدولة في فرض الضرائب، وتحصيلها، وتقرير نسبها، وكذا الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية عليها، جعل من البلدية فاقدة للسيطرة على التحكّم في ماليتها؛ هذا فضلاً عن أنّ جميع الضرائب المنتجة والثابتة ذات القيمة الكبيرة، تحظى الدولة بالحظّ الأوفر منها، أما تلك الضرائب غير المنتجة فتُمنح للبلدية.²
2. **تهميش البلدية لأموالها العمومية:** إنّ إهمال العديد من البلديات لممتلكاتها، أدّى إلى ضياع الكثير من هذه الممتلكات، نتيجة عدم الاهتمام المتزايد بها، وبالتالي ضياع موارد مالية كانت ستساهم بشكل فعّال في التنمية المحلية للبلدية.

1 - بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص: 104.

2 - JEAN CATHELIN, La Fiscalité Des Collectivités Locales, Armand Colin, Paris, 1990, p 08.

3. عدم الاستغلال للمصالح والمرافق البلدية: وهذا راجع إلى سوء إدارة البلدية لبعض مرافقها العامة، مما يؤدي إلى ضعف في تحصيل مواردها المالية، كما أنّ عدم مراجعة أسعار الإيجار، فأقم من مشكلة ضعف مداخيل كرائها.¹

ثانياً: ضعف التأطير وسوء إدارة الجماعات الإقليمية

يعدّ ضعف التأطير المحلي من بين أبرز العقبات التي تشكّل عائقاً كؤوداً أمام التنمية المحلية، فانعدام المؤهلات العلمية، والكفاءات في بعض المنتخبين المحليين، جعل من استغلال الموارد المالية للجماعة الإقليمية أمراً معقداً، وعليه فإنّ المورد البشري هو رأس الأمر في البداية الصحيحة والمنطقية لأيّ تنمية محلية، لذا ينبغي أن يخضع انتخاب أعضاء المجالس المحلية إلى معايير علمية ومهنية، تضمن لمسيّري الجماعات الإقليمية تحقيق أهداف التنمية المستدامة.² وهذا ما لم يعمل المشرع على معالجته في قانون الانتخابات.

ثالثاً: عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال

إنّ سوء التقديرات التي تقوم الجماعات الإقليمية بوضعها مطّلع كلّ سنة مالية، غالباً ما قد تُسيء التقدير، الأمر الذي ينتج عنه ما يلي:³

- تضخيم تقديرات البلدية باستعمال تقديرات جزافية، والتركيز على نتائج السنة المنصرمة، دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير العوامل الاقتصادية، وهو ما يؤدي إلى التفاوت بين تقديرات الميزانية.
- عدم القيام بالدراسات القبلية، ودراسات الجدوى للمشاريع المراد إنجازها، مما يؤدي إلى تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع بشكل غير دقيق؛ الأمر يدفعها إلى تحمّل أعباء مالية إضافية، قد تؤثر بشكل سيّئ على الاعتمادات المالية لها، وبالتالي نكون أمام إنفاق موارد مالية ضخمة، دون تحقيق المنافع والأهداف التنموية المسطرة.

1 - بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص: 105.

2 - جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية، البلدية الولاية، دار الخلدونية، الجزائر، دون سنة النشر، ص: 09.

3 - شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص مالية نقود وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البلدة، 2009/2008، ص: 172.

الفرع الثاني

الأسباب الخارجية لعجز الجباية المحلية

ثمّة أسباب خارجية وجيهة، ساهمة بشكل مباشر في ضعف الجباية المحلية، وحدّت من قدرتها على القيام بالتزاماتها اتجاه التنمية المحلية وإنشاء الثروة، ومن جملتها نورد ما يلي:

أولاً: التقسيم الإداري لإقليم الدولة

إنّ تطوّر عدد البلديات المتصاعد منذ 1962، إلى غاية آخر تقسيم إداري بموجب القانون 84-09، المؤرخ في 04 فبراير 1984؛¹ حيث ارتقى هذا الأخير بعدد البلديات في الجزائر إلى 1541 بلدية، وقد ساهم هذا التقسيم في ضعف الجباية المحلية لهذه البلديات، من خلال ما يلي:²

- تركيز المشرع في تقسيمه للإقليم على المناحي الإدارية؛ من خلال تكريس مبدأ تقريب الإدارة من المواطن، ومبادئ اللامركزية الإدارية، دون مراعاة الاعتبارات الاقتصادية والمالية؛ حيث أنّ بعض هذه البلديات المستحدثة بموجب هذا التقسيم، لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي أو تجاري مُدِرٌّ للمداخيل الجبائية، ممّا فاقم من نسبة عدد البلديات العاجزة سنوياً.

- ظهور بلديات صغيرة ذات طابع ريفي، لا تسمح وسائلها المتاحة بإحداث فارق تنموي كبير؛ بحيث نجد أنّه من بين 837 بلدية جديدة، هناك 19 بلدية فقط تُدرج مقرّاتها العامة ضمن البلديات الحضرية، أي أنّ 89.2% منها ذات طابع ريفي.

ثانياً: تمركز الجباية في يد السلطة المركزية

إنّ تمركز وعاء الضرائب وتحصيلها، مُسنَدٌ بموجب الدستور الجزائري إلى السلطة التشريعية،³ والسلطة التنفيذية من خلال النصوص المكملّة لهاته القوانين، ووفقاً لقواعد قانون المالية السنوي، ومن

¹ - القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فبراير 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.رقم: 06، الصادرة في 07 فبراير 1984.

² - Taibe, Fiscalité Ressources et Des Parties Régionales en Algérie, La Revue de (C.E.N.A.P) N: 12, Alger, 1998, P: 51.

³ - نصت المادة 140 المطة 12 من التعديل الدستوري 16-01 على أنه: (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها) .

هنا فإن البلدية لا تملك شيئاً في تحديد الوعاء الضريبي ونسبته، وهذا ما يؤكد تبعية الحماية المحلية للسلطة المركزية.

كما يعاني نظامنا الضريبي من عدّة اختلالات ونقائص أثّرت بشكل ملحوظ على الحماية المحلية، وذلك يبرز من خلال:¹

- إنّ عدم استقرار التشريع الضريبي، أدّى في كثير من الأحيان إلى غموض الوعاء الضريبي بسبب تعدّد القوانين، والزيادة في نسبة التهرب الضريبي، نظراً لانعدام الثقة في هذا النظام.

- ضعف منتوج ضرائب الجماعات الإقليمية، باعتبار أنّ الدولة هي المستحوذة على القسط الأكبر من التحصيل الضريبي، وهذا ما يشي بعدم اعتماد معايير موضوعية في توزيع الحصص الجبائية.

- ضعف الرقابة الضريبية.

- سوء إدارة النفقات العامة، الذي يؤدّي بالأفراد إلى الشعور بعدم جدوى إنفاق هذه الأموال، وتبديدها في أوجه لا تعود بالنفع عليهم، وهذا ما يُعدّ دافعاً قوياً للتهرب الضريبي، و لعلّ هذا مردّه نقص الكوادر البشرية المؤهّلة والتمكّنة في فنّ الإدارة والتسيير المالي والإداري، فضلاً عن ضعف الجهاز الإداري، الذي يعود إلى النقص في المعلومات والبيانات المالية.

- إنّ الإعانات التي تقدّمها الحكومة المركزية للسلطة المحلية، تتضمّن بعض الشروط التي تحدّ بطبيعتها من استقلالية وحرية الجماعات الإقليمية في المبادرة والتصرّف، ومن ناحية أخرى تؤدّي إلى قيام نوع من الإدارة المشتركة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، ممّا يضعها تحت سيطرة الحكومة المركزية.²

ثالثاً: زيادة الاعتماد على حكومة الإدارة المركزية

إنّ تضاؤل نسبة الحماية المحلية، بالتأكيد يدفع الجماعات الإقليمية إلى انتهاج سُبُل شتى لتغطية نفقاتها الضّرورية، ومن هذه السُّبُل اللجوء إلى التمويل غير المباشر، كإعانات المالية الممنوحة لها في شكل قروض مختلفة؛ سواء تلك المُقدّمة من قِبَل صندوق دعم الجماعات المحلية، أو تلك التي تكون

1 - ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة للنشر، الجزائر، 2004، ص: 11.

2 - لخضر عيبر، أهمية الحماية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص: 93.

في شكل اقتراض من البنوك العمومية، وهذا ما يجعل استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر على المحكّ، بفعل التزايد المستمرّ في الاعتماد على الإدارة المركزية- خصوصاً من النواحي المالية-، وفي ظلّ غياب أيّ مبادرة محلية لزيادة التمويل المحلي.

المطلب الثاني

آليات تفعيل مالية الجماعات الإقليمية

إنّ الجباية المحلية في الوقت الرّاهن، هي في أمسّ الحاجة إلى إعادة صياغتها وتحسينها، بما يتماشى وطبيعة الظروف السياسية، والاقتصادية، والمالية للبلاد، لكي تُحقّق الأهداف المسطّرة لها، ونظراً لكون الجماعات الإقليمية عموماً والبلدية خصوصاً، تشكل الخلية القاعدية للامركزية الإدارية، وجب تجسيد هذا الأمر واقعياً وعملياً (الفرع الأول)، كما يجب تأهيل المورد البشري قبل كلّ شيء؛ لضمان بداية صحيحة لأيّ تنمية، وإعطاء نوع من المرونة في إرساء دعائم التحفيزات المالية للجماعات الإقليمية عبر منحها حرية المبادرة في إنشاء مواردها المالية، مع تخفيف بعض الآليات الرقابية التي كبحت جماح أيّ استقلال حقيقي للجماعات الإقليمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

آليات التفعيل الإدارية

إنّ الإصلاح الإداري المحلي، بات من الضروريات الملحة التي يجب الانطلاق فيها لتجسيد الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية؛ فمناط نجاح كلّ مشروع تنموي، هو حسن الإدارة والتسيير المالي، وهذا ما تفتقر إليه العديد من بلدياتنا اليوم، لذا نقترح بعض الحلول لتجاوز هذه العقبات، ونذكر منها:

أولاً: ترسيم مبادئ اللامركزية الإدارية الفعلية

لقد سبق البيان أنّ اللامركزية الإدارية تُعدّ من دعائم الحكم الراشد، فلا يمكن وصف إدارة حكم ما بالرشاد، إلّا إذا كان يُفعل مبادئ اللامركزية في التسيير العمومي، وفي إشراك المواطنين في صنع القرار، وكلّ هذا لا يتمّ إلّا بوجود هيئات منتخبة ذات صلاحيات كاملة ومستقلّة، كي تمارس الدور

المنوط بها، وكل ما تجسّدت هذه الأفكار وتبلورت واقعياً وعملياً، كان ذلك مؤشراً قوياً على علو شأن الإدارة المحلية، وازدياد دورها وفعاليتها في النظام الإداري للدولة، وهذا يتوقف على إرادة المشرع، وفلسفة الدولة في تطوير استقلالية الجماعات الإقليمية.¹

ومن هنا يمكن القول أنّ اللامركزية الإدارية تحتاج إلى إعادة تكريس جديّ وفعليّ، لأنها السبيل الأمثل لتحقيق استقلالية فعلية للجماعات الإقليمية، على أن تبقى هذه الأخيرة متفاوتة من حيث الاستقلالية، فكلّما كانت البلدية أكثر قدرة على تمويل مشاريعها التنموية ذاتياً، كانت أكثر استقلالية، وكلّما حدث العكس بقيت هذه البلديات رهينة سلطة الوصاية.

ثانياً: مشاركة المجتمع المدني وإرساء مبدأ الشفافية

يبدو جلياً أنّ الدولة بدأت تتجه بخطوات حثيثة نحو إرساء الديمقراطية التشاركية، لا سيما على المستوى المحلي، باعتباره يشكّل القاعدة المثلى لمكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية،² ولهذا كان التركيز على المجتمع المدني، باعتباره الحلقة الأبرز في مجال تفعيل الديمقراطية التشاركية؛ عبر ما يقدمه من اقتراحات، ومبادرات للمجالس المنتخبة، باعتباره الصّوت المعبر عن المواطن واحتياجاته. إنّ تعاون المجتمع المدني مع الجماعات الإقليمية، من شأنه أن يعزّز دورهما وتأثيرهما في التنمية الاقتصادية؛ فمن خلالها يمكن للمواطن التعبير عن رأيه في كلّ الأعمال والقرارات الصّادرة عن السلطة المحلية، وكذا تقديم كلّ الخدمات بهدف تسيير شؤون الإدارة، عن طريق الجمعيات التي ترافق الجماعات الإقليمية في كلّ القضايا.³

ومن ثمّ فإنّ تفعيل الحقيقي للامركزية، يرمي إلى إشراك الشعب في تسيير شؤونه المحلية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يساعد على تعلّم المواطنين لسياسة صالحة هذا من جهة، ومن جهة أخرى

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

2 - نصت المادة 11 من قانون البلدية 10-11 على أنه: (يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل الوسائل لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية).

3 - يُعرّف المجتمع المدني بأنه: "عبارة عن مؤسسات تنظم المواطنين، تجمعهم اهتمامات مشتركة، تصبّ جلها في خدمة الصالح العام، والمنفعة العامة للمجتمع، وهي هيئات تعمل في ميادين مختلفة، وباستقلال عن مؤسسات الدولة". أشارت إليه: (غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010، ص:

فإنّ النجاعة في التسيير لا يمكن إرساؤها في ظلّ حكم محلي منغلق على ذاته، بل يستلزم الأمر حسن الإصغاء إلى انشغالات المواطنين، واكتساب شرعية القرارات والتصرّفات؛ من خلال رضا المواطنين بها،¹ ومن هنا كان الاستقلال المحلي ضرورة ملحة ونسبية في آنٍ معاً، ومتعلّق ببنية الدولة المتأثّرة بعوامل عدّة: عوامل تقنية متعلقة بمدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والإقليم، وعوامل سياسية، متعلقة ببسط اللامركزية وتطبيقها، وعوامل مالية، متعلقة بتوزيع الأعباء المالية بين الدولة، والجماعات الإقليمية، لصالح هذه أو تلك.²

أمّا مبدأ الشفافية في التسيير المحلي، فيقصد به: "حرية تدفّق المعلومات بأوسع مفاهيمها؛ أي توفير المعلومات، والعمل بطريقة منفتحة، تمكّن أصحاب الشّأن من العمل بأسلوب منفتح، والحصول على المعطيات الضرورية للحفاظ على مصالحهم، واتّخاذ القرارات المناسبة في الزمن المناسب، واكتشاف الأخطاء".³

ويُعدّ مؤشّر الشفافية اليوم، من أهمّ دعائم التنمية الشّاملة والمستدامة، ومن أهمّ مبادئ الحكم الراشد، ليس فقط فيما يخصّ قواعد وآليات تسيير الأجهزة المحلية؛ بل وفيما يخصّ تسيير الأجهزة المركزية، والهيئات الوطنية المستقلة أيضاً، وهذا بما يُرسّخ قيم النزاهة، ويعطي أريحية للمواطن في التعامل الجدّي مع الإدارة؛ كما يساهم مبدأ الشفافية في تحريك قنوات الرقابة الشعبية بجميع أنواعها، فهو يُمكنّ المواطن من معرفة القرارات الإدارية المتخذة،⁴ ورصد مختلف الأخطاء، والسلوكيات السلبية، وقد يحرك هذه النمط من الرقابة قنوات رقابة أخرى.⁵

¹ - LAHCENE SERIAK, Décentralisation et Animation Des Collectivités Locales, E.N.A.G édition, Alger, 1998, p: 43.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 194.

³ - مليكة بوضيف، الإدارة بالشفافية طريق للتنمية والإصلاح الإداري، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني: "إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، يومي: 12، 13 ديسمبر 2010، ص: 41 وما يليها.

⁴ - لقد أرسى قانون البلدية والولاية، مجالاً لحق الإطلاع على الوثائق والقرارات الإدارية، ومبدأ الشفافية، وهو يعكس توجّهاً واضحاً من قِبل المشرع لتثبيت هذا المسعى؛ فهذه المادة 14 من قانون البلدية 10-11، نصت على أنه: "يمكن لأي شخص الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات البلدية، والحصول على نسخة منها على نفقته"، وتقابلها المادة 31 و 32 من قانون الولاية 07-12.

⁵ - عمار بوضيف، المرجع السابق، ص: 164.

تقتضي الشفافية أيضاً، أن يكون أداء المسير للمال العام (الأمْر بالصَّرْف L'ordonnateur، وفق أطر وإجراءات واضحة في صرفه للمال العام، ولتجسيد هذا المسعى وجب تكريس مبدأ المساءلة، كميّار يلتزم به كل عون أمر بالصَّرْف في المال العام؛ ويتحقّق مبدأ المساءلة، بتقديم المتصرّف بالمال العام حصيلة سنوية للميزانية التي تحصّل عليها بداية كل سنة، وكيفية بنود إنفاق هذه الميزانية، مع ذكره للنتائج المحقّقة، ولا يتجلّى ذلك إلاّ بتحقيق عنصر "الفعالية" في الأداء والإدارة.¹

ثالثاً: مراجعة علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية

إنّ منح الجماعات الإقليمية صلاحيات واسعة، مقابل رقابة وصائية مشدّدة، وموارد مالية ضعيفة، لا تغطّي حجم المسؤوليات الملقاة على عاتقها؛ لا يعني تكريساً لمبدأ اللامركزية الإدارية؛ لذلك فالدولة مطالبة بالتخلّي عن القيادة المفرطة، والتكفّل برسم ملامح الاستراتيجية العامة للتنمية، وفق منظور تكاملي، يفرضه منطق التعاون والشراكة مع الجماعات الإقليمية.

ولذلك فإنّ المسعى الأمثل للامركزية، يكمن في نقل سلطة المبادرة و اتّخاذ القرار، موازاة مع تعزيز الصلاحيات وتوسيعها، لتشمل مختلف الأنشطة الإدارية التي تتكفّل بها حالياً الإدارة المركزية، وهذه الأخيرة يجب أن تركز على المناحي الاستراتيجية الكبرى، عن طريق التفكير، التخطيط، المراقبة، التقييم... إلخ.²

رابعاً: تطوير أساليب الإدارة والتسيير

لقد أصبح فنّ الإدارة والتسيير منذ زمن علماء قائماً بذاته، كما أنّ ثمة مدارس عليا متخصصة فُتحت في تكوين المسيرين، ومن العلماء المعاصرين في هذا المجال من ألف الكثير في فنّ الإدارة، بل إنّ للإدارة هندسة خاصة، سميت: "بالهندرة" أي هندسة الإدارة، وأول ما ظهرت الهندرة في بداية التسعينات (1992)، من طرف الكاتبين الأمريكيين "جيمس شامبي" و"مايكل هامر"؛ حينما أطلقا على كتابيهما الشهير "هندرة المنظّمات".³

1 - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق، ص: 11.

2 - محمد الصغير بعلبي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص: 09.

3 - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق، ص: 09.

وثمة أساليب مختلفة لتسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، نصّت عليها نصوص قانوني البلدية والولاية؛ فهناك الاستغلال المباشر، وهو الطريقة التقليدية في إدارة وتسيير المرفق العام (المادة 151 ق.ب)، والمادة (142 ق.و)؛ حيث يمكن لهاتين الهيئتين، استغلال المرافق التابعة لها بصفة مباشرة.¹ كما أنّ هناك طرقاً أخرى غير مباشرة، منها: التأجير، الامتياز، الشراكة العمومية الخاصة؛ حيث يمكن للهيئات الإقليمية أن تُنشئ مؤسسات عمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي من أجل تسيير مصالحها.²

جدير بالإشارة إلى أنّ ثمة برامج جدّ متطورة، ينبغي على الدولة والجماعات الإقليمية استحداثها؛ وذلك بالنظر للدور الإيجابي الذي تساهم فيه، من خلال عقلنة الاختيارات العمومية، ودراسة المشاريع المبرمجة، وإمكانية تنفيذها بحسب الأولوية، ومدى تحقيقها للتائج المسطرة.

خامساً: تطوير وتأهيل الإطارات البشرية

إنّ الرّهان الأكبر الذي يعتري الجماعات الإقليمية، هو ضعف المسيرّ المحلي؛ إذ أنّه في معظم الأحيان ما تبدّد الكثير من الأموال، وتُعرقل العديد من المشاريع بسبب ضعف التسيير، الذي ينبغي أن يحظى ببالغ الاهتمام من طرف الجهة الوصية (وخصوصاً إذا ما تحدثنا عن المنتخب المحلي). وإذا كان التعيين لولاية الجمهورية من صلاحية رئيس الجمهورية، وبموجب مرسوم رئاسي، وانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية من قبل الشعب، لم يحققا طموحات المواطن، فمن المنطقي والواجب أن يُصحح أسلوب التعيين والانتخاب؛ إذ ينبغي أن يخضع الاثنان إلى معايير علمية ومهنية، تضمن مسيرّ الجماعات الإقليمية تحقيق أهداف الإدارة والتسيير.³

كما ينبغي على الجهة الوصية أيضاً، ترك المبادرة للمنتخب المحلي، بغية وضع الخطط، بما يتماشى مع طبيعة وخصوصية كلّ جماعة إقليمية، والعمل على رفع نسبة التأطير - والذي يشهد نقصاً

1 - تنصّ المادة 151 من قانون البلدية 10-11، على أنه: "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر". وهو الشيء ذاته بالنسبة للولاية.

2 - لتفاصيل أكثر راجع المادتين: 153، 155 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

3 - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق، ص: 09.

كبيراً- باستمرار، وخصوصاً على مستوى المصالح المالية؛ بحيث لا تتجاوز نسبته 1% من إجمالي الموظفين¹.

ومن بين الآليات المحققة للتنمية المحلية، والتي ينبغي على الدولة الالتزام بها، هي مسألة الأجور والرتواتب المناسبة؛ بغية إنزال الكفاءات من أعلى الهرم، وإقناعها بتسيير شؤون الجماهير، ومعالجة مشاكلها؛ ومن ثمّ يتحتمّ على القائمين على هذا الجانب، إعادة النظر في الأجور المعتمدة حالياً، واستبدالها بما يضمن استقطاب المؤهلات البشرية، وهذا ما دأبت الدول المتقدمة على تجسيده؛ من خلال ربط الأجور بجزء ثابت، وآخر متغيّر، مع ربط الأخير بتحقيق الأهداف والقيمة المضافة، والتعامل مع الواقع السلبي (السكن، البطالة...)؛ من خلال إيجاد الحلول المناسبة له، وهذا يُعدّ حافظاً قوياً لجذب الكفاءات في الإدارة والتسيير.²

الفرع الثاني

الآليات المالية لثمين ميزانية الجماعات الإقليمية

إنّ الحماية المحلية تتسم بطابع الاستمرارية والتحديث، ولذا كان لزاماً على الدولة والجماعات الإقليمية، اعتماد سياسة استراتيجية تطوير وتحديث مستمرّ؛ تُقرّ جملة من الآليات التي تستهدف إنشاء بنك معلومات مشترك بينهما، قصد النهوض بثمين وتفعيل الموارد المالية للجماعات الإقليمية-خاصة ذات الدخل الضعيف-، ولإنجاح مسعى تحقيق التنمية الشامل؛ تعيّن انتهاج جملة من الآليات، منها:

أولاً: محاربة الغش الجبائي وتفعيل أدوات التحصيل

1 - مرزاق عيسى، معوقات تسيير الجماعات المحلية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد: 14، جامعة باتنة، الجزائر، جوان، 2006، ص: 201، 202.

2 - جمال الدين مغوفل، المرجع السابق، ص: 32.

إنّ الجهود المبذولة من قبل الدولة، في مجال محاربة الغش الضريبي باءت معظمها بالفشل؛¹ لأنّ أيّ مسعى في هذا المجال، ينبغي أن ينطلق من خلال دراسة واقعية، مبنية على معطيات تُؤسّس عليها منطلقات مكافحة التهرب الضريبي؛ وذلك من خلال إشراك الجماعات الإقليمية في عملية التحصيل الضريبي، وانتهاج سياسة فاعلة في مجال تخفيف دور المكلف بالضريبة، وهذا لن يُكتب له النجاح؛ إلاّ بعد معالجة الاختلالات التي أدّت إلى التهرب الضريبي، وردّ أواصر الثقة بين المكلف بالضريبة والإدارة، وهذا يتأتى من خلال:

1. **تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف بالضريبة:** فالإدارة ينبغي عليها أن تسعى إلى تخفيف حدّة التوتّر بينها وبين المكلف بالضريبة؛ وذلك من خلال كسب ثقة المكلف، والسّعي لنشر الوعي الضريبي، مع إتباع سياسة إعلامية رشيدة، وتحسين سلوك الموظّفين الجبائيين اتجاه المكلف بالضريبة.²
2. **إعادة هيكلة التوزيع الضريبي بين الدولة والجماعات الإقليمية:** إنّ النظام الجبائي في الجزائر، يقوم على أساس أنّ الدولة هي التي تتولى جمع الضرائب ثم إعادة توزيعها، فمنها ما يعود نتائجها إلى الدولة، ومنها ما يُوجّه إلى الجماعات الإقليمية، ومنها ما يُشترك فيهما الاثنان معاً؛ إلاّ أنّ الملاحظ في هذا السياق هو عدم التوازن في المداخل الضريبية، فالجزء المنتج منها، يذهب إلى خزينة الدولة؛ في حين أنّ ما تبقى يُوزّع بين الجماعات الإقليمية، وهذه الأخيرة لا تتمتع بأيّ حرية في تحديد الوعاء الضريبي، أو فرض ضرائب معينة، ماعدا بعض الرسوم التي تفرضها بموجب مداولة (كرسوم الحفلات، الإقامة...)، وتبقى رهينة موافقة سلطة الوصايا.³

ثانياً: دعم الاستثمار المالي المحلي

يُعدّ هذا الجانب محطّ اهتمام بليغ من طرف الدولة، باعتباره يساهم في تعزيز استقلالية وتنمية المالية المحلية؛ فضلاً عن كونه أداة فعّالة في فتح مجال الاستثمار وترقيته، بما يحقّق نموّاً اقتصادياً سريعاً،

1 - يُعرّف الغش الضريبي بأنه: "استعمال طرق احتيالية للتملص، أو محاولة التملص كلياً أو جزئياً من وعاء الضريبة، أو من تصفية، أو من دفع الضرائب أو الرسوم المفروضة". أشار إليه: مهداوي عبد القادر، الآليات القانونية والاتفاقية لمكافحة التهرب الضريبي الدولي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثاني عشر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015، ص: 03.

2 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 30-31.

3 - لخضر عبيرات، المرجع السابق، ص: 94.

بفعل تراكم الثروات، وتوفير مناصب العمل، ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين شتى، منها الاستثمار المالي في الأسواق المالية؛ إلا أنّ هذا النوع من الاستثمار لم تحظ فرص نجاحه في الجزائر بالنجاح، بفعل نقص الخبرات والتجارب في هذا المجال، فضلاً عن ضعف القطاع المصرفي.

ويمكن هذا النوع من الاستثمار الجماعة المحلية، من الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين أو خواص؛ وذلك في إطار مشروع تُحدّد فيه حقوق وواجبات كلّ طرف في عقد الشراكة، وبناء على دفتر الشروط، كما يمكنها إنشاء شركة تكون هي المسؤولة فيها عن كافة المخاطر والأعباء، أو في شكل تساهمي بين مجموعة من البلديات، وتكون حينئذ كلّ جماعة مسؤولة عن حصّتها في الشركة.¹

ثالثاً: تطوير فعالية النظام الجبائي المحلي

إنّ النظام الجبائي هو من الموارد المهمّة في ميزانية الجماعات الإقليمية، ولذا وجب تحسين مناخ التحصيل الجبائي؛ عبر تبسيط الإجراءات الإدارية المتبعة في عملية التحصيل، وكذا إعادة صياغة التشريع الضريبي بشكل واضح، بعيداً عن كل ضبابية في مضمونه، ووضع آليات تحصيل محكمة وفعّالة، وتطوير أساليبها، فضلاً عن مكافحة الغشّ والتهرب الضريبي، وتطبيق إجراءات ردعية للحدّ منها. ومن بين الأمور التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار، هو منح الجماعات المحلية دور وسلطات واسعة في إدارة ميزانياتها؛ بحيث تكون لها ميزانيات مستقلة يتمّ إعدادها واعتمادها على المستوى المحلي، ومنح سلطات أكبر للقيادات المحلية، بما يُمكنّها من التنقّل بين بنود الموازنة؛ ومن ثمّ زيادة رشادة الموارد المالية المخصّصة للمشاريع المختلفة.²

رابعاً: تحديث وسائل المالية المحلية

¹ - بن لدغم فتحي، بن عمر عبد الحق، شليل عبد اللطيف، الإصلاحات المالية للجماعات المحلية، وآفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي، حول: المالية العمومية للجماعات المحلية، واقع، إصلاح، تطلعات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، المنعقد يومي: 19، 20 سبتمبر، 2012، ص: 17.

² - لخضر عيبرات، المرجع السابق، ص: 94.

إنّ الجماعات الإقليمية في رهننا الحالي، بحاجة إلى وضع خُطط، وبلورت رؤية نقدية شاملة، من قبل الهيئة الوصية؛ قصد تحديث أساليب تطوير التمويل المحلي، بالشكل الذي يؤدي إلى زيادة مفعول ونشاط التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية، ووفقاً لبرنامج محدّد كآليّ:¹

- تطوير قدرات الإدخال المحلية التي بإمكانها تمويل برامج التنمية المحلية.

- مسح ديون البلديات اتجاه الدولة.

- تطهير السياق التضخمي الحالي للجماعات الإقليمية.

خامساً: فرض الرقابة الصارمة على المال العام

إنّ ظاهرة هدر المال العام، باتت تشكّل المظهر السائد في تسييره؛ وذلك لأسباب متعلقة بعدم تفعيل النصوص القانونية التي تحثُّ على الوقاية من الفساد ومكافحته والحدّ منه، الأمر الذي أضحي يشكّل تحدياً خطيراً يمسّ الأموال العمومية؛ والوضع يتطلّب في هذا المنحى اتخاذ مجموعة من الآليات والتدابير الوقائية والردعية، بغية تجنّب هذه الظاهرة، التي قوّضت التوازن المالي للعديد من الجماعات الإقليمية، ومن جملتها على سبيل المثال:²

- إعادة تفعيل دور مجلس المحاسبة، باعتباره المؤسسة الدستورية المكلفة بالرقابة على الأموال العمومية، وإعطائه مجالاً لتشديد الرقابة على المالية المحلية بواسطة أعوان من خارج الولاية.

- التأكد من أنّ تنفيذ الميزانية يسير وفقاً لقواعدها القانونية، بغية المحافظة على الأموال العامة، وحمايتها من كلّ تبذير أو سوء استعمال، في مجال الإنفاق أو الإيرادات.

- كشف الاختلاسات والتزوير، والأخطاء الفنية، وكلّ ما يتنافى وقواعد المحاسبة العمومية.

- العمل على تطوير العمل بمبدأ المساءلة، باعتباره الأداة الفعّالة في كشف الانحرافات، التي تحدث على مستوى تسيير الأموال العمومية، وهي ضمانة ضدّ أيّ انفلات في هذا المجال.

1 - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص: 66.

2 - محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2007، ص: 173.

سادساً: دور المتدخلين المحليين في تعزيز القدرات المالية للجماعات الإقليمية

إنّ تطوير القدرات المالية للجماعات الإقليمية، يستدعي دوراً فعّالاً من طرف المتدخلين المحليين؛ وذلك بغية الاستغلال الأمثل للموارد العقارية لها، وكلّ ملك عمومي، وإعادة تعزيز القيمة الإيجارية لأملاك الجماعات الإقليمية المنتجة،¹ والتي لم يجرى على تغيير قيمتها الإيجارية أكثر من ثلاث سنوات، وكذا تشخيص الأوضاع المالية، ووضع خطة عمل لتعزيز التسيير المالي للميزانية.²

سابعاً: العقود المحلية للنّجاعة

يتمّ إبرام هذا النوع من العقود، بين الجماعة الإقليمية من جهة، ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وممثلين آخرين من جهات أخرى؛ وهم ممثل عن الإدارة المركزية، وممثل عن المجلس الوطني للتخطيط، وممثل عن أحد البنوك، كبنك التنمية الفلاحية على سبيل المثال، ويهدف هذا العقد إلى إعادة تأهيل الجماعة الإقليمية؛ وذلك عبر القيام بتشخيص واقعها الحالي، واقتراح مسارات تصحيحية لهذا الواقع على المدى المتوسط، بحيث تسمح لها بتحسين قدراتها في مجال التسيير، والتحكّم في جميع الإشكالات التي تعترى سبيلها؛ وذلك على مستويين إجرائيين:³

1. الإجراء الداخلي: من خلال تحسين قدرات الجماعة الإقليمية، في مجال التحكّم في تنظيم تسيير الموارد البشرية والمادية.
2. الإجراء الخارجي: من خلال تدعيم الرّؤى بمساعدات مالية، سواء من قبل الدولة، أو البنوك الأخرى.

¹ - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص: 04.

² - في مجال تعزيز هذا الجانب، فقد أوصت تعليمية وزارية تحت رقم: 2143، المؤرخة في 11 أكتوبر 2015، للسيد وزير الداخلية والجماعات المحلية؛ حيث أورد فيها: "لقد حان الوقت للترشيد والعقلانية في التسيير، وليس للتقشف وتقييد الميزانية، وهذه التعليمات تكون بمثابة الخط التوجيهي لخطة عمل الجماعات الإقليمية".

³ - رحمان موسى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية، والتنمية المحلية، مداخلة في إطار الملتقى الدولي: "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي: 11-12، ديسمبر، 2016، ص: 02، 04.

المطلب الثالث

الآليات الرقابية على ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر

إنّ الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية، باتت تشكّل أساس كلّ انطلاقة جدّية في عملية الإصلاح المالي للدولة، وهذا ما بات يُؤرِّق بال السلطات المعنية في هذا الخِصْم؛ إذ أنّ المساهم الرئيسي، والعامل الأبرز في كلّ المشاكل المالية المحلية وعيوب التسيير؛ مرُدّها إما إلى انعدام الأطر الرقابية الواجبة التطبيق، أو إلى انعدام الجدوى من هذه الرقابة (يعني انعدام فاعليتها)؛ وهذا ما يجعلنا أمام كمّ هائل من الإشكالات، حول مدى وجود أموال عمومية لدى الجماعات الإقليمية، ورقابة مالية ينبغي أن تساهم في الحدّ الأدنى في الاستغلال الأمثل لهذه الأموال؛ وذلك عبر مرافقة الأئقنية الرقابية لسبُل تنفيذ الميزانيات المحلية، وهو ما سنعمل على استجلائه في هذا السياق، حيث سننطلق من بيان مفهوم الرقابة المالية (الفرع الأول)، ثمّ الولوج إلى آلياتها الداخلية (الفرع الثاني)، يليها الآليات الخارجية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مفهوم الرقابة المالية

لقد وردت معانٍ كثيرة للرقابة، منها اللُّغوي، والاصطلاحي، حيث عُرِّفت لعة بأنّها: الحراسة والرعاية، راقب الشّيء: أي حرسه، وراقب القوم هو حارسهم، كما وردت بمعنى الإشراف: أي أشرف وعلا، المرقب والمرقبة: هو المكان الذي يرتفع عليه الرقيب، فنقول ارتقب المكان، إذا علا وأشرف، وقد تعني الانتظار.¹

أما المفاهيم الاصطلاحية، فتبرز عدة تعريفات مختلفة للرقابة، منها من عرفها بأنّها: "حق دستوري، يُحوّل لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللاّزمة، لإنجاح مشروع الخطة".

1 - جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، الطبعة الأولى، الجزء السادس، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص: 199.

ويُعرفها "هنري فايول" بأنها: "التحقق من أنّ التنفيذ يتمّ طبقاً للخطة المقررة، والتعليمات الصادرة، والمبادئ المعتمدة، فهي عملية اكتشاف ما إذا كان كل شيء يسير وفق الخطط الموضوعة؛ وذلك لغرض الكشف عن ما يوجد هناك من نقط الضعف والأخطاء، وعلاجها وتفادي تكرارها".¹

أما بالنسبة للمشروع الجزائري، فلم يُقَمّ ببسط مفهوم واضح للرقابة المالية، في التشريع المتعلق بالحاسبة العمومية، كغيره من التشريعات، بل اقتصر على سرد آلياتها وأساليبها.

من خلال هذه المفاهيم، نستنتج فيما يلي أهمية الرقابة المالية، والتي تحقّق بالدرجة الأولى أهداف الدولة الكبرى، وهي:²

- تهدف الرقابة إلى التأكد من أنّ تنفيذ الميزانية يسير طبقاً لما أقرّه القانون، بغية المحافظة على الأموال العامة، وحمايتها من كل تبذير، أو سوء استعمال، في مجال الإنفاق العام والإيرادات العامة.
- تُمكن عملية الرقابة من جرد الكشف عن الانحرافات والمشاكل العملية، لتشمل جوانب متعلقة بتقييم الآثار والنتائج، وتطوير الأداء الفكري والتنظيمي، بشكل يضمن حسن سير الأعمال بفعالية وجودة كبيرين.
- تضمن الرقابة استقامة ونزاهة الموظّفين، والتأكد من سلامة قيامهم بمهامهم بكلّ أمانة وإخلاص.
- تعتبر من أهمّ أركان الإدارة المالية، التي تقوم على متابعة وتنفيذ الخطط، وقياس وتحليل النتائج الفعلية، بالمقارنة مع الخطط وما تتضمّنه من أهداف، وسياسات، وبرامج... إلخ.
- تعتبر من أنجع الأساليب لاكتشاف المهارات، والقدرات المتميّزة، والمتفوّقين في مهامهم؛ وذلك من خلال متابعة التقارير التي تُقدّم للإدارة العليا، وهذا بغية تحفيز المبدعين ومكافأهم.
- تعتبر بمثابة صمّام أمانٍ للإدارة العليا، إذ تكفل وتضمن استمرارية العمل بصورة جيّدة، وحسب الخطط المرسومة.

1 - محمد عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الثالثة، الاسكندرية للكتاب، مصر، 2006، ص: 17.

2 - محمود حسين الوادي، المرجع السابق، ص: 173.

الفرع الثاني

الآليات الداخلية للرقابة المالية على الجماعات الإقليمية

تُعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها: "نشاط تقييمي مستقلّ داخل المنظمة الإدارية، من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى، بهدف خدمة الإدارة"¹، وبالتالي فهي رقابة تتمّ داخل السلطة التنفيذية ذاتها، ورقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ، كما تجدر الإشارة إلى أنّ الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية على ميزانية البلدية، تكمن في: رقابة المراقب المالي، والمحاسب العمومي، ورقابة السلطة الوصية.

أولاً: رقابة المراقب المالي

يُعرف المراقب المالي بأنه: "الموظف الذي يقوم بعملية التدقيق وتقدم تقرير يُبدي فيه رأيه حول القوائم المالية للمشروع"²، ويتمّ تعيينه بموجب من وزير المالية من بين الرُتب التالية:³

- رؤساء المفتشين المحليين للميزانية الذين لهم خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحليين المركزيين للميزانية الذين لهم خمس سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحليين الرئيسيين للميزانية الذين لهم سبع سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة.
- المفتشين المحليين للميزانية، والمتصرفين الذين يثبتون عشر سنوات من الخدمة الفعلية بالإدارة.

للمراقب المالي مهام متعدّدة، منها دوره في مجال الرقابة المالية، ودور إعلامي، ودور استشاري متعلّق بإبداء آرائه في شفافية تسيير الأموال العامة.⁴

1. في مجال دوره الرقابي

1 - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص: 134.

2 - عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2009، ص: 90.

3 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في: 21 نوفمبر 2011، المتضمن مصالح المراقبة المالية، ج.ر. رقم: 64، الصادرة في: 27 نوفمبر 2011.

4 - المادتين 02، 04 من المرسوم التنفيذي 11-381، السالف الذكر.

تكمّن وسيلة المراقب المالي في حِصَم الرقابة على المالية المحلية، في منح التأشيرة القانونية للعديد من القرارات التي يتخذها الأمر بالصَّرْف (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، والتأكُّد من مدى مطابقتها للقوانين، وتُمنَح هذه التأشيرة بصدد القرارات التالية:¹

- مشاريع الجداول الاسمية التي تُعدُّ عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع قرارات التعيين والترسيم التي تخصُّ الحياة المهنية، ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تُعدُّ عند فتح الاعتمادات، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- كل مشروع مدعم بسندات الطلب، والفاتورة الشكلية، والكشوف، أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المحدد لإبرام الصفقات العمومية.
- كل مشروع يتضمن مخصصات ميزانية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- التزامات نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.

2. في مجال دوره الإعلامي

ينحصر دور المراقب المالي في هذا الحِصَم، في تقديم حصيلة في شكل تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية عند نهاية كل سنة؛ حيث يُطلعه فيها على كافة المعطيات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات، والنقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية، وظروف تنفيذها، وكل الاقتراحات المقدمّة من قبّله، في مجال تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية.²

3. في مجال دوره الاستشاري

1 - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 92-114، المنظم الرقابة السابقة التي يلتزم بها المراقب المالي، ج.ر.رقم: 67، الصادرة في: 19 نوفمبر 2009.

2 - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 09-374، السالف الذكر.

يتجلى دور المراقب المالي في هذا الخضم، في تقديم آرائه الاستشارية لدى الوزارة المعنية، حول المشاكل والصعوبات التي اعترت سبيل أداء مهامه، واقتراح كل حلٍّ من شأنه المساهمة في تذليل الصعوبات المالية، والإدارية منها¹ على وجه الخصوص.

ثانياً: رقابة المحاسب العمومي: (أمين خزينة البلدية)

لقد سلف لنا البيان تقديم تعريف للمحاسب العمومي، حسب ما بيّنه قانون المحاسبة العمومية 21-90، وهو كل شخص يُعيّن قانوناً في الهيئة التي يعمل بها.² وتعتبر رقابة المحاسب العمومي رقابة شرعية أثناء تنفيذ النفقة، وتتجلى رقابة المحاسب العمومي وفق ما نصّت عليه المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية 21-90، في ما يلي:³

- التأكد من مدى مطابقة الأمر بالدفع مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، لذا يلتزم كل أمر بالصرف بإرسال قرار تعيينه، ونسخة من إمضائه للمحاسب العمومي، حتى يتسنى له مطابقتها مع الإمضاء الموجود على الأمر بالصرف.
- يراقب المحاسب العمومي عملية تصفية النفقات، وهي من المراحل الإدارية التي يختصّ بها الأمر بالصرف؛ ومن خلالها يتم التأكد من أداء الخدمة.
- يراقب توفر الاعتمادات، أي وجود الاعتماد المالي المناسب للأمر بالنفقة.
- يراقب آجال الديون المحددة قانوناً.
- إعداد حساب التسيير قبل قفل السنة المالية في 31 ديسمبر، وإيداعه لدى كتابة الضبط بمجلس المحاسبة، في أجل أقصاه ثلاثين (30) جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة.

1 - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 09-374، السالف الذكر.

2 - المادة 33 من القانون 21-90، المتعلق بالمحاسبة العمومية، السالف الذكر.

3 - المادة 36 من القانون 21-90، السالف الذكر.

- إجراء محاسبة تتعلق بالقيم المنقولة والمستندات التي تُعدّ شهرياً، والمشملة على مقدار المبالغ التي أنفقت، مقارنة مع الاعتمادات المحلية في الموازنة.¹

ثالثاً: رقابة سلطة الوصاية

تعتبر رقابة سلطة الوصاية، ممثلة في الوالي، باعتباره ممثل السلطة الوصية على المجالس الشعبية البلدية بأوجهها الثلاثة: (التصديق، الإلغاء، الحلول)، رقابة ذات طابع إداري؛ حيث يتوقّف عليها تنفيذ الميزانية المحلية، حسب ما أكّده المادة 57 من قانون البلدية² 10-11، فعندما ترفع المداولة الخاصة بتنفيذ الميزانية، دون أن يصادق الوالي خلال ثلاثين (30) يوماً من تاريخ إيداعها لدى الوالي، حسب ما وضّحته المادة 58 من قانون البلدية 10-11؛ حيث نصت على أنه: "عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال أجل ثلاثين يوماً، من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها".³

فعند التصويت على الميزانية المحلية المتوازنة من قبل المجلس الشعبي البلدي، ورفض سلطة الوصاية التصديق عليها، جاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الطعن في هذا القرار، أمام الجهة القضائية المختصة.⁴

أما الوجه الآخر من أوجه رقابة الوصاية، فيكمن في رقابة الإلغاء؛ حيث يمكن للوالي إلغاء المداولة المتعلقة بالميزانية، إذا كانت غير مطابقة للقوانين والتنظيمات،⁵ ويكون قرار الوالي في هذه الحالة محلاً للطعن فيه بالإلغاء (دعوى تجاوز السلطة)، من قِبَل المجلس الشعبي البلدي ممثلاً في رئيسه، أمام الجهة القضائية المختصة.⁶

1 - المادة 02، 03، من المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22 جانفي 1996، المتضمن انتقاليات الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر.رقم: 06، الصادرة في: 24 جانفي 1996.

2 - نصت المادة 57 من قانون البلدية 10-11، على أنه: "لا تُنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي: الميزانيات والحسابات...".

3 - المادة 58 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

4 - المادة 61 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

5 - المادة 59 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

6 - المادة 61 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

وأما الوجه الثالث، فيتعلق بأخطر الآليات التي وضعها القانون بيد الوالي، ألا وهي الحلول؛ والذي يقصد به: "قيام سلطة الوصاية، بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً، محلّ الجهة اللامركزية، لتنفيذ بعض التزاماتها التي تُعنى بها، بسبب عجز أو إهمال".¹ وهي الحالة التي أُكِّدت عليها المادة 102 من قانون البلدية 10-11، بقولها: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، يحول دون التصويت على الميزانية، فإنّ الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها".² وهو ما يعطي دلالة جليّة بأنّ من إحدى حالات تدخّل سلطة الوصاية عن طريق الحلول، هي حالتين: حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة؛ حيث يُقدّم الوالي إعداراً لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة عدم تقيّده بتلك التوجيهات، يحلّ محله للقيام بذلك.³

أما الحالة الثانية، فهي حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية المحلية، حينها يتعيّن على رئيس المجلس اتخاذ ما يلزم لامتناع ذلك العجز، وفي حالة تقاعسه عن القيام بذلك، جاز للوالي القيام بما يغطي ذلك العجز، وضمان الميزانية الإضافية.⁴

الفرع الثاني

الرقابة الخارجية على المالية المحلية

إنّ للرقابة الخارجية على المالية المحلية، الدور الأمثل في الحفاظ على هذه الموارد المالية من الفساد، وتتبع مصادر تمويل هذه الموارد، وكيفيات إنفاقها، حسب ما هو منصوص عليه في القوانين والتنظيمات؛ وهذا الأمر موكل بحسب الدستور إلى مؤسسات دستورية، وهي عبارة عن أجهزة تتولى الرقابة على المال العام، بغية تفادي ضياعها على نحو غير مشروع، ومن بين أبرز هذه المؤسسات الدستورية، مجلس المحاسبة، والمفتشية المالية العامة، وفي ما يلي سنتولى تفصيل كلّ منهما على النحو التالي:

1 - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، والنشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص 47.

2 - المادة 102 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

3 - المادة 183 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

4 - المادة 184 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

أولاً: رقابة مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة حسب نصّ المادة 192 من التعديل الدستوري الأخير: "مؤسسة رقابية، وتتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، ويكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة، والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة"¹.

تتمثل أهداف رقابة مجلس المحاسبة في الحفاظ على ثلاثة عناصر وهي:²

- الالتزام بتقديم الحسابات، وتطوير النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية.
- تشجيع الاستعمال المنظم والصّارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
- مكافحة جميع مظاهر الغش، والممارسات غير القانونية، والتي تشكّل تقصيراً في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة.

وتعتبر مهام مجلس المحاسبة ذات طبيعة إدارية وقضائية مزدوجة، فقد منحه المشرع مهاماً متعدّدة تقتصر منها على ذكر مجالات اختصاصه فيما يشمل الجماعات الإقليمية وهي:

- تقديم الحساب الإداري للأمر بالصّرف، طبقاً لنصّ المادة 63 من الأمر 95-20، المتعلّق بمجلس المحاسبة، في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوماً من السنة الموالية، للسنة المنقضية.³
- تقديم حساب التسيير لميزانية البلدية من طرف المحاسب العمومي، في أجل 30 جوان كحدّ أقصى للسنة الموالية للميزانية المقفلة، لدى أمانة ضبط مجلس المحاسبة، كما يلتزم بالمستندات الثبوتية لحساب التسيير، ويضعها تحت تصرّف المجلس إذا ألزمه بها.⁴

1 - لتفاصيل أكثر راجع المادة 192 من التعديل الدستوري 2016، السالف الذكر.

2 - المادة 02 من الأمر رقم: 10-02، المؤرخ في: 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم: 95-20، المؤرخ في: 26 أوت 2010، والمتضمن مجلس المحاسبة، ج.ر.رقم: 50، الصادرة في: 01 سبتمبر 2010.

3 - المادة 63 من الأمر رقم 95-20، السالف الذكر.

4 - المادة 60 من الأمر رقم 95-20، السالف الذكر.

- يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية، وبهذه الصّفة يقيم شروط استعمال هذه الهيئات، والمصالح، والوسائل المادية، والأموال العمومية، وتسييرها على مستوى الفاعلية، والنجاعة، والاقتصاد.
- يُقيّم مجلس المحاسبة قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود الآليات والإجراءات الرقابية الداخلية الموثّقة، ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.¹
- كما يصدر مجلس المحاسبة قرارات ذات طبيعة قضائية، في مجالات متعلقة بخرق قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية؛ أي في حالة الخرق الصّريح للأحكام التشريعية، أو التنظيمية؛ حيث يمكن للمجلس في هذا الإطار أن يعاقب على:²
- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات..،
- عدم الالتزام بالنفقات دون توفّر الاعتمادات، أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
- استعمال الاعتمادات التي تمنحها الدولة، والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية لأهداف غير التي مُنحت من أجلها.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصّفة، أو السلطة، أو خرق القواعد المطبّقة في مجال الرقابة القبلية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية؛ من أجل إخفاء تجاوز حاصل في الاعتمادات، أو تغيير للتخصيص الأصلي للالتزامات، أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- التسيير الخفي للأموال، والقيم والوسائل، والأموال العامة.
- أعمال التسيير التي تُخلّ بقواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينصّ عليها قانون الصفقات العمومية.
- تقديم وثائق مُزيّفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة.³

1 - المادة 69 من الأمر 95-20، السالف الذكر.

2 - المادة 87 من الأمر 95-20، السالف الذكر.

3 - تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة في هذا الإطار، قابلة للطعن فيها عن طريق التماس إعادة النظر، ويُقدّم الطعن إلى الجهة مصدرة القرار، أو عن طريق الاستئناف؛ حيث تنظر في هذا الطعن غرف مجلس المحاسبة مجتمعة، باستثناء الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن، ويقدم هذا الطعن في أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار؛ كما يكون الطعن أيضاً عن طريق النقض أمام مجلس الدولة، عندما يكون قرار المجلس صادراً عن غرفه مجتمعة،

ثانياً: رقابة المفتشية العامة للمالية

إنّ رقابة المفتشية العامة للمالية، ذات طبيعة إدارية بحتة، على خلاف الطبيعة المزدوجة (الإدارية، والقضائية) لمجلس المحاسبة؛ فهي جهاز رقابي يمارس رقابة إدارية بعدية، على أساس برنامج سنوي، يضبط من طرف الوزير المكلف بالمالية، وتبعاً لطلبات أعضاء الحكومة، أو الهيئات، أو المؤسسات المؤهلة؛¹ كما تنصّب رقابة المفتشية العامة للمالية، على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، والجماعات الإقليمية، والهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

فضلاً عن ذلك، فالمفتشية العامة للمالية تبسط رقابتها على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري، والمستثمرات الفلاحية العمومية، وعلى كل شخص معنوي، يتمتع بمساعدات مالية من الدولة، أو جماعة إقليمية، أو هيئة عمومية.²

يتدخّل المفتشون العموميون للمفتشية المالية في إطار الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية، للقيام بالمهام التالية:³

- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال، والقيم، والسندات، والمواد على اختلاف أنواعها، التي يحوزها الآمرون بالصّرف، والمحاسبون.
- طلب تقديم كل وثيقة، أو ورقة ثبوتية من الجماعة الإقليمية تكون لازمة لمراجعتها.
- طلب كل المعلومات من الجماعة الإقليمية شفويّاً أو كتابياً.
- القيام بأيّ بحث أو تدقيق على مستوى الجماعة الإقليمية، بغية مراقبة الأعمال أو المعطيات المبنية على المحاسبة العمومية.

ويقدّم الطعن من طرف الشخص المعني بالقرار، أو من طرف الوزير المكلف بالمالية، أو من السلطات السلمية، أو الوصية، أو من الناظر العام. (أشار إلى ذلك: عدوّ عبد القادر، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هوم، الجزائر، 2014، ص: 67، 68).

1 - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22 فبراير 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.رقم: 15، الصادرة في: 22 فبراير 1992.

2 - المادة 02 الفقرة الأولى والثانية، من المرسوم التنفيذي 92-78، السالف الذكر.

3 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 92-78، السالف الذكر.

-
- القيام بأيّ تدقيق على مستوى الجماعة الإقليمية، بغية مراقبة أعمال التسيير التي قامت بها، والتأكد من أنّ محاسبتها تمت على أسس صحيحة، وإثبات حقيقة الخدمة، وما يقابلها من نفقات.
 - الإطّلاع على الملفات المالية، والتأكد من صحّة السّنَدات المسبقة المقدمة للمفتشية العامة للمالية من قبل الجماعة الإقليمية.

الباب الثاني

الرقابة الإدارية والقضائية على الجماعات

الإقليمية في الجزائر

الباب الثاني

الرقابة الإدارية والقضائية على الجماعات الإقليمية في الجزائر

إنّ منحى ونطاق الرقابة المنصبة على الجماعات الإقليمية، يختلف باختلاف الأطر الناظمة لعملها؛ فقد تتسع لتشمل كل ما ينبثق عن هاته الأخيرة من أعمال مادية أو قانونية، وفي مقابل ذلك قد تنحصر في مجال محدود وضيّق؛ ولعل ما يحكم قواعد الرقابة على المجالس الإقليمية هو حجم ما تتمتع به من مسؤوليات ومهام باعتبارها قاعدة اللامركزية الإدارية في الدولة، فكلّ زيادة في الأعباء تواجهها زيادة صارمة في الرقابة، والعكس صحيح.

والنّاطر لقانون الجماعات الإقليمية في الجزائر، يلحظ مدى المهام الكبيرة التي ألقاها المشرع على عاتق السلطة المحلية، أو الجماعات الإقليمية؛ لكنّ هذه المهام قد لا يمكن تأديتها أو القيام بها، إلاّ بعد الموافقة الصريحة للسلطة المخوّلة بالوصاية عليها؛ وهنا تُطرح إشكالية مدى ملائمة، أو مدى تناسب حجم الرقابة المشدّدة، مع طيف واسع من الصلاحيات؟، والتي يبدو من الوهلة الأولى أنّها تكفل استقلالاً وظيفياً للجماعات الإقليمية؛ إلاّ أنّ الدّارس لطبيعة ومجال هامش حرية إدارة المجالس الإقليمية في الجزائر بالنظر لصلاحياتها، لا يمكنه تقصّي تلك الاستقلالية المنشودة، نظراً لعدّة اعتبارات سياسية، وقانونية، واقتصادية.

ولعل هامش حرية إدارة الجماعات الإقليمية يقاس بمدى انحسار مجال الرقابة، إلاّ فيما له علاقة بالتصديق القانوني على الأعمال، وكذا سلطة الحلول في مجالات محصورة وضيّقة، وكلّ ما عدا ذلك هو من صميم اختصاص رقابة القضاء الإداري. الأمر الذي من شأنه ضمان قدرٍ -ولو يسير- من هامش الاستقلالية المنشودة. وهذا ما سنقف على استجلائه في خضم هذا الباب، وفق فصلين موزعين كالآتي:

الفصل الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلالية.

الفصل الثاني: سلطة القضاء الإداري في الرقابة على الجماعات الإقليمية (توجّه قيد التأسيس).

الفصل الأول

الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلالية

إنّ النظام الرقابي الممارس على الجماعات الإقليمية، مفاده الانطلاق من فكرة أساسها تحديد ما تضطلع به هذه الجماعات من صلاحيات ومهام مختلفة؛ بحيث يكون مبنى هذه الرقابة منصباً على تصرّفات الجماعات الإقليمية، سواء كانت قانونية أو مادية، ولا يُفسّح المجال لتدخّل السلطة الوصية، إلاّ إذا تمّت تجاوزات خطيرة لحدود ما نصّمه القانون لها، أو تمّت مباشرة هذه المهام عبر مسلك غير الذي نصّ عليه القانون، فنكون حينئذٍ أمام رقابة المشروعية.

ولعلّ ما تقاس به حجم الحرية في إدارة الجماعات الإقليمية، هو مدى الهامش الكبير الذي تتمتع به في حرية الاقتراح والمبادرة في أداء مهامها؛ بحيث لا يُسجّل أيّ تدخل من طرف السلطة الوصية في مهام الجماعات الإقليمية -إلاّ في حدود ما تقتضيه المشروعية-، وإلاّ كانت عبارة عن ملحقات إدارية تابعة للسلطة المركزية في قالب ديمقراطي مُنتخب، ولا يُعبّر البتّة عن أيّ مضمون لاستقلاليتها أو للامركزية الإدارية، وهذا ما بات يطرح إشكالية تحديد المفهوم الواسع لطبيعة الرقابة الإدارية المسلطة على الجماعات الإقليمية، في ظلّ ما هو متاح لهذه الأخيرة من مهام مختلفة. كما أنّ الاعتراف باستقلالية الجماعات الإقليمية، وجب أن يستتبع بضمانات قانونية، وأخرى قضائية، بغية الحدّ من تغلغل أو تجاوز السلطة الوصية لحدود ونطاق الرقابة المقرّرة، وبناء دعامة قوية، تُدعّم وتُفعل استقلالية الجماعات الإقليمية-ولو بشكل نسبي-، وتُعزّز دولة القانون والحيات العامة.

ومن خلال ما تقدّم بيانه، سنتولى على مستوى هذا الفصل تبيان مظاهر رقابة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في الجزائر؛ عبر استجلاء مختلف أشكالها ومظاهرها التي تنصبّ عليها هذه الرقابة، بدءاً بالرقابة على المجلس الشعبي البلدي، منتخبين، وأعمالاً، وهيئة مداولة(المبحث الأول)، ثمّ التعرض إلى الرقابة على المجلس الشعبي الولائي، منتخبين، وأعمالاً، وهيئة مداولة(المبحث الثاني).

المبحث الأول

رقابة سلطة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي

تعتبر الوصاية الإدارية نظاماً رقابياً إدارياً في مركز وسط ما بين التبعية المطلقة للسلطة المركزية، وبين الاستقلالية الوظيفية عن الدولة (وهو ما يُشكّل مساساً بوحدة الدولة وسيادتها)؛ وعليه فإنّ هذه الوصاية تُمارَس في إطار قانوني خاصّ ومحدّد النطاق، ولا ينبغي للسلطة الوصية أن تتعدّاه إلى محاولة الهيمنة والسيطرة على المجالس المنتخبة، وإضفاء الصبغة التبعية لها، حفاظاً على بعض الاستقلالية لهذه المجالس المنتخبة.

كما تعتبر رقابة الوصاية الإدارية، الممارسة من قبل السلطة الوصية على المجلس الشعبية البلدية في الجزائر، ذات أبعاد مختلفة؛ حيث يمكن أن تشمل الأشخاص الذين منحهم السلطة الشعبية صفة تمثيلهم، فيما يتعلق بشؤونهم المحلية (المطلب الأول)، وقد تكون هذه الرقابة مُنصَّبة على ما ينبثق عن هذه المجالس من أعمال، وهي الوجه الأكثر تشدُّداً وخطورة للوصاية في واقعها الحالي (المطلب الثاني)، وقد تتجلى في مظهرها العام والمباشر، المتمثّل في الوصاية على هيئة المداولة (المجلس الشعبي البلدي)؛ عبر وضع حدٍّ لها، أو التوقيف المؤقت لها (المطلب الثالث)، وهذا ما سنقوم باستجلائه في خضم هذا المبحث.

المطلب الأول

رقابة السلطة الوصية على منتخبى هيئة المداولة

إنّ رقابة سلطة الوصاية الإدارية على صفة المنتخبين المحليين (أعضاء المجلس الشعبي البلدي)، يمارسها الوالي، باعتباره ممثلاً عن السلطة المركزية في ذلك؛ وتُمارَس هذه الرقابة بواسطة قرارات إدارية، تستلزم توافر الأركان، والمقوّمات القانونية اللازمة لوجود أيّ قرار إداري، (أي السبب، الاختصاص، المحلّ، الشكل والإجراءات)؛¹ كما يمكن أن تكون هذه القرارات الإدارية الصادرة في إطار الرقابة في

1 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 131.

شكل توقيف (الفرع الأول)، أو في شكل إقصاء كلي عن تولي المهام (الفرع الثاني)، أو في شكل انتهاء عضوية المنتخب لموانع قانونية (الفرع الثالث)، وهذا ما سنعمل على تفصيله في هذا المطلب.

الفرع الأول

التوقيف

نصّت المادة 43 من قانون البلدية 10-11، على أنه: "يوقف بقرار من الوالي، كلُّ منتخب تعرّض لمتابعة قضائية بسبب جنائية، أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مُخلّة بالشرف، أو كان محلّ تدابير قضائية، لا تُمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة المختصة؛ وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية"¹.

وعليه فإنّ قرار التوقيف الصّادر عن الوالي ضدّ أيّ منتخب، يجب أن ينطلق من سببين مباشرين، هما: المتابعة الجنائية بسبب جنائية أو جنحة متعلقتين بالمال العام، أو الشرف، أو التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.²

ويُستنتج من نصّ المادة أعلاه، أنّ الجرائم التي يتابع بسببها عضو المجلس الشعبي البلدي، يجب أن تمنعه عن الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة؛ وهذا يعني أنّ المعيار يتعلق هنا بتقدير ما إذا كانت المتابعة الجزائية في الجرائم المنصوص عليها، تعيق ممارسة العضو لعهدته الانتخابية أم لا؛ حيث يعود للوالي تقدير ذلك طالما أنّ القانون منحه لوحده سلطة اتخاذ القرار بتوقيف العضو المنتخب.³ ولم يشترط نصّ المادة أعلاه أن يكون قرار التوقيف مسبباً، على خلاف ما كان عليه الأمر

1 - المادة 43 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

2 - لقد تضمنت المادة 32 من قانون البلدية 08-90 السابق، على المتابعة الجزائية بوجهها العام (جنائية، جنحة، مخالفة)، دون تخصيص نوع محدد للجنائية.

3 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 157.

في قانون البلدية السابق 90-08،¹ وقد كان ينبغي أن يكون كذلك (أي ذكر سبب التوقيف: المتابعة الجزائية)، حفاظاً على حقوق العضو المنتخب، وتسهيلاً للإثبات في حالة الطعن القضائي.

وأما من حيث الإجراءات الواجب اعتمادها في قرار التوقيف، فتكمن في استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة؛² غير أنّ هذا الرأي لا يُستوجب على الوالي اعتماده، لأنه يبقى مجرد رأي استشاري غير ملزم، إلا أنه يعتبر إجراءً جوهرياً، يترتب البطلان على عدم احترامه في حالة الطعن فيه.³

ويتعلق عيب الإجراء كما تدلّ على ذلك تسميته، وفق الفقيه الفرنسي "فديل"، "Vedel"، بالإجراء الذي جرى اتّخاذ قرار توقيف المنتخب استناداً عليه؛ كما وقد فرّق القضاء الإداري بين الإجراءات الجهورية، وهو التي يستتبع عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري، أما الإجراءات غير الجهورية فهي التي لا يترتب على إهدارها أو عدم الأخذ بها بطلان القرار.⁴

لكن على سبيل المقارنة، فإنّ التوقيف بالنسبة لنظام الجماعات الإقليمية في فرنسا إذا كان متعلقاً برئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد نوابه؛ فإنّه يمكن توقيفهم لمدة شهر بقرار وزاري، كما يمكن عزلهم بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، ويُشترط أن يتمّ سماعهم وتمكينهم من تقديم تفسيرات حول ما نُسب إليهم من أفعال تُشكّل أخطاء في قيامهم بمهامهم، وتختلف العقوبة باختلاف جسامة الخطأ المرتكب.⁵

1 - لم يرد في نص المادة 43 أعلاه عبارة: "قرار مسبب"، كمثلها في قانون البلدية 90-08 (المادة 32)، ولقد أحسن المشرع صنعاً في قانون البلدية القديم، عندما اشترط تسبب القرار من طرف الوالي، لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني؛ ذلك أنّ التسبب يميّن الجهة الإدارية، والجهة القضائية المختصة، وأعضاء المجلس، والمعني، من معرفة الأسباب التي أسّس الوالي قرار التوقيف عليها، ولهذا كان من المستحسن لإبقاء عليها كما كانت. (أشار إلى ذلك: عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 398، 399).

2 - لقد جاء تأكيد قانون البلدية 11-10، في المادة 19 على استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة اجتماع المجلس خارج إقليم البلدية، بقرار من الوالي، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذلك الأمر بالنسبة لقرار التوقيف؛ حيث يعتبر من الإجراءات الجهورية التي يترتب عليها البطلان، أو الإلغاء.

3 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 134.

4 - عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص: 158.

5 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 248.

الفرع الثاني

الإقصاء

يُعرّف الإقصاء بأنه: "إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي، لأسباب حدّدها القانون"¹، وقد حدّدت المادة 44 من قانون البلدية 10-11، حالات الإقصاء وهي: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محلاً لإدانة جزائية نهائية، للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"².

يُفهم من نصّ المادة أعلاه، أنّ الإقصاء لا يكون إلا نتيجةً لفعل خطير، يبرّر إجراء اللجوء إليه؛ فعندما تثبت إدانة العضو المنتخب من قِبَل المحكمة المختصة، فلا يتصوّر احتفاظه بالعضوية؛ لأنّ ذلك لا شكّ يمسّ بمصداقية المجلس الشعبي البلدي، لذا يتعين إبعاده،³ كما يتأسّس الإقصاء بقوة القانون وليس بقرار الوالي، كما هو الشّأن بالنسبة لحالة التوقيف؛ إذ أنّ قرار الوالي في هذه الحالة، ليس سوى مثبتاً وكاشفاً لحكم مقرّر قانوناً، وهو الإقصاء عند الإدانة الجزائية النهائية لعضو المجلس الشعبي البلدي.⁴

ويترتّب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية، بصورة دائمة ونهائية، كما هو الوضع في حالة وفاة المنتخب، أو استقالته، أو انتهاء مدة عهده الانتخابية؛ كما يترتّب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى، بالمرشّح الوارد اسمه في ذات القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، وخلال شهر واحد،⁵ كما فصلت في ذلك المادة 41 من قانون البلدية 10-11.⁶

ومن هنا يتعيّن لصدور قرار الإقصاء، توفر جملة الإجراءات والأشكال الجوهرية، منها:

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 399.

2 - المادة 44 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

3 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 285.

4 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 158.

5 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 135.

6 - نصت المادة 41 من قانون البلدية 10-11، على أنه: "في حالة الوفاة، أو الاستقالة، أو الإقصاء، أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي؛ يتمّ استخلافه في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً، بالمرشّح الذي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، وبقرار من الوالي.

- عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي، لمناقشة إقصاء العضو المنتخب البلدي كإجراء تأديبي.¹

- ضرورة إجراء مداولة المجلس الشعبي البلدي.²

- وجوب إخطار الوالي فوراً من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثالث

الاستقالة التلقائية للمنتخب

لقد ورد ذكر هذه الحالة (أي حالة انتهاء عضوية المنتخب بسبب الغياب المتكرر)، في قانون البلدية الأول رقم 67-24، في المادة 90 منه³، ومن ثم جرى تغييرها من قانون 90-08 لأسباب غير معلومة، وهي إضافة نوعية أتت بها المادة 45 من قانون البلدية الحالي؛ حيث يعتبر العضو المنتخب مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل من تغيب دون عذر مقبول، لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة؛ وفي حالة تخلف العضو عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً، ويُعلن الغياب من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المعني، ويخطر الوالي بذلك.⁴

وقد أصاب المشرع في إضافته لحالة الاستقالة التلقائية، كسبب لإنهاء عضوية المنتخب الذي يغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة الواحدة؛ لأنّ هذا الأمر دليل على عدم انضباطه،

1 - لقد نصت المادة 26 من قانون البلدية 11-10، على أنه: "تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، ومفتوحة لمواطني البلدية، ولكل مواطن معني بموضوع المداولة؛ غير أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي، أن يداول في جلسة مغلقة، من أجل دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، ودراسة المسائل المرتبطة بالنظام العام".

2 - بالمقارنة مع المادة 33 من قانون البلدية 90-08، نجد أنه حُوِّل للمجلس الشعبي البلدي حق إعلان إقصاء المنتخب بموجب مداولة، ثم يقوم الوالي بإصدار قرار الإقصاء بناء على مداولة المجلس؛ إلا أنّ المشرع في إطار توسيع سلطات الوالي الوصائية على المجلس، فقد مكّن الوالي مباشرة تولى هذا الإجراء.

3 - نصت المادة 90 من الأمر 67-24، على أنه: "كل من تخلف عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية، فإنه يجوز التصريح باستقالته من قبل الوالي".

4 - المادة 45 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

والتزامه بمقتضيات العهدة الانتخابية والتمثيل الشعبي، ومن ثمّ يعتبر وكأنه مستقلٌ تلقائياً ومتخلٍ عن عضويته.¹

إلا أنّ الاستقالة التلقائية تطرح العديد من الإشكالات، من عدة جوانب منها:

- لقد أشار المشرع في نصّ المادة 45 من قانون البلدية 10-11، على أنّ المجلس الشعبي البلدي هو صاحب السلطة في إقرار الاستقالة؛ إلاّ أنه لم يوضّح بجلاء المسالك والإجراءات القانونية التي يُتوخى اعتمادها في إعلان الاستقالة التلقائية للعضو المنتخب، كما أنّ المادة أشارت إلى آلية الاستقالة والتي هي قرار المجلس الشعبي البلدي، دون أن تُحدّد بدقّة آليات اتخاذ هذا القرار، سواء عن طريق مداولة للمجلس أو غير ذلك.

- إنّ سبب الاستقالة التلقائية حسب المشرع، يكمن في الغياب المتكرر لثلاث دورات عادية، خلال سنة واحدة؛ إلاّ أنه لم يشر إطلاقاً إلى الدورات الاستثنائية، فهل يدلّ ذلك على أنّ المنتخب ليس ملزماً بحضورها.

- لم يبيّن المشرع بجلاء دور الوالي في هذه الاستقالة، كما هو الحال بالنسبة للحالات السالفة الذكر؛ حيث اكتفت بإخطار الأخير عقب صدور قرار المجلس الشعبي البلدي، فهل تتأكّد الاستقالة بصدور قرار المجلس، أم بقرار من الوالي باعتباره جهة وصاية؟²

إلاّ أنّ المشرع قد أرسى ضمانة مهمّة للعضو المنتخب، حيث ألزم المجلس الشعبي البلدي بسماع العضو المنتخب بغية تبرير غيابه، وبالتالي فهو إجراء جوهري؛ حيث يُمكنه ذلك من الطعن في القرار في حالة اتّخاذ الأخير أثناء غيابه، فإن تخلّف الأخير عن حضور جلسة السماع رغم صحّة التبليغ؛ اتّخذ قرار المجلس في غيابه، واعتُبر قراراً حضورياً، ويخطر الوالي بذلك.³

1 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 159.

2 - جدير بالبيان أنّ حالات الاستقالة التلقائية في النظام القانوني للجماعات الإقليمية في فرنسا، بالنسبة للمنتخب المحلي الذي يرفض دون عذر مقبول تادية وظيفة يُعهد إليه بما القانون؛ حيث تُعلن الاستقالة بقرار من المحكمة الإدارية المختصة، وفقاً لما نصّت عليه المادة 2121-5 من القانون العام للجماعات الإقليمية. وهو ما يبرز تعزيز اللامركزية الإقليمية وتخفيف سلطة الوصاية. (نقلًا عن كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 248).

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 399.

ومن الحالات التي لم يشر إليها قانون البلدية الحالي 10-11، الإقالة، أو الاستقالة الحكيمة؛ التي نظمها قانون البلدية 08-90 في نصّ المادة 31 منه، وتسمّى حكمية لأنها تحدث بقوة القانون؛ حيث يُصرّح الوالي بإقالة كل عضو من المجلس الشعبي البلدي حال تبين عدم قابليته للانتخاب قانوناً، أو تعثره حالة من حالات التنافي، ومن ثمّ يجري استبداله بعضو آخر.¹

المطلب الثاني

رقابة سلطة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إنّ أعمال المجلس الشعبي البلدي، تتجسّد في شكل مداولات يتمّ التصديق عليها، أو قرارات تصدرها الهيئة التنفيذية للبلدية، ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ إلاّ أنّ هذه المداولات والقرارات لا يمكن الاحتجاج بها، سواء من طرف المواطن باعتباره المخاطب بها، إذا كانت قرارات تنظيمية، أو مداولات، أو من طرف الجهة الوصية؛ إلاّ إذا حظيت بمصادقة وقبول السلطة الوصية، حيث أنّ هذه المصادقة تكسبها الصبغة التنفيذية (الفرع الأول)؛ لكن قد يحدث أن تقوم السلطة الوصية برفض كليّ، أو جزئيّ لبعض المداولات أو القرارات، من حيث أوجه تعلقها بمبدأ المشروعية؛ ويمكن أن يصل الأمر إلى تعديلها أو إلغائها إذا اقتضى الأمر ذلك (الفرع الثاني)، وهو الشّيء الذي يجعل من استقلالية المجالس الشعبية البلدية مجرد فكرة لم تبصر النور بعد، وهذا ما سنتولى مناقشته في هذا المطلب.

الفرع الأول

المصادقة التلقائية والصريحة على مداولات المجالس الشعبية البلدية

عرّف الأستاذ صالح فؤاد التصديق بأنّه: "إجراء بمقتضاه يُجوّز لجهة الوصاية، أن تُقرّر بأنّ عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ"، كما يعرف بأنّه: أمر أو قرار يصدر من الإدارة المركزية، مضمونه موافقتها على التصرفات، أو القرارات التي تصدر عن المجلس

¹ - المادة 31 من قانون البلدية 08-90، السالف الذكر.

المحلي، حتى تكسبها القوّة التنفيذية، وبمعنى آخر هو: قرار يكشف الصّفة التنفيذية لمداولات وأعمال المجلس المحلي.¹

يُمثّل التصديق مثلما ورد في بسط مفهومه، أنّه يشكل آلية من الآليات التنظيمية للشؤون المحلية؛ لأنّه من دونه (باعتباره إجراءً شبيهاً بالرّخصة المسبقة)، لا يمكن ترجمة أيّ قرار أو مداولة إلى واقع، وهو ما يزيد من تبعية المجالس المنتخبة اللامركزية للسلطة المركزية؛ كما اعتبره آخرون أنه مجرد آلية قانونية لا ترمي إلى تعديل القرار، أو إلغائه، بل هو شرط لتنفيذ فقط.²

وتنقسم المداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي، إلى أربعة أقسام؛ قسم منها يدخل حيّز التنفيذ بمجرد استفائه الشّروط الشكلية والإجرائية المتطلّبة لصحّة المداولة، وقسم منها-ونظراً لأهميتها القصوى-، تقتضي المصادقة الصّريحة عليها من طرف الوالي، أما القسم الثالث فيؤدّي إلى بطلان المداولة بطلاناً مطلقاً بقوّة القانون، وبعضها يكون قابلاً للإبطال بشكل نسبي، وهذا ما سنقوم باستجلائه، كالتالي:

أولاً: التنفيذ التلقائي لمداولات المجلس الشعبي البلدي

إنّ الأصل العام بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي، أنّها تكون قابلة للتنفيذ بقوّة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وهذا ما نصّت عليه المادة 56 من قانون البلدية 11-10³؛ وخلال هذه المدّة يُتاح للوالي إمكانية بسط رقابته على المداولة بالتصديق، أو بالإلغاء؛ إلّا أنّ الملاحظ في هذا الأمر، هو أنّ المداولة تُودّع لدى مكتب الوالي في أجل ثمانية أيام من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمدّة المتاحة للتصديق عليها (دخولها حيّز التنفيذ) هي واحد وعشرون يوماً، ولم يوضّح المشرع في هذا السياق ما يمكن أن يصدره الوالي (رأياً كان أو قراراً)، في ما

1- قادري نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية، المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد:

13، العدد: الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2016، ص: 261.

2 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 261.

3 - المادة 56 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

يتعلّق بصحة وشرعية القرار، أو المداولة، وبالتالي يبقى هذا النصّ مشوباً بشيء من الغموض، على خلاف ما بيّنه قانون البلدية السابق 90-08 في هذا الشأن.¹

ثانياً: التصديق الصريح للسلطة الوصية على مداولات المجالس الشعبية البلدية

ثمّة مداولات لا يمكن دخولها حيّز التنفيذ، إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من قبل الوالي؛ حيث تدرّج المشرع في تعزيز موقف سلطة الوصاية، في الرقابة على المداولات التي تستوجب المصادقة الصريحة في بداية العهد بعد الاستقلال، عبر ما تضمّنه الأمر رقم 67-24، المتعلق بالبلدية، في المادة 107 منه، حيث اشترطت هذه الأخيرة لصحّة بعض المداولات مصادقة عامل العمالة(الوالي)، والتي تتضمن: الميزانيات والحسابات، وكل ما يؤسّس، أو يلغي، أو يُعدّل من الضرائب أو الرسوم، نقل الملكية والأملاك، والمبادلات العقارية والقروض، الموظّفين وأجورهم، قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط، أو تخصيصات لفائدة البلدية ومصالحها، ومحاضر المزايدات والمناقصات.²

بينما نلاحظ تأرجح موقف المشرع الجزائري، بشأن منحه استقلالية أكبر للمجالس الإقليمية، في تنفيذ مداولاتها؛ ويُستظهر ذلك جلياً في تقليصه لمواضيع المداولات التي تستلزم مصادقة صريحة عليها، حيث اكتفى فقط بتلك المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وإحداث مؤسّسات ومصالح عمومية بلدية(المادة 42 ق.ب 90-08)³؛ وهذا ما يشي برفع المشرع للعديد من القيود التي فرضها قانون البلدية الأول، محاولاً بذلك تقريب المجالس الإقليمية إلى اللامركزية.

أما فيما يتعلق بقانون البلدية الحالي 11-10، فيلاحظ توسيعه لدائرة المصادقة الصريحة على بعض المداولات؛ حيث نصّت المادة 57 منه على أنه: "لا تُنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، إلاّ بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المتضمنة ما يلي:⁴

1 - تنص المادة 41 من قانون البلدية 90-08 على أنه: "تُنفذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر(15) يوماً، من إيداعها لدى الولاية؛ وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره، فيما يخصّ شرعية القرارات وصحتها".

2 - لقد منحت المادة 108 من الأمر 67-24، عامل العمالة (الوالي)، مدة ثلاثين يوماً للمصادقة الصريحة؛ وفي حال سكوتة تعتبر تلك المداولات مصادقاً عليها.

3 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 162.

4 - المادة 57 من قانون البلدية 11-10.

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

إنّ ما نلاحظه في هذا الأمر، هو مدى القيمة الحقيقية التي يحملها موضوع هذه المداولات، التي فرض المشرع المصادقة عليها؛ فالميزانية من حيث تعلّقها بالمالية العامة، وبمشاريع التنمية للبلدية، والهبات والوصايا الخارجية من حيث التأكّد من مصدرها، وخلوّها من أيّ شبهة قد تُثار فيها، واتفاقيات التوأمة من حيث تعلّقها بطرف أجنبي، والتنازل عن الأملاك العقارية، من حيث المحافظة على الوعاء العقاري للبلدية.¹

وعليه فإنّنا نلمس توجّهاً حثيثاً للمشرع، من أجل توسيع سلطة الوصاية الإدارية، ومنحها مكانة متميزة حلى حساب اللامركزية؛ حيث جعلت منها شريكاً أساسياً في عملية اتخاذ القرار المحلي؛ ويتبدّى ذلك من خلال المرسوم التنفيذي 94-215، المحدّد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها²؛ حيث منح المرسوم لرئيس الدائرة وبتفويض من الوالي، ممارسة سلطة واسعة في التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية، على غرار تلك المذكورة أعلاه (م57 ق.ب)، ليعود الأمر مثلما كان عليه في الأمر 67-24؛ فبعد صدور هذا المرسوم تأكّدت نية السلطة المركزية، في المشاركة في اتخاذ القرار المحلي، وتحكّمها في زمام المبادرة؛ من خلال آلية التصديق الذي نُشبّه في هذا المقام بحق الفيتو، كما نعيب عليه توسيعه لدائرة المداولات الخاضعة للتصديق بموجب مرسوم تنفيذي، بعد أن تمّ حصرها بموجب قانون، وهذا ما يشكّل اعتداءً على مبدأ تدرّج القواعد القانونية.³

كما منح القانون للتصديق على المداولة من طرف الوالي مدة ثلاثين يوماً، وإلا اعتُبرت مصادقة ضمنية؛ حيث أنّه في خلال هذه المدّة، يبدي الوالي رأيه فيها-وهي مدّة معقولة-؛ إلاّ أنّها إذا ما تمّت

1 - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 401.

2 - المرسوم التنفيذي 94-215، السالف الذكر.

3 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 262.

مقاربتها مع نصّ المادة 183 من قانون البلدية 10-11، والمتضمّنة التصديق على مداولة الميزانية السنوية للبلدية، نجدّها تؤكّد على وجوب إبداء الوالي لاعتراضه، خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً، الموائية لإيداع المداولة؛ وعليه هل يمكن القول أنّ ثمة تناقضاً واضحاً في هذا الشّأن، أم أنّ هذه الوضعية تُعدّ استثناءً على الأصل العام الذي حملته المادة 57 ق.ب.؟¹

ولعل ذات الشيء يقال بالنسبة للمادة (57 ق.ب.)، التي حوّلت إمكانية التصديق على المداولة المتضمّنة قبول الهبات والوصايا الأجنبية للوالي بنصّ صريح؛ ثم أوعزت في نصّ آخر (المادة 171 ق.ب) إلى الوزير المكلف بالداخلية صلاحية الموافقة المسبقة عليها، ودون تحديد للمدة الممنوحة له للقبول أو الرفض ليتّم جردها وإدراجها في الميزانية، ليتبدّى التناقض جلياً بين النصّين.²

الفرع الثاني

إلغاء مداولات المجالس الشعبية البلدية

يُعرّف الإلغاء بأنّه: "إجراء يجب أن يتّم في إطار قانوني محدّد، يمكن للجهة الوصية بمقتضاه أن تزيل قراراً صادراً عن جهة لامركزية؛ نتيجة مخالفة قاعدة قانونية، أو لمساسه بمصلحة عامة، ويقع هذا الإجراء على المداولات غير الخاضعة للتصديق".³

والمستقرّ للقانون الجزائري، يلحظ أنّه أخضع المداولات غير القابلة للتصديق إلى رقابة الإلغاء متى توافرت الشروط القانونية لذلك؛ فثمة نوعين من الإلغاء، إما أن يكون إلغاءً وجوبياً يقع بقوة القانون، متى تبدّى الخرق الواضح للقانون، وإما أن يكون إلغاءً نسبياً إذا ما تعلّق بمساس بالمصلحة العامة التي تقتضيها المداولة.

أولاً: سلطة القانون في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي

1 - تنص المادة 183 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "... في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة؛ فإنّ الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها..".

2 - تنص المادة 171 من قانون البلدية 10-11 على أنه: " يخضع قبول الهبات، والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، ويتمّ جردها وإدراجها في الميزانية".

3 - مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، 2003، ص: 49.

إنّ المستقرى لقوانين البلدية السابقة، يلحظ التوجّه المطابق لرغبة المشرع في تكريس دور ونفوذ كبير للسلطة الوصية، في التأثير على استقلالية المجالس الشعبية المنتخبة، وتقرير مجال واسع في بسط الرقابة الإدارية؛ إلى درجة إلغاء بعض المداولات التي تراها سلطة الوصاية تمسّ بالنظام العام، وتتجلّى حالات بطلان المداولات البلدية بقوة القانون بحسب المادة 59 (ق.ب)، في ما يلي:

1. المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات

وهي حالة تمّ التأكيد عليها في قوانين البلدية السابقة، ولا تصحّ مداولات المجلس في حالة خرق القانون؛ ويقصد بالقانون في هذا السياق معناه الواسع، إذ يشمل كل من الدستور،¹ والقانون الصادر عن البرلمان، والتنظيم الصادر عن الإدارة العامة، المتمثّل في المراسيم الرئاسية، والتنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية.

إنّ إقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي، إنّما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية، وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.²

2. المداولات التي تمسّ برموز الدولة وشعاراتها: والملاحظ في هذه الحالة، يرى أنّ المشرع قد استحدثها في القانون الحالي، وأغفل ذكرها في القانون الأسبق، وهو شيء جيد نحْبذُه، لتكريس المشرع لمبدأ المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها في مختلف الهيئات والمجالس المنتخبة.

3. المداولات غير المحررة باللغة العربية: حيث يأتي ذلك في إطار تكريس المشرع لتعميم استعمال اللغة العربية والحفاظ عليها، لا سيما في الهيئات الرسمية للدولة.

إنّ وسيلة الإلغاء المقررة في القانون للوالي حسب المادة 59 ق.ب، هي القرار الإداري؛ حيث يعاين الوالي بطلان المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة أعلاه، وهذه الصياغة تعتبر غامضة؛ إذ أنّ عبارة

1 - لقد جاءت المادة 44 من قانون 90-08، أكثر تفصيلاً من مثيلتها في القانون الحالي؛ إذ لم يكنف المشرع بذكر عبارة: "المداولات المخالفة للقوانين التنظيمات"، بل زاد عليها بذكر الأحكام الدستورية، وخصّ منها المواد 2، 3، 9 من دستور 1996؛ وهي المداولات التي تمسّ دين الدولة، ولغتها الرسمية، والمداولات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية، والجهوية، والمحسوبة، أو أن تقيم علاقات التبعية، أو تمسّ بالخلق الإسلامي، وقيم أول نوفمبر. (أشار إلى ذلك: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 403).

2 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 138.

"يعاين" لا تدلّ على المعنى المقصود ، خصوصاً وأنّ قرار الوالي حيال هاته الحالات الثلاثة، ليس إلاّ قراراً كاشفاً لبطلان المداولة بقوة القانون، وكان الأصحّ وفق منظورنا النص على أنّ الوالي يعلن البطلان بقرار،¹ كما يؤخّذ على المشرع عدم اشتراطه تسيب قرار الوالي، مثلما كان عليه الأمر في القانون 90-08، في المادة 44 منه.²

كما يتبدّى جلياً قوة مركز سلطة الوصاية، في التصدي لمداولات البلدية غير الخاضعة للتصديق؛ من خلال صلاحياتها في إزالة مفعولها القانوني، عبر منحها سلطة الإلغاء الوجوبي فقط، خلافاً لما كان عليه الوضع في القانون 90-08، وهذا يتضح لنا من خلال نص المواد: 59، 60، 28، 84 من قانون البلدية 11-10؛ وذلك في حدود ثمانية وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها الولاية، وبعد معاينة الوالي للمداولة.³

إلاّ أنّ الناظر لوسيلة الإلغاء، يجدها تتركز على الجانب الإداري فقط، والتمثّل في القرار، دون مراعاة لدور القضاء الإداري، في القيام ببسط رقابة المشروعية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما يتعارض مع مقتضيات رقابة الوصاية؛ التي لا ترمي بطبيعتها إلى إلغاء قرارات المجلس المحلي، بل إلى مراقبة مدى مشروعيتها(رقابة لاحقة)، فاسحة المجال في نهاية المطاف إلى القضاء الإداري للقيام بإلغائها، وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية، ويحدّ من استقلاليتها. غير أنّ المشرع قد أعطى ضمانات مهمة للمجلس الشعبي البلدي ممثلاً في رئيسه، عبر تمكينه من تقديم تظلم إداري مسبق لدى الوالي، أو طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية المختصة ضدّ قرار الوالي؛ إذا ما تبين أنّ ثمة إجحافاً، أو تعسفاً من قبل الوالي ضدّ المجلس الشعبي البلدي، أو في حالة حدوث اصطدام بين الفئة المنتخبة والوالي، وهذا ما بينته المادة 61 (ق.ب).

1 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 160.

2 - لقد اشترط قانون البلدية السابق، تعليل قرار البطلان، ولعله أمر مستحسن؛ فالتسيب يُمكن أعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة الأسباب التي أبطلت مداولتهم، كما يُمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها وكذا الرأي العام؛ وعليه فإننا نطالب - وإرساء لدولة القانون - بإلزام الوالي بتسيب قراره. (أشار إلى ذلك: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 404).

3 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 265.

ومّا لا شكّ فيه أنّ التظلم وإن كان إجراءً إدارياً، إلّا أنّ له منافع عدّة؛ منها أنه إجراء سريع وغير مكلف من الناحية المالية، كما أنه قد يحسم النزاع بين المجلس الشعبي البلدي وبين الوالي في أجل قصير، على خلاف المنازعة الإدارية أمام القضاء التي يستغرق الفصل فيها زمناً طويلاً، فضلاً عن زمن الاستئناف أمام مجلس الدولة؛ غير أنّ نص المادة (61 ق.ب)¹ لم تحدد بدقة طبيعة هذا التظلم، كونه ولائياً أو رئاسياً، وطالما تمّ إطلاق النصّ، فالمطلق يُفسّر على إطلاقه.²

ثانياً: سلطة الوصاية في تقدير إبطال مداوالات المجلس الشعبي البلدي

ثمّة مداوالات محدّدة على سبيل الحصر، يتيح المشرع للوالي إمكانية إلغائها بقرار معلّل، ودون أجل محدّد لذلك؛ وهو ما تبينّ بموجب المادة 60 من ق.ب، وهي المداوالات التي يشارك فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو أحد أعضائه بصفتهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معيّنين؛ إذا كانت هذه المداوالات تمسّ بصفة مباشرة مصلحة شخصية لهؤلاء، وبالتالي يمنع عليهم حضور هذه المداوالات.³

وعطفاً على ما سلف ذكره، فقد ألزم المشرع كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكافة أعضائه عندما يكونون في وضعية تعارض المصالح؛ أن يصرّحوا بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي وإن كان الأخير هو المعني، فعليه القيام بذلك أمام المجلس، وكأنّ مشرّعنا في هذا الخضمّ، يحاول سدّ بعض منافذ الفساد، وإبعاد رؤساء المجالس الشعبية البلدية وأعضائها عن كل مواطن الشبهة،⁴ فضلاً عن دعمه لنزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخ شفافية العمل الإداري.⁵

1 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 293.

2 - التظلم الإداري: هو شكوى موجهة إلى الإدارة المعنية، من أجل إعادة النظر في قرار يعتقد المعني عدم مشروعيته، أو عدم ملاءمته. (أنظر في ذلك: عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 129).

* يجدر التنويه إلى أنّ التظلم الولائي، هو الذي يوجه إلى مصدر القرار بصفة مباشرة، أما التظلم الرئاسي فهو الذي يكون موجهاً إلى رئيس مصدر القرار بصفة غير مباشرة.

3 - المادة 60 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 405.

5 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 139.

ومن ثمَّ فإنَّ مآل هذه المداولات هو البطلان، حيث يثبت ذلك بموجب قرار معلَّل من الوالي، والواضح أنَّ تقدير وضعية تعارض المصالح راجع إلى الوالي طالما أنَّ القانون قد ألزمه بتعليل قراره، في الحالة التي يقرَّر فيها بطلان المداولة؛ وعليه فإنَّ هذا الأمر يطرح العديد من الإشكالات التي لم يشر إليها قانون البلدية الحالي، حيث لم يبيِّن المشرع بوضوح من هي الجهة التي يقع على عاتقها إثارة تعارض المصالح أمام الوالي، والطلب منه على إثر ذلك إبطال المداولة،¹ مع ملاحظة أنَّ قانون البلدية السابق، قد حوَّل كلَّ ذي مصلحة إمكانية الطلب من الجهة القضائية المختصة، إلغاء المداولة خلال شهر من تعليقها (المادة 3/45 ق.ب 08-90)؛ وهو ما كان يفسَّر توجُّه المشرع نحو تعزيز السلطة الشعبية في مجال الرقابة على المنتخب المحلي؛ باعتبار أنَّ طلب صاحب المصلحة متعلق بالحفاظ على المصلحة العامة، وكشَّف مظاهر الفساد في المنتخبين؛ كما يساهم فضلاً عن ذلك في الارتقاء بحسَّ المسؤولية لدى المواطن، لذا كان حرياً بالمشرع الإبقاء على هذه الآلية، لإيجابياتها في الحفاظ على نزاهة المجلس المنتخب.²

إنَّ المستقرئ لدواعي البطلان النسبي التي أقرها المشرع في قانون البلدية، يستشِفُّ سمَّوَّ مركز السلطة الوصية في مواجهة المجلس الشعبي البلدي؛³ والمساس الكبير باستقلاليتها (خصوصاً ما تعلق منها بأداة البطلان)؛ حيث حصرها القانون في القرار المعلَّل من الوالي، دون مراعاة لجانب القضاء الإداري، ودوره في تقدير مشروعية المداولة محل البطلان من عدمها (عيب الانحراف بالسلطة)، باعتباره هو الأكفأ في تقديرها- لكونه سلطة مستقلة- من الوالي، وهذا ما يعاب على المشرع في قانون البلدية (المادة 60 ق.ب)، فقد كان حرياً به إضفاء نوع من الاستقلالية في عمل المجلس، وحصر دور سلطة الوصاية في مجال البطلان التقديري للمداولات.

1 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 161.

2 - نصت المادة 03 /45 من قانون البلدية 08-90، السالف الذكر، على أنه: "يمكن لأي شخص له مصلحة، أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة".

3 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 266.

يُشار إلى أنّ المشرع لم يحدّد للوالي أجلاً محدّداً لإلغاء المداولة محلّ تعارض المصالح؛ وهو ما يطرح إشكالاً على مستوى تطبيق هذه الآلية؛ على خلاف القانون السابق الذي حدّدها بمدة شهر، تسري من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية؛ الأمر الذي يعطي للوالي - في ظلّ القانون الحالي - سلطة وأريحية زمنية واسعة في إبطال المداولة، متى ما أوصله تقديره لذلك. غير أنّ هذا يمكن أن يُحمّل - بحسب منظورنا - على القاعدة العامة التي أقرّها المشرع لدخول المداولة حيّز التنفيذ بقوة القانون، وهي مدّة واحد وعشرين يوماً التي ييسط الوالي في غضونّها رقابته على المداولة.

جدير بالبيان وعلى سبيل المقارنة، أنّ التّفاذ القانوني للمداولات الصّادرة عن المجالس البلدية في فرنسا تُعدّ نافذة مباشرة وبقوّة القانون؛ حيث تدخّل حيّز التنفيذ كل المداولات، أو القرارات الفردية والتنظيمية التي يتّخذها رئيس البلدية في إطار ممارسته لسلطة الضبط الإداري، وتلك التصرّفات التي تتّخذها السّلطات البلدية في المجالات الأخرى التي تعود لاختصاصها في مجال تطبيق القوانين؛ متى ما تمّ تحويلها إلى ممثّل الدولة (المحافظ)، أو مفوضه في الدائرة. غير أنّ الأعمال المتّخذة باسم البلدية غير المشار إليها أعلاه، لا يستلزم المشرع الفرنسي ضرورة تحويلها لسلطة الوصاية؛ حيث تُنفذ مباشرة فور نشرها أو تبليغها للمعنيين بها.¹

وعطفاً على ما تقدّم بيانه، فإنّ المجال المتروك للرقابة على هذه الأعمال هي رقابة المشروعية؛ فإذا ارتأى ممثّل الدولة، أو كل ذي مصلحة، أنّ مداولة ما مشوبة بإحدى عوارض المشروعية، يرفعها مباشرة إلى المحكمة الإدارية خلال أجل شهرين (02)، سواء تلك التي استوجب المشرع إحالتها إلى ممثّل الدولة، أو غيرها، كما يجوز له طلب وقف تنفيذ العمل المطعون في مشروعيته.² وهذا ما يعزّز توجّه المشرع الفرنسي إلى إرساء حرية إدارة الجماعات الإقليمية، وتفعيل قواعد اللامركزية الإدارية؛ على عكس المشرع الجزائري الذي ركّز على تشديد الرقابة على الأعمال.

1 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 251.

2 - المادة 2131-6 من القانون العام للجماعات الإقليمية (نقلأ عن: كمال جعلاب، المرجع نفسه، ص: 252).

الفرع الثاني

حلول سلطة الوصاية في بعض صلاحيات المجلس

إنّ سلطة الحلول التي منحها المشرع لجهة الوصاية (الوالي)، تعدّ من أخطر المسائل وأكثرها تقييداً لحرية إدارة الجماعات الإقليمية؛ بل هي بمثابة سلاح يشهره الوالي ضدّ رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيال امتناعه عن أداء بعض المهام الموكلة إليه (أعمال سلبية)؛ حيث يتعدّى دور الوصاية فيها رقابة المشروعية، إلى فرض إجراء الحلول محلّها، وبالتالي فإنّ الحلول هو إجراء رقابي رئاسي لا علاقة له بالوصاية.

ويُعرّف الحلول بأنه: "إجراء استثنائي للجهة الوصية، يقصد به قيام السلطة الوصية، وبمقتضى سلطاتها المحددة قانوناً؛ إنجاز كل عمل كان مبدئياً مفروضاً على السلطة الخاضعة للرقابة، أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها؛ ممّا يعيق السير العادي للمصالح المحلية".¹

وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميّز السلطة الرئاسية؛ فقد يُسمح بها- استثناءً- في نظام الوصاية الإدارية، كما بيّن ذلك قانون البلدية 11-10.² ولقد تعدّدت الأوجه التي يُؤسّس عليها تدخّل سلطة الوصاية، في فرض إجراء الحلول عبر مراحل عدّة؛ فقد خوّّل الأمر 67-24، المتعلق بالبلدية الوالي، ودون إنذار مسبق الحلول محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الحالات التالية: إهمال أو رفض القيام بتصرّفات مفروضة بنصّ الأنظمة والقوانين، والتهديد الخطير للصحة العمومية، وسلامة الأشخاص والأموال.³

ولقد سار قانون 90-08 على خطى سلفه، حيث فرض آلية الحلول محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ في المسائل المتعلقة بالنظام العام، والسلامة العمومية، وبعد إعدار الأخير بموجب قرار معلّل،

1 - قادري نسيمية، المرجع السابق، ص: 267.

2 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 140.

3 - المادتين 233، 234، من الأمر 67-24، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

ولعل طرح المشرع لمسألة النظام العام، يفتح الباب واسعاً أمام سلطة الوصاية، لفرض تدخّلها في عمل المجلس الشعبي البلدي؛ باعتبار أنّ مضامين النظام العام واسعة ولا يمكن حصرها.¹

إلا أنّ المشرع قد وسّع من نطاق الحالات التي يُحوّل لسلطة الوصاية التدخّل فيها عن طريق إجراء الحلول، في القانون 10-11، باعتباره من المسائل البالغة الخطورة؛ وهي حالات مختلفة، بعضها متعلق بالتسيير المالي للبلدية، والآخر متعلّق بالجوانب الإدارية.

أولاً: إقرار سلطة الحلول في المجال الإداري

لقد أجاز المشرع تدخّل سلطة الوصاية ممثلاً في الوالي، في جملة من الصلاحيات المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، منها ما تضمّن حكماً عاماً يتعلّق بكافة المهام ذات الصلة بالنظام العام، وبعض المهام الحيوية للبلدية؛ حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية، كلّ الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن العام، والنظافة، والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام؛ عندما لا تتولى السلطات البلدية القيام بذلك، ولا سيما منها التكلّف بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطنية، والحالة المدنية.²

أما الوجه الآخر لفرض سلطة الحلول، فيكمن في امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي، عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، بعد إعداره من قبل الوالي؛ حيث يتولى الوالي القيام بها، بعد انقضاء المدّة المحدّدة بموجب الإعدار.³

إنّ المستقرى لهذه الحالات المستوجبة لفرض سلطة الحلول في المجالات الإدارية، يجعلنا نطرح العديد من الإشكالات الجوهرية، والمتعلقة بمدى الحاجة إلى الحلول، وهذه الإشكالات تتمحور حول مجال تدخّل الوالي في فرضه لسلطة الحلول في الحالة الأولى؛ والمتمثلة في المحافظة على النظام العام بشتى أوجهه، ولعل هذه الوضعية قد أوغل المشرع في التوسّع فيها إلى حدّ ما؛ عبر إقحام الوالي في التدخّل في عمل المجلس البلدي، وهو ما يعطي دلالة وإشارة جليّة حول نية المشرع في إرساء المركزية

1 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 268.

2 - المادة 100 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

3 - المادة 101 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

الإدارية في التسيير المحلي، و محاولة الاعتداء على حرية الجماعات الإقليمية في إدارة البلدية، خصوصاً وأنّ هذا التدخّل يتمّ من دون إعدار مسبق، أو أجل محدّد.¹ مع العلم أنّ إدارة البلدية ينشّطها الأمين العام، الذي أسند إليه القانون كافة المهام المتعلقة بسير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية؛ وبالتالي ما حاجة الوالي في التدخّل لمعالجة هذه الأوضاع الإدارية البحتة.

أما الحالة الثانية لفرض سلطة الحلول، فتتجلّى في امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن تطبيق القرارات المسندة إليه؛ وهنا نتساءل حول سبب امتناع رئيس المجلس عن القيام بواجباته، هل لتقصير منه، أو لعدم القدرة على القيام بها؟ ثمّ إنّ ما يمكن استقراؤه من هذه المادة، هو عدم تقديم المشروع ل ضمانات قانونية، وأخرى قضائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي- كما في سلطة الإلغاء-، في مواجهة سلطة الوصاية في حال تعسّفها في فرض سلطة الحلول، خصوصاً وأنّه لم يستوجب على الوالي إصدار قرار معلّل، يوضح فيه مقتضيات وضرورات ممارسة سلطته في الحلول، وهو ما يؤدّي إلى إطلاق يد الوصاية في فرض سطوتها على المجلس الشعبي البلدي، وتقييد حريته (على خلاف القانون السّابق)؛ وبالتالي فإنّ القانون السّابق كان أكثر مرونة في التعاطي مع هذا الوضع، ممّا يشي بالطابع المركزي الذي توجّه إليه المشروع في قانون البلدية الحالي، والمساس الخطير باستقلالية البلدية.

ثانياً: إقرار سلطة الحلول في المجال المالي

تقوم سلطة الحلول محلّ المجلس الشعبي البلدي في المجال المالي، في المسائل المتعلقة بالميزانية العامة، وحسب المواد 183، 184، 186 من قانون البلدية 11-10، وعليه فإنّ سلطة الحلول تتعلق بالحالات التالية:

1. عدم توازن الميزانية أو عدم نصّها على النفقات الإجبارية

1 - لقد ربط قانون 90-08، حالات الحلول محلّ رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ بمجرد قيام أوضاع من شأنها تهديد النظام العام داخل البلدية، وبعد تقديم إعدار محدد المدة لرئيس المجلس، يلزمه القيام بمسؤولياته تجاه هذا الوضع؛ وبعد انقضاء هذه المدة، جاز للوالي ممارسة سلطته في الحلول. كما ربط القانون 90-08، سلطة الحلول، بموجب قرار معلّل من الوالي، وهذه ضمانات مهمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي؛ حيث تحوله إمكانية تقديم الطعن القضائي، أو التظلم الإداري ضدّ هذا القرار، لمواجهة أيّ تعسّف من جانب الوالي حيال هذا الأمر. (لتفاصيل أكثر راجع المواد: 81، 82، 83 من قانون البلدية 90-08، السالف الذكر).

في هذه الحالة فإنّ الوالي يُرجع هذه الميزانية مرفقة بملاحظاته، خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يخضعها لمداولة ثانية، خلال عشرة (10) أيام؛ وإذا صوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بدون توازن، أو بدون تضمين للنفقات الإجبارية؛ فإنه يتمّ إعداره من قبل الوالي، وفي حال لم يصوّت المجلس على الميزانية السابقة خلال ثمانية (08) أيام من تاريخ إعداره، فإنّ الوالي يقوم بضبطها تلقائياً.¹

2. عجز مترتب عن تنفيذ الميزانية البلدية

يتوجّب على المجلس الشعبي البلدي، اتّخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع العجز في الميزانية، وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتّخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية؛ فإنه يتمّ اتّخاذها من قبل الوالي،² الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر.³

3. عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي

في هذا الحالة يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي، لدورة غير عادية للمصادقة عليها (أي الميزانية)؛ ولا تنعقد هذه الدورة، إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة عليها، وبعد تطبيق أحكام المادة 185 (ق.ب)، عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية؛ وفي حال عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية في الدورة غير العادية، فإنّ الوالي يقوم بضبطها بصفة تلقائية.⁴

ما نلاحظه من خلال ما تقدّم بيانه، هو تبيان المشرع في قانون البلدية الحالي لتفاصيل وإجراءات دقيقة توضّح مجال تدخّل الوالي، بفرض سلطة الحلّ في المجال المالي للبلدية؛ وهذا على خلاف القوانين السابقة، التي اكتفت ببيان الأطر العامة للحلّ؛ ولعل هذا الأمر غايته ما هي إلاّ للتخفيف

1 - المادة 183 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

2 - لقد أجاز قانون البلدية 08-90 للوالي، إمكانية حله محل المجلس الشعبي البلدي، ودون إعداره مسبقاً؛ أثناء العجز الذي يلحق بالميزانية خلال تنفيذها، وعند تحصيل الإيرادات وتحصيل النفقات الإجبارية، وفي حالة إعداد وتنفيذ الميزانية غير المتوازنة.

3 - المادة 184 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

4 - المادة 186 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

من وطأة هذا الإجراء (الحلول)، التي تُعدّ إمكانية حدوثه كبيرة جداً؛ على اعتبار أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مُلَمّ بالتسيير المالي، أو ليس باستطاعته تفادي حالات العجز في الميزانية، عبر اتخاذ كل الإجراءات المناسبة لضبط الميزانية، أو امتصاص العجز فيها؛ ولهذا فقد عَهَدَ المشرع حيال بهذا الأمر (إعداد الميزانية وتنفيذها) إلى الأمين العام للبلدية،¹ مع العلم أنّ قانون البلدية أكّد على أن يُرجع الوالي الميزانية غير المتوازنة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لتفادي العجز، وهذا ما يجعلنا أمام تضارب في النصوص القانونية.

إنّ قانون البلدية قد أشار بوضوح إلى سلطة الوالي بالحلول في المجال المالي للبلدية؛ من غير قرار معلّل يوضح فيه أسباب تدخّله، إلّا في حالة واحدة فقط (المادة 203 ق.ب)؛ بل اكتفى فقط بإعذار يوجّهه لرئيس المجلس، وهذا ما يُفسّر أنّ هذا الإجراء يُمارَس من قبل الوالي بصفة تلقائية، متى ما قامت مقتضياته؛ وعليه فإنّ مجال تدخّل الوالي بفرض الحلول يعتبر مجالاً واسعاً، إلى درجة أنّ المشرع قد خوّله سلطة إصدار حوالات الأمر بالصّرف والتحصيل، في حال امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك.²

إنّ فرض سلطة الحلول في الحالة الثانية، كان من المستحسن - وفق منظورنا - أن تكون بعد توجيه إعذار مكتوب، أو شفهي محدّد المدّة؛ وذلك بغية وقوف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكافة أعضاء المجلس على الأسباب الكامنة وراء عجز الميزانية، والإجراءات والرؤى المنوط بهم إتباعها لتخفيف العجز، وليقف رئيس المجلس على معالمتها؛ إلّا أنّ الملاحظ هو عدم نصّ المشرع على ذلك، هذا فضلاً عن ربط استدعاء المجلس الشعبي البلدي لدورة غير عادية (حالة حدوث اختلال داخل المجلس) في يد الوالي؛ بحيث يشكّل هذا الإجراء تعدياً سافراً على مركز، وموقع، واستقلالية

1 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 270.

2 - نصت المادة 203 من قانون البلدية 11-10، على أنه: "في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة، قصد تغطية نفقة إجبارية، أو سند تحصيل؛ يتخذ الوالي قراراً محلّ محلّ حوالة، أو سند رئيس المجلس الشعبي البلدي، طبقاً للتشريع الساري المفعول". جدير بالذكر أنّ المشرع قد فرض على الوالي في قانون البلدية الأول 67-24، وتحديدًا المادة 271؛ التي ألزمت الوالي بتوجيه إعذار لرئيس المجلس الشعبي البلدي، قبل الحلول محله في المسائل المذكورة أعلاه، ودون تحديد مدته؛ على خلاف ما هو عليه الوضع في القانون الحالي.

رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي كان من الأفضل توجيه إعدار له لاستدعاء أعضاء المجلس، على اعتبار أنه صاحب الاختصاص الأصيل بذلك.

ومن هنا يتجلى لنا أنّ فرض آلية الحلول في بعض المسائل المالية للبلدية؛ جاء ليعزز ويقوّي نفوذ سلطة الوصاية(التي تمثل عدم التركيز الإداري)، في مواجهة المجالس الشعبية البلدية المنتخبة(هيئات لامركزية)؛ وعبر ما تقدّم بيانه، يتّضح ابتعاد المشرع عن تكريس اللامركزية الإدارية، والاستقلالية الممنوحة للبلدية في إدارة شؤونها الإدارية و المالية، لصالح النظام المركزي؛ الذي يعتبر الحلّ آية من آلياته الرقابية.

المطلب الثالث

رقابة سلطة الوصاية على جهاز المداولة(م.ش.ب)

إنّ أهمّ مكامن الخطورة في مجال رقابة الوصاية على المجالس الشعبية البلدية، تكمن في وضع حدّ لوجودها القانوني؛ عبر لجوء السلطة المركزية إلى حلّ المجلس المنتخب، إذا ما قامت مقتضيات حلّه المنصوص عليها قانوناً؛ ولهذا فإنّ حلّ المجلس الشعبي البلدي ليس بالأمر الهين، فقد جعله المشرع حكراً على السلطة المركزية. ومن هنا يتعيّن علينا الوقوف على استجلاء مختلف الأسباب القانونية، التي تُنهي المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة منتخبة(الفرع الأول)، ثم استيضاح مختلف الإجراءات، والآثار الناجمة عن حلّ هذا الأخير(الفرع الثاني).

الفرع الأول

المقتضيات القانونية لحلّ المجلس الشعبي البلدي

ثمّة حالات قانونية حال قيامها، وجب الذهاب إلى حلّ المجلس الشعبي البلدي؛ وهي الأمور التي من شأنها تعطيل المصالح العامة للمواطنين، أو خروج المجلس الشعبي البلدي عن الغاية التي أنشئ لأجلها؛ إلا أنّ تقدير الذهاب إلى إجراء الحلّ طبقاً لهذه الوضعيات، رهنٌ بإرادة السلطة الوصية، فهي التي يقع على عاتقها طلب الحلّ.

ولعل العديد من الأنظمة القانونية- والنظام الفرنسي على وجه الخصوص-، قد ذهبت إلى وضع شروط معقدة لإنهاء المجالس الإقليمية؛ حيث اشترطت ضرورة وجود خلاف بين السلطة المركزية والمحلية، يؤدي في نهاية المطاف إلى إلحاق ضررٍ بالمصالح المحلية، وعرقلة عمل الوحدات المحلية. ولعلّ الشيء ذاته ما نحى إليه المشرع الإسباني؛ من خلال حصره للحالات التي يمكن الاستناد عليها لحل المجالس المحلية، مع توفير ضمانات قانونية، وأخرى قضائية لهذه الأخيرة، وإخضاع هذه السلطة لرقابة القضاء.¹

حوّل المشرع لسلطة الوصاية القيام بحلّ مجلس منتخب، ضمن حالات عددها المادة 46 من قانون البلدية،² وهي:

1. حالة خرق أحكام دستورية

وهذا أمر جِدُّ عادي، فمن غير المنطقي عدم اتخاذ أيّ موقف إزاء خرق أحكام الدستور؛ وذلك لما لهذا الأخير من رِفْعَة، ومكانة، وحُجِّيَة، وبالتالي كان الحلّ-حسب المشرع- هو السبيل الأمثل لمعالجة وضع كهذا.³ إلا أنّ إجراء الحلّ بناء على خرق الأحكام الدستورية، يثير العديد من التساؤلات المتعلقة بجوهر وطبيعة هذا الخرق؛ حيث سبق وأعلن المشرع أنّ خرق أحكام الدستور سبب لبطلان المداولات، فكيف ارتقى بها المشرع إلى درجة إنهاء وجود المجلس؟

ويرى بعض الفقه حيال هذا الوضع، أنّ خرق المجلس للدستور يكون عن طريق مداولة مخالفة لأحكامه؛ وهذه الحالة تستوجب بطلان المداولة، ولا ينبغي أن تصل إلى درجة حلّ المجلس الشعبي البلدي، وإنهاء وجوده القانوني؛ إلا في حالة تكرار الخرق المتعمّد للدستور، وهذا ما يجدر إعادة النظر فيه من قبل المشرع.⁴

1 - راييس سامية، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الثاني عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، دون سنة النشر، ص: 255.

2 - عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي للنشر، الجزائر، 2013، ص: 80.

3 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 407.

4 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 164، 165.

2. إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وهذا أمر بديهي؛ لأنّ إلغاء الانتخابات يشي بالمخالفة الكبيرة للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وعليه فإنّ المجلس الشعبي البلدي المنبثق عن هذه الانتخابات، مآله لا محالة هو إنهاء وجوده القانوني. يجدر التذكير إلى أنّ هذه الحالة هي مستحدثة بموجب التعديل الأخير، بغية إضفاء التناسق بين أحكام قانون الانتخابات والتشريعات المحلية عموماً.¹

3. في حالة الاستقالة الجماعية

في هذه الحالة، يمكن افتراض أنّ كافة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، يُقدّمون على تقديم استقالتهم بصورة جماعية في شكل طلب؛ إلا أنّ المشرع لم يوضح لأيّ جهة يوجّه إليها طلب الاستقالة، وكذا شكل هذا الطلب، وهل هي عبارة عن طلب واحد، أو كل عضو يحرّر طلب استقالته بصفة فردية، وميعاد الطلب.² إنّ هذه الحالة لا يمكن تصوّر حدوثها؛ لاعتبار تعدّد الأطياف والتشكيلات السياسية التي يتكوّن منها المجلس، لكن رغم ذلك، لا يمكن إجبار أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالالتزام بالعضوية في المجلس، خصوصاً وأنّ نيابتهم مجانية.³

4. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمسّ بمصالح

المواطنين وطمأنينتهم

مؤدّي هذه الحالة، هو قيام وضع يطغى عليه اختلاف وشرح كبير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهذا من الشائع بمكان؛ حيث يؤدّي هذا الأمر إلى تعطيل المصالح العامة للأفراد، ويهدّد مبدأ استمرارية المرفق البلدي،⁴ وهو ما حدا بالمشرع إلى إضافة هذه الحالة ضمن موجبات حلّ المجلس، ووضع حدّ لهذا الأمر، وهو أمر نخبّه لحفاظه على المصلحة العامة للأفراد؛ إلا أنّ هذه الحالة قد تفتح المجال واسعاً أمام السلطة التقديرية المطلقة لجهة الوصاية، باعتبارها المخوّلة بتقدير حلّ المجلس

1 - ريس سامية، المرجع السابق، ص: 257.

2 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 295.

3 - ريس سامية، المرجع السابق، ص: 257.

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 408.

من عدمه؛ وبالتالي فقد اتّسمت هذه الحالة بشيء من الغموض.¹ كما نأخذ على المشرع في هذه الحالة، عدم إشارته بوضوح إلى الجهة التي يقع عليها عبء إثبات الاختلالات التي تكون مدعاةً للحل؛ فهو المواطن الذي يُعتبر شريكاً في التسيير المحلي،² أو الوالي باعتباره المسؤول الأول عن رفع التقارير للسلطة المركزية؟³

5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف

وهذا أمر منطقي للغاية؛ لاعتبار أنّ المجلس الشعبي البلدي يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية أعضائه الممارسين، ليتداول في الشؤون المعروضة عليه؛ وفي حال عدم تحقق ذلك، حتى بعد الأخذ بالقائمة الاحتياطية،⁴ يصبح خيار الحلّ الوحيد، لاعتبار أنّ المجلس قد فقد الوسيلة التي بواسطتها تكون مداولاته صحيحة ومشروعة (النصاب القانوني)، وهو أمر صائب.

6. في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئات البلدية

إنّ حالة الاختلاف الخطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي أمر وارد؛ لاعتبار تشكّل هيئة المداولة من أطراف سياسية متنوعة، لذا لا يمكن القول بأنّ أيّ اختلاف يطرأ بين أعضاء المجلس قد يؤدّي حتماً إلى حلّه وإنهائه؛ غير أنّ هذا الاختلاف إذا بلغ درجة من الجسامّة، بما يؤدّي إلى عرقلة السير العادي لهيئات البلدية، أو بعض مصالحها، كان حلّ المجلس سبيلاً للحفاظ على استمرارية ونشاط المرفق البلدي.⁵ والملاحظ في هذه الحالة منّح المشرع سلطة تقديرية واسعة لجهة الوصاية في

1 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 164.

2 - تنص المادة 02 من قانون البلدية 10-11، على أنه: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطاراً لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية". كما أكدت المادة 11 على: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية".

3 - رابح سامية، المرجع السابق، ص: 258.

4 - تنص المادة 23 من قانون البلدية 10-11، على أنه: "لا تصحّ اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين".

5 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص: 294.

تقدير نسبة الخطورة في الاختلاف، كما يُؤخذ على المشرع عدم تحديده للمعايير المعتمدة بدقّة لإقرار هذه الحالة، خصوصاً وأنّ الخلافات أمر وارد بكثرة.¹

جدير بالإشارة إلى أنّ المشرع قد أعطى لجهة الوصاية، سلطة إقرار حالة الحلّ محلّ المجلس الشعبي البلدي، في حال تعلّق الأمر بتعطيل مصلحة من المصالح العمومية للبلدية، في حين نجد أنّ ذات هذه الأوضاع، قد تأسّس عليها حلّ المجلس الشعبي البلدي؛ وهو ما يشي بالسلطة التقديرية الواسعة لجهة الوصاية، في التحكّم بزمّام المجالس المحلية.

7. في حالة ضمّ بلديات لبعضها أو تجزئتها

وهذا راجع إلى العوامل الموضوعية للمشرع؛ إذ قد يعمد إلى الزيادة في عدد البلديات-بحسب ما تقتضيه الظروف والعوامل السياسية والإدارية للدولة-، أو الإنقاص منها(وهذا نادر الحدوث)؛ لذا تعيّن على جهة الوصاية إقرار حلّ المجلس، أو المجلسين محلّ الضمّ أو التجزئة، وإعادة انتخاب مجلس جديد.

8. في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول تنصيب المجلس الجديد

لم يفصح المشرع في هذه الحالة عن معيار تقدير الظرف الاستثنائي، خصوصاً وأنّ حلّ المجلس قبل تنصيبه بسبب ظروف استثنائية، يفترض إجراء انتخابات، بغية انتخاب مجلس جديد؛ وهنا جاز لنا أن نتساءل عن طبيعة الظرف الاستثنائي، الذي لا يُمكن من تنصيب مجلس منتخب لتوّه، لكنه يُمكن من إجراء انتخابات، لإعادة انتخاب مجلس جديد بعد حلّ المجلس الأول الذي لم يتمّ تنصيبه.² وبالتالي فإنّ هذه المادة جاءت بشيء من العمومية؛ إذ أنّه لا جدير بالحديث عن حلّ مجلس لم يُنصّب بعد.

1 - ريس سامية، المرجع السابق، ص: 258.

2 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 164.

الفرع الثاني

الضوابط القانونية والإجرائية لحل هيئة التداول في البلدية

لما كان حلّ المجلس الشعبي البلدي أمراً بالغ الخطورة؛ فإنّ وسيلة حلّه ارتبطت بمرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية، بما يشي أنّ حل المجلس قد تعدّى سلطة الوصاية ممثلة في الوالي، والوزير المكلف بالداخلية، إلى رئيس الجمهورية؛ حيث جعل هذا الأمر اختصاصاً أصيلاً لهذا الأخير. وحفاظاً على التمثيل والاختيار الشعبي، فقد أحاط المشرع سلطة الحلّ بضوابط و ضمانات؛ تتمثل حصراً في تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية- باعتباره جهة وصاية- إلى رئيس الجمهورية،¹ يطلعه من خلاله على ظروف، ومقتضيات، ومبررات حلّ المجلس؛ بغية تأسيس مرسوم الحل عليها.²

ولعلّ ذات الشيء هو ما كرسه قانون البلدية السابق (90-08)؛ إلا أنّ نقطة الاختلاف الجوهرية بينهما، تكمن في أنّ المادة 35 من قانون البلدية السابق،³ قد اشترطت أن يكون حلّ المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء (دون تحديد لطبيعة هذا المرسوم)؛ في حين أكتفى القانون الحالي بأن يكون الحل بموجب مرسوم رئاسي فقط.⁴

ولما كان حلّ المجلس الشعبي البلدي ذلك الفراغ الكبير في تسيير المصالح والشؤون العمومية للأفراد؛ كان لزاماً على المشرع أن يسعى لتقديم بديل-ولو لفترة وجيزة-، يسدّ بعض الفراغ الذي يخلفه حلّ المجلس؛ حيث اشترط المشرع على الوالي تعيين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء، يُعهد

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 142.

2 - من الناحية الوظيفية، فقد تمّ حل العديد من المجالس الشعبية البلدية، بمرسوم تنفيذي خلال الفترات السابقة، على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 93-106، المؤرخ في 05 ماي 1993، المتضمن حل عدة مجالس شعبية بلدية، ج.ر. رقم: 30، الصادرة في: 09 ماي 1993؛ على الرغم من أنّ تفسير المادة 35 من القانون البلدي السابق، كان يسند الاختصاص لرئيس الجمهورية، (أشار إلى ذلك: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 142)؛ ولعل هذا الأمر مرده إلى الأوضاع غير العادية التي سادت بفعل قانون الطوارئ، حيث تمّ حل العديد منها بموجب مراسيم تنفيذية.

3 - نصت المادة 35 من قانون البلدية 90-08 على أنه: "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم، يُتخذ في مجلس الوزراء، بناء على تقرير من وزير الداخلية".

4 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 165. جدير بالملاحظة أنّ المشرع قد استعاض عن آلية توقيف المجلس لمدة محددة، وبموجب قرار مسبب من وزير الداخلية، وبناء على تقرير من عامل العمالة (الوالي) بالحل؛ وهذا ما تضمنته المادة 1/112، من الأمر 24-67، السالف الذكر.

إليهم تسيير شؤون البلدية؛ خلال العشرة (10) أيام الموالية لحلّ المجلس، وتنتهي مهام الميسرين المذكورين بقوة القانون، بمجرد تنصيب المجلس الجديد.¹

وبما أنّ سلطة هؤلاء الميسرين استثنائية ومؤقتة؛ فإنها تقتصر على الأعمال الجارية، وعلى القرارات التحفظية المستعجلة، والتي تكفل المحافظة على أملاك البلدية وحمايتها.² وبعد انقضاء فترة التسيير المؤقت، يُفسح المجال لإجراء انتخابات جديدة على مستوى البلدية، خلال الستة (06) أشهر الموالية لتاريخ الحلّ؛ ولا يمكن بأيّ حال من الأحوال إجراؤها في السنة الأخيرة لنهاية العهدة الانتخابية؛³ وهذا بغية تفادي تضييع الوقت في مجلس منتهية عهده، فلا يعقل تنظيم انتخاب مجلس لفترة سنة. وتنتهي عهدة المجلس المنتخب بعد حلّ المجلس، مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.⁴

غير أنّ المشرع قد استحدث استثناء على هذه المادة، والمتعلّق بالظروف الاستثنائية التي تطرأ وتحوّل دون إجراء الانتخابات؛ حيث يُعدّ وزير الداخلية - على إثر هذه الظروف - تقريراً يورد فيه مستجدات هذه الأوضاع، ويعرضه على مجلس الوزراء. ومن ثمّ يقوم الوالي بتعيين متصرف يسهر على تسيير شؤون البلدية، كما يوضع هذا الأخير تحت سلطة الوالي؛ حيث يمارس مهامه خلال فترة سريان هذه الأوضاع الاستثنائية، وتنتهي مهامه بعد تنصيب المجلس الجديد، وتوفّر الظروف الملائمة لإجراء الانتخابات.⁵

1 - المادة 48 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 410. جدير بالملاحظة أنّ صلاحيات المجلس المؤقت الواردة أعلاه، لم يفصح قانون البلدية الحالي عليها؛ بل هي مستمدة من القانون السابق 90-08، وعليه فإنّ المشرع قد أناط أمر تحديد صلاحيات هذا المجلس إلى التنظيم، فهو الكفيل بتفصيل ذلك.

3 - المادة 48 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

4 - المادة 50 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

5 - المادة 51 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

ويترتب على حلّ المجلس الشعبي البلدي، سحب صفة العضوية بالمجلس (أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن الأخيرة)، من كافة الأشخاص الذين كان يتشكل منهم؛ وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.¹

إنّ حلّ المجالس الشعبية البلدية - وفق القانون الحالي -، يثير العديد من التساؤلات حول دور السلطة التنفيذية فيه؛ خصوصاً وأنّ استفحالتها في المراحل السابقة، أصبح يبعث على عدم الارتياح؛ إذ يأتي تكريس المشرع لحلّ المجلس الشعبي البلدي، وجعله اختصاصاً أصيلاً لرئيس الجمهورية، بل وتلقائياً يمارسه بمعزل عن أيّ جهة؛ إلاّ ضمن إطار يسعى المشرع من خلاله إلى تقوية نفوذ الوصاية الإدارية في مواجهة المجالس الإقليمية؛ وما يؤكّد ذلك هو عدم إشارة المشرع صراحة إلى ضرورة تسبب مرسوم الحل،² خاصة وأنّ التسبب من شأنه أن يُطعّم الرأي العام الذي اختار المجلس، وكذا السلطة القضائية، على السبب الذي أدى بالسلطة المختصة لحلّ المجلس، فضلاً عن أنّ المشرع لم ينصّ نهائياً على إمكانية خضوع قرار الحلّ للطعن القضائي من عدمه؛ خاصة وأنّ مُسوّغاته محدّدة على سبيل الحصر، وخروج سلطة الوصاية على إحدى هذه الحالات، يُعدّ سبباً كافياً لإمكانية الطعن فيه أمام الجهات القضائية المختصة.³

ومن جهة أخرى تثير مسألة حلّ المجلس إشكالاً، يتمحور حول الجهة المخوّلة تسير شؤون البلدية في فترة شغور مجلسها؛ فالمشرع أكّد على أن يُعيّن الوالي متصرفاً ومساعدين عند الاقتضاء؛ إلاّ أنه لم يبيّن بدقة ما إذا كانوا من داخل البلدية (كالأمين العام مثلاً)، أو من خارجها. والرّاجح في هذا الأمر هو الأمين العام للبلدية؛ على اعتبار أنه الأكفأ إدارياً، والمكلف بعبء التسيير الإداري

1 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 143.

2 - للمقارنة مع الوضع في فرنسا نجد أنّ المادة 04-121 من القانون البلدي، تنص على أنه:

"Un Conseil Municipal Ne Peut être dissous que, par décret motivé Rendu en Conseil des Ministres et Publié au Journal Officiel".

أي أن حلّ المجلس البلدي في فرنسا، يستند إلى ثلاثة شروط أساسية، وهي: توقيع مرسوم الحلّ من طرف رئيس الجمهورية، وأن يكون قرار الحلّ مسبباً. (أشار إلى ذلك: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 142).

3 - ريس سامية، المرجع السابق، ص: 260.

والمالي للبلدية،¹ وثانياً لتوليه زمام شؤون البلدية عند انتهاء العهدة الانتخابية للمجلس (أي خلال فترة تجديد المجالس الشعبية البلدية)، عبر إشرافه على عملية التحضير للانتخابات.

ولعلّ ذات الشيء يقال في الحالة الثانية (أي في حالة الظروف الاستثنائية، التي تحول دون إجراء الانتخابات)؛ حيث يلاحظ أنّ المشرع قد ألزم الوالي بضرورة تعيين متصرف، يشرف على إدارة البلدية إلى غاية زوال المانع القانوني، وخضوع الأخير للسلطة المباشرة للوالي؛ وهنا نتساءل حول المغزى الذي ابتغاه للمشرع من إضافة هذه العبارة (الخضوع لسلطة الوالي) في الحالة الثانية (الظروف الاستثنائية)، وعدم ذكرها في الحالة الأولى (حالة الشغور الذي تعقب حلّ المجلس)؛ فهل يعني ذلك أنّ المتصرف في الوضع الأول غير خاضع للسلطة المباشرة للوالي، أم أنه يتوجّب على الوالي تعيين متصرف آخر لخلافة الأول؟ ومن هنا فإنّ هذه المادة (51 ق.ب) تفتح باب الغموض في مضامينها.

المبحث الثاني

رقابة سلطة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي

تُعَدُّ المجالس الشعبية الولائية الوعاء الثاني لتنفيذ السياسات التنموية بعد المجالس البلدية؛ ولهذا فإنّها تحظى باهتمام بليغ من طرف الجهات الحكومية، من خلال الصلاحيات والدور الكبير الذي أولاه المشرع لها، خصوصاً في مجال تجسيد المقاربة الحوارية للديمقراطية التشاركية (في بعض هوامشها)، والدور الرقابي الذي تضطلع به في مجالات شتى، ممّا يجعل منها حلقة وصل بين الإدارة المحلية (اللامركزية)، والسلطة المركزية، فضلاً عن دورها الداعم والمكمّل لعمل البلدية؛ إلاّ أنّها وبالرغم من ذلك، تبقى بعيدة نوعاً ما عن المواطن، لارتباطها الوثيق بالمخططات المركزية للدولة؛ ذلك لأنّ المجلس الشعبي الولائي لا يتداول إلاّ في المسائل المعدّة مسبقاً للولاية على المستوى المركزي، ولا دور للمواطن في بلورت مشاريع المجلس.

1 - في إطار المادة 15 من قانون البلدية 10-11، فإنّ الأمين العام للبلدية ينشط إدارة البلدية، وكافة مصالحها، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ فإذا انتفت سلطة الأخير في وضع كوضع الحل مثلاً، فإنّ هذه السلطة تقوّل مباشرة إلى الوالي.

ومّا لا ريب فيه فإنّ المجلس الشعبي الولائي على غرار المجلس الشعبي البلدي؛ يخضع لرقابة الوصاية الإدارية المباشرة من قبل السلطة المركزية، ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية؛ حيث يمكن أن تشمل هذه الرقابة الصفة القانونية للأشخاص الذين منحهم السلطة الشعبية صفة تمثيلهم في المجلس (المطلب الأول)، وقد تمتدّ هذه الرقابة إلى الأعمال المنبثقة عن هذه المجالس (المداولات)، وهي المكمّن الأكثر تشدّداً للوصاية في مدلولها التطبيقي والعملي (المطلب الثاني)، كما يمكنها أن تتجسّد في إنهاء المجلس الشعبي الولائي كلياً ووضع حدّ له؛ وهي الوصاية في مظهرها العام (المطلب الثالث)، وهذا ما سنعمل على استجلائه في هذا المطلب.

المطلب الأول

رقابة السلطة الوصية على منتخبي المجلس الشعبي الولائي

وجب التنويه إلى أنّ مختلف موظفي الولاية المعيّنين، بما فيهم المصالح غير الممركزة للدولة، تكون خاضعة للرقابة التسلسلية (الرئاسية) من قبل الوالي؛ باعتباره الرئيس الإداري على مستوى الولاية، إلّا ما تمّ استبعاده من بعض القطاعات، التي لا تدخل ضمن نطاق سلطته المباشرة. لكن إذا ما تعلّق الأمر بالرقابة على المنتخبين (أعضاء المجلس الشعبي الولائي)؛ فإنّ الوالي لا يملك سلطة الوصاية عليهم؛ بل يتعدّى الأمر ذلك إلى وزير الداخلية، حيث يمكن أن تتجلى رقابته في توقيف أحد الأعضاء نتيجة لأسباب معينة حصراً (الفرع الأول)، أو إقصائه بقوة القانون لظروف خاصة (الفرع الثاني)، أو لأيّ مانع قانوني يجيز ذلك (الفرع الثالث).

الفرع الأول

توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يعتبر التوقيف تقييداً مؤقتاً لعضوية المنتخب لسبب من الأسباب التي حدّدها القانون، وتبعاً للإجراءات التي رسمها؛ حيث نُظّمت أحكامه بموجب المادة 45 من قانون الولاية 12-07،¹ إذ يمكن

1 - بالغالم بلال، واقع الوقائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، أبريل، 2014، ص: 130.

أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي؛ كلّ منتخب يكون محل متابعة قضائية، بسبب جنائية، أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، ولا تُمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.¹

وعليه فإنّ مسألة توقيف عضو بالمجلس الشعبي الولائي وجب أن تخضع لشروط شكلية وأخرى موضوعية؛ فمن حيث السبب وجب أن يكون قانونياً يقتصر على المتابعة القضائية، والمتعلقة بجنائية أو جنحة منسوبة على أحد أمرين أساسيين: جرائم المال العام، أو الفساد المالي بالأحرى؛ أو الجرائم المخلة بالشرف. وأن يترتب على هذه الجرائم، الحيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة، كالحبس المؤقت على سبيل المثال.²

وتثير الأسباب القانونية لتوقيف عضو المجلس الشعبي الولائي ملاحظتين، هما:

- إنّ اشتراط المشرع لطبيعة ونوع الجرائم، التي يُوقَّف على ضوئها عضو المجلس هو أمر إيجابي، وهو إضافة نوعية حملها قانون الولاية الحالي؛³ حيث استثنى من ذلك الجرائم المتعلقة بالمخالفات، وهنا نتساءل عن موقع الأخيرة إذا ما شكّلت مانعاً لعضو المجلس الشعبي الولائي من ممارسة مهامه.
- يبدو من خلال السياق العام لنصّ المادة 45 من ق.و، أنّ المشرع جعل قرار توقيف المنتخب في المجلس الشعبي الولائي، على سبيل الجواز والاختيار لا على سبيل الإلزام؛ حيث تشير عبارة "يمكن" إلى ذلك بوضوح، وهو ذات ما نحت إليه المادة 41 من قانون الولاية 90-09. ولا نؤيّد المشرع فيما اتّجه إليه؛ لاعتبار أنّه بمجرد ثبوت المانع القانوني (المتابعة القضائية)، وجب توقيف العضو المنتخب؛⁴ وذلك حفاظاً على مصداقية التمثيل الشعبي ونزاهته، إذ لا يُفترض بالمجلس الممثل لإرادة منتخبيه، أن يحوي أطرافاً محسوبة على الفساد، أو ذات سلوك مسيء لسمعة المجلس.

1 - المادة 45 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - محمد الصغير بعللي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2014، ص: 116.

3 - جدير بالذكر أنّ قانون الولاية 12-07، قد حدّد الجرائم التي يكون عضو المجلس الشعبي الولائي متابعا فيها، وتكون سبباً في توقيفه؛ وذلك على خلاف القانون السابق للولاية 90-08، الذي لم يحدّد طبيعة هذه الجرائم، واكتفى في نصّ المادة 41 منه، باشتراط أن يكون من شأن المتابعة الجزائية، منع العضو من ممارسة مهامه قانوناً. (أشار إلى ذلك: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 194).

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 327.

أما عن السلطة صاحبة الاختصاص بإقرار التوقيف، فهو الوزير المكلف بالداخلية؛ حيث يُصدر في هذا الشأن قراراً معللاً بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي، ينتج عنه تعطيل عضوية المنتخب عن أداء مهامه لفترة محددة ومؤقتة، تبتدئ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية، وتنتهي بصدور قرار نهائي صادر عن الجهة القضائية المختصة.¹ جدير بالملاحظة أنّ المشرع قد اشترط ضرورة صدور قرار معلل، وفي هذا ضمان إدارية قوية وكافية للمتهم، وللرأي العام، وللإثبات في حالة الطعن أمام الجهة القضائية.

غير أنّه في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب الولائي نشاطه في المجلس تلقائياً وفورياً؛ بعد ما أزلت عنه حجية الحكم القضائي كل الموانع القانونية التي حالت دون ممارسة عهده الانتخابية بصورة صحيحة.² غير أنّه ما يمكننا استقرائه في هذا الشأن، هو عدم الإشارة الصريحة للمشرع إلى إمكانية الطعن القضائي في قرار سلطة الوصاية (وزير الداخلية)، في حال ما تمّ تأسيس القرار على أسباب كيدية، أو خاصة، وكذا إشارته بوضوح إلى الجهة القضائية المختصة في الفصل في النزاع، على غرار ما بيّنه في بعض المواطن.

الفرع الثاني

الإقصاء

أكّد قانون الولاية 07-12، على حالتي الإقصاء في معرض المادة 44 بقوله: " يُقضى بقوة القانون، كلّ منتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يثبت أنه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تنافٍ منصوص عليها قانوناً"³. كما أورد المشرع في المادة 46 (ق.و)، حالة أخرى للإقصاء،

1 - حول عبد القادر، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، جوان، 2018، ص: 633.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 327.

3 - المادة 44 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

وهي: "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب كان محلّ إدانة جزائية نهائية، ولها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب".¹

يتبيّن من خلال استقراء المادتين أعلاه، أنّ إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي متوقف على أحد السببين التاليين:

أولاً: الإقصاء بسبب حالة التنافي: وهي حالات حُدّدت حصراً في قانون الانتخابات، تمنع العضو من الترشح لعضوية المجلس؛ فإذا تمّ انتخاب العضو رغم تواجد حالة منها، فإنّ الإقصاء في حقه مقرّر بحكم القانون، بصرف النظر عن أيّ قرار كاشف عنه.²

ثانياً: الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية: وهي في حال صدور حكم قضائي نهائي، مدين لعضو المجلس الشعبي الولائي؛ إلا أنّ هذه الإدانة وجب أن تكون ذات صلة وثيقة بعهدته الانتخابية.³

في الواقع تثير مسألة ربط المشرع للإدانة الجزائية لعضو المجلس بعهدته الانتخابية، جملة ملاحظات مهمّة؛ تتعلّق بطبيعة الجرائم التي يدان فيها العضو، وتجعله بالنتيجة مقصياً بحكم القانون من عضوية المجلس؛ ذلك أنّ المادة المقرّرة لهذا الحكم (م.46 ق.و) لم تُحدّد بدقة طبيعة هاته الجرائم، على غرار ما فعله المشرع بالنسبة لحالة التوقيف (م.45 ق.و)؛ حيث اكتفى بالإدانة الجزائية ذات العلاقة بالعهد الانتخابية، والتي تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب؛ وهو ما يشي بأمر واحد هو أنّ الجرائم التي يوقف عضو المجلس الشعبي الولائي على ضوئها، ليست هي تلك التي يقصى بسببها؛⁴ ثمّ إنّ المتمعّن في عبارة "لها علاقة بالعهد" يجدها تحمل شيئاً من الغموض؛ وهو ما يستلزم زيادة تفصيلها واستجلائها أكثر من قبل المشرع.

1 - المادة 46 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 148.

3 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص: 117.

4 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 194.

يتمّ إقرار إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، طبقاً لقرار معلل صادر عن وزير الداخلية، وبناء على مداولة المجلس، وبعد إخطار الوالي؛¹مّا يؤدّي إلى زوال العضوية داخل المجلس بصورة دائمة ونهائية، واستخلاف العضو المقصي بالمرشح الذي يليه مباشرة في القائمة، خلال مدّة شهر واحد.² جدير بالملاحظة أنّ المشرع قد فرض ضرورة إخطار الوالي كإجراء لاحق لمداولة المجلس؛ وهذا أمر منطقي، لاعتبار أنّ الوالي يمثل صلة الوصل بين هيئة المداولة وسلطة الوصاية، ممّا يفرض أخذ رأيه. وقد كان من الأصوب والأرجح لنا تقديم إعلام الوالي أولاً، ثم عقد المداولة كإجراء لاحق.³

كما يُستشفّ ممّا سبق عدم فرض المشرع لضرورة تعليل قرار سلطة الوصاية حيال إقصاء المنتخب الولائي، على خلاف قرار التوقيف؛ لما في ذلك من ضمانات إدارية وقضائية مهمة للعضو؛ وذلك لما يرمي إليه هذا الإجراء من استبعاد للقرار الإداري الانفرادي، وتأسيسه على منطلقات صحيحة وجدّية، يُستند عليها في مرحلة التقاضي، وبالتالي فإنّ هذا الإجراء هو من الصّواب بمكان.

كما تثير عبارة "الحكم القضائي النهائي" ملحوظة مهمة، بخصوص تكرير المشرع لحالة الإقصاء تأسيساً عليه؛ وفي الحقيقة فإنّ هذا الأمر يعتبر من الصّواب بمكان؛ لما يوقّره للمنتخب الولائي من حماية قانونية، وتفعيلاً لمبدأ مهم من مبادئ القضاء، ألا وهو مبدأ التقاضي على درجتين؛ حيث استبعد المشرع بصريح العبارة حكم المحكمة الابتدائية - باعتباره قابلاً للاستئناف-، حتى ولو حمل في طيّاته إدانة صريحة للمنتخب الولائي، وانتظار ما يُسفر عنه قرار المجلس القضائي في حال تقديم استئناف في حكم أول درجة؛ بمعنى أنّ المشرع قد علّق قرار سلطة الوصاية على حكم حائز

1 - على سبيل المقارنة، نجد أنّ المشرع في القانون السابق 90-09، قد اكتفى لإقرار حالة الإقصاء؛ عقد مداولة للمجلس الشعبي الولائي، تخصّ العضو الذي يكون في حالة تناف، أو عدم قابلية للانتخاب، ويتمّ إخطار الوالي بذلك وجوباً. (المادة 40 من قانون الولاية 90-09، السالف الذكر).

2 - المادة 41 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

3 - لقد نظم المشرع في قانون الولاية 12-07، ضرورة إخطار الوالي كحكم عام يشمل كافة الوضعيات التي تنطبق على حالات فقدان العضوية في المجلس الشعبي الولائي (المادة 02/40).

لقوة الشيء المقضي به.¹ فضلاً عن كونه دعامة أساسية لتحقيق استقلالية أكبر للمجلس الشعبي الولايتي، في مواجهة سلطة الوصاية.

كما يتبدى بوضوح تكريس المشرع لضمانة ودعامة قضائية مهمة،² تجسّد استقلالاً وظيفياً للمجلس الشعبي الولايتي، وتحدّ من تَعوُّل سلطة الوصاية، عبر التحكُّم في المجلس من خلال قرارات إدارية انفرادية؛ حيث مكّن المشرع المنتخب الولايتي - وفي سابقة له في هذا الشأن -، من إمكانية تقديم طعن قضائي،³ ضدّ قرار وزير الداخلية المتضمن إقصائه من المجلس، للأسباب الواردة أعلاه أمام مجلس الدولة؛ باعتباره المخوّل قانوناً بالنظر في الطعون بإلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.⁴ جدير بالملاحظة أنّ المشرع قد خصّ حالة الإقصاء، دون سواها من حالات فقدان العضوية داخل المجلس بهذه الضمانة؛ وهذا ما نعييه على المشرع، باعتبار أنّ الطعن القضائي حقّ قانوني مكفول ضدّ كل قرار إداري، صادر عن سلطة إدارية مختصة، إذا ما قامت مقتضياته القانونية.

جدير بالذكر أنّ المشرع في القانون السابق 90-09، قد عالج حالات الإقصاء في القانون الحالي، كمسوغات قانونية موجبة لاستقالة المنتخب الولايتي،⁵ على خلاف الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون الولاية 12-07، التي جعلت عدم القابلية للانتخاب، أو حالات التنافي موجبة للإقصاء؛ مما يشي بأنّ الإقصاء هو أشدّ مظاهر الوصاية من الاستقالة، وهو ما يعزّز توجه المشرع إلى تشديد الوصاية حيال حالة الإقصاء.⁶

1 - بلغالم بلال، المرجع السابق، ص: 129.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 326.

3 - تنص المادة 44 الفقرة الرابعة من قانون الولاية 12-07، على أنه: "يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية، المتضمن إقصاء أحد الأعضاء، بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة".

4 - تنص المادة 09 من القانون رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن: اختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله، ج.ر.رقم: 37، الصادرة في: 01 يونيو 1998، على ما يلي: "يفصل مجلس الدولة ابتداءً ونهائياً، في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضدّ القرارات التنظيمية أو الفردية، الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...".

5 - نصت المادة 40 من قانون الولاية 90-09، على: "يعد كل عضو مجلس شعبي وولايتي، يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب، أو في حالة تنافي منصوص عليها قانوناً، مستقبلاً فوراً بموجب مداولة المجلس الشعبي الولايتي".

6 - بلغالم بلال، المرجع السابق، ص: 129.

الفرع الثالث

الاستقالة

تُعدُّ الاستقالة المظهر الثالث من مظاهر الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وقد قسّمها المشرع إلى قسمين؛ استقالة صريحة تقع وتنتج أثرها القانوني بمجرد تقديمها، وأخرى حكمية مرتبطة بظروف معينة. وقد فصل المشرع ذلك في المادتين 42، 43 من قانون الولاية 07-12 بقوله: "ترسل استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول، مقابل وصل استلام، ويقرُّ المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويُبلِّغ الوالي بذلك فوراً"¹.

أما الاستقالة الحكمية فقد أطلق عليها المشرع وصف التخلي عن العهدة، وحدد معالمها في المادة 43 من ق.و بقوله: "يُعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب دون عذر مقبول، لأكثر من ثلاث(03) دورات عادية، خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"². جدير بالإشارة إلى أنّ حالة التخلي عن العهدة، هي حالة مستحدثة في القانون الحالي؛³ بحيث لم يشر إليها المشرع في القانون السابق، وهي حالة أصاب في إقحامها، لكونها تضع حداً لمسألة بات استفسالها يُهدّد سير عمل المجالس المنتخبة؛ إلا أنّ صياغة المادة تطرح غموضاً حول الشكل الذي يثبت فيه إثبات التخلي عن العهدة من قبل المجلس الشعبي الولائي، وما إذا كان الأمر يتعلق بمداولة من طرف المجلس أو غير ذلك.⁴

لقد وردت الاستقالة الصريحة في المادة أعلاه أكثر دقة من نظيرتها في القانون السابق(المادة 39 ق.و 09-90)؛⁵ وهذا بغية المحافظة على مبادئ حسن سير المجلس الشعبي الولائي بانتظام واضطراد

1 - المادة 42 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

2 - المادة 43 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

3 - لقد حمل الأمر رقم 38-69، المتعلق بالولاية، هذه الآلية، مع اختلاف بسيط ينحصر في المدة التي يقضى على أساسها المنتخب، وهي دورتين فقط. ومن هنا نلاحظ حرص المشرع على ضبط مسألة الغياب المتكرر داخل المجلس.

4 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 193.

5 - نصت المادة 39 من قانون الولاية السابق 09-90 على: "توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، كل استقالة يقدمها عضو المجلس برسالة، وتصبح الاستقالة نهائية من تاريخ استلامها من طرف رئيس المجلس، أو بعد مرور مدة شهر على إرسالها".

في أداء مهامه، فضلاً عن منح مكانة أرفع وأرقى لهيئة المداولة؛ على اعتبار أنّ المادة 39 من القانون السابق، قد علّقت أمر الاستقالة على رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو مرور مدة على إرسال الاستقالة، وأغفلت دور باقي أعضاء المجلس في التداول بشأن عضو منهم.¹

إنّ المشرع قد لامس الصّواب في جانب ، ثم حاد عنه في الجانب المتعلق بتبيان صدور قرار تثبيت الاستقالة الصريحة، والحكمية من قبل سلطة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية، فضلاً عن عدم تأكّيده لمدى حق المنتخب الولائي في الطعن ضدّ قرار استقالته، في حال تمّ تأسيس القرار على مقتضيات غير واقعية، أو كيدية. إلا أنّ ثمة نصّاً عاماً قد أثاره المشرع في المادة 40 من ق.و. الحالي، يرمي من خلاله إلى كل ما تمت الإشارة إليه، وقد كان من الأصوب - وفق منظورنا- تحديد ذلك في صلب المادة المتعلقة بتنظيم الاستقالة، على غرار ما كرّسه في المادة المنظمة لحالة الإقصاء.

إنّ المتنبّع للمسلك الذي ابتغاه المشرع، فيما يتعلق بالوصاية على منتخبي المجلس الشعبي الولائي؛ إنما يستشعر ذلك التطور الجدّي، في منح هامش استقلالٍ - ولو نسبي - لا بأس به لهيئة المداولة (المجلس الشعبي الولائي)، وهو ما يجعل من استقلالية المجالس المحلية واقعاً ملحوظاً تتجسد معالمه؛ من خلال إعطاء المجلس حرية التداول، أولاً فيما يتعلق بإقرار أيّ مسألة تتعلق بأحد أعضاء المجلس، ثم إخطار سلطة الوصاية ثانياً، بغية إقرار ما تمّ التداول بشأنه. فضلاً عن إقحام دور القضاء الإداري كضمانة قوية لصالح المنتخب الولائي، وسابقة لم يعهدها التشريع المحلي؛ عبر تمكينه من الطعن في قرار سلطة الوصاية، وهذا مسعاً وجب تثمينه وتطويره، في سبيل تحقيق حرية إدارة الجماعات الإقليمية.

المطلب الثاني

رقابة السلطة الوصية على أعمال منتخبي المجلس (اتجاه نحو تفعيل الاستقلالية)

إنّ أعمال المجلس الشعبي الولائي التي تنبثق عنه في شكل مداولات، لا تُنفذ على أرض الواقع؛ إلا إذا حصلت على تأشيرة التنفيذ من قبل سلطة الوصاية (وزير الداخلية، أو الوالي)، الذي يبقى

¹ - بلغالم بلال، المرجع السابق، ص: 131.

عليه فحص هذه المداولات، ومراقبة مدى مطابقتها شكلياً وإجرائياً مع القانون، ليكسبها الصبغة التنفيذية، من خلال التصديق عليها (الفرع الأول). وحرصاً منه على تفعيل مبدأ المشروعية، فقد تخضع بعض مداولات المجلس إذا تمت بشكل غير صحيح، أو عبر إجراء مخالف للقانون، أو للتنظيم الجاري به العمل إلى البطلان، أو الإلغاء؛ سواء بشكل نسبي أو مطلق (الفرع الثاني). وهذا ما سنعمل على استجلائه في هذا المطلب.

الفرع الأول

التصديق كآلية إدارية للوصاية على المجلس الشعبي الولائي

إنّ المتمعّن في تطور آلية التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي، يلمس مدى تسارع خطى المشرع في إرساء دعائم واضحة لاستقلالية المجالس الشعبية الولائية، أو بالأحرى لامركزية التسيير؛ حيث تجلّى ذلك من خلال حالتين تصحّ عبرهما مداولات المجلس، وهما:

أولاً: وجوب التصديق الصريح على مداولات المجلس

لقد تأرجح موقف المشرع في قوانين الولاية السابقة، بين التخفيف من مظاهر الوصاية تارة، وتشديدها تارة أخرى.¹ فالأمر 69-38، نلاحظ أنه قد وسّع من نطاق الرقابة على مداولات المجالس الشعبية الولائية فيما يتعلق بضرورة التصديق الصريح من طرف وزير الداخلية، على بعض المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، القروض، المناقلات وشراء العقارات ومبادلاتها خلال شهرين ليصحّ نفاذها.²

في حين حصر المشرع في الأمر المذكور أعلاه، جملة من المداولات التي فرض التصديق الصريح عليها خلال شهرين، زيادة عن وزير الداخلية، الوزير، أو الوزراء المعيّنين بموضوع المداولة؛ وهي تلك المتعلقة بالضرائب والرسوم، أجور موظفي الولاية، إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات

1 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 263.

2 - المادة 56 من الأمر 69-38، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

العمومية.¹ وهو ما يشي بمركزية التسيير المتبني وقت ذاك، ولاعتبارات السلطة السياسية، والاقتصادية التي فرضت هذا النوع من التسيير المغلق.

ولقد أبدى المشرع نيته في التخفيف من وطأة الوصاية في القانون رقم 90-09؛ من خلال تضييقه لمجال تدخل وزير الداخلية،² في التصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي، عبر منحه نسبة أكبر من الاستقلالية في التسيير، خصوصاً مع الانفتاح السياسي الذي شهدته تلك الحقبة، الأمر الذي أرحى بظلاله على الإدارة المحلية، وقد كانت بذلك بداية الظهور العلني لبوادر إدارة إقليمية لامركزية.³ ثم إنَّ العبرة من استثناء هذا النوع من المداوات واضحة؛ إذ لا يفترض أن يعتمد المجلس الشعبي الولائي ميزانية لسنة مالية، وتُنفذ شأنها في ذلك شأن المداوات العادية (في أجل خمسة عشر يوماً)، وكذلك الأمر بالنسبة لإحداث مؤسسات عمومية.⁴

أما القانون الحالي للولاية، فقد أخضع بعض المداوات التي لمس فيها أهمية قصوى (أي التي يتعدى موضوعها حدود صلاحيات المجلس والولاية)، أكثر من تلك المتعلقة بالشأن العام للولاية، إلى ضرورة التصديق الصريح لسلطة الوصاية عليها، ومنحها مهلة قانونية معتبرة، على خلاف سواها من المداوات (مهلة شهرين)، وهي المداوات المتعلقة بما يلي:⁵

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار، واقتنائه، وتبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

1 - المادة 57 من الأمر 69-38، المتضمن قانون الولاية، السالف الذكر.

2 - لقد حصر المشرع في المادة 50 من القانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، مجال تدخل سلطة الوصاية في أمرين هما: الميزانيات والحسابات، وإحداث مؤسسات عمومية ولائمة. غير أنه بمقابلة نص المادة 50 من القانون أعلاه، مع المادة 57 من الأمر 69-38، نجد أنَّ المشرع قد حذف أحوار الموظفين، وإحداث الضرائب والرسوم من اختصاص المجلس الشعبي الولائي، لضرورتها المركزية.

3 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 263.

4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر، الجزائر، 2012، ص: 336.

5 - المادة 55 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

إنّ المستقرى لطبيعة هذه المداوولات، يلحظ أنّ معظمها مستحدثة(عدا الميزانيات والحسابات)، إذ لم يسبق وأن أتى المشرع على بيانها سابقاً؛ وهو ما يعطي دلالة واضحة حول ضرورة تدخّل سلطة الوصاية، في فحص و إكساب هذه المداوولات صبغة التنفيذ؛ ويبدو أنّ المادة الواردة أعلاه، جاءت أكثر دقة ووضوحاً من مثيلتها في القانون السابق؛¹ حيث تداركت النقص الذي شاب المادة السابقة، من جهة المدّة القانونية التي يتمّ على ضوئها المصادقة على المداولة؛ لأنّ عدم تحديدها قد يؤدي إلى نتائج سلبية، منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي، ما يرمي بالنتيجة إلى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي.² وهذا أمر يحسب إيجاباً للمشرع.

ومن زاوية أخرى فقد تدارك المشرع نقصاً فادحاً في القانون السابق؛ عبر استجلائه للسلطة المخوّلة قانوناً بضرورة التصديق على هاته المداوولات؛ حيث أغلق المشرع مجالاً واسعاً في تأويل تعدد الأشخاص المسؤولين عن هذه الصلاحية، وأنهى بذلك إمكانية حدوث تنازع في الاختصاص بين الوالي باعتباره هيئة تنفيذ في الولاية، ووزير الداخلية باعتباره سلطة وصاية على المجلس. وهذا أمر محبّد،³ كما يرمي مسعى المشرع في هذا السياق، إلى التخفيف من شدّة المصادقة الصريحة، وما قد يترتب عنها من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري؛ حيث ألزم الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق على المداولة في أجل شهرين، وإلاّ اعتبرت مصادقاً عليها ضمناً.⁴

جدير بالإشارة إلى أنّ إسقاط حالة إحداث مؤسسات عمومية ولائية، موضوع المادة 50 من القانون السابق يثير أكثر من تساؤل: هل الأمر فيه سقوط وسهوا، بما يُستلزم معه الاستدراك والإتمام؛ أم أنّ المشرع قد قصد ذلك؟ ولو كان الاحتمال الثاني مرجحاً، ماذا نفعل بصدد مداولة

1 - تنص المادة 50 من قانون البلدية 90-09، على أنه: لا تنفيذ مداوولات المجلس الشعبي الولائي، التي تتناول المواضيع التالية؛ إلا بعد المصادقة عليها. وهو ما يظهر لبساً كبيراً في الجهة المخولة بإبطال المداولة.

2 - بلغالم بلال، المرجع السابق، ص: 134.

3 - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص: 135.

4 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 152.

تتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية ولائية، هل يمكن أن تخضع إلى التصديق الصريح، أم أنّ المشرع قد بسّط من إجراءات إنشاء المؤسسة العمومية، بحيث لم تعد تخضع للقرار المركزي في إنشائها؟¹

ثانياً: النفاذ القانوني التلقائي لمداوالات المجلس

هذه الحالة تقضي بمرور أجل محدّد قانوناً، تصبح المداولة على إثره نافذة بقوة القانون، أو واجبة التنفيذ؛ وهذا ما أشارت إليه المادة 54 من قانون الولاية 07-12؛ حيث تصبح مداوالات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون، بعد مرور واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها الولاية،² أو التي تلي اتخاذ المداولة. والملاحظ في هذا الصّدّد، أنّ المشرع قد نحى باتجاه توسيع الأجل القانوني لنفاذ المداولة من خمسة (15) يوماً، إلى واحد وعشرين يوماً (خلافاً للقانون السابق)؛³ بما يفيد أنّه ارتضى أن تكون مدّة بسط الرقابة على المداولة شكلاً وإجراءً ضمن أجل مناسب، تماشياً مع ذات المدّة الممنوحة لسلطة الوصاية في الرقابة على مداوالات المجالس الشعبية البلدية.

غير أنه لم ترد أي إشارة صريحة للمشرع في المادة الواردة أعلاه، إلى ضرورة قيام الوالي بنشر المداولة، أو تبليغها؛ ممّا يشي بالقبول الضمني والتلقائي لما ورد في موضوع المداولة، أو شكلها،⁴ وهذا ما نعييه على المشرع في القانون الحالي، نظراً لعدم توضيحه الكافي لمثل هذه الحثيات الضرورية لبدء سريان المداولة؛ باعتبار أنّ الأجل القانوني للطعن القضائي يتحدّد وفقاً لمقتضاها. غير أنّ المشرع قد قدّم ضماناً أكثر أهمية في هذا الصّدّد؛ من خلال تعطيله لآلية الإلغاء المباشر لسلطة الوصاية ممثلة في الوالي، وجعلها رهن القضاء الإداري المختص إقليمياً؛⁵ وهذا ما يعث على الارتياح في هذه الحالة،

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 334.

2 - المادة 54 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

3 - نصت المادة 49 من قانون الولاية السابق 90-09 على أنه: "تنفّذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون، فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها للمعنيين، في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوماً". بمعنى أنه ربط نفاذ المداوالات بالنشر أو التبليغ؛ وهذا إجراء نجده لصوابته اتجاه المخاطبين به.

4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 335.

5 - نصت المادة 54 الفقرة الثانية من قانون الولاية 07-12، على أنه: "إذا تبين للوالي أنّ مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات؛ فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة، في أجل الواحد والعشرين يوماً التي تلي اتخاذ المداولة، لإقرار بطلانها".

ويعزز -بما لا يدع مجالاً للشك- استقلالية المجلس الشعبي الولائي، في مجال تخفيف مظاهر الرقابة الوصائية على مداولاته. وهذه خطوة سابقة للمشرع في الاتجاه الصواب.

الفرع الثاني

الإلغاء كآلية وصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

لقد عرف إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي تطوراً، ومنحاً مغايراً لما شهدته قوانين الولاية السابقة؛ حيث حظيت سلطة الوصاية بموجب هاته القوانين بمكانة جُذ متميّزة، الأمر الذي انعكس سلباً على استقلالية هيئة المداولة في الولاية، نظراً لخضوع أعمالها التام والمطلق للسلطة التقديرية لجهة الوصاية. ويتعلق الأمر هنا بإلغاء أو إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي؛ حيث يتجلى إبطالها في مظهرين رئيسيين: الأول يقع بقوة القانون، والآخر يتأتى وقوعه عبر دعوى قضائية من كل ذي مصلحة.

أولاً: الإلغاء القانوني لمداولات المجلس الشعبي الولائي

كما هو الشأن بالنسبة للتصديق، فقد منح المشرع بموجب الأمر رقم 96-38، لوزير الداخلية السلطة المطلقة لإقرار بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي، دون اللجوء إلى القضاء المختص، بعد إعلامه من طرف الوالي، بالمداولات التي يُقدَّر بأنها تعالج موضوعاً خارجاً عن اختصاص المجلس، أو تلك التي تخالف قانوناً أو تنظيمياً¹ من خلال قرار معلل صادر عن سلطة الوصاية. وهذا ما يشي بالطابع المركزي المتبني وقت ذاك. وعلى هدى القانون السابق، سار المشرع في القانون 90-09؛ حيث حافظ على موقع ومركز وزير الداخلية في إقرار البطلان المطلق بقرار معلل، بعد إعلامه من طرف الوالي بالمداولات التي يكون موضوعها خارجاً عن نطاق اختصاص المجلس، وكذا التي تقع خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، وتلك التي تخالف القوانين والتنظيمات.²

¹ - المادة 59 من الأمر رقم 69-38، السالف الذكر.

² - المادة 51 من قانون الولاية السابق 90-09، السالف الذكر.

أما القانون الحالي للولاية، فقد أنهى دور سلطة الوصاية، في إقرار بطلان مداوالات المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار مسبب؛ وهذه دعامة أساسية تُبرز مدى نية المشرع في تكريس الطابع الاستقلالي لهيئة المداولة، ومنح السلطة في ذلك إلى القضاء الإداري المختص؛ كونه صاحب الاختصاص الأصيل الذي تقع عليه رقابة مشروعية أعمال الإدارة.¹

وتتجلى حالات بطلان مداوالات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، في ما يلي:²

- **مخالفة القانون:** ويشمل في هذا الصدد كل المصادر القانونية، بدءاً بالدستور، وانتهاء بالقرارات التنظيمية والإدارية؛ وذلك حفاظاً على مبدأ المشروعية.

- **المداوالات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها:** لم ترد هذه الحالة صراحة في القوانين السابقة للولاية، والمغزى من إضافتها، هو الحفاظ على رموز الدولة وشعاراتها؛ فلا ينبغي أن يُتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي، قناعاً للمساس برموز الدولة، باعتبارها جزءاً من سيادتها؛ إلا أن هذا المصطلح واسع، بقدر ما تستلزمه قواعد اللامركزية الإدارية.³

- **المداوالات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته:** وهذا أمر طبيعي؛ باعتبار أن المجلس الشعبي الولائي، يتداول في حدود ما يقتضيه الشئان المحلي، لا الشئان الوطني. إلا أن هذا الأمر يفتح المجال أمام تساؤل مثير للجدل؛ يتمحور حول أنّ ما تمّ تحديده من صلاحيات، بموجب قانون الولاية ليست على سبيل الحصر، بل هي على سبيل المثال، مما يشي بأنّ صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، لا تمارس إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة.⁴

- المداوالات غير المحررة باللغة العربية (إثارة عيب الشكل).

1 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 196.

2 - المادة 53 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

3 - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص: 136.

4 - بلغالم بلال، المرجع السابق، ص: 135.

- **المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس:** أي التي تقع خارج الدورات العادية للمجلس؛ إلا إذا ما تمّ طارئ يستدعي عقد دورة استثنائية لمناقشته.¹

- **المداولات التي تقع خارج مقرّ المجلس:** وهذه حالة جديدة لم يسبق للمشرع إثارتها في القوانين السالفة الذكر؛ وذلك في معرض بيانه حول بالمكان الذي يباشر فيه المجلس الشعبي الولائي صلاحياته قانوناً؛² إلا أنّ المشرع قد استثنى في حالة الظروف الاستثنائية، عقد جلسة للمجلس خارج المقر القانوني للأخير بعد التشاور مع الوالي.

كما سلف البيان، فقد عهد المشرع بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي، إلى القضاء الإداري المختص، ومن ثمّ فقد سُجِبَت من السلطة الوصية، ممثلة في وزير الداخلية سلطة تكييف وتقدير عدم مشروعية المداولات، ولا يمكن للوالي في هذه الحالة سوى تقديم الطلب إلى المحكمة الإدارية المختصة، خلال واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداع المداولة، قصد النّظر في تقدير مشروعية هاته الأخيرة؛ وهو ما يدفعنا للقول أنّ هذا الإجراء، سيدعم من استقلالية المجالس الشعبية الولائية في التسيير الجوّاري.³

ثانياً: سلطة القضاء الإداري في تقدير مدى مشروعية مداولات المجلس

لقد جسّد المشرع عبر القوانين السابقة للولاية، مركزاً مهماً لسلطة الوصاية، في تقدير مشروعية المداولات التي يتّخذها المجلس الشعبي الولائي، التي يشارك فيها أعضاء المجلس بصفتهم الشخصية، أو كوكلاء، بموجب قرار مسبّب صادر عن وزير الداخلية.⁴ كما يثار طلب الإلغاء من طرف الوالي، باعتباره المنقذ لتلك المداولة، أو أيّ ناخب، أو دافع للضريبة (صاحب المصلحة)؛ من خلال رسالة مسجّلة، مع إشعار بالاستلام إلى وزير الداخلية، الذي يتولى الفصل في الطلب في مدّة شهر.⁵

1 - المادة 14 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

2 - تنص المادة 22 من قانون الولاية 07-12، على: "تُجرى أشغال ومداولات المجلس الشعبي الولائي، بما في اللجان، في المقترّات المخصّصة للمجلس؛ غير أنه في حالة القوة القاهرة المؤكدة، التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد مداولات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية، بعد التشاور مع الوالي".

3 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 267.

4 - المادة 52 من قانون الولاية السابق 90-09، السالف الذكر.

5 - المادة 53 الفقرة 01، 02، 03، من قانون الولاية 90-09، السالف الذكر.

إلا أنّ ثمة تغييرات جذرية قد طرأت على تقدير مشروعية المداولات؛ حيث تمّ سحب سلطة الإلغاء من يد الوصاية (وزير الداخلية)، لتؤول إلى ولاية القضاء الإداري، باعتباره صاحب السلطة الأصلية في ذلك؛ فقد نصّت المادة 56 من قانون الولاية 12-07، على أنه: "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أيّ عضو في المجلس، يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة".¹

جدير بالملاحظة أنّ المشرع في القانون الحالي، بدى أكثر دقة ووضوحاً من سلفه؛ وهذا يتبدى من خلال توضيحه بدقة لوضعية تعارض المصالح التي يكون فيها عضو المجلس، وكذا تحديد درجات قرابته إلى الدرجة الرابعة، وهذا ما كان يطرح إشكالاً عملياً في القانون السابق حول تطبيق هذه المادة، التي تسفر في النهاية عن إلغاء المداولة؛ حيث وُفّق المشرع إلى حدّ بعيد في رفع الغموض عن هذه المسألة. وبالتالي فقد قطع المشرع على رئيس المجلس الشعبي الولائي، وكذا مختلف أعضائه، حضور الجلسة أو المداولة من باب المحافظة على حياد المجلس، وحتى لا يكون الرئيس أو المنتخب في وضعية تعارض المصالح؛ إذ لا يصحّ أن يكون طرفاً في مداولة، وصاحب مصلحة فيها في آنٍ معاً، لذا تطلّب الأمر إبعاده لأسباب موضوعية تخدم المصالح العام.²

إنّ المسلك الإجرائي الذي أقرّه المشرع لإلغاء المداولة، يكمن في الدعوى القضائية التي تحركها الوصاية ممثلة في الوالي، ضدّ المجلس الشعبي الولائي الذي اتخذ هاته المداولة (عيب الانحراف بالسلطة)، وذلك طبقاً لنص المادة 57 ق.و؛ خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي اختتام الدورة. كما أجاز المشرع لكل من الناخب، أو أي مكلف بالضريبة، له مصلحة في ذلك، تقديم طلب إلى الوالي، خلال ذات الأجل، وعقب إصاق المداولة؛ بغية النظر في مضمون هاته الأخيرة موضوع تعارض

1 - المادة 56 الفقرة: 01، 02، من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر. لقد أكدت الفقرة الأولى والثانية من ذات المادة على ضرورة تصريح

كل من رئيس المجلس، أو أحد أعضائه في حال تعارض المصالح أمام المجلس الشعبي الولائي.

2 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 338.

المصالح، من خلال رسالة موسى عليها، ومقابل وصل استلام، ليقوم الوالي على إثرها بوقف تنفيذ تلك المداولة، ورفع دعوى أمام المحكمة الإدارية لإقرار إلغائها.¹

غير أنه لم يُعثر إلى غاية هذا التاريخ عن قرارات قضائية إدارية، تطبيقاً لما ورد من أحكام المادة أعلاه؛ ويُعتقد في هذا الشأن أنّ الناخب البلدي، أو دافع الضريبة بصفته هذه (المسجل في قائمة الناخبين)، له الحق في تنبيه والي الولاية إلى ضرورة إبطال مداولة مصوّتاً عليها، ضمن أحكام المادة 56 المشار إليها. وهذا ما يجعلنا نتساءل عن الحكمة التي يتوخّاها المشرع من حرمان الناخب من مخاصمة المداولة مباشرة أمام القضاء الإداري بصفته الفردية، ولمصلحة جماعة الناخبين؟ ولعلّ المشرع حيال هذا الأمر، إنما يرمي إلى فرض نوع من الرقابة على طلبات الأفراد؛ اتّقاءً لتعطيل الإدارات العمومية، عبر إلهائها بقضايا ونزاعات أمام العدالة، قد تكون غير ذات جدوى، أو كيدية.²

ويبدو جلياً من خلال الإصلاح المتبني من قبل المشرع، أنه يرمي إلى إضفاء لامركزية في التسيير المحلي؛ فعلى ضوء القانون السابق كان طلب الإلغاء يُوجّه من قبل الناخب، أو المكلف بالضريبة إلى وزير الداخلية،³ أما حالياً فقد بات يوجّه إلى الوالي، ومتى اقتنع الأخير بمسوّغات الطلب (ثبوت حالة تعارض المصالح) بعد التحقيق في الموضوع، فإنّه يباشر إجراءات التقاضي لإلغاء تلك المداولة المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.⁴

وفي حقيقة الأمر فإنّ هذا المسعى الذي استحدثه المشرع في القانون الحالي، هو في الحقيقة خطوة في الاتجاه الصّواب؛ إلّا أنّ تفعيله يطرح العديد من الإشكالات التي تعيق من تطبيقه، ولعلّ أوّل ما يطرح في هذا السياق، هو مسألة الشخصية المعنوية، أو الاعتبارية لهيئة المداولة (المجلس الشعبي الولائي)؛ إذ أنّ الوالي يتقاضى باسم الولاية وممثلاً عنها، وهي طرف مدعي، يتمتع بالشخصية

1 - المادة 57 الفقرة 01، 02، 03، من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - بركات محمد، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية، وفكرة الاستقلالية، دراسة تحليلية مقارنة (الجزائر، المغرب، تونس)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد: التاسع والعشرون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017، ص: 148.

3 - نصت المادة 53 الفقرة 03، من قانون 90-09، على: "يقدم طلب الإلغاء برسالة مسجلة، مع إشعار بالاستلام إلى وزير الداخلية، الذي يفصل فيه خلال مدة شهر".

4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 342.

المعنوية؛ لكن في المقابل نجد أنّ المجلس الشعبي الولائي، كطرف مدعى عليه، قد سلبه المشرع إمكانية الطعن، أو حق التقاضي - الذي منحه له في المادة 54 من قانون الولاية 90-09،¹ في أيّ قرار صادر عن المحكمة الإدارية، باعتبار أنّه لا يملك شخصية معنوية. وبذلك لم يعد لرئيس المجلس الشعبي الولائي أيّ أهلية للتقاضي؛ بصفته ممثلاً لهيئة لامركزية خاضعة للوصاية، وهذا إشكال عملي مطروح بالحاح وشدّة تعيّن على المشرع تداركه.²

ولعلّ زوال حقّ التقاضي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، مردّه إلى عوامل عدّة؛ منها فكرة الشخصية المعنوية؛ إذ أنّه لا يمكن من الناحية العملية، تصوّر هيئة المداولة تتمتع بالشخصية المعنوية،³ والولاية أيضاً ذات شخصية معنوية، وما المجلس في نهاية المطاف إلّا جهازاً تداولياً تابع للولاية؛ لذا استوجب الأمر على المشرع تعليق حقّ التقاضي باسم الولاية عن رئيس المجلس، ومنحه للوالي. ولا يستطيع المشرع أن يفعل غير ذلك؛ لأنّ القول بخلاف هذا الأمر، يعني إما الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئة المداولة، وهذا لا يمكن توقعه، أو عدم الاعتراف إطلاقاً ونهائياً لرئيس المجلس بأهلية التقاضي، وهذا أيضاً لا يمكن توقعه في ظلّ دولة القانون والمؤسّسات.⁴

وهذا ما يجعل في نهاية المطاف من استقلالية المجلس الشعبي الولائي، حيال مجال تدخّل سلطة الوصاية ضدّه في مجال تقرير الإلغاء، أمراً لم يبصر النور بعد؛ فاعتراف المشرع للمجلس بالشخصية المعنوية في القوانين السابقة، ثمّ تجميدها في إطار إصلاح المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، أمر يبعث على الغرابة والتساؤل؛ إذ كيف يمكننا تصوّر هيئة مداولة داخل الولاية (منتخبة)، لا يحقّ لها مخصصة قرار سلطة الوصاية المركزية، أو الطعن في حكم الدرجة الأولى؛ إلّا عن طريق الوالي (الذي يعدّ

1 - لقد منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي الولائي في القانون السابق، إمكانية الطعن القضائي، باسم الولاية، ضدّ قرار سلطة الوصاية (وزير الداخلية) القاضي بإلغاء المداولة، أو برفض المصادقة عليها؛ وبالتالي فقد اعترف له بالشخصية المعنوية، التي تخوله أهلية التقاضي باسم الولاية (راجع المادة 54 من قانون الولاية 90-09، السالف الذكر).

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 338.

3 - إنّ المجلس الشعبي الولائي لا يكون ذا صفة في التقاضي؛ إلّا إذا كان طرفاً مدعى عليه من قبل الوالي، بخصوص المداولات التي يقوم الأخير بالطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة، طبقاً لنص المادة 57 ق.و. (أشار إلى ذلك: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 198).

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 339.

مثلاً للسلطة المركزية محلياً). الشيء الذي يفضي إلى تقليص حرية المجلس؛ ولهذا فإنه يتعين على المشرع حيال هذا الشأن، إعادة النظر في المادة (57 ق.و)، تدعيماً لمركز وقوة المجلس الشعبي الولائي، لإضفاء نوع من التوازن بين المجلس المنتخب وسلطة الوصاية.

الفرع الثالث

سلطة الوصاية في الحلول محل المجلس كآلية رقابة مشددة

إن سلطة الحلول في مظهرها العام، سبيل أو إجراء استثنائي، يرمي في نهاية المطاف إلى حلول السلطة المركزية - في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة - محل الهيئة الإقليمية ذات الاختصاص الأصلي في مباشرتها؛ نتيجة تقاعس أو تماطل هاته الأخيرة عن القيام به، وخلال أجل محدد، وطبقاً لنص قانوني. وبذلك فهو رقابة على الأعمال السلبية للإدارة.¹ حيث يقول الفقيه "Maspetiol" "ماسبيتول" في هذا الصدد: "ثمة حالات تتقاعس فيها الهيئات اللامركزية عن العمل، أو ترفض أداء الخدمات، أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة؛ ففي مثل هاته الحالة وتلك، لا يكون العلاج إلاّ بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية؛ وذلك ما هو إلاّ احترام لمبدأ المشروعية".²

ولقد أخرج المشرع في قوانين الولاية المتعاقبة، إجراء الحلول من دائرة اختصاص الوالي فيما يتعلق بالجوانب الإدارية؛ لكونه القائم عليها في الولاية، والهيئة المعيّنة من قبل السلطة المركزية؛ وبالتالي فإن كافة قراراته في المجال الإداري العام (الضبط الإداري) تبقى خاضعة لرغبات السلطة المركزية؛ لذا فقد اكتفى المشرع بالحلول فيما له علاقة بالتسيير المالي للولاية.³ وهذا يتجلى بوضوح في الأمر رقم 69-38؛ حيث انعقد الاختصاص في ما يتعلق بإعداد الميزانية إلى المجلس التنفيذي للولاية وقت ذاك، ولا يكون على هيئة المداولة سوى التصويت عليها وضبطها، مع الإشارة إلى أنّ المشرع قد منح حق إضفاء تعديلات على الميزانية لكل من وزير الداخلية، ووزير المالية، متى ما اقتنعوا بصواب في

¹- Marie-Christine Rouavlt, Droit Administratif, 4^{ème}, édition, Giuliano éditeur, Paris, 2007, p: 99.

²- ROLAND MASPETIOL, Pierre Laroque, Tutelle Administrative, Dalloz, Paris, 1930, p: 100.

³ - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 270.

ذلك.¹ كما منح المشرع لسلطة الوصاية فضلاً عن ذلك، إقرار الحلول محل المجلس الشعبي الولائي؛ لامتناع العجز في تنفيذ الميزانية، في حالة عجز المجلس عن امتصاصه.²

ولقد نسج المشرع في القانون 90-09 على منوال سابقه؛ حيث نصّ على إمكانية حلول وزير الداخلية، ووزير المالية محل المجلس الشعبي الولائي؛ فيما يتعلق بضبط الميزانية، وامتصاص العجز الذي قد يلحق بها، ودون إعداء مسبق.³ وهو ذات ما نحي إليه المشرع في القانون الحالي للولاية؛ حيث فرض إجراء الحلول في بعض المسائل المتعلقة بميزانية الولاية، نذكر منها على وجه الخصوص:

أولاً: عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس

في هذه الحالة يقوم الوالي باستدعاء المجلس استثناءً في دورة غير عادية للمصادقة عليها، ولا تعتقد هذه الدورة إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية؛ وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية، يُبلِّغ الوالي وزير الداخلية الذي يقع عليه اتخاذ التدابير اللازمة لضبطها.⁴

ثانياً: عجز مترتب عن تنفيذ الميزانية

يتوجّب على المجلس الشعبي الولائي، اتخاذ كافة التدابير اللازمة لامتناع العجز، وضمان توازن الميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية؛ وفي حال عدم حصول ذلك، فإنّه يتم اتخاذها من قبل الوزير المكلف بالداخلية، ووزير المالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين ماليتين، أو أكثر.⁵

وفي حقيقة الأمر فإنّ آلية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي في الجوانب المالية للولاية، تبعث على التساؤل حول الجدوى من فرضها كأمر واقع على المجلس، طالما أنّ هذا الأخير لا يملك سلطة إعدادها وضبطها؛ فقد أسند المشرع أمر ضبط الميزانية الولائية إلى الوالي، بعد موافقة وزير الداخلية.⁶

1 - المادة 104 من الأمر رقم 69-38، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

2 - المادة 105 من الأمر رقم 69-38، السالف الذكر.

3 - المواد من 141 إلى 146 من قانون الولاية السابق 90-09، السالف الذكر.

4 - المادة 168 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

5 - المادة 169 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

6 - قادري نسيم، المرجع السابق، ص: 271.

جدير بالملاحظة أنّ المشرع قد نظّم حالات حلول الوصاية محلّ المجلس، على نحوٍ مخالف لما هو عليه الأمر في قانون البلدية 10-11؛ حيث أفرد المشرع لهذه الآلية (الحلول) فصلاً كاملاً،¹ فضلاً عن الاختلاف الكبير في الإجراءات الواجب توجيهاً من قبل سلطة الوصاية قبل فرض خيار الحلول؛ وهي الإخطار، أو الإذن المسبق، وهذا نقص فادح في قانون الولاية الحالي؛ فقد افتقد ضمانات أساسية تُدعم استقلالية هيئة التداول في الولاية؛ إذ كيف بالوصاية فرض الحلول من غير تذكير المجلس بمواطن تقصيره؟ وهذا ما يشي بسيطرة مركزية فذّة على تسيير المجلس لشأن مهمّ متعلق بمهامه.

المطلب الثالث

سلطة الوصاية في إنهاء هيئة التداول في الولاية (توجّه نحو مركزية مشددة)

إنّ سلطة الحل بمظهرها العام، تُعدّ من أخطر سلطات الوصاية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي، ذو الصفة القانونية والشعبية المحضة² في التداول في كل ما يخصّ الشأن العام المحلي؛ حيث يشكل إنهاءً قانونياً لكيان المجلس، ويضع حدّاً لوجوده، مع بقاء الشخصية المعنوية قائمة بطبيعة الحال؛ وهو ما يفضي في نهاية المطاف إلى وضع حدّ لإرادة منتخبه. ولما كان الذهاب إلى خيار الحلّ أمراً بالغ الخطورة؛ فقد أحاطه المشرع بظروف قانونية خاصة ومشدّدة، محدّدة حلي سبيل الحصر (الفرع الأول)؛ وكذا سلوك إجراءات قانونية معقّدة، ناجمة عن حلّ المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المسوغات القانونية لحل هيئة التداول في الولاية

ثمّة حالات قانونية خاصة، وجب على سلطة الوصاية مراعاتها قبلياً، قبل اللجوء إلى خيار حلّ المجلس الشعبي الولائي، وهي محدّدة بموجب المادة 48 ق.و، كالتالي:

1 - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص: 139.

2 - لحول عبد القادر، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد: الثاني، المجلد: الحادي عشر، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة سوسة، تونس، جوان، 2018، ص: 631.

1. حالة خرق أحكام الدستور: وهذه حالة مستحدثة في القانون الحالي؛ إذ يتجسّد مسعى المشرع من خلال هذه المادة إلى إبراز الأطر التطبيقية للحفاظ على مبدأ المشروعية، الذي يؤدي في نهاية الأمر إلى تفعيل مبدأ تدرج القواعد القانونية؛ وطالما أنّ المجلس الشعبي الولائي، لم يبرز جدّيته في هذا الأمر، فقد استوجب المشرع ضرورة حله وإنهائه.¹ جدير بالإشارة أنّ المشرع قد بيّن بوضوح "أحكام الدستور"، ولم يستعمل مصطلح "القانون"؛ مما يشي بأنّ حالات خرق أحكام القانون مآلها القانوني هو الإلغاء، طبقاً للإجراءات السّالف بيانها.

2. حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهي حالة طبيعية ومنطقية؛ لاعتبار أنّ إلغاء الانتخاب مردّه إلى عدم نزاهة في العملية الانتخابية؛ إلّا أنّ هذه الحالة قد اتسمت بشيء من العمومية و الإطلاق، حول بالمعنى الذي ابتغاه المشرع لإلغاء الانتخاب؛ من حيث كونه إلغاءً دائماً أو مؤقتاً؟² بخلاف ما بيّنه المشرع في القانون السابق للولاية (م 44 ق. و 90-09).³

3. في حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس: وهذا سبب كافٍ يبرّر انتهاء المجلس بصفة حكومية وتلقائية.

4. عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكّل مصدراً لاختلالات خطيرة تمّ إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

وهذه الحالة تمّ استحداثها بموجب تعديل 2005؛ نظراً لما شهدته بعض الأقاليم من الوطن من صراعات بين المنتخبين والمعيّنين، الأمر الذي أدّى إلى المساس بمصداقية الإدارة المحلية، ومصالح المواطن،⁴ وهي حالة منطقية؛ لاعتبار أنّ هيئة التداول في الولاية، إنما استُحدثت لغرض رئيس، وهو

1 - عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 343.

2 - بلال بلغلم، المرجع السابق، ص: 132.

3 - لقد أوضحت المادة 44 من قانون الولاية السابق 90-09، السالف الذكر، طبيعة إلغاء انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي؛ حيث حددت ذلك بدقة بعبارة: "في حالة إلغاء نهائي لجميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي".

4 - عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 340.

المحافظة على المصالح العامة داخل الولاية؛ وفي حال انعدام ذلك، فقد توجّب حله. إلا أنه كان حرياً بالمشروع ربط هذه الاختلالات، بأثرها على سير المجلس الشعبي الولائي.¹

5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

باعتبار أنّ الأغلبية المطلقة أداة أساسية وقانونية مطلوبة في التداول داخل المجلس (التصويت على المداولات)، وفقدانها يرمي إلى عرقلة سير المجلس مما يبرّر حله،² فضلاً عن كونه استحدث مصطلح "الأغلبية المطلقة" بدلاً عن "النصف" في القانون السابق؛ ومن المعلوم بأنّ الأغلبية المطلقة أوسع نطاقاً من النصف، مما يشي بتشديد المشروع لشروط هذه الوضعية، على خلاف القانون السابق.³ ولعل موقف المشروع في الاستعاضة عن النصف (في القانون السابق)، بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، كمسوّغ قانوني لحله، هو عين الصواب؛ باعتبار أنّ الأغلبية المطلقة هي الضمانة في التصويت على المداولات (ثلاثي الأعضاء)؛ بينما النصف لا يمكن أن يؤمّن النصاب القانوني أحياناً.

6. حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

وهي حالة مستحدثة في القانون الحالي؛ حيث تستدعي حل المجلس الشعبي الولائي مراعاة للظروف التنظيمية الجديدة داخل الولاية (وهي حالة إحداث بلديات جديدة، أو تقليصها)؛ وهذا ما افتقده القانون السابق للولاية.

7. حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

تشير هذه الحالة إشكالاً متعلقاً بطبيعة وتقدير هذه الظروف الاستثنائية، التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب؛⁴ الأمر الذي يعطي في هذه الحالة دلالة واضحة، حول السلطة التقديرية الواسعة التي تحوزها سلطة الوصاية؛ إذ كيف يُفترض منطقياً حلّ مجلس لم ينصّب بعد، وكيف يمكن تنظيم

1 - بين المشروع في القانون في القانون السابق 90-09، بدقة انعكاس الاختلاف الخطير بين أعضاء هيئة التداول؛ الذي يؤدي في نهاية الأمر إلى عرقلة السير العادي للمجلس؛ وما أنّ هذا الأخير (سير المجلس) ذو علاقة مباشرة بمصالح المواطن، فقد أتى على ذكره المشروع. بخلاف القانون الحالي للولاية؛ الذي بين آثار الاختلاف بين الأعضاء على الصالح العام مباشرة، وهو يشي بصوابية الصياغة القانونية في القانون الحالي (م.48.ق.و).

2 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 344.

3 - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص: 132.

4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 345.

انتخابات محلية عقب حلّ المجلس، في ظلّ ظروف حالت دون تنصيب مجلس مُنتخَبٍ لتوّه؟¹ ما يجعل من هذه الحالة مبرراً غير مقبول منطقياً كأساس لحلّ المجلس.

إنّ كل هذه الأسس القانونية لحل هيئة التداول في الولاية التي وردت في القانون الحالي، مقارنة مع نظيراتها في القانون السّابق؛ إنّما تشي بنية المشرع توسيع نطاق الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي؛ ولعلّ أكبر شاهد على ذلك هو توسيع أسس وحالات إنهاء المجلس من ثلاث حالات سابقاً، إلى سبع حالات حالياً؛ وهذا إنّما يرمي إلى مسعاً مماثل لتوجّه المشرع في القانون البلدي؛ إذ أنّ بعض هذه الحالات غير منطقية كأساس لحل مجلس مُنتخَبٍ بإرادة منتخبيه؛ ومن هنا فإنّ هذا الأمر يتطلب إعادة نظر نزيه، حفاظاً على استقلالية هيئة التداول في الولاية، ولتّحّن لا يُجَعَلَ من خيار الحلّ سلاحاً يُشهر به من طرف السلطة المركزية في مواجهة هيئة التداول، كلما اقتضى الأمر والصالح العام ذلك بحسب تقديرهم. فضلاً عن أنّ هذه الآلية يجب الحدّ منها إلى مدأ بعيد؛ لاعتبارها تُشكّل مساساً فادحاً بمبدأ الملائمة، الذي يمنح للهيئات اللامركزية سلطة تقديرية في اتخاذ ما تراه مناسباً في وقت مناسب، وكذا انتهاكاً صارخاً لمبدأ حرية إدارة الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني

الضوابط القانونية والإجرائية لحل هيئة التداول في الولاية

إنّ الدّارس لآلية حل المجلس الشعبي الولائي، يلحظ مدى الخطورة الكبيرة التي تنجلي عن مسألة إنهاءه، ولقد قلّص المشرع في إطار إصلاح المنظومة القانونية للجماعات الإقليمية، من الحدّ من سلطة الوصاية المركزية في تقييد أو تجميد مهام هيئة التداول؛ عبر آلية التوقيف² متى ما رأت إلى ذلك سبيلاً؛ عبر إقرار حلّ المجلس الشعبي الولائي من خلال مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية، بناءً

1 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 164.

2 - لقد نصت المادة 02/44 من الأمر 38-69، المتعلق بالولاية على آلية التوقيف بقولها: "يمكن تعطيله (أي المجلس الشعبي الولائي) في حالة الاستعجال، لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً، بناءً على تقرير الوالي".

على تقرير الوزير المكلف بالداخلية؛¹ أي أنّ الاختصاص بحلّ المجلس الشعبي الولائي، ينعقد حصراً لرئيس الجمهورية (مثله مثل البلدي)؛ وذلك حماية وضمناً لمبدأ التمثيل والإدارة الشعبية.²

وقد سلك المشرع في القانون السابق للولاية مسلكاً مغايراً لما أقرّه حالياً؛ فقد اشترط ضرورة صدور مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية؛³ حيث لم يتم باستجلاء طبيعة هذا المرسوم، حول ما إذا كان ذو طابع تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة وقت ذاك، أو رئاسي؛ مع العلم أنّ دستور 1996، قد كان يُؤوِّ مكانة هامة لرئيس الحكومة؛ وذلك عبر تمكينه من صلاحيات عدّة، منها ترأسه لمجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لسنة 2008،⁴ وهو ما يجعلنا نؤكّد أنّ المرسوم المتعلق بإنهاء المجلس الشعبي الولائي في القانون 90-09 ذو طابع تنفيذي.

ولعل مسعى المشرع في عقده لصلاحيات إنهاء هيئة التداول في الولاية لرئيس الجمهورية، هو ضرب من الصّواب؛ وبالنظر لخطورة إجراء كهذا، فإنّ الأمر يقتضي دراية شاملة من قبل الرئيس لكافة الحثيات والظروف قبل اتخاذ قراره في الحلّ، حفاظاً على المجلس المنتخب باعتباره يُشكّل إرادة شعبية بحسب منظورنا. وما قرار وزير الداخلية (باعتباره سلطة وصاية مباشرة على المجالس الشعبية الولائية)؛ إلاّ مكرّساً لهذا الدور، وهو ذات ما هو جارٍ العمل به في فرنسا.⁵

وينجلي عن إنهاء المجلس الشعبي الولائي، جملة آثار تسري على كلّ من المنتخبين والهيئة على حدّ سواء؛ حيث تتحلّى في إنهاء صفة العضوية داخل المجلس، فضلاً عن كل الالتزامات والامتيازات المرتبطة بها (أي إلغاء المركز القانوني للمنتخبين)؛ وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية،⁶ وكذا تعيين مندوبية ولائية من قبل وزير الداخلية، وبناءً على اقتراح الوالي بذلك، خلال العشرة (10) أيام

1 - المادة 47 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - محمد الصغير بعل، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص: 127.

3 - المادة 45 من قانون الولاية السابق 90-09، السالف الذكر.

4 - لتفاصيل أكثر، راجع صلاحيات رئيس الحكومة في دستور 1996، السالف الذكر.

5 - يمكن حلّ المجالس المحلية في فرنسا، بقرار مُسبّب يُتخذ في مجلس الوزراء، كما يمكن توقيفه لمدة شهر بقرار مسبب من ممثل الدولة في المحافظة. (أشار

إلى ذلك: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 249).

6 - لحول عبد القادر، المرجع السابق، ص: 632.

التي تلي حلّ المجلس؛ بغية ممارسة الصلاحيات والمهام المنوطة أصلاً بالمجلس، بموجب ما تقتضيه القوانين والتنظيمات، إلى غاية انتخاب مجلس جديد؛ حيث تنتهي مهامها فوراً بقوة القانون، عقب تنصيب المجلس الجديد.¹

جدير بالبيان إلى تطوّر مهمّ قد استحدثه المشرع؛ يكمن في وضع بديل يُعدّ كإطار قانوني لسيير عمل المجلس (المندوبية الولائية) إلى حدّ ما؛ بغية الحفاظ على استمرارية مرفق عمومي، واستمرار مصالح العمل الإداري داخل الولاية؛ إذ لا شيء يمكن تنفيذه في الولاية، إلاّ بعد تزكيته من قِبَل المجلس الشعبي الولائي، وهو مسعاً جدّ حكيم.² جدير بالبيان إلى أنّ سلطات المندوبية الولائية، وجب أن تقتصر على تصريف أو تسيير الأعمال الإدارية الجارية، وعلى ثباتها واستقرارها؛ ومن ثمّ اتخاذ القرارات ذات الطابع التحفظي والمستعجل فقط؛ باعتبار أنّ المجلس الشعبي الولائي، هو المؤهل للاضطلاع بإدارة الشؤون العامة في الولاية.³

ولم تتضمن قوانين الولاية السابقة أية إشارة تصريحاً كانت أو تلميحاً إلى هذا الأمر،⁴ وهو نقص فادح - يكرّس الشغور في المجلس - قد عمل المشرع على تدارك مواطن القصور فيه. جدير بالبيان أنّ مدّة أو صلاحية مهام المندوبية الولائية محدّدة بثلاثة أشهر؛ حيث استلزم المشرع ضرورة إجراء انتخابات لتجديد المجلس المنحلّ ابتداءً من تاريخ حلّه؛⁵ وهو أجل مناسب ومعقول للتحضير لعملية تجديد انتخاب هيئة التداول على مستوى الولاية؛ وقد استثنى المشرع بموجب المادة 50 من ق.و، إجراء الانتخاب، في حالة المساس الخطير بالنظام العام، وهذا أمر منطقي،⁶ وضرب من الصواب؛ لأنّ أيّ مسلك في هذا الخيار، في ظلّ ظروف يجيّم عليها الاضطراب أو عدم الاستقرار مألها الفشل،

1 - المادة 49 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 342.

3 - محمد الصغير بعلبي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 158.

4 - لم يتضمن قانون 09-90، المتعلق بالولاية، أية إشارة في المواد: 44، 45، 46، منه لما يثبت تنصيب مندوبية ولائية، كبديل قانوني عن المجلس المنحل؛ وهو ما يعدّ خطأ فادحاً.

5 - المادة 01/50 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

6 - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص: 133.

وضياع وقتٍ، وجهدٍ، ونفقاتٍ عمومية، كان من الأجدى إنفاقها في أمورٍ تنموية. كما منع المشرع عملية تجديد المجلس في نهاية العهدة المتبقية للمجالس الإقليمية أو المحلية؛ للأسباب الواردة أعلاه، وهو ما يعني استمرارية المندوبية الولائية في مهامها لمدة سنة؛¹ الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف، إلى أنّ مهام هاته الأخيرة جاز أن يُمدد لها في الأجل القانوني عن النص العام، إذا اقتضت ذلك ظروف خاصة.

ومن الأهمية بمكان، الإشارة إلى إغفال المشرع لضرورة تسييب مرسوم حلّ المجلس الشعبي الولائي؛ بغية الوقوف على مختلف الظروف والمسوّغات القانونية، حتى يمكن مراقبة مدى مشروعية اتخاذه؛ إلاّ إذا اعتبر المشرع بأنّ مرسوم حل هيئة التداول في الولاية، قرار محصّن ضدّ أيّ طعن قضائي (أعمال السيادة).² وهذا ما ينبغي على المشرع تداركه و الوقوف عليه.

إنّ سلطة الوصاية في إنهاء المجالس الشعبية الولائية لا يمكن إعمالها، أو اللجوء إليها إلاّ في حالة الضّرورة، أو استحالة بقاء المجلس الشعبي الولائي على وضعه؛ وبالتالي فإنّ إنهائه من شأنه أن يعطي سيّورة أفضل للولاية وللصالح العام. إلاّ أنّ ما ينبغي بيانه في هذا السياق؛ هو عدم استعمال سلطة الحل، كعصا ضغط وإكراه في سبيل تمرير سياسات من شأنها تقييد حرية هيئة التداول في الولاية، أو إرغامها على سلوك مسلك معين، تحت يافطة المصلحة العامة، والنظام العام؛ ولهذا وجب أن يخضع مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي، إلى رقابة بعدية من قبل القضاء الإداري؛ إلاّ ما استثنى من أعمال السيادة أو السلطة؛ كسبيل لإعادة النظر في فحوى وجدّية المسوّغات القانونية والإجرائية لمثل هذا الإجراء، تدعيماً لاستقلالية المجالس المنتخبة، وهذا ما لا يزال بعيد المنال في راهننا الحالي.

كما يجدر البيان إلى عدم التنسيق في ترتيب المواد المتعلقة بتنظيم الرقابة على الهيئة؛ حيث لم يراعي المشرع ضرورة ترتيب أحكام الحلّ، وكان من الأجدى-بحسب منظورنا-، البدء بحالات حل

1 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص: 346.

2 - جدير بالذكر أنّ مجلس الدولة في فرنسا، قد قرّر في العديد من اجتهاداته في معرض فصله في قضايا المجالس المحلية؛ أنّ الحل لا يمكن تقريره؛ إلاّ لأسباب تعود لاستحالة قيام المجلس بعمله العادي (أشار إلى ذلك: كمال جعلاب، المرجع السابق، ص: 249).

المجلس الشعبي الولائي(المادة 48)، قبل الخوض في أداة الحل وطبيعته(المادة 47)؛ وعليه ينبغي توفير نوع من التناسق بين المادتين في قانون الولاية 12-07.

الفصل الثاني

سلطة القضاء الإداري في الرقابة على الجماعات الإقليمية (توجه قيد التأسيس)

إنّ الاختصاص الحصري والوظيفي للجماعات الإقليمية في الجزائر، ينطلق من النطاق العام لما هو منصوص عليه في الإطار القانوني لها؛ وعليه فإنّ جوانب رقابة الوصاية الإدارية- باعتبارها رقابة داخلية-، وجب أن تنصبّ على حيز ونطاق محدد قانوناً؛ إلاّ أنّ النظام القانوني الناظم للجماعات المحلية في الجزائر، وعلاقتها بسلطة الوصايا(المركزية منها وغير المركزية)؛ إنما جعل- في الغالب الأعم - من الجماعات الإقليمية تابعاً مباشراً لسياساتها، ووصياً على أعمالها، بشكل أضحت عبارة عن مجالس شكلية، مُفرغة من معناها الحقيقي، ولا تعبّر عن أيّ استقلال.

ولقد خَطَّت المنظومة القانونية الناظمة للجماعات الإقليمية في الجزائر خطوات متواضعة، في سبيل تحريرها من بعض قيود الرقابة(ولو شكلياً)؛ حيث فُسِحَ المجال أمام القضاء الإداري، بغية لعب دور هام في الرقابة على مشروعية أعمال المجالس الشعبية المنتخبة؛ وهذه في حقيقة الأمر خطوة في الاتجاه الصّواب والأمثل؛ إلاّ أنّها تبقى فتيّة المبنى، ضعيفة البنية، وفي حاجة مستمرة لتطوير دائم، وهذا ما سنقف على استجلائه ودراسته؛ حيث أنّه لا مجال للحديث عن استقلال وظيفي للجماعات الإقليمية في ظلّ غياب أسس حمايتها. والحديث في هذا السياق يقودنا إلى دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية (المبحث الأول)، ثم الولوج إلى دعوى الإلغاء على وجه الخصوص؛ حيث سنتجلى أهم شروطها الشكلية، والموضوعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

دور القضاء الإداري في إرساء مبدأ المشروعية

إنّ سمة الدولة الحديثة في راهننا الحالي، تنطلق من سلطان القانون وما يفرضه على كافة مجالات تصرّفاتها المادية والقانونية، وكذا في رسم علاقاتها مع مختلف الأفراد داخل المجتمع؛ لا بل وإلزام كافة سلطاتها وهيئاتها المختلفة(مركزية كانت أو لامركزية) باحترام سلطانه، وهو ما يصطلح عليه بمبدأ

المشروعية، الذي يرمي إلى إرساء الدولة القانونية الحديثة، ويُشكّل غيابَه إرساءً للدولة البوليسية التي هي على نقيضٍ تامٍّ مع الأولى.

وإذا كان ذلك هو مبدأ المشروعية في أسمى معانيه، فإنّ مجال إعماله بحاجة دائمة إلى إرساء قواعد الحكم الرّاشد، الذي لا يلبث إلاّ أن يتّخذ من هذا المبدأ منطلقاً لتدبير وإدارة شؤونه السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية؛ فضلاً عن تكريس جملة من الضمانات السياسية والقضائية بغية الحفاظ عليه وحمايته من مختلف الضغوطات أو الاختراقات التي يمكن أن تعيقه (المطلب الأول)، وعلى رأس هذه الضمانات هو إرساء استقلالية القضاء عضويّاً ووظيفيّاً، لكونه الحامي لمبدأ المشروعية ودولة القانون، والكافل للحقوق والحريات داخل المجتمع. وهذا ما سنقف على بيانه في هذا المبحث.

المطلب الأول

مبدأ المشروعية كأصل عام لعمل الجماعات الإقليمية

لا شكّ في أنّ طبيعة أيّ عمل مادي أو قانوني، مناطه نصّ قانوني أو تنظيمي لا يطرح أية عوائق في مجال الرقابة على الجماعات الإقليمية؛ إلاّ أنّ الإشكال يطرح بشدّة حيال السلطة التقديرية للإدارة في مجال التدخّل التقديري لها، الأمر الذي يفتح باب فحص المشروعية على مصراعيه، ومدى ملائمة سلطة الوصاية في التصديق على هاته الأعمال وإقرارها قانونياً منعاً لتغول هاته الأخيرة.

الفرع الأول

الإطار المفاهيمي لمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية الخضوع المطلق للقانون حكماً ومحكومين، وسيادة القانون وعلوّ أحكامه وقواعده فوق كل إرادة. إذ لا يكفي خضوع الأفراد لوحدهم للقانون في حكم علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري أيضاً أن تخضع الهيئات الحاكمة في الدولة على نحو تكون تصرّفات هاته الأخيرة وأعمالها وكذا مختلف علاقاتها طبقاً للقانون.¹

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الجزء الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، دار جسر، الجزائر، 2013، ص:

ويقصد بالقانون في سياق المشروعية معناه الواسع وليس الضيق، فالمعنى الواسع يشمل: الدستور، المعاهدات، والقانون العضوي، القانون العادي، والأوامر، والسلطة التنظيمية، واللوائح التنظيمية، القرارات الوزارية، والقرارات الولائية والبلدية، والمقررات الإدارية، التعليمات.¹ كما يشمل القانون القواعد الملزمة غير المكتوبة (القواعد العرفية) باختلافها، وكذا المبادئ العامة للقانون التي ارتضاها القضاء الإداري الجزائري في عدّة مناسبات ضماناً لمبدأ المشروعية، وحماية للحقوق والحريات من خطر التعرّض لها أو الاعتداء عليها، ومن ذلك: كفالة حق الطعن في القرارات الإدارية.²

وعطفاً على ما سلف بيانه، فإنّ السلطة الإدارية حيال اختصاصاتها المقيدة لا تطرح أيّ إشكال قانوني بخصوص رقابة مشروعية أعمالها وتصرفاتها؛ لاعتبار أنّها تُحكّم النص القانوني الذي يحكم تلك الواقعة؛ أما في مجال اختصاصاتها التقديرية فقد رفض القضاء الإداري -ولفترة طويلة- الرقابة على الإدارة حيال ممارستها لسلطتها التقديرية، غير أنّه استطاع بسط رقابته تدريجياً على النواحي التالية: الرقابة على الوجود المادي للوقائع، رقابة التكييف القانوني للوقائع، ورقابة الغلط البين في التقدير.³ وعليه فإنّ هامش بسط رقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية منحصر في نطاق القانون الناظم مجال الرقابة عليها؛ إلّا في الحدود التي تقتضيها ممارسة سلطة الضبط الإداري حفاظاً على النظام العام.

الفرع الثاني

ضمانات مبدأ المشروعية

لا شكّ في أنّ مبدأ سيادة القانون ضابطه الوحيد مشروعية السلطة أو النظام السياسي؛ وعليه فإذا ما تمّ تأسيس الحكامة الرشيدة، فإنه يتمخّض عن ذلك جملة أسس أو قواعد جوهرية تضبط

¹ - بلغالم بلال، قراءة قانونية لأحكام المادة 161 من الدستور الجزائري لسنة 1996، الرقابة القضائية أداة لحماية مبدأ المشروعية، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد: الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجليلي بونعامة، خميس مليانة، أبريل، 2019، ص: 194.

² - تُعدّ المبادئ العامة للقانون غير مدونة في الأصل، يستلهمها القضاء من مختلف النصوص القانونية بما فيها المعاهدات الدولية، ومما استقرّ في ضمير المجتمع من قيم العدل والإنصاف. (أنظر في ذلك: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 25/24).

³ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 16.

حدود علاقة الأفراد بالدولة ومختلف هيئاتها، وكذا علاقة هاته الأخيرة ببيئاتها، ومن أولى هذه الأسس نذكر:

أولاً: ديمقراطية النظام السائد

لا يستقيم الحديث عن خضوع الدولة للقانون في ظلّ نُظُمٍ شمولية استبدادية، تفتقد لشرعية الوجود ومشروعية العمل من الأساس؛ فالنظام الديمقراطي هو المجال الخصب لإرساء دولة القانون، وهو النظام الذي تُمنح فيه الفرصة للسلطة الشعبية بغية المشاركة في صنع القرار السياسي، بل والقرار الإداري أيضاً وفقاً لما يصطلح عليه بالديمقراطية الإدارية. كما تُعدُّ النُظُم الديمقراطية فضاءً للحريات الفردية؛ حيث تحظى فيها المعارضة بذات القدر من الأهمية التي تحظى بها الإدارة، فالرأي فيها للجميع والقرار للأغلبية؛ فإن حدث وانخرفت السلطة الحاكمة وحادت عن المشروعية كان للمعارضة أمر تنبيهها بشتى السبل المتاحة.¹

ثانياً: الرقابة على أعمال الإدارة العامة

إنّ ضمان المشروعية في أيّ دولة كانت، مناطه هو خضوع الإدارة في كل أعمالها وتصرفاتها لأحكام القانون؛ وتتخذ الرقابة على أعمال الإدارة صوراً مختلفة، فقد تكون سياسية، أو إدارية، أو قضائية، وتعدُّ الأخيرة أجدى أنواع الرقابة في الدولة من حيث ضمان فاعليتها، وحيادها، موضوعيتها، ومن حيث القدرة على كشف الخطأ والصواب في العمل والتصرف موضوع الرقابة ومحلّ الطعن في شرعيته. كما تباينت النُظُم القانونية والسياسية في شكل الرقابة القضائية؛ فمنها ما حَبَد سبيل القضاء العادي منطلقاً لعدم التمييز بين ما هو إداري وما هو عادي (النُظُم الأنجلوسكسونية)، ومنها من ارتضى عكس ذلك (النُظُم اللاتينية).²

ثالثاً: استقلالية القضاء

¹ - بوعمران عادل، دولة القانون: الضمانات والقيود، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد: 11، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق اهراس، ماي، 2015، ص: 494.

² - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص: 495.

ويعدُّ تجلياً من تجليات ومظاهر دولة الحق والقانون، المكرّس لهيبة الأخير فيها؛ حيث يقصد به: "ألا يخضع القضاء في ممارستهم لعملهم لسلطان أيّ جهة أخرى، وأن يكون عملهم خاصاً لإقرار الحق والعدل، خاضعاً لما يمليه عليه القانون دون أيّ اعتبار آخر".¹ ويُعدُّ مبدأ استقلالية القضاء نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي أن تمارس كل سلطة عملها بمعزل عن تأثير ونفوذ السلطة الأخرى.

ولم يكن القضاء في الجزائر مستقلاً في ظلّ دستور 1963، ودستور 1976؛ بل كان مجرد وظيفة من وظائف الثورة، ولم يبصر التنصيب عليه بصريح العبارة إلاّ بصدور دستور 26 فبراير 1989 في نصّ المادة 129 التي أعلنت على أنّ السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون.² غير أنّ تفعيل هذا المبدأ في حاجة إلى إقرار جملة من الضمانات لإرسائه على واقع الحال؛ وإلاّ ظلّ شعاراً أجوفاً، ومن أجلّ هذه الضمانات، الضمانة الإدارية التي تفترض في مدلولها تحييد المسار المهني للقضاة عن السلطة التنفيذية (إلاّ في حدود ضيقة)، وإسنادها لهيئة متخصصة تُعنى بشؤون القضاة، وهو ما تجسّد في المجلس الأعلى للقضاء.³

ويظلّ الإشكال مطروحاً بإلحاح بخصوص المجلس الأعلى للقضاء من حيث تشكيلته وغلبة العنصر القضائي داخله مقارنة بالعنصر التنفيذي؛ فإذا كانت الأغلبية في مجال التشكيلة والعضوية ثابتة للسلطة القضائية، فإنّ إشكالاً آخر يطفو للوجود يتعلق بالقيمة والحجّة القانونية لمداوات المجلس الأعلى للقضاء، أو بتعبير أدقّ: هل المجلس عبارة عن مؤسسة استشارية، أو مؤسسة تقريرية بالنسبة للشؤون الإدارية الخاصة بالقضاة؟⁴

1 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، الطبعة الثانية، جسر للنشر، الجزائر، 2008، ص: 12.

2 - المادة 129 من دستور 1989، السالف الذكر.

3 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 14.

4 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 14.

الفرع الثالث

قيود أعمال مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة

إنّ كل ما من شأنه أن يكون قاعدة من قواعد المشروعية في ظلّ الظروف العادية والأوضاع المستتبّة؛ جاز للدولة- في ظلّ ظرف استثنائي-، التحرّر من تلك القواعد (ولو نسبياً) تبعاً لما تفرضه تلك الظروف حماية للنظام العام، وتتلخّص هذه الأخيرة في الأوضاع التالية:

أولاً: السلطة التقديرية للإدارة

لقد سلف لنا البيان إلى أنّ السلطة التقديرية للإدارة لا تحرّر هاته الأخيرة من قيود رقابة المشروعية مثلما كان عليه الأمر ردحاً طويلاً من الزمن، لعدّة اعتبارات سياسية وأخرى دستورية؛ حيث اعتبرت الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة تدخلاً صارخاً لاستقلاليتها المقرّرة لها بموجب مبدأ الفصل بين السلطات، على اعتبار أنّ بسط القاضي الإداري لرقابته من شأنه أن يقوم بإحلال تقديراته الشخصية محل تقدير الإدارة، وهو ما يخرج عن دوره كقاضي مشروعية إلى رئيس للإدارة.¹ لكنه ما فتئ أن عدل عن ذلك مطلع القرن العشرين؛ حيث تجاوز مجال رقابته الأساليب التقليدية المتمثلة في رقابة وقائع القرارات الإدارية، وتكييفها القانوني، إلى الأساليب الحديثة التالية:

1. رقابة الملائمة للوقائع (رقابة التناسب)

يقف القاضي الإداري على رقابة التناسب، حينما يكون فحوى القرار المتخذ يتناسب مع الواقعة التي حدت بالإدارة إلى إصداره؛ فإذا تكشّف للقاضي أنّ مضمون القرار غير متناسب مع الواقعة، أبطل القرار، وفي الحالة العكسية يرفض الدعوى. ولهذا النمط من الرقابة مجالين بارزين، هما: تدابير الضبط، والجزاءات التأديبية.²

2. رقابة الغلط الواضح

1 - العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد: 35، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، ص: 152.

2 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 178.

لقد ظهرت أولى تلك الخطوات في عام 1961؛ وذلك فيما انتهجه مجلس الدولة من سياسة قضائية إزاء الحالات التي استثناها سابقاً من رقابة التكييف القانوني للوقائع؛ حيث ابتدع ما يسمى برقابة الغلط الواضح في التقدير *l'erreur Manifeste* لكي يتاح للقاضي بسط رقابته على تلك الحالات، ثم سرعان ما عمل مجلس الدولة على هذه السياسة اتجاه ما تجرّبه السلطة الإدارية من تقدير، أو تقييم مدى أهمية وخطورة الوقائع التي تدّعيها، ومدى تناسبها مع الإجراء المتّخذ، والتي كان يمتنع القاضي الإداري - كقاعدة عامة - من إعمال رقابته حيالها.¹

ثانياً: الظروف الاستثنائية: *Circonstances Exceptionnelles*

لا شكّ في أنّ الظروف الاستثنائية بمختلف صورها تجعل من سلطات الدولة في حلّ من بعض قواعد المشروعية؛ وهذا راجع إلى أولوية الحفاظ على كيان الدولة ومؤسساتها تبعاً لذلك الظرف الذي أحاط بها. وتتلخّص هذه الظروف في الغالب الأعم في جملة المخاطر التي تُهدّد أمن الدولة وسلامة ترابها ومؤسساتها، وتتسم بانحسار الإجراءات القانونية الواجبة التطبيق - في الأحوال العادية -، لتصبح غير واجبة التنفيذ في ظلّ الظرف الاستثنائي، مراعاة لضرورات الحفاظ على النظام العام. وتتجلى هذه الظروف في المنظومة القانونية الجزائرية في ما يلي:

1. حالة الطوارئ والحصار

لقد أناط المؤسس الدستوري الجزائري أمر الإعلان عن حالة الطوارئ أو الحصار بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولم يميّز هذا الأخير بين الحالتين من حيث القواعد المشتركة التي تحكمهما؛² حيث يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحّة بفعل حوادث أو وقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، ومن حيث الإجراءات المتوخّاة، فلا بدّ من اجتماع المجلس الأعلى للأمن،

1 - العربي زروق، المرجع السابق، ص: 156.

2 - يبدو أنّ المشرع من خلال المادة 105 من التعديل الدستوري قد جمع من حيث الأحكام والإجراءات المشتركة بين حالي الطوارئ والحصار؛ إلّا أنّ تفعيلهما على واقع الحال حمل بعض المفارقات من حيث السلطة المخولة بإدارتهما، وهو ما يتأكد من خلال المرسوم الرئاسي 91-196، المتضمن تقرير حالة الحصار الذي تمارس فيه السلطة العسكرية جميع الصلاحيات المسندة إلى السلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة (المادة 03 من المرسوم السالف الذكر). في حين أنّ حالة الطوارئ تختصّ بإدارتها سلطة مدنية بحسب المرسوم الرئاسي 92-44، المتضمن تقرير حالة الطوارئ، والتي يمكنها تفويض السلطة العسكرية مكنة تولي زمام الحفاظ على النظام العام.

واستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية، ومن حيث المدّة فإنّ الدستور جعلهما مؤقتين، ولا يمكن تمديد أيّ منهما إلاّ بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً؛ وذلك نظراً للقيود التي ترد على الحريات العامة جرّاء تفعيل هاتين الحالتين.¹ غير أنّ المشرع لم يفرج عن القانون العضوي الناظم لحالتي الطوارئ والحصار لحدّ الساعة، على الرغم من الأهمية القصوى التي يحظيان بها.

2. الحالة الاستثنائية

إنّ إقرار الحالة الاستثنائية مرهون بمدى الخطر الوشيك الذي يدهم المؤسسات الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها؛ ويتخذ في ذلك رئيس الجمهورية كافة التدابير التي من شأنها الحفاظ على مؤسسات الدولة الدستورية، مع الالتزام بكافة الإجراءات المذكورة أعلاه. والملاحظ أنّ الدستور يشترط أن يكون ثمة خطر جسيم؛ بحيث يتجاوز في شدّته الأوضاع المألوفة، وأن يهدّد هذا الخطر سلامة التراب الوطني واستقلال المؤسسات.² ويتربّ على إقرار هذه الحالة مشروعية التصرفات القائمة غير المشروعة في ظلّ الظروف العادية.

ثالثاً: نظرية أعمال السيادة (أعمال الحكومة)

أعمال السيادة أو أعمال الحكومة هي بعض الأعمال التي تتولاها السلطة الإدارية المركزية (الحكومة)، والتي تستند إلى باعث سياسي Mobile Politique رغم ما يكتنفه هذا الباعث من غموض. ويعود أصل نشأة هذه النظرية إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي؛ حيث ابتدعها وأقامها كدرعٍ واقٍ لحمايته من خطر إغائه من قبل السلطة الإدارية المركزية، وتجنّباً للاصطدام بها في بعض المجالات³ التي يكون مصدرها هيئات إدارية عليا، وتتسم هذه الأعمال بمظهر متميّز بالنسبة لبقية الأعمال، لما تحوزه من قيمة سياسية عليا؛ وبالتالي فإنّ التسليم بدور مجلس الدولة في هذا النوع من الأعمال، يخرجها لا محالة عن دوره القضائي.⁴ وهي جملة الأعمال المرتبطة

1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، 21.

2 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 36.

3 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 23.

4 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار جسور، الجزائر، 2014، ص: 46.

بعلاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية (كسَنّ القوانين، حل البرلمان، الدعوة إلى الانتخاب...)، والأعمال المتعلقة بوزارة الدفاع الوطني، والأعمال المتعلقة بالمسائل الخارجية للدولة (كتطبيع العلاقات وقطعها).

المطلب الثاني

مجال اختصاص القضاء الإداري في الرقابة على الجماعات الإقليمية

إنّ القضاء الإداري بات نقطة الارتكاز الجوهرية التي تحكم سير العلاقات بين مختلف الهيئات الإدارية، سواء المركزية منها واللامركزية، والضامن لعدم حدوث تجاوز لسلطات أيّ منها اتجاه الأخرى، واتجاه الأفراد من جهة أخرى؛ من ثمّ فإنّ اختصاصاته في مجال الرقابة على سير العلاقة بين الجماعات الإقليمية والوصاية واسعة ومتشعبة. ومن هذا الأساس سنستجلي اختصاصات المحاكم الإدارية في مجال الرقابة على الجماعات الإقليمية (الفرع الأول)، ثم مجلس الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اختصاصات المحاكم الإدارية

لم يتمّ التنصيب على المحاكم الإدارية في الدستور الجزائري إلاّ من خلال الإشارة إلى الهيئات القضائية التي يُقوّم مجلس الدولة أعمالها، وهي بالدرجة الأولى المحاكم الإدارية، بل ترك أمر تفصيلها إلى القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، وهو القانون الذي يثير الملاحظات الأساسية التالية:

أولاً: من حيث طبيعة القانون الناظم للمحاكم الإدارية

لقد صدر القانون 98-02، تطبيقاً للمادة 140 التي تحوّل للبرلمان أن يشرع في: "القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية"، وإن كان البعض يرى ضرورة تنظيم المحاكم الإدارية بموجب قانون عضوي؛ وذلك إعمالاً للفقرة الخامسة من المادة 141 من التعديل الدستوري 16-01 التي تحوّل للسلطة التشريعية أن تشرّع بقانون عضوي فيما له علاقة بالقانون

الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.¹ وعلى كل فإنّ التداخل بين هذين النصين الدستوريين وجب تقويمه، ذرءاً لأيّ غموض قد يطرح.

ثانياً: من حيث محتوى القانون 98-02

بالنظر إلى أهمية الموضوع (المحاكم الإدارية)، فإنّ نصّ هذا القانون ورد مقتضباً ومخلاً بغرضه؛ حيث لا يتضمن- في مجمله- سوى عشر (10) مواد يتميّز جُلّها بالإحالة على قانون الإجراءات المدنية والإدارية (المواد: 2، 3، 8، 9)، والتنظيم.² ويبدو أنّ اللجوء إلى مثل هذه الإحالة غير ملائم لإقامة قضاء إداري متكامل ومتميّز عن القضاء العادي في ظلّ نظام ازدواجية القضاء؛ حيث يقتضي الأمر بيان مختلف الجوانب الأساسية المتعلقة بالمحاكم الإدارية، لما في ذلك من تأثير على حقوق وحرّيات الأفراد.³

ولقد جعل المشرع من المحاكم الإدارية جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية،⁴ وحصّر مجال اختصاصها النوعي في ما تمّ التنصيب عليه في المادة 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، فهي تختصّ بالفصل في جميع المنازعات الإدارية بحكم قابل للاستئناف في القضايا التي تكون الدولة، أو الولاية، أو البلدية، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها،⁵ وهي الدعاوى المتضمنة إلغاء القرارات الإدارية، والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية، ودعاوى القضاء الكامل الصادرة من أو ضدّ كل من:

- **الوالي:** ويقصد بقرارات الولاية، تلك القرارات الصادرة عن إحدى درجات الإدارة المحلية، وهي الولاية بصفتها شخصية معنوية إقليمية، وهذا يعني أنّ الأمر يتعلق بكافة القرارات الصادرة عن هذه

1 - المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري 16-01، السالف الذكر.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 98-356، المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، المتضمن أحكام تطبيق القانون رقم 98-02، ج.ر.رقم: 85، الصادرة في 15 نوفمبر 1998.

3 - محمد الصغير بعللي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 80.

4 - المادة الأولى من القانون 98-02، المتعلق بالمحاكم الإدارية وتنظيمها وسيرها، السالف الذكر.

5 - المادة 800 و801 من القانون 08-09، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

الشخصية المعنوية بجميع مصالحها الإدارية وهيكلها، مثل الكتابة العامة، الديوان، رئيس الدائرة، مديرية الإدارة المحلية.. إلخ. وترفع الدعوى من قبل الوالي أو ضده بوصفه ممثلاً للولاية أمام القضاء.¹

- **البلديات والمصالح الأخرى التابعة للبلدية:** ويقصد بها كافة القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أمام القضاء سواء كان مدعياً أو مدعى عليه، والمصالح التابعة للبلدية (الملحقات والمندوبيات البلدية)،² ويستوي في ذلك أيضاً المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في إطار ما هو مخول له قانوناً.

- **المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:** وهي المؤسسات المتمتعة بالشخصية المعنوية ويكون غرضها إشباع حاجات عمومية.

غير أنّ المشرع قد استثنى في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعض المنازعات ذات الطبيعة القانونية الخاصة من ولاية المحاكم الإدارية، وأسند أمر الفصل فيها إلى القضاء العادي، وهي:

- مخالفات الطرق: ويقصد بها كل اعتداء على الطرق العمومية، إما بتخريبها، أو بعرقلة المرور فيها، وهي كلها جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات؛ وباعتبار أنّ الطرق من الأملاك العامة للدولة، فيمكن لهاته الأخيرة أن تتأسس كطرف مدني للحصول على تعويض أمام المحاكم المدنية، أو الجنائية.

- منازعات التعويض الناتجة عن الأضرار التي تحدثها المركبات التابعة للدولة، أو الولاية، أو البلدية، أو أي مؤسسة عمومية إدارية.³

وعليه فإنّ اقتصار المحاكم الإدارية على الوظيفة القضائية في رهن الحال، يمكن أن يمتدّ مستقبلاً إلى المجال الاستشاري في المرحلة المقبلة؛ خاصة بالنسبة للقرارات التنظيمية واللوائح الصادرة عن الولاية، مثلما هو معمول به في فرنسا مثلاً.⁴

1 - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص: 264.

2 - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 266.

3 - عدو عبد القادر، المرجع السابق، ص: 79.

4 - محمد الصغير بعللي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 86.

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري، وتقبله في ذلك المحكمة العليا في النظام القضائي العادي؛ وذلك راجع للمكانة والخطوة التي يجوزها نظراً للدور الاستشاري الذي يتولاه،¹ فضلاً عن دوره القضائي الذي يأتي كأعلى هرم مشرف على تقويم الأعمال المنبثقة عن المحاكم الإدارية. ويأتي إنشاء مجلس الدولة في الجزائر كترجمة للتطلعات الرامية للعمل بفكرة ازدواجية القضاء، كفكرة مستوحاة من القضاء الفرنسي؛ غير أنّ ذلك لا يعني على الإطلاق تطابقهما بشكل كلي؛ نظراً للاختلاف الجوهرى بينهما، فتجربة مجلس الدولة الجزائري في القضاء فتية مقارنة بمجلس الدولة الفرنسي، فضلاً عن ارتباط نشأة الأخير بالسلطة التنفيذية التي يستقل عنها إلا في وقت قريب.²

لكن في مقابل ذلك نجد أنّ نشأة مجلس الدولة في الجزائر كان ضمن الإطار الساعي لبلورة الإزدواجية القضائية، وبالتالي فهو جزء لا يتجزأ من الهرم القضائي، ويتكون من قضاة حقيقيين لهم نفس القدر من الحقوق والواجبات التي يتمتع بها نظرائهم في القضاء العادي، ويجمع مجلس الدولة بين الوظيفة الإدارية الأصيلة والوظيفة الاستشارية (مثلته في ذلك مثل فرنسا)؛ إلا أنّ ذلك لا يرقى إلى الدور الأصيل الذي يمارسه سواء بصفته أول وآخر درجة، أو بصفته هيئة تقويمية لأعمال المحاكم الإدارية، أو بصفته قاضياً للنقض.³

أولاً: بصفته قاضي أول وآخر درجة

بحسب نصّ المادة 09 من القانون العضوي 98-01، فإنّ مجلس الدولة يختصّ كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن

1 - يفصل مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة بالنسبة لمشروع القوانين التي تتقدم بها الحكومة قبل عرضها على البرلمان. (المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه).

2 - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 219.

3 - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 220.

السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.¹ والنّاظر للمادة يلحظ أنّ المشرع قد أخرج دعاوى القضاء الكامل من دائرة اختصاص مجلس الدولة لاعتبارها من الدعاوى التي لا تنطوي على أية مخاطر؛ لذا لا يستدعى الأمر تلك الخبرة المهنية المتطلّبة من قبل مجلس الدولة.²

ثانياً: بصفته قاضي استئناف في أحكام وأوامر المحاكم الإدارية

لقد حوّل المشرع مجلس الدولة الفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية بموجب المادة 10 من القانون العضوي 98-01، وقد حمل التنصيص المذكور إضافة مهمة تكمن في استئناف الأوامر الاستعجالية،³ واضعاً مشرّعنا بذلك حداً للجدل الذي كان محتدماً حول هذا الأمر سابقاً. إلا أنّ هذا الأمر قد يحمل بعض الإشكالات العملية، منها:

- إنّ المشرع حينما كرس مبدأ التقاضي على درجتين بموجب المادة 902 ق.إ.م.إ، والمادة 02 من ق.98-01، وجعله جهة استئناف ونقض في الوقت ذاته، لأمر يجانب الصّواب؛ حيث أنه أحدث تغييراً وظيفياً وموضوعياً لأداء مجلس الدولة، وحوّله من محكمة قانون إلى محكمة وقائع؛ وبذلك خالف هذا الدور حكم المادة 2/171 من الدستور، التي جعلت من مجلس الدولة هيئة قضائية تمارس دور التقويم والاجتهاد، مثلما هو جارٍ به العمل في العديد من النّظم القانونية. ولذا كان من الصّواب بمكان استحداث محاكم استئناف جهوية، تنظر في الطعن بالاستئناف بما يضمن مبدأ التقاضي على درجتين من ناحية، ويكفل توحيد العمل القضائي بين هرمين قضائيين من ناحية أخرى.⁴

- إنّ مجلس الدولة بصفته قاضياً للاستئناف، لا يمكنه بأيّ حال من الأحوال النّظر في أن يقوم بنقض قراره الصادر بخصوص الاستئناف، طبقاً للاجتهاد القضائي الصادر عن المجلس؛ وبذلك فقد أجهض حقاً قانونياً معترفاً به (م.233 ق.إ.م.إ)، وحرّم المتقاضي من إمكانية النظر في دعواه مرّة

1 - المادة 10 من القانون العضوي 98-01، السالف الذكر.

2 - عمار بوضيف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 143.

3 - يقابل المادة 10 من القانون العضوي 98-01، المادة 902 من ق.إ.م.إ، السالف الذكر.

4 - عمار بوضيف، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 150.

أخرى، ولعلّ هذا الإشكال المطروح كان سيزول لو تمّ اعتماد جهة خاصة للاستئناف (محاكم استئناف جهوية).¹

ثالثاً: بصفته قاضياً للنقض

لقد أناط المشرع لمجلس الدولة الطعن بالنقض في الأحكام الصادرة عن الدرجة الأولى متى ما كانت نهائية؛ وتفيد صيغة "في آخر درجة"² الواردة في القانون العضوي 98-01، مستبعداً بذلك كل القرارات والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية بصفة ابتدائية في مجال الطعن بالنقض، حيث تقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة. وعليه فإنّ مجال الطعن بالنقض سيكون ضدّ القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء،³ ومجلس المحاسبة، وقرارات اللجان الوطنية للطعن في العقوبات التأديبية.

المبحث الثاني

دعوى الإلغاء ضماناً لإرساء استقلالية الجماعات الإقليمية

إنّ دعوى الإلغاء في الحقيقة، هي السبيل القانوني المتاح، لدرء أيّ اعتداء على حرية إدارة الجماعات الإقليمية في الجزائر؛ وذلك بالنظر لكونها وسيلة دفاع تحقق شيئاً من التوازن للمجالس المنتخبة الإقليمية، في مقابل سلطة الوصاية؛ ولهذا فقد حظيت دعوى الإلغاء ببالغ الأهمية من قبل الفقه عامة، والنظام القانوني والقضائي خاصة، من حيث تميّزها عن سائر الدعاوى الأخرى من حيث الشروط ذات الصلة بالطعن (الفرع الأول)، وكذا الشروط ذات الصلة بالقرار المطعون فيه (الفرع الثاني)، يليها الشروط المتعلقة بميعاد الطعن (الفرع الثالث). وهو ما سنقف على بيانه في الآتي.

1 - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 153.

2 - تنص المادة 11 من القانون العضوي 98-01، السالف ذكره: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية...".

3 - لقد استقرّ اجتهاد مجلس الدولة على أنّ مقررات المجلس الأعلى للقضاء المنعقد في تشكيلته التأديبية، قابلة للطعن فيها بدعوى تجاوز السلطة، معتبراً أنّها قرارات صادرة عن هيئة إدارية؛ غير أنه عدل عن هذا الاجتهاد، رامية إلى اعتبار أنّ صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء المنعقد كهيئة تأديبية تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة، تصدر أحكاماً نهائية قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة. (أنظر في ذلك: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 62).

المطلب الأول

الشروط المرتبطة بدعوى الإلغاء

إنّ دعوى الإلغاء في الجزائر، من بين أهمّ الدعاوى الإدارية الأكثر نطاقاً وممارسة من قبل المتقاضين؛ الأمر الذي يفسّر اهتمام المشرع الجزائري بها، بأن خصّصها بالعديد من الأحكام والقواعد، سواء على مستوى قانون الإجراءات المدنية والإدارية الأول الصادر سنة 1966، أو القانون الحالي الصادر بموجب القانون رقم 08-09.¹

وعرّف الفقيه دولوبادير "A.Delaubadere" دعوى الإلغاء، أو دعوى تجاوز السلطة بأنها: "طعن قضاء يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع، من طرف القاضي الإداري".² وعرّفه الفقيه محمد سليمان الطماوي بأنه: "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري؛ فإذا ما تبين له مجانبة القرار لقانون، حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتدّ حكمه إلى أكثر من ذلك؛ فليس له تعديل القرار المطعون فيه، أو استبدال غيره به".³

إنّ دعوى الإلغاء كمثلاثتها من الدعاوى، قد استلزم المشرع لرفعها ضرورة توافر شروط، أو أركان عامة في الطاعن، تنحصر أساساً في الصفة، والمصلحة، والأهلية لصحة الإجراءات، وهذا ما سنعمل على استجلائه في الآتي:

الفرع الأول

الشروط المستوجبة في الطاعن

لا شكّ في أنّ دعوى الإلغاء تستوجب كغيرها من الدعاوى شروطاً عامة، كالصفة والمصلحة، وشروطاً تنفرد بها عن مثيلاتها من الدعاوى الإدارية الأخرى؛ حيث يترتب على سقوطها زوال الحقّ في الطعن بتجاوز السلطة، وهو ما نستظهره في الآتي:

1 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الجزء الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، الطبعة الأولى، دار جصور، الجزائر، 2013، ص: 07.

2 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 08.

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986، ص: 305.

أولاً: الصفة *Qualité*

لقد وضع المشرع نصاً عاماً في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يسري على مختلف الطعون والدعاوى المدنية والإدارية؛¹ حيث نص في المادة 13 منه على أنه: "لا يجوز لأي شخص التقاضي، ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة، أو محتملة يقرها القانون".² ويقصد بالصفة في هذا السياق أن يكون صاحب الحق هو المدعي، والمدعى عليه هو المعتدي على هذا الأخير؛ وهي عند الكثير من الفقهاء تتوافر كلما كانت المصلحة شخصية ومباشرة.

والصفة قد تأخذ أبعاداً عديدة؛ فقد تكون ذات بُعد موضوعي، إذا ما ارتبطت بصفة مباشرة بصاحب الحق، وقد تكون ذات بعد إجرائي؛ إذا ما ارتبطت بالتمثيل القانوني، كأن يرفع شخص دعوى نيابة عن صاحب الصفة فيها. ولعلّ المجال الأكثر ابتداءً لهذا الأمر، هو في حالة تمثيل الأشخاص المعنوية أمام القضاء، أو في حالة تمثيل الأشخاص الطبيعية لنقص في الأهلية.³ وهو ما يسري على مجال دراستنا؛ حيث مكن قانون البلدية السابق والحالي رئيس المجلس الشعبي البلدي، (باعتباره ممثلاً للبلدية أمام مختلف الجهات القضائية)، من رفع دعوى قضائية ضد سلطة الوصاية (الوالي)؛ بغية إبطال قرار إذا ما شابته أحد عيوب المشروعية.⁴ وبما أنّ دعوى الإلغاء دعوى موضوعية (عينية)؛ فإنّ ما يُحوّل لرئيس المجلس، هو في ذات الوقت متاح لأيّ عضو منتخب داخل المجلس، أو لأيّ شخص في حالة تمتعه بحق مكتسب عن تنفيذ المداولة.

أما صفة التقاضي ضد سلطة الوصاية المركزية على المجلس الشعبي الولائي، فتتجلى في نطاق محدود وضيّق؛ يتمثل في رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أحد أعضاء المجلس، أو أي دافع للضريبة، في الدعاوى التي تتعلق موضوعها حصراً بإلغاء المداولات المنصوص عليها في المادة 53 ق.و، والمادة

1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2009، ص: 159.

2 - المادة 13 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

3 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 118.

4 - تنص المادة 61 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر، على حق رئيس المجلس الشعبي البلدي، في رفع دعوى قضائية أمام الجهات المختصة؛ ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان، أو رفض المصادقة على المداولة.

56 ق.و. (الإلغاء المطلق والنسبي)¹ والمادة 44 ق.و.، فضلاً عن تأكيد المادة 828 ق.إ.م.إ.، ذلك بقولها: "... عندما تكون الدولة، أو الولاية، أو البلدية، أو المؤسسة العمومية بصفة مدعي، أو مدعى عليه؛ تُمثّل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية"².

ثانياً: المصلحة: Intérêt

إنّ الأصل العام في أيّ دعوى قضائية، أن يكون أساسها ومسوّغها وجود مصلحة قائمة، أو محتملة؛ عملاً بقاعدة "لا دعوى بدون مصلحة". ودعوى الإلغاء كغيرها من الدعاوى، لا تُقبَل إلاّ إذا كان للطّاعن مصلحة، رغم ما يكتنف مفهوم المصلحة من غموض في دعوى الإلغاء؛ إذ أنّ مفهوم الأخيرة بالنسبة لدعوى الإلغاء يتّسم بنوع من المرونة والاتساع؛ وذلك نظراً للطبيعة الموضوعية لهذه الدعوى، وحتى يُشجّع الأفراد على الدفاع عن دولة الحق والقانون.³

إنّ دعوى الإلغاء لا يشترط لقبولها، استناد المدعي إلى حقّ، أو مركز قانوني تمّ الاعتداء عليه، وخلفَ بالنتيجة ضرراً للمدعي - على غرار الدعوى المدنية-؛ وإتّما يكفي أن يكون ثمة تقدير بسيط من قِبَل القاضي الإداري، يجعل من المركز القانوني للمدعي محلّ استهداف محتمل مستقبلاً (المصلحة المحتملة).⁴ وعلى الرّغم من الجدل الفقهي الذي يحوم حول علاقة الصفة بشرط بالمصلحة؛ إلاّ أنّ الاتجاه السائد فقهاً وقضائياً، يرسى حول اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة ضمن نطاق دعوى الإلغاء؛ حيث تتواجد الصّفة كلما توافرت مصلحة مباشرة، أو غير مباشرة لرافع الدعوى.⁵

ثالثاً: الأهلية: Capacité

1 - لقد سبقت الإشارة إلى أنّ المجلس الشعبي الولائي، قم تمّ تجريده من الشخصية المعنوية، وبالتالي زوال حق التقاضي؛ وهو ما يُفقدّه ضماناً أساسية في مقابل وصاية مركزية مشددة، (لا سيما المادة 55 ق.و.)؛ وهذا ما يُفسّر نيّة المشرع في تجسيد المركزية على حساب اللامركزية المحلية.

2 - المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، السالف الذكر.

3 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 163.

4 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 120.

5 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص: 168.

وجب التنويه إلى أنّ الأهلية ليست شرطاً لقبول دعوى الإلغاء (وفقاً لقانون إ.م.إ 08-09)؛ وإنما هي شرط لصحة مباشرة إجراءاتها القانونية، وعليه فإنّ دعوى ناقص الأهلية مقبولة شكلاً؛ إلاّ أنّ إجراءات مباشرة الخصومة تقع باطلة.¹ وتخضع الأهلية لقواعد القانون المدني؛ حيث يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية؛ من بلغ سنّ الرشد، وكان متمتعاً بقواه العقلية، ولم يحجر عليه،² وفي حالة فقدان الأهلية أو نقصها، يتولى الطعن بالإلغاء الوالي، أو الوصي (بالنسبة للقاصر)، أو القيمّ (بالنسبة للمحجور عليه).³ وعليه إذ زُفَعَت عريضة ما من قبل ناقص الأهلية، فالقاضي الإداري ملزم في هذا الحال أن يأمره بتصحيح عريضته، في غضون خمسة عشر (15) يوماً؛ وإلاّ حكم القاضي بعدم قبول عريضته شكلاً.⁴

الفرع الثاني

الشروط المرتبطة بالقرار جوهر الطعن

تُمة تجاذبات كثيرة، تستهدف بسط مفهوم جامع ومانع للقرار الإداري؛ فكلّ منها قد استهدف جانباً أو حيّزاً معيناً للقرار الإداري؛ إلاّ أنّ السّواد العام من الفقه، متفق حول صعوبة حصر تعريف للأخير؛ ويبدو أنّ ذلك لم يحل دون استطرادهم في وضع محاولات لاستجلاء مضامينه، من أبرزها تعريف الفقيه "هوريو"؛ حيث عرّفه بأنه: "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني اتجاه الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية، أو تؤدّي إلى التنفيذ المباشر".⁵ وعرّفه فؤاد مهنا بقوله: "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء وضع قانوني قائم".⁶

1 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 117.

2 - راجع في ذلك: المادة 40 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج.ر.رقم: 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

3 - محمد الصغير بعللي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 160.

4 - المادة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، السالف الذكر.

5 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 18.

6 - فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973، ص: 670.

ورجوعاً إلى ميدان الدراسة، يتجلى بوضوح أنّ المداولات المتمخّضة عن المجالس الشعبية الإقليمية، تُعدّ بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء؛ وحسبنا دليلاً على ذلك، إقرار المشرع بصريح العبارة والدلالة بمُكَنَّة رئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم تظلم إداري للجهة الوصية (الوالي)، أو طعن قضائي أمام الجهة المختصة؛ ضدّ قرار الوالي الذي يثبت عدم المصادقة على المداولة أو إلغائها بالأحرى.¹ وقد تأخذ قرارات سلطة الوصاية في هذا المنحى طابعاً فردياً؛ كتلك المنصوص عليها في المادتين 43، 44 من قانون البلدية 10-11، والمواد: 40، 42، 44، 45 من قانون الولاية 07-12 (المتعلقة بانتهاء العضوية في المجلس)². أو قد تأخذ طابعاً تنظيمياً متعلقاً بمداولات المجالس المحلية بصورة أعم. كما يتجلى فضلاً عن ذلك أنّ كلّ ما يُسفر عن القرار الإداري من أحكام وآثار قانونية، يسري بالمقابل على مداولات المجالس الشعبية المحلية؛ باعتبار أنّ نتائج قراراتها مُتمخّض في المداولة، وهو ما يجعلها تكتسي طابعاً إدارياً محضاً. وصفوة القول أنّ قرارات سلطة الوصايا اتجاه المجالس المنتخبة الإقليمية، لا تقبل الطعن بدعوى تجاوز السلطة؛ إلاّ رتبت آثاراً قانونية في غير صالح المنتخبين أو الأفراد.

الفرع الثالث

الشروط المرتبطة بميعاد الطعن في قرار الوصاية

من أجلّ الفوارق التي تُميّز دعوى الإلغاء عن نظيراتها من الدعاوى الأخرى، هو ميعاد رفع الطعن؛ حيث فننّ لها المشرع تأقيتاً زمنياً محدداً- وهو شرط لازم مرتّب لعدم القبول تحلّفه-؛ وذلك حرصاً منه (أي المشرع) على استقرار القرارات الإدارية،³ وتوفير نوع من الثبات للأوضاع الإدارية، وحمايةً للحقوق المكتسبة عن القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية؛ فضلاً عن تحقيق نوع من التوازن بين الإدارة (سلطة الوصايا)، والمجلس المنتخب، أو المواطن؛ عبر منح الأخيرة فرصة لتصحيح

1 - راجع في ذلك المادة 61 من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

2 - لقد سلف البيان إلى أنّ المشرع قد أخضع مختلف القرارات الصادرة في مجال الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي الولائي، إلى رقابة القضاء الإداري (المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة)؛ لا سيما تلك المتعلقة منها بقرارات التوقيف، والإقصاء النهائي من عضوية المجلس.

3 - عمار بوضيف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 33.

قراراتها المعيبة، وفي حال تجاوز ذلك (الميعاد)؛ فإنّ القرار يُحصّن ضدّ أيّ طعن، حماية للمصالح الفردية وللحقوق المكتسبة.¹ وتتقرن فكرة الميعاد بالنظام العام؛ حيث يجوز للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه، وكذلك الخصم في أيّ مرحلة كانت عليها الدعوى.² وعليه يتوجّب على الإدارة تبليغ صاحب الشّأن بميعاد الطعن بالإلغاء؛ وإلاّ كان التبليغ باطلاً، ممّا يُفوّت على صاحب المصلحة فرصة عدم الاحتجاج به أمام القضاء المختص.³

وعطفاً على ما تقدّم بيانه، فإنّ ميعاد دعوى إلغاء قرارات سلطة الوصاية اتجاه المجالس الشعبية المنتخبة تُقدّر بأربعة (04) أشهر؛ تسري من تاريخ تبليغ القرار الإداري إن كان فردياً *Individuel*، أو من تاريخ نشره إذا كان جماعياً *Collectif*، أو تنظيمياً *Réglementaire*. والميعاد في هذا السياق سيان أمام المحكمة الإدارية المختصة، أو أمام مجلس الدولة، إذا كان القرار ذو طابع مركزي.⁴ وعليه فإنّ دعوى إلغاء قرار سلطة الوصاية ممثلة في الوالي، ضدّ عضو المجلس الشعبي البلدي، يبدأ سريان ميعادها القانوني بالنسبة لعضو المجلس، الذي طالته متابعة قضائية بسبب جنحة، أو جناية لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف؛ منذ تاريخ تبليغ العضو، وطبقاً للأشكال المقررة للتبليغ⁵ بقرار الوالي الذي يرسخ توقيفه، أو إقصائه.⁶ أما إذا ارتبط جوهر الإلغاء- قانونياً كان أو تقديرياً- بمداولة المجلس الشعبي البلدي؛ فإنّ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، ينطلق بعد مضي واحد وعشرين (21) يوماً، بالنسبة للمداولات القابلة للتنفيذ بقوة القانون، ومضي ثلاثين (30) يوماً بالنسبة

1 - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2014، ص: 290.

2 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 123.

3 - راجع في ذلك نص المادة 831 من ق.إ.م.إ. 08-09، السالف الذكر.

4 - أنظر في ذلك نص المادتين 829، 907، من ق.إ.م.إ.، السالف الذكر.

5 - التبليغ: هو الوسيلة الأساسية للعلم بالقرارات الفردية؛ ويستوي فيه أن يتمّ عن طريق تسليم القرار لصاحب الشّأن، أو بإرساله عن طريق البريد، أو عن طريق محضر قضائي، أو أيّ موظف آخر. ويقع على الإدارة (سلطة الوصاية) في جميع الأحوال إثبات حصول التبليغ؛ حيث يكفي لذلك وصل البريد. وقد استقرّ القضاء الإداري أنّ رفض التوقيع على محضر تبليغ القرار الإداري؛ لا يؤثر على صحة التبليغ، إذا ما تمّ بصورة قانونية، ومن ثمّ يبدأ الميعاد في الطعن بالسريان، على الرغم من رفض المعنى التوقيع. (أنظر في ذلك: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 125).

6 - راجع في ذلك نص المادتين 44، 45 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

لنتلك التي تستلزم مصادقة صريحة من قبل سلطة الوصاية.¹ أما المداولات التي يكون فحواها محل إلغاء(بقوة القانون) من الوالي؛ فإنّ سريان ميعاد الطعن يبتدئ من يوم صدور قرار الوالي بإلغاء المداولة.²

ولقد خوّل المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مُكَنَّة تقديم تظلمٍ إداري مسبق من قبل صاحب المصلحة، قبل الولوج إلى الطعن القضائي إلى الجهة الإدارية(سلطة الوصاية) مصدرة القرار، ضمن الآجال المنصوص عليها قانوناً، على أن يستفيد المعني من أجل شهرين لرفع دعواه، يبدأ سريانها من تاريخ التبليغ القرار من قبل الإدارة؛ أو بعد مضي شهرين من تاريخ تقديم التظلم، دون ردّ الإدارة³(القرار السليبي).⁴ وعليه فإنّ فرضية العلم اليقيني كأساس قانوني لبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، لا اعتداد بها في ظلّ نصوص قاطعة جازمة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية(لا سيما المادة 829 منه)،⁵ وبعض الاجتهادات القضائية المرسّخة لهذا المنظور.⁶ ولا يستلزم لقبول دعوى تجاوز السلطة في هذا السياق، ضرورة ردّ صريح أو ضمني للإدارة؛ حيث يجوز رفع الطعن دون انتظار ردّ الإدارة، وهذا ما استقرّ عليه قضاؤنا الإداري.⁷

1 - راجع في ذلك نص المادتين 56، 57 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

2- راجع في ذلك نص المادتين 59، 60 من قانون البلدية 11-10، السالف الذكر.

3 - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص: 290.

4 - القرار السليبي: هو قرار إداري بالرفض؛ يُستفاد من مرور مدة زمنية معينة، ألزم فيها المشرع الإدارة أن تفسح عن إرادتها الملزمة بشكل صريح وواضح دون تقيدها بذلك، وهو ما يختلف في جوهره مع القرار الضمني؛ الذي لا تكون فيه الإدارة في موضع إلزام بالإفصاح عن إرادتها الملزمة وموقفها، (أنظر في ذلك: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 24، 25).

5 - لقد أكدت المادة 829 من قانون إ.م.إ. 08-09، على ضرورة التبليغ والنشر؛ كآليتين قانونيتين دون سواهما لبدأ سريان الميعاد القانوني للطعن، وعليه فإنه لا يُعتدُّ بنظرية العلم اليقيني بالقرار كأساس للطعن فيه بالإلغاء.

6 - لقد تذبذب موقف القضاء الإداري الجزائري، حيال نظرية العلم اليقيني؛ حيث أخذ في بعض أحكامه بماته النظرية كوسيلة تُغني عن التبليغ (أنظر على سبيل المثال: مجلس الدولة 17 ديسمبر 2002، عدد: 03، 2003)؛ كما تقرّر عدم الاعتداد بها لبدء ميعاد الطعن، إذ يتوجب إعلان القرار إذا كان فردياً؛ ومن قضاء المحكمة العليا في هذا الشأن: قرارها بتاريخ 19 أبريل 1999؛ حيث أكدت فيه: "إنّ علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع، غير كافٍ للأخذ بعين الاعتبار أجل احتساب الأجل القانوني"، (المحكمة العليا، 19 أبريل 1999)، أنظر في ذلك: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 127.

7 - لقد ورد في حيثيات ما قضى به المجلس الأعلى سابقاً: "ولكن حيث أنّ هذا الطعن المرفوع قبل هذا التاريخ، يعتبر مقبولاً؛ وذلك لأن هذا الأجل، وبالنظر إلى مدة التحقيق الذي استغرقته هذه الدعوى، قد انقضى دون أن يصدر عن الإدارة أيّ ردّ". (أشار إلى ذلك: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 132).

أما فيما له علاقة بإلغاء قرارات سلطة الوصاية على المجالس الشعبية الولائية (وزير الداخلية)؛ فإنّ الميعاد القانوني لإلغاء قرار الوصاية على المنتخب الولائي، مَوْضِع الإقصاء أو التوقيف، أو القرار الكاشف للتخلّي عن العهدة الانتخابية للمنتخب الولائي؛ يسري بعد صدور قرار الوزير المكلف بالداخلية مباشرة؛¹ إلا أنّ ثمة إشكالاً عملياً يُطرح بإلحاح حول المنتخب الولائي الذي يكون في وضعية تخلّ عن العهدة طبقاً لما هو مُقرّر قانوناً؛ حيث علّق المشرع إثبات هذه الحالة، بمدولة المجلس الشعبي الولائي،² دون مراعاة لأيّ قرار إداري من جانب الوصاية (ممثلة في وزير الداخلية)، يُمهّد المداولة الصبغة التنفيذية للتطبيق، على غرار سائر الوضعيات القانونية الأخرى المنيهة للعضوية داخل المجلس، ويفسح نتاجاً لذلك مجالاً للطعن القضائي فيه - فضلاً عن التظلم -؛ إلا إذا كان المقصد المبتغى للمشرع هو الطعن في المداولة ذاتها (باعتبارها قراراً إدارياً)، دون حاجة لقرار كاشف لها.

أما إذا ارتبط جوهر الطعن بمدولة مُؤكّد على بطلانها قانوناً، طبقاً لما هو منصوص عليه في المادة 53 ق.و؛ فإنّ الطعن في هذه الحالة يكمن في سبيل الاستئناف أو المعارضة، كطريق عادي للطعن في أحكام الدرجة الأولى للمحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة،³ أو النقض كطريق غير عادي؛⁴ لا اعتبار أنّ إلغاء المداولة لم يتمّ وفقاً لقرار إداري (كما هو مشهود سابقاً)، وإنما تمّ بسبيل دعوى قضائية يرفعها الوالي (باعتباره هيئة عدم تركيز إداري)، بقصد إنهاء مداولة مشوبة بعدم المشروعية،⁵ وهذا ما من شأنه أن يُرسخ دعائم الاستقلالية الوظيفية للمجالس الشعبية الولائية.

1 - راجع في ذلك: المادة 40 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

2 - راجع في ذلك: المادة 43 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

3 - يعتبر مجلس الدولة في الجزائر قاضي استئناف؛ بالنسبة للأحكام الصادرة في الموضوع عن أوّل درجة، والأوامر الاستعجالية الصادرة عن المحاكم الإدارية، طبقاً للمادة 01 من القانون العضوي رقم 01-98، المتعلق بمجلس الدولة، السالف الذكر. وتنص المادة 02 من القانون 02-98، المتعلق بالمحاكم الإدارية، السالف الذكر على أن: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

4 - تنص المادة 01/11، من القانون رقم 01-98، السالف الذكر على أن: "يختص مجلس الدولة في الطعون بالنقض، في الأحكام الصادرة في آخر درجة، عن الجهات القضائية الإدارية".

5 - المادة 02/53 من قانون الولاية 07-12، السالف الذكر.

وهو ذات ما نعى إليه المشرع بالنسبة لسلطة تقدير إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي (وضعية تعارض المصالح)؛ حيث يمكن لكل منتخب ذي مصلحة، الطعن في حكم الدرجة الأولى (المحكمة الابتدائية) بالاستئناف، أو النقض أمام مجلس الدولة، في حال تأسيس الولي إلغاء المداولة على أسباب غير وجيهة، أو غير صحيحة بالأحرى عند تقديم طعنه. وأما بالنسبة للمداوات التي تستلزم بطبيعتها مصادقة صريحة؛ فإنَّ ميعاد الطعن بالإلغاء فيها يسري بعد صدور قرار صريح وواضح من قبل سلطة الوصاية (أي وزير الداخلية)، أو بعد مضي مدة شهرين من تقديمها¹ (المداولة)؛ غير أنَّ الطعن بالإلغاء في قرار الوصاية، حيال هذا الخِصَم يُرَفَع أمام مجلس الدولة؛ باعتبار أنَّ القرار الإداري محلَّ الإلغاء هو قرار مركزي.²

جدير بالبيان إلى أنَّ ثمة حالات منصوص عليها قانوناً، لا يمكن الاعتداد بها في احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء بها؛ ومن ثمَّ يتبدى الطاعن في إعادة احتساب ميعاده من جديد؛ وهي حالات محدّدة على وجه الحصر كالآتي:³

- الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة.
- طلب المساعدة القضائية.
- وفاة المدعي، أو تعيُّر أهليته.
- القوة القاهرة أو الحدث الفجائي.

1 - المادة 55 من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2 - تنص المادة 01/09 من القانون رقم 98-01، المتعلق بمجلس الدولة، السالف الذكر، على أنَّ: "يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...". بمعنى أنَّ قرار مجلس الدولة الصادر حيال الطعن بالإلغاء في قرار وزير الداخلية، لا يمكن استئنافه أبداً.

3 - المادة 832 من قانون إ.م.إ، 08-09، السالف الذكر.

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية لإلغاء قرارات الوصاية على الجماعات الإقليمية

إنّ أية دعوى قضائية، إنما يهدف رافعها إلى تحقيق مصلحة عامة أو شخصية له؛ إلاّ أنّ هذا المبتغى لا يتصور تجلّيه، إلاّ إذا تمّ تأسيس عريضته الافتتاحية على مسوّغات قانونية(الطلبات)، تُبرّزُ بدقة الوجه القانوني المحض، الذي يرمي من خلاله المدعي إلى تحقيق مبتغاه. وهذا ما يسري على دعوى إلغاء القرار الإداري؛ حيث أنّ أيّ دعوى رامية للإلغاء، لا يمكن تصوّر خروجها عن إحدى عوارض المشروعية الداخلية وهي: عيب السبب، ومخالفة القانون، والانحراف بالسلطة(الفرع الأول)، أو أحد العوارض الخارجية: كالشكل، والإجراءات، وعدم الاختصاص(الفرع الثاني).

الفرع الأول

عوارض المشروعية الداخلية

لا ريب في أنّ أيّ قرار إداري، يشتمل في جوهره ومضامينه أركاناً، أو ما يصطلح عليها قانوناً بمحل القرار الإداري، يهدف بالضرورة إلى إنشاء أثر قانوني معيّن؛¹ هذا المحل قد تعتربه جملة من الخروقات و الاختلالات من قبل الإدارة؛ مما يخرجها عن نطاقه الذي أصدر لأجله؛ فإذا تعلّق الأمر بتكليف الوقائع ومعالجتها كنا أمام عيب السبب، وإذا تعلّق الأمر بانحراف في الغاية المنشودة للقرار، كنا أمام عيب في الانحراف بالسلطة، وإذا تعلّق الأمر بخلل في بنية وكيونة القرار، كنا أمام عيب مخالفة القانون. وهذا ما سنقف عليه في الآتي:

أولاً: عيب السبب

يتمثل عيب السبب في حالة واقعية أو مادية، تكون سابقة على اتخاذ القرار، ودافعة للإدارة للتدخل؛ الأمر الذي يضيف على ركن السبب الطابع الموضوعي Objectif²، ويتجلى سبب أيّ قرار إداري في حالتين أساسيتين، هما: الحالة الواقعية؛ وهي الأوضاع المادية التي تطرأ داخل الدولة،

1 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 62.

2 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 176.

كالاضطرابات، والفوضى والعنف...، أو أوضاع طبيعية كالزلازل وغيرها. وعليه فإنّ مبنى وأساس إلغاء القرار المشوب بعيب في سببه؛ يكمن في حالات ثلاث، هي:

1. الخطأ في القانون: وهو أن تستند الإدارة الوصية في قرارها على سبب قانوني خاطئ، ويُستظهر ذلك من خلال صور عدّة؛ منها استناد الإدارة على قانون، أو تنظيم غير موجود، أو منعدم، أو غير قابل للتطبيق، أو ملغى...¹

2. عدم الصحة المادية للوقائع: ويتجلى ذلك في استناد الوصاية على وقائع مادية غير صحيحة، وغاية القاضي الإداري في ذلك، هو التأكد من وجود تلك الوقائع فعلاً.²

3. الخطأ في التكييف القانوني للواقعة: ويتجسّد ذلك من خلال تأكّد القاضي من أنّ الوصاية قامت بتأسيس قرارها على وقائع تمّ تكييفها بشكل صحيح قانوناً؛ ورقابة القاضي في هذه الحالة، هو التأكّد من أنّ الواقعة تتضمن فعلاً الوصف والتكييف القانوني الصحيح لصدور القرار بناءً عليه.³

ثانياً: عيب الانحراف بالسلطة

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، أو إساءة استعمالها؛ نظراً لاتباعه هدفه نحو تحقيق مبتغاً آخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة، أو الهدف المخصّص بموجب النصوص.⁴ وعطفاً على ذلك فإنّ عيب الانحراف بالسلطة قد يتبيّن من مظاهر عدّة، يمكن للقاضي استظهارها - ولو أنّ ذلك من الصّعوبة بمكان-؛ من خلال البُعد التّام عن تحقيق المصلحة العامة، إلى تحقيق غايات أخرى غير تلك المنصوص عليها قانوناً، أو الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، أو إساءة استعمال الإجراءات.⁵ وكل هذه الحالات تؤدي في مراميها إلى إساءة استعمال السلطة،

1 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 170.

2 - لم يعترف القاضي الإداري بصلاحيته في مجال الوجود المادي للوقائع، إلا بعد حكمه في قضية "كامينو" Camino؛ حيث ألغى بموجبه قرار عزل المدعي من رئاسة البلدية لعدم ثبوت الوقائع التي استندت عليها الإدارة؛ وهي عدم مراعاته حرمة الموتى حين حضوره مراسم دفن، وتوجيهه إهانات لسائق سيارة الإسعاف. (أشار إلى ذلك: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 171).

3 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، دون سنة النشر، ص: 189 وما بعدها.

4 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 197.

5 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 164.

المنصوص على المعاقبة على إساءة استعمالها، في كل من الدستور (المادة 24)،¹ والمرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن 88-131 (المادة 05).²

وكما سلف البيان إلى صعوبة مسألة إثبات انحراف مصدر القرار في سلطته؛ باعتباره استغراقاً بالبحث في النوايا الشخصية؛ إلا أنّ ذلك لا يعني عدم مُكَنَّة القاضي الإداري من استشفافه من خلال قرائن وظروف الدعوى، أو استخلاص قرائن من ظروف لاحقة على صدور القرار، أو من خلال عدم المعاملة بمثل من هم في ذات المركز القانوني للمستهدف من القرار محل الطعن القضائي،³ والأحكام القضائية في ذلك عديدة. ومن هنا فإنه يقع على عاتق المدعي حيال سلطة ما، إثبات أنّ الوالي مثلاً أصدر قراراً إدارياً، ابتعد فيه عن مقتضيات المصلحة العامة، وبمختلف الوسائل الرامية لذلك.⁴

ثالثاً: عيب مخالفة القانون

يعتبر عيب مخالفة القانون، أو عيب المحل بمعناه الضيق؛ إشابة شرط المحل؛ باعتباره من شروط صحة القرار الإداري، بعيب من عيوب المشروعية، أو مخالفة الآثار التي نجمت عن القرار الإداري، لأحكام ومبادئ القانون بمعناه الواسع.⁵ وعليه فإنّ المجالس الإقليمية المنتخبة مُلزَمة بتطبيق القانون (بمعناه الواسع)؛ وذلك بتطبيق النصّ الواجب التطبيق بحكمة وموضوعية، ودون تغيير في أحكامه أو مداه.⁶

يَتَّخذ عيب مخالفة القانون في هذا السياق أشكالاً عدّة، منها:

- 1 - راجع في ذلك المادة 24 من القانون 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 2 - تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، ج.ر.رقم: 27، المؤرخة في 06 يوليو 1988؛ على: "يترتب على كل تعسف في استعمال السلطة، تعويض وفقاً للتشريع المعمول به، دون المساس بالعقوبات الجزائية، والمدنية، والتأديبية التي يتعرّض لها المتعسف".
- 3 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 168، 169.
- 4 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 72.
- 5 - كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومه، الجزائر، 2013، ص: 306.
- 6 - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص: 131.

1. **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:** تتجلى المخالفة المباشرة للقانون، عندما يُنتهك مبدأ تسلسل القواعد القانونية وترتيبها؛ ولعل هذا العيب من الشائع بمكان حدوثه،¹ ومن أبرز صورته: سحب قرار إداري أنشأ حقاً لصاحبه (رخصة البناء)، أو مشاركة عضو المجلس الشعبي البلدي في مداولة، يعدُّ صاحب مصلحة فيها، أو وكيلاً عن صاحب المصلحة فيها.²

2. **الخطأ في تفسير القانون:** تتحقّق مخالفة القانون في هذا المجال، من خلال تفسير الإدارة للنصوص القانونية، بشكل يرمي إلى الخروج بفحواها ومعناها عن إرادة المشرع ومقصوده؛ ولعلّ العلة الرئيسة التي يُعزى إليها هذا الأمر، هي الغموض الذي قد يعتري النص القانوني في كثير من الأحوال؛³ فعلى سبيل المثال تعمد الوصاية في مجال ممارسة سلطتها على المجالس الإقليمية، إلى تطبيق قانون حيال واقعة، في حين أنّ المعالجة القانونية لتلك الواقعة من صميم نصّ آخر مخالف له.

الفرع الثاني

عوارض المشروعية الخارجية

إنّ أيّ تصرف قانوني صادر عن سلطة الوصاية المختصة، إنّما يُستوجِب لصدوره شكليات خاصة، وإجراءات متطلّبة، حرص المشرع في بعض نصوصه القانونية على إلزامية توكّيها ومراعاتها؛ وجعل من إغفالها مدعاة للطعن فيها بالإلغاء من قبل كل ذي مصلحة. وتتجلى هذه العوارض في كلّ من عيب الشكل والإجراء، وعيب الاختصاص.

أولاً: عيب الاختصاص Incompétence

1- مولود ديدان، سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص: 179.

2- لقد قضى مجلس الدولة في هذا الإطار، ضمن قضية (ب.ط)، ضد بلدية القبة؛ التي تدور وقائعها حول نقل الملكية؛ حيث إنّ العارض استفاد بناء على مداولة بلدية القبة المؤرخة في 1980/11/05، مصادق عليها من قبل والي الولاية في 1981/09/20، من قرار تنازل غير مؤرخ عن قطعة أرضية، تقع بشوارع بوطالب قدور... في حين أنّ هناك مستأنف عليه أول، استفاد هو الآخر من عقد تنازل مؤقت في 1982/02/28، بموجب مداولة تنازل مؤقت في 1983/10/26...؛ وقد لاحظ مجلس الدولة على محضر الاجتماع المؤرخ في 1983/10/27، أنّ المستأنف كان عضواً من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الذين شاركوا في المداولة المذكورة، وطبقاً للمادة 45 من قانون البلدية 90-08، فقد قضى مجلس الدولة ببطلان المداولة التي شارك فيها عضو المجلس، باعتباره صاحب مصلحة فيها. (أشار إلى ذلك: كوسة فضيل، المرجع السابق، ص: 277).

3- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص: 151.

إنّ إسناد أيّ مهام إدارية كانت، إنّما يخضع في أساسه القانوني لمبدأ تقسيم وتوزيع هاته الأخيرة على وجه يكفل تنظيم العمل الإداري، وتحسين نوعية أدائه، ويُحدّد بجلاء ووضوح المسؤوليات المتمخّضة عن هاته المهام في حال الإخلال بقواعد أدائها، وهو ما يُعرّف بالاختصاص؛ حيث يُعرّف هذا الأخير بأنه: "القدرة، أو المكنة، أو الصلاحية المخوّلة لشخص، أو جهة إدارية على القيام بعمل معيّن على الوجه القانوني".¹ وعلى هذا الأساس فإنّ الاختصاص في مجال القانون الإداري، يشابه إلى حدّ ما الأهلية في القانون الخاص، على الرغم من عديد الانتقادات الفقهية التي تثور حيال هذا الشّأن؛² إذ أنّ الأهلية في مجال القانون الخاص عبارة عن رخصة، تتيح لصاحبها العمل بمقتضاها بإرادته، وقد يتولاها عنه شخص غيره؛ أما الاختصاص في مجال القانون العام، فإنّ الإدارة لا تملك حياله أي صلاحية لنقل اختصاصها لجهة إدارية أخرى - كأصل عام -؛ إلّا إذا حولها القانون ذلك.³

والاختصاص بهذا المعنى متعلق بالنظام العام؛ إذ يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه، وفي أيّ مرحلة كانت عليها الدعوى، وكذا الطاعن، وهو عيب لا يمكن تصحيحه لاحقاً،⁴ وقد يأخذ عيب عدم الاختصاص أحد شكلين جليّين، هما:

1. عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)

يتجلى عيب عدم الاختصاص الجسيم؛ في صدور التصرف القانوني من قبل شخص، أو هيئة لا تملك المكنة القانونية التي تخوّلها إصدار ذلك التصرف،⁵ على نحو يجافي قواعد المشروعية وضوابطها؛

1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 179.

2 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون سنة النشر، ص: 54 وما بعدها.

3 - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 38.

4 - بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 282.

5 - وإذا كان الأصل هو إلغاء هذه القرارات لانعدامها، مع إمكانية متابعة الشخص جزائياً؛ لارتكابه لجرم انتحال وظيفة؛ فإنّ القضاء الإداري الفرنسي، قد استحدث نظرية تحدّ من ذلك، والتي من خلالها تضيف المشروعية على التصرف القانوني الصادر عن ذلك الشخص؛ وذلك استناداً إلى مبدأ الظاهر حماية لحسن النية، وحالة الظروف الاستثنائية التي تقتضي استمرار المرفق العام. (أشار إلى ذلك: بوعمران عادل، المرجع السابق، ص: 279).

مما يؤدي في نهاية المطاف إلى اعتبار ذلك التصرف قراراً منعدماً **Inexistant**، أي وكأنه لم يكن، ولا يُرتَّب فضلاً عن ذلك أي أثر قانوني.¹

2. اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص كل من السلطين التشريعية والقضائية: كأن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في الوالي على سبيل المثال، بإصدار قرارات إدارية تمسّ أحد المجالات المنصوص عليها في المادة 140 و 141 من دستور² 2016، والمخولة أصلاً للبرلمان من أجل التشريع فيها.

3. عدم الاختصاص الموضوعي

يعدّ هذا العيب من أعمّ العيوب حدوثاً، ويتجلى في حالة اعتداء هيئة إدارية على اختصاصات هيئة أخرى، بما يشكّل مخالفة لقواعد الاختصاص داخل الإدارة؛ ومن صورته، اعتداء هيئة دنيا على اختصاص هيئة عليا، كاتخاذ الوالي لقرار هو من صميم مهام الوزير، أو اعتداء هيئة إدارية على هيئة موازية لها.³

4. عدم الاختصاص الزمني

ويتجلى في صدور قرار من قبل هيئة إدارية، لم تكن مخولة قانوناً سلطة اتخاذه في زمن معين؛ حيث يعدّ قرارها غير مرتب لأيّ أثر قانوني، كصدور قرار من قبل هيئة انتهت عهدتها الانتخابية، أو موظف قبل تنصيبه.⁴

5. عدم الاختصاص المكاني

إنّ عدم الاختصاص المكاني، يرمي إلى الحالة التي تمارس فيها السلطة الإدارية وظائفها المسندة إليها، ضمن نطاق مكانيّ غير الذي رسمه لها القانون،⁵ وهذا العارض من النادر حدوثه؛ على اعتبار

1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 181.

2 - لتفاصيل أكثر دقة راجع المادتين 140، 141، من التعديل الدستوري 2016، المتعلقين بالمسائل التي يُشرّع فيها البرلمان.

3 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 149.

4 - عبد القادر عدو، المرجع نفسه، ص: 150.

5 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الخامسة، دار هوم، الجزائر، 2013، ص: 71.

أنه في الغالب الأعمّ ما تكون المجالس الإقليمية أدرى بحدود اختصاصها الإقليمي، وكذا الأمر ذاته بالنسبة لسلطة الوصاية، وبالتالي يُستبعد حدوث خرق كهذا العارض.

ثانياً: عيب الشكل

يرتبط عيب الشكل في المظهر، أو القالب الخارجي الذي يُفرغ فيه القرار؛ ويكون إمام كتابياً أو قراراً إيجابياً أو سلبياً، كما يقتضي أحياناً أن يتضمن توقيعاً، أو تسيباً، أو تحييثاً؛ وبالتالي فإنّ إسقاط هذه الشكليات ومخالفتها، يشكّل ما يُعرف بعيب الشكل.¹ ولأنّ الشكّل في القرارات الإدارية، متعدّد بحسب نوع هذه القرارات وأهميتها؛ فقد استلهم الفقه والقضاء الإداري ضرورة تقسيم الشكل في القرارات إلى طائفتين، طائفة يبطل بانعدامها القرار، وطائفة لا يتحقق على إسقاطها الإلغاء لعدم أهميتها.

من الشكليات الجوهرية التي استقرّ القضاء الإداري على ضرورة تحقّقها تحرير القرار باللغة العربية؛ وهذا يأتي استناداً إلى التأصيل الدستوري بضرورة التزام الهيئات الرسمية والإدارية باللغة العربية، وكلّ خروج عن هذه الإطار يكون مآله البطلان.² ولقد كان لقضائنا الإداري أثره في اعتبار تحرير القرار باللغة العربية عيباً متعلقاً بالنظام العام؛ حيث أثار مجلس الدولة هذا العيب تلقائياً بمناسبة نظره في طعن بالاستئناف.³ ومن أبرز الشكليات الجوهرية أيضاً تسبب القرار، والتوقيع عليه بخط اليد، وكذا إشهار القرار.

ثالثاً: عيب الإجراء Vice de Procédure

يقصد بعيب الإجراء مجموعة الخطوات والمراحل الجوهرية، التي يتعيّن على الهيئة مصدرة القرار احترامها، قبل إصدار قرارها الإداري؛ ويجعل من عدم التقيد بها، سبيلاً للطعن فيها بالإلغاء.⁴ وكما أنّ

1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، الجزء الأول، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2009، ص: 191.

2 - راجع في ذلك المادة 03 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري.

3 - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 156.

4 - مولود ديدان وسعيد بوعلي، المرجع السابق، ص: 173.

هناك شكليات جوهرية، هناك أيضاً إجراءات جوهرية أكد عليها القضاء الإداري، يتحقق على إهدارها البطلان، من أجلها نورد:

1. إبداء المجلس الشعبي لرأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية: ومن تطبيقاته ما قضى به المجلس الأعلى من: "... أن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإبداء رأيه، قبل التصريح بالمنفعة العمومية، ومن ثمّ فإنّ قرار والي الولاية المصريح بالمنفعة العمومية، الذي لم يشر إلى ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأى، يكون باطلاً ولا أثر له.¹

2. استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب: ومن نماذجها في مجال دراستنا، ما أكد عليه قانون البلدية 10-11، حول استدعاء عضو المجلس الشعبي البلدي الذي يكون تحت طائلة الغياب غير المبرر لثلاث دورات عادية، لحضور جلسة السماع، بعد تبليغه؛ وفي حال إعلان المجلس عن الغياب المفضي إلى الاستقالة، بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي، دون التقيّد بهذا الإجراء، تكون المداولة قابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء.²

1 - أشار إلى ذلك: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 158.

2 - راجع المادة 45 / 01، 02، 03، من قانون البلدية 10-11، السالف الذكر.

خاتمة

خاتمة

وفي منتهى هذه الدراسة الشاملة، والتي تناولنا فيها بالبحث المعمق تنظيم المشرع الجزائري لتطوّر نظام الجماعات الإقليمية، والعلاقة العضوية والوظيفية التي تربطها والسلطة الوصائية؛ حيث انطلقت الدراسة بالعديد من الإشكالات الجوهرية، واستعراض مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية على المستويين الإداري والمالي، لتستفيض في تحليلها وتقييم ما أمكن تقويمه من سلبيات، وكذا تقديم بعض الرؤى النقدية لواقع نظام الرقابة على الجماعات الإقليمية في الجزائر، بغية الأخذ بها وتبنيها في القريب العاجل من قبل المشرع، تماشياً ودعمًا للمسعى التحديثي للمنظومة القانونية للدولة الذي شرعت فيه السلطة، الشيء الذي يشكّل إضافة نوعية في مجال قانون الجماعات الإقليمية ودورها الشريك في بناء التنمية المحلية المستدامة. ولقد خلّصت دراستنا إلى جملة من النتائج المهمة، والاقترحات المستلهمة من سياق التسلسل المنهجي لمحاور الدراسة على النحو الآتي:

أولاً. النتائج:

- إنّ الوصاية الإدارية (وإن كان توصيفها لا يتماشى وطبيعة مجالها) لا تنطلق من مفهوم شامل للرقابة ذات البعد الواسع على الجماعات الإقليمية، بقدر ما يُستلزم أن ينحصر نطاقها في ما له علاقة بضمان عدم خروج الجماعات الإقليمية عن نطاق الاختصاص الحصري المخوّل لها قانوناً، ومشروعية تصرفاتها المادية والقانونية؛ ولذلك نجد أنّ مصطلح "الوصاية" مدلول لا يُجَبّد توظيفه في مجال الرقابة على الجماعات الإقليمية؛ باعتبار أنّها مرتبطة بالمجال المدني الذي يتحلّى في الوصاية على ناقصي الأهلية أو القُصّر، أكثر منه بميدان القانون الإداري.

- إنّ مسألة تطوّر النظام القانوني للوصاية على للجماعات الإقليمية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، لم يُعيّر من واقع حال الاختلالات التي أصبحت تشكل عقبة أمام تجسيد الأبعاد المنشودة للحكامة الإقليمية، لاعتبارات متعلقة بكفاءة وقدرة المسيرين والمنتخبين المحليين، أو لطبيعة رقابة الوصاية الإدارية التي ضيّقت الحناق بشدّة على سير المجالس الإقليمية، وحرية المبادرة و اتخاذ القرار،

بل باتت تشكّل رقابة رئاسية أكثر منها وصائية، الأمر الذي أذى إلى واقع أنّ العديد منها أصبحت مقاطعات إدارية تابعة للسلطة المركزية لا غير.

- إنّ دراسة مسألة الاستقلال الوظيفي المحلي، ليست مسألة موضوعية صرفة؛ إذ أنّ تحديد حجم ونطاق الاستقلال الوظيفي مرتبط في نهاية المطاف بعوامل عديدة، منها نيّة وإرادة المشرع في بلورة حرية إدارة الجماعات الإقليمية (السلطة التشريعية)، وتتأثر إرادة الأخير في ذلك بعدة عوامل؛ عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم)، وعوامل سياسية (الإرادة السياسية في ترسيخ مبادئ اللامركزية واحترامها)، وعوامل اقتصادية.

- إنّ ترسيخ المشرع الجزائري لقواعد اللامركزية الإدارية (الانتخاب، الاعتراف بالشخصية المعنوية، المصالح المتميزة عن المتميزة بطبيعتها)، على المستوى الدستوري والقانوني قد شهد بعض التناغم مع مرتكزات الحكامة الإقليمية؛ إلا أنّ هذا المسعى القانوني لم يزل في مهده ليُفرز ضمانات استقلالية وظيفية، قوية، وكافية.

- إنّ إرادة المشرع الجزائري قد جعلت من الجماعات الإقليمية المرافق، بل والشريك في أيّ مشروع تنموي مستدام؛ حيث انطلق المشرع في توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية من مبدأ العمومية والإطلاق، وأناط بهاته الأخيرة مجمل المهام المتعلقة بكافة الميادين ذات البعد التنموي المحلي دون تحديد، مُتأسياً في ذلك بنهج المدرسة الفرنسية في الإدارة المحلية.

- إنّ كثرت المهام الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية قانوناً (حتى بدت وكأنها حكومات مُصغّرة)، قد جعلت منها تابعاً تبعية مباشرة للسلطة المركزية؛ ولا أدلّ على ذلك من كون مختلف هذه المهام مقيّدة ومحدّدة معاملها قانونياً بموجب التنظيم (المراسيم التنفيذية)، وضمن الإطار العام لفلسفة ورؤية الدولة في المجال التنموي؛ الأمر الذي يبدّ أية مبادرة حُرّة للمجالس الإقليمية المنتخبة.

- إن استحداث السلطة التنظيمية لتنظيم إقليمي جديد، والمتمثل في المقاطعات الإدارية في بعض الولايات، لأمر بالغ الأهمية؛ لما يوفّره ذلك من تحسين للخدمة العمومية، وتقريب الإدارة من المواطن، وتخفيف العبء عن الولاية؛ غير أنّ المشرع في المرسوم الرئاسي 15-140 لم يحترم التنصيص الدستوري الناظم للجماعات الإقليمية للدولة، والمتمثلة في البلدية والولاية؛ على اعتبار أنّ أيّ تقسيم إقليمي جديد لا بدّ وأن يكون له أساس دستوري، ولم تحظ قواعد اللامركزية الإدارية والتشاركية الجوارية بأيّ أهمية أو اعتبار؛ خصوصاً فيما له علاقة بالنشاط الإداري للمقاطعة الإدارية، وجعلها هيئة عدم تركيز إداري لا غير (تفويض الاختصاص من الرئيس للمرؤوس)، الشيء الذي يجعل منها -رغم محاسنها- لا تُقدّم أيّ إضافة نوعية في مجال تدعيم أطر اللامركزية الإدارية.

- لقد انتهج المشرع نهج الانتخاب كسبيل لتشكيل المجالس الإقليمية، ووفقاً لشروط محدّدة قانوناً؛ إلاّ أنّ ثمة سلبات عديدة طبعت القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (19-08)، منها تركيز المشرع على الشروط الشكلية للمترشح (كالسن، والجنسية..)، وإهماله لكل ما له علاقة بالشروط الموضوعية كالمؤهلات العلمية المطلوبة، أو اشتراط خبرة مهنية على الأقل بالنسبة لمتصدري القوائم الانتخابية؛ الأمر الذي يفتح باب العضوية في هذه المجالس على أعضاء منعدمة الكفاءة الفنيّة، والخبرة في التسيير والحكومة المحلية الرّشيدة.

- إنّ النظام الانتخابي القائم على الأغلبية النسبية للأصوات، مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، وإقصاء القوائم التي لم تُحصّل ما نسبته سبعة (07) بالمائة من عدد الأصوات من المقاعد؛ أمر من شأنه أن يُشكّل ضمانات قوية لنجاح الأحزاب المحسوبة على السلطة (أحزاب السلطة) على حساب مثيلاتها؛ ولعلّ الشيء الذي يجعل من نظامنا الانتخابي بيئة خصبة لعدم نزاهة العملية الانتخابية، بالرّغم من توفير بعض الضمانات الشكلية غير الفعّالة لحماية العملية الانتخابية.

- إنّ رفع يد الإدارة العمومية عن تنظيم العملية الانتخابية، وإسناد هاته الأخيرة إلى سلطة وطنية مستقلة وظيفياً، يُعهد إليها صلاحية الإشراف الكلّي على الشأن الانتخابي والاستفتاء (بدءاً بمراجعة

القوائم الانتخابية إلى غاية إعلان النتائج) لأمر من الأهمية بمكان؛ نظراً للدور السلبي الذي مثّله الإدارة في تحريف الإرادة الشعبية وتكريس تزويرها لعقود؛ وعليه فإنّ هذا المسعى الهام وجب استكمالته بتحديث المنظومة القانونية الخاصة بالانتخابات.

- إنّ الطابع الانتخابي الذي يُعدُّ النواة الأساسية لتشكيل الجماعات الإقليمية في الجزائر، لم يعد يُغطّي مشاكل التمثيل الانتخابي المحلي؛ باعتبار أنّ الانتخاب لا يُفرز النوع في الغالب الأعم بقدر ما يفرز الكمّ؛ لذا أصبحت الضرورة تقودنا إلى البحث عن سبيل آخر لتدبير الشؤون العمومية المحلية، بفعل الشرح الكبير الذي أحدثته الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي، خاصّة بين المنتخبين وممثليهم؛ ولهذا بدا توجّه المشرع جلياً نحو تعزيز فرص الديمقراطية التشاركية، وترسيخ دور المواطن في صنع القرارات داخل محيطه وإقليميه، عبر الحثّ والتأكيد عليها دستورياً وقانونياً.

- إنّ فرص تجسيد ديمقراطية المشاركة المحلية في واقع الحال مازالت صعبة المنال، نظراً للصعوبات والعقبات العديدة المحيطة بها (كضعف دور الإدارة، وضعف الاتصال و التواصل بين المنتخب ومثليه، وعدم الاعتماد على الرقمنة الالكترونية تحقيقاً للشفافية المطلوبة، وضعف أو إضعاف كينونة المجتمع المدني وتهيئته من قبل السلطة..)؛ تحديات وجب على السلطة مراعاتها وإزالتها لإعطاء دور أمثل للجماعات الإقليمية.

- إنّ بناء وتشكّل مجتمع مدني فعّال داخل البنية الاجتماعية للدولة، لأمر يستلزم إقحام السلطة المحلية لهذا الأخير في كل ماله علاقة بتدبير شؤونه (آلية الاستشارة)، بل واستفتائه في بعض القرارات المحلية الهامة إذا ما ارتبطت بمجال التنمية وتهيئة الإقليم؛ ولهذا فمن غير المنتظر تبلور مجتمع مدني حضاري وراقي دون فلسفة اجتماعية، وسياسية يكون المواطن والجمعيات، والأحزاب... إلخ، نقطة البداية منها في كلّ مشروع قانون (مركزي) أو قرار (محلي)، ليكون بذلك مُتهيئاً لروح المشاركة والمبادرة. وهذا لا يمكن تجلّيه إلاّ وفق سبيل بُنية سلطوية (مركزية أو إقليمية) نابعة من صميم إرادة السلطة الشعبية.

- إنَّ ضعف المشاركة الشعبية في تدبير الشؤون المحلية يمكن أن يُعزى إلى ضعف أطر وآليات المشاركة؛ ومردُّ ذلك هو ضعف العلاقة بين المنتخب وممثليه، وبين السلطة المحلية عموماً، سيما وأنَّ حدود هذه العلاقة تنفصل عند حدود الانتخاب الذي يشكّل أداة صورية، أو شكلية لا تعكس المعنى الحقيقي للتمثيل الانتخابي؛ ومن هنا فإنَّ الإطار التشريعي للديمقراطية التشاركية لم يتحوّل بعد من مرحلة التبلور القانوني إلى مرحلة التجسيد الفعلي.

- إنَّ إرادة المشرع قد ارتقت بمنصب الأمين العام للبلدية إلى درجة أنه أضحي يشكّل وظيفة عليا في الدولة (التعيين بموجب مرسوم رئاسي)، وهذا إن دلَّ على شيء فإنما يدلُّ على المكانة المرموقة التي حظي بها على المستوى القانوني وحجم صلاحياته الواسعة؛ إلاَّ أنَّ هذا الأمر بات له تداعيات على العلاقة الوظيفية التي تربطه برئيس المجلس الشعبي البلدي، تجلّت في حدوث نوع من التداخل في الصلاحيات بينهما، وهذا ما يبرز نيّة المشرع في تصويب بعض الاختلالات الكامنة وراء ضعف المنتخب المحلي من جهة، ومسايرة المشرع لنظام المزج ما بين التعيين والانتخاب في تسيير الإدارة المحلية من جهة أخرى.

- إنَّ المركز القانوني الذي حظي به رئيس المجلس الشعبي البلدي لذو شأن هام على الصعيدين القانوني والسياسي، لذا فقد أولاه المشرع صلاحيات مزدوجة، منها تمثيل البلدية وتمثيل الدولة في آنٍ معاً؛ إلاَّ أنَّ المشرع حيال صلاحياته في مجال تمثيل الدولة، قد أخرج دور الرئيس من الشأن المحلي إلى الشأن العام الوطني، ولعل الأمر ذو دلالة سياسية محضّة، ولا علاقة لها باللامركزية والاستقلال المحلي.

- إنَّ المتمعّن في سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا يرى فيها انعكاساً لحرية المبادرة واتّخاذ القرار الإقليمي؛ فغالباً ما تكون تلك السّطات تحت السلطة المباشرة للوصاية (الوالي أو رئيس الدائرة)، الشّيء الذي يعكس بالنتيجة تبعية شبه مطلقة للوصاية، ويقتل روح المبادرة وحرية النشاط في المنتخب المحلي، ويضعف من مركزه، مقابل تقوية مركز سلطة عدم التركيز الإداري؛ وهو ما يفرز لنا بالضرورة مجالس منتخبة ضعيفة التأثير، مسلوبة الإرادة.

- تعدُّ علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي أو بمن يمثله قانوناً علاقة تبعية شبه مطلقة، تجاوز مداها حدود الوصاية الإدارية؛ ويتعلق الأمر هنا بالمهام المنوطة به بصفته ممثلاً للدولة، وبمهامه في اتخاذ التدابير والقرارات الضبطية (م.88 ق.ب)، وهذا ما يُعزِّز ويدلُّ بدقة ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي مقابل سلطة الوصاية، التي بات من خلالها الرئيس مجرد يدٍ لتنفيذ التعليمات والأوامر الرئاسية الفوقية لا غير.

- إنَّ حصر سلطة اتخاذ القرار في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتغليب سمو قراراته على هيئة التداول في البلدية، لأمر يطرح عدم التوازن الوظيفي بين هيئة التداول ورئاسة المجلس الشعبي البلدي، مع ملاحظة أنَّ المشرع في قانون 10/11، لم يمنح أيّ ضمانات لهيئة التداول مقابل سلطة رئيسها.

- إنَّ المتبَيّن لطبيعة مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي، يلحظ مدى تهميش المشرع البالغ الأثر لمنصبه الحساس؛ وذلك بالنظر لما كان يحظى به سابقاً كمثل هيئة تداولية على مستوى الولاية، إذ يتبيّن لنا حصر المشرع لصلاحيات رئيسه في جملة من المهام ذات الطابع الإداري والتقني لا غير، الأمر الذي أفقده أيّ دور يتماشى ويتناغم مع طبيعة منصبه كمثل لمجلس منتخب؛ وحسبنا دليلاً على ذلك هو تجريده من الشخصية المعنوية التي كان يمثّل بها الولاية سابقاً، والمجلس الشعبي الولائي في التقاضي باسمها، ومنحها للوالي؛ وهو ما جعل من رئيس المجلس مجرد تابع للوالي ولا يُعبّر عن أيّ استقلالية للمجلس، بعد ما كان يضيف عليه شيئاً من التوازن بينه وبين هيئة التنفيذ في الولاية (الوالي) في القانون السابق.

- إنَّ فُرص تحقيق استقلالية مالية للجماعات الإقليمية لا تزال بعيدة المنال؛ كون الآليات الحقيقية والضمانات القانونية الفعلية لم تُفرز بعد لتجسيد ذلك، وبالتالي تظلّ الجباية المحلية (التشريع الضريبي المحلي الموحد) رهين السلطة المركزية، ولا يساير خصوصيات المناطق المتفاوتة من حيث الحجم والإمكانات التنموية التي تحظى بها كل بلدية.

- إنّ واقع رقابة الوصاية الإدارية الممارسة على البلدية لم تخرج بعد عن الإطار التقليدي المتشدّد (النموذج الفرنسي سابقاً)، مُعدّمةً بذلك أيّ تصوّر أو منظور استقلالي وظيفي، وهذا ما يعكس السّيّطرة الفدّة للوالي في إطار الرقابة على كل أعمال وتصرفات المجلس الشعبي البلدي (إلغاء المداولات)، ومُمكنة فرض آلية الحلّول اتجاّهه، ومردّد ذلك هو ضعف الإطار التشريعي الحامي لاستقلالية البلدية، والمكترس لتبعيتها للسلطة المركزية.

- أضفى المشرع نوعاً من المرونة على قانون الولاية الزّاهن (07/12)، في مجال الوصاية الإدارية على أعمال هيئة التداول؛ من خلال إقحامه لدور القضاء الإداري كشريك فعلي ومساهم في الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي (إلغاء المداولات وفحص مشروعيتها)، وهذا ما يبعث على الارتياح في تأسيس تفعيل سُبُل اللامركزية الإدارية؛ إلّا أنّ هذا المسعى يظلّ بحاجة إلى تطوير الإطار التشريعي لبعث استقلالية أوفر للمجالس الشعبية الولائية.

ثانياً. التوصيات المقترحة:

وعلى ضوء ما خلصنا إليه من نتائج، نقترح جملة من التوصيات المطروحة من قبِلنا، كالآتي:

- ضرورة تعديل الإطار التشريعي التّأظم للجماعات الإقليمية، بما يتماشى مع المعايير الأكثر مُواءمة للحكامة الإقليمية، ومن قبيلها النموذج الأنجلوسكسوني في ترسيم حدود العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية من جهة، وفي مجال الرقابة عليها من جهة أخرى.

- ضرورة تحديد المشرع لصلاحيات الجماعات الإقليمية بشكل دقيق وحصري؛ بغية إعطاء أريحية كبيرة للتحكّم الرّاشد في القيام بما أُسند إليها على الوجه الأمثل، وإقرار مسؤوليتها بدقّة في حال الإخلال بالتزاماتها.

- ضرورة إعادة النظر في القانون الانتخابي المبني على الأغلبية النسبية (تفادياً لحدوث صراع داخل المجالس المنتخبة)، والتخلّي عن قاعدة الباقي للأقوى في تشكيل الجماعات الإقليمية، وتعديله بما يتماشى مع ضمان إفراس مجالس شعبية منتخبة ذات كفاءة فنيّة؛ وذلك عبر اشتراط المؤهل العملي للمترشح.

- ضرورة تدعيم استقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بالعمل على تطوير وتعديل الإطار التشريعي الناظم للانتخابات، لاسيما العديد من نصوصه التي لم يشملها التعديل مؤخراً.
- تطوير الإطار التشريعي للديمقراطية التشاركية، وتعزيزه بما يضمن ترقية سُبُل الاتصال والتواصل مع مختلف الهيئات الفاعلة محلياً والمجالس الإقليمية؛ عبر إقحام السلطة الشعبية (المجتمع المدني المحلي) في كل القرارات المحلية من خلال آليتي الاستشارة والاستفتاء المحلي.
- ضرورة معالجة المشرع لبعض النصوص القانونية (لاسيما المرسوم التنفيذي 16-130)، الناظمة لمنصب الأمين العام للبلدية، في بعض بنوده ذات الصلة مع سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي ذرءاً لأيّ تداخل في صلاحياتهما.
- ضرورة حماية المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، عبر منحه الضمانات القانونية والقضائية الكافية ضدّ أيّ اختراق من قبل سلطة الوصاية.
- ضرورة تصويب المشرع للتضارب القانوني بين القانون البلدي 11-10، والرسوم التنفيذي 94-215، فيما يتعلق بالمصادقة على المداولات التي يكون موضوعها الميزانيات والحسابات، على اعتبار أنّ المشرع قد أسند أمر التصديق عليها إلى الوالي، وإلى رئيس الدائرة في ذات الوقت.
- ضرورة مراعاة المشرع للتوازن بين هئتي التداول ورئاسة البلدية، ذرءاً للسموّ الشاسع بين مركز الرئاسة وهيئة التداول، وانعدام أيّة ضمانات للمجلس الشعبي البلدي اتجاه رئيسه.
- إعادة الاعتبار لمركز رئيس المجلس الشعبي الولائي، باعتباره ممثلاً لهيئة تداولية في الولاية، ومنحه صلاحيات ترقى لدوره، منها منحه الشخصية المعنوية لتمثيل المجلس أمام القضاء، واستظهار نوع من التوازن المفقود بين هيئة التداول وهيئة التنفيذ في الولاية (الوالي).
- إعادة النظر في سلطة الحلول التي تمارسها الوصاية (الوالي) اتجاه رئيس المجلس الشعبي البلدي، باعتبارها تعدياً على روح الاستقلالية الوظيفية للبلدية، وحصرتها في المسائل المالية فقط.

- إصلاح الإطار التشريعي الخاص بالمنظومة الجبائية المحلية، وتطويره بما يلائم خصوصيات ومتطلبات كل إقليم والبلديات المنتشرة في ربوعه، وإفراز قسط أوفر للحماية الضريبية الخاصة بالدولة للجماعات الإقليمية.
- ضرورة إقحام المشرع لدور الجماعات الإقليمية في إقرار الحماية الضريبية المشتركة بينهما؛ باعتبارها المنطلق لأي رؤية تنموية، وتطوير الاستثمار المحلي لتغطية ثقل أعبائها المالية تدعيماً لاستقلاليتها.
- تقليص حالات رقابة الوصاية على أعمال المجالس الإقليمية، وحصرتها في مجال التصديق على المداوات، أما فيما له علاقة بالإلغاء فيتعين إسناده إلى رقابة القضاء الإداري المخوّل من حيث الأصل برقابة المشروعية.
- ضرورة توضيح المشرع للغموض الذي يشوب المادة 49 من قانون الولاية 07-12، والمتعلقة بالمندوبية الولائية المكلفة بتسيير مصالح الولاية التي تعقب إجراء حلّ المجلس الشعبي الولائي.
- ضرورة ضبط المؤسّس الدستوري للمصطلحات المتعلقة بالإدارة المحلية من حيث توحيدها؛ فالمادة 15 من الدستور أطلقت عليها وصف "الجماعات الإقليمية"، في حين المادة 16 أطلقت عليها وصف "الجماعات المحلية"، وهذا غير مُحدّد في الدستور من باب توحيد المصطلح.
- ضرورة تصويب المشرع للتناقض الواضح بين المادتين 57 و171 من قانون البلدية 10-11؛ المتعلقتين بالمصادقة الصريحة على المداوات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- ضرورة مراعاة التكريس الدستوري للمقاطعات الإدارية كتنظيم إداري جديد؛ عبر التنصيب عليها دستورياً؛ لأنّ المرسوم الرئاسي 15-140 لا نجد أيّ أساس له في الدستور، طبقاً لمبدأ تدريج القواعد القانونية، فضلاً عن إزالة الغموض الذي يشوب علاقة الوالي المنتدب في المقاطعة الإدارية برئيس الدائرة من حيث الصلاحيات ذات الصلة بالرقابة على المجالس الشعبية البلدية.
- مع انتهاج السلطة نهج التغيير المأمول والمنشود لنمط الحكم، نأمل أن تأخذ هذه الاقتراحات موقعها المناسب في التعديل الدستوري والقانوني القادم، وتبقى هذه الدراسة محطّ انتقاد، وتقييم، وبحث مستمرّ للدراسات القادمة في هذا المجال.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر القانونية

01.الدساتير

01.دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.رقم: 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

02.الدستور الجزائري لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-79، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.رقم: 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

03.الدستور الجزائري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 23 فبراير 1989، الموافق عليه باستفتاء 23 فبراير 1989، ج.ر.رقم: 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

04.الدستور الجزائري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الموافق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.رقم: 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.رقم: 25، الصادرة في 14 أبريل 2002. والقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.رقم: 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008. والقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.رقم: 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

02.القوانين العضوية

05.القانون العضوي رقم 83-19، المؤرخ 18 ديسمبر 1983، المتضمن قانون المالية لسنة 1984، ج.ر.رقم: 55، الصادرة في 31 ديسمبر 1983.

06.القانون العضوي رقم 2000-02، المؤرخ في 27 يونيو 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج.ر.رقم: 37، الصادرة في 28 يونيو 2000.

07. القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات. ج.ر.رقم: 50، الصادرة في 28 غشت 2018. المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 19-08، المؤرخ في 14 سبتمبر 2014، ج.ر.رقم: 12 الصادرة في 15 سبتمبر 2019.

03. القوانين العادية

08. الأمر رقم 65-320، المؤرخ في 31 ديسمبر 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، ج.ر.رقم: 108، الصادرة في 31 ديسمبر 1965.

09. الأمر رقم 69-107، المؤرخ في 01 ديسمبر 1969، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، ج.ر.رقم: 110، الصادرة في 31 ديسمبر 1969.

10. الأمر 66-156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، ج.ر.رقم: 49، الصادرة في 11 يونيو 1966.

11. الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 13 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي. ج.ر.رقم: 06 الصادرة في 18 يناير 1967. (الملغى)

12. الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 22 مايو 1969، المتضمن ميثاق وقانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم: 44، الصادرة في 23 ماي 1969.

13. الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، ج.ر.رقم: 58، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

14. الأمر رقم 76-86، المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، المتضمن تعديل الأمر 69-38، ج.ر.رقم: 86، الصادرة في 27 أكتوبر 1976. (الملغى)

15. القانون رقم 81-02، المؤرخ في 14 فيفري 1981، المتضمن تعديل الأمر 69-38 المتعلق بالولاية، ج.ر.رقم: 07، الصادرة في 17 فبراير 1981. (الملغى)

16. القانون رقم 80-08، المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.رقم: 44، الصادرة في 28 أكتوبر 1980. (الملغى).

17. القانون رقم 84-09، المؤرخ في 04 فبراير 1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر.رقم: 06، الصادرة في 07 فبراير 1984.
18. القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية. ج.ر.رقم: 15 الصادرة في 11 أبريل 1990. (الملغى)
19. القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج.ر.رقم: 15 الصادرة في 11 أبريل 1990. (الملغى)
20. القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.رقم: 35، الصادرة في: 15 غشت 1990.
21. الأمر رقم 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.رقم: 28، الصادرة في 04 يونيو 1997. (الملغى)
22. القانون رقم 98-02، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.رقم: 37، الصادرة في 01 يونيو 1998.
23. الأمر رقم 2000-01، المؤرخ في 01 مارس 2000، المتضمن إدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، ج.ر.رقم: 90، الصادرة في 02 مارس 2000.
24. الأمر رقم 05-03، المؤرخ في 18 يوليو 2005، المتضمن تعديل القانون رقم 90-08، ج.ر.رقم: 50، الصادرة في: 19 يوليو 2005.
25. القانون رقم 08-09، المؤرخ في: 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.رقم: 21، الصادرة في: 23 أبريل 2008.
26. الأمر رقم: 10-02، المؤرخ في: 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم: 95-20، المؤرخ في: 26 أوت 2010، والمتضمن مجلس المحاسبة، ج.ر.رقم: 50، الصادرة في: 01 سبتمبر 2010.

27. القانون 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية. ج.ر. رقم: 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

28. القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، ج.ر. رقم: 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.

04. المراسيم الرئاسية

29. المرسوم الرئاسي رقم 140-15، المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بها، ج.ر. رقم: 29، الصادرة في 29 ماي 2015.

30. المرسوم الرئاسي رقم 328-19، المؤرخ في 08 ديسمبر 2019، ج.ر. رقم: 76 الصادرة في 10 ديسمبر 2019.

05. المراسيم التنفيذية

31. المرسوم التنفيذي رقم 81-377، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، المتضمن صلاحيات البلدية والولاية، وصلاحياتهما في قطاع التربية، ج.ر. رقم: 52، الصادرة في 27 ديسمبر 1981.

32. المرسوم التنفيذي رقم 86-266، المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وعمله، ج.ر. رقم: 45، الصادرة في 05 نوفمبر 1986.

33. المرسوم التنفيذي رقم 90-207، المؤرخ في 14 يوليو 1990، المتضمن مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، الجريدة رقم: 29، الصادرة في 18 يوليو 1990.

34. المرسوم التنفيذي رقم 91-26، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة رقم: 06، الصادرة في 06 فبراير 1991.

35. المرسوم التنفيذي رقم 91-27، المؤرخ في 02 فبراير 1991، المتضمن قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية، الجريدة رقم: 06، الصادرة في 06 فبراير 1991.

36. المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22 فبراير 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر. رقم: 15، الصادرة في: 22 فبراير 1992.

- 37.** المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.رقم: 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.
- 38.** المرسوم التنفيذي رقم 95-265، المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، المتضمن صلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة، والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وقواعدها، ج.ر.رقم: 50، الصادرة في 10 سبتمبر 1995.
- 39.** المرسوم التنفيذي رقم 96-56، المؤرخ في 22 جانفي 1996، المتضمن انتقاليات الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، ج.ر.رقم: 06، الصادرة في: 24 جانفي 1996.
- 40.** المرسوم التنفيذي رقم 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيورها، ج.ر.رقم: 83، الصادرة في 17 ديسمبر 1997.
- 41.** المرسوم التنفيذي رقم 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن إحداث وزارة مكلفة بمحافظة الجزائر الكبرى لدى رئيس الحكومة، ج.ر.رقم: 83، الصادرة في 17 ديسمبر 1997.
- 42.** المرسوم التنفيذي رقم 97-268، المؤرخ في 21 يوليو 1997، يحدد الإجراءات المتعلقة بالنفقات العمومية وتنفيذها، ويضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤولياتهم، ج.ر.رقم: 48، الصادرة في 23 يوليو 1997.
- 43.** المرسوم التنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 92-114، المتضمن الرقابة السابقة التي يلتزم بها المراقب المالي، ج.ر.رقم: 67، الصادرة في 19 نوفمبر 2009.
- 44.** المرسوم التنفيذي رقم 11-334، المؤرخ في 20 سبتمبر 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.رقم: 53، الصادرة في 28 سبتمبر 2011.
- 45.** المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتضمن مصالح المراقبة المالية، ج.ر.رقم: 64، الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

46. المرسوم التنفيذي 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية عدد: 73، الصادرة في 15 ديسمبر 2016.

05. قرارات المجلس الدستوري

47. القرار 02-2000، المؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر. رقم: 28، الصادرة في 04 يونيو 1997.

ثانياً: الكتب باللغة العربية

48. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.

49. ابراهيم مذكور، معجم العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1975.

50. ديولوبادير، جورج قودال، ديار دوقولقيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2001.

51. أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية، الجزائر، دون سنة النشر.

52. الأمين سويقات، عصام بن الشيخ، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي، حالة الجزائر والمغرب، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دراسة حالة تونس والجزائر والمغرب نموذجاً، الطبعة الأولى، دار الحامد، الأردن، 2015.

53. بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة، الجزائر، 2017.

54. جمال الدين محمد بن منظور، لسان العرب، الطبعة الأولى، الجزء السادس، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 2000.

55. جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر.

56. جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004.

57. جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية، البلدية الولائية، دار الخلدونية، الجزائر، دون سنة النشر.
58. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2004.
59. زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، 1956.
60. حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية - دراسة تحليلية تطبيقية-، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998.
61. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
62. حال نصر، عوادي مصطفى، جباية المؤسسة بين النظرية والتطبيق، مطبعة صخري، الوادي، الجزائر، 2010.2011.
63. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1976.
64. طارق محمد عبد الوهاب، سيكولوجية المشاركة السياسية، دار غريب، القاهرة، مصر، 1999.
65. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، والنشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
66. يلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
67. كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومه، الجزائر، 2017.
68. كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومه، الجزائر، 2013.
69. لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الخامسة، دار هومه، الجزائر، 2013.
70. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 1999.

71. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دون رقم طبعة، دار العلوم للنشر، عنابة، 2013.
72. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2009.
73. محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2014.
74. محمد الصغير بعلي، الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دون رقم طبعة، دار العلوم للنشر، عنابة، 2014.
75. محمد الشافعي أبوراس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، دون سنة النشر.
76. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
77. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام الولاية والبلدية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986.
78. محمد أحمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2010.
79. محمد عباس محرز، المدخل إلى الجباية والضرائب، دار النشر I.T.C.I.s، الجزائر، 2010.
80. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، 2003.
81. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
82. محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2007.
83. محمد عوف الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، الطبعة الثالثة، الإسكندرية للكتاب، مصر، 2006.

84. مولود ديدان، سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
84. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، الجزء الأول، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2009.
86. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، editeur لباد، الجزائر، 5005.
87. ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة للنشر، الجزائر، 2004.
88. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977.
89. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986.
90. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون سنة النشر.
91. سمير الشويكي، المعجم الإداري، دار أسامة للنشر والتوزيع، ودار المشرق الثقافي، الأردن، 2010.
92. سوزي علي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000.
93. عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الإدارية، الجزائر، 2014.
94. عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
95. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2002.
96. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد: 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.

97. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية-دراسة مقارنة-مجموعة رسائل دكتوراه، جامعة طنطا، مصر، 1973.
98. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر، الجزائر، 2012.
99. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جسور، الجزائر، 2015.
100. عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية، دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة، دون سنة النشر.
101. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
102. عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
103. عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2014.
104. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012.
105. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار جسور، الجزائر، 2010.
106. عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001.
107. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
108. عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986.
109. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011.
110. علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

111. عبد الرؤوف جابر، الرقابة المالية والمراقب المالي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2009.
112. عدّو عبد القادر، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 2014.
113. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي للنشر، الجزائر، 2013.
114. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، الطبعة الأولى، دار جسور، الجزائر، 2013.
114. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2009.
115. فؤاد العطار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة النشر.
116. صالح بلحاج، النظام السياسي الجزائري، من 1962 إلى 1978، دار الكتاب الحديث، القاهرة.
117. رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2006.
118. شريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
119. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، ومنشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1981.
120. غازي عناية، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارق، عمان، الأردن، 1998.

ثالثاً: الكتب باللغة الفرنسية

- 121- Charles Débâche, Institution Administratif, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972.
- 122- JEAN RIVIRO, Droit Administratif, 9^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1980.

- 123-** La Charte Européenne de L'autonomie Locale et Rapport Explicatif, éditions du Conseil de L'Europe, Mars, 2010.
- 124-** MAURICE HAURIOU, Précis de Droit Administratif, Deuxième éditions, Paris, 1996.
- 125-**JEAN COLINEAU, Finances Publique Budgétaire et droit Financier, L.G.D.G, Paris, 1976.
- 126-**François DUREL, Finances Publiques Budget et Pouvoir Financier, Dalloz, 13^{ème} édition, Paris, 2001.
- 127-**Samir Boumoula, La problématique des finances publiques Locales en Algerie, In Revue des Sciences économiques et de Gestion, N 03, 2008.
- 128-**JEAN CATHELIN, La Fiscalité Des Collectivités Locales, Armand Colin, Paris, 1990.
- 129-**Taibe, Fiscalité Ressources et Des Parties Régionales en Algérie, La Revue de (C.E.N.A.P) N: 12, Alger, 1998.
- 130-**LAHCENE SERIAK, Décentralisation et Animation Des Collectivités Locales, E.N.A.G édition, Alger, 1998.
- 131-**Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, 4^{ème}, édition, Giuliano éditeur, Paris, 2007.
- 132-** ROLAND MASPETIOL, Pierre Laroque, Tutelle Administrative, Dalloz, Paris, 1930.

رابعاً: المقالات العلمية

- 133.** الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية، الأسس والآفاق، مجلة الوسيط، العدد 02، السداسي الثاني، الجزائر، 2008.
- 134.** بلغام بلال، قراءة قانونية لأحكام المادة 161 من الدستور الجزائري لسنة 1996، الرقابة القضائية أداة لحماية مبدأ المشروعية، مجلة صوت القانون، المجلد السادس، العدد: الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، أبريل، 2019.

135. بوعمران عادل، دولة القانون، الضمانات والقيود، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد: 11، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق اهراس، ماي، 2015.
136. بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، مداخله مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 12، 13، ديسمبر، 2010.
137. بن لدغم فتحي، بن عمر عبد الحق، شليل عبد اللطيف، الإصلاحات المالية للجماعات المحلية، وآفاق التنمية المحلية، مداخله مقدمة في إطار الملتقى الدولي، حول: المالية العمومية للجماعات المحلية، واقع، إصلاح، تطلعات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، المنعقد يومي: 19، 20 سبتمبر، 2012.
138. بالغالم بلال، واقع الوقائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، أبريل، 2014.
139. بركات محمد، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية، وفكرة الاستقلالية، دراسة تحليلية مقارنة (الجزائر، المغرب، تونس)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد: التاسع والعشرون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.
140. جبار عبد الحميد، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة، "المدينة الكبيرة في البلدية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد الثالث، 1998.
141. وناس يحي، عصام نجاح، حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة، العدد الثامن والثلاثون(38)، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2016.
142. زيرمي نعيمة، سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات، مجلة الإستراتيجية والتنمية، العدد: الثالث، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2011.
143. لعشاب مريم، التكريس الدستوري لمبدأ تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الحادي عشر، البليدة، 2015.

144. العربي زروق، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد: 35، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر.
145. لخضر عبرات، أهمية الجباية المحلية في تعزيز الاستقلالية المالية لتسيير ميزانية الجماعات المحلية، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، العدد: 02، جامعة الأغواط، جوان، 2018.
146. لسوس مبارك، بربار نور الدين، تمار أمين، التحفيزات الجبائية وإشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة دراسات جبائية، العدد 01، جامعة سعد دحلب، البليدة، ديسمبر، 2012.
147. حول عبد القادر، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، جوان، 2018.
148. لخزاري عبد المجيد، خليفني وردة، النظام القانوني للمقاطعة الإدارية في الجزائر، دراسة تحليلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 08، جامعة عباس لغورور، خنشلة، جوان، 2017.
149. محمد عبد الله العربي، دور الإدارة المحلية والبلديات في تنمية المجتمعات اقتصادياً واجتماعياً، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، أبريل، 1967، دون بلد النشر.
150. مولود عقبوي، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة المحلية بالجزائر، مجلة القانون، العدد 06، جوان 2016، غليزان.
151. مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية طريق للتنمية والإصلاح الإداري، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني: "إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، يومي: 12، 13 ديسمبر 2010.
152. مرزاق عيسى، معوقات تسيير الجماعات المحلية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد: 14، جامعة باتنة، الجزائر، جوان، 2006.
153. مهداوي عبد القادر، الآليات القانونية والاتفاقية لمكافحة التهرب الضريبي الدولي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثاني عشر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015.

154. سعيود زهرة، المركز القانوني للأمين العام للبلدية في ظل المرسوم التنفيذي 16-320، حسب المعيار العضوي، مجلة دراسات قانونية وسياسية، العدد الثالث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، جوان، 2018.
155. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.
156. عمر مرزوقي، شهناز كشرود، آليات الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، البلدية أنموذجاً، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد: الثالث عشر، جويلية، 2018.
157. عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، تمويل البلديات في التشريع الجزائري، دراسة تقييمية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 12 و13 ديسمبر 2010.
158. عايد عبد الكريم غريسي، بن سعيد محمد، هيكل ومردودية الجباية المحلية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد الثامن، جامعة معسكر، أبريل، 2016.
159. صالح عبد الناصر، النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 10، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تندوف، 2017.
160. قادري نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد: 13، العدد: الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2016.
161. راضية عباس، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد: التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2013.

162. راييس سامية، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الثاني عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، دون سنة النشر.

163. رحمان موسى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية، والتنمية المحلية، مداخلة في إطار الملتقى الدولي: "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي: 11-12، ديسمبر، 2016.

164. شريف إسماعيل، إشكالية الجباية المحلية في تمويل البلديات والجماعات المحلية، الواقع الرهان التحديات، مجلة دراسات جبائية، العدد: الثالث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة علي لونيبي، البلدية، 2012.

165. شرشاري فاروق، النظام القانوني للمقاطعات الإدارية في الجزائر في ضوء المرسوم الرئاسي 15-140، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

خامساً: المذكرات والأطروحات الجامعية

166. بن لباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة، دراسة حالة بلدية تلمسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.

167. بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010.

168. كريم يرقى، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، -دراسة حالة ولاية المدية-، مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2009/2010.

169. عمار شفشوفي، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة، عنابة، الجزائر، 2006/2005.

170. شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص مالية نقود وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة، 2009/2008.

171. غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.

سادساً: المواقع الإلكترونية

172. الموقع الإلكتروني: [/https://www.elkhabar.com/press/article/90678](https://www.elkhabar.com/press/article/90678)، إطلع عليه يوم: 2019/06/11، على الساعة: 22:10.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

01.....	مقدمة.....
	الفصل التمهيدي: نظام الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية وتطوره في
10.....	الجزائر.....
11.....	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية.....
12.....	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.....
13.....	الفرع الأول: المدلول الفقهي للوصاية.....
14.....	الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية.....
15.....	الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية.....
16.....	أولاً: من الناحية السياسية.....
17.....	ثانياً: من الناحية الإدارية.....
18.....	ثالثاً: من الناحية المالية.....
19.....	المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن ما يماثلها من أنظمة رقابية.....
19.....	الفرع الأول: الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.....
19.....	أولاً: سلطة إصدار دوريات بها توجيهات غير ملزمة.....
20.....	ثانياً: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي.....
20.....	ثالثاً: سلطة التعيين والتأديب.....
21.....	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية.....
21.....	أولاً: من حيث أداة ممارسة الرقابة.....
22.....	ثانياً: من حيث طبيعة الرقابة.....
22.....	ثالثاً: من حيث الطعن.....
22.....	رابعاً: من حيث قواعد المسؤولية.....

23.....	الفرع الثالث: الوصاية الإدارية والوصاية المدنية.....
24.....	المطلب الثالث: نماذج الوصاية الإدارية.....
24.....	الفرع الأول: الوصاية الإدارية في النظام الفرنسي.....
24.....	أولاً: مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية.....
27.....	ثانياً: مرحلة إلغاء الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية.....
28.....	ثالثاً: تقدير الأسلوب الفرنسي.....
29.....	الفرع الثاني: الوصاية في النظام الانجليزي.....
30.....	أولاً: وصاية البرلمان.....
30.....	ثانياً: وصاية الحكومة.....
31.....	ثالثاً: رقابة القضاء.....
32.....	رابعاً: تقدير الأسلوب الانجليزي.....
33.....	المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري.....
34.....	المطلب الأول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية في الجزائر.....
34.....	الفرع الأول: الأساس الدستوري والقانوني للبلدية.....
36.....	الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للولاية.....
37.....	المطلب الثاني: تطور قانون البلدية في الجزائر.....
38.....	الفرع الأول: البلدية في العهد الاستعماري.....
40.....	الفرع الثاني: مرحلة قانون البلدية لسنة 1967.....
43.....	الفرع الثالث: مرحلة قانون البلدية لسنة 1990.....
46.....	الفرع الرابع: مرحلة قانون البلدية 10-11.....
48.....	المطلب الثالث: تطوّر قانون الولاية في الجزائر.....
48.....	الفرع الأول: الولاية في العهد الاستعماري.....

50.....	الفرع الثاني: قانون الولاية لسنة 1969
54.....	الفرع الثالث: مرحلة قانون الولاية لسنة 1990
58.....	الفرع الرابع: مرحلة صدور الأمر 97-15
60.....	الفرع الخامس: مرحلة قانون الولاية 12-07
61.....	المطلب الرابع: نظام المقاطعات الإدارية (الولايات المنتدبة)
62.....	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للمقاطعات الإدارية
36.....	الفرع الثاني: تنظيم المقاطعات الإدارية
67.....	الباب الأول: استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر
98.....	الفصل الأول: الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر
69.....	المبحث الأول: الاستقلالية كإطار عام لعمل الجماعات الإقليمية من المنظور العضوي
69.....	المطلب الأول: مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية ومعايير تحديدها
70.....	الفرع الأول: بسط مفهوم استقلالية الجماعات الإقليمية
71.....	الفرع الثاني: معايير استقلالية الجماعات الإقليمية
71.....	أولاً: معيار الاختصاص الحصري
72.....	ثانياً: معيار السلطة التقريرية
73.....	ثالثاً: معيار انعدام رقابة الملائمة
74.....	المطلب الثاني: الانتخاب كمعيار أساسي لاستقلالية الجماعات الإقليمية
74.....	الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب
75.....	أولاً: الحجج القانونية
75.....	ثانياً: الحجج الإدارية
76.....	ثالثاً: الحجج السياسية
77.....	الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

77.....	أولاً: الحجج القانونية.....
78.....	ثانياً: الحجج الإدارية
78.....	الفرع الثالث: الاتجاه التوفيقي.....
80	المطلب الثالث: الشخصية المعنوية كمييار لاستقلالية للجماعات الإقليمية.....
80.....	الفرع الأول: مفهوم الشخصية المعنوية.....
81.....	الفرع الثاني: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية.....
81.....	أولاً: النتائج العامة لفكرة الشخصية المعنوية.....
82.....	ثانياً: النتائج الخاصة لفكرة الشخصية المعنوية بالنسبة الهيئات المحلية.....
84.....	المطلب الرابع: تمايز المقتضيات المحلية عن مثلتها الوطنية.....
84.....	الفرع الأول: معايير تمايز المصالح الوطنية عن المصالح المحلية.....
86.....	الفرع الثاني: توزيع الصلاحيات بين الدولة والجماعات الإقليمية.....
87.....	أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.....
88.....	ثانياً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....
92.....	المطلب الخامس: انتخاب المجالس الإقليمية في الجزائر.....
92.....	الفرع الأول: تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية.....
92.....	أولاً: الناخب.....
93.....	ثانياً: المنتخب (المرشح).....
95.....	ثالثاً: العملية الانتخابية.....
102.....	الفرع الثاني: المنازعات الانتخابية المحلية.....
103.....	أولاً: في مجال الترشح.....
103.....	ثانياً: في مجال قائمة أعضاء مكاتب التصويت.....
104.....	ثالثاً: في مجال مشروعية عملية التصويت.....

106.....	المبحث الثاني: الاستقلالية الإدارية للجماعات الإقليمية من المنظور الوظيفي
106.....	المطلب الأول: الاستقلالية الوظيفية لمركز رئيس المجلس الشعبي البلدي
107.....	الفرع الأول: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي
107.....	أولاً: اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي
108.....	ثانياً: انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي
109.....	ثالثاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
112.....	الفرع الثاني: علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالأمين العام للبلدية
112.....	أولاً: طبيعة منصب الأمين العام في ظل المرسومين 26-91 و 27-91
113.....	ثانياً: طبيعة منصب الأمين العام في ظل المرسوم التنفيذي 16-320
114.....	ثالثاً: تعيين الأمين العام للبلدية
117.....	رابعاً: العلاقة الوظيفية بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام
122.....	الفرع الثالث: علاقة رئيس المجلس بالهيئة التداولية للبلدية
123.....	الفرع الرابع: علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة الوصاية
123.....	أولاً: الوالي
125.....	ثانياً: مجال سلطة الوالي في الوصاية على مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي
128.....	ثالثاً: أجهزة وهيكل الرقابة على البلدية التابعة للوالي
131.....	المطلب الثاني: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي
131.....	الفرع الأول: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي
133.....	الفرع الثاني: سلطات رئيس المجلس الشعبي الولائي
135.....	المطلب الثالث: الديمقراطية التشاركية سبيل لتكريس استقلالية الجماعات الإقليمية
135.....	الفرع الأول: الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية
137.....	الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للديمقراطية التشاركية

140	الفرع الثالث: فرص وعوائق الديمقراطية التشاركية في المجالس الإقليمية
141	أولاً: التحديات المتعلقة بالمرتكزات
142	ثانياً: التحديات الخاصة بالإدارة المحلية
144	الفصل الثاني: الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في الجزائر
145	المبحث الأول: مصادر تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر
146	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للميزانية المحلية
146	الفرع الأول: مفهوم الميزانية المحلية
147	أولاً: الميزانية المحلية عمل ترخيصي
148	ثانياً: عمل تقديري وتوقع
148	ثالثاً: عمل مُقنّن
148	الفرع الثاني: مبادئ الميزانية المحلية
148	أولاً: مبدأ السنوية
148	ثانياً: مبدأ توازن الميزانية
149	ثالثاً: مبدأ وحدة وشمولية الميزانية
149	الفرع الثالث: أنواع الميزانية المحلية
149	أولاً: الميزانية الأولية
149	ثانياً: الميزانية الإضافية
150	ثالثاً: الحساب البريدي
151	المطلب الثاني: مراحل إعداد الميزانية المحلية
151	الفرع الأول: قواعد تشكيل الميزانية المحلية
151	أولاً: قسم التسيير
154	ثالثاً: قسم التجهيز والاستثمار

- 155..... الفرع الثاني: مرحلة إعداد وتحضير الميزانية المحلية
- 156..... الفرع الثالث: مرحلة التصويت والمصادقة على الميزانية المحلية
- 159..... الفرع الرابع: مرحلة تنفيذ الميزانية المحلية
- 160..... أولاً: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف
- 160..... ثانياً: دور الوالي كآمر بالصرف على مستوى الولاية
- 162..... المطلب الثالث: مصادر تمويل الميزانية المحلية
- 163..... الفرع الأول: المصادر الذاتية لتمويل الجماعات الإقليمية
- 165..... أولاً: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية
- 167..... ثانياً: الضرائب المحصلة جزئياً لفائدة الجماعات المحلية
- 168..... ثالثاً: الضرائب المحصلة لفائدة البلديات
- 172..... الفرع الثاني: المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية
- 172..... أولاً: القروض
- 172..... ثانياً: الإعانات الحكومية
- 176..... المبحث الثاني: آليات تامين مصادر التمويل المحلي والرقابة عليها
- 176..... المطلب الأول: أسباب عجز الجباية المحلية
- 177..... الفرع الأول: العوامل الداخلية لعجز الجباية المحلية
- 177..... أولاً: ضعف الموارد المالية المحلية
- 178..... ثانياً: ضعف التأطير وسوء إدارة الجماعات الإقليمية
- 178..... ثالثاً: عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال
- 179..... الفرع الثاني: الأسباب الخارجية لعجز الجباية المحلية
- 179..... أولاً: التقسيم الإداري لإقليم الدولة
- 179..... ثانياً: تمركز الجباية في يد السلطة المركزية

- 180..... ثالثاً: زيادة الاعتماد على حكومة الإدارة المركزية.
- 181..... المطلب الثاني: آليات تفعيل مالية الجماعات الإقليمية.
- 181..... الفرع الأول: آليات التفعيل الإدارية.
- 181..... أولاً: ترسيم مبادئ اللامركزية الإدارية الفعلية.
- 182..... ثانياً: مشاركة المجتمع المدني وإرساء مبدأ الشفافية.
- 184..... ثالثاً: مراجعة علاقة الدولة بالجماعات الإقليمية.
- 184..... رابعاً: تطوير أساليب الإدارة والتسيير.
- 185..... خامساً: تطوير وتأهيل الإطارات البشرية.
- 186..... الفرع الثاني: الآليات المالية لتثمين ميزانية الجماعات الإقليمية.
- 186..... أولاً: محاربة الغش الجبائي وتفعيل أدوات التحصيل.
- 187..... ثانياً: دعم الاستثمار المالي المحلي.
- 188..... ثالثاً: تطوير فعالية النظام الجبائي المحلي.
- 188..... رابعاً: تحديث وسائل المالية المحلية.
- 189..... خامساً: فرض الرقابة الصارمة على المال العام.
- 190..... سادساً: دور المتدخلين المحليين في تعزيز القدرات المالية للجماعات الإقليمية.
- 190..... سابعاً: العقود المحلية للنَّجاعة.
- 191..... المطلب الثالث: الآليات الرقابية على ميزانية الجماعات الإقليمية في الجزائر.
- 191..... الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية.
- 193..... الفرع الثاني: الآليات الداخلية للرقابة المالية على الجماعات الإقليمية.
- 193..... أولاً: رقابة المراقب المالي.
- 195..... ثانياً: رقابة المحاسب العمومي (أمين خزينة البلدية).
- 196..... ثالثاً: رقابة سلطة الوصاية.

- 197..... الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على المالية المحلية.
- 198..... أولاً: رقابة مجلس المحاسبة.
- 200..... ثانياً: رقابة المفتشية العامة للمالية.
- 203..... الباب الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية على الجماعات الإقليمية في الجزائر.
- 204..... الفصل الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلالية.
- 205..... المبحث الأول: رقابة سلطة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي.
- 205..... المطلب الأول: رقابة السلطة الوصية على منتخبي هيئة المداولة.
- 206..... الفرع الأول: التوقيف.
- 208..... الفرع الثاني: الإقصاء.
- 209..... الفرع الثالث: الاستقالة التلقائية للمنتخب.
- 211..... المطلب الثاني: رقابة سلطة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
- 211..... الفرع الأول: المصادقة التلقائية والصريحة لمداولات المجالس الشعبية البلدية.
- 212..... أولاً: التنفيذ التلقائي لمداولات المجلس الشعبي البلدي.
- 213..... ثانياً: التصديق الصريح للسلطة الوصية على مداولات المجالس الشعبية البلدية.
- 215..... الفرع الثاني: إلغاء مداولات المجالس الشعبية البلدية.
- 215..... أولاً: سلطة القانون في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي.
- 218..... ثانياً: سلطة الوصاية في تقدير إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي.
- 221..... الفرع الثاني: حلول سلطة الوصاية في بعض صلاحيات المجلس.
- 222..... أولاً: إقرار سلطة الحلول في المجال الإداري.
- 223..... ثانياً: إقرار سلطة الحلول في المجال المالي.
- 226..... المطلب الثالث: رقابة سلطة الوصاية على جهاز المداولة (م.ش.ب).
- 226..... الفرع الأول: المقتضيات القانونية لحل المجلس الشعبي البلدي.

- 231.....الفرع الثاني: الضوابط القانونية والإجرائية لحل هيئة التداول في البلدية.
- 234.....المبحث الثاني: رقابة سلطة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي.
- 235.....المطلب الأول: رقابة السلطة الوصية على منتخبي المجلس الشعبي الولائي.
- 235.....الفرع الأول: توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- 237.....الفرع الثاني: الإقصاء.
- 238.....أولاً: الإقصاء بسبب حالة التنافي.
- 238.....ثانياً: الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية.
- 241.....الفرع الثالث: الاستقالة.
- 242.....المطلب الثاني: رقابة السلطة الوصية على أعمال منتخبي المجلس (اتجاه نحو تفعيل الاستقلالية).
- 243.....الفرع الأول: التصديق كآلية إدارية للوصاية على المجلس الشعبي الولائي.
- 243.....أولاً: وجوب التصديق الصريح على مداوات المجلس.
- 246.....ثانياً: النفاذ القانوني التلقائي لمداوات المجلس.
- 247.....الفرع الثاني: الإلغاء كآلية وصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
- 247.....أولاً: الإلغاء القانوني لمداوات المجلس الشعبي الولائي.
- 249.....ثانياً: سلطة القضاء الإداري في تقدير مدى مشروعية مداوات المجلس.
- 253.....الفرع الثالث: سلطة الوصاية في الحلول محل المجلس كآلية رقابة مشددة.
- 254.....أولاً: عدم التصويت على الميزانية بسبب احتلال داخل المجلس.
- 254.....ثانياً: عجز مترتب عن تنفيذ الميزانية.
- 255.....المطلب الثالث: سلطة الوصاية في إنهاء هيئة التداول في الولاية (توجُّه نحو مركزية مشددة).
- 255.....الفرع الأول: المسوغات القانونية لحل هيئة التداول في الولاية.
- 258.....الفرع الثاني: الضوابط القانونية والإجرائية لحل هيئة التداول في الولاية.
- 263.....الفصل الثاني: سلطة القضاء الإداري في الرقابة على الجماعات الإقليمية (توجُّه قيد التأسيس).

- 263.....المبحث الأول: دور القضاء الإداري في إرساء مبدأ المشروعية.
- 264.....المطلب الأول: مبدأ المشروعية كأصل عام لعمل الجماعات الإقليمية.
- 264.....الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ المشروعية.
- 265.....الفرع الثاني: ضمانات مبدأ المشروعية.
- 266.....أولاً: ديمقراطية النظام السائد.
- 266.....ثانياً: الرقابة على أعمال الإدارة العامة.
- 266.....ثالثاً: استقلالية القضاء.
- 268.....الفرع الثالث: قيود أعمال مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة.
- 268.....أولاً: السلطة التقديرية للإدارة.
- 269.....ثانياً: الظروف الاستثنائية.
- 270.....ثالثاً: نظرية أعمال السيادة (أعمال الحكومة).
- 271.....المطلب الثاني: مجال اختصاص القضاء الإداري في الرقابة على الجماعات الإقليمية.
- 271.....الفرع الأول: اختصاصات المحاكم الإدارية.
- 271.....أولاً: من حيث طبيعة القانون الناظم للمحاكم الإدارية.
- 272.....ثانياً: من حيث محتوى القانون 98-02.
- 274.....الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الدولة.
- 274.....أولاً: بصفته قاضي أول وآخر درجة.
- 275.....ثانياً: بصفته قاضي استئناف في أحكام وأوامر المحاكم الإدارية.
- 276.....ثالثاً: بصفته قاضياً للنقض.
- 276.....المبحث الثاني: دعوى الإلغاء ضماناً لإرساء استقلالية الجماعات الإقليمية.
- 277.....المطلب الأول: الشروط المرتبطة بدعوى الإلغاء.
- 277.....الفرع الأول: الشروط المستوجبة في الطاعن.

278.....	أولاً: الصفة.....
279.....	ثانياً: المصلحة:.....
279.....	ثالثاً: الأهلية:.....
280.....	الفرع الثاني: الشروط المرتبطة بالقرار جوهر الطعن.....
281.....	الفرع الثالث: الشروط المرتبطة بميعاد الطعن في قرار الوصاية.....
286.....	المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لإلغاء قرارات الوصاية على الجماعات الإقليمية.....
286.....	الفرع الأول: عوارض المشروعية الداخلية.....
286.....	أولاً: عيب السبب.....
287.....	ثانياً: عيب الانحراف بالسلطة.....
288.....	ثالثاً: عيب مخالفة القانون.....
289.....	الفرع الثاني: عوارض المشروعية الخارجية.....
289.....	أولاً: عيب الاختصاص.....
292.....	ثانياً: عيب الشكل.....
292.....	ثالثاً: عيب الإجراء.....
295.....	خاتمة.....
305.....	المصادر والمراجع.....