

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة 1

كلية الحقوق

نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم

تحت إشراف الدكتور:

زغداوي محمد

إعداد الطالبة :

عميور إبتسام

لجنة المناقشة

رئيسا مشرفا	جامعة قسنطينة 1	أستاذ تعليم عالي	أ/ د. موسى زهية
مشرفا مقرا	جامعة قسنطينة 1	أستاذ تعليم عالي	أ/ د. زغداوي محمد
عضوا مناقشا	جامعة قسنطينة 1	أستاذ تعليم عالي	أ/ د. حسنة عبد الحميد

السنة الجامعية : 2012 - 2013

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر أولاً إلى أستاذي الدكتور

زخداوي محمد

الذي كان نعم الموجه ولم يبخل علي يوماً بتوجيهاته ودعمه لي
في هذا العمل فله كل الإحترام والتقدير

كما أتقدم بشكري الجزيل للجنة المناقشة كل من الأستاذة
الدكتورة موسى زهية والأستاذ الدكتور حسنة عبد الحميد
وذلك للتوجيهات التي تلقيتها منهما

إهداء

إلى أحبة الناس إلى قلبي، إلى من دعماني فكاننا خير السند
والذي الحبيبين أطال الله عمرهما
إلى إخوتي: مريم، وفاء، سلافه، عديلة، محمد الطاهر، أماني وعزلان
أتمنى لكم طول العمر والنجاح الدائم
إلى الذي لولاه لما أنجزت هذا العمل، إلى الذي تمرني بعطائه
الدائم زوجي العزيز فايز
إلى جدتي وكل أخوالي خاصة خالي يوسف
إلى صديقتي العزيزتين: أسماء وإيمان
إلى زملائي في الدراسات العليا
إلى كل من دعمني في إنجاز هذا العمل

مَقْلَمَةٌ

مقدمة

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الإجتماعية والإقتصادية، والسياسية، فتلجأ إلى المركزية في مطلع نشأة الدولة، وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمر السياسي الهامة، وتحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم .

إن الجماعات المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدولة، إذ أنها تعتبر تابعة لها بالرغم من وجود ما يعرف باللامركزية الإقليمية، والتي تقوم أساسا لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي - كالولاية والبلدية - أي بما معناه منح أو الإعتراف بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) لتقسيم إقليمي مع ما يتبع ذلك من حق امتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة، وكذلك بميزانية مستقلة، وبممارسة امتيازات السلطة العامة .

فتنظيم الدولة يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم (ولاية و بلدية) وذلك أن أسلوب النظام المركزي مجرد وسيلة فنية وقانونية إدارية لتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية ضمن نطاق مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية، وهذا كله من أجل تسهيل عملية التوزيع العادل للثروات، والخدمة الحسنة، وتوفير الخدمات للمواطنين على الوجه الحسن .

وقد كانت اللامركزية - ولا تزال - مطلبا حيويا لدى كافة الشعوب، فهي تعني في أبسط معانيها اختصار المسافة وردم الهوة بين المواطن ومراكز القرار، أي تقصير الظل الإداري بحيث تكون الحكومة (ممثلة في المجالس المنتخبة) قريبة من هذا المواطن وعلى أهبة الاستعداد للإستجابة لمطالبه من جهة، كما تعني أيضا إتاحة الفرصة لمشاركته الفاعلة في صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشأنه الذاتي المحلي من جهة أخرى، بدلا مما هو سائد في الأنظمة التي تطبق نسقا مركزيا يركز كافة السلطات والقرارات مهما صغر شأنها في مركز وعاصمة الدولة .

فبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية، فهي تلعب دور استراتيجيا في تلبية حاجيات المواطنين على أساس أنها الوحدة أو الجهاز الأقرب للمواطن كونه لا يفصله عنه جهاز آخر ، فهو على علاقة مباشرة به، أما بالنسبة للولاية فتعد وحدة إدارية من وحدات الدولة، والدائرة الإدارية الغير ممرزة للدولة⁽¹⁾ .

ونجد أن المشرع قد أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية وذلك حين نص عليها في الدستور في المادة 15 و 16⁽²⁾ على أن كل من الولاية والبلدية تعتبران هيئتين لامركزيتين تجسد كل منهما تدخل المواطن في تسيير المرافق العامة ومشاركته في الحياة السياسية عن طريق ممثليه المنتخبين الذين يأخذون بزمام الأمور على المستوى المحلي، حيث جاء في المادة 15 : "الجماعات الإقليمية للدولة هي : البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية "ونصت المادة 16 : "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

إن الدور المنوط للجماعات المحلية باعتبارها مقاطعة للدولة الجزائرية الموحدة تطبيق - في نفس الوقت - للامركزية ومقتضيات تنمية الإقتصاد الوطني المخطط جعلت الولاية والبلدية دعامتين للدولة من خلال تفويض مهامها التقليدية وأعاونها بشكل كامل في التنمية الإجتماعية والإقتصادية للحياة المحلية ذات العلاقة الإجتماعية والإقتصادية بالدولة المتدخلة، هذا البعد المزدوج لدور الجماعات المحلية مكرس بصراحة عن طريق قانون البلدية 10-11⁽³⁾ وقانون الولاية 12-07 م.

(1) المادة 01 من القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة 2012 ، ص 05 .

(2) المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق ل 1996/12/07 المتضمن إصدار نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 76 لسنة 1996، ص 06.

(3) قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011، ص 04.

وعليه وانطلاقاً مما سبق يمكن القول أن الإدارة المحلية تحتل مركزاً هاماً في الدولة، كما تقوم بدور فعال لتحقيق مصالحها، كما تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وعليه فهي وحدها التي تستطيع التأكيد على الرأي العام المحلي، بالاهتمام بالمشاكل والصعوبات التي تواجه المواطنين المحليين وإشراكهم في الوصول إلى حلول لها، فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية والمحور الذي تركز عليه، فقد أصبح من الأمور المؤكدة أنه على الإدارة أن تلعب دوراً أساسياً في تحقيق مصالح المواطنين .

وحتى تكون الإدارة بهذه الفعالية وتقوم بهذا الدور لابد لها من آليات تقيدها وتحدد وظائفها واختصاصاتها، وتتمثل هذه الآلية في الرقابة .

ونظراً لأهمية هذه الأخيرة ودورها المؤثر في العملية الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وتطور مفهومها على مر التاريخ، حيث انتقلت من مرحلة معالجة الانحراف ومحاولة القضاء عليه إلى مرحلة تحقيق الفاعلية والملاءمة والسرعة وأصبحت في الحاضر لا تقتصر على كشف الانحرافات والأخطاء بل تعدت ذلك إلى الدور العلاجي .

وانطلاقاً مما سبق فإن الإشكالية التي يحتويها هذا البحث تتمحور حول مدى تماشي نظام الوصاية الإدارية والحفاظ على استقلالية المجموعات المحلية ؟

وهل أن الإعتبارات التي بنى عليها المشرع نظريته للوصاية لا تزال موجودة خاصة وأن الدولة عرفت تطورات على جميع الأصعدة ؟

ولعل هذا التساؤل يجلب معه العديد من التساؤلات الفرعية التي قد توضح الموضوع بالإضافة إلى أنها قد تثير العديد من النقاط منها : ما المقصود بالوصاية الإدارية؟ كيف تولى المشرع الجزائري تنظيم هذه الأخيرة عبر مختلف قوانين الإدارة المحلية؟ هل حقق هذا النظام الغايات المرجوة منه؟ وأخيراً ما مدى تأثير هذه الأخيرة على استقلالية الجماعات المحلية .

هذه الإشكالية تنتج عنها الفرضيات التالية :

إذا افترضنا أن المشرع الجزائري رغم نصه على الوصاية وتنظيمه لها قد حافظ للجماعات المحلية على استقلالها ، فالى أي مدى يمكن القول بهذه الإستقلالية خاصة من الناحية العملية .

إذا افترضنا أن المشرع الجزائري قد نص في قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة على نظام الوصاية الإدارية بشكل دقيق، فهل يمكن القول أن هذه الأخيرة قد ساهمت في النهوض بالإقليم أم أنها كانت عثرة أمام تفعيل دور الجماعات المحلية وبالتالي عقبة أمام تفعيل اللامركزية الإدارية ، مما يجعل الوصاية السبب لنهوض الجماعات المحلية بأقاليمها أو العكس؛ أي السبب أمام عرقلة نمو ودوران عجلة الديناميكية . وبعبارة أخرى إلى أي مدى يمكن القول بنجاح المشرع الجزائري عند تنظيمه لهذا النظام لتحقيق الأغراض المسطرة له.

إن أهمية تحليل نظام الوصاية الإدارية في الجزائر تظهر على المستوى العلمي (النظري) والعملي .

فعلى المستوى النظري : نجد أن موضوع "الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم " من المواضيع الحيوية والهامة من الناحية العلمية، وذلك كون أن أغلب الدراسات التي جاءت في هذا الجانب لم تتعد حد تعريف هذه الأخيرة ودراسة طبيعتها، أما كما هو مراد دراسته في بحثنا فهو دراسة أولا الأصل العام للجماعات المحلية وهو مبدأ الاستقلالية، و معرفة كيفية تعامل قوانين الإدارة المحلية في الجزائر مع هذا النظام، أو بمعنى آخر كيفية تنظيمه له، ضف إلى ذلك دراسة مدى تأثير هذه الأخيرة - الرقابة على الجماعات المحلية - على عمل وفاعلية الجماعات المحلية .

أما على المستوى العملي : فهي تكمن في معرفة مدى نجاعة هذا النظام على النهوض بالإقليم، وذلك بمعرفة مواطن قوة وضعف هذا النظام وبالتالي الإستفادة من الأخطاء العملية

الموجودة على مستوى الإدارة المحلية الجزائرية - إن وجدت - وذلك عند ملاحظتنا لما هو واقع في الإدارة الجزائرية .

جاء اهتمامنا للبحث في هذا المجال - مجال الجماعات المحلية - وبالضبط في موضوع "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم " كونه يتطرق إلى نظام غاية في الأهمية إذا ما تم تطبيقه واحترامه بصفة مضبوطة وفعالية ، فمحاولة معرفة كيفية تنظيمه وما يقابل ذلك من الناحية العملية والتطبيقية له ، إذ أن عملية تحديد الفرق بين الحالتين (أو الوضعين) ضروري لمعرفة فيما إذا كان النقص موجود من الناحية القانونية أم أن الخلل موجود في تطبيقات هذه الأخيرة .

وتبرز كذلك دوافع اختياري للموضوع في محاولة لإثراء الجانب العلمي بهذا البحث المتواضع الذي أطمح من خلاله إيجاد الحلول الممكنة في هذا الجانب .

وارتأينا لدراسة موضوع "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم " وللإجابة على الإشكال القانوني المطروح وعلاوة على ما أخذ به المشرع الجزائري الاستعانة بأراء الفقه و القضاء الإداري وما أخذت به التشريعات المقارنة و لاسيما الفقه الفرنسي، والمصري كمحاولة لإثراء الموضوع معتمدين في ذلك على المنهج التحليلي لقابلية الموضوع الإنبناء على قواعد هذا المنهج الذي يعتمد على الطريقة التفكيكية أي تحليل النصوص والقضايا، و تفسيرها ،ونقدها مستعملين في ذلك جمع المعلومات والمعطيات المتعلقة بالموضوع وفق منهج تحليلي و وصفي قائم أساسا على التحليل والتفسير بشكل علمي منظم من أجل الوصول إلى غرض محدد وهو الإجابة على الإشكالية المطروحة ومحاولة إيجاد حلول لها .

وعلى ضوء ما سبق و لدراسة هذا الموضوع نقسم خطة البحث إلى فصلين حيث نتناول في الفصل الأول الحديث عن استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر خاصة، وكيفية تنظيم المشرع الجزائري لهذه الأخيرة على أساس أن الجماعات المحلية كأصل عام تتمتع باستقلالية عن الجهاز المركزي وذلك لتمكينها من ممارسة مهامها وضمان السير الحسن لجميع المرافق المحلية، وكذا ضمان لتلبية حاجات المواطن المختلفة ، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين

أساسيين : تم التطرق في الأول منه إلى الحديث عن الإستقلالية كأساس للإدارة المحلية، وفيها نتناول بالدراسة مختلف مظاهر الاستقلالية وكيفية تنظيم المشرع لها، بالإضافة إلى الحديث عن مواطن الإستقلالية سواء من حيث التنظيم والتسيير وحتى من جانب الصلاحيات، أما المبحث الثاني فقد خصص لدراسة الجوانب المختلفة للاستقلالية سواء الجانب الإداري وحتى المالي مع الحديث دائما عن موقف المشرع الجزائري .

أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه للحديث عن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية حيث تم تقسيمه هو الآخر إلى مبحثين أساسيين : نتناول في الأول منه التنظيم الفني للوصاية الإدارية على الإدارة المحلية سواء بتحديد المقصود بالوصاية والأهداف التي جاءت من أجلها، ثم نتناول في المبحث الثاني الحديث عن آليات الوصاية الإدارية ومدى تأثيرها على استقلالية الجماعات المحلية في كل مرة .

الفصل الأول:
الإستقلالية كأساس للجماعات المحلية

الفصل الأول :

الإستقلالية كأساس للجماعات المحلية

إن القول بمنح الشخصية المعنوية لجهاز معين أو هيئة ينجر عنه منح هذا الأخير الإستقلالية سواء المالية أو الإدارية ليتمكن من تسيير أموره بنفسه، فهو الأقدر و الأكفأ -كأصل عام- على معرفة الأحسن له، وعلى هذا الأساس تكون الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال منح بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عنه من حقوق والتزامات وتحمل المسؤولية، ولهذا فإن الإعتراف بالشخصية المعنوية يشكل عنصرا أساسيا لتشكيل هذه الهيئات المحلية، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني الجزائري⁽¹⁾.

و الأصل تمتع المجموعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء اختصاصاتها، و هو أحد النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمجموعات المحلية، و التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي و المحلي⁽²⁾.

فإذا كان الإستقلال المحلي مصطلح يطلق على من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، فإن الجماعات الإقليمية -الولاية و البلدية- لا يمتد استقلالها إلى الوظيفة التشريعية، أي إلى سن القوانين الخاصة التي تنظم المجتمع المحلي، كما أن السلطة القضائية تبقى تابعة للسلطة المركزية بصفة مطلقة، فالإستقلالية المقصودة هنا تقتصر على الوظيفة التنفيذية -في مجال الشؤون المحلية- وهذا ما يصطلح عليه بالإستقلال الجزئي، وهو أيضا استقلال-كما سنرى لاحقا- نسبي يجب أن يمارس ضمن القواعد القانونية المحددة سواء في الدستور أو في قوانين الدولة⁽³⁾.

(1) الأمر 58/75 مؤرخ في 20 رمضان 1935 الموافق ل 1975/09/26، يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 2007/05/13.

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص 41.

(3) رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية ودورها في التنمية الشاملة، أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدد 2009، ص 233 .

و عليه فقد عرف الإستقلال المحلي بأنه: "حق القيام بنوع من الإختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية ترجيح حقوق الجماعة المحلية و انتزاعها ولو ضد سلطات الدولة"⁽¹⁾. أو بمعنى آخر أحد أسس اللامركزية الإدارية والذي يقصد به منح الهيئات المحلية قدر من الحرية لتؤدي أعمالها بذاتها .

و يفترض أن للمجالس المحلية كامل الحرية و السلطة في التداول في القضايا التي تدخل في إطار الصلاحيات المسندة إليها، لكن الواقع يظهر أن المجالس ليست الفاعل الوحيد في السياسة المحلية و أن قراراتها في إدارة التنمية المحلية مرتبطة بعدة أجهزة مركزية في الدولة . و عليه فسناحول من خلال هذا الفصل دراسة مختلف الجوانب المتعلقة باستقلالية الهيئات المحلية، وسنتطرق أولاً إلى مظاهر استقلالية الجماعات المحلية في المبحث الأول، ثم نتناول بالدراسة مواطن هذه الإستقلالية في المبحث الثاني .

المبحث الأول :

مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

لقد أوجد الفقه مجموعة من المعايير اعتمد عليها لدراسة مسألة الاستقلال المحلي، فنجد معيار المهام التاريخية والذي بناء عليه يمكن تحديد مجال استقلال الجماعات المحلية في الشؤون التي تعنى بها فقط، أي التي تهتم الإقليم المحلي والتي كانت موجودة منذ القدم، و نجد أن هذا المعيار قد استبعد المجالات والمهام الموكلة للمجموعات المحلية وهذا ما جعله محلاً للنقد، ليتم الإعتماد على معيار آخر وهو معيار الإختصاص الحصري والذي مفاده أن الجماعات المحلية ينحصر استقلالها في اختصاصاتها الحصرية فقط، وقد أعيب على هذا المعيار عدم تحديده لمقصود الإختصاصات الحصرية وبناء عليه تم اللجوء إلى معيار انعدام رقابة الملائمة أي أن الهيئات المحلية تكون مستقلة لما تكون لديها سلطة تقدير الملائمة وما عدا ذلك فإنها لا تعد حرة ومستقلة، أما معيار سلطة القرار فمفاده أن الإستقلال يتحقق لما تكون الجماعات المحلية متمتعة بسلطة تقرير واسعة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة. ونظرا للانتقادات الموجهة

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 42 .

لمختلف المعايير جيء بالمعيار الأخير وهو معيار المهام المحلية، وبناء عليه فإن المهام المحلية المنصوص عليها قانونا كشؤون محلية هي مجال استقلال الجماعات المحلية هذا من الجانب الشكلي، أما من الجانب المادي فنميز بين ما تعتبر مهام ذات طابع محلي ومهام ذات طابع قومي، وعليه فإن مجال استقلال الجماعات المحلية ينحصر في المهام المحلية لا غير، وقد لقي هذا المعيار الانتقاد هو الآخر على أساس أنه لا توجد هناك مهام محلية بحتة أو قومية بحتة⁽¹⁾ . وإذا ما نظرنا إلى القانون الجزائري نجد معيار سلطة القرار هو المعيار الأقرب إلى النموذج الجزائري، حيث نجد تمتع المجالس المحلية بسلطة التداول في الأمور التي تهم الشأن المحلي ولكنها تخضع لرقابة الوصاية على أعمالها(الرقابة الممارسة على المداولات)، وعليه يمكن القول أن الدولة هي التي تختار من الشؤون التنفيذية ما تتنازل عنه للجماعات المحلية وما تحتفظ به لها وهذا بالنظر طبعاً لعدة عوامل تقنية، سياسية، ومالية .

لقد عالجت مسألة الإستقلالية نصوص الإدارة المحلية سواء القوانين أو الدساتير و حتى المواثيق، حيث نصت القوانين على جملة من الأحكام تؤكد مسألة إستقلالية الجماعات الإقليمية في إدارة مجالات التنمية المحلية والنهوض بأقاليمها، ويتضح ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون، وكذا طريقة تنظيم و تسيير أعمال هذه المجالس .

المطلب الأول:

المعالجة القانونية لمسألة الإستقلالية

لقد اعتبرت المجالس المحلية المنتخبة-الولائية و البلدية- انعكاساً للديموقراطية و تمثيلاً للامركزية على المستوى المحلي⁽²⁾، و هذا تجسيدا لقاعدة حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم وذلك باختيار ممثليهم على مستوى الولاية أو البلدية على أساس أنهم على دراية أكثر من غيرهم بإقليمهم وباحتياجاته .

إلا أن معرفة المشرع على ترسيم المجالس المنتخبة كهيئة مداولة ذات استقلال، يمكن دراستها من ناحيتين، من خلال المعالجة الدستورية والمعالجة التشريعية.

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص43 .

(2) أنظر المادة 103 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

الفرع الأول :

المعالجة الدستورية

لقد ورثت الجزائر نظام الإدارة المحلية عن الإستعمار الفرنسي مكونا من 1578 بلدية و 15 ولاية⁽¹⁾، و هو ما يتناسب في الأصل مع نظام الجماعة المحلية الذي كان سائدا في البلاد حتى قبل ظهور الإستعمار الفرنسي⁽²⁾.

إن تحديد حجم و مضمون الإستقلال المحلي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل سياسية و اقتصادية و مالية و اجتماعية. وبما أن اللامركزية هي أساس استقلال المجالس المحلية، فلم يتردد المشرع في تبني هذا النهج من خلال أول دستور للبلاد في 1963 حيث جاء فيه أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصاتها و أن البلدية أساس للمجموعات الترابية و الإقتصادية و الإجتماعية⁽³⁾. و نجد أن المشرع قد اعترف بالوجود المادي للبلدية ككيان مستقل عن الجهاز المركزي، وهذا يعد بحد ذاته مظهرا من مظاهر الإستقلالية.

ومع صدور دستور سنة 1976 والمتبني لنظام الإشتراكية سار في نفس اتجاه دستور 1963 حين اعتبر المجلس الشعبي المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتتحقق فيه الديمقراطية، كما اعتبره القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية⁽⁴⁾، وإن لم يؤكد صراحة على مبدأ الإستقلالية، ولم ينص على البلدية ككيان مستقل عن الدولة، كما أنه لم يذكر الجماعات الإقليمية للدولة و مدى استقلاليتها حيث اكتفى فقط باعتبار المجالس الشعبية المنتخبة القوى الإجتماعية للثورة .

(1) أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 130 .

(2) ملف البلدية، مجلة مجلس الأمة، عدد47، جوان2011، ص35 .

(3) المادة 9 من دستور 1963، الصادر في 10/09/1963، جريدة رسمية رقم 64 لسنة 1963.

(4) المادة 07 من الأمر 97/76 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976 المتضمن دستور 1976، جريدة الرسمية العدد94، سنة 1976، ص 1294 .

أما التعديل الدستوري لعام 1989⁽¹⁾ فقد نص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية معتبرا البلدية الجماعة القاعدية. في حين نصت المادة 16 على أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

في حين دستور 1996 و الذي عرف تعديلا جزئيا مقارنة بدستور 1989 فقد أبقى على نفس النظرة السابقة فيما يخص الجماعات المحلية، حيث اعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية⁽²⁾.

و الملاحظة التي يمكن أن نختم بها هذه النقطة أنه رغم التحول العميق في النظام السياسي الجزائري بين دستوري 1963 و 1976 من جهة ودستوري 1989 و 1996 الحاملين للتحول في إيديولوجية الدولة من جهة أخرى، إلا أنه لا نلمس آثار هذا التحول من خلال المعالجة الدستورية لاستقلالية المجالس المنتخبة. ما عدا فيما يتعلق باسم هذا النظام بذكر عبارة الجماعة الإقليمية أو الإدارة المحلية بدل المجموعة الإدارية التي استعملت أول مرة في دستور 1963.

الفرع الثاني :

المعالجة التشريعية

بالمقارنة مع المعالجة الدستورية لمسألة استقلالية الجماعات المحلية، فإن المعالجة التشريعية قد حددت و بصفة مفصلة مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في أدائها لمهامها المنوط بها و كذا في اتخاذ قراراتها.

و قد أعلنت عن هذا الإستقلال نصوص الإدارة المحلية سواء الموثيق أو القوانين.

⁽¹⁾ مرسوم رئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28 فيفري 1989، المتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 09 سنة 1989، ص 237.

⁽²⁾ المواد 14، 15، 16 دستور 1996 .

أولاً: في المواثيق

لقد تضمن كل من ميثاق الولاية و ميثاق البلدية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية و كذا بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية.

فقد نص **ميثاق البلدية** على أن الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، و دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ المقررات أو في تعديلها، و يجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها قانوناً بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية⁽¹⁾.

من خلال المادة السالفة الذكر يتبين أن المشرع الجزائري في تلك الفترة قد كان مقتنعاً أتم الإقتناع بأنه من الضروري أن تمنح البلدية استقلاليتها لجعلها حرة في اختيار القرارات التي تراها مناسبة لإقليمها، دون ضغط من السلطة المركزية عن طريق الرقابة سواء كانت هذه الرقابة قبلية، أو بعد اتخاذها لقراراتها. في حين تحدثت ذات المادة عن الرقابة المسموح بها قانوناً و التي لا بد أن تتوافق مع مفهوم و أركان اللامركزية فلا تتعدها.

في حين نص **ميثاق الولاية** في مقدمته على أن تجديد المؤسسة البلدية التي هي الجماعة اللامركزية الأولى في الأمة ليس هو المراد الوحيد و الهدف النهائي الذي تصبو إليه الدولة، و إنما لا بد من العمل على تشييد و تنظيم محور الإتصال بين الأمة و البلدية و هو "الولاية"⁽²⁾.

وقد اعتبر الميثاق الولاية جماعة لا مركزية، تتمتع بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مهمتها الخاصة، فهي جماعة من المواطنين المرتبطين بجماعة المصالح التي يجرى تسييرها من قبل المنتخبين فالتطبيق الفعلي للديموقراطية -حسب الميثاق -ينجر عنه تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية والمختارين عن طريق الإقتراع العام.

إن مبدأ اختيار الممثلين ووجود هذه الهيئة المنتخبة لدال على الديموقراطية و على الإعتماد عليها في اختيار الممثلين، فوجود جماعة محلية منتخبة يعني اعتماد الولاية كجماعة

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 45 .

(2) ميثاق الولاية، المؤرخ في 1969/05/23، الجريدة الرسمية العدد 44، سنة 1969، ص 510.

لامركزية مثلها مثل البلدية، و ما ينجر عن ذلك أن المجلس الشعبي المحلي يتخذ ما يراه صالحا من قرارات و تدابير ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها⁽¹⁾.

ثانيا: في القوانين

بالقاء نظرة كرونولوجية للإستقلالية في القوانين المنظمة للإدارة المحلية فإننا نستلها بقانون البلدية 67-24⁽²⁾ و قانون الولاية 69-38 اللذان جاء في ظل النظام الاشتراكي، حيث اعتبرت البلدية في ديباجة القانون 67-24 حجر الزاوية بالنسبة للدولة، فهي الخلية الأساسية في تنظيم البلاد كونها الأقرب للمواطن، إذ منح لها الإختصاص المطلق في جميع الميادين لتحقيق أكثر فاعلية ممكنة مسيرة في ذلك بمقتضى الديمقراطية و الإنتخاب. و نلمس هذا الأمر من خلال إحداث مجلس مداولة منتخب -المجلس الشعبي البلدي- يقوم بالمداولة و تحمل المسؤوليات و ممارسة الإختصاصات الموكلة له بموجب القانون.

في حين تحدثت المادة الأولى من قانون الولاية 69-38 عن الإستقلال المالي فقط، و لكنها في ذات المادة تحدثت عن الشخصية المعنوية للولاية و ما ينجر عن ذلك من اكتسابها لاستقلالية عن الدولة، ولعل منح المجلس الشعبي الولائي السلطة الكاملة لاتخاذ القرارات الضرورية لتصرف الشؤون المحلية أكبر دليل على الإعتراف لهذه التشكيلة المنتخبة باستقلاليتها في صنع القرار في المسائل التي تخص الولاية⁽³⁾.

(1) ميثاق الولاية، مرجع سابق، ص 516.

(2) الأمر 24/67 المؤرخ في 7 شوال 1382 الموافق ل 18/01/1967، متضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06، سنة 1967.

(3) المادة 63 و ما يليها من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/05/1969، يتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية رقم 44 ، لسنة 1969، ص 525.

و بالعودة إلى قانون البلدية 90-08⁽¹⁾ و قانون الولاية 90-09⁽²⁾ فنجدهما قد تحدثا عن الإستقلالية لما كانا بصدد تعريف كل من الولاية و البلدية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي.

وما يلاحظ من نص هذين القانونين أنهما قد وسعا من صلاحيات واختصاصات المجالس المنتخبة، ولعلنا نلمس الإستقلالية التي تتمتع بها هذه الأخيرة من خلال السلطة الممنوحة لها في اتخاذ القرارات التي تهم الشأن المحلي⁽³⁾. فالملاحظ أن قانون 90-08 قد جاء بتشخيص قانوني جديد ومغاير للتشخيص الوارد في قانون 67-24 حيث ورد في المادة الأولى منه أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي . كما أنه جاء مجسدا للنظام الديمقراطي التعددي الذي نص عليه دستور 1989، حيث جاء بالنص على القوائم الإنتخابية وبالتالي استبعاد التعيين الذي يعتبر انعكاسا للتبعية عكس الانتخاب الدال على الإستقلالية .

أما فيما يخص قانون البلدية 10/11 والولاية 07/12 الجديدين فقد حذا نفس الحذو بالنسبة للإعلان عن الإستقلالية، حيث تظهر من خلال الصلاحيات فقط، إذ نجد المشرع قد منح للبلدية بموجب المادة الأولى الشخصية المعنوية وما ينجر عن ذلك من استقلال إداري وكذا ذمة مالية مستقلة معتبرا إياها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، والقاعدة الإقليمية اللامركزية. أما فيما يخص الإستقلالية الإدارية فقد نلمسها من خلال دراسة الصلاحيات الممنوحة للبلدية، كما يمكن استشفافها من خلال نص المادة الرابعة (04) من ذات القانون حينما نصت على أن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون .والأمر سيان بالنسبة للولاية حيث منح المشرع الشخصية المعنوية والإستقلال المالي بموجب المادة الأولى

⁽¹⁾ قانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07/04/1990، المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990، ص 488 .

⁽²⁾ قانون رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07/04/1990، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990، ص 504 .

⁽³⁾ حيث نصت المادة 85 قانون 90-08 المتعلق بالبلدية على : "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية " ،والمادة 55 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية على : "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة " .

منه، أما فيما يخص الإستقلال الإداري فيفهم من خلال الصلاحيات الممنوحة للولاية باعتبارها هي كذلك جماعة إقليمية للدولة، والدائرة الإدارية غير الممركزة لها، حيث نصت المادة الأولى دائما في فقرتها الخامسة أن الولاية تتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها قانونا .

وعليه يمكن حصر أهم مظاهر الإستقلال القانونية فيما يلي :⁽¹⁾

- تملك الهيئات المحلية حق المبادرة، فهي تعمل بداءة ولسلطة الوصاية التصديق على أعمالها سواء صراحة أو ضمنا . وسنتولى دراسة هذه النقطة لاحقا في الفصل الثاني .
- ليس لسلطة الوصاية حق توجيه الأوامر والتعليمات السابقة عن العمل، إذ أن الأصل العام هو استقلالية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لها، و يرى حسن عواضة: "أنه لا يمكن للإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية و تمس جوهر اللامركزية نفسه". كما لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل قرارات الهيئات المحلية⁽²⁾.

وإذا قلنا باستقلالية الجماعات المحلية فهذا ينجر عنه إمكانية اعتراض هذه الأخيرة على تصرفات السلطة الوصية في مواجهتها . حيث أعطي للمجلس الشعبي البلدي مثلا عن طريق القانون حق اللجوء إلى القضاء ضد كل قرار يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة حيث نصت على ذلك المادة 61 قانون البلدية : " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة".

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 45 .

⁽²⁾ محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية، المفهوم و الفلسفة و الأهداف، الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003، ص 11.

المطلب الثاني:

مواطن استقلالية المجالس المحلية

من خلال المعالجة الدستورية والمعالجة التشريعية لمسألة الإستقلالية بالنسبة للجماعات المحلية تبيننا لنا مظاهر استقلالية هذه الأخيرة، وقد كنا أشرنا إلى أن المشرع وباستثناء دستور 1963 لم ينص صراحة على الإستقلالية ولكن يمكن استنتاجها في مجموعة من المواطن الدالة عليها، سواء من خلال وسيلة إنشائها، أو تنظيم وسير أعمالها، أو حتى من خلال المظاهر المتعلقة بمباشرة صلاحياتها .

الفرع الأول:

الإستقلالية في تنظيم وتسيير أعمال المجالس المنتخبة

إن الجماعات الإقليمية باعتبارها هيئات لامركزية تابعة للدولة ووسيلة للتعبير الديمقراطي على المستوى المحلي فقد ضمن المشرع استقلاليتها من خلال تنظيم المجالس المحلية وتسييرها .

أولاً: تنظيم المجالس المحلية المنتخبة

قبل الخوض في الحديث عن طريقة تنظيم المجالس المحلية لابد من التطرق أولاً إلى وسيلة إنشاء الجماعات الإقليمية.

1- وسيلة إنشاء الجماعات المحلية :

تنشأ الجماعات الإقليمية - البلدية والولاية - بموجب قانون صادر من البرلمان وفق التنظيم الإقليمي للبلاد، أي أنه لا يتم إنشاء بلدية أو ولاية أو أكثر وفق رغبة السكان المحليين إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة و الذي تتكفل به الهيئة التشريعية⁽¹⁾، وقد شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء الجماعات المحلية منذ الإستقلال أولها سنة

(1) المادة 122 فقرة 10 من دستور 1996.

1974 بموجب الأمر الصادر في 1974/07/02⁽¹⁾ الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية، و آخرها سنة 1984 الذي أنشأ 48 ولاية و 1540 بلدية وهي البلديات الحالية.⁽²⁾

ولم ينص المشرع على أية آلية أو وسيلة أخرى لإنشاء الجماعات المحلية بخلاف بعض التشريعات المقارنة مثل القانون الأردني الذي يسمح للسكان المحليين بإبداء رغبتهم في إنشاء بلدية جديدة أو انضمام بلديتين أو أكثر في بلدية واحدة بأن ترسل طلبها إلى المحافظ (سلطة الوصاية) و الذي بدوره يحيلها إلى وزير البلديات الذي يطرح الأمر على مجلس الوزراء لإبداء رأيه بعد تشكيل لجنة لدراسة هذا الطلب.⁽³⁾

أما المشرع الجزائري فلم ينص على إمكانية إنشاء جماعة محلية اعتمادا على رغبة السكان المحليين، حتى في حالات ضم البلديات أو تعديل حدودها حيث يفهم من المواد 06 و 07 من قانون البلدية أنه ليس بإمكان السكان المبادرة بذلك.

إن اعتماد القانون كوسيلة لإنشاء البلدية يعتبر مانعا من استعمال هذه الوسيلة بيد السلطة المركزية لاستعمالها في صالحها على حساب المجتمع المحلي لكنها رغم ذلك تبدو وسيلة قاصرة عن استيعاب متطلبات السكان المحليين و ضمان التقسيم الجهوي العادل بين المناطق و هي إحدى الإختلالات الهيكلية التي تعيق تفعيل دور الجماعات المحلية في إدارة التنمية المحلية وفي خلق ديناميكية وتنمية متوازنة، حيث يلاحظ مثلا أن معظم بلديات الشمال في المدن الكبرى تعاني من صغر حجمها مقارنة بعدد سكانها الذي صعب من إيجاد المساحة اللازمة للتوسع في المشاريع التنموية و بلديات الجنوب تعاني من ضعف إمكانياتها المالية رغم شساعة أراضيها التي يصعب التحكم فيها، مما ضاعف من عملية الزحف نحو البلديات و الولايات الكبرى على حساب البلديات و المدن الصغرى.

(1) الأمر 69/74 المؤرخ في 12 جمادى 1394 الموافق ل 1974/07/02، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 1974، ص 751 .

(2) قانون رقم 09/84 المؤرخ في 2 جمادى الأولى 1404 الموافق ل 1984/02/04، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية العدد 06 لسنة 1984، ص 139 .

(3) محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط 01، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2009، ص 149.

2- تشكيل المجالس المحلية :

تعتبر المجالس المحلية المنتخبة الهيكل السيادي على مستوى الجماعات المحلية (المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية، و المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية) و الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونهم و رعاية مصالحهم.

حيث جاء في المادة 103 من قانون 10-11 ما تضمنته المادة 14 و 16 من الدستور المذكورتين سابقا، حين نصت المادة 103 على مايلي : " يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " .

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم و تركيتهم من قبل سكان الولاية، لمدة خمس سنوات بطريق الإقتراع النسبي على القائمة بالإقتراع العام السري⁽¹⁾ ، و تعتبر مدة النيابة في المجلس مقبولة منطقيا، فليست بالمدة القصيرة التي تؤدي إلى عدم استقرار المؤسسات وإرهاق جهة الإدارة من حيث تنظيم الإنتخابات مما يؤدي إلى إرهاق المنتخبين وبعث الملل في نفوسهم، هذا فضلا عن الجانب المادي الذي يكبد الدولة نفقات أخرى جديدة، كما أن هذه المدة ليست طويلة بالشكل الذي ينجم عنه حرمان بعض الأطراف و الشرائح من تسيير وإدارة الشؤون المحلية، فهي مدة مناسبة تضمن التداول على السلطة، كما تكفل التأهيل المناسب للمنتخبين لأن المجالس المحلية تدريبهم على ممارسة الأعمال العامة من خلال ما يعرض على المجلس من قضايا وملفات تهم الإقليم في ميادين متعددة. و نجد أنه نفس ما تضمنه قانون الإنتخابات القديم 97-07⁽²⁾، حيث احتفظ بذات المدة النيابية وكذا بطريق الإنتخاب لاختيار أعضاء المجالس المحلية .

(1) المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 يناير 2012 ،

يتعلق بنظام الإنتخابات، جريدة رسمية العدد الأول سنة 2012 ، ص 17 .

(2) الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 /03/ 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، جريدة رسمية رقم 49، سنة 1997، معدل و متمم بالقانون 08/07، المؤرخ في 28 /07/ 2007 .

و يختلف عدد أعضاء هذه المجالس حسب عدد السكان، فطبقا للمادة 82 قانون الانتخابات فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون على الشكل التالي :

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها عن 1250000 نسمة.

أما المجلس الشعبي البلدي فإن عدد أعضائه يتراوح ما بين 13 و 43 منتخب بلدي حسب عدد سكان البلدية، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب عدد سكان البلديات وفقا لما يلي:⁽¹⁾

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة .
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة .
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة .
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة .
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة .
- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها عن 200001 نسمة أو يفوق .

وعليه نرى اعتماد المشرع الجزائري على أسلوب الإنتخاب فقط في اختيار أعضاء المجالس المحلية باعتبار المجلس هو مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون الإقليمية، و الوسيلة التي تمكنه من اختيار العناصر التي يراها الأحسن و الأكفأ في تسيير شؤونه و كذا مراقبة أعمال السلطات العمومية. خاصة و أن قانون البلدية الجديد ينص على أن البلدية هي الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوارحي⁽²⁾.

(1) المادة 79 قانون الانتخابات .

(2) المادة 11 من القانون البلدية.

يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وذلك حسب نص المادة 65 من قانون البلدية، وفي حال تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح أو المرشحة الأصغر سنا، ونجد أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يختار بنفس الطريقة مع اشتراط الأغلبية المطلقة سواء بالنسبة للقائمة التي اختير منها وحتى بالنسبة للأصوات التي تحصل عليها⁽¹⁾. ويقوم الرئيس فيما بعد باختيار مساعد أو أكثر (06 نواب على الأكثر) من بين الأعضاء، ولرئيس المجلس الولائي/البلدي بعض المهام من بينها إدارة الاجتماعات...، ولكن التساؤل هنا بخصوص عدم النص على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية في حين نجد ما يقابله في قانون البلدية ما ينص على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ثانيا: سير عمل المجالس المحلية

لتسير المجالس المحلية أعمالها تعقد عدة دورات، تجري خلالها مداورات، كما تشكل لجان متخصصة .

1- الدورات: إن المجالس الشعبية البلدية /الولائية تعقد دورات عادية، كما يمكن أن تجتمع -حسب القانون- في دورات غير عادية (استثنائية).

أ- الدورات العادية : يعقد المجلس الشعبي البلدي ست (06) دورات في السنة، أي بمعدل دورة كل شهرين على ألا تتعدى مدة كل دورة خمسة (05) أيام، بعدما كان في ظل القانون 08/90 يعقد أربع (04) دورات في السنة أي دورة كل ثلاثة أشهر، وعليه فإن المشرع قد رفع عدد الدورات وقلص في المدة بينها و هذا لوقوف المجلس على الأمور المحلية في كل مرة، في حين نجده قد ترك عدد الدورات نفسها بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي الذي يعقد أربع (04) دورات عادية في السنة ومدة كل منها خمسة عشر يوما، وتتعد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر.⁽²⁾

(1) انظر المادة 59 قانون الولاية .

(2) المادة 14 قانون الولاية .

ب- الدورات غير العادية : يمكن للمجلس البلدي/ الولايتي أن ينعقد في دورة استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية أو الولاية وذلك إما بطلب من رئيس المجلس أو ثلثي (3/2) الأعضاء بالنسبة للبلدية، أو ثلثه (3/1) بالنسبة للولاية، أو بطلب من الوالي⁽¹⁾. هذا ويجتمع المجلس بقوة القانون في حال ظروف استثنائية أو وجود كارثة.

ولصحة عقد الدورة يشترط القانون حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين وفي حال عدم اجتماع المجلس بعد الاجتماع الأول لعدم اكتمال النصاب تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.⁽²⁾

وتوزع الإستدعاءات بغرض عقد الاجتماعات وذلك من طرف رئيس المجلس المحلي، ويتم تدوينها بسجل المداولات الخاصة بالمجلس، حيث ترسل الإستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى مقر إقامة الأعضاء مقابل وصل استلام عشرة أيام كاملة قبل الاجتماع.⁽³⁾

قد نلمس الإستقلالية هنا فيما يخص الجانب المتعلق بطلب أعضاء المجالس المحلية عقد اجتماع استثنائي لدراسة المواضيع التي تهم الشأن المحلي، فتبدو الإستقلالية من خلال السلطة التقديرية للمجالس المحلية في تقرير ضرورة عقد الاجتماع من عدمه، ولكن التساؤل الذي قد يطرح هنا حول طلب الوالي عقد الاجتماع فالأصل أن تقدير الأمور المحلية هو من صميم اختصاص أعضاء المجالس المنتخبة.

2- المداولات : ⁽⁴⁾

يجري المجلس المحلي أشغاله باللغة العربية، وتحرر المحاضر بنفس اللغة ويتداول كل مجلس الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حال تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس. تسجل هذه المداولات في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة إقليميا ويوقعه جميع

(1) المادة 17 قانون البلدية، المادة 15 قانون الولاية .

(2) المادة 23 قانون البلدية، المادة 19 قانون الولاية .

(3) المادة 21 قانون البلدية، المادة 16 و 17 قانون الولاية.

(4) انظر المواد من 52-61 قانون البلدية، والمواد من 51-57 قانون الولاية .

المنتخبين الحاضرين، ويودع ملخص عن المداولات إلى الوالي في أجل ثمانية (08) أيام مقابل وصل بالإستلام .

وبالرجوع إلى قانوني الإدارة المحلية نجد أن المشرع قد وضع تقسيما رباعيا للمداولات، مداولة تنفذ ضمنا، وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة، وأخرى باطلة بطلانا مطلقا، والرابعة باطلة بطلانا نسبيا.

3- اللجان : خول القانون للمجلس الشعبي المحلي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الشأن المحلي سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة، حيث لا يمكن للمجلس المحلي بالتعدد المذكور سابقا أن يمارس عمله كتلة واحدة فيتولى جميع الأعضاء دراسة كل الملفات والمسائل المعروضة على المجلس لأن هذه الوسيلة ستؤدي إلى الإبطاء في أعمال المجلس، فمنهجية العمل تفرض عرض الملف أو الموضوع أولا على لجنة تتولى مهمة دراسته دراسة مستفيضة ثم تعد تقريرها بشأنه ليعرض على المجلس لمناقشته والمصادقة عليه، أي أن عمل اللجان هو عمل تحضيرى .

وتنشأ اللجان عن طريق مداولات المجلس بناء على اقتراح من رئيس المجلس أو الأغلبية المطلقة للأعضاء، وقد أوجب المشرع عند تشكيل اللجان مراعاة التركيبة السياسية للمجلس، وقد أجاز المشرع للجان الولائية الإستعانة بخبرات خارجية وذلك لأن اللجنة قد تواجه مسائل تقنية لا يعلمها إلا من كان متخصصا⁽¹⁾. وهو نفس ما تضمنه كل من ميثاق البلدية والولاية حينما أقر ميثاق البلدية بوجود أن تتضمن كل لجنة جميع المثقفين الأكفاء في ميدان اختصاصها مع تركيزه على اعتبارات الكفاءة الإدارية و الديمقراطية، أما ميثاق الولاية فقد نص على ضرورة أن تكون اللجان مفتوحة ضمن نفس الشروط لكل المواطنين الذين يمكن أن يدعوا للمساهمة في الأشغال نظرا لكفاءتهم إلى جانب أعضاء المجلس⁽²⁾ .

(1) أنظر المادة 32 قانون البلدية، والمواد 33 - 34 قانون الولاية .

(2) ميثاق الولاية، مرجع سابق، ص515.

وتتقسم اللجان إلى قسمان : لجان دائمة ولجان مؤقتة

أ - اللجان الدائمة : ينشأ المجلس من بين أعضائه لجان دائمة لدراسة المسائل التي تهمه محليا، حيث نصت المادة 31 قانون البلدية على مجال اختصاص اللجان الدائمة البلدية وهي كالتالي :

- الإقتصاد، المالية والإستثمار .
- الصحة، النظافة وحماية البيئة .
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب .

أما مجالات اختصاص اللجان الدائمة الولائية فنجدها أكثر اتساعا عن اللجان البلدية نظرا لاتساع مسؤوليات واختصاصات الولاية، وهي حسب المادة 38 قانون الولاية كالتالي :

- التربية والتعليم العالي والتكوين .
- الإقتصاد والمالية .
- الصحة والنظافة وحماية البيئة .
- الإتصال وتكنولوجيات الإعلام .
- تهيئة الإقليم والنقل .
- التعمير والسكن .
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة .
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب .
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل .

ب - اللجان المؤقتة : خول القانون للمجلس إنشاء لجان مؤقتة من بين أعضائه تتولى القيام بمهام يحددها المجلس وتهم الشأن المحلي بشكل عاجل كوجود حالة طارئة، وتتشكل هذه اللجان بناء على طلب من الرئيس، وتختص كل لجنة بدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصاتها

وتقدم نتائج أعمالها لرئيس المجلس، ويعتبر عمل هذه اللجان استشاريا تحضيريا وذو طبيعة فنية، إذ تنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشأت من أجله. (1)

واضح مما سبق اعتماد المشرع الجزائري في تنظيمه لقانون الإدارة المحلية على أسلوب الانتخاب بصفة كلية في البلدية بحيث ينتخب كل من الجهاز التداولي و الجهاز التنفيذي، في حين اكتفى في قانون الولاية بانتخاب جهاز تداولي أما الجهاز التنفيذي فيعين من السلطة الوصية .

الفرع الثاني:

الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة

تدرج صلاحيات الجماعات المحلية ضمن الإختصاصات المحلية التي تتميز عن الإختصاصات المركزية، حيث يحدد حجم هذه الإختصاصات مدى استقلالية الجهات المحلية عن السلطة المركزية.

وتتمتع الجماعات المحلية في الجزائر بصلاحيات واسعة تمس جميع المجالات ضمن الإطار المحلي إلا ما استثنى منه بنص، وقد اتبع المشرع في ذلك الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على إطلاق حرية المجالس المحلية في ممارسة الصلاحيات في حدود المجالات المستثناة بنص قانوني، فالمجالس المحلية كقاعدة عامة مسؤولة عن إدارة كافة الشؤون المحلية دون الحاجة إلى التحديد الدقيق لهذه الصلاحيات بموجب القانون، كما أن القانون هو الأداة الوحيدة لمنح أو سحب الصلاحيات من المجالس المحلية فأطلاق الصلاحيات وتوسيعها على كافة المجالات يعد من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية في تدبير أمورها المحلية .

لا بد لنا في هذا الإطار من التمييز بين كل من الإختصاصات الممنوحة للمجالس المنتخبة الولائية و البلدية، ولا بد من الإشارة هنا إلى أن المشرع الجزائري قد جعل من اختصاص الجماعات المحلية مطلقا، حيث يعترف لها بحق التدخل في كل الشؤون المتعلقة بالإقليم بوجه عام إلا ما استثنى بنص قانوني على أساس أنها الأدرى بحاجياتها و بأولويات الإقليم .

(1) المواد 33 و34 قانون البلدية، المواد 34 و35 قانون الولاية .

أولاً: الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة الولائية⁽¹⁾

تقوم الولاية بوظائف متعددة ومختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها، ولقد نصت المادة 76 قانون الولاية على: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة . ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية..." فالظاهر أن المشرع متأثر بنظام إطلاق الإختصاص للمجلس الشعبي الولائي قصد تمكينه من التدخل في كافة شؤون الولاية، ومع ذلك نجد أنه قد رسم الخطوط الأساسية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميادين المختلفة (في المجال الاقتصادي والفلاحي والمالي، في المجال الإجتماعي، في المجال الثقافي والسياحي، في مجال التهيئة العمراني والتجهيز والهياكل الأساسية) ونذكر من بين صلاحياته ما يلي :

1- اختصاصات في المجال الإقتصادي و الفلاحي: يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية:

- يناقش مخطط التنمية للولاية في المجال الإقتصادي ويبيدي اقتراحاته بشأنه، حيث يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الإقتصادية و الإجتماعية للولاية .
- يقوم بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط .
- تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الإقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الإقتصادية .
- يعمل المجلس على تطوير الري ومساعدة البلديات تقنيا وماليا في هذا المجال، كما يناط به اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات، الجفاف، ويعمل على إنجاز أشغال التهيئة وتطهير مجاري المياه، ويبادر بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية والحيوانية وتشجيع التدابير اللازمة للوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية .

⁽¹⁾ أنظر المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية.

2- اختصاصات في مجال التنمية الإجتماعية :

للتنمية الإجتماعية دور كبير في تقدم المجتمع وعليه تم إدراج هذا الإختصاص ضمن اختصاصات المجالس الولائية حتى يستفيد سكان الإقليم منها، فمن حق المجلس القيام بانجاز المؤسسات والهيكل الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلدية، كما يساهم بالتنسيق مع المجالس البلدية في كل الأنشطة الإجتماعية الهادفة إلى مساعدة الطفولة وذوي الإحتياجات الخاصة والمعوزين، والتكفل بالمرضى والمتشردين .

- يعمل المجلس كذلك على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان من خلال مساهمته في إنجاز برامج السكن والمساهمة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية، كما يشارك في برنامج القضاء على السكن الهش. ودون إهمال لفئة الشباب نجد تشجيع المجلس ومساهمته في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الإقتصاديين .

3- اختصاصات في مجال الثقافة والسياحة :

في مجال الثقافة نجد مساهمة المجلس الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية، كما نجد مساهمته من خلال تقديم مساعدته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب، كما يقوم بمهمة ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات .

وبما أن الدولة الحديثة تعتمد على السياحة كمصدر هام لتنمية مدخولها وتقوية اقتصادها لما تجلبه من عملات أجنبية لذلك لم يغفل المشرع أهمية المرافق المعنية بالإدارة السياحية⁽¹⁾، فنجد اضطلاع المجلس بازدهار السياحة بالولاية من خلال السهر على حماية القدرات السياحية للولاية وتأمينها وتشجيع كل استثمار متعلق بذلك .

(1) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010،

4- اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز :

- يباشر المجلس الشعبي الولائي تحت هذا العنوان العديد من الصلاحيات منها ما يلي :
- المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط والمعايير المعمول بها والقيام بكافة الأعمال والإجراءات التي من شأنها فك العزلة عن الأرياف وتنميتها .
- يبادر بالإتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الإستثمارات .

5- اختصاصات في المجال المالي : يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية وتقدم الميزانية بعد ذلك للسلطات المختصة للمصادقة عليها، ويصوت على ميزانية الولاية بابا بابا، كما نجده في الجانب المالي يبت في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية، كما منحه القانون إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر (1).

ونلاحظ هنا ومن خلال ما سبق ذكره اتساع في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي إذا ما قورن بما كان عليه في ظل قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية القديم، وهذا الإتساع يعكس توسع اهتمامات الدولة الحديثة لتلبية متطلبات واحتياجات السكان التي باتت في تزايد مستمر .

ثانيا : الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة البلدية (2)

بحكم علاقتها المباشرة مع المواطنين و ارتباطهم بها، و تمثيلها للدولة على المستوى القاعدي فإن البلدية ملزمة بالتكفل ببعض الأمور و ترك أخرى لجهات أخرى، فالبلدية مطالبة الآن بأن تصبح هيئة تنظيم و ترتيب و رقابة من أجل تحقيق الإنجازات التي تهم المواطن بالدرجة الأولى و تدفع حركية الإقليم وتنميته من جهة أخرى .

بالرجوع لنصوص القانون نلاحظ ممارسة المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم في كل من المجال المالي، المجال الإقتصادي، المجال

(1) المادة 145 قانون الولاية .

(2) أنظر المواد من 103 الى 124 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية .

الإجتماعي، التهيئة العمرانية...حيث نجده يتولى رسم النسيج العمراني مع احترام النصوص القانونية العقارية خاصة ما تعلق بالأملك العقارية⁽¹⁾، كما أوكل للبلدية كل الصلاحيات سواء الإقتصادية، الإجتماعية، أو الثقافية المتعلقة بالتنمية المحلية .

وعموما تتدخل البلدية بواسطة الصلاحيات المخولة لها قانونا في مجالات عديدة نذكر منها:

1-اختصاصات في المجال الإقتصادي :

يقوم المجلس الشعبي البلدي بالمبادرة بكل عمل من شأنه تشجيع الإستثمار و تطوير و ازدهار النشاطات الإقتصادية التي تتماشى و طاقات البلدية و مخططها التنموي، حيث أن للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يهدف إلى تنظيم تنمية الأعمال التجارية و المهنية و الخدمات و تسهر زيادة على ذلك على توفير احتياجات السكان، ففي هذا الإطار مثلا نجدها تنظم و تراقب الأعمال التجارية في الأسواق البلدية لاسيما بتخصيص أماكنها و مراقبة تطبيق الأسعار القانونية.

أما في ميدان السياحة فتساهم في إطار صلاحياتها بتحديد مناطق التوسع السياحي لاسيما تخصيص الأراضي و استصلاحها و بعبارة أخرى اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية و تشجيع المتعاملين المعنيين بالقطاع، وموازية لذلك تقوم بأي عمل يستهدف تسهيل وسائل النقل في المناطق الجغرافية التابعة لها بحيث تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية، وهذا من شأنه تطوير السياحة و حتى الصناعة المحلية .

(1) أنظر القانون 25/90 المؤرخ في أول جمادى الأول عام 1411 الموافق ل 18/11/1990، يتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد 49، سنة 1990، المعدل بالأمر 25/95 المؤرخ في 25/09/1995، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 1995 .

2- اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز :

يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية بما يتماشى والنصوص التنظيمية السائدة، خاصة المتعلقة بتشريعات العقارات. وبناء على ذلك أقر المشرع بضرورة ممارسة البلدية الرقابة الدائمة للتأكد من أن عمليات البناء مطابقة للمعايير العقارية و احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

كما تساهم البلدية في حماية الأملاك العقارية الثقافية والمحافظة عليها و الحفاظ على الإنسجام الهندسي للجماعات السكنية. كما يعود على البلدية المحافظة على النظافة العمومية و صيانة الطرق و معالجة المياه القذرة و توزيع المياه الصالحة للشرب، وكذا مكافحة الأمراض المعدية .

3 - اختصاصات في المجال الإجتماعي و الثقافي :

لقد خول للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة باتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة وتقديم يد المساعدة لها، كما عليها إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي وفق المعايير الوطنية وتشجيع النقل المدرسي، كما للبلدية وفي إطار الإمكانيات المتوفرة لها اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية الطفولة الصغرى والرياض و تقديم المساعدة للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة، وكذا المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وتشجيع الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والصحة .

4- اختصاصات في المجال المالي :⁽¹⁾

يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة على ميزانيات البلدية التي تتم سنويا سواء كانت الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر التي تسبق سنة تطبيقها، أو الميزانية الإضافية التي يصادق عليها قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها، وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية بابا بابا ومادة مادة. وفي حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يعيدها خلال 15

⁽¹⁾ انظر المواد من 180 - 188 قانون البلدية .

يوما من تاريخ استلامها ثم طرحها من جديد للمداولة وإذا صوت على الميزانية مجددا دون موازنة تضبط من الوالي تلقائيا .

ومن خلال ما سبق عرضه يمكن أن نخلص بالقول أن المشرع قد اتبع عند تحديده لاختصاصات المجلس طريقة تركز على وضع الإطار العام، مع ترك تحديد الدقيق لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب المراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية، حيث يحيلنا قانون البلدية كل مرة للتنظيم.

ونجد بأن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد- في معظمها- إلتزامات واجبة التنفيذ، ذلك بأن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية، أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة وهذا ما قد يعكس الدور المحتشم للبلديات في جميع الإختصاصات على أرض الواقع .

كما نلاحظ من خلال دراسة اختصاصات كل من المجالس الشعبية البلدية أو الولائية تتناولها كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، وذلك كونها الأقرب إلى حل كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها وهذا ما كرسته المواثيق حينما نصت على أنه ينبغي للمركزية أن تخول للبلديات والولايات جميع الإختصاصات في جميع الميادين دون استثناء للنظر في كل المشاكل ذات الصبغة المحلية والجهوية التي بإمكانها حلها. ونجد أن الجماعات المحلية تتمتع بحرية كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكانياتها⁽¹⁾، ويبقى دور السلطة الوصية مقتصرًا على الرقابة البعدية والمتعلق بالمشروعية لا بالملائمة.

كما يمكن استنتاج مظاهر الإستقلال بالنسبة للمجالس المنتخبة من خلال التدخل الإرادي للمجلس الشعبي، وكون المجلس المنتخب مسؤول عن مداولاته حتى وإن كانت خاضعة لمصادقة جهة إدارية أخرى .

(1) نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون البلدية والولاية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11 عدد 02، 2001، ص 09 .

فكما رأينا أن المجلس المنتخب كأصل عام يجتمع في دورات عادية أو استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك، فالأصل أن المجلس يتدخل كلما دعت الحاجة لذلك دون انتظار إذن من سلطة الوصاية. غير أن قانون البلدية مثلا قد نص على إمكانية دعوة الوالي للمجلس للإنعقاد، ولم ينص القانون بعد ذلك على آثار هذه الدعوة هل تستلزم حضور الوالي أو من يمثله للإجتماع، أم يمنع ذلك بحكم تداخل الصلاحيات، وأن المداولة التي يشارك فيها الوالي تصبح مشوبة بعيب شكلي .

المبحث الثاني :

جوانب استقلالية الإدارة المحلية

إن الإستقلال القانوني للهيئات المحلية يمثل جوهر الإختلاف بين اللامركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري، و الذي يبقى مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية باعتباره يمثل الصورة القديمة و البدائية للمركزية، فإذا كان عدم التركيز يستند إلى فكرة التفويض في الإختصاص نظرا لارتباط المفوض(الوزير مثلا) بالمفوض إليه(ممثل في الإقليم) بعلاقة السلطة الرئاسية مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر و الطبيعة عن ذلك بنقل و تحويل السلطات و الإختصاصات إلى الهيئات و الأجهزة اللامركزية بنص القانون (1).

و يعتبر عنصر الإستقلال هدفا ووسيلة للهيئات المحلية ،فهو هدف يجب أن يتحقق ووسيلة لأن بواسطته يتحقق وجود الهيئة نفسها، كما أنه يساعدها في تحقيق الأغراض التي جاءت من أجلها.

واستقلال هذه الهيئات يتجلى في جانبين أساسيين وهما: الجانب الإداري و الجانب المالي، و سنتولى فيما يلي الحديث عن هذين الجانبين حيث نتطرق في المطلب الأول للجانب الإداري فيما نخصص المطلب الثاني للجانب المالي .

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص18.

المطلب الأول :

الجانب الإداري (أجهزة مستقلة)

سبق و قلنا بأن الإعتراف للإقليم (المدينة، البلدية...) بالشخصية المعنوية يعني قيام سلطة أو هيئة محلية تمثل الإقليم ولا تمثل الدولة أو السلطة المركزية، وتقوم برعاية المصالح المحلية التي تهم الأفراد المقيمين بهذا الإقليم. ولقد ذهب أغلب الفقه إلى ضرورة أن تكون تلك الهيئة مرتبطة بالبيئة أو الوسط المحلي، أي أن تكون هناك علاقات لصيقة بينها وبين أفراد الجماعة المحلية حتى يتحقق الغرض من قيامها.

و عنصر الإستقلال هنا يتضمن أعضاء الهيئة المحلية كما يشمل نفس الهيئة و نتناول كل منهما في الفرعين التاليين :

الفرع الأول :

استقلال أعضاء الهيئة المحلية

سبق القول أنه من الضروري انتماء الهيئة للوسط المحلي الذي تمثله، لكن هذا الإنتماء لا يكفي لوحده لتحقيق استقلال تلك الهيئة بل يتطلب الأمر أن يكون لأفراد هذا الإقليم حق اختيار ممثليهم في الهيئة التي تتولى إدارة شؤونهم و مقتضى ذلك أن يرتبط استقلال الهيئة المحلية بمسألة انتخاب أعضائها من قبل أفراد الجماعة المحلية، إذ يعتبر الانتخاب عنصرا أساسيا لتشكيل الهيئات المحلية و الذي بواسطته تكون المجالس المحلية معبرة عن الشخص المعنوي الذي يمثل الإدارة المحلية .

لكن السؤال المطروح في هذا المجال هو : هل الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لقيام الإدارة المحلية ؟ أو بصيغة أخرى هل انتخاب أعضاء المجالس المحلية هو الوسيلة الوحيدة التي تحقق استقلال الهيئة المحلية ؟

وللإجابة عن هذا التساؤل اختلف الفقه بين مؤيد و معارض، نسوق فيما يلي سند كل اتجاه .

أولاً- الاتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب

يرى أصحاب هذا الإتجاه أن الإنتخاب عنصر أساسي من عناصر الإدارة المحلية سواء كانت ولاية أو بلدية، فغياب الإنتخاب معناه تدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية مما يفقدها استقلالها ويجعلها تابعة بذلك للسلطة الوصية، فإذا كانت فلسفة المشرع قائمة على ضرورة تعميق الديمقراطية و مبادئها على المستوى المحلي و يكون هناك تعبير صادق عن المصالح المحلية فيكون تشكيل المجالس المحلية بالإنتخاب.⁽¹⁾

لا يمكن إنكار أن عنصر الإنتخاب هو تحقيق للديمقراطية وتجسيد لحق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه ، كما أنه حسب الدكتور جعفر أنس قاسم يمكن فئة المنتخبين من التدريب على العمل الإداري حيث يقول في هذا المجال : " إن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات و المهارات بالنسبة لمواطني المنطقة و تدريبهم على تحمل المسؤولية و الإهتمام بالشؤون العامة و تساهم على الإرتقاء للمهام القيادية ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة معينة".⁽²⁾

و يستند أصحاب هذا الإتجاه على مجموعة من الدعائم منها:

- الإنتخاب هو الحد الأدنى لقيام التنظيم الإداري اللامركزي، و تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي⁽³⁾، فالتنظيم اللامركزي يستهدف قيام سكان الوحدة المحلية باختيار ممثليهم، فبديهي أن يختار السكان أكفأ و أقدر الأشخاص على تفهم المتطلبات و المشاكل المحلية والعمل على حلها على اعتبار أن الأعضاء المنتخبين هم من أبناء الوحدة المحلية نفسها و ليسوا مفروضين عليها من السلطة الحاكمة.

(1) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، الطبعة 01، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، مصر، 2011، ص 39.

(2) جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دت، ص 45 .

(3) سعيد الشيوخ، التنظيم الإداري : مفهومه عناصر قيامه و مبررات تبنيه، المجلة الالكترونية للدراسات والأبحاث القانونية، ص 17. www.droitplus.net

- إذا كانت اللامركزية تطبيق للمبدأ الديمقراطي فإن هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لإختيار ممثلي الشعب، وعليه وبعبارة أخرى فإن الربط بين الديمقراطية السياسية و الإدارية يؤدي بالضرورة إلى أن يكون الانتخاب هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الهيئات المحلية على أساس أن الديمقراطية السياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، والديموقراطية الإدارية تقوم على مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم.⁽¹⁾

- يعتبر الانتخاب حسب هذا الإتجاه ضمان لاستقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطات المركزية على أساس أن التنظيم اللامركزي يمنح الهيئات المحلية قدر من الإستقلالية من أجل أدائها لمهامها، فوجود أعضاء منتخبين سيحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطا عليهم، حيث أن ولاءهم بالدرجة الأولى سيكون للمواطنين الذين انتخبوهم باعتبارهم مصدر سلطتهم بخلاف الأمر لما يكونوا معينين إذ سيكون ولاؤهم للسلطة المركزية التي قامت بتعيينهم وبالتالي سيكونوا مجرد ممثلين للحكومة شأنهم في ذلك شأن باقي الموظفين وسيكون لهذا -بلا شك- تأثير سلبي على استقلال الهيئات المحلية.⁽²⁾ وعليه فإن الأخذ بنظام الانتخاب ضرورة حتمية كون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين سيؤدي لا محالة إلى ضياع الشؤون المحلية، وبناء عليه بات واضحا تأثير الانتخاب على مدى استقلالية أجهزة الإدارة المحلية وذلك على اعتبار أن العضو المنتخب سيكون أكثر استقلالية عن العضو المعين .

ولقد تعرض هذا الإتجاه للنقد من قبل بعض الفقهاء أمثال ماسبيتول و لاروك⁽³⁾ حين أبدوا تخوفهم من هذا المبدأ على أساس أنه يهدد الوحدة السياسية للدولة، فانتخاب أعضاء الإدارة المحلية قد يحول اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية، وعليه فهم يروا بأنه وإن كانت هناك ضرورة لاختيار أعضاء الإدارة المحلية عن طريق الانتخاب فلا يجب أن يتعدى ذلك اختيار أعضاء الوحدات الصغرى كونها لا تشكل تهديدا للدولة .

⁽¹⁾ عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراة : الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، د ط، جامعة عين شمس، دت، ص30.

⁽²⁾ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص66.

⁽³⁾ Maspétiol et Laroque, Tutelle Administrative, Paris, 1930, p30

ولعل تخوف هؤلاء نابع من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة المحلية الأمر الذي يؤدي بأعضاء هذه الأخيرة إلى إساءة استعمال هذه الإمتيازات وما قد ينجر عن ذلك من مخاطر⁽¹⁾. فضلا عن ذلك ما قد ينجر عن الإلتخاب من اختيار أشخاص قد ينقصهم الوعي و الخبرة، خاصة بالنسبة للدول حديثة العهد بالإستقلال مما يسهل الضغط عليهم.

والحقيقة أن اللامركزية الإقليمية لا تشتت أن يكون أعضاؤها منتخبيين ولكن الأساس و الأهم أن يكونوا مستقلين عند أدائهم لمهامهم المحلية عن الهيئة أو السلطة المركزية، و تعزيز كل الضمانات التي من شأنها كفالة هذا الإستقلال.

وقد رد أصحاب هذه النظرة على الإنتقادات الموجهة إليها بالقول بأنه وحتى مع التسليم بعدم النضج السياسي الكافي لدى شعوب الدول النامية إلا أن ذلك لا يبرر عدم الأخذ بالإنتخاب والتضحية بالنهج الديمقراطي على المستوى المحلي إذ دلت التجارب على أن الشعوب تتعلم من نفسها ومن تجاربها حتى تصل لدرجة من الوعي السياسي⁽²⁾. أما فيما يخص الإعتقاد بأن الإنتخاب سيسفر عن اختيار أعضاء غير أكفاء وتنقصهم الخبرة لا يخلو من الصحة لكن لا يبرر استبعاد الانتخاب إذ يمكن للمشرع تعزيز المجالس المحلية بعناصر ذات كفاءة من خلال تعيين بعض الأعضاء إلى جانب الأعضاء المنتخبين، كما يمكن للمجلس الاستعانة بالخبراء و اللجان الفنية المتخصصة و في مختلف المجالات.

حيث يعترف الأستاذان ديلفوب و فيدال صراحة بأن أسلوب الإنتخاب أفضل طريقة لضمان استقلال الهيئات المحلية و إن كانا لا ينفيان صفة اللامركزية عنها إذا تم اختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين⁽³⁾.

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 111.

(2) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 69 .

(3) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص 07.

ثانيا- الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب

نظرا لكل الإنتقادات التي وجهت لمؤيدي مبدأ الإنتخاب وكل ما قيل فيه، ذهب أصحاب هذا الإتجاه للقول أنه ليس هناك ما يمنع أن يكون أعضاء المجالس المحلية معينين بشرط المحافظة على استقلالهم بتوفير جميع الضمانات التي تكفل لهم ذلك، و قد انطلق أصحاب هذا الإتجاه من التركيز على العيوب التي تتجر عن مبدأ الإنتخاب من تكوين الإدارة من أشخاص تقتصم الكفاءة و الخبرة خاصة بالنسبة للدول النامية، بل ذهبوا إلى أبعد من ذلك حيث رأى أصحاب هذا الإتجاه أنه ينبغي العدول عن مبدأ الإنتخاب للحد من ظواهره السلبية، كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال أمام تدخل السلطة المركزية في الإدارة المحلية.⁽¹⁾

تتبع هذا الأسلوب بعض الدول النامية، و بعض دول الخليج العربي لأسباب تتعلق بالكفاءة التي يحتاجها المجلس المحلي من ناحية و وعي المواطنين من ناحية أخرى، ووفق هذا الإتجاه فإن السلطة المركزية تقوم بتعيين جميع أعضاء المجلس المحلي دون أن يكون للمواطنين فرصة اختيار ممثلهم على المستوى المحلي، إذ يهدف هذا الإتجاه إلى توفير الأعضاء ذوي الخبرات الفنية و الإدارية و الذين قد لا تتاح لهم هذه الفرصة عن طريق الإنتخاب.

و قد دعم أصحاب هذا الإتجاه نظريتهم بمجموعة من الأسانيد نذكر منها :

- بالإضافة إلى أن الإنتخاب في نظام الإدارة المحلية قد يشكل تهديد لوحدة الدولة السياسية إذ يمكن لهذه الوحدات الإدارية المستقلة أن تشكل مع مرور الزمن دويلات منفصلة عن كيان الدولة، فإنه قد لا يقع أحيانا على المرشح الأكفأ لأنه في الغالب يبنى على حسابات عشائرية وأسرية غير موضوعية، حيث يختار الناخب المرشح الأقرب أو الحليف بصرف النظر عن مستواه أو كفاءته .
- إن رؤساء الهيئات المصلحية أو المرفقية معينون ومع ذلك تتمتع هذه الهيئات باستقلال مالي وإداري يجعل منها أشخاص معنوية مستقلة، وعليه يمكن أن تطبق ذات الأمر على المجالس المحلية.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 225.

- يتم اختيار أعضاء السلطة القضائية عن طريق التعيين ومع ذلك تبقى هذه الأخيرة محافظة على استقلاليتها وحيادها اللذين يضمنان ممارستها لمهامها في أحسن الظروف والأحوال.⁽¹⁾ ورغم كل ما قيل فقد عرف هذا الإتجاه هو الآخر مجموعة من الإنتقادات وذلك في الجوانب التالية:

- لا يمكن التسليم بفكرة المقارنة بين المجالس المحلية والهيئات المصلحية والقول بأن التعيين في مثل هذه الهيئات لا يؤثر على استقلالها وذلك على أساس أن هدف اللامركزية المرفقية هو إيجاد هيئات متخصصة تتولى إدارة مجالات محددة، وعليه تمنح لها الإستقلالية لتتمكن من تأدية مهامها في أحسن صورة حتى ولو تم تعيين القائمين عليها، أما هدف اللامركزية الإقليمية والتي تتجسد في المجالس المحلية هو ترسيخ النهج الديمقراطي على المستوى المحلي وعليه لابد من وسيلة الإنتخاب .
- كما لا يمكن المقارنة بين السلطة القضائية والمجالس المحلية وذلك كون عمل المجالس المحلية يختلف عن عمل القضاء الذي ينحصر في الفصل في المنازعات .

ثالثا - الأسلوب المختلط

تتبع هذه الوسيلة أكثر الدول النامية ومنها الدول العربية، وهو أسلوب يقوم على الجمع بين أسلوب الإنتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المنتخبة وبالتالي الجمع بين الخبرة والكفاءة المتمثلة فيمن تختارهم الإدارة المركزية وإشراك المواطن في اختيار ممثليه.

وبما أنه لا يمكن تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، ذهب جانب من الفقه إلى فكرة تكوين مجالس محلية تضم معينين بالإضافة إلى منتخبين مع ترجيح كفة المنتخبين بجعل الغلبة لها. وقد اختلف الفقهاء أيضا حول مسألة تعيين رئيس الهيئة أو انتخابه، فقد انقسم إلى اتجاهين ينادي الأول بضرورة تعيين رئيس الهيئة المحلية وذلك لتدارك نقص الخبرة الذي قد يعترض أعضاء المجلس المحلي، فيما يرى الإتجاه الثاني بتغليب الديمقراطية وضرورة انتخاب رؤساء

⁽¹⁾ محمد علي الخليلية، مرجع سابق، ص 67 .

المجالس المحلية والإنتخاب هنا قد يكون بشكل مباشر من قبل جمهور الناخبين، وقد يكون بشكل غير مباشر بأن يتولى أعضاء المجلس المحلي أنفسهم إنتخاب أحدهم لمنصب الرئيس.⁽¹⁾

وقد ذهب أصحاب هذا الإتجاه بالقول بمدى أهمية هذا الأسلوب خاصة بالنسبة للدول النامية التي تتفصها الخبرة الفنية و الإطارات المؤهلة، حيث أن تواجد جماعة من المعينين من شأنه تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بمجموع الكفاءات الفنية التي يتمتع بها المعينون.

وعلى الرغم من ذلك قد تتطلب الأوضاع أحيانا استبدال الإنتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، أو الإعتماد على أسلوب التعيين أساسا، كما جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 02 الصادر في 19-12-1989 الذي أكد دستورية القانون المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 1989/12/05 المتضمن تأجيل انتخابات تحديد المجالس الشعبية البلدية الذي نص على إحداث هيئة إدارية في شكل مندوبية تنفيذية بلدية مؤقتة تتكون من أعضاء معينين إلى حين إجراء الانتخابات.

في حين يرى الأستاذ عمر صدوق أن العيب ليس في الإنتخاب في حد ذاته و إنما في كيفية استعماله⁽²⁾.

ونجد أن الأستاذ عمار بوضياف من مشجعي هذا الأسلوب حيث يرى أنه صار من الضرورة التفكير في هذا الأسلوب ، حيث أنه يمكن المنتخبين من الاستفادة من الكفاءات التي يتمتع بها المعينون و ذلك في مختلف المجالات خاصة و أن المشاكل المتنوعة التي تتخبط فيها الإدارة المحلية تحتاج إلى هذه الكفاءات⁽³⁾.

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 71 .

(2) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 21.

(3) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 226.

وقد برر الأستاذ تمسكه بهذا الأسلوب بما جاء في المادة 107 من دستور 1996 التي تتحدث عن التركيبة المختلطة لمجلس الأمة وما انجر عن ذلك من توظيف المعينين لكفاءتهم في مختلف المجالات القانونية، الإقتصادية، الاجتماعية و الثقافية .

وعليه فإن مشاركة الأعضاء المعينين إلى جانب الأعضاء المنتخبين من شأنه أن يساعد الإدارة المحلية على التنمية و الديناميكية، و ذلك من خلال مشاركة المعينين بخبرتهم إلى جانب خبرة المنتخبين التي قد تكون غير كافية لتفعيل ودفع عجلة التنمية .

موقف المشرع الجزائري

لقد حسم المشرع الأمر بتبنيه لمبدأ الإنتخاب سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية حيث أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة، وتبني نظام الإنتخاب محليا تظهره نصوص الجماعات المحلية ذاتها أو النصوص الخاصة بالعملية الإنتخابية بصفة عامة، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية.

إن المشرع الجزائري و كغيره من النظم القانونية تولى تنظيم الجماعات المحلية حيث أقر باستقلالها معتمدا في ذلك على الحرية التي يتمتع بها المواطنون في اختيار السلطات المحلية التي تعمل على تسيير موارد الجماعات المحلية عن طريق الإقتراع، و التي تعتبر من بين أهم مظاهر إستقلالية هذه الأخيرة، دون أن ننسى الصلاحيات التي تتمتع بها في تسيير هذه الموارد.

الفرع الثاني:

استقلال الهيئة المحلية

ويقصد باستقلال الهيئة المحلية هنا أن لها(من يمثلها) حق إصدار قرارات إدارية نافذة دون خضوعها في ذلك لتوجيهات و أوامر السلطة المركزية،بما يعني كذلك استقلال هذه الهيئة عند إدارتها و تسييرها لمراقفها دون الحاجة في ذلك إلى توجيه من السلطة المركزية .

وقد يترتب على هذا الأمر عدة نتائج يمكن إيجازها فيما يلي :

1- إن منح الإستقلالية للإدارة المحلية ينجر عنه عدم تعديل قراراتها من قبل السلطة المركزية ولو كانت خاضعة لرقابتها، لأنه بخضوع قرارات الهيئة المحلية للرقابة و التعديل يفقدها الغاية من استقلالها، بل إنه في مثل هذه الحال يمكن اعتبارها فرع من فروع السلطة المركزية و ليس هيئة مستقلة عنها.

2- إن الحديث عن استقلال الإدارة المحلية في إصدارها لقراراتها يقودنا للقول بأنها تكون صاحبة السلطة عليها حتى بعد المصادقة عليها من الهيئة الوصية كون هذه القرارات هي من عمل الهيئة المحلية، وعليه فإن لها العدول عن هذه القرارات كما لها سحبها أو تعديلها حتى بعد المصادقة عليها وذلك كون تقرير مدى ملاءمة هذه القرارات من عدمها يعود للهيئة المحلية.

3- إن الإستقلالية تقودنا كذلك للقول بمسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها حتى لو كانت خاضعة لرقابة السلطة الوصائية، وليس لهذه الأخيرة التعديل في الأحكام المتعلقة بالمسؤولية ولا بتغييرها.

4- وللقول باستقلالية الإدارة المحلية لا بد من الإقرار لها بحرية المبادرة، أي حريتها في القيام بتصرف معين أو الإمتناع عنه في إطار القانون دائما و ليس للسلطة المركزية الحل محلها في تصرف معين إلا في الحالات التي أوجبها نصوص القانون.

5- لما نقول باستقلال الهيئة المحلية لا بد أن نقر لها وسيلة لحماية حقوقها وكذا حماية حقوق الغير في مواجهتها، وهنا نتحدث عن حق الإدارة المحلية في التقاضي والذي يعتبر نتاج منحها الشخصية المعنوية، حيث يمكن لها مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء وكذا الأشخاص المعنوية العامة و حتى الغير، ويمكن للغير بالمقابل رفع الدعاوى عليها، أي تكون إما مدعية أو مدعى عليها.

وتجدر الإشارة أن حق الدولة في مقاضاة السلطة المركزية يختلف النص عليه من دولة لأخرى.

المطلب الثاني:

الإستقلالية المالية للجماعات المحلية "الجانب المالي"

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية و استقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمائية و تنفيذ سياساتها و خططها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الإعتماد كلية على الإعانات و الدعم المركزي. وهذا الإستقلال المالي هو الذي يجدد قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها و مسؤوليتها .

و يقصد بالإستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية في المجال المالي نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية⁽¹⁾، أو هي مجموعة الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية.⁽²⁾

فبالإضافة إلى ما سبق ذكره من مظاهر استقلالية الجماعات المحلية على المستوى الإداري فإنها أيضا تتمتع باستقلالية مالية، ومن بين مظاهرها نجد تمتعها بموارد مالية مختلفة كالموارد الجبائية، الإعانات والمنح وغيرها من الموارد، كما نلمس الإستقلالية لهذه الهيئات عند وضع الميزانية .

وعلى هذا سنلقي نظرة على الموارد المالية المتوفرة للجماعات المحلية حسب نصوص القانون و الأنظمة السائدة، ولا بد من القول أن مصادر تمويل الجماعات المحلية تختلف باختلاف الخصائص الإقتصادية و التنظيمية لكل بلد .

⁽¹⁾ ربحي كريمة و بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البلدة،كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير.

⁽²⁾ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، دط، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص 49 .

الفرع الأول:

موارد الجماعات المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية وتيسر مصالح الإدارة المحلية في المقاطعات الإقليمية في الجزائر، فالتمويل المحلي مثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي وهذا ما أكده القانون الجزائري في المادة 169 و 170 من قانون البلدية 10 / 11 والمادة 151- 152 من قانون الولاية حيث نص على أن البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة، والتي تتألف من: ناتج الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتهما، الإعانات والقروض و التخصيصات ، الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات، ناتج الهبات و الوصايا...الخ.

و قد عرفت قوانين الجماعات المحلية الميزانية بأنها جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية.⁽¹⁾

تصنف موارد الجماعات المحلية إلى قسمين أساسيين :إيرادات التجهيز والإستثمار وإيرادات التسيير، حيث يشكل هذين القسمين أهم الموارد التي تستند إليها المالية المحلية، وقد صنفت هذه الموارد عدة تصنيفات نعرض منها ما يلي :

1- **التصنيف الإداري** : يبين بالإضافة إلى الطبيعة القانونية للإيراد مصدره التمويلي، وبناء

على هذا المعيار تقسم الموارد المحلية إلى قسمين:

- **المصادر الذاتية الداخلية** : وتضم كل الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية سواء الموارد الجبائية (مباشرة أو غير مباشرة)، أو موارد غير جبائية (مداخيل الأملاك، مداخيل الإستغلال..)

- **المصادر الخارجية** : وتشمل القروض والإعانات والمساعدات .

⁽¹⁾ المادة 157 قانون الولاية، 176 قانون البلدية .

لهذا المعيار أهمية كبيرة حيث يحدد لنا مصدر الموارد المالية ما إذا كانت ذاتية أو خارجية مما يسهل معه استخلاص مدى استقلالية الجماعات المحلية بالنظر إلى مواردها الذاتية، أو بمدى تبعيتها بالنظر إلى الإعانات أو المساعدات الممنوحة لها من السلطات المركزية .

2 - **التصنيف الجبائي** : وتقسّم الموارد المالية حسب هذا المعيار بالنظر إلى مصدرها

الجبائي، أي إلى طبيعة المصدر . ووفق هذا المعيار تقسم الموارد إلى:

- المصادر المالية الجبائية : وتضم كل مداخيل الضرائب و الرسوم .
- المصادر غير الجبائية : وتضم مداخيل الإعانات و القروض و مداخيل الممتلكات .

وقد تبيننا في دراستنا و تقسيمنا للموارد المالية المحلية التصنيف الإداري وعلى معيار مدى تحكم الجماعات المحلية في إنشاء وتحديد مقادير إيراداتها⁽¹⁾ وذلك لتحديد مدى استقلالية و قدرة الجماعات المحلية التحكم في مواردها المالية، وعليه يمكن تقسيم الموارد المحلية إلى إيرادات داخلية متمثلة في إيرادات جبائية، إيرادات استغلال، وإيرادات ممتلكات، وإيرادات خارجية تتمثل في إعانات الحكومة والقروض .

أولاً: الموارد الداخلية

ترتكز الجماعات المحلية خاصة البلدية على المداخيل الجبائية، إذ تعتبر المورد الرئيسي في ميزانيتها حيث تشكل أكثر من 90% من ميزانية البلدية⁽²⁾. وقد صنف المشرع الجبائي أصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية طبقاً لما جاء به قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 197، حيث ميز بين الضرائب العائدة كلياً للجماعات المحلية و العائدة جزئياً لها.

(1) عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد الثاني، الجزائر، ديسمبر 2007، ص 99 .

(2) بن شعيب نصر الدين و شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، الجزائر، 2012، ص 164 .

I - الموارد الجبائية :

تستفيد الجماعات الإقليمية من مجموعة من الضرائب و الرسوم منها ما تكون للحكومة المركزية والصندوق المشترك نسبة فيها، ومنها ما يوجه كليا لها .

1 - الضرائب والرسوم الموجهة كليا إلى الجماعات المحلية

تتعدد الضرائب المحلية الموجهة كليا للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ونذكر منها :

أ - الرسم على النشاط المهني:

ويعرف بأنه رسم على رقم الأعمال وهو مجموع المبيعات من السلع والخدمات، ويحدد معدله من طرف السلطة المركزية، فقد كانت النشاطات الصناعية و التجارية قبل 1996 تخضع للرسم على النشاط الصناعي والتجاري، و النشاطات غير التجارية كالمهن الحرة إلى الرسم على النشاط غير التجاري . وقد تم توحيد هذين الرسمين ابتداء من 01-01-1996 بموجب قانون المالية لسنة 1996 حيث تكون نصيب البلدية 65% فيما يقسم الباقي بين الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.⁽¹⁾

ب- الدفع الجزافي:

و يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات الأجنبية المستثمرة في الجزائر، ويطبق الدفع الجزافي على الأجور والمرتبات والتعويضات.

فحصيلة الدفع الجزافي تخصص كليا للجماعات المحلية وتوزع بنسب مختلفة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تعود نسبة 30% إلى البلدية والباقي 70% تقسم بين الصندوق المشترك والولاية، والتي توزع بدورها على البلدية 60% ، الولاية 20%، صندوق التضامن 20%.

⁽¹⁾ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 100 .

وتحدد نسبة أو معدل الدفع الجزافي ونسبة استفادة الجماعات المحلية منه بنصوص يحددها قانون المالية أي من طرف السلطة المركزية، وللإشارة فإن نسبة هذا الرسم تعرف تراجعاً ويظهر ذلك من خلال قوانين المالية المتعاقبة إلى غاية أن أصبح المعدل 0% أي لم يعد للدفع الجزافي أي دور في ميزانية البلدية وهذا ما جاء به قانون المالية لسنة 2006.⁽¹⁾

ج- الرسم العقاري:

والذي يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية المبنية و غير المبنية الموجودة في التراب الوطني، وقد تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 67-83⁽²⁾ المتضمن قانون المالية لسنة 1967 و تم تعديله بموجب المادة 43 من القانون 91-25 المؤرخ في 18-12-1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992، ويؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية، وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع (م²)، أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية فيحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية والمحددة بالمتر مربع (م²) للأراضي غير الزراعية والهكتار للأراضي الزراعية.

د - رسم التطهير :

أسس بموجب قانون 80-12⁽³⁾ الصادر بتاريخ 31-12-1980 والمتضمن قانون المالية لسنة 1981 وذلك ليعوض الرسوم الفرعية القديمة (الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورفع القمامات المنزلية) وقد نص قانون المالية لسنة 1993 في مادته 30 على التفرقة بين رفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري المائية، لكن قانون المالية رقم 93/18

(1) القانون رقم 05-16، المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق ل 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، جريدة رسمية رقم 85.

(2) الأمر 83/67 المؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، جريدة رسمية عدد 45 لسنة 1967.

(3) القانون رقم 80/12 الصادر في 31/12/1980، متضمن قانون المالية لسنة 1981، الجريدة الرسمية العدد

لسنة 1994 ألغى في مادتيه 25 و 26 رسم تصريف المياه في المجاري المائية وعوضت المادتين برسم وحيد وهو رسم رفع القمامات المنزلية .⁽¹⁾

و رسم التطهير هو رسم سنوي مقابل دفع القمامات المنزلية يفرض على الملاك والمستأجرين أو المنفعين، ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية ومنه يعتبر هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري، فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكيات المبنية من رفع القمامات يوميا، ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداولات المجلس الشعبي البلدي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية.

ه- رسم الإقامة:⁽²⁾

يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قبضة الضرائب كعائد جبائي يوجه كليا لصالح البلديات.⁽³⁾

2- الضرائب والرسوم الموجهة جزئيا إلى الجماعات المحلية:

وتتمثل في مختلف الضرائب والرسوم المحلية التي يقسم عائدها بين الدولة والجماعات المحلية، أو بين الجماعات المحلية وبعض الصناديق مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)، الصندوق الوطني للسكن، صندوق الصحة الحيوانية وغيرها، وتتمثل أساسا في مايلي:

أ - الرسم على القيمة المضافة:

هو ضريبة حديثة وواسعة التطبيق سواء في الدول النامية أو المتقدمة وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق، وأسس هذا الرسم في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة

⁽¹⁾ أنظر الرسوم التشريعي 18/93 مؤرخ في 1993/12/29، متضمن قانون المالية لسنة 1994، جريدة رسمية العدد 88 لسنة 1993.

⁽²⁾ انظر المواد من 59-66 من قانون المالية لسنة 1998، جريدة رسمية عدد 89 لسنة 1997 .

⁽³⁾ عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 100 .

1991 وتم تطبيقه فعليا ابتداء من أفريل 1992 .ويطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات غير تلك الخاضعة لرسوم خاصة والتي تكتسي طابعا تجاريا أو حرفيا والتي تتجز في الجزائر بصفة معتادة أو ظرفية، البيوع والتسليمات للمنتجات والسلع المستوردة، ويمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85% من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة، ويعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية، أما النسبة الباقية 15% تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ب- رسم الذبح:

تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات ويكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة بمعدل 5 دج للكيلوغرام ويتوزع بين البلدية بمعدل 3.5 دج /كلغ والصندوق الخاص رقم 30270 والمعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية بمعدل 1.5 دج/كلغ.

ج- الضريبة على الممتلكات:

يخضع لهذه الضريبة كل الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر بالنسبة لأملكهم الموجودة في التراب الوطني أو خارجه سواء كانت عقارات مبنية أو غير مبنية، حقوق عينية عقارية أو أموال منقولة، ويتم توزيع حاصل الضريبة على الممتلكات على ميزانية الدولة بمعدل 60%، ميزانية البلدية 20%، لحساب التخصيص الخاص رقم 302-050 بعنوان الصندوق الوطني للسكن بنسبة 20% .وتجدر الإشارة أن هذه الضريبة تشبه الرسم العقاري غير أنها تختلف عنه في كونها تفرض على العقارات والمنقولات .

د- قسيمة السيارات:

أسست هذه الضريبة على السيارات المرقمة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1996 و يقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للقسيمة حيث يتم دفع قيمتها سنويا، وتتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%.

II. مداخل الممتلكات :

تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، وباعتبارها ذات شخصية معنوية جاز لها التصرف في ممتلكاتها مادامت توفر لها هذه الأخيرة دخل مالي، ويتضمن مورد مداخل الممتلكات بالخصوص إيجار العقارات، حقوق الطرقات، أتاوى شجر الأملاك العامة البلدية... وتشكل هذه المداخل نسبة ضئيلة من إيرادات التسيير⁽¹⁾ وتختلف هذه النسبة باختلاف حجم البلدية وذلك وفقا لممتلكاتها. وتكمن أهمية هذه الإيرادات في كونها تتعلق بممتلكات البلدية أي أنها محلية 100% ومن ثمة يمكن تقديرها مسبقا. في حين أن الواقع يعكس خلاف ذلك حيث يظهر عدم تحكم البلديات في ممتلكاتها واهمالها، كما أن هذه الممتلكات لازالت تُوَجَر بأثمان زهيدة .

III. موارد الإستغلال:

يعتبر منتج الإستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات. وتشكل إيرادات الإستغلال نسبة ضئيلة من إيرادات البلدية فهي لا تتجاوز نسبة 10% من مجموع إيرادات التسيير للبلدية. لكن رغم ذلك فهي تمثل أداة هامة للإستقلال المالي للبلديات نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى سواء في تحديد مقاديرها أو فيما يخص تحصيلها. مع الإشارة هنا أن هذه الحرية ليست مطلقة بل تخضع لبعض الجوانب القانونية التي تحدد أسعار هذه الخدمات .

(1) عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 101 .

ثانيا: الموارد الخارجية للجماعات المحلية

تبقى موارد الجماعات المحلية ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، وبقاء الموارد المالية للهيئات الإقليمية دون المستوى المطلوب من شأنه أن يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون الجماعات المحلية، حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا تحت سلسلة من الشروط تقلص من حريتها .

و يعتبر الإعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والإستثمار في الميزانية المحلية، وتتمثل الموارد الخارجية الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر في الإعانات و القروض .

1- القروض:⁽¹⁾

وهي مجموع الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية عن طريق اللجوء إلى البنوك (بنك التنمية المحلية خاصة) أو المؤسسات المالية المتخصصة مقابل تعهد البلدية برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض، وعلى أن تستخدم هذه القروض في إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل والتي عجزت ميزانياتها العادية عن تغطية نفقاتها . وعليه نجد أن هذه الإجازة القانونية الممنوحة للجماعات الإقليمية مشروطة بقدرات التسديد التي تتوافر عليها هذه الأخيرة .

وتمثل القروض موردا آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغال التجهيز والإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والإستثمار وإذا اقترضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الإستثمار .

(1) المادة 156 قانون الولاية، المادة 174 قانون البلدية .

2- الإعانات :

ونعني بها الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية دون مقابل سواء من الدولة أو الأفراد أو المؤسسات الخاصة من خلال ما يقدمونه من هبات وتبرعات ووصايا ...

أ - الإعانات الحكومية:(1)

وتهدف إلى تحقيق التوازن وتقليص الفوارق بين الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية، وتنقسم إلى إعانات تقدمها الدولة وأخرى يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية على شكل مجموعة من المنح مثل إعانات التوزيع بالتساوي، إعانات التجهيز، إعانات استثنائية لإعادة التوازن، إعانات استثنائية للكوارث الطبيعية .

وتجدر الإشارة إلى أن الجزء الأكبر من إيرادات الجماعات المحلية في معظم الدول العربية تأتي من الإعانة الحكومية التي تدرجها الحكومة المركزية في موازنتها العامة لهذه الوحدات .

وعموما فإن إعانات الدولة الجزائرية تأتي عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية المنشأ بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ بتاريخ ربيع الأول 1407 الموافق 1986/11/04 والمتضمن تنظيمه وطريقة توزيعه للأموال بين البلديات، حيث يقوم هذا الصندوق بالتوزيع العادل بين الجماعات المحلية آخذا بعين الاعتبار الوضعية المالية للوحدة المحلية وعدد سكانها، حيث يتولى الصندوق المشترك لتسيير كل من صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية، ولا يتوقف دور الصندوق عند هذا الحد بل يمتد إلى تقديم الإعانات الإستثنائية من أجل توازن البلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة جدا وكذا تقديم إعانات لمواجهة الكوارث...⁽²⁾

(1) المادة 2/154 قانون الولاية، المادة 195 قانون البلدية .

(2) المواد 176-179 قانون الولاية، والمواد 211-214 قانون البلدية .

ب - إعانات الأفراد والمؤسسات (الهبات والوصايا) :

وتتكون من حصيلة ما تبرع به المواطنون والمؤسسات والشركات إما مباشرة إلى الإدارة المحلية أو بصورة غير مباشرة وذلك بالمساهمة في تمويل أحد المشاريع المحلية. والهبات تشمل العطاءات النقدية والعينية سواء كانت محلية أو أجنبية، ويشترط المشرع في قانون البلدية المادة 166 وقانون الولاية في المادة 133 على أن قبول المجالس المحلية لذلك يكون عن طريق مداولة . في حين أن قبول الهبات والوصايا الممنوحة من الخارج يخضع للموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية .⁽¹⁾

إن الدولة بعد منحها للإعانات للجماعات المحلية تقوم بعملية مراقبة أموالها وكيفية صرفها من طرف الجماعات الإقليمية المستفيدة منها، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية هو رغبة من السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، مما ينجر عنه خضوع الهيئات الإقليمية لوصاية السلطة المركزية سواء من حيث الإختيارات الإقتصادية أو من حيث الإنفاق المالي. وعليه بات واضحا أهمية الموارد المالية في تحقيق الإستقلال بالنسبة للجماعات المحلية، فإذا لم تكن لهذه الأخيرة موارد مالية مستقلة فإن استغلالها يعتبر ناقصا ويحول دون ممارستها للإختصاصات المخولة لها على أحسن وجه .

من خلال ما سبق نلاحظ هيمنة المصادر الجبائية على الموارد المالية المحلية، وهذا الإرتكاز يؤدي إلى صعوبة تفادي الخلل المالي الذي قد ينجر عن ضعف التحصيل الجبائي، خاصة مع الدور المحتشم الذي تقوم به إدارة الضرائب في الجزائر حيث أن عمليات التهرب الضريبي كثيرة وما ينجر عن ذلك من آثار سلبية تترجم بعائدات أقل . فمبدأ الإستقلالية يفرض على الجماعات المحلية احترام مبدأ توازن الميزانية على اعتبار أنه في حال حدوث عجز لايمكن مواجهته عن طريق الزيادة في معدلات الضرائب والرسوم .

⁽¹⁾ المادة 134 قانون الولاية، المادة 171 قانون البلدية .

الفرع الثاني:

استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية

يعتبر تحضير ميزانية الإدارة المحلية عمل مهم جدا يلعب دورا أساسيا من الناحية السياسية لأنه يعبر حقيقة عن استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها.

يختلف تحضير ميزانية الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وكذلك بتنفيذها، فبالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها⁽¹⁾ وهذا لأن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ولا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات المالية التي يتمتع بها الوالي؛ حيث يستعين في تحضير ميزانية الولاية بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية (الأمين العام للولاية، مدير الإدارة المحلية ، مصلحة الميزانية...الخ).

على عكس ما هو موجود بالولاية فإن الهيئة المكلفة بإعداد الميزانية على مستوى البلدية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنفيذها⁽²⁾ بالإستعانة بإدارة البلدية الموضوعة تحت تصرفه.

وما يلاحظ أن أهم فرق ما بين إعداد ميزانية الولاية وميزانية البلدية يتمثل في الشخص المكلف بالإعداد، بحيث نجد على مستوى الولاية هيئة معينة من طرف السلطة المركزية تتمثل في الوالي بينما نجد على مستوى البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة منتخبة، وهذا ما يوحي بأن البلديات تتمتع باستقلالية أكثر من الولاية في هذا المجال.

(1) المادة 160 من قانون الولاية.

(2) المادة 81 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية.

كما يجب أن يخضع مشروع الميزانية إلى تصويت المجلس المنتخب كي يكتسي طابع الميزانية، بحيث يدرس المجلس الولائي والبلدي الميزانية دراسة معمقة ثم يتم التصويت على الميزانية ويكون على أساس التوازن.⁽¹⁾

إن قوة الجماعات المحلية تظهر بالخصوص في مدى توفرها على مداخل ذاتية معتبرة تساعدها على رفع نسبة الإقتطاع من قسم التسيير إلى قسم التجهيز والاستثمار، والملاحظ أن نسبة المشاريع التي تمارس بها الجماعات المحلية من ميزانيتها قليلة جدا مقارنة بما تساهم به الدولة من مشاريع في إطار المخطط البلدي للتنمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وهذا لا يعبر عن مدى استقلاليتها كشخصية معنوية ذات استقلال مالي.

الفرع الثالث:

دعائم استقلالية الجماعات المحلية من الناحية المالية

تكيف دور الجماعات المحلية مع المتغيرات الاقتصادية الجديدة يقتضي منحها الاستقلالية المالية لتوفير الوسائل المالية الكافية التي تسمح لها بالإعتماد على نفسها في عملية التنمية المحلية، وهذا ما يتطلب إصلاحا عميقا، ومن أجل ذلك ينبغي منح استقلالية للجباية المحلية بتعديل النظام الجبائي الحالي والتصدي للغش والتهرب الضريبي وإنشاء جباية محلية مستقلة عن جباية الدولة مع إشراك الجماعات المحلية في تكييف الضرائب والرسوم على المستوى المحلي.

1- تعديل النظام الجبائي والتصدي للغش والتهرب الضريبيين :

إذا أمعنا النظر في نظم التوزيع المعتمد لمداخيل الضرائب والرسوم نجد أنه يرفع حصة الدولة على حساب الجماعات المحلية، فبالرغم من وجود بعض المداخل التي توصف على أنها جباية محلية إلا أن الدولة تحصل منها على جزء معتبر خاصة إذا تعلق الأمر بالضرائب والرسوم المفروضة على القطاعات الحيوية والتي يكون مردودها كبيرا ولا تستفيد الجماعات المحلية منها إلا بنسب ضئيلة جدا، لذلك يجب إعادة النظر في حصة الجماعات المحلية من الجباية المالية، وذلك بإزالة الخلط ما بين حصة الدولة وحصص الجماعات المحلية

(1) المادة 161-174 من قانون الولاية والمواد 180 وما يليها من قانون البلدية.

وتوحيد الضريبة مع التوسيع من حجم الفئة الخاضعة للضريبة بحيث تستفيد منها واحدة فقط دون أن يكون هناك تداخل في إقتسام الضريبة.

كما أن بعض الفراغات القانونية تفتح المجال أمام ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين، وتظهر خطورتها بالنظر إلى المبالغ المالية الهامة التي تفقدها الخزينة بسببهما، الأمر الذي يستدعي نوعا من الإهتمام الخاص ويتطلب ذلك التسهيل من العمليات الجبائية وتبسيط الإجراءات، بالإضافة إلى القيام بتوعية المكلفين بدفع الضريبة مع تطبيق العقوبات الردعية التي من شأنها الحد من هذه الظواهر.

2- إنشاء جباية محلية مستقلة عن جباية الدولة:

نظرا للتداخل بين الجباية المحلية وجباية الدولة أصبح من الملح إنشاء نظام جبائي محلي مستقل، إذ يجب أن تخصص لكل من الدولة والجماعات المحلية مجموعة من الضرائب والرسوم الخاصة بها تتكفل بتحديد وعائها وتحصيلها والإستفادة الكاملة من عائدها.

لنجاح الجباية المحلية ينبغي إشراك الجماعات المحلية في تكييف الضرائب والرسوم على المستوى المحلي وبذلك يتم تكريس الإستقلالية الجبائية ومنه المالية، ولتحقيق ذلك ينبغي تقسيم الضرائب والرسوم إلى مجموعتين، بحيث إذا كانت هذه الأخيرة ذات طابع محلي فهي للجماعات المحلية وإن كانت ذات طابع وطني فهي للدولة، ومن هذا المنطلق يجدر أن تكتسب المجالس المنتخبة على المستوى المحلي صلاحية إنشاء وفرض ضرائب جديدة وتعديل نسب الضرائب الحالية، وهذا الأمر من شأنه أن يخدم أكثر عملية التمويل المحلي إذ تعطي الجماعات المحلية حينئذ اهتماما أكبر لمواردها الجبائية من أجل جعلها أكثر مردودية وفعالية مع تقييد سلطتها بقواعد قانونية من شأنها ضمان وحدة الضرائب عبر التراب الوطني، وكذا المساواة والعدالة في الخضوع للضريبة ما بين المكلفين وذلك قصد تجنب الإختلاف في نسب الضرائب والرسوم ما بين الجماعات المحلية حتى لا تكون هناك عرقلة لمسار التنمية المحلية.

بالإضافة إلى كل ما سبق نجد أن إنشاء نظام جبائي محلي جديد يجب أن يتم بالموازاة مع عناصر وشروط يتوقف عليها نجاح هذا النظام وأهمها ضمان الإمكانيات القانونية والبشرية الكافية والإهتمام بالتسيير والتأطير الجيد على مستوى الجماعات المحلية، واعتماد سياسة

عقلانية محكمة في التوظيف وتوزيع الإطارات مع فرض رقابة مستمرة على مستخدمي الجماعات المحلية للرفع من فعالية التسيير على المستوى المحلي.

كما أن الحديث عن إصلاح هذا النظام الجبائي يجب أن يكون مقرونا بقدرة الجماعات المحلية على تحميل المسؤولية التي تلقىها الدولة عليها، كما أن السلطة المركزية عندما تمنح الإستقلالية في التسيير والإستقلالية المالية للهيئة اللامركزية هذا لا يعني عدم وجود رقابة مناسبة تضمن عدم الإنحراف في تسيير المال العام في إطار إحترام وإلتزام كل جهة بالنطاق الخاص بها دون أن تتعدى على نطاق الأخرى.

خلاصة الفصل الأول

من خلال هذا الفصل نلاحظ أن مسألة الإستقلالية مسألة تمت معالجتها من خلال نصوص قانونية متعددة كلها تصب في إطار واحد وهو إعطاء الجماعات المحلية قدرا من الإستقلال يمكنها من تقدير حاجياتها بنفسها، وبالتالي اتخاذ القرارات التي تراها الأنسب لإقليمها كونها الأدرى بذلك. وقد لمسنا هذه الإستقلالية من خلال نصوص الدساتير وقوانين الإدارة المحلية المتعاقبة ولو كان هذا الإستقلال يستشف في مرات كثيرة من مضمون النصوص وهذا يعكس تخوف المشرع من الفهم السيئ لمنح الإستقلالية والإفصاح عنها .

إن الإستقلالية كذلك تظهر في سبل وتسيير أعمال المجالس المحلية واعتماد المشرع الجزائري على أسلوب الإنتخاب كأسلوب ديموقراطي ينم عن استقلالية الأعضاء المنتخبين في اختيار الأنسب والأحسن لتسيير شؤون الوحدة المحلية تطبيقا لمبدأ الملاءمة .وبالإضافة إلى مظاهر الإستقلالية المالية للجماعات المحلية كخطوة أخرى لتجسيد استقلالية هذه الأخيرة في تسيير شؤونها من خلال منحها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة، لكن وبدراسة هذه الموارد نجدتها ضئيلة مقارنة مع المهام والمشاريع الواجب على الهيئات المحلية القيام بها وهذا يفسر لجوء هذه الأخيرة إلى الإقتراض أو الحصول على إعانات حكومية مما يقلص استقلاليتها ويجعلها في حالة من التبعية للسلطة المركزية على أساس أن من يمول يحكم .

ولهذا يمكن أن نخلص إلى أن مسألة الإستقلالية هي مسألة نسبية، حيث أن الهيئات المحلية تبقى دائما تحت سلطة السلطة المركزية لمنع خروجها عن السياسة العامة للدولة وحفاظا على وحدتها .

الفصل الثاني:

الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

الفصل الثاني :

الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

إن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، له مفهوم واسع يحمل عدة معانٍ، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية و هي علاقة ثنائية قانونية إدارية و اقتصادية و اجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي إذا استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها، فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

و تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها و وسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين و التشريعات. لا سيما القوانين المنظمة للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون البلدية، قانون الولاية) فتطبيقاً لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الإمتيازات و وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضاً على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم و تحرك امتيازات و سلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين⁽¹⁾.

و بالرغم من استقلال الجماعات المحلية فإن ذلك لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية حيث مهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال فإنها لا بد و أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة و طبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري و التنفيذي للدولة.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 2000، ص 244.

المبحث الأول:

التنظيم الفني للوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية (البلدية، الولاية) ليس منحة من السلطة المركزية و إنما هو استقلال أصيل مصدره القانون.

ولكن بتمعن ذات القانون المانح لهذه الهيئات استقلالية هو ذاته الذي يجعله استقلالاً ليس مطلقاً بل نسبياً، حيث أن هذه الأخيرة تمارس سلطاتها المخولة لها قانوناً تحت سلطة و إشراف الإدارة المركزية و هذا ما يعرف باسم " الوصاية الإدارية " .

و سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة التنظيم الفني للوصاية الإدارية من خلال التطرق إلى ماهية الوصاية الإدارية، وذلك في المطلب الأول، وكذا إلى دراسة مختلف النماذج التي جاءت في إطار الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية من خلال المطلب الثاني .

المطلب الأول :

ماهية الوصاية الإدارية

تعد الوصاية الإدارية ركناً من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد و الأهداف، ذلك نظراً للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية .لذا نجد تنصيب الأنظمة المختلفة على فكرة الوصاية الإدارية من خلال مختلف القوانين المؤطرة للجماعات المحلية.

و لدراسة ماهية الوصاية الإدارية لا بد من التطرق إلى تحديد المقصود بهذه الأخيرة، و كذا تمييزها عن مختلف النظم المشابهة لها (الفرع الأول)، ولا بد أيضاً من تحديد أهمية الوصاية و الأهداف المرجو تحقيقها من إيرادها و تنظيمها في النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

مفهوم الوصاية الإدارية وتمييزها عن الأنظمة المشابهة

سننتظر أولاً إلى تعريف الوصاية الإدارية، ثم تحديد طبيعتها القانونية، حتى نتمكن من تمييزها عما يشابهها من الأنظمة الأخرى .

أولاً - تعريف الوصاية الإدارية :

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة والرفض⁽¹⁾.

حيث يعرفها شارل ديسباش بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانوناً لحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية".⁽²⁾

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها: "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة".⁽³⁾

كما تعني الوصاية الإدارية أيضاً خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها

⁽¹⁾ عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01،

المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 81 .

⁽²⁾ Charl Desbache , Institution Administratif , 2éme édition , Dalloz , Paris , 1972 , p 73 .

⁽³⁾ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 152 .

لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الغايات والأهداف التي أنشئت لتحقيقها، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف (1).

ومن هنا يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة، مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود المبينة قانوناً، وذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية . وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة (2).

ومن جملة التعريفات المقدمة نخلص إلى أن الوصاية الإدارية تمتاز بمجموعة من الخصائص نذكر منها :

1 (رقابة ذات طبيعة إدارية : إذ أنها تباشر من طرف جهة إدارية وتكون بموجب قرارات إدارية، كما أن القرارات الصادرة عن الجهة الوصية تكون خاضعة للرقابة القضائية عن طريق دعاوى الإلغاء المختلفة .

2 (أنها رقابة تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها : إذ تمارس وفق الحالات والأشكال المحددة قانوناً، وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي J.Riviro جون ريفيرو : "لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، لا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني". (3)

وتطبيقاً لهذه القاعدة فإن الرقابة الوصائية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، حيث لا بد من حصر سلطات الرقابة الإدارية الوصائية . ولا يجب طلق يدها في هذا المجال وذلك احتراماً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية في تسيير الشؤون المحلية، فإطلاق يد الرقابة الوصائية من شأنه أن يؤدي إلى تدخل الجهات الوصية في كل صغيرة وكبيرة مما يخلق

(1) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية : الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص124 .

(2) عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، د ط ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص266 .

(3) Jean Riviro , Droit Administratif , 9ème édition , Dalloz, Paris ,1980 , p320 .

الهيئات اللامركزية ويعيق عملها، فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا في الحدود المرسومة لها قانوناً ولا تتعداها ولا تتعداها وإلا كانت هذه التصرفات محل طعن بالإلغاء.⁽¹⁾

3 () أنها رقابة استثنائية فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) وتمارس سلطاتها وفق هذا الأمر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها، ويحدد السلطات المختصة بها، وحدود هذه الوصاية، وقد ينجر عن هذا الأمر عدة حقائق منها:⁽²⁾

- عدم التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية .
- لا يجوز للهيئات المركزية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية .
- لا يجوز للسلطات الوصية الحل محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها، كما أنه ليس لها تعديل القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة وقت التصديق عليها -في حال اشتراط القانون مصادقة الهيئات الوصية - فهي لها المصادقة أو عدم المصادقة دون التعديل وإلا اعتبرت مخالفة لنظام الوصاية.
- تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول ونافذة من تاريخ صدورها عن هذه الهيئات وليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية .

4 () أنها رقابة خارجية بحيث نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية .فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد وإنما تكون خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية كما سنرى لاحقاً .

⁽¹⁾ Marie Christine Rouault, Droit Administratif, 4 eme Edition, Gualino éditeur, Paris, 2007, p 98.

⁽²⁾ عمار عوابدي، القانون الإداري : "النظام الإداري"، مرجع سابق، ص 246 .

ثانيا - طبيعة نظام الوصاية الإدارية :

تتميز الوصاية الإدارية بأنها ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية لا الملاءمة، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أن ما يميز هذه الرقابة - كما رأينا سابقا - أنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود القانون، وتهدف إلى حماية المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة والتي تعد السبب الرئيسي لوجود هذه الرقابة، و مصلحة الهيئات اللامركزية وذلك في مواجهة ممثليها في حالة إهمالهم و عجزهم عن حماية مصالحها وأموالها و كذا من تدخل السلطات المركزية في مجال اختصاصاتها المحددة قانونا، كما تهدف إلى حماية مصلحة كافة المواطنين .

فالرقابة الوصائية تكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها، وأهدافها، ووسائلها، وإجراءاتها... لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات لاسيما المتعلقة منها بالهيئات المحلية كقانون البلدية و الولاية .

كما أن الإمتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات المركزية الوصية استخدام امتيازات ووسائل وسلطات أخرى للرقابة غير تلك الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما أن السلطات المركزية الوصية لا بد أن تحرك وتستخدم امتيازات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية فقط - والتي سنتحدث عنها لاحقا- ولا يجب أن تخرج عنها .

ثالثا - تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة :

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية، ثم نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري .

1 - تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية :

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي و الموصى عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية⁽¹⁾، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية تتمتع كما رأينا سابقا بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.

كما أن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصى عليه) بينما غاية الوصاية الإدارية هو حماية المال والمصلحة العامة كما سبق وأن بينا من خلال التعريف .

ومن هنا نجد اعتراض البعض عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص و لكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير ومثال ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة، المسؤولية الإدارية⁽²⁾. ونجد أن المشرع الفرنسي هو من استعمل مصطلح الرقابة الإدارية بدل الوصاية الإدارية وذلك في دستور سنة 1946.⁽³⁾

(1) حيث جاء في المادة 81 من قانون رقم 84-11 مؤرخ في 9 يونيو 1984 متضمن قانون الأسرة معدل ومتمم بالأمر 05-02 المؤرخ في 27/02/2005 على ما يلي: "من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن ، أو جنون ، أو عته ، أو سفه ،ينوب عنه قانونا ولي ،وصي أو قيم طبقا لأحكام هذا القانون ."

(2) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، 2009، ص103 .

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ، ص177 .

2- التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية :

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية. ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولاً، حيث تعرف بأنها: " السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي 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 ".⁽¹⁾

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواح أبرزها :

(أ) تعتبر الرقابة الوصائية - كما سبق وأن رأينا - رقابة استثنائية لا بد لممارستها من وجود نص صريح يقررها صراحة ، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقررها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات المحلية ويمس استقلالها. أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون أو بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية .

(ب) تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملاءمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري.⁽²⁾

(ج) تقوم السلطات المركزية الوصية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية - في حال اشتراط القانون ذلك - برمته أو رفضه دون تعديل، أما في الرقابة الرئاسية فتملك حق التعديل والإلغاء وحتى السحب. كما هو الحال أيضاً بالنسبة لسلطة الحلول إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناء وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية .

⁽¹⁾ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية ، د ط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 74.

⁽²⁾ فريجة حسين، مرجع سابق، ص 136 .

(د) أما من حيث المسؤولية فنجد أنه في الوصاية الإدارية تسأل الهيئات المحلية عن أعمالها وتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، لاعتبارها مستقلة في اتخاذها لقراراتها . أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه .

(هـ) شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة : فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو غير متركزة، بين سلطة عليا وأخرى تابعة، أما الرقابة الوصائية فتجري أساسا بين سلطة الوصاية و هيئة لامركزية .(1)

(و) يرى البعض أن الرقابة الرئاسية تتميز عن الرقابة الوصائية فيما تملكه الأولى من سلطة التعيين والتأديب على موظفيها، على خلاف الرقابة الوصائية التي نجد فيها هذين السلطتين . ولكن هذا الرأي مردود عليه على أساس أن هذين السلطتين موجودتين في كلا الرقابتين لكن الاختلاف يكمن في اختلاف مداها باختلاف نوع الرقابة .(2)

فسلطة التعيين مثلا كما تمارس في السلطات العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة لموظفيها، تمارس أيضا بالنسبة لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كما هو الحال في بعض الأنظمة المحلية.(3)

(ز) لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها ، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من مميزات الرقابة الرئاسية ، حيث سلطة التوجيه والأمر تتعارض مع منطلق الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية .

غير أنه هناك من يرى أن سلطة التوجيه لا تقتصر على الرقابة الرئاسية بل تتواجد أيضا في الوصاية الإدارية وإن كانت ليس لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد.(4)

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 115 .

(2) عادل محمود حمدي ، مرجع سابق ، ص 141 .

(3) انظر المادة 78 من الدستور حول تعيين رئيس الجمهورية للولاية .

(4) عادل محمود حمدي، المرجع نفسه، ص 143 .

3- التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري :

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري، حيث يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس 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 المقررة بنص قانوني أو لائحي، والتعيين والتأديب (1). أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية (2).

ومن خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق التي تنشؤها، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة .

فبالرغم من تباين المفهومين إلا أن الفقه المصري والفرنسي (3) لا يفرقان بينهما، فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية .

وعليه ومن كل ما سبق نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، من حيث الأهداف المبتغاة منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين .

• سلطة إصدار دوريات بها توجيهات غير ملزمة: للسلطة المركزية الحق في توجيه الإرشادات والتوجيهات للهيئات اللامركزية وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات، ونجد أن ليس لهذه التعليمات أي قوة إلزامية كونها من قبيل النصائح ولا تحتاج الهيئات

(1) عادل محمود حمدي، المرجع نفسه، ص150 .

(2) حمدي سليمانسحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 57 .

(3) حيث يعرف ديلوبادير **delobadaire** الوصاية بقوله : " lorsque le maire ou les adjoints agissant comme representants de la commune ils sont soumis à surveillance c'est à dire au pouvoir de tutelle de prefet"

- جورج قودال و بيار دلقولقيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص422 .

المركزية لممارستها وجود تنصيب عليها في القوانين، وتتضمن هذه المنشورات توجيهات تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسيير مرفق... وهذا الإجراء لا يعد إجراء وصائي بل إجراء إشرافي، ففي الوصاية الإدارية لا نجد مثل هذه الدوريات كون وسائل الوصاية محددة في النصوص القانونية ولا نجد من ضمنها إبداء النصائح أو التوجيهات.

● سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي: بما أن الوصاية الإدارية تعتبر قيذا على استقلال الهيئات اللامركزية، فلا بد أن يكون منصوص عليها في القانون بنصوص تحدد مجال هذه الوصاية، وحدودها، ووسائلها، فإذا حدث وأن صدر قانون بمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لامركزية مثلا دون تحديد الغرض من الرقابة فهل يمكن اعتبار هذه الرقابة رقابة وصائية؟

يرى بعض الفقهاء⁽¹⁾ أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا على الهيئات اللامركزية، لأن هذه النصوص لا تنشئ رقابة وصائية، وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي إلزام في مواجهة السلطة المركزية.

ولعل هذا الرأي منطقي كون الوصاية الإدارية قيد على استقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها المحلية، ولا بد أن تكون الوصاية الإدارية محددة بنص قانوني حيث يبين الأعمال التي ترد عليها الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، وما عدا ذلك فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح أو طلب بعض البيانات مراعية في ذلك الصالح العام .

وعليه فإن هذه الإجراءات لا تعدو أن تكون وصاية إدارية إذ يمكن اعتبارها إجراءات إشراف إداري لا غير .

ج- سلطة التأديب والتعيين : إن من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارس بها السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئة المحلية تعيين كل أو بعض أعضاء الهيئة اللامركزية أو أعضاء التنفيذ وحق العزل، وتتضمن أيضا سلطة تأديب هؤلاء الأعضاء .

(1) أمثال ديلوبادير وجورج قودال، انظر جورج قودال، بيار دلقولقيه، المرجع نفسه، ص 425 .

ويرى بعض الشراح (1) أن سلطة التعيين والتأديب لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية إذا كانت تمارس في الحالات التالية :

- إذا نص المشرع أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية، وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية، وعليه فإن الهيئات اللامركزية تحتفظ باستقلالها كاملاً إذا ما احتفظت لنفسها بحق اختيار أعضائها وحق تأديبهم أيضاً، فلا يكون هناك مجال لاستعمال وسائل وصائية من هذا النوع قبلها .

- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية .

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين ووسيلة التأديب ليست من وسائل الوصاية الإدارية بل من وسائل الإشراف الإداري .

ونحن نوافق على هذا الرأي ليس على إطلاقه، فوسيلة التعيين ليست من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الجماعات الإقليمية، وذلك للأسباب الأنفة الذكر. أما فيما يخص التأديب فيختلف فيه الأمر على أساس أن هناك الكثير من الأنظمة والدول تعتبره من وسائل الرقابة الوصائية على أعضاء الهيئات المحلية .

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 155 .

الفرع الثاني :

أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها

قد تكتسي الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية أهمية بالغة ولعل ما يعكس هذه الأهمية الأهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية، ولهذا سنتحدث أولاً عن أهمية الوصاية الإدارية، لننتقل بعدها إلى الحديث عن أهدافها .

أولاً - أهمية الوصاية الإدارية :

لقد برزت أهمية الرقابة منذ بداية القرن، حيث دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورتيه سواء التقليدية المتطرفة، أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري، إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وواقع عملي أيضاً .

وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه .

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون هذه الهيئات مرتبطة -إلى حد ما - بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية .⁽¹⁾

ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها، وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية.

وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 24 .

يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء والإنحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله، ليشمل توضيح سبل التصحيح والتفوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي .

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة، وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الإهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن و بأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع .

وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى⁽¹⁾، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.

ثانيا - أهداف الوصاية الإدارية :

تتعدد وتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة و أهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده ، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة ، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.⁽²⁾

ويمكننا إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصاية وهي كالتالي:

(1) وقد اعتبرها فايول أحد الوظائف الإدارية الخمسة إلى جانب التخطيط، التنظيم، الأمر، و التنسيق .

(2) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 22 .

1- الأهداف الإدارية : إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض المراد تحقيقه منها في الجانب الإداري نجدها تبتغي مجموعة من الأهداف نذكر منها :

• التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، كما قلنا سابقا فإن الإستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها- والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية- ليس مطلقا، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة. (1)

• كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها و تصويبها.

• كشف الإنحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة و المصلحة المحلية .

• تحفيز الموظفين على الأداء الجيد و الإلتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية، وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك و ماسبتيول أنه على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية . (2)

• الوقوف على المشاكل و المعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال .

• التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية (3)، والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة

(1) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص143.

(2) Maspitiol et Laroque, op.cit, p15.

(3) محمد محمود الطعمنة، مرجع سابق، ص11.

للدولة من جهة، وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة .

2- الأهداف السياسية: ويمكن تلخيصها فيما يلي :

• الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة⁽¹⁾ ، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة .

• التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية⁽²⁾، فلا بد على الإدارة الالتزام بالقوانين عند أدائها لمهامها، وفي حال مخالفتها اعتبر تصرفها غير مشروع .

• ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد.ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الإنحراف في استعمال السلطة .

• حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها⁽³⁾.

3- الأهداف المالية : بحسب القانون تتمتع الهيئات المحلية بالإستقلال المالي، هذا الإستقلال

وعلى غرار الإستقلال الإداري ليس مطلقا وإنما يخضع هو كذلك للرقابة، ومن الأهداف

التي تسعى الوصاية الإدارية تحقيقها في الجانب المالي ما يلي:

(1) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002، ص 227 .

(2) أنظر في هذا المفهوم طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976 .

(3) J. Riviro, op.cit, p 325 .

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية. فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام .
- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها. (1)

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة. (2)

وإلى جانب هذا وذلك فإن الوصاية الإدارية قد تحقق في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية، فقد تضمن هذه الرقابة أن تفي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية .

المطلب الثاني :

نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية

تتفاوت درجات الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى، وذلك حسب ظروفها السياسية و الإقتصادية، و الإجتماعية وحسب نوعية نظام الحكم في كل دولة.

وعموما تأخذ الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أحد الأسلوبين، إما بالأسلوب الإنجليزي الذي سنتناوله في الفرع الأول، وإما بالأسلوب الفرنسي الذي خصصنا له الفرع الثاني.

(1) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 24 .

(2) عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، ماي 2009، ص 17 .

الفرع الأول :

الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي

لقد كانت المجالس المحلية في إنجلترا وإلى غاية القرن التاسع عشر لا تسأل عن أعمالها إلا أمام القضاء، فهي كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة ولا يمكن إلزامها بأي عمل من جانب هذه الأخيرة كما لا تسأل عن أعمالها أمامها .

وبعد الأزمات المالية التي تعرضت إليها إنجلترا منذ عام 1930 وبعد الحرب العالمية الثانية، اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الإقتصادي كباقي الدول الإشتراكية ما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات والمجالس المحلية، وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها .⁽¹⁾

بما أن اختصاصات المجالس المحلية البريطانية محددة قانونا وحسرا⁽²⁾، فإن مجال الرقابة سيكون محصورا في بعض الجوانب فقط، ضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية البريطانية أعطى المجالس نوعا من الحرية والإستقلالية في أعمالها .

إن الرقابة من جانب السلطات البريطانية على الهيئات المحلية يكاد يكون معدوما لضعفه إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا، لأن نظام الحكم المحلي في بريطانيا وهو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق و الحصري للاختصاصات المحلية، ما انعكس على مدى ووسائل وأسلوب الرقابة على الهيئات المحلية .

إلا أنه هناك رقابة وإشراف مركزي على الهيئات المحلية كونتها التقاليد البريطانية والممارسة الفعلية، بحيث أصبحت هناك مفاهيم وثوابت لمدلول وكيفية ممارسة الرقابة بكافة أنواعها، والتي تنصب إما على أعمال المجالس المحلية وإما على أعضائها .

⁽¹⁾ أنظر في هذا الصدد بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن : دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، 2011 . www.bouhania.com

⁽²⁾ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص65 .

تمارس الوصاية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا من قبل ثلاث (03) أجهزة هي: البرلمان، القضاء، و الحكومة. وتحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب قانون وهذا ما يتطلب أن تكون هذه الوصاية خفيفة تجنباً للتداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية؛ أي أن الأسلوب الإنجليزي يميز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، فكل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية يعد مصلحة محلية وما عدا ذلك عد من المصالح الوطنية، ويترتب على ذلك نتيجة غاية في الأهمية وهي أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر و اتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون، وإلا عد تصرفها غير مشروع ومخالفاً لقواعد الإختصاص (1).

فالوصاية في إنجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها، ومنحها الشخصية المعنوية، وتحديد اختصاصاتها وكذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر و النواهي لتلك الهيئات والعاملين فيها، أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر منعدمة إلا أنها بدأت في الظهور والتزايد خلال القرن العشرين .

أ) وصاية البرلمان :

يحق للبرلمان أساساً أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها، لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما عملياً وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع فالبرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة، و هذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني (2).

ب) وصاية القضاء:

يمارس القضاء الإنجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية، وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا تأخذ بنظام الإزدواج القضائي بل بالقضاء الموحد، والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة -كالأفراد- للمحاكم العادية، إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي صراحة

(1) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 100 .

(2) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 25 .

بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تتشا للفصل في منازعات الإدارة. (1)

ويمارس القضاء هذه الوصاية في حالة ما إذا قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة القوانين .

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحاكم الإنجليزية- وبخلاف فرنسا والدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء- لا تحكم بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة بل تطل رقابتها حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية للتصرف وفق القانون حتى قبل إصدارها لقراراتها. (2)

وقد تكون للرقابة القضائية على المجالس المحلية أثر على هذه الأخيرة، وذلك من خلال إلتزام تلك المجالس بالقانون في تصرفاتها وامتناعها عن إتيان الأعمال غير المشروعة خشية لجوء الأفراد إلى الحكومة للمطالبة بالتعويض المادي أو إصدار الأمر إلى المختصين بتلك المجالس بالإمتناع عن أداء مثل هذه الأعمال .

غير أنه يرى بعض الفقهاء أن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقابة ناقصة⁽³⁾، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها، ضف إلى ذلك عدم تلاؤمها مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري، هذا إلى جانب كون سلطة المحاكم في توجيه الأوامر للإدارة يعتبر تهديدا لاستقلالها .

ج) وصاية الحكومة:

للحكومة البريطانية سلطة ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها، إذ يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء من أجل إجبار الهيئة المعنية احترام القانون، كما يحق لها أيضا أن

(1) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 322 .

(2) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 118 .

(3) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 71 .

تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات وإعداد تقارير سنوية عنها والغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية .

وهذا التفتيش دوري يقوم به ممثلوا الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير سواء كانت ايجابية أو سلبية تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية. (1)

كما يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية، و في بعض الحالات الإستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية، وذلك فيما يتعلق بإصدار هذه الهيئات بعض اللوائح المالية أو التصرف في الأملاك المحلية وفي موضوع مساكن العمال والحسابات الختامية.

من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الإنجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية، بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية. (2)

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة المركزية فازدادت الوصاية التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الإستقلال المحلي، ويمكننا أن نلمس هذا التراجع من خلال ما يلي: (3)

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 الجماعات المحلية ،سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية، سلطة الحلول، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي

والتقني ...

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص47.

(2) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص105 .

(3) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص119 .

(ج) وجود ما يعرف برقابة المنحة، وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي ما فتأت أن وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية، وهذا ما ينجر عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال، وبالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية (1).

ولقد لاقت الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في النظام الانجليزي -بالشكل الذي درسناه- معارضة كبيرة في إنجلترا حول ضرورتها والنتائج المترتبة عنها، حيث تمثل تعديا على استقلال المجالس وما ينجر عنه في الأخير من اقتياد وإتباع للحكومة .

إلا أن هناك رأي آخر ينادي بضرورة وجود هذه الرقابة لأهميتها ودورها في كفالة وحدة التصور والاتجاه العام، سواء الإداري أو السياسي لوحداث وأقاليم هذا النظام، وضمان حسن سير المرافق العامة، فالرقابة المفروضة على المجالس لا تعدم استقلاليتها وحرية المباداة الممنوحة لها .

وما يمكن ملاحظته هنا هو أنه وإن كانت الوصاية الإدارية في النظام الانجليزي أخف ثقلا إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة .

الفرع الثاني :

الوصاية الإدارية في النموذج الفرنسي

يتميز الأسلوب الفرنسي بكونه أكثر شدة عن الأسلوب الانجليزي، و لقد مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين : تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة، وفيما عرفت المرحلة الثانية بمرحلة رقابة القضاء الإداري و إلغاء الوصاية الإدارية، وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال ما يلي :

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 48 .

أ) مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية :

إن الجماعات المحلية الفرنسية تتمتع بالإختصاص الكامل في الشؤون المحلية، وعليه فلها الحرية الكاملة في اختصاصها هذا، مما انجر عليه نظام الرقابة الشديدة على هذه المجالس، أي وبمعنى آخر فإن الجماعات المحلية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاتها مقابل رقابة واسعة وشديدة من السلطة المركزية، وذلك رغم أن تشكيل هذه المجالس كان عن طريق الإنتخاب المباشر. عكس الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم أساسا على منح الهيئات المحلية اختصاصات محددة⁽¹⁾، ورقابة ضيقة .

ولعل سبب شدة هذه الرقابة راجع إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا، والتي كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات اللامركزية، وذلك بهدف حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة.⁽²⁾

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ويحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم.

كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصاتها.

أما السلطة التنفيذية أو الحكومة فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين، وكذا على أعمالها، وهي رقابة مشددة نظرا لكثرة اختصاصات الهيئات المحلية. وتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها و نشاطاتها في نفس الوقت.

ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة على الهيئات المحلية في حد ذاتها وعلى أعضاء الهيئة، حيث يحق للسلطة المركزية أن تعين بعض أعضاء الهيئة، كما يمكن لها أيضا أن تفصل أحد أعضائها أو إيقاف الهيئة كلها عن العمل مؤقتا أو كليا.

(1) أنظر في هذا الصدد هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص226 وما يليها .

(2) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص120 .

أما رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية فهي أهم مظهر الوصاية الإدارية، حيث أن السلطة المركزية تراقب أعمال الهيئات لجعلها تتماشى مع القوانين، لذلك فأغلب التشريعات تعطي هذه السلطة وسائل خاصة لاستخدام هذه الرقابة، فنجد في بعض الحالات أن الهيئات المحلية لا تستطيع إنجاز عمل معين إلا بالحصول على إذن مسبق من السلطة الوصية. وفي حالات أخرى يفرض القانون الحصول على تصديق لاحق حتى تصبح قرارات الهيئات المحلية قابلة للتنفيذ، كما قد يتطلب الأمر إلغاء العمل كله. (1)

وتجدر الإشارة هنا أن النظام الفرنسي في هذه الفترة قد اقتصر على مستويين للتنظيم وهما : مجلس المحافظة والمجلس البلدي (فيما جيء بمجلس الأقاليم بعد قانون 1982)، وبالتمعن بوسائل وأنواع الرقابة نجدها تختلف باختلاف مستوى المجلس (2).

ولكن يمكن تلخيص هذه الوسائل في الرقابة على الأشخاص كما أسلفنا الإشارة، والرقابة على الأعمال، ومجمل هذه الصور هي: الإستشارة، الإلغاء، التصديق، الحل، التوجيه والإرشاد، التصريح وفيما يلي نتولى شرح بعضها .

1- الإستشارة :

تتلخص تقنية الإستشارة من كون الهيئات المحلية ترجع بطلب المشورة في بعض الأحيان من السلطة المركزية، و هذا من أجل ضمان العمل داخل حدود السياسة العامة للدولة، إذ رغم أن القانون قد يمنحها اختصاصات واسعة تمارسها في حدود الإقليم المحلي، إلا أن عملية التنسيق تظل ضرورية بين جميع الهيئات المحلية من جهة، وبين هذه الهيئة والسلطة المركزية من جهة أخرى، حيث أنه بالرجوع إلى السلطة المركزية يمكن للهيئات المحلية الحصول على معلومات تفيدها في إنجاز أعمالها كما يمكن لها الاستفادة من الخبرات و الإمكانيات الموجودة لدى السلطة المركزية .

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 27 .

(2) للمزيد حول رقابة الإدارة المركزية على أعمال الإدارة المحلية في النظام الفرنسي راجع محمد الديداموني

محمد عبد العال، مرجع سابق، ص 171 وما يليها.

- كذلك حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 52 وما يليها .

ولطلب المشورة صورتين هما : الأولى أن يكون طلب الإستشارة إلزاميا وهنا تكون الهيئة المحلية ملزمة باستشارة السلطة المركزية وإلا عد تصرفها باطلا بحكم القانون .

أما الصورة الثانية فالاستشارة اختيارية، وهي الحالة التي لا يشترط فيها الرجوع للسلطة المركزية من أجل صحة العمل التي تقوم به الهيئات المحلية، مع العلم أن هذه الأخيرة تكون حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بنتيجة المشورة في كلتا صورتين لأن المطلوب في الصورة الأولى هو طلب المشورة وليس الإلتزام بتنفيذ رأي السلطة الوصية .

2- الإذن المسبق (الترخيص):

حيث يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الإذن قبل الإقدام على عمل معين. و هو إجراء قانوني هام ولازم وسابق، وذلك على أساس أن السلطة الوصية لا تأذن إلا بما يحقق الصالح العام .لذلك وفي حالة ما إذا اشترط القانون الحصول على الإذن فإن أي تصرف بدونه يقع باطلا .

3- التصديق :

وقد حدد مرسوم 1962/11/5 على مجموع القرارات التي تخضع لرقابة التصديق من طرف السلطة المركزية المتمثلة في وزير الداخلية والوزراء المختصين، ومثال عن هذه القرارات تلك الخاصة بالميزانية (بشرط أن يكون العجز أكثر من 5%) وكذا القرارات الخاصة بفرض الضرائب والقروض..وعليه يكون للسلطة المركزية أثر مباشر على فاعلية القرارات الصادرة عن مجلس العموم وعدم نفاذه إلا بتصديق من طرف السلطة المباشرة أو ممثليها .

4- الحلول :

للهيئة المحلية سلطة تقديرية في الإقدام على أداء مهامها أو الإمتناع عن بعضها، وهذا من الناحية النظرية، أما في الواقع العملي فقد يحدث أن تمتنع الهيئة المحلية عن أداء بعض الأعمال بسبب العجز أو التقصير، أو الإهمال وهو ما يعرض المصالح المحلية للخطر. مما

يقتضي تدخل السلطة الوصية لذراء هذا الخطر عن طريق قاعدة استثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة .

وأهم حالة للحلول هي في قيام الحكومة بدرج المصروفات اللازمة لإنشاء المرافق الإجبارية إذا ما أهمل المجلس درجها أو تعمد ذلك، وهي ما تسمى برقابة الحلول عن طريق القيد المباشر (1).

5- الإلغاء:

لم يترك المشرع الفرنسي الأمر في هذا المجال على إطلاقه، بل نجده قد اشترط لمعارضة المحافظ على نفاذ قرار معين مقيد بشرطين هما:

- مخالفة القرار الصادر عن المجلس العام لنص قانوني أو لائحة من لوائح الإدارة .
- تجاوز استعمال السلطة من طرف المجلس العام .

وعليه يكون الإلغاء لعدم المشروعية في حالتين قد حفهما المشرع الفرنسي بمجموعة من الإجراءات الشكلية على المحافظ إتباعها:

- الأولى: وهي الحالة العامة، إذ تتم وفق مرسوم بناء على طلب المحافظ، وهنا لابد من أن يقدم طلب الإلغاء من المحافظ خلال عشرة (10) أيام من تاريخ صدور القرار المطلوب إلغاؤه . كما يتعين أن يصدر مرسوم الإلغاء خلال أربعين (40) يوماً من تاريخ طلب المحافظ .
- الثانية : وهي حالة خاصة، ويكون سبب الإلغاء فيها عدم اختصاص مجلس المحافظة، إذ يصدر قرارات خارج مجال اختصاصه، وفي هذه الحالة لا يشترط الميعاد السالف الذكر لأن القرار يعتبر في حكم العدم .

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 55 .

6 - الوصاية التقنية :

ويقصد بها مجموع الأعمال والتصرفات التي تملّي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية السلوك الواجب إتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار⁽¹⁾. وعليه نجد أن هذا الأسلوب يجمع بين لامركزية القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته .

إن صور الوصاية الإدارية المختلفة والتي سبق وأن تحدثنا عليها تجعل مفهوم استقلال الجماعات المحلية أمرا نظريا، ومفرعا من محتواه، وذلك بسبب التبعية إلى السلطة المركزية، وهذا ما أدى بالفقه في فرنسا إلى انتقاده وطلب إعادة النظر فيه بشكل يتفق فيه مع مفهوم الإستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية والتي يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها. حيث يقول الفقيه سافيني في هذا الصدد: "الدفاع عن الإستقلال البلدي كما هو مطبق في فرنسا يتجه مباشرة عكس الديموقراطية والفعالية الإدارية ومصلحة المواطنين".⁽²⁾

ب) مرحلة إلغاء الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية:

إن الصور المتعددة والمختلفة للوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية جعلت من مفهوم الوصاية مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، حيث أن الإستقلال الذي هو المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي أصبح مجرد تصور نظري، الأمر الذي دفع بالعديد من الفقهاء إلى انتقاد الوصاية الإدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا، والمطالبة بإعادة النظر فيها، وهو ما تحقق بصدور القانون 82-213 الصادر في 01/03/1982⁽³⁾ الذي استعاض عن الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية و الولاية والإقليم وكذا المؤسسات العمومية، وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.⁽⁴⁾

وبهذا أصبحت قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، وفي حال تبين لممثل الدولة عدم شرعية هذه القرارات ما عليه سوى سلوك طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء

⁽¹⁾ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 50 .

⁽²⁾ مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 50 .

⁽³⁾ La Loi de Decentralisation du 2 mars 1982, <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr>

⁽⁴⁾ عبد الحلیم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 110 .

الإداري، وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغه بالقرار، ونجد أن دعوى الإلغاء هذه لا تؤدي إلى وقف القرار المطعون فيه، وفي حال أراد مفوض الإقليم وقفه ما عليه سوى طلب ذلك من محكمة الموضوع والتي تحكم به في حالات خاصة وبتوافر شرطين هما:

- أن يكون تنفيذ القرار المطعون فيه سيرتب نتائج صعب تداركها .
- أن يستند طلب التنفيذ إلى أسباب جديّة .

فاختصاص القضاء الإداري في فرنسا يقوم على نوعين من الدعاوى، هما دعاوى الإلغاء ودعوى التعويض التي يكون قبولها مشروطا بوجود اعتداء واقع على حق شخصي، وإذا ما توافر هذا الشرط فإن القاضي الإداري يحكم بالتعويض .

وبالإضافة إلى ما سبق نجد أن قانون 1982 قد ألغى أيضا الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، حيث تم إسناد مهمة تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة وهي هيئات قضائية .

وعليه لم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الطول محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية إلا تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة، وذلك بعد تقديمها اقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية وتنتهي المدة المحددة قانونا دون امتثال المجموعات المحلية .

وعليه نجد أن الغرفة الجهوية للمحاسبة لها رقابة توجيهية بالأساس ،ولذلك تقوم محكمة المحاسبة بناء على ملاحظات الغرف الجهوية بتخصيص جزء من تقريرها السنوي إلى كيفية التسيير المحلي وتخبر الهيئات المحلية بالملاحظات المتعلقة بطريقة التسيير التي تراها ملائمة وتطلب منها بالمقابل تقديم ملاحظاتها.(1)

والجديد في هذا القانون أيضا تخفيفه للوصاية التقنية، حيث أقر بعدم جواز فرض السلطة المركزية إجراءات على المجموعات المحلية إلا إذا كانت صادرة وفقا للقانون. كما أنه لا بد أن تقبل تقديم القروض والمساعدات للمجموعات المحلية وذلك في إطار القانون دائما .

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق ، ص51.

والملاحظ أن الأسلوب الفرنسي يضع معيار المصلحة العامة كمعيار عام ويترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية ذاتها، تباشره تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية .

وما يجب التنويه إليه هو أن مسألة تحديد الشؤون المحلية لا تعتبر دوما مسألة قانونية وفنية وإنما تقوم غالبا على اعتبارات سياسية بحتة، إذ يلاحظ في التطبيق العملي أن دائرة الشؤون المحلية تميل إلى الضيق حينما تصبوا السلطات العليا إلى السيطرة على جميع أجزاء الدولة، فمثل هذه الرغبة السياسية تؤثر دون شك على سياسة اللامركزية الإقليمية في الدولة إذ لا يترك للهيئات المحلية إلا قدر يسير من الشؤون الإدارية، بينما نجد أن قائمة الشؤون المحلية التي تختص بها السلطات المحلية طويلة ومتعددة في بعض الدول وعلى الأخص الدول التي تأثرت بالأسلوب الإنجليزي وإن مثل هذا الوضع يعد دليلا على قبول السلطات العليا في الدولة قيام جهات إدارية جديدة تشاركها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وتصريف الشؤون الإدارية (1).

وبعد دراسة كل من النظامين الإنجليزي والفرنسي في مجال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية يمكن أن نلمس أوجه اختلاف، حيث نلاحظ أن الرقابة على المجالس المحلية هي أوسع منها في النظام البريطاني، وهذا راجع إلى كون اختصاصات المجالس المحلية الفرنسية غير محددة وبالتالي كانت الرقابة على أعمالها جد مشددة ويمارسها إلى جانب السلطة المركزية كل من البرلمان والقضاء. كما رأينا أن النظام البريطاني هو نظام قضاء موحد حيث تخضع منازعات الدولة والأفراد على حد سواء للقضاء العادي .

هذا ونجد أن قانون 82-213 كان نقلة نوعية في القانون الفرنسي حين منح سلطة رقابة قرارات المجالس إلى السلطة القضائية بطلب من السلطة الوصية، بعدما كان اختصاص إلغاء هذه القرارات يعود للسلطة الإدارية المركزية، وهذا من شأنه تعزيز ثقة المجالس في قراراتها وفي حياد الإدارة وعدم تدخلها في اختصاصاتها التي تمارسها بكل استقلالية. ضف إلى ذلك أن الرقابة القضائية المرجوة هي رقابة مشروعية لا ملاءمة على أساس أن تحديد مدى ملاءمة القرارات والتصرفات يعود للإدارة المحلية فهي الأقدر على تحديد الأفضل لها .

(1) علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 101 .

وسنرى لاحقا موقف المشرع الجزائري والذي يمكن الحكم عليه بأنه جمع بين النظامين لما حدد وحصر اختصاصات المجالس المحلية، وفي نفس الوقت أخضعها للرقابة، كما نجد أن الوصاية تمارس من السلطة المركزية إلى جانب أنواع أخرى من الرقابة كالرقابة البرلمانية والرقابة القضائية عن طريق الدعاوى الإدارية .

المبحث الثاني :

آليات الرقابة الإدارية و أثرها على الجماعات المحلية (الإستقلالية)

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية، بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وألا تتجاوزها و هذا تحقيقا لأهداف الوصاية الإدارية - و التي سبق و أن تطرقنا إليها- كما أن الوصاية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملاءمة و ذلك تقاديا لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية .

و نجد أنه رغم تمتع الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، سواء تعلق الأمر بفئة المعينين أو فئة المنتخبين، بالنسبة لفئة المعينين لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا على المستوى العلمي و التطبيقي و يرجع ذلك إلى كون المعينين تربطهم علاقة تبعية و خضوع من الجهة المكلفة بالتعيين، وهي من تعمل على ترقية و نقل المعينين من مكان إلى آخر و كذا تأديبهم إذا اقتضت الضرورة ذلك، فالوالي كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية و يتلقى التعليمات من مختلف الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية.

خلافا لذلك تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الصعوبات كون أن الأصل يسهل التحكم في المعين و الإشراف عليه و مراقبته فإنه و على خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين كونهم لا يعينون ولا تربطهم رابطة الخضوع و التبعية لأية جهة إدارية، و لكن هذا لا يعني بأن الفئة المنتخبة لا تخضع للرقابة إطلاقا، بل تخضع لها في إطار ما حدده القانون، و هذا لا يتنافى و تمتعها بالشخصية المعنوية أو الإستقلال في قيامها

بصلاحياتها. فالأصل أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالإستقلال في القيام بصلاحياتها⁽¹⁾، والإستثناء هو أن يقيد الإستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية .

و سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية و مدى تأثيرها على استقلالية هذه الأخيرة حيث تم تقسيم المبحث إلى قسمين نتحدث في القسم الأول عن الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس كهيئة (المطلب الأول) ثم نتحدث عن الرقابة الوصائية على الأعمال (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

الرقابة الوصائية على الأجهزة

تمارس السلطة المركزية رقابة وصائية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، وبالرجوع للقانون نجد تدرج السلطة المركزية المختصة بالرقابة، كما نجد اختلاف جهة الرقابة ووسائلها باختلاف الجهة الموصى عليها، وكذا باختلاف القطاع والجوانب ما إذا كانت مالية أو إدارية .

و تتخذ الرقابة الوصائية على الأجهزة في الأصل شكلين، حيث نجد أن السلطة الوصية تمارس رقابتها على المجلس كهيئة (الفرع الأول)، كما أنها تمارس على أعضاء هذه الهيئة بصفة فردية (الفرع الثاني) .

⁽¹⁾ تضمن هذا المبدأ ميثاق البلدية ص15، وميثاق الولاية ص14 .

الفرع الأول:

الرقابة على الهيئة ككل

تتمثل الرقابة الوصائية على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة حالياً و هي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالتة قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة (1).

فإذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنه ينشئ بالعادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف و حل أجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة (2).

و قد حصر قانون الولاية 07-12 حالات حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة و هي كالتالي: (3)

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

2 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وقد وردت هذه الحالة بصورة مطلقة فلم تبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء: هل يعود لخرق و مخالفة نصوص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، أم يعود لسبب آخر ؟.

3 - حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: و هذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية و قدموا استقالتهم الجماعية

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق ، ص 112 .

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 22 .

(3) المادة 48 قانون الولاية .

يجب حل المجلس و تجديده، و في الحقيقة يصعب تصور مثل هذه الحالة من الناحية الواقعية وذلك لوجود تشكيلة سياسية مختلفة في الإنتماءات.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة: يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في إقليم الولاية يجسد مبدأ الديمقراطية، فلا يعد مكانا للصراع أو الإختلاف المعرقل للسير الحسن لأعماله، ففي ظل التعددية السياسية و نظرا لأن المجلس يضم تشكيلات سياسية متعددة قد يحدث الخلاف بين الأعضاء لكن يجب ألا يؤثر سلبا على هيئة المداولة، فإذا ثبت أن الإختلاف أصبح خطيرا يجب حل المجلس، وفي هذه الحالة يفترض أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف و نطاقه و آثاره.

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

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: فالمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الممارسين، و في حالة عدم توافر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الإستخلاف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية فإن المجلس سيحل لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية في التداول.

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

7- في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: و بالتالي فإن هذا المجلس يكون مصيره الحل في حال استحالة تنصيبه لأي ظرف استثنائي، و نجد أن

القانون لم يحدد لنا نوعية هذا الظرف، فكل ظرف يكون من شأنه الحيلولة دون تنصيب المجلس فإنه يؤدي إلى حله وتجديده .

ووفقا للمادة 47 من قانون الولاية فإنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حرصا على استقرار الأوضاع، و يشترط القانون في حالة حل المجلس أن يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. و تنتهي مهمة المندوبية الولاية بقوة القانون فور تنصيب المجلس، غير أن قانون الولاية قد ترك مسألة تنظيم و تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم دون أن يفسر لنا الجهة التي يتم اختيار المندوبية منها ، و الأسس التي يتم عليها الإختيار مما يدع مجالا للتساؤل خاصة و أن المادة 50 من قانون الولاية تنص على أن انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل تتم في أجل أقصاه ثلاث (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.

أما بالنسبة للبلدية فالقانون يسمح بحل المجلس الشعبي البلدي و ذلك بتجريد الأعضاء من العضوية التي يتمتعون بها و إنهاء مهام المجلس قانونا. و لقد حددت المادة 46 قانون 10/11 حالات الحل وهي نفس حالات حل المجلس الشعبي الولائي، غير أنه أضيفت حالة أخرى و هي حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس والذي يحول دون السير لهيئات البلدية؛ حيث أن الاختلافات بين أعضاء المجلس تعتبر أمرا طبيعيا فلا يمكن أن تكون لهم رؤية سياسية واحدة في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن هذا الإختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة و الجسامة يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتتعطل كأن يمس بمصلحة من مصالحها ففي مثل هذه الحالة يتعين حل المجلس لأن العمل بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية الأمر الذي ينعكس سلبا على الجمهور ، و لكن نجد المشرع قد ربط هذه الحالة بشرط و هي عدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه لها من قبل الوالي.

و يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. ومن أجل المحافظة على التمثيل النزيه و الإختيار الشعبي أحيطت عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات و حماية من قبل المشرع تتمثل أساسا في:⁽¹⁾

1- اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي.

2- إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية .

و يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من النتائج تتمثل في:

أ- سحب صفة العضوية بالمجلس عن كل الأشخاص الذين كان يتشكل منهم أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية و ذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية .

ب- يعين الوالي متصرفا و مساعدين - عند الإقتضاء- توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وذلك بعدما كانت تسيير البلدية المنحلة في ظل قانون 90-08 المتعلق بالبلدية من قبل مجلس مؤقت يعينه الوالي ليقوم بجميع الأعمال والقرارات التحفظية المستعجلة التي من شأنها كفالة الحفاظ أملاك البلدية وحمايتها .

ج - إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل.

هذا وبعد دراسة وسيلة الحل يمكن إبداء النقاط التالية :

- لقد أراد المشرع أن يحمي استقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أما السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت .

- بعد حل المجلس تستأثر جهة الوصاية بتحديد المجلس المؤقت الذي يتولى تسيير الشؤون المحلية إلى حين انتخاب المجلس الجديد، كما نجد إغفال القانون لذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت مما يدع مجالاً للتخوف من التدخل والعبث بالمصالح المحلية للمواطنين خاصة وأن المجلس المحل كان من اختيار السكان المحليون، هذا ونلمس مساسا باستقلالية البلدية عند حلها فيما يخص تعيين الوالي متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيبه عدة أشهر، وعليه فإن هذا

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 108.

الجانب يعد خرقاً لمبدأ استقلالية الإدارة المحلية وغير معبر عن الديموقراطية في التسيير على مستوى المجالس المحلية وتدخل من السلطة المركزية في الشأن المحلي انطلاقاً من فكرة خضوع هؤلاء المعيّنين للسلطة السلمية للوالي .

- إن المدة التي اختارها المشرع من أجل تجديد المجالس وإعادة انتخاب النواب الجدد تعتبر طويلة نوعاً ما، فقد حددها قانون البلدية في المادة 49 بستة (06) أشهر من تاريخ الحل، أما بالنسبة للولاية فقد حددتها المادة 50 بثلاثة (03) أشهر من تاريخ الحل، وهذه المدة طويلة لا تتفق والطابع الوقتي للمهام الموكلة للمتصرف والمساعد في تسيير شؤون البلدية⁽¹⁾، كما أنها لا تتفق والتمثيل المؤقت، ناهيك عن الشرط المتضمن في المادتين 49 قانون البلدية و50 قانون الولاية والتي تنصان على: " ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها - أي الانتخابات - خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية" مما يقودنا إلى القول أن هذه المدد قد تطول أكثر .

كل هذه الأمور مجتمعة تؤثر على الجماعات المحلية وحركيتها واستقلاليتها بالدرجة الأولى، ويعيق حركة التنمية والديموقراطية في اختيار القرارات وقيادة المواطن لأمره المحلية بنفسه عن طريق نوابه وممثليه .

والملاحظ كذلك أن قانوني البلدية والولاية الحاليين قد حذى نفس حذو قانوني الإدارة المحلية لسنة 1990، حيث لم ينصا على توقيف المجلس الشعبي البلدي و الولائي كما كان منصوص عليه في قانوني 1967 و1969 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، حيث نجده قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل .

و يتبين لنا من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على استقلالية المجالس المنتخبة من طرف الشعب و كذا مساس بمبدأ الديموقراطية، و لذلك نجد المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بجملة من القيود و الضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك للسلطة الوصية مجال التقدير و الملائمة في ذلك.

(1) زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35،

جوان 2010، ص 271 .

كما نجد أن قرار الحل قرار مركزي ما يمكن اعتباره كضمانة أخرى لاستقلالية المجالس المحلية، ونجد أن دور الوالي و إن كان ضعيفا إلا أنه موجود من خلال التقارير التي يرفعها إلى وزير الداخلية.

الفرع الثاني:

الرقابة على الأعضاء (الرقابة الفردية)

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفريق بين موظفي الجماعات المحلية - البلدية و الولاية - و أعضاء المجلس الشعبي، فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية، فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية. و تشمل الرقابة على الأعضاء الصور التالية :

أولا - الإيقاف:

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية⁽¹⁾، و يعرف كذلك بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، و هو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ عقد العمل . فهي تجميد للعضوية لأحد الأسباب الواردة في القانون و وفقا للإجراءات التي نظمها.⁽¹⁾ و تنص المادة 45 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفه صحيحة". و يكون قرار التوقيف بناء على قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة .

و بناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

- **من حيث السبب :** يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف و تؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

⁽¹⁾ Marie Christine Rouault, op.cit, ,P100.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 132.

ونجد المشرع الجزائري قد عدد هذه المرة المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها، وذلك بعدما كانت في ظل قانون 90-09 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة واسعة تحتل الكثير من التأويل في حين ربط قانون 12-07 المتابعة بشرط أن تكون جنائية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف ولا تمكن النائب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح .

• **من حيث الإختصاص:** كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة التوقيف. مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائيا بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبت بقرار من الوزير .

• **من حيث المحل :** يتمثل موضوع و محل قرار التوقيف في تعطيل و تعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 03/45 من قانون الولاية على أنه وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا و فوريا.

• **من حيث الشكل و الإجراءات :** لم تشر المادة إلى أشكال أو إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية و الجهات القضائية، غير أنه من حيث الشكل لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوبا ومعللا.⁽¹⁾

• **من حيث الهدف:** يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فنلاحظ تقاربا في شروط قرار التوقيف بينها وبين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء مجلس الشعبي الولائي .

حيث جاء في قانون البلدية⁽²⁾ أنه يوقف العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

(1) المادة 02/45 قانون الولاية .

(2) المادة 43 من قانون البلدية.

و نجد أن قانون البلدية قد أضاف حالة و هي كون المنتخب يكون محل تدابير قضائية لا تمكنه من القيام بمهامه النيابية و هي الحالة غير المنصوص عليها في المادة 45 من قانون الولاية.

و لقد عقدت المادة 43 من قانون البلدية الإختصاص في إصدار قرار التوقيف للوالي، و ذلك دون استطلاع لرأي أعضاء المجلس كما هو الحال في ظل قانون البلدية القديم 90-08 و إن كان رأي المجلس الشعبي آنذاك استشاريا للوالي و لكنه كان يمثل في الأساس إجراء جوهري يترتب البطلان عن عدم احترامه، إذ كان يشكل ضمانة أخرى بالنسبة للمنتخب و للإستقلالية التي يحضى بها.

و نجد أن مدة التوقيف لم يتم تحديدها سواء في القانون البلدي أو الولائي، فقد اكتفت المادة 43 من قانون البلدية على النص بأن المنتخب يستأنف مهامه فوراً و تلقائياً فور صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، و هذا ما رأيناه بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي سابقاً. وهناك من يرى بضرورة أن يكون التوقيف لمدة محددة وليست مطلقة إذا كانت مقتضيات التحقيق تقتضي ذلك وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾.

ثانياً- الإقالة (الإستقالة الحكيمة) :

تعد رقابة الإقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدية بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب و ذلك لتوفر حالات قانونية معينة، حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية على ما يلي: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة".

(1) زغداوي محمد، مرجع سابق، ص 271 .

وبناء على ما جاء في المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة إلى الأركان التالية :

- **من حيث السبب :** يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين :
 - 1- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة .
 - 2- أن يكون الغياب بدون عذر مقبول .
- **من حيث الإختصاص :** حسب المادة 3/45 قانون البلدية يرجع الإختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي وذلك بمثابة عقوبة للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة وغير المبررة .
- **من حيث المحل :** على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداورات المجلس وقيامه بوظائفه الإنتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب. كما يترتب عن الإقالة عملية استخلاف العضو المقال بعضو آخر وذلك تطبيقا لنص المادة 41 قانون البلدية .
- **من حيث الشكل :** لاعتبار العضو المنتخب مستقبلا تلقائيا وعند توافر الأسباب نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو وبعدها يتم إصدار القرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب مع إخطار الوالي بذلك .
- **من حيث الهدف :** يتمثل الهدف بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس، وضمان حضور أعضائه للمداورات ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداورات .

وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب ، و بالرجوع إلى قانون البلدية القديم نرى أن المشرع قد غير من سبب الذي كان عدم قابلية العضو للإنتخاب قانونا أو وجوده في حالة تنافي، ليعود و يتبنى الحالة التي نص عليها في ظل القانون 24/67 و التي كانت تعتبر العضو المتغيب عن ثلاث دورات للمجلس دون عذر مقالا، في حين نجد أن قرار

الإقالة حينها كان يصدر عن الوالي مع تمكين العضو المنتخب المقال من تقديم طعن خلال عشرة (10) أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة.⁽¹⁾

وقد وفق المشرع و إلى حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس الشعبي البلدي نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب، في حين يرى البعض ضرورة أن يكون التصريح في مثل هذه الحالة بموجب قرار قضائي يتضمن المنع من الإنتخاب لمدة معينة وذلك من أجل إضفاء المكانة اللازمة على مهمة التمثيل.⁽²⁾

في حين وبالرجوع إلى قانون الولاية 07-12 لا نجده قد نص على الإقالة في حين اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب بدون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، ولم يصبغ عليها وصف الإقالة كما فعل في قانون البلدية وقد اشترط القانون ثبوت التخلي عن العهدة من المجلس الشعبي الولائي .

إن الإقالة وبالشكل المذكور في القانون يساهم وبشكل لافت في تحقيق ديناميكية للأقاليم إذا ما قلنا بالدور الفاعل للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال، إن هذا النوع من الوصاية يبيث روح المسؤولية في نفوس النواب ويجعلهم يقدررون مدى المسؤولية الموكلة إليهم وما على السلطة الوصية هنا سوى الإقرار بهذا الغياب وتوقيع الجزاء المترتب عن ذلك .

ثالثا- الإقصاء

و يقصد بالإقصاء إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، و الإقصاء لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة.

وبالرجوع إلى قانون الولاية نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 46 منه والتي نصت على ما يلي : "كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه

(1) المادة 90 من قانون 67-24 المتعلق بالبلدية.

(2) زغداوي محمد، مرجع سابق، ص 271 .

تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية " .

و بالرجوع إلى نص المادة 44 نجد أنها نصت أيضا على : " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ، و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار .

و يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة . "

و قد نص قانون الولاية على أنه في حالة الوفاة أو الإستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة .⁽¹⁾

و من تم فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر الأسباب التالية:

• **من حيث السبب:** يشترط لصحة إقصاء المنتخب في المجلس الشعبي الولائي و جوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية، و خلافا للوضع بالبلدية فإن المشرع قد عمد إلى تحديد و تقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 05 من قانون الانتخابات، حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب المحكوم عليه بجناية أو بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب و من هنا فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الإستقالة الحكيمة) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية .⁽²⁾

⁽¹⁾ انظر المادة 41 قانون الولاية .

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري : التنظيم الإداري، د.ط، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2002،

• من حيث الإختصاص: يعود الإختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في المواد 44 و 46 في إثبات الإقصاء إلى الوزير المكلف بالداخلية. ويقر بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولاوي .

• من حيث المحل: لا يختلف محل الإقصاء عن محل الإقالة نظرا لأن الأثر القانوني المباشر و الحال المترتب عنهما و هو فقدان و زوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولاوي.

وقد جاء في المادة 44 من قانون البلدية " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه .
يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار ."

هذا ونجد أن الأسباب المذكورة في المادة 43 هي أسباب الإقالة الحكمية لعضو المجلس الشعبي البلدي بسبب متابعة جزائية والتي سبق وأن تطرقنا إليها .

و نلاحظ من خلال هذه الإجراءات أن صلاحيات السلطة الوصية تكمن فقط في ملاحظة هذه الإجراءات و تجسيدها قانونا بقرار من الوالي، و لصحة إثبات قرار الإقصاء يجب توفر العناصر التالية:

• من حيث السبب : يرجع السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية تعرض لها المنتخب البلدي وفقا لقانون الإجراءات الجزائية .

• من حيث الإختصاص: يحدد الإختصاص للوالي كجهة وصاية.

• من حيث المحل: حيث يرتب أثر الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة و نهائية كما هو الحال في حالة وفاة المنتخب (1) أو استقالته (2).

• من حيث الشكل و الإجراءات: إن الإجراء الجوهري و الأساسي يتمحور حول إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء في جلسة مغلقة بناء على ما تنص عليه المادة 26 من قانون البلدية.

(1) المادة 40 من قانون البلدية .

(2) المادة 41 من قانون البلدية .

• من حيث الهدف: إن الهدف الأساسي من وراء الإقصاء هو المحافظة على سمعة و مصداقية و نزاهة التمثيل الشعبي.

تعد وسيلة الإقصاء أداة رقابية مقرررة لإسقاط العضوية عن نائب نتيجة توافر أحد الأسباب المذكورة قانونا، ولعل هذا النوع من الرقابة له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، وعليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة في الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال الحفاظ على النخبة من النواب وأحسن الأشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق استخلاف العضو المقصى باخر يليه مباشرة في القائمة حفاظا على اختيار المواطن .

وإضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدية⁽¹⁾، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام، حيث يعد ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين .

كما أن على رئيس المجلس البلدي أن يلتزم بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثل للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها وهذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية.

بالإضافة إلى هذا فإن الوالي يمارس سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المادة 100 - 101 - 102 من قانون البلدية لا سيما الحفاظ على النظام العام بعد تقاعس رئيس المجلس الشعبي عن ذلك أو امتناعه بعد إعدار الوالي له في هذا الصدد.

(1) المواد 42، 43، 44، قانون البلدية .

المطلب الثاني:

الرقابة الوصائية على الأعمال

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، و تقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالفاً للقانون أم كان غير ملائم، وتبرز مظاهر و صور تلك الرقابة في إجراءات المصادقة و الإلغاء و الحلول.

و سنتطرق إلى هذه الإجراءات و كيفية تطبيقها على كل من المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول:

الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال وتصرفات ومداومات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كتمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مسؤولاً .

وعلى كل فإن مظاهر الرقابة على الأعمال إنما تتمثل في إجراءات التصديق والإلغاء والحلول .

أولاً : المصادقة

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون و لا يتعارض مع المصلحة العامة و أنه يجوز تنفيذه.⁽¹⁾

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 169.

- حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 154 .

و الرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق، وكذلك فإن هذا القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلاً للطعن فيه لأنه بذاته لا يترتب ضرراً في الحال⁽¹⁾. فهو مثل في التطبيق العملي ما يشبه الرخصة المسبقة، فالمجالس المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقاً بموافقة سلطة الوصاية.⁽²⁾

و التصديق لا يكون جزئياً فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية و ترفض الموافقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً على القرار كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض.

والمصادقة الصريحة تكون في الحالات التي يشترط فيها القانون لنفاذ قرارات ومداولات المجلس الشعبي الولائي مصادقة السلطة الوصية و المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية.

فالقاعدة العامة تقضي باعتبار مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوماً من إيداعها بالولاية⁽³⁾، و هذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية، والتي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار.⁽⁴⁾

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 170.

(2) Chapuisat Louis-Jarom, La Notion d'affaires locales en droit Français, Dalloz, Paris, 1972 , P446 .

(3) المادة 54 من قانون الولاية.

(4) محمد الديداموني محمد عبد العال، مرجع سابق، ص 184.

أما المصادقة الصريحة فقد تضمنتها المادة 55 من قانون الولاية إذ نصت على: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي و المتضمنة ما يأتي : - الميزانيات و الحسابات .

- التنازل عن العقار و اقتنائه و تبادله .
- اتفاقيات التوأمة .
- الهبات و الوصايا".

و تجسد هذه المادة التصديق الصريح، ومن خلال ذلك ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة توجي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت و إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة، و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، و هذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل و التقرير أمام المجالس المحلية و منحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات ، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الإستقلالية الكاملة. وعليه فالتصديق إذن هو تلك الوسيلة الوقائية والتي تسبق تنفيذ القرار والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يؤدي تنفيذه إلى تسبب ضرر للغير، فهي وسيلة تحمي الإدارة و المتعامل معها في آن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون .

ثانيا : البطلان (الإلغاء)

البطلان وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا و مجردا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف، و لا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع

عن إصداره⁽¹⁾. فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون .

و ينعقد الإختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

أ-البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا و بحكم القانون المداوات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية:

- المداوات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- المداوات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- المداوات غير المحررة باللغة العربية.
- المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- المداوات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

و عليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

• **عدم الإختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية و باطلة جميع المداوات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياته و اختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

• **مخالفة القانون:** و يقصد بالقانون هنا معنى واسع يشمل كلا من الدستور، القانون و التنظيم و إقرار هذا السبب لبطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة و ضمانا و سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

• **مخالفة الشكل و الإجراءات:** حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداوات التي تجرى خارج الدورات العادية و الاستثنائية و الاجتماعات و الجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره، أو غير المحررة باللغة العربية.

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق ، ص 177.

و لإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً.⁽¹⁾

ب- البطلان النسبي:

سعيًا لشفافية و نزاهة العمل الإداري و مصداقية التمثيل الشعبي نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل و في كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

و يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات، و ما يلاحظ من خلال الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية و القانون 09/90 أن البطلان المطلق أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية⁽²⁾ وهذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة من قبل السلطة الوصية من خلال استغلال سلطة الإبطال في قمع كل المداولات و القرارات التي تتخذها الجماعات المحلية، إلا أنه و من خلال قانون الولاية الجديد 07/12 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الإختصاص في الحكم و هذا ما يخفف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف السلطة الوصية و يفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهذا من شأنه بعث الإرتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة و عن ضغوطها.

⁽¹⁾ المادة 53 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

⁽²⁾ المواد 51، 52 و 53 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

ثالثا: الحلول

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، و ذلك تنفيذاً للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها - ومع ذلك تقاعست الإدارة عن القيام بها - ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، و هو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية. و هذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الإختصاص⁽¹⁾. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية .

و يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقاً من جانب السلطة الوصية⁽²⁾. أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية⁽³⁾.

فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة، و لا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون، و بما لا يتعارض مع استقلال و حرية الهيئة المحلية، و كما يقول ماسبيتويل فإن هناك حالات تتعاضد فيها الهيئات اللامركزية عن العمل أو ترفض أداء الخدمات أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة في هذه الحالة و تلك فإن العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية و ذلك ما هو إلا احترام المشروعية⁽⁴⁾.

و يمكننا استشفاف الحلول في قانون الولاية الجزائري من خلال نص المادتين 168-169 على التوالي، دون اختلاف في الحالات التي تم النص عليها في ظل القانون 09/90.

ويعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائياً ووفق إجراءات محددة قانوناً بأن تحل السلطة الوصية (وزارة الداخلية) محل الجماعات الإقليمية (المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقاً خطيراً للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الإستقلالية في التسيير ،

(1) Marie-Christine Rouault ,op.cit,p99.

(2) محمد الديداموني، مرجع سابق، ص 187.

(3) Chapuisat, op.cit, p456 .

(4) Maspitiol et Larocque, op.cit, p100 .

فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير، فممارسته أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية. غير أنه يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين والتنظيمات خاصة المتعلقة منها بالجانب المالي، إذ تعتبر هذه الوسيلة أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الإنهيار والتوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة لها قانوناً. لكن بالمقابل نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير على استقلالية الجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقاً لمبدأ الملاءمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها وكيفية ذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقاً لهذا المبدأ ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك .

الفرع الثاني:

الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إن المجلس الشعبي البلدي وعلى غرار المجلس الولائي يخضع هو كذلك للرقابة الوصائية على أعماله من طرف الوالي، وتمثل هذه الوصاية أساساً في رقابة التصديق بنوعيه، البطلان والحلول .

أولاً : المصادقة

تخضع مداورات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية، و تتجسد هذه الرقابة في رقابة الوالي الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة و هذا في حدود ما نصت عليه المادتين 57 و 58 من قانون البلدية.

1 - المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية : " لا تنفذ مداورات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

- الميزانيات و الحسابات.
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

- اتفاقيات التوأمة".

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية، و الملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة و ما قد ينجر عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، و هو ما يعني أن المداولات تنفذ و لو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوم.

2 - المصادقة الضمنية:

لقد نص القانون البلدي طبقا للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداولات المستثناة قانونا كما سبق وأشارنا إليها في المادة 57، وتكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وفوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة، فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللامركزي المشمول بالمصادقة. وتملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو رفضه دون أن تعدل في قرارات أو مداولات المجالس الشعبية البلدية. إن ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة مهما كان شكلها - بعد فوات المدة المقررة قانونا و ذلك لفحص مشروعيتها بالنسبة للأمور العادية و إذا لم تكن المصادقة صريحة فإنها تكون ضمنية بعد فوات 30 يوما- توحى إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت و إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف المجالس المحلية، و هذا يبين التضييق في منح السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات من طرف هذه الأخيرة، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن

الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة بل هي عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة.

ثانياً: البطلان (الإلغاء)

و البطلان يتخذ شكلين، إما بطلان مطلق أو بطلان نسبي .

1- **البطلان المطلق:** تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردها المادة 59

من قانون البلدية و التي نصت على ما يلي: "تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية و غير المطابقة للتنظيمات.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

يصرح الوالي بموجب قرار ببطلان المداولة".

وعليه فإن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداولات المجلس الشعبي

البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية و احترام التدرج الهرمي في الدولة و ذلك باحترام كل من الدستور، القانون، التنظيم، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية...

2- **البطلان النسبي:** نصت المادة 60 من قانون البلدية إعمالاً لمبدأ نزاهة التمثيل

الشعبي، و ترسيخاً لشفافية العمل الإداري على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء.

وتبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معطل صادر عن والي الولاية و ذلك خلال مدة

شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، ولقد سمحت المادة 61 للمجلس بالطعن قضائياً بواسطة الرئيس في قرارات الوالي التي تتعلق بإلغاء المداولات- دعوى الإلغاء- وهذا راجع

إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية و تأكيداً لطابعها اللامركزي .

ثالثاً: الحلول :

يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض

الالتزامات القانونية التي لم يقدّم بها لتجنب الإهمال و الحفاظ على المصلحة العامة المحلية، وبعد

الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية و استقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي

محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه، ويكون تدخل الجهات الوصية طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون سيما منها ما جاءت به المواد 100-101-102 من قانون البلدية، و لأن الحلول يعد إجراء استثنائياً يجب أن يتوفر على مايلي:

- وجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين .
- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً ويكون امتناع عنه عمل غير مشروع .
- أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول و منحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول و المساس باستقلالها و تتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول.

وللوالي سلطة الحلول في المجالات التالية:

- أن يتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن و السلامة إذا كانت الأمر يتعلق بجميع البلديات في إقليم الولاية أو جزء منها، و في حالة عدم قيام البلدية بها و في حالة الإستعجال يمكن للوالي أن يقوم بإجراء الحلول في بلدية واحدة بعد انتهاء الأجل المحدد في الإعدار الذي يقدمه الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - يمكن للوالي أن يسجل تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية كما تستطيع جهة الرقابة أن تتصرف حكماً من أجل تغطية امتناع المجلس الشعبي البلدي عن القيام بعمل.
 - كما يتدخل الوالي لضبط توازن الميزانية عند إعدادها ويعمل على امتصاص العجز عند التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك و الإذن بالنفقات اللازمة.
- و من خلال هذا تتجلى أهمية الحلول في حال إهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعرض الهيئة المحلية لعدم الإنتظام أو التوقف، مما يلحق أضراراً بالسكان المحليين إذ أن الهدف من الحلول هو العمل على إحترام مبدأ المشروعية، والحكمة من إقرار هذا الإجراء تمكن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، و بين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين، لذا و جب على السلطة

الوصاية أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة، و هذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون.⁽¹⁾

ولكن قد يثار التساؤل هنا عن الجهة المسؤولة عن الأعمال التي تمارسها سلطة الوصاية في إطار الحلول وتلحق ضررا بالغير؟ مما يمكن القول في هذه الحالة أن البلدية تبقى وحدها المسؤولة عن التعويض كون سلطة الوصاية تقوم بالعمل باسم الهيئة المحلية .

⁽¹⁾ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 182.

خلاصة الفصل الثاني

على ضوء دراستنا لآليات الرقابة على الإدارة المحلية في الجزائر و التي رأينا فيها أن
المشروع عمد إلى الإكثار منها والتنويع في أساليبها بغرض مواكبة التطورات الدولية لتجسيد
مبدأي الشرعية و الديمقراطية، إذ أن هذه الآليات تهدف بالدرجة الأولى إلى إعلاء كلمة
القانون، وإعمال مبدأ المشروعية فيه، ناهيك عن بعث الطمأنينة في المتعامل مع الإدارات
المحلية بغض النظر عن صفته وتشكيل هاجس للإدارة المحلية تخشى دوما تدخله فيما يصدر
عنها سواء بالإلغاء أو التصحيح أو أية وسيلة أخرى.
وعليه فإن الإدارة المحلية تعمل ساعية دوما لموافقة ومطابقة ما يصدر عنها لنصوص
القانون.

و لعل الدارس للرقابة الوصائية في الظاهر تبدو له أن لا فائدة ترجى منها بل و أنها
مجرد واجهة صورية لنظام ديموقراطي، فهي محفوفة بالمخاطر وأهمها المحاباة التي يصعب
السيطرة عليها أو استئصالها، بل وبالتعمق في دراسة هذا النوع من الرقابة لها هدف أسمى وهو
إعطاء الرقابة الوصائية لجهة الإدارة فرصة ذاتية لكي تعدل قراراتها قبل إلغائها بواسطة جهة
خارجية غير جهة الإدارة، وهذا ما يتجلى خاصة من خلال تلك الرقابة المفروضة على أعمال
الإدارة المحلية .

و بشأن الوصاية الإدارية يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

- لقد تم تخفيف الضغط الذي كانت تمارسه جهات الوصاية على الهيئات و الأشخاص،
ففي مجال الرقابة على الهيئات تم تقييد سلطة الجهة الوصائية في حل المجالس
المنتخبة، حيث منع القانون حلها إلا في حالات محددة و بوسيلة متميزة (مرسوم
رئاسي) .

- بالنسبة للأشخاص فحالات الرقابة مقيدة على سبيل الحصر في الإقالة أو الإيقاف لوجود
متابعة قضائية أو الإقصاء لإدانة جزائية وهي رقابة قانونية ضرورية لتدعيم سلطة
القانون.

- أما الرقابة على الأعمال فلا زالت بنفس الحجم مقارنة مع القوانين السابقة فمداولات
المجالس المحلية بقيت خاضعة للموافقة الصريحة من طرف الوصاية خاصة في

المواضيع ذات الأهمية مثل الميزانيات و الحسابات، مما يجعل المبادرة أسيرة لموافقة الجهة المركزية خاصة من الناحية المالية التي تعد عصب النشاط الإقتصادي المحلي⁽¹⁾.

ولكن لا بد من التنويه هنا أنه ورغم الإصلاحات التي جيء بها إلا أن الجماعات المحلية تبقى في حاجة إلى استقلال أكبر ليس على مستوى النصوص فقط وإنما على المستوى العملي أيضا، حيث وبالرجوع لواقع الجماعات المحلية نجدها خاضعة لرقابة صارمة إلى درجة ظهور تبعية الجماعات المحلية أمرا مسلما به في العديد من المجالات فعلى المستوى المالي مثلا نجد السلطة الوصية تمارس رقابة واسعة على الميزانية وفي مختلف المراحل ولعل ما يعزز هذا التدخل من الهيئات الوصية ضعف الموارد المالية المحلية -كما سبق ورأينا - تبعية الجماعات المحلية ماليا للسلطة المركزية وهذا كله ينعكس سلبا على استقلالية الهيئات الإقليمية وبالتالي تأثيرها على نهوض هذه الهيئات بأقاليمها .

⁽¹⁾ مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، مجلد 34، فقرة 02، 1996، ص 352.

خاتمة

خاتمة:

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها حلقة الربط بين السلطة العليا للبلاد و الشعب، و تعمل في إطار نظام إداري محلي يرتكز على القواعد اللامركزية الإدارية و التي أصبحت أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر.

إن الحديث عن استقلال الوحدات الإدارية المحلية و عن الانتخاب كأساس لذلك لا ينبغي أن يفهم منه أن تعمل هذه الجماعات بمنأى عن عيون السلطات المركزية في الدولة. ومن تم تتصرف كما تشاء، و إنما ينبغي الإشارة إلى أن الدولة تبقى الشخص المعنوي الرئيسي صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني.

فمهما تنوعت وحدات الإدارة المحلية و تمتعت بالإستقلال على النحو المبين فإنها لا بد و أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة و طبقا لقوانينها و تنظيماتها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري و التنفيذى للدولة.

إن عدم الإعتراف بممارسة الرقابة الحكومية على الوحدات يعرض وحدة الدولة و نسيجها الإجتماعي و السياسي لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوري و لهذا جرى العمل في مختلف الدول على أن الرقابة الحكومية على الجماعات الإقليمية تضيق أو تتسع هذه الرقابة حسب ظروف كل دولة.

ولعل أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية و ذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة المستوحاة -كما رأينا- من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على كل البلديات و الولايات،

حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية، و مجتمعين في شكل مجالس.⁽¹⁾

كما تعدت الرقابة الوصائية إلى أعمال هذه المجالس، ومن ثمة كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما و متدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية.

بناء على ما تقدم و من أجل ضمان استقلال الجماعات المحلية و تكريس لا مركزية حقيقية لا صورية فإن الأمر يتطلب ما يلي :

- التقليل من شدة الوصاية الإدارية و التخفيف من صرامتها و تحويلها إلى رقابة مشروعة و معقولة تتلاءم مع منطق و فلسفة اللامركزية، و تقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه و ليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع و المصادقة عليها.
- الإعتماد على الرقابة القضائية خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل للتطوير بمجابهة كافة الخروقات التي يمكن أن ترتكبها السلطات المحلية بالإضافة إلى وجود مجلس المحاسبة الذي يمكنه القيام بدور رقابي على الجماعات المحلية و هو ما نصت عليه المادة 170 من الدستور إذ جاء فيها ما يلي : "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".
- ضرورة تنبيه الأحزاب إلى التدقيق أكثر في تقديم المرشحين للمجالس الشعبية و إلى الاعتماد قدر الإمكان على المقاييس الموضوعية عند ترتيب قوائم المرشحين للتقليل من الخلافات التي يمكن أن تنشأ بسبب اختلاف المستوى الثقافي أو التعارض الأخلاقي.... كما يتوجب على

⁽¹⁾ حيث صرح وزير الداخلية دحو ولد قابلية خلال عرضه لمشروع قانون البلدية على المجلس الشعبي الوطني إن في العشرية الأخيرة تم إحصاء (32) حالة سحب ثقة على مستوى المجالس البلدية منذ سنة 2008 حيث أن (21) منهم حالة منها تعود أسبابها إلى اختلالات خطيرة بين الأعضاء: و (11) حالة أخرى بسبب سوء التسيير، كما تم توقيف (206) عضو في المجالس البلدية من بينهم (43) رئيس بلدية عن ممارسة مهامهم، وان (23) عضو بلديا تم إقصاؤهم بعد إدانتهم جزائيا بصفة نهائية من بينهم (05) رؤساء بلدية. (المصدر مجلة مجلس الأمة، العدد 47، جوان 2011، ص 36).

- السلطات المعنية أن تعمل على تنظيم دورات تدريبية لأعضاء المجالس الشعبية لإطلاعهم على كيفية المشاركة و تدريبهم أكثر على الأساليب المثلى للإدارة المحلية.
- جعل القوائم المتعلقة بالمجالس مفتوحة أمام اختيارات الناخبين و ذلك تفعيلًا لحرية الاختيار داخل القائمة الواحدة أو بين القوائم حتى يتمكن المنتخبون من اختيار الممثل الأكفأ و ليس اختيار القائمة التي قد لا يرضيهم بعض أطرافها.
- السلطة المركزية مطالبة بمنح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية و زيادة الإستثمار في المحليات كإعطاء المجالس المحلية حرية أكبر في التصرف في أموالها و فرض الضرائب و الرسوم و الإعفاء منها. وعلى السلطة المركزية أن تقوم بتحصيل بعض الضرائب و الرسوم العائدة للجماعات المحلية نيابة عن السلطات المحلية و ذلك بتكفلها بكافة النفقات لتخفيف العبء على ميزانية الجماعات المحلية من خلال متابعة التحصيل و الرقابة عليه.
- يتعين على السلطة المركزية إعادة النظر في الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية من خلال المعايير التي تمنح على أساسها تلك الإعانات و محاولة وضع معايير موحدة لتوزيع الإعانات الحكومية على المجالس الشعبية المحلية، كأن يتم منح الإعانة على أساس عدد السكان أو حجم النشاط و الوضع المالي للوحدة المحلية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا - الكتب

1 - الكتب بالعربية :

- 1- أحمد محيو، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 2- جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتراكية، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دت .
- 3- جورج قودال وبيار دلقولفيه ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الجزء 2، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001 .
- 4- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، دون طبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- 5- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- 6- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976 .
- 7- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 8- عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 9- عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراة : الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، جامعة عين شمس، دت .
- 10- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 11- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط 1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002.
- 12- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 13- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، دون طبعة، الدار الجامعية، مصر، 2001 .

- 14- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 .
- 15- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط 01، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2009.
- 16- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 17- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دون طبعة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002.
- 18- محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، مصر، 2011.
- 19- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية :الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004.

2 - الكتب بالفرنسية :

- 1 - Charl Desbache, Institution Administratif, 2éme Edition, Dalloz , Paris, 1972.
- 2- Chapuisat Louis-Jarom, La Notion D'affaires Local en Droit Administratif Français, Dalloz, Paris, 1972.
- 3 - Jean .Riviro, Droit Administratif, 9éme édition , Dalloz, Paris,1980 .
- 4- Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, 4éme édition, Gualino éditeur, Paris, 2007.
- 5- Maspétiol et Laroque, Tutelle Administrative,Dalloz , Paris,1930.

ثانيا - المجلات والدوريات :

- 1- بن شعيب نصر الدين و شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد 10، الجزائر، 2012.
- 2- زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جوان 2011 .
- 3- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، ماي 2009 .
- 4- عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للإتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر 2002 .
- 5- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 06، 2009 .
- 6- عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة الباحث، العدد الثاني، الجزائر، ديسمبر 2007 .
- 7- مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، مجلد 34، 1996 .
- 8- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003 .
- 9- ملف البلدية، مجلة مجلس الأمة، عدد 47، جوان 2011 .
- 10- نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانون البلدية والولاية، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 11، عدد 02، 2001 .

ثالثا - النصوص القانونية :

1- الدساتير :

- 1- دستور 1963 الصادر في 10/09/1963، جريدة رسمية رقم 64 لسنة 1963.
- 2- الأمر 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق ل 22/11/1976، المتضمن دستور 1976، جريدة رسمية عدد 94، سنة 1976 .

- 3- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق لـ 1989/02/28، المتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 09، سنة 1989 .
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 96/438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 1996/12/07، متضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 76، سنة 1996، معدل ومتمم للمرسوم الرئاسي رقم 02/106 مؤرخ في 03/04/2002، جريدة رسمية عدد 22، سنة 2002.

2- النصوص التشريعية :

- 1- الأمر 67-24 مؤرخ في 7 شوال 1382 الموافق لـ 1967/01/18، المتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية عدد 06، سنة 1967 .
- 2- الأمر 67-83 مؤرخ في 02 جوان 1967، المتضمن قانون المالية لسنة 1967، جريدة رسمية عدد 45 .
- 3- الأمر 69-38 مؤرخ في 7 ربيع الأول 1389 الموافق لـ 1969/05/22، يتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 44، سنة 1969.
- 4- ميثاق الولاية، مؤرخ في 23/05/1969، جريدة رسمية عدد 44، سنة 1969.
- 5- الأمر 74-69 مؤرخ في 12 جمادى الثانية 1394 الموافق لـ 1974/07/02، يتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، جريدة رسمية عدد 55، سنة 1974.
- 6- الأمر 75-58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1935 الموافق لـ 1975/09/26، يتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13/05/2007 .
- 7- القانون رقم 80-12 الصادر في 31/12/1980، متضمن قانون المالية لسنة 1981، جريدة رسمية العدد 54 لسنة 1980.
- 8- القانون رقم 84-09 مؤرخ في 02 جمادى الأولى 1404 الموافق لـ 1984/02/04، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، جريدة رسمية عدد 06، سنة 1984.
- 9- قانون رقم 84-11 مؤرخ في 09/06/1984، متضمن قانون الأسرة، معدل ومتمم بالأمر 05-02، المؤرخ في 27/02/2005 .
- 10- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 1990/04/07، المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990 .
- 11- قانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 1990/04/07، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 15، سنة 1990 .

- 12- القانون رقم 90-25 مؤرخ في أول جمادى الأولى عام 1411 الموافق ل 1990/11/18، يتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية عدد 49، سنة 1990، المعدل بالأمر 95-25 المؤرخ في 1995/09/25، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 1995 .
- 13- المرسوم التشريعي 93-18 مؤرخ في 1993/12/29، متضمن قانون المالية لسنة 1994، جريدة رسمية العدد 88 لسنة 1993 .
- 14- الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 1997/03/06، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 49، سنة 1997، معدل ومتمم بالقانون 07-08 المؤرخ في 2007/07/28 .
- 15- قانون المالية لسنة 1998، جريدة رسمية عدد 89، سنة 1997 .
- 16- القانون رقم 05-16 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق ل 2005/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، جريدة رسمية رقم 85، سنة 2005.
- 17- قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011 .
- 18- قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 2012/01/12، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 01، سنة 2012 .
- 19- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12، سنة 2012 .

رابعاً - المقالات :

- 1- ربحي كريمة و بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب، البلدية، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير.
- 2- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية دورها في التنمية الشاملة، أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عدد 2009 .
- 3- محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية : المفهوم و الفلسفة و الأهداف، الملتقى العربي الأول: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003.

خامسا - مواقع الأترنتت :

1- بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن : دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا، بريطانيا.

الجزائر، 2011. <http://Bouhania.com/news.php?action=view&id=81>

2- سعدي الشيخ، التنظيم الإداري: مفهومه عناصر قيامه ومبررات تبنيه، المجلة

الإلكترونية للدراسات والأبحاث القانونية . <http://www.Droitplus.net>

3- La loi de decentralisation du 2 mars 1982

<http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr>

الفهرس

الصفحة	العناوين
أ	مقدمة
8	الفصل الأول: الإستقلالية كأساس للجماعات المحلية
9	المبحث الأول: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية
10	المطلب الأول: المعالجة القانونية لمسألة الاستقلالية
11	الفرع الأول : المعالجة الدستورية
12	الفرع الثاني : المعالجة التشريعية
13	أولا - في المواثيق
14	ثانيا: في القوانين
17	المطلب الثاني :مواطن استقلالية المجالس المحلية
17	الفرع الأول: الاستقلالية في تنظيم وتسيير أعمال المجالس المنتخبة
17	أولا: تنظيم المجالس المحلية المنتخبة
17	1- وسيلة إنشاء الجماعات المحلية
19	2- تشكيل المجالس المحلية
21	ثانيا: سير عمل المجالس المحلية
21	1 - الدورات
22	2 - المداورات
23	3 - اللجان
25	الفرع الثاني: الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة
26	أولا: الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة الولائية
28	ثانيا : الصلاحيات الممنوحة للمجالس المنتخبة البلدية
32	المبحث الثاني : جوانب استقلالية الإدارة المحلية
33	المطلب الأول : الجانب الإداري (أجهزة مستقلة)
33	الفرع الأول : استقلال أعضاء الهيئة المحلية
34	أولا- الإتجاه المؤيد لمبدأ الإنتخاب
37	ثانيا- الإتجاه المعارض لمبدأ الإنتخاب
38	ثالثا - الأسلوب المختلط
40	موقف المشرع الجزائري

38	الفرع الثاني : استقلال الهيئة المحلية
39	المطلب الثاني : الإستقلالية المالية للجماعات المحلية(الجانب المالي)
40	الفرع الأول : موارد الجماعات المحلية
41	أولا: الموارد الداخلية
46	ثانيا: الموارد الخارجية للجماعات المحلية
49	الفرع الثاني : استقلالية الجماعات المحلية في وضع الميزانية
50	الفرع الثالث: دعائم استقلالية الجماعات المحلية من الناحية المالي
53	خلاصة الفصل الأول
53	الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية
54	المبحث الأول:التنظيم الفني للوصاية الإدارية
54	المطلب الأول: ماهية الوصاية الإدارية
55	الفرع الأول : مفهوم الوصاية الإدارية وتمييزها عن الأنظمة المشابهة
55	أولا - تعريف الوصاية الإدارية
57	ثانيا - طبيعة نظام الوصاية الإدارية
58	ثالثا - تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة
58	1 - تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية
59	2- التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية
61	3- التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري
64	الفرع الثاني :أهمية الوصاية الإدارية و أهدافها
64	أولا - أهمية الوصاية الإدارية
65	ثانيا - أهداف الوصاية الإدارية
68	المطلب الثاني : نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية
69	الفرع الأول: الرقابة الوصائية في النظام الانجليزي
73	الفرع الثاني : الرقابة الوصائية في النموذج الفرنسي
81	المبحث الثاني : آليات الرقابة الإدارية وأثرها على الجماعات المحلية(الاستقلالية)
82	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الأجهزة
82	الفرع الأول:الرقابة على الهيئة ككل
87	الفرع الثاني: الرقابة على الأعضاء(الرقابة الفردية)

94	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال
94	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
99	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
114	خلاصة الفصل الثاني
116	خاتمة
120	قائمة المراجع
127	الفهرس

الملخص :

إن موضوع الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم يتضمن دراسة مجموعة من النقاط الهامة انطلاقاً من فكرة استقلالية الجماعات المحلية في إدارتها لشؤونها المحلية كأصل عام، وحدود هذه الإستقلالية وصولاً إلى الرقابة الوصائية على هذه الأخيرة ومدى تأثيرها على استقلالية الجماعات المحلية وبالتالي على تنمية وحركية هذه الأقاليم .

لقد تردد المشرع في كل من المواثيق والقوانين النص على الإستقلال الذي يعتبر الأصل العام للجماعات المحلية وهذا ما ترجمه لجوء المشرع إلى فرض رقابة صارمة مستوحاة من النموذج الفرنسي التقليدي، فالإستقلالية التي احتوتها نصوص الإدارة المحلية المتعاقبة هي استقلالية جزئية تقتصر على الوظيفة التنفيذية فقط كما أنها استقلالية نسبية تمارس ضمن نصوص قانونية محددة سواء في الدستور أو قوانين الدولة المختلفة .

وخوفاً من تفكك الدولة ونشوء دويلات داخل دولة واحدة لجأ المشرع إلى أسلوب الوصاية الإدارية حفاظاً منه على وحدة الدولة، وضمان سير الجماعات الإقليمية داخل السياسة العامة للدولة والمرسومة من السلطة المركزية، هذه الرقابة التي تعددت وسائلها لتمس مختلف جوانب الإدارة المحلية سواء على الأجهزة أو على الأعضاء أو حتى على الأعمال بصورة شديدة وخانقة للإدارة المحلية وكابحة لحركة التنمية وحركية هذه الوحدات للنهوض بأقاليمها .

فالوصاية الإدارية سيف ذو حدين، فهو ضرورة لا بد منها للحفاظ على وحدة الدولة ودعم للمجالس المحلية المنتخبة من خلال تصويب قراراتها باعتبارها هيئة غالباً ما تتكون من أشخاص تنقصهم الخبرة في التسيير، فهي من هذا الجانب تطعيم للكفاءات.و بالمقابل فهي تمس مبدأً أساسياً لا بد للجماعات المحلية أن تتمتع به ألا وهو استقلالها في تسيير شؤونها المحلية على أساس أنها الأدرى بحاجيات أقاليمها. ولهذا صار من الضروري إعادة النظر في أنواع وأساليب هذه الوصاية بشكل يتماشى والصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية وتوفير الجانب المالي الذي يجعلها في استقلال كامل عند اختيارها وتنفيذها للمشاريع التي تهم سكان أقاليمها والتخفيف من صور الوصاية الإدارية دون الخروج عن الأهداف المرجوة منها .

الكلمات المفتاحية :

- الوصاية الإدارية
- ديناميكية الأقاليم
- استقلالية الجماعات المحلية
- تنمية و حركية الأقاليم
- الجماعات الإقليمية
- الجماعات المحلية

Résumé :

L'étude de la tutelle administrative et le rôle de celle-ci dans la dynamique des territoires implique l'étude de nombreux points importants en l'occurrence : l'autonomie des collectivités locales dans la gestion de leurs affaires étant un principe général, les limites d'une telle autonomie et le contrôle tutélaire de celle-ci ainsi que son influence sur l'autonomie des collectivités locales et par la suite sur le développement et la dynamique de ces territoires.

Le législateur a hésité dans tous les pactes et lois de prévoir cette autonomie considérée le principe commun des collectivités locales. Cette hésitation se trouve traduite par l'imposition par le législateur d'un contrôle strict inspiré du modèle français traditionnel. L'autonomie prévue par les textes successifs de l'administration locale est, en effet, une autonomie partielle limitée à la fonction exécutive et relative exercée dans le cadre des textes juridiques limités à la constitution ou les différentes lois de l'État.

Le législateur, par crainte de la dislocation de l'État et l'émergence de petits États, a recouru à la tutelle administrative pour préserver l'unité de l'État et assurer le déroulement des collectivités locales dans le cadre de la politique générale de l'État telle que décrite par l'autorité centrale. Ce contrôle ayant des moyens divers qui ont touché les différents aspects de l'administration locale est exercé sur les corps, les membres, et même sur les actions d'une manière stricte et gênante pour l'administration locale freinant ainsi le développement et la dynamique de ces unités pour le progrès territorial.

La tutelle administratives et donc une arme à double tranchant : d'un coté elle une nécessité pour la préservation de l'unité de l'État et le soutien des assemblées locales votées et ce par la correction de leurs décisions, celles-ci étant considérées en qu'organisme constitué souvent des personnes ayant moins d'expérience dans la gestion, de ce fait elle est un soutien aux compétences. De l'autre coté la tutelle administrative porte atteinte à un principe crucial pour les collectivités locales à savoir l'autonomie dans la gestion de ses affaires locales savant le plus sur les besoins de ses territoires. Il

devient alors nécessaire de revoir les types et les moyens de la dite tutelle d'une façon qui correspond aux attributions accordées aux assemblées locales, il appert aussi la nécessité de l'aspect financier qui rend son autonomie complète lors de la sélection et l'exécution de ses projets d'intérêt à la population dans ses territoires, et d'atténuer les formes de la tutelle administrative sans s'éloigner de ses objectifs voulus.

Mots Clés :

- La tutelle administrative
- Dynamique des territoires
- L'autonomie des collectivités locales
- Les collectivités locales
- Les aspects de la tutelle administrative

Summary

The research in administrative supervision and its role in the dynamic of territories includes the study of many important points. The starting point is the idea of autonomy of local authorities in administrating their own local affairs as a general principle. The limits of such autonomy, the tutelary control over local authorities and its influence on their autonomy and on the development and dynamic of the territories are also points to be examined.

The legislator hesitated, in all laws and charters, over stipulating that autonomy considered as the common principle of the local authorities. This hesitation can be found in the legislator resort to impose strict control inspired from the French model. The autonomy dealt with in the successive texts of local administration is a partial autonomy which is limited in executive function. Moreover, it is a relative one and exercised within defined legal texts either in the Constitution or in different laws of the State.

For fear of the fall of the State and the emergence of small counties in one state, the legislator has recourse to the administrative supervision to preserve the unity of the state and insure the running of the local authorities within the general policy of the state as drawn by the Central Authority.

This control is exercised either on institutions, members or on actions by different means to deal with the different aspects of the local administration in a severe way strangling the local administration and restraining the process of development and the dynamic of these units to get up with their territories.

Administrative supervision is, in fact, a double-edged sword. On one hand, it is necessary for the preservation of the unity of the state and the supporting of the local elected assemblies – which are usually composed from people with low experience - through the correction of their decisions; thus supervision does feed competences. On the other hand, it harms a crucial principle that local authorities much enjoy namely their autonomy in the administration of their own affairs as far as they know the best their needs. It is necessary to review the models and types of administrative supervision in a way that it goes with the attributions given to local authorities. Necessary too is providing them with

finance to make their autonomy in choosing and executing projects that interest the inhabitants of territories a full one. In sum, it would better to soften the forms of administrative supervision without deviating from its aims.

Keywords :

- Dynamic of territories
- Autonomy of local authorities
- Tutelary control
- Development and dynamic of the territories
- Local authorities